

Mekanismen för oberoende rapportering (IRM)

Resultatrapport:
Sverige 2019–2022

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Sammanfattning

Endast ett av fyra åtaganden i Sveriges handlingsplan uppvisade tidiga resultat genom att publicera öppna dataset. Samverkan mellan regeringen och civilsamhället för att övervaka utvecklingen och arbetet med handlingsplanen var mycket begränsad. Ett ökat politiskt ledarskap gällande öppen förvaltning samt en fortgående dialog med civilsamhället skulle kunna leda till högre ambitioner i framtida handlingsplaner. Att inrätta ett flerpartsforum för att följa upp planen skulle också kunna leda till att åtagandena slutförs fullt ut.

Tidiga resultat

I denna handlingsplan ingick fyra åtaganden, alla med ett tydligt fokus på öppna data. Det mest anmärkningsvärda åtagandet var att skapa en nationell handlingsplan för Sverige gällande öppna data. Denna plan utarbetades men antogs inte och kunde därmed inte uppvisa några tidiga resultat vad gäller att öppna upp förvaltningen. Den skulle annars ha införlivat principer gällande ”öppenhet som standard” och ”inbyggd öppenhet” i svensk lagstiftning.

Åtagandet att upprätta en ny portal för öppna data (www.dataportal.se) uppvisade marginella tidiga resultat då antalet offentligt tillgängliga dataset tredubblades under handlingsplanens gång samtidigt som det finns exempel på att data vidareutnyttjades. Offentliga myndigheter har dock inte i tillräckligt stor grad fokuserat på dataset gällande aspekter så som offentlig upphandling, något som ses som en prioritet av civilsamhället.¹ Även om ”öppna data som standard” föreslogs i utkastet till den nationella strategin gällande öppna data, kan tillgång till dataset av högt värde, såsom offentlig upphandling, bli föremål för avgifter² samtidigt som data gällande huvudmannaskap kräver e-legitimering/legitimering online (vilket kan strida mot Offentlighets- och sekretesslagen som säger att vem som helst anonymt kan begära ut offentlig information).³

Slutförande

Åtagande 2 slutfördes fullt ut i och med att regeringen genomförde ett stort antal workshops med civilsamhället och lanserade portalen för öppna data (www.dataportal.se), vilken innehåller tusentals nya dataset. Åtagande 1, att utveckla en nationell handlingsplan gällande öppna data, slutfördes endast delvis och planen antogs till syvende och sist inte. Åtagande 3 slutfördes också enbart i begränsad omfattning, och efter att det webbaserade projektet att främja pilotstudier gällande datadriven innovation avslutades, stängdes webbplatsen ned. Åtagande 4, ökad samverkan med civilsamhället gällande öppna data, slutfördes inte fullt ut på grund av otillräckliga dialoger med civilsamhället.

Deltagande och samarbete

Den svenska OGP-processen samordnas av Infrastrukturdepartementet och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), som inrättades 2018 under ledning av Infrastrukturdepartementet.⁴ Inget flerpartsforum ägde rum under vare sig samarbets- eller genomförandefaserna i handlingsplanen. Samarbetsfasen kännetecknades av begränsad samverkan med civilsamhället, och på grund av avsaknaden av ett flerpartsforum och bristen på utförliga svar på synpunkter från civilsamhället, agerade Sverige i strid med OGP-processen (Open Government Partnership).⁵ Under genomförandet hölls samråd med civilsamhället, men inga möten ägde rum gällande

GENOMFÖRANDE I KORTHET

SLUTFÖRANDEGRAD

1/4

Slutförda eller i huvudsak slutförda åtaganden

TIDIGA RESULTAT

1/4

Åtaganden med tidiga resultat

0/4

Åtaganden med betydande eller enastående tidiga resultat

UPPFYLLER MINIMIKRAVEN

Handlade inte i enlighet med OGP-processen.

uppföljning av handlingsplanen. Slutligen finns det ingen tillgänglig databas i enlighet med OGP:s standarder för deltagande och samarbete.

Genomförande i sitt sammanhang

Enligt en offentlig tjänsteman ledde pandemin till att genomförandet bromsades ned samt förhindrade sannolikt även dialoger med civilsamhället.⁶ Genomförandet av den ursprungliga handlingsplanen för 2019–2021 förlängdes till 2022.

Regeringen stod inför en politisk kris i juni 2021 efter att statsministern avsattes genom en förtroendeomröstning.⁷ OGP-processen verkar dock enbart ha påverkats i begränsad omfattning av dessa politiska händelser. De med ansvar för åtaganden i regeringen satt kvar vid makten, och det syntes ingen märkbar skillnad mellan regeringar vad gäller det redan begränsade politiska ledarskapet beträffande öppna data (exempelvis fanns det ingen vilja att anta den nationella handlingsplanen gällande öppna data).

Ett EU-direktiv gällande öppna data i den offentliga sektorn trädde i kraft i juli 2019.⁸ Detta direktiv skulle komma att utgöra en extern drivkraft för en förändring i synen på publicering av öppna data i Sverige.⁹ Direktivet nämns i förslaget till handlingsplanen gällande öppna data¹⁰ som lagts fram av DIGG (och som utvecklats som en del av åtagande 1). Lantmäteriet identifierade 300 dataset som ska publiceras i enlighet med detta EU-direktiv,¹¹ vilket visar att Sverige i OGP:s handlingsplan har förbundit sig att göra det som landet måste göra för att efterleva EU:s regelverk. Den ökade publiceringen av data återspeglar dessa EU-krav.

