

Mekanismen för oberoende rapportering (IRM): Sverige utformningsrapport 2019–2021

IRM-personal

Innehållsförteckning

Sammanfattning: Sverige

I. Inledning

II. Bakgrund gällande öppen förvaltning i Sverige

III. Ledarskap och flerpartsprocess

IV. Åtaganden

1. En nationell handlingsplan för öppna data
2. Tillgängliggörande av öppna data som bäst kan bidra till nytta för samhället
3. Främja förmågan att bedriva öppen och datadriven innovation i samverkan mellan forskning, näringsliv och civilsamhälle
4. Dialog med civilsamhället om möjligheterna med digitalisering, öppna data och samverkan

V. Allmänna rekommendationer

VI. Metodik och källor

Bilaga I. Åtagandeindikatorer



Sammanfattning: Sverige

I Sveriges fjärde handlingsplan ingår åtaganden vad gäller att skapa en nationell handlingsplan för öppna data, publicera prioriterade dataset samt stödja datadriven innovation och användning. Merparten av dessa åtaganden omfattas av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet, och det fanns begränsade möjligheter för icke-statliga berörda parter att lämna synpunkter gällande handlingsplanen. I framtiden skulle Sverige kunna överväga att använda kommande handlingsplaner för att hantera transparens kring data om offentlig upphandling och lobbyverksamhet.

Open Government Partnership (OGP) är ett globalt partnerskap som för samman aktörer som vill reformera förvaltningen samt ledare inom civilsamhället för att skapa handlingsplaner som gör stater mer inkluderande, lyhörda och ansvariga. Mekanismen för oberoende rapportering (IRM) övervakar alla handlingsplaner för att säkerställa att stater lever upp till sina åtaganden. Sverige anslöt sig till OGP år 2011. Sedan dess har man genomfört tre handlingsplaner. I denna rapport utvärderas utformningen av Sveriges fjärde handlingsplan.

Generell översikt över handlingsplanen

Sverige fortsätter att ligga i topp internationellt när det gäller transparens och korruptionsbekämpning. Den fjärde handlingsplanen fokuserar på öppna data, inklusive datadriven innovation och digitalisering av den offentliga sektorn.

Utvecklingsarbetet kring Sveriges fjärde handlingsplan leddes av en oberoende tredjepartskonsult och bestod till största delen av enkäter och individuella intervjuer med berörda parter. Det finns emellertid inget som tyder på att några öppna samråd ägde rum där berörda parter kunde lägga fram sina förslag om vad som skulle ingå i handlingsplanen.

Infrastrukturdepartementet ansvarar för Sveriges deltagande i OGP, och åtagandena i handlingsplanen består till stor del av befintliga verksamheter som omfattas av det arbete som utförs av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), vilken sorterar under departementet. Åtagandena innebär att man föreslår en nationell handlingsplan för öppna data, tillgängliggör prioriterade dataset, uppmuntrar datadrivna innovationslösningar för samhällsutmaningar samt diskuterar digitaliseringen av den offentliga sektorn med civilsamhället.

Tabell 1. I korthet

Deltar sedan: 2011
Handlingsplan under granskning: 4
Rapporttyp: Utformning
Antal åtaganden: 4

Utveckling av handlingsplanen

Finns ett flerpartsforum: Nej
Nivå gällande inflytande från allmänheten: Påverka
Ågerade i strid mot OGP-processen: Ja

Utformning av handlingsplanen

Åtaganden relevanta för OGP-värden: 4 (100 %)
Omvälvande åtaganden: 0
Potentiellt stjärnmärkta åtaganden: 0



Tabell 2. Anmärkningsvärda åtaganden

Beskrivning av åtagande	Hur man går vidare	Status i slutet av genomförandet
Åtagande 1: En nationell handlingsplan för öppna data	För att maximera den nya nationella handlingsplanen för öppna data rekommenderar IRM fortlöpande samråd med dataanvändare under genomförandet, inklusive civilsamhällesorganisationer och experter på öppna data. IRM rekommenderar även att man ökar medvetenheten kring och främjar användningen av denna handlingsplan bland offentliga myndigheter med ansvar för att tillgängliggöra data.	Notera att detta kommer att bedömas i slutet av handlingsplancykeln.

Rekommendationer

IRM:s rekommendationer syftar till att ge råd gällande utvecklingen av nästa handlingsplan samt vägledning gällande genomförandet av den nuvarande handlingsplanen. För ytterligare information gällande nedanstående rekommendationer, se avsnitt V: Allmänna rekommendationer

Tabell 3. Fem centrala rekommendationer från IRM

Genomföra formella och regelbundna samråd med berörda parter för att underlätta samverkan kring framtida OGP-åtaganden.
Inrätta ett flerpartsforum för att övervaka OGP-processen samt skapa en databas på nätet för all OGP-relaterad information i Sverige
Förbättra utformningen av åtaganden genom att inkludera milstolpar med mätbara utfall och tydliga resultat
Vidta åtgärder för att utveckla en central portal för öppna data gällande offentlig upphandling för att säkerställa att data finns tillgängliga i ett öppet format
Vidta inledande åtgärder för att upprätta ett öppet register över lobbyverksamhet

OM IRM

OGP:s mekanism för oberoende rapportering (IRM) bedömer utvecklingen och genomförandet av de nationella handlingsplanerna för att därmed främja dialog mellan berörda parter samt förbättra ansvarsskyldighet.

I. Inledning

Open Government Partnership är ett globalt partnerskap som för samman aktörer som vill reformera förvaltningen samt ledare inom civilsamhället för att skapa handlingsplaner som gör stater mer inkluderande, lyhörda och ansvariga. Dessa åtaganden i handlingsplanen kan bygga vidare på befintliga insatser, identifiera nya moment för att slutföra pågående reformer eller initiera insatser inom ett helt nytt område. OGP:s mekanism för oberoende rapportering (IRM) övervakar alla handlingsplaner för att säkerställa att stater slutför sina åtaganden. Civilsamhället och ledare inom den statliga förvaltningen använder dessa utvärderingar för att reflektera över sina egna framsteg samt avgöra huruvida insatser har påverkat människors liv.

Sverige anslöt sig till OGP år 2011. Denna rapport omfattar utvecklingen och utformningen av Sveriges fjärde handlingsplan för 2019–2021.

OGP:s mekanism för oberoende rapportering har genomfört denna utvärdering. IRM syftar till att främja fortlöpande dialog kring utvecklingen och genomförandet av framtida åtaganden. En fullständig beskrivning av IRM:s metodik finns tillgänglig på <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

II. Bakgrund gällande öppen förvaltning i Sverige

Sverige fortsätter att ligga i topp internationellt när det gäller transparens och korruptionsbekämpning. Den fjärde handlingsplanen fokuserar på öppna data, inklusive datadriven innovation och digitalisering av den offentliga sektorn. Det finns fortfarande utrymme för förbättringar i Sverige när det gäller insyn i lobbyverksamhet, offentlig upphandling samt offentliggörande av tillgångar för offentliga tjänstemän.

Transparens och tillgång till information (juridiskt ramverk och praxis)

Sverige har en lång tradition av statlig transparens och tillgång till information som sträcker sig tillbaka ända till 1766 års Tryckfrihetsförordning. Enligt 1949 års Tryckfrihetsförordning har allmänheten rätt att få tillgång till officiella handlingar som har inkommit till eller producerats av staten.¹ Medborgare kan överklaga statliga beslut att inte lämna ut begärd information till Justitieombudsmannen som sedan avkunnar sitt beslut. Sverige rankades på fyrtionde plats av 128 länder i Centre for Law and Democracys rankning Global Right to Information (RTI) och fick där 101 av 150 möjliga poäng.² Enligt slutsatserna i RTI finns det ett antal områden som kan förbättras i svensk lagstiftning gällande tillgång till information och de rör begäransförfaranden, undantag och avslag samt främjande insatser.

Öppna data

Sverige rankas högt internationellt när det gäller digital kompetens. Det svenska civilsamhället är aktivt, teknikinriktat och har under de senaste åren försökt att popularisera begreppet öppna data bland allmänheten och offentliga tjänstemän. Sveriges portal för öppna data (dataportal.se) innefattar data inom områden så som utbildning, hälsa och miljö.³ Sverige rankades på plats 14 av 114 länder i 2016 års Open Data Barometer, även om denna rankning var lägre jämfört med tidigare år.⁴ I 2019 års Open Data Maturity Report från European Data Portal kategoriserades Sverige dock fortfarande som en "följare" bland EU:s medlemsländer vad gäller öppna data.⁵ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) skapades i september 2018 under Infrastrukturdepartementet. DIGG har till uppgift att främja Sveriges digitala omvandling av offentlig förvaltning samt hantera den offentliga förvaltningens behov av öppna data.⁶ DIGG tog över arbetet gällande öppna data från Riksarkivet samt arbetet gällande vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn från Tillväxtverket.⁷

År 2011 utvecklade Utrikesdepartementet och Sida portalen openaid.se, vilken gör det möjligt för allmänheten att spåra när, till vem och för vilka ändamål bistånd har utbetalats och med vilka resultat.⁸ Data på openaid.se publiceras i enlighet med IATI-standarden (International Aid Transparency Initiative) och portalen gör det även möjligt för allmänheten att ge direkt feedback till Sida.⁹

Öppna data har inkluderats i Sveriges tidigare OGP-handlingsplaner och är ett fokusområde i den fjärde planen. Enligt åtagande 2 från Sveriges tredje handlingsplan (2016–2018) lyckades Riksarkivet avsevärt öka både antalet tillgängliga dataset på dataportal.se samt antalet besökare på portalen.¹⁰ DIGG är starkt involverad i Sveriges fjärde handlingsplan (2019–2021), där åtagandena omfattar utarbetandet av en nationell handlingsplan för öppna data (åtagande 1), stöd till tillgängliggörande av data av högt värde (åtagande 2) samt främjande av datadriven innovation (åtagande 3).

Medborgerliga och politiska rättigheter samt medborgerligt utrymme

Sverige har en stark tradition att respektera medborgerliga och politiska rättigheter, yttrandefrihet och oberoende medier. CIVICUS Monitor rankar situationen för civilsamhället eller det medborgerliga utrymmet i Sverige så som "öppet".¹¹ Sverige hamnar på fjärde plats globalt i 2020 års World Press Freedom Index från Reporters Without Borders (ned från tredje plats i 2019 års rapport).¹² Sverige fick också maximalt antal poäng i Freedom Houses 2020 års Freedom in the World Index inom områdena medborgerliga och politiska rättigheter, politisk pluralism och deltagande.¹³ Enligt åtagande 4 i den tredje handlingsplanen införde Sverige ett nytt format för

samråd mellan staten och civilsamhället, så kallade "sakråd", och staten institutionaliserade formellt sakråd som en del av sin uppsättning samrådsmetoder.¹⁴ Åtagande 4 i den fjärde handlingsplanen uppmanar till dialoger mellan civilsamhället och staten för att hantera digitaliseringens utmaningar, i synnerhet i samband med öppna data, innovation och samverkan, bland annat genom sakråd.

