

# Mekanisme for uavhengig rapportering (IRM)

Resultatrapport:  
Norge 2019–2022

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

## Sammendrag

**Norges fjerde handlingsplan i regi av Open Government Partnership (OGP) (2019–2022) inneholdt 10 forpliktelser, inkludert digitale offentlige anskaffelser, forebygging av korrupsjon og åpenhet om reelle rettighetshavere. De fleste av forpliktelsene ble bare delvis fullført. Fullførte forpliktelser omfattet tiltak som lå utenfor OGP-rammeverket. Gjennom hele handlingsplansyklusen var det fortsatt viktige svakhetspunkter i landets rutiner for samskaping og deltakelse fordi Norge handlet i strid med OGP-prosessen.**

### Foreløpige resultater

Totalt sett har fire av ti forpliktelser gitt marginale foreløpige resultater. Forpliktelse 8, som i «Mekanisme for uavhengig rapportering (IRM): Designrapport» ble karakterisert som å ha «potensielt stor, varig virkning», blir analysert nærmere i del II. Gjennomføringen og de foreløpige resultatene av denne forpliktelsen om å etablere et register over reelle rettighetshavere, ble hemmet av Norges respons på avgjørelsen i EU-domstolen som kjente ugyldig kravet om at informasjon om reelle rettighetshavere skal være tilgjengelig for allmennheten. Dette til tross for at Norges regjering har godkjent lovforslag om å etablere et register over reelle rettighetshavere og utvikle en teknisk løsning for et slikt register. I lys av dommen blir én hovedutfordring å etablere et solid rettslig grunnlag for å holde registeret åpent. Videre må det sikres tilstrekkelige midler til viktige verifiseringsmekanismer slik at registeret kan tjene formålet om å motvirke hvitvasking og korrupsjon. De marginale foreløpige resultatene av forpliktelse 3 ble analysert nærmere. Denne forpliktelsen fokuserte på å utvide bruken av det digitale arkivsystemet elnnsyn til kommuner og fylker.

### Fullføring

Den opprinnelige handlingsplanen, fremlagt i 2019, inneholdt åtte forpliktelser med fokus på områder som digitalisering av offentlige anskaffelser, engasjement fra yngre i distriktene, utvidelse av tilgangen til digitale arkivrutiner og forebygging av korrupsjon. Ved endringer i handlingsplanen i 2021 ble det lagt til to ytterligere forpliktelser (og eksisterende forpliktelser ble endret). Av de ti forpliktelsene var fire helt eller hovedsakelig fullført (en sammenlignbar fullføringsgrad som for den tredje handlingsplanen der fem av ni forpliktelser ble fullført). Forpliktelsen vedrørende reelle rettighetshavere, som ble karakterisert som å ha «potensielt stor, varig virkning», er hovedsakelig fullført.

Av de fire forpliktelsene som var helt eller delvis fullført ved utgangen av den fjerde handlingsplansyklusen, omfatter én av dem et tiltak som ble fullført før lanseringen av den opprinnelige handlingsplanen. De andre forpliktelsene besto av aktiviteter som utgjorde tiltak som allerede eksisterte uavhengig av OGP-rammeverket. De fleste offentlige myndigheter ansvarlige for gjennomføringen, bekreftet at disse aktivitetene ville blitt satt i gang uansett. Hindringer for gjennomføring var blant annet begrenset politisk oppslutning på høyt nivå og covid-19.

### Deltakelse og samskaping

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) overvåker OGP-prosessen i Norge. I 2019 ble det oppnevnt et OGP-råd bestående av fem medlemmer fra sivilsamfunnsorganisasjoner og

## GJENNOMFØRING

### FULLFØRINGSGRAD

4/10

Helt eller hovedsakelig fullførte forpliktelser

### FORELØPIGE RESULTAT

4/10

Forpliktelser med foreløpige resultat

0/10

Forpliktelser med vesentlige eller fremragende foreløpige resultat

### SAMSVAR MED MINSTEKRAV

Ikke i samsvar med OGP-prosessen.

næringslivet. Rådet fungerer som et rådgivende organ. Det var viktige svakhetspunkter forbundet med både samskapingen (selv om dette er forbedret siden forrige handlingsplan) og gjennomføringen. OGP-rådets representanter for sivilsamfunnet mente blant annet at det var uheldig at formatet på handlingsplanens samskappingsmøter ga deltakerne lite bakgrunnsinformasjon og tid til å formulere forslag til forpliktelser, og at det var begrenset oppfølging av interessentenes forslag og råd. Det var lignende strukturelle svakheter under hele gjennomføringen av handlingsplanen. Sivilsamfunnet og allmennheten hadde ikke anledning til å overvåke fremdriften under gjennomføringen av forpliktelsene,<sup>1</sup> og det nasjonale OGP-nettstedet oppdateres ikke regelmessig med status for forpliktelsene. Som følge av dette handlet Norge i strid med OGP-prosessen i løpet av utformingen og gjennomføringen av handlingsplanen.

### Gjennomføring i kontekst

Norge er et av verdens mest solide demokratier og rangerer høyt på internasjonale indekser for borgerrettigheter og samfunnsdeltakelse, informasjonsfrihet og antikorrupsjon. Ifølge intervjuobjektene kan en slik status føre til at OGP oppfattes som overflødig fordi det allerede finnes andre godt etablerte formelle kanaler for å sikre samfunnsdeltakelse og åpenhet (f.eks. offentlige høringer, regelmessige konsultasjoner om lovforslag).<sup>2</sup> OGP-prosessen begrensede politiske oppslutning på høyt nivå har påvirket ambisjonene i handlingsplanen, og de fleste forpliktelsene i planen utgjør allerede eksisterende tiltak. Til en viss grad har det også påvirket gjennomføringsgraden. Sivilsamfunnet har hevdet at en forsinket eller begrenset gjennomføring av forpliktelsene er et resultat av begrenset politisk pådriv. Covid-19-pandemien ble også ansett som å ha vært en hindring for å oppnå resultater innen aktiviteter relatert til spesifikke forpliktelser, for eksempel for forpliktelse 3B (ungdomspanel),<sup>3</sup> forpliktelse 6 (digitalisering av offentlige anskaffelser)<sup>4</sup> og forpliktelse 7 (forebygging av korrupsjon).<sup>5</sup> I tillegg var covid-19-pandemien en hindring for et bredere strategisk samspill mellom offentlige organer, sivilsamfunnet og OGP-rådet. De møttes ikke fysisk i løpet av hele gjennomføringen av handlingsplanen.<sup>6</sup> Representanter fra myndighetene sa at behovet for å håndtere covid-19-pandemien gjorde at handlingsplanen (spesielt versjon 4B) ble nedprioritert i forhold til den opprinnelige planen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022, Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>2</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>3</sup> Knut Ove Nordås (KDD) og Morten Mediå (Distriktsenteret), intervjuet av IRM 15. november 2022.

<sup>4</sup> Andre Hoddevik (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring), intervjuet av IRM 8. november 2022.

<sup>5</sup> Mona Ransedokken (Justis- og beredskapsdepartementet), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>6</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>7</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

# Innhold

Del I: Observasjoner.....	1
Del II: Gjennomføring og foreløpige resultat.....	4
Del III. Deltakelse og samskaping.....	9
Del IV. Metode og IRM-indikatorer .....	12
Vedlegg I. Data om forpliktelsene .....	14

## Del I: Observasjoner

En analyse av Norges fjerde handlingsplansyklus viser at det er rom for forbedringer i landets tilnærming til OGP. Denne handlingsplansyklusen viste at kvaliteten på samskapingen påvirker forpliktelsenes ambisjonsgrad, at støtte fra fagfeller og politisk oppslutning på høyt nivå kan resultere i mer ambisiøse forpliktelser og bidra til gjennomføring, at hindringer i form av lov og rett kan blokkere for ambisiøse reformer, og at mekanismer for å overvåke gjennomføringen kan bidra til at forpliktelsene fullføres.

### **Observasjon 1: Støtte fra fagfeller og politisk oppslutning på høyt nivå er nødvendig for å skape ambisiøse forpliktelser og sikre en fullstendig gjennomføring.**

De fleste statlige og ikke-statlige interessenter som ble intervjuet i forbindelse med denne resultatrapporten, oppga at OGP ikke blir prioritert politisk i Norge.<sup>8,9</sup> En slik mangel på støtte har påvirket ambisjonsnivået i handlingsplanen generelt (de fleste forpliktelsene utgjør nåværende tiltak) og gjennomføringsgraden av forpliktelsene. Mer spesifikt har sivilsamfunnet sett en mangel på politisk handlekraft og ledelse i innføringen av et register over reelle rettighetshavere.<sup>10</sup> Etter at registeret først dukket opp i OGP-handlingsplanen for 2016–2018, var Norge nær ved å gjennomføre den transformativ forpliktelsen om å utvikle et offentlig register over reelle rettighetshavere i løpet av den handlingsplansyklusen. Den nylige dommen i EU-domstolen har forsinket gjennomføringen av forpliktelsen, men Finansdepartementet har gitt uttrykk for at det har til hensikt å overvinne denne hindringen og finne et solid rettslig grunnlag for full offentliggjøring, med sikte på å sikre et åpent register som tiltenkt. Et klarere politisk engasjement i saken kan føre til at denne oppgaven fullføres, slik at det blir offentlig tilgjengelig informasjon om reelle rettighetshavere i foretaksregisteret.

