

Independent Reporting Mechanism (IRM): Designrapport, Norge 2019 – 2021

Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom IRM og Pål Wilter Skedsmo, seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag: Norge	2	
I. Innledning	5	
II. Åpenhet i norsk forvaltning	6	
III. Ledelse og konsultasjon	10	
IV. Forpliktelser	16	
1. Veiledning for å oppfylle plikten til journalføring og arkivering av dokumenter		17
2. Tilgjengeliggjøring av energistatistikk		19
3. e-innsyn og potensiale for å utbre e-innsyn i kommunal sektor		20
4. Gjennomføre en strategi for åpne kulturdata		22
5. Digitale plan- og byggesaksprosesser med tilrettelagt veiledning og arealprofiler		24
6. Effektivisere og forbedre offentlige anskaffelser ved å heldigitalisere anskaffelsesprosessen		26
7. Forebygge korrupsjon		28
8. Etablere offentlig register over reelle rettighetshavere		30
V. Generelle anbefalinger	32	
VI. Metode og kilder	36	
Vedlegg I. Indikatorer for forpliktelser	38	

Sammendrag: Norge

Norges fjerde handlingsplan fokuserer på åpenhet i offentlig forvaltning, åpne data og antikorrupsjon. Handlingsplanen fortsetter en forpliktelse om å etablere et offentlig register over reelle rettighetshavere i norske selskaper. I fremtidige handlingsplaner kan Norge jobbe for større åpenhet om lobbying og forbedre utformingen av forpliktelsene ved å inkludere milepæler med målbare resultater.

Open Government Partnership (OGP) er et frivillig, internasjonalt initiativ som jobber for at myndigheter og sivilsamfunn i de deltakende landene skal lage handlingsplaner som bidrar til en åpen og inkluderende forvaltning. IRM (Independent Reporting Mechanism) evaluerer alle handlingsplaner for å sikre at myndighetene følger opp forpliktelsene. Norge sluttet seg til OGP i 2011, og siden den gang har Norge implementert tre handlingsplaner. Denne rapporten evaluerer utformingen av Norges fjerde handlingsplan.

Oversikt over handlingsplanen

Norge har fortsatt blant de høyeste skårene i verden på indekser over god styring, åpenhet og antikorrupsjon. Den fjerde handlingsplanen fortsetter med noen prioriteringer fra tidligere handlingsplaner. Blant annet prioriteres det å forbedre åpenheten til offentlig forvaltning og å etablere et register over reelle rettighetshavere. Handlingsplanen fokuserer også på å forbedre tilgangen til data om energistatistikk, kulturdata, samt full digitalisering av offentlige anskaffelser i Norge.

I juni 2018 ble det igangsatt en samskappingsprosess med et møte der interessenter kunne diskutere mulige temaer og forpliktelser for en ny handlingsplan. Mens prosessen bidro til høyere deltakelse fra det sivile samfunn i forhold til i den forrige planen, ga regjeringen få tilbakemeldinger til interessenter om hvordan forslag ble vurdert og eventuelt integrert i handlingsplanen. Etter innleveringen av den fjerde handlingsplanen dannet Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) et nytt OGP-råd for å bidra til å legge til rette for sivilsamfunnets engasjement.

Mens flere forpliktelser i den fjerde handlingsplanen tar for seg relevante temaer, mangler flere forpliktelser milepæler med målbare resultater og klare aktiviteter. Dette gjør det vanskelig å vurdere ambisjonsnivået for handlingsplanen eller de tiltenkte endringene som vil følge av forpliktelsene. Handlingsplanen fortsetter en forpliktelse fra den tredje planen (2016-2018) om å etablere et offentlig tilgjengelig register over reelle rettighetshavere i norske selskaper.

Tabell 1. Oversikt

Medlem siden: 2011
Handlingsplan under evaluering: Fjerde
Rapporttype: Designrapport
Antall forpliktelser: 8

Utvikling av handlingsplan

Er det et formelt interessentforum: Nei
Grad av innflytelse: Konsultasjon
Handlet i strid med OGP-prosessen: Ja

Design av handlingsplan

Forpliktelser som er relevante for OGP-verdier: 7 (88%)
Forpliktelser med stor, varig virkning: 1 (13%)
Potensielt stjernemerkede forpliktelser: 1

Tabell 2. Forpliktelse med potensielt stor, varig virkning

Beskrivelse av forpliktelse	Fremover	Status på slutten av implementeringssyklusen
Forpliktelse 8: Etablere offentlig register over reelle rettighetshavere	Når Norges register over reelle rettighetshavere er på plass, anbefaler IRM at dataene publiseres i åpent format etter den internasjonale standarden (Beneficial Ownership Data Standard). IRM anbefaler også at mekanismer for å verifisere nøyaktigheten av informasjonen som rapporteres i registeret.	Merk: Vil bli vurdert mot slutten av handlingsplansyklusen.

Anbefalinger

IRM-anbefalingene tar sikte på å styrke utviklingen av neste handlingsplan og veilede gjennomføringen av gjeldende handlingsplan. Se avsnitt V: Generelle anbefalinger for mer informasjon om hver av anbefalingene nedenfor.

Tabell 3. IRMs fem hovedanbefalinger

Gi ytterligere muligheter for interessenter til å i fellesskap diskutere og definere utkast til forpliktelser. Publisert begrunnelsen bak hvordan forslag og kommentarer ble vurdert.
Vurder OGP-rådet som et forum der flere interessenter kan føre tilsyn med OGP-prosessen, blant annet under samskaping.
Forbedre forpliktelsene ved å inkludere milepæler med målbare resultater og klare aktiviteter.
Iverksett begynnende tiltak for å etablere et åpent lobbyregister.
Fortsett med å utvide arkiveringsplikten for statlige myndigheter og kommuner.

OGPs uavhengige rapporteringsmekanisme (IRM) vurderer utvikling og implementering av nasjonale handlingsplaner for å fremme dialog mellom interessenter og forbedre implementeringen.

Denne rapporten er skrevet av IRM-ansatte i samarbeid med Pål Wilter Skedsmo ved Fridtjof Nansens Institutt.



I. Innledning

Open Government Partnership er et globalt partnerskap mellom regjeringer og sivilsamfunn for å lage handlingsplaner som skal bidra til mer åpen, inkluderende og ansvarlig forvaltning. Forpliktelser i handlingsplanen kan bygge på eksisterende tiltak, identifisere nye tiltak for å gjennomføre pågående reformer eller iverksette tiltak på et helt nytt område. OGP's uavhengige rapporteringsmekanisme (IRM) evaluerer alle handlingsplaner for å sikre at myndighetene fullfører forpliktelsene. Sivilsamfunnet og regjeringsledere bruker evalueringene til å vurdere egen fremgang og avgjøre om tiltakene har påvirket innbyggerne.

Norge ble med i OGP i 2011. Denne rapporten omhandler utvikling og utforming av Norges fjerde handlingsplan for 2019 – 2021.

OGP's uavhengige rapporteringsmekanisme har i samarbeid med Pål Wilter Skedsmo ved Fridtjof Nansens Institutt gjennomført denne evalueringen. Målsettingen til IRM er å bidra til løpende dialog om utvikling og gjennomføring av fremtidige forpliktelser. For en fullstendig beskrivelse av IRM-metoden, vennligst se <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

II. Åpenhet i norsk forvaltning

Norge fortsetter å prestere høyt på de fleste indikatorer for god styring, åpenhet og antikorrupsjon. Den fjerde handlingsplanen inkluderer forpliktelser om å forbedre åpenheten i offentlig forvaltning, og også om åpne data og åpenhet om offentlige anskaffelser og reelt eierskap.

Norge fortsetter å være et av de mest robuste demokratiene i verden og rangerer jevnt høyt på indekser som måler borgerrettigheter, rettssikkerhet¹ og antikorrupsjon.² Norge har deltatt i OGP fra begynnelsen i 2011, som en av partnerskapets grunnleggere. Under den tredje handlingsplanen (2016-2018) var lanseringen av en portal for elektronisk offentlig postjournal og en ny portal for finansiell informasjon blant tiltakene. Regjeringen foreslo også lovgivning i Stortinget for å etablere et offentlig register over reelle rettighetshavere.³ Den pågående fjerde handlingsplanen (2019-2021) fokuserer på å forbedre forvaltningens integritet og åpenhet, samt gi bedre tilgang til åpne data. Den tar også sikte på å digitalisere det offentlige innkjøpssystemet fullt ut og etablere registeret over reelle rettighetshavere i norske selskaper (som fortsettelse av den tredje handlingsplanen).

Åpenhet og tilgang til informasjon (juridisk rammeverk og praksis)

Rett til informasjon er nedfelt i grunnlovens paragraf 100.⁴ Den viktigste loven om tilgang til informasjon er offentlighetsloven fra 1970, som ble erstattet av en ny i 2006 og sist endret i 2016.⁵ Ifølge loven har alle, inkludert ikke-norske statsborgere, rett til å få tilgang til dokumenter og postlister over offentlige dokumenter på nasjonalt og kommunalt nivå. Denne retten omfatter også en rett til å få en kopi av dokumentene vederlagsfritt. I de tilfeller der et innsynskrav avvises helt eller delvis, skal en begrunnelse gis. Man har rett til å klage på avslag. Global Right to Information (RTI)-indeksen fra 2018 gir Norges juridiske rammeverk på området informasjonsfrihet en skåre på 78 av 150, og en rangering som land 76 av 123.⁶ Ifølge RTI-funnene har Norge forbedringspotensiale innenfor informasjonslovgivning, forbedringer som kan oppnås ved å innføre sterkere sanksjoner og beskyttelse, og samtidig ha en tydeligere promotering av mekanismer for innsyn.

I 2010 ble Offentlig elektronisk postjournal (OEP) lansert for å gi en bedre tilgang på offentlige postlister på nett. Riksrevisjonen ga i 2017 ut en rapport som konkluderer med at arkiveringspraksisene i flere departementer er mangelfull, og at flere av de digitale systemene for arkivering har vesentlige mangler.⁷ Offentlige etater bruker det nye systemet elnnsyn, som ble lansert som en del av forpliktelse to i Norges tredje handlingsplan.⁸ Kommunene har imidlertid fortsatt ulike praksiser for arkivering og journalføring av dokumenter.⁹ Dette er relevant for forpliktelse tre i gjeldende handlingsplan om en mulig utvidelse av kommunal sektors bruk av elnnsyn. I tillegg har forpliktelse én som mål å utvikle retningslinjer for offentlige etater om arkivering av dokumenter.

Som svar på COVID-19-pandemien opprettet den norske regjeringen et nettsted med oppdatert informasjon om nasjonale tiltak, spørsmål og svar, og råd rettet mot barn og familier. Nettstedet legger også ut de siste pressekonferansene om COVID-19-situasjonen.¹⁰ Folkehelseinstituttet har en egen nettside, som legger ut kort informasjon om COVID-19 på flere språk, rettet mot mennesker med annen språkbakgrunn enn norsk.¹¹

Åpne data

Digitaliseringsdirektoratet (fram til 2020 kalt Difi) lanserte i 2011 dataportalen [data.norge](https://data.norge.no).¹² Norges politikk for åpne data er en del av landets Digital agenda for Norge fra 2016,¹³ og digitaliseringsstrategien for offentlig sektor fra 2019.¹⁴ Norge ble rangert som nummer ti i verden i Open Data Barometer i 2016.¹⁵ Men ifølge denne rangeringen er noen viktige datasett, som eiendomsdata, detaljerte data om offentlige utgifter, nasjonale valgresultater, og data om lovgivning, ikke er åpne nok. Det er rom for forbedring når det gjelder publisering av offentlig informasjon i åpent dataformat. I en rapport om åpne data i Europa, er Norge rangert som land 17 av de 31 EU-landene.¹⁶ Forpliktelse fire i den fjerde handlingsplanen søker å identifisere og dokumentere viktige kulturdata.¹⁷ I tillegg har forpliktelse fem som mål å utarbeide standarder, veiledning og eksempler på digitalisering av arealplaner.¹⁸

Borgerrettigheter

Norge har en sterk tradisjon for respekt for borgerrettigheter og ytringsfrihet. Landet fikk 100 av 100 mulige poeng i Freedom House sin rapport fra 2020 om borgerrettigheter og politiske rettigheter. CIVICUS Monitor vurderer forholdene for sivilsamfunnet i Norge som "åpen".¹⁹ Norge ble i 2020 rangert først i verden i Reporters Without Borders' presseindeks for fjerde år på rad.²⁰ Freedom House bemerker at pressens frihet er beskyttet i grunnloven og generelt respektert i praksis, og nordmenn har tilgang til nyheter og kommentarer fra et bredt spekter av uavhengige medier.²¹