Som svar på covid-19 utfärdade den svenska regeringen en förordning som förbjuder evenemang och folksamlingar som inkluderar fler än 50 personer "för närvarande" och som även gör det möjligt för lokala tjänstemän att begränsa även mindre sammankomster.¹⁵ Regeringen har också infört rekommendationer som förväntas respekteras av befolkningen, företag och myndigheter.¹⁶ Regeringen har emellertid inte infört några större lockdowns.

Ansvarsskyldighet och antikorrupktion

Sverige fortsätter att rankas högt i de flesta internationella studier gällande upplevd korrupktion. Landet rankades på fjärde plats av 198 länder i Transparency Internationals 2019 års Corruption Perception Index (där Sverige fick 85 av 100 möjliga poäng).¹⁷ År 2016 blev Sverige det första landet i Skandinavien att anta en särskild lag för att ge skydd åt visselblåsare, vilken innefattar skydd mot vedergällning för anställda, rätten att rapportera en rad brott samt ersättning för orättvis uppsägning och andra personalåtgärder.¹⁸ EU:s visselblåsardirektiv från 2019 kräver vidare att alla medlemsstater senast i december 2021 införlivar dessa bestämmelser i sina nationella juridiska och institutionella ramverk.¹⁹ I juni 2020 lade en utredningskommitté fram ett förslag till en ny svensk visselblåsarlag, vilken skulle ersätta den befintliga lagen.²⁰

Lobbyverksamhet regleras för närvarande inte i Sverige och det finns ingen särskild skyldighet att registrera lobbyister eller rapportera kontakter mellan lobbyister och offentliga tjänstemän.²¹ Sverige publicerar för närvarande inga dataset gällande lobbyverksamhet i landet.²² TI och Open Knowledge Sweden har noterat att det fortfarande finns problem i Sverige gällande "rotation mellan politiska poster på hög nivå och storföretag" samt att många tidigare riksdagsledamöter börjar arbeta i lobbybranschen efter att ha lämnat politiken.²³ De noterar även att riksdagen är motvillig när det gäller att lagstifta om ökad transparens gällande lobbyverksamhet samt att riksdagsledamöter har olika åsikter i frågan.²⁴

Partifinansiering i Sverige regleras genom Lagen om statligt stöd till politiska partier (1972, ändrad 2018), Vallagen (2005, ändrad 2019) samt Lagen om insyn i finansiering av partier (2018, ändrad 2019).²⁵ Enligt studier från Open Knowledge Sweden och TI Latvia sätter svensk lagstiftning få gränser vad gäller både inkomster och utgifter för partier samt kräver inte att det finns något centralt register över finansiering av politisk verksamhet.²⁶ De svenska politiska partiernas rapportering är begränsad till inkomster och täcker inte deras utgifter, tillgångar eller skulder.²⁷ Dessutom finns det inga särskilda krav på att informationen skall vara i ett öppna dataformat,²⁸ och beloppen i enskilda donationer och givarnas identitet måste begäras separat från Kammarkollegiet.²⁹

Enligt Lagen om offentlig upphandling (ändrad 2016) kan endast parter med legitima intressen få tillgång till information om leverantörer och anbud fram till dess att beslut om tilldelning har fattats.³⁰ Svensk offentlig upphandling är i mycket hög grad decentraliserad och det är inte obligatoriskt att publicera kungörelser av upphandlingar och andra dokument på central nivå.³¹ De flesta upphandlande myndigheter använder sig i stället av privata publiceringstjänster för att publicera anbudshandlingar.³² Sverige är det enda land i Europa som inte har någon offentligt ägd databas för anbud, vilket innebär att staten måste köpa upphandlingsdata från privata aktörer.³³

För att implementera EU:s fjärde direktiv mot penningtvätt utfärdade Sverige i augusti 2017 den nya Lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt Lagen om registrering av verkliga huvudmän måste juridiska personer inhämta och lämna tillförlitlig information till Bolagsverket om sina faktiska huvudmän samt hur stort deras intresse är i den juridiska personen. Företagsinformation, inklusive huvudmän, är offentligt tillgänglig i det register som förs av Bolagsverket.³⁴ För att få information om huvudmannaskap i ett maskinläsbart format måste användare dock betala för ett paket motsvarande 6250 kronor (cirka 600 euro).³⁵

Budgettransparens

I International Budget Partnerships (IBP) 2019 års Open Budget Survey fick Sverige 86 av 100 poäng vad gäller transparens, vilket motsvarade en tredje plats av 117 länder.³⁶ Sveriges resultat ligger långt över det globala genomsnittet (45) samt genomsnittet inom OECD (68). Sverige fick 19 av 100 poäng vad gäller allmänhetens deltagande i budgetprocessen (jämfört med genomsnittet i världen och OECD på 14 respektive 23 poäng). I synnerhet noterar IBP att allmänheten har för närvarande få möjligheter att delta i utarbetandet och genomförandet av budgetar.³⁷

År 2018 fann TI och Open Knowledge Sweden att tillgängliga data om Sveriges statsbudget och utgifter helt och hållet överensstämmer med standarder gällande öppna data.³⁸ Den fullständiga föreslagna statsbudgeten för varje räkenskapsår såväl som ändringar publiceras på den svenska regeringens webbplats i Excel-format.³⁹ Dessutom publicerar Ekonomistyrningsverket (ESV) varje månad information om statliga utgifter i Excel-format samt publicerar oberoende månatliga prognoser gällande statsbudgeten.⁴⁰

¹ Tryckfrihetsförordningen, 1949, https://www.right2info.org/laws/Sweden_freedom_Press_act.pdf

² Global Right to Information Rating, Sweden, <https://www.rti-rating.org/country-data/Sweden/>

³ <https://opnadata.se/#noscroll>

⁴ Open Data Barometer, Global Report, <https://opendatabarometer.org/4thedition/report/>

⁵ European Data Portal, Open Data Maturity Report 2019, s. 72,

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

⁶ OECD, Digital Government Review of Sweden, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4679b611-en/index.html?itemId=/content/component/4679b611-en>

⁷ Open Knowledge Sweden, Open Data and the Fight Against Corruption in Latvia, Sweden and Finland, s. 21, http://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

⁸ Open Data's Impact, OpenAid in Sweden, s. 5, <https://odimpact.org/files/case-study-sweden.pdf>

⁹ Ibid.

¹⁰ OGP, IRM Sweden End-of-Term report 2016–2018, s. 14, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Sweden_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

¹¹ Civicus, Monitor, Tracking Civic Space: Sweden, <https://monitor.civicus.org/country/sweden/>

¹² Reporters without Borders: Sweden, <https://rsf.org/en/sweden>

¹³ Freedom House, Freedom in the World 2020: Sweden, <https://freedomhouse.org/country/sweden/freedom-world/2020>

¹⁴ OGP, IRM Sweden End-of-Term report 2016–2018, s. 25, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Sweden_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

¹⁵ ICNL, COVID-19 Civic Freedom Tracker, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=121&issue=&date=&type=>

¹⁶ "Visiting Sweden during the covid-19 pandemic", <https://www.krisinformation.se/en/hazards-and-risks/disasters-and-incidents/2020/official-information-on-the-new-coronavirus/visiting-sweden-during-the-covid-19-pandemic>

¹⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/swe#details>

¹⁸ A Change of Direction, Whistleblower Protection in Sweden, <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Sweden%20-%20english.pdf>

¹⁹ Transparency International, A Vital Chance for Whistleblower Protection, <https://www.transparency.org/en/blog/a-vital-chance-for-whistleblower-protection>

²⁰ EU Whistleblowing Meter, Sweden – Transposition of the EU Directive on Whistleblowing, <http://euwhistleblowingmeter.polimeter.org/promise/14093>. Denna rapport på svenska, <https://www.regeringen.se/49f2d1/contentassets/8da2073fda1645ec946ca4eca8bd6b6a/okad-trygghet-for-visselblasare-sou-2020-38.pdf>

²¹ Open Knowledge Sweden, Open Data and the Fight Against Corruption in Latvia, Sweden and Finland, p. 17, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

²² Ibid.

²³ Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, s. 31, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf

²⁴ Ibid.

²⁵ Europam, Sweden, http://europam.eu/?module=country-profile&country=Sweden#info_PF

²⁶ Open Knowledge Sweden, Open Data and the Fight Against Corruption in Latvia, Sweden and Finland, s. 17, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

²⁷ Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, s. 37, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf

²⁸ Open Knowledge Sweden, Open Data and the Fight Against Corruption in Latvia, Sweden and Finland, s. 23, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

²⁹ Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, s. 37, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf

³⁰ Konkurrensverket, Lagen om offentlig upphandling, <https://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/publications-and-decisions/swedish-public-procurement-act.pdf>

³¹ Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, s. 52, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/Open-Data_TI-LV_2019.pdf

³² Ibid, s. 52.

³³ Mihály Fazekas och Mara Mendes, "Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data: An Implementer's Guide", Digiwhist, <https://opentender.eu/blog/2017-03-recommendations-for-implementation/>

³⁴ Bolagsverkets register, <http://www.bolagsverket.se/>

³⁵ ICNL, COVID-19 Civic Freedom Tracker, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=121&issue=&date=&type=>

³⁶ International Budget Partnership, Open Budget Survey 2019, Sweden,

<https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-sweden-2019-en.pdf>

³⁷ [Ibid.](#)

³⁸ Open Knowledge Sweden, p. 6, http://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

³⁹ Budget i Excelformat, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/statens-budget-som-excel/>

⁴⁰ ESV, information om statliga utgifter och månatliga prognoser, <https://www.esv.se/psidata/manadsutfall/>

III. Ledarskap och flerpartsprocess

Utvecklingsarbetet kring Sveriges fjärde handlingsplan leddes av en oberoende tredjepartskonsult och bestod till största del av enkäter och individuella intervjuer med berörda parter. Infrastrukturdepartementet ansvarar för Sveriges deltagande i OGP, och åtagandena i handlingsplanen består till stor del av befintliga verksamheter som omfattas av det arbete som utförs av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), vilken sorterar under departementet.

3.1 Ledarskap

Detta avsnitt beskriver ledarskap och institutionella sammanhang i förhållande till OGP i Sverige.

Infrastrukturdepartementet är för närvarande ansvarig för den svenska OGP-processen. Under de tre första handlingsplanerna ansvarade Utrikesdepartementet för OGP, och då i synnerhet Enheten för styrning av utvecklingssamarbete (UDSTYR). UDSTYR:s ledarskap påverkade de teman som ingick i de tre första handlingsplanerna, i synnerhet fokuset på transparens vad gäller bistånd.

