

Independent Reporting Mechanism

Gjennomgang av
handlingsplan:
Norge 2023–2027

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Innhold

Del I: Oversikt over handlingsplanen for 2023–2027	2
Del II: Lovende forpliktelser i Norges handlingsplan for 2023–2027	4
Del III: Metode og IRM-indikatorer	10
Vedlegg 1: Forpliktelser sortert etter data	13
Vedlegg 2: Samskaping av handlingsplan	14

Del I: Oversikt over handlingsplanen for 2023–2027

Norges femte handlingsplan inneholder forpliktelser om offentlige anskaffelser, digital inkludering og antikorrupsjon. Handlingsplanen representerer en mulighet til å innføre mekanismer for bredere deltakelse fra grupper i sivilsamfunnet og andre interesserte grupper, i tillegg til interessentene som allerede deltar i prosessen. Ambisjonsnivået på forpliktelsene kan økes ved å inkludere tiltak som representerer politiske endringer, fremfor midlertidige resultater av en prosess. Norge kan bruke midtveisgjennomgangen av handlingsplanen til å gjøre rede for erfaringer fra de første to årene med gjennomføring og justere forpliktelsene i handlingsplanen i henhold til dem.

Norges femte handlingsplan er landets første fireårige handlingsplan. Den inneholder sju forpliktelser på områdene offentlige anskaffelser, offentlig dataforvaltning og antikorrupsjon. I tillegg introduserer den åpenhet i justissektoren og digital inkludering som nye politikkområder.

Forpliktelse 1 fremheves som lovende, og viderefører en lignende forpliktelse om digitalisering av offentlige anskaffelser som stod i forrige handlingsplan, men som bare ble delvis gjennomført. Denne gangen fokuserer forpliktelsen på å fremme publisering av data og statistikk om offentlige anskaffelser, blant annet data om grønne og miljøvennlige offentlige anskaffelser. Denne forpliktelsen kan forbedre kvaliteten på og tilgjengeligheten av data om offentlige anskaffelser og fjerne barrierer for åpenhet om offentlige anskaffelser.

Initiativer om antikorrupsjon og åpenhet i justissektoren foreslår aktiviteter som ikke representerer en endring i offentlig praksis. I stedet gir de foreløpige analyser uten tydeliggjøring av videre tiltak. Ambisjonen med denne handlingsplanen er på nivå med den fjerde handlingsplanen, der bare én forpliktelse ble ansett å ha et stort potensial for innvirkning.

Sammenlignet med samskappingsprosessen for handlingsplanen for 2019–2022 har OGP-rådet møttes oftere for å diskutere handlingsplanen, og har gitt interessentene flere muligheter til å sende inn forslag. I en innledende høring foreslo regjeringen sju prioriterte områder. Deretter ble det valgt ut fem prioriterte områder som gjenspeiler både regjeringens og sivilsamfunnets prioriteringer, og disse ble inkludert i den endelige handlingsplanen.¹ Forpliktelse 7 om åpenhet i justissektoren ble foreslått av sivilsamfunnet.

Regjeringens kontaktperson understreket at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet forsøkte å engasjere flest mulig sivilsamfunnsorganisasjoner gjennom en direkte invitasjon, som

KORT OPPSUMMERT

Har deltatt siden 2011

Antall forpliktelser: 7

Oversikt over forpliktelser:

Forpliktelser med relevans for åpen forvaltning: 7 (100 %)

Forpliktelser med betydelig potensial for resultater: 1 (14 %)

Lovende forpliktelser: 1 (14 %)

Politikkområder

Overført fra tidligere handlingsplaner:

- offentlige anskaffelser
- offentlig dataforvaltning
- antikorrupsjon

Nye i denne handlingsplanen:

- åpenhet i justissektoren
- digital inkludering

Etterlevelse av OGPs

minimumskrav om samskaping:

Ja

også ble publisert på Norges OGP-nettsted.² Sivilsamfunnets representant og regjeringens kontaktperson er enige om at det har vært en utfordring å involvere et mangfold av sivilsamfunnsorganisasjoner, utenom de som allerede deltar i OGP-prosessen.³ Dette kan i alle fall delvis forklares med at sivilsamfunnsorganisasjoner har mange muligheter til å engasjere seg i regjeringens arbeid i en norsk kontekst også utenom OGP-prosessen.⁴ Bedre formidling av omfanget av og fordelene ved å engasjere seg i OGP-prosessen kan gi et større mangfold av sivilsamfunnsorganisasjoner og andre interessenter – for eksempel industrigrupper eller private aktører – insentiv til å delta. Til å begynne med kan Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) prøve noen av de alternative tilnærmingene som sivilsamfunnsorganisasjoner bruker til å engasjere regjeringen, i OGP-sammenheng.

Samskapingen av denne handlingsplanen foregikk blant annet i møter mellom representanter for sivilsamfunn og regjering. Presseorganisasjoner fra Norsk presseforbund deltok i større grad enn i tidligere sykluser.⁵ En representant for sivilsamfunnet mente imidlertid at det var avgjørende at interessentene fikk klar informasjon til riktig tid om sin forventede rolle i prosessen, for å sikre mer effektiv deltakelse.⁶

Fireårige handlingsplaner omfatter en midtveisgjennomgang etter to år, der landene kan gjennomgå status for gjennomføring av forpliktelser så langt og justere handlingsplanen ved behov. Landene kan også legge inn nye forpliktelser i handlingsplanen. Norge blir oppfordret til å bruke denne muligheten til å konsolidere nye erfaringer fra de første to årene og å ta høyde for uforutsette omstendigheter som kan oppstå under gjennomføring av planen. Når det gjelder temaområder, kan Norge også vurdere å inkludere åpenhet med tanke på lobbyvirksomhet. Denne forpliktelsen ble foreslått av DFD under midtveisgjennomgangen, etter at samskappingsprosessen var over, og kan være lovende for å fremme åpenhet i ulike sektorer.

