

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref.
22/5554

Vår ref.
22/495-3

Saksbehandler
Torunn Reksten

Dato
22.08.2022

Open Government Partnership (OGP) – innspill til handlingsplan 5

Språkrådets innspill til handlingsplanen gjelder disse tre foreslåtte områdene:

4. Tillit til forvaltningen
5. Integritet og åpenhet i forvaltningen
7. Viderebruk av offentlige data

Klart språk gjør dialogen mellom det offentlige og det sivile samfunnet lettere, og det er grunnleggende for å bygge tillit til offentlig sektor og sikre integritet og åpenhet i forvaltningen. Derfor er det naturlig å koble språkarbeid til tillitsarbeid og ta inn forpliktelser om klart språk i handlingsplanen.

Klart språk er også et sentralt element i arbeidet med digitaliseringa av offentlig sektor, for kravene til språklig kvalitet og tilrettelegging blir enda viktigere når tjenester blir digitaliserte og selvbetjente. Derfor må tekstene være tydelige og klare, og språket må henge godt sammen med de visuelle elementene. Universell utforming skal sikre at informasjon fra det offentlige er tilgjengelig for alle, og det offentlige har et særlig ansvar for å bruke et godt språk i møte med innbyggerne. Språklig kvalitet legger grunnlag for gode tjenester og vil hjelpe virksomhetene med å nå sine egne mål.

Språkteknologien er en forutsetning for at åpne, digitale løsninger skal fungere. Den brukes i for eksempel prateroboter, automatisk oversettelse, talegjenkjenning, talesyntese, til dokumentklassifisering, arkivering, tekstanalyse og til å hente ut informasjon fra rapporter og lage oppsummeringer. Språkteknologi er også helt sentralt i universell utforming. [Nasjonal strategi for kunstig intelligens](#) peker ut språk og språkteknologi som en viktig komponent i kunstig intelligens og påpeker at gode språkressurser trengs for at «norske innbyggere skal få ta del i stadig mer avanserte tjenester på eget språk». Dagens språkteknologi trenger store datamengder for å fungere godt, samtidig som personvern hensyn kan gjøre det mer arbeidskrevende å dele slike data.

Som Kristin Weidemann Wieland i KS sa på Digitaliseringskonferansen 2019: "Språk er en del av all omstilling og innovasjon – det sier seg selv at en ikke lykkes med transformasjonen om en ikke jobber med språk som en integrert del av alt arbeid. Hvis språklige forpliktelser blir tatt inn i handlingsplanen, vil den enkelte sektoren også få bedre måloppnåelse."

Kommentarer til punkt 4 og 5

Språkrådet støtter forslaget om å ta inn områdene "tillit til forvaltningen" og "integritet og åpenhet i forvaltningen" i den femte OGP-handlingsplanen.

Forvaltningen er avhengig av innbyggernes tillit. Derfor er brukerorientering og åpenhet uttalte mål. Dårlig kommunikasjon mellom det offentlige og det sivile samfunnet svekker folks tillit til forvaltningen og til legitimiteten i beslutningene den tar. Klart språk fremmer demokratiet og rettssikkerheten og setter innbyggerne i stand til å delta aktivt i offentligheten. Det finnes dessuten mange eksempler på at klart språk sparer tid og penger både for det offentlige og det sivile samfunnet.

Åpenhet er et viktig mål, men det er ikke så mye verdt dersom innbyggerne ikke forstår informasjonen som er tilgjengelig. For eksempel har nordmenn nå fått enkel tilgang til pasientjournalene sine, men [de færreste har god nok helsekompetanse til å forstå dem](#).

Det er allmenn enighet om at klart språk er et viktig verktøy for åpen og etisk kommunikasjon. Derfor har kravet om å bruke klart språk lenge vært nedfelt i viktige styringsdokument og er nå lovfestet:

Språkloven

Den 1. januar 2022 tok den norske språkloven til å gjelde. Denne loven setter språkbrukerne i sentrum og gjør det klart at språkpolitikk handler om demokrati, deltakelse og et godt samfunn for alle. Alle sektorer har ansvar for å gjennomføre språkpolitikken. Dette er enda en grunn til at språklige forpliktelser bør tas inn i handlingsplanen.

I Prop. 108 L (2019–2020) blir ansvaret til det offentlige framheva. Her heter det blant annet at det offentlige skal føre et språk som gjør at innbyggerne kjenner rettene og pliktene sine og kan ta gode og informerte valg. Språkloven har en egen klarspråkparagraf:

§ 9 Klart språk

Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa.

Ny forvaltningslov

Den foreslåtte forvaltningsloven inneholder det samme kravet med en litt annen formulering:

§ 8 Forvaltningsspråk

(2) Forvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren.