¹ Trots att en lag gällande offentliga upphandlingar antogs 2019, finns det fortfarande ingen central offentlig databas för offentliga upphandlingar i Sverige.

² Ett problem som togs upp av alla intervjupersoner. Lotta Rydström, Transparency International Sverige, intervju av IRM, 6 februari 2023; Sumbat Daniel Sarkis, OGP:s kontaktperson, intervju av IRM, 24 oktober 2022; Pierre Mesure, Civic Tech Sweden, intervju av IRM, 20 januari 2023; Ulrika Domellöf Mattsson och Kristine Ulander, DIGG, intervju av IRM, 28 november 2022; Mattias Axell, Open Knowledge Sweden, intervju av IRM, 6 februari 2023.

³ Lotta Rydström, Transparency International Sverige, i e-postkorrespondens med IRM, 6 april 2023.

⁴ Efter utgången av denna handlingsplan har ansvaret för OGP-processen flyttats till Avdelningen för offentlig förvaltning inom Finansdepartementet.

⁵ IRM, "Sverige utformningsrapport 2019–2021", 4 januari 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf.

⁶ Sumbat Daniel Sarkis, OGP:s kontaktperson, intervju av IRM, 24 oktober 2022.

⁷ Johan Ahlander and Simon Johnson, "Swedish PM Lofven ousted by parliament in no-confidence vote", Reuters, 21 juni 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/swedish-pm-brink-parliament-readies-monday-no-confidence-vote-2021-06-21/>.

⁸ "Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast)", EU-kommissionen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX:32019L1024>.

⁹ Pierre Mesure, Civic Tech Sweden, intervju av IRM, 20 januari 2023.

¹⁰ Förslag till handlingsplan för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data, Myndigheten för digital förvaltning, <https://www.digg.se/download/18.79c61f7c17db5871992f0b0/1647952779652/handli%20ngsplan-oppna-data.pdf>.

¹¹ Alina Östling (Open Knowledge Sweden), öppet brev, 1 november 2021, <https://okfn.se/2021/11/01/open-letter-open-data-priorities-in-sweden/>.

Innehållsförteckning

Avsnitt I: Viktiga observationer	1
Avsnitt II: Genomförande och tidiga resultat.....	3
Avsnitt III: Deltagande och samarbete.....	5
Avsnitt IV: Metodik och IRM-indikatorer.....	7
Bilaga I: Åtagandedata	9

Avsnitt I: Viktiga observationer

Observation 1: En brist på politiska prioriteringar vad gäller öppna data påverkade genomförandet

Under genomförandeperioden släppte regeringen dataset och skapade en ny portal för öppna data. I EU-kommissionens Open Data Maturity Report gick Sverige från 23:e plats av 28 under 2018 och 2019 till 17:e plats av 28 år 2021.¹² Regeringen antog dock inte förslaget till en handlingsplan gällande öppna data, vilket var ett åtagande i denna handlingsplan. Denna skulle ha införlivat principer gällande ”öppenhet som standard” och ”inbyggd öppenhet” i svensk lagstiftning. Detta visar på att en ambitiös politik beträffande öppna data inte är en politisk prioritering i Sverige trots att det finns hängivna personer som ägnar sig åt denna fråga inom administrationen. Det begränsade genomförandet och bristen på tidiga resultat vad gäller andra åtaganden i denna handlingsplan inom området öppna data visar på att regeringen inte prioriterar att anta en politik gällande öppna data eller försöka se till att denna genomförs fullt ut. Sverige skulle kunna inspireras av från Frankrikes ”Lag för en digital republik” som införde en princip gällande ”öppna data som standard” och fastslog tydliga prioriteringar för att tillgängliggöra dataset av högt värde och med stort genomslag.

Observation 2: Handlingsplanen fokuserade på öppna data men tog inte hänsyn till civilsamhällets prioriteringar

Det fanns en brist på upprepad dialog och samverkan mellan regeringen och civilsamhället för att tillsammans skapa åtaganden i denna handlingsplan. Samtidigt som åtagandena var relevanta för öppen förvaltning, tog de inte hänsyn till civilsamhällets prioriteringar. Exempelvis tog intervjupersoner från civilsamhället upp offentlig upphandling som ett viktigt dataset med högt värde, även om detta inte var en del av handlingsplanen. De nuvarande avgifterna för att få tillgång till denna typ av värdefulla dataset, i synnerhet offentlig upphandling, är ett problem som tas upp av alla intervjupersoner från civilsamhället. Intervjuade offentliga tjänstemän konstaterade att även om detta inte är relaterat till handlingsplanen eller OGP-processen, hanterar inte ens den nyligen antagna lagstiftningen om offentlig upphandling alla utmaningar gällande att reformera ekosystemet för offentlig upphandling.¹³ Det betyder att en nationell handlingsplan gällande öppna data som skulle införliva ”öppenhet som standard” och ”inbyggd öppenhet” i svensk lagstiftning skulle ha lett till betydande tidiga resultat om regeringen hade antagit denna. Civilsamhällesorganisationer har också noterat att för att kunna gå från ett system där data säljs av myndigheter för att finansiera sin verksamhet till ett system med helt öppna data måste regeringen tillhandahålla medel att användas på nationell och lokal nivå.¹⁴