¹ *Norges handlingsplan 2024–2027*, Regjeringen, 20. desember 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/12/Norway_Action-Plan_2023-2027_December_NO_Revised.pdf.

² Maria Egeland Thorsnes (regjeringens kontaktperson), skriftlig tilbakemelding under gjennomgang før publisering, 6. november 2024.

³ Tom Arne Nygaard (regjeringens tidligere kontaktperson for OGP), korrespondanse med IRM-forsker, 13. oktober 2022; Tor Dolvik (spesialrådgiver ved Transparency International Norge), korrespondanse med IRM-forsker, 4. juni 2024.

⁴ Nygaard, korrespondanse.

⁵ Nygaard, korrespondanse.

⁶ Dolvik, korrespondanse.

Del II: Lovende forpliktelser i Norges handlingsplan for 2023–2027

Gjennomgangen nedenfor tar for seg den ene forpliktelsen som ifølge IRM har potensial til å realisere de mest lovende resultatene. Lovende forpliktelser berører et politikkområde som er viktig for interessenter eller på nasjonalt plan. De må kunne verifiseres, ha relevans for åpen forvaltning og ha begrenset eller betydelig potensial for resultater. Denne gjennomgangen inneholder også en analyse av utfordringer, muligheter og anbefalinger som bidrar til denne handlingsplanens lærings- og gjennomføringsprosess.

Tabell 1. Lovende forpliktelser

Lovende forpliktelser
<p>1. Data om offentlige anskaffelser: Målet med denne forpliktelsen er å forbedre tilgjengeligheten av og kvaliteten på kvantitative data om offentlige anskaffelser.</p>

Forpliktelse 1: Data om offentlige anskaffelser

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), Transparency International Norge.

En fullstendig beskrivelse av forpliktelsen står i omtalen av forpliktelse 1 i:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/norway-action-plan-2023-2027-december>.

Kontekst og målsettinger

Denne forpliktelsen er et svar på behovet for bedre data om anskaffelser i Norge.¹ Prosessen ved offentlige anskaffelser har lenge vært en prioritet hos både regjeringen og interessenter i sivilsamfunnet.² Norges handlingsplan for 2019–2022 inneholdt en forpliktelse om å digitalisere prosessen ved offentlige anskaffelser. Denne forpliktelsen ble bare delvis gjennomført på grunn av problemer med datatilgjengelighet og lovmessige barrierer knyttet til personvern.³ Siden den gang har det vært en viss fremgang innen standardisering av formater for dataoverføring mellom ulike trinn i anskaffelsesprosessen på *Doffin*-plattformen, Norges sentrale database for offentlige anskaffelser.⁴

Målet med denne forpliktelsen er å gjøre flere data om offentlige anskaffelser tilgjengelige og å skape et stabilt rammeverk for sentral forvaltning av data om anskaffelser hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Forpliktelsen fokuserer på publisering av data om offentlige kunngjøringer på *Doffin*, statistikk fra regnskapsdata og leverandørinformasjon for offentlige virksomheter, data og statistikk om klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser samt resultater og data fra anskaffelsesundersøkelsen DFØ gjennomfører annethvert år.⁵ Alle milepæler forventes å være nådd innen utgangen av 2024.

Potensial for resultater: betydelig

Denne forpliktelsen er spesielt viktig fordi det er satt ned et utvalg som skal gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer som skal vurderes av Stortinget.⁶ Denne forpliktelsen kan gjøre flere data om offentlige anskaffelser i Norge tilgjengelige. I tillegg er innhenting av data om grønne og miljøvennlige anskaffelser noe nytt i Norge. Forpliktelsen er relevant for OGP-verdien åpenhet, siden den vil tilgjengeliggjøre flere typer data om offentlige anskaffelser.

I dag er bruk av e-anskaffelser obligatorisk for alle oppdragsgivere og virksomheter som er involvert i offentlige kontrakter til en verdi av over 1,4 millioner kroner.⁷ Innkjøp over denne

grensen kunngjøres også på *Doffin*.⁸ Men selv om anskaffelsesplaner, anbudsværsler, anbudsdokumenter og tildelingsværler publiseres på *Doffin*, finnes det ingen strukturerte data, dvs. data som er tydelig organisert og lett kan tolkes av maskinlæringsalgoritmer.⁹ Derfor kan publisering av strukturerte data føre til mer klarhet i anskaffelsesprosessen ved å gi en oversikt over trender i sektoren. Det er også uklart om noen kategorier av data og statistikk i forpliktelsen vil utgjøre data om offentlige anskaffelser som har høy verdi for sluttbrukere. Og selv om det er positivt at statistikk blir tatt med, vil brukere selv kunne lage statistikk hvis strukturerte data publiseres på nett.¹⁰

Denne forpliktelsen har betydelig potensial for resultater hvis DFØ tar hensyn til brukernes behov og interesser. Hvis man løser de tekniske og juridiske problemene ved publisering av data om offentlige anskaffelser, kan interesserte grupper få informasjon i et åpent format som muliggjør overvåking og ansvarliggjøring, og som kan brukes til å identifisere trender og muligheter i sektoren. Dette vil til syvende og sist sikre offentlig integritet i systemet for offentlige anskaffelser. Tilgang til denne informasjonen kan også gjøre det enklere for mediene å undersøke offentlige anskaffelser. I tillegg vil tilgang til statistikk om grønne anskaffelser gjøre embetsverket og allmennheten bedre i stand til å forstå miljøpåvirkningen av anskaffelser og fortsette å utvikle gjennomføringen av grønne anskaffelser.