Videre fremover kan KDD og OGP-rådet i fellesskap identifisere temaer som har eller kan få politisk oppslutning på høyt nivå, og aktiviteter utenfor handlingsplanprosessen, for eksempel lignende tematiske faggrupper, som kan bidra til å opprettholde fremdriften. I praksis kan en slik tilnærming innebære orienteringsmøter med relevante ministre for å forklare OGPs rolle og potensial på deres område, etterfulgt av invitasjoner til departementene, inkludert statsministerens kontor, til å delta på samskapingsmøter med flere ulike interessenter og til å overvåke gjennomføringen av forpliktelsene. Parallelt kan interessentforumet eller andre interessenter hos myndighetene og i sivilsamfunnet bruke OGP-prosessen til å øke verdien på nåværende tiltak som kanskje kan inkluderes i handlingsplanen. En slik innfallsvinkel kan innebære å utnytte OGP-prosessen til å få internasjonale perspektiv innen spesifikke politiske områder, utvikle samarbeid innen politiske spørsmål som er felles for ulike institusjoner, eller styrke allmennhetens engasjement i politikktutforming eller -gjennomføring.

### **Observasjon 2: Barrierer i form av lov og rett kan blokkere for ambisiøse reformer.**

I løpet av gjennomføringsperioden har hindringer i form av lov og rett oppstått eller blitt synlige, og dette har ført til at forpliktelsene i Norges handlingsplan har blitt forsinket. Selv om dette ikke har stoppet gjennomføringen av tekniske rammeverk eller interne systemer, har de begrenset resultatene av forpliktelsene, som for eksempel offentlig tilgjengelig informasjon om reelle rettighetshavere, som for eksempel utsatt i Norge på grunn av EU-domstolens dom. Den kjente ugyldig det rettslige grunnlaget for offentlig tilgjengelig informasjon om reelle rettighetshavere som beskrevet i EUs femte hvitvaskingsdirektiv. Som følge av denne uforutsette motgangen utsatte Finansdepartementet i desember 2022 publiseringen av det norske registeret frem til departementet får etablert et klart rettslig grunnlag (selv om det opprettholdt målet om å publisere et åpent register). Dette har forsinket det som ellers ville ha vært en reform med potensielt transformativ resultater. Forpliktelse 6, om digitalisering og offentliggjøring av informasjon om anskaffelser, ble også kun delvis gjennomført på grunn av begrensninger knyttet til personopplysninger. Det ble gjort tekniske endringer, men personvern hensyn forhindret at informasjon om anskaffelser ble delt med allmennheten, noe som forsinket utrulling av tiltaket. Ved utforming av forpliktelser må en være mer oppmerksom på slike rettslige hindringer i løpet av samskapingprosessen, og slike tilfeller viser behovet for mer tid til drøfting og vurdering

av potensielle hindringer for gjennomføring. Restriksjoner forbundet med personvern har også begrenset antallet datakilder som er inkludert i eBevis-systemet, som samler leverandørinformasjon fra ulike databaser, samt Doffin-systemet, som inneholder anbudsdata i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for anskaffelser i offentlig sektor.

### **Observasjon 3: Kvaliteten på samskapingen påvirker forpliktelsesens ambisjonsgrad.**

Viktige svakhetspunkter i samskapingen av Norges fjerde handlingsplansyklus har bidratt til utformingen av en handlingsplan bestående av forpliktelser med begrenset ambisjonsnivå, og i de fleste tilfeller dermed resultater med minimale konsekvenser. Selv om det var forbedringer i måten myndighetene samhandlet med sivilsamfunnet på under samskapingen av den fjerde handlingsplanen sammenlignet med den tredje,<sup>11</sup> er det fortsatt viktige svakhetspunkter. Representanter for KDD fremhevet utfordringene forbundet med å delta i OGP-prosessen sammen med andre departementer og med representanter for det bredere sivilsamfunnet.<sup>12</sup> Sivilsamfunnet ga uttrykk for at det var uheldig at formatet på handlingsplanens samskapingsmøter ga deltakerne lite bakgrunnsinformasjon og tid til å formulere forslag til forpliktelser, og at det var begrenset oppfølging av interessentenes forslag og råd.<sup>13</sup> Representanter for OGP-rådet uttrykte bekymring for selve prosessen og hevdet at en mer gjennomsluttig, strukturert og åpen fremgangsmåte for å delta i utformingen av forpliktelser og overvåkingen av resultatoppnåelse, ville være fordelaktig og burde prioriteres. De påpekte behovet for en solid metode for samskaping og en mer bevisst oppsøkende tilnærming for å sikre en inkluderende deltakelse i prosessene og for å nå ut til og inkludere mindre sivilsamfunnsorganisasjoner.<sup>14</sup>

Under utarbeidelsen av denne handlingsplanen var det begrenset tid til et meningsfylt samarbeid og utvikling av forpliktelser, og det medførte at planen inneholdt eksisterende offentlige tiltak uten ambisiøse mål eller forventninger om en mer åpen forvaltning. I intervjuer sa for eksempel interessenter at forpliktelse 5 ville blitt gjennomført uavhengig av om den var inkludert i OGP-handlingsplanen. Andre reformer og aktiviteter hadde allerede startet før de ble inkludert i OGP-handlingsplanen (for eksempel forpliktelse 3B om ungdommens distriktpanel).

Når Norges fremtidige handlingsplaner skal utformes, anbefaler IRM at KDD prioriterer å restrukturere og omdefinere samskapingsprosessen for OGP i samråd med medlemmer av OGP-rådet med sikte på å få en bedre prosess som oppfyller standardene for deltakelse og samskaping. En bør bli enige om en felles metode med definerte tidslinjer for å identifisere hvordan et større og mer representativt antall norske sivilsamfunnsorganisasjoner kan inkluderes i prosessen, for sammen å utforme temaer og aktiviteter for forpliktelser og for å gi tilbakemelding på forslagene sivilsamfunnet mottar. Myndighetsrepresentanter har merket seg disse målene og skal forsøke å oppfylle dem i neste samskapingsprosess.<sup>15</sup>

### **Observasjon 4: Mekanismer for å overvåke gjennomføringen kan bidra til at forpliktelsene fullføres.**

Lignende strukturelle svakheter med rot i samskaping gjorde seg gjeldende gjennom hele gjennomføringen av handlingsplanen. Det finnes ikke en formell mekanisme for overvåking som gir sivilsamfunnet og allmennheten innsyn i gjennomføringen av forpliktelsene,<sup>16</sup> og det nasjonale OGP-nettstedet oppdateres ikke regelmessig med status for forpliktelsene.<sup>17</sup> Mangelen på en spesifikk tilsynmekanisme medførte at det var minimal samhandling mellom de statlige organene med ansvar for å gjennomføre de enkelte forpliktelsene, og sivilsamfunnet. I løpet av hele gjennomføringssyklusen for den fjerde handlingsplanen ble det ikke avholdt noe offisielt møte mellom regjeringen og sivilsamfunnet om status for gjennomføringen.<sup>18</sup> IRM bemerker også at minst ett departement ikke svarte på forespørsler om innspill på resultatrapporten, noe som tyder på manglende kjennskap til eller interesse for OGP-prosessen.

KDD kan for eksempel bruke en del av det nasjonale OGP-nettstedet til å beskrive og oppdatere fullføringsstatusen for hver forpliktelse. Her kan Norge hente inspirasjon fra andre lands nasjonale arkiver, for eksempel Italia.<sup>19</sup> Denne delen av nettstedet bør være et samarbeidsområde der medlemmer av sivilsamfunnet kan komme med innspill om deres tilsyn med fremdriften. I tillegg kan KDD og OGP-rådet i fellesskap definere tilsynmekanismer der sivilsamfunnsorganisasjoner og offentlige myndigheter med ansvar for gjennomføringen av

forpliktelsene, må ha regelmessig kontakt (minst én gang hvert halvår) for å diskutere fremdrift og potensielle utfordringer. Sivilsamfunnet kan også inkluderes mer direkte i gjennomføringen av forpliktelsene, noe som kan sikre medeierskap og motivere institusjonene til å gjennomføre ambisiøse reformer. Det oppfordres også til åpne møter med relevante interessenter for å gi en generell oversikt over status for gjennomføringen av handlingsplanen (minst ett per år).

<sup>8</sup> Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>9</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022, Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>10</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>11</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>12</sup> Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>15</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

<sup>16</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022, Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>17</sup> «Åpenhet i forvaltningen» [OGP Norge], hentet 12. februar 2023, <https://open.regjeringa.no/>.

<sup>18</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022, Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>19</sup> «Evaluation and Monitoring of the 5NAP», Italia OpenGov, hentet 12. februar 2023, <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap/monitoraggio>.

## Del II: Gjennomføring og foreløpige resultat

I denne delen skal vi se på de to forpliktelsene som IRM identifiserte som de med best resultat fra gjennomføringen. For å vurdere foreløpige resultater henviste IRM til de forpliktelsene som i designrapporten ble identifisert som å ha «stor, varig virkning». Etter verifisering av fullføringsbevis tok IRM også med forpliktelser som ikke ble vurdert å ha stor, varig virkning, men som etter gjennomføring ga betydelige resultater.