Registret över verkliga huvudmän är ett annat dataset av stort intresse för organisationer så som Transparency International Sverige och som inte ingår i handlingsplanen.¹⁵

Observation 3: Bristen på struktur gällande Sveriges OGP-process ledde till begränsad samverkan mellan civilsamhället och regeringen, vilket i sin tur påverkade ambitioner och genomförande

OGP:s standarder för deltagande och samarbete kräver att länder som deltar i OGP har ett flerpartsforum för att följa upp samarbetet och genomförandet beträffande handlingsplaner. Dessa processer bör omfatta meningsfulla möjligheter för civilsamhället att komma med synpunkter samt för regeringar att ge feedback på synpunkter. Under genomförandet bör civilsamhället och regeringen följa upp hur detta fortskrider och träffas för att diskutera genomförandet med hjälp av ett flerpartsforum. Sverige uppfyllde inte dessa minimikrav under samarbets- och genomförandeperioderna i denna handlingsplan. Formell uppföljning och ansvarsskyldighet gällande genomförandet av åtaganden kunde ha lett till att åtagandena i handlingsplanen slutfördes, eller åtminstone att de ansvariga ställdes till svars för att de inte hade genomförts. Ett stabilt ramverk och engagerade samarbetspartners under genomförandeperioden skulle också underlätta utvecklingen av nästa handlingsplan, eftersom samverkansprocessen kan gynnas av dessa befintliga relationer.

Observation 4: Aktiviteter gällande öppna data som inte ingår handlingsplanen har uppvisat fortsatta framsteg (exempelvis på lokal nivå)

Sveriges handlingsplan fokuserade på nationella aktiviteter gällande öppna data. De intervjuer som genomfördes inför denna rapport visade dock att aktiviteter gällande öppna data även äger rum på lokal nivå med stöd av de nationella myndigheter som är engagerade i OGP. Exempelvis har DIGG hjälpt till att utveckla en gemenskap för projektledare¹⁶ som har skapat en plattform för att arbeta med öppna data.¹⁷

Offentliga tjänstemän i regioner och kommuner har under de senaste åren varit alltmer involverade i öppna data. Sveriges Kommuner och Regioner arbetar också med öppna data.¹⁸ En tjänsteman på lokal nivå sade att detta initiativ var något som driver på förändring, även om denna förändring är relativt långsam.¹⁹ Det finns utrymme för förbättringar när det gäller det tekniska stöd som staten kan tillhandahålla lokala myndigheter, i synnerhet i kommuner långt från Stockholm. I ett öppet brev från civilsamhällesorganisationen Open Knowledge Sweden föreslogs det att smarta städer skulle kunna påskynda publiceringen och användningen av öppna data i Sverige.²⁰ Det svenska ekosystemet gällande öppna data verkar på både nationell och lokal nivå, vilket är något som skulle kunna utforskas och stödjas i framtida arbete inom detta område.²¹

¹² *Open data maturity 2022, Sweden*, EU-kommissionen, https://data.europa.eu/sites/default/files/country-factsheet_sweden_2022.pdf.

¹³ Ulrika Domellöf Mattsson och Kristine Ulander, DIGG, intervju av IRM, 28 november 2022; Upphandlingsmyndigheten, "Nya upphandlingsregler 1 februari 2022", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/nya-upphandlingsregler/>.

¹⁴ Mattias Axell, Open Knowledge Sweden, intervju av IRM, 6 februari 2023.

¹⁵ Lotta Rydström, Transparency International Sweden, intervju av IRM, 6 februari 2023; Transparency International Sverige, "Verkliga huvudmän - ett verktyg i arbetet mot korruption", YouTube-video av ett evenemang anordnat av Transparency International Sverige i maj 2022 om transparens vad gäller huvudmannaskap, <https://www.youtube.com/watch?v=tbWv9kksg4&t=4s>

¹⁶ NOSAD, <http://nosad.se>.

¹⁷ Sveriges Dataportal, <http://community.dataportal.se>.

¹⁸ Sumbat Daniel Sarkis och Kristine Ulande, intervjuer av IRM, oktober och november 2022; *Connecting the Dots: Data Sharing in the Public Sector*, Capgemini Research Institute, https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2023/01/CRI_Data-Ecosystems-in-Public-Sector_web.pdf.

¹⁹ Maria Söderlind, Umeå kommun, intervju av IRM, 6 februari 2023.

²⁰ Alina Östling (Open Knowledge Sweden), öppet brev, 1 november 2021, <https://okfn.se/2021/11/01/open-letter-open-data-priorities-in-sweden/>.