Open Contracting Partnership (OCP) har understreket viktigheten av å publisere data om grønne og miljøvennlige anskaffelser for å nå målene i Europakommisjonens Green New Deal. Dette har potensial til å vise verdien av å publisere slike data til andre land, særlig i Norden.¹¹ Ifølge det nye regelverket for offentlige anskaffelser som trådte i kraft i januar 2024, må alle oppdragsgivere vekte klima- og miljøhensyn som tildelingskriterier med minst 30 %.¹² Data fra DFØ viser at cirka 75 % av offentlige kontrakter i 2024 har en miljøvekting på minst 30 % eller inkluderer miljøkriterier, sammenlignet med rundt 50 % i 2023.¹³ Selv om DFØ har begynt å innhente disse dataene, uttrykte en interessent fra sivilsamfunnet usikkerhet om hva «miljøvennlige anskaffelser» betyr i praksis, og om etableringen av den tekniske løsningen for publisering av slike data.¹⁴

Muligheter, utfordringer og anbefalinger ved gjennomføring

Det er viktig at DFØ involverer alle relevante departementer i publiseringen av data om offentlige anskaffelser. Denne forpliktelsen kan møte lignende utfordringer som den forrige forpliktelsen om å digitalisere prosesser ved offentlige anskaffelser.¹⁵ Personvernlovgivning kan igjen hindre publisering av bestemte kategorier av data om offentlige anskaffelser. Dette er en utfordring som forpliktelsen ikke sier noe direkte om.¹⁶ En interessent fra sivilsamfunnet foreslo at regjeringen kunne begynne med å publisere ikke-sensitive data på kort sikt.¹⁷ Eierkap til data er også et problem, for selv om DFØ innhenter data om offentlige anskaffelser, eier verken DFØ eller Finansdepartementet dataene. DFØ må kontakte offentlige virksomheter enkeltvis for å innhente data om anskaffelser, noe som er tidkrevende i praksis. Etterlevelse er en annen utfordring, siden offentlige virksomheter ikke alltid rapporterer hvem som vinner offentlige kontrakter.¹⁸

Til midtveisgjennomgangen anbefaler IRM følgende:

- **Gjennomgå lovmessige barrierer for datapublisering og undersøke hvordan forpliktelsen kan tilpasses til eksisterende regelverk**, for å sikre at data om offentlige anskaffelser kan publiseres samtidig som man ivaretar personvern. DFØ kan for eksempel se på hvordan personvern anvendes på juridiske personer, samt på lovforbud knyttet til ulike myndigheters dataeierkap. OCP anbefaler at allmennheten får en klar begrunnelse hvis det er behov for å slatte data.¹⁹

- **Opprette steder på *Doffin* der brukere kan foreslå datakategorier av høy verdi og melde fra om potensielle unøyaktigheter i de tilgjengelige dataene**, for eksempel utdanning, helse eller offentlig økonomi. Datasett anses å ha høy verdi hvis de inneholder data for et viktig sett med felt basert på lokale brukeres behov.²⁰ DFØ kan også involvere private aktører, for eksempel handelskamre og sammenslutninger av foretak. DoZorro²¹ i Ukraina og OpenCoesione²² i Italia er eksempler på plattformer der brukere kan gi tilbakemelding på data om anskaffelser.
- **Sentralisere innhenting av data om offentlige anskaffelser** og effektivisere datadeling mellom offentlige virksomheter og DFØ, som publiserer dataene.
- **Bruke nylig publiserte data til å informere allmennheten om sentrale spørsmål** via tilgjengelige og bredt distribuerte rapporter om sentrale fakta. En slik bevisstgjøringskampanje kan oppfordre til gjenbruk av data hos journalister, forskere, studenter og allmennheten gjennom hackatoner eller konkurranser i gravende journalistikk basert på data publisert på *Doffin*.
- **Øke åpenhet om offentlige anskaffelser på lokalt nivå**. Dette vil gi interessenter mulighet til å undersøke data om offentlige anskaffelser på lokalt nivå. Skottland er for eksempel i ferd med å innføre en informasjonsplattform for anskaffelsesforvaltning for å forbedre åpne data om offentlige finanser på lokalt nivå, blant annet innenfor offentlige anskaffelser.²³

Andre forpliktelser

Andre forpliktelser, som ifølge IRM ikke er lovende, diskuteres nedenfor. Denne gjennomgangen gir anbefalinger som kan bidra til læring og gjennomføring av disse forpliktelsene. Når Norge gjennomfører en fireårig handlingsplan, må landet planlegge en obligatorisk gjennomgang etter to år for å gjennomgå status så langt og potensielt justere handlingsplanen eller få oversikt over forbedringsområder for de siste to årene av gjennomføringen.

Forpliktelse 2 har som mål å sikre digital inkludering ved å innføre regelverk for universell utforming på nettsteder og apper i offentlig sektor. Det skal legges vekt på personer med nedsatt syn, hørsel og/eller bevegelsesevne og på personer som snakker et annet førstespråk enn norsk. Forpliktelsen innfører en ny årlig kontroll av hvorvidt offentlige organer etterlever regelverket. Resultatene skal rapporteres til Den europeiske union (EU) og gjøres offentlig tilgjengelige.²⁴ En representant for sivilsamfunnet understreket viktigheten av å sikre at dette regelverket følges i utdanningssektoren.²⁵ Forpliktelsen mangler imidlertid konkrete milepæler, noe som gir en uklar tidslinje for gjennomføring. Dessuten har *Uu-tilsynet* (Tilsynet for universell utforming av ikt) allerede gjennomført tre av seks aktiviteter i forpliktelsen. Det gjør det vanskelig å vurdere hvordan denne forpliktelsen kan utvide dette arbeidet. Ved gjennomføring kan Norge legge inn milepæler for forpliktelsen og tildele egnede ressurser slik at *Uu-tilsynet* kan skalere opp sine kontroller i offentlig og privat sektor. I tillegg oppfordres *Uu-tilsynet* til å tilpasse definisjonen av universell utforming til ulike grupper, for eksempel sikre at personer med nedsatt hørsel er i stand til å kommunisere skriftlig og har tilgang til teksting av videoer og lydklipp.

