

Halogen

Åpenhet i forvaltningen

En kartlegging av utfordringer og
muligheter for åpenhet i norsk forvaltning

Oslo 18.08.2025



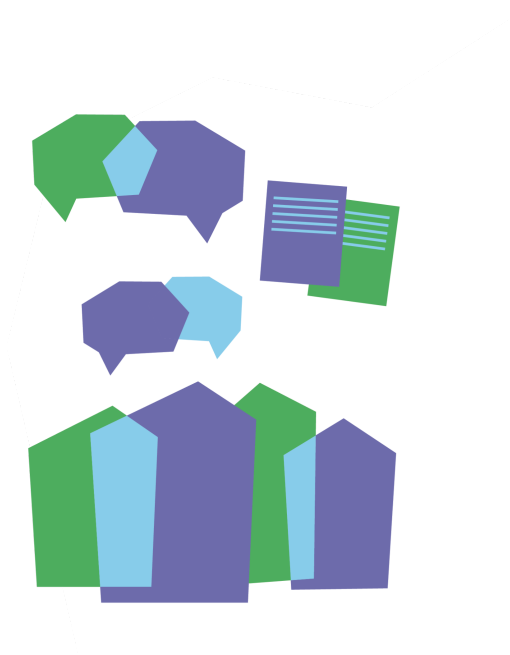
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har det overordnede ansvaret for å følge opp åpenhetsarbeidet i norsk forvaltning, blant annet ved å koordinere den norske deltakelsen i det internasjonale samarbeidet Open Government Partnership (OGP). Som en av grunnleggerne av dette samarbeidet, har Norge hatt en viktig rolle som inspirasjon for andre land i det internasjonale åpenhetsarbeidet. Men det norske åpenhetsarbeidet har også fått kritikk av OGP for ikke å være proaktivt nok i sine målsetninger, i tillegg til at OGP-samarbeidet har blitt kritisert for å fokusere mer på rapportering og dokumentering av åpenhetsarbeidet fremfor å være en internasjonal arena for læring, deling og inspirasjon.

Denne rapporten gir en kartlegging av åpenheten i norsk forvaltning basert på innspill, erfaringer og vurderinger fra aktører med særskilt kjennskap til OGP og satsingsområdene i de siste handlingsplanene, samt informanter fra relevante direktorater, departementer og offentlige tilsyn med kunnskap på området. Videre oppsummerer rapporten status på arbeidet som foregår innenfor seks utvalgte satsingsområder på åpenhet.

Vi finner at informantene i store trekk forteller om fem utfordringer knyttet til åpenhet i forvaltningen i dag: åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver; åpenhet utfordres av andre viktige samfunnshensyn; viktige

rammebetingelser rundt forvaltningen kan bidra til å hemme åpenhet; vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer; og Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land. Dette blir også støttet av internasjonal og nasjonal litteratur på feltet.

Basert på innsikten fra informantene og dokumentasjon om tidligere og pågående arbeid innenfor utvalgte satsingsområder, legger vi frem overordnede anbefalinger og forslag til konkrete tiltak for det videre arbeidet med åpenhet i forvaltningen – med særlig fokus på regjeringens arbeid med åpenhet knyttet til Norges deltakelse i OGP.



Om oppdraget.....	5
En kartlegging av åpenheten i norsk forvaltning.....	6
Anbefalinger og forslag til tiltak for en mer åpen forvaltning.....	7
Vår metode og fremgangsmåte.....	8
Seks utvalgte tematiske områder.....	13
Fem hovedfunn om åpenhet fra informantene.....	14
Funn 1: Åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver.....	16
Funn 2: Åpenhet er viktig for demokratiet, men utfordres av andre samfunnshensyn.....	20
Funn 3: Viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan hindre ønsket åpenhet.....	23
Funn 4: Vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer.....	28
Funn 5: Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land.....	31
Status på åpenhet innenfor prioriterte områder.....	35
Status og pågående arbeid på de seks prioriterte områdene.....	38
Anbefalinger.....	45
Del 1: Generelle anbefalinger for å øke åpenheten i forvaltningen.....	47
Del 2: Forslag til konkrete tiltak for å forbedre åpenheten på de seks tematiske områdene.....	53
Avslutning.....	61
Kilder.....	63

Om oppdraget

En kartlegging av åpenheten i norsk forvaltning

Halogen har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) arbeidet med å kartlegge utfordringer og muligheter knyttet til åpenheten i norsk offentlig forvaltning.

Oppdraget har i all hovedsak vært innrettet mot å skaffe kunnskap om hvordan forvaltningen jobber for å oppnå mer åpenhet på tvers av sektorer, og i samarbeid med relevante sivilsamfunnsorganisasjoner. Vi har undersøkt hvordan Norge arbeider med Open Government Partnership (OGP) nasjonalt og internasjonalt, og i hvilken grad dette samarbeidet oppleves nyttig og verdifullt for involverte parter.

Denne rapporten presenterer innsikt fra samtaler med aktører med særskilt kjennskap til OGP og ett eller flere av satsingsområdene i de siste handlingsplanene, samt aktører med kjennskap til prosesser, rutiner og prioriteringer innad i norsk forvaltning. Formålet med dette arbeidet er å løfte frem erfaringer, vurderinger og perspektiver på hvilke utfordringer som oppleves som særlig viktige å ta tak i fremover.

Åpenhet som en bærebjelke for demokratiet

Åpenhet og tillit er sentrale prinsipper for et demokrati. Innbyggerne skal ha tilgang til informasjon om hvordan myndighetene tar sine beslutninger, og arbeidet i forvaltningen skal både kunne dokumenteres og etterprøves. Dette er avgjørende for å gi innbyggerne mulighet for innflytelse i beslutningsprosesser som påvirker dem, og for å opprettholde deres tillit til forvaltningen og politikerne. I tillegg bidrar økt åpenhet til å motvirke mulighetene for korrupsjon og maktmisbruk.

Internasjonalt samarbeid for å styrke statlig åpenhet

Open Government Partnership (OGP) er et internasjonalt samarbeid om åpenhet, med mål om å styrke samarbeidet mellom innbyggerne og forvaltningen. Samarbeidet bygger på prinsippet om at åpenhet mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet skaper en velfungerende og brukervennlig forvaltning. I Norge koordineres OGP-arbeidet av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD).

OGP bidrar til å sette åpenhet på dagsordenen både i Norge og internasjonalt, blant annet ved å forplikte forvaltningen til å gjennomføre ambisiøse tiltak på åpenhetsfeltet gjennom oppdaterte handlingsplaner. Handlingsplanene konkretiserer Norges overordnede ambisjoner for åpenhetsarbeidet ved å peke på områder hvor det er rom for forbedringer og som det er spesielt viktig å prioritere, og ved å komme med konkrete tiltak for å nå disse ambisjonene.

Norges femte og nyeste handlingsplan til OGP er utviklet i samarbeid mellom forvaltningen og sivilsamfunnet, og gjenspeiler en felles ambisjon om en åpen forvaltning i Norge (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024).



Vår avgrensning av oppdraget

Åpenhet er et stort tema, med mange mulige innfallsvinkler og relevante temaer å dykke videre inn i.

Denne rapporten er ikke en helhetlig statusoppdatering eller vurdering av åpenhet i forvaltningen, men bygger på tematisk analyse av erfaringer og refleksjoner fra 19 informanter med særskilt ekspertise på ulike felter innenfor åpenhet. Innsikten gir et situasjonsbilde av åpenheten i forvaltningen sett fra disse aktørenes ståsted, og bistår på denne måten med verdifulle bidrag til det videre arbeidet med OGP og utviklingen av en ny handlingsplan for åpenhet i forvaltningen.

Vi har også tatt utgangspunkt i et utvalg av eksisterende kunnskap om status på åpenhet nasjonalt og internasjonalt, for å forstå mer av hva som rører seg på feltet.

De norske handlingsplanene for periodene 2024-27 og 2019-2021 prioriterer blant annet tiltak på følgende seks områder:

- åpenhet om eierskap og kontroll av selskaper,
- åpne data om offentlige anskaffelser,
- universell utforming og digital inkludering,
- åpenhet i forvaltningen, med vekt på e-innsyn,
- antikorrupsjon og
- innsyn i straffesaksdokumenter.

Disse seks tematiske områdene danner grunnlaget for vårt analytiske rammeverk.

Vi har også valgt å fokusere spesielt på disse temaene i intervjuene med informantene, i innhenting av kunnskap på feltet og i utarbeidelsen av anbefalinger og forslag til tiltak.

Fem hovedfunn som belyser status på åpenhet i dag

Basert på analysen av intervjuene og verkstedet, har vi avdekket fem hovedfunn knyttet til status på åpenheten i norsk forvaltning. Disse er som følger:

- Åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver
- Åpenhet er viktig for demokratiet, men utfordres av andre samfunnshensyn
- Viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan hindre ønsket åpenhet
- Vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer
- Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land

Disse funnene har vi koblet opp mot eksisterende kunnskap på feltet, som vi har brukt til å iterere frem anbefalinger for videre politikikutvikling knyttet til forvaltningens åpenhetsarbeid.

Anbefalinger og forslag til tiltak for en mer åpen forvaltning

Basert på analysen av innsikten fra informantene har vi utarbeidet en rekke anbefalinger for regjeringens videre utvikling av OGP og arbeid med å sikre en åpen forvaltning fremover. Vi har også laget noen kart over forslag til tiltak på de seks utvalgte områdene, for å ytterligere konkretisere hvor utfordringer og muligheter ligger på ulike forvaltnings- og samarbeidsnivåer.

Vår metode og fremgangsmåte

For å svare på oppdraget fra DFD har vi brukt en kombinasjon av ulike metoder og fremgangsmåter. Vi har gjort følgende:

Intervjuer: Vi har gjennomført 15 semistrukturerte dybdeintervjuer med 19 representanter for relevante aktører på åpenhetsfeltet.

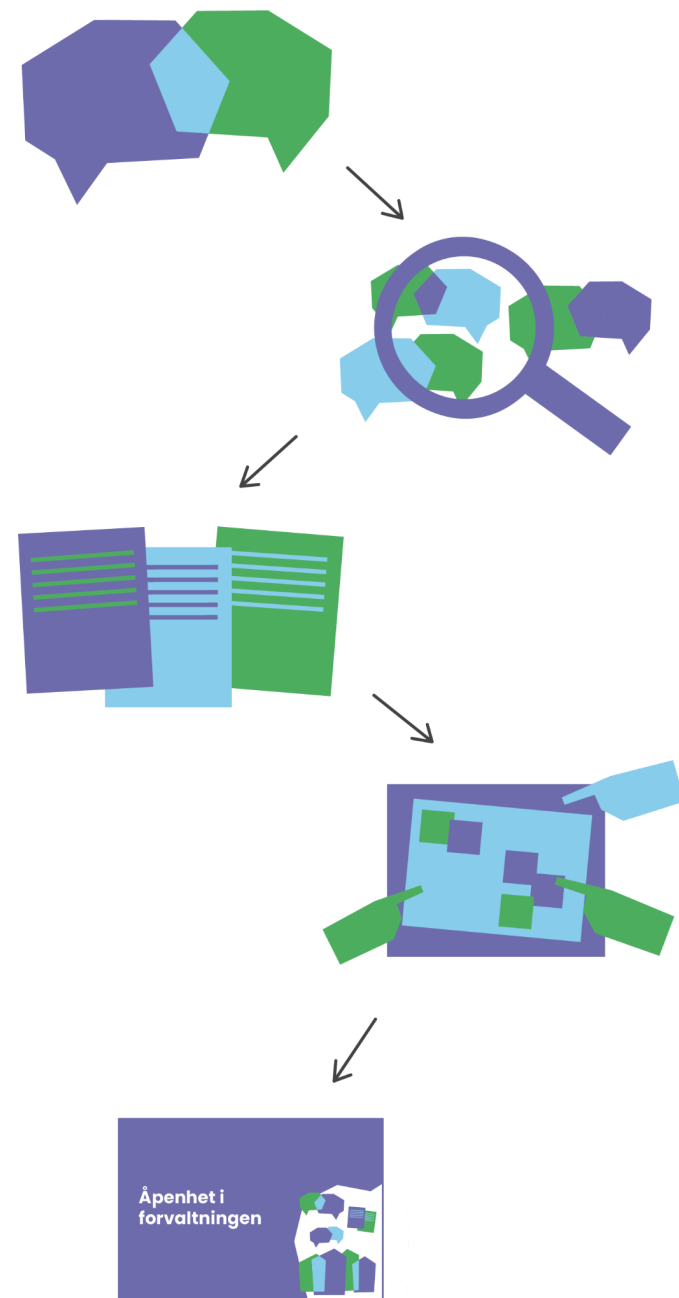
Analyse: Vi har utført en tematisk analyse av intervjuene for å løfte frem underliggende temaer og sammenhenger om åpenhet i forvaltningen.

Kunnskapsinnhenting: Vi har validert og utfordret innsikten fra analysen med sentrale rapporter og politiske dokumenter om status og praksis på utvalgte områder innenfor åpenhetsfeltet.

Samskaping: Vi har hentet innspill til konkrete tiltak for å øke åpenheten på de seks områdene i handlingsplanen i et verksted med representanter fra det norske interessentforumet i OGP.

I tillegg har vi hatt et innledende møte med de ansvarlige for koordineringen av åpenhetsarbeidet i DFDs embetsverk for å ytterligere avklare prioriteringer og fremgangsmåte, og få innspill til potensielle informanter, og møter underveis for å opptatere om framdriften.

Hvordan vi har brukt de ulike metodene skildres nærmere i det følgende.



Semistrukturerte dybdeintervjuer for å forstå hva som rører seg på åpenhetsfeltet

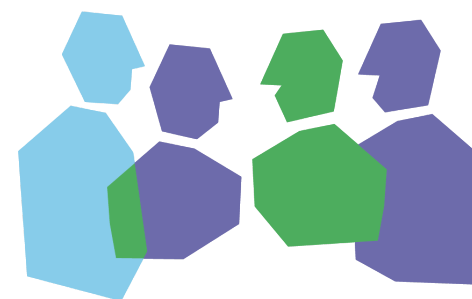
Vi har gjennomført 15 semistrukturerte dybdeintervjuer med 19 informanter fra:

- Nærings- og fiskeridepartementet
- Utenriksdepartementet
- Justisdepartementet
- Finansdepartementet
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- Tilsynet for universell utforming av ikt i Digitaliseringsdirektoratet
- Riksrevisjonen
- Forskergruppen for strafferett og straffeprosess ved Universitetet i Bergen
- OGP's internasjonale sekretariat
- Digitaliseringsstyrelsen i Danmark
- Transparency International Norge
- Tax Justice Norge
- Norsk journalistlag
- Norsk presseforbund
- Pressens offentlighetsutvalg

I disse intervjuene har vi stilt generelle spørsmål knyttet til informantenes opplevelse av status på åpenheten i forvaltningen, deres oppfatning av egen organisasjons bidrag til åpenhetsarbeidet, og deres inntrykk av og erfaring med OGP-samarbeidet. Vi har også stilt mer konkrete spørsmål knyttet til de seks tematiske områdene hentet fra Norges handlingsplan til OGP for perioden 2024-2027.

At vi har gjennomført semistrukturerte dybdeintervjuer vil si at vi har organisert samtalene med informantene rundt en intervjuguide, samtidig som vi har hatt fleksibilitet til å gå i dybden og stille oppfølgende spørsmål til tema som informantene selv har bragt opp.

Hvert intervju har hatt en varighet på omtrent halvannen time.



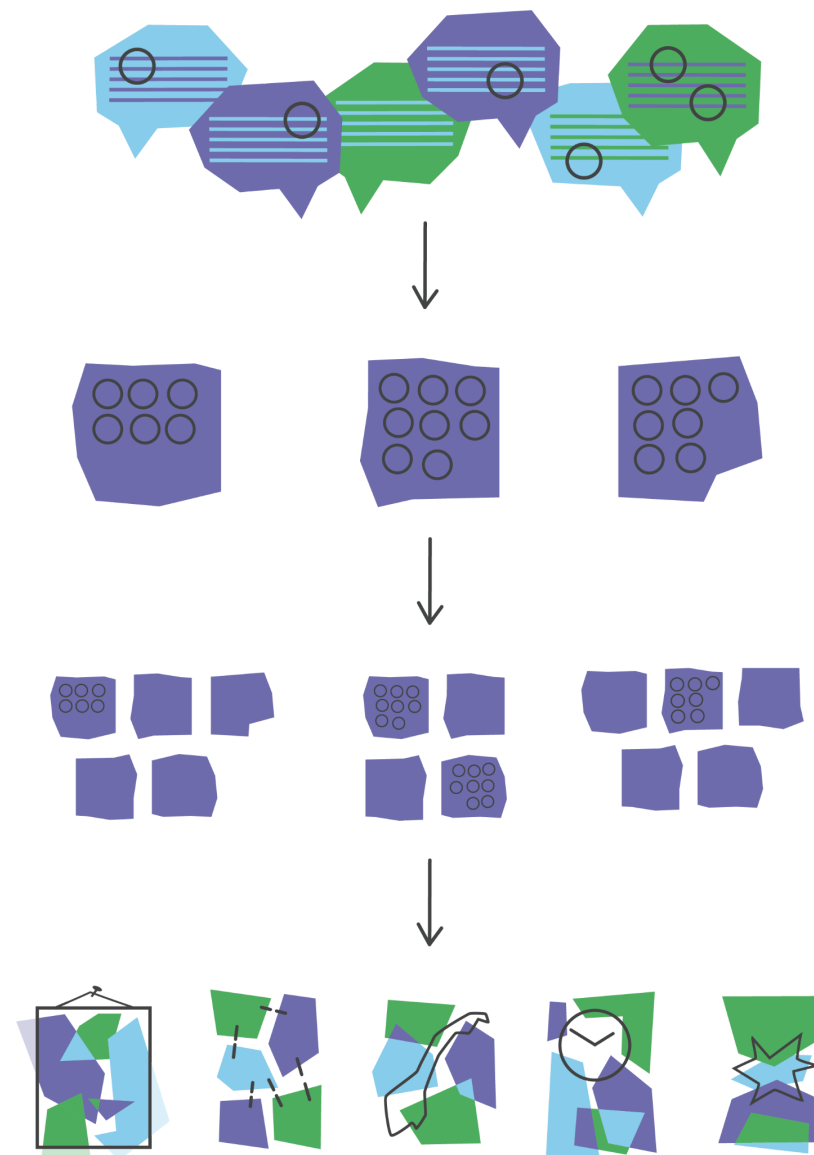
Tematisk analyse av intervjuene for å se sammenhenger

For å analysere informantenes innspill, erfaringer og tanker i de 15 intervjuene, har vi brukt metoden tematisk analyse.