Under den tredje handlingsplanen (2016–2018) överlämnade UDSTYR ansvaret för OGP till Finansdepartementet under maj–juni 2017. Det fanns två huvudsakliga skäl till denna överlämning. För det första ansåg UD att man hade uppfyllt de flesta av sina åtaganden inom ramarna för handlingsplanen. För det andra innebar den tematiska inriktningen för Sveriges tredje OGP-handlingsplan en övergång till åtaganden mer fokuserade på internt svenska aspekter: två av fyra berörde offentlig digitalisering och föll under Finansdepartementets mandat.¹

Infrastrukturdepartementet skapades i april 2019, det vill säga innan den fjärde handlingsplanen antogs. Departementet tog över en viss del av det ansvar som tidigare hade legat på Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Miljödepartementet.² Infrastrukturdepartementet ansvarar för det arbete som utförs av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), vilken inrättades 2018. DIGG har till uppgift att främja Sveriges digitala omvandling av offentlig förvaltning samt hantera den offentliga förvaltningens behov av öppna data. Tre av de fyra åtagandena i den fjärde handlingsplanen omfattas av DIGG:s mandat.

Enligt en av OGP:s kontaktpersoner vid Infrastrukturdepartementet finns det ett formellt regeringsbeslut som styr Sveriges deltagande i OGP.³ Det finns ingen öronmärkt budget för OGP-relaterade verksamheter. DIGG har dock mottagit 20 miljoner kronor för uppdraget gällande öppna data och datadriven innovation (vilket inkluderar åtagande 1 gällande att skapa en nationell handlingsplan för öppna data).⁴ Budgeten för regeringens framtida datastrategi har dock ännu inte fastställts. Allt arbete med OGP i Sverige hanteras av de två kontaktpersonerna vid Infrastrukturdepartementet.

3.2 Samarbetsprocess för handlingsplanen

Utvecklingen av Sveriges fjärde handlingsplan leddes av en oberoende konsult inom digitalisering som utsetts av Infrastrukturdepartementet i en process där departementet utövade begränsad tillsyn. Konsulten publicerade sedan en slutrapport som låg till grund för innehållet i handlingsplanen.⁵ Som en del av denna process utarbetade konsulten en enkät i samråd med en expert på öppna data, vilken sedan skickades ut till berörda parter inom civilsamhällets via två paraplyorganisationer. Enligt konsultens rapport var enkäten inriktad på operativa chefer och andra nyckelpersoner på olika nivåer inom berörda civilsamhällsorganisationer (CSO:er). Rapporten noterar att svarsfrekvensen i enkäten var låg samt att man därmed var tvungen att komplettera resultaten med 12 intervjuer som genomfördes mellan juli och augusti 2018. Intervjupersonerna valdes utifrån sin position eller kompetens på området. Bland de som intervjuades fanns företrädare för studentkårer, digitala civilsamhällesaktörer och några av de största CSO:erna.⁶ Resultaten från intervjuerna är inte inkluderade i slutrapporten, men i denna konstateras att synpunkterna ledde till att vissa aktiviteter införlivades i handlingsplanen. Dessa resultat kompletterades även med ytterligare tredjepartsdokument från 2018, bland annat en OECD-rapport om digitalisering i Sverige.⁷ Handlingsplanen listar dessutom fyra samråsevenemang som ägde rum i juni–juli 2018 där

företrädare för civilsamhället och den offentliga sektorn diskuterade frågor om digitalisering och öppna data i Sverige. Ett av dessa evenemang var Hack4Sweden (4 juli 2018).⁸ Det är dock oklart hur dessa evenemang påverkade innehållet i handlingsplanen eller huruvida OGP-åtagandena diskuterades.

Enligt en företrädare för civilsamhället som intervjuades av konsulten under utarbetandet av handlingsplanen var civilsamhället till största del inte involverat i utarbetandet av handlingsplanen. Dessutom inkluderades åtagandena på grund av att Infrastrukturdepartementet och DIGG redan hade planerat att utföra dessa aktiviteter.⁹ De berörda parterna i civilsamhället var själva tvungna att skapa möjligheter och fick huvudsakligen sin information om den plan som utarbetades av sina kontakter i statsförvaltningen.

Den 20 maj 2019 presenterade OGP:s kontaktperson vid Infrastrukturdepartementet utkastet till handlingsplanen vid ett evenemang som anordnades av Civic Tech Sweden.¹⁰ Deltagarna fick tillfälle att diskutera detta utkast samt diskutera hur Sverige skulle kunna förbättra dialogen mellan stat och civilsamhälle samt förbättra öppna data. Vid denna tidpunkt i processen var det emellertid inte längre möjligt att påverka innehållet i handlingsplanen. Den slutgiltiga handlingsplanen antogs formellt 29 augusti 2019.¹¹

Tabell 4: Nivå gällande offentligt inflytande

IRM har anpassat International Association for Public Participations (IAP2) "Spectrum of Participation" till OGP.¹² Detta spektrum visar på den potentiella nivån för allmänhetens inflytande vad gäller innehållet i handlingsplanen. I OGP:s anda bör de flesta länder sträva efter "samverka".

Nivå gällande allmänhetens inflytande		Under utvecklingen av handlingsplanen
Öka inflytande	Staten överlämnade beslutsmyndighet till allmänheten.	
Samverka	Det fanns en upprepade dialog OCH allmänheten hjälpte till att sätta agendan.	
Involvera	Staten gav återkoppling gällande hur allmänhetens åsikter togs i beaktning	
Samråda	Allmänheten kunde komma med åsikter.	
Informera	Staten gav allmänheten information om handlingsplanen	✓
Inget samråd	Inget samråd	

OGP:s standarder för deltagande och samarbete

År 2017 antog OGP standarder för deltagande och samarbete för att stödja civilsamhällets deltagande och samarbete i alla steg under OGP-processen. Alla länder som deltar i OGP förväntas uppfylla dessa standarder. Dessa standarder syftar till att höja ambitionsnivån och kvaliteten på deltagandet under utvecklingen, genomförandet och utvärderingen av OGP:s handlingsplaner.

Sverige agerade i strid med OGP-processen när den fjärde handlingsplanen skapades. Detta beror på att det inte finns något som tyder på att det fanns utrymme för berörda parter att diskutera OGP-processen under utvecklingen av handlingsplanen. Dessutom finns det inget som tyder på att regeringen eller den oberoende konsulten rapporterade tillbaka eller lämnade feedback till berörda parter gällande hur deras bidrag togs i beaktande under utarbetandet av handlingsplanen. Regeringen

uppfyllde därmed, enligt IRM:s bedömning, inte kravet gällande "involvera" i IAP2-spektrumet (se tabell 4) under utvecklingen av handlingsplanen.¹³

Tabellen nedan ger en översikt över Sveriges resultat när det gäller att implementera standarderna för deltagande och samarbete under hela utvecklingsprocessen av handlingsplanen.

Förklaring:

Grön = uppfyller standard

Gul = under utveckling (åtgärder har vidtagits för att efterleva denna standard, men standarden efterlevs inte)

Röd = inga tecken på åtgärder

Flerpartsforum	Status
1a. Forum skapat: Sverige har inget formellt flerpartsforum för att övervaka OGP-relaterade verksamheter.	Röd
1b. Regelbundenhet: Inga samrådsmöten ansikte mot ansikte hölls under utvecklingen av den fjärde handlingsplanen. Utkastet till handlingsplanen lades fram 20 maj 2019 vid ett evenemang som anordnades av Civic Tech Sweden.	Röd
1c. Utveckling av samverkansmandat: Ett formellt regeringsbeslut styr Sveriges deltagande i OGP. Det är dock inte klart huruvida detta beslut har utvecklats i samverkan med civilsamhället.	Gul
1d. Offentligt mandat: Även om ett formellt regeringsbeslut styr Sveriges deltagande i OGP är det oklart om detta mandat finns tillgängligt för allmänheten.	Röd
2a. Flera parter: Sverige har inget flerpartsforum för att diskutera OGP-relaterade verksamheter.	Röd
2b. Paritet: Sverige har inget flerpartsforum för att diskutera OGP-relaterade verksamheter. Det är oklart i vilken utsträckning statliga berörda parter deltar i utarbetandet av den fjärde handlingsplanen.	Röd
2c. Transparent urval: Sverige har inget flerpartsforum för att diskutera OGP-relaterade verksamheter. Enligt konsultens rapport valdes företrädare för civilsamhället ut för att bli intervjuade på grundval av deras positioner och/eller kompetens inom området öppna data och digitalisering.	Röd
2d. Representation av statliga företrädare på hög nivå: Det fanns inget statligt engagemang på hög nivå i utvecklingen av Sveriges fjärde handlingsplan.	Röd
3a. Öppenhet: Urvalet av intervjupersoner för att påverka innehållet i handlingsplanen genomfördes av den oberoende konsulten och det finns inget som tyder på att processen var öppen för alla berörda parter. Mötet den 20 maj 2019, då utkastet till handlingsplan lades fram, var öppet för alla intresserade.	Röd
3b. Deltagande på distans: Mötet 20 maj 2019 som anordnades av Civic Tech Sweden och där utkastet till handlingsplan lades fram direktsändes på YouTube.	Gul
3c. Protokoll: Den enda tillgängliga information gällande utvecklingen av handlingsplanen var den rapport som utarbetades av den oberoende konsulten. Det finns inga offentliga protokoll över samrådsmöten gällande handlingsplanen.	Röd

Utveckling av handlingsplanen	
4a. Transparens gällande processen: Under utarbetandet av den fjärde handlingsplanen hade Sverige inte någon nationell OGP-webbplats (eller OGP-webbsida på en statlig webbplats) som tillhandahöll information om den nationella OGP-processen.	Röd
4b. Förhandsdokumentation: Det är oklart huruvida antingen staten eller den oberoende konsulten lämnade information om OGP till berörda parter före utarbetandet av den fjärde handlingsplanen.	Röd
4c. Öka medvetandenivå: Det är oklart huruvida några aktiviteter för att öka medvetenheten om OGP ägde rum före eller under utarbetandet av den fjärde handlingsplanen.	Röd
4d. Kommunikationskanaler: Staten tillhandahöll ingen direkt kommunikation med berörda parter gällande processen att utarbeta den fjärde handlingsplanen.	Röd
4e. Motiverat svar: Det är oklart huruvida den oberoende konsulten presenterade resonemangen bakom sina beslut gällande den fjärde handlingsplanen för berörda parter. Konsultens rapport förklarar inte hur handlingsplanen införlivade resultaten från enkäten och de intervjuer med berörda parter som genomfördes.	Röd
5a. Databas: Infrastrukturdepartementet publicerade den fjärde handlingsplanen på sin webbplats tillsammans med den oberoende studie som låg till grund för samarbetsprocessen. Vid tidpunkten då denna rapport färdigställs (september 2020) tillhandahåller Sverige dock inte någon offentligt tillgänglig databas med information om den nationella OGP-processen.	Röd

¹ OGP, IRM Sweden Progress Report 2016–2017, s. 10, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Sweden_Mid-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

² Infrastrukturdepartementet, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/infrastrukturdepartementet-pa-plats/>

³ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

⁴ Ibid.