²¹ Svenska regioner och kommuner indexeras nu i detalj vad gäller huruvida de publicerar öppna data eller inte, vilket visar på att nivån gällande publicering och samordning är mycket låg i de flesta regioner. Region Västra Götaland, Status gällande arbete med öppna data i Sveriges regioner, 7 mars 2023, https://www.vgregion.se/ov/dataportal-vast/resultatsida/#esc_entry=1727&esc_context=1

Avsnitt II: Genomförande och tidiga resultat

I följande avsnitt behandlas det åtagande som Mekanismen för oberoende rapportering (IRM) identifierade som att uppvisa de mest betydande resultaten. För att bedöma tidiga resultat tar IRM sin utgångspunkt i åtaganden som identifierades som anmärkningsvärda i Utformningsrapporten. Efter att ha verifierat dokumentation gällande slutförande tog IRM också hänsyn till åtaganden som inte klassificerades som anmärkningsvärda men som ändå ledde till betydande resultat då de genomfördes.

Åtagande 2: Tillgängliggörande av öppna data som bäst kan bidra till nytta för samhället *Myndigheten för digital förvaltning*

Bakgrund och mål

Sverige hamnar någonstans i mitten av internationella rankingar gällande öppna data. Sverige hamnade näst sist i OECD:s ranking OurIndex 2019.²² OECD har också noterat att Sverige tenderar att föredra enskilda projekt i stället för en landsomfattande och konsekvent strategi.²³

Så som beskrivs i det ursprungliga åtagandet anordnade Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) under 2019 workshops med icke-statliga intressenter gällande den nya portalen för öppna data.²⁴ Enligt civilsamhällesorganisationer var dessa diskussioner begränsade av det faktum att regeringen redan hade fastställt de fem prioriterade temaområden som skulle ingå i portalen.²⁵ Den främsta bedriften inom detta åtagande var lanseringen 2020 av en ny, central dataportal (www.dataportal.se), vilken ersatte en tidigare webbplats som nu har stängts ned (opnadata.se).

Dessa fem temaområden var trafik, arbetsmarknad, hälsa, geodata och öppen forskning. Inom området "Trafik" innehåller avsnittet "transporter" i dataportalen över hundra dataset, vilka främst har publicerats av lokala myndigheter. Transporter utgör ett sällsynt exempel på vidareutnyttjande av data som nämns i (icke-tekniska) medier.²⁶ Det finns för närvarande omkring 1000 publicerade dataset relaterade till arbetsmarknaden i kategorin "Befolkning och samhälle". Det finns ett särskilt avsnitt i dataportalen som handlar om hälsa. Tillhandahållandet av geodata har förbättrats avsevärt som ett resultat av att EU-direktivet gällande öppna data i den offentliga sektorn trädde i kraft i juli 2019.²⁷ Näringslivsorganisationer fortsätter dock att förespråka att direktivet omgående ska implementeras fullt ut.²⁸ Vetenskapsrådet har påbörjat en plan för öppen forskning som ska vara genomförd till 2026.²⁹

Dessa prioriteringar stämmer dock inte överens med internationella bedömningar gällande luckor inom området öppna data i Sverige, vilket tydligt belyser brister gällande öppna data relaterade till markägande, offentliga utgifter och offentlig upphandling.³⁰

Öppnade det upp förvaltningen? Marginellt

Antalet dataset som finns tillgängliga på den nya portalen mer än tredubblades mellan mars 2020 och december 2021, då den nådde upp till 7700 dataset.³¹ Tillgängliga format inkluderar vanligtvis JSON eller XML. I ett fall av vidareutnyttjande använde sig branschorganisationen Transportföretagen av Trafikverkets öppna data (sprickbildning, spårdjup och den förväntade tiden mellan två underhållsåtgärder) för att offentligt visa på att nästan 13 procent av det svenska vägnätet är i mycket dåligt skick.³² Detta visar hur informationen i den nya dataportalen har resulterat i betydande framsteg i utvecklingen av öppna data och hur dessa vidareutnyttjas i Sverige.

Trots dessa framsteg är Sverige fortfarande det lägst rankade landet i den senaste utvärderingen genomförd av Capgemini Research Institute, där endast 19 procent av offentliga organisationer har implementerat eller håller för närvarande på att implementera dataekosystem.³³ I Global Data Barometer, ett internationellt civilsamhällesinitiativ för att bedöma kvaliteten på öppna data, är Sverige ett av de lägst rankade EU-länderna i 2022 års bedömning.³⁴ En företrädare för civilsamhället kommenterade också³⁵ att öppna data ses som en ekonomisk och tillväxtfråga, vilket leder till att regeringen prioriterar data med ekonomisk potential, så som dataset relaterade

till transporter och mobilitet. Utifrån detta civilsamhällesperspektiv måste regeringen också prioritera data gällande politisk integritet och offentlig upphandling.

Framåtblickar

Regeringen kommer att behöva se till att den fortsätter att tillhandha resurser för att underhålla dataportalen även efter att denna handlingsplan inte längre är relevant. Så som utlovas i åtagandet skulle DIGG kunna organisera en regelbunden och strukturerad dialog med nuvarande och potentiella användare av öppna data för att tillsammans formulera prioriteringar när det gäller att öppna upp data. Deltagarna bör ha en tydlig förståelse när det gäller hur deras synpunkter används (eller inte). PR-evenemang eller workshops kan också uppmuntra vidareutnyttjande av data som släpps via portalen. Dessutom skulle regeringen, DIGG och lokala myndigheter kunna använda ansökningar att ta del av offentliga uppgifter för att identifiera befolkningens databehov.