Tematisk analyse er en effektiv metode for å oppdage sentrale underliggende tema i samtaler med informanter, og for å avdekke tverrgående sammenhenger mellom dem (Braun & Clarke, 2006). Metoden går ut på å kode utsagn fra informantene med utgangspunkt i transkripsjonene fra intervjuene, lete etter tema som dukker opp i de ulike samtalene, og sortere og gruppere disse temaene i mer overordnede tema. Denne grupperingen gjøres gjerne i flere omganger, til man sitter igjen med noen få, tverrgående tema som løfter frem essensen av det informantene har sagt.

Figuren til høyre viser en skisse av hvordan vi har kodet innspill fra informantene i hvert intervju, sortert de kodede innspillene i ulike underkategorier, og samlet underkategoriene i overordnede, tverrgående temaer.

Med tematisk analyse har vi kunnet sammenstille innspillene fra de 19 informantene til fem overordnede utfordringer knyttet til åpenheten i norsk forvaltning.



Gjennomgang av utvalgte kilder om åpenhet

Åpenhet i forvaltningen har blitt undersøkt av flere internasjonale og nasjonale institusjoner, og er diskutert i mange rapporter og utredninger. Også pågående arbeid på feltet i form av lovarbeid, NOU-er og høringsinnspill er relevante for å forstå hva som rører seg på åpenhetsfeltet i dag.

I forkant av intervjuene og verkstedet, underveis i intervjuprosessen og parallelt med at innsikten har blitt analysert, har vi lest et utvalg rapporter og utredninger på åpenhetsfeltet. Vi har brukt rapporter og utredninger for å validere og utfordre funn fra informantene, samtidig som vi har brukt innsikten fra intervjuene og verkstedet til å utdype og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget.

Kunnskapsgrunnlaget har blitt lest med et særlig fokus på status og muligheter for åpenhetsarbeidet innenfor de tematiske områdene i Norges 5. handlingsplan for OGP, for perioden 2024-2027.

Hovedpoengene fra dette arbeidet oppsummeres som en del av redegjørelsen for status på åpenhet i forvaltningen i denne rapporten, og inngår i valideringen av analysen vi har gjort av innsikten vi har samlet inn.

Vi har blant annet gått gjennom:

- Norges to siste handlingsplaner (fjerde og femte handlingsplan) for Open Government Partnership (OGP)
- Riksrevisjonens to rapporter om åpenhet og arkivering i statlig forvaltning
- Kartleggingen av myndighetenes bruk av opplysninger om eierskap av aksjer og fast eiendom, og konseptvalgsutredningen (KVU) for eierskapsopplysninger om aksjer
- OGPs vurdering av norske handlingsplaner
- Evaluering av offentleglova fra Oxford Research
- OECDs rapport *Open Government for Stronger Democracies – A Global Assessment*
- OECDs rapport *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*
- Sivilombudets innsynsguide for å behandle innsynssaker
- Ragna Aarlis utredning om dokumentoffentlighet i straffesaker



Samskaping med relevante aktører

For å validere funn og teste hypoteser gjennomførte vi et verksted med eksperter på åpenhetsfeltet, både de vi har intervjuet og andre. Fokus for verkstedet var å teste hypoteser, validere funn og få flere innspill til utforming av tiltak og anbefalinger.

Vi samlet ca. 20 personer fra ulike interesseorganisasjoner og departementer som jobber med åpenhet og tilgrensende områder. Vi presenterte foreløpige funn, og deltakerne fikk i oppgave å foreslå tiltak innenfor seks tematiske områder hentet fra Norges handlingsplaner til OGP. Deltakerne definerte et mål bilde for hvert område, og plasserte tiltakene i rekkefølge i tid og på de forvaltningsnivåene de mener tiltakene bør igangsettes. Innspillene vi fikk fra verkstedet var informative for utformingen av forslag til tiltak i slutten av rapporten.



Seks utvalgte tematiske områder

Den norske handlingsplanen for 2024-27 til OGP prioriterer tiltak innenfor noen tematiske områder. Vi har også sett på prioriteringer i tidligere handlingsplaner, og hva som går igjen over flere perioder. Basert på dette har vi valgt ut seks tematiske områder som har dannet vårt analytiske rammeverk, og som har avgrenset fokuset vårt på åpenhetsfeltet. Områdene har også dannet en ramme for å utarbeide forslag til anbefalinger og tiltak.



Innsyn i offentlige beslutningsprosesser

Media og innbyggers mulighet til å skaffe seg innsyn i offentlige virksomheters dokumenter, journaler og beslutningsprosesser, er helt sentralt for å sikre åpenhet på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Tilrettelegging for medvirkning i politiske prosesser inngår som en del av dette arbeidet.



Antikorrupsjon

Et viktig tema for å ivareta norsk sikkerhet, bekjempe kriminalitet og skape tillit i befolkningen, er arbeidet med antikorrupsjon. Dagens samfunnsutvikling krever en forsterket innsats på dette området.



Eierskap til selskaper og eiendommer

Arbeidet for økt åpenhet rundt eierskap av private selskaper og eiendommer, har vært helt sentralt i OGP-arbeidet nasjonalt og internasjonalt. Det omfatter blant annet åpenhet om reelle eiere, og tilgjengeliggjøring av informasjon i sanntid.



Innsyn i straffesaksprosesser

Domstolsprosesser har et fragmentert innsynsregelverk, er unntatt fra offentlighetsloven og mangler digitale løsninger. Innsyn i straffesaksprosesser er derfor løftet frem som et viktig fokusområde for åpenhet av flere sivilsamfunnsorganisasjoner. Spesielt opplever pressen at de ikke får gjort sitt samfunnsoppdrag uten dette innsynet.



Offentlige anskaffelsesprosesser

Offentlig sektor anskaffer varer og tjenester for omkring 800 milliarder kroner i året, noe som utgjør ca. 15 prosent av Norges BNP. Vi har et lovverk som stiller krav til leverandører og sikrer rettfærdig konkurranse om utlyste oppdrag, men mangler et regelverk som sikrer tilgang til data om tildelte anskaffelser.



Digital deltagelse

Flere tiltak i tidligere og nåværende handlingsplaner berører tema knyttet til digital deltagelse og tilgang til informasjon, med tilhørende tiltak for å sikre universell utforming i digitale løsninger og motvirke digitalt utenforskap. Også arbeidet for en enkel og brukervennlig tilgang til informasjon og data fra offentlige virksomheter, er sentralt for dette temaet.

Fem hovedfunn om åpenhet fra informantene

Analysen av de 15 intervjuene med nasjonale og internasjonale aktører i forvaltningen, sivilsamfunnet og academia, viser fem hovedfunn om informantenes forståelse av hva som er status på åpenhet i norsk forvaltning. Disse funnene skildrer i all hovedsak utfordringer, hindringer og muligheter for åpenheten i norsk forvaltning.

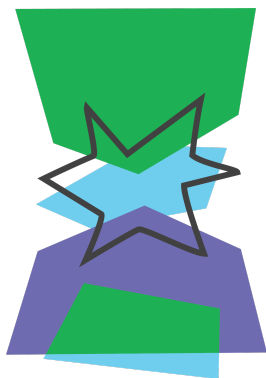
De fem hovedfunnene er listet under.

I det følgende underbygger vi funnene fra analysen med en beskrivelse av informantenes innspill knyttet til de ulike funnene, og representative sitater fra informantene. Disse innspillene representerer ikke nødvendigvis objektive fakta, men må forstås som uttrykk for informantenes egne oppfatninger og perspektiver på tematikken.

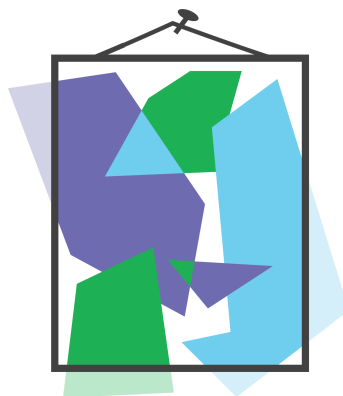
I neste kapittel knytter vi funnene sammen med utvalgte kilder på feltet, og våre egne refleksjoner fra arbeidet.



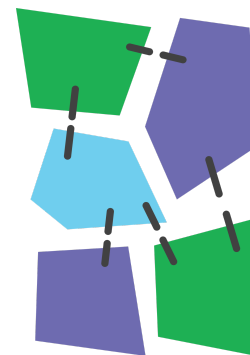
Åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver



Åpenhet er viktig for demokratiet, men utfordres av andre samfunnshensyn



Viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan hindre ønsket åpenhet



Vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer



Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land

Funn 1: Åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver

Det er flere grunner til at informasjon om forvaltningens drift, beslutninger og kommunikasjon med andre offentlige virksomheter eller eksterne aktører, ikke tilgjengeliggjøres for offentligheten. Informantene forteller blant annet om tunggrodde systemer for journalføring og arkivering, få insentiver til å prioritere arkiverings- og journalføringsoppgaver, og mangelfull opplæring i hva som må arkiveres og deles og hva som er god åpenhetspraksis. De forteller også om manglende støtte til å utføre disse oppgavene på en god måte i arbeidshverdagen.



Systemene og prosessene for åpenhet er ikke gode nok

En viktig årsak til at dokumenter ikke tilgjengeliggjøres for offentligheten eller innsynsbegjæringer ikke prioriteres i forvaltningen, er ifølge informantene at systemene og prosessene for å sikre åpenhet ikke er gode nok. Blant annet rapporterer de at systemene for journalføring og arkivering er tungvinte og komplekse, og at de i stor grad baserer seg på manuelt arbeid. Dette gjør det tidkrevende å loggføre saker fortløpende, og skaper et stort etterslep i arkiveringen.

En mer dataorientert tankegang rundt informasjonsdeling i forvaltningen, trekkes frem som en nødvendig vei å gå for å forbedre systemene og prosessene som sikrer åpenhet i forvaltningen. Det vil også muliggjøre mer automatiserte prosesser rundt journalføring og arkivering, ifølge informantene.

At det offentlige ikke eier sine egne data, løftes frem av informantene som en barriere for å opprette nødvendige registre over blant annet offentlige anskaffelser, reelle rettighetshavere og aksjonærer. I tillegg forteller de at datakvaliteten på dataene som offentlige virksomheter har tilgang til, ofte er for dårlig til å kunne tas i bruk.

“Hovedutfordringen med åpenhet rundt norsk offentlig sektors regnskapsdata, er at dataene ikke eies av regjeringen – noe som er veldig rart. Det er mulig å gjøre dette på en annen måte” – Internasjonal representant fra OGP

Åpenhetsarbeidet krever prioritering

Flere av informantene forteller at journalføring og arkivering blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver innad i forvaltningen. Dette mener de blant annet skyldes opplevelsen av manglende politisk vilje for å prioritere dette arbeidet, både i form av at virksomhetene ikke blir målt på å gjøre disse oppgavene, og at de ikke får nødvendige ressurser for å prioritere dem.

“Da Lars Sponheim var statsråd, innførte han et prinsipp om at alle innsynsbegjæringer som ble avslått skulle legges på hans bord. Da falt antall avslag” – Sivilsamfunnsorganisasjon

“Hvis OGP var øverst på lista på regjeringsplattformen, hadde vi vært opptatt av det.” – Departement

I all hovedsak trekker informantene frem at arbeidet med journalføring og arkivering er tidkrevende, og at de ansatte i offentlige virksomheter har mange andre, viktigere oppgaver enn innsynsbegjæringer som de må prioritere. Noen informanter trekker også frem at bestillinger fra og oppdrag på vegne av politisk ledelse, med korte frister, legger beslag på stadig mer tid i departementene.

“Vi bruker store ressurser på innsynssaker som kunne vært brukt andre steder – det gir en litt negativ innstilling som gjør det lettere å ikke gi innsyn enn delvis innsyn” – Departement

Vi trenger bedre opplæring rundt åpenhetspraksis og lovverk

Kunnskapen om hva som skal journalføres og arkiveres i offentlige virksomheter, er ifølge informantene mangelfull. Det fører til at mange praktiserer lover feil, som for eksempel ved å vekte personvernet tyngre enn kravet om åpenhet i innsynsprosesser.

Informantene viser også til paragrafene i Kapittel 3 i offentleglova om “Unntak fra innsynsretten”, som ifølge dem trekkes lengre enn intensjonen med loven – både fordi det koster mer å offentliggjøre noe som ikke skal være offentlig enn å holde tilbake for mye informasjon, og fordi det er tidsbesparende. Men også usikkerhet rundt hva praksisen rundt åpenhet i forvaltningen er, gjør at mye informasjon som både kunne og burde vært offentliggjort, i stedet holdes tilbake.

“Det er mye verre å gi ut noe som er taushetsbelagt, enn ikke å gi ut noe som kunne vært offentliggjort” – Departement

Grensen mellom hva som er privat og hva som er offentlig informasjon, trekkes også frem som en utfordring som gjør at mange holder tilbake informasjon de egentlig burde ha delt. Dette skillet er spesielt vanskelig å navigere rundt når man bruker samme mobiltelefon privat som på arbeidsplassen, eller benytter seg av sosiale medier for kommunikasjon med andre ansatte.

“For politiske dokumenter som tilhører forvaltningsorganet, som for eksempel meldinger på Facebook, er det ikke alltid enkelt å vite hvilken rolle vedkommende uttaler seg fra” – Departement

Konsekvensen er, ifølge informantene, at vurderinger rundt hva som bør gis innsyn i og ikke, baserer seg i stor grad på skjønn og er svært personavhengige.

Et siste poeng som trekkes frem av informantene, er at ansatte i offentlige virksomheter mangler kunnskap om hvorfor åpenhet i forvaltningen er viktig, og om konsekvensene av manglende åpenhet. Det gjør at åpenhetsarbeidet blir lettere å prioritere bort.

Variasjonen i praksis, holdning og kultur er stor

Åpenhet praktiseres og prioriteres ulikt i de offentlige virksomhetene, ifølge informantene. De forteller at forskjellene varierer geografisk, der små kommuner ofte er mindre åpne enn større kommuner, men også at det varierer mellom departementer og direktorater.

Noen av spørsmålene som trekkes frem av flere av informantene, er hvorvidt informasjon bevisst blir holdt tilbake fra offentligheten, eller om informasjon holdes tilbake som følge av mangelfull opplæring i lovverk og praksis. Blant annet forteller noen av informantene om en kultur for å anonymisere titler på viktige dokumenter for å begrense antall innsynskrav, at informasjon kategoriseres som gradert, selv når det ikke er det, og at dokumenter gjøres interne for å unngå å måtte offentliggjøre dem.

“Jeg opplever at hovedgrunnen til at departementer og andre offentlige virksomheter ikke deler informasjon, er at de prøver å unngå støy” – Offentlig tilsynsorgan

Å bryte loven får ingen reelle konsekvenser

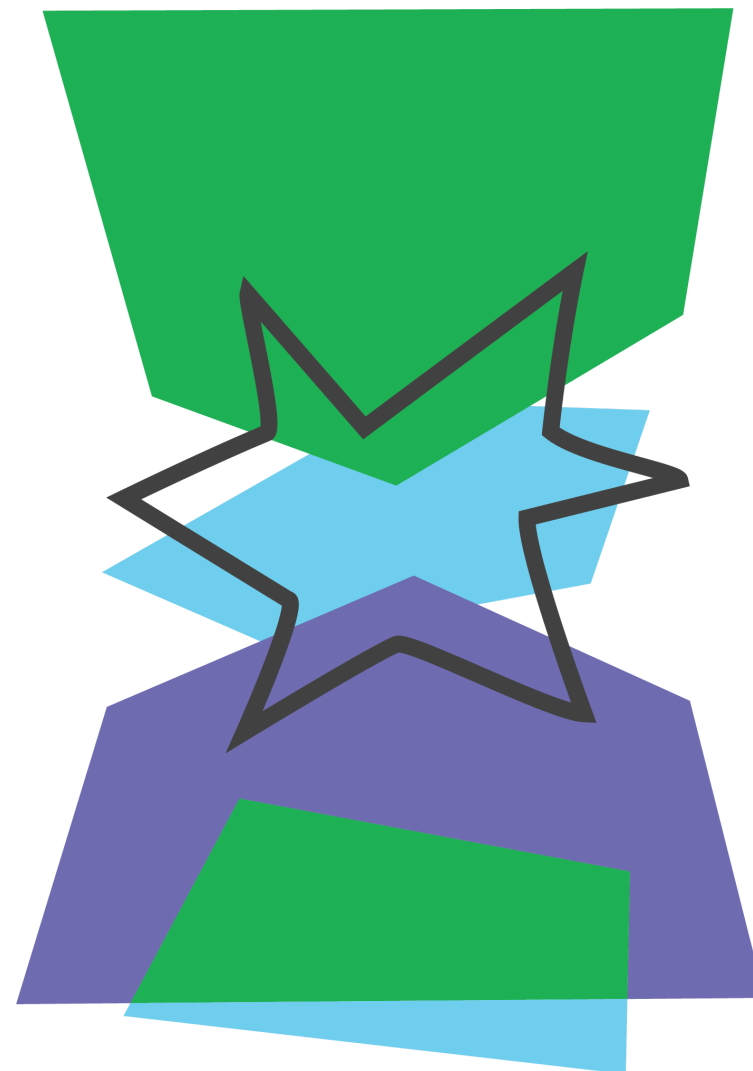
Hvem som har det formelle ansvaret for å sikre åpenhet i andre offentlige virksomheter, er uklart ifølge informantene. Saker kan klages inn til Sivilombudet, men de har både få ressurser og mangler mandat til å gi bøter eller sanksjoner for brudd på ulike lover knyttet til åpenhet i forvaltningen.

“Offentlighetsloven er den mest brutte loven i Norge, hvis man ser bort fra trafikkloven.” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Det gjør det vanskeligere for sivilsamfunnsaktører å klage inn feil i saksbehandlingen til offentlige virksomheter, og sikre at klagen fører til reelle endringer i forvaltningen, uten å gå rettens vei.

Funn 2: Åpenhet er viktig for demokratiet, men utfordres av andre samfunnshensyn

Høye ambisjoner om åpenhet og transparens må avveies mot andre viktige samfunnshensyn og rettigheter. Dette gjelder blant annet befolkningens grunnlovsfestede rett til personvern, og hensynet til rikets sikkerhet. Informantene forteller om krevende avveininger mellom åpenhet og andre viktige samfunnshensyn, og etterlyser tydeligere prinsipper og praksis for håndteringen av disse målkonfliktene på ulike områder.



Andre hensyn trumfer ofte åpenhet

Det er flere grunner til at andre samfunnshensyn utfordrer åpenhet. To viktige årsaker som trekkes frem av informantene, er ivaretagelsen av innbyggernes personvern og av nasjonens sikkerhet. Det er også andre hensyn som ifølge informantene gir legitime grunner til at informasjon ikke skal være offentlig, som intern saksbehandling, hensynet til andre stater og norske forhandlingsposisjoner.