⁵ Konsultens slutrapport,

https://www.regeringen.se/4ae89e/globalassets/regeringen/block/kontaktblock/infrastrukturdepartementet/pressekreterare/open-gov_civilsamhallet_v.2.pdf

⁶ Enligt den slutrapport som utarbetades av den oberoende konsulten ingick dessa berörda parter: Åsa Paborn (Bild), Petter Karlsson (Svenska kyrkan), Robin Harms Oredsson (Betahaus), Sophie Nordström (Naturskyddsföreningen), Ann-Katrin Persson (Sensus/Civos), Peter Borg (IdrottOnline), Ulrika Stuart Hamilton (Famna), Karolina Lisslö (Mattecentrum), Niss Jonas Carlsson (Språkkraft), Maria Nordgren (Studieförbundet Bilda), Karoline Beronius (The Map Project, Kungl. Tekniska Högskolan – KTH), Göran Pettersson (Forum).

⁷ OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden, https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-digital-transformation-going-digital-in-sweden_9789264302259-en#page4

⁸ Dessa fyra evenemang var: (1) 1 juni 2018 i samarbete med det strategiska innovationsprogrammet Viable Cities och RISE (Research Institutes of Sweden); (2) 1 juli i samarbete med Samtrafiken, ett företag som arbetar med att utveckla kollektivtrafiken; (3) 3 juli i samarbete med Region Västra Götaland; (4) 4 juli i samarbete med Hack4Sweden och OneTeamGov.

⁹ Pierre Mesure, Digidem Lab och Civic Tech Sweden, e-postkorrespondens med IRM, 17 september 2020.

¹⁰ Civic Tech Stlm: Have a say on the openness of Sweden!, <https://www.goto10.se/evenemang/civic-tech-sthlm-have-a-say-on-the-openness-of-sweden/?fbclid=IwAR2sLeSPR3pygMAh4Sz2BPOWTLmhNEJ25IBLluckmp2Ljy9EgrYEu0GXIK4>

¹¹ Sveriges handlingsplan för OGP 2019–2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf

¹² IAP2's Public Participation Spectrum, (IAP2, 2014), https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

¹³ IRM:s vägledning gällande miniminivå när gäller att involvera, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>

IV. Åtaganden

Alla stater som deltar i OGP utvecklar OGP-handlingsplaner som innefattar konkreta åtaganden under en tvåårsperiod. Regeringar påbörjar sina OGP-handlingsplaner genom att dela befintliga insatser relaterade till öppen förvaltning, inklusive specifika strategier och pågående program.

Åtaganden bör vara anpassade till varje lands förutsättningar och utmaningar. OGP-åtaganden bör även vara relevanta i förhållande till de OGP-värden som anges i *OGP Articles of Governance and Open Government Declaration* och som har undertecknats av alla länder som deltar i OGP.¹ Indikatorer och metoder som används i IRM-forskningen återfinns i IRM Procedures Manual.² En sammanfattning av de viktigaste indikatorer som bedöms av IRM återfinns i bilagan till denna rapport.

Allmän översikt gällande åtagandena

Sveriges fjärde handlingsplan innefattar fyra åtaganden, alla inom området öppna data och förbättrad digitalisering. Dessa är:

1. Utveckla en nationell handlingsplan för öppna data
2. Tillgängliggöra öppna data som bäst kan bidra till nytta för samhället, med fokus på geodata, transporter och hälsa
3. Främja förmågan att bedriva öppen och datadriven innovation i samverkan mellan forskning, näringsliv och civilsamhälle
4. Skapa en dialog med civilsamhället om möjligheterna med digitalisering, öppna data och samverkan

Åtaganden 1–3 omfattas av Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) uppdrag och ansvarsområden. DIGG skapades 2018 och har till uppgift att främja datadriven innovation samt förbättra tillgången till och återanvändningen av öppna data. Ett flertal organisationer kommer att stödja DIGG när det gäller att genomföra dessa åtaganden. Exempelvis kommer Lantmäteriet och Trafikverket att bidra med att prioritera geodata respektive transportdata för åtagande 2. Innovationsmyndigheten Vinnova kommer att bistå DIGG med åtagande 3. Åtagande 4 faller under Infrastrukturdepartementets ansvarsområde, med stöd från DIGG och Kulturdepartementet. Enligt handlingsplanen kommer Infrastrukturdepartementet även att bistå DIGG med att genomföra åtagande 1 (nationell handlingsplan för öppna data).

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance", OGP, 17 juni 2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

² "IRM Procedures Manual" (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

I. En nationell handlingsplan för öppna data

Huvudmål

”En genomgående faktor i samtliga studier som utförts är att det saknas ett nationellt helhetsgrepp kring öppna data och hur Sverige bör arbeta med utvecklingen av detta. Som en del i en större helhet av strategisk hantering av data, är en handlingsplan för öppna data därför en grundförutsättning för arbetet med denna fråga. Detta är även en av de mest väsentliga rekommendationerna om åtaganden för OGP-planen som lämnats i Isaksson och Novaks rapport.

Som framförs av OGP är öppna data en grundsten i en öppen och samverkande förvaltning. För att visa regeringens ambition med öppna data ska därför Sverige arbeta fram en nationell handlingsplan för öppna data. Uppdraget har getts till DIGG, som utifrån OECD:s OURdata Index ska ta fram ett förslag till handlingsplan för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data.

Förutom en strategisk utveckling av frågan, bidrar en handlingsplan även till transparens då det tydliggörs hur regeringen prioriterar och arbetar med öppna data.”

Redaktionell not: Den fullständiga texten gällande detta åtagande finns i Sveriges handlingsplan för 2019–2021 på https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SWV.pdf

IRM:s utvärdering	
Verifierbar:	Ja
Relevant:	Tillgång till information
Potentiell effekt:	Måttlig

Analys av åtagande

Även om den svenska offentliga sektorn kännetecknas av en hög grad av transparens finns det fortfarande utrymme för förbättringar när det gäller tillgång och tillgänglighet till öppna data. Innan handlingsplanen påbörjades var Sverige ett av ett fåtal medlemsländer i OECD som inte hade någon formell politik gällande öppna data.¹ OECD har noterat att Sverige har halkat efter andra OECD-länder när det gäller att:

- utarbeta övergripande formella krav för alla departement och myndigheter att publicera och dela data.
- införa krav gällande öppna myndighetsdata (exempelvis tillhandahålla data i rimlig tid, använda öppna format) som en del av organisationers prestationsmätt
- uppmuntra och vägleda organisationer inom den offentliga sektorn att genomföra samråd med användare för att få synpunkter gällande planer för öppna data samt prioritera publicering av data²

Sverige rankades dessutom på 23:e plats bland EU:s medlemsländer i EU-kommissionens Open Data Maturity Index från 2019, vilket placerar landet i gruppen ”följare”.³ Detta index noterar att även om Sverige har riktlinjer som rekommenderar alla offentliga aktörer att utse någon som ansvarar för öppna data, är det endast ett fåtal sådana aktörer som följer denna rekommendation.⁴

För att förbättra infrastrukturen för öppna data och det politiska ramverket samt åtgärda dessa brister syftar detta åtagande till att föreslå en nationell handlingsplan för Sverige gällande öppna data. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) är ansvarig för att utforma ett förslag till handlingsplan för öppna data. Detta förslag till nationell handlingsplan för öppna data är relevant för OGP:s värde gällande tillgång till information. Detta åtagande är möjligt att verifiera, även om den enda planerade aktiviteten är att DIGG lägger fram en föreslagen handlingsplan baserad på OECD:s index OURdata.⁵

OECD anser att svenska initiativ relaterade till öppna data ofta "är isolerade och kännetecknas av ett stuprörstänkande" samt att de utvecklas av små grupper av myndigheter snarare än genom bredare statliga insatser.⁶ Därför skulle skapandet av en enda, övergripande strategi för öppna data för alla departement och myndigheter avsevärt kunna förbättra tillgången och tillgängligheten till öppna data i Sverige. Detta skulle i synnerhet kunna bidra till att standardisera förfaranden för publicering av öppna data i alla departement och myndigheter, inklusive format och tidpunkt för publicering.

I slutändan kommer de potentiella effekterna av den nationella handlingsplanen för öppna data att bero på dess innehåll och hur den implementeras i den statliga förvaltningen. Enligt en företrädare från DIGG föreslås det alla myndigheter i Sverige ska omfattas av handlingsplanen för öppna data.⁷ DIGG kommer att utveckla sitt förslag till handlingsplan med hjälp av workshopar med användare av öppna data samt civilsamhällesaktörer som arbetar med öppna data.⁸ DIGG kommer även att fastställa vilka dataset som ska ingå i den föreslagna handlingsplanen utifrån användares uttryckta behov av dataset av högt värde. Detta i enlighet med direktivet om öppna data och information från den offentliga sektorn samt genom en analys av data av högt värde i OURdata-indexet. Enligt Infrastrukturdepartementet kommer en samrådsprocess att äga rum i samband med utarbetandet av strategin, vilken kommer att omfatta företrädare för industrin och IT-sektorn, civilsamhället, myndigheter samt kommunala och regionala förvaltningar.⁹ Man bör dock notera att åtagandet ålägger DIGG att tillhandahålla ett förslag till handlingsplan, inte en slutgiltig plan. Efter att DIGG har utvecklat sitt förslag, måste riksdagen och de ansvariga departementen se till att det förverkligas.¹⁰

Enligt handlingsplanen kommer arbetet med utkastet till en nationell strategi för öppna data att vara slutfört senast i mars 2020.¹¹ Enligt Infrastrukturdepartementet är det för närvarande inte fastställt om den slutgiltiga handlingsplanen för öppna data kommer att innefatta en revideringsprocess, men planen kommer kontinuerligt att uppdateras i samverkan med berörda parter.¹² För att uppnå en så hög ambitionsnivå som möjligt i den nya handlingsplanen för öppna data rekommenderar IRM följande:

- Regeringen skulle på kontinuerlig basis kunna samråda med dataanvändare under planens genomförande, inklusive CSO:er och experter på öppna data. Detta skulle kunna bidra till att bygga upp ett gemensamt ägande av handlingsplanen samt säkerställa att berörda parter kan kontrollera att principerna och rekommendationerna efterlevs.
- Regelbundet se över och uppdatera planen för att säkerställa att den fortsätter att uppfylla svenska dataanvändares behov.
- När handlingsplanen väl har skapats rekommenderar IRM att man ökar medvetenheten och främjar användningen av denna bland de myndigheter som ansvarar för att publicera data. I Irlands andra handlingsplan för OGP ingick exempelvis ett åtagande att utveckla en strategi för öppna data under perioden 2017–2020 i samråd med berörda parter, i kombination med utbildning och insatser för att öka medvetenheten gällande öppna data bland offentliga tjänstemän.¹³
- Slutligen rekommenderar IRM, i linje med OGP:s riktlinjer, att Sveriges handlingsplan för öppna data prioriterar vissa datakategorier som är relevanta i samband med covid-19.¹⁴

¹ OECD, Digital Government Review of Sweden, s. 110, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/flb77740-en.pdf?expires=1599773456&id=id&accname=guest&checksum=28C563B1C64794B666A8FCE9460C372B>

² Ibid. s. 115.