En prioritet för civilsamhället är fortfarande att upphandlingsdata ska offentliggöras samt att en central och offentlig plattform gällande öppna data relaterade till upphandlingar ska skapas. Detta är något som regeringen skulle kunna titta vidare på. Relaterat till detta har Upphandlingsmyndigheten börjat publicera en flik på sin webbplats innehållande statistik,³⁶ vilken skulle kunna fungera som utgångspunkt för framtida åtaganden i Sveriges nästa handlingsplan. Även om data för närvarande inte kan laddas ned, kan Upphandlingsmyndigheten undersöka om de skulle kunna publicera informationen så som öppna data.

²² OECD *Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD, <https://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>.

²³ OECD, *Digital Government Review of Sweden*, 10 maj 2019, s. 110, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f1b77740-en.pdf?expires=1599773456&id=id&accname=quest&checksum=28C563B1C64794B666A8FCE9460C372B>.

²⁴ Pierre Measure, "Five ideas for Sweden's new open data portal", Medium, september 2019, <https://medium.com/civitechsweden/5-ideas-for-swedens-new-open-data-portal-d47beb65ec5f>.

²⁵ Ett antal workshops anordnades 2019, men civilsamhället uttryckte frustration. Pierre Measure, "Five ideas for Sweden's new open data portal", Medium, september 2019, <https://medium.com/civitechsweden/5-ideas-for-swedens-new-open-data-portal-d47beb65ec5f>.

²⁶ "Branschorganisationen Transportföretagen konstaterar att nästan 13 procent av det statliga vägnätet är i mycket dåligt skick. Organisationen har räknat fram det med hjälp av Trafikverkets öppna data om sprickbildning, spårdjup och den förväntade tiden mellan två underhållsåtgärder." "Branschen kritisk – många vägar i dåligt skick", *Göteborgs-Posten*, 26 januari 2021, <https://www.gp.se/nyheter/sverige/branschen-kritisk-m%C3%A5nga-v%C3%A4gar-i-d%C3%A5ligt-skick-1.40475275>.

²⁷ Karttjänster och geodata, Länsstyrelsen Västra Götaland, <https://www.lansstirelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/vara-tjanster/karttjanster-och-geodata.html>.

²⁸ "Glädjande besked om öppna data", Geoforum Sverige, 25 januari 2023, <https://geoforum.se/nyheter/266-oppna-data/4317-glaedjande-besked-om-oeppna-data>.

²⁹ "The way towards open access to research data", Vetenskapsrådet, 9 april 2020 (uppdaterad 14 december 2022), <https://www.vr.se/english/mandates/open-science/open-access-to-research-data/the-way-towards-open-access-to-research-data.html>.

³⁰ "Sweden", Global Open Data Index, <http://index.okfn.org/place/se.html>.

³¹ Statistik, Sveriges Dataportal, <https://www.dataportal.se/en/statistics>.

³² "Branschen kritisk – många vägar i dåligt skick", *Göteborgs-Posten*, 26 januari 2021, <https://www.gp.se/nyheter/sverige/branschen-kritisk-m%C3%A5nga-v%C3%A4gar-i-d%C3%A5ligt-skick-1.40475275>.

³³ *Connecting the Dots: Data Sharing in the Public Sector*, Capgemini Research Institute, https://prod.ucwe.capgemini.com/wp-content/uploads/2023/01/CRI_Data-Ecosystems-in-Public-Sector_web.pdf.

³⁴ "The Global Data Barometer Report", Global Data Barometer, <https://globaldatabarometer.org/the-global-data-barometer-report-first-edition/>.

³⁵ Pierre Measure, Civic Tech Sweden, intervju av IRM, 20 januari 2023.

³⁶ "Statistiktjänsten", Upphandlingsmyndigheten, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/>.

Avsnitt III: Deltagande och samarbete

Dialogen med civilsamhället under samarbetsprocessen var mycket begränsad, något som inte förbättrades under genomförandeperioden. Under genomförandet begränsades samverkan med civilsamhället till det som utlovades i samband med att åtagandena utvecklades. Ingen uppföljning av handlingsplanen innefattade civilsamhället. Inget flerpartsforum etablerades och det fanns inte heller någon fungerande databas eller publicerad information om hur genomförandet av handlingsplanen framskred.

Infrastrukturdepartementet är ansvarig för den svenska OGP-processen. Myndigheten för digital förvaltning ansvarade för tre av fyra åtaganden. Under handlingsplanens gång ägde ingen förändring rum gällande vem som är ansvarig för OGP-processen.

Under samarbetet utarbetade en oberoende digital konsult, där departementet hade begränsad insyn, en slutrapport som låg till grund för handlingsplanens innehåll. Som en del av denna process skickade konsulten en enkät till intressenter inom civilsamhället. Även om inga utförliga svar gavs till intressenterna gällande deras synpunkter, noterar rapporten att dessa insikter samt ytterligare insikter från en OECD-rapport ledde till att vissa aktiviteter kom att ingå i handlingsplanen. I handlingsplanen anges ytterligare fyra evenemang som anordnades, men det är oklart hur dessa påverkade den slutgiltiga handlingsplanen. I IRM:s Utformningsrapport står det att enligt en företrädare för civilsamhället som intervjuades av konsulten under utarbetandet av handlingsplanen var civilsamhället till största del inte involverat i detta arbete. Dessutom inkluderades åtagandena på grund av att Infrastrukturdepartementet och DIGG redan hade planerat att genomföra dessa aktiviteter. Detta pekar på en brist på upprepad dialog mellan regeringen och civilsamhället och att det inte var möjligt för icke-statliga medlemmar att sätta dagordningen för samarbetet. Sverige agerade i strid med OGP-processen under samarbetsperioden.