I [NOU 2019: 5](#) går det fram at dette forslaget blant annet er et resultat av internasjonale føringer i form av en rekommendasjon med prinsipper for god forvaltning fra Europarådets ministerkomité. Rekommendasjonen inneholder regler for forvaltningsavgjørelser blant annet om privatpersoners rett til klart språk i forvaltningsvedtak.

Statens kommunikasjonspolitik

KDD har det overordna ansvaret for kommunikasjonspolitikken i staten. Statens kommunikasjonspolitikk (2009) er en formell instruks som slår fast hvordan statlig forvaltning skal kommunisere med innbyggere, næringsliv og organisasjoner, og den sier: *Staten skal bruke et klart språk som skal kunne forstås av alle aktuelle målgrupper. Dette gjelder både overfor de som staten henvender seg til, og de som henvender seg til staten.*

Nasjonal helse- og sjukehusplan

I 2014 la helse- og omsorgsministeren fram de samla politiske måla og forventningene til helsevesenet, der han ønsker å skape pasientens helsetjeneste. Pasienten skal settes i sentrum, blant annet gjennom ei satsing på kommunikasjon, forenkla kontakt med helsetjenesten og enklere tilgang til egne helseopplysninger.

Regjeringen [vil] styrke befolkningens helsekompetanse og pasientens mulighet til å være en aktiv deltaker i egen helse og utvikling av tjenestene. Regjeringen vil øke bruk av skjermtolk i spesialisthelsetjenesten, arbeide for klart språk og mer samvalg.

Klart språk er dessuten nevnt i Digitaliseringsstrategien (KMD 2019) og digitaliseringsrundskriva. I tillegg har mange statlige og kommunale virksomheter laget egne språklige retningslinjer.

Lovfesting og status quo er ikke nok

Vi har altså fått et lovfestet krav om klart språk fra det offentlige, og vi har en rekke styringsdokument som krever det samme, men det betyr ikke at arbeidet er ferdig. Tvert imot. Nå må arbeidet konkretiseres i viktige handlingsplaner som denne.

KDD har lenge vært pådriver for mye godt utviklingsarbeid for klart språk i hele offentlig sektor. Med Digdir (daværende Difi), Språkrådet, KS og Universitetet i Oslo som sentrale aktører og iherdig innsats i kommuner, fylkeskommuner og statsorgan har Norge kommet langt og oppnådd gode resultat (som vi blant annet kan lese om i den 2. handlingsplanen).

Sluttevalueringa etter prosjektet «Klart språk i staten» fra 2013 viser likevel at mange offentlige organ har vansker med å omsette klarspråksprinsippene i praksis, og at det er krevende å fortsette med klarspråksarbeid når et internt prosjekt eller kurs er gjennomført, og den sentrale satsinga forsvinner. Vi vet også fra en [undersøkelse om klart språk i det offentlige](#) (2022) at mangel på tid, ressurser og forankring i ledelsen er de viktigste grunnene til at virksomheter ikke har jobbet med klart språk. Å få inn tiltak om klart språk i denne handlingsplanen vil gjøre det lettere for virksomheter å prioritere arbeidet.

I dag er det også et problem at ressurspersoner hos de sentrale klarspråksaktørene blir omdisponert til andre arbeidsoppgaver, slik at det er vanskeligere å tilby nødvendig støtte til offentlige organ. Det kan i tillegg være krevende å holde kompetansen ved like. Bare gjennom forpliktelser, nødvendige ressurser og konkrete mål og tiltak vil offentlig ansatte i Norge få rom og tid og kompetanse til å jobbe for det gode, klare språket.

Vi oppfordrer KDD til å utforme en ambisiøs plan til nytte både for forvaltning og hele det sivile samfunnet med konkrete mål og tiltak. Slike planer er mulige og [ikke uvanlige i OGP-](#)

[handlingsplaner](#): 21 land i Europa og Amerika har eller har hatt forpliktelser om klart språk i handlingsplanene sine, og totalt 36 forpliktelser har med ordene «klarspråk», «klart språk», «tilgjengelig språk» eller varianter. I gjeldende handlingsplaner har blant andre Luxembourg, Nederland, Albania og Litauen forpliktet seg til konkrete tiltak for klart språk.

Slik kan klarspråksforpliktelser tas inn i handlingsplanen

Siden vi ikke vet hvordan KDD kommer til å utforme teksten, er det vanskelig å foreslå konkret ordlyd. Det bidrar vi gjerne til senere i prosessen, om KDD ønsker det.