³ European Data Portal, Open Data Maturity Report 2019, s. 72, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

⁴ Ibid. s. 17.

⁵ OECD, Open, Useful and Re-usable Data (OURdata) Index: 2019, s. 110, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

⁶ OECD, Digital Government Review of Sweden, s. 110, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/flb77740-en.pdf?expires=1599773456&id=id&accname=guest&checksum=28C563B1C64794B666A8FCE9460C372B>

⁷ Kristine Ulander, Myndigheten för digital förvaltning, e-postkorrespondens med IRM, 18 september 2020.

⁸ Dessa företrädare kommer bland annat att innefatta förespråkare för transparens gällande öppna data, CSO:er, start-ups, utvecklare, forskare och studenter. Tjänstemän innefattar positioner så som informationschefer, projektledare inom öppna data samt chefer inom både statlig och kommunal förvaltning.

⁹ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

¹⁰ Kristine Ulander, Myndigheten för digital förvaltning, e-postkorrespondens med IRM, 18 september 2020.

¹¹ Handlingsplanen, <https://www.digg.se/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/handlingsplan-oppna-data.pdf>

¹² Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

¹³ OGP, IRM Ireland End-of-Term Report 2016–2018, s. 48, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Ireland_End-Term_Report_2016-2018.pdf

¹⁴ OGP, A Guide to Open Government and the Coronavirus: Open Data, <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-open-data/>

2. Tillgängliggörande av öppna data som bäst kan bidra till nytta för samhället

Huvudmål

”Som ett första steg och som ett sätt för offentlig förvaltning att leda vägen bör statliga insatser tillsättas för att i så hög grad som möjligt tillgängliggöra sådan data som anses ha hög potential vad gäller utveckling, innovation, samverkan och kommersiellt utnyttjande. Ett led i detta är samverkan med civilsamhället. Bl.a. så kommer representanter från civilsamhället att medverka i DIGG:s referensgrupp för att genomföra en behovsanalys och effektkartläggning på opendata.se. Detta arbete kommer att påbörjas med tre workshopar under sensommaren 2019. Uppdraget att särskilt främja datadomäner med stark potential ges till DIGG (I2019/01416/DF, I2019/01020/DF (delvis)). Myndigheten ska inom ramen för detta uppdrag initialt prioritera data inom följande områden: trafik, arbetsmarknad, hälsa, geodata samt öppna forskningsdata. Uppdraget ska genomföras i dialog och samråd med ett urval av berörda myndigheter och andra aktörer, däribland sektorsansvariga myndigheter för områdena samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). DIGG ska även beakta

Vetenskapsrådets arbete med öppna forskningsdata och Vinnovas arbete med öppen innovation. Förutom att öka det offentliga förmåga att tillgängliggöra öppna data ska DIGG även utveckla stöd och riktlinjer med ett särskilt fokus på vidareutnyttjarnas behov.”

Redaktionell not: Den fullständiga texten gällande detta åtagande finns i Sveriges handlingsplan för 2019–2021 på https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf

IRM:s utvärdering	
Verifierbar:	Ja
Relevant:	Tillgång till information, medborgardeltagande
Potentiell effekt:	Begränsad

Analys av åtagande

Detta åtagande syftar till att identifiera och göra vissa prioriterade dataset med ”hög potential vad gäller utveckling, innovation, samverkan och kommersiellt utnyttjande” mer tillgängliga. Enligt åtagandet kommer prioriterade data att identifieras inom följande kategorier: trafik, arbetsmarknad, hälsa, geodata samt öppna forskningsdata.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) kommer att leda tre workshopar med användare av primärdata för att få underlag till en behovsanalys gällande tillgängligheten och användbarheten av data på Sveriges nationella portal för öppna data, opendata.se. DIGG kommer även att utarbeta riktlinjer för den offentliga sektorn gällande bästa praxis vad gäller delning av högkvalitativa öppna data. Enligt en företrädare från DIGG kommer myndigheten att uppdatera portalen i enlighet med resultaten från användarnas behovsanalys. DIGG kommer dessutom att utveckla en nationell API-katalog (application programming interface) för att förbättra sökbarheten av data på portalen. Dessutom har DIGG som mål att standardisera ramverken och processerna för publicering av data i maskinläsbara format på den nationella dataportalen. För att underlätta kommunikationen gällande digital praxis kommer DIGG slutligen att inrätta ett forum för dataanvändare samt skapa ett avsnitt på portalen för att publicera artiklar om bra exempel på återanvändning i samhället.¹

Publiceringen av prioriterade dataset gör åtagandet relevant för OGP-värdet gällande tillgång till information. De planerade workshopparna med berörda parter i civilsamhället för att bidra till en prioritering av data gör även åtagandet relevant vad gäller medborgardeltagande. Workshopar och riktlinjer kan verifieras, även om åtagandet kunde vinna på att innefatta specifika milstolpar och verksamheter.

Enligt en företrädare från DIGG har de specifika datakategorierna för detta åtagande (hälsa, geodata osv.) stor potential när det gäller att främja datadriven innovation och förbättra Sveriges mognadsgrad gällande öppna data.² DIGG kommer att samarbeta med ansvariga myndigheter som producerar data inom dessa kategorier för att förbättra standardisering, kvalitet och tillgång till dessa data. OGP:s kontaktperson vid Infrastrukturdepartementet informerade även IRM om att Lantmäteriet och Trafikverket kommer att producera geodata respektive transportdata för detta åtagande.³

Trafikverket publicerar sina egna öppna data gällande infrastruktur och händelser inom järnvägsnätet och på statligt ägda vägar. För närvarande finns det dock ingen gemensam databas för alla transportdata, även om dataportal.se innefattar datakällor inom flera olika områden, inklusive transport.⁴ Enligt en företrädare från Trafikverket är det dessutom hög efterfrågan på svenska transportdata med avseende på kortare restider och smartare val av transportsätt.⁵ Rörlighet är även ett prioriterat område i EU:s strategi för öppna data.⁶ Lantmäteriet har för närvarande ett flertal digitala tjänster där allmänheten kan få tillgång till kartor och flygfoton. Dessa data digitaliseras i enlighet med nationella och internationella standarder för att underlätta återanvändning. Lantmäteriet måste emellertid för närvarande ta ut avgifter för att ge tillgång till dess geodata.⁷

Enligt en nyligen genomförd analys från OECD om digital förvaltning i Sverige har man ännu inte fullt ut insett betydelsen av de potentiella fördelarna med öppna data för samhället.⁸ Att stärka publiceringsmetoderna gällande vissa datakategorier av högt värde för samhället skulle därför kunna bidra till att förbättra portalen opendata.se liksom Sveriges generella mognhetsgrad vad gäller öppna data. De riktlinjer som ska utvecklas av DIGG skulle dessutom kunna bidra till att standardisera praxis gällande öppna data i den offentliga sektorn, i synnerhet när det gäller sökbarhet, format och återanvändning. I slutändan kommer den potentiella effekten av detta åtagande att bero på den mängd värdefulla data som görs tillgänglig samt hur stora förbättringar som görs i portalen opendata.se. Som det står i handlingsplanen kan detta åtagande leda till begränsade men viktiga förbättringar vad gäller öppna data i Sverige.

¹ Kristine Ulander, Myndigheten för digital förvaltning, e-postkorrespondens med IRM, 18 september 2020.

² Ibid.

³ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 3 september 2020.

⁴ Information som under förarbetet med denna rapport lämnats till IRM av Lars-Olof Hjörp, Trafikverket, 20 oktober 2020.

⁵ Ibid.

⁶ Se <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>

⁷ Information som under förarbetet med denna rapport lämnats till IRM av David Boman, Lantmäteriet, 7 oktober 2020.

⁸ OECD Digital Government Studies, Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector: Chapter 5, Opening up government data in Sweden: User engagement and value co-creation, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/flb77740-en/index.html?itemId=/content/component/flb77740-en>

3. Främja förmågan att bedriva öppen och datadriven innovation i samverkan mellan forskning, näringsliv och civilsamhälle

Huvudmål

”Det är av särskild vikt att den data som tillgängliggörs också praktiskt bidrar till nytta. Civilsamhället, som har väldigt djup och bred kunskap inom sina sakområden, kan därmed behöva ytterligare insatser för att fullt ut kunna nyttja den resurs som öppna data innebär. Exempelvis är lämpliga samverkansformer en viktig aspekt i detta. Det är också av vikt att beakta vilken roll detta har för regeringens policyutveckling. Att möjliggöra för civilsamhället att kunna nyttja öppna data för att skapa större analys- och kunskapsunderlag inom sina sakområden ger dem ytterligare möjlighet att inkomma med förslag på policy och insatser.

Det är dessutom av vikt att denna typ av innovation främjas inte bara för en sektor. DIGG har därför getts i uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att bedriva öppen och datadriven innovation i samverkan mellan forskning, näringsliv och civilsamhälle. DIGG ska bl.a. genomföra pilotverksamhet på plattformen för öppen och datadriven innovation som Tillväxtverket utvecklat: challengesgov.se, samt genomföra kommunikations- och främjandeinsatser som syftar till att öka deltagandet från start-ups, små och medelstora företag, civilsamhället och andra aktörer, t.ex. internationella aktörer, på plattformen för öppen och datadriven innovation.”

Redaktionell not: Den fullständiga texten gällande detta åtagande finns i Sveriges handlingsplan på https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf

IRM:s utvärdering	
Verifierbar:	Ja
Relevant:	Tillgång till information
Potentiell effekt:	Begränsad

Analys av åtagande

År 2018 lanserade Tillväxtverket den nationella plattformen challengesgov.se som en del av ett treårigt initiativ gällande öppna data.¹ Denna plattform syftar till att öka återanvändningen av öppna data från offentliga förvaltning samt belysa aktuella samhällsutmaningar som kan lösas med hjälp av öppen och datadriven innovation.² Olika utmaningar och tävlingar av allmänt intresse läggs ut på plattformen, där deltagande individer och grupper kan föreslå sina egna innovativa lösningar med hjälp av tillgängliga data från den offentliga sektorn. Vinnande lösningar på dessa utmaningar och tävlingar läggs sedan ut på plattformen.³

Enligt detta åtagande planerar Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) att använda plattformen challengesgov.se för att uppmuntra start-ups, små och medelstora företag samt civilsamhället att utveckla datadriven innovation.⁴ Enligt en företrädare från DIGG kommer ett antal aktiviteter att genomföras i samarbete med innovationsverket Vinnova och Tillväxtverkets program Startup Sweden för att öka medvetenhet och deltagande. Dessa aktiviteter kommer innefatta DIGG:s pågående samarbete med berörda parter inom offentlig förvaltning när det gäller att utveckla ett nytt koncept för Hack4Sweden för att främja öppen och datadriven innovation som en integrerad del av den offentliga förvaltningen. DIGG kommer att testa det nya konceptet i en pilotstudie i slutet av 2020 för att sedan lansera det under 2021.⁵ Ytterligare DIGG-aktiviteter kommer att innefatta:

- Arrangera en nationell hackathon (del av evenemanget Hack4Sweden) i april 2019.
- En offentlig utfrågning gällande medborgardriven innovation i maj 2019.