Den 21. mars 2020 vedtok Norge en koronalo, en midlertidig lov som ga myndighet til å supplere eller avvike fra eksisterende lovverk ved behov.²² Loven stipulerte at Stortinget skulle bli varslet og beholder en viss makt til å blokkere ulike tiltak.²³ I utgangspunktet ønsket regjeringen at den midlertidige loven skulle gjelde i tre måneder, men Stortinget begrenset den til en måned, med mulighet for forlengelse. Loven ble forlenget for ytterligere en måned, og fungerte til 27. mai 2020. Statsministeren, barne- og familieministeren og kunnskapsministeren har holdt to felles pressekonferanser for å svare på spørsmål fra barn om COVID-19. Siden 16. mars 2020 har Folkehelseinstituttet kommet med daglige rapporter om bekreftede tilfeller, dødsfall og testresultater for COVID-19-pandemien.²⁴

Ansvarlighet og antikorrupsjon

Norge er fortsatt et av de minst korrupte landene i verden og er konsekvent rangert blant de 10 beste i Transparency Internationals korrupsjonsindeks (KPI). Norge har underskrevet og ratifisert internasjonale konvensjoner om kampen mot korrupsjon, og straffeloven kriminaliserer aktiv og passiv korrupsjon, svindel, utpressing, tillitsbrudd og hvitvasking av penger. Arbeidsmiljøloven fra 2005 garanterer varslerbeskyttelse til ansatte i både offentlig og privat sektor.²⁵

Partiloven regulerer finansieringen av politiske partier. Data om partifinansiering, inkludert inntekter, utgifter og eiendeler, private gaver, og identiteten til givere, er tilgjengelig på <https://partifinansiering.no/en/>. Selv om utenlandske enheter, anonyme givere og statlig eide virksomheter ikke kan støtte politiske partier i Norge, er det ingen grenser for hvor mye som kan gis.²⁶ Stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer er pålagt å oppgi eierskap og interesser til Stortingets register for stortingsrepresentantenes og regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser.²⁷ De må også oppgi enhver stilling oppnådd i året etter å ha forlatt offentlig tjeneste. Familiemedlemmer er ikke omfattet av dette regelverket.²⁸

I likhet med andre nordiske land har ikke Norge et regelverk om lobbyvirksomhet, og publiserer heller ikke informasjon eller data om samspillet mellom offentlige tjenestemenn og lobbyister. I 2018 avviste Stortinget et forslag om å etablere et lobbyregister for Storting og regjering.²⁹ Ifølge en rapport fra 2019 publisert av Delna (Transparency International i Latvia), Transparency International Litauen og Open Knowledge Sverige, er det relativt tette bånd mellom politikere og lobbyister (spesielt PR-rådgivere) i Norge.³⁰ Likevel har stortingsrepresentantene en tendens til å ha en positiv oppfatning av lobbying i Stortinget og dens effekt på demokratiet.³¹

Som medlem av EØS er Norge forpliktet til å implementere EU-lovgivning om offentlige anskaffelser. Norge har derfor implementert EUs anskaffelsesdirektiver som etablerte vilkår for obligatorisk utelukkelse av økonomiske aktører som er dømt for økonomiske forbrytelser, herunder korrupsjon.³² Anbud og priser publiseres i den sentrale portalen doffin.no, administrert av Digitaliseringsdirektoratet. Dataene er imidlertid ikke tilgjengelige i åpent format.³³ Forpliktelse seks i den fjerde handlingsplanen tar sikte på å digitalisere den offentlige anskaffelsesprosessen fullt ut i perioden 2018 til 2024. Ifølge handlingsplanen, vil full digitalisering av anskaffelsesprosessen bli nærmere beskrevet i den kommende stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser.³⁴

Norges tredje handlingsplan (2016-2018) inkluderte en forpliktelse om å utarbeide et lovforslag om et register over reelle rettighetshavere i norske selskaper. Den 28. juni 2018 overleverte regjeringen et lovforslag³⁵ til Stortinget. Lovforslaget var oppe til behandling i finanskomiteen ved slutten av handlingsplanperioden,³⁶ og slo fast at registeret skal være gratis og åpent for publikum. Sivilsamfunnet har imidlertid kritisert de foreslåtte terskelkriteriene om at bare aksjonærer som eier mer enn 25 prosent av aksjene vil være forpliktet til å registrere seg, og at selskaper på Oslo Børs trolig vil bli fritatt.³⁷ I mars 2019 vedtok Stortinget Lov om register over reelle rettighetshavere, som slår fast at et

offentlig tilgjengelig register i brukervennlig format skal etableres. Loven venter nå på utfyllende forskrifter om registeret samt tekniske detaljer for å få tilgang til relevant informasjon. Forpliktelse åtte i den fjerde handlingsplanen omhandler selve etableringen av dette registeret etter at loven har trådt i kraft.³⁸

Budsjett åpenhet

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) under Finansdepartementet publiserer en oversikt over offentlige utgifter på www.statsregnskapet.no. I International Budget Partnership (IBP)'s Open Budget Survey 2019 skårer Norge 80 av 100 på åpenhet, og rangeres som land 7 av 117.³⁹ Denne poengsummen er godt over både det globale gjennomsnittet (45) og OECD-gjennomsnittet (68), og sammenfaller med Norges skåre i Open Budget Survey (85).⁴⁰ Norge skårer imidlertid 22 av 100 poeng i offentlig deltakelse i budsjettprosessen (sammenlignet med et globalt og OECD-gjennomsnitt på henholdsvis 14 og 23 poeng). IBP bemerker at offentligheten i dag har få muligheter til å delta i budsjett- og implementeringsprosesser i Norge.⁴¹

Finansdepartementet og DFØ lanserte statsregnskapet i oktober 2017. Portalen gir økonomiske data for hver bruttobudsjetterte statlige etat. Ifølge IRMs sluttrapport forbedret denne portalen tilgjengeligheten av økonomiske data betydelig,⁴² noe som gjør det mulig å sammenligne ressursforbruk på tvers av statlige foretak, svingninger i kostnader sammenlignet med tidligere år, og månedlige kostnader sammenlignet med det som er rapportert for det siste året.⁴³

¹ World Justice Project, Rule of Law Index 2020, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

² Transparency International, korrupsjonsindeks 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi#>

³ IRM Norge sluttrapport 2016–2018, side 28, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

⁴ Norges grunnlov, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven>

⁵ Offentleglova, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlighetsloven>

⁶ Centre for Law and Democracy & Access Info Europe, Global Right to Information Rating: Norway <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Norway>

⁷ Riksrevisjonens rapport om arkivering og åpenhet i statsforvaltningen, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

⁸ IRM Norge sluttrapport 2016–2018, Pg 13, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

⁹ IRM-forskers telefonintervju med Stein Magne OsNorsk Digitalisering Byrå, 26. mars 2020.

¹⁰ Regjeringen, COVID-19 informasjon, <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/id2692388/>

¹¹ Folkehelseinstituttet, "Informasjonsbrev og videoer om koronavirus på andre språk", 16.,

<https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/infomateriell/generell-informasjon-koronavirus-pa-flere-sprak/>

¹² E-government, Norway's open data portal, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovernment/document/norway-ready-full-open-data-services>

¹³ Digital agenda 2016, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

¹⁴ Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/one-digital-public-sector/id2653874/sec1>

¹⁵ 2016 Open Data Barometer, https://opendatabarometer.org/4thedition/?_year=2016&indicator=ODB

¹⁶ European Data Portal, Open Data Maturity Index 2019, side 5,

https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

¹⁷ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, side 31 i den fjerde OGP Handlingsplanen,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/04/Norway_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf, sidene 23-24

¹⁸ Ibid 25-26.

¹⁹ Monitor, Tracking civic space: Norway, <https://monitor.civicus.org/country/norway/>

²⁰ Reporters without Borders, Norway, <https://rsf.org/en/norway>

²¹ Freedom House, Freedom of the World 2020, <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2020#CL>

²² Corona-loven, mars 2020, <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-corona-act/>

²³ International Centre for Not-for-Profit Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker,

<https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=93&issue=&date=&type=>

²⁴ Utdanningsminister, COVID-19 pressekonferanser, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-pressekonferanse-for-barn/id2697243/>

²⁵ Arbeidsmiljøloven, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=varsler>

²⁶ Institute for Democracy and Electoral Assistance, Norway, <https://www.idea.int/data-tools/country-view/228/55>

²⁷ Registrering av representanters interesser, <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Registered-Interest/>

²⁸ European Public Accountability Mechanisms, Norway, <http://europam.eu/index.php?module=country-profile&country=Norway>

-
- ²⁹ Representantforslag om innføring av lobbyregister, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=69788>
- ³⁰ Transparency International Latvia, Transparency International Lithuania, and Open Knowledge Sweden (2019), Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf, side 31
- ³¹ Ibid side 31.
- ³² Norway: Public Procurement Laws and Regulations 2020, <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway>
- ³³ Transparency International Latvia, Transparency International Lithuania, and Open Knowledge Sweden (2019), Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf
- ³⁴ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, Norges handlingsplan 4 OGP, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/04/Norway_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf, side 27,
- ³⁵ Utkast til lov om register over reelle rettighetshavere, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-l09-l-20172018/id2604993/>
- ³⁶ IRM Norge sluttrapport 2016–2018, side 29, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, Norges handlingsplan 4, OGP, side 31, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/04/Norway_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf
- ³⁹ Open Budget Survey 2019: Norge, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/norway>
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² Finansdepartementet, , <https://statsregnskapet.dfo.no/>
- ⁴³ IRM Norge sluttrapport 2016–2018, Pg 17, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

III. Ledelse og konsultasjon

Samlet sett har Norge i utviklingen av den fjerde handlingsplanen fått til bredere deltakelse fra sivilsamfunnet sammenlignet med den forrige handlingsplanen, spesielt i den innledende fasen. Mens sivilsamfunnet kunne komme med forslag og kommentere handlingsplanen, var regjeringens oppfølging av innkomne forslag begrenset. Etter at handlingsplanen ble ferdigstilt, etablerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et nytt OGP-råd for å legge til rette for sivilsamfunnets deltakelse i implementeringen av handlingsplanen.

3.1 Ledelse

Dette avsnittet beskriver OGP-ledelsen og institusjonell kontekst for OGP i Norge. Det er Forvaltningspolitisk enhet i Avdeling for IKT og fornying i KMD som er ansvarlig for OGP i Norge. Mens KMD har koordineringsansvaret, er det opp til de andre implementerende departementene hvilke underliggende etater de vil bringe inn i arbeidet. Norges deltakelse i OGP er ikke lovfestet. Mens utenriksdepartementet i utgangspunktet hadde ansvaret for OGP i Norge, ble ansvaret overført til KMD i forkant av den andre handlingsplanen (2014-2016). Det har ikke vært noen endring i hvilken institusjon som er ansvarlig for implementeringen siden da. To ansatte ved Forvaltningspolitisk enhet arbeider omtrent 75 prosent av en heltidsstilling for å koordinere OGP-relatert arbeid.¹ Statssekretæren har deltatt på møter med interessenter i samarbeidsprosessen, for eksempel på det første konsultasjonsmøtet i 2018 der forslag til nye forpliktelser ble diskutert, og interessentforumet i november 2019.²

I juni 2019 etablerte KMD et nytt OGP-råd som nå består av fem medlemmer fra følgende organisasjoner: Transparency International Norway, Abelia, Tax Justice Network Norway, Publish What You Pay Norway, og en representant for privat sektor.³ OGP-rådet rådgir KMD og fungerer som en samtalepartner mellom regjeringen og sivilsamfunnet. Oppgavene er å legge til rette for sivilsamfunnets engasjement, følge opp gjennomføringen av handlingsplanene – og forbedre synligheten til OGP i Norge.⁴ OGP-rådet har ingen representanter fra regjeringen, og KMD utnevner medlemmer direkte for en periode på to år (Sivilsamfunnet kan også foreslå kandidater til rådet). Regjeringen har bevilget rundt NOK 350.000 årlig til OGP rådet.⁵ Selv om OGP-rådet først ble reetablert etter at den fjerde handlingsplanen var klar, deltok flere fra rådet på møtet i 2018.

3.2 Samskaping av handlingsplanen

Den 19. juni 2018 arrangerte KMD et møte i Oslo for å igangsette utviklingen av den fjerde handlingsplanen.⁶ KMD sendte invitasjoner til 32 departementer og sivilsamfunnsorganisasjoner. Invitasjonen inkluderte bakgrunnsinformasjon om OGP og en oversikt over agendaen for å utvikle handlingsplanen (men inneholdt ikke informasjon om den planlagte tidslinjen).⁷ Det var 25 deltakere på møtet, jevnt fordelt på departementer og sivilt samfunn.⁸

På møtet kunne deltakerne foreslå og diskutere mulige forpliktelser for handlingsplanen. Interessenter kunne også sende inn forslag til KMD i et nettskjema.⁹ KMD foreslo tre generelle temaer i sin invitasjon: 1) reelle rettighetshavere og anti-korrupsjon, 2) åpne data, og 3) integritet og åpenhet i offentlig forvaltning. Deltakerne på møtet ble fordelt på mindre grupper rundt disse temaene for å i fellesskap diskutere mulige forpliktelser. Sivilsamfunnets representanter bidro til å forme tre av de åtte forpliktelsene i handlingsplanen, knyttet til veiledning om arkiveringspraksis i offentlig sektor (forpliktelse én), utbredelse av elnnsyn i kommunal sektor, (forpliktelse tre), register over reelle rettighetshavere (forpliktelse åtte).