### Forpliktelse 8: Etablere offentlig register over reelle rettighetshavere, Finansdepartementet

#### Kontekst og målsetninger

Denne forpliktelsen bygger på et tiltak som utgjorde en del av Norges tredje OGP-handlingsplan,<sup>20</sup> og går ut på å opprette et register over reelle rettighetshavere i norske selskaper.<sup>21</sup> IRMs designrapport<sup>22</sup> vurderte denne forpliktelsen som potensielt transformativ, da en etablering av et register over reelle rettighetshavere vil oppfylle viktige prioriteringer i det norske sivilsamfunnet og bidra til å forbedre åpenhet, tilgang til informasjon og (på lang sikt) styrke innsatsen mot hvitvasking og korrupsjon. Denne forpliktelsen ble oppdatert i den endrede handlingsplanen til å inkludere målrettede milepæler,<sup>23</sup> som skal gi ytterligere informasjon om stadiene mot opprettelsen av registeret.

I mars 2019 vedtok Stortinget en lov om reelt eierskap<sup>24</sup>. Loven krever at det opprettes et offentlig tilgjengelig register over reelle rettighetshavere, i tråd med kravene i EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.<sup>25</sup> Loven ble etterfulgt av en gjennomføringsforordning, som ble vedtatt i 2020 etter offentlig høring og trådte i kraft i 2021.<sup>26</sup> Forordningen avklarer lovens virkeområde og spesifiserer forpliktelsene til reelle rettighetshavere, herunder unntak. Den skisserer også de tekniske funksjonene ved selve registeret, som Brønnøysundregistrene har ansvar for å utvikle.<sup>27</sup>

#### Ga den en mer åpen forvaltning? Marginalt

Da handlingsplanen ble fullført, så det ut som denne forpliktelsen skulle gi lovende foreløpige resultater.

En intervjuet representant for Brønnøysundregistrene forklarte at de opprinnelig hadde fått i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet i 2018 å utarbeide en definisjon av virkeområdet til et register over reelle rettighetshavere, herunder en teknisk løsning, milepæler for gjennomføringen og budsjettmessige konsekvenser.<sup>28</sup> Virkeområdet ble utviklet i tråd med innholdet i det som på det tidspunktet var lovutkastet. Innholdet i den vedtatte loven, som trådte i kraft i 2019, og i gjennomføringsforordningen fra 2021, utvidet imidlertid registerets virkeområde ytterligere slik at det var mer i tråd mer EUs hvitvaskingsdirektiv. Utvidelsen fikk konsekvenser for utviklingen av registeret. Følgelig ble utviklingen av de tekniske løsningene delt inn i tre faser:

- **Fase 1.** I denne fasen skulle registeret inneholde informasjon om eierens navn, fødselsnummer eller fødselsdato og -år, statsborgerskap og bostedsland for reelle rettighetshavere, type eierandel og om eventuelt indirekte eierskap.<sup>29</sup> Fase 1 skulle være klar for lansering 2. januar 2023. Denne løsningen sammenfalt med det som opprinnelig ble avtalt med Brønnøysundregistrene vedrørende registerets virkeområde, og dette var den eneste fasen det var finansiering til.
- **Fase 2.** I denne fasen skulle registerets virkeområde utvides til å omfatte mer informasjon om indirekte eierskap, herunder å implementere en løsning for å rapportere informasjon om eventuelle mellomliggende virksomheter. Denne fasen skulle også inkludere mekanismer for å varsle om eventuelle avvik i opplysningene som er registrert om en reell rettighetshaver, og en mulighet for å følge opp bøter med relevante enheter dersom en reell rettighetshaver unnlater å registrere opplysninger. Fase 2 forventes gjennomført i løpet av 2023.
- **Fase 3.** I denne fasen skulle registeret kobles til EUs sammenkoblingssystem for registre over reelle rettighetshavere («EU Beneficial Ownership Register Interconnection System»). Denne fasen ble forventet gjennomført i løpet av 2024.



Intervjupersoner fra Brønnøysundregistrene<sup>30</sup> og Tax Justice Network Norge<sup>31</sup>, en interesseorganisasjon som har fulgt utviklingen av registeret på nært hold, bekreftet at alle verifiseringsmekanismer (f.eks. automatiske påminnelser, varsler om manglende rapportering) er planlagt for fase 2. Det skal gis målrettet veiledning i løpet av prosessen med å rapportere opplysninger. Det bør være en løsning for å kryssjekke data fra andre offentlige kilder og forhindre registrering av data som er i strid med eller går på tvers av opplysninger som allerede finnes i registeret. På samme måte vil ureglementerte oppføringer (f.eks. å erklære eierskap over 100 %) ikke aksepteres, og e-skjemaet som skal fylles ut, skal ikke ha felt for fritekst, bortsett fra ett om «andre typer kontroll». Det forventes også at Chat-støtte blir aktivert.<sup>32</sup>

Intervjuobjektet fra Brønnøysundregistrene forklarte videre at det ville være to typer tilgang:

- en for stats- og finansinstitusjoner som vil kunne se det norske ID-nummeret til reelle innehavere, unntatte eiere og informasjon om feilregistrering
- en for allmennheten, som bare skal ha gratis tilgang til begrenset informasjon om eierskap, eierandeler og stemmerettigheter, inkludert listen over personer som har rett til å utnevne eller avsette mer enn halvparten av selskapets styremedlemmer<sup>33</sup>

Representanten fra Tax Justice Network Norge uttalte at allmennhetens innsyn, med planene om at data skal være tilgjengelig gratis og i et strukturert åpent dataformat, er i tråd med EU-standarder, og at hvis registeret lanseres med alle tiltenkte funksjoner, vil det være en løsning av høy kvalitet.<sup>34</sup> Representanten for Brønnøysundregistrene bekreftet at de i øyeblikket samarbeider med sivilsamfunnet utenfor rammen av OGP for å utarbeide retningslinjer for bruk av registeret og utfylling av nødvendig informasjon om reelle rettighetshavere. Utvalgte sivilsamfunnsorganisasjoner testet ut løsningen i desember 2022.<sup>35</sup>

Representantene for både Brønnøysundregistrene<sup>36</sup> og Tax Justice Network Norge<sup>37</sup> bekreftet at det er viktig og nødvendig å lansere registeret i Norge, ettersom det i øyeblikket ikke finnes andre typer registre med opplysninger om reelle rettighetshavere.<sup>38</sup> En intervjuet representant for OGP-rådet<sup>39</sup> berømmet forpliktelsen for å være ambisiøs og relevant. Alle intervjuede parter uttrykte imidlertid betydelig bekymring over regjeringens beslutning om ikke å inkludere finansiering for neste fase av registeret i budsjettet for neste år (2023–24). Dersom registerets funksjonalitet begrenses til fase 1, får det alvorlige konsekvenser for dets relevans og nytte, ettersom fase 2 omfatter alle verifiseringsmekanismene som er avgjørende for å sikre at registeret tjener sitt formål.<sup>40</sup> Den intervjuede representanten for Tax Justice Network Norge fremhevet videre at EUs hvitvaskingsdirektiver og anbefalingene fra «Financial Action Task Force 2024» bare delvis vil være oppfylt inntil fase 2 er gjennomført, fordi frem til dette vil det ikke være mekanismer for å sikre at opplysningene er tilstrekkelige, korrekte og oppdaterte.<sup>41</sup> IRM kontaktet Finansdepartementet flere ganger med anmodninger om kommentarer til status for gjennomføring av denne forpliktelsen, inkludert utfordringer og anbefalinger, men fikk ikke svar.

En annen hovedutfordring som intervjuobjektene tok opp, er at det er avvik mellom bestemmelsene i loven over reelle rettighetshavere og forskriften til loven på den ene siden og hvitvaskingsloven på den andre.<sup>42</sup> Under visse forhold har hvitvaskingsloven og loven om reelt eierskap ulike måter å identifisere reelle rettighetshavere på.<sup>43</sup> Ifølge intervjuobjektene<sup>44</sup> kan disse avvikene føre til betydelige problemer for varsling av feilregistreringer og påvirke bankenes og finansinstitusjonenes innsats for å bekjempe hvitvasking. Finansdepartementet, som var ansvarlig for utarbeidelsen av begge rettsaktene, ble gjort oppmerksom på denne utfordringen.<sup>45</sup>

Registeret skulle etter planen lanseres 1. januar 2023, men EU-domstolens dom i de forente sakene C-37/20 og C-601/20 ugyldiggjorde det femte hvitvaskingsdirektivets bestemmelser om allmennhetens tilgang til informasjon om reelle rettighetshavere. Finansdepartementet meddelte at de skulle vurdere dommens konsekvenser og betydning i Norge med sikte på å få de nødvendige avklaringer slik at registeret kan tas i bruk så snart som mulig, og å opprettholde det entydige målet om at registeret skal etableres med størst mulig åpenhet.<sup>46</sup> Åpningen av registeret for innsyn for allmennheten er foreløpig utsatt, noe som betyr at selv om de fleste interne aktiviteter er gjennomført som planlagt, er det foreløpig bare marginale resultater med hensyn til åpenhet.<sup>47</sup>

## Fremtidsutsikter

I kjølvannet av EU-domstolens dom vil det være en fordel for fullføringen av forpliktelsen at Finansdepartementet trapper opp arbeidet med å åpne registeret og gjøre det tilgjengelig for allmennheten så snart som mulig. Videre vil en videreføring av tiltaket i fase 2 og 3 sikre at et åpent register kan oppfylle rollen som et sentralt verktøy for bekjempelse av hvitvasking og korrupsjon. Etter hvert som tiltaket skrider frem, anbefales det også at Brønnøysundregistrene, sivilsamfunnet og Finansdepartementet samarbeider og koordinerer for å identifisere og implementere relevante verifiseringsmekanismer og -systemer samt en løsning på problemet vedrørende avviket mellom lov om register over reelle rettighetshaver og hvitvaskingsloven.

