



RAPPORT

# Evaluering av eInnsyn

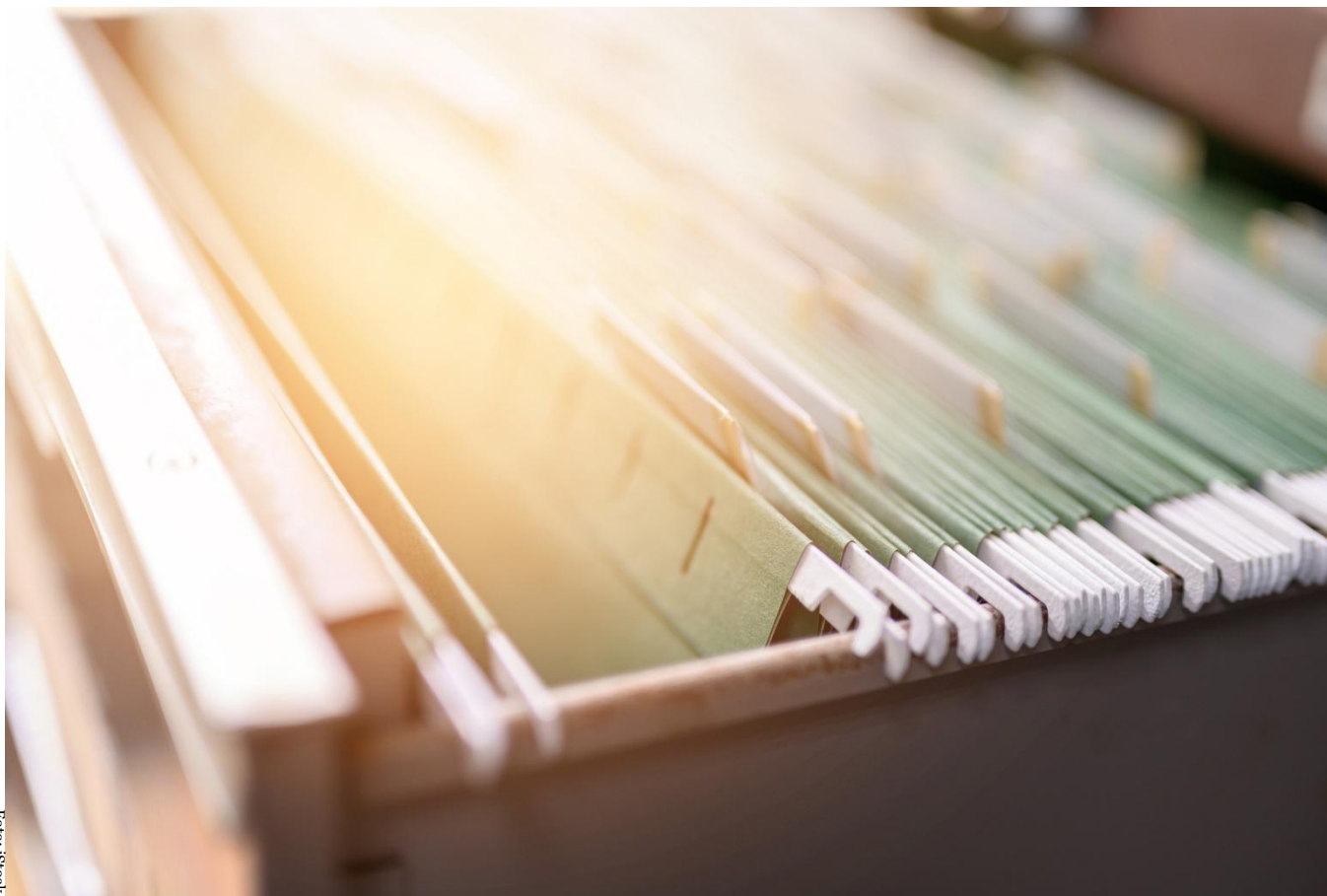


Foto: iStock

# Forord

På oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har Menon Economics gjennomført en evaluering av eInnsyn. eInnsyn er en nasjonal løsning for publisering av offentlige postjournaler, og skal bidra til økt åpenhet og gi befolkningen bedre tilgang til informasjon fra offentlig forvaltning. Evalueringen vurderer i hvilken grad eInnsyn leverer på sine mål og hvordan løsningen fungerer for ulike brukergrupper og virksomheter som publiserer sine postjournaler gjennom løsningen. Evalueringen omfatter også en vurdering av virkninger ved økt deltakelse fra kommunal sektor i løsningen. Analysen bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer med sentrale aktører, spørreundersøkelser til både brukere og innholdsleverandører, samt tilgjengelig statistikk og tidligere analyser.

Ansvarlig for prosjektet hos Menon har vært Kaja Høiseth-Gilje, mens Kristine Engelhardt Pedersen har vært prosjektleder. Torgeir Dahl Jørgensen og Oliver Løken har vært prosjektmedarbeidere. Hanne Pernille Gulbrandsen fra Deloitte Advokatfirma har vært samarbeidspartner i evalueringen. Caroline Wang Gierløff har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen, samt alle som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen.

April 2026

Kaja Høiseth-Gilje  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

April 2026

Kristine Engelhardt Pedersen  
Prosjektleder  
Menon Economics

## Om Menon Economics

**Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.**

**Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.**

**Les mer om vårt arbeid på [menon.no](http://menon.no).**

## Om Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

**Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har ansvar for regjeringens politikk for digitalisering av offentlig sektor, utvikling av statlig forvaltning og arbeidsgiverpolitikken i staten. Departementet arbeider for en effektiv, åpen og tillitsskapende offentlig sektor.**

**DFD har ansvar for flere underliggende etater, blant annet Digitaliseringsdirektoratet, Datatilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Departementet ledes av digitaliserings- og forvaltningsministeren og fungerer som faglig sekretariat for politisk ledelse.**

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>1</b>
<b>Innhold</b>	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn for evalueringen	6
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Evalueringsdesign og metodisk rammeverk	7
1.4 Leseveiledning	9
<b>2 Innsyn i offentlig sektor</b>	<b>10</b>
2.1 Formål med innsyn i offentlig forvaltning	10
2.2 Rettslig og politisk rammeverk for innsyn	10
2.3 Praktisering av innsyn i forvaltningen	13
<b>3 eInnsyn</b>	<b>15</b>
3.1 Bakgrunn og utvikling	15
3.2 Formålet med eInnsyn	16
3.3 Organisering og finansiering	17
3.4 Dagens løsning og funksjonalitet	18
<b>4 Aktørers behov og bruk av eInnsyn</b>	<b>21</b>
4.1 Kjennskap, behov og bruk av eInnsyn	21
4.2 Publisering og praksis hos innholdsleverandørene	28
4.3 Fulltekstpublisering og hensyn til personvern	33
<b>5 Kommunal sektors praksis for innsyn</b>	<b>39</b>
5.1 Tidligere vurderinger av kommunal sektors deltakelse i eInnsyn	39
5.2 Dagens løsninger for publisering av postjournaler i kommunal sektor	40
5.3 Kommunal sektors tilfredshet med dagens løsninger	41
5.4 Barrierer for økt kommunal deltakelse i eInnsyn	43
5.5 Behov for økt kommunal deltakelse i eInnsyn	44
5.6 Kommunal sektors vurdering av en felles innsynsløsning for hele offentlig sektor	45
<b>6 Virkninger av oppskalering til kommunal sektor</b>	<b>47</b>
6.1 Scenario og forutsetninger	47
6.2 Virkninger av økt kommunal deltakelse	48
6.3 Kostnadsvirkninger	49
6.4 Nyttevirkninger	56
6.5 Prinsipielle vurderinger	63
6.6 Fordelingsvirkninger	64
6.7 Samlet vurdering	64
<b>7 Vurdering av måloppnåelse</b>	<b>66</b>
7.1 eInnsyn skal understøtte innsynsretten i offentleglova	66
7.2 eInnsyn skal legge til rette for fulltekstpublisering på en måte som ivaretar nødvendige personvern hensyn	68
7.3 eInnsyn skal bidra til effektivisering i forvaltningen	70
<b>8 Anbefalinger for videre utvikling av eInnsyn</b>	<b>73</b>
8.1 Tre anbefalinger for videre utvikling av eInnsyn	73
<b>Vedlegg</b>	<b>76</b>
Vedlegg A Metode for virkningsberegninger (kostnad og nytte) av oppskalering til kommunal sektor	76
Vedlegg B Intervjuoversikt	78

# Sammendrag

eInnsyn er en nasjonal publiseringstjeneste som gir allmennheten tilgang til offentlige postjournaler og er en kanal for å be om innsyn i offentlige dokumenter. Løsningen ble etablert i 2018 og bygger videre på tidligere ordninger for elektronisk postjournal, herunder Offentlig elektronisk postjournal (OEP). eInnsyn samler tilgangen til postjournaler fra mange offentlige virksomheter, hovedsakelig statlige, ett sted og muliggjør søk og innsyn på tvers av aktører og forvaltningsnivåer. Retten til innsyn er forankret i Grunnloven og offentleglova, og eInnsyn er et sentralt teknisk virkemiddel for å realisere denne retten i statlig sektor.

Menon Economics har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) gjennomført en helhetlig evaluering av eInnsyn. Evalueringen er også en forpliktelse i Norges handlingsplan for Open Government Partnership (OGP) 2024–2027. Analysen bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer med sentrale aktører, fire spørreundersøkelser rettet mot ulike bruker- og aktørgrupper, samt tilgjengelig statistikk om bruk og publisering. Evalueringen vurderer i hvilken grad eInnsyn leverer på sine mål, og gir anbefalinger for videre utvikling.

## **Innsyn i norsk offentlig sektor har et godt rammeverk, men er avhengig av etterlevelse**

Innsyn i offentlig forvaltning er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Innsynsretten gir innbyggere, presse og andre samfunnsaktører tilgang til informasjon om hvordan forvaltningen arbeider og hvilke beslutninger som treffes. Norge har et godt rettslig og politisk rammeverk for åpenhet, forankret i Grunnloven, offentleglova og en rekke tilgrensende regelverk. Erfaringer fra tidligere analyser viser at Norge samlet sett ligger langt fremme når det gjelder formell åpenhet i offentlig forvaltning. Samtidig viser tidligere vurderinger og denne evalueringen at den faktiske etterlevelsen varierer mellom virksomheter og forvaltningsnivåer. Forsinket journalføring, lite informative titler og ulik praksis for vurdering av unntak og meroffentlighet begrenser i praksis tilgjengeligheten til offentlig informasjon. Den demokratiske funksjonen av åpenhet forutsetter ikke bare at retten er nedfelt i lov, men at informasjon faktisk journalføres korrekt, publiseres tilgjengelig og kan finnes og brukes av brukerne.

## **eInnsyn leverer på de sentrale målene for løsningen, men måloppnåelsen varierer mellom de tre hovedmålene**

Evalueringen opererer med tre overordnede mål for eInnsyn: å understøtte innsynsretten i offentleglova, legge til rette for fulltekstpublisering på en måte som ivaretar personvern, og bidra til effektivisering i forvaltningen. Samlet viser evalueringen at eInnsyn i all hovedsak leverer på disse målene, men at graden av måloppnåelse varierer og i betydelig grad avhenger av forhold utenfor selve løsningen.

Når det gjelder innsynsretten, gjør eInnsyn offentlig informasjon mer tilgjengelig ved å samle postjournaler fra statlige virksomheter i én felles inngang. Dette senker terskelen for å identifisere relevante saker og be om innsyn, særlig for profesjonelle brukere som journalister, forskere og representanter for interesseorganisasjoner. I 2025 hadde eInnsyn over 12 millioner sidevisninger og nær 875 000 unike besøk. Det ble sendt om lag 390 000 innsynskrav til statlig sektor gjennom løsningen. Samtidig viser en befolkningsundersøkelse at 80 prosent aldri har hørt om eInnsyn, noe som understreker at løsningen primært når profesjonelle brukere og ikke allmennheten. eInnsyn gjør det enkelt å sende innsynsbegjæringer til ulike virksomheter direkte fra løsningen, men gir i begrenset grad støtte til statusovervåking og oppfølging av krav etter at de er sendt, da dette skjer i virksomhetenes egne systemer.

Fulltekstpublisering øker informasjonsverdien betydelig ved at brukerne kan lese dokumenter direkte uten å sende innsynsbegjæringer. Dette er særlig verdifullt for brukere med systematiske behov for offentlig informasjon. Samtidig er fulltekstpublisering ressurskrevende for virksomhetene som publiserer. De må vurdere innhold, sladde sensitiv informasjon og gjøre løpende avveininger mellom åpenhet og personvern. Usikkerhet knyttet til tolkning av regelverket fører til en forsiktig publiseringspraksis i mange virksomheter, og omfanget av fulltekstpublisering er derfor begrenset.

Når det gjelder effektivisering, bidrar eInnsyn til mer standardiserte og digitale prosesser for mottak av innsynsbegjæringer, og reduserer behovet for at virksomhetene utvikler og drifter egne publiseringsløsninger. Samtidig påvirker ikke eInnsyn de underliggende prosessene for journalføring, publisering og behandling av innsynskrav. Disse prosessene er ressurskrevende og skjer i virksomhetenes egne systemer. Økt synlighet og tilgjengelighet gjennom eInnsyn kan dessuten bidra til flere innsynsbegjæringer og dermed økt belastning på virksomhetene. Effektiviseringsgevinsten er reell, men begrenset til deler av innsynsprosessen.

En gjennomgående utfordring er at eInnsyn som løsning har et begrenset handlingsrom fordi løsningen er et grensesnitt mellom brukernes informasjonsbehov og virksomhetenes underliggende sak- og arkivsystemer. Med dette utgangspunktet kan ikke eInnsyn kompensere for svakheter i eksempelvis journalføringspraksis, kompetanse eller prioriteringer i den enkelte virksomhet.

### **Tre anbefalinger for videre utvikling**

Evalueringen gir tre anbefalinger for videre utvikling av eInnsyn, alle rettet mot tiltak innenfor løsningens eget handlingsrom.

Den første anbefalingen er å forbedre brukeropplevelse og funksjonalitet i eInnsyn. Evalueringen viser at mange brukere benytter unødvendig mye tid på å identifisere relevante saker og følge utviklingen i disse. Konkrete forbedringsbehov inkluderer bedre søk og filtrering, varsling om nye relevante saker og bedre oversikt over egne innsynskrav. Slike forbedringer vil særlig komme brukere med systematiske og løpende informasjonsbehov til gode.

Den andre anbefalingen er å videreutvikle statistikkfunksjonaliteten slik at virksomhetene i større grad kan sammenligne og kalibrere egen publiseringspraksis opp mot andre. Bedre tilgang til nøkkelindikatorer som publiseringstid og andel fulltekstpublisering, samt mulighet for sammenligning på tvers av virksomheter, kan gi et mer aktivt styringsverktøy for innholdsleverandørene. Over tid kan dette bidra til mer enhetlig praksis og økt fulltekstpublisering, uten at det nødvendigvis krever endringer i selve publiseringsløsningen.

Den tredje anbefalingen er å ikke prioritere full innføring i kommunal sektor gitt dagens kostnads- og nyttebilde. Kostnadene ved en slik utvidelse er betydelige og relativt sikre, både for Digdir og for kommunale aktører som må gjennomføre integrasjoner, systemtilpasninger og opplæring. Nyttvirkningene, som økt åpenhet, styrket innsynsrett og økt tillit til det offentlige, er prinsipielt viktige, men den isolerte merverdien av å samle kommunal sektor i eInnsyn vurderes som begrenset. Den relevante informasjonen er allerede tilgjengelig gjennom eksisterende kommunale løsninger, og gevinsten ligger primært i at informasjon blir lettere tilgjengelig på tvers av forvaltningsnivåer, ikke i at det totale informasjonsgrunnlaget utvides. Samlet vurderes derfor kostnadene å overstige nyttevirkningene. Dersom politiske prioriteringer likevel tilsier at økt kommunal deltakelse ønskes, må eInnsyn videreutvikles i tett samarbeid med kommunale aktører, slik at løsningen tilbyr minst tilsvarende funksjonalitet som de løsningene som benyttes i dag. Finansieringsmodell og kostnadsfordeling må avklares, og innføringen må tilrettelegges slik at overgangen oppleves smidig for kommunale aktører med ulike utgangspunkt.

# 1 Innledning

eInnsyn er etablert for å gjøre offentlig informasjon lettere tilgjengelig for alle som ønsker innsyn. Løsningen er et viktig virkemiddel for åpenhet i offentlig sektor, men det har til nå ikke vært gjennomført en helhetlig evaluering av hvordan løsningen fungerer i praksis. Denne evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og skal gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om eInnsyn leverer på målene som er satt for løsningen, og hva som bør prioriteres i den videre utviklingen av løsningen.

I dette kapitlet presenteres bakgrunnen for evalueringen, formålet med arbeidet og de overordnede problemstillingene som belyses i rapporten. Deretter beskrives det analytiske rammeverket og det metodiske opplegget som ligger til grunn for evalueringen, herunder hvordan dokumentgjennomgang, statistikk, spørreundersøkelser og intervjuer er brukt for å belyse problemstillingene. Avslutningsvis gis en kort leserveiledning til rapportens videre oppbygning.

## 1.1 Bakgrunn for evalueringen

På oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har Menon gjennomført en evaluering av eInnsyn.<sup>1</sup> eInnsyn er en nasjonal publiseringstjeneste som gir allmennheten tilgang til offentlige journalopplysninger, og er en kanal for å be om innsyn i dokumenter. Løsningen bygger videre på tidligere ordninger for elektronisk postjournal og Offentlig elektronisk postjournal (OEP), og ble etablert som eInnsyn i 2018.

eInnsyn skal gjøre offentlige dokumenter enkelt tilgjengelig, og dermed bidra til å øke åpenheten mellom forvaltningen og befolkningen. Retten til innsyn er forankret både i konstitusjonelt og ordinært lovverk, som slår fast at forvaltningens dokumenter som hovedregel er offentlige. eInnsyn er etablert for å gjøre journalopplysninger søkbare på tvers av virksomheter og for å forenkle prosessen med å sende innsynsbegjæringer. Løsningen har over tid blitt utvidet med ny funksjonalitet, blant annet støtte for fulltekstpublisering<sup>2</sup> og publisering av politiske møtekalendere.

Selv om eInnsyn har vært i drift i flere år og har fått en viktig rolle for innsyn i offentlig sektor, har det ikke tidligere vært gjennomført en helhetlig evaluering av løsningen. En evaluering av eInnsyn er også fastsatt som en forpliktelse i Norges handlingsplan i arbeidet med Open Government Partnership (OGP).<sup>3</sup> Målsetningen til OGP er å styrke samarbeidet mellom innbygger og forvaltning gjennom en åpen forvaltning, og eInnsyn er en viktig kanal i den sammenhengen.

Denne evalueringen er avgrenset til eInnsyn som løsning. Det er verdt å merke seg at eInnsyn er et grensesnitt mellom brukere som ønsker innsyn og virksomhetenes eksisterende rutiner for journalføring og offentliggjøring. Det betyr at eInnsyn i svært begrenset grad kan kompensere for forhold som ligger i disse underliggende systemene og rutinene. Mer grunnleggende problemstillinger knyttet til innretningen av offentliggjøring og innsyn, herunder vurderinger omkring eksisterende regelverk og organisering av innsynsforvaltningen, faller utenfor evalueringens mandat.

---

<sup>1</sup> I rapporten omtales nettsiden einnsyn.no som eInnsyn.

<sup>2</sup> En journalpost er en registrering av et dokument i virksomhetens postjournal og inneholder normalt opplysninger som tittel, avsender eller mottaker, dato og saksnummer. Fulltekstpublisering innebærer at selve dokumentet som journalposten viser til også publiseres i sin helhet, slik at brukere kan lese dokumentet direkte uten å sende inn en egen innsynsbegjæring.

<sup>3</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Ei open forvaltning. Noregs handlingsplan 5 - Open Government Partnership (OGP) 2024-2027. Tilgjengelig [her](#)

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen er å gi en bred vurdering av hvordan eInnsyn fungerer. Det overordnede evalueringsspørsmålet er i hvilken grad eInnsyn bidrar til å styrke åpenhet og effektiv håndtering av innsyn i offentlig sektor, og hvordan løsningen eventuelt kan videreutvikles for å oppnå bedre måloppnåelse. Evalueringen undersøker følgende fire hovedtema:

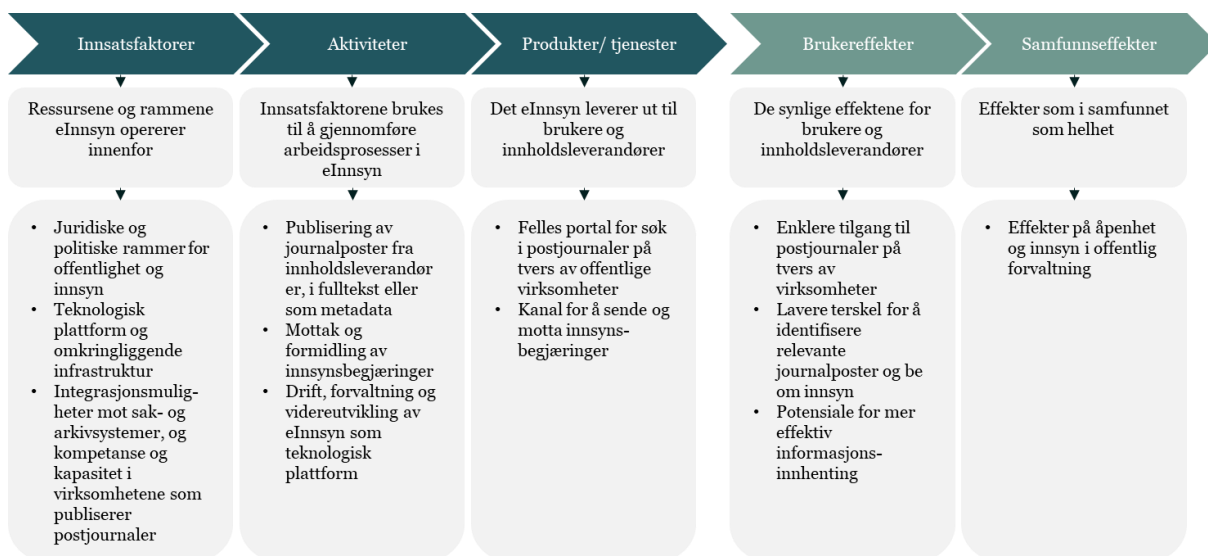
1. Hvordan løsningen brukes av ulike aktørgrupper, og hvilke ulemper eller fordeler den gir
2. Hvilke alternative innsynsløsninger som benyttes av kommunale aktører, og hvordan disse fungerer
3. Hvilke kostnads- og nyttevirkninger som vil oppstå ved økt kommunal deltakelse i eInnsyn
4. I hvilken grad eInnsyn leverer på målene for løsningen

Evalueringen skal gi et grunnlag for videreutvikling av eInnsyn slik at løsningen fremover utvikles i mest hensiktsmessig retning.

## 1.3 Evalueringsdesign og metodisk rammeverk

Som analytisk rammeverk tar evalueringen utgangspunkt i resultatkjeden utviklet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Resultatkjeden beskriver sammenhengen mellom innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, samt effekter for brukere og samfunn.<sup>4</sup> Rammeverket kan dermed brukes overordnet for å strukturere analysen av eInnsyn, herunder hvordan ressursbruk og aktiviteter bidrar til resultater og måloppnåelse, illustrert i Figur 1-1.

**Figur 1-1 Resultatkjeden for eInnsyn. Kilde: Opprinnelig rammeverk fra DFØ, bearbeidet av Menon Economics**



I evalueringen av eInnsyn fungerer resultatkjeden som et rammeverk for å analysere hvordan juridiske og politiske rammer, teknologisk plattform og infrastruktur, og kompetanse og kapasitet i virksomhetene (innsatsfaktorer) legger til rette for publisering av journalposter og håndtering av innsynskrav (aktiviteter). Disse aktivitetene gir grunnlag for tjenestene som leveres gjennom eInnsyn, herunder en felles portal for søk i postjournaler på tvers av offentlige virksomheter, og kanal for å sende og motta innsynsbegjæringer. Videre legger rammeverket til rette for å analysere hvordan tjenestene

<sup>4</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2026). Sette mål og retning. Tilgjengelig [her](#)

påvirker brukerne, blant annet i form av tilgang til postjournaler, senket terskel for å identifisere og be om innsyn i journalposter, og mulighet for mer effektiv informasjonsinnhenting. Til slutt kan det analyseres hvordan dette bidrar til å levere på overordnede mål (samfunnseffekter) om åpenhet og innsyn, rettssikkerhet og tillit til det offentlige.

Evalueringen bygger på en kombinasjon av dokumentgjennomgang, analyse av eksisterende statistikk, spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer. Bruken av flere datakilder gjør det mulig å belyse problemstillingene fra ulike perspektiver og bidrar til et bredt og robust kunnskapsgrunnlag for vurderingene i rapporten. De ulike metodene utfyller hverandre ved at dokumentgjennomgang og statistikk gir innsikt i utviklingstrekk og omfang, spørreundersøkelsene gir et bredt bilde av erfaringer og praksis på tvers av aktørgrupper, mens intervjuene gir dybdeforståelse av vurderinger, utfordringer og behov. Figur 1-2 oppsummerer datakildene som ligger til grunn for evalueringen.

**Figur 1-2 Datagrunnlag og metode i evalueringen av eInnsyn. Kilde: Menon Economics**



#### **Dokumentgjennomgang**

Gjennomgang av styringsdokumenter, strategier, tidligere analyser og annet relevant materiale knyttet til eInnsyn. Dette bidro til å etablere et kunnskapsgrunnlag for evalueringen, samt i arbeidet med å utforme intervjuguider og spørreundersøkelser.



#### **Analyse av statistikk**

Analyse av tilgjengelig statistikk om bruk av eInnsyn, herunder publiseringsvolum, innsynskrav og omfang av fulltekstpublisering. Statistikken brukes til å beskrive utvikling over tid og gi et kvantitativt grunnlag for vurdering av bruk og måloppnåelse.



#### **Intervjuer**

Semistrukturerte intervjuer med statlige virksomheter som publiserer postjournaler gjennom eInnsyn, kommunale aktører som publiserer postjournaler gjennom eInnsyn eller andre løsninger, brukerrepresentanter (blant annet presse og interesseorganisasjoner), samt sentrale fagmiljøer og myndigheter.

Intervjuene ga inngående innsikt i erfaringer med eInnsyn, inkludert opplevd nytte, utfordringer og vurderinger av videre utviklingsbehov. En fullstendig oversikt over gjennomførte intervjuer finnes i Vedlegg B Intervjuoversikt.

#### **Spørreundersøkelser**

Det er gjennomført fire spørreundersøkelser rettet mot ulike aktørgrupper for å belyse både bruk, erfaringer og barrierer i eInnsyn.

- Befolkningens kjennskap er kartlagt ved at spørsmål om eInnsyn er inkludert i et av Norstats ukentlige befolkningspanel.  
*(Undersøkelsen ble besvart av 1048 respondenter)*
- Brukernes opplevelse av eInnsyn er kartlagt gjennom en brukerundersøkelse på forsiden av nettsiden.  
*(Undersøkelsen ble besvart av 171 respondenter)*
- Erfaringene til dagens innholdsleverandører er kartlagt gjennom en egen spørreundersøkelse.  
*(Undersøkelsen ble sendt til 154 virksomheter med svarprosent på 55 prosent)*
- Erfaringene til kommuner og fylkeskommuner som bruker andre løsninger enn eInnsyn er kartlagt gjennom en egen spørreundersøkelse.  
*(Undersøkelsen ble sendt til 351 kommunale aktører med svarprosent på 47 prosent)*



Alle spørreundersøkelsene kombinerte spørsmål med lukkede svaralternativer med åpne tekstfelt, som ga innsikt i både omfang, mønstre og underliggende vurderinger. Resultatene gir et bredt grunnlag for å analysere forskjeller mellom aktørgrupper, samt identifisere barrierer og mulige forbedringsområder for eInnsyn.

De ulike datakildene benyttes samlet for å belyse de sentrale problemstillingene i evalueringen. Spørreundersøkelsene og statistikken gir et bredt bilde av bruk, omfang og mønstre, mens intervjuene gir mer inngående innsikt i erfaringer, vurderinger og underliggende forklaringer. Dokumentgjennomgangen gir kontekst og forståelse av rammebetingelser og utvikling over tid. Samlet gjør dette det mulig å vurdere både hvordan eInnsyn fungerer i praksis, og i hvilken grad løsningen bidrar til å oppnå målene om økt åpenhet og effektiv innsynshåndtering.

## 1.4 Leseveiledning

Rapporten er strukturert i åtte kapitler, inkludert dette innledningskapittelet. Kapittel 2 gir en overordnet beskrivelse av innsyn i offentlig sektor, herunder formål, rettslige rammer og praktisering. Kapittel 3 går nærmere inn på eInnsyn som løsning, herunder bakgrunn, formål, organisering og funksjonalitet. Kapittel 4 presenterer funn om aktørers behov og bruk av eInnsyn, basert på erfaringer fra sluttbrukere og innholdsleverandører, samt praksis for fulltekstpublisering. Kapittel 5 analyserer kommunal sektors bruk av andre innsynsløsninger og deres vurderinger rundt eInnsyn, inkludert barrierer og forutsetninger for økt deltakelse. Kapittel 6 analyserer samfunnsøkonomiske virkninger av å oppskalere eInnsyn til hele kommunal sektor, herunder investeringskostnader, varige driftskostnader og nyttevirkninger fra økt åpenhet, innsynsrett og rettssikkerhet. Kapittelet inkluderer også en overordnet vurdering av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Kapittel 7 gir en samlet vurdering av eInnsyns måloppnåelse og sentrale utfordringer. Kapittel 8 presenterer anbefalinger for videre utvikling av løsningen.

Rapporten har to vedlegg. Vedlegg A gir supplerende dokumentasjon og utdyping av datagrunnlag og analyser. Vedlegg B viser en oversikt over intervjuobjektene fra prosjektperioden.

## 2 Innsyn i offentlig sektor

**Innsyn i offentlig forvaltning er et grunnleggende prinsipp i demokratiet, og en forutsetning for åpenhet, demokratisk deltakelse og kontroll med myndighetene. Selv om retten til innsyn er forankret i både grunnloven og andre lovverk, avhenger de praktiske innsynsmulighetene av hvordan dette praktiseres i forvaltningen. Tilgjengeligheten til offentlig informasjon formes av hvordan virksomheter journalfører, publiserer og behandler innsynskrav. Erfaringer fra tidligere analyser viser at Norge samlet sett har et høyt nivå av åpenhet i offentlig forvaltning, men at praktiseringen av innsyn varierer mellom virksomheter og forvaltningsnivåer.**

I dette kapittelet redegjøres det først for formålet med innsyn i offentlig forvaltning og hvilken demokratisk funksjon innsynsretten er ment å ivareta. Deretter gjennomgås det rettslige og politiske rammeverket for innsyn, herunder sentrale lover og politiske mål om åpenhet og offentlighet. Til slutt drøftes hvordan innsyn praktiseres i forvaltningen i dag, med vekt på publisering av journalopplysninger, behandling av innsynskrav og forhold som påvirker hvor godt innsynsretten oppfylles i praksis.

### 2.1 Formål med innsyn i offentlig forvaltning

Innsyn i offentlig forvaltning er et grunnleggende prinsipp i det norske demokratiet. Innsynsretten gir innbyggere, presse og andre samfunnsaktører tilgang til journalførte opplysninger om hvordan forvaltningen arbeider og hvilke beslutninger som treffes. Dette gir mulighet til å følge med på offentlige prosesser, etterprøve grunnlaget for beslutninger og delta i samfunnsdebatten på et informert grunnlag. Innsyn brukes blant annet i undersøkende journalistikk og i løpende nyhetsdekning, i tillegg til saker av personlig interesse for privatpersoner. Sivilombudet beskriver innsyn i forvaltningens dokumenter som en sentral forutsetning for en åpen og opplyst debatt, og som et viktig virkemiddel for å avdekke kritikkverdige forhold i offentlig sektor.<sup>5</sup>

### 2.2 Rettslig og politisk rammeverk for innsyn

Retten til innsyn i offentlig forvaltning er forankret i både konstitusjonelt og ordinært lovverk. Grunnlovens § 100 fastslår den generelle retten til innsyn i offentlige dokumenter.<sup>6</sup> Videre utdypes offentleglova grunnlaget for innsynsretten, og stiller krav til journalføring for statlige og kommunale virksomheter<sup>7</sup>. All kommunikasjon som inngår i saksbehandling, skal registreres i en offentlig journal. Formål er å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll med forvaltningen.<sup>8</sup> Loven bygger på en hovedregel om at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlig tilgjengelig, med noen unntak der det er hjemmel. Forvaltningen er også pålagt å vurdere merinnsyn, det vil si å gi helt eller delvis innsyn selv om dokumentet kan unntas offentlighet, dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak. Forskriften til offentleglova stiller krav om at statlige organer skal gjøre sine journalopplysninger tilgjengelige for allmennheten på internett.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Sivilombudet (2025). Innsynsguiden. Tilgjengelig [her](#)

<sup>6</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2009). Kongeriket Norges Grunnlov. Tilgjengelig [her](#)

<sup>7</sup> Rapporten benytter kommunal sektor/kommunale virksomheter som en samlebetegnelse for kommuner og fylkeskommuner

<sup>8</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2009). Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Tilgjengelig [her](#)

<sup>9</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2009). Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta). Tilgjengelig [her](#)

I tillegg til innsynsretten, som er forankret i grunnloven og offentleglova, finnes det flere lovverk som regulerer hvordan arkivering, publisering og innsyn i offentlige dokumenter skal gjennomføres. Forvaltningsloven regulerer hvordan saksbehandling skal foregå i offentlig forvaltning, og arkivlova stiller krav til dokumentasjon, arkivering og bevaring av offentlige saksdokumenter.<sup>10</sup> og <sup>11</sup> I tillegg er det lagt frem forslag til ny datadelingslov som skal regulere deling og viderebruk av data i offentlig sektor, og legge til rette for sikker og effektiv tilgang til offentlige data.<sup>12</sup>

Innsynsretten er heller ikke absolutt, men balanseres mot hensynet til personvern, taushetsplikt og andre beskyttelsesverdige interesser. Offentlige dokumenter kan inneholde personopplysninger<sup>13</sup> eller andre sensitive opplysninger som ikke skal gjøres tilgjengelige for allmennheten. Regelverket åpner derfor for at slike opplysninger kan unntas fra offentlighet eller skjermes. Det er likevel ikke slik at alle personopplysninger kan unntas fra offentligheten. Det er kun der personopplysninger utgjør «personlige forhold» og dermed er underlagt forvaltningens taushetsplikt at opplysningene ikke bare kan, men skal, unntas. Taushetsplikten er i denne sammenhengen en personvernbestemmelse. Med «personlige forhold» menes opplysninger av privat karakter og som den enkelte ønsker å holde for seg selv og som etter forvaltningsloven § 13 er undergitt taushetsplikt. Det kan for eksempel være opplysninger om vedkommende sin helse. Opplysninger om navn og fødselsnummer, yrke, bopel og arbeidssted er imidlertid ikke underlagt taushetsplikt. Det følger klart av forvaltningsloven. Forvaltningen må derfor foreta løpende vurderinger av hva som kan offentliggjøres, og hvordan opplysninger eventuelt må anonymiseres eller sladdes i henhold til offentleglova § 13 for å ivareta forvaltningens lovpålagte taushetsplikt, herunder hensyn til enkeltindividers. Denne avveiningen mellom åpenhet og personvern er et sentralt premiss for hvordan innsynsordningen praktiseres.

Til sammen utgjør alle disse lovverkene rammene for hvordan innsynsretten kan ivaretas i praksis. De relevante regelverkene som regulerer hvordan saksbehandling, offentlighet og innsyn skal praktiseres er oppsummert i tekstboksen under.

---

<sup>10</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (1970). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Tilgjengelig [her](#)

<sup>11</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet (2026). Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova). Tilgjengelig [her](#)

<sup>12</sup> NOU 2024:14 (2024). Med lov skal data deles. Tilgjengelig [her](#)

<sup>13</sup> Personopplysninger er et vidt begrep og kan i henhold til Personvernforordningen Artikkel 4 (tilgjengelig [her](#)) defineres som «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsofflysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet»

## Relevante lover og regler for offentlighet og innsyn

Regelverket for **offentlighet** regulerer allmennhetens rett til innsyn i dokumenter i offentlig forvaltning. Regelverket fastsetter hvilke dokumenter som er offentlige, hvilke unntak som kan gjøres, og hvordan innsyns krav skal behandles. Det utgjør dermed det sentrale rettslige grunnlaget for offentlighet og innsyn i Norge. Relevante regelverk:

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig forvaltning (offentleglova)
- Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta)

Regelverket for **personvern** regulerer hvordan personopplysninger kan behandles, og stiller krav om behandlingsgrunnlag for all bruk av personopplysninger. Regelverket setter derfor også rammer for hvordan opplysninger kan håndteres i forbindelse med innsyn, og hvilke hensyn som må tas til den enkeltes personvern. Plikt til å utlevere opplysninger etter offentleglova vil utgjøre et behandlingsgrunnlag når det bes om innsyn i enkelttilfeller, mens en fast praksis med bred publisering av personopplysninger for allmennheten, trolig vil kreve et tydeligere behandlingsgrunnlag. Relevante regelverk:

- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Forskrift om behandling av personopplysninger

Regelverket for **arkivering** regulerer hvordan offentlige virksomheter skal dokumentere sin virksomhet og forvalte arkiver. Relevante regelverk:

- Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)
- Forskrift om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta)

Regelverket for **forvaltning** regulerer saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Regelverket inneholder blant annet bestemmelser om taushetsplikt og behandling av opplysninger, som har betydning for hvilke opplysninger som kan unntas fra innsyn. Relevante regelverk:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift til forvaltningsforskriften (forvaltningslovforskriften)

Enkelte **sektorlover** kan gi utvidet tilgang til bestemte typer informasjon som er viktig for åpenhet i offentlig beslutninger, eksempelvis:

- Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### 2.2.1 Politiske mål om åpenhet

Åpenhet og innsyn er et gjennomgående mål i norsk forvaltningspolitikk. Norge deltar blant annet i OGP, som er et internasjonalt samarbeid med formål om å styrke åpenhet, medvirkning og ansvarliggjøring av myndighetene.<sup>14</sup> OGP-medlemskapet forplikter Norge til å jobbe for en mer åpen, inkluderende og ansvarlig offentlig forvaltning, blant annet gjennom å utvikle og følge opp nasjonale handlingsplaner for åpen forvaltning.<sup>3</sup> Den gjeldende handlingsplanen for perioden 2024-2027 inneholder konkrete forpliktelser og tiltak som skal bidra til økt innsyn og mulighet for deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Eksempler på tiltak er arbeid med økt åpenhet om offentlige innkjøp, tiltak mot korrupsjon og tilgjengeliggjøring av offentlige data. Handlingsplanen inneholder også

<sup>14</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2019). Open Government Partnership (OGP). Tilgjengelig [her](#)

forpliktelse om å evaluere tiltak som gjøres for å legge til rette for økt åpenhet, herunder en evaluering av eInnsyn som innsynsløsning.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at retten til innsyn er forankret i lov og politisk prioritert. Den demokratiske funksjonen av offentlighet forutsetter at regelverk og føringer etterleveres i praksis, at dokumenter journalføres korrekt og uten unødig forsinkelse, og at informasjon faktisk tilgjengeliggjøres på en måte som gjør den mulig å finne og bruke. Offentlighet handler dermed ikke bare om rettighetsfesting, men om hvordan åpenheten realiseres gjennom forvaltningens praksis.

## 2.3 Praktisering av innsyn i forvaltningen

Det rettslige og politiske rammeverket setter rammene for innsyn i offentlig forvaltning i Norge, men det er forvaltningens praktisering av regelverket som i praksis avgjør hvordan innsynsretten blir oppfylt. For å oppfylle journalføringsplikten kan offentlige virksomheter gjøre journalposter tilgjengelige enten ved å publisere journalpostens metadata, eller ved å publisere selve dokumentet i fulltekst. Publisering av metadata innebærer at opplysninger om dokumentet, som tittel, dato, avsender og mottaker, gjøres tilgjengelig i den offentlige journalen. Journalopplysningene gjør det mulig for brukere å identifisere relevante saker og dokumenter, og eventuelt fremme et innsynskrav for å få tilgang til dokumentets innhold. Alternativt kan virksomheter velge å publisere dokumenter i fulltekst. Ved fulltekstpublisering gjøres dokumentet tilgjengelig direkte sammen med journalposten, slik at brukere kan lese dokumentet uten å fremme et eget innsynskrav. De to alternativene representerer ulike måter å gjøre offentlig informasjon tilgjengelig på innenfor rammene av offentlighetsregelverket. I tillegg har det betydning både for hvordan brukere får tilgang til informasjon, og for hvordan virksomheter organiserer arbeidet med publisering og behandling av innsynskrav. For å tydeliggjøre sentrale alternativer for publisering av journalposter, samt sentrale begreper som benyttes i evalueringen, oppsummeres dette i tekstboksen under.

### Boks 2-2 Forklaring av relevante begreper knyttet til journalføring og innsyn

#### Grunnleggende begreper knyttet til journalføring og innsyn

- **Sak- og arkivsystem** er systemet som brukes av virksomheter til å registrere, behandle og arkivere dokumenter og saker. Disse systemene leveres av ulike kommersielle leverandører i markedet. Systemet danner grunnlaget for journalføring og publisering av informasjon.
- En virksomhets **postjournal** er den samlede og fullstendige oversikt over inngående og utgående dokumenter og interne notater, ført i tråd med arkivregelverket. En postjournal består av mange **journalposter** som er en registrering av et enkelt dokument. Journalposter inneholder metadata som dato, avsender, mottaker, tittel og saksnummer, og fungerer som inngang til dokumentet.

Ved publisering av journalposter har virksomhetene to hovedalternativer:

- Publisering av journalpostens **metadata**. Virksomheten publiserer opplysninger om dokumentet i den offentlige journalen, som tittel, dato, avsender og mottaker. Brukere som ønsker tilgang til dokumentets innhold må deretter fremme et innsynskrav, som behandles av virksomheten.
- Publisering av journalposten som **fulltekst (fulltekstpublisering)**. Virksomheten publiserer selve dokumentet, sammen med journalpostens metadata. Dokumentet blir dermed direkte tilgjengelig for brukerne uten at det må fremmes et eget innsynskrav.

En tidligere analyse gjennomført av Halogen for DFD viser at Norge samlet sett ligger langt fremme når det gjelder åpenhet i offentlig forvaltning.<sup>15</sup> Det understrekes at digitale løsninger for publisering og innsyn har vært viktige virkemidler for å gjøre offentlig informasjon tilgjengelig for brukerne. Samtidig peker analysen på at selv om Norge har et høyt nivå av formell åpenhet, varierer praktiseringen av åpenhet på tvers av virksomheter. Organisatoriske prioriteringer, ressurser og kompetanse, særlig knyttet til vurderinger rundt personvern, er elementer som påvirker hvordan åpenhet og offentlighet praktiseres. Tilsvarende funn er gjort i Åpenhetsbarometeret, en vurdering av etterlevelsen av åpenhetsprinsippet i kommunal sektor.<sup>16</sup> Her vises det at selv om regelverket legger til rette for åpenhet, varierer både publiseringspraksis og tilgjengelighet mellom kommuner.

To sentrale elementer i praktiseringen av innsyn i offentlig forvaltning er rutiner for publisering av postjournaler og behandling av innsynskrav. Digital publisering av journalposter gjør det mulig for brukere å identifisere relevante saker og dokumenter, og eventuelt fremme innsynskrav. Tidligere analyser viser imidlertid at praksisen for journalføring og publisering varierer mellom virksomheter.<sup>17</sup> Sen publisering eller bruk av lite informative titler er trukket frem som svakheter som går igjen hos flere virksomheter. Enkelte steder beskrives en kultur for bruk av anonyme titler slik at antall innsynskrav holdes nede.<sup>15</sup> Forsinket journalføring eller ulik praksis for hvordan dokumentasjon publiseres, vil i praksis begrense tilgjengeligheten for brukerne.

Behandlingen av innsynskrav utgjør den andre sentrale delen av innsynsordningen. Etter offentleglova kan alle be om innsyn i offentlige dokumenter uten krav om å identifisere seg og uten å begrunne forespørselen, og forvaltningen er pålagt å behandle slike krav snarest mulig.<sup>18</sup> Vurderingen av om innsyn skal gis ligger hos den enkelte virksomhet. I vurderingen må behovet for innsyn veies mot eventuelle behov for personvern, sikkerhet og taushetsplikt. Disse avveiningene er i tidligere analyser trukket frem som utfordrende, og avgjørelsen i den enkelte sak innebærer ofte skjønnsmessige vurderinger hos saksbehandler.<sup>15</sup> Tidligere kartlegginger viser at håndteringen av innsynskrav varierer mellom virksomheter, blant annet når det gjelder behandlingstid, praktisering av unntaksbestemmelser og graden av offentlighet.<sup>15</sup> Slike forskjeller har betydning for hvor effektivt innsynsretten oppfylles.

Samlet peker erfaringene på at Norge har et godt rammeverk for åpenhet i forvaltningen, men at den faktiske etterlevelsen varierer mellom virksomheter. Dette innebærer at tilgjengeligheten til offentlig informasjon i praksis påvirkes av både hvordan virksomheter publiserer journalopplysninger og hvordan innsynskrav håndteres. For å legge til rette for mer enhetlig publisering, enklere tilgang til journalopplysninger og en mer effektiv håndtering av innsyn, er eInnsyn etablert som en felles nasjonal løsning. I neste kapittel beskrives eInnsyns bakgrunn, formål, organisering og funksjonalitet nærmere.

---

<sup>15</sup> Halogen (2025). Åpenhet i forvaltningen. En kartlegging av utfordringer og muligheter for åpenhet i norsk forvaltning. Tilgjengelig [her](#)

<sup>16</sup> Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport (2023). Innsyn i norske kommuner. Åpenhetsbarometeret 2023. Tilgjengelig [her](#)

<sup>17</sup> Riksrevisjonen (2021). Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. Tilgjengelig [her](#)

<sup>18</sup> I henhold til offentleglova § 29 skal et innsynskrav avgjøres uten ugrunnet opphold, og § 32 i samme lov fastsetter at det kan regnes som et avslag dersom man ikke får svar på innsynsforespørsel innen fem arbeidsdager. Sivilombudet har i flere uttalelser lag til grunn at de fleste innsynskrav bør behandles samme dag, eller senest innen tre arbeidsdager, se eksempelvis uttalelse i sak 2020/4857, tilgjengelig [her](#)

# 3 eInnsyn

eInnsyn er en nasjonal publiseringstjeneste. Løsningen er utviklet for å samle postjournaler fra offentlige virksomheter i én felles portal, og muliggjør søk og innsyn på tvers av aktører og forvaltningsnivåer. Tjenesten er gratis for befolkningen, og kan brukes anonymt. Samtidig er verdien av eInnsyn avhengig av virksomhetenes egne systemer og praksis for journalføring, publisering og behandling av innsynskrav. Omfanget av publisering, graden av direkte tilgang til journalposter i fulltekst, og hvordan innsyn håndteres varierer derfor mellom virksomheter.

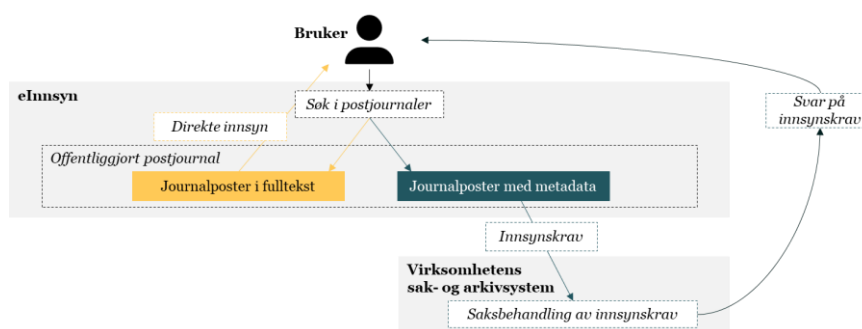
I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for og utviklingen av eInnsyn, samt løsningens formål og målbilde. Videre redegjøres det for organisering og finansiering, med rollefordelingen mellom Digdir og virksomhetene som publiserer i løsningen. Avslutningsvis beskrives dagens løsning og funksjonalitet, med vekt på hvordan publisering skjer fra virksomhetene, og hvordan brukere søker etter og får tilgang til informasjon gjennom eInnsyn.

## 3.1 Bakgrunn og utvikling

eInnsyn er en nasjonal, nettbasert tjeneste som gir allmennheten tilgang til offentlige postjournaler. Tjenesten gir brukerne som presse, interesseorganisasjoner og befolkningen for øvrig mulighet til å søke i postjournaler fra en rekke offentlige virksomheter. Dette gir oversikt over hvilke saker offentlige virksomheter arbeider med, og mulighet til å be om innsyn i disse sakene.

eInnsyn fungerer som en søketjeneste som muliggjør innsyn, og erstatter ikke virksomhetenes egne, underliggende sak- og arkivsystemer. Saksbehandling, journalføring og arkivering skjer fortsatt i virksomhetenes interne systemer. Virksomhetenes postjournaler offentliggjøres gjennom integrasjoner mellom eInnsyn og de underliggende sak- og arkivsystemene. Figur 3-1 illustrerer hvordan samhandlingen mellom brukere, eInnsyn og offentlige virksomheter fungerer. Tilgangen til relevante journalposter skjer i praksis gjennom to ulike prosesser, avhengig av om journalposten er publisert i fulltekst eller ikke. I tilfeller der journalposten er publisert i fulltekst, kan brukeren åpne og lese dette direkte i eInnsyn. Dersom journalposten ikke er publisert i fulltekst, må brukeren forespørre innsyn. Innsynsforespørselen videresendes da fra eInnsyn og til den aktuelle virksomheten, som behandler kravet i sine systemer, og sender svar direkte til brukeren, som oftest via e-post. Brukerreisen dersom journalen er publisert i fulltekst er illustrert med gule piler, og brukerreisen uten fulltekstpublisering er illustrert med mørkegrønne piler.

Figur 3-1 Slik fungerer eInnsyn. Kilde: Menon Economics, basert på figur fra Digdir <sup>19</sup>



<sup>19</sup> Digdir (2025). Dette er eInnsyn. Tilgjengelig [her](#)

eInnsyn har historie tilbake til 1990-tallet da elektronisk postjournal ble etablert som et prøveprosjekt for enkelte offentlige virksomheter.<sup>20</sup> Denne løsningen ble senere til OEP, som fra 2010 ga digital tilgang til statlige virksomheters postjournaler. Fra 2018 ble OEP erstattet med eInnsyn som, sammenlignet med tidligere løsninger, representerte et teknologisk løft. Dette inkluderte blant annet forbedrede søkemuligheter, støtte for flere forvaltningsnivåer og utvidet funksjonalitet for brukerne.<sup>20</sup> I motsetning til OEP, som kun omfattet statlige organer, ble eInnsyn utformet som en løsning for hele offentlig sektor, som åpnet for deltakelse fra også kommunale virksomheter.<sup>21</sup> eInnsyn ble utviklet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)<sup>22</sup> i samarbeid med Oslo kommune.

De offentlige virksomhetene som publiserer sine postjournaler gjennom eInnsyn kan deles inn i pliktige og ikke-pliktige innholdsleverandører. Statlige virksomheter er pliktige til å publisere sine postjournaler gjennom eInnsyn i henhold til føringer i offentlegforskrifta § 6 og digitaliseringsrundskrivnet.<sup>23</sup> Dette gjelder blant annet departementer, statsforvaltere og direktorater og tilsyn med nasjonalt ansvarsområde. Kommuner og fylkeskommuner er derimot ikke pliktige til å publisere postjournalen i eInnsyn, men står fritt i valget mellom eInnsyn eller alternative løsninger for offentliggjøring av postjournal. I 2025 leverte 157 virksomheter journaldata til eInnsyn, fordelt på 134 statlige virksomheter, 16 kommuner og 7 fylkeskommuner. Dette viser at løsningen i hovedsak dekker statlig sektor, mens deltakelsen fra kommunal sektor fortsatt er relativt begrenset. Tabell 3-1 gir en oversikt over omfanget av publisering og bruk av eInnsyn.

**Tabell 3-1 Hovedtall for eInnsyn for 2025. Kilde: Digdir**

	Statlig sektor	Kommunal sektor	
		Kommuner	Fylkeskommuner
Antall virksomheter som publiserer i eInnsyn	134 virksomheter	16 kommuner <sup>24</sup>	7 fylkeskommuner <sup>25</sup>
Antall journalførte dokumenter	6,8 millioner	1,8 millioner	0,5 millioner
Antall innsynskrav mottatt via eInnsyn	390 613	59 451	19 071
Antall saker/ dokumenter søkbare 31.12.2025	79,3 millioner	13,7 millioner	1,9 millioner

Tabellen viser at i 2025 ble det registrert om lag 6,8 millioner journalførte dokumenter for statlig sektor i løsningen. Det samme året ble det sendt om lag 390 000 innsynskrav gjennom eInnsyn til statlig sektor.

## 3.2 Formålet med eInnsyn

Det overordnede formålet med eInnsyn er å legge til rette for økt åpenhet i offentlig forvaltning ved å gjøre dokumentasjon lett tilgjengelig for innbyggere.<sup>26</sup> Ved å samle tilgang til journalposter og innsyn i én løsning, skal i utgangspunktet tilgangen for innbyggere, presse og andre samfunnsaktører forenkles.

<sup>20</sup> Digdir (2023). 30 år med digitalt innsyn. Tilgjengelig [her](#)

<sup>21</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2020). Dette er eInnsyn. Tilgjengelig [her](#)

<sup>22</sup> I 2020 ble Difi en del av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), som nå har ansvar for forvaltning og videreutvikling av eInnsyn.

<sup>23</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Digitaliseringsrundskrivnet. Tilgjengelig [her](#)

<sup>24</sup> 16 kommuner var aktive brukere av eInnsyn i 2025, i tillegg finnes det noen historiske politiske saker fra Nordre Follo kommune i løsningen

<sup>25</sup> I tillegg til at 7 av dagens fylkeskommuner benytter eInnsyn, finnes det journalposter fra tidligere Viken fylkeskommune i løsningen

<sup>26</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2020). eInnsyn produktstrategi. Tilgjengelig [her](#)

eInnsyn skal levere på et sammensatt målbilde, forankret i flere kilder som inkluderer opprinnelige mål ved etablering, føringer i produktstrategien og mål knyttet til Norges arbeid i OGP. Produktstrategien uttrykker mål om å tilby en helhetlig publiserings- og søkeløsning, ligge i front av digital utvikling i offentlig sektor, ha brukeren i sentrum og øke andelen fulltekstpubliserte dokumenter.<sup>26</sup> Dette bygger videre på de opprinnelige målene om å gjøre offentlige dokumenter mer tilgjengelige, sikre gode personvernløsninger og effektivisere arbeidsprosesser i forvaltningen. Gjennom OGP trekkes eInnsyn også frem som et virkemiddel for å styrke innsynsretten i offentleglova og legge til rette for økt fulltekstpublisering.<sup>27</sup> Samlet peker kildene i retning av at målbilde er sammensatt. For evalueringen er det derfor hensiktsmessig å legge tre overordnede mål for løsningen, som oppsummert i tekstboksen.

### Boks 3-1 Evalueringens tre hovedmål for eInnsyn

#### eInnsyns tre hovedmål



eInnsyn skal understøtte innsynsretten i offentleglova



eInnsyn skal legge til rette for fulltekstpublisering på en måte som ivaretar nødvendige personvern hensyn



eInnsyn skal bidra til effektivisering i forvaltningen

De tre hovedmålene gir et utgangspunkt for å vurdere eInnsyns måloppnåelse i kapittel 7. Målene dekker både løsningens rolle i å understøtte innsyn, avveininger knyttet til åpenhet og personvern, og forventede gevinster i form av mer effektive arbeidsprosesser.

## 3.3 Organisering og finansiering

Utviklingen av eInnsyn skjer innenfor et sammensatt institusjonelt og regulatorisk rammeverk. eInnsyn påvirkes av regelverk for både offentlighet, forvaltning, arkivering og personopplysninger, og ansvaret for disse lovverkene er fordelt på flere departementer.<sup>28</sup> Regelverkene legger rammer for hvordan løsningen kan utvikles og brukes. I tillegg er det foreslått en datadelingslov som skal regulere tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data. Dette kan få betydning for hvordan offentlige data gjøres tilgjengelige og gjenbrukes på tvers av sektorer. Samlet innebærer dette at eInnsyn skal bidra til måloppnåelse på flere politikkområder, blant annet åpenhet i forvaltningen, digitalisering og tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon.

eInnsyn forvaltes og videreutvikles av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), som er underlagt DFD. Departementet har det overordnede ansvaret for styring av fellesløsningen, mens Digdir har ansvar for teknisk drift, videreutvikling og oppfølging av integrasjoner mot virksomhetenes systemer.

Verdien av eInnsyn er samtidig avhengig av virksomhetenes egne prosesser. Det er virksomhetene selv som står for journalføring, vurdering av hva som skal publiseres, og når informasjon gjøres tilgjengelig. I tillegg avgjør virksomhetene i hvilken grad dokumenter publiseres i fulltekst. Disse forholdene påvirker hvor tilgjengelig og oppdatert informasjonen i eInnsyn er, og hvor mye brukerne må benytte innsynsbegjæringene. Digdirs rolle er i hovedsak å legge til rette for bruk av løsningen gjennom teknisk

<sup>27</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Ei open forvaltning. Norges handlingsplan 5 – Open Government Partnership (OGP) 2024-2027. Tilgjengelig [her](#)

<sup>28</sup> Oversikt over relevante regelverk for eInnsyn. Tilgjengelig [her](#)

drift og utvikling, samt veiledning og dialog med virksomhetene. Samtidig har Digdir begrenset direkte påvirkning på virksomhetenes interne praksis for journalføring og publisering.

eInnsyn er kostnadsfritt tilgjengelig for innbyggere, presse og andre brukere. Gratis og anonym<sup>29</sup> tilgang bidrar til å senke terskelen for å bruke innsynsretten, og legger til rette for bred bruk av offentlig informasjon. Finansieringen av eInnsyn kommer fra statsbudsjettet gjennom bevilgninger til Digdir over DFDs budsjett. Bevilgningen dekker drift, forvaltning og videreutvikling av løsningen. Offentlige virksomheter som publiserer i eInnsyn har samtidig kostnader til systemer for journalføring, kvalitetssikring av publisering og behandling av innsynsbegjæringer i sine interne arbeidsprosesser. Systemene for dette leveres av kommersielle aktører i markedet. Kostnadene for sak- og arkivsystemer, og tilhørende arbeidsprosesser finansieres over de respektive virksomhetenes budsjetter.

### **Kommunal sektor**

eInnsyn åpner for at alle offentlige virksomheter kan publisere sine postjournaler gjennom løsningen. For kommuner og fylkeskommuner er det frivillig å bruke løsningen eller benytte alternative publiseringsløsninger. Den sentrale finansieringen av eInnsyn skjer over statsbudsjettet og dekker i hovedsak statlige virksomheter. Kommunale aktører som ønsker å benytte eInnsyn må derfor selv dekke kostnader til tilpasning og bruk av løsningen.<sup>30</sup> Frivillig tilslutning og behov for egenfinansiering innebærer at kommuner og fylkeskommuner vurderer eInnsyn opp mot andre publiseringsløsninger. Betydningen av dette for deltakelse og insentiver drøftes nærmere i kapittel 5.

## **3.4 Dagens løsning og funksjonalitet**

eInnsyn fungerer som en felles portal for publisering og søk i journalopplysninger fra offentlige virksomheters sak- og arkivsystemer. Løsningen kan beskrives fra to perspektiver: publisering fra virksomhetene og bruk av løsningen fra sluttbrukere. I avsnittene under beskrives først hvordan publisering til eInnsyn skjer, og deretter hvordan brukere søker i og får tilgang til informasjon gjennom løsningen.

### **Dagens løsning for publisering i eInnsyn**

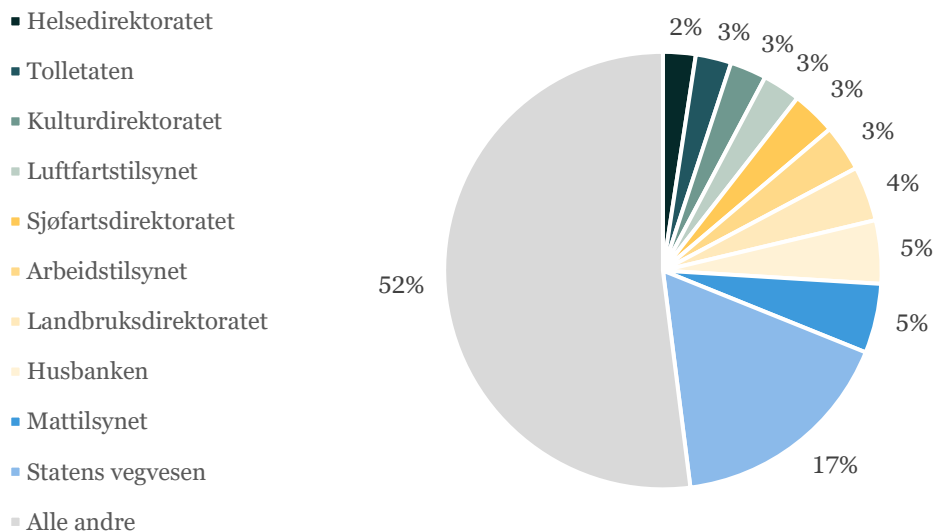
Virksomhetene publiserer i eInnsyn gjennom integrasjoner mellom virksomhetenes sak- og arkivsystemer og eInnsyn. Virksomhetene overfører journalopplysninger fra sine interne systemer til eInnsyn, hvor informasjonen gjøres søkbar og tilgjengelig for allmennheten. Integrasjonene varierer i grad av automatisering, fra mer eller mindre helautomatiserte løsninger til løsninger med manuelle steg i publiseringsprosessen. I 2025 publiserte statlige virksomheter til sammen om lag 6,8 millioner journalposter i eInnsyn. Det er stor variasjon i antall journalføringer som kommer fra hver enkelt virksomhet, og som Figur 3-2 viser så utgjør enkelte aktører en betydelig andel av totalvolumet. De ti aktørene med høyest volum utgjør om lag halvparten av alle publiseringer. Gjennomgående er det de store direktoratene og tilsynene med bredt forvaltningsansvar som publiserer mest.

---

<sup>29</sup> Brukere må oppgi en e-postadresse for å kunne motta svar på sine innsynsbegjæringer, men kan utover dette opptre anonymt.

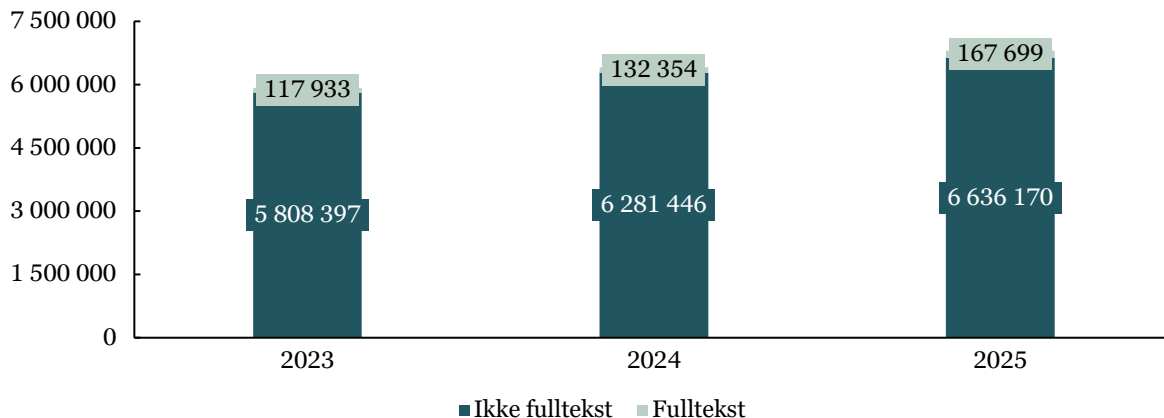
<sup>30</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2025). Kostnadsmodell for eInnsyn. Tilgjengelig [her](#)

**Figur 3-2 Andel av journalføringer fra statlige virksomheter i 2025. Kilde: Digdir**



Det publiseres både journalposter med metadata og dokumenter i fulltekst i eInnsyn. Omfanget av fulltekstpublisering er imidlertid begrenset. I statlig sektor anslås andelen dokumenter som publiseres i fulltekst til om lag 2 prosent i perioden 2023–2025, og samlet til om lag 4 prosent, vist i Figur 3-3. Dette betyr at hoveddelen av dokumentene fortsatt må bestilles gjennom innsynsbegjæringer og at tilgjengeligheten til dokumenter i all hovedsak fortsatt er avhengig av manuell behandling av innsynsbegjæringer i virksomhetene.

**Figur 3-3 Publiserte journalposter i statlige virksomheter for 2023, 2024 og 2025 med synliggjøring av omfang av fulltekstpubliseringer. Kilde: Digdir**

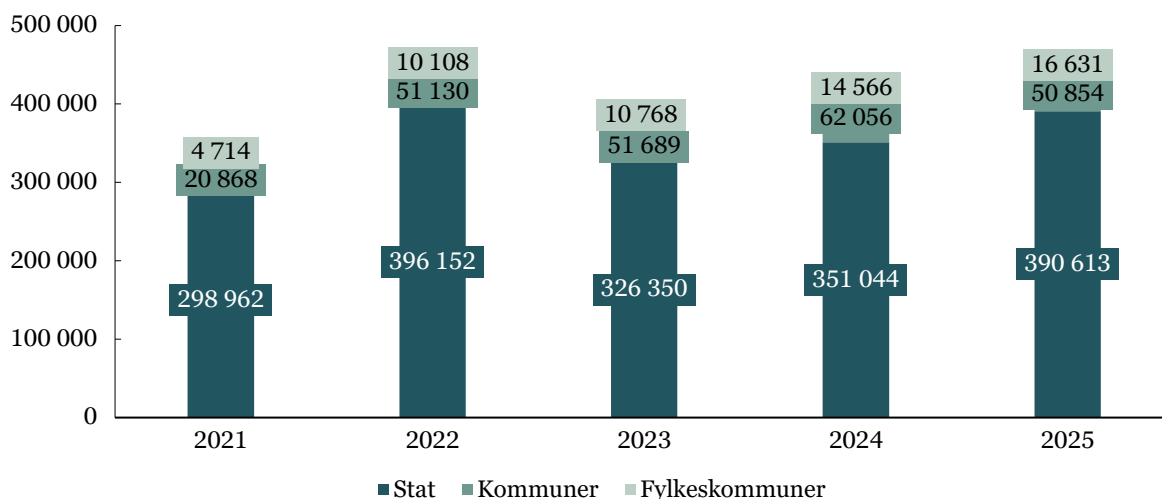


### Dagens løsning for søk i eInnsyn

Gjennom eInnsyn kan brukere søke i postjournaler fra offentlige virksomheter. Løsningen gir mulighet til å filtrere søk etter blant annet virksomhet, tidsperiode, dokumenttype og innholdskategori. Dette gjør det mulig å søke i journalopplysninger fra mange organer samtidig og identifisere relevante dokumenter. Når brukere identifiserer dokumenter av interesse, kan de enten få direkte tilgang til dokumentet eller be om innsyn gjennom løsningen, avhengig av hvordan dokumentet er publisert.

I 2025 ble det sendt inn om lag 460 000 innsynskrav gjennom eInnsyn.<sup>31</sup> Omfanget av innsynskrav illustrerer at offentlighetsprinsippet brukes aktivt i praksis, og understreker betydningen av effektive systemer for publisering og håndtering av innsyn. Antall innsynskrav sendt via eInnsyn for perioden 2021-2025 er illustrert i figuren under.

**Figur 3-4 Antall innsynskrav sendt via eInnsyn i perioden 2021-2025 for statlige aktører, kommuner og fylkeskommuner. Kilde: Digdir**



Figuren viser at antall innsynskrav som formidles gjennom eInnsyn har vært relativt stabilt over tid. Dette kan indikere at løsningen ikke nødvendigvis reduserer omfanget av innsynsbegjæringer, men i større grad påvirker hvordan de håndteres.

Beskrivelsen over viser at eInnsyn er tett avhengig av virksomhetenes egne rutiner for journalføring, publisering og innsynsbehandling. Tre forhold er spesielt viktige for å forstå hvordan løsningen fungerer i praksis. Disse beskrives under og analyseres nærmere i kapittel 4 og 5.

For det første varierer omfanget av publisering og andelen dokumenter som gjøres tilgjengelig i fulltekst betydelig mellom virksomheter. Med en fulltekstandel på om lag 2-4 prosent i statlig sektor er hoveddelen av dokumentene fortsatt avhengig av manuell innsynsbehandling, og kvaliteten på metadata påvirker i tillegg hvor enkelt det er å identifisere relevante journalposter. For det andre er løsningens virkemåte direkte avhengig av virksomhetenes egne systemer, kompetanse og etablerte rutiner. eInnsyn er ikke en frittstående løsning, men en forlengelse av eksisterende forvaltningspraksis, noe som innebærer at gevinstene varierer med den enkelte virksomhets organisatoriske og tekniske modenhet. For det tredje er deltakelse fra kommunal sektor frivillig, og kommunale aktører vurderer eInnsyn opp mot alternativer de allerede har investert i og opplever som velfungerende. Dette gjør at eInnsyn i kommunal sammenheng ikke fremstår som en løsning på et udekket behov, men som et alternativ til løsninger som allerede er tett integrert i eksisterende arbeidsprosesser.

<sup>31</sup> Digitaliseringsdirektoratet, Ny rekord for eInnsyn. Tilgjengelig [her](#)

## 4 Aktørers behov og bruk av eInnsyn

**eInnsyn er en løsning som gir brukere mulighet til å søke i offentlige virksomheters publiserte journalposter. Hvordan løsningen fungerer i praksis avhenger både av brukernes behov og erfaringer, og av hvordan innholdsleverandørene publiserer informasjon og håndterer innsyn. Denne analysen viser at den generelle kjennskapen til eInnsyn i befolkningen er lav. Likevel brukes eInnsyn av flere ulike brukergrupper, og disse opplever løsningen som nyttig for å få oversikt over offentlig informasjon og be om innsyn. Samtidig peker både brukere og innholdsleverandører på utfordringer knyttet til søk, navigasjon, publiseringspraksis og begrenset omfang av fulltekstpublisering.**

Dette kapittelet redegjør for perspektiver og innspill fra sluttbrukere og innholdsleverandørene til eInnsyn. Først defineres de ulike målgruppene for eInnsyn, før det gis en nærmere beskrivelse av hvilke behov og bruksområder løsningen dekker. Deretter presenteres ulike grupper av innholdsleverandører som bruker eInnsyn. Til slutt diskuteres bruk og praksis rundt fulltekstpublisering.

### 4.1 Kjennskap, behov og bruk av eInnsyn

Denne evalueringen har innhentet brukererfaringer gjennom flere kilder. Som presentert i kapittel 1.3 omfatter dette en brukerundersøkelse på einnsyn.no, samt intervjuer med utvalgte brukere, blant annet representanter fra presse og andre interesseorganisasjoner.<sup>32</sup> I tillegg er kjennskapen i befolkningen kartlagt gjennom Norstats befolkningspanel. Samlet belyser kildene både den generelle kjennskapen til eInnsyn i befolkningen og hvordan sluttbrukere bruker og opplever løsningen.

#### 4.1.1 Hvem er brukerne av eInnsyn?

eInnsyn er tilgjengelig for alle som ønsker innsyn i offentlige dokumenter. Dette er forankret i produktstrategien som baserer seg på den grunnleggende innsynsretten alle har i Grunnlovens § 100, operasjonalisert gjennom offentleglova.<sup>33</sup> eInnsyn er etablert som et virkemiddel for å operasjonalisere offentlighetsprinsippet, og retter seg derfor mot hele befolkningen.

Produktstrategien presiserer at eInnsyn skal gi allmennheten innsyn og innsikt i korrespondanse og politiske beslutninger på tvers av stat, fylkeskommune og kommune. Løsningen er tilgjengelig for alle innbyggere, men det er likevel enkelte målgrupper som har et særlig stort bruksbehov. Strategien peker spesifikt på pressen og nyhetsmediene som en viktig målgruppe, med bruksbehov relatert til informasjonstilgang og nyhetsdekning. Som samfunnets kontrollorgan er pressen avhengig av rask og systematisk tilgang til offentlige dokumenter for å kunne etterprøve beslutninger, avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å opplyse den offentlige debatten.

Politikere og ansatte i offentlig forvaltning er også viktige brukere. Politikere og folkevalgte bruker eInnsyn til å få tilgang til dokumenter og journalopplysninger i egne saker, og for å kontrollere forvaltningen og forberede politiske prosesser. Ansatte i offentlig sektor kan benytte eInnsyn for å følge med på hvordan saker behandles andre steder i forvaltningen. I tillegg er løsningen relevant for organisasjoner, næringsliv, akademia og privatpersoner som har behov for innsyn i konkrete saker, enten det gjelder interessearbeid, oppfølging av egen sak eller generelt samfunnsengasjement. Som vist i Tabell 4-1 omfatter eInnsyn flere ulike brukergrupper med ulike behov og bruksmønstre, fra

---

<sup>32</sup> Norsk presseforbund, Pressens offentlighetsutvalg, Naturvernforbundet og Transparency International Norge

<sup>33</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2020). eInnsyn produktstrategi. Tilgjengelig [her](#)

profesjonelle aktører som journalister, forskere og ansatte i forvaltningen, som bruker løsningen systematisk i sitt arbeid, til privatpersoner som benytter eInnsyn sporadisk og situasjonsbestemt.

**Tabell 4-1 Brukergrupper til eInnsyn og deres bruksområder**



**Journalister og presse.** Bruker eInnsyn systematisk for nyhetsdekning, undersøkelser og demokratisk kontroll av offentlig forvaltning.



**Forskere og akademikere.** Bruker eInnsyn som datakilde for analyser, forskning og dokumentasjon av offentlig virksomhet.



**Politikere og ansatte i offentlig forvaltning.** Bruker eInnsyn til å følge saker, kontrollere forvaltningen og forberede politiske prosesser.



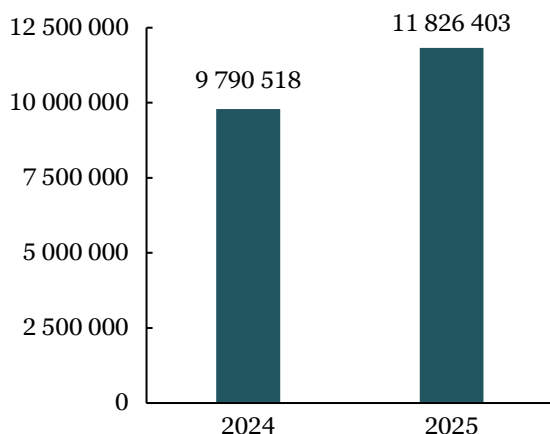
**Interesseorganisasjoner og næringsliv.** Bruker eInnsyn til interessearbeid, påvirkning, markedsinnsikt eller oppfølging av regulatoriske prosesser.



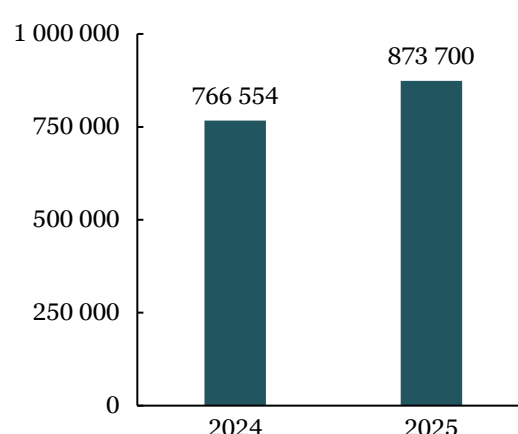
**Privatpersoner.** Bruker eInnsyn sporadisk for å følge enkeltsaker, lokalpolitikk eller saker som angår dem selv.

Som vist i figur 4-1 og 4-2 hadde eInnsyn totalt om lag 12 millioner sidevisninger og om lag 874 000 unike besøk i 2025. Dette viser at eInnsyn har et betydelig bruksomfang, både i antall personer som benytter løsningen og i samlet aktivitetsnivå.

**Figur 4-1 Antall sidevisninger på einnsyn.no. Kilde: Digdir**



**Figur 4-2 Antall unike besøk på einnsyn.no. Kilde: Digdir**



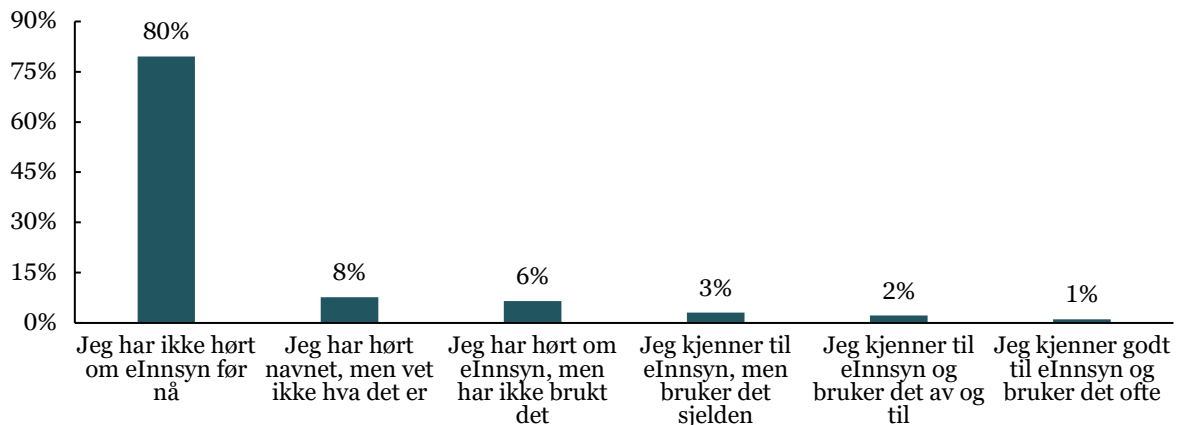
Utviklingen fra 2024 til 2025 viser en vekst i bruken av løsningen, noe som understøtter at eInnsyn er en sentral kanal for tilgang til offentlig informasjon.

#### 4.1.2 Kjennskap til eInnsyn

For at eInnsyn skal fungere som en sentral løsning for offentlig innsyn, er det en forutsetning at befolkningen kjenner til løsningen og hva den kan brukes til. Kartleggingen fra Norstats undersøkelse

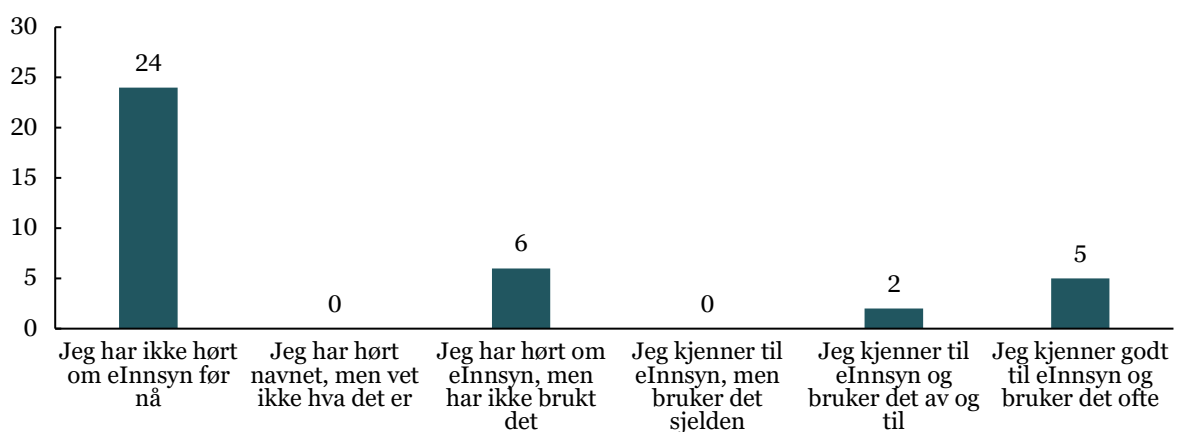
viser at befolkningens kjennskap til eInnsyn generelt er lav. Et klart flertall, 80 prosent av respondentene, oppgir at de ikke har hørt om eInnsyn. 8 prosent svarer at de har hørt navnet, men ikke vet hva det er. En mindre andel har hørt om eInnsyn uten å ha brukt det, og kun en begrenset andel av respondentene svarer at de benytter løsningen i varierende grad. Dette viser tydelig at det store flertallet i befolkningen enten ikke kjenner til løsningen, eller kun har svært overfladisk kjennskap. Resultatene tyder på at aktiv bruk av eInnsyn er begrenset i befolkningen generelt, og at løsningen i liten grad fremstår som en allment kjent digital tjeneste. Resultatene er illustrert i Figur 4-3 under.

**Figur 4-3 Kjennskap til eInnsyn i befolkningen. N = 1 048. Kilde: Norstat befolkningspanel**



Som nevnt i kapittel 3.2 påpeker produktstrategien for eInnsyn at aktører som arbeider med informasjon om offentlig forvaltning er en viktig målgruppe for løsningen. Dette omfatter blant annet journalister, forskere og politikere. Ser man på disse som en samlet gruppe er resultatene noe annerledes enn for befolkningen totalt sett. Figur 4-4 viser at andelen som har hørt om og bruker eInnsyn er noe høyere for denne gruppen.

**Figur 4-4 Kjennskap til eInnsyn for journalister (n = 5), forskere (n = 16) og politikere (n = 17). N = 37. Kilde: Norstat befolkningspanel**



Resultatene i figuren indikerer at kjennskapen til eInnsyn er noe høyere blant disse sentrale brukergruppene enn i befolkningen generelt, noe som er forventet gitt deres behov for å følge forvaltningens arbeid og bruke offentlig informasjon aktivt. Samtidig viser resultatene at også innenfor denne gruppen er det et uutnyttet potensial og en stor andel har fortsatt ikke hørt om løsningen.

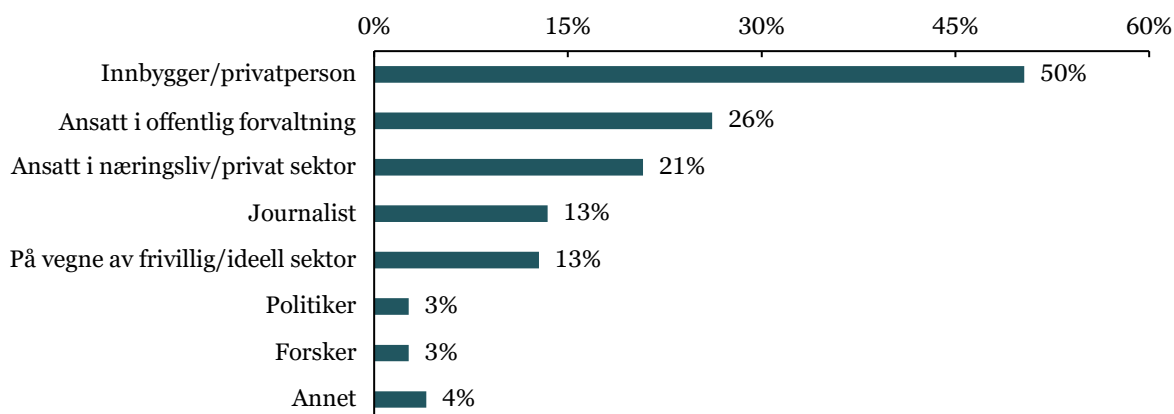
### 4.1.3 Behov og bruksområder

Figurene over er basert på Norstats befolkningspanel og gir et representativt bilde av befolkningens kjennskap til og bruk av eInnsyn. I det følgende benyttes data fra en brukerundersøkelse gjennomført på eInnsyn.no, som gir innsikt i hvilke roller de faktiske brukerne har når de besøker løsningen.

Halvparten av respondentene i brukerundersøkelsen oppgir at de bruker løsningen som innbygger/privatperson. Samtidig representerer en betydelig andel brukere ulike profesjonelle roller. 26 prosent oppgir at de er ansatte i offentlig forvaltning, mens 21 prosent er ansatt i næringsliv eller privat sektor og 13 prosent oppgir at de bruker løsningen på vegne av frivillig eller ideell sektor. Journalister, politikere og forskere utgjør til sammen 19 prosent av respondentene. De samlede resultatene er illustrert i Figur 4-5 under.

**Figur 4-5 I hvilken rolle besøker du eInnsyn? Mulig å svare flere alternativ. N = 149.**

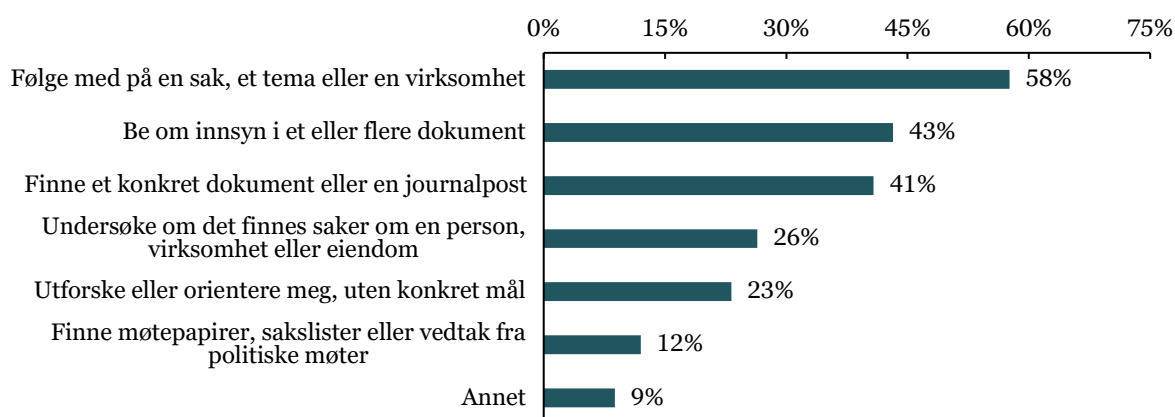
**Kilde: Brukerundersøkelse på einnsyn.no**



Videre viser brukerundersøkelsen at mange av eInnsyns brukere besøker tjeneste relativt hyppig. På spørsmål om hvor ofte de besøker eInnsyn oppgir om lag 30 prosent at de bruker eInnsyn mer enn én gang i uken, mens 20 prosent bruker løsningen ukentlig. Samtidig oppgir 27 prosent at de besøker eInnsyn månedlig, og 23 prosent at de bruker løsningen sjeldnere enn én gang i måneden. Overordnet indikerer dette at en betydelig andel av respondentene bruker eInnsyn regelmessig, samtidig som løsningen også benyttes mer sporadisk av enkelte brukere.

Flesteparten av eInnsyns brukere oppsøker tjenesten med et tydelig formål bak besøket. Svarene fra både Norstat og brukerundersøkelsen understøtter at det vanligste bruksområdet er for å følge med på en sak, et tema eller en virksomhet. I tillegg bruker mange løsningen til å be om innsyn i ett eller flere dokumenter, eller til å finne et konkret dokument eller en journalpost. Noen bruker også eInnsyn til å undersøke om det finnes saker på personer, virksomheter eller eiendommer, og en mindre andel er ute etter mer generell orientering uten et konkret mål. Noen bruker løsningen til å finne møtepapirer, sakslister eller vedtak fra politiske møter. Andre konkrete formål som nevnes i fritekstsvar er eksempelvis å se søkerlister til stillinger man har søkt på. Resultatene fra brukerundersøkelsen er vist i Figur 4-6.

**Figur 4-6 Hva var formålet ditt med besøket på eInnsyn? Mulig å svare flere alternativ. N = 128**  
Kilde: Brukerundersøkelse på einnsyn.no



Flere trekker også frem nytteverdien for innholdsleverandører. De kan bruke eInnsyn til å kontrollere at egne dokumenter blir korrekt publisert i offentlig journal, og til å hente inspirasjon fra hvordan andre virksomheter utformer dokumenttitler. Det innebærer at eInnsyn ikke bare brukes som innsynsløsning, men også som et verktøy for å kvalitetssikre egen publiseringspraksis og sammenligne seg med andre virksomheter.

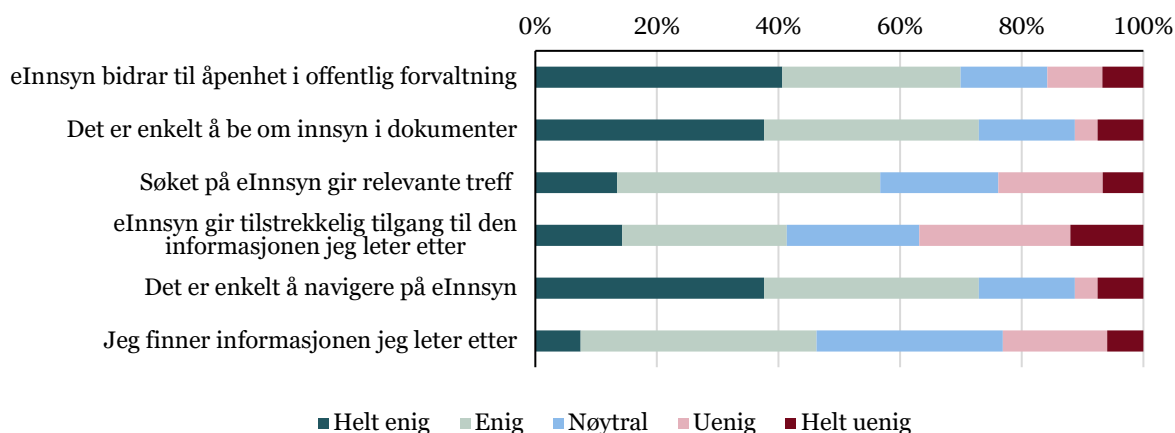
#### 4.1.4 Brukernes opplevelser og forslag til forbedringer

Innspill fra brukerne tyder på at eInnsyn overordnet sett oppleves å bidra til økt åpenhet i offentlig forvaltning. Figur 4-7 viser i hvilken grad respondentene er enige i ulike påstander om eInnsyns måloppnåelse og funksjonalitet. Et klart flertall av respondentene mener at eInnsyn styrker åpenheten, og mange opplever at det er enkelt å be om innsyn i dokumenter. Dette indikerer at løsningen fungerer etter hensikten som et verktøy for å gjøre det enklere å få tilgang til informasjon fra offentlig sektor.

Samtidig peker brukerne på flere områder der det er rom for forbedring. Særlig gjelder dette søk og navigasjon i løsningen. Flere respondenter opplever at søket ikke alltid gir relevante treff, og at det kan være krevende å finne frem til informasjonen de leter etter. Resultatene er konsistente med funn fra tidligere brukerundersøkelser, særlig når det gjelder opplevelsen av at eInnsyn bidrar til økt åpenhet og at det er enkelt å be om innsyn. Samtidig peker resultatene, i likhet med tidligere undersøkelser, på utfordringer knyttet til søk og navigasjon, hvor en betydelig andel brukere opplever at løsningen ikke gir tilstrekkelig relevante treff eller er krevende å finne frem i.

**Figur 4-7 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander. N = 134.**

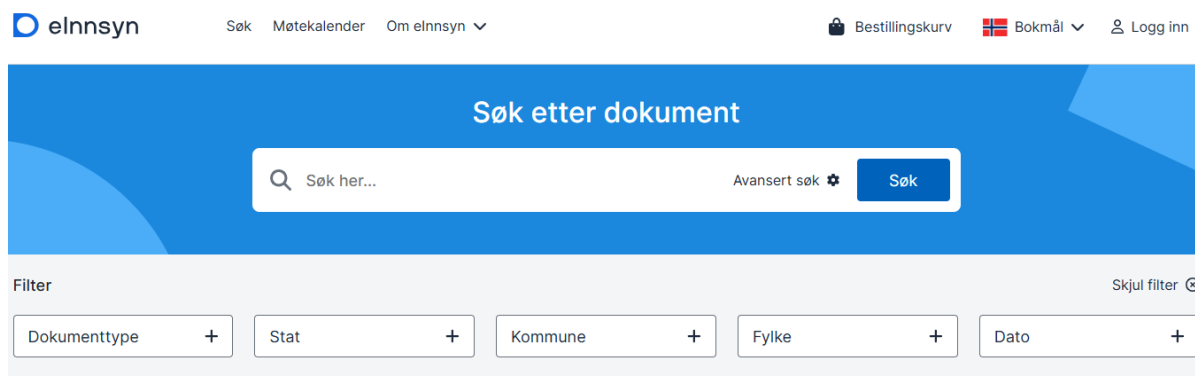
**Kilde: Brukerundersøkelse på einnsyn.no**



Figuren viser at vurderingene av eInnsyn varierer mellom ulike aspekter ved løsningen. Mens mange opplever at eInnsyn bidrar til økt åpenhet og gjør det enkelt å be om innsyn, er mange mindre tilfredse med søkefunksjonaliteten og mulighetene for å finne relevant informasjon. En del respondenter mener eInnsyn ikke gir tilstrekkelig tilgang til den informasjonen de leter etter, og at løsningen ikke er enkel å navigere i. Svarene tyder på at kvaliteten på metadata og informasjon i journalpostene påvirker hvor enkelt det er å finne relevant informasjon. Flere respondenter peker på at dokumenttitler ofte er generelle eller lite presise, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvilke dokumenter som er relevante.

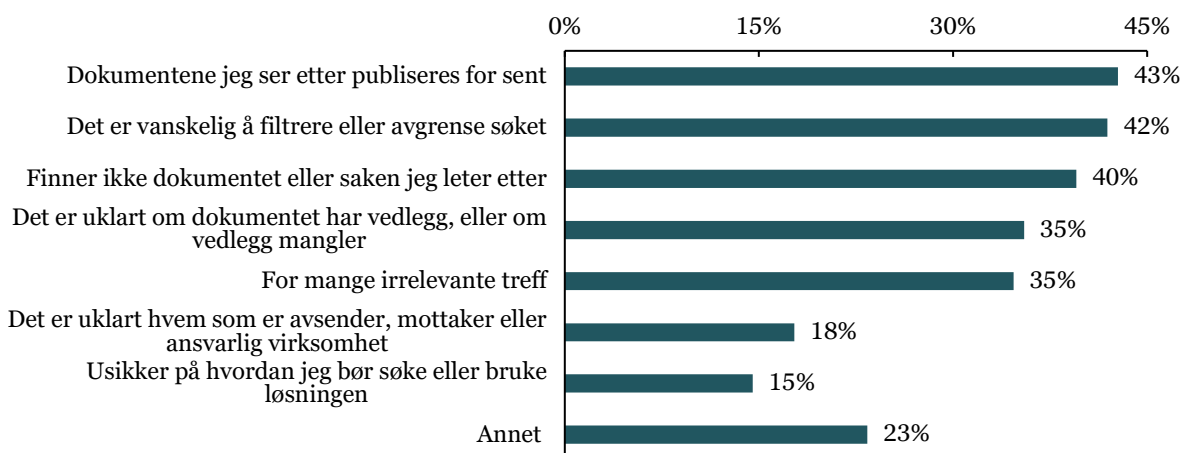
Resultatene tyder på at en sentral del av brukeropplevelsen i eInnsyn handler om hvor enkelt det er å identifisere og finne frem til relevant informasjon. Søkemuligheter, filtrering og oversiktlige søkeresultater fremstår som særlig viktige i en løsning som samler store mengder journalposter fra mange ulike virksomheter. Flere respondenter etterlyser derfor bedre søkefunksjoner, mer avanserte filtreringsmuligheter og bedre oversikt i søkeresultatene, særlig ved lange trefflister. Figur 4-8 viser hvordan brukergrensesnittet ser ut for dagens søkefunksjonalitet i eInnsyn.

**Figur 4-8 Søkefunksjonen i eInnsyn. Kilde: einnsyn.no**



I tillegg til utfordringer rundt søkefunksjonalitet trekkes sen publisering frem som et element som gjør det vanskelig å få innsyn i offentlig informasjon gjennom eInnsyn. Figur 4-9 viser de vanligste utfordringene for brukeren når det kommer til å få tilgang til informasjon gjennom eInnsyn.

**Figur 4-9 Hva opplever du oftest gjør det vanskelig å få innsyn i offentlig informasjon på eInnsyn? Mulig å svare flere alternativ. N = 124. Kilde: Brukerundersøkelse på einnsyn.no**



Gjennom åpne svarfelt i brukerundersøkelsen og intervjuer med brukere trekkes det frem flere forhold som oppleves som utfordrende ved bruk av eInnsyn. Ett av temaene gjelder den faktiske tilgangen til dokumentene som omtales i journalpostene. Selv om eInnsyn gjør det mulig å identifisere relevante saker og journalposter, er brukerne i mange tilfeller avhengige av å sende inn innsynsbegjæringer for å få tilgang til dokumentene. Flere brukere peker på at denne prosessen kan være tidkrevende, og at responstiden varierer betydelig mellom virksomheter. Enkelte opplever også å ikke motta svar på sine innsynsbegjæringer, noe som kan gjøre det vanskelig å følge opp saker eller få tilgang til informasjon innen rimelig tid. Det pekes også på utfordringer som omhandler manglende eller forsinket publisering av dokumenter.

Et annet forhold som trekkes frem i fritekstfelt og intervjuer er at ikke alle relevante dokumenter og sakspapirer nødvendigvis blir tilgjengelige gjennom eInnsyn. Dette kan skyldes at dokumenter ikke journalføres eller at kommunikasjon foregår i andre kanaler som ikke inngår i den formelle arkiv- og journalføringen, for eksempel meldingsapper eller uformell e-postutveksling. For brukere som benytter eInnsyn til å følge saker eller etterprøve beslutninger i offentlig forvaltning, kan dette bidra til et inntrykk av at dokumentgrunnlaget er ufullstendig. Flere peker på at eInnsyn i praksis bare gir innsyn i deler av dokumentasjonen i en sak, og at viktig informasjon ligger utenfor dette.

Et tema som særlig trekkes frem i intervjuene, er behovet for bedre funksjonalitet for å følge saker over tid og håndtere dokumenter og vedlegg på en mer oversiktlig måte. Flere av de intervjuede aktørene, særlig profesjonelle brukere som journalister og organisasjoner, beskriver at de bruker eInnsyn som et verktøy for å overvåke utviklingen i saker, virksomheter eller bestemte temaer. I denne sammenhengen etterlyses bedre muligheter for å lagre søk, følge saker og få en mer systematisk oversikt over nye dokumenter som publiseres i en sak. Samtidig pekes det på utfordringer knyttet til håndtering av dokumenter og vedlegg, blant annet at det kan være vanskelig å få oversikt over hvilke vedlegg som finnes til en journalpost og hvordan dokumenter henger sammen innenfor samme sak. Funnene tyder på at særlig mer erfarne brukere etterspør funksjonalitet som i større grad støtter systematisk oppfølging av saker og mer effektiv håndtering av dokumenter i løsningen.

Tilbakemeldinger gjelder også hvordan eInnsyn fungerer i praktisk bruk over tid, særlig relatert til mobiltilpasning og oppfølging av egne innsynsbegjæringer. Enkelte brukere opplever at løsningen er mindre oversiktlig ved bruk på mobil, blant annet fordi navigasjon, kalenderfunksjoner og filtrering er vanskelig å bruke på mindre skjermer. Samtidig etterlyser flere bedre funksjonalitet for å følge opp egne innsynskrav. Dette gjelder blant annet bedre oversikt over hvilke dokumenter det er bedt om innsyn i, tydeligere status på om krav er sendt, behandlet eller besvart, samt mulighet for å få tilgang

til dokumentene direkte gjennom løsningen i stedet for via e-post. Samlet sett tyder disse tilbakemeldingene på at brukerne ser et potensial for å utvikle eInnsyn til et mer helhetlig verktøy for å håndtere og følge opp innsynsprosesser over tid.

## 4.2 Publisering og praksis hos innholdsleverandørene

Innholdsleverandørene til eInnsyn er offentlige virksomheter som publiserer postjournaler og dokumenter i løsningen. Gjennom publiseringen gjør de informasjon om saker og dokumenter tilgjengelig for offentligheten, slik at innbyggere, journalister og andre kan finne relevante dokumenter og be om innsyn. Innholdsleverandørene utgjør dermed en sentral del av grunnlaget for om offentlighetsprinsippet fungerer i praksis. Dette kapitlet analyserer innholdsleverandørenes journalføring og publiseringspraksis, og hvordan dette virker hva som blir tilgjengelig for allmennheten, basert på intervjuer med utvalgte virksomheter og en spørreundersøkelse som er sendt ut til alle innholdsleverandører.

Samlet viser funnene at eInnsyns verdi i praksis avhenger av innholdsleverandørenes egne arbeidsprosesser og prioriteringer. Forskjeller i organisering, kompetanse, tekniske integrasjoner og publiseringsrutiner fører til betydelig variasjon i hvilken informasjon som gjøres tilgjengelig i løsningen. Dette påvirker både hvor oppdatert informasjonen er, hvor lett den er å finne, og i hvilken grad den kan tas i bruk av ulike brukergrupper. eInnsyn legger dermed til rette for økt åpenhet og tilgjengelighet, men realiseringen av denne verdien er i stor grad avhengig av hvordan den enkelte virksomhet praktiserer journalføring og publisering.

### 4.2.1 Innholdsleverandørenes rolle i eInnsyn

Som tidligere nevnt kan virksomhetene som publiserer i eInnsyn deles inn i pliktige og ikke-pliktige leverandører. Tabell 3-1 viser at det er totalt om lag 160 virksomheter som publiserte postjournalen i eInnsyn i 2025. Innholdet og nytteverdien av eInnsyn avhenger disse innholdsleverandørene. Det er de som bestemmer hvilke og hvor raskt journalposter publiseres, og i hvilken grad det publiseres i fulltekst. Virksomhetenes journalføringsrutiner, kvaliteten på metadata og vurderinger knyttet til publisering og skjerming har stor betydning for hvor godt eInnsyn fungerer. På denne måten blir innholdsleverandørene et bindeledd mellom forvaltningens interne dokumentbehandling og offentlighetens tilgang til informasjon.

De fleste innholdsleverandørene har eInnsyn integrert med eget sak- og arkivsystem. Journalopplysninger som ferdigstilles i sak- og arkivsystemet overføres til eInnsyn, slik at publiseringen blir en del av rutinene for journalføring og dokumentforvaltning. Dette innebærer at kvaliteten på journalføringen, blant annet hvordan dokumenter registreres, titler formuleres og opplysninger skjermes, påvirker hvordan informasjonen fremstår i eInnsyn. Samtidig er publiseringen i eInnsyn tett også relatert til håndteringen av innsynskrav. Journalopplysningene gjør det mulig å identifisere dokumenter i løsningen, mens selve innsynsbejæringen behandles av virksomheten gjennom interne systemer og arbeidsprosesser.

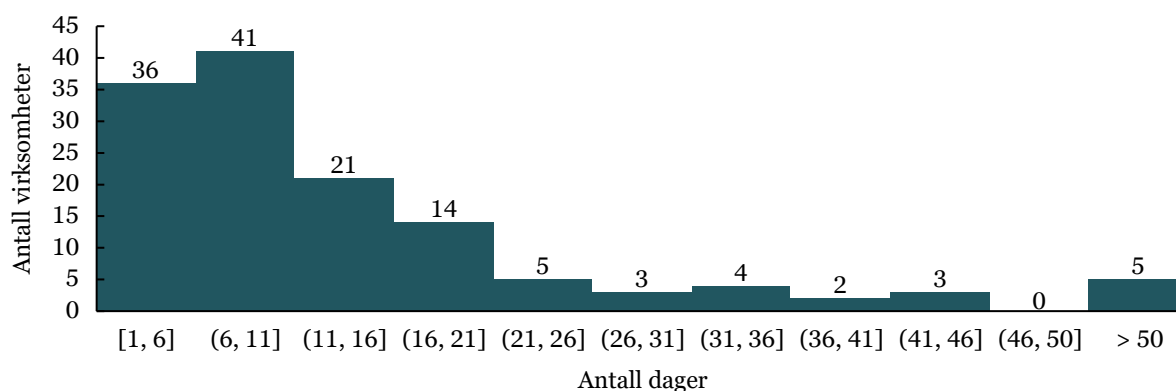
### 4.2.2 Omfang og variasjon i bruken av eInnsyn

Omfanget av publisering i eInnsyn varierer betydelig mellom virksomheter. Som vist i kapittel 3 er det store forskjeller i hvor mange journalposter virksomhetene publiserer. Variasjonen skyldes hvor mange dokumenter som produseres, som påvirkes av virksomhetenes størrelse, oppgaver og saksportefølje.

Videre varierer det hvor raskt journalopplysninger publiseres etter at dokumenter er registrert. Publiseringstiden påvirkes av interne rutiner for kvalitetssikring, vurderinger knyttet til skjerming av opplysninger og hvordan publiseringsprosessen er organisert i virksomhetene. Dette har betydning for

hvor oppdatert informasjonen i eInnsyn er, og dermed i hvilken grad man oppnår kravet om løpende journalføring. Variasjonen i publiseringstid er illustrert i Figur 4-10.

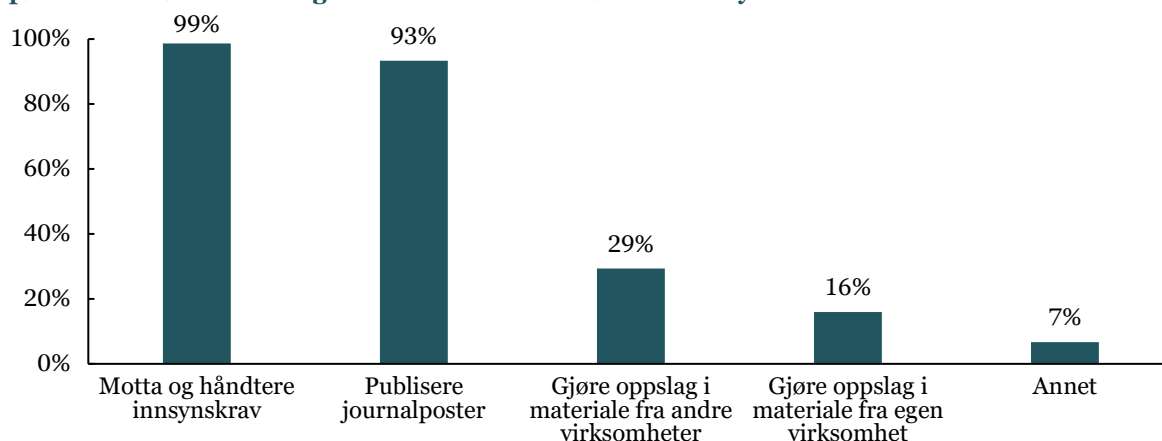
**Figur 4-10 Gjennomsnittlig publiseringstid for statlige virksomheter. N = 130. Kilde: Digdir**



Spørreundersøkelsen som ble sendt til innholdsleverandørene viser at eInnsyn i hovedsak brukes til publisering av journalposter og håndtering av innsynskrav. Nær samtlige virksomheter oppgir at de bruker løsningen til å motta og behandle innsynskrav, og et stort flertall bruker den til å publisere journalposter. Langt færre virksomheter bruker eInnsyn til å gjøre oppslag i publisert materiale. Om lag 15 prosent oppgir at de bruker løsningen til oppslag i materiale fra egen virksomhet, mens 29 prosent bruker den til å søke i materiale fra andre. Samtidig oppgir over 90 prosent av innholdsleverandørene at de i enkelte tilfeller mottar innsynskrav også gjennom andre kanaler enn eInnsyn. Et klart flertall mottar dermed hoveddelene av innsynskravene i eInnsyn, mens en langt lavere andel (3 prosent) oppgir at de hovedsakelig mottar innsynskrav gjennom andre kanaler. Kravene behandles deretter i virksomhetenes egne sak- og arkivsystemer eller andre verktøy for saksbehandling.

Fritekstsvarene gir noen nyanser på bruken av eInnsyn. Enkelte virksomheter oppgir at de også bruker eInnsyn til nærliggende formål, som publisering av politisk møtekalender eller fulltekstpublisering av enkelte dokumenttyper. Dette nevnes imidlertid av få respondenter og endrer ikke hovedbildet av at eInnsyn først og fremst brukes til å publisere journalposter og motta innsynskrav. Resultatene fra spørsmålet om hva virksomhetene bruker eInnsyn til er illustrert i Figur 4-11.

**Figur 4-11 Hva bruker din virksomhet eInnsyn til? Flere svar mulig. N = 75. Kilde: Spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn<sup>34</sup>**

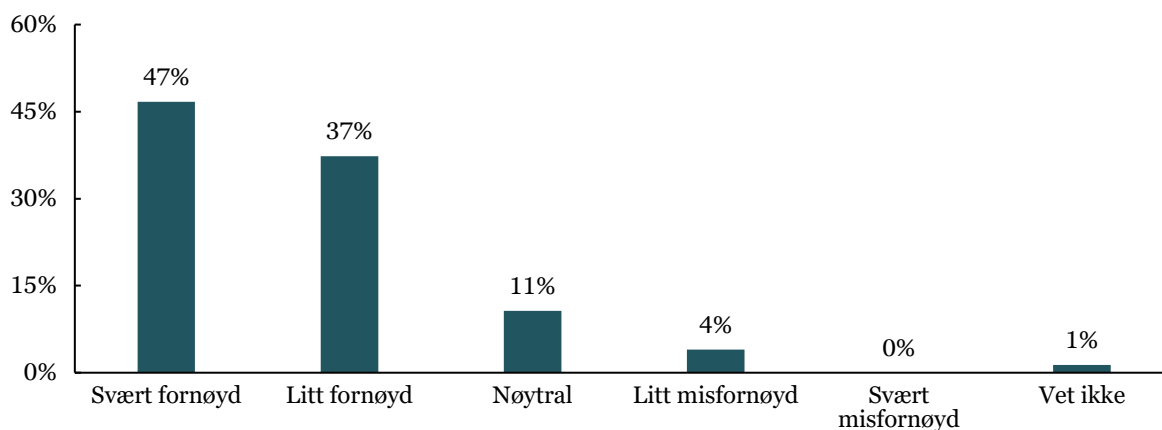


Bruken av eInnsyn påvirkes av virksomhetenes organisatoriske og tekniske modenhet. Intervjuene tyder på at kompetanse og kapasitet i arkivmiljøene, samt graden av integrasjon mellom eInnsyn og virksomhetenes sak- og arkivsystemer, påvirker publiseringspraksis. Spørreundersøkelsen viser at publisering til eInnsyn i mange virksomheter skjer gjennom automatiserte eller delvis automatiserte løsninger. Om lag 43 prosent oppgir at publiseringen skjer helautomatisk via integrasjon med sak- og arkivsystemet, mens noe færre oppgir at prosessen er delvis automatisert. Samtidig sier rundt én av fem at publiseringen i hovedsak skjer manuelt.<sup>35</sup> Dette tyder på at det fortsatt er betydelige forskjeller i hvor langt virksomhetene har kommet i å automatisere publiseringsprosessene til eInnsyn.

#### 4.2.3 Opplevd nytte og virkninger av eInnsyn

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste innholdsleverandørene er fornøyd med eInnsyn som publiseringsløsning. Nesten halvparten av respondentene er «svært fornøyd», mens litt over en tredjedel sier at de er «litt fornøyd». Det er altså et stort flertall som har et positivt inntrykk av løsningen. Det tyder på at eInnsyn i hovedsak oppleves som en nyttig løsning, som vist i Figur 4-12.

**Figur 4-12 Samlet sett, hvor fornøyd er du med eInnsyn? N = 75. Kilde: Spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn**



Brukerne uttrykker at eInnsyn bidrar til økt åpenhet og tilgjengelighet til offentlig informasjon. Et klart flertall av innholdsleverandørene mener også eInnsyn bidrar til å oppfylle innsynsretten for

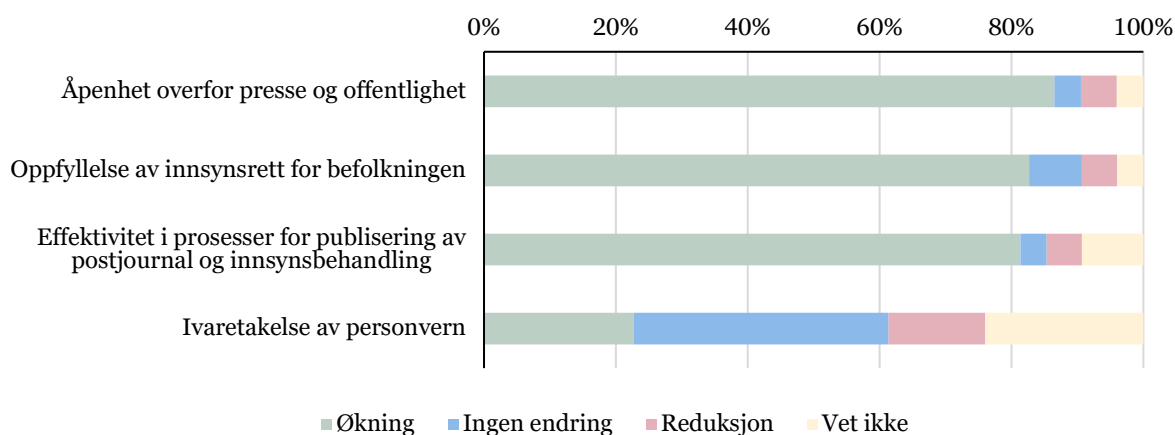
<sup>34</sup> De som ikke har svart at de bruker eInnsyn til å «Publisere journalposter» er i hovedsak ikke-pliktige kommuner og universiteter.

<sup>35</sup> Se også Figur 6-7 for sammenligning med aktører som bruker andre løsninger enn eInnsyn.

befolkningen. Tilsvarende vurderer et stort flertall at løsningen legger til rette for åpenhet overfor presse og offentlighet. Samlet peker dette mot at løsningen i betydelig grad oppleves å støtte oppunder forvaltningens arbeid med offentlighet og innsyn. Vurderingene tyder på at eInnsyn bidrar til økt tilgjengelighet og oversikt over offentlig informasjon, og dermed senker terskelen for innsyn.

Spørreundersøkelsen tyder også på at eInnsyn bidrar til mer effektive arbeidsprosesser i håndteringen av innsyn. Ved at postjournaler publiseres samlet og gjøres søkbare på én felles plattform på tvers av virksomheter, blir det enklere for brukere å identifisere relevante dokumenter uten å måtte oppsøke flere ulike løsninger eller kontakte virksomhetene direkte. Dette skiller seg fra situasjoner der informasjon publiseres på enkeltvirksomheters nettsider, hvor brukerne i større grad må kjenne til hvor de skal lete. Samlingen i én løsning kan dermed redusere behovet for manuell veiledning og bidra til en mer strukturert håndtering av innsynsbegjæringer. Resultatene er illustrert i Figur 4-13.

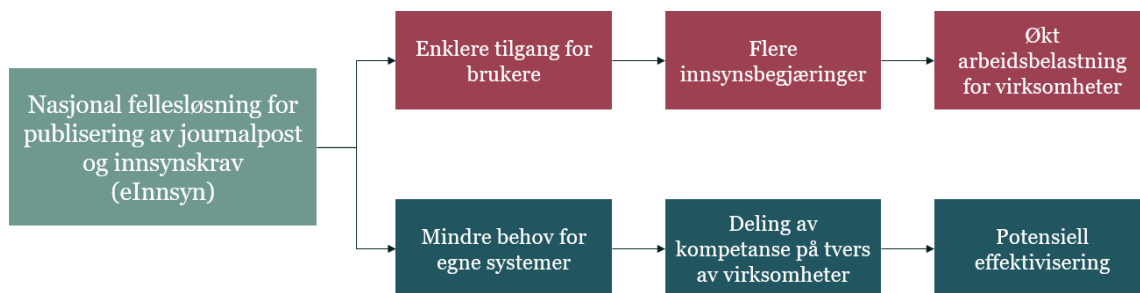
**Figur 4-13 I hvilken grad opplever du at eInnsyn bidrar til ...?<sup>36</sup> N = 73. Kilde: Spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn**



En sentral nyttegevinst ved eInnsyn er at løsningen samler informasjon fra mange virksomheter i én felles inngang, noe som reduserer fragmenteringen i offentlig publisering og gjør det enklere for brukere å orientere seg på tvers av forvaltningen. Innholdsleverandørene peker på at når man publiserer journalopplysninger gjennom en felles løsning, etableres det et enhetlig rammeverk for hvordan informasjon om saker og dokumenter presenteres for offentligheten. Dette gjør det enklere for brukere å orientere seg på tvers av virksomheter, sammenlignet med en situasjon der hver virksomhet benytter egne publiseringsløsninger. Samtidig peker enkelte av de intervjuede aktørene på at en fellesløsning synliggjør forskjeller mellom virksomheter, for eksempel når det gjelder publiseringstidspunkt eller bruk av unntakshjemler. På denne måten kan eInnsyn bidra til økt bevissthet om egen praksis og legge til rette for læring og erfaringsutveksling mellom virksomheter. De ulike effektiviseringsgevinstene og konsekvensene av eInnsyn er illustrert i Figur 4-14.

<sup>36</sup> Sammenlignet med en situasjon uten en felles offentlig publiseringsløsning (som eInnsyn)

**Figur 4-14 Ulike effektiviseringseffekter av eInnsyn. Kilde: Menon Economics**

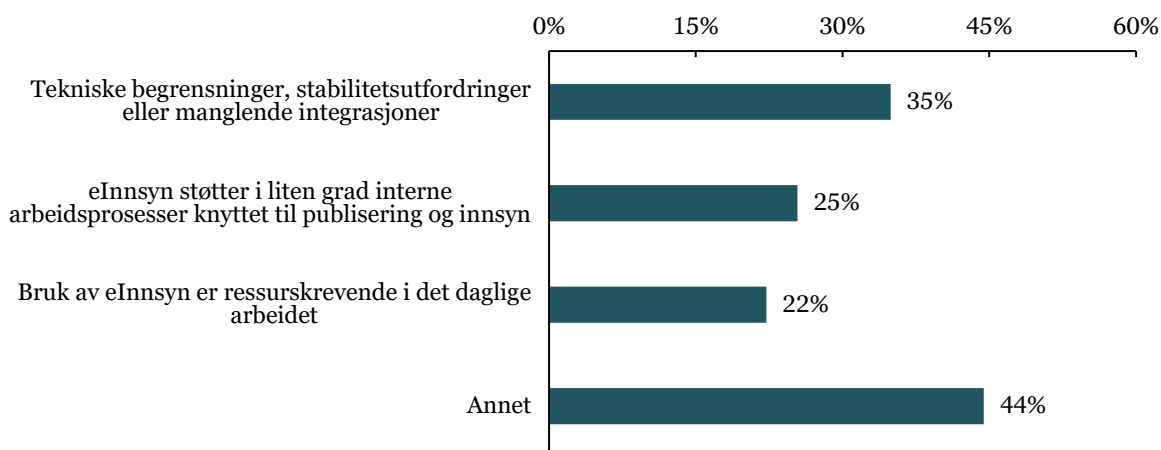


Figuren viser at eInnsyn gir et potensial for effektivisering og økt åpenhet i offentlig sektor. Likevel er gevinstene for virksomhetene sammensatte. Løsningen kan redusere behovet for egne systemer, samtidig som den kan bidra til økt ressursbruk gjennom flere innsynsbegjæringer. Siden løsningen gjør det enklere å identifisere og etterspørre dokumenter, kan antallet innsynsbegjæringer øke. Dette styrker offentlighet og demokratisk kontroll, men innebærer økt belastning på virksomhetene. Erfaringer tyder på at særlig et høyt volum av forespørsler fra enkeltbrukere kan oppleves som ressurskrevende.

#### 4.2.4 Barrierer og utfordringer med eInnsyn

Undersøkelsen blant innholdsleverandørene viser at tekniske forhold og systemstøtte er en barriere for effektiv bruk av eInnsyn. 35 prosent mener løsningen har tekniske begrensninger, stabilitetsutfordringer eller manglende integrasjoner. Videre mener 25 prosent at eInnsyn i liten grad støtter interne arbeidsprosesser innenfor publisering og håndtering av innsyn, mens noe færre opplever at bruken av eInnsyn er ressurskrevende. En relativt stor andel av svarene er under «Annet», noe som tyder på at utfordringene er ulike og sammensatte. Fritekstsvarene peker på utfordringer knyttet tilbegrensede muligheter for statistikk og administrasjon i løsningen. I tillegg nevnes håndtering av innsynskrav og krav til eldre dokumenter. Resultatene fra spørsmål om hva som er de største utfordringene ved eInnsyn er vist i Figur 4-15.

**Figur 4-15 Hva er de største utfordringene med eInnsyn i dag? Mulig å velge inntil to alternativer. N = 63. Kilde: Spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn**



Noen respondenter peker også på at store bestillinger av mange journalposter samtidig kan være krevende å håndtere, spesielt når kravene gjelder dokumenter fra ulike saker eller avdelinger. Dette fremstår i hovedsak som en utfordring som følge av virksomhetenes interne organisering og saksbehandlingsprosesser, snarere enn selve eInnsyn-løsningen. Selv om eInnsyn legger til rette for

effektiv bestilling av innsyn, er det virksomhetene som har ansvar for å behandle og besvare innsynskravene, og hvor ressursbruk og organisering i mange tilfeller avgjør håndteringsevnen.

Innholdsleverandørene peker også på utfordringer knyttet til administrasjon og forvaltning av publisering. Fritekstsvar viser at enkelte opplever publiseringsprosessen som lite fleksibel, særlig når det gjelder oppfølging og korrigerende av publisert informasjon. Det er behov for bedre muligheter til å avpublisere eller endre journalposter når det oppdages feil, samt bedre oversikt over journalpostene som er publisert. Noen etterlyser også mer informative feilmeldinger ved publisering, slik at feil kan identifiseres og rettes raskere. I intervjuene trekkes det frem at disse utfordringene skaper ekstra oppfølgingsarbeid for arkiv- og dokumentasjonsmiljøene, særlig for innholdsleverandørene med store publiseringsvolumer. Innspillene viser at administrasjon og løpende forvaltning av publisering til eInnsyn kan være mer ressurskrevende, og at det er et potensial for å videreutvikle funksjonaliteten som støtter virksomhetenes daglige bruk av løsningen. De ulike faktorene som påvirker tilgjengeligheten av informasjon i eInnsyn er illustrert i Figur 4-16.

**Figur 4-16 Faktorer som påvirker hvilken informasjon som blir tilgjengelig i eInnsyn. Kilde: Menon Economics**



Figuren viser at blant annet variasjon i publiseringspraksis har påvirkning på hvilken informasjon brukerne faktisk får tilgang til gjennom eInnsyn. Selv om journalposter gir en overordnet oversikt, er kvaliteten på journalopplysninger varierende. Lite beskrivende eller teknisk formulerte titler kan gjøre det vanskelig for brukere å forstå hva saken gjelder og vurdere hvilke dokumenter det er relevant å be om innsyn i. Det medfører at informasjonen i praksis kan fremstå som mindre tilgjengelig, selv når den formelt er publisert. Enkelte kan dermed oppleve å sende innsyn i journalposter de egentlig ikke leter etter, siden dokumentene ikke er tydelig markert eller forklart.

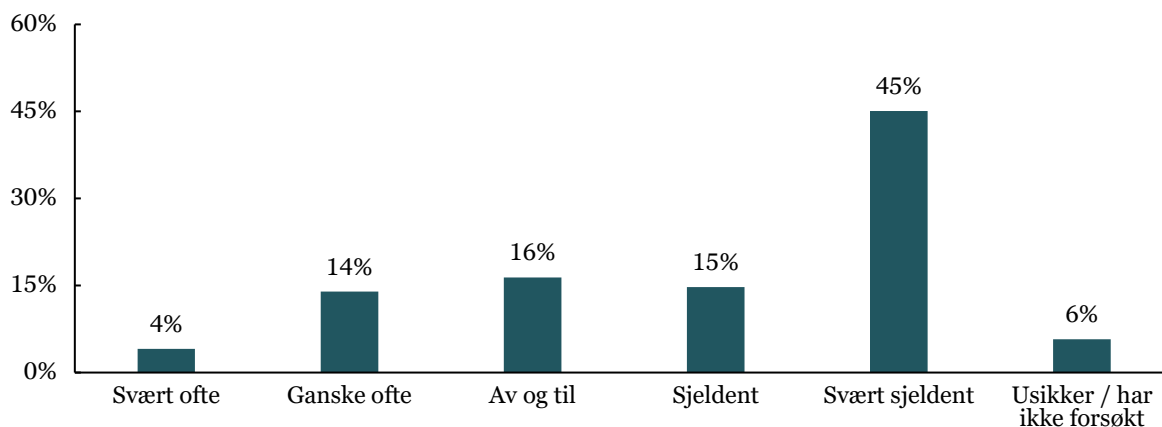
### 4.3 Fulltekstpublisering og hensyn til personvern

Fulltekstpublisering er et relevant tema i vurderingen av hvordan eInnsyn fungerer i praksis. Der publisering av journalpostens metadata gjør det mulig for brukere å identifisere relevante dokumenter, gir publisering i fulltekst direkte tilgang til selve dokumentene uten at brukeren må sende en innsynsbegjæring. Graden av åpenhet avhenger av hvordan fulltekstpublisering praktiseres blant innholdsleverandørene, hvor nyttig fulltekstpublisering er for brukerne, og hvilke erfaringer virksomhetene har med slik publisering.

Flere brukere oppgir i brukerundersøkelsen at en relativt lav andel av dokumentene publiseres i fulltekst i eInnsyn, vist i Figur 4-17 under. Dette betyr at brukerne må sende inn innsynsbegjæring for dokumenter som muligens kunne vært tilgjengelige direkte i løsningen. I intervjuene pekes det særlig på at dette kan gjøre arbeidet mer ressurskrevende for brukere som arbeider systematisk med å følge saker eller undersøke offentlige beslutninger. I fritektsvarene er det flere brukere som etterlyser en større andel fulltekstpublisering, slik at flere dokumenter kan gjøres tilgjengelige direkte uten behov for en separat innsynsprosess.

**Figur 4-17 Hvor ofte finner du dokumentene du leter etter tilgjengelig i fulltekst? N = 119.**

**Kilde: Brukerundersøkelse på einnsyn.no**



Resultatene tyder på at mange brukere sjelden finner dokumentene de leter etter tilgjengelig i fulltekst. Dette samsvarer med tidligere resultater som viser at andelen dokumenter som publiseres i fulltekst er relativt lav, jf. Figur 3-3. Funnene peker dermed i samme retning av at selv om løsningen gir god oversikt over journalopplysninger, er direkte tilgang til selve dokumentene fortsatt begrenset. En viktig forklaring kan være at fulltekstpublisering medfører ekstra arbeid for virksomhetene, blant annet vurdering av offentlighet og eventuell sladding av opplysninger, noe som gjør det mer ressurskrevende å publisere dokumenter i fulltekst.

Et viktig forhold for publiseringspraksisen til innholdsleverandørene er kultur og modenhet knyttet til offentlighet og innsyn. Analysen viser at fulltekstpublisering i mange virksomheter oppleves som mer krevende enn publisering av journalpostens metadata. Dette henger sammen med at publisering av dokumenter i fulltekst forutsetter vurderinger av offentlighet, eventuelle unntakshjemler og behov for sladding av opplysninger. Mange virksomheter sier at slike vurderinger kan være ressurskrevende og krever både tid og kompetanse.

Innspillene til evalueringen tyder på at det er ulike tilnærminger til fulltekstpublisering i virksomhetene. I noen tilfeller vurderes hvert enkelt dokument individuelt, hvor saksbehandler tar stilling til om dokumentet kan publiseres i fulltekst. I andre tilfeller arbeider virksomheten mer systematisk med å identifisere bestemte sakstyper eller dokumentkategorier som egner seg for fulltekstpublisering, slik at vurderingene i større grad kan standardiseres. En slik mer overordnet tilnærming kan bidra til å redusere ressursbruken på enkeltsaksvurderinger, men krever kapasitet til å foreta en systematisk gjennomgang internt i virksomheten.

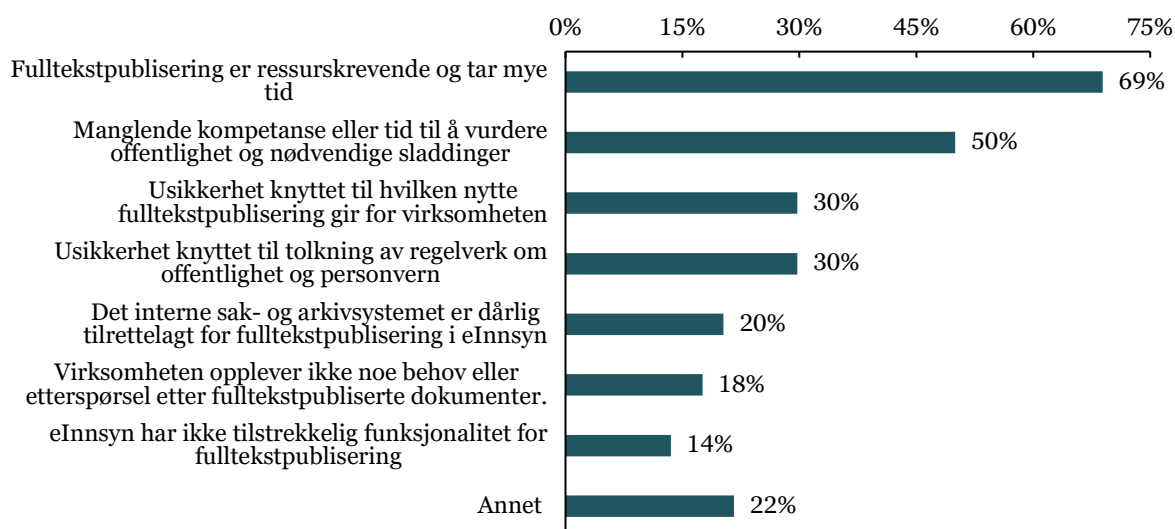
Samtidig peker flere på usikkerhet i tolkningen av regelverket for offentlighet, taushetsplikt og personvern. Denne usikkerheten kan bidra til en mer forsiktig publiseringspraksis, hvor virksomhetene i større grad velger å publisere journalposter uten dokumenter i fulltekst og heller håndtere innsyn gjennom individuelle innsynsbegjæringer. Fritekstsvarene i spørreundersøkelsen gir et liknende bilde. I realiteten er det likevel ikke slik at alle personopplysninger kan unntas fra offentligheten, men noen skal unntas da de er underlagt taushetsplikt. Dette gjør vurderingene krevende for virksomhetene. For innholdsleverandørene er det for eksempel vanlig å sladde direkte identifiserbare personopplysninger for å kunne dele dokumenter som inneholder opplysninger om personlige forhold samtidig som taushetsplikten overholdes.

En særlig utfordring oppstår imidlertid gjennom risikoen for indirekte identifisering. Dersom et dokument ikke inneholder direkte identifiserende opplysninger som navn eller fødselsnummer, men

omhandler personlige forhold, kan fullpublisering av et slik dokument innebære et brudd på taushetsplikten dersom det kan ses i sammenheng med allerede publiserte metadata som avsender, mottaker, sakstype eller dato. Slike metadata kan fungere som en nøkkel som gjør det mulig å identifisere hvem dokumentet gjelder, og dermed indirekte røpe taushetsbelagte opplysninger. Tilsvarende kan også skje uten metadata, men fordi tidligere publiserte dokumenter inneholder nok informasjon til å identifisere hvem de personlige forholdene dreier seg om. Dette kan gjøre rett praktisering av sladding vanskelig. Flere respondenter peker nettopp på ressursbruk til vurdering og sladding, samt usikkerhet rundt personvern og sikkerhet, som grunner til at de publiserer lite i fulltekst. Samtidig oppgir enkelte virksomheter at de fulltekstpubliserer bestemte dokumenttyper, for eksempel møte- og utvalgsdokumenter.

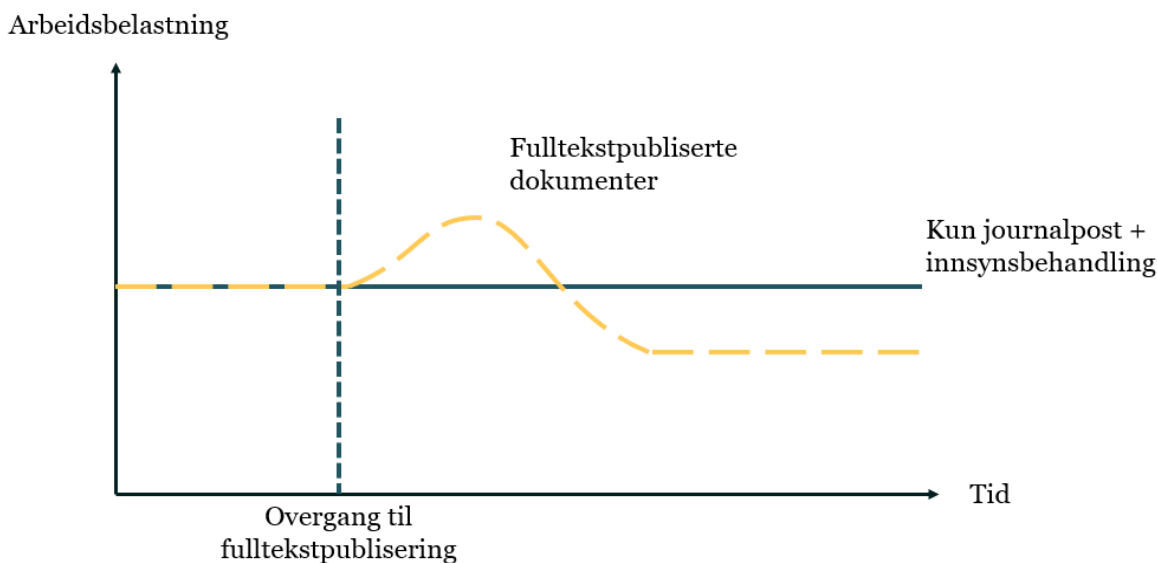
Funnene tyder derfor på at graden av fulltekstpublisering ikke bare påvirkes av tekniske løsninger, men også av organisatoriske forhold som kompetanse, kapasitet og risikovurderinger i virksomhetene. I praksis kan dette innebære at virksomheter med høyere modenhet og mer etablerte rutiner for offentlighetsvurderinger i større grad benytter fulltekstpublisering, mens andre i større grad velger en mer restriktiv tilnærming. Dette er vist i Figur 4-18 under.

**Figur 4-18 Hva er de viktigste barrierene for å publisere i fulltekst? Mulig å velge flere alternativer. N = 74. Kilde: Spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn**



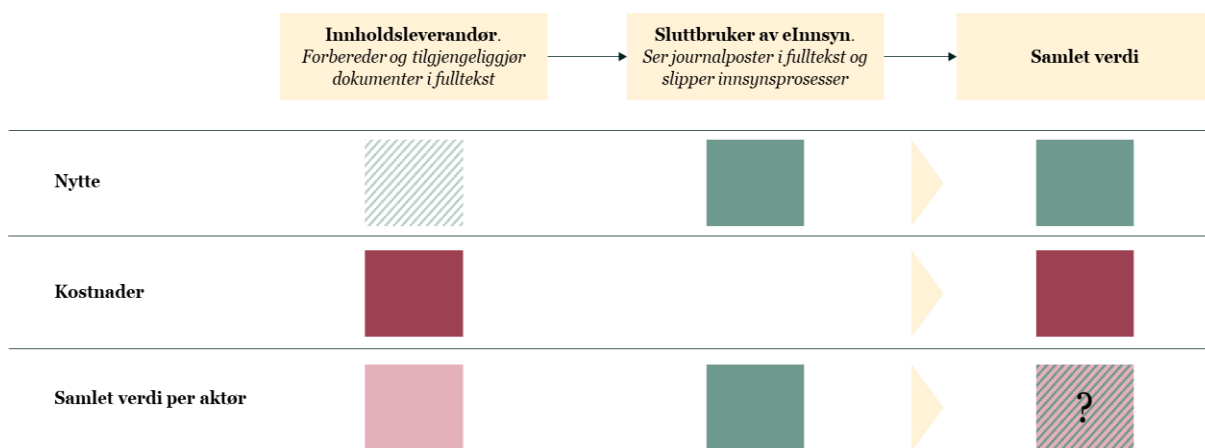
Disse funnene viser at fulltekstpublisering representerer en avveining mellom nytte for brukerne og kostnader for virksomhetene. For brukere og offentligheten gir fulltekstpublisering enklere tilgang til dokumenter, reduserer behovet for innsynsbegjæringer og kan bidra til mer effektiv informasjonsinnhenting og økt åpenhet. Samtidig innebærer publisering i fulltekst økte kostnader og en viss grad av usikkerhet for virksomhetene, blant annet økt ressursbruk, vurderinger av offentlighet og risiko for feilpublisering. Publisering av dokumenter i fulltekst krever vurdering av innhold, sladding av sensitive opplysninger og tilstrekkelig juridisk og faglig kompetanse, og kan derfor være tid- og ressurskrevende. Dette fører til variasjoner i hvor mye som publiseres, og innebærer at virksomhetene må gjøre løpende avveininger mellom åpenhet, personvern og ressursbruk. Gevinstene knyttet til færre innsynskrav er ikke definitive, og kommer på lengre sikt, jf. Figur 4-19.

**Figur 4-19 Arbeidsbelastning for virksomhetene ved overgang til fulltekstpublisering.**  
 Kilde: Menon Economics



Den økte arbeidsbelastningen for virksomhetene skaper en asymmetri mellom hvem som bærer kostnadene og hvem som får gevinstene. For enkelte journalposter vil virksomhetene oppleve at merarbeidet til fulltekstpublisering langt overstiger nytten som følger i form av reduserte innsynskrav. Nytten av fulltekstpublisering tilfaller derfor kun brukerne og offentligheten, mens arbeidet og risikoen må håndteres av den enkelte virksomhet. Slike situasjoner er ikke uvanlige i fellesløsninger i offentlig sektor, hvor samfunnsgevinstene er kollektive mens kostnadene oppstår lokalt. Resultatet kan være at fulltekstpublisering praktiseres mer restriktivt enn det som isolert sett ville vært ønskelig fra et samfunnsperspektiv. Figur 4-20 illustrerer denne fordelingen av kostnader og nytte mellom innholdsleverandører og sluttbrukere av eInnsyn.

**Figur 4-20 Fordeling av kostnader og nyttevirkninger av fulltekstpublisering.**  
 Kilde: Menon Economics



Figuren viser hvordan nytte og kostnader ved fulltekstpublisering fordeler seg mellom aktørene. Innholdsleverandørene pådrar seg kostnader til klargjøring, vurderinger og publisering av dokumenter i fulltekst. Deretter kan de potensielt få igjen nyttevirkninger av fulltekstpubliseringen dersom den fører til færre innsynskrav og følgende mindre saksbehandling. Det gjelder sannsynligvis for noen journalposter, men ikke alle. Det er primært sluttbrukerne av eInnsyn som oppnår de direkte

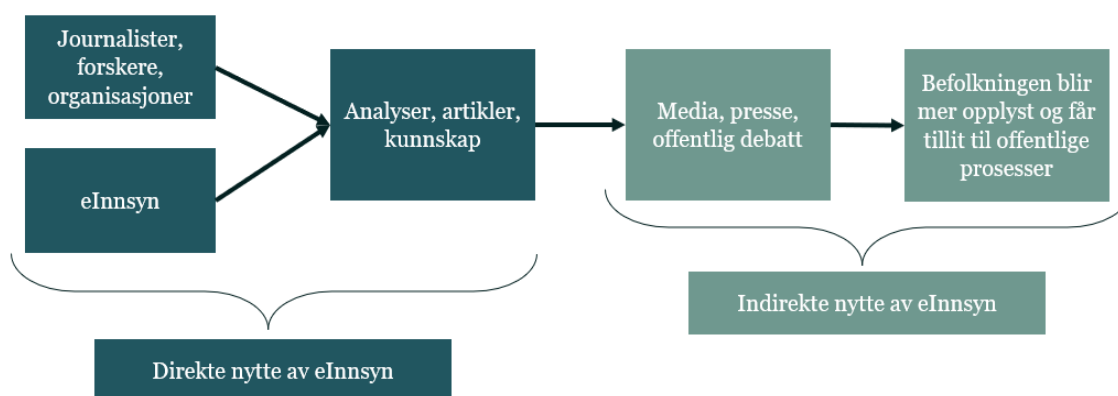
gevinstene gjennom enklere tilgang til informasjon og redusert behov for å sende inn innsynsbegjæringer.

Den skjeve fordelingen av hvor kostnader og nytte oppstår kan forklare noe av grunnen til at det i dag publiseres relativt lite i fulltekst i mange virksomheter. I tillegg oppleves det en asymmetri i risiko og sanksjoner. Dette fordi feilpublisering, særlig av taushetsbelagte personopplysninger og opplysninger som kan røpe personlige forhold, kan få konsekvenser for virksomheten, mens det i liten grad finnes tilsvarende sanksjoner for å unnlate å publisere dokumenter i fulltekst. I dag er ikke innholdsleverandørene pliktige til å fulltekstpublisere dokumenter fra postjournalen, kun en plikt til å gi innsyn når dette etterspørres. Samtidig kan virksomheten straffes for brudd på taushetsplikten, som er vanskeligere å overholde ved fulltekstpublisering satt i system enn ved en vurdering av konkrete innsynsbegjæringer. Dette kan bidra til en mer restriktiv publiseringspraksis. Når kostnader og nytte fordeles på denne måten, kan det oppstå en situasjon der den enkelte virksomhet har begrensede insentiver til å øke graden av fulltekstpublisering, selv om dette kan gi betydelige gevinster for brukere og samfunn. Den samlede samfunnsverdien kan derfor bli lavere enn den potensielt kunne vært dersom kostnader og gevinster i større grad var fordelt mellom aktørene.

I tillegg peker flere på risiko på grunn av automatisert nedlasting og viderebruk av dokumenter som er publisert i fulltekst, for eksempel gjennom såkalt dataskraping. Slike data kan i økende grad benyttes som grunnlag for utvikling og trening av språkmodeller og andre analyseverktøy. Når skraping muliggjør automatisk, storskala innsamling av fulltekst fra mange kilder over tid, kan opplysninger som i utgangspunktet ligger «spredt» og framstår mindre sensitive, aggregeres, indekseres og kobles med andre åpne data. Dette kan forsterke personvernrisikoen dersom opplysninger spres, sammenstilles eller brukes i nye sammenhenger. Dette kan bidra til økt tilbakeholdenhet med fulltekstpublisering, særlig i saker som inneholder personopplysninger.

Nytteverdien av fulltekstpublisering i eInnsyn fremstår samtidig som konsentrert blant et relativt lite antall brukere, men en betydelig del av verdien realiseres indirekte. Særlig pressen bruker dokumenter fra eInnsyn som grunnlag for videre bearbeiding og formidling til offentligheten. I denne sammenhengen er omfanget av fulltekstpublisering avgjørende for hvor mye informasjon som tas i bruk og videreformidles. Dette innebærer at eInnsyns samfunnsverdi avhenger av i hvilken grad dokumenter gjøres tilgjengelige i fulltekst, og ikke bare som korte journaloppføringer. Som illustrert i Figur 4-21 realiseres mye av nytteverdien av eInnsyn indirekte gjennom aktører som formidler informasjon videre til offentligheten.

**Figur 4-21 Fordeling av nytteverdi mellom brukergrupper. Kilde: Menon Economics**



Analysen i kapittel 4 viser at eInnsyns verdi i praksis påvirkes av virksomhetenes publiseringspraksis, graden av fulltekstpublisering og vurderinger knyttet til personvern og ressursbruk. For statlige innholdsleverandører er dette forhold som påvirker hvordan løsningen fungerer i praksis. For kommunal sektor kommer et tilleggsmoment: eInnsyn vurderes opp mot eksisterende løsninger som mange allerede opplever som godt integrerte og velfungerende. I kapittel 5 analyserer vi derfor kommunal sektor særskilt.

## 5 Kommunal sektors praksis for innsyn

**Kommunal sektor spiller en sentral rolle i oppfyllelsen av innsynsretten, blant annet gjennom omfattende journalføring og håndtering av innsynskrav. Samtidig er eInnsyn som løsning for publisering av postjournal frivillig for kommuner og fylkeskommuner, og utbredelsen er i dag begrenset. Mange kommunale aktører har allerede etablerte løsninger for publisering og innsyn, som er tett integrert med eksisterende systemer og arbeidsprosesser, og som oppleves å fungere godt. Dette bidrar til at behovet for å ta i bruk eInnsyn vurderes som begrenset. Samtidig peker analysen på at kostnader, usikkerhet om gevinster og behov for tilpasninger svekker insentivene for å ta løsningen i bruk, selv om mange aktører ser at en felles nasjonal løsning kan gi gevinster for brukerne.**

Kapittel 4 viste at eInnsyns nytteverdi påvirkes av virksomhetenes publiseringspraksis, særlig graden av fulltekstpublisering, kvaliteten på metadata og vurderinger knyttet til offentlighet og personvern. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan disse forholdene slår ut i kommunal sektor, der bruk av eInnsyn er frivillig og eksisterende løsninger allerede er godt etablert.

I dette kapitlet analyseres kommunal sektors bruk av og vurderinger av eInnsyn. Først gjennomgås tidligere vurderinger av kommunal deltakelse i løsningen. Deretter beskrives dagens løsninger for publisering av postjournaler og aktørenes tilfredshet med disse. Videre analyseres barrierer for økt deltakelse og hvilke forutsetninger som må være til stede for at eInnsyn skal fremstå som et relevant alternativ. Avslutningsvis drøftes kommunal sektors vurdering av en felles nasjonal innsynsløsning.

### 5.1 Tidligere vurderinger av kommunal sektors deltakelse i eInnsyn

Kommunal sektor, som her brukes som en samlebetegnelse for kommuner og fylkeskommuner, utgjør en stor del av offentlig forvaltning og spiller en sentral rolle i oppfyllelsen av innsynsretten. Kommuner og fylkeskommuner står for en betydelig del av journalføringen i offentlig sektor og mottar også et stort antall innsynskrav. Samtidig er kommunale aktører ikke pålagt å publisere sine postjournaler gjennom eInnsyn. De kan selv velge hvordan publisering av postjournaler og håndtering av innsynskrav organiseres. I praksis benyttes derfor flere ulike løsninger levert av kommersielle aktører i markedet, ofte innsynsmoduler for sak- og arkivsystemer som publiseres via virksomhetenes egne nettsider.

Økt kommunal deltakelse i eInnsyn har vært vurdert ved flere anledninger. Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) har blant annet løftet problemstillingen i KommIT-rådet<sup>37</sup>. I sektorens tidligere vurderinger trekkes det frem at eInnsyn vurderes som en nyttig løsning som kan gi betydelige gevinster for brukere.<sup>38</sup> Samtidig uttrykkes det bekymring for at en økonomisk presset kommunal sektor vil måtte bære kostnadene ved en overgang til eInnsyn, mens nytten i vesentlig grad tilfaller andre aktører, som presse og allmennheten.

Det stilles også spørsmål ved om eInnsyn i tilstrekkelig grad dekker kommunal sektors behov, og hvorfor det er nødvendig med et systembytte når mange allerede benytter løsninger som fungerer godt og oppfyller lovpålagte krav.<sup>39</sup> Flere peker på at en overgang til eInnsyn vil kunne innebære behov for nye systemintegrasjoner, endringer i arbeidsprosesser og tilhørende opplæring.

---

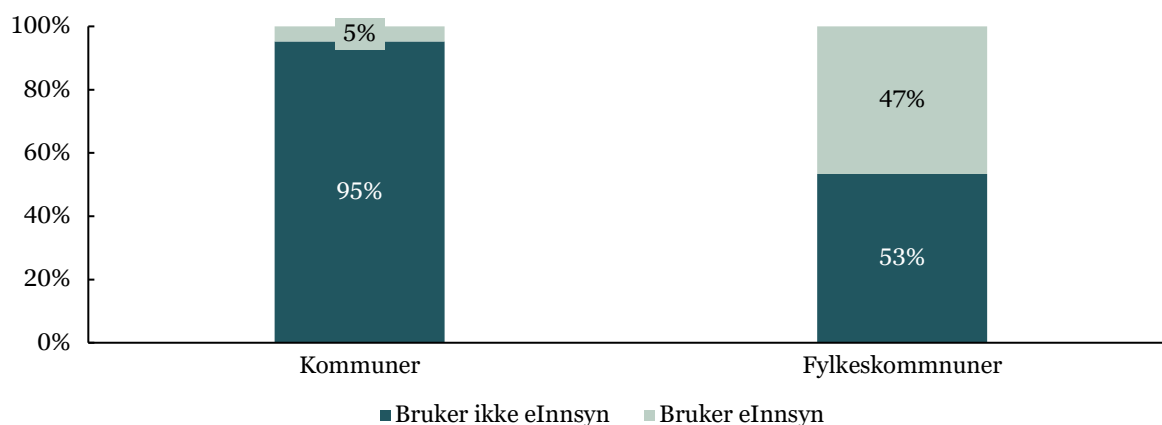
<sup>37</sup> KommIT-rådet er et rådgivende organ i KS som skal bidra til utvikling av felles løsninger og ivareta kommunesektorens interesser. Mer informasjon tilgjengelig [her](#)

<sup>38</sup> KS KommIT-rådet (2024). eInnsyn og utbredelse i kommunal sektor, 01.03.2024. Tilgjengelig [her](#)

<sup>39</sup> KS KommIT-rådet (2024). Protokoll KommIT-rådet 01.03.2024. Tilgjengelig [her](#)

Dagens finansieringsmodell trekkes frem som en viktig kilde til usikkerhet og en barriere for økt deltakelse. Digdir's rammebevilgning til drift og videreutvikling av eInnsyn dekker i dag kun statlige aktører. Kommunale aktører må derfor i utgangspunktet betale for å bruke løsningen. Selv om kommunale aktører frem til 2025 i praksis ikke har blitt fakturert, ligger forventninger om fremtidig egenbetaling til grunn for vurderingene. Dette bidrar til at eInnsyn vurderes opp mot eksisterende løsninger i kommunale aktørers systemlandskap, hvor kostnader og nytte veies opp mot hverandre. Dagens utbredelse av eInnsyn i kommunal sektor er i stor grad et resultat av enkeltaktørers vurderinger av hvor godt eksisterende løsninger fungerer, og hvilke kostnader og gevinster som forventes ved en eventuell overgang. Dette har resultert i en begrenset utbredelse blant kommunene, mens utbredelsen er noe høyere blant fylkeskommunene, vist i Figur 5-1.

**Figur 5-1 Utbredelse av eInnsyn i kommunal sektor. Tall fra 2025. Kilde: Digdir**



KS og Digdir har tidligere samarbeidet om tiltak som kan bidra til økt kommunal deltakelse i eInnsyn.<sup>40</sup> Formålet har vært å realisere gevinster for brukerne, blant annet gjennom enklere tilgang til offentlig informasjon på tvers av forvaltningsnivåer. Identifiserte tiltak inkluderer blant annet utvikling av en finansieringsmodell som gir kommunale aktører insentiver til å ta i bruk løsningen. Per april 2026 er det imidlertid ikke etablert en slik modell, og arbeidet med å avklare finansiering og insentiver fremstår fortsatt uavklart.

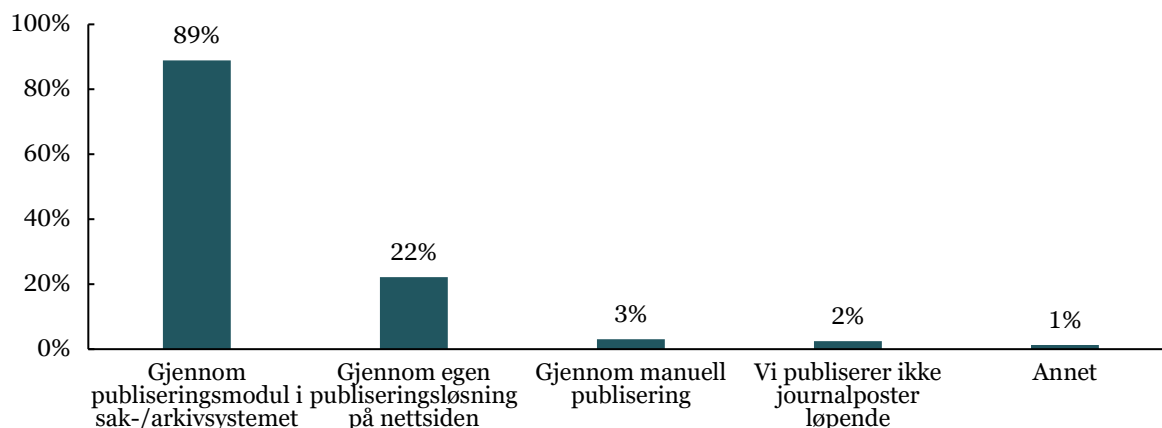
## 5.2 Dagens løsninger for publisering av postjournaler i kommunal sektor

Både intervjuer og spørreundersøkelsen tyder på at aktører i kommunal sektor allerede har etablerte løsninger og arbeidsprosesser for publisering av journalposter. Flertallet benytter publiseringsløsninger som er integrert med sak- og arkivsystemene, eller egne innsynsløsninger tilpasset lokale behov og eksisterende systemlandskap. En mindre andel oppgir at publisering skjer via egne løsninger på virksomhetens nettsider, mens manuell publisering forekommer i begrenset grad.

Som vist i Figur 5-2 skjer publisering i hovedsak gjennom publiseringsmoduler i sak- og arkivsystemene. Nesten ni av ti respondenter oppgir at de publiserer journalposter gjennom slike integrerte løsninger, mens alternative løsninger benyttes i langt mindre grad.

<sup>40</sup> Internt notat utviklet av Digdir i samarbeid med KS. eInnsyn – et virkemiddel for et felles offentlig innsyn på tvers av virksomheter.

**Figur 5-2 Hvordan gjennomfører dere publisering av journalposter i dag? Mulig å velge inntil to alternativer. N = 162. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Dette peker på at publisering av journalposter er tett koblet til virksomhetenes eksisterende systemer og arbeidsprosesser. Publisering fremstår dermed ikke som en egen oppgave, men som en integrert del av den løpende saksbehandlingen.

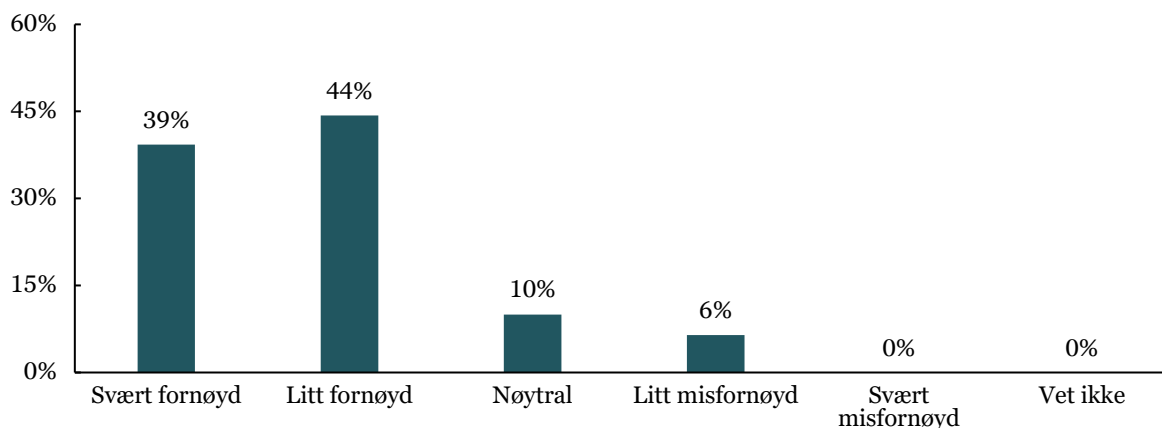
Implikasjonen er at dagens løsninger i stor grad er tilpasset hvordan virksomhetene arbeider, både teknisk og organisatorisk. Når publisering er innebygd i eksisterende systemer, reduseres behovet for separate verktøy og manuelle prosesser, samtidig som terskelen for å endre løsning øker.

Sett under ett tyder funnene på at kommunal sektor allerede har løsninger som er tett integrert i egen virksomhet og oppleves som velfungerende i praksis. Dette betyr at eInnsyn i liten grad fremstår som en løsning på et udekket behov, men snarere som et alternativ til løsninger som allerede fungerer godt. Dette bidrar til å forklare hvorfor nytten av å ta i bruk eInnsyn vurderes som begrenset.

### 5.3 Kommunal sektors tilfredshet med dagens løsninger

Resultatene viser at et klart flertall av aktørene i kommunal sektor er fornøyde med løsningene de benytter i dag. Som vist i Figur 5-3 oppgir 83 prosent at de er svært eller litt fornøyde med dagens løsning for publisering av journalposter og håndtering av innsynskrav. Dette indikerer at dagens løsninger i all hovedsak oppleves å fungere etter hensikten.

**Figur 5-3 Samlet sett, hvor fornøyd er dere med dagens løsning(er) for publisering av postjournal og håndtering av innsynskrav? N = 140. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**

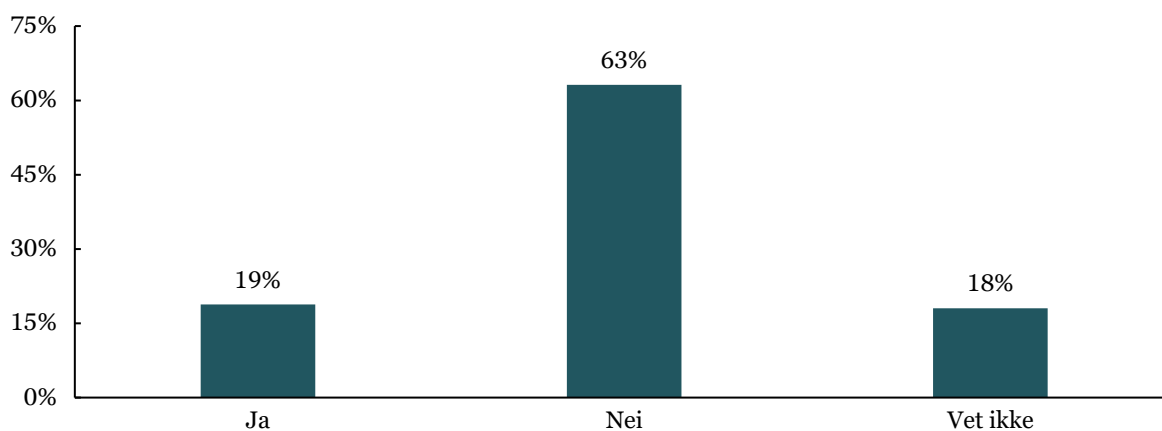


Intervjuene gir en forklaring på den høye tilfredsheten. Flere aktører peker på at løsningene er tett integrert med sak- og arkivsystemene, og at publisering av journalposter inngår som en del av etablerte arbeidsprosesser. Dette innebærer at publisering skjer som en naturlig forlengelse av eksisterende oppgaver, snarere enn som en separat aktivitet. Samtidig fremheves fleksibilitet og muligheten til å tilpasse løsningene til lokale behov.

Dette gjenspeiles også i hvordan løsningene vurderes med hensyn til effektivitet. Et flertall opplever dagens løsninger som effektive, noe som tyder på at kommunal sektor i stor grad har utviklet løsninger som er godt tilpasset egne behov og organisering. Totalt sett peker dette på at dagens løsninger ikke bare fungerer, men er optimalisert for den enkelte virksomhets arbeidsprosesser.

Samtidig viser resultatene at kjennskapen til eInnsyn varierer mellom aktørene. Dette indikerer at manglende kunnskap kan bidra til å forklare hvorfor løsningen ikke tas i bruk av flere. Likevel gir ikke dette et tilstrekkelig bilde. Selv blant aktører med kjennskap til eInnsyn, er det få som har vurdert å ta løsningen i bruk. Som vist i Figur 5-4 oppgir 63 prosent at de ikke har vurdert løsningen, mens kun 19 prosent oppgir at de har gjort det.

**Figur 5-4 Har dere vurdert å ta i bruk eInnsyn som publiserings- og innsynsløsning? N = 133. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



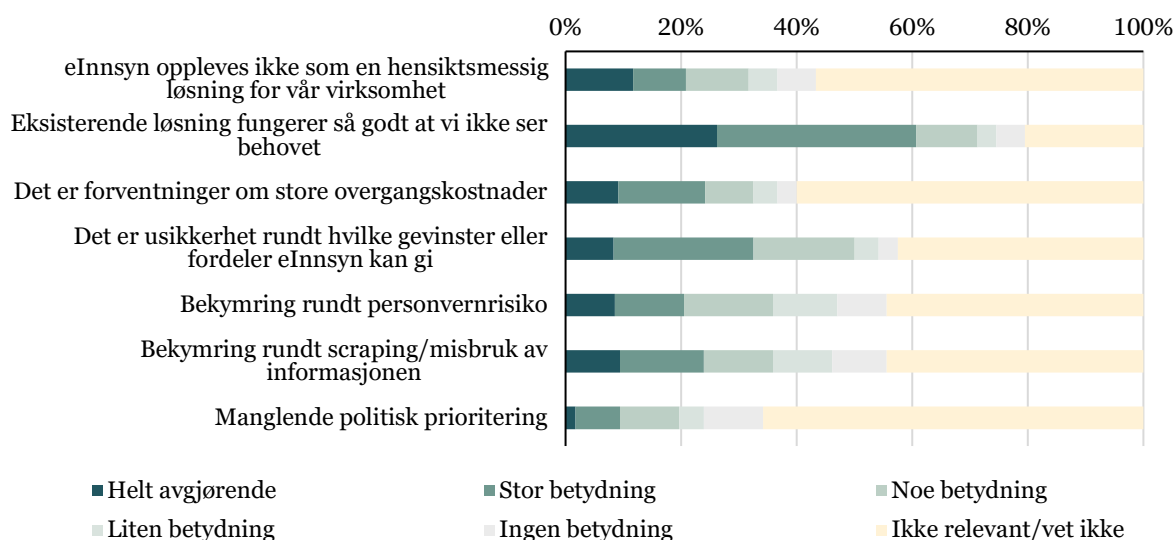
Dette tyder på at lav kjennskap alene ikke er hovedforklaringen på den begrensede utbredelsen av eInnsyn. Funnene peker heller på at kommunal sektor i liten grad opplever et behov for å endre dagens praksis. Når eksisterende løsninger allerede oppleves som velfungerende, effektive og tilpasset egne arbeidsprosesser, reduseres gevinsten ved å ta i bruk en alternativ løsning.

Samlet sett indikerer dette at eInnsyn ikke primært konkurrerer med manglende løsninger i kommunal sektor, men med løsninger som allerede oppleves som tilstrekkelige. Den høye tilfredsheten med dagens løsninger bidrar dermed til svake insentiver for å vurdere eInnsyn som et relevant alternativ.

## 5.4 Barrierer for økt kommunal deltakelse i eInnsyn

Selv om eInnsyn er etablert som en nasjonal løsning for publisering av journalopplysninger og håndtering av innsynsbegjæringer, er deltakelsen fra kommunal sektor fortsatt begrenset. Resultater fra spørreundersøkelsen viser at den viktigste barrieren for økt kommunal deltakelse er at kommunale aktører allerede har løsninger som oppleves å fungere tilfredsstillende. Dette fremgår også som det klart mest tungtveiende faktoren i Figur 5-5, der mange oppgir at eksisterende løsning fungerer så godt at de ikke ser behovet for et alternativ.

**Figur 5-5 Hvor stor betydning har hver av påstandene under for at dere ikke bruker eInnsyn? N = 104-118. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Flere innspill fra de kommunale aktørene understøtter dette bildet. Mange peker på at publiseringsløsningen de bruker i dag er tett integrert i sak- og arkivsystemet, og dermed en del av etablerte arbeidsprosesser. I de åpne svarene beskrives dagens løsning blant annet som «en del av sak- og arkivsystemet» og noe som «fungerer godt», noe som gir både effektivitet og opplevd kontroll. Flere oppgir at de benytter løsninger levert av sine arkivsystemleverandører, og at disse allerede dekker behovene for publisering av journalposter og håndtering av innsynskrav. Samtidig peker flere på at integrasjonen med øvrige systemer gjør det krevende å bytte løsning, og at et systemskifte vil innebære betydelig arbeid.

Enkelte kommunale aktører fremhever også at de nylig har investert i nye publiseringsløsninger, noe som gjør et systembytte lite aktuelt på kort sikt. Dette peker på at kostnader ikke bare handler om fremtidige investeringer, men også om allerede gjennomførte anskaffelser. Flere forventer at et eventuelt skifte til eInnsyn vil innebære behov for nye systemintegrasjoner og endringer i etablerte

arbeidsprosesser, noe som igjen vil medføre opplæring og tilpasning av rutiner. I sum bidrar dette til å øke terskelen for å ta i bruk en ny løsning.

I tillegg fremkommer det enkelte bekymringer til personvern og mulig misbruk av informasjon blant kommunale aktører. Som beskrevet i avsnitt 4.3, gjelder dette spesielt risikoen for automatisert nedlasting og viderebruk av fulltekstpubliserte dokumenter gjennom dataskraping, og usikkerhet rundt hvordan slike data kan benyttes som grunnlag for trening av språkmodeller og andre analyseverktøy. Kommunal sektor er imidlertid på flere måter mer eksponert for denne typen bekymringer enn statlige virksomheter. Kommuner håndterer i større grad saker som direkte berører enkeltinnbyggere, og i et lokalmiljø der folk kjenner hverandre kan personer i sakene være lett identifiserbare selv uten at særlig sensitive opplysninger er publisert. Økt tilgjengelighet på en nasjonal plattform kan derfor oppleves som mer risikofyllt i kommunal kontekst, fordi feilpublisering eller utilsiktet spredning av informasjon kan få mer direkte konsekvenser for enkeltinnbyggere. Selv om personvern ikke fremstår som den mest avgjørende barrieren isolert sett, forsterkes den samlede usikkerheten knyttet til å ta i bruk løsningen.

Enkelte respondenter peker også på begrenset kunnskap om eInnsyn, eller en oppfatning av at løsningen i større grad er utviklet for statlig sektor. I de åpne svarene fremkommer det blant annet at eInnsyn oppfattes som “for statlig virksomhet”, eller at det “ikke er vanlig at kommuner bruker denne løsningen”. Dette tyder på at løsningen i noen tilfeller ikke oppleves som relevant for kommunal sektor, uavhengig av dens faktiske funksjonalitet.

## 5.5 Behov for økt kommunal deltakelse i eInnsyn

Resultater fra undersøkelsen peker på flere forhold som kunne gjort eInnsyn mer aktuell for kommunal sektor. Respondentene uttrykker blant annet behov for dokumenterte effektiviseringsgevinster, eller et pålegg om bruk. Videre fremheves økonomiske og tekniske forhold som sentrale for at kommunale aktører i større grad skal vurdere løsningen som et attraktivt alternativ.

**Figur 5-6 Hva måtte vært på plass for at dere skulle tatt i bruk eInnsyn? Mulig å svare flere alternativ. N = 99. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Som vist i Figur 5-6 er de mest fremtredende faktorene enten tydeligere styring eller endrede insentiver. Over halvparten av respondentene oppgir at dokumenterte effektiviseringsgevinster ville vært viktig, mens rundt halvparten peker på pålegg om bruk eller statlig finansiering av

overgangskostnader og drift. Dette indikerer at mange kommunale aktører ikke nødvendigvis avviser eInnsyn som løsning, men at terskelen for å ta den i bruk er høy uten tydelige gevinster eller eksterne insentiver. Flere peker også på behov for bedre integrasjoner mot eksisterende sak- og arkivsystemer. Dette må ses i sammenheng med at dagens løsninger er tett integrert i eksisterende arbeidsprosesser, og at manglende integrasjon fremstår som en sentral barriere for overgang.

Flere respondenter forteller om behov for bedre informasjon om løsningen og mer opplæring for å forstå hvilke gevinster eInnsyn kan gi i praksis. Enkelte fremhever også behov for funksjonalitet som støtter flere av oppgavene som i dag håndteres gjennom lokale løsninger, for eksempel publisering av politiske møteplaner og saksdokumenter. Andre peker på at vurderinger av nye løsninger ofte skjer i sammenheng med kommunenes øvrige digitaliseringsarbeid, og i noen tilfeller gjennom regionale eller interkommunale digitaliseringsnettverk.

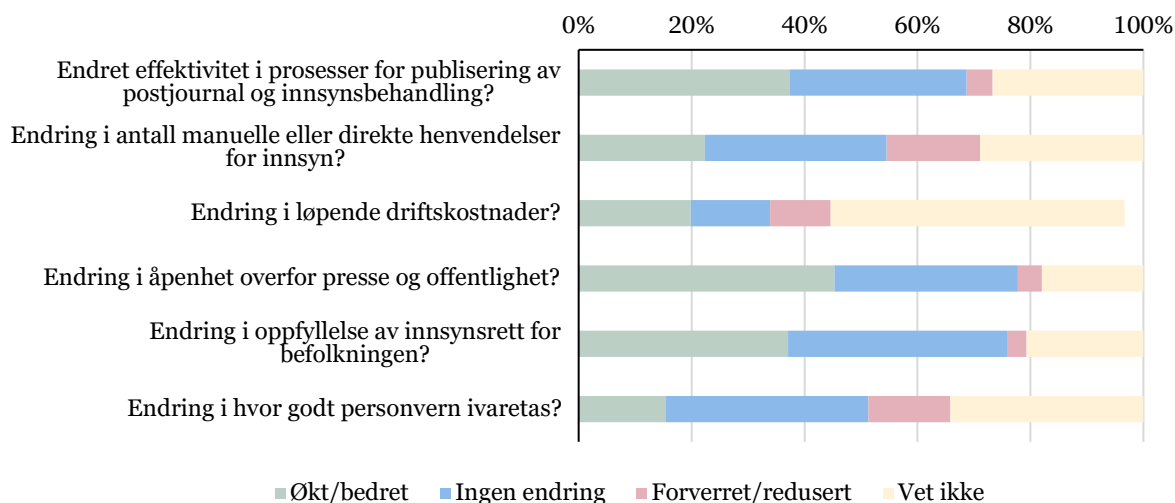
Intervjuene peker i samme retning. Flere aktører fremhever at en eventuell overgang til eInnsyn vil avhenge av hvordan løsningen kan integreres med eksisterende systemer og arbeidsprosesser. Dersom publisering og håndtering av innsyn kan skje sømløst gjennom sak- og arkivsystemet, kan dette redusere behovet for manuell oppfølging og bidra til mer effektive arbeidsprosesser. Samtidig peker enkelte aktører på at tydeligere nasjonale føringer eller krav også kan påvirke vurderingen av eInnsyn.

Siden kommunale aktører i dag ikke er pålagt å bruke løsningen, må eInnsyn i praksis vurderes opp mot andre lokale prioriteringer og investeringer. Samlet sett tyder resultatene på at økt kommunal deltakelse vil avhenge av enten reduserte kostnader og bedre tilpasning til eksisterende systemer, eller tydeligere nasjonale føringer som endrer insentivene for å ta løsningen i bruk.

## 5.6 Kommunal sektors vurdering av en felles innsynsløsning for hele offentlig sektor

Selv om mange kommunale aktører ikke bruker eInnsyn i dag, er mange enige i at én felles nasjonal løsning for publisering av journalposter og håndtering av innsynskrav kan gi flere positive virkninger, særlig for brukerne. Resultatene viser at mange forventer at en slik løsning kan bidra til økt åpenhet og bedre tilgang til offentlig informasjon. En betydelig andel av respondentene mener at en felles løsning vil kunne styrke åpenheten overfor presse og offentlighet, samt bidra til bedre oppfyllelse av innsynsretten for befolkningen.

**Figur 5-7 Hvordan tror dere én felles nasjonal løsning for publisering av offentlige journaler (som eInnsyn) kan bidra til .... N = 116-131 Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Som vist i Figur 5-7 er forventningene til positive effekter størst når det gjelder åpenhet og tilgang til informasjon, mens vurderingene er mer delte når det gjelder virkninger for egen ressursbruk og arbeidsprosesser. Mange forventer i liten grad endringer i driftskostnader, og en betydelig andel er usikre på hvordan en nasjonal løsning vil påvirke arbeidsbelastning og effektivitet i egen virksomhet.

Dette understøttes av innspill fra intervjuene. Flere aktører peker på at økt synlighet av journalposter på en nasjonal plattform kan føre til flere innsynsbegjæringer fra eksterne aktører. For kommuner med begrensede ressurser kan dette innebære økt arbeidsbelastning. Samtidig fremhever enkelte at dagens lokale løsninger oppleves som mer tilgjengelige for egne innbyggere, blant annet fordi postjournalen publiseres direkte på kommunens nettsider. En nasjonal løsning kan i større grad oppleves som tilpasset profesjonelle brukere, som journalister og organisasjoner, enn lokale brukere.

Til sammen tyder funnene på at kommunal sektor i større grad forventer positive virkninger for åpenhet og tilgang til informasjon enn for egen ressursbruk og kostnader. Dette innebærer at nytten av en felles nasjonal løsning i hovedsak oppfattes å tilfalle brukerne, mens konsekvensene for kommunene selv fremstår som mer usikre eller potensielt negative. Dette bidrar til å forklare hvorfor deltakelsen i eInnsyn fortsatt er begrenset i kommunal sektor, selv om mange samtidig ser klare prinsipielle og samfunnsmessige fordeler ved en felles løsning.

# 6 Virkninger av oppskalering til kommunal sektor

**En oppskalering av eInnsyn til hele kommunal sektor vil medføre betydelige kostnader til innføring, tilpasning og drift, både for Digdir og for kommunale aktører. Analysen viser at nyttevirkningene i hovedsak er knyttet til bedre tilgang til informasjon og enkelte tidsbesparelser for brukere med behov for innsyn på tvers av virksomheter. Nyttevirkningene vurderes samlet som moderate, mens kostnadene fremstår som betydelige og mer direkte. Analysen tilsier derfor at en full utrulling av eInnsyn til hele kommunal sektor ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom.**

I dette kapitlet analyseres hvilke virkninger en oppskalering av kommunal deltakelse i eInnsyn vil medføre. Først beskrives scenarioet og de sentrale forutsetningene som ligger til grunn for analysen. Deretter presenteres et virkningskart som viser hvordan tiltaket påvirker ulike aktørgrupper og hvordan virkningene oppstår. Videre gjennomgås kostnadsvirkninger og nyttevirkinger, for prinsipielle spørsmål og fordelingsvirkninger drøftes. Avslutningsvis gis en overordnet vurdering av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

## 6.1 Scenario og forutsetninger

Som en del av evalueringen skal det vurderes hvilke virkninger en oppskalering av kommunal deltakelse i eInnsyn ville fått. Flere kommunale aktører ville medført behov for utvidelse av dagens løsning. Videre finnes det potensielle positive effekter, spesielt for enkelte brukergrupper, av å samle postjournaler fra enda flere offentlige aktører i en og samme løsning. Dette kapitlet tar for seg hvilke kostnads- og nyttevirkinger en oppskalering ville medført, og hvordan disse virkningene fordeler seg på de ulike aktørene.

Scenarioet som vurderes omfatter at hele kommunal sektor integreres i eInnsyn, og hele offentlig sektor får dermed én felles nasjonal løsning for innsyn.<sup>41</sup> Det legges til grunn at kommunale aktører viderefører bruk av eksisterende sak- og arkivsystemer, og at eInnsyn overtar funksjonen knyttet til publisering av postjournaler og hovedkanal for forespørsler om innsyn. eInnsyn vil dermed fungere som en felles innsynsløsning på tvers av forvaltningsnivåer, mens de underliggende systemene for saksbehandling og arkivering forblir uendret hos den enkelte aktør. Ettersom 16 kommuner og 7 fylkeskommuner allerede benytter eInnsyn, medfører utvidelsen en økning på 341 kommuner og 8 fylkeskommuner. I vurderingen av virkninger legges det til grunn at hele kommunal sektor integreres i løsningen så raskt som det er praktisk gjennomførbart. Erfaringer tilsier at en slik oppskalering ikke vil skje uten betydelige tiltak, eksempelvis plikt om bruk av løsningen for kommunale aktører. Dette er tydelig basert på den lave andelen kommunale aktører som har gått over på eInnsyn hittil. Evalueringen tar ikke stilling til hvilke virkemidler som er nødvendige for å realisere scenarioet, men legger til grunn en relativt rask innføring. Forutsetningen om en samlet og rask integrering har betydning for både kostnads- og nyttevirkningene som presenteres i dette kapitlet. Boks 6-1 oppsummerer de viktigste forutsetningene som ligger til grunn for virkningsanalysen.

---

<sup>41</sup> Vurderingen avgrenses til kommunal sektor (kommuner og fylkeskommuner). Andre aktører som per i dag ikke er pliktsubjekter for bruk av eInnsyn, herunder helseforetak og enkelte statlige virksomheter, er ikke inkludert i analysen.

### Forutsetninger for virkningsanalysen

- Scenarioet innebærer at alle kommunale aktører (kommuner og fylkeskommuner) går over til å benytte eInnsyn som innsynsløsning
- Kommunale aktører viderefører eksisterende sak- og arkivsystemer som underliggende systemer for saksbehandling
- Oppskaleringen forutsettes gjennomført så raskt som teknisk mulig, over en periode på 5 år
- Totale kostnadsvirkninger vurderes med utgangspunkt i 15 års analyseperiode (2027–2041), 4 prosent kalkulasjonsrente og 20 prosent skattefinansieringskostnad
- Alle nyttevirksomheter vurderes som ikke-prissatte grunnet begrenset datagrunnlag og for høy usikkerhet. Ikke-prissatte virkninger vurderes basert på antall berørte, påvirkning per berørt, nytteverdi og utvikling over tid

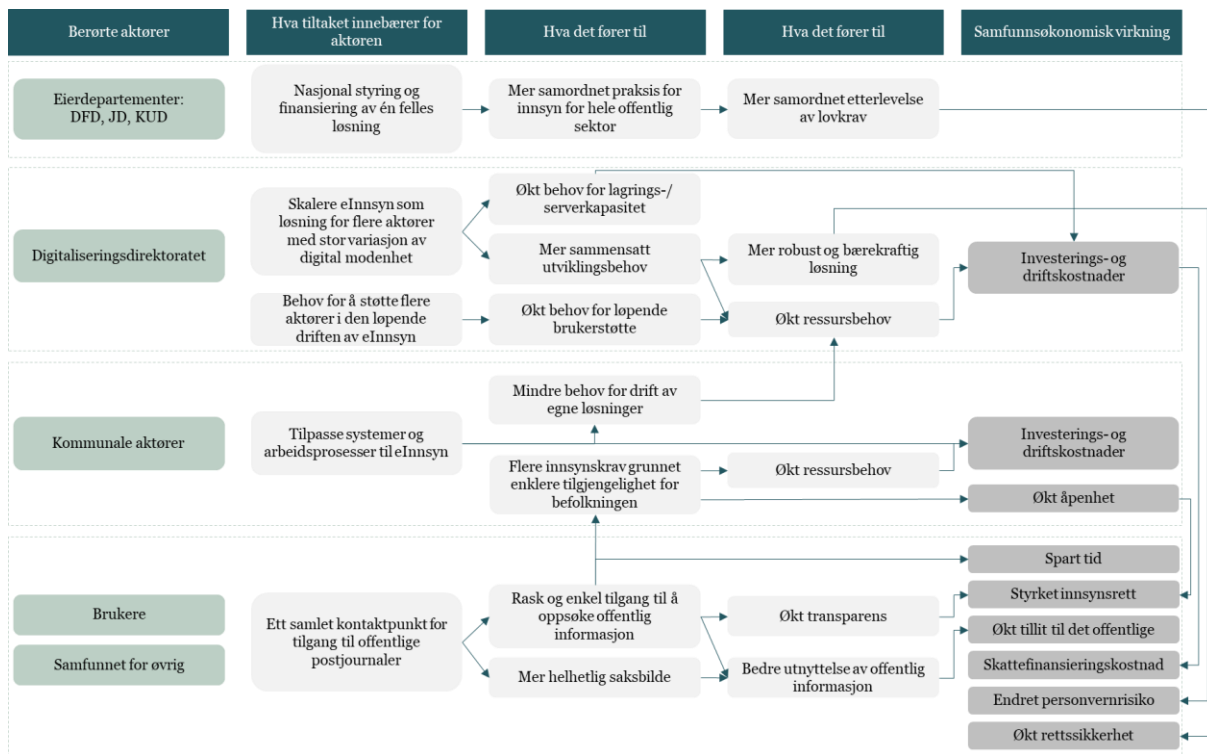
Vedlegg A gir en mer utfyllende beskrivelse av metode for kostnads- og nyttevirksomheter.

## 6.2 Virkninger av økt kommunal deltakelse

Hvilke aktørgrupper som vil påvirkes av en oppskalering, samt hvordan virkningene henger sammen, er vist i Figur 6-1. For å forstå omfanget av de samfunnsøkonomiske virkningene er det nødvendig å se på kjeden av mellomliggende virkninger. Dette er særlig viktig for å synliggjøre hvordan tiltaket gir opphav til både direkte og indirekte effekter, og for å unngå dobbelttelling av virkninger i den videre analysen. I den samlede vurderingen av samfunnsøkonomiske virkninger, er det de endelige virkningene lengst til høyre i figuren som vurderes.

Figuren illustrerer hvordan økt kommunal deltakelse i eInnsyn utløser behov for ulike typer tilpasninger hos aktørene. For eierdepartementene handler dette primært om styring og finansiering av en felles løsning, mens Digdir får et utvidet ansvar for videreutvikling, drift og støtte til et større og mer heterogent aktørlandskap. For kommunale aktører innebærer tiltaket behov for tilpasninger i systemer og arbeidsprosesser, samtidig som enkelte oppgaver i eksisterende løsninger kan falle bort.

**Figur 6-1 Virkningskart som viser virkninger per aktørgruppe av økt kommunal deltakelse i eInnsyn. Illustrasjon: Menon Economics**



Som figuren viser kan berørte aktører deles inn i eierdepartementene, Digdir, kommunale aktører, brukere og samfunnet for øvrig. Virkningene kan videre deles inn i kostnads- og nyttevirkninger. Kostnadsvirkningene oppstår i hovedsak hos Digdir og de kommunale aktørene, blant annet gjennom økte investerings- og driftskostnader, samt økt ressursbruk til utvikling, drift og brukerstøtte. Samtidig kan det oppstå enkelte effektiviseringsgevinster, som redusert behov for drift av egne løsninger i hos kommunale aktører. Nyttvirkningene oppstår i større grad hos brukere og samfunnet for øvrig. En mer helhetlig og tilgjengelig løsning gir enklere tilgang til offentlig informasjon, noe som kan bidra til økt transparens, bedre utnyttelse av offentlig informasjon og styrket innsynsrett. Dette kan igjen gi bredere samfunnsvirkinger som økt tillit til det offentlige og styrket rettssikkerhet. Figuren illustrerer dermed at tiltaket innebærer en fordeling der kostnader i stor grad bæres av forvaltningen, mens gevinstene i større grad realiseres hos brukere og i samfunnet.

### 6.3 Kostnadsvirkninger

Utvidelsen vil medføre både investeringskostnader i en innføringsfase og endringer i løpende driftskostnader. Kostnadsbildet vil variere betydelig mellom kommunale aktører, blant annet som følge av forskjeller i størrelse, organisering og eksisterende systemløsninger. I denne delen legger vi derfor vekt på å beskrive sentrale kostnadsdrivere og variasjon i kostnadsbildet, fremfor å anslå ett totalt kostnadsestimert. Tabell 6-1 oppsummerer kostnadsvirkningene som vil oppstå som følge av utvidelsen.

**Tabell 6-1 Kostnadsvirkninger av økt kommunal deltakelse i eInnsyn**

Investeringskostnader	Engangskostnader til tilpasning, integrasjon, nye rutiner og opplæring ved innføring av eInnsyn.
Driftskostnader	Løpende kostnader til drift av løsninger og brukerstøtte, påvirket av eksisterende avtaler og organisering.
Skattefinansieringskostnad	Samfunnsøkonomisk kostnad ved å finansiere offentlige utgifter gjennom skatter.

Kostnadsnivået vil avhenge både av antallet kommunale aktører som skal integreres, og hvilket tidsperspektiv dette skal gjennomføres i. Følgende forutsetninger ligger til grunn i kostnadsestimeringen:

1. Hele kommunal sektor inkluderes i eInnsyn. Kommunale aktører inkluderer kommuner og fylkeskommuner. Utvidelsen gjelder en økning på 341 kommuner og 8 fylkeskommuner.
2. Innføringen skal skje så fort som det er teknisk mulig. Det anslås at den raskest mulige realistiske gjennomføringen er over en periode på 5 år.

### 6.3.1 Investeringskostnader

Investeringskostnadene knytter seg i hovedsak til aktiviteter som må gjennomføres for å muliggjøre overgang til eInnsyn, og vil hovedsakelig påløpe i en innføringsperiode. Dette inkluderer integrasjoner mellom eksisterende sak- og arkivsystemer og eInnsyn, men også opplæring og etablering av nye rutiner. Systemtilpasning og omstilling medfører investeringsbehov både for kommunale aktører og for Digdir. For kommunale aktører er kostnadene i hovedsak knyttet til integrasjon mot egne systemer og tilpasning av arbeidsprosesser. For Digdir vil kostnadene primært være gjelde videreutvikling og skalering av løsningen for å håndtere et økt antall aktører.

#### 6.3.1.1 Kostnader for Digdir

En oppskalering til full kommunal deltakelse i eInnsyn vil medføre en tidsavgrenset investerings- og innføringskostnad for Digdir. Gitt kapasitet og tilgjengelige ressurser vurderes en utrullingsperiode på om lag fem år som det kortest realistiske løpet for å fase inn hele kommunal sektor. Dette tilsvarer en utrullingstakt på omtrent 70 til 85 kommuner og 1 til 2 fylkeskommuner per år. I perioden anslås en årlig merkostnad for Digdir på om lag 10 til 15 millioner kroner, på grunn av økt behov for informasjonsarbeid, tilrettelegging, integrasjon og oppfølging av nye aktører. Basert på dette estimeres en forventet investeringskostnad på totalt 62,5 millioner kroner for Digdir. Det at enkelte kommuner er organisert i interkommunale samarbeid for drift og forvaltning av IKT-løsninger påvirker i liten grad kostnadsbildet fra Digdir sin side, ettersom Digdir uansett må forholde seg til og integrere hver enkelt kommune og fylkeskommune. Kostnadene vil i hovedsak være midlertidige og avta når utrulling er gjennomført.

#### 6.3.1.2 Kostnader for kommunale aktører

Kommunal sektor inkluderer mange aktører av ulik størrelse, organisering og digital modenhet, noe som innebærer at investeringskostnadene vil variere betydelig mellom aktørene. 341 kommuner inngår i analysen, hvorav en stor andel er organisert i interkommunale samarbeid for drift og forvaltning av IKT-løsninger. Det anslås at 224 kommuner er organisert i totalt 43 slike samarbeid.<sup>42</sup> I tillegg inngår 8 fylkeskommuner, som gjennomgående er større og mer komplekse organisasjoner enn kommunene.

<sup>42</sup> Basert på KS sin oversikt over interkommunale samarbeid. Tilgjengelig [her](#)

For de kommunale aktørene vil investeringskostnadene i hovedsak knytte seg til teknisk tilpasning og organisatorisk omstilling i forbindelse med innføring av eInnsyn. På den tekniske siden vil dette omfatte etablering av integrasjoner mellom eksisterende sak-/arkivsystemer og eInnsyn, samt eventuelle oppgraderinger eller konfigurasjonsendringer i eksisterende systemer for å sikre kompatibilitet med løsningen. Behovet for slike tilpasninger vil variere med hvilken systemportefølje den enkelte aktør har, og i hvilken grad eksisterende løsninger allerede er tilrettelagt for standardiserte grensesnitt og datadeling. I tillegg vil innføringen medføre behov for å etablere og tilpasse interne rutiner for publisering til eInnsyn. Slike organisatoriske tilpasninger vil kreve opplæring av ansatte og forankring i linjeorganisasjonen. Videre må det sannsynligvis påregnes noen prosjektkostnader i en innføringsfase, knyttet til planlegging, koordinering og gjennomføring av overgangen. Dette vil typisk inkludere intern ressursbruk til prosjektledelse, deltakelse fra fagressurser (arkiv, IT, juridisk), samt eventuell bruk av eksterne leverandører. For kommuner som inngår i interkommunale samarbeid, vil deler av de tekniske integrasjonene kunne realiseres på tvers av flere kommuner, noe som kan gi stordriftsfordeler i form av lavere kostnader per kommune. Samtidig vil det fortsatt være behov for lokale tilpasninger, særlig til rutiner, organisering og opplæring, slik at en vesentlig del av omstillingsarbeidet må skje i den enkelte kommune.

Samlet sett vil arbeidsomfanget, og dermed investeringskostnadene, for kommunale aktører i stor grad avhenge av tre forhold:

1. størrelse og kompleksitet i virksomheten
2. eksisterende systemlandskap og grad av standardisering
3. digital modenhet og erfaring med tilsvarende endringsprosesser

Små kommuner med begrensede ressurser og lav digital modenhet kan stå overfor relativt høyere kostnader målt per innbygger, mens større kommuner og fylkeskommuner kan ha høyere absolutte kostnader, men samtidig bedre forutsetninger for å gjennomføre innføringen effektivt. Samtidig kan større kommuner eller fylkeskommuner innebære mer komplekse organisasjoner, noe som trekker i retning av økt investeringskostnad.

Totalt sett tyder dette på at investeringskostnadene vil variere betydelig mellom kommunale aktører. Variasjonen i størrelse, organisering, systemlandskap og digital modenhet gjør det krevende å anslå et representativt kostnadsnivå på tvers av sektoren.

### 6.3.2 Varige kostnadsendringer

Varige kostnadsendringer omfatter endringer i løpende driftskostnader for både Digdir og kommunale aktører. For Digdir vil dette være del av arbeidet med forvaltning og drift av eInnsyn som innsynsløsning for hele offentlig sektor. For kommunale aktører vil nivået på driftskostnader påvirkes av overgang til ny løsning, samt hvordan dette påvirker rutiner internt og omfang av innsynsbehov i befolkningen. Generelt innebærer en samling av funksjonalitet i en nasjonal fellesløsning muligheter for stordriftsfordeler, blant annet gjennom mer effektiv ressursbruk, redusert behov for parallelle systemer og lavere enhetskostnader per bruker. Tidligere analyser av Digdir sine fellesløsninger viser store kostnadsbesparelser av å sentralisere systemdrift, og for eInnsyn er det beregnet besparelser på 60 millioner kroner årlig i drifts-, forvaltnings- og utviklingskostnader.<sup>43</sup> Hvorvidt dette er overførbart til kommunal sektor er imidlertid avhengig av i hvilken grad eInnsyn kan erstatte eksisterende systemer.

---

<sup>43</sup> Digitaliseringsdirektoratet (2026). Virkninger av Digitaliseringsdirektoratet sine fellesløsninger. Tilgjengelig [her](#)

### 6.3.2.1 Endring i driftskostnader for Digdir

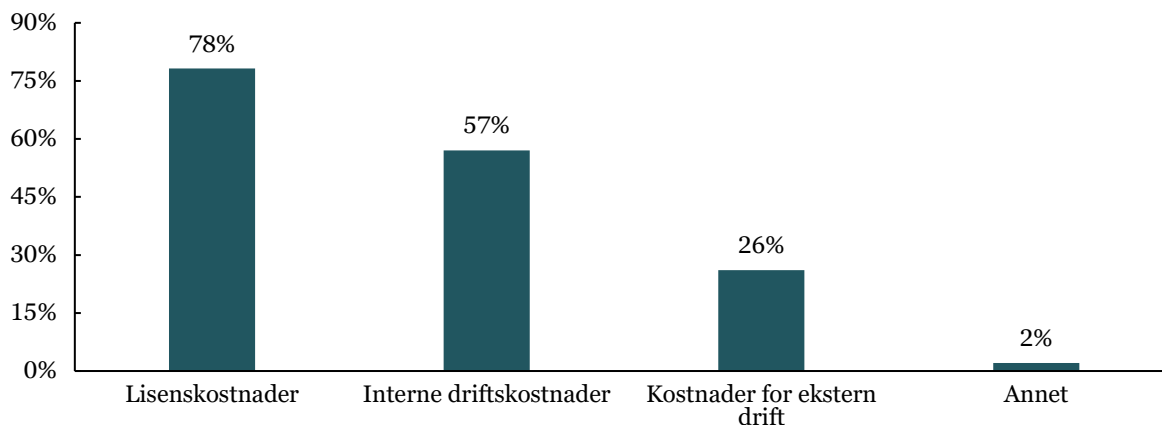
På varig basis vil økt kommunal deltakelse innebære høyere driftskostnader for Digdir. Kostnadsøkningen skyldes både økt volum og økt kompleksitet i løsningen. Kommunal sektor er mer kompleks enn statlig sektor, blant annet som følge av eksempelvis flere organisatoriske nivåer og tilknyttede virksomheter. I tillegg er funksjonalitet knyttet til møtehåndtering, herunder publisering av møtekalender og offentliggjøring av møtedokumenter, særlig sentral i kommunal sektor, noe som innebærer økt kompleksitet og driftsbehov i løsningen.

Dagens løpende kostnader for eInnsyn er om lag 23 millioner kroner, og ved full innlemmelse av kommunal sektor anslås dette å doubles. Det gir en økning i årlige kostnader på 23 millioner kroner, og en total årlig driftskostnad på omtrent 46 millioner kroner for løsningen. Samtidig er det potensiale for en viss grad av stordriftsfordeler, men fremtidige kostnader er beheftet med stor usikkerhet, særlig utvikling i priser på drift og lagring, samt eventuelle behov for større videreutvikling av løsningen.

### 6.3.2.2 Endring i driftskostnader for kommunale aktører

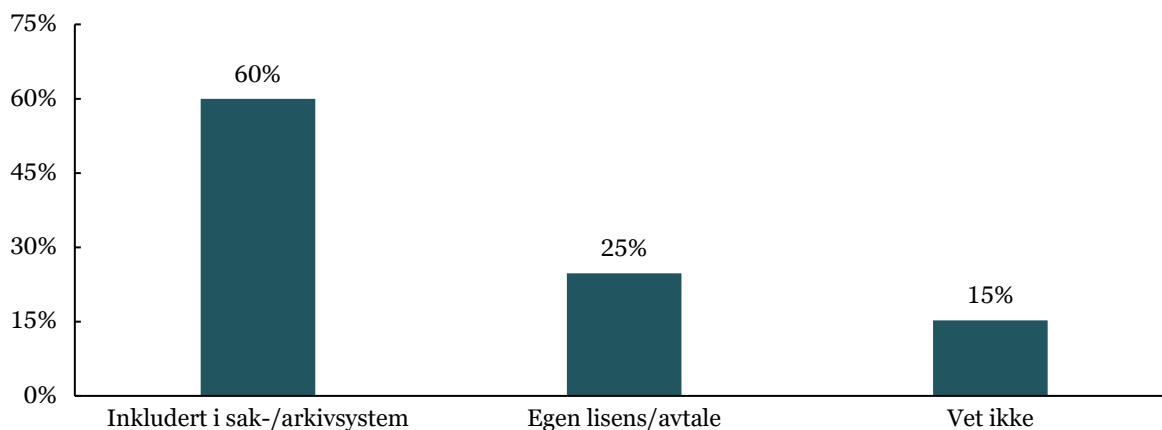
Hvordan kostnader endrer seg for kommunale aktører som følge av overgang til eInnsyn avgjøres av hvilke kostnader de enkelte aktørene står overfor i dag. Basert på responsen fra kommunale aktører som bruker andre løsninger enn eInnsyn til publisering av postjournaler, ser det ut til at aktørene i dag har et sammensatt kostnadsbilde. Kostnadene består typisk av en kombinasjon av lisenskostnader, interne driftsressurser og kjøp av eksterne tjenester, vist i Figur 6-2.

**Figur 6-2 Hvilke kostnader medfører dagens løsning? Mulig å velge flere alternativer. N = 142.**  
Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn



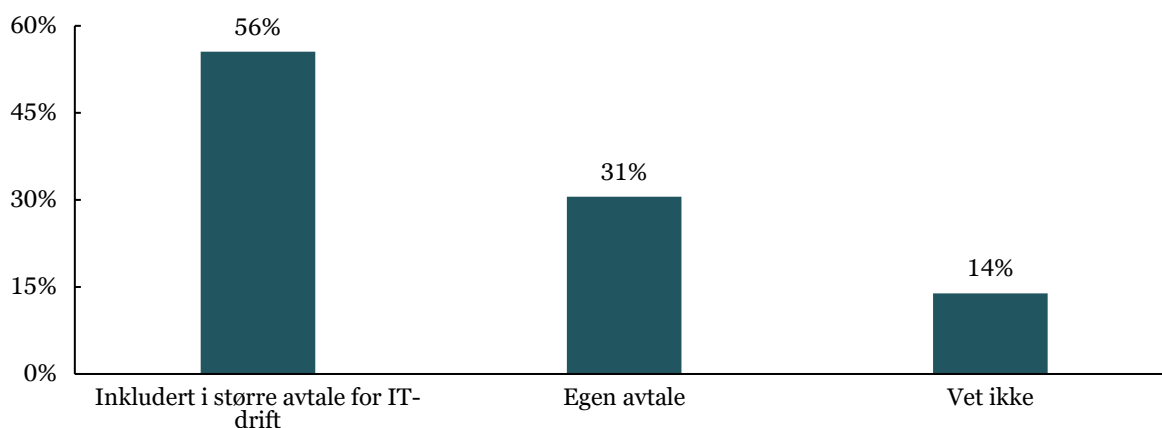
For mange aktører er disse kostnadene ikke isolert til publiserings- og innsynsløsning som spesifikke funksjonaliteter, men inngår som en del av en bredere portefølje av systemer og tjenester til journalføring eller IT-drift. Dette innebærer at det i praksis kan være krevende å identifisere hvilke kostnadskomponenter som direkte kan påvirkes av en overgang til eInnsyn. For kommunale aktører som oppgir at de har lisenskostnader forbundet med dagens publiseringsløsning, oppgir 60 prosent at dette er inkludert i kostnaden for sak-/arkivsystemet, vist i Figur 6-3. Slike avtaler omfatter gjerne flere funksjonaliteter, hvor publisering av postjournal kun utgjør en mindre del. 25 prosent har egen lisens eller avtale til publiseringsløsningen.

**Figur 6-3 Er løsningen for publisering en separat kostnad, eller del av sak-arkivsystemet?<sup>44</sup>. N = 105. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Tilsvarende gjelder for kommunale aktører som oppgir at de har kostnader for ekstern drift for dagens løsning, der oppgir 56 prosent at dette er integrert som en del av større avtale for IT-drift, vist i Figur 6-4. 31 prosent oppgir at de har en egen avtale knyttet til drift av publiserings- og innsynsløsning.

**Figur 6-4 Er driften av publiserings- og innsynsløsning en separat avtale, eller del av en mer omfattende avtale på IT-drift?<sup>45</sup> N = 36. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Det betydelige omfanget av at publiseringstønsninger inngår i eksisterende og større avtaler, medfører at kostnader til publiseringstønsninger ikke nødvendigvis er eksplisitt priset eller lett identifiserbare. Som følge av dette er det også betydelig usikkerhet knyttet til i hvilken grad kommunale aktører vil kunne realisere reduserte driftskostnader ved overgang til eInnsyn. Selv om overgang til eInnsyn i prinsippet bør kunne redusere kostnader forbundet med eksisterende innsynstønsning, vil mange kommunale aktører i en overgangsperiode være bundet av eksisterende kontrakter. Disse kontraktene vil trolig måtte opprettholdes uavhengig av om publiseringstønsfunksjonalitet benyttes fullt ut eller ikke, ettersom de også dekker øvrige funksjoner i sak-/arkivsystemene.

På kort sikt vil kommunale aktører trolig i begrenset grad kunne realisere kostnadsbesparelser til drift av egne innsynstønsninger. Potensielle besparelser vil i større grad kunne oppstå på lengre sikt,

<sup>44</sup> Spørsmålet ble kun stilt til aktører som har lisenskostnader for dagens innsynstønsning

<sup>45</sup> Spørsmålet ble kun stilt til aktører som har kostnader for ekstern drift av innsynstønsning

eksempelvis i forbindelse med reforhandling eller utskifting av eksisterende avtaler. Størrelsen på slike besparelser avhenger av hvordan fremtidige kontrakter utformes, og i hvilken grad publiseringsfunksjonalitet kan skilles ut og prises uavhengig av øvrige systemleveranser. Det vurderes derfor som usikkert om, og eventuelt i hvilken grad, en overgang til eInnsyn vil gi reduserte driftskostnader for den enkelte kommunale aktør.

De potensielle kostnadsbesparelsene vil variere mellom kommunale aktører og avhenge av eksisterende kontraktsforhold, organisering av IT-drift og modenhet i systemporteføljen. Aktører med nye og tett integrerte avtaler, der publisering inngår som en del av større fagsystemleveranser, vil ha begrenset handlingsrommet for besparelser. Aktører med mer fleksible kontrakter, høyere grad av standardisering og tydeligere separasjon mellom komponenter i systemporteføljen vil ha bedre forutsetninger for besparelser. På samme måte vil aktører med lavere digital og organisatorisk modenhet, for eksempel standardisering av arbeidsprosesser, datakvalitet og grad av automatisering, kreve mer tilpasning og ressursbruk i overgangen. Det reduserer sannsynligheten for kortsiktige gevinster. Tilsvarende vil aktører med høyere modenhet, mer standardiserte løsninger og bedre integrasjoner ha bedre mulighet for kostnadsbesparelser.

I tillegg til direkte kostnader til drift av løsninger, kan økt tilgjengelighet av postjournaler påvirke ressursbehovet til håndtering av innsynsforespørsler. Når flere aktører publiserer gjennom én felles løsning, blir informasjonen lettere tilgjengelig og mer søkbar for brukerne, noe som kan bidra til økt omfang av innsynskrav rettet mot de enkelte kommunale aktørene. Økt synlighet og tilgjengelighet kan føre til at flere brukere identifiserer relevante saker og dokumenter, og dermed sender flere innsynsforespørsler. Dette kan isolert sett øke arbeidsbelastningen knyttet til behandling av innsynskrav, herunder vurdering av unntak, sladding og oppfølging av henvendelser. Erfaringer med endret omfang av innsynsforespørsler for en kommunal aktør etter overgang til eInnsyn er beskrevet i boksen under.

#### **Boks 6-2 Erfaringer med økt ressursbruk knyttet til innsynsbehandling. Kilde: kommunal aktør**

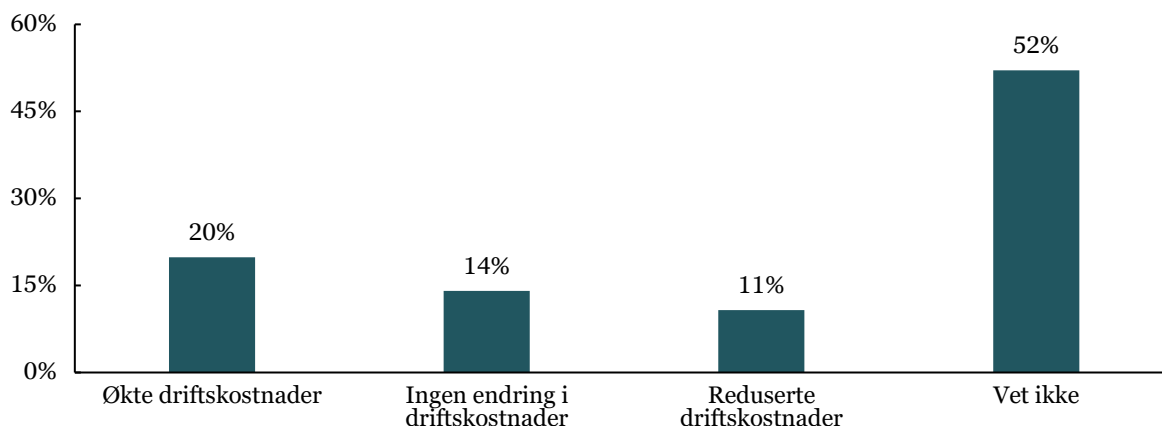
##### **Erfaringer med økt ressursbehov knyttet til innsynsbehandling**

Intervjuer med kommunale aktører indikerer at overgang til eInnsyn kan medføre en betydelig økning i antall innsynsforespørsler. Én kommunal aktør oppgir at antall innsynskrav økte fra under 300 årlig til mellom 4 000 og 5 000 årlig etter overgang til eInnsyn. Som følge av dette økte ressursbehovet til behandling av innsynskrav fra 0,25 årsverk til 2 årsverk i en overgangsperiode. Etterhvert som rutiner og arbeidsprosesser ble etablert, har ressursbehovet stabilisert seg på om lag 1 årsverk. Aktøren opplevde altså et varig behov for firedobling av ressurser til behandling av innsynskrav.

Samtidig kan bedre tilgjengelighet og økt grad av standardisering også bidra til mer effektive arbeidsprosesser over tid, blant annet gjennom bedre struktur på metadata og økt erfaring med håndtering av innsyn. Den samlede effekten på ressursbruk vil derfor avhenge av forhold som utvikling i etterspørsel etter innsyn, grad av fulltekstpublisering og hvordan virksomhetene organiserer arbeidet med innsynshåndtering.

Mange kommunale aktører har ikke innsikt i hvorvidt en overgang til eInnsyn vil medføre endringer i dagens driftskostnader, vist i Figur 6-5. De som forventer endringer i driftskostnader, er også delt på om det vil bety økning eller reduksjon.

**Figur 6-5** Hvordan tror dere én felles nasjonal løsning for publisering av offentlige journaler (som eInnsyn) kan bidra til endring i løpende driftskostnader? N =117. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn



Samlet sett er det stor usikkerhet om hvordan kommunale aktørers driftskostnader vil påvirkes, særlig fordi kostnader ofte inngår i større avtaler og er vanskelig å isolere. På kort sikt fremstår det som lite sannsynlig med vesentlige besparelser, samtidig som økt tilgjengelighet for brukere kan gi økt ressursbehov knyttet til håndtering av innsyn.

### 6.3.3 Samlede kostnadsvirkninger

De samlede kostnadsvirkningene av full kommunal deltakelse består av prissatte kostnader for Digdirs investeringer og videre drift, i tillegg til ikke-prissatte kostnader for kommunale aktører.

De totale prissatte kostnadsvirkningene er på 261 millioner kroner. Dette omfatter investeringskostnader og driftskostnader over hele analyseperioden på 15 år. Tabell 6-2 viser komponentene dette består av, som er 62,5 millioner kroner i investeringskostnader og 23 millioner kroner økning i årlige driftskostnader. De totale kostnadsvirkningene på 261 millioner kroner er inkludert skattefinansieringskostnad, og oppgitt som nåverdi neddiskontert over analyseperioden.

**Tabell 6-2 Prissatte kostnadsvirkninger av full kommunal deltakelse. Alle tall i 2026-kroner. Totale kostnadsvirkninger er oppgitt som nåverdi. Kilde: Digdir, bearbeidet av Menon Economics**

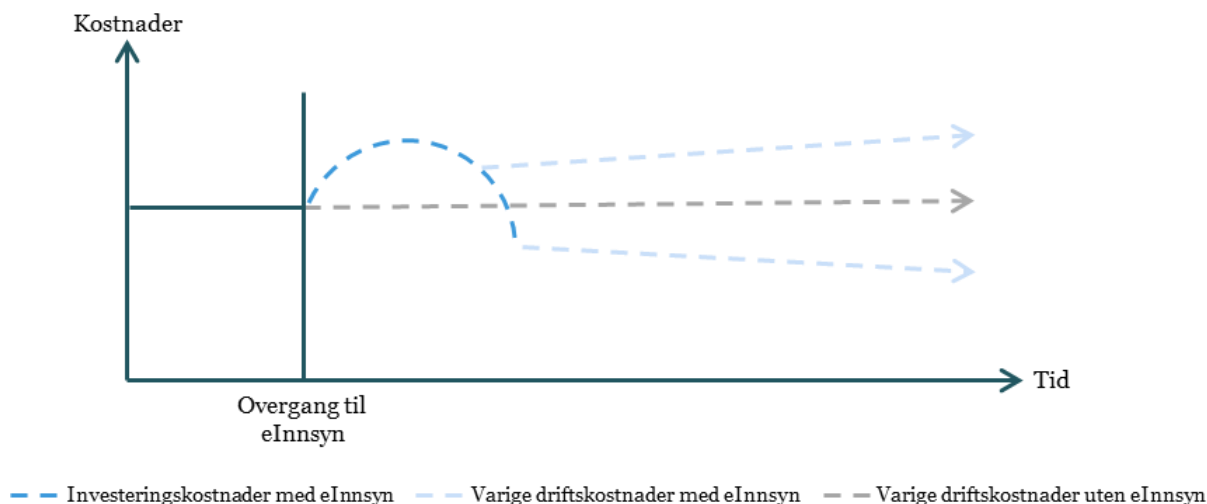
Totalt investeringskostnader	62,5 millioner kroner
Økning i årlige driftskostnader	23 millioner kroner
Skattefinansieringskostnad	20 prosent
<b>Totalt kostnadsvirkninger<sup>46</sup></b>	<b>261 millioner kroner</b>

I tillegg til de tallfestede kostnadsvirkningene innebærer full kommunal deltakelse i eInnsyn både sikre og mer usikre kostnadsvirkninger for de kommunale aktørene. Investeringskostnader fremstår som uunngåelige, ettersom innføring av løsningen krever både tekniske tilpasninger, endringer i arbeidsprosesser og opplæring. Disse kostnadene vil trolig variere betydelig på tvers av aktører, men begrenser seg til avgrenset integrasjons- og omstillingsperiode.

<sup>46</sup> Totale kostnadsvirkninger omfatter investerings- og driftskostnader inkludert skattefinansieringskostnad på 20 prosent over hele analyseperioden på 15 år. Analyseperioden omfatter 5 år investeringsperiode og 10 år driftsperiode.

Når det gjelder varige kostnader for kommunale aktører, er det betydelig usikkerhet knyttet til både retning og omfang av endringene. Dette skyldes blant annet at dagens kostnader ofte inngår i større avtaler, og at fremtidige kostnader vil avhenge av hvordan finansierings- og prismetoder for eInnsyn og tilknyttede systemer utvikles. Kostnadsutviklingen kan derfor variere betydelig mellom aktører. Figur 6-6 illustrerer hvordan kostnadsendringene for en enkeltaktør enten kan innebære en økning eller en reduksjon.

**Figur 6-6 Illustrasjon av mulige kostnadsvirkninger for en kommunal aktør ved overgang til eInnsyn. Kilde: Menon Economics**



Som figuren illustrerer, kan de langsiktige kostnadsvirkningene for enkeltaktørene utvikle seg i flere retninger. I ett mulig scenario kan kostnadene legge seg over dagens nivå og stadig øke over tid, blant annet som følge av utfordringer til bruk av en fellesløsning, behov for tilpasninger og vedvarende parallell drift av eksisterende systemer. Dette kan gi økt kompleksitet og høyere ressursbruk hos de kommunale aktørene. I et annet scenario kan kostnadene legge seg under dagens nivå og stadig reduseres over tid, som følge av stordriftsfordeler, mer standardiserte løsninger og gradvis effektivisering av arbeidsprosesser. Etter hvert som løsningen modnes og flere aktører tar den i bruk, kan dette bidra til lavere enhetskostnader og mer effektiv drift.

Usikkerheten og utfallsrommet for kommunale aktører må ses i sammenheng med de mer sikre kostnadsvirkningene som vil oppstå hos Digdir når den totale kostnadskonsekvensen vurderes.

## 6.4 Nyttevirkninger

Økt kommunal deltakelse i eInnsyn vil føre til samfunnsøkonomiske nyttevirkninger. Nyttevirkningene oppstår primært gjennom tidsbesparelser for enkelte brukergrupper, og for kvalitetsgevinster for flertallet av brukere og for samfunnet som helhet. Tabell 6-3 oppsummerer nyttevirkningene.

**Tabell 6-3 Nyttevirkninger av økt kommunal deltakelse i eInnsyn**

Spart tid	Endringer i tidsbruk knyttet til publisering av journalposter, mottakelse av innsynskrav, eller tilgang til informasjon
Økt åpenhet	Endringer i hvor tilgjengelig informasjon om offentlig saksbehandling er
Styrket innsynsrett	Endringer i hvor enkelt det er å utøve innsynsretten i praksis
Økt tillit til det offentlige	Endringer i grunnlaget for tillit som følge av økt transparens
Endret personvernrisiko	Endringer i risiko knyttet til håndtering og tilgjengeliggjøring av personopplysninger
Økt rettssikkerhet	Endringer i muligheten til å etterprøve beslutninger og ivareta rettigheter

#### 6.4.1 Vurdering av nyttevirkningene

Vurderingen av nyttevirkningene tar utgangspunkt i hvor mange som berøres av tiltaket, hvor stor påvirkning tiltaket har for den enkelte, og den samfunnsmessige verdien av virkningen. Samlet gir dette et grunnlag for å vurdere den samfunnsøkonomiske betydningen av hver enkelt nyttevirkning.

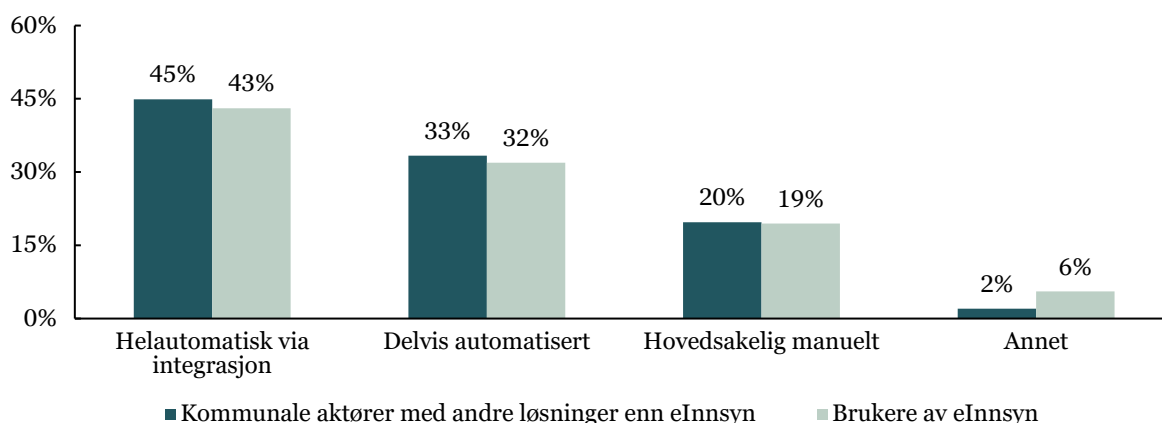
##### 6.4.1.1 Spart tid

Økt kommunal deltakelse i eInnsyn gir potensiale for tidsbesparelser både for kommunale aktører og for brukere av løsningen.

##### Kommunale aktører

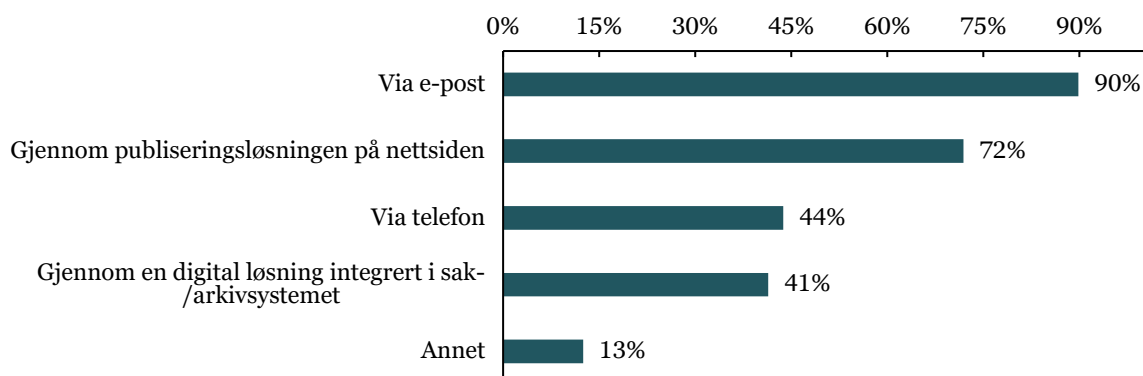
For kommunale aktører medfører en overgang til eInnsyn endringer i hvordan journalposter publiseres og hvordan innsynskrav mottas, mens øvrige arbeidsprosesser knyttet til saksbehandling og journalføring ofte forblir uendret i dagens sak- og arkivsystemer. Potensialet for tidsbesparelser er derfor i hovedsak knyttet til hvor smidig og automatisert integrasjonen mellom sak- og arkivsystemer og eInnsyn er, sammenlignet med integrasjonen mot dagens innsynsløsning. Resultater fra spørreundersøkelser til både kommunale aktører som benytter andre løsninger enn eInnsyn, og brukere av eInnsyn i dag indikerer at overgang til eInnsyn ikke fører til økt grad av automatisering. Som vist i Figur 6-7 er graden av automatisering omtrent lik for kommunale aktører med andre publiseringsløsninger og dagens brukere av eInnsyn.

**Figur 6-7 I hvilken grad er publisering av journalposter automatisert fra sak-/arkivsystemet?**  
**Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn, og spørreundersøkelse til dagens innholdsleverandører i eInnsyn**



Videre må potensialet for tidsbesparelser i innsynsbehandlingen vurderes basert på hvordan innsynskrav mottas i dag. Som vist i Figur 6-8 mottar kommunale aktører innsynskrav gjennom en rekke ulike kanaler, hvorav via e-post er hovedkanalen. Dette innebærer at håndteringen av innsynskrav ofte er fragmentert og kan kreve manuell oppfølging på tvers av flere kanaler.

**Figur 6-8 Hvordan mottar dere innsynskrav i dag? Mulig å velge flere svaralternativer. N = 128. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner som ikke bruker eInnsyn**



Samtidig oppgir aktører som benytter eInnsyn at innsynskrav også mottas i andre kanaler. Resultater fra spørreundersøkelsen til dagens innholdsleverandører viser at et klart flertall (93 prosent) mottar de fleste innsynskrav i eInnsyn, men at innsynskrav også kommer i andre kanaler. Kun et fåtall på 3 prosent oppgir at alle innsynskrav kommer via eInnsyn. Dette innebærer en usikkert i hvilken grad en overgang til eInnsyn vil føre til en tydelig vridning i hvilke kanaler innsynskrav mottas gjennom. Erfaring fra dagens brukere viser at innsynskrav håndteres gjennom en kombinasjon av kanaler.

### *Brukere*

For enkelte brukergrupper, særlig journalister og andre profesjonelle brukere av innsyn, kan én felles nasjonal løsning gi tidsbesparelser. Når flere virksomheter publiserer i samme løsning, reduseres behovet for å søke i flere systemer og følge opp henvendelser på tvers av ulike plattformer. Intervjuer med brukere indikerer at dette kan gi tidsbesparelser i informasjonsinnhenting, særlig i saker som går på tvers av forvaltningsnivåer.

### **Boks 6-3 Journalisters nyttevirkninger av en felles innsynsløsning. Kilde: representant fra pressen**

#### **Journalisters nyttevirkninger av en felles innsynsløsning**

Journalister peker på at det fortsatt er betydelig variasjon i kommunale innsynsløsninger, særlig når det gjelder hvor enkelt tilgjengelig informasjonen er, og hvor lenge informasjon er tilgjengelig. Selv om kvaliteten på kommunale aktørers innsynsløsninger gradvis har blitt bedre, er det fortsatt ressurskrevende å forholde seg til flere løsninger og følge opp innsynskrav i mange ulike kanaler. En løsning som forenkler søk og oppfølging på tvers av aktører vurderes av journalistene å kunne lette arbeidet betydelig både innen løpende nyhetsjournalistikk og i undersøkende journalistikk.

I undersøkende journalistikk er behovet særlig stort fordi saker ofte krever sammenstilling av informasjon fra flere aktører og forvaltningsnivåer. Ifølge journalistene vil en felles løsning ikke bare kunne gi betydelige tidsbesparelser, men også åpne for nye saker og problemstillinger som i dag ikke prioriteres fordi de er for ressurskrevende å følge opp.

Selv om innspill fra enkelte brukergrupper indikerer at det er potensiale for tidsbesparelser, er det betydelig usikkerhet knyttet til omfanget av disse tidsbesparelsene, både når det gjelder hvor mange som berøres og hvor store gevinstene faktisk er. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å tallfeste virkningen. Samlet vil potensialet for betydelige tidsbesparelser knytte seg til en relativt avgrenset gruppe brukere, særlig journalister, forskere og interesseorganisasjoner som jevnlig benytter innsyn på tvers av virksomheter. For majoriteten av brukere, som har mer sporadisk behov for innsyn, vil tidsbesparelsene være begrensede. I sum vurderes derfor antall berørte som lavt. Samtidig kan tidsbesparelsene være reelle for de berørte brukergruppene, særlig i saker som krever søk på tvers av flere virksomheter, noe som tilsier en middels påvirkning per berørt for brukere. For forvaltningen vurderes påvirkningen som lav, ettersom arbeidsprosessene i mange tilfeller videreføres og graden av automatisering ikke endres vesentlig.

Tabell 6-4 viser hvordan nyttevirkingen vurderes per aktørgruppe. Samlet sett vurderes virkningen å ha lav samfunnsøkonomisk verdi. Selv om det foreligger et potensial for tidsbesparelser for enkelte brukergrupper, er det betydelig usikkerhet knyttet til både omfanget og størrelsen på disse gevinstene. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å tallfeste virkningen.

**Tabell 6-4 Vurdering av nyttevirkingen spart tid**

<b>Spart tid</b>			
<b>Berørte aktører</b>	<b>Påvirkning på hver berørte</b>	<b>Enhetsverdi</b>	<b>Samfunnsøkonomisk verdi</b>
<i>Vurdering per aktør</i>			
Brukere	Noe tidsbesparelser for profesjonelle brukere på tvers av virksomheter	Lav fordi tidsgevinster per bruker er begrenset	Lav
Forvaltningen	Tilnærmet ingen endring i arbeidsprosesser og grad av automatisering	Lav fordi det er liten endring i ressursbruk per virksomhet	Lav
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Middels</b>	<b>Lav</b>	<b>Lav</b>	<b>Lav</b>

#### **6.4.1.2 Økt åpenhet**

En felles nasjonal løsning for publisering av postjournaler bidrar til å gjøre offentlig informasjon mer tilgjengelig på tvers av forvaltningsnivåer. Dette gjør det enklere å få oversikt over offentlig virksomhet, særlig i saker som involverer flere aktører. Virkningen berører et stort antall brukere, ettersom tilgjengeligheten til offentlig informasjon øker generelt i samfunnet.

Samtidig er den konkrete nytten for den enkelte bruker ofte begrenset til situasjoner hvor det faktisk er behov for innsyn. I tillegg avhenger effekten av kvaliteten på metadata og graden av fulltekstpublisering. Påvirkningen per berørt vurderes derfor som lav, mens enhetsverdien vurderes som middels gitt betydningen av åpenhet i et demokratisk perspektiv. En del av nytten vil også realiseres indirekte gjennom aktører som presse, organisasjoner og andre profesjonelle brukere. Disse aktørene har kapasitet og kompetanse til å identifisere, analysere og formidle informasjon fra offentlig forvaltning, noe som gjør at økt tilgjengelighet ikke bare kommer dem selv til gode, men også befolkningen bredere gjennom nyhetsdekning og offentlig debatt. Samlet vurderes derfor denne nyttevirkingen å ha middels samfunnsøkonomisk verdi, vist i Tabell 6-5.

**Tabell 6-5 Vurdering av nyttevirkningen økt åpenhet**

<b>Økt åpenhet</b>			
<b>Berørte aktører</b>	<b>Påvirkning på hver berørte</b>	<b>Enhetsverdi</b>	<b>Samfunnsøkonomisk verdi</b>
<i>Vurdering per aktør</i>			
Brukere	Bedre oversikt og tilgang på tvers av virksomheter, særlig for brukere med behov for innsyn på tvers	Middels fordi lettere tilgang gir bedre informasjonsgrunnlag	Middels
Samfunnet for øvrig	Generelt økt tilgjengelighet til offentlig informasjon	Middels fordi åpenhet har en høy verdi i demokratiet, men effekten av eInnsyn er begrenset	Middels
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Høy</b>	<b>Lav</b>	<b>Middels</b>	<b>Middels</b>

#### 6.4.1.3 Styrket innsynsrett

Økt tilgjengelighet til postjournaler kan bidra til å styrke den praktiske utøvelsen av innsynsretten ved å gjøre det enklere å identifisere relevante dokumenter og fremme innsynskrav. Virkningen berører et bredt spekter av aktører, inkludert brukere som innbyggere, presse og organisasjoner.

Samtidig er innsynsretten i seg selv regulert gjennom lovverket, og påvirkes ikke direkte av hvilken teknisk løsning som benyttes. Den relevante nytteeffekten knytter seg derfor til brukervennlighet og tilgjengelighet av én felles løsning fremfor flere, og påvirkningen for den enkelte vurderes som lav. Enhetsverdien vurderes som middels, gitt betydningen av innsynsretten i et demokratisk samfunn. Samlet vurderes den samfunnsøkonomiske verdien som lav til middels, vist i Tabell 6-6.

**Tabell 6-6 Vurdering av nyttevirkningen styrket innsynsrett**

<b>Styrket innsynsrett</b>			
<b>Berørte aktører</b>	<b>Påvirkning på hver berørte</b>	<b>Enhetsverdi</b>	<b>Samfunnsøkonomisk verdi</b>
<i>Vurdering per aktør</i>			
Brukere	Enklere å identifisere relevante dokumenter og få innsyn	Middels fordi det senker terskelen for oppfyllelse av en uendret rettighet	Lav til middels
Samfunnet for øvrig	Noe styrket etterprøvnbarhet av offentlige virksomheter	Middels fordi innsyn er sentralt i demokratiet, samtidig er rettigheten uendret, men utøvelsen kan være noe bedret	Lav
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Middels til høy</b>	<b>Lav</b>	<b>Middels</b>	<b>Lav til middels</b>

#### 6.4.1.4 Økt tillit til det offentlige

Økt åpenhet og bedre tilgang til informasjon kan bidra til økt tillit til offentlig forvaltning ved å gjøre beslutningsprosesser mer etterprøvbare. Virkningen kan potensielt berøre hele befolkningen, og antall berørte vurderes derfor som høyt.

Samtidig er tillit et komplekst fenomen som påvirkes av en rekke forhold, og bidraget fra eInnsyn isolert sett vurderes som begrenset. Påvirkningen per berørt vurderes derfor som lav, mens enhetsverdien vurderes som middels. Samlet gir dette en lav til middels samfunnsøkonomisk verdi, vist i Tabell 6-7.

Tabell 6-7 Vurdering av nyttevirkningen økt tillit til det offentlige

Økt tillit til det offentlige			
Berørte aktører	Påvirkning på hver berørte	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
<i>Vurdering per aktør</i>			
Brukere	Bedre grunnlag for tillit gjennom økt transparens i konkrete saker	Middels fordi tillit har en høy verdi i demokratiet, men effekten av eInnsyn er begrenset	Lav til middels
Samfunnet for øvrig	Indirekte effekt gjennom økt åpenhet og offentlig debatt	Middels fordi tillit har en høy verdi i demokratiet, men effekten av eInnsyn er begrenset	Lav til middels
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Høy</b>	<b>Lav</b>	<b>Middels</b>	<b>Lav til middels</b>

#### 6.4.1.5 Endret personvernrisiko

Økt tilgjengelighet til informasjon kan påvirke personvernrisikoen i begge retninger. På den ene siden kan standardiserte løsninger og mer ensartede rutiner bidra til bedre kontroll og mer konsistent praktisering av regelverket. På den andre siden kan økt tilgjengelighet av informasjon innebære en risiko for at personopplysninger spres bredere enn tidligere. Risikoen for feilpublisering vurderes som lik i eInnsyn som i andre løsninger, ettersom dette avhenger av virksomhetenes egne rutiner. Samtidig kan en mer tilgjengelig og samlet løsning bidra til at eventuelle feilpubliseringer når et større publikum raskere. Den samlede effekten vil avhenge av hvordan virksomhetene håndterer vurderinger av unntak, sladding og kvalitetssikring før publisering.

Virkningen berører et middels antall personer, ettersom den primært gjelder personer som omtales i offentlige dokumenter. Påvirkningen per berørt vurderes som lav til middels. For den enkelte kan konsekvensene i enkelte tilfeller være betydelige, for eksempel ved feilpublisering av sensitive opplysninger. Samtidig vurderes den gjennomsnittlige påvirkningen som mer moderat, ettersom slike tilfeller forekommer relativt sjelden. Enhetsverdien vurderes som middels, gitt betydningen av personvern. Samlet vurderes den samfunnsøkonomiske verdien som lav, ettersom positive og negative effekter i stor grad kan motvirke hverandre. Dette er vist i Tabell 6-8.

**Tabell 6-8 Vurdering av nyttevirkningen endret personvernrisiko**

<b>Endret personvernrisiko</b>			
<b>Berørte aktører</b>	<b>Påvirkning på hver berørte</b>	<b>Enhetsverdi</b>	<b>Samfunnsøkonomisk verdi</b>
<i>Vurdering per aktør</i>			
Personer omtalt i dokumenter	Kan gi både økt og redusert eksponering av personopplysninger. I enkelte tilfeller kan påvirkningen være betydelig, men vurderes som moderat samlet sett	Middels gitt betydningen av personvern	Lav <i>Fordi positive og negative effekter i stor grad motvirker hverandre</i>
Forvaltningen	Endringer i rutiner for vurdering, sladding og publisering	Middels fordi det påvirker konsekvenser av feil	Lav
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Middels</b>	<b>Lav til middels</b>	<b>Middels</b>	<b>Lav</b>

#### 6.4.1.6 Økt rettssikkerhet

Bedre tilgang til informasjon om offentlig saksbehandling kan bidra til økt rettssikkerhet ved å gjøre det enklere å etterprøve beslutninger og ivareta egne rettigheter. Virkningen berører et stort antall aktører, særlig gjennom økt tilgjengelighet til informasjon.

Samtidig vil den konkrete betydningen for den enkelte ofte være begrenset, og avhenger av evnen til å identifisere og nyttiggjøre seg relevant informasjon. Påvirkningen per berørt vurderes derfor som lav, mens enhetsverdien vurderes som middels gitt betydningen av rettssikkerhet. Samlet gir dette en lav til middels samfunnsøkonomisk verdi, vist i Tabell 6-9.

**Tabell 6-9 Vurdering av nyttevirkningen økt rettssikkerhet**

<b>Økt rettssikkerhet</b>			
<b>Berørte aktører</b>	<b>Påvirkning på hver berørte</b>	<b>Enhetsverdi</b>	<b>Samfunnsøkonomisk verdi</b>
<i>Vurdering per aktør</i>			
Brukere	Bedre tilgang til informasjon kan gjøre det enklere å etterprøve vedtak og ivareta egne rettigheter	Middels fordi enkel tilgang til informasjon bidrar til å ivareta rettigheter	Lav til middels
Samfunnet for øvrig	Noe styrket etterprøvbarehet av offentlige virksomheter	Middels fordi rettssikkerhet er en grunnleggende verdi i demokratiet, men effekten av eInnsyn er begrenset	Lav
<i>Samlet vurdering</i>			
<b>Høy</b>	<b>Lav</b>	<b>Middels</b>	<b>Lav til middels</b>

#### 6.4.1.7 Oppsummert vurdering av nyttevirkningene

I utgangspunktet gir en sentralisert innsynsløsning for hele offentlig sektor et potensial for virkninger innenfor flere omfattende temaer som åpenhet, tillit og rettssikkerhet. Samtidig er mye av den relevante informasjonen allerede tilgjengelig gjennom eksisterende løsninger, og den direkte merverdien av å samle dette i én felles løsning vurderes derfor som begrenset. Effekten av tiltaket knytter seg til økt tilgjengelighet og brukervennlighet, samt effektivisering for enkelte brukergrupper, snarere enn en vesentlig økning i selve informasjonsgrunnlaget. Dette tilsier at de samlede samfunnsøkonomiske nyttevirkningene er moderate. Tabell 6-10 oppsummerer vurderingene av nyttevirkningene.

Tabell 6-10 Vurdering av nyttevirkninger ved økt kommunal deltakelse i eInnsyn

Nyttevirkning	Antall berørte	Påvirkning på hver berørte	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk verdi
<b>Spart tid</b>	Middels	Lav	Lav	<b>Lav</b>
<b>Økt åpenhet</b>	Høy	Lav	Middels	<b>Middels</b>
<b>Styrket innsynsrett</b>	Middels til høy	Lav	Middels	<b>Lav til middels</b>
<b>Økt tillit til det offentlige</b>	Høy	Lav	Middels	<b>Lav til middels</b>
<b>Endret personvernrisiko</b>	Middels	Lav til middels	Middels	<b>Lav</b>
<b>Økt rettssikkerhet</b>	Høy	Lav	Middels	<b>Lav til middels</b>

### 6.5 Prinsipielle vurderinger

En oppskalering av eInnsyn til hele kommunal sektor reiser enkelte prinsipielle spørsmål knyttet til organisering og styring i offentlig sektor.

Dersom en felles nasjonal løsning gjøres obligatorisk, vil det berøre det kommunale selvstyret ved å redusere handlingsrommet for den enkelte aktør og gi mindre rom for lokale tilpasninger. Tiltaket innebærer også økt grad av sentralisering. En nasjonal løsning kan bidra til mer standardisering og likere praksis på tvers av forvaltningsnivåer, men kan samtidig redusere fleksibiliteten og gjøre aktørene mer avhengige av én felles løsning. Videre reiser tiltaket spørsmål om rolle- og ansvarsdeling mellom stat og kommune. Med eInnsyn som felles løsning vil Digdir få en mer sentral rolle i en funksjon som i primært håndteres lokalt, noe som kan påvirke styringsforhold og avhengigheter mellom nivåene.

Tiltaket innebærer derfor en avveining mellom hensynet til nasjonal samordning og hensynet til lokalt handlingsrom. Dette er forhold som ikke fanges opp i den samfunnsøkonomiske analysen alene, men som er relevante i den samlede vurderingen av tiltaket.

## 6.6 Fordelingsvirkninger

Ved siden av de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene skal også fordelingsvirkninger av tiltakene vurderes. Fordelingsvirkninger innebærer en omfordeling av ressurser mellom aktører uten at dette i seg selv påvirker den samlede samfunnsøkonomiske verdien.

En overgang til én felles nasjonal løsning vil kunne påvirke markedet for eksisterende publiseringsløsninger. I dag leverer flere systemleverandører løsninger for publisering av postjournaler som del av eller i tilknytning til sak-/arkivsystemer. Dersom eInnsyn overtar publiseringsfunksjonaliteten for en større del av offentlig sektor, kan dette redusere etterspørselen etter slike løsninger ellers i markedet. For leverandørene kan dette innebære tap av inntekter eller behov for omstilling av tjenestetilbudet. Samtidig kan deler av funksjonaliteten fortsatt være relevant i andre sammenhenger, og effekten vil avhenge av hvordan fremtidige kontrakter og systemporteføljer utvikles. For kommunale aktører vil fordelingsvirkningene blant annet knytte seg til hvordan kostnader og gevinster fordeles over tid. Mange kommunale aktører vil på kort sikt måtte bære kostnader knyttet til innføring og tilpasning, samtidig som eksisterende avtaler videreføres. Eventuelle gevinster, for eksempel i form av redusert behov for egne publiseringsløsninger, vil potensielt i større grad kunne realiseres på lengre sikt og vil variere mellom aktører. På brukersiden vil gevinster i form av bedre tilgang til informasjon i stor grad tilfalle aktører med hyppig og systematisk bruk av innsyn, som presse, forskere og interesseorganisasjoner. For andre brukergrupper vil nytten være mer begrenset.

Dette innebærer at en utvidelse av eInnsyn vil medføre en omfordeling av både kostnader og gevinster mellom offentlige virksomheter, private leverandører og ulike brukergrupper. Selv om enkelte aktører kan komme relativt sett bedre eller dårligere ut, påvirker ikke dette nødvendigvis den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

## 6.7 Samlet vurdering

En utvidelse av eInnsyn til hele kommunal sektor vil medføre betydelige kostnader knyttet til innføring, tilpasning og drift, både for Digdir og for de kommunale aktørene. Man kan med stor sikkerhet si at Digdir vil få økte investerings- og driftskostnader som følge av behovet for å skalere løsningen til et langt større og mer komplekst aktørbilde. Kommunal sektor omfatter mange flere aktører enn statlig sektor, og er samtidig mer sammensatt, blant annet som følge av variasjon i organisering og systemlandskap. I tillegg har kommunale aktører også annerledes behov enn statlige som det må tilrettelegges for i en innsynsløsning, eksempelvis knyttet til møtehåndtering og publisering av møtedokumenter. I tillegg vil innføringen utløse investeringskostnader hos hver enkelt av de kommunale aktørene i form av integrasjoner, systemtilpasning, opplæring og omstilling av arbeidsprosesser. Disse kostnadene fremstår for det meste som uunngåelige. For de kommunale aktørene er det større usikkerhet i hvordan de varige driftskostnadene vil utvikle seg, og hvorvidt man kan realisere stordriftsfordeler av én felles innsynsløsning. Dagens publiserings- og innsynsløsninger i kommunal sektor inngår ofte i bredere avtaler for sak-/arkivsystemer og IT-drift, noe som begrenser muligheten for å realisere besparelser på kort og mellomlang sikt, og øker sannsynligheten for parallellkostnader, i hvert fall i en overgangsperiode.

På nyttesiden er gevinstene mer indirekte og i mindre grad realiserbare for den enkelte aktør. En felles nasjonal løsning kan gi gevinster i form av enklere tilgang til informasjon, økt oversikt på tvers av virksomheter og noe enklere utøvelse av innsynsretten. Særlig for brukergrupper som journalister, forskere og interesseorganisasjoner, som ofte arbeider på tvers av forvaltningsnivåer, kan én samlet løsning gi reelle tidsbesparelser og et bedre informasjonsgrunnlag. Samtidig viser analysen at disse gevinstene i hovedsak er avgrenset til enkelte brukergrupper med hyppig og systematisk bruk. For

majoriteten av brukere vil nytten være mer sporadisk og begrenset. Videre er mye av den relevante informasjonen allerede tilgjengelig gjennom eksisterende løsninger. Merverdien ligger derfor først og fremst i at informasjonen samles og blir lettere tilgjengelig, ikke i at informasjonsgrunnlaget utvides.

Analysen tilsier også at det å samle kommunal sektor i eInnsyn i begrenset grad vil gi effektiviseringsgevinster i forvaltningen. Arbeidsprosessene knyttet til saksbehandling og journalføring videreføres i eksisterende sak- og arkivsystemer, og det er ikke klare holdepunkter for at overgang til eInnsyn vil gi økt automatisering eller vesentlig lavere ressursbruk. Tvert imot kan økt synlighet og tilgjengelighet gjøre det enklere for brukere å identifisere relevante saker, noe som kan bidra til flere innsynsforespørsler og dermed økt ressursbruk hos enkelte kommunale aktører. Selv om bedre struktur og mer standardiserte prosesser over tid kan gi enkelte gevinster, fremstår disse som usikre og trolig begrensede.

Totalt sett er det en tydelig asymmetri mellom kostnader og nyttevirkinger. Kostnadene er i stor grad sikre og påløper tidlig, særlig for Digidir og i innføringsfasen for kommunale aktører. Nyttevirkningene er derimot i større grad indirekte, spredt på mange aktører og gjennomgående av moderat størrelse for den enkelte. Flere av de sentrale gevinstene, som økt åpenhet, styrket innsynsrett, økt tillit og styrket rettsikkerhet, er prinsipielt viktige, men den isolerte merverdien av å samle kommunal sektor i eInnsyn vurderes som begrenset. Når dette ses opp mot et betydelig og relativt sikkert kostnadsnivå, tilsier analysen at de samlede samfunnsøkonomiske nyttevirkningene er lavere enn de samlede kostnadene. På bakgrunn av dette vurderes en full utrulling av eInnsyn til hele kommunal sektor ikke som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

## 7 Vurdering av måloppnåelse

eInnsyn leverer på de sentrale målene for løsningen, men måloppnåelsen varierer mellom de tre hovedmålene, og påvirkes av forhold utenfor selve løsningen. eInnsyn understøtter innsynsretten i offentleglova ved å gjøre offentlig informasjon lettere tilgjengelig og enklere å be om innsyn i. Samtidig avhenger den faktiske tilgangen til informasjon av virksomhetenes publiserings- og journalføringspraksis. eInnsyn legger også til rette for fulltekstpublisering og kan gi betydelig økt informasjonsverdi, særlig for brukere med systematiske behov for offentlig informasjon, men omfanget av fulltekstpublisering begrenses i praksis av personvern hensyn og virksomhetenes kapasitet. Når det gjelder effektivisering, bidrar eInnsyn til raskere håndtering av innsyn og mottak av innsynsbegjæringer. Ved at innsynsbegjæringer mottas strukturert og digitalt, legger eInnsyn til rette for mer standardiserte og mindre manuelle prosesser i innsynshåndteringen. På tvers av målene fremstår eInnsyn dermed som et viktig og velfungerende virkemiddel for å fremme åpenhet og innsyn i offentlig forvaltning.

Dette kapitlet vurderer i hvilken grad eInnsyn oppfyller målene som ligger til grunn for løsningen, slik de ble presentert i kapittel 3.2. Først vurderes i hvilken grad eInnsyn understøtter innsynsretten i offentleglova. Deretter vurderes hvordan løsningen legger til rette for fulltekstpublisering innenfor rammene av personvern og regelverk. Til slutt vurderes i hvilken grad eInnsyn bidrar til effektivisering i forvaltningen. Hovedmålene som evalueres for eInnsyn er følgende:

- eInnsyn skal understøtte innsynsretten i offentleglova
- eInnsyn skal legge til rette for fulltekstpublisering på en måte som ivaretar nødvendige personvern hensyn
- eInnsyn skal bidra til effektivisering i forvaltningen

Vurderingen tar utgangspunkt i eInnsyns rolle som virkemiddel for å gjøre offentlig informasjon mer tilgjengelig og styrke innsyn i offentlig forvaltning. Måloppnåelsen vurderes opp mot en situasjon der det ikke finnes en felles nasjonal løsning for publisering og tilgjengeliggjøring av postjournaler. I en slik situasjon ville innsyn i større grad vært basert på separate og fragmenterte løsninger hos den enkelte virksomhet, med varierende tilgjengelighet, funksjonalitet og brukeropplevelse. Dette medfører at informasjon i praksis ville vært vanskeligere å finne, sammenstille og bruke på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Sammenligningsgrunnlaget synliggjør dermed hvilken merverdi eInnsyn kan gi gjennom å samle tilgang til offentlig informasjon på ett sted, standardisere praksis og legge til rette for mer effektiv og lik tilgang til innsyn.

Det presiseres også at vurderingen gjelder eInnsyn som produkt og digital løsning. Den omfatter derfor ikke en helhetlig vurdering av hvordan innsynsretten etter offentleglova fungerer i offentlig sektor generelt. Innsyn i offentlige dokumenter påvirkes av en rekke forhold utenfor selve løsningen, blant annet regelverk, journalføringspraksis, organisering og ressursbruk i den enkelte virksomhet. I dette kapitlet vurderes derfor måloppnåelsen i lys av hvilken rolle eInnsyn spiller som virkemiddel for å fremme åpenhet og innsyn, og for å legge til rette for en mer effektiv håndtering av offentlig informasjon i forvaltningen.

### 7.1 eInnsyn skal understøtte innsynsretten i offentleglova

Vurdering av måloppnåelsen tar utgangspunkt i at eInnsyn skal understøtte innsynsretten slik den er fastsatt i offentleglova, og vurderer i hvilken grad løsningen bidrar til dette i praksis.

Muligheten til å få innsyn i offentlige dokumenter er en grunnleggende forutsetning for åpenhet i forvaltningen. Samtidig forutsetter reell innsynsrett at informasjonen faktisk er mulig å finne og etterspørre. Analysen vurderer hvordan eInnsyn gjør offentlig informasjon mer tilgjengelig, gjør det enklere for allmennheten å be om innsyn, og hva som begrenser tilgangen til informasjon. I hvilken grad eInnsyn bidrar til å understøtte innsynsretten i offentleglova vurderes ut ifra tre momenter:

1. eInnsyn gjør offentlig informasjon mer tilgjengelig
2. eInnsyn gjør det enklere for allmennheten å be om innsyn
3. Økt tilgang begrenses av publiseringspraksis i virksomhetene

De tre momentene dekker sentrale forutsetninger for at innsynsretten skal fungere i praksis. Den første handler om hvorvidt informasjon faktisk er tilgjengelig og søkbar, som er en grunnleggende forutsetning for innsyn. Den andre retter seg mot brukerens evne til å utøve retten i praksis. Den tredje fanger opp at tilgang ikke bare bestemmes av løsningen i seg selv, men også av virksomhetenes publiseringspraksis, som påvirker hvor mye og hvilken informasjon som faktisk er tilgjengelig.

Samlet sett er vår vurdering at eInnsyn understøtter innsynsretten i offentleglova ved å gjøre det enkelt å finne og be om innsyn i offentlig informasjon sammenlignet. Tilgangen øker sammenlignet med en situasjon uten en nasjonal fellesløsning fordi eInnsyn gir en mer samlet og tilgjengelig inngang til offentlige postjournaler. Dette senker terskelen for å utøve innsynsretten for både profesjonelle brukere og allmennheten. I en alternativ situasjon uten en fellesløsning for innsyn, slik som for kommunal sektor, finnes det andre innsyns- og publiseringsløsninger som bidrar til å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon. Disse er i enkelte tilfeller bedre tilpasset lokale behov for informasjon, men en nasjonal fellesløsning gir et mer helhetlig og standardisert grunnlag for å ivareta offentleglova på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer, og styrker dermed innsynsretten for offentlig sektor som helhet.

Samtidig er måloppnåelsen for eInnsyn ikke fullstendig, ettersom den faktiske tilgangen til informasjon i stor grad avhenger av virksomhetenes publiserings- og journalføringspraksis, samt kvaliteten på informasjonen som gjøres tilgjengelig. eInnsyn legger dermed til rette for økt åpenhet og innsyn, men realiseringen av dette potensialet er i betydelig grad betinget av forhold utenfor selve løsningen. Dette gjelder også for en situasjon uten en felles løsning, men med større konsekvenser fordi informasjonen da også er fragmentert.

#### *eInnsyn gjør offentlig informasjon mer tilgjengelig*

Vår vurdering er at eInnsyn bidrar til å gjøre offentlig informasjon mer tilgjengelig ved å samle journalposter fra statlige virksomheter i én felles innsynsløsning. Dette gir brukerne én samlet inngang til offentlig journal og gjør det enklere å orientere seg på tvers av virksomheter, identifisere relevante saker og få oversikt over sammenhenger i forvaltningen. Særlig for aktører med systematisk behov for innsyn, slik som journalister, presse og organisasjoner som følger saker systematisk på tvers av virksomheter, gjør eInnsyn informasjonen mer tilgjengelig i én felles innsynsløsning. Dette bidrar til økt måloppnåelse sammenlignet med en situasjon der brukerne må forholde seg til separate løsninger hos den enkelte virksomhet.

Likevel er tilgjengeligheten i praksis varierende og ikke fullt ut realisert. Selv om mange opplever løsningen som nyttig for å finne informasjon, er det også utfordringer knyttet til søkefunksjonalitet, navigasjon og kvaliteten på journalopplysninger, som gjør det krevende å finne frem til relevant informasjon. eInnsyn bidrar dermed klart til økt tilgjengelighet, men hvor effektivt denne tilgjengeligheten realiseres avhenger av både løsningens funksjonalitet og kvaliteten på informasjonen som publiseres. Funnene viser dermed at eInnsyn bidrar til økt tilgjengelighet til offentlig informasjon, men at effekten er betinget av hva som publiseres og hvordan informasjonen registreres.

### *eInnsyn gjør det enklere for allmennheten å be om innsyn*

Vår vurdering er at eInnsyn i stor grad gjør det enkelt for allmennheten å be om innsyn i offentlige dokumenter. eInnsyn fungerer som en felles inngang til offentlig informasjon ved at journalposter fra flere virksomheter er samlet i én løsning. I tillegg kan brukere sende innsynsbegjæringer direkte fra relevante journalposter. Dette senker terskelen for å utøve innsynsretten, særlig for brukere uten kjennskap til forvaltningens struktur. Hele innsynsprosessen blir derfor enklere enn i en fragmentert situasjon, der brukerne selv må identifisere riktig virksomhet og sende separate innsynsbegjæringer gjennom ulike kanaler og løsninger. Dermed bidrar eInnsyn til at forespørsler sendes til riktig mottaker på en enkel og oversiktlig måte. Samtidig oppleves løsningen som et nyttig verktøy for å sende innsynsbegjæringen, særlig når dokumenter identifiseres gjennom søk i eInnsyn.

Likevel er vår vurdering at eInnsyn i begrenset grad understøtter oppfølgingen av innsynskrav etter at de er sendt. Det skyldes at den videre behandlingen skjer i virksomhetenes egne systemer, og brukerne har i liten grad mulighet til å følge status eller få samlet oversikt over egne forespørsler i løsningen. Dette må imidlertid forstås som et resultat av hvordan innsynsprosessen er organisert på tvers av virksomheter, hvor ansvaret for behandling av innsynskrav ligger hos den enkelte virksomhet, og ikke som en svakhet ved eInnsyn. eInnsyn bidrar til å senke terskelen for å be om innsyn, men gir av strukturelle grunner i mindre grad støtte til den videre brukerreisen knyttet til oppfølging og mottak av svar.

### *Tilgangen begrenses av publiseringspraksis i virksomhetene*

Vår vurdering er at allmennhetens tilgang til informasjon gjennom eInnsyn i betydelig grad bestemmes av virksomhetenes publiserings- og journalføringspraksis. Denne begrensningen gjelder også i en fragmentert situasjon, men eInnsyn bidrar ikke økt måloppnåelse ettersom helhetlig og konsistent tilgang til informasjon avhenger av virksomhetene som publiserer.

Disse variasjonene ligger i hovedsak utenfor eInnsyn som løsning, og reflekterer forskjeller i organisering, kompetanse og arbeidsprosesser i forvaltningen. eInnsyn kan dermed ikke alene sikre lik tilgang til informasjon, men er avhengig av en mer ensartet praksis for å realisere sitt fulle potensial. Resultatene viser at eInnsyn bidrar til økt tilgjengelighet, men den faktiske tilgangen til informasjon påvirkes i betydelig grad av praksis i virksomhetene som publiserer innhold i løsningen.

## **7.2 eInnsyn skal legge til rette for fulltekstpublisering på en måte som ivaretar nødvendige personvern hensyn**

Verdien av eInnsyn handler ikke bare om at informasjon gjøres tilgjengelig, men også om i hvilken grad den kan publiseres og brukes direkte i løsningen. Fulltekstpublisering er sentralt for å realisere denne verdien, samtidig som det stiller krav til ivaretagelse av personvern og etterlevelse av regelverk. Dette delkapittelet vurderer hvordan eInnsyn legger til rette for fulltekstpublisering, og i hvilken grad dette skjer på en måte som balanserer hensynet til tilgjengelighet og personvern. Målet er vurdert ut ifra tre momenter:

1. Fulltekstpublisering er særlig nyttig for brukere med systematiske behov for offentlig informasjon
2. Fulltekstpublisering øker informasjonsverdien, men er ressurskrevende
3. Usikkerhet knyttet til personvern påvirker publiseringspraksis og nytteverdi

De tre momentene belyser sentrale sider ved hvordan fulltekstpublisering påvirker verdien av eInnsyn. Den første fanger opp at verdien ikke er lik for alle brukergrupper. Den andre synliggjør en sentral

avveining: fulltekstpublisering kan øke informasjonsverdien betydelig, men innebærer også kostnader og praktiske utfordringer for virksomhetene som publiserer innhold. Den tredje omhandler den usikkerheten og risikoen som er knyttet til personvern hensyn i virksomhetene.

Som forklart i kapittel 7.1 gir eInnsyn brukerne mulighet til å følge saker og aktiviteter i forvaltningen over tid. Likevel er nytteverdien begrenset når informasjonen kun er tilgjengelig som korte journaloppføringer. Journalposter gir ofte begrenset innsikt i sakens innhold, og verdien realiseres i større grad når dokumenter er tilgjengelige i fulltekst. Nytteverdien avhenger dermed av kvaliteten og detaljnivået i informasjonen som publiseres, og i hvilken grad brukerne må supplere med innsynsbegjæringer for å få tilstrekkelig informasjon.

Basert på de tre momentene er vår vurdering at eInnsyn i noen grad legger til rette for fulltekstpublisering av dokumenter i en felles løsning. Dette gir brukerne direkte tilgang til informasjon uten behov for innsynsbegjæringer, og øker både tilgjengeligheten og anvendeligheten av informasjonen sammenlignet med en situasjon uten en felles nasjonal løsning. Samtidig er fulltekstpublisering ressurskrevende for virksomhetene, noe som begrenser omfanget i praksis.

#### *Fulltekstpublisering er særlig nyttig for brukere med systematiske behov for offentlig informasjon*

Vår vurdering er at eInnsyn gir størst nytte for brukere med systematiske behov for offentlig informasjon, og at denne nytteverdien forsterkes der dokumenter er tilgjengelige i fulltekst. For aktører som journalister, forskere og organisasjoner inngår løsningen som en del av det løpende arbeidet med å følge saker, identifisere relevante dokumenter og hente inn informasjon på tvers av virksomheter. Tilgang til fulltekst gjør det mulig å analysere innholdet direkte, uten å måtte sende innsynsbegjæringer, og øker dermed effektiviteten og dybden i arbeidet. Der dokumenter kun er tilgjengelige som journalposter, blir bruken mer begrenset og mer ressurskrevende.

Likevel realiseres en betydelig del av nytteverdien indirekte, gjennom aktører som bearbeider og formidler informasjon videre til offentligheten. Dette innebærer at eInnsyns samfunnsverdi avhenger av omfanget av fulltekstpublisering, ettersom dette påvirker hvor mye informasjon som faktisk kan tas i bruk og nå ut til et bredere publikum. Denne typen videreformidling ville vært mer ressurskrevende og mindre effektiv i en fragmentert situasjon, der aktørene må hente inn og sammenstille informasjon fra flere ulike kilder og systemer.

#### *Fulltekstpublisering øker informasjonsverdien, men er ressurskrevende*

Vår vurdering er at fulltekstpublisering i eInnsyn i betydelig grad øker informasjonsverdien for brukerne, og at løsningen legger til rette for dette ved å gjøre det mulig å publisere dokumenter direkte. Når dokumenter er tilgjengelige i fulltekst, kan brukerne hente ut informasjon umiddelbart uten å måtte sende innsynsbegjæringer, noe som gir en mer effektiv og sammenhengende brukeropplevelse. Dette er særlig viktig for brukere med systematiske informasjonsbehov, men bidrar også til å redusere belastningen på virksomhetene ved at færre forespørsler må behandles manuelt. Selv der enkelt-dokumenter har begrenset selvstendig verdi, kan fulltekstpublisering øke den samlede informasjonsverdien ved å gi bedre oversikt, sammenheng og forståelse av saker.

Vår vurdering er at eInnsyn legger til rette for fulltekstpublisering innenfor rammer som gjør at omfanget i praksis blir begrenset av ressurs- og regelverkshensyn i virksomhetene. Publisering av dokumenter i fulltekst krever vurdering av innhold, sladding av sensitive opplysninger og tilstrekkelig juridisk og faglig kompetanse, og kan derfor være tid- og ressurskrevende. Dette fører til variasjoner i hvor mye som publiseres, og innebærer at virksomhetene må gjøre løpende avveininger mellom åpenhet, personvern og ressursbruk. Disse avveiningene ville også gjort seg gjeldende i en fragmentert

situasjon, men uten en felles løsning ville potensialet for å tilgjengeliggjøre og gjenbruke informasjon på tvers av virksomheter vært mer begrenset. eInnsyn som løsning muliggjør økt informasjonsverdi gjennom fulltekstpublisering, men realiseringen av denne verdien avhenger av virksomhetenes kapasitet og prioriteringer.

### *Usikkerhet knyttet til personvern påvirker publiseringspraksis og nytteverdi*

Vår vurdering er at usikkerhet knyttet til personvern og tolkningen av regelverket påvirker hvordan virksomhetene publiserer informasjon i eInnsyn. Flere virksomheter gir uttrykk for at vurderinger knyttet til personvern, sikkerhet og behov for sladding er ressurskrevende og forbundet med risiko. Dette bidrar til en forsiktig publiseringspraksis, hvor dokumenter i mindre grad publiseres i fulltekst, og innsyn må håndteres gjennom individuelle innsynsbegjæringer. Denne usikkerheten ville også påvirket publiseringspraksisen i en fragmentert situasjon, men i eInnsyn kan konsekvensene bli mer synlige fordi variasjoner mellom virksomheter fremstår tydeligere for brukerne.

Usikkerheten forsterkes av utviklingstrekk knyttet til digital tilgjengelighet og viderebruk av data. Dette kan øke tilbakeholdenheten med å publisere dokumenter i fulltekst, særlig der dokumentene inneholder sensitiv informasjon. eInnsyn som løsning har begrenset påvirkning på disse vurderingene, ettersom det er virksomhetene selv som avgjør hva som publiseres. Samtidig innebærer denne usikkerheten at potensialet for åpenhet og effektiv tilgang til informasjon ikke fullt ut