Når det gjelder **Forpliktelse 3**, tar Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sikte på å utvikle en felles mal for personvernerklæringer på nettsteder i offentlig sektor. Målet er å gjøre informasjon om behandling av personopplysninger mer forståelig for allmennheten. Det er imidlertid uklart om DFD vil pålegge alle offentlige virksomheter å bruke malen. Under midtveisgjennomgangen kan DFD kartlegge hvor mange som har tatt i bruk malen og diskutere

hvordan man kan få flere offentlige institusjoner til å gjøre det. DFD kan bruke Språkrådets veiledning om klarspråk for offentlig ansatte når de utvikler malen.²⁶

Forpliktelse 4 har som mål å organisere gratis opplæringsprogrammer der folk kan utvikle sine digitale ferdigheter, regelmessig kontrollere det digitale kompetansenivået, utvikle lokale veiledningstjenester og ansvarliggjøre næringslivet for å oppnå digital inkludering. Opplæringen inngår i et program som mottar tilskudd fra DFD, som varer ut 2025, og som gjennomføres av *Seniornett*, *HK-dir* (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) og KS (Kommunesektorens organisasjon). En tjenesteperson i Digitaliseringsdirektoratet (*DigDir*) bemerket at det kanskje ikke er et realistisk mål å redusere antall innbyggere over 16 år med svake grunnleggende digitale ferdigheter fra 14 % i 2021 til 10 % i 2025.²⁷ Regjeringen har etablert et samarbeidsforum for digital inkludering som møtes to ganger i året for å diskutere utfordringer.²⁸ To år inn i handlingsplanen kan Norge legge inn møtene i forumet som en aktivitet i forpliktelsen og bruke tilbakemeldingen til å utforme politikk for digital inkludering. Norge kan også inkludere hele arbeidsplanen til forumet for å sikre at forpliktelsen omfatter alle relevante tilnærminger til interessentdiskusjon om digital inkludering. Siden opplæringsprogrammet etter planen skal avsluttes i desember 2025, kan Norge dessuten revurdere suksesskriteriene to år inn i handlingsplanen og bli enige om eventuelle nødvendige justeringer for de siste to årene av gjennomføringsperioden.

Forpliktelse 5 har som mål å evaluere om publiseringstjenesten *eInnsyn* understøtter innsynsretten i offentlighetsloven, og om den støtter fulltekstpublisering. I tillegg har den som mål å vurdere om finansieringsmodellen til *eInnsyn* er bærekraftig, og om tjenesten har potensiell effektiviseringsgevinst for forvaltningsprosesser knyttet til håndteringen av innsynskrav. Forpliktelsen vil resultere i en rapport fra evalueringen, men det er uklart hvilke ytterligere tiltak som vil bli iverksatt for å håndtere problemer som kan bli tatt opp i rapporten. Ved gjennomføring anbefaler IRM å publisere evalueringsrapporten, håndtere potensielle problemer som tas opp i rapporten, og innlemme løsningene i funksjonaliteten til *eInnsyn*.

Forpliktelse 6 har som mål å utarbeide en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet, blant annet korrupsjon, og opprette et nettsted med informasjon om myndighetenes innsats mot korrupsjon. Denne forpliktelsen ble foreslått av sivilsamfunnet, som viste til manglende fremdrift i innsatsen mot korrupsjon i Norge.²⁹ Justis- og beredskapsdepartementet la frem stortingsmeldingen i mars 2024³⁰, og ifølge sivilsamfunnet understreker den behovet for en nasjonal antikorrupsjonsstrategi og for å skille mellom korrupsjon og andre former for økonomisk kriminalitet i politikktutforming.³¹ Justis- og beredskapsdepartementet understreket at de ved iverksetting av tiltakene i stortingsmeldingen vil vurdere innspill fra sivilsamfunnet.³²

Forpliktelse 7 har som mål å forbedre reglene om pressens innsyn i politiets dokumenter i straffesaker. Kontaktpersonen for OGP bemerket at organisasjoner innenfor Norsk presseforbund er interessert i å få tilgang til disse dokumentene, og at deres bidrag har vært viktige for å inkludere forpliktelsen i handlingsplanen.³³ Forpliktelsen mangler imidlertid konkrete milepæler, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvordan den vil legge til rette for innsyn i straffesaksdokumenter. Ved gjennomføring kan Justis- og beredskapsdepartementet tydeliggjøre den foreslåtte løsningen, innføre konkrete milepæler og holde regelmessige møter med interesserte mediekkanaler og sivilsamfunnsorganisasjoner for å informere om status for gjennomføring.

¹ Maria Egeland Thorsnes (regjeringens kontaktperson for OGP), korrespondanse med IRM-ansatte, 30. juli 2024.

² Birgit Enger Nordstrand (avdelingsdirektør styring og digitalisering, anskaffelser ved Direktoratet for forvaltning og økonomistyring), intervju med IRM-ansatte, 3. september 2024.