Hvis det blir underpunkter under områdene/prioriteringene, slik som i den fjerde handlingsplanen, foreslår vi ei overordna føring, eller ei konkret bestilling under ett av disse punktene:

4. Tillit til forvaltningen
5. Integritet og åpenhet i forvaltningen

Overordna føring

Oppfordre til å følge ISO 24495-1 Plain Language

Ei overordna føring kan gjelde den internasjonale standarden for klart språk, ISO 24495-1 Plain Language. Standarden inneholder styringsprinsipper og retningslinjer for klart språk. Standarden kommer høsten 2022 og vil bli oversatt til norsk. Det er frivillig å bruke standarden, men det kan være naturlig å oppfordre offentlig sektor til å følge retningslinjene i den.

Konkret bestilling

Peke ut områder der det bør gjøres en ekstra innsats

Handlingsplanen kan peke på sektorer og fagområder der klart språk er helt avgjørende, for eksempel områder som gjelder liv og helse og rettssikkerhet.

Peke ut spesielle dokument som bør være i klart språk

I noen dokument, for eksempel personverndokument, er det særlig viktig at språket er klart språk. Mange brukere av digitale tjenester godtar jevnlig lange og tunge betingelser de ikke forstår, fordi de må godkjenne dem for å komme videre.

Peke ut bestemte brukergrupper som har spesiell rett til klart språk

Hvis det finnes spesielle brukergrupper som ofte blir oversatt, kan det være aktuelt å peke på dem i handlingsplanen. Et eksempel vi kjenner til, er at ungdom har gått glipp av lærlingplasser fordi de ikke har forstått informasjonen de har fått.

Kommentarer til punkt 7

Skal det lages god språkteknologi, og skal kunstig intelligens kunne virke på norsk, trengs det store mengder tekst. Men personvern hensyn kan i dag hindre deling av data. Derfor må det satses på trygge måter å dele data på, for eksempel anonymisering, slik at dataene kan brukes til allmennyttige formål uten at det går ut over personvernet.

I Meld. St. 22 (2020–2021) [Data som ressurs— Datadrevet økonomi og innovasjon](#) står følgende:

Satsingen på avlevering av norske og samiske språkdata vil være viktig for utviklingen av den norske dataøkonomien. Uten tilgang til tilstrekkelige språkdata vil det være vanskelig og svært kostbart å utvikle digitale tjenester slik som samtaleroboter og kunstig intelligens på norsk og samisk.

I [Nasjonal strategi for kunstig intelligens](#) står blant annet følgende:

Språkteknologi, som talegjenkjenning og språkforståelse, er en viktig komponent i KI. For at norske innbyggere skal få ta del i stadig mer avanserte tjenester på sitt eget språk, er det avgjørende å ha gode språkressurser på begge målformer og på samisk. Regjeringen vil legge til rette for at språkressurser samles inn og gjøres tilgjengelig.

Videre står det:

De språklige strukturene i tekst produsert av det offentlige utgjør verdifulle data for språkteknologisk forskning og utvikling. Det er viktig å legge til rette for gjenbruk til dette formålet.

De store tekstmengdene som brukes som språkdata i språkteknologi, er spesielle i den forstand at de er laget for helt andre formål. Eksempler på aktuelle språkdata fra offentlig sektor er sakspapirer, e-poster, rapporter og oversettelser. Det kan også være teksten i tale, for eksempel fra en presentasjon eller fra stortingsforhandlinger.

Mange slike data høstes regelmessig inn fra offentlige nettsteder og tilbys som datasett i Språkbanken. Likevel mangler det særlig nynorsk tekst og tekst på samiske språk og minoritetsspråk. Vi mangler også områdespesifikk tekst, altså tekst fra det enkelte fagområde eller forvaltningsområde. Utviklere etterlyser e-poster og sms-er og taledata. For norsk er dette dokumentert i den europeiske rapporten fra prosjektet European Language Equality, [Report on the Norwegian Language](#), for samisk og norske minoritetsspråk ligger dokumentasjon i [Report on the Nordic Minority Languages](#).

Det finnes svært lite data som egner seg for språkteknologi på norsk tegnspråk. Også her vil personvern hensyn være en begrensning for hvilke data som kan deles til språkteknologi. Samtidig vil slike data, for eksempel videoopptak av norsk tegnspråk med norsk eller engelsk undertekst, antakelig være nødvendige for tegnspråkteknologi i framtida.

Slik kan forpliktelser om datadeling tas inn i handlingsplanen

Handlingsplanen må inneholde konkrete forslag til hvordan den tekstmengden som trengs, kan deles uten at det går ut over personvernet. Den bør også peke ut hvilken etat som er ansvarlig for at tekstdata kan deles, og for at personvernet ivaretas, slik at ikke de språklige grunnlagsressursene som trengs for å lage god språkteknologi, blir liggende utilgjengelige for forskere og utviklere.

Vennlig hilsen
Åse Wetås
direktør

Torunn Reksten
fung. seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrifter.

Mottakere:

Kommunal- og
distriktsdepartementet