Informantene forteller videre at sikkerhetshensyn oftere enn før blir brukt som argumentasjon for å holde informasjon hemmelig.

“Målet pleide å være å dele alt for å løse problemet med ikke-åpenhet. Så vokste sikkerhetsperspektivet frem, og man begynte i stedet å stille spørsmål om noen kunne utnytte denne informasjonen” – Internasjonal representant fra OGP

En annen årsak informantene trekker frem som en viktig begrensning for åpenheten i norsk forvaltning, er deler av EU- og EØS-lovgivingen. De forteller blant annet at norsk forvaltning viser stor forsiktighet når det gjelder tolkingen av EU- og EØS-dommer, for eksempel når det gjelder graden av åpenhet for allmennheten rundt register for reelle rettighetshavere, og tilgang til informasjon om eierskap av aksjer og eiendom.

“Å bli mast på av sivilsamfunnet i Norge oppleves ikke like alvorlig som at ESA tar ut søksmål.” – Departement

Bedriftenes rett til å ivareta konkurranseutsatt informasjon om egen bedrift, trekkes også frem som et hensyn som ofte trumfer åpenhet. Selv informantene peker på at ikke alt skal være åpent med det samme det produseres, forteller de at prinsippet om å arkivere viktige prosesser for vårt kollektive minne likevel er viktig. De peker også på nødvendigheten av å prioritere åpenhet i krisesituasjoner, til evaluering og læring i ettertiden.

“Det foreligger ingen skriftlig informasjon fra møtet hvor alle helsetoppene bestemte seg for at Norge skulle stenge ned” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Informantene forteller at sektorprinsippet kompliserer det generelle åpenhetsarbeidet, blant annet fordi ansvaret for helheten i handlingsplanen ligger hos DFD, mens ansvaret for at tiltakene gjennomføres ofte ligger hos sektordepartementene. Noen av informantene fremhever at det er et krevende, og til tider vanskelig koordineringsarbeid.

“OGP som konsept er veldig fint, da det gir et tverrgående perspektiv på forvaltningen, men sektorprinsippet kompliserer det” – Departement

Selv om det er DFD som har ansvaret for å koordinere arbeidet med åpenhet, trekker noen av informantene frem at de opplever at det er utfordrende for DFD å drive denne typen saker frem. Andre informanter i departementene gir uttrykk for at DFDs samordnende rolle må styrkes for at åpenhetsarbeidet skal bli mer helhetlig og kraftfullt.

Manglende finansiering og stramme budsjetter gjør at forvaltningen må nedprioritere oppgaver, noe som ifølge informantene ofte går utover åpenhetsarbeidet i de ulike offentlige virksomhetene. En annen grunn de

rapporterer om, er at det kan bli mye støy hvis man fokuserer på for mange ting på én gang.

Åpenhet er viktig for demokratiet

Informantene trekker frem flere grunner til at åpenhet er avgjørende for demokratiet. Blant annet poengterer de at tilgang til informasjon er avgjørende for ytringsfriheten, og at åpenhet er en forutsetning for finansiell integritet da det bidrar til å forhindre maktmisbruk og korrupsjon ved å gjøre myndighetens beslutninger etterprøvbare i ettertid. Åpenhet om forvaltningens prosesser og beslutninger gjør det også lettere å lære av både gode og dårlige erfaringer.

Generelt uttrykker informantene at vi er mer tjent med åpenhet enn å holde informasjon skjult, fordi økt åpenhet fremmer tillit, som i sin tur reduserer sikkerhetsrisikoen. Samtidig rapporterer informantene om at Stortinget og forvaltningen ikke alltid ønsker full åpenhet, for eksempel når det kommer til forslaget om å opprette et lobbyregister. Stortingets begrunnelse for å ikke opprette et slikt register, er at det kan føre til at aktører og politikere møtes utenfor Stortinget i stedet.

“Stortinget vil ikke ha lobbyregister, og besøksregisteret slettes etter 14 dager” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Mediene trekkes frem av informantene som en aktør med en viktig rolle for å fremme åpenhet, og for å sørge for en demokratisk og åpen samtale om viktige prosesser og beslutninger i forvaltningen. Informantene er likevel delte i sitt syn på hvor mye informasjon om forvaltningen media bør ha tilgang til, og i hvordan mediene utøver sin funksjon.

“Mediene har ikke alltid den fagkunnskapen de trenger, og de blåser spørsmål ut av proporsjoner.” – Departement

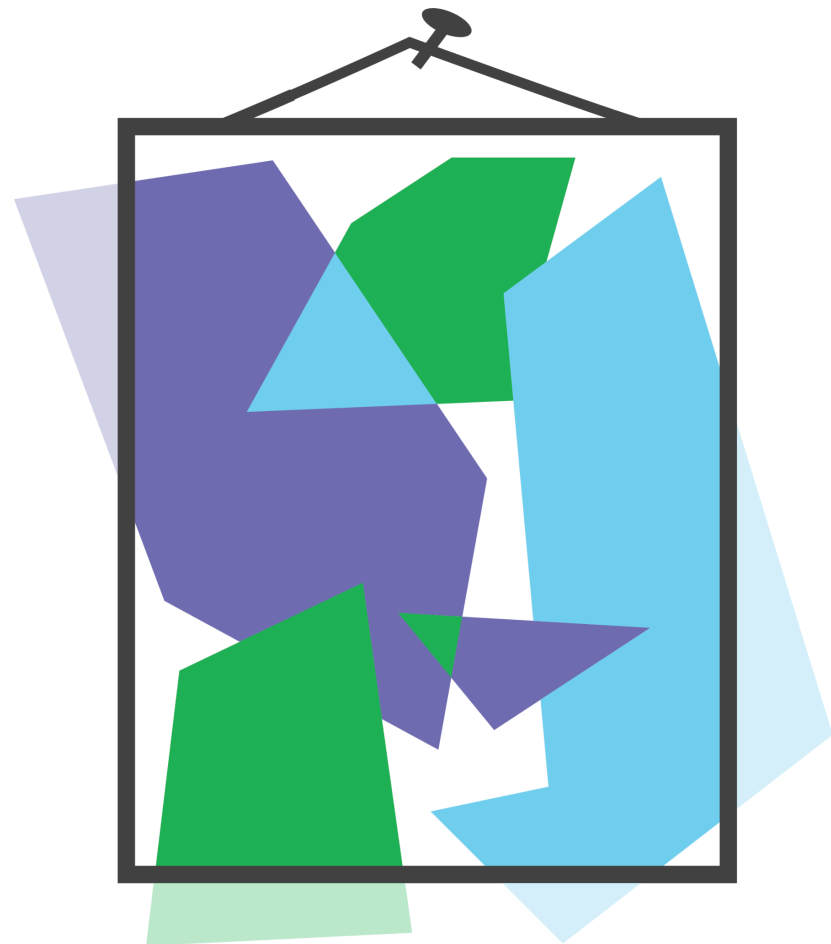
Medias rolle løftes frem som viktig for hvordan folk opplever forvaltningen, og knyttes til spørsmålet om pressen bør ha særrettigheter når det gjelder tilgang til informasjon befolkningen generelt ikke har tilgang til.

“Etter den gamle offentligloven skulle pressen ha forrang på innsyn, men nå har alle lik rett til innsyn. Bør det være sånn?” – Departement

Noen informanter løfter frem at kommunikasjon mellom politikere i egenskap av å være partirepresentanter kan være utfordrende for åpenhet. Kommunikasjon mellom politisk ledelse i ulike departementer, med politiske kolleger i Stortinget eller i kommunene, foregår ofte på siden av forvaltningens vanlige kanaler og prosesskrav

Funn 3: Viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan hindre ønsket åpenhet

Når informantene snakker om årsaker til manglende åpenhet i forvaltningen, er det tydelig at det ikke er motstand mot mer åpenhet som er hovedproblemet, men rammebetingelser som ikke legger til rette for ønskelig transparens i offentlige prosesser og beslutninger. I tillegg trekker informantene frem at mye som burde vært offentliggjort i stedet forblir utilgjengelig for offentligheten, som følge av et tankesett om at åpenhet er unntaket fremfor standarden.



Åpenhet bør være standarden – ikke unntaket

I dag arbeider offentlige virksomheter etter prinsippet om at alle prosesser som gjennomføres i forvaltningen, alle beslutninger som tas, og all kommunikasjon på tvers av virksomhetene, forblir skjult fra offentligheten inntil noen i virksomhetene aktivt offentliggjør denne informasjonen. Ifølge informantene gjør dette at mye informasjon som både kan og bør offentliggjøres, forblir utilgjengelig i stedet.

Et forslag som dukker opp fra flere informanter, er derfor å snu om på det: å automatisk dele all informasjon fra offentlige virksomheter med offentligheten, og heller aktivt holde informasjon tilbake de gangene det ikke skal offentliggjøres. For å få til dette, trengs systemer som støtter opp om automatisk deling av dokumenter, såkalt innebygget arkivering.

“Vi må tenke motsatt om innsyn: normalen må være å offentliggjøre alt, og at man aktivt må holde informasjon tilbake når det trengs” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Som en forlengelse av at åpenhet ikke er standard i forvaltningen i dag, trekker informantene frem behovet for ulike digitale registre med delbare data, for å sikre transparens i offentlige beslutninger, pengebruk og påvirkning. Blant de viktigste tiltakene som trekkes frem, er behovet for:

- et søkbart register over offentlige anskaffelser og leverandører,
- et register over reelle rettighetshavere (etablert i 2024),
- ett eller flere registre over eierskap til aksjer og eiendommer, som oppdateres fortløpende, og
- et lobbyregister.

Bakgrunnen for å ha et register over offentlige anskaffelser, er ifølge informantene at selv om vi i Norge har åpne konkurranser og gode

innsynsmuligheter i offentlige anskaffelsesprosesser før leverandør blir valgt og tildelt oppdraget, har ikke offentlige virksomheter i dag full oversikt over hvor mye av offentlige midler som går til slike anskaffelser, og hvem som kjøper hva av hvem. Et register over hvem som mottar midler, og hvor mye de mottar i offentlige anskaffelser, er et viktig steg i retning mot en mer transparent bruk av offentlige midler, og et nødvendig tiltak for å motvirke korrupsjon.

Flere informanter har vist til at andre land både har gode leverandørregistre og tilgjengelige regnskapsdata på svært detaljert nivå, som kan brukes til å få innsyn og til å avskrekke korrupsjon og regelbrudd.

“Mye av åpenheten i dag gjelder åpenhet i utlysningene, men ikke hvem som får de offentlige anskaffelsene – det gjør det vanskelig å oppdage tette relasjoner mellom oppdragsgiver og oppdragstaker” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Når det kommer til et register over reelle rettighetshavere, trekker informantene frem behovet for å vite hvem som er eiere i en virksomhet – også når eierandelen er liten. Dette fremkommer ikke i det nylig opprettede registeret over reelle rettighetshavere som drives av Brønnøysundregistrene. Et slikt register er, ifølge informantene, viktig for å motvirke hvitvasking og korrupsjon, sørge for treffsikre sanksjonsregimer og for forskning på eierskapsstrukturer i landet.

Tilsvarende trekkes et aksjonærregister, som oppdateres i sanntid, frem som et viktig tiltak for å avdekke inhabilitet i politikk og forvaltning.

Behovet for et lobbyregister trekkes frem av flere av informantene som avgjørende for å sikre åpenhet i politiske prosesser, spesielt på Stortinget.

Når vi ikke vet hvem som påvirker den politiske makta i landet, er vi også sårbare for korrupsjon og antidemokratisk påvirkning, ifølge dem.

"Det vi ikke har i Norge, som er litt rart at vi ikke har, er et lobbyregister" – Departement

Vi må tenke mer helhetlig om organiseringen av forvaltningen

En del av problemet med åpenheten i offentlige virksomheter er mangelen på en helhetlig organisering og koordinering av åpenhetsarbeidet i forvaltningen. Informantene forteller at sektoransvaret, som i stor grad ligger til grunn for organiseringen av departementer og underliggende virksomheter i dag, er en utfordring for åpenheten. Åpenhetsutfordringer er komplekse utfordringer som går på tvers av offentlige virksomheter, og krever helhetlige løsninger.

"Vi har en tendens til å fragmentere alt, både regelverk og myndighetsoppgaver – i praksis blir det mindre oversiktlig, helhetlig og effektivt" – Offentlig tilsynsorgan

Når det kommer til å lage registre med informasjon som er viktig for offentligheten, mener informantene at disse bør designes mer helhetlig, slik at det er lettere å oppdage tverrgående sammenhenger. For å få til det, bør noen offentlige virksomheter få i oppdrag å prioritere å utvikle helhetlige datadelingsløsninger, og å sørge for deling av data på tvers av sektorer. Disse aktørene må sikres ressurser og innflytelse nok til å kunne levere på oppdraget de er satt til å løse.

"I Danmark er den tilsvarende etaten til Brønnøysundregisteret et eget departement. Det gir dem et større handlingsrom. I Norge er Brønnøysundregisteret underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet, og slike registre er ikke politisk prioritert i disse departementene" – Sivilsamfunnsorganisasjon

Det er naturlig at DFD tar rollen som åpenhetskoordinator

At Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) er en naturlig koordinator av åpenhetsarbeidet i forvaltningen, poengteres tydelig av informantene. Samtidig trekker flere informanter frem at de opplever at DFD er et lite departement med ansvarsområder de mener har byttet departementstilhørighet ofte, og som mangler tilstrekkelig mandat for å sikre åpenhet i andre offentlige virksomheter.

"Det er riktig at DFD er pådriver for åpenhetsarbeidet, men er det lurt å plassere det i et så lite departement? Jeg er redd for at det drukner" – Departement

En viktig årsak til at informantene trekker nettopp DFD frem som en god kandidat som åpenhetskoordinator, er deres samlede ansvar for forvaltningspolitikken og for tverrgående digitaliseringsarbeid.

"DFD er sektorovergripende, og kan bidra til større åpenhet i den grad man får digitalisere i større grad" – Departement

Informantene forteller videre at de opplever å ikke ha hørt så mye fra DFD om åpenhetsarbeidet, og at de savner et tydeligere fokus på dette.

Lovene er ikke oppdaterte

Informantene trekker frem at en viktig utfordring med åpenhet er at lovene som skal sikre åpenhet i forvaltningen, som offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, ikke er oppdaterte etter dagens behov og standarder. Det samme gjelder lovgivning som regulerer innsyn i straffesaker. For eksempel er ikke behovet for datadeling på tvers av departementer og underliggende virksomheter tilstrekkelig dekket i det eksisterende regelverket. Det gjør det vanskelig å oppdatere systemene for arkivering og journalføring i tråd med behovet for økt datadeling.

I tillegg forteller informantene om at lovene ofte er for generelle, og at viktige bestemmelser legges i forskrifter i stedet for i lovtekst. Dette, sammen med at lovverket har mange unntaksområder, gjør at det er lett å få unntak fra bestemmelser i lov og forskrift.

*“Lovverket for å sikre åpenhet har mange unntaksområder. Hvis hver enkelt etat som deltar på et møte skriver sitt eget notat fra møtet, i stedet for at det tas et referat fra møtet, blir notatene interne dokumenter som kan hemmeligholdes” –
Sivilsamfunnsorganisasjon*

Et annet poeng som trekkes frem av informantene i denne sammenhengen, er at lovverk og veiledere er kompliserte å forstå, bruker et gammeldags og jusstungt språk og er for omfattende. I tillegg forteller de at evalueringer av lovene ofte blir liggende i en skuff. Det skaper, ifølge dem, en berøringsangst i møte med lovverket.

“Regelverket rundt straffeprosesser er forferdelig, rotete – et mareritt” – Departement

Likevel mener informantene at mye av lovverket er godt, men at problemet er at det ofte praktiseres feil. Noen tar også til orde for at selv om lovverket er på plass, er ikke dette nødvendigvis nok for å sikre åpenhet.

“Partsinnsyn, forvaltslova, offentleglova er bare toppen av isfjellet – vi må legge til rette for et opplyst ordskifte, som er en grunnlovsfestet rett” – Offentlig tilsynsorgan

En siste bemerkning som er verdt å nevne, er at ikke alle bestemmelser og lovverk stemmer overens med hverandre. Blant annet forteller flere av informantene om Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10, som gir pressen særrett til innsyn, som en viktig lov for å sikre åpenhet i forvaltningen, og som Norge i større grad burde rette seg etter.

*“Praksisen fra EMK artikkel 10 er at journalister har krav på innsyn også i taushetsbelagte saker. Det får vi ikke i Norge” –
Sivilsamfunnsorganisasjon*

Åpenhet kan være skummelt for de som sitter med ansvar

Selv om mange er enige i at åpenhet i forvaltningen er viktig, tror flere av informantene at det er en generell frykt for å bli sett i kortene av offentligheten, og å gjøre feil. Det gjør, ifølge disse informantene, at offentlige virksomheter som har mulighet til å unnta seg selv fra åpenhetsbestemmelsene, gjør det.

“De med makt lager seg egne lover og regelverk som unntar dem fra åpenhet” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Men frykten ansatte i offentlige virksomheter har for å gjøre feil henger ikke bare sammen med en redsel for å bli uthengt i offentligheten, ifølge informantene. Den henger også sammen med en frykt for å bli straffet internt i virksomheten man jobber i, særlig hvis man er langt nede i systemet.

“Det koster mye å ta feil eller å gjøre en feilvurdering for folk langt nede i systemet” – Forsker

Mer åpenhet er ikke nok hvis informasjonen er utilgjengelig

Folk skal ikke måtte være eksperter på forvaltningen for å finne den informasjonen de trenger, ifølge informantene. De mener det er for enkelt å forsøke å endre brukeren, gjennom blant annet kursing i digital kompetanse, enn å gjøre informasjonen tilgjengelig.

“Vi er kritiske til at ansvaret ligger på enkeltindividene. Det tar bort statens ansvar som tilrettelegger” – Offentlig tilsynsorgan

Å gjøre informasjon tilgjengelig for folk, er ikke det samme som å dele informasjonen. For å sikre god tilgjengeliggjøring av informasjon, og på den måten sørge for reell åpenhet, må forvaltningen gjøre informasjonen mulig å forstå for folk uavhengig av bakgrunn, livssituasjon og utdanning. Dette er helt avgjørende for å sikre et offentlig opplyst ordskifte som er vesentlig for et velfungerende demokrati.