Intervjupersoner från civilsamhället³⁷ har sagt att det under genomförandeperioden var mycket begränsad samverkan med regeringen gällande OGP-processen eller uppföljning av arbetet. I avsaknad av ett flerpartsforum involverades icke-statliga aktörer endast informellt eller via enstaka evenemang med liten eller ingen uppföljning. Regeringen anordnade ett antal evenemang med aktörer som arbetar med teknik med samhällsnytta (civic tech), men detta samarbete är inte specifikt relaterat till uppföljningen av handlingsplanen. En offentlig tjänsteman bekräftade att även om åtagande 3 handlade om att främja datadriven samverkan med civilsamhället, inleddes inga projekt mellan stat och civilsamhälle efter dessa aktiviteter.³⁸

Det fanns ingen webbaserad databas eller webbsida dedikerad till OGP på regeringens webbplats. IRM har inte kunnat hitta någon information som direkt rör OGP på statliga webbplatser. Det finns ett mindre antal publicerade pressartiklar om politiken gällande öppna data (relaterade till OGP-åtaganden), men ingen av dessa nämner OGP-processen eller OGP:s handlingsplan.³⁹

Uppfylld av minimikraven

IRM bedömer huruvida medlemsstaterna uppfyllde minimikraven enligt OGP:s standarder för deltagande och samarbete vad gäller granskning av förfaranden. Under samarbetsperioden agerade Sverige inte enlighet med OGP-processen.⁴⁰ De två minimikrav som anges nedan måste minst uppnå nivån ”under utveckling” för att ett land ska bedömas ha agerat enligt OGP-processen.

Förklaring:

Grön = uppfyller standard

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

Röd = inga tecken på åtgärder

Agerat i enlighet med OGP-processen under genomförandeperioden?	
Regeringen erbjöd en webbaserad OGP-databas som uppdaterades minst en gång under handlingsplanens gång och som innehåller dokumentation gällande dess utveckling och genomförande. Det fanns ingen databas.	Röd
Staten gav allmänheten information om handlingsplanen under genomförandeperioden. Det fanns ingen statlig information om genomförandet av handlingsplanen och det finns inte heller någon länk på regeringens webbplats för att ladda ned den. En del begränsad information publicerades i media om lanseringen av den nya portalen för öppna data men det torde inte vara tydligt för läsarna att detta hade något att göra med OGP.	Röd

³⁷ Pierre Measure, Matthias Axell och Lotta Rydström, intervjuer av IRM, januari och februari 2023.

³⁸ Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, intervju av IRM, 24 oktober 2022.

³⁹ Pressgranskning utförd av forskaren med hjälp av pressdatabaser. Exempelvis "Öppen data för Sverige", Voister (en teknikorienterad medieaktör), 14 april 2020, <https://www.voister.se/artikel/2020/04/oppen-data-for-sverige/>. Det har funnits ett antal blogginlägg och artiklar på näringslivsorganisationers webbplatser. Exempelvis: "Kristine Ulander, DIGG om Sveriges nya dataportal", TechSverige, 21 september 2020, <https://www.techsverige.se/2020/09/kristine-ulander-digg-om-sveriges-nya-dataportal/>.

⁴⁰ IRM, "Sverige utformningsrapport 2019–2021", 4 januari 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf.

Avsnitt IV: Metodik och IRM-indikatorer

Denna rapport stödjer medlemmarnas ansvarstagande och lärande genom att bedöma (i) graden av genomförande av åtaganden, (ii) tidiga resultat för åtaganden med en hög grad av slutförande som har identifierats som lovande eller som ledde till betydande resultat genom att genomföras, samt (iii) deltagande- och samarbetsmetoder under handlingsplanens gång.⁴¹ IRM inledde denna forskningsprocess efter det första året som handlingsplanen började genomföras genom att utveckla en forskningsplan, preliminär forskning och verifiering av dokumentation som återfinns i landets OGP-databas.⁴²

Under 2022 inledde OGP en samrådsprocess för att tillsammans skapa en ny strategi för perioden 2023–2028.⁴³ IRM kommer att återkomma till sina produkter, processer och indikatorer när samarbetsprocessen gällande strategin är över. Fram till dess fortsätter resultatrapporter att bedöma samma indikatorer som i tidigare IRM-rapporter:

Slutförande

IRM bedömer slutförandegraden för varje åtagande i handlingsplanen, inklusive åtaganden som har samlats i kluster i granskningen av handlingsplanen.⁴⁴ Slutförandegraden för alla åtaganden bedöms så som något av följande:

- *Ingen tillgänglig dokumentation*
- *Inte påbörjad*
- *Begränsad*
- *Väsentligen*
- *Slutförd*

Öppnade det upp förvaltningen?