Den 4. juli 2018 publiserte KMD et sammendrag av ideene utviklet i løpet av dette møtet.¹⁰ Interessenter hadde da mulighet til å gi ytterligere kommentarer på utkastet til handlingsplan frem til 20. august 2018. I denne perioden fremmet Nærings- og fiskeridepartementet og Justisdepartementet ytterligere forslag som KMD innlemmet i den endelige handlingsplanen, nemlig forpliktelse seks (digitalisering av offentlige anskaffelser) og forpliktelse åtte (register over reelle rettighetshavere).¹¹ Den 3. oktober 2018 la KMD ut utkastet til handlingsplan på Norges OGP-nettside for kommentar, hvor det lå frem til 22 oktober.¹² I denne perioden ga fem organisasjoner innspill, som ble lagt ut på Norges OGP-nettside.¹³ Noen av disse kommentarene var kritikk av selve prosessen. En kommentar fra Publish What

You Pay (PWYP) Norge foreslo ytterligere fem forpliktelsesforslag til KMD: ett på Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), to om land-for-land-rapportering (en oppfølging av forpliktelse åtte i tredje handlingsplan), en om kontraktsåpenhet og en om register over reelle rettighetshavere.¹⁴ PWYP Norge fikk imidlertid ingen skriftlige tilbakemeldinger fra KMD om disse forslagene, og KMD fulgte heller ikke direkte opp de tilleggskommentarene som ble mottatt til utkastet til handlingsplan.¹⁵ KMD publiserte deretter den endelige handlingsplanen 3 mars 2019.¹⁶

Samlet sett har Norge i utviklingen av den fjerde handlingsplanen fått til bredere deltakelse fra sivilsamfunnet sammenlignet med den forrige handlingsplanen, spesielt i den innledende fasen. For det første hadde konsultasjonsmøtet i juni 2018 større og mer mangfoldig deltakelse fra sivilsamfunnet. Om lag halvparten av de 25 deltakerne på juni 2018-møtet kom fra sivilsamfunnet, mens bare to organisasjoner deltok på tilsvarende møte for den tredje handlingsplanen.¹⁷ Denne bredere deltakelsen kan ha bidratt til å øke bevisstheten om OGP i Norge, selv om ambisjonsnivået i den fjerde handlingsplanen nok ikke er høyere enn i den tredje planen. Formatet på møtet i juni 2018 la til rette for bedre dialog i den innledende fasen av handlingsplanens utvikling. Mens diskusjonene hovedsakelig dreide seg om tre temaer som KMD hadde identifisert på forhånd, oppfattet nok sivilsamfunnet at deres deltakelse var meningsfull og at regjeringen var åpen for deres forslag på møtet. Flere av sivilsamfunnets prioriteringer ble inkludert i den endelige handlingsplanen, spesielt forpliktelse åtte (som også var en logisk oppfølging av forpliktelsen om reelle rettighetshavere i den tredje planen).¹⁸

Til tross for de positive forbedringene har samskappingsprosessen for den fjerde handlingsplanen fortsatt flere viktige mangler. Advokatforeningen kritiserte flere aspekter ved organiseringen av møtet i juni 2018 – for eksempel at deltakerne manglet tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon og tid til å utvikle godt formulerte forslag.¹⁹ Ideene som ble generert i de tematiske gruppene trengte ytterligere spesifisering før de kunne bli til konkrete forpliktelser. Ifølge Advokatforeningen resulterte denne mangelen på ytterligere overveielse i vagt formulerte forpliktelser som manglet klare milepæler og resultater (både i utkastet og i den endelige handlingsplanen).²⁰

I tillegg var det liten oppfølging av sivilsamfunnets forslag og kommentarer. Mens KMD for eksempel publiserte et sammendrag av forslagene fra junimøtet,²¹ publiserte KMD deretter utkastet til handlingsplan uten å forklare interessenter hvordan disse forslagene ble omgjort til forpliktelser. Deretter, mens interessenter kunne gitt ytterligere kommentarer til utkastet til handlingsplan, publiserte KMD simplet den endelige planen uten noen begrunnelse for hvordan de ekstra kommentarene ble vurdert (selv om kommentarene selv ble publisert).²² For eksempel ble et forslag fra Nærings-, og fiskeridepartementet om full digitalisering av offentlige anskaffelser mottatt i den elektroniske kommentarperioden (etter juni 2018-møtet) og inkludert i utkastet til handlingsplan uten ytterligere konsultasjoner blant interessenter. Norsk arkivråd bemerket seinere at dette var en god idé, men ville ha foretrukket en mer detaljert beskrivelse av de planlagte aktivitetene.²³

For å løse disse manglene og ytterligere forbedre neste runde med samskaping, anbefaler IRM:

- Før starten av samskapingen kan interessenter gis mer detaljert bakgrunnsinformasjon om OGP-prosessen og den planlagte tidslinjen for utvikling av handlingsplanen.
- Gi mulighet for ytterligere vurdering av forslag når de første ideene er samlet. Mens samskappingsprosessen bidro til mye diskusjon på møtet i juni 2018, var det begrensede muligheter for interessenter til å i fellesskap konkretisere disse ideene til konkrete forpliktelser i utkastet til handlingsplan. Mange av ideene som fra gruppene på møtet i juni 2018 krevde imidlertid ytterligere bearbeidelse.
- Gi begrunnet svar på forslag og kommentarer fra sivilsamfunnet gjennom hele samskappingsprosessen og gi mer tid til både kommentarer og svar. Som nevnt ovenfor publiserte KMD et sammendrag av de viktigste ideene, men det er uklart hvordan KMD brukte disse ideene til å utforme utkast til forpliktelser. For å sikre mest mulig åpenhet, anbefales det at KMD publiserer en begrunnelse for beslutninger om inkludering eller utelukkelse av ulike forslag når de legger ut fremtidige utkast handlingsplaner. Dette vil også bidra til at Norge unngår å handle i strid med OGPs standarder for deltakelse og samskaping, som krever at myndigheter eller andre tydelig oppgir sin begrunnelse bak det endelige utvalget av forpliktelser som inngår i handlingsplanen.²⁴

- Til slutt er KMDs etablering av et nytt OGP-råd (etter slutføringen av den fjerde handlingsplanen) en positiv utvikling og kan gi bedre rom for å fremme sivilsamfunnets synspunkter under implementeringen av handlingsplanen. Som beskrevet ovenfor består det nye OGP-rådet utelukkende av ikke-statlige interessenter. Fremover anbefaler IRM også at det etableres et formelt multiinteressentforum med representasjon av offentlige interessenter for å bidra til å overvåke hele OGP-prosessen i Norge. Et formelt forum for flere kan bidra til å legge til rette for større sivilsamfunnsengasjement under samskapingen av fremtidige handlingsplaner. IRM anbefaler imidlertid i det minste at KMD sikrer at OGP-rådet er på plass før begynnelsen av fremtidige samskappingsprosesser.

Tabell 4: Offentlighetens innflytelse

Figuren under angir ulike potensial for involvering og deltakelse som sivilsamfunnet kan ha i OGP. Dette er basert på modellen til International Association for Public Participation (IAP2) «Spectrum of Participation».²⁵ For å være i OGPs ånd, bør de fleste land nå nivået som kjennetegnes av samarbeid.

Grad av innflytelse		Under utvikling av handlingsplan
Bemyndige	Regjeringen ga offentligheten muligheten til å bestemme innholdet.	
Samarbeide	Det var en grundig dialog OG offentligheten bidro til å sette dagsorden	
Involverer ²⁶	Regjeringen ga tilbakemelding på hvordan offentlige innspill ble vurdert.	
Konsultere	Offentligheten kunne komme med innspill.	✓
Informere	Regjeringen offentliggjorde informasjon om handlingsplanen.	
Ingen konsultasjon	Ingen konsultasjon	

OGP-deltakelse og standarder for samskaping

I 2017 vedtok OGP en standard for deltakelse og samskaping for å styrke deltakelsen fra sivilsamfunnet i alle stadier av utvikling og gjennomføring av handlingsplaner. Alle OGP-land forventes å oppfylle disse standardene. Standardene tar sikte på å heve ambisjoner og kvalitet på deltakelse under utvikling, implementering og evaluering av handlingsplanene.

Norge handlet i strid med OGP-prosessen under samskapingen av den fjerde handlingsplanen. Dette fordi det ikke er noe tegn på at regjeringen ga tilbakemeldinger til interessenter om hvordan deres forslag ble vurdert under samskapingen, enten offentlig gjennom Norges OGP-nettside eller direkte til forslagsstillere. Derfor oppfylte ikke Norge etter IRMs vurdering kravene som stilles til "involvering" på IAP2-spekteret (se tabell 4) under utviklingen av handlingsplanen.²⁷

Tabellen nedenfor gir en oversikt over IRMs vurdering av Norges oppfyllelse av samskappings- og deltakelsesstandardene.

Forklaring:

Grønn = Oppfyller standard

Gul = Delvis (det er tatt skritt for å oppfylle denne standarden, men standarden er ikke oppfylt)

Rød = Ingen tegn til handling

Interessentforum	Status
Ia. Forum etablert: Selv om det ikke fantes noe formelt forum for flere interessenter under utviklingen av Norges fjerde handlingsplan, ble	Gul

forpliktelsene diskutert i arbeidsgruppene på høringsmøtet i juni 2018. I juni 2019 etablerte KMD et nytt OGP-råd for å legge til rette for ikke-statlig tilsyn med handlingsplanen. OGP-rådet består av fem medlemmer, alle oppnevnt av KMD. OGP-rådet var ikke i funksjon under utviklingen av den fjerde handlingsplanen.	
1b. Hyppighet: Det var ikke noe interessentforum på plass under utviklingen av den fjerde handlingsplanen, og interessenter møttes en gang (i juni 2018) for å diskutere forslag til forpliktelser. Etter innleveringen av handlingsplanen har det så langt vært to møter mellom regjeringsrepresentanter og sivilsamfunnet for å diskutere implementeringen av handlingsplanen: 17. juni 2019 og 25. november 2019. OGP-rådet har møttes flere ganger separat, men referatene fra disse møtene er ikke offentlig tilgjengelige.	Rød
1c. Utvikling av samarbeidsmandat: Det fantes ikke noe interessentforum under utviklingen av den fjerde handlingsplanen, og KMD satte dagsorden for møtet i juni 2018. Medlemmene av det nye OGP-rådet utvikler i fellesskap sitt ansvar, men medlemmene utnevnes av KMD.	Rød
1d. Offentlig mandat: Informasjon om OGP-rådets medlemskap og styringsstruktur er bare delvis tilgjengelig på Norges OGP-nettside. ²⁸	Gul
2a. Interessentforum: På møtet i juni 2018, hvor den fjerde handlingsplanen skulle utvikles, deltok representanter fra myndigheter og ikke-statlige interessenter. Det nye OGP-rådet består utelukkende av ikke-statlige representanter (totalt fem). Konsultasjonsmøtet som ble avholdt for å utvikle den fjerde handlingsplanen var imidlertid for flere interessenter, da det involverte representanter fra regjeringen og det sivile samfunn.	Gul
2b. OGP-rådet består av ikke-statlige representanter. Det var imidlertid en stort sett jevn balanse mellom regjerings- og ikke-statlig deltakelse på høringsmøtet i juni 2018 for den fjerde handlingsplanen.	Gul
2c. Åpent valg: Det var ikke et formelt interessentforum på plass under utviklingen av den fjerde handlingsplanen. KMD utpekte medlemmene til det nye OGP-rådet. Men organisasjonen kunne selv foreslå sine egne kandidater til OGP-rådet.	Gul
2d. Regjeringsdeltakelse: Statssekretær Paul Chaffey deltok på interessentmøter i juni og november 2019, og på møtet i 2018.	Grønn
3a. Åpenhet: KMD tok imot innspill under høringsprosessen for den fjerde handlingsplanen fra sivilsamfunnet og andre utenforstående interessenter.	Grønn
3b. Ekstern deltakelse: Interesserte kunne sende inn ideer og kommentarer til den fjerde handlingsplanen på nettet. Muligheten for digital deltakelse under interessentmøtene har ikke blitt testet eller gjennomført. Under utviklingen av den fjerde handlingsplanen hadde interessenter mulighet til å sende inn forslag på nettet. ²⁹	Gul
3c. Referat: KMD publiserte et sammendrag av hovedideene fra de tre arbeidsgruppene på møtet i juni 2018. Referat fra interessentmøtet i juli 2019 er publisert, ³⁰ mens referat fra det andre møtet (november 2019) ikke er tilgjengelig.	Gul

Utvikling av handlingsplan	
4a. Åpenhet: Det er en dedikert OGP-nettside på regjeringens nettsider, der den viktigste informasjonen publiseres. ³¹ Den mest relevante informasjonen under samskappingsprosessen for den fjerde handlingsplanen ble gjort tilgjengelig på denne nettsiden.	Grønn
4b. Dokumentasjon på forhånd: KMD delte informasjon om OGP med interessenter før starten av samskappingsprosessen av den fjerde handlingsplanen i invitasjonen til møtet i juni 2018.	Grønn
4c. Bevisstgjøring: KMD inviterte relevante interessenter til å delta i samskapingen av den fjerde handlingsplanen.	Gul
4d. Kommunikasjonskanaler: KMD legger til rette for direkte kommunikasjon med relevante interessenter før og under utviklingen av den fjerde handlingsplanen. Det nye OGP-rådet vil bidra til å legge til rette for kommunikasjon mellom myndigheter og ikke-statlige aktører om OGP.	Grønn
4e. Begrunnelse: Etter konsultasjonsmøtet i juni 2018 publiserte KMD et sammendrag av ideer. KMD publiserte deretter et utkast til handlingsplan uten å gi forklaringer på hvordan det tok disse ideene med i vurderingen. ³² I tillegg publiserte KMD den endelige handlingsplanen uten å forklare hvordan andre forslag og kommentarer mottatt på utkastet til planen ble vurdert (selv om kommentarene ble publisert). ³³	Rød
5a. Repositorium: KMD har en dedikert OGP-nettside på www.open.regjeringa.no hvor den publiserer OGP-relaterte dokumenter og informasjon for den fjerde handlingsplanen (med unntak av begrunnet respons på forslag og kommentarer, som forklart ovenfor). Protokoller fra interessentmøtet i juli 2019 er tilgjengelig, men ikke for det andre møtet i november 2019. I skrivende stund (per august 2020) inneholder nettsiden ikke oppdateringer om statusen for forpliktelsene i handlingsplanen.	Gul

¹ Telefonintervju med Tom Arne Nygaard, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 12. mars 2020.