“Et opplyst offentlig ordskifte handler om retten til å ytre seg, men også om retten til å havne i posisjon til å ta imot informasjon” – Offentlig tilsynsorgan

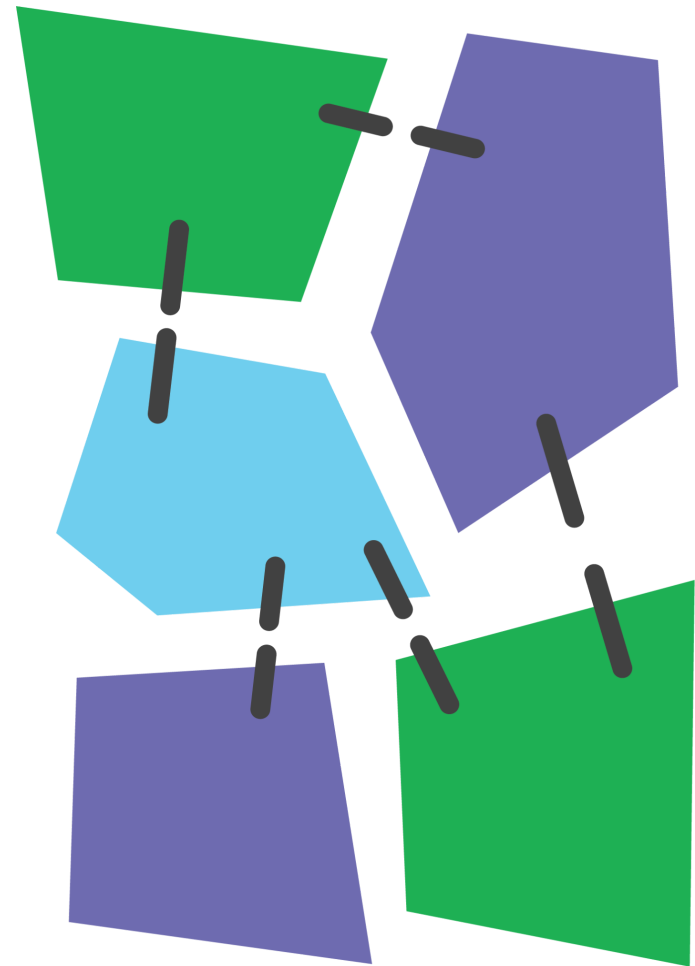
Digitalt utenforskap er en stor utfordring for åpenhetsarbeidet i landet, da det fører til at mange ikke inkluderes i viktige offentlige prosesser og tjenester, ifølge informantene. Vi må derfor kunne finne gode alternativer til etablerte digitale løsninger, for å inkludere også de som ikke er digitalt tilgjengelige.

Informantene løfter videre frem at universell utforming av digitale tjenester vil ha positive ringvirkninger også for de som ikke er avhengige av det. Vi går alle gjennom ulike faser av livet hvor vår digitale kompetanse og kapasitet ikke er på topp, som for eksempel når vi går gjennom vanskelige eller nye faser av livet. Universell utforming i digitale tjenester bør derfor, ifølge informantene, anses som en fordel for alle innbyggere. Det krever en endring i dagens prioriteringer.

“Vi ser at universell utforming ofte havner i ‘avdeling for kjekt å ha’, selv om det er et krav som ikke skal nedprioriteres til fordel for andre ting” – Offentlig tilsynsorgan

Funn 4: Vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer

Informantene ønsker møteplasser for åpenhet som fører til reelle endringer, og vil ikke kaste bort tid på møter som ikke fører til noe. Det er flere forslag til hvordan forvaltningen kan skape disse, og OGPs rolle trekkes frem som aktuell å se nærmere på. Noen av informantene trekker frem andre internasjonale arenaer, som de opplever som mer relevante for åpenhetsarbeidet, enn OGP. Forvaltningens nedprioritering av norske OGP-møter nevnes av flere informanter som en årsak til at denne kanalen for samarbeid om åpenhet, ofte blir nedprioritert også av dem selv.



En møteplass mellom sivilsamfunn og forvaltningen er viktig

Sivilsamfunnet trekkes frem som en viktig stemme i åpenhetsarbeidet. Det er mange ildsjeler som jobber med åpenhetsproblematikk, men informantene vektlegger at vi trenger både formelle og uformelle møteplasser mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og forvaltningen. Det er delte synspunkter på om det norske OGP-samarbeidet er riktig kanal for dette.

“Vi har vært med i OGP fra starten, men er oppgitte fordi vi ikke synes det er nok driv” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Samtidig løftes fysiske møteplasser for å diskutere saker med forvaltningen frem som viktige for åpenhetsarbeidet. Det er en tendens til at både myndigheter og interesseorganisasjoner vil samarbeide mer om åpenhetsspørsmål nå, sammenliknet med før. Likevel opplever ikke alle at de blir hørt, eller at det finnes mekanismer som sikrer at de blir det.

Til tross for at OGP eksisterer, trekker informantene frem at åpenhetsfeltet preges av få arenaer, og av å være et slags oppsamlingssted for saker som ikke får gjennomslag andre steder.

“OGP var som en omkampsarena for synspunkter som ikke får gjennomslag andre steder” – Departement

Dette beskriver en situasjon der andre er viktigere å påvirke og snakke med enn OGP for å få til konkrete resultater, og at OGPs møteplasser først og fremst er der for å drøfte tema som ikke blir prioritert der de egentlig hører hjemme i forvaltningen. I stedet for å være en proaktiv og idegenererende strategisk arena for åpenhet, forteller informantene om et OGP som er

redusert til et minste felles multiplum av saker som ikke håndteres andre steder.

Åpenhet oppleves nedprioritert av forvaltningen

Informantene løfter frem viktigheten av at riktige representanter fra forvaltningen er til stede på OGP-møtene, og at disse kan ansvarliggjøres i etterkant av møtene for å sikre at det som tas opp i møtene får reelle konsekvenser. I dag tenderer det mot at OGP-møtene oppleves som en ambisjon, snarere enn en forpliktelse. Noen informanter stiller også spørsmål ved hva forpliktelsene i handlingsplanen egentlig betyr.

Handlingsplanene trekkes frem av en rekke informanter som lite egnet til å fremme åpenhet, sett i lys av hvordan ulike sektorer av forvaltningen i stor grad jobber med åpenhet isolert. Forpliktelser under ulike politiske styrer blir også, ifølge informantene, i praksis vanskelige å etterleve og lite bindende.

“Det som står i handlingsplanene er stort sett ting vi uansett ville gjort, eller bedt noen andre om å gjøre” – Departement

Flere informanter forteller at de er usikre på om innspill til forvaltningen, gjennom OGP-møtene og andre arenaer for åpenhet, får reelle konsekvenser for forvaltningens arbeid. Mange ønsker større forpliktelse og ansvarliggjøring av forvaltningen i etterkant av disse møtene.

“OGP-møtene burde følge tilsvarende prosess som høringer” – Sivilsamfunnsorganisasjon

Andre arenaer oppleves mer relevante for åpenhet enn OGP

Flere av informantene forteller om internasjonale arenaer hvor åpenhet diskuteres og løftes frem i større grad enn på OGP-møtene eller gjennom OGP-samarbeidet. Her trekkes både OECD, FN, FATF og EITI frem som viktige internasjonale arenaer for åpenhetsarbeidet. I tillegg nevner flere at deltakelse i OECD og Greco er nyttig for å lære av andre lands arbeid med åpenhet.

“Greco and OECD make recommendations and policies. OGP is a platform to put this into action and implementation” – OGP

Selv om OGP løftes frem som en plattform for handling og implementering, er en del av informantene overrasket over at OGP også omfatter et internasjonalt samarbeid. Det internasjonale aspektet av OGPs arbeid er ikke så utpreget som det nasjonale. Flere av informantene trekker frem at de heller samarbeider med interesseorganisasjoner enn OGP, og bruker alternative arenaer for involvering av sivilsamfunnet.

“Vi bruker referansegrupper og nettsider hvor folk kan gi innspill til lovarbeidet vi gjør” – Departement

Nasjonalt er heller ikke OGP den eneste arenaen for å fremme åpenhet i forvaltningen, ifølge informantene. Gjennomføring av EØS/EU-forpliktelser, arbeid gjennom FN-organisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og rammene som settes av offentlighetslova for diskusjoner mellom departementer og underliggende etater, bidrar også til å fremme åpenhet i forvaltningen.

Noen av informantene mener også at OGP er et nettverk for de mest ressurssterke, da det krever en del kunnskap å sette seg inn i forumet. Andre etterlyser større involvering av akademia i åpenhetsarbeidet, både i og utenfor rammene av OGP-samarbeidet.

En viktig årsak til at OGP ikke oppleves like relevant som andre arenaer når det kommer til sentrale åpenhetsspørsmål, er ifølge informantene at OGP ikke har reell makt i nasjonale og statlige anliggender. Forumet kan være en viktig pådriver, men mangler gjennomslagskraft.

“OGP-prosessen er uavhengig av nasjoner og statlige styrer. Vi har meninger, men ingen reell makt” – Internasjonal representant fra OGP

Funn 5: Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land

Norge ligger langt fremme på åpenhet og innsyn på flere områder i offentlig sektor. Dette fremhever både norske og internasjonale informanter, og det støttes av rapporter som sammenligner åpenheten i ulike land. Likevel bør vi være mer interesserte i å lære av andre land på viktige områder innenfor åpenhet, ifølge informantene. De nevner flere andre land som er bedre enn Norge på å løse viktige åpenhetsoppgaver, og trekker blant annet frem arbeidet våre nordiske og baltiske naboer har lagt ned i å utvikle digitale løsninger for innsyn og åpenhet som sikrer balanse og ivaretagelse av åpenhet, sikkerhet og personvern, som særlig inspirerende.



Norge er gode sammenliknet med andre land, men vi kan bli bedre

Generelt er informantene enige i at Norge er gode på åpenhet sammenliknet med andre land.

"I Norge ligger vi bra an. Lovverket som ligger til grunn for åpenhet er godt. Vi er best i klassen" – Departement

Dette skyldes blant annet at norsk presse har en godt forankret innsynsrett i lovverket. Spesielt trekkes miljøinformasjonsloven, åpenhetsloven og offentlighetsloven frem som viktige lovverk for å sikre god pressefrihet. I tillegg er retten til ytringsfrihet ivaretatt i den norske grunnloven. Disse lovene sikrer at pressen har krav på informasjon som bidrar til å avdekke alvorlige saksbehandlingsfeil eller generelt mislighold.

En annen viktig årsak til at Norge oppleves som gode på åpenhet internasjonalt, er at vi har et åpent tilgjengelig register for korrespondanse mellom offentlige virksomheter – en såkalt offentlig postjournal. Den offentlige postjournalen tilbys gjennom publiseringstjenesten e-innsyn, hvor alle innbyggere kan finne all post og korrespondanse mellom offentlige virksomheter som er arkivført.

"Offentlig postjournal har vært en revolusjon for åpenheten. Nå kan hvem som helst få innsyn" – Departement

Samtidig vektlegger flere av informantene at tjenesten for e-innsyn ikke er optimalt utformet, særlig med tanke på journalføringsarbeidet, og at den baserer seg på utdaterte tekniske løsninger.

Informantene vektlegger også at Norge har mange forbedringsområder når det kommer til åpenhet i forvaltningen, blant annet når det gjelder offentlighetens tilgang på informasjon og data, samt reguleringer og implementeringer av åpenhetspraksis. Og selv om innsynsretten er godt forankret i lovverket, henger mye av lovverket på åpenhetsområdet likevel langt etter.

"Internasjonalt scorer vi høyt, men regelverket på åpenhet henger etter" – Sivilsamfunnsorganisasjon

Vi har mye å lære om åpenhet av andre

At vi har høy tillit til staten og offentlige virksomheter i Norge, trekkes i de aller fleste sammenhenger frem som en fordel for oss som nasjon. Når det kommer til åpenhetsarbeidet i norsk forvaltning, mener flere av informantene likevel at denne tilliten snarere blir en hvilepute for befolkningen og de offentlige virksomhetene.

"Høy tillit til offentlige prosesser har bidratt til lav investering i å jobbe med åpenhet i forvaltningen generelt" – Direktorat

Tillit er ifølge informantene bra, men når befolkningen har blind tillit til at offentlige virksomheter gjør som de skal, er vi også mer utsatt for korrupsjon, kameraderi og udemokratisk lobbyisme.

"I OECD kommer Norge dårlig ut på antikorrupsjon og lobbyisme" – Sivilsamfunnsorganisasjon

At vi har høy tillit til forvaltningen gjør, ifølge informantene, at vi blir dårligere på å iverksette tiltak for åpenhet som andre land har vært

avhengige av å få på plass, for å blant annet sikre transparens og motvirke korrupsjon.

Informantene trekker særlig frem de baltiske landene, Danmark og Finland som foregangsland når det kommer til arbeidet med å innføre viktige registre for åpenhet, som registre over offentlige anskaffelser, registre over reelle rettighetshavere og lobbyregistre.

“De baltiske landene har gode anskaffelsesregistre. Her er det mye å la seg inspirere av for Norge” – Internasjonal representant fra OGP

Videre nevnes Sverige som gode forbilder når det kommer til åpenhet i straffesaksprosesser, ved at de offentliggjør etterforskningsprotokollen etter at den har blitt sendt til domstolene.

Finland blir trukket frem som det beste av de nordiske landene på åpenhet i forvaltningen av informantene. Dette skyldes særlig deres helhetlige tilnærming til åpenhetsspørsmålet.

“Finland har en strategisk tilnærming til åpenhet. De er ikke bundet til ett tema i handlingsplanen” – Internasjonal representant fra OGP

Det er ingen tvil om at flere av informantene ser verdien av at norsk forvaltning lar seg inspirere av åpenhetsarbeidet i andre land, og av å inngå konstruktive samarbeid for å dele og lære av hverandre.

“Vi er veldig interesserte i å lære av andre land, og se hvordan de gjør det med åpenhet der” – Departement

Samtidig er det noe uenighet om hvordan dette samarbeidet bør se ut, og om dagens OGP-samarbeid svarer på behovet for å dele og lære av hverandre på tvers av landegrenser. Noen av informantene lufter idéen om et tettere nordisk samarbeid, fremfor et mer globalt samarbeid, for å lære mer av land vi likner på i spørsmål knyttet til åpenhet.

“Jeg savner arenaer for å bli inspirert av land som likner oss på åpenhet, som Danmark, Finland og Sverige” – Departement

At de nordiske landene er lengre fremme i åpenhetsarbeidet enn mange av de andre medlemslandene i OGP, er en viktig grunn til at Danmark nylig har trukket seg ut av OGP-samarbeidet. En annen avgjørende grunn til å trekke seg ut for Danmark, var de mange rapporteringskravene til OGP, som de opplevde skapte mer papirarbeid enn verdi for landets åpenhetsarbeid.

“Åpenhet er viktig, men alle prosesskravene var ikke verdiskapende for Danmark” – Digitaliseringsstyrelsen i Danmark

Samtidig er det ikke bare andre land vi kan la oss inspirere av i åpenhetsarbeidet i forvaltningen i Norge. Informantene trekker særlig frem Oslo kommune som et godt eksempel på hvordan et register over offentlige anskaffelser kan opprettes.

“Oslo kommune har gått foran som et godt eksempel på hvordan informasjon om offentlige anskaffelser kan offentliggjøres” – Direktorat

Ifølge informantene, har de fått til dette ved å koble informasjonen om leverandørene til pengesummer i kommuneregnskapet.

Videre løftes Arkivverket frem som en offentlig virksomhet som har gjort en god jobb på åpenhetsfeltet etter Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i forvaltningen, ved å blant annet lage gode veiledere for arkivering og ved å gjennomføre flere og mer profesjonelle tilsyn.

Kan Norge ha en ledende rolle?

Noen åpenhetsutfordringer krever internasjonalt samarbeid for å kunne løse. Informantene peker blant annet på skatt og land for land-rapportering for store selskaper som vanskelig å etterfølge i en internasjonal kontekst, uten internasjonalt samarbeid.

“Skatt er nasjonalt anliggende, men økonomien er global. Det gjør det vanskelig å samarbeide over landegrenser, særlig fordi flere av landene er skatteparadis som tjener på å tilby hemmelighold og lav skatt” – Sivilsamfunnsorganisasjon

I denne sammenhengen påpeker informantene at Norge har liten påvirkningskraft på internasjonale arenaer, som OECD, og at vi er spesielt avhengige av bestemmelser i EU og USA på disse områdene.

“A lot of focus now is on the changing landscape of democracy in the US” –

Likevel hevder flere av informantene at Norge både kan, og bør, ta en aktivt ledende rolle i åpenhetsarbeidet i OGP, fordi vi har mye å dele med andre land på dette området.

“Norge har så mye å tilby OGP-samarbeidet, som å ta en ledende rolle og bringe spesifikke ting på bordet. Norge kan virkelig snu vinden ved å gi og dele med andre land” – Internasjonal representant fra OGP

Status på åpenhet innenfor
prioriterte områder

Norge skal ha ambisjoner om å ligge i front internasjonalt når det gjelder åpenhet i offentlig forvaltning. Dette er det bred enighet om, både blant informantene vi har snakket med, og i de utvalgte kildene vi har sett på om åpenhet.

Analysen vår viser at Norge ligger langt fremme på viktige områder innenfor åpenhet, sammenlignet med andre land, men at vi mangler en langsiktig strategi for å arbeide med teamet. Eksempler på områder som løftes frem som særlig positive i norsk forvaltning er miljøinformasjonsloven, åpenhetsloven, åpenhet om innbyggernes inntekt og skatt, og den digitale innsynsløsningen *e-innsyn*, som er en søketjeneste for å finne informasjon og dokumenter knyttet til offentlige virksomheter.

Temaet *åpenhet i forvaltningen* er omfattende, og i den følgende beskrivelsen av status på åpenhet har vi valgt å begrense oss til noen utvalgte områder. Disse områdene er adressert i Norges siste handlingsplaner for OGP.

Denne statusoppsummeringen baserer seg på innsikt fra utvalgte rapporter og utredninger, sammenstilt med analysen av innsikten vår fra intervjuer og verksted med relevante aktører.

Ligger vi så langt fremme internasjonalt som vi liker å tro?

Det finnes flere analyser og sammenligninger av ulike land, og hvor langt de har kommet i sitt arbeid med åpenhet. Norge ligger godt plassert i forhold til andre land, på for eksempel World Justice Project sin Open Government Index og Transparency Internationals Corruption Perception Index (World Justice Project, u.å., Transparency International, u.å.). Men det er også rangeringer der Norge henger etter, som i EUs e-Government Benchmark Report (Europakommisjonen, 2023).

OECD har formulert anbefalinger for hvordan land kan arbeide helhetlig med åpenhet i forvaltningen. Rapporten *Open Government for Stronger Democracies – A Global Assessment* gir en god gjennomgang av en slik tilnærming, og fremhever OGP som den arenaen mange land, inkludert Norge, har valgt å bruke for å jobbe strategisk med åpenhet (OECD, 2023).