- ³ *IRM Resultatrapport: Norge 2019–2022*, Open Government Partnership, 15. mai 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/05/Norway_Results-Report_2019-2022_NOR.pdf.
- ⁴ Tor Dolvik (spesialrådgiver ved Transparency International Norge), korrespondanse med IRM-ansatte, 5. september 2024; Nordstrand, intervju.
- ⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring gjennomfører annethvert år en undersøkelse av anskaffelser blant alle statlige og kommunale virksomheter, og den brukes for å forbedre prosesser ved offentlige anskaffelser. Resultatene fra 2024-undersøkelsen er tilgjengelige her: <https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesundersokelsen>.
- ⁶ *Høring NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser*, Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-20249-ny-lov-om-offentlige-anskaffelser/id3039354/?expand=horingsbrev>.
- ⁷ Alif Amund Gulsvik, Stian Hultin Oddbjørnsen og Ronny Rosenvold, *CMS Expert Guide to Public Procurement – Norway* (CMS' ekspertveiledning i offentlige anskaffelser – Norge), CMS Kluge, 26. august 2022, <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-public-procurement/norway>; Dolvik, korrespondanse, 5. september 2024.
- ⁸ *Country Commercial Guide: Selling to the Public Sector* (Handelsveiledning for land: salg til offentlig sektor), United States International Trade Administration, 20. januar 2024, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/norway-selling-public-sector>.
- ⁹ *Structured vs unstructured data* (Strukturerte vs. ustrukturerte data), IBM, 29. juni 2021, <https://www.ibm.com/think/topics/structured-vs-unstructured-data>.
- ¹⁰ Karolis Granickas (Europa-sjef i Open Contracting Partnership), intervju med IRM-ansatte, 23. juli 2024.
- ¹¹ Granickas, intervju.
- ¹² Anette Ensrud Kraakevik og Patrick Oware, *Important changes to the procurement regulations – tightening requirements to consider climate and environmental concerns* (Viktige endringer i regelverket om anskaffelser – strengere krav om å ta klima- og miljøhensyn), Wikborg Rein, 7. august 2023, <https://www.wr.no/en/news/important-changes-to-the-procurement-regulations-tightening-requirements-to-consider-climate-and-environmental-concerns>.
- ¹³ Jonas Karstensen (seniorrådgiver ved Direktoratet for forvaltning og økonomistyring), korrespondanse med IRM-ansatte, 12. september 2024; *Statistikk om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser*, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, <https://anskaffelser.no/berekraftige-anskaffingar/klima-og-miljo/statistikk-om-klima-og-miljohensyn-i-offentlige-anskaffelser>.
- ¹⁴ Dolvik, korrespondanse, 5. september 2024.
- ¹⁵ *IRM Resultatrapport: Norge 2019–2022*, Open Government Partnership.
- ¹⁶ Tor Dolvik (spesialrådgiver ved Transparency International Norge), korrespondanse med IRM-forsker, 4. juni 2024.
- ¹⁷ Dolvik, korrespondanse, 4. juni 2024.
- ¹⁸ Nordstrand, intervju.
- ¹⁹ *How can we legislate for open contracting?* (Hvordan kan vi lage lover for åpne anskaffelser?), Open Contracting Partnership, 2021, <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/10/OCP2021-OCLegislative-Guide.pdf>.
- ²⁰ Andrew Mandelbaum, *From transparency to data use: rising to open contracting's next challenge* (Fra åpenhet til databruk: håndtere de neste utfordringene ved åpne anskaffelser), Hivos, 23. november 2017, <https://hivos.org/blog-from-transparency-to-data-use-rising-to-open-contractings-next-challenge>.
- ²¹ *Ukraine – Open Public Procurement, 2016–2018 Ukraine OGP Action Plan* (Ukraina – Åpne offentlige anskaffelser, OGP's handlingsplan for Ukraina 2016–2018), Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/members/ukraine/commitments/JA0064>.
- ²² *Italy – Information System on the Status of Actions Falling Under the Unitary Regional Planning, 2012–2013 Italy OGP Action Plan* (Italia – Informasjonssystem om status for tiltak som faller inn under felles regional planlegging, OGP's handlingsplan for Italia 2012–2013), Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/members/italy/commitments/IT0003>.
- ²³ *Scotland, United Kingdom – Fiscal Openness and Transparency: Improving the accessibility and usability of our data and information about the public finances, 2021–2025 Scotland, United Kingdom Action Plan* (Skottland, Storbritannia – finansiell åpenhet og transparens: Forbedre tilgjengeligheten og brukervennligheten av data og informasjon om offentlig økonomi), Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/members/scotland-united-kingdom/commitments/gbsc0001>.
- ²⁴ Noregs handlingsplan 2024–2027, Regjeringen, 20. desember 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/12/Norway_Action-Plan_2023-2027_December_NO_Revised.pdf.
- ²⁵ Øydis Lebiko (politisk rådgiver ved Hørselshemmedes Landsforbund), korrespondanse med IRM-ansatte, 1. oktober 2024.
- ²⁶ *Klarspråk*, Språkrådet, <https://sprakradet.no/klarsprak>.

²⁷ Stian Lindbol (seniorrådgiver ved Digitaliseringsdirektoratet), intervju med IRM-ansatte, 12. august 2024.

²⁸ Lindbol, intervju; *Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn*, Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-auka-inkludering-i-eit-digitalt-samfunn/id2984233>.

²⁹ Dolvik, korrespondanse, 5. september 2024.

³⁰ Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*, Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20232024/id3031227>.

³¹ *Økende geopolitisk usikkerhet krever en nasjonal antikorrupsjonsstrategi*, Transparency International Norge, 26. april 2024, <https://www.transparency.no/blog/kende-geopolitisk-usikkerhet-krever-en-nasjonal-antikorrupsjonsstrategi>.

³² Maria Egeland Thorsnes (regjeringens kontaktperson for OGP), skriftlig tilbakemelding under gjennomgang før publisering, 6. november 2024.

³³ Egeland Thorsnes, korrespondanse.