² IRM-forskeren deltok på disse møtene som observatør. Referat fra det første møtet, <https://open.regjeringa.no/> (besøkt 8. juni 2020), mens referat fra møtet 25 november 2019 ikke er lagt ut.

³ Det nye OGP-rådet inkluderte opprinnelig en representant fra Handelshøyskolen i Bergen, men denne personen trakk seg etterhvert, https://data.regjeringen.no/sru/organ/ORGAN_00001771_2015_01_01/false/visning

⁴ Ogp-rådet, <https://open.regjeringa.no/nyheter/nytt-ogp-rad/>

⁵ Ifølge telefonintervju med regjeringens kontaktperson 9. september 2020 og KMDs tildelingsbrev til OGP-rådet, datert 26 februar 2020, sendt til IRM-forskeren.

⁶ Norges fjerde handlingsplan, https://nettsteder.regjeringen.no/opengovernment/files/2019/03/H-2441-B_Norges-handlingsplan-4.pdf.

⁷ KMDs invitasjon til konsultasjonsmøte, <https://open.regjeringa.no/nyheter/invitasjon-til-mote-for-a-utvikle-forpliktelser-til-handlingsplan/>

⁸ IRM-forskeren deltok på dette møtet som observatør, med referat, https://open.regjeringa.no/files/2018/07/OGP_oppfolging_seminar_1.pdf, og liste over deltakere, <https://open.regjeringa.no/files/2019/07/Interessentforum-juni-2019-deltakerliste.pdf>.

⁹ Interessentforslag, <https://open.regjeringa.no/innsspill/>

¹⁰ KMD, <https://open.regjeringa.no/nyheter/oppsummering-fra-ogp-seminar-19-juni-2018/>

¹¹ Ytterligere forslag, <https://open.regjeringa.no/nyheter/orslag-til-forpliktelser-i-handlingsplan-4/>

¹² Utkast til handlingsplan, <https://open.regjeringa.no/nyheter/forslag-til-forpliktelser-i-handlingsplan-4/>

¹³ Norges OGP-nettside, flere kommentarer, <https://open.regjeringa.no/nyheter/sivilsamfunnsorganisasjonenes-innspill-til-handlingsplan-4/> Sammendraget, https://open.regjeringa.no/files/2018/07/OGP_oppsummering_gruppene.pdf

¹⁴ Publish What You Pay Norway <https://open.regjeringa.no/files/2018/10/PWYP-Innspill-til-OGP-fra-PWYP-Norge.pdf>

¹⁵ Telefonintervju med Mona Thowsen, PWYP Norge, 9. september 2020

¹⁶ KMD, Norges handlingsplan, <https://open.regjeringa.no/nyheter/norges-fjerde-ogp-handlingsplan/>

¹⁷ Disse to organisasjonene var Transparency International Norway og Norsk Presseforbund, side 14, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Norway_Midterm_Report_2016-2018_EN_0.pdf

-
- ¹⁸ IRM Sluttrapport Norge 2016–2018, side 28-30, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf
- ¹⁹ Advokatforeningen, https://open.regjeringa.no/files/2018/10/Advokatforeningen-Departementenes_utkast_til_forpliktelser.pdf
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ Sammendrag av forslag fra møtet i 2018, <https://open.regjeringa.no/nyheter/oppsummering-fra-ogp-seminar-19-juni-2018/>
- ²² KMD, Norges handlingsplan k, <https://open.regjeringa.no/nyheter/sivilsamfunnsorganisasjonenes-innspill-til-handlingsplan-4/>
- ²³ Denne kommentaren ble gitt i kommentarperioden på utkastet til handlingsplan (3-22 oktober 2018), <https://open.regjeringa.no/nyheter/sivilsamfunnsorganisasjonenes-innspill-til-handlingsplan-4/>
- ²⁴ IRM-veiledning om minimumsterskel for "involvere", <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>
- ²⁵ Se http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
- ²⁶ OGP's styringsartikler etablerer også krav til deltakelse og samskaping et land må oppfylle under utvikling og implementering av sin handlingsplan for å handle i henhold til OGP-prosessen. Basert på disse kravene har Norge handlet i strid med standarden under utviklingen av handlingsplanen for 2019 – 2021.
- ²⁷ IRM-veiledning, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>
- ²⁸ Norges OGP-mandat, på norsk, <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/ogp-radet/mandat-for-ogp-radet/id2577506/>
- ²⁹ Send inn forslag på nettet, <https://open.regjeringa.no/innspill/>
- ³⁰ Referat fra interessentmøte juli 2019, <https://open.regjeringa.no/nyheter/referat-fra-forste-mote-i-interessentforum/>
- ³¹ KMD, Nasjonal OGP-side, <https://open.regjeringa.no/>
- ³² KMD forslag til Norges handlingsplan, <https://open.regjeringa.no/nyheter/forslag-til-forpliktelser-i-handlingsplan-4/>
- ³³ KMD Norges handlingsplan, <https://open.regjeringa.no/nyheter/norges-fjerde-ogp-handlingsplan/>

IV. Forpliktelser

Alle land som deltar i OGP utvikler handlingsplaner med konkrete forpliktelser som går over en toårsperiode. Regjeringene begynner sine OGP handlingsplaner med å beskrive pågående innsats knyttet til åpenhet, inkludert spesifikke strategier og pågående reformer.

Forpliktelser bør være utformet på en måte som svarer til hvert lands omstendigheter og utfordringer. OGP-forpliktelser bør også være relevante for OGP-verdier som er beskrevet i *OGP-vedtektene* signert av alle OGP-deltakende land.¹ Indikatorer og metoder som brukes i IRM-forskningen finner du i IRM Procedures Manual.² Et sammendrag av nøkkelindikatorer som IRM vurderer finner du i vedlegget til denne rapporten.

Generell oversikt over forpliktelsene

Norges fjerde handlingsplan er organisert rundt tre temaer:

- Åpenhet i offentlig forvaltning (forpliktelsene 1 - 3)
- Åpne data og gjenbruk av offentlige data (forpliktelsene 4 og 5)
- Offentlige anskaffelser, informasjon om endelig reelt eierskap og antikorrupsjon (forpliktelsene 6 – 8).

Tre av de åtte forpliktelsene er relatert til forpliktelser fra forrige handlingsplan (2016-2018). Forpliktelsene én og tre er knyttet til en tidligere forpliktelse om å etablere et nytt system for offentlig elektronisk postjournal, mens forpliktelse nummer åtte (etablere et register over reelle rettighetshavere, et UBO-register) er en fortsettelse av utviklingen av et juridisk rammeverk som ble gjennomført under den forrige handlingsplanen. Forpliktelse åtte, om UBO-registeret, er også en oppfølging av sivilsamfunnets prioriteringer,³ og er den mest ambisiøse forpliktelsen i handlingsplanen. Noen av forpliktelsene viser til bærekraftsmålene, men dette er ikke et organiserende prinsipp for handlingsplanen.

¹ OGP: Styringsartikler 17. juni 2019, <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

² OGP-IRM-prosedyrer, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³ Tax Justice Network Norway og Transparency International har vært involvert i prosessen knyttet til en eventuell etablering av et UBO-register i årevis. De har også gitt kommentarer i offentlige høringer, og publisert rapporter om problemet, for eksempel en rapport om endelig eierskap, se <https://taxjustice.no/artikkel/ny-rapport-direkte-og-indirekte-eierskap>

I. Veiledning for å oppfylle plikten til journalføring og arkivering av dokumenter

Hovedmålet

Staten skal gi alle mulighet til både å kontrollere saksbehandlingen i offentlige virksomheter og til å delta i demokratiske prosesser. Innsyn i offentlige organers dokumenter krever at organene journalfører og arkiverer saksdokumenter og gir befolkningen innsyn i journalene. Med økende produksjon av digitale saksdokumenter og økende kommunikasjon av disse via e-post er det risiko for at digitale saksdokumenter verken blir journalført eller arkivert.

Utarbeide veiledere og opplæringsmateriell for statlige virksomheter om plikten til journalføring og arkivering.

Milepæler

- Kartlegge gjeldende veiledere, og kartlegge behov og problemområder (1. februar 2018 - 30. juni 2018).
- Utvikle krav til nytt veiledningsmateriell (30. juni 2018 - 30. september 2018)
- Produsere nye veilderere og opplæringsmateriell. Teste ut disse (1. oktober 2018 – 31. mars 2019)
- Ferdigstille veiledningsmateriellet (1. april 2019 til 1. juni 2019).

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevant:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt:	Mindre

Analyse av forpliktelsen

Denne forpliktelsen har som mål å forbedre arkiveringspraksisen hos norske offentlige myndigheter. Alle offentlige myndigheter i Norge er etter offentlighetsloven pålagt å arkivere innkommende og utgående dokumenter. I 2017 rapporterte imidlertid Riksrevisjonen at statlige myndighetsorganer ikke alltid etterlever kravet til journalføring og arkivering i tilstrekkelig grad.¹ Mangelfull journalføring kan for eksempel påvirke arbeidet til journalister negativt, siden disse er avhengige av fortløpende arkivering og oppdatert journalføring. Ifølge en representant for Kulturdepartementet forverres situasjonen ved kommunikasjon via e-post, der e-postene selv (ikke bare vedlegg) må arkiveres.²

Selv om Norge allerede har en god teknisk løsning for arkivering av dokumenter gjennom elnnsyn,³ har journalføring blitt praktisert ulikt blant de 121 statlige myndighetsorganene som nå bruker systemet.⁴ Ifølge Riksrevisjonens rapport fra 2017 er det for eksempel åtte av 17 norske departementer som ikke journalfører interne dokumenter.⁵

I henhold til denne forpliktelsen vil Kulturdepartementet kartlegge gjeldende retningslinjer og vurdere arkiveringsbehov og -praksis mellom offentlige organer. Funnene vil brukes til å utvikle nye retningslinjer og undervisningsmateriell, som så vil testes ut. Selv om forpliktelsen ikke direkte vil føre til publisering av informasjon, tar de nye retningslinjene sikte på å forbedre tilgjengeligheten av offentlige dokumenter gjennom bedre arkiveringspraksis. Forpliktelsen er derfor relevant for OGP-verdien for tilgang til informasjon. Det er verifiserbart om nye retningslinjer og undervisningsmateriell lages, men forpliktelsen mangler detaljer om den planlagte undersøkelsen av dagens praksis blant offentlige myndigheter.

Hvis de utvikles, kan de nye retningslinjene bidra til å standardisere journalføring og arkiveringspraksis hos norske myndigheter. Dette kan igjen forbedre offentlige myndigheters evne til å svare på innsynskrav

i tide og gi myndighetene bedre informasjon om hvordan de kan oppfylle sine forpliktelser til arkivering og journalføring. I tråd med handlingsplanen forventet Kulturdepartementet at undersøkelsen av dagens praksis var ferdig innen 30 juni 2018, at veiledere ferdigstilles innen 1. juni 2019, i forkant av handlingsplanens ikrafttredelse (1. juli 2019). Ifølge Norsk Journalistlag er det lite sannsynlig at utviklingen av retningslinjer alene er tilstrekkelig for å endre situasjonen.⁶ Siden denne forpliktelsen kun tar små skritt mot bedre arkiveringspraksis, anses den potensielle effekten som begrenset.