OECD-rapporten trekker frem Finland som et foregangsland fordi de i 2023 laget en langsiktig strategi med tidshorisont frem til 2030 for sitt overordnede åpenhetsarbeid på tvers av sektorer, og som omfatter ulike temaer (OECD, 2023; Open Government Finland, u.å.). Dette er også noe informantene har trukket frem i intervjuene.

Digitale økosystemer for deling

Både innsikten fra informantene, ulike utredninger og pågående prosesser for å øke tilgangen til data på tvers av sektorer, peker på behovet for å arbeide mer målrettet mot å etablere digitale økosystemer hvor data hentes direkte fra kilden, slik at dataene kan settes sammen på ulike måter etter behovene til virksomhetene som bruker dem. Dette kan for eksempel gjøres via virksomhetens egne fagsystemer.

Arbeidet med å innføre et nytt lovverk for datadeling, rapporteringsplikter og digitalt system for bærekraftsrapportering og et digitalt system for sanntidsinformasjon om eierskap, er gode eksempler på denne typen økosystemtenking. Vi kan ikke ha et register for hvert nye problem som skal løses. I stedet bør vi samle og tilgjengeliggjøre data og informasjon i brukervennlige digitale økosystemer.

I rapporten *Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen* avdekket Riksrevisjonen at de digitale systemene for deling av data i norske offentlige virksomheter er mangelfulle, og at ambisjonene om å skape verdi gjennom deling ikke følges opp som forespeilet. De har helt

konkret sett på deling av tilsynsdata og data for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og har funnet store forbedringsmuligheter innenfor disse områdene (Riksrevisjonen, 2023).

På flere områder sørger nytt EU-regelverk for flere plikter, men også flere muligheter for åpenhet, deling og verdiskaping av data. Nye verktøy og tjenester som en digital personlig lommebok og digitale lommebøker for spesifikke virksomheter, gir muligheter for effektivisering av åpenhetsprosesser og bekjempelse av kriminelle aktører (Digitaliseringsdirektoratet, 2024). EU har også en strategi for European Data Spaces, der Norge vil være del av et europeisk digitalt økosystem for datadeling (Europakommisjonen, 2025).

Status og pågående arbeid på de seks prioriterte områdene

Innsyn i offentlige beslutningsprosesser



Status

Innsyn i offentlige dokumenter og beslutningsprosesser er et helt sentralt tema i åpenhetsarbeidet, og har vært et aktuelt tema i de fleste norske handlingsplanene til OGP. Det trekkes også frem som en utfordring av stort sett alle informantene vi har snakket med.

Norge oppleves å ligge langt fremme internasjonalt når det gjelder etableringen av løsningen for offentlig elektronisk postjournal (OEP) og innsynsløsningen e-innsyn. Disse løsningene sees på som forbilledlige både av andre land, og av OGP internasjonalt.

Riksrevisjonens undersøkelser fra mai 2017 og desember 2021 viste at praktiseringen av innsyn i arkiver og dokumenter inneholdt vesentlige mangler, og ble praktisert ulikt i departementene (Riksrevisjonen, 2017, 2021). Riksrevisjonen avsluttet saken i Dokument 3:1 (2024–25), og slo blant annet fast at gjennomsnittlig antall dager fra journalføring til publisering i perioden 2020–2023 var blitt halvert. Samtidig viser de at det fremdeles er store variasjoner mellom departementene.

I januar 2016 ble offentleglova evaluert i en rapport fra Oxford Research, på bestilling av Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten konkluderte blant annet med at unntaksbestemmelsene i offentleglova kapittel 3 kan være for skjønnsmessige, og at de blir brukt for vidt. Rapporten ble sendt på høring, men har så langt ikke ført til konkrete lovendringer (Justis- og

beredskapsdepartementet, 2016; Oxford Research & Proba Samfunnsanalyse, 2016).

Pågående arbeid

Det pågår for tiden flere lovprosesser som vil påvirke innsynsmulighetene til norske innbyggere og medier. Forslag til ny forvaltningslov og ny arkivlov ble vedtatt i Stortinget i vårsesjonen 2025 (Prop. 52 L (2024–2025); Prop. 79 L (2024–2025)). Videre er et nytt lovverk om deling av offentlige data utredet, og en proposisjon om endringer i lov om offentlige anskaffelser fremmet (NOU 2024:14; Prop. 147 L (2024–2025)).

Den inneværende handlingsplanen for OGP prioriterer en evaluering av bruken av e-innsyn, som blant annet undersøker hvorfor løsningen ikke brukes mer i kommunene. I dag er det nemlig frivillig for norske kommuner å ta denne løsningen i bruk (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024).

Sivilombudets innsynsguide er en veileder og eksempelsamling laget for å hjelpe offentlige virksomheter med å ta gode vurderinger knyttet til forespørsler om innsyn. Veilederen oppdateres jevnlig med nye råd og eksempler på situasjoner som kan oppstå, og kan brukes til inspirasjon for å løfte kunnskapen i forvaltningen på dette området (Sivilombudet, 2022).

Åpenhet rundt eierskap av selskap og eiendommer

Status

Et system for innsyn i reelt eierskap og kontroll av selskaper, har lenge vært en viktig målsetting for åpenhetsarbeidet i OGP. Det har vært et sentralt samarbeidstema i det internasjonale OGP-arbeidet helt siden opprettelsen av OGP, hvor Norge var en aktiv deltaker. Et stortingsvedtak om å etablere en offentlig løsning med informasjon om eierskap til aksjeselskaper har vært det lengstlevende anmodningsvedtaket i Stortinget som ikke hadde blitt gjennomført (Meld. St.(2024–2025), s.221).

Behovet for å gjøre noe med dette, har blitt synliggjort i både den tredje og den fjerde norske handlingsplanen til OGP, hvor opprettelsen av et register over reelle rettighetshavere har vært et prioritert tiltak (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2016, 2019). En forverret internasjonal situasjon og et mer krevende organisert kriminalitetsbilde, samt ulike avsløringer av inhabilitet, har bidratt til å sette ny fart i arbeidet med å få bedre løsningen for innsyn i eierskap (Skatteetaten, 2024).

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket har kartlagt ulike myndigheters behov for oppdatert eierskapsinformasjon til selskaper og eiendommer, på bestilling fra Finansdepartementet (Skatteetaten, Brønnøysundregistrene & Kartverket, 2024). Norge har etablert et register over reelle rettighetshavere, med obligatorisk innrapportering fra bedrifter fra 2025, driftet av Brønnøysundregistrene (Brønnøysundregistrene, 2025).

Pågående arbeid

Nå arbeides det med to konseptvalgutredninger (KVU-er) for å finne måter å skaffe tilgang til informasjon om eierskap til selskaper, og eierskap til

eiendommer (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024; Skatteetaten, 2024). KVU-en om tilgang til aksjeeierinformasjon har vært på offentlig høring våren 2025, og har blitt fulgt opp av en ekstern kvalitetssikring (KS1) som kreves for å ta en beslutning om løsning (Ernst & Young AS et al., 2025).

Det er ikke fullt ut avklart hvem som skal ha tilgang til ulike data, og på hvilket detaljnivå denne tilgangen skal være. Av personvernshensyn og sikkerhetshensyn er det ikke sikkert at hele befolkningen skal ha tilgang til alle data myndighetene har tilgang til. Et utvalg ga ifjor anbefalinger til næringsministeren på dette feltet, men anbefalingene er ennå ikke fulgt opp (Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

En dom i EU-domstolen i 2022 bidro til å forsinke iverksettingen av registeret for reelle rettighetshavere (Finansdepartementet, 2022), men EU har i etterkant bidratt til å klargjøre handlingsrommet i forbindelse med utarbeidelsen av et nytt antihvitvaskingsregelverk. Dette er fulgt opp i Prop. 74 LS (2023–24) som fastsetter hvem som har tilgang til det norske registeret.

Åpenhet rundt offentlige anskaffelsesprosesser



Status

Norge har et regelverk som stiller strenge krav til leverandører, regulerer offentlige anbudprosesser og gir innsyn i disse anbudsporsessene. Samtidig mangler et tilsvarende regelverk for å sikre tilgang til kunnskap og data om offentlige anskaffelser, etter at konkurransen er avgjort. Her er det behov for mer kunnskap om leverandørene, om ressursbruk og regnskaper i de enkelte prosjektene, og en mer overordnet oversikt over hvilke tjenester offentlige virksomheter kjøper, og hvem de kjøper dem fra. Dette er viktig både for å effektivisere offentlig ressursbruk, lære av tidligere feil, rigge bedre anbudprosesser og avdekke inhabilitet og korrupsjon (Hovland, 2024, 2024; Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

Den norske handlingsplanen for OGP 2024-27 beskriver DFØs ambisjon og tiltak på området, som peker på at åpenhet fremmes ved å dele rådata, analyser og statistikk om offentlige anskaffelser. Det gir allmennheten mulighet til å kontrollere og ettergå ettergå data fra anskaffelsesprosesser, faktiske innkjøp knyttet til gjennomføringen av prosjekter og de totale kostnadene av prosjektene.

Flere andre land har kommet lenger enn Norge på digitalisering av offentlige anskaffelser, datadeling fra disse og innsyn i prosessene. Blant annet har Finland i sin åpenhetsstrategi prioritert å lage en sammenhengende digital løsning for anskaffelser, som inkluderer en portal der man søker seg fram til detaljert informasjon om leverandører, kunder og prosjekter (Hansel & Ministry of Finance Finland, u.å.).

Pågående arbeid

I mai 2025 ble det lagt frem en lov om endringer i anskaffelsesloven (Prop. 147 L (2024–2025)). I forkant av fremleggelsen har et lovutvalg skrevet to delutredninger. Tilgang til data av bedre kvalitet er allerede behandlet i forbindelse med dette, og både Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og flere sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider på området, har tatt opp behovet for konkrete åpenhetstiltak i skriftlige høringer til disse delutredningene. I den siste utredningen ble behovet for tilgang til ulike data, blant annet når det gjelder eierskap og skatt, gjennomgått i stor bredde (NOU 2023: 26; NOU 2024: 9).

Riksrevisjonen har nylig undersøkt systemene for å ivareta habilitet og integritet i anskaffelsesprosesser i Statsbygg. Rapporten peker på flere utfordringer det gjelder systemer og rutiner, inkludert mangelfulle digitale systemer for å loggføre avgjørelser og involverte personer for ettertiden (Riksrevisjonen, 2025). Statsbygg er en stor statlig innkjøper, og det er nærliggende å tro at også andre statlige innkjøpere har lignende utfordringer med å registrere, dokumentere og gi innsyn i sine anskaffelsesdata.

Strategi for antikorrupsjon



Status

Antikorrupsjon er et høyt prioritert tema fra norske myndigheter, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen la i mars 2024 frem en egen stortingsmelding om forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet (Meld. St. 15 (2023-2024)). I meldingen nevnes flere internasjonale samarbeidsarenaer som er viktige for Norge, blant annet FN, flere av FNs underorganisasjoner og OECD. OGP nevnes ikke særskilt i denne stortingsmeldingen, men handlingsplanen for OGP 2024-27 varsler at en stortingsmelding vil komme som en viktig del av tiltaket knyttet til å utvikle en mer strategisk tilnærming til antikorrupsjonsarbeidet (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024).

Både beskrivelsen av en strategisk tilnærming til antikorrupsjonsarbeidet og stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet, har en bred tilnærming med mange undertemaer. Stortingsmeldingen har et eget kapittel om åpenhet og kvalitet i offentlige registre som virkemiddel for å bekjempe kriminalitet og korrupsjon. I denne rapporten omtaler vi åpenhet om eierskap, og om åpenhet om offentlige anskaffelser i egne statuskapitler, og vil i det videre konsentrere oss om bidrag til en antikorrupsjonsstrategi på andre områder.

OECD gir sin vurdering av status i Norge og en sammenligning med andre land i rapporten Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024 (OECD, 2024). I denne rapporten peker OECD på at Norge, på det tidspunktet rapporten ble lansert, ikke hadde et myndighetsorgan med et samlet ansvar for antikorrupsjon, eller en egen strategi for dette – i motsetning til 27 andre OECD-land. Andre områder hvor Norge har store forbedringsmuligheter, er ifølge rapporten å registrere og regulere lobbyvirksomheten i landet, og å skaffe korrekte data om inhabilitet og interessekonflikter i politiske og

forvaltningsmessige avgjørelser. Kritikken knyttet til politikernes interessekonflikter er rettet mot at registreringen av slike konflikter er frivillig og at brudd kun avdekkes gjennom eventuelle stikkprøver, fremfor å belage seg på pålagt innrapportering av data det er lett å etterprøve dersom de er feil.

I samme rapport kommer Norge middels godt ut sammenliknet med andre land når det gjelder den generelle åpenheten og delingen av offentlig informasjon i landet, mens vi rangeres høyt når det kommer til åpenhet om partifinansiering, og systemer for risikostyring og revisjon i offentlig forvaltning.

Pågående arbeid

Stortingsmeldingen om forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet kom etter den nevnte OECD-rapporten, og berører mange av temaene og tiltakene som preger antikorrupsjonsstrategier i andre land – selv om den ikke dekker alle temaene som omtales i rapporten.

Regjeringen har lagt frem et forslag til lovendring for Stortinget, for å sikre åpenhet og innsyn i finansieringen av politiske partier. Selv om Norge høster anerkjennelse for at vi er langt fremme på dette området, har det vist seg å være smutthull i regelverket som gjør det mulig å gi støtte anonymt (Prop. 144 L (2024–2025)).

Behovet for et lobbyregister i Stortinget og for en tydeligere regulering av hvor, når og hvordan man kan drive påvirkningsarbeid, er temaer som regelmessig diskuteres i Stortinget. Flertallet har så langt avvist at det ønskelig med slike tiltak (Dokument 8:165 S (2021–2022); Innst. 336 S (2021–2022)). Samtidig vil temaer som habilitet og interessekonflikter til en viss grad kunne adresseres med tilgang til eierskapsinformasjon i sanntid. Konseptene for valg av teknisk løsning skjer i oppfølgingen av

KVU-en for informasjon om aksjeiere i selskaper, mens hvem som skal ha tilgang til hvilken informasjon er utredet i Rapport fra arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere, som ble nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet og overlevert 18. juni 2024 (Tønseth et al. 2024).

Innsyn i offentlige straffesaksprosesser



Status

Pressen opplever at det er vanskelig å få tilgang til politiets straffesaksdokumenter, noe de mener utfordrer deres mulighet til å utøve rollen som «offentlig vaktbikkje» på dette samfunnsområdet. Etter straffeprosessloven er dokumenter knyttet til politiet og påtalemyndigheten unntatt offentligheten, så lenge dokumentene befinner seg innad i disse organene. Tilsvarende gir rettspleieloven unntak for andre offentlige virksomheter. Det betyr at straffesaksdokumenter ikke er tilgjengelige for innsyn fra eksterne aktører, så lenge dokumentene ikke er delt med offentlige virksomheter omfattet av offentleglova. I tillegg er eksisterende lov- og regelverk for innsyn i straffesaksdokumenter fragmentert og delvis uklart, noe som ytterligere vanskeliggjør tilgangen til denne typen dokumenter.

Videre bærer bestemmelsene i straffeprosessloven preg av å ha blitt opprettet i en ikke-digital tid. Det er særlig presseorganisasjonene som har vært pådriver for å få innsyn i offentlige straffesaksprosesser inn som et prioritert tema i den inneværende handlingsplanen til OGP. Riksadvokaten har laget en veileder for hvordan innsyn i straffesaksprosesser skal praktiseres basert på dagens regelverk, men har gitt støtte til behovet for å modernisere og tydeliggjøre regelverket (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022; Riksadvokaten, 2017).

Pågående arbeid

Det pågår nå et arbeid i Domstolsadministrasjonen for å digitalisere domstolenes prosesser, både når det gjelder bruk av video i rettsforhandlinger og når det gjelder digital dokumentflyt. Dette  har først og fremst vært begrunnet i effektivitet, men muliggjør også økt åpenhet (Norges domstoler, u.å.).

Professor Ragna Aarli har skrevet en rapport som viser hvordan dagens regelverk er fragmentert, vanskelig tilgjengelig og teknologisk utdatert, og kommer med forslag til konkrete lovendringer for å få bukt med dette. Forslagene har vært på høring, og ligger nå til vurdering (Aarli, 2021). I hvilken grad disse vil bli fulgt opp, er fremdeles usikkert.

Økt digital deltakelse

Status

Norge ligger langt fremme når det gjelder bruk av digitale verktøy blant innbyggere og virksomheter. Dette gjelder også offentlige virksomheters samhandling med innbyggere. Norge har også lenge ligget langt fremme når det gjelder etableringen av et regelverk for universelle utforming av publikumsrettede digitale tjenester, og et tilsyn som følger opp hvordan regelverket etterleves i praksis.

Statistisk sentralbyrå kartlegger bruken av digitale verktøy i befolkningen, og henter nå også inn data om befolkningen over 80 år. Det er svært høy digital deltagelse i Norge, men vi har likevel utfordringer knyttet til digital kompetanse og brukervennlighet (Statistisk sentralbyrå, u.å.).

Flere av tiltakene i inneværende handlingsplan følger opp ambisjonene om økt digital deltagelse, både innenfor universell utforming og digital

kompetanse, men også i utformingen av personvernerklæringer som er lettere å forstå.

Pågående arbeid

Det er en rekke ulike tiltak i regi av frivillige organisasjoner, biblioteker, kommuner og statlige virksomheter for å øke den digitale deltagelsen i befolkningen. Dette fungerer sannsynligvis best uten noen overordnet statlig plan, men det er en fordel at initiativ som fungerer enkelt kan deles og gjenbrukes av flere, som det blir gjort i Digidel (Digidel, u.å.)

Arbeidet med å videreutvikle regelverket for universelt utformede digitale tjenester og verktøy fortsetter både nasjonalt og i EU, og vil også omfatte digitale verktøy som tas i bruk i arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og andre viktige samfunnsområder.

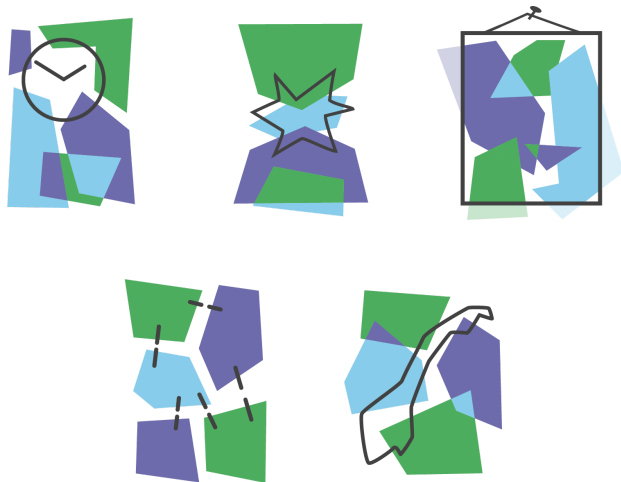
Både i regjeringens strategi for eID i offentlig sektor og i regjeringens digitaliseringsstrategi, beskrives arbeidet med å gjøre eID tilgjengelig for hele befolkningen. En slik løsning vil blant annet sikre at alle har tilgang til sine egne helseopplysninger (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023, 2024).