## Forpliktelse 3: E-innsyn og potensiale for å utvide e-innsyn i kommunal sektor / forbedre systemet «elnnsyn» slik at forvaltningen blir mer åpen og tilgjengelig for allmennheten, Digitaliseringsdirektoratet (DigDir)

### Kontekst og målsetninger

Denne forpliktelsen søker å fremme og utvide bruken av elnnsyn-plattformen<sup>48</sup> i kommunene. Forpliktelsen hadde som mål å samle informasjon gjennom en egen undersøkelse om kommunenes bruk av elnnsyn-plattformen.<sup>49</sup> DigDir lanserte elnnsyn under Norges tredje handlingsplan (2016-2018).<sup>50</sup> Det er en nettbasert plattform for publisering av offentlige virksomheters elektroniske arkiver og journaler. I henhold til regelverket i offentlighetsloven<sup>51</sup> er offentlige myndigheter forpliktet til å publisere journalene sine, mens kommunene ikke er det. I tillegg kan statlige myndigheter bruke elnnsyn-systemet gratis, mens kommunene må betale. Da IRMs designrapport ble skrevet (2020), var det bare Oslo som brukte elnnsyn til å publisere journaler på nettet, noe som viser at tilnærmingen til publisering blant kommunene var fragmentert.<sup>52</sup> Da undersøkelsen var fullført, inkluderte den endrede handlingsplanen oppfølgingsaktiviteter som tok sikte på å utvide bruken av plattformen blant kommunale og fylkeskommunale myndigheter, å dokumentere arbeidet til politiske organer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, å sikre åpenhet i arbeidet til styringskomiteen for elnnsyn og å øke andelen dokumenter i fulltekst som ble publisert. Den endrede forpliktelsen var mer målrettet og ambisiøs og inkluderte veldefinerte milepæler, med et mål om å få kommunene til å ta i bruk systemet, selv om måldatoene gikk utover handlingsplanens varighet (i noen tilfeller fram til 2024). Denne utviklingen førte til at den potensielle effekten av forpliktelsen økte fra lav til betydelig.

### Ga den en mer åpen forvaltning? Marginalt

Ved slutten av handlingsplanens gjennomføringsperiode hadde denne forpliktelsen gitt marginale foreløpige resultater.

En intervjuet representant for DigDir<sup>53</sup> forklarte at selv om det har vært en viss fremgang og suksess forbundet med å utvide bruken av systemet til kommuner utenfor Oslo (syv kommuner<sup>54</sup> og tre fylker<sup>55</sup> bruker systemet i dag), har det gått saktere enn først håpet. De største utfordringene og hindringene er knyttet til regelverket og mangel på finansiering, mer bestemt, som beskrevet tidligere, at kommuner og fylker forventes å betale for tilgang til systemet. Andre uventede regulatoriske og byråkratiske problemer knyttet til at det skal faktureres merverdiavgift for disse tjenestene, har forsinket innføringen av systemet. Intervjuobjektet bekreftet imidlertid at flere kommuner hadde uttrykt interesse for å bruke systemet.<sup>56</sup> En intervjuet representant for OGP-rådet roste også elnnsyn-systemet, men kunne bekrefte at målene for innføringen i kommunesektoren ikke var nådd på grunn av kostnadene forbundet med å koble kommuner til løsningen.<sup>57</sup> Intervjuobjektet bekreftet videre at en obligatorisk utvidelse av bruken av elnnsyn til kommunal sektor hadde vært drøftet i regi av Ytringsfrihetskommisjonen<sup>58</sup>, men at det ennå ikke var tatt noen formell beslutning.<sup>59</sup> Fordi innføringen gikk tregt, ble tiltakets fokus endret til publisering av fulltekstdokumenter (milepæl 4), og antallet organer som har innført dette, har økt fra tre i 2018 til elleve i skrivende stund.<sup>60</sup> Ifølge representanten for DigDir fører publisering av dokumenter i fulltekst til at innbyggerne får bedre tilgang til informasjon, og økt åpenhet fordi det er enkelt å søke etter dokumenter i systemet uten å sende inn en forespørsel om innsyn. Dokumenter som er tilgjengelige i elnnsyn, omfatter korrespondanse, møteagendaer og -

referater samt informasjon om budsjett og kostnader. Utfordringer forbundet med innføringen har omfattet en viss motstand mot publisering fra statlige organer på grunn av frykt for brudd på personvernreglene. Andelen fulltekstdokumenter på portalen er i øyeblikket fortsatt relativ lav (1 414 763 av 54 277 472 [2,6 %]).<sup>61</sup> DigDir-representantene forklarte at det er verdifullt at dette er inkludert i OGP-handlingsplanen, da det øker ansvarsfølelsen for å gjennomføre tiltaket.<sup>62</sup>

I lys av disse betraktningene vurderes forpliktelsen for å være fullført i begrenset grad, fordi nåværende regulatoriske utfordringer har forhindret gjennomføringen. Det har foreløpig vært marginale foreløpige resultater forbundet med å gi allmennheten tilgang til informasjon på lokalt nivå, og det som er oppnådd så langt, er skritt i retning av å utvide bruken av elnnsyn-systemet i kommunal sektor.

### Fremtidsutsikter

IRM anbefaler at DigDir fortsetter innsatsen for å sikre at det er enkelt for allmennheten å få tilgang til og bruke informasjon på lokalt nivå. Det bør samarbeide med Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan man kan løse viktige regulatoriske utfordringer som hindrer innføringen, samt å håndtere motstand fra statlige organer mot publisering av dokumenter i fulltekstformat basert på personvern hensyn. Sistnevnte kan for eksempel gjøres ved målrettede opplysningskampanjer. Regelmessig samhandling og samarbeid med sivilsamfunnet, for eksempel for å identifisere dokumenter som bør prioriteres for offentliggjøring, kan også være nyttig.

<sup>20</sup> Open Government Partnership, *Handlingsplan Norge 2019–2022*, forpliktelse 9, utgitt 1. april 2019, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-action-plan-2019-2022/>.

<sup>21</sup> Open Government Partnership, *Norges tredje handlingsplan: januar 2016–desember 2017*, Forpliktelse 9, utgitt 18. mai 2016, hentet 14. februar 2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Norway\\_Action-Plan\\_2016-18.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Norway_Action-Plan_2016-18.pdf).

<sup>22</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>23</sup> Merk at av de fem milepælene er det bare de tre første som har start- og sluttdatoer for gjennomføring.

<sup>24</sup> «Lov om register over reelle rettighetshavere» LOV-2019-03-01-2, hentet 12. februar 2023, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-03-01-2>.

<sup>25</sup> Direktiv 2015/849 om forebyggende tiltak mot bruk av det finansielle systemet i forbindelse med hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme (AMLD IV), 20. mai 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

<sup>26</sup> «Forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere» FOR-2021-06-21-2056, hentet 14. februar 2023, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-06-21-2056>.

<sup>27</sup> Brønnøysundregistrene, hentet 14. februar 2023, [www.brreg.no](http://www.brreg.no).

<sup>28</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022.

<sup>29</sup> Selv om det ved indirekte eierskap ikke vil være mulig å se hva slags juridisk person mellomledet er.

<sup>30</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022.

<sup>31</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022.

<sup>34</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>35</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>38</sup> Det finnes et aksjonærregister under Skatteetaten, men opplysningene er ikke tilgjengelige for allmennheten.

<sup>39</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>40</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022, Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022, Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022

<sup>41</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>42</sup> «Lov om endringer i verdipapirhandelloven mv. (samleproposisjon)», LOV-2022-06-22-79, oppdatert 16. september 2022, hentet 14. februar 2023, <https://lovdata.no/lov/2022-06-22-79>.

<sup>43</sup> Mer spesifikt, hvis vi tar selskap A og selskap B, der B er den mellomliggende enheten, må en reell rettighetshaver ifølge bestemmelsene i loven over reelle rettighetshavere som gjelder mellomliggende juridiske personer, kontrollere mer enn 50 prosent av B for å identifiseres i registeret som en reell rettighetshaver i selskap A. I henhold til hvitvaskingsloven vil en person som eier mer enn 25 prosent av selskap A, identifiseres som en reell rettighetshaver, uansett kontrollandelene som eies i B.