Etter at veiledningsmaterialet er testet og ferdigstilt, anbefaler IRM å gjennomføre oppfølgingsaktiviteter for å sikre at dette etterleveres av offentlige myndigheter. Videre anbefaler IRM at det nye materialet inkluderer veiledning for offentlige myndigheter om journalføring og svar på innsynskrav under COVID-19-pandemien. Regjeringen kan vurdere å samarbeide med Norsk Journalistlag for å i fellesskap utvikle disse retningslinjene på for en styrket arkiveringspraksis under pandemien.

¹ Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>, besøkt 24. april 2020.

² Telefonintervju med Magnar Nordtug, Kulturdepartementet, 26. mars 2020

³ For mer informasjon, se: <https://einnsyn.no/sok?sort=>

⁴ Riksrevisjonen (2017), Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>, besøkt 24. april 2020.

⁵ Ibid, s. 86

⁶ Uttalelse fra representant for Norsk Journalistlag på interessentmøte for gjennomføring av den fjerde handlingsplanen, 25. november 2019.

2. Tilgjengeliggjøring av energistatistikk

Hovedmål

Norge er en stor energinasjon, og energiproduksjonen er viktig for inntekter og arbeidsplasser. Energistatistikk er ofte teknisk, og ikke alltid brukervennlig og lett tilgjengelig. Å gjøre energistatistikk bedre tilgjengelig for allmennheten.

Det er laget nye nettsider, med en lettfattelig og brukervennlig oversikt over norsk energiproduksjon, både fornybar energi og petroleum.

Milepæler

Ingen milepæler oppgitt

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevante:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt:	Begrenset

Analyse av forpliktelsen

Ifølge Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) står petroleumssektoren for 15 prosent av Norges BNP, mens landet er den tiende største oljeeksportøren og den tredje største gassprodusenten i verden.¹ Denne forpliktelsen har som mål å øke tilgjengeligheten til statistikk over norsk energiproduksjon. Spesielt har kommunikasjonsenheten i Olje- og energidepartementet som mål å øke tilgjengeligheten av informasjon på to ulike nettsteder, en dedikert til petroleum² og en til fornybar energi.³

Olje- og energidepartementet publiserer allerede informasjon knyttet til petroleumsproduksjon, men ikke til fornybar energi. Ifølge en representant for Olje- og energidepartementet,⁴ vil denne forpliktelsen innebære å finne måter å publisere kompleks energirelatert informasjon på. Hovedmålet er at denne informasjonen blir forståelig for et allment publikum, snarere enn å tilgjengeliggjøre energistatistikk som åpne data til journalister, forskere og andre spesialister.⁵ Derfor planlegger departementet å forbedre den eksisterende nettsiden om petroleumsproduksjon og å samtidig lansere et lignende nettsted for fornybar energi. Forpliktelsen er relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon, siden den tar sikte på å forbedre kvaliteten og tilgjengeligheten av statistikk knyttet til disse to områdene. Selv om potensielle forbedringer på nettstedet og lanseringen av det nye nettstedet er verifiserbare, spesifiserer handlingsplanen ikke hvilke forbedringer som er planlagt, utover "grafikk og andre pedagogiske instrumenter".

Samlet sett kan denne forpliktelsen øke tilgjengeligheten av Norges energistatistikk ved å gjøre informasjon mer forståelig for allmennheten, inkludert unge studenter (som ifølge handlingsplanen synes å være en målgruppe for forpliktelsen). Mangelen på detaljer om hvordan Olje- og energidepartementet planlegger å gjøre denne informasjonen mer forståelig, gjør imidlertid at vi vurderer den potensielle effekten som begrenset.

¹ EITI Norge, Oversikt over, <https://eiti.org/norway>

² Norsk Petroleum, <https://www.norskpetroleum.no/>

³ Energifakta Norge, <https://energifaktanorge.no/>.

⁴ Telefonintervju med Trude Nagell, Olje- og energidepartementet, 26.

⁵ Ibid.

3. e-innsyn og potensiale for å utbre e-innsyn i kommunal sektor

Hovedmål

KMD ber Difi om å foreta en kartlegging av potensialet for å utbre elnnsyn- løsningen i kommunal sektor. Mange kommuner benytter allerede nettbaserte løsninger for publisering av elektronisk journal. Kartleggingen bør kunne gi oversikt over hvilke kommuner som i dag har alternative løsninger for publisering og innsyn og hvilke som ikke har slike løsninger i det hele tatt. Kartleggingen bør kunne omtale kommunenes forutsetninger for å ta i bruk fellesløsningen og de administrative og økonomiske konsekvenser av å ta det i bruk, både for eierne av løsningen og for den enkelte kommune.

Kartlegging av potensialet for å utbre elnnsyn-løsningen i kommunal sektor.

Svaret på kartleggingen vil ikke bidra til å løse problemet, men svaret på kartleggingen vil gi departementet et bedre grunnlag for å avgjøre hvordan utbredelse av elnnsyn i kommunal sektor bør innrettes, med tanke på økt antall kommuner som har innsynsløsninger.

Milepæler

Kartlegging (2019)

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevante:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt:	Begrenset

Analyse av forpliktelsen

I forpliktelse to i Norges tredje handlingsplan (2016-2018) lanserte Digitaliseringsdirektoratet (tidligere Difi) elnnsyn som ny plattform for elektronisk offentlige postjournal. elnnsyn økte tilgjengeligheten av elektronisk journalføring sammenlignet med det tidligere offentlige elektroniske journalsystemet.¹ Denne plattformen brukes imidlertid ikke i dag av kommuner (unntatt Oslo). Med elnnsyn på plass, søker denne forpliktelsen å samle kunnskap om mulig bruk blant norske kommuner. Kvaliteten på og tilgjengeligheten av journalførte dokumenter i kommunene varierer betydelig, og kommunene mangler en systematisk arkiveringspraksis.² I tråd med forskriften etter offentleglova, er det ikke obligatorisk for kommunene å publisere sine postlister på nettet.³ For statlige myndigheter er elnnsyn gratis å bruke, mens kommunene vil måtte betale Digitaliseringsdirektoratet for denne tjenesten.

Som del av denne forpliktelsen vil Digitaliseringsdirektoratet gjennomføre en undersøkelse blant norske kommuner for å analysere hvordan disse i dag publiserer sine journal-lister. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vil bruke undersøkelsens resultater til å avgjøre hvordan man best kan utvide e-tilgangen i kommunal sektor, med sikte på å øke antall kommuner som tilbyr slik tilgang. Selv om undersøkelsen i seg selv ikke direkte vil føre til større tilgang på offentlig informasjon, kan den bidra til at flere norske kommuner gir elektronisk tilgang til sine registre. Derfor er forpliktelsen relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon.

Den planlagte undersøkelsen kan gi KMD bedre forståelse av hvordan det kan forbedre arkiveringspraksisen i norske kommuner. Men den potensielle effekten av denne forpliktelsen er begrenset, siden undersøkelsen bare vil tjene som et internt diagnostisk verktøy for regjeringen. Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag har tidligere uttrykt at det bør være obligatorisk for kommunene å publisere sine journal-lister. Dette kan gjøres ved å endre forskriften

knyttet til offentleglova, hovedsakelig ved å legge til regioner og kommuner som offentlige myndigheter forpliktet til å offentlig journalføring.⁴

IRM anbefaler regjeringen å igangsette en juridisk gjennomgang for å styrke og harmonisere krav til journalføring for kommuner og statlige myndigheter. I likhet med forpliktelse én (som gjaldt arkiveringspraksis blant statlige organer), anbefaler IRM også å utarbeide retningslinjer for norske kommuner om å opprettholde god arkiveringspraksis under COVID-19-pandemien.

¹ IRM, Norge sluttrapport 2016–2018, side 13, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

² Telefonintervju med Stein Magne Os, Digitaliseringsdirektoratet, 26. mars 2020

³ Offentleglova, se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-17-1119>

⁴ Brev sendt fra de tre organisasjonene til regjeringen som en del av høringsprosessen for utvikling av den fjerde handlingsplanen, 18. oktober 2018.

4. Gjennomføre en strategi for åpne kulturdata

Hovedmålet

Åpne kulturdata vil kunne bidra til bedre tjenester, rikere opplevelser og økt effektivisering og verdiskaping. Forutsetningen er at dataene finnes, er lett tilgjengelige både for mennesker og maskiner, og at de enkelt kan viderebrukes og sammenstilles med andre data i nye kontekster. Det viktigste kulturinstitusjonene kan bidra med, er å tilby mer data og bedre data, dvs. mer konsistente og standardiserte data, og å gjøre dataene åpent tilgjengelig. På kulturfeltet setter opphavsretten grenser for tilgjengeliggjøring av data med nyere kulturinnhold, som digitale fotografier, digitale bøker mv. Personvern hensyn setter også grenser for tilgjengeliggjøring, og er særlig aktuelt på arkivfeltet.

Kultursektoren skal ha en kultur for transparens og åpenhet der data som hovedregel aktivt gjøres åpent tilgjengelig. Prioriterte datasett i kultursektoren skal identifiseres, dokumenteres og gjøres tilgjengelige som åpne data. Standarder og autoritetsregistre skal være identifisert og implementert.

Prioriterte kulturdata blir tilgjengelig for bruk både for å utvikle tjenester, gi rikere opplevelser og økt verdiskaping og effektivisering.

Milepæler

- Relevante standarder er kartlagt og identifisert (1. mars 2018 – 31. desember 2019)
- Anbefalinger for tilgjengeliggjøring av kulturdata er formulert og publisert (1. mars 2018 – 31. desember 2019)
- Relevante autoritetsregistre er kartlagt og identifisert (1. mars 2018 - 31. desember 2019)

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan:

<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMS vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevans:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt	Begrenset

Analyse av forpliktelsen

Med denne forpliktelsen har Kulturdepartementet mål om å koordinere offentlige myndigheters innsats for å identifisere og publisere prioriterte datasett i kultursektoren som åpne data. Det finnes et bredt spekter av kulturelle datasett, inkludert databaser om fotografer¹, protokoller om utvandring,² en database over sovjetiske krigsfanger i Norge,³ og norsk språkbank.⁴ Men ikke alle disse dataene er for øyeblikket tilgjengelige i åpent format, og datasettene er spredt blant en rekke kilder.

I tillegg til å identifisere prioriterte datasett i samråd med andre offentlige myndigheter, skal forpliktelsen også bidra til å utvikle anbefalinger for å gjøre kulturdata mer offentlig tilgjengelig, samt undersøke ulike «autoritetsregistre». Dette arbeidet vil i hovedsak bli utført av Riksarkivet, Nasjonalbiblioteket, Riksantikvaren og Kulturrådet, som har dannet et samarbeidsforum.⁵

Identifisering og publisering av prioriterte kulturdatasett i åpent format gjør forpliktelsen relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon. Hvis dette gjennomføres fullt ut, kan denne forpliktelsen være et første skritt mot mer standardiserte og mer åpne kulturdata i Norge. I februar 2020 publiserte Kulturrådet anbefalinger på vegne av arbeidsgruppen for å gjøre kulturdata offentlig tilgjengelig.⁶ Fremover kan Kulturdepartementet og arbeidsgruppen vurdere å samarbeide med organisasjoner som er aktive innen kultur, som Fortidsminneforeningen, for å bidra til å prioritere og fremme viktige datasett.

-
- ¹ Kultur Nav, <https://kulturnav.org/508197af-6e36-4e4f-927c-79f8f63654b2>
- ² Protokoller om utvandring, <http://emigrant.arkivverket.no/>
- ³ Digitalarkivet, <https://www.digitalarkivet.no/source/100073>.
- ⁴ Norges språkbank, <https://www.nb.no/sprakbanken/en/sprakbanken/>
- ⁵ Telefonintervju med Inger Lise Kurseth, Kulturdepartementet, 26. mars 2020.
- ⁶ Anbefalinger fra Kulturrådet, 27. februar 2020.

5. Digitale plan- og byggesaksprosesser med tilrettelagt veiledning og arealprofiler

Hovedmål

Manglende tilrettelagt statistikk og analyser om arealsituasjon og arealutvikling. Mangelfulle modeller, standarder og grensesnitt mellom ulike system og i forhold til ulike brukergrupper.

Mangelfullt tilrettelagt veiledning som grunnlag for medvirkning, tidlig konfliktavklaring og gode digitale planprosesser.

Utarbeide standarder, spesifikasjoner, veiledning og eksempler for digitaliserte og transparente plan- og byggesaksprosesser. Støtte FoU prosjekter, pilotering og demonstratorer. Tilrettelegge relevant og detaljert statistikk for samfunns- og arealplanlegging Tilrettelegge for bedre selvbetjeningsløsninger for offentlige kartdata, plandata, bygnings- og eiendomsinformasjon.

Bedre kunnskapsgrunnlag og tydeligere arealplaner, bedre grunnlag for medvirkning, bedre og mer målrettet veiledning, tidlig konfliktavklaring, mer forutsigbare prosesser for arealbruk og utbygging.