Anbefalinger

I dette kapittelet kommer vi med konkrete anbefalinger og forslag til tiltak for å forbedre åpenheten i forvaltningen. Disse anbefalingene er basert på innspill fra relevante aktører i offentlige virksomheter og sivilsamfunnsorganisasjoner gjennom verksted og intervjuer, eksisterende kunnskap på feltet, og våre egne refleksjoner.

Vi har valgt å organisere anbefalingene i dette kapittelet i to kategorier:

Del 1: Generelle anbefalinger for å øke åpenheten i forvaltningen



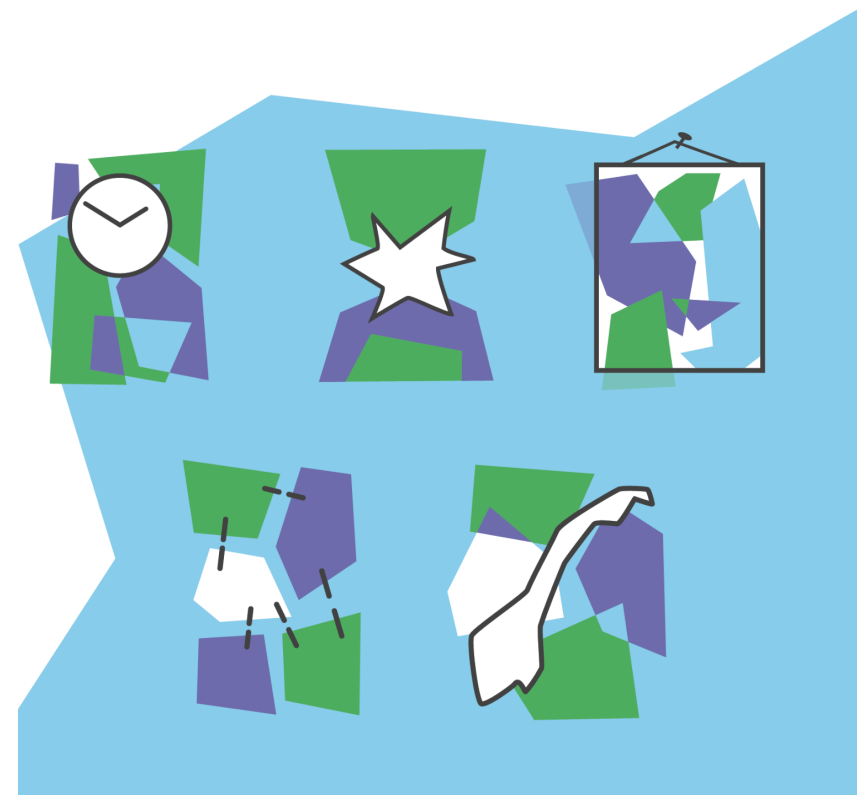
Del 2: Forslag til konkrete tiltak for å forbedre åpenheten på de seks tematiske områdene



Del 1: Generelle anbefalinger for å øke åpenheten i forvaltningen

I denne delen gir vi et overordnet sett av anbefalinger basert på informantenes egne innspill, og kunnskapsoppsummeringen i forrige kapittel. Disse anbefalingene er mer generelle for åpenhetsarbeidet, og strekker seg over flere områder og sektorer.

Anbefalingene er sortert etter de fem kategoriene av hovedfunn fra informantene.



Åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver

Vi foreslår å:

- **Legge til rette for innsyn og medvirkning i tidlig fase.** Mer og bedre bruk av medvirkningsverksteder og høringsportaler hvor interessenter og organisasjoner kan bidra til å gi tilbakemeldinger i tidlig fase og bli involvert i samskapingsprosesser. Det kan også redusere behovet for innsynsforespørsler i etterkant.
- **Sette klare krav og føringer til å prioritere åpenhet.** Ha tydelige mål om åpenhet i målene i tildelingsbrev og etatsstyringen slik at åpenhet ikke velges bort av praktiske grunner.
- **Automatisere prosesser for fangst, forvaltning og deling av data.** En viktig hindring for åpenhet i det daglige er at det tar mer tid enn å ikke være åpen. Innebygd åpenhet gjennom automatisk journalføring, og arkivering som førstevalg.
- **Lage selvbetjeningsløsninger for innsyn.** Tilgang til data som i dag gis på bakgrunn av innsynsbegjæringer, kan på flere områder i stedet gjennomføres av den enkelte via portaler eller databaser som er tilrettelagt for søk og innsyn.
- **Forbedre opplæringen i lovverket.** Det er behov for bedre opplæring i lovene som sikrer åpenhet, og når det er riktig å bruke ulike unntaksbestemmelser.
- **Sikre offentlig råderett over data som skal deles.** Det er behov for tydeligere regelverk og retningslinjer for hva som regnes som offentlig informasjon, og rydding i lov og regelverk der dette er uklart.
- **Øke lederansvaret og den faglige støtten rundt det daglige åpenhetsarbeidet.** Kultur, ledelse og interne insentiver må legges til

rette for at behandling av innsyn og annet åpenhetsarbeid skal prioriteres.

- **Etablere en enhetlig praksis for åpenhet på tvers av sektorer.** Informantene beskriver store ulikheter i praksis i ulike deler av forvaltningen, som dels er sektorielle men også kan handle om ledelse, prioriteringer og intern kultur. Det bør jobbes med kompetansebygging, veiledning og føringer ovenfra for å sørge for at like ting behandles likt.
- **Lage automatiserte prioriteringsmekanismer for innsyn.** Veksten i innsynsforespørsler drives blant annet av anonyme og robotiserte henvendelser, ofte om store dokumentvolumer. Dette kan gå ut over muligheten til å betjene media og berørte parter så raskt og godt som ønskelig.
- **Bruke den nye utredningsinstruksen til å fremme åpenhet i slike prosesser.** Den nye veilederen til utredningsinstruksen løfter frem flere måter å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag, bedre medvirkning fra berørte og bedre tverrsektorielle prosesser.
- **Åpne for sanksjonsmuligheter.** Det oppleves som en større risiko å offentliggjøre for mye, enn å holde informasjon tilbake. Det er sjelden noen blir straffet for å ikke dele, selv i grove tilfeller. Denne balansen må vurderes, inkludert Arkivverkets og Sivilombudets roller og sanksjonsvirkemidler.

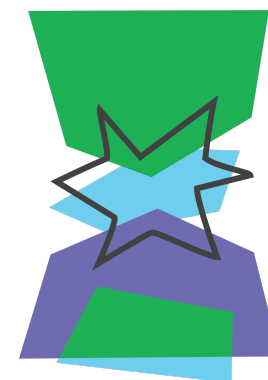


Åpenhet er viktig for demokratiet, men utfordres av andre samfunnshensyn

Vi foreslår å:

- **Avklare hvordan ulike målkonflikter skal balanseres opp mot hverandre.** Målkonflikter mellom åpenhet og andre hensyn, som personvern, sikkerhet og intern saksbehandling, er reelle og må avklares prinsipielt og praktisk. Dette er en forutsetning for å beskrive gode arbeidsprosesser, utvikle nye digitale verktøy og ivareta god praksis i det daglige.
- **Forme regelverk og systemer til å ivareta flere hensyn samtidig.** I mange tilfeller vil tilrettelegging for økt åpenhet og deling av data være positivt også for andre viktige samfunnshensyn, som brukerorientering, sikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og seriøsitet i arbeidslivet. Ivaretagelsen av balansen vil bære avhengig av hvordan systemene designes og hvem som får tilgang til hva.
- **Rydder i lovgivningen og gjøre den mer helhetlig.** På noen områder nevner informatene at vi har et fragmentert lov- og regelverk, som gjør det vanskelig å være tydelig og konsistent i måten åpenhet praktiseres. Samtidig arbeides det nå med ny forvaltningslov, ny arkivlov, ny lov om offentlige anskaffelser og nytt lovverk om deling av offentlige data. Dette er derfor en god anledning til å oppnå mer helhet og mindre fragmentering.
- **Ta en mer proaktiv rolle i EØS/EU-sammenheng.** Målkonflikter rundt åpenhet er også sentrale i EUs arbeid med å balansere ulike hensyn, for eksempel GDPR-krav til personvern hensyn opp mot tilgang til eierskapsopplysninger. Det er viktig at Norge tar en proaktiv rolle når det gjelder å delta i disse prosessene i EU.

- **Sikre tilstrekkelig opplæring og jevnlig trening på å håndtere ulike målkonflikter.** Krevende målkonflikter har ofte ikke noe fasitsvar, men må erfares og praktiseres. Man kan også øve på å håndtere ulike utfordringer og målkonflikter. Her kan dokumentet *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk*, med tilhørende dilemmasamling, være et utmerket forbilde (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2019).



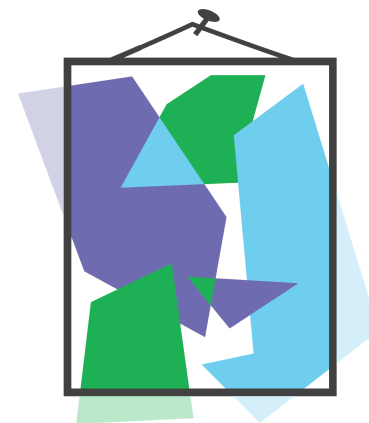
Viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan hindre ønsket åpenhet

Vi foreslår å:

- **Lage en helhetlig åpenhetsagenda for Norge.** Viktigheten av åpenhetsarbeidet for demokrati og rettssikkerhet, men også for kriminalitets- og korrupsjonsbekjempelse og nasjonal sikkerhet, må løftes tydeligere frem som en helhetlig og sammenhengende ambisjon – for eksempel i form av en regjeringsstrategi eller en stortingsmelding.
- **Tydeliggjøre det koordinerende ansvaret for åpenhet.** Åpenhetsarbeidet er i dag unødvendig fragmentert, og det er store forskjeller i praktiseringen av åpenhet. DFDs mandat som koordinator for åpenhet på tvers av departementene, bør tydeliggjøres og styrkes.
- **Prioritere åpenhetsarbeid høyt.** Gevinstene ved åpenhet og deling blir ikke realisert dersom vi ikke fjerner hindringer i form av utydelige lovverk eller manglende digitale verktøy.
- **Sikre at åpenhet er standard for journalføring og arkivering.** Ha åpenhet som standard når det gjelder journalføring og arkivering, og i stedet aktivt beslutte å holde tilbake informasjon som ikke skal offentliggjøres.
- **Etablere digitale økosystemer for datadeling på tvers.** Det må skapes en nødvendig sammenheng mellom lov og teknologi som sikrer ønsket tilgang til data for offentlige anskaffelser, reelle rettighetshavere, aksjonærregister, eiendomsregister, bærekraftsrapportering og andre relevante data. Slike digitale økosystemer vil gjøre myndighetene bedre i stand til å løse sine

forvaltningsoppgaver, bekjempe kriminalitet og korrupsjon, og muliggjøre økt åpenhet.

- **Motvirke fragmentering av dataregistre.** Myndighetene bør unngå å lage nye dataregistre som løser oppgaver enkeltvis eller sektorvis i form av et nytt register for hvert problem, og i stedet lage systemer for å oppnå gevinster på tvers og som henter data fra fagsystemene der de finnes.
- **Forme tjenester med utgangspunkt i brukerne.** Det er et stort potensial i å forme en mer brukerorientert og sammenhengende forvaltning, som samarbeider på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette innebærer å skape søkbare og brukervennlige registre og økosystemer av data, som det er lett å få tilgang til.
- **Sørge for universell utforming og klarspråk i alle offentlige tjenester.** Tilgjengeliggjøring av informasjon gjennom enkelt og forståelig språk og design, er viktig for å motvirke digitalt utenforskap. Tjenestedesign og universell utforming er avgjørende for å sikre sammenhengende tjenester og tjenester som er tilpasset ulike livshendelser i en mangfoldig befolkning.

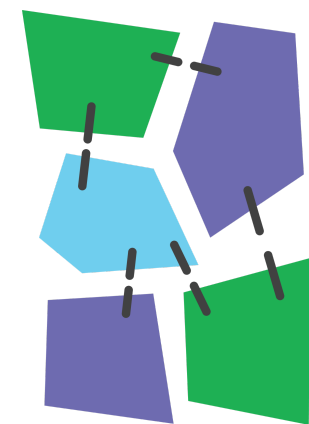


Vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer

Vi foreslår å:

- **Skape møteplasser dedikert til spesifikke temaer.** En erfaring fra interessentforumet i det norske OGP-samarbeidet, er at generelle informasjonsmøter er mindre interessante enn tematisk spissing på for eksempel eierskap, anskaffelser eller andre konkrete temaer.
- **Koble prosess og handling tettere.** Informantene opplever at det er lang avstand mellom diskusjoner om neste handlingsplan i OGP, og arbeidet som faktisk skjer eller ikke skjer for å nå ambisjonene. En mer løpende lærings- og tilbakemeldingssløyfe, som inkluderer departementer, direktoratet og sivilsamfunnsorganisasjoner, er ønskelig å få til.
- **Supplere OGP-møtene med tematiske verksteder.** Det er et større potensial for at sivilsamfunnsorganisasjonene kan bringe inn sin kunnskap og bidra til å løfte myndighetens innsikt i samskapende verksteder. Sivilsamfunnsorganisasjonene kan utfordres til å ta ansvar for å arrangere møter, og dele innsikt.
- **Tydeliggjøre forventninger om at forvaltningen stiller opp.** Regjeringen bør tydeliggjøre at departementer med viktige roller og ansvarsområder knyttet til åpenhetsarbeidet i statsforvaltningen, skal møte opp i OGP-møter og andre viktige eksterne arenaer der man arbeider sammen for å løse problemer og skape resultater. I dag er det opp til den enkelte om man møter opp.
- **Sikre forankring politisk og i forvaltningen.** For å sikre nødvendig forankring og prioritering av åpenhetsarbeidet på tvers av sektorene, bør det vurderes om det skal knyttes til arbeidet med en strategi eller en stortingsmelding om åpenhet i forvaltningen for å tydeliggjøre konkrete ambisjoner.

- **Opprette nasjonale interesseforum på prioriterte områder.** En måte å få til mer kontinuering samskaping mellom myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner er å opprette interessefora for prioriterte deltemaer innenfor åpenhet, som for eksempel offentlige anskaffelser eller åpenhet om straffesaker.
- **Legge til rette for initiativ utenfor OGP.** Det behøver ikke å være slik at DFD og de ansvarlige for det nasjonale OGP-arbeidet må ta alle initiativ til møter og aktiviteter om åpenhet. Tvert imot, er det ønskelig at de relevante fagdepartementene og sektorene selv tar initiativ og skaper gode prosesser, samtidig som de sørger for å holde forumet informert og bidrar i deres arbeid.



Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land

Vi foreslår å:

- **Aktivt søke å lære av andre land på prioriterte områder.** Mange av informantene har pekt på at selv om Norge ligger langt fremme generelt på åpenhet i forvaltningen, er det flere områder der andre land har kommet lenger enn Norge. Vi bør proaktivt oppsøke de som er bedre enn oss for å lære og bli inspirert av dem.
- **Prioritere de internasjonale arenaene som er nyttigst for oss.** Norge er et lite land, og kan ikke spre ressursene som brukes på internasjonalt samarbeid for tynt utover. I åpenhetsarbeidet bør vi bestemme oss for hvilke arenaer som er viktigst i dag, hvor det er størst potensial fremover og hvor vi får mest igjen for å delta – og bidra der.
- **Avklare Norges ambisjonsnivå i OGP.** Ganske få av informantene har hatt et aktivt forhold til den internasjonale delen av OGPs arbeid, eller deltatt i internasjonale møter. Flere sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber med åpenhet internasjonalt har andre arenaer som de opplever som viktigere enn OGP for dette. Dersom OGP-deltagelse skal prioriteres av Norge, må arbeidet innrettes slik at vi får mer konkret verdi igjen for bidraget.
- **Samarbeide mer med likesinnede land.** Arbeidet med å revitalisere Nordic+-gruppen i OGP, og eventuelt se etter andre arenaer der samarbeidet mellom nordiske og andre likesinnede land, kan styrkes.
- **Bruke OGP proaktivt for å imøtekomme norske åpenhetsbehov.** Det virker ikke som mange i forvaltningen er aktive brukere av nettverkene og fagkompetansen i internasjonale fora til å hente

kunnskap og inspirasjon hjem til Norge. Vi må være opptatt av å få mer igjen for medlemskapet.

- **Revitalisere OGP som en internasjonal pådriver.** Å vurdere om Norge kan ta en aktiv rolle i å revitalisere OGP som en arena for åpenhet, demokrati og anti-korrupsjon i en tid der motsetningene er mer tilspissede, og USA kan komme til å trekke seg ut av flere internasjonale samarbeid, er viktigere enn noen gang.
- **Evaluerer prosessen rundt handlingsplaner og behovet for dem.** Det brukes mye ressurser på å lage handlingsplaner og bidra i det globale OGP-samarbeidet for å følge opp dette. Norge bør ta en aktiv rolle i å gjøre OGP mer relevant for de typene forvaltningsutfordringer og reformutfordringer land som Norge har.
- **Sørge for at riktige aktører møter opp på relevante internasjonale møter.** Det er viktig å sørge for at nøkkelpersoner i departementer og direktorater er til stede på relevante internasjonale arenaer, og at de bidrar til å bygge nettverk på viktige områder der Norge har interesse av at vi får fremdrift i arbeidet for økt åpenhet.



Del 2: Forslag til konkrete tiltak for å forbedre åpenheten på de seks tematiske områdene

Med utgangspunkt i de mer generelle anbefalingene til åpenhetsarbeidet, kommer vi i denne delen av rapporten med forslag til konkrete tiltak på de seks tematiske områdene vi har løftet frem i denne rapporten. Disse forslagene er utformet som visuelle kart, hvor tiltakene er plassert i rekkefølge etter hverandre i tid, og på de forvaltningsnivåene hvor de bør iverksettes. Forslagene til tiltak er bearbeidet på bakgrunn av konkrete innspill fra verkstedet med informanter i interessentforumet til OGP, samt innsikt fra intervjuene.

Disse kartene er ikke uttømmende oversikter over alle tiltak og berørte aktører innenfor de ulike tematiske områdene, men er ment å benyttes som verktøy for å belyse sammenhenger, identifisere hvem som bør ha ansvar for å gjennomføre tiltakene og hvem som må samarbeide for å få det til, og i hvilken rekkefølge tiltakene bør jobbes med.