IRM bedömer förändringar av statlig praxis som är relevanta för OGP-värden enligt definitionen i OGP Articles of Governance under indikatorn ”öppnade det upp förvaltningen?”⁴⁵ För att bedöma dokumentation gällande tidiga resultat tar IRM sin utgångspunkt i åtaganden eller kluster som identifierades som lovande i granskningen av handlingsplanen. IRM tar också hänsyn till åtaganden eller kluster med en hög slutförandegrad som kanske inte har fastställts som ”lovande” men som i och med att de genomfördes ledde till betydande resultat. För åtaganden som är samlade i kluster genomförs bedömningen av ”öppnade det upp förvaltningen?” på klusternivå snarare än på nivån för individuella åtaganden. Åtaganden eller kluster utan tillräcklig dokumentation gällande tidiga resultat vid tidpunkten för bedömningen betecknas som ”inga tidiga resultat att rapportera vid denna tidpunkt”. För åtaganden eller kluster med dokumenterade tidiga resultat bedömer IRM ”öppnade det upp förvaltningen?” så som något av följande:

- *Marginellt:* Vissa förändringar, dock begränsande vad gäller dess effekt på graden av öppenhet
- *Större:* Ett steg framåt vad gäller öppen förvaltning i det relevanta politikområdet men dock begränsad i omfattning
- *Enastående:* En reform som har förändrat ”gångse praxis” inom det relevanta politikområdet genom att öppna upp förvaltningen

Denna rapport utarbetades av IRM i samarbete med Elsa Foucraut och granskades av Ernesto Velasco Sanchez, extern expert för IRM. IRM:s internationella expertpanel (IEP) är ansvarig för IRM-metodiken, kvaliteten på IRM-produkter och granskningsprocessen. Nuvarande medlemmar i IEP är:

- Snjezana Bokulic
- Cesar Cruz-Rubio
- Mary Francoli

- Maha Jweied
- Rocio Moreno Lopez

Denna granskningsprocess, inklusive metoden för att införliva mottagna synpunkter, beskrivs i mer detalj i avsnitt III i Procedures Manual samt i Sverige utformningsrapport 2019–2021.⁴⁶ Mer information återfinns i avsnittet ”IRM Overview” på OGP:s webbplats, som finns [här](#).

⁴¹ För definitioner av OGP-termer, såsom samarbete och lovande åtaganden, se ”OGP Glossary”, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>.

⁴² Sverige har ingen databas.

⁴³ Se OGP, ”Creating OGP’s Future Together: Strategic Planning 2023–2028”, <https://www.opengovpartnership.org/creating-ogps-future-together/>.

⁴⁴ Under granskningsprocessen av handlingsplanen samlar IRM åtaganden med ett gemensamt politiskt mål i olika kluster. I dessa fall bedömer IRM ”potential att åstadkomma resultat” och ”öppnade det upp förvaltningen?” på klusternivå. Slutförandegrad bedöms på åtagandenivå. Mer information om hur IRM samlar åtaganden i kluster återfinns i avsnitt IV om metodik och IRM-indikatorer i dokumentet Action Plan Review.

⁴⁵ Se OGP, *Open Government Partnership Articles of Governance*, 17 juni 2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf.

⁴⁶ IRM, ”Sverige utformningsrapport 2019–2021”, 4 januari 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf.

Bilaga I: Åtagandedata

Åtagande 1: En nationell handlingsplan för öppna data

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifierbar: Ja• Har det ett öppen förvaltningsperspektiv? Ja• Potentiell effekt: Måttlig | <ul style="list-style-type: none">• Slutförande: Begränsad• Öppnade det upp förvaltningen? Inga tecken på tidiga resultat |
|--|--|

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) offentliggjorde ett förslag till en handlingsplan för öppna data,⁴⁷ men denna antogs inte formellt av regeringen och har därmed inte genomförts ytterligare. Det är fortfarande oklart varför planen inte antogs, även om intervjupersoner från civilsamhället nämnde en brist på politiskt ledarskap samt vilja att driva på att den skulle antas.⁴⁸ OECD har tidigare påpekat att Sverige tenderar att föredra enskilda projekt snarare än en landsomfattande och konsekvent strategi,⁴⁹ vilket också kan bidra till varför riktlinjer uppifrån (så som en nationell handlingsplan gällande öppna data) initierad av staten inte är så vanliga i den svenska politiska traditionen.⁵⁰

Svagheterna gällande öppna data i Sverige nämns i planens inledning med hänvisningar till OECD:s kritik. Lovande komponenter är att utveckla principer så som ”öppenhet som standard” och ”inbyggd öppenhet”, ta bort avgifter för att få tillgång till dataset av högt värde samt att begära att alla offentliga förvaltningar rapporterar om sitt arbete vad gäller öppna data. I allmänhet efterfrågar förslaget en tydligare styrning genom att ge DIGG en ledande roll. En stor del av skrivningarna är dock fortfarande vaga. I flera fall består ”föreslagna åtgärder” av att uppmana regeringen att ”uppmuntra” eller ”överväga” relevant politik.