Milepæler

- Digitale planregistre, økt dekningsgrad i kommunene (1. juni 2015 – 31. desember 2019)
- Mal og modell for digitale planbestemmelser (1. februar 2017 – 31. desember 2019)
- Arealprofiler – tilrettelagt statistikk for kommuneplanlegging (1. mars 2018 – 31. desember 2022)
- Digitalt tilrettelagt veiledning for arealplanlegging (1. august 2018 – 31. desember 2022)

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på

<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevans:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt:	Begrenset

Analyse av forpliktelsen

Denne forpliktelsen tar sikte på å forbedre plan- og byggesaksprosesser ved å utarbeide standarder, spesifikasjoner, veiledning og eksempler på åpne og digitale planprosesser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) planlegger å utarbeide digitale retningslinjer for arealplanlegging innen 2023.¹

De viktigste lovene som er relevante for arealplaner er geodataloven, plan- og bygningsloven og matrikkelloven. I en stortingsmelding fra 2017 fant KMD at norske byer og kommuner trengte bedre arealprofiler.² I en rapport om arealprofiler ble det foreslått ulike indikatorer for hvordan dette kunne oppnås og måles.³ For tiden er datasett knyttet til arealplanlegging i Norge spredt på en rekke ulike databaser. For eksempel er kart og eiendomsversikt tilgjengelig hos Statens kartverk,⁴ og data om kulturminner er tilgjengelig i en database som administreres av Riksantikvaren.⁵ På denne bakgrunn planlegger KMD å samle inn arealprofiler på kommunalt og regionalt nivå, og standardisere informasjonen i dem, for eksempel endringer i arealbruk, bygging, kulturminner etc. Ifølge stortingsmeldingen kan arealprofiler føre til bedre planprosesser.⁶

Forpliktelsen søker å gi publikum bedre tilgang til detaljert statistikk om kommunal og regional arealplanlegging, herunder bygnings- og eiendomsinformasjon. Den planlegger også å gjøre planprosesser mer åpne. Den er derfor relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon. Ifølge stortingsmeldingen⁷ og handlingsplanen kan bedre tilgang til arealprofiler føre til økt deltakelse i planprosesser, men dette er ikke spesifikt nevnt i forpliktelsen. De planlagte resultatene er for det meste verifiserbare, som de

digitale arealprofilene, mal og modell for digitale planbestemmelser, og informasjon om kommunale planprosesser. Milepælene er imidlertid vagt formulert, og noen vil overskride sluttdatoen for handlingsplanen.

Forbedret statistikk om for eksempel arealbruk kan føre til en mer nyansert debatt om endringer i arealbruk fra landbruk til næringsutvikling. (Noen av de beste områdene for landbruket er kommersielt mer attraktive å bruke til å bygge kjøpesentre etc.). I tillegg kan forbedrede arealprofiler på tvers av norske kommuner bidra til å redusere risikoen for å bygge hus i områder som er sårbare for flom eller hvor det kan oppstå leirras.⁸ Gitt forpliktelsens ambisiøse natur og mangel på detaljer i milepælene, er det vanskelig å vurdere den potensielle effekten som bedre enn begrenset.⁹

¹ Ifølge referat fra interessentmøte, 25. november 2019. Handlingsplanen viser imidlertid den offisielle sluttdatoen for denne forpliktelsen som 31. desember 2022.

² Stortingsmelding: "Berekraftige byar og sterke distrikt", se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>

³ Rapport fra 2018, https://www.regjeringen.no/contentassets/f0d114f429fd48f38009ba584b88669e/rapport_arealprofiler_ramboll2018.pdf

⁴ Statens kartverk, www.seeiendom.no

⁵ Riksantikvaren, <https://miljoatlas.miljodirektoratet.no/MAKartWeb/KlientFull.htm?>

⁶ Stortingsmelding "Berekraftige byar og sterke distrikt" <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>, Side 8

⁷ Stortingsmelding "Berekraftige byar og sterke distrikt", se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>, Side 8

⁸ Arealprofiler, se, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/RRLk7A/seks-bygninger-og-en-hund-tatt-av-flere-jordras-i-alta>

⁹ I mars 2020 sendte IRM-forskeren en epost til kontaktpersonene for denne forpliktelsen i KMD og ble videresendt til to seniorrådgivere som ikke har svart på IRM-forskerens telefonhenvendelser.

6. Effektivisere og forbedre offentlige anskaffelser ved å heldigitalisere anskaffelsesprosessen

Hovedmål

«Offentlige anskaffelsesprosesser er bare delvis digitalisert – gevinstpotensialet er ikke utnyttet.

Gi mer effektive anskaffelser og enklere prosesser, fjern tidstyver, gi bedre behovsdekning og bedre regelverksetterlevelse.»

Milepæler

Ingen milepæler oppgitt. Ifølge handlingsplanen vil forpliktelsen løpe fra 2018 til 2024.

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på

<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevante:	Tilgang til Informasjon
Potensiell innvirkning:	Mindre

Analyse av forpliktelsen

Denne forpliktelsen tar sikte på full digitalisering av offentlige anskaffelser med det formål å sørge for økt effektivitet og åpenhet. I Norge legges anbud ut på portalen doffin.no, administrert av Digitaliseringsdirektoratet. Dokumentene som tilbydere må fremvise (for eksempel skatteoppgjør) er imidlertid ikke alltid digitalisert, ikke alltid oppdatert, og kan være mulige å forfalske.¹ Derfor planlegger Digitaliseringsdirektoratet å innføre et system kalt eBevis i anskaffelsesprosessen i Norge. Den største fordelen med eBevis vil være at økonomisk informasjon om budgivere (betalte skatter, merverdiavgift etc.) vil være tilgjengelig og oppdatert regelmessig, i stedet for med betydelige forsinkelser (som ofte er tilfellet i dag).²

Full digitalisering av innkjøpsprosessen er relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon. Selv om denne forpliktelsen er verifiserbar, mangler forpliktelsen noen milepæler eller målbare aktiviteter som ville gitt en bedre konkretisering av tiltakene og resultatene. I tillegg forventes forpliktelsen å gå fra 2018 til 2024, langt utover 2021-sluttdatoen for handlingsplanen.

eBevis kan bidra til å gjøre innkjøpsprosessen heldigital og samtidig gi oppdatert informasjon på aggregert nivå og i sanntid. Det er i allmennhetens interesse at mer informasjon om offentlige anskaffelser blir tilgjengeliggjort for journalister, forskere og andre interesserte parter.³ Det er imidlertid ikke klart fra forpliktelsesteksten eller fra intervjuet hvordan dette vil skje, og det er heller ikke klart hva som vil bli oppnådd innen den toårige tidsrammen for handlingsplanen (2019-2021). Derfor er det vanskelig å vurdere den potensielle virkningen av forpliktelsen (som skrevet i handlingsplanen) som bedre enn begrenset.

Ifølge en rapport fra 2019 er ikke data på doffin.no for øyeblikket tilgjengelig i åpent format. Fremover anbefaler IRM derfor at det sørges for at dataene er tilgjengelige i åpent format og følger Open Contracting Partnerships Open Contracting Data Standard.⁴⁵ Etter Open Contracting Partnerships anbefalinger om håndtering av innkjøp under COVID-19-pandemien, anbefaler IRM å samle inn og tydelig merke alle kontraktsprosesser og budsjettlinjer som er relatert til COVID-19 i doffin.no-portalen for å sikre høy kvalitet, åpne og fullstendige data om nødkontrakter og anbud.⁶

¹ Telefonintervju med André Hoddevik, Digitaliseringsdirektoratet, 30 mars 2020.

² Ibid.

³ Telefonintervju med Tor Dølvik, Transparency International Norway, 28. Mars 2020.

⁴ Transparency International Latvia, Transparency International Litauen og Open Knowledge Sweden (2019), Åpne data og politisk integritet i Norden, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf, pg 52.

⁵ Åpen standard for kontraktsdata: Dokumentasjon, <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>

⁶ Open Contracting Partnership: Emergency procurement for COVID-19: Buying fast, smart, and open, <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/covid19/>

7. Forebygge korrupsjon

Hovedmål

- «1) Systematisering og støtte opp om mer og bedre dialog mellom myndighetene og publikum for å forebygge korrupsjon, bl.a. ved å bedre koordineringen av informasjon til befolkningen om myndighetenes tiltak for antikorrupsjon
- 2) Bedre informasjonstilgangen til publikum om hvilke krav som stilles til godt antikorrupsjonsarbeid og konsekvensen ved mangelfull gjennomføring eller brudd på regelverket. Arbeide for å gjøre risiko- og trusselvurderinger innen antikorrupsjonsfeltet bedre kjent for publikum.»

Milepæler

Kommentar fra Justisdepartementet i handlingsplanen:

«Det er vanskelig å angi milepæler for dette arbeidet, fordi oppstarttidspunkt er satt til januar 2019. Første punkt blir sannsynligvis å lage en skisse for videre arbeid, der milepæler vil fremgå.»

For hele teksten i denne forpliktelsen, vennligst se Norges handlingsplan på <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Nei
Relevans:	Uklart
Potensiell effekt	Ingen

Analyse av forpliktelsen

Denne forpliktelsen tar sikte på å styrke dialogen om antikorrupsjon blant offentlige myndigheter og mellom disse og offentligheten. Norge får høy skåre i indekser om korrupsjon: Landet er rangert som nummer sju av 193 land i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index for 2019,¹ og har vært blant de ti beste de siste ti årene.² Det norske sivilsamfunnet har imidlertid hevdet at en antikorrupsjonspolicy er nødvendig for å styrke regjeringens antikorrupsjonsarbeid.³ I 2019 ble det etablert et samarbeidsforum med representanter fra flere norske departementer og offentlige etater.⁴ Formålet med forumet er å forbedre koordineringen av statlig antikorrupsjonsarbeid, og flere offentlige institusjoner har møttes flere ganger for å diskutere sitt arbeid. Ifølge en representant fra Justisdepartementet er det som et neste skritt planlagt å lansere en plattform for å informere publikum om antikorrupsjonstiltak, selv om dette ikke er angitt i forpliktelsesteksten.⁵

Forpliktelsen mangler spesifikke aktiviteter som ville gjort en vurdering av gjennomføringen mulig. Justisdepartementet bemerker at den første aktiviteten trolig vil innebære å skissere videre arbeid (som vil omfatte å identifisere milepæler). Mens forpliktelsen krever styrket dialog mellom myndighetene og offentligheten, samt tilgang til informasjon om arbeid for å bekjempe korrupsjon, handler forpliktelsen i praksis først og fremst om koordinering mellom offentlige myndigheter. Den inneholder ikke tiltak for faktisk endring av retningslinjer og/eller lovgivning. Teoretisk sett kan denne forpliktelsen føre til mer offentlig tilgjengelig informasjon om antikorrupsjonstiltak, men arbeidet ser ut til å hovedsakelig fokusere på å forbedre koordineringen av antikorrupsjonsarbeid blant offentlige myndigheter. I tillegg gjør mangelen på verifiserbare eller målbare aktiviteter det vanskelig å vurdere forpliktelsens potensielle effekt.

Etter at Justisdepartementet har bestemt konkrete aktiviteter for denne forpliktelsen, anbefaler IRM å utarbeide en omfattende antikorrupsjonsstrategi for Norge i samarbeid med sivilsamfunnet.

¹ Transparency International, Norge, <https://www.transparency.org/en/countries/norway>

² Handelsøkonomi, Norge Korrupsjonsrangering, <https://tradingeconomics.com/norway/corruption-rank>

³ Telefonintervju med Tor Dølvik, Transparency International Norway, 28. mars 2020.

⁴ Referat fra interessentoforum, 25. november 2019. Samarbeidsforumet omfatter representanter fra Justisdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Politidirektoratet og KRIPOS.

⁵ Telefonintervju med Mona Ransedokken, Justis- og sikkerhetsdepartementet, 1. april 2020.

8. Etablere offentlig register over reelle rettighetshavere

Hovedmål

«Etablere et offentlig tilgjengelig register over reelle rettighetshavere. Etablere et offentlig tilgjengelig register over reelle eiere. Økt åpenhet om eierskapet og kontrollen i selskaper og foretak i Norge motvirker risikoen for misbruk av selskapene mv. til bl.a. korrupsjon og økonomisk kriminalitet ved at muligheten for å bruke selskaper til å skjule eierskap og transaksjoner, svekkes.»

Milepæler

Ingen milepæler oppgitt

For hele teksten i denne forpliktelsen, se Norges handlingsplan på

<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

IRMs vurdering	
Verifiserbar:	Ja
Relevans:	Tilgang til informasjon
Potensiell effekt	Transformative

Analyse av forpliktelsen

Denne forpliktelsen tar sikte på å etablere et offentlig tilgjengelig register om reelle rettighetshavere (UBO) for selskaper registrert i Norge. Dette er en fortsettelse av en forpliktelse i den tredje handlingsplanen (2016-2018) som resulterte i et lovforslag om UBO-registeret. I juni 2018 leverte regjeringen et lovforslag til¹ Stortinget som ble behandlet i Stortingets finanskomite ved utgangen av den tredje handlingsplanperioden.² I mars 2019 vedtok Stortinget Lov om register over reelle rettighetshavere, som lovfester kravet om et offentlig tilgjengelig register i brukervennlig format.