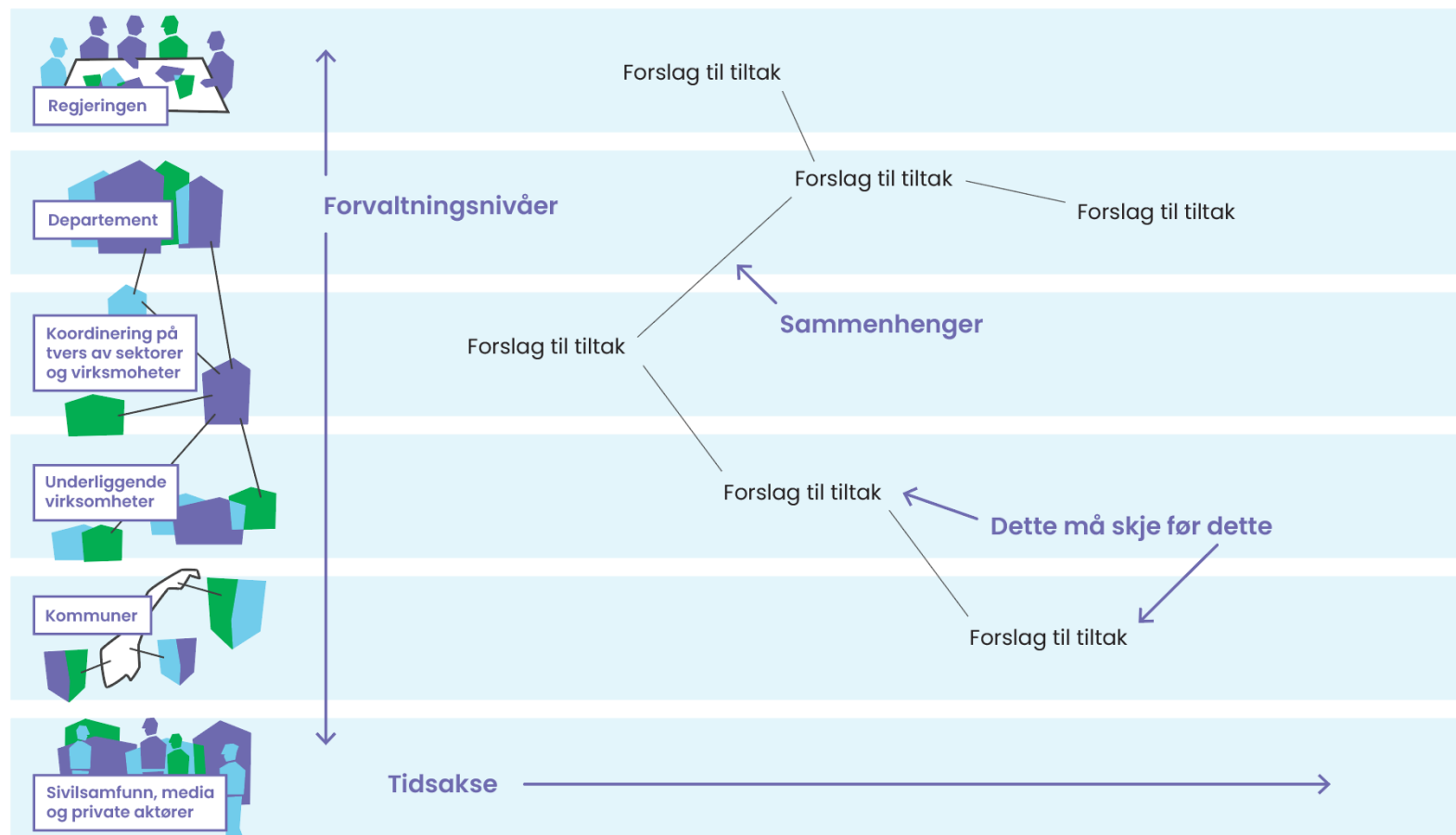
På de neste sidene har vi samlet forslagene til tiltak innenfor de seks tematiske områdene i separate kart, som viser på hvilke forvaltnings- og samordningsnivå tiltakene bør plasseres og rekkefølgen de bør opptre i.

Disse tiltakene er ikke utfyllende for å løse åpenhetsproblematikken på de gjeldende områdene, men gir et overblikk over konkrete handlinger som kan gi god effekt på åpenheten på feltet.

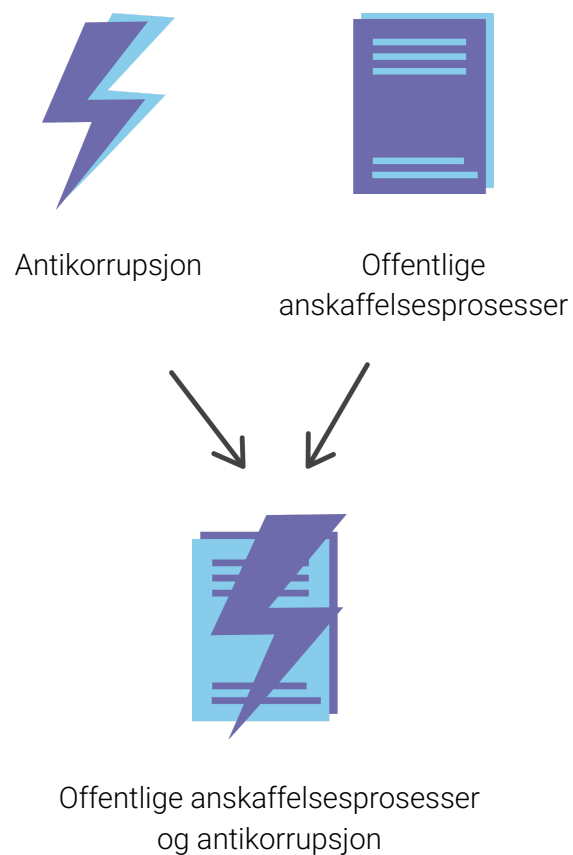
Kartene er bygget opp som skissert i figuren under.

I kartene er tiltakene plassert langs den vertikale akse etter hvilket nivå de bør initieres. Den horisontale akse viser rekkefølgen på tiltakene. Tidsrommene er ikke definert i disse kartene. For å synliggjøre hvordan tiltakene påvirker hverandre i tid, og på tvers av forvaltningsnivå, er tiltakene forbundet med sammenhengende streker som vist i figuren.

Kartene over forslagene til tiltak viser at det er flere veier til økt åpenhet på de ulike områdene, at flere aktiviteter gjerne kan foregå parallelt, og at et godt samarbeid på tvers av aktører og forvaltningsnivå er viktig å etablere for å svare på utfordringene.



På verkstedet med det norske interessentforumet i OGP, slo deltakerne sammen arbeidet med antikorrupsjon og offentlige anskaffelser. I det følgende har vi derfor valgt å se disse to temaene i sammenheng, i stedet for som to separate områder.

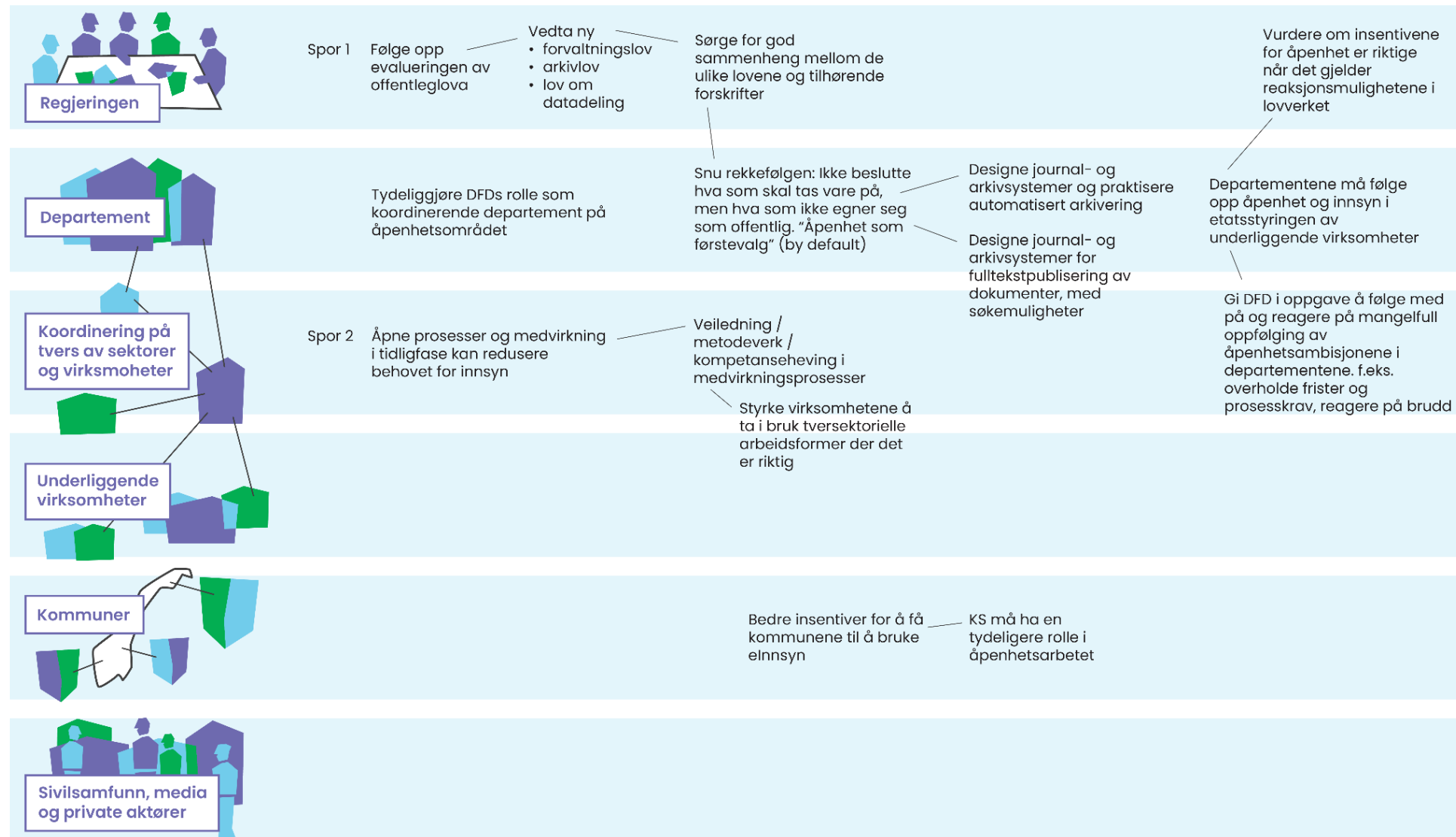


Kartene på de neste sidene viser derfor forslag til tiltak på følgende fem områder:



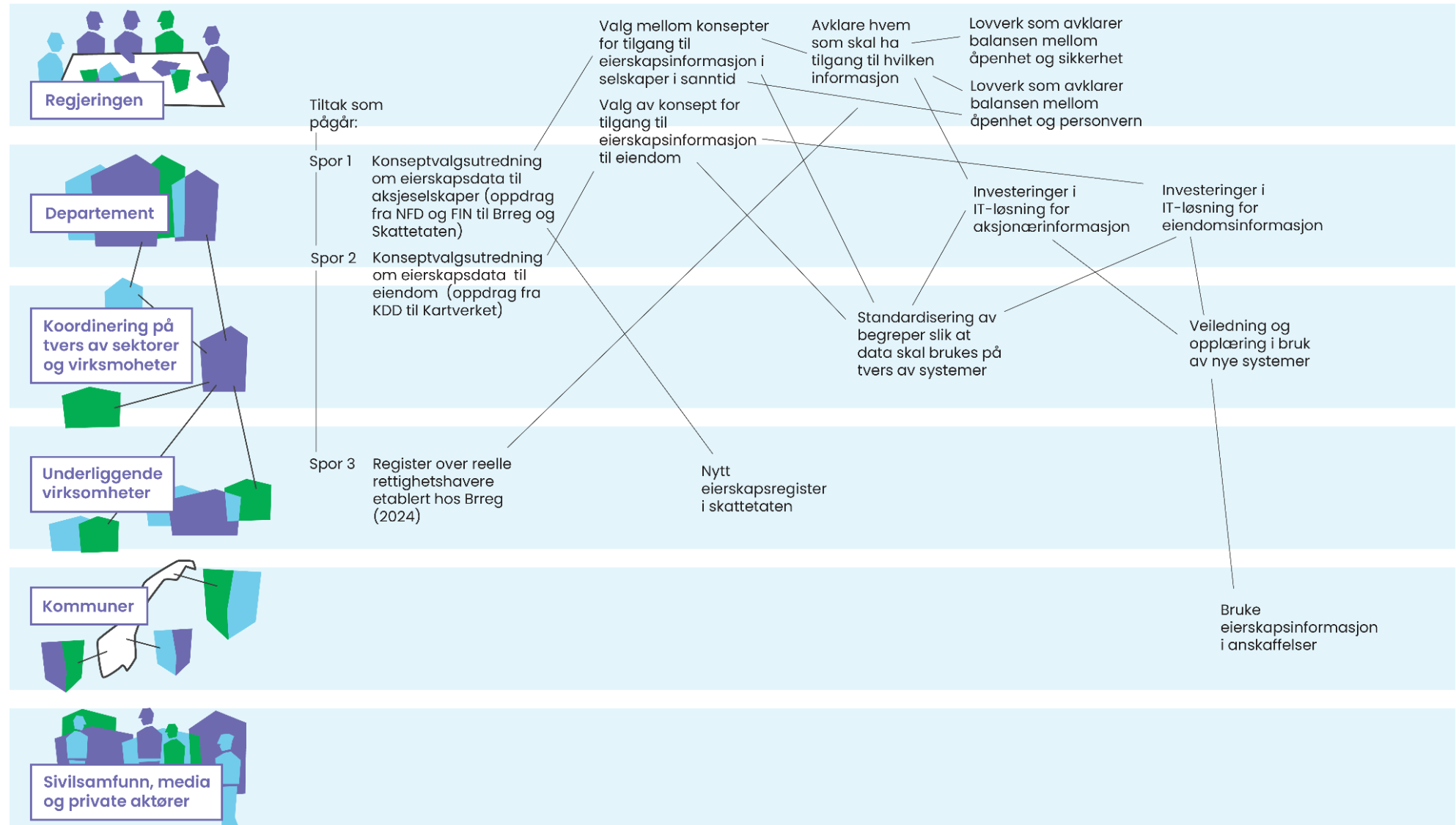


Forslag til tiltak som øker mulighetene for innsyn i offentlige beslutningsprosesser