Del III: Metode og IRM-indikatorer

Formålet med denne gjennomgangen er ikke å være en evaluering. Den er tenkt å være en rask, uavhengig, teknisk gjennomgang av sentrale trekk ved handlingsplanen samt styrkene og utfordringene IRM identifiserer, for dermed å bidra til en styrket gjennomføringsprosess. IRM legger vekt på forpliktelser som har størst potensial for resultater, høy prioritet for nasjonale interessenter, prioritet i åpen forvaltning på nasjonalt nivå eller en kombinasjon av disse faktorene.

Dette er de tre IRM-produktene som utarbeides i syklusen til en nasjonal handlingsplan:

- **Orientering om samskaping:** En kort orientering som fremhever erfaringer fra tidligere IRM-rapporter for å understøtte et lands OGP-prosess, handlingsplanutforming og samlet læring.
- **Gjennomgang av handlingsplan:** En teknisk gjennomgang av sentrale trekk ved handlingsplanen samt styrkene og utfordringene IRM identifiserer, for å bidra til en styrket gjennomføringsprosess.
- **Resultatrapport:** En samlet vurdering av gjennomføringen som fokuserer på politiske resultater og på hvordan endringer skjer. Den undersøker også etterlevelse av OGP-regler og bidrar til ansvarliggjøring og læring på lengre sikt.

I gjennomgangen av handlingsplanen følger IRM en prosess der de filtrerer forpliktelser og grupperer dem i klynger for å identifisere lovende reformer eller forpliktelser:

Trinn 1: Finne ut hva som kan gjennomgås, basert på om forpliktelsen i handlingsplanen kan verifiseres.

Trinn 2: Finne ut om forpliktelsen har relevans for åpen forvaltning. Er den relevant for OGPs verdier?

Trinn 3: Gjennomgå forpliktelser som kan verifiseres og har relevans for åpen forvaltning, for å finne ut om enkelte forpliktelser må grupperes i klynger. Forpliktelser som har felles politisk mål eller bidrar til samme reform eller politiske spørsmål, bør grupperes i klynger. Potensialet for resultater av forpliktelsesklynger bør gjennomgås samlet. IRM-ansatte følger disse trinnene når de grupperer forpliktelser i klynger:

- a. Bestemme overordnede temaer. Hvis handlingsplanen ikke allerede er gruppert etter temaer, kan IRM-ansatte bruke OGPs tematiske merking som referanse.
- b. Gjennomgå forpliktelsesmål for å identifisere forpliktelser som tar opp samme spørsmål eller bidrar til samme bredere politiske reform eller forvaltningsreform.
- c. Gruppere forpliktelsene i klynger ved behov. Forpliktelser kan allerede være organisert i handlingsplanen under bestemte politiske reformer eller forvaltningsreformer.

Trinn 4: Vurdere potensialet for resultater av forpliktelsesklynger eller enkeltstående forpliktelser.

Filtrering er en intern prosess. Data om enkeltstående forpliktelser er tilgjengelige i Vedlegg 1. Under den interne gjennomgangen av dette produktet verifiserer IRM også nøyaktigheten av funn og innhenter flere innspill gjennom fagfelleevaluering, tilbakemelding fra OGPs støtteenhet (OGP Support Unit) ved behov, intervjuer og validering med interessenter i landet, en ekstern

ekspertvurdering og tilsyn ved IRMs internasjonale ekspertpanel (IRM International Experts Panel) (IEP).

Som tidligere beskrevet baserer IRM denne gjennomgangen på **tre sentrale indikatorer**:

I. Verifiserbarhet

- **Ja, konkret nok til å gjennomgå:** Slik de er formulert i handlingsplanen, er de angitte målsettingene og foreslåtte tiltakene klare nok, og de inneholder aktiviteter som kan verifiseres objektivt for å vurdere gjennomføring.
- **Nei, ikke konkret nok til å gjennomgå:** Slik de er formulert i handlingsplanen, er ikke de angitte målsettingene og foreslåtte tiltakene klare nok, og de inneholder ikke aktiviteter som kan verifiseres objektivt for å vurdere gjennomføring.
- Forpliktelser som ikke er verifiserbare, vil bli ansett som umulige å gjennomgå, og det vil ikke bli foretatt noen videre vurdering

II. Relevans for åpen forvaltning

Denne indikatoren avgjør om forpliktelsen er relatert til verdiene åpenhet, borgerdeltakelse eller ansvarliggjøring av det offentlige slik de defineres i Open Government Declaration og OGPs Articles of Governance, ved å svare på spørsmålene nedenfor. Basert på grundig lesing av teksten i forpliktelsen avgjør IRM først om forpliktelsen har relevans for åpen forvaltning:

- **Ja/nei:** Har forpliktelsen som mål å gjøre et politikkområde, en institusjon eller en beslutningstakingsprosess mer åpen, deltakelsesbasert eller ansvarlig overfor allmennheten?

IRM bruker OGP-verdiene slik de er definert i Articles of Governance. I tillegg kan følgende spørsmål for hver OGP-verdi brukes som referanse for å identifisere den spesifikke relevansen for åpen forvaltning i analysen av forpliktelsen:

- **Åpenhet:** Vil regjeringen utlevere mer informasjon, forbedre juridiske eller institusjonelle rammeverk for å garantere retten til informasjon, forbedre kvaliteten på informasjon som utleveres til allmennheten, eller forbedre åpenheten i regjeringens beslutningstakingsprosesser eller institusjoner?
- **Borgerdeltakelse:** Vil regjeringen skape eller forbedre muligheter, prosesser eller mekanismer for at allmennheten kan bidra til eller påvirke beslutninger? Vil regjeringen skape, legge til rette for eller forbedre deltakelsesmekanismer for minoriteter eller underrepresenterte grupper? Vil regjeringen legge til rette for regelverk som garanterer forsamlingsfrihet, foreningsfrihet og fredelig protest?
- **Ansvarliggjøring av det offentlige:** Vil regjeringen skape eller forbedre muligheter til å holde tjenestepersoner ansvarlige for handlingene sine? Vil regjeringen legge til rette for juridiske, politiske eller institusjonelle rammeverk som fremmer ansvarliggjøring av offentlige tjenestepersoner?