Denne forpliktelsen er relevant for OGP-verdien tilgang til informasjon, og er viktig når det gjelder bekjempelse av hvitvasking av penger, skatteunndragelse og økonomisk kriminalitet. Selv om etableringen av et offentlig tilgjengelig eierskapsregister er verifiserbart, gir ikke forpliktelsen detaljer om hvordan det vil bli opprettet, eller egenskapene og funksjonaliteten til det nye registeret. Ifølge en representant fra Finansdepartementet vil departementet gi en offentlig etat i oppdrag å utvikle den tekniske løsningen i registeret, mens departementet vil utstede forskrifter.³

Når det blir etablert, kan det offentlige UBO-registeret forbedre åpenheten og tilgangen til informasjon om reelt eierskap i Norge betydelig og vil oppfylle en langsiktig prioritet for det sivile samfunn i Norge.⁴ Men det norske sivilsamfunnet har kritisert loven, da bare aksjonærer som eier mer enn 25 prosent av aksjene vil bli registrert, og utenlandske fond med indirekte eierskap i norske selskaper ikke vil fremgå av registeret.⁵

Lov om register over reelle rettighetshavere skal følges opp med forskrifter om registeret, som tekniske detaljer for tilgang til informasjonen. information.⁶ IRM anbefaler følgende neste trinn:

- Sørg for at dataene publiseres i åpent format og bruker Beneficial Ownership Data Standard (utviklet av Open Ownership). Dette vil kunne styrke anvendbarheten av informasjonen og oppfylle globale normer.⁷
- Introduser mekanismer for å verifisere nøyaktigheten av informasjonen som presenteres i UBO-registeret. Flere OGP-medlemmer, som Danmark og Slovakia, har allerede utviklet verifiseringsmekanismer for sine registre.⁸

¹ Lovforslag, på norsk, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-20172018/id2604993/>

² Uavhengig rapporteringsmekanisme, Norge sluttrapport 2016–2018, Pg 29, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Norway_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

-
- ³ Telefonintervju med Tobias Brynhildsen, Finansdepartementet, 28. mars 2020.
- ⁴ Telefonintervju med Ingrid Hjertaker, Skatterettferdighet Norge, 1. april 2020.
- ⁵ Utgitt av Tax Justice Network Norway, <https://taxjustice.no/artikkel/faktaark-reelle-rettighetshavere>
- ⁶ Transparency International Latvia, Transparency International Litauen og Open Knowledge Sweden (2019), Åpne data og politisk integritet i Norden, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/NB7_OD4PI_Final_cmp.pdf, Pg 59.
- ⁷ Standard for fordelaktig eierskapsdata, <http://standard.openownership.org/en/0.2.0/primer/whatisthebods.html>
- ⁸ Kristine Frivold Rørholt, Update: Beneficial ownership register act, Wikborg Rein <https://www.wr.no/aktuelt/update-beneficial-ownership-register-act/>

V. Generelle anbefalinger

Denne delen av rapporten har som formål å bidra til utviklingen av neste handlingsplan og veilede gjennomføringen av gjeldende handlingsplan. Den er delt inn i to deler: 1) IRMs anbefalinger for å forbedre prosess og handlingsplaner i Norge, og 2) en vurdering av hvordan regjeringen har fulgt opp tidligere IRM-anbefalinger.

5.1 IRMs hovedanbefalinger

Anbefalinger for utviklingen av neste handlingsplan	
1	Gi ytterligere muligheter for interessenter til å i fellesskap diskutere og definere utkast til forpliktelser. Publisert begrunnelsen bak hvordan forslag og kommentarer ble vurdert.
2	Vurder OGP-rådet som et forum for flere interessenter for å føre tilsyn med OGP-prosessen, blant annet under samskaping.

Gi ytterligere muligheter for interessenter til å i fellesskap diskutere og definere omfanget og utkast til forpliktelser. Publisert begrunnelsen bak hvordan forslag og kommentarer ble vurdert.

Sammenliknet med prosessen som ledet frem til den tredje handlingsplanen, ble Norges fjerde handlingsplan i større grad et resultat av samskaping. Spesielt var sivilsamfunnet mer involvert, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ga interesserte flere muligheter til å være med på å forme innholdet i handlingsplanen enn tidligere. En utfordring gjenstår imidlertid i å omsette dette engasjementet i mer ambisiøse og konkrete forpliktelser. Mens møtet i juni 2018 la til rette for at interessenter kunne legge frem sine forslag, er det sannsynlig at de foreløpige ideene som ble generert på dette møtet krevde ytterligere utvikling for å bli konkrete forpliktelser. For neste handlingsplan, når ulike ideer er samlet inn, anbefaler IRM at det blir gitt bedre muligheter for interessenter til å samarbeide om videreutvikling fra ideer til utkast til forpliktelser.

Da KMD publiserte et sammendrag av hovedideene som kom frem på møtet i juni 2018, la departementet også ut et utkast til handlingsplan for innspill, uten å forklare hvordan den hadde vurdert de ulike ideene. IRM anbefaler KMD å publisere en forklaring på hvordan de tok sine beslutninger om inkludering eller utelukkelse av ulike forslag når fremtidige utkast til handlingsplaner publiseres. Dette vil også bidra til å sikre at Norge unngår å handle i strid med OGP-prosessen, som krever at regjeringer eller andre interessenter tydelig begrunner det endelige utvalget av forpliktelser.¹

Vurder OGP-rådet som et forum hvor flere interessenter skal føre tilsyn med OGP-prosessen, blant annet under samskaping.

KMDs etablering av et nytt OGP-råd (etter slutføringen av den fjerde handlingsplanen) er en positiv utvikling som kan legge til rette for større samfunnstilsyn under planens gjennomføring. OGP-rådet består i dag av fem ikke-statlige interessenter oppnevnt av KMD. IRM anbefaler å fortsette å benytte OGP-rådet under samskapingen av fremtidige handlingsplaner, og ikke bare under gjennomføringen av gjeldende plan. I denne forbindelse kan Norge og KMD vurdere å konvertere OGP-rådet til et formelt interessentforum (MSF) med representasjon fra de implementerende departementene og etatene, i tillegg til de eksisterende ikke-statlige representantene. Å ha et formelt forum på plass i samarbeidsperioden kan bidra til mer dialog mellom myndigheter og ikke-statlige interessenter og legge til rette for større engasjement fra det sivile samfunn og bredere medeierskap av de resulterende forpliktelsene. Forumet kan for eksempel bidra til å utvikle en konsultasjonsstrategi og proaktivt kommunisere informasjon om OGP-prosessen (for eksempel tidslinjen, hvordan man kan involveres og mekanismer for tilbakemelding). Det kan også bidra til å sikre at Norge overholder OGP-oppdaterte standarder for deltakelse og samskaping, som ber deltakerlandene om å få på plass et forum for flere interessenter på den best mulige måten.² IRM anbefaler også å sørge for at OGP-rådet er på plass før starten av samskapingen.

Utviklingen av den fjerde handlingsplanen viste at det potensielt er en viss spenning mellom forventningene og kravene til samskaping understreket av OGP og regelmessige styringsprosedyrer som vanligvis følges av regjeringen. På høringsmøtet i juni 2018 foretrakk noen interessenter at et forslag skulle offentliggjøres av regjeringen, og at de igjen kunne svare på det gjennom en offentlig høring.³ IRM anbefaler at det reformerte OGP-rådet (bestående av paritet av regjerings- og ikke-statlige representanter) kan etablere blandede arbeidsgrupper på de viktigste områdene rundt hvilke forpliktelser som skal utarbeides, og bygge en konsultasjonsplan rundt det, inkludert offentlige høringer og regional oppsøkende virksomhet.

Anbefalinger for utforming av neste handlingsplan	
1	Forbedre forpliktelsene ved å inkludere milepæler med målbare resultater og klare aktiviteter.
2	Iverksett begynnende tiltak for å etablere et åpent lobbyregister.
3	Fortsett med å utvide arkiveringsplikten for statlige myndigheter og kommuner.

Forbedre forpliktelsene ved å inkludere milepæler med målbare resultater og klare aktiviteter.

I den fjerde handlingsplanen har bare halvparten av de åtte forpliktelsene milepæler, og i noen tilfeller har disse milepælene en tidsramme som starter før handlingsplanens startdato for 2019 og strekker seg langt utover sluttdatoen i 2021. I tilfeller der forpliktelser inkluderer milepæler, er de fleste vagt formulert og ikke spesifiserte eller målbare. Denne mangelen på målbare aktiviteter og resultater gjør det vanskelig å forstå og vurdere ambisjonsnivået og tiltenkte endringer forpliktelsene skal lede til. I fremtidige handlingsplaner anbefaler IRM å gi (så nøyaktig som mulig) mer detaljerte beskrivelser av de planlagte aktivitetene og forventede resultater. Mange forpliktelser i den fjerde handlingsplanen (særlig forpliktelse seks om digitalisering av offentlige anskaffelser) begynte før den offisielle oppstarten av handlingsplanen (2019) og skal avsluttes etter den handlingsplanens avslutning (2021). Når man ser på eksisterende tiltak, anbefaler IRM å tydelig beskrive de tiltenkte endringene som vil skje innenfor handlingsplanens offisielle tidsramme. Bedre utformede forpliktelser vil øke sannsynligheten for vellykket implementering og bidra til at potensielt ambisiøse aktiviteter blir gjennomført.

Iverksett begynnende tiltak for å etablere et åpent lobbyregister.

Norges politiske system er preget av lite korrupsjon og høy tillit. Selv om åpenhet om lobbyvirksomhet har fått lite oppmerksomhet i Norge hittil, har det blitt et viktig tema i Europa. Finland forpliktet seg eksempelvis til å etablere et lobbyregister i sin fjerde OGP-handlingsplan,⁴ og Latvia innførte en etikkodeks i sin tredje handlingsplan, som regulerer interessekonflikter og relasjoner med lobbyister for embetsmenn.⁵ Norge kan vurdere å bruke fremtidige OGP-handlingsplaner for å ta innledende skritt for å utvikle et åpent register med informasjon om samhandling mellom lobbyister og offentlige tjenestemenn, regjeringsmedlemmer og politikere. Dette kan innebære en forpliktelse om å gjennomføre en grundig vurdering av lobbyvirksomhet i Norge i samarbeid med eksperter på området. Dette for å bedre forstå potensiell risiko ved mangel på regulering og åpenhet på dette området, herunder faren for politisk korrupsjon. Et mulig eksempel på en lignende foreløpig aktivitet er Finlands vurdering, gjennomført som en del av landets andre handlingsplan (2015-2017), av at det var behov for å etablere et lobbyregister. Den påfølgende rapporten om lobbyregistre i utvalgte land bidro til Finlands forpliktelse i den fjerde handlingsplanen om å etablere et lobbyregister.⁶

Fortsett med å utvide arkiveringsplikten for statlige myndigheter og kommuner

I neste handlingsplan kan Norge vurdere å kombinere og videreføre forpliktelse én om arkivering og journalføring med forpliktelse tre, om utbredelse av elnnsyn blant kommunene. Det er godt dokumentert at praksisen med arkivering og journalføring, både på statlig⁷ og kommunalt⁸ nivå, varierer. I henhold til forskriften etter offentliglova er det ikke obligatorisk for kommuner og fylker å offentliggjøre journal-lister internt, mens statlige offentlige myndigheter har denne forpliktelsen.⁹ Gitt den økte kompleksiteten forbundet med arkivering og økning i volumet av dokumenter, anbefaler IRM at regjeringen gjennomfører en juridisk gjennomgang for å styrke og harmonisere arkiveringskravene til

kommuner og statlige myndigheter. I tillegg til å gjøre det obligatorisk for kommunene å publisere journal-listene på nettet, indikerer den varierende statlige praksisen at en lovendring er nødvendig, et syn som også fremmes av sivilsamfunnet.¹⁰ Dette kan i betydelig grad forbedre tilgangen til informasjon.

5.2 Svar på tidligere IRMs hovedanbefalinger

Myndigheter er pålagt å svare på IRMs hovedanbefalinger. Denne delen gir en oversikt over hvordan myndighetene fulgte opp IRMs anbefalinger og hvordan anbefalingene ble innlemmet i neste handlingsplan.