- En nätverksdag om öppen innovation med data som strategi vid den årliga konferensen om offentligt utrymme i juli 2019.
- Delta i Civic Tech Swedens möte "OpenHeroines" för att tala om DIGG:s statliga uppdrag samt pilotaktiviteterna på challengesgov.se i november 2019.⁶
- En "datalabbkonferens" i april 2020.⁷

Detta åtagande är relevant för OGP:s värde gällande tillgång till information på grund av åtagandets fokus på att utnyttja öppna data bland icke-statliga aktörer. Sammantaget kommer den potentiella effekten av detta åtagande i hög grad att bero på hur framgångsrikt DIGG:s planerade försöksverksamheter för plattformen challenge.se genomförs samt på nyttan av de datadrivna lösningar som uppkommer. Med tanke på att åtagandet inte anger hur DIGG planerar att använda plattformen för att testa och främja sina initiativ är det dock svårt att bedöma den potentiella effekten så som hög snarare än begränsad. Enligt en företrädare från Tillväxtverket väntar de för närvarande på ett beslut från högsta ledningen gällande arbetets omfattning och finansiering samt huruvida detta kommer att ligga utanför nuvarande myndighetsuppdrag.⁸

¹ Den nationella plattformen challengesgov.se, <https://challengesgov.se/om-oss/>

² European Data Portal, Open Data Maturity Report 2019, s. 38, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

³ Vinnare av priset Open Data Award, "A pocket sized time machine - one of three winners of Stockholm Region Open Data Award" <https://challengesgov.se/stockholm-open-data-award-winners/>

⁴ DIGG, <https://www.digg.se/om-oss/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/oppna-data-datadriven-innovation-och-ai>

⁵ Angela Yong, Tillväxtverket, e-postkorrespondens med IRM, 14 september 2020.

⁶ Civic Tech Swedens Facebooksida, https://www.facebook.com/events/2789368691095968/?active_tab=discussion och Civic Tech Swedens YouTube kanal, https://www.youtube.com/watch?v=wIN3mqld_HM&t=23s

⁷ Vinnova, Datadriven innovation, <https://www.vinnova.se/e/datadriven-innovation/datalabb-och-datafabrik-som-nationell-resurs-2020/>, och <https://www.vinnova.se/e/datadriven-innovation/datalabb-datafabrik/>

⁸ Angela Yong, Tillväxtverket, e-postkorrespondens med IRM, 14 september 2020.

4. Dialog med civilsamhället om möjligheterna med digitalisering, öppna data och samverkan

Huvudmål

”En särskild aspekt av OGP är just främjandet av öppen och transparent dialog med civilsamhälle och medborgare. Regeringen har i en särskild skrivelse framfört bl.a. att Sverige har i grunden ett stabilt civilsamhälle och en politik som bidragit till förbättrade villkor för dess organisationer, men också utmaningar att ta på allvar, bl.a. bristande kunskap i offentlig sektor om civilsamhället och dess förutsättningar. Att ha en öppen dialog mellan Regeringskansliet och representanter ur civilsamhället förstärker därmed våra åtaganden i OGP och visar på regeringens vilja för samverkan i denna fråga. Det är dessutom nödvändigt med en dialog med civilsamhället för att det medborgar- och användarcentrerade perspektivet ska kunna omhändertas i arbetet framåt. Det är givetvis viktigt att input och synpunkter har inkommit inför framtagandet av OGP-handlingsplanen, men det är minst lika angeläget, om än inte mer, att löpande ha en dialog med civilsamhället för att kunna lyssna in deras behov i det praktiska arbetet framåt.

Regeringen har utvecklat och implementerat en särskild metod för dialog i olika former med civilsamhället, s.k. sakråd, som syftar till att förbättra regeringens beslutsunderlag och stärka departementens samordning i dialogen med det civila samhället. Regeringen har även tillsammans med organisationer i det civila samhället gjort en överenskommelse om dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer på nationell nivå. Överenskommelsen verkar under namnet Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD). NOD syftar till gemensam problemlösning och kompletterar existerande strukturer för dialoger, bl.a. ett formaliserat dialogformat med det civila samhället kallat Partsgemensamt forum (PGF). I PGF är själva dialogen det centrala. Avsikten är att samtalen ska bidra till att utveckla politikens arbete för att förbättra villkoren för civilsamhällets organisationer så att de kan ge röst åt människor, ge service till sina medlemmar och utföra välfärdstjänster.

Staten ska två gånger per kalenderår kalla till lämplig dialog i de formaliserade sakråden för att få civilsamhällets input till digitaliseringens möjligheter och utmaningar, särskilt kopplat till öppna data, innovation och samverkan. Dialogmötena ska dokumenteras. En slutlig rapport med resultat, sammanfattning och lärdomar av dialogerna ska upprättas av Infrastrukturdepartementet.”

Redaktionell not: Den fullständiga texten gällande detta åtagande finns i Sveriges handlingsplan på https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf

IRM:s utvärdering	
Verifierbar:	Ja
Relevant:	Medborgardeltagande
Potentiell effekt:	Begränsad

Analys av åtagande

Enligt handlingsplanen står Sverige fortfarande inför utmaningar när det gäller bristen på medvetenhet inom den offentliga sektorn vad gäller civilsamhällets behov av digitalisering och öppna data. Dessutom är samverkan inom dessa områden begränsad. För att hantera denna fråga kräver detta åtagande att man arrangerar två möten om året där civilsamhället och statliga företrädare diskuterar möjligheter och utmaningar gällande digitaliseringen, i synnerhet i relation till öppna data, innovation och samverkan. Dessa möten kommer att dokumenteras och Infrastrukturdepartementet kommer att lägga fram en slutrapport med resultat, sammanfattning och lärdomar från dessa möten.

Detta åtagande är relevant för OGP:s värde gällande medborgardeltagande på grund av åtagandets fokus på att förbättra civilsamhällets deltagande i utformningen av digitalisering och politik för öppna data.

Åtagandet nämner specifikt att formaten sakråd och Partsgemensamt forum (PGF) kommer att användas för samråd. Formatet sakråd för att samråda med civilsamhället utvecklades och testades under Sveriges tredje handlingsplan (åtagande 4).¹ Sakråd har som mål att samla in råd från sakkunniga CSO:er gällande specifika och ibland mycket tekniska eller operativa frågor. Regeringen skapade även den halvoffentliga organisationen NOD (Nationellt organ för dialog).² Enligt OGP:s kontaktperson vid Infrastrukturdepartementet syftar detta åtagande till att säkerställa strukturerade samråd som tillför mervärde för alla parter genom att använda dessa etablerade format och det breda nätverk som NOD har tillgång till.³ I detta fall fungerar NOD som en länk för att hitta lämpliga CSO:er, skicka ut inbjudningar, tillhandahålla lokaler, skapa agendor och agera moderator. I detta åtagande nämns dessutom Partsgemensamt forum (PGF), som har funnits sedan 2010. PGF är en annan mekanism som fungerar som ett sätt för staten och civilsamhället att diskutera det senares roll när det gäller att stärka den svenska demokratin.⁴

I slutändan kommer de potentiella effekterna av detta åtagande i hög grad att bero på i vilken utsträckning de halvårsvisa dialogerna förbättrar samverkan mellan berörda parter i civilsamhället och staten gällande Sveriges framtida digitaliseringsarbete. Det kan också bero på innehållet i Infrastrukturdepartementets slutrapport gällande dessa dialoger och huruvida det finns några konkreta rekommendationer. Med tanke på den begränsade omfattningen av detta åtagande utifrån handlingsplanen bedöms emellertid den potentiella effekten som begränsad. Enligt kontaktpersonen kommer dialogerna att öka den digitala mognaden och medvetenheten om pågående politiska processer bland CSO:er så att de på ett effektivare sätt kan använda etablerade kanaler för att övervaka framstegen på det digitala området.⁵

¹ OGP, IRM Sweden End-of-Term Report 2016–2018, s. 25, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Sweden_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

² NOD, <https://www.nodsverige.se/>

³ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

⁴ Partsgemensamt forum 2017, <https://www.nodsverige.se/wp-content/uploads/2019/03/partsgemensamt-forum-2017.pdf>

⁵ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

V. Allmänna rekommendationer

Denna del av rapporten syftar till att ge råd gällande utvecklingen av nästa handlingsplan samt vägledning gällande genomförandet av den nuvarande handlingsplanen. Den är uppdelad i två avsnitt: (1) IRM:s centrala rekommendationer för att förbättra OGP-processen och handlingsplanerna i Sverige och (2) en utvärdering av hur regeringen reagerade på tidigare centrala rekommendationer från IRM.

5.1 IRM:s centrala rekommendationer

Rekommendationer för utvecklingsprocessen gällande nästa handlingsplan	
1	Genomföra formella och regelbundna samråd med berörda parter för att underlätta en gemensam utveckling av framtida OGP-åtaganden.
2	Inrätta ett flerpartsforum för att övervaka OGP-processen samt skapa en databas på nätet för all OGP-relaterad information i Sverige

Genomföra formella och regelbundna samråd med berörda parter för att underlätta samverkan kring framtida OGP-åtaganden.

Utvecklingen av Sveriges fjärde handlingsplan genomfördes av en tredje part med minimal inblandning och tillsyn från staten eller allmänheten. Denna process bestod till stor del av en enkät och intervjuer med berörda parter som hade identifierats så som relevanta för digital förvaltning och öppna data. Det finns emellertid inget som tyder på att det fanns ytterligare möjligheter för berörda parter att lägga fram sina egna förslag om åtaganden som borde ingå i handlingsplanen eller om det förekom någon typ av dialog gällande innehållet i handlingsplanen. Slutligen bestod de slutgiltiga åtagandena i planen huvudsakligen av tidigare planerade aktiviteter för Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Infrastrukturdepartementet. Inför nästa handlingsplan rekommenderar IRM att man håller formella samråd med berörda parter för att underlätta en dialog gällande åtagandena samt se till att civilsamhället engageras mer i OGP-processen. IRM rekommenderar att Infrastrukturdepartementet tar initiativ till och övervakar den gemensamma processen att skapa framtida handlingsplaner samt bjuder in relevanta berörda parter från staten och civilsamhället att delta i samrådstillfällen. Enkäter och intervjuer med berörda parter skulle kunna komplettera samarbetsprocessen, men bör inte ersätta formella, regelbundna och öppna samråd.