III. Potensial for resultater

IRM justerte denne indikatoren – som tidligere ble kalt «potensiell innvirkning» – for å ta høyde for tilbakemelding fra høringsprosessen med OGP-miljøet under IRMs gjennomgang. Med IRM-produktenes nye resultatorienterte og strategiske fokus har IRM endret denne indikatoren, slik at den viser forventede resultater og forventet potensial som kan verifiseres i resultatrapporten

fra IRM etter gjennomføring. Basert på formålet med denne gjennomgangen av handlingsplanen, er vurderingen av potensial for resultater bare en tidlig indikasjon på hvilken mulighet forpliktelsen har til å skape meningsfulle resultater basert på formuleringen i handlingsplanen, sammenlignet med status på det respektive politikkområdet.

Indikatorskalaen er definert slik:

- **Uklart:** Forpliktelsen har som mål å fortsette dagens praksis i tråd med eksisterende lovgivning, krav eller politikk uten å vise merverdien eller tilnærmingen med mer åpen forvaltning sammenlignet med eksisterende praksis.
- **Begrenset:** Positiv(t), men enkeltstående initiativ eller endring i prosesser, praksis eller politikk. Forpliktelsen skaper ikke bindende eller institusjonaliserte endringer på tvers av forvaltningen eller institusjonene som forvalter et politikkområde. Eksempler er verktøy (f.eks. nettsteder) eller publisering av data, opplæring eller pilotprosjekter.
- **Betydelig:** Forpliktelsen kan være banebrytende for praksis, politikk eller institusjoner som forvalter et politikkområde, offentlig sektor eller forholdet mellom innbyggerne og staten. Den skaper bindende og institusjonaliserte endringer på tvers av forvaltningen.

Denne gjennomgangen er utarbeidet av IRM-ansatte og har fått en ekstern ekspertvurdering ved Brendan Halloran. IRM-metoden, kvaliteten på IRM-produktene og gjennomgangprosessen er kontrollert av IRMs IEP. Mer informasjon er tilgjengelig i oversikten på OGP-nettstedet.¹

¹ Oversikt over IRM: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>.

Vedlegg 1: Forpliktelser sortert etter data ¹²

<p>Forpliktelse 1: data om offentlige anskaffelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: betydelig
<p>Forpliktelse 2: håndheve regelverket for universell utforming av ikt-løsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: begrenset
<p>Forpliktelse 3: enklere personvernerklæringer på offentlige nettsteder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: begrenset
<p>Forpliktelse 4: digital inkludering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: begrenset
<p>Forpliktelse 5: evaluering av eInnsyn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: uklart
<p>Forpliktelse 6: utvikle en mer strategisk tilnærming til antikorrupsjonsarbeidet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: begrenset
<p>Forpliktelse 7: åpenhet i justissektoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifiserbar: ja • Relevans for åpen forvaltning: ja • Potensial for resultater: uklart

¹ Merknader fra redaksjonen:

1. For forpliktelser som er gruppert i klynger, er vurderingen av potensial for resultater gjennomført på klyngenivå, og ikke for hver enkelt forpliktelse.
2. De korte navnene på forpliktelsene kan ha blitt redigert av plasshensyn. Fullstendig forpliktelsestext står i Norges handlingsplan: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/12/Norway Action-Plan_2023-2027_December_NO_Revised.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/12/Norway_Action-Plan_2023-2027_December_NO_Revised.pdf)

Vedlegg 2: Samskaping av handlingsplan

Medlemslandene i OGP oppfordres til full realisering av ambisjonen med OGPs standarder for deltakelse og samskaping (OGP Participation and Co-Creation Standards), som trådte i kraft 1. januar 2022.¹ IRM vurderer alle land som har sendt inn handlingsplaner fra og med 2022, ut fra de oppdaterte standardene. Tabell 2 viser i hvor stor grad landenes praksis for deltakelse og samskaping oppfyller minstekravene som gjelder under utarbeiding av handlingsplanen.

OGP innførte en 24-måneders overgangsperiode for å sikre en rettferdig og åpen overgang til de oppdaterte standardene. Handlingsplaner som ble samskapt og innsendt innen 31. desember 2023, faller innenfor overgangsperioden. IRM vil vurdere landenes samsvar med standardene og minstekravene i dem.² Landene vil imidlertid bare anses å ha handlet i strid med prosessen hvis de ikke oppfyller minstekravene for handlingsplaner samskapt i og etter 2024.

Vær oppmerksom på at ifølge OGPs nasjonale håndbok (OGP National Handbook) må land som gjennomfører fireårige handlingsplaner, ta en midtveisgjennomgang etter to år. Land forventes å oppfylle krav 3.1 og 4.1 under midtveisgjennomgangen.³ IRMs vurdering av midtveisgjennomgangen vil inngå i resultatrapporten.