- 
- <sup>44</sup> Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022, representant for Brønnøysundregistrene intervjuet av IRM 11. november 2022.
- <sup>45</sup> Representant for Brønnøysundregistrene, intervjuet av IRM 11. november 2022.
- <sup>46</sup> «EU-domstolens avgjørelse om register over reelle rettighetshavere», Regjeringen.no, utgitt 20. desember 2022, hentet 14. februar 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-domstolens-avgjorelse-om-register-over-reelle-rettighetshavere/id2952452/>.
- <sup>47</sup> «Register for reelle rettighetshavere utsatt», Brønnøysundregistrene, utgitt 21. desember 2022, hentet 14. februar 2023, <https://www.brreg.no/nyhet/register-for-reelle-rettighetshavere-utsatt/>.
- <sup>48</sup> eInnsyn, hentet 14. februar 2023, <https://einnsyn.no/>.
- <sup>49</sup> Open Government Partnership, *Handlingsplan Norge 2019–2021*, forpliktelse 3, utgitt 1. april 2019, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-action-plan-2019-2022/>.
- <sup>50</sup> Open Government Partnership, *Nasjonalt handlingsplan Norge 2016–2018*, forpliktelse 2, utgitt 22. juni 2016, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-national-action-plan-2016-2018/>.
- <sup>51</sup> «Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd», LOV-2006-05-19-16, oppdatert 21. desember 2022, hentet 14. februar 2023, <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2006-05-19-16>.
- <sup>52</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.
- <sup>53</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022.
- <sup>54</sup> Åmli (kommune), Arendal (kommune), Oslo, Gjerstad (kommune), Grimstad (kommune), Stavanger (kommune), Vegårshei (kommune).
- <sup>55</sup> Nordland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestland fylkeskommune.
- <sup>56</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022.
- <sup>57</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.
- <sup>58</sup> «Mandat for Ytringsfrihetskommisjonen», Ytringsfrihetskommisjonen, publisert 14. februar 2020, hentet 14. februar , <https://www.ykom.no/2020/02/14/mandate-for-the-freedom-of-expression-commission/>.
- <sup>59</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet, NOU 2022: 9 *Sammendrag: En åpen og opplyst offentlig samtale, Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, publisert september 2022, besøkt 14. februar 2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/753af2a75c21435795cd21bc86faeb2d/no/pdfs/nou20220220009000ddd.pdf>.
- <sup>60</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022.
- <sup>61</sup> eInnsyn, hentet 14. februar 2023, <https://einnsyn.no/>.
- <sup>62</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022.

## Del III. Deltakelse og samskaping

***Myndighetenes samhandling med sivilsamfunnet var begrenset under gjennomføringen av den fjerde handlingsplanssyklusen. I den grad det fant sted, skjedde det utenfor rammen av OGP-prosessen. Det fantes ikke noe offisielt rammeverk for felles overvåking av gjennomføringen av handlingsplanen. Selv om det finnes et nasjonalt OGP-arkiv, ble det ikke vedlikeholdt eller oppdatert med informasjon om fremdriften av forpliktelsene i løpet av gjennomføringsperioden.***

I Norge ledes OGP-prosessen av seksjonen for forvaltningspolitikk i KDD. Det var ingen endringer i mandatet for OGP fra tredje til fjerde handlingsplanssyklus, og to ansatte i KDD jobber omtrent 36 prosent av en heltidsstilling med å koordinere OGP-relatert arbeid.<sup>63</sup> I 2019 ble det oppnevnt et OGP-råd bestående av fem medlemmer fra sivilsamfunnsorganisasjoner og næringslivet (Transparency International Norge, Publish What You Pay, Tax Justice Network Norge, Abelia og en representant fra privat sektor).<sup>64</sup> Ifølge intervjuede representanter for KDD er rådet ment å fungere som et rådgivende organ og har ikke noe formelt mandat eller ansvar for å foreslå forpliktelser eller overvåke gjennomføringen.<sup>65</sup> Et mandat med en bred definisjon av oppgaven, datert 2017, er tilgjengelig på rådets nettside.<sup>66</sup>

Intervjuede representanter for både KDD og sivilsamfunnet fremhevet betydelige utfordringer med OGP-rammeverket i Norge, herunder utfordringer forbundet med å engasjere statlige organer og sivilsamfunnsorganisasjoner til å delta i prosessen.<sup>67</sup> En viktig underliggende utfordring som de fleste intervjuobjektene trakk frem, gjelder begrenset politisk vilje på høyt nivå til å støtte prosessen. Norge er et av verdens mest solide demokratier og rangerer høyt på internasjonale indekser for borgerrettigheter og samfunnsdeltakelse, informasjonsfrihet og antikorrupsjon.<sup>68</sup> Ifølge intervjuobjektene kan en slik rangering føre til at OGP oppfattes som overflødig når vi har andre godt etablerte formelle kanaler for å sikre samfunnsdeltakelse og åpenhet (f.eks. offentlige høringer, regelmessige konsultasjoner om lovforslag).<sup>69</sup> Intervjuede representanter for OGP-rådet mener imidlertid at OGP er verdifullt for Norge, særlig når det gjelder viktige spørsmål som ikke dekkes av pågående prosesser, for eksempel åpenhet om lobbyvirksomhet eller full åpenhet i offentlige anskaffelser. I tillegg finner mindre organisasjoner det fortsatt utfordrende å få en bredere deltakelse i prosesser, som for eksempel høringer. I slike tilfeller kan OGP fungere som en katalysator for en bredere deltakelse som er bedre strukturert og bedre publisert enn den nåværende prosessen.<sup>70</sup>

Det begrensede politiske engasjementet for OGP har påvirket ambisjonsnivået, kvaliteten og relevansen av forpliktelsene i den fjerde handlingsplanen – de fleste forpliktelsene består av planlagte eller allerede eksisterende tiltak – så vel som samarbeidet med sivilsamfunnet og dets muligheter til å overvåke gjennomføringen av handlingsplanen.

Selv om utviklingen av den fjerde handlingsplanen førte til bredere deltakelse fra sivilsamfunnsorganisasjoner sammenlignet med tidligere handlingsplaner,<sup>71</sup> mener representanter for slike organisasjoner og OGP-rådet at sivilsamfunnet ikke er tilstrekkelig representert på grunn av strukturelle svakheter i tilnærmingen til samskaping og deltakelse. De sa at denne mangelen på representasjon blant annet skyldes en snever prosess som bare når ut til større, mer etablerte organisasjoner, en ekstremt kort tidslinje for samskappingsprosessen og mangel på en strukturert metode som legger til rette for en bred og inkluderende deltakelse fra sivilsamfunnet.<sup>72</sup> Myndighetsrepresentanter har merket seg disse problemene og skal forsøke å løse dem i neste samskappingsprosess.<sup>73</sup> Intervjuobjektene fremhevet videre at prosessen kunne trekke fordeler av ytterligere åpenhet og digital tilgjengelighet for å øke inkluderingen.<sup>74</sup>

Intervjuede representanter for OGP-rådet og sivilsamfunnsorganisasjoner ønsket velkommen inkluderingen av relevante temaer som reelle rettighetshavere, digital arealplanlegging, digital tilgang til kommunale arkiver og digitalisering av offentlige anskaffelser,<sup>75</sup> men at det var uheldig at de fleste av de foreslåtte tiltakene hadde et lavt ambisjonsnivå. De fremhevet at forpliktelser som ser ut til å ha oppnådd en høyere fullføringsgrad (f.eks. forpliktelse 2 og 3B), for det meste er

tiltak som allerede var foreslått utenfor OGP-handlingsplanens rammeverk, og at de oppnådde resultatene, derfor ikke kan tilskrives OGP-prosessen.<sup>76</sup>

Når det gjelder deltakelse, oppga myndighetsrepresentanter med ansvar for gjennomføringen av forpliktelsene i denne handlingsplanen, at i den grad de samhandlet med sivilsamfunnet under gjennomføringen av forpliktelsene, gjorde de det utenfor OGP-rammeverket og basert på eksisterende praksis og prosedyrer.<sup>77</sup> Det var ingen formelle mekanismer for overvåking eller deltakelse fra sivilsamfunnet under gjennomføringen av handlingsplanen, noe som førte til begrenset innsyn i de oppnådde resultatene. Intervjuede representanter for OGP-rådet bemerket at det var uheldig at det ikke var mulig å overvåke gjennomføringen av forpliktelsene i et overordnet og strukturert rammeverk.<sup>78</sup> Selv om det finnes et nasjonalt OGP-nettsted,<sup>79</sup> ble det ikke oppdatert da det ikke ble gitt informasjon om status for gjennomføringen av forpliktelsene i løpet av gjennomføringsperioden.

Representanter fra myndighetene forklarte at de i 2021 bestemte seg for å endre den fjerde handlingsplanen (fra versjon 4 til versjon 4B) og forlenge syklusen til 2022, fordi covid-19-pandemien gjorde det umulig å ha fysiske møter i forbindelse med oppstarten av samskappingsprosessen for den femte handlingsplanen.<sup>80</sup>

### Oppfyllelse av minstekrav

I gjennomgangen av prosessen vurderer IRM om medlemslandene oppfyller minstekravene i henhold til OGPs standarder for deltakelse og samskaping.<sup>81</sup> Under samskapingen av handlingsplanen handlet Norge i strid med OGP-prosessen.<sup>82</sup> De to minstekravene oppført nedenfor, må minst oppnå nivået «pågår» for at et land kan sies å ha handlet i samsvar med OGP-prosessen.