Inrätta ett flerpartsforum för att övervaka OGP-processen samt skapa en databas på nätet för all information relaterad till OGP i Sverige

För att skapa samarbete kring nästa handlingsplan samt se till att Sverige följer OGP:s uppdaterade standarder gällande deltagande och samarbete¹ rekommenderar IRM att Sverige inrättar ett formellt flerpartsforum bestående av relevanta statliga företrädare och intresserade aktörer i civilsamhället. Att ha ett flerpartsforum på plats under samarbetsperioden skulle kunna leda till en mer omfattande dialog mellan statliga och icke-statliga berörda parter samt underlätta ett större engagemang från civilsamhällets sida samt ett större medägarskap av framtida åtaganden. Ett sådant forum skulle exempelvis kunna bidra till att utveckla en samrådsstrategi, öka medvetenheten angående Sveriges deltagande i OGP bland berörda parter i civilsamhället samt proaktivt informera om OGP-processen (exempelvis tidsplan, hur man kan bli delaktig och mekanismer för återkoppling). Regeringen skulle kunna samarbeta med Civic Tech Sweden, vilken har förespråkade att man bör inrätta ett "OGP-råd" med företrädare för myndigheter och civilsamhället. Enligt en företrädare från Civic Tech Sweden är OGP fortfarande i stort sett okänt inom det svenska civilsamhället och statliga förvaltningen.² Att ha ett formellt flerpartsforum på plats under

samarbetet kring handlingsplanen skulle kunna göra det möjligt för civilsamhället att verka för att mer ambitiösa reformer gällande öppen förvaltning inkluderas i framtida handlingsplaner.

För att säkerställa ökad transparens och efterlevnad av OGP:s standarder för deltagande och samarbete rekommenderar IRM dessutom att Sverige skapar en offentlig databas på nätet för OGP-processen.³ Enligt OGP:s kontaktperson håller Infrastrukturdepartementet för närvarande på att utveckla en offentlig statlig OGP-webb sida som kommer att innehålla en databas med relevanta dokument.⁴ Denna databas bör utvecklas i enlighet med IRM:s riktlinjer genom att inkludera tillgång till alla dokument och protokoll från möten som rör Sveriges OGP-process, inklusive (men inte begränsat till) samrådsdokument, handlingsplaner, statliga självutvärderingar, IRM-rapporter samt stöddokumentation gällande genomförande av åtaganden.⁵ Databasen bör även uppdateras regelbundet (minst en gång i halvåret) och kopplas till belägg, i synnerhet när det gäller arbetet med åtagandena i handlingsplanen.

Rekommendationer för utvecklingsprocessen gällande nästa handlingsplan	
1	Förbättra utformningen av åtaganden genom att inkludera milstolpar med mätbara utfall och tydliga resultat
2	Vidta åtgärder för att utveckla en central portal för öppna data gällande offentlig upphandling för att säkerställa att data finns tillgängliga i ett öppet format
3	Vidta inledande åtgärder för att upprätta ett öppet register över lobbyverksamhet

Förbättra utformningen av åtaganden genom att inkludera milstolpar med mätbara utfall och tydliga resultat

Inför nästa handlingsplan rekommenderar IRM att man inkluderar mer konkreta milstolpar och mätbara utfall för åtagandena. Åtagandena i den fjärde handlingsplanen inkluderar inte konkreta milstolpar, vilket gör det svårt att förstå och bedöma deras potentiella effekter och ambitionsnivå. Framtida åtaganden bör (så gott som möjligt) tydligt ange de planerade resultaten och det mervärde som förväntas inom handlingsplanens tidsram, även om åtagandena i sig grundar sig på befintlig statlig verksamhet. Exempelvis skulle åtagande 2 ha gynnats av tydligare beskrivningar av hur prioriterade dataset identifierades samt hur åtagandet kan leda till tydliga förbättringar i portalen för öppna data (opendata.se). På samma sätt skulle utformningen av åtagande 3 ha gynnats av en tydligare beskrivning av den planerade innovationsverksamheten i samband med plattformen challenge.se. Bättre utformade åtaganden förbättrar sannolikheten att de framgångsrikt genomförs samt säkerställer att potentiellt ambitiösa aktiviteter identifieras.

Vidta åtgärder för att utveckla en central portal för öppna data gällande offentlig upphandling för att säkerställa att data finns tillgängliga i ett öppet format

Sverige är för närvarande det enda landet i Europa som inte har något centralt register innehållande data om anbud och tilldelning av kontrakt inom offentlig upphandling.⁶ Dessutom är de upphandlande myndigheterna inte skyldiga enligt lag att offentliggöra upphandlingar och andra dokument på en central plats. Även om offentlig upphandling i Sverige generellt sett anses vara effektiv, öppen och fri från korruption, anser Open Knowledge Sweden och Transparency International att avsaknaden av en central portal innebär en minskad möjlighet för allmänheten att granska hur offentliga medel används.⁷ Journalister måste exempelvis ofta lämna in ansökningar om att få ta del av upphandlingsrelaterade dokument, och företag måste ofta betala för en privat tjänst för att få meddelanden om de upphandlingar som intresserar dem.⁸

I framtiden rekommenderar IRM att man använder framtida OGP-handlingsplaner för att utveckla en central portal för högkvalitativa kontraktsdata som är aktuella, kompletta och i ett maskinläsbart format. Sådana aktiviteter skulle kunna genomföras i samverkan med befintliga initiativ från civilsamhället som syftar till att förbättra insynen i data relaterade till offentlig upphandling. Exempelvis har Open Knowledge Sverige och Civic Tech Sverige inlett ett samarbete med DIGG gällande ett projekt som heter "Open Up!", vilket kommer att utveckla en plattform med öppen källkod för att göra upphandling enklare, effektivare och mer transparent.⁹ Denna plattform kommer även att innehålla en instrumentpanel som visualiserar mönster för offentlig upphandling samt funktioner som möjliggör användarvänlig dataanalys, samtidigt som dessa data kommer att publiceras automatiskt på Sveriges portal för öppna data.

Slutligen rekommenderar IRM även att upphandlingsinformation offentliggörs i enlighet med Open Contracting Data Standard som har utarbetats av Open Contracting Partnership, så att Sveriges elektroniska upphandlingssystem uppfyller globala formateringsstandarder i varje steg i upphandlingsprocessen.¹⁰

Vidta inledande åtgärder för att upprätta ett öppet register över lobbyverksamhet

Sveriges politiska system kännetecknas av ett högt förtroende hos allmänheten samt en låg risk för korruption. Som togs upp i avsnitt II finns det dock ingen särskild skyldighet att registrera lobbyister eller rapportera kontakter mellan offentliga tjänstemän och lobbyister. Dessutom publicerar Sverige för närvarande inga dataset gällande lobbyverksamhet i landet.¹¹ Transparens gällande lobbyverksamhet har blivit ett viktigt ämne i Europa när det gäller öppen förvaltning. Finland har exempelvis åtagit sig att upprätta ett lobbyverksamhetsregister i sin fjärde OGP-handlingsplan.¹² Dessutom kommer Lettland att genomföra en informationskampanj för allmänheten samt att lägga till området transparens gällande lobbyverksamhet i sin utbildning i offentlig förvaltning för tjänstemän på hög nivå.¹³

Sverige bör överväga att med hjälp av framtida OGP-handlingsplaner vidta inledande åtgärder för att utarbeta ett öppet register med information om kontakter mellan lobbyister och offentliga tjänstemän, ministrar och valda politiker. Detta skulle kunna innebära att man i samarbete med ledande experter genomför en fördjupad bedömning av lobbyverksamheten i Sverige för att bättre kunna förstå potentiella risker som beror på bristande reglering och transparens inom detta politikområde. Ett möjligt exempel på en liknande initial verksamhet är Finlands bedömning av behovet av att upprätta ett lobbyverksamhetsregister, vilket genomfördes under landets andra handlingsplan. Den jämförande rapport som sedermera utarbetades gällande system för lobbyverksamhetsregister i ett antal länder bidrog till att påverka Finlands åtagande i sin fjärde handlingsplan att upprätta ett sådant register.¹⁴

5.2 Svar på IRM:s tidigare centrala rekommendationer

Tidigare centrala rekommendationer i IRM-rapporten

Rekommendation		Påverkade den OGP-processen?
I	Regeringen bör samråda med en mer varierad grupp CSO:er, ge mer konkret feedback till samrådsdeltagare samt beställa externa utvärderingar av dess dialogmekanismer.	X

2	Regeringen bör släppa fler öppna data, övervaka användningen och effekterna av dessa samt ha som mål att bli världsledande inom öppna data.	✓
3	Finansdepartementet bör fastställa konkreta mål och indikatorer för digitaliseringen av den offentliga sektorn samt anta ett tydligt ansvarsområde för öppna data för programmet "Digitalt först".	X
4	Finansdepartementet bör utveckla en formell och regelbunden samrådsmekanism för att underlätta en meningsfull dialog gällande åtaganden inom ramarna för OGP.	X
5	Regeringen bör förbättra övervakningen av framsteg gällande politiken för global utveckling (PGU) genom att utveckla indikatorer, publicera konkreta och mätbara PGU-handlingsplaner samt beställa en extern utvärdering av PGU.	X

Av de fem centrala rekommendationerna i IRM:s lägesrapport för 2016–2017¹⁵ införlivades en i den fjärde handlingsplanen. Vad gäller den första rekommendationen finns det inget som tyder på att en mer varierad grupp av berörda parter rådfrågades jämfört med tidigare handlingsplaner eller huruvida konkret återkoppling lämnades till de berörda parter som intervjuades inför planen. Vad gäller den andra rekommendationen innehåller den fjärde handlingsplanen åtaganden som syftar till att publicera prioriterade dataset (åtagande 2) samt föreslå en nationell strategi för öppna data. Vad gäller den tredje rekommendationen är situation sådan att även om den fjärde handlingsplanen innehåller åtaganden gällande digitalisering av den offentliga sektorn, innehåller dessa inga konkreta mål och programmet "Digitalt först" ingår inte. Slutligen har regeringen inte upprättat någon formell och regelbunden samrådsmekanism för att underlätta samarbetet kring den fjärde handlingsplanen (fjärde rekommendationen) och handlingsplanen tar inte upp politiken för global utveckling (femte rekommendationen).

¹ OGP Participation & Co-Creation Standards, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

² Pierre Mesure, Digidem Lab och Civic Tech Sweden, e-postkorrespondens med IRM, 17 september 2020.

³ OGP Participation & Co-Creation Standards, s. 7, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207.pdf

⁴ Sumbat Daniel Sarkis, kontaktperson för OGP vid Infrastrukturdepartementet, e-postkorrespondens med IRM, 25 september 2020.