Tabell 2. Etterlevelse av minstekrav

Minstekrav	Oppfylt under samskaping?	Oppfylt under gjennomføring?
1.1 Rom for dialog: Interessentforumet møttes fire ganger i løpet av samskappingsprosessen: 23. juni 2022, 20. september 2022 samt 13. og 16. januar 2023. ⁴ Forumet ble konsultert om handlingsplanen også etter møtet 16. januar. ⁵ Informasjon om OGP-rådets møter, ⁶ mandat og medlemskap er tilgjengelig på nett. ⁷	Ja	Skal vurderes i resultatrapporten
2.1 OGP-nettsted: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har et eget OGP-nettsted med informasjon om OGP-prosessen i Norge. ⁸ Nettstedet ble sist oppdatert i 2024, etter at handlingsplanen ble vedtatt.	Ja	Skal vurderes i resultatrapporten
2.2 Arkiv: Det finnes et nettbasert arkiv med informasjon om samskappingsprosessen og status for forpliktelsene i handlingsplanen for 2023–2027. Det ble oppdatert minst to ganger i året under samskappingsprosessen.	Ja	Skal vurderes i resultatrapporten
3.1 Forhåndsvarsel: Varselet om offentlig høring ble publisert 1. juli 2022 med frist for innspill 25. august. ⁹	Ja	Skal vurderes i resultatrapporten
3.2 Oppsøkende virksomhet: DFD drev oppsøkende virksomhet blant samarbeidsforumets medlemmer fra sivilsamfunnsorganisasjoner samt andre slike organisasjoner som tidligere har uttrykt interesse for OGP-prosessen, via e-post. DFD gjennomførte også en offentlig høring på regjeringen.no for å få allmennhetens innspill til utkastet til handlingsplan.	Ja	Ikke relevant
3.3 Innspillmekanisme: Regjeringen tok imot innspill via en høring gjennomført på det norske OGP-nettstedet i juni 2023. ¹⁰	Ja	Ikke relevant
4.1 Grunnlagt tilbakemelding: Innspillene fra interessentene i den nettbaserte høringen er tilgjengelige på det norske OGP-nettstedet. ¹¹ Regjeringen ga tilbakemelding	Ja	Skal vurderes i resultatrapporten

på hvordan forslagene fra sivilsamfunnsorganisasjoner ble vurdert, i møter mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og departementer høsten 2022 og i januar 2023. ¹²		
5.1 Åpen gjennomføring: IRM skal vurdere om det ble holdt møter der interessenter fra sivilsamfunnet kunne presentere resultater fra gjennomføringen, og om sivilsamfunnet fikk mulighet til å komme med kommentarer i resultatrapporten.	Ikke relevant	<i>Skal vurderes i resultatrapporten</i>

Samlet sett kan OGP-prosessen i Norge styrkes gjennom følgende tiltak:

- Formalisere vilkårene for deltakelse i samarbeidsforumet for å tilpasse og tydeliggjøre rollene og forventningene til både regjeringen og interessentene fra sivilsamfunnet. Som en representant for sivilsamfunnet påpekte, kan dette også legge til rette for engasjement fra nye sivilsamfunnsorganisasjoner som er interessert i relevante tematiske prioriteringer, men som ennå ikke er kjent med OGP-prosessen.¹³
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) kan oppdatere både selve mandatet og vilkårene for mandat og medlemskap i OGP-rådet på det nye OGP-nettstedet.
- Regelmessig oppdatere det nettbaserte arkivet (minst to ganger i året) med dokumentasjon på status for gjennomføring av forpliktelser, for å sikre at interessentene holdes oppdatert på fremdrift og utvikling.
- Dokumentere dialogen mellom regjering og sivilsamfunn for å sikre at interessentene har tydelig informasjon om hvordan deres bidrag påvirker regjeringens beslutningstaking.
- DFD kan utvide sin oppsøkende virksomhet til sivilsamfunnet og andre aktuelle interessenter. For eksempel kan regjeringen informere om OGP-prosessen under *Arendalsuka*¹⁴ og via offisielle plattformer i sosiale medier, for eksempel LinkedIn.

¹ OGP Participation and Co-Creation Standards (OGPs standarder for deltakelse og samskaping), Open Government Partnership, 2021, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards>.

² IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements (IRMs retningslinjer for vurdering av minstekrav), Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements>.

³ Se avsnitt 2.3 i: *OGP National Handbook* (OGPs nasjonale håndbok), Open Government Partnership, 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2022>.

⁴ *Noregs handlingsplan 2024–2027*, Open Government Partnership, 20. desember 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/12/Norway_Action-Plan_2023-2027_December_NO_Revised.pdf.

⁵ *Noregs handlingsplan 2024–2027*, Open Government Partnership.

⁶ Maria Egeland Thorsnes (regjeringens kontaktperson for OGP), korrespondanse med IRM-ansatte, 30. juli 2024.

⁷ *OGP-rådet*, Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/dep/dfd/org/styrer-rad-og-utvalg-under-digitaliserings-og-forvaltningsdepartementet/ogp-radet/id2577472>.

⁸ Norges OGP-nettsted, Regjeringen, <https://open.regjeringa.no>.

⁹ *Noregs handlingsplan 2024–2027*, Open Government Partnership.

¹⁰ *Noregs handlingsplan 2024–2027*, Open Government Partnership.

¹¹ *Høring – Open Government Partnership (OGP) – innspill til handlingsplan 5*, Regjeringen, 4. juli 2022, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/open-government-partnership-ogp-innspill-til-handlingsplan-5/id2920957/?showSvar=true&consterm=&page=1&isFilterOpen=true>.

¹² Tor Dolvik (spesialrådgiver ved Transparency International Norge), korrespondanse med IRM-ansatte, 15. oktober 2024.

¹³ Tor Dolvik (spesialrådgiver ved Transparency International Norge), korrespondanse med IRM-forsker, 4. juni 2024.

¹⁴ *Arendalsuka* er en uavhengig årlig nasjonal arena der interessenter fra politikk, sivilsamfunn og næringsliv møtes og debatterer dagens og fremtidens politikkkutforming. Målet er å styrke demokratiet i Norge.