Tidligere hovedanbefalinger fra IRM-rapport

Anbefaling		Førte den til endringer i OGP-prosessen?
1	Når handlingsplanen utarbeides, må forpliktelsene ha så konkrete ambisjoner og aktiviteter som mulig. Regjeringens egevaluering må være grundig for alle forpliktelser.	X
2	Multiinteressentengasjement og konsultasjon bør forbedres ved å legge til rette for nettkonsultasjon og utvidelse av deltakelse ved å fremme OGP på andre måter utover regjeringens OGP-nettsted. For å signalisere høyere ambisjoner og kanskje fremme bredere engasjement fra det sivile samfunn, bør regjeringen vurdere aktivt å involvere statsministerens kontor.	✓
3	Regjeringen bør jobbe for en felles og høy standard for åpne data, og gjennom dette sette en felles standard for åpne data i alle departementer og på tvers av OGP-forpliktelser. Dette bør gjennomføres med involvering fra næringsliv og sivilsamfunn.	X
4	Etablering av et offentlig eierskapsregister kan styrke antikorrupsjonsarbeidet og bidra til mer åpenhet rundt offentlige anskaffelser i kommunal sektor. Effekten kan styrkes ytterligere dersom det utvikles et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunenes sentralforbund og noen utvalgte kommuner.	✓
5	Arkiverings- og journalføringspraksiser bør gjennomgås på tvers av departementer og sektorer for å sikre en bedre og mer helhetlig praksis. For eksempel bør det vurderes om det skal stilles krav til journalføring av interne dokumenter og publisering av fulltekstversjoner.	✓

Av de fem hovedanbefalingene fra IRMs fremdriftsrapport 2016 – 2017 var tre enten delvis eller helt inkludert i den fjerde handlingsplanen. Når det gjelder anbefaling én, inkluderer mange forpliktelser i den fjerde handlingsplanen ikke milepæler og oppgir ofte ikke de forventede endringene og resultatene. I tillegg er det planlagt at mange milepæler skal fullføres før den offisielle starten av handlingsplanperioden. Selv om fremdriften i forpliktelsene har vært diskutert på interessentmøtene, er det for tiden ingen egen vurderingsrapport eller oppdatert sporing av forpliktelser på Norges OGP-nettside. For anbefaling to har det for utviklingen av den fjerde handlingsplanen vært større grad av samskaping i forhold til tidligere handlingsplaner, men ikke helt på den måten som er anbefalt. Onlinekonsultasjoner er for eksempel ikke utviklet, og statsministerens kontor har ikke vært involvert. Offentlige standarder for

åpne data (anbefaling tre) synes ikke å ha blitt vurdert, selv om åpne data er relevante for flere forpliktelser i den fjerde handlingsplanen.

Anbefaling fire ble delvis integrert gjennom inkludering av forpliktelse seks (digitalisering av offentlige anskaffelser). Dette er først og fremst et moderniseringstiltak snarere enn et forsøk på å forbedre tilgangen til informasjon knyttet til anskaffelser, og sivilsamfunnet har stilt spørsmål om mangel på tilgjengelighet av slike data.¹¹ anbefaling fem om arkiveringspraksis i departementene ble delvis innlemmet i forpliktelse én om utvikling av retningslinjer for arkivering og journalføring.

¹ IRM-veiledning om minimumsterskel, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>

² OGP-deltakelse og samskappingsstandarder, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

³ Dette er basert på IRM-forskerens deltakelse og notater fra det aktuelle møtet, bekreftet med telefonintervjuedata fra KMDs Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 12. mars 2020, og telefonintervju med Tor Dølvik, Transparency International Norway, 28. mars 2020.

⁴ OGP handlingsplan 2019-2023 Finland, 24. september 2020, side 12,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_EN.pdf

⁵ IRM: Latvias fremdriftsrapport 2017–2019, side 21, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/07/Latvia_Implementation_Report_2017-2019_EN.pdf

⁶ Lobby register systems research report, https://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/selvitys-tarkasteli-lobbarirekisterin-kansainvalisia-esimerkkeja-rekisteroitava-tieto-toimivuuden-perusta

⁷ Dokument 03:10 (2016–2017), Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

⁸ Rapport fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av kartlegging av arkiveringspraksis i norske kommuner.

⁹ Offentleglova, på norsk, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-17-1119>.

¹⁰ Norsk Journalistlag på interessentmøte om gjennomføringen av den fjerde handlingsplanen, 25. november 2019, og brev fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforenng, og Norsk Journalistlag sendt som en del av høringsprosessen for utvikling av den fjerde handlingsplanen, 18. 2018.

¹¹ Telefonintervju med Tor Dølvik, Transparency International Norway, 28. mars 2020.

VI. Metode og kilder

IRM-rapporter blir skrevet av forskere som er basert i hvert enkelt OGP-land. Alle IRM-rapporter gjennomgår en grundig kvalitetskontroll for å sikre høy standard.

Analysen av hvordan tiltakene som listes i OGP-handlingsplanene lykkes i gjennomføringen bygger på en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse og tilbakemelding fra møter med ikke-statlige organisasjoner. IRM-rapportene bygger på regjeringens egevaluering og andre vurderinger av gjennomføringen, fra sivilsamfunnet, privat sektor eller internasjonale organisasjoner.

Hver IRM-forsker gjennomfører intervjuer med relevante organisasjoner og interessenter for å sikre en best mulig fremstilling av implementeringen. Som en følge av tids- og budsjettbegrensninger kan ikke IRM konsultere alle interesserte eller påvirkede parter. I noen land vil det være nødvendig å sikre statlige så vel som ikke-statlige informanters anonymitet, og IRM forbeholder seg muligheten til å beskytte informantenes anonymitet. IRM oppfordrer sterkt til at et utkast av hver rapport underlegges en offentlig kommentarrunde (høringsrunde).

Denne kvalitetssikringen, inkludert prosedyren for å innarbeide mottatte kommentarer, er detaljert beskrevet i del 3 av IRMs manual.

Intervjuer og innspill fra interessenter

I utvelgelsen av intervjuobjekter, ble det forsøkt å inkludere de mest relevante. Noen av interessentene som ble intervjuet dekket to eller flere forpliktelser. På grunn av COVID-19 pandemien ble intervjuer utført via telefon- eller videosamtaler, og ytterligere informasjon ble innhentet via e-post. Intervjuede interessenter inkluderer:

- Telefonintervju med regjeringskontakt Tom Arne Nygaard, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 12. mars 2020.
- Telefonintervju med Magnar Nordtug, Kulturdepartementet, 26. mars 2020.
- Telephone intervju med Trude Nagell, Olje- og energidepartementet, 26. mars 2020.
- Telefonintervju med Stein Magne Os, Digitaliseringsbyrået, 26.mars 2020.
- Telefonintervju med Inger Lise Kurseth, Kulturdepartementet, 26. mars 2020.
- Telefonintervju med Tor Dølvik, Transparency International Norway, 28.mars 2020.
- Telefonintervju med Tobias Brynhildsen, Finansdepartementet, 28. mars 2020
- Telefonintervju med André Hoddevik, Digitaliseringsdirektoratet, 30. mars 2020.
- Telefonintervju med Mona Ransedokken, Justis- og sikkerhetsdepartementet, 1.april 2020.
- Telefonintervju med Ingrid Hjertaker, Tax Justice Network Norge 1. april 2020
- E-postutveksling med Ina Lindahl Nyrud, Norsk Journalistlag, 2. april 2020.

COVID-19-pandemien skapte vanskeligheter med å nå ut til noen intervjuobjekter da prioriteten i regjeringen endret seg radikalt på dette tidspunktet. Ingen fokusgrupper med interessentmøter ble holdt. IRM-forskeren deltok på det første møtet for samskapingsprosessen for den fjerde handlingsplanen i juni 2018 som observatør, samt det påfølgende interessentforumet i november 2019. Dette ga IRM-forskeren verdifull innsikt i prosessen, mens vurderinger fra deltakerne på disse møtene har bidratt til å vurdere flere av forpliktelser i denne rapporten.

Om den uavhengige rapporteringsmekanismen

For myndighetene, sivilsamfunnet og privat sektor er IRM et viktig middel for å kunne følge utviklingen i forvaltningen og gjennomføringen av OGP-handlingsplanene på en årlig basis. Forskningsdesign og kvalitetskontroll av disse rapportene står det internasjonale ekspertpanelet (IEP) for. IEP består av eksperter på åpenhet, deltakelse, ansvarlighet og samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder.

Det nåværende ekspertpanelet består av:

- César Cruz-Rubio
- Mary Franco
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

I nært samarbeid med hver enkelt forsker leder en liten stab basert i Washington DC rapportene gjennom IRM-prosessen. Spørsmål og kommentarer om denne rapporten kan stiles til staben på irm@opengovpartnership.org.

Vedlegg I. Indikatorer for forpliktelser

Alle land som deltar i OGP utvikler handlingsplaner med konkrete forpliktelser som går over en toårsperiode. Regjeringene begynner sine OGP-handlingsplaner med å beskrive pågående innsats knyttet til åpenhet, inkludert spesifikke strategier og pågående reformer.

Forpliktelser bør være utformet på en måte som svarer til hvert lands omstendigheter og utfordringer. OGP-forpliktelser bør også være relevante for OGP-verdier som er beskrevet i *OGP-vedtektene* signert av alle landene som deltar i OGP.¹ Indikatorer og metoder som brukes i IRM-forskningen finner du i IRM Procedures Manual.² Et sammendrag av nøkkelindikatorer som IRM vurderer finner du nedenfor:

Verifiserbarhet:

- Ikke spesifikt nok til å verifisere: Mangler de skriftlige målene og foreslåtte aktivitetene den klarheten og de detaljene som skal til for at implementering kan verifiseres objektivt gjennom en løpende vurdering?
- Spesifikk nok til å verifisere: Er de skriftlige målene og foreslåtte aktivitetene tilstrekkelig klare og detaljerte slik at implementering kan verifiseres objektivt gjennom en senere vurdering?
- **Relevans:** Denne variabelen evaluerer forpliktelsens relevans for OGP-verdier. Basert på en nærlesning av forpliktelsesteksten som angitt i handlingsplanen, er de veiledende spørsmålene for å fastslå relevans:
 - Tilgang til informasjon: Vil regjeringen utlevere mer informasjon eller forbedre kvaliteten på informasjonen som er offentliggjort?
 - Deltakelse: Vil regjeringen skape eller forbedre muligheter eller evner for publikum til å påvirke beslutninger eller retningslinjer?
 - Offentlig ansvarlighet: Vil regjeringen skape eller forbedre offentlighetens muligheter til å holde tjenestemenn ansvarlige for sine handlinger?
- **Potensiell innvirkning:** Denne variabelen vurderer den potensielle virkningen av forpliktelsen, hvis den fullføres som skrevet. IRM-forskeren bruker teksten fra handlingsplanen til å:
 - Identifisere det sosiale, økonomiske, politiske eller miljømessige problemet;
 - Etablere status quo i begynnelsen av handlingsplanen; Og
 - Vurdere i hvilken grad forpliktelsen, hvis implementert, vil påvirke ytelsen og takle problemet.
- **Fullføring:** Denne variabelen vurderer forpliktelsens implementering og fremgang. Denne variabelen vurderes på slutten av handlingsplansyklusen i landets IRM-implementeringsrapport.
- **Har den bidratt til å åpne regjeringen?:** Denne variabelen forsøker å gå utover å måle resultater og effekt til å se på hvordan den statlige praksisen som følge av forpliktelsens implementering har endret seg på områder som er relevante for OGP-verdier. Denne variabelen vurderes på slutten av handlingsplansyklusen i landets IRM-implementeringsrapport.

Hva gjør en resultatorientert forpliktelse?

Et resultatorientert forpliktelse har større potensial til å være ambisiøs og implementeres. Den beskriver tydelig:

1. **Problem:** Hva er det økonomiske, sosiale, politiske eller miljømessige problemet? Heller dette enn å beskrive et administrativt problem eller verktøy. (F.eks. er "Feil allokering av velferdsmidler" mer nyttig enn "mangler et nettsted.")
2. **Status quo:** Hva er status quo for det politiske spørsmålet i begynnelsen av en handlingsplan? (F.eks. "26 prosent av rettslige korrupsjonsklager behandles ikke for øyeblikket.")
3. **Endring:** I stedet for å angi foreløpige resultater, hva er det endelige resultatet som forventes fra forpliktelsens implementering? (F.eks. «Dobling av svarprosenten på informasjonsforespørsler" er et sterkere mål enn å "publisere en protokoll for svar.")

Stjernemerkede forpliktelser

En forpliktelse som blir stjernemerket (☆), er en spesielt god forpliktelse som for å stimulere til gode forpliktelser blant OGP-deltakende land gis ytterligere forklaring. Stjernemerkede forpliktelser anses som eksemplariske OGP-forpliktelser. For å motta en stjerne, må en forpliktelse oppfylle flere kriterier.

- Potensiell stjerne: forpliktelsens utforming bør være **verifiserbar, relevant for** OGP-verdier, og **potensielt** ha sterk og varig effekt.
- Regjeringen må gjøre betydelige fremskritt på denne forpliktelsen i gjennomføringsperioden for handlingsplanen, og bli vurdert til å være langt på vei eller helt ferdigstilt.

Disse variablene vurderes på slutten av handlingsplansyklusen i landets IRM-implementeringsrapport.

¹ OGP: Styringsartikler 17. juni 2019,

<https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

² Ogp IRM prosedyrer, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>