⁵ IRM:s vägledning för databaser på nätet, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/11/IRM_Guidance-for-Repositories_Updated_2020.pdf

⁶ Mihály Fazekas och Mara Mendes, "Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data: An Implementer's Guide", Digiwhist, <https://opentender.eu/blog/2017-03-recommendations-for-implementation/>

⁷ Transparency International Latvia, Transparency International Lithuania och Open Knowledge Sweden (2019), Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, s. 52, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/NB7_OD4PI_Final_cmp.pdf

⁸ Disrupting public procurement with open data in Sweden, <https://medium.com/civictchsweden/disrupting-public-procurement-with-open-data-in-sweden-f8d774b0e5e5>

⁹ Open Procurement, New project to open up public procurement in Sweden, <https://openup.open-knowledge.se/blog/new-project/>

¹⁰ Open Contracting Data Standard: Documentation, <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>

¹¹ Ibid.

¹² Open Government National Action Plan for 2019–2023 Finland, 24 september 2019, s. 12, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_EN.pdf

¹³ Fourth National Open Government Partnership Action Plan of Latvia 2020–2021, s. 17, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Latvia_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf

¹⁴ Forskningsrapport finska Finansdepartementet, https://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/selvitys-tarkasteli-lobbarirekisterin-kansainvalisia-esimerkkeja-rekisteroitava-tieto-toimivuuden-perusta

¹⁵ Independent Reporting Mechanism, Sweden Mid-Term Report 2016–2018, p. 49, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Sweden_Mid-Term_Report_2016-2018_EN.pdf.

VI. Metodik och källor

IRM-rapporter skrivs i samarbete med forskare för varje land som deltar i OGP. Alla IRM-rapporter genomgår en kvalitetskontrollprocess för att säkerställa att de högsta standarderna gällande forskning och granskning har tillämpats.

Analysen av framsteg i OGP-handlingsplaner består av en kombination av intervjuer, forskning, observationer och feedback från icke-statliga aktörer. IRM-rapporten bygger på belägg tillgängliga i Sveriges OGP-databaser, webbsidor, resultat i regeringens egen utvärderingsrapport samt andra utvärderingar gällande processen och framsteg som har publicerats av civilsamhället, den privata sektorn eller internationella organisationer.

Varje IRM-forskare genomför intervjuer med berörda parter för att säkerställa en korrekt skildring av vad som ägde rum. Med tanke på budget- och tidsrelaterade begränsningar har IRM inte möjlighet att rådfråga alla intresserade parter eller besöka platser där handlingsplanen implementeras. Vissa situationer kräver att intervjupersoner förblir anonyma och IRM kan då avlägsna personlig information om dessa deltagare. På grund av de nödvändiga begränsningar som finns gällande metodiken, uppmanar IRM starkt att man lämnar kommentarer under den period då varje rapport granskas innan den publiceras.

Varje rapport genomgår en kvalitetskontrollprocess som innefattar en intern granskning av IRM:s personal och IRM:s internationella expertpanel (IEP). Varje rapport genomgår även en extern granskning där stater och civilsamhället uppmanas att lämna synpunkter på innehållet i utkastet till IRM-rapporten.

Denna granskningsprocess, inklusive att införliva mottagna synpunkter, beskrivs i mer detalj i avsnitt III i Procedures Manual.¹

Intervjuer och synpunkter från berörda parter

Denna rapport skrevs av IRM:s personal med stöd från IEP. Tyngdpunkten i Sveriges fjärde handlingsplan på digital förvaltning och öppna data påverkade vilka källor som användes för att få bakgrundsinformation. Dessa källor inkluderade:

- OECD:s nyligen genomförda utvärderingar av svensk digital förvaltning samt transparens, användbarhet och återanvändning av data.
- Den jämförande rapport utarbetad av Open Knowledge Sweden och Transparency Internationals avdelningar i Lettland (Delna) och Litauen angående öppna data och politisk integritet i Norden och Baltikum.²
- Open Knowledge Swedens och Delnas rapport från 2018 om tillgången till centrala dataset gällande svensk korruptionsbekämpning.³
- EU-kommissionens Open Data Maturity Report.⁴

När det gäller samarbetet kring den fjärde handlingsplanen hänvisar IRM till den information som delges i den slutrapport som har utarbetats av den oberoende konsulten, vilken låg till grund för handlingsplanens innehåll.⁵

Dessutom samrådde IRM med berörda parter som var involverade i genomförandet av Sveriges fjärde handlingsplan eller mer allmänt involverade i svensk öppen förvaltning. Allt informationsutbyte mellan IRM och berörda parter genomfördes via e-post. Dessa korrespondenser inkluderade:

- Angela Yong, Tillväxtverket, 14 september 2020.
- Pierre Measure, Digidem Lab och Civic Tech Sweden, 17 september 2020.
- Kristine Ulander, Myndigheten för digital förvaltning, 18 september 2020.
- Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, 25 september 2020.

- David Boman, Lantmäteriet, 7 oktober 2020.
- Lars-Olof Hjarp, Trafikverket, 20 oktober 2020.

Om mekanismen för oberoende rapportering (IRM)

Mekanismen för oberoende rapportering (IRM) utgör ett viktigt sätt för alla berörda parter att följa utvecklingen i de länder och aktörer som deltar i OGP. Den internationella expertpanelen (IEP) övervakar kvalitetskontrollen av varje rapport. IEP består av experter inom transparens, deltagande, ansvarsskyldighet och samhällsvetenskaplig forskningsmetodik.

De nuvarande medlemmarna i den internationella expertpanelen är:

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

Ett mindre kontor baserat i Washington DC guidar rapporter genom IRM-processen i nära samarbete med forskarna. Frågor och kommentarer gällande denna rapport kan skickas till personalen på Irm@opengovpartnership.org.

¹ IRM Procedures Manual, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

² Transparency International Latvia, Transparency International Lithuania och Open Knowledge Sweden (2019), Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/NB7_OD4PI_Final_cmp.pdf

³ Transparency International Latvia, Open Knowledge Sweden (2019): Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden, and Finland: Sweden, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

⁴ European Data Portal, Open Data Maturity Index 2019, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

⁵ Slutrapporten, https://www.regeringen.se/4ae89e/globalassets/regeringen/block/kontaktblock/infrastrukturdepartementet/pressekreterare/open-gov_civilsamhallet_v.2.pdf

Bilaga I. Åtagandeindikatorer

Alla stater som deltar i OGP utvecklar OGP-handlingsplaner som innefattar konkreta åtaganden under en tvåårsperiod. Regeringar påbörjar sina OGP-handlingsplaner genom att dela befintliga insatser relaterade till öppen förvaltning, inklusive specifika strategier och pågående program.

Åtaganden bör vara anpassade till varje lands förutsättningar och utmaningar. OGP-åtaganden bör även vara relevanta i förhållande till de OGP-värden som anges i OGP Articles of Governance and Open Government Declaration och som har undertecknats av alla länder som deltar i OGP.¹ De indikatorer och metoder som används i IRM-forskningen återfinns i IRM Procedures Manual.² Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste indikatorer som bedöms av IRM:

- **Möjlig att verifiera:**
 - Inte tillräckligt specifik för att verifiera: Saknar de skriftliga målen och föreslagna åtgärderna tillräcklig klarhet och specificitet för att deras slutförande ska kunna verifieras på ett objektivet sätt vid en senare utvärdering?
 - Tillräckligt specifik för att kunna verifiera: Är de skriftliga målen och föreslagna åtgärderna tillräckligt tydliga och specifika för att deras slutförande ska kunna verifieras på ett objektivet sätt vid en senare utvärdering?
- **Relevans:** Denna variabel utvärderar åtagandets relevans i förhållande till OGP-värden. Baserat på en noggrann läsning av den åtagandetext som anges i handlingsplanen är de vägledande frågorna för att avgöra graden av relevans:
 - Tillgång till information: Kommer regeringen att lämna ut mer information eller förbättra kvaliteten på den information som lämnas ut till allmänheten?
 - Medborgardeltagande: Kommer regeringen att skapa eller förbättra möjligheterna eller förmågan hos allmänheten att ge råd eller påverka beslut eller politik?
 - Offentlig ansvarsskyldighet: Kommer regeringen att skapa eller förbättra möjligheterna för allmänheten att hålla tjänstemän till svars för sina handlingar?
- **Potentiell effekt:** Denna variabel bedömer den potentiella effekten av åtagandet om det genomförs så som angivet. IRM-forskaren använder texten från handlingsplanen för att:
 - Identifiera det sociala, ekonomiska, politiska eller miljörelaterade problemet
 - Fastställa status quo när handlingsplanen påbörjas
 - Bedöma i vilken utsträckning åtagandet, om det skulle genomföras, påverkar utförande och angriper problemet.
- **Slutförande:** Denna variabel bedömer hur åtagandet genomförs och framskrider. Denna variabel bedöms i slutet av handlingsplanen i IRM:s genomföranderapport för landet i fråga.
- **Öppnade det upp förvaltningen?** Denna variabel syftar till att gå längre än att mäta resultat för att undersöka hur den offentliga förvaltningen inom områden som är relevanta för OGP-värden har förändrats till följd av att åtagandet har genomförts. Denna variabel bedöms i slutet av handlingsplanen i IRM:s genomföranderapport för landet i fråga.

Vad innebär ett resultatinriktat åtagande?

Ett resultatinriktat åtagande har större potential att vara ambitiöst samt genomföras. Det beskriver tydligt:

1. **Problem:** Vad är det ekonomiska, sociala, politiska eller miljörelaterade problemet, snarare än att beskriva en administrativ fråga eller verktyg? (Exempelvis är "felaktig fördelning av socialbidrag" till större hjälp än "saknar webbplats".)
2. **Status quo:** Hur ser status quo ut gällande den politiska frågan i början av en handlingsplan? (Exempelvis "26 % av klagomål gällande korruption inom rättsväsendet behandlas för närvarande inte".)
3. **Förändring:** I stället för att ange mellanliggande resultat, vilken är den önskade beteendeförändring som förväntas åstadkommas genom att åtagandet genomförs? (Exempelvis är "fördubbla svarsfrekvensen när det gäller informationsförfrågningar" ett starkare mål än "publicera ett protokoll för svar").

Stjärnmärkta åtaganden

Ett mått, "stjärnmärkt åtagande" (☆), kräver ytterligare förklaring på grund av att det är intressant för läsare samt främjar en tävlingsanda bland länder/aktörer som deltar i OGP. Stjärnmärkta åtaganden anses vara föredömliga OGP-åtaganden. För att få en stjärna måste ett åtagande uppfylla ett antal kriterier.

- Potentiell stjärna: utformningen av åtagandet ska vara **verifierbar**, **relevant** för OGP:s värden samt ha en **omvälvande** potentiell effekt.
- Regeringen måste göra betydande framsteg gällande detta åtagande under genomförandeperioden för handlingsplanen och därmed få en utvärdering i form av **väsentligen** eller **fullständigt** genomfört.

Dessa variabler bedöms i slutet av handlingsplancykeln i IRM:s genomföranderapport för landet i fråga.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (OGP, 17 juni 2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

² "IRM Procedures Manual" (OGP), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>