Forklaring:

Grønn = Oppfyller standard

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

Rød = Ingen dokumenterte tiltak

Ble det handlet i henhold til OGP-prosessen i gjennomføringsperioden?	
<b>Regjeringen har et OGP-arkiv på nettet som oppdateres minst én gang i løpet en handlingsplansyklus, og som inneholder dokumentasjon på utvikling og gjennomføring av handlingsplanen.</b> Selv om det finnes et nasjonalt OGP-nettsted, <sup>83</sup> ble det ikke regelmessig oppdatert fordi det ikke ble gitt informasjon om status for gjennomføring av forpliktelsene i løpet av gjennomføringsperioden.	Rød
<b>Regjeringen offentliggjorde informasjon om handlingsplanen i løpet av gjennomføringsperioden.</b> Selv om det finnes et nasjonalt OGP-nettsted, <sup>84</sup> ble det ikke regelmessig oppdatert fordi det ikke ble gitt informasjon om status for gjennomføring av forpliktelsene i løpet av gjennomføringsperioden. Intervjuede myndighetsrepresentanter med ansvar for gjennomføringen av forpliktelsene, oppga at i den grad de samhandlet med sivilsamfunnet under gjennomføringen, gjorde de det utenfor OGP-rammeverket og basert på eksisterende praksis og prosedyrer. <sup>85</sup> Myndighetsrepresentanter har merket seg disse manglene forbundet med å spre informasjon og muligheter for overvåking, og skal forsøke å adressere dette i neste handlingsplansyklus. <sup>86</sup>	Rød

<sup>83</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

<sup>64</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>65</sup> Tom Arne Nygaard og Terje Dyrstad (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022.

<sup>66</sup> «Mandat for OGP-rådet», Regjeringen.no, utgitt 1. januar 2017, hentet 14. februar 2023,

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/ogp-radet/mandat-for-ogp-radet/id2577506/>.

<sup>67</sup> Tom Arne Nygaard / OGP-rådet (regjeringens kontaktpersoner for OGP), intervjuet av IRM 12. oktober 2022, Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>68</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>69</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>72</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>, Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>73</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

<sup>74</sup> Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>75</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022, Peter Ringstad (Tax Justice Network Norge), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>76</sup> Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022, Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>77</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022, Hilde-Johansen Bakken og Mari-Olea Lie (Kommunal- og distriktsdepartementet), intervjuet av IRM 11. november 2022, Andre Hoddevik (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – DFØ), intervjuet av IRM 8. november 2022, Mona Ransedokken (Justis- og beredskapsdepartementet), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>78</sup> Mona Thowsen (Publish What You Pay / OGP-rådet) og Ingrid Hjertaker (OGP-rådet), intervjuet av IRM 10. november 2022.

<sup>79</sup> «Handlingsplan – hva er det?» OGP Norge nasjonalt nettsted, hentet 14. februar 2023,

<https://open.regjeringa.no/handlingsplan-hva-er-det/>.

<sup>80</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

<sup>81</sup> Vær oppmerksom på at en fremtidig IRM-vurdering vil fokusere på samsvar med de oppdaterte OGP-standardene for deltakelse og samarbeid som trådte i kraft 1. januar 2022. De finnes på <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

<sup>82</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>83</sup> «Handlingsplan – hva er det?» OGP Norge nasjonalt nettsted, hentet 14. februar 2023,

<https://open.regjeringa.no/handlingsplan-hva-er-det/>.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Stein Magne Os (DigDir), intervjuet av IRM 2. november 2022, Hilde-Johansen Bakken og Mari-Olea Lie (Kommunal- og distriktsdepartementet), intervjuet av IRM 11. november 2022, Andre Hoddevik (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – DFØ), intervjuet av IRM 8. november 2022, Mona Ransedokken (Justis- og beredskapsdepartementet), intervjuet av IRM 3. november 2022.

<sup>86</sup> Asgeir Fløtre (avdelingsdirektør) og Tom Arne Nygaard (regjeringens kontaktperson for OGP), innspill til IRM i perioden før publisering, 8. mars 2023.

## Del IV. Metode og IRM-indikatorer

Denne rapporten bidrar til medlemmenes ansvarlighet og kunnskap gjennom å vurdere (i) fullføringsgraden til forpliktelsene, (ii) foreløpige resultater av forpliktelser med en høy fullføringsgrad vurdert som lovende, eller som ga betydelige resultater under gjennomføringen, og (iii) rutiner for deltakelse og samskaping gjennom hele handlingsplansyklusen.<sup>87</sup> Etter det første årets innsats for å gjennomføre handlingsplanen, startet IRM forskningsprosjektet med utviklingen av en forskningsplan, innledende skrivebordsundersøkelser og verifisering av dokumentasjonen i landets OGP-arkiv.<sup>88</sup>

I 2022 lanserte OGP en høringsprosess for å samskape en ny strategi for 2023–2028.<sup>89</sup> IRM vil revurdere sine produkter, prosesser og indikatorer når samskapingen av strategien er fullført. Inntil da fortsetter resultatrapportene å vurdere de samme indikatorene som tidligere IRM-rapporter:

### Fullføring

IRM vurderer fullføringsgraden for hver enkelt forpliktelse i handlingsplanen. Fullføringsgraden for hver forpliktelse vurderes som én av følgende:

- *Ingen dokumentasjon er tilgjengelig*
- *Ikke startet*
- *Begrenset*
- *Betydelig*
- *Fullført*

### Ga den en mer åpen forvaltning?

IRM vurderer de endringene i offentlig forvaltning som er relevante for OGP-verdiene, som definert i OGPs vedtekter, under indikatoren «Ga den en mer åpen forvaltning?»<sup>90</sup> For å vurdere dokumentasjonen på foreløpige resultater, tar IRM utgangspunkt i forpliktelser eller klynger som anses som lovende i gjennomgangen av handlingsplanen. IRM tar også hensyn til forpliktelser eller klynger med en høy fullføringsgrad som kanskje ikke har blitt vurdert som «lovende», men som etter gjennomføringen har gitt betydelige resultater. For forpliktelser som er gruppert i klynger, gjennomføres vurderingen av «Ga den en mer åpen forvaltning?» på klyngenivå i stedet for per forpliktelse. Forpliktelser eller klynger som på vurderingstidspunktet ikke har tilstrekkelig dokumentasjon på foreløpige resultater, betegnes som «ingen foreløpige resultater å rapportere». For forpliktelser eller klynger som har dokumentasjon på foreløpige resultater, vurderes «Ga den en mer åpen forvaltning?» som ett av følgende:

- *Marginalt*: Noe endring, men begrenset effekt på åpenhet
- *Betydelig*: Et skritt i riktig retning innenfor det aktuelle området, men begrenset i omfang
- *Fremragende*: En endring som har transformert virkemåten innen det aktuelle området gjennom å åpne forvaltningen

Denne rapporten ble utarbeidet av IRM i samarbeid med Federica Genna (Fondazione SAFE) og gjennomgått av Andy McDevitt, IRMs eksterne ekspert. IRMs metode, kvaliteten på IRMs produkter og kvalitetssikringen overvåkes av IRMs internasjonale ekspertpanel (IEP). Det nåværende IEP-medlemskapet omfatter:

- Snjezana Bokulic
- Cesar Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Maha Jweied
- Rocio Moreno Lopez



Denne kvalitetssikringen, inkludert prosedyren for å innarbeide mottatte kommentarer, er detaljert beskrevet i del 3 av IRMs manual<sup>91</sup> og i designrapporten for Norge 2019–2021. For mer informasjon kan du se delen «IRM Overview» på OGP-nettstedet.<sup>92</sup> En ordliste med IRM- og OGP-begreper er tilgjengelig på OGP-nettstedet.<sup>93</sup>

<sup>87</sup> For definisjoner av OGP-termer, slik som *samskaping* («*co-creation*») og *lovende forpliktelser* («*promising commitment*»), kan du se «OGP-ordliste», Open Government Partnership, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>.

<sup>88</sup> «Handlingsplan – hva er det?» OGP Norge nasjonalt nettsted, hentet 14. februar 2023, <https://open.regjeringa.no/handlingsplan-hva-er-det/>.

<sup>89</sup> Se OGPs «Creating OGP's Future Together: Strategic Planning 2023–2028» <https://www.opengovpartnership.org/creating-ogps-future-together/>.

<sup>90</sup> Se OGP, *Open Government Partnership «Articles of Governance»*, utgitt 17. juni 2019, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP\\_Articles-of-Governance\\_2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf).

<sup>91</sup> Independent Reporting Mechanism, «*IRM Procedures Manual*, V.3, 16», september 2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

<sup>92</sup> Open Government Partnership, «*IRM Overview*», <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>.

<sup>93</sup> OGPs ordliste, Open Government Partnership, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>.