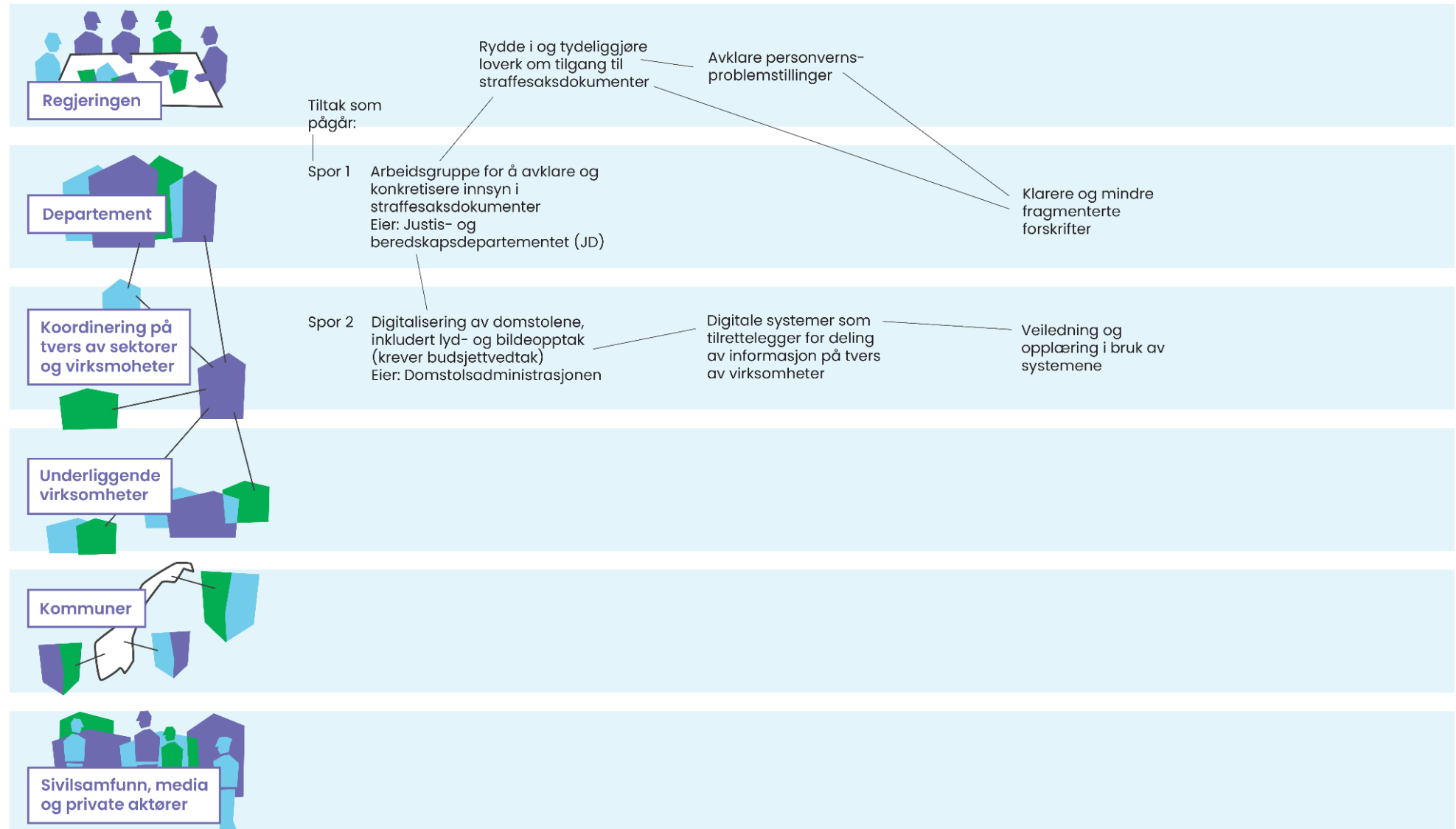


Forslag til tiltak som styrker åpenheten i eierskap av selskap og eiendommer



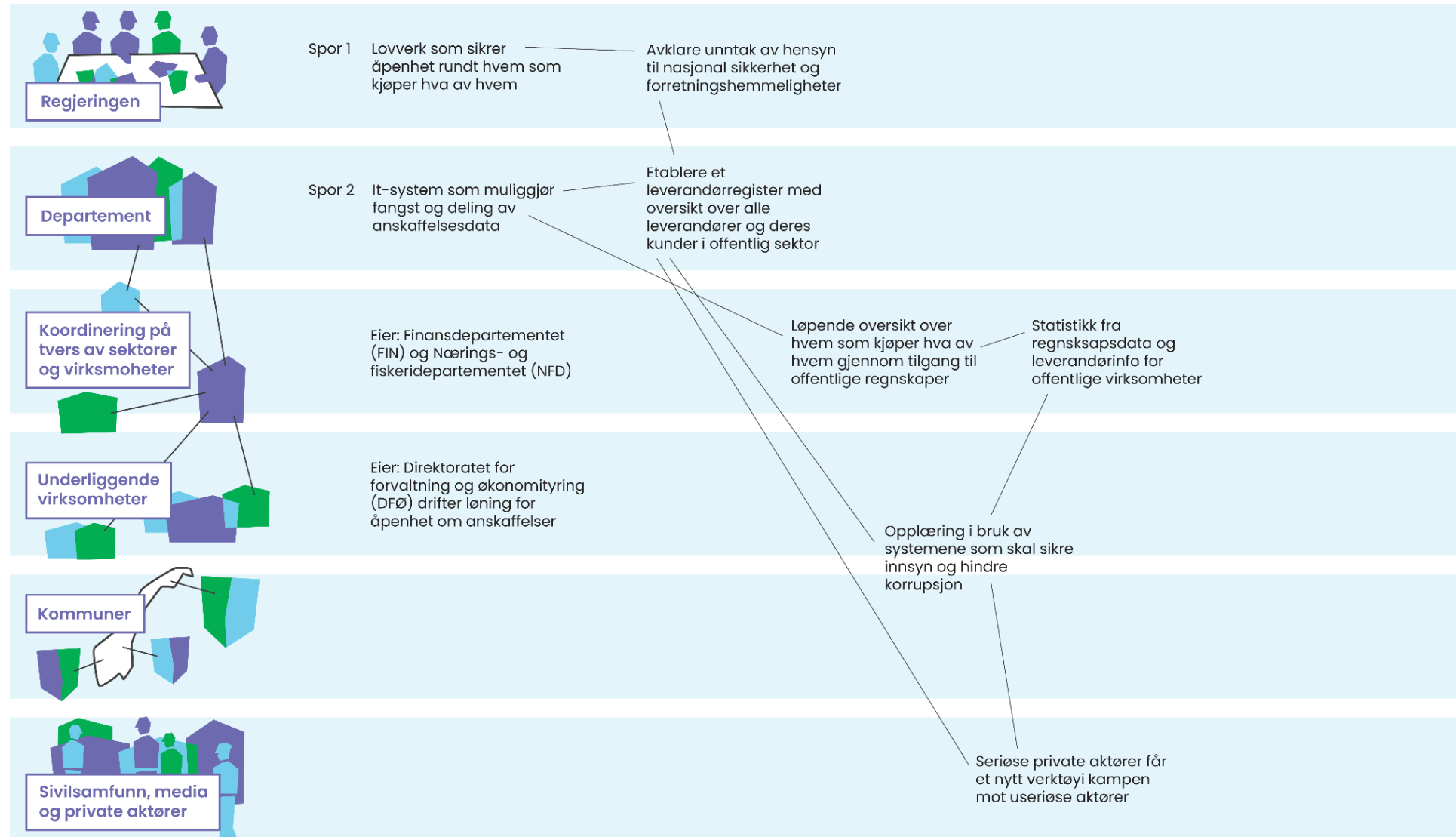


Forslag til tiltak som øker innsyn i straffesakprosesser



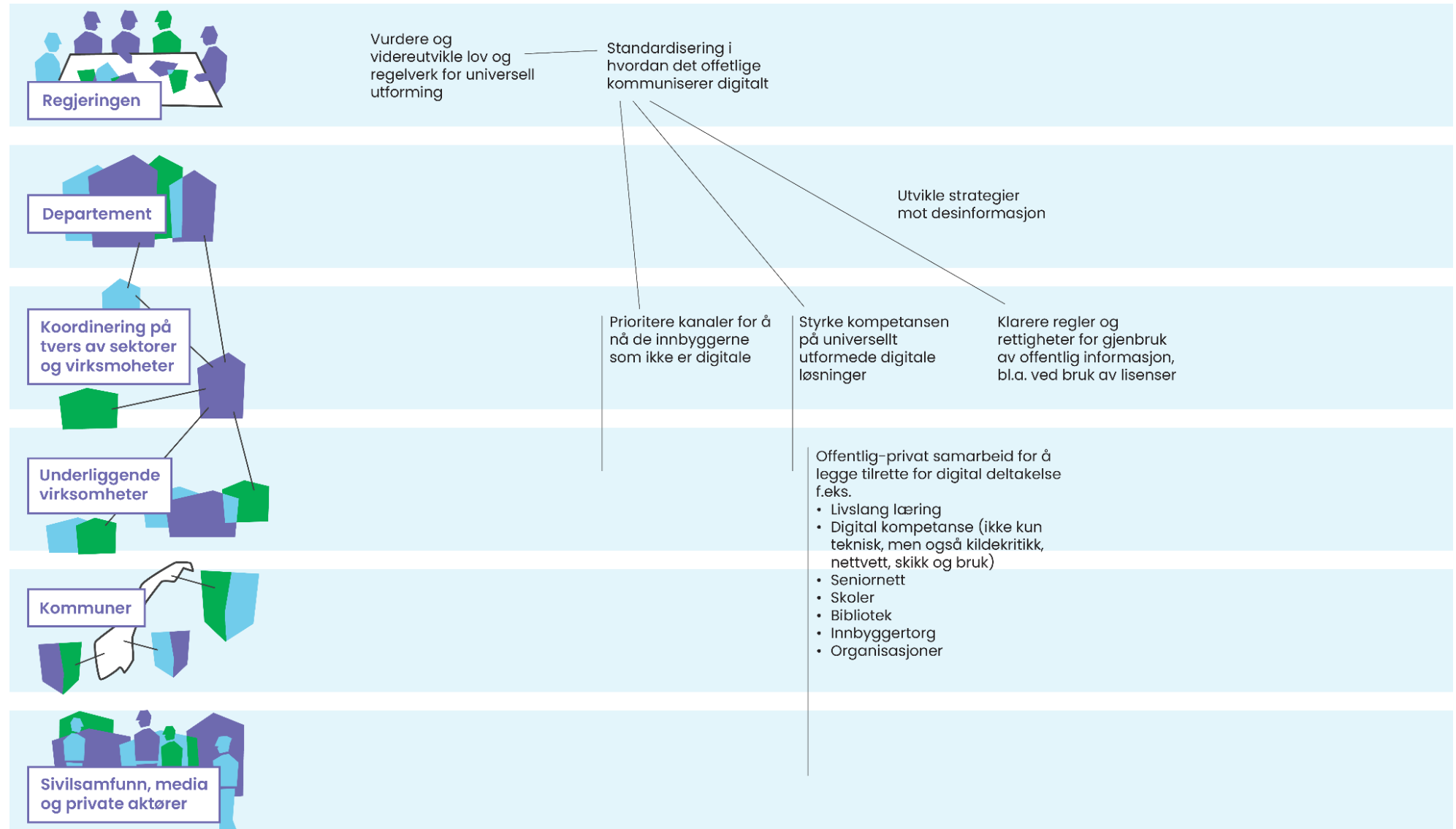


Forslag til tiltak for å forbedre åpenhet rundt offentlige anskaffelsesprosesser og arbeide for antikorrupsjon





Forslag til tiltak for å øke den digitale deltagelsen



Avslutning

I denne rapporten har vi undersøkt status på åpenhet i offentlig forvaltning basert på innspill, erfaringer og vurderinger fra aktører med særskilt kjennskap til det internasjonale åpenhetssamarbeidet Open Government Partnership (OGP) og satsingsområdene i de siste norske handlingsplanene, samt informanter fra relevante direktorater, departementer og offentlige tilsyn med kunnskap på området. Videre oppsummerer rapporten status på arbeidet som foregår innenfor seks utvalgte satsingsområder på åpenhet.

Rapporten er utført på bestilling fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), som koordinerer den norske deltakelsen i OGP. Gjennom dette samarbeidet kan Norge ta en viktig rolle som inspirasjon og erfaringsdeler for andre land i det internasjonale åpenhetsarbeidet. Samtidig har også Norge utfordringer på områder knyttet til åpenhet.

Gjennom intervjuer og verksted med representanter fra internasjonale og nasjonale offentlige virksomheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og forskere med kompetanse innenfor ulike områder knyttet til åpenhet, ser vi at fem utfordringer peker seg ut som spesielt interessante for det videre arbeidet med åpenheten i forvaltningen. Vi finner at åpenhet blir nedprioritert på grunn av tidspress og manglende insentiver; at åpenhet utfordres av andre viktige samfunnshensyn; at viktige rammebetingelser rundt forvaltningen kan bidra til å hemme åpenhet; at vi trenger møteplasser for åpenhetsarbeidet som fører til reelle endringer; og at Norge er gode på åpenhet, men har mye å lære av andre land.

Basert på denne innsikten og sammenstillingen av utvalgt kunnskap på feltet, legger vi i denne rapporten frem forslag til anbefalinger og konkrete tiltak for regjeringens videre arbeid med

åpenhet knyttet til norsk deltakelse i OGP. De mer generelle anbefalingene vi kommer med er knyttet opp mot de fem funnene fra analysen, mens forslag til tiltak er gruppert etter seks utvalgte tematiske områder, hentet fra de siste norske handlingsplanene til OGP.

Særlig relevant for det videre arbeidet med å definere og tydeliggjøre OGPs rolle i det norske åpenhetsarbeidet, er anbefalingen om å sørge for at relevante representanter fra forvaltningen deltar på OGP-møter og bidrar til å følge opp tilbakemeldinger og ideer til tiltak som drøftes gjennom dette forumet.

Å styrke åpenheten rundt eierskap av selskaper, eiendommer og aksjer er et eksempel på et område hvor det allerede er igangsatt et arbeid med flere banebrytende tiltak, men hvor det fremdeles er behov for oppfølging fra regjeringen. Blant annet er muligheten for å ha søkbar informasjon i sanntid på tvers av selskaper, et viktig tiltak for å sikre økt kvalitet på data om anskaffelser og gi bedre forutsetninger for å drive antikorrupsjonsarbeid.

Kilder

Kildeliste

Aarli, R. (2021). *Dokumentoffentlighet i straffesaker*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/dokumentoffentlighet-i-straffesaker/id2891967/>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
<https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Brønnøysundregistrene. (2025, 22. april). *Reelle rettighetshavere*.
<https://www.brreg.no/reelle-rettighetshavere/>

Digidel. (u.å.). Hentet 29. april 2025 fra <https://digidel.no/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2016). *Den tredje norske handlingsplanen i OGP*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ogp/den-tredje-norske-handlingsplanen-i-ogp/id2505866/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019). *Dilemmasamling: Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/dilemmasamling-om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626846/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019). *Norges handlingsplan 4 - Open Government Partnership (OGP)*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norges-handlingsplan-4---open-government-partnership-ogp/id2638814/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-eid-i-offentlig-sektor/id2973307/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Oppdrag – konseptvalgutredning om innsamling, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom*.
<https://kudos.dfo.no/dokument/266895/mandat-kvu>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Ei open forvaltning*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/noregs-handlingsplan-5-open-government-partnership-ogp-2024-2027/id3030567/>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Fremtidens digitale Norge*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fremtidens-digitale-norge/id3054645/>

Digitaliseringsdirektoratet. (2024, 24. februar). *Et viktig skritt nærmere digital lommebok*.
<https://www.digdir.no/digital-identitet/et-viktig-skrutt-naermere-digital-lommebok/5559>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024, 26. september). *Øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadreven innovasjon*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/it-politikk/ny-nasjonal-digitaliseringsstrategi/oke-datadelingen-og-utnytte-mulighetene-i-data-og-datadreven-innovasjon/id3054691/>

Dokument 8:165 S (2021–2022). *Representantforslag om innføring av lobbyregister*. Ingvild Wethrus Thorsvik, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo

og Guri Melby.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2021-2022/dok8-202122-165s/>

Dokument 3:1 (2024–2025). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen.

<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2024-2025/dok3-202425/dok3-202425-001/>

Ernst & Young AS, SINTEF AS og WSP Norge AS. (2025). *KS1 av KVVU*.

Eierskapsopplysninger aksjer. Ekstern kvalitetssikring av Konseptvalgutredning. Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet.

<https://kudos.dfo.no/dokument/375108/ks1-av-kvu-eierskapsopplysninger-aksjer-ekstern-kvalitetssikring-av-konseptvalgutredning-rapportnummer-f057a>

Europakommisjonen. (2023). *e-Government Benchmark Report*.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>

Europakommisjonen. (2025). *Common European Data Spaces*. Hentet 29. april 2025 fra <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces>

Finansdepartementet. (2022, 22. desember). *EU-domstolens avgjørelse om register over reelle rettighetshavere*.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-domstolens-avgjorelse-om-register-over-reelle-rettighetshavere/id2952452/>

Hansel & Ministry of Finance Finland. (u.å.). *Explore public spending*. Hentet 29. april 2025 fra <https://openprocurement.fi/>

Hovland. (2024, 13. mai). *Stor data- og statistikk-mangel hindrer nødvendige analyser av eget forbruk*. *Anbud 365*.

<https://anbud365.no/regelverk/stor-data-og-statistikk-mangel-hindrer-nodvendige-analyser-av-eget-forbruk/>

Hovland. (2024, 16. september). *DFØ klemmer til: Den som ikke deler anskaffelsesdata, bør få straff*. *Anbud 365*.

<https://anbud365.no/regelverk/dfo-klemmer-til-den-som-ikke-deler-anskaffelsesdata-bor-fa-straфф/>

Innst. 336 S (2021-2022). *Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag om innføring av lobbyregister*. Stortingets presidentskap.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstilling/Stortinget/2021-2022/inns-202122-336s/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Høyring – Evalueringen av offentleglova*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring---evalueringen-av-offentleglova/id2477095/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Høring – Dokumentoffentlighet i straffesaker*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-dokumentoffentlighet-i-straффesaker/id2905160/>

Meld. St. 15 (2023–2024). *Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20232024/id3031227/>

Meld. St. 4 (2024–2025). *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2023–2024*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20242025/id3056808/?ch=15#kap15-7>

Norges domstoler. (u.å.). *Strategisk plan for domstolene 2027*.
<https://www.domstol.no/no/strategisk-plan-for-domstolene/>

NOU 2023: 26. (2023). *Ny lov om offentlige anskaffelser: Første delutredning*. Nærings- og fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-26/id3013726/>

NOU 2024: 9. (2024). *Ny lov om offentlige anskaffelser: Andre delutredning*. Nærings- og fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-9/id3039569/>

NOU 2024:14. (2024). *Med lov skal data deles. Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-14/id3046520/>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024, 18. juni). *Næringsministeren mottok ny rapport om åpenhet om aksjeeierskap*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/naringsministeren-fikk-ny-rapport-om-åpenhet-om-aksjeeierskap/id3045757/>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Høring NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-20249-ny-lov-om-offentlige-anskaffelser/id3039354/?expand=horingsnotater>

OECD. (2023). *Open Government for Stronger Democracies - A Global Assessment*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>

OECD. (2024). *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>

Open Government Finland. (u.å). *Open Government Strategy*. Hentet 29. april 2025 fra <https://opengov.fi/open-government-strategy/>

Oxford Research & Proba Samfunnsanalyse. (2016). *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innsyn-i-forvaltningen/id2469874/>

Prop. 74 LS (2023–2024). *Endringer i finansmarkedslovgivningen (samleproposisjon) og samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter på finansmarkedsområdet*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-74-ls-20232024/id3032409/>

Prop. 52 L (2024–2025). *Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-52-l-20242025/id3089576/>

Prop. 79 L (2024–2025). *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-79-l-20242025/id3094317/>

Prop. 144 L (2024–2025). *Endringer i partiloven (innberetning og offentliggjøring av bidrag fra bakenforliggende givere)*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-144-l-20242025/id3100459/>

Prop. 147 L (2024–2025). *Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)*. Nærings- og fiskeridepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-147-l-20242025/id3100598/>

Riksadvokaten. (2017). *Veileder om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter*. Den høyere påtalemyndighet.

<https://www.riksadvokaten.no/document/veileder-om-innsyn-i-straffesaksdokumenter-for-andre-enn-sakens-parter/>

Riksrevisjonen. (2017). *Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

Riksrevisjonen. (2021). *Oppfølging av undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

Riksrevisjonen. (2023). *Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/myndighetenes-tilrettelegging-for-delning-og-gjenbruk-av-data-i-forvaltningen/>

Riksrevisjonen. (2025). *Habilitet og integritet i Statsbygg*.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/habilitet-og-integritet-i-statsbygg/>

Sivilombudet. (2022, 1. april). *Innsynsguiden: En veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker*.

<https://www.sivilombudet.no/innsynsguiden/>

Skatteetaten. (2024, 29. januar). *Ønsker seg bedre løsninger for å se hvem som eier hva i Norge*.

<https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/onsker-seg-bedre-losninger-for-a-se-hvem-som-eier-hva-i-norge/>

Skatteetaten. (2024, 20. desember). *Høring – Konseptvalgutredning eierskapsopplysninger aksjer*.

<https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/horinger/horing-konseptvalg-utredning-eierskapsopplysninger-aksjer/>

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene & Kartverket. (2024). *Kartlegging av myndighetenes bruk av opplysninger om eierskap av aksjer og fast eiendom*.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kartlegging-eierskapsopplysninger/id3023024/>

Statistisk sentralbyrå. (u.å.). *Tabell 2. Andel av befolkningen som bruker ulike medier en gjennomsnittsdag, etter alder og år*.

<https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-mediebruk/artikler/seniorer-i-norge-2024-mediebruk/tabell-2.andel-av-befolkningen-som-bruker-ulike-medier-en-gjennomsnittsdag-etter-alder-og-ar>

Transparency International. (u.å.). *Corruption Perception Index*. Hentet 29. april 2025 fra <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

World Justice Project. (u.å.). *Open Government Index*. Hentet 29. april 2025 fra <https://worldjusticeproject.org/open-government-around-world>

Paul Chaffey

paul.chaffey@halogen.no

Eline Prytz Andersen

eline.prytz@halogen.no

Tiana Ringseth

tiana.ringseth@halogen.no

Bente Skipenes Meen

bente.meen@halogen.no

Helena Larsson

helena.larsson@halogen.no

Halogen