Samrådsprocessen bakom handlingsplanen för öppna data var mestadels informell och begränsad till vad offentliga tjänstemän benämnde som en ”pågående dialog”⁵¹ med potentiella dataanvändare. Intervjupersoner från civilsamhället uppgav att de inte rådfrågades och att de inte har sett några betydande förändringar⁵² (i några fall sade de att de knappt hade hört talas om denna plan). Transparency International Sverige fortsätter att rekommendera att Sverige antar en strategi gällande ”öppna data som standard”, vilket kan tyda på den begränsade effekt som handlingsplansförslaget hittills har haft.⁵³

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

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifierbar: Ja• Har det ett öppen förvaltningsperspektiv? Ja• Potentiell effekt: Begränsad | <ul style="list-style-type: none">• Slutförande: Slutfört• Öppnade det upp förvaltningen? Marginellt |
|--|---|

Genomförande och tidiga resultat gällande detta åtagande bedöms i avsnitt II ovan.

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

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifierbar: Ja• Har det ett öppen förvaltningsperspektiv? Ja• Potentiell effekt: Begränsad | <ul style="list-style-type: none">• Slutförande: Begränsad• Öppnade det upp förvaltningen? Inga tecken på tidiga resultat vid denna tidpunkt |
|--|---|

Staten anordnade två ”Hack for Sweden”-evenemang 2019 och 2021, färre än de fem evenemang som nämns i Sveriges utformningsrapport.⁵⁴ Trots att dessa evenemang faktiskt anordnades, har den webbplats som skapades för att främja pilotverksamheter (challengesgov.se) nu stängts ned.⁵⁵ Precis som med andra åtaganden i denna handlingsplan har genomförandet avspeglat en tendens att driva initiativ så som tidsbegränsade projekt, med en början och ett slut, snarare än att återspegla ett mer övergripande, långsiktigt och hållbart politiskt perspektiv. Enligt intervjupersoner från civilsamhället var effekterna av dessa evenemang begränsade, och de var inte utformade för att skapa några större förändringar.⁵⁶ Förutom de evenemang som DIGG anordnade gav regeringen ekonomiskt stöd till initiativ initierade av civilsamhällesorganisationer, så som projektet Open Up,⁵⁷ som organiserades av Civic Tech Sweden och Open Knowledge Sweden.

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

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Verifierbar: Ja• Har det ett öppen förvaltningsperspektiv? Ja• Potentiell effekt: Begränsad | <ul style="list-style-type: none">• Slutförande: Begränsad• Öppnade det upp förvaltningen? Inga tecken på tidiga resultat vid denna tidpunkt |
|--|---|

Enligt en offentlig tjänsteman från Infrastrukturdepartementet var detta åtagande inte helt slutfört.⁵⁸ Regeringen anordnade 2019 ett evenemang för civilsamhället där icke-statliga organisationer, inklusive Röda Korset och Rädda Barnen, deltog, vilket är ett tecken på att dessa evenemang riktade sig till ett bredare spektrum av civilsamhället än enbart aktörer som arbetar med teknik med samhällsnytta. Ett andra evenemang arrangerades 2022 (även om det enbart ägde rum online) som var inriktat på organisationer och företag som arbetar med teknik med samhällsnytta. Detta är färre än de två evenemang per år som anges i åtagandet. Regeringen medger att det inte gjordes någon särskild uppföljning av dessa evenemang och det finns inga exempel på projekt som har uppstått som ett resultat av dem.⁵⁹

⁴⁷ Förslag till handlingsplan för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data, Myndigheten för digital förvaltning, <https://www.digg.se/download/18.79c61f7c17db5871992f0b0/1647952779652/handli%20ngsplan-oppna-data.pdf>.

⁴⁸ Pierre Mesure, Civic Tech Sweden, intervju av IRM, 20 januari 2023; Mattias Axell, Open Knowledge Sweden, intervju av IRM, 6 februari 2023.

⁴⁹ OECD Digital Government Review of Sweden, citerad i IRM, ”Sverige utformningsrapport 2019–2021”, 4 januari 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf; Delna och Open Knowledge Sweden, ”Open Data and the Fight Against Corruption in Latvia, Sweden and Finland”, s. 20, http://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_SE_Final6.pdf

⁵¹ Ulrika Domellöf Mattsson och Kristine Ulander, DIGG, intervju av IRM, 28 november 2022.

⁵² Pierre Mesure, Mattias Axell och Lotta Rydström, intervjuer av IRM.

⁵³ Lotta Rydström, Transparency International Sverige, intervju av IRM, 6 februari 2023.

⁵⁴ IRM, ”Sverige utformningsrapport 2019–2021”, 4 januari 2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Sweden_Action-Plan_2019-2021_SW.pdf.

⁵⁵ Kristine Ulander, intervju av IRM, november 2022. Webbplatsen challengesgov.se kan nås via Archive.org, se exempel: <https://web.archive.org/web/20211202092358/https://challengesgov.se/>.

⁵⁶ Pierre Mesure, en av grundarna av Civic Tech Sweden och arrangör av evenemanget Open Up, intervju av IRM, 20 januari 2023.

⁵⁷ "Om oss", Open up!, Open Knowledge Sweden, <https://openup.okfn.se/om-oss/>.

⁵⁸ Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, intervju av IRM, 24 oktober 2022.

⁵⁹ Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, intervju av IRM, 24 oktober 2022.