## Vedlegg I. Data om forpliktelsene<sup>94</sup>

### Forpliktelse 1: Veiledning for å oppfylle plikten til journalføring og arkivering av dokumenter

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Ingen dokumentasjon er tilgjengelig</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|---|---|

Denne forpliktelsen hadde som mål å forbedre arkiveringsrutinene hos norske offentlige myndigheter. Som skissert i IRMs designrapport, lever Norge ikke alltid opp til de obligatoriske rutinene for arkivering og journalføring, noe som kan ha negativ innvirkning på allmennhetens innsyn i informasjon, på arbeidet til journalister og sivilsamfunnet, og det offentliges etterrettelighet.<sup>95</sup> Det finnes tekniske løsninger, for eksempel plattformen elnnsyn (se forpliktelse 3), men det er ulike standarder som følges i de ulike offentlige organene og etatene som er pålagt å holde arkiver.<sup>96</sup> Forpliktelsen fokuserte på å gi retningslinjer og opplæringsmateriell for å harmonisere arkiveringsrutinene uansett organ. Som skissert i designrapporten, var det forventet at denne forpliktelsen skulle ferdigstilles i juni 2019, før den offisielle handlingsplanen ble lansert (juli 2019).<sup>97</sup> Forpliktelsen ble derfor fjernet fra den endrede handlingsplanen fordi den ikke var fullført. IRM kontaktet representanter for Kultur- og likestillingsdepartementet for å be om dokumentasjon på at det var utarbeidet retningslinjer og opplæringsmateriell, og på resultatene, men fikk ikke svar.

### Forpliktelse 2: Tilgjengeliggjøring av energistatistikk / enklere innsyn i energistatistikk

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Fullført</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Marginalt</li> </ul> |
|---|---|

Denne forpliktelsen manglet klart definerte milepæler fordi det ifølge handlingsplanen var «en pågående prosess der det ikke er naturlig å sette milepæler».<sup>98</sup> Forpliktelsen tok sikte på at Norges statistikk om energiproduksjon skulle bli mer tilgjengelig og forståelig ved å opprette egne nettstedet om fornybar energi og petroleum. Da designrapporten ble skrevet, publiserte departementet allerede informasjon om petroleumsproduksjon,<sup>99</sup> men ikke om fornybar energi. Representanten for departementet som ble intervjuet på det tidspunktet, forklarte at forpliktelsen ville innebære å finne måter å publisere kompleks energirelatert informasjon på som publikum kunne forstå, ved å forbedre nettstedet for petroleum og opprette et nettsted for fornybar energi.<sup>100</sup> Representanter for departementet svarte ikke på forespørsler om intervjuer til IRMs resultatrapport. Nettstedet om fornybar energi (inkludert informasjon om andre typer energi) er nå i drift.<sup>101</sup> Informasjon kan lastes ned enten i form av JPEG-bilder eller .xsl-filer, avhengig av type data. Dataene er oppdatert fram til 2020. Forskningsorganisasjonene Climate Analytics og NewClimate Institute mater disse dataene inn i «Climate Action Tracker».<sup>102</sup>

**Forpliktelse 3: E-innsyn og potensiale for å utvide e-innsyn i kommunal sektor / forbedre systemet «eInnsyn» slik at forvaltningen blir mer åpen og tilgjengelig for allmennheten**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Begrenset</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Marginalt</li> </ul> |
|---|--|

Denne forpliktelsen vurderes i del II.

**Forpliktelse 3B: Ungdommens distriktspanel**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Samfunnsdeltakelse</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Fullført</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Marginalt</li> </ul> |
|--|---|

Denne nye forpliktelsen ble inkludert i den endrede handlingsplanen med KDD og Distriktssenteret som ansvarlige. Forpliktelsen tok sikte på å opprette et ungdomspanel som skulle møtes regelmessig og gi anbefalinger om distriktspolitikk til den norske regjeringen. Anbefalingene skulle bygge på en målrettet samskaping basert på datainnsamling om behovene til ungdommer i distriktene. Anbefalingene ble forventet presentert i april 2021, etter fem panelmøter. Etter at anbefalingene var presentert for KDD, skulle KDD videreformidle disse til relevante offentlige myndigheter og følge opp svarene på anbefalingene. Selv om forpliktelsen tar opp et aktuelt tema i det norske samfunnet, og aktivitetene ifølge intervjuobjektene<sup>103</sup> har blitt fullført ved etableringen av et panel med 10 ungdommer mellom 15 og 23 år<sup>104</sup> som representerer hvert sitt fylke (unntatt Oslo), har forpliktelsen bare medført marginale endringer. Dette er delvis grunnet utformingen av forpliktelsen som ikke inkluderte spesifikke løsninger for å sikre at anbefalingene ble fulgt, eller etableringen av formelle organer med myndighet til å sikre regelmessig deltakelse. Intervjuede representanter for gjennomføringsorganene bekreftet at de ti anbefalingene panelet utarbeidet, ble videreformidlet til de relevante departementene og lokale organer, men at de fikk begrenset respons. Anbefalingene omfattet blant annet bedre tilgang til arbeid og utdanningsmuligheter, bedre mobilitet og internetttilgang og bedre psykiske helsetjenester. Representanten fra KDD bekreftet at organet ikke hadde som oppgave å følge opp rådene med konkrete aktiviteter, og at panelet ikke lenger var aktivt fordi den politiske prosessen var avsluttet.<sup>105</sup>

**Forpliktelse 4: Gjennomføre en strategi for åpne kulturdata**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Begrenset</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|---|---|

Ifølge denne forpliktelsen skal Kultur- og likestillingsdepartementet koordinere med andre relevante offentlige myndigheter for å identifisere og publisere prioriterte datasett i et åpent format, samt utvikle anbefalinger for å gjøre kulturdata mer offentlig tilgjengelige. Som skissert i designrapporten,<sup>106</sup> leverte Kulturrådet, på vegne av arbeidsgruppen, i februar 2020 sine anbefalinger for å gjøre kulturdata offentlig tilgjengelige til Kultur- og likestillingsdepartementet. IRM kunne ikke finne dokumentasjon på videre oppfølgingsarbeid eller at anbefalingene ble

fulgt. En representant for Kultur- og likestillingsdepartementet rapporterte at et resultat av dette tiltaket var at det hadde spredt kunnskap om og forståelse av det pågående arbeidet innen feltet. Det ble tatt skritt i retning av et koordinert arbeid med forvaltningen for å gi innsyn i dataene, men det gjenstår fortsatt mye arbeid.<sup>107</sup> Et intervjuobjekt fra OGP-rådet fremhevet at forpliktelsen hadde begrensede ambisjoner, og at dataene som er tilgjengelige nå, stort sett allerede var tilgjengelige.<sup>108</sup>

#### Forpliktelse 5: Digitale plan- og byggesaksprosesser med tilrettelagt veiledning og arealprofiler

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Fullført</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b><br/>Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|---|--|

Denne forpliktelsen ble noe justert for å klargjøre terminologien i de endrede milepælene i handlingsplanen. Forpliktelsen tok sikte på å etablere mer deltakende planprosesser (ved å utarbeide standarder, spesifikasjoner, veiledninger og eksempler på digitalisert og åpen arealplanlegging), men handlingsplanen inneholdt ikke konkrete henvisninger til aktiviteter som fokuserte på deltakelse. Intervjuede representanter for planavdelingen i KDD bekreftet at tiltaket hadde pågått i flere år (siden 2013), og at det ville ha blitt gjennomført uavhengig av om det var tatt med i OGP-handlingsplanen.<sup>109</sup> Aktivitetene som var planlagt som en del av handlingsplanen, er fullført. Siden tiltaket ble satt i gang i 2013, har et økende antall kommuner opprettet planregisteret. For tiden er det bare tre prosent<sup>110</sup> som ikke har et register. Det er imidlertid ikke klart om mangelen på et register har ført til følgende resultater, som skissert i handlingsplanen: etablering av et bedre kunnskapsgrunnlag og tydeligere arealplaner, bedre grunnlag for deltakelse, bedre og mer målrettet veiledning, tidlig konfliktløsning eller mer forutsigbare prosesser for arealbruk og -utvikling. Blant de viktigste utfordringene som gjenstår, er forskjellene kommunene imellom når det gjelder hvor fullstendig registeret er, og hvor nøyaktig og oppdatert informasjonen er,<sup>111</sup> og mangelen på et sentralt register der all informasjon er direkte tilgjengelig.<sup>112</sup>

#### Forpliktelse 6: Effektivisere og forbedre offentlige anskaffelser ved å heldigitalisere anskaffelsesprosessen

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Begrenset</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b><br/>Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|---|---|

Denne forpliktelsen ble endret for å inkludere en beskrivelse av målrettede milepæler som svar på tilbakemeldinger fra IRM i designrapporten. Denne forpliktelsen tok sikte på full digitalisering av offentlige anskaffelser med det formål å sørge for økt effektivitet og åpenhet. Ifølge et intervjuobjekt fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)<sup>113</sup> er tiltaket en del av et norsk program for digitalisering av offentlige anskaffelser som ble etablert i 2018. Det norske sivilsamfunnet anser forpliktelsen som spesielt aktuell fordi det per i dag ikke finnes et fullstendig digitalisert anskaffelsessystem i Norge, og et slikt system vil gjøre at allmennheten og sivilsamfunnsorganisasjoner kan spore anskaffelsesmidler og utføre relaterte analyser.<sup>114</sup>

Denne forpliktelsen ble bare delvis gjennomført. Som en del av milepæl én ble den grunnleggende tekniske utformingen av et rådataarkiv («datasjø») etablert, og DFØ er i ferd med å mate det med data, men personvern (i forbindelse med data inkludert på

innkjøpsfakturaer, for eksempel privatadresser) forhindrer at allmennheten får innsyn, noe som forsinket utrulling av et tiltak for å gi bedre tilgang til informasjon og åpnere data om offentlige anskaffelser. Aktiviteter knyttet til milepæl to om bruk av eBevis-tjenesten<sup>115</sup> (for å forbedre tilgangen til offentlige registre for å kunne sertifisere leverandører for offentlige anskaffelser) ble fullført, men personvernbestemmelser og en begrenset mengde data i systemet gjør at løsningen har begrenset nytteverdi. Oppdateringene som var en del av milepæl tre, ville gitt bedre tilgang til anbudsdata i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin), men de har også blitt begrenset av lovbestemmelser knyttet til personvern (som forklart tidligere).<sup>116</sup> Tiltaket er fortsatt i betaversjon. Ifølge intervjuobjektet avhenger oppdateringene også av utviklingen av relaterte tekniske løsninger for e-skjemaer fra EU-kommisjonen.<sup>117</sup>

### Forpliktelse 6B: Åpenhet om kunstig intelligens og algoritmer

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Begrenset</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Ingen dokumentasjon er tilgjengelig</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|---|---|

Denne forpliktelsen ble presentert i den endrede handlingsplanen og fokuserte på å utvikle veiledning om ansvarlig bruk av kunstig intelligens (KI) i offentlig forvaltning, å etablere et trygt teknologisk område for testing av nye produkter (en «regulatorisk sandkasse») med hensyn til personvern for bedre å forstå regelkrav og redusere tiden fra utvikling og testing til utrulling av KI-løsninger i markedet, å etablere en avtale om at KI-baserte løsninger i offentlig forvaltning må være åpne og verifiserbare, og å endre forvaltningsloven og annet relevant regelverk slik at det tar hensyn til bruk av KI i automatisert saksbehandling. Forpliktelsen omfattet også utviklingen av en analyseplattform for å gi muligheter for å analysere data fra norske helseregistre samtidig som personvernet overholdes. Forpliktelsen utgjør en del av den eksisterende norske nasjonale KI-strategien.<sup>118</sup> Aktivitetene knyttet til å gjøre KI-løsninger i offentlig forvaltning mer åpne gjennom regelendringer, gjør at forpliktelsen er relevant for OGP's verdier om tilgang til informasjon. IRM fikk ikke noe svar etter å ha kontaktet representanter for KDD for å be om ytterligere informasjon om utformingen og gjennomføringen av denne forpliktelsen. IRM klarte ikke å finne informasjon om gjennomføringen.

### Forpliktelse 7: Forebygge korrupsjon

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Nei</li> <li>• <b>Relevans:</b> Uklar</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Ingen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Begrenset</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Ingen foreløpige resultater å rapportere</li> </ul> |
|--|---|

Denne forpliktelsen ble endret for å inkludere milepælene i den endrede versjonen av planen.<sup>119</sup> Selv om den opprinnelige forpliktelsen ikke var verifiserbar og ikke ble ansett for å ha en potensiell innvirkning, inkluderte den endrede forpliktelsen milepæler som gjorde at forpliktelsen ble verifiserbar, og IRM fastslo at den hadde et mindre potensial for å gi resultater. Forpliktelsen tok sikte på å styrke dialogen om antikorrupsjon blant offentlige myndigheter for å sikre en mer omfattende oversikt over pågående aktiviteter i flere ulike organer og etater og å gi allmennheten bedre informasjon om disse aktivitetene ved å publisere dem på en egen nettplattform. Forpliktelsen ble bare delvis gjennomført. Våren 2019 ble et samarbeidsforum for antikorrupsjon opprettet med mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet. Det består av representanter for ulike offentlige myndigheter.<sup>120</sup> En intervjuet representant for Justis- og beredskapsdepartementet<sup>121</sup> bekreftet videre at plattformen ble opprettet med sikte på å dele denne informasjonen med allmennheten generelt, men at covid-19 forsinket arbeidet, og at nettsiden for øyeblikket ikke er aktiv eller har innhold. Andre identifiserte utfordringer forbundet med fullføring, i tillegg til covid-19, har blant annet vært begrensede ressurser til å samle inn relevant innhold. Når plattformen lanseres, er det meningen at den skal fungere som et arkiv for alle antikorrupsjonstiltak som offentlige etater har iverksatt, for eksempel etiske retningslinjer for offentlig ansatte, strafferettslige bestemmelser og anbefalinger fra internasjonale organer. Det er ikke lagt planer for å formidle eller opplyse allmennheten om dette nye tiltaket. På dette stadiet har forpliktelsen ikke ført til større åpenhet. Den har heller fokusert på å styrke samarbeidet innad i forvaltningen.

#### Forpliktelse 8: Etablere offentlig register over reelle rettighetshavere

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verifiserbar:</b> Ja</li> <li>• <b>Relevans:</b> Tilgang til informasjon</li> <li>• <b>Potensiell innvirkning:</b> Transformativ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fullføring:</b> Betydelig</li> <li>• <b>Ga den en mer åpen forvaltning?</b> Marginalt</li> </ul> |
|---|--|

Denne forpliktelsen vurderes i del II.

<sup>94</sup> Redaksjonelle merknader:

1. Denne resultatrapporten dekker forpliktelsene oppført i handlingsplanen og påfølgende endringer. Nummereringen av forpliktelsene følger nummereringen i handlingsplanen slik den opprinnelig ble lagt fram i 2019. Nye forpliktelser i den endrede handlingsplanen er identifisert med bokstaven «B» ved siden av nummeret.
2. Korttitler for forpliktelsene kan ha blitt redigert for enkelthets skyld. For å se forpliktelsenes fulle omtale kan du gå til den endrede handlingsplanen på <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-action-plan-2019-2022/>.
3. For mer informasjon om vurderingen av utformingen av forpliktelsene kan du gå til Designrapport, Norge 2019–2021 på <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>95</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Handlingsplan Norge 2019–2021 (versjon 4), Handlingsplan Norge 2021–2022 (versjon 4B).

<sup>99</sup> Norsk Petroleum, hentet 14. februar 2023, <https://www.norskpetroleum.no/>.

<sup>100</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>.

<sup>101</sup> Energifakta Norge, hentet 14. februar 2023, <https://energifaktanorge.no/>.

<sup>102</sup> «Norway», Climate Action Tracker, oppdatert 29. juni 2022, hentet 14. februar 2023, <https://climateactiontracker.org/countries/norway/>.

<sup>103</sup> Knut Ove Nordås (Kommunal- og distriktsdepartementet) og Morten Mediå (Distriktssenteret), intervjuet av IRM 15. november 2022.

<sup>104</sup> «Ungdommens distriktspanel», Distriktssenteret, hentet 14. februar 2023, <https://distriktssenteret.no/ungdommens-distriktspanel/>.

<sup>105</sup> Knut Ove Nordås (Kommunal- og distriktsdepartementet) og Morten Mediå (Distriktssenteret), intervjuet av IRM 15. november 2022.

<sup>106</sup> Open Government Partnership, *Designrapport Norge 2019–2021*, utgitt 24. november 2020, hentet 14. februar 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-design-report-2019-2021/>, også rapportert i Kulturrådets årsrapport 2020 på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bfc80a4a827d42a28f66e5d1f379ae35/arsrapport-kulturradet-2020-med-riksrev-beretning.pdf>.

<sup>107</sup> Inger-Lise Kurseth (Kulturdepartementet), korrespondanse med IRM, 16. november 2022.

<sup>108</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>109</sup> Hilde-Johansen Bakken og Mari-Olea Lie (Kommunal- og distriktsdepartementet), intervjuet av IRM 11. november 2022.

<sup>110</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet), *Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister: Rapport 2021*, utgitt januar 2021, hentet 14. februar 2023,

[https://www.regjeringen.no/contentassets/7889cdb1d9ac440d95012acb88ba686f/agenda\\_kaupang\\_digitalt\\_planregister.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7889cdb1d9ac440d95012acb88ba686f/agenda_kaupang_digitalt_planregister.pdf)

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>113</sup> Andre Hoddevik (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring), intervjuet av IRM 8. november 2022.

<sup>114</sup> Tor Dølvik (Transparency International Norge / OGP-rådet), intervjuet av IRM 2. november 2022.

<sup>115</sup> «Anskaffelsesprosessen steg for steg,» Anskaffelser.no, oppdatert 31. januar 2023, hentet 14. februar 2023, <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransegjennomforing/velge-tilbud-og-innga-avtale/vurdere-kvalifikasjoner/ebevis>.

<sup>116</sup> Doffin, Doffin.no, hentet 14. februar 2023, <https://doffin.no>.

<sup>117</sup> Andre Hoddevik (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring), intervjuet av IRM 8. november 2022.

<sup>118</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet), *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*, utgitt januar 2020, hentet 14. februar 2023,

[https://www.regjeringen.no/contentassets/1febbb2c4fd4b7d92c67ddd353b6ae8/en-gb/pdfs/ki-strategi\\_en.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1febbb2c4fd4b7d92c67ddd353b6ae8/en-gb/pdfs/ki-strategi_en.pdf), p. 28.

<sup>119</sup> Merk at den første og andre milepælen er oppført «i etterkant» (dvs. de beskriver arbeid som allerede var utført i løpet av den første gjennomgangen av handlingsplanen). Ingen av de tre milepælene har en sluttdato.

<sup>120</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Politidirektoratet og Økokrim.

<sup>121</sup> Mona Ransedokken (Justis- og beredskapsdepartementet), intervjuet av IRM 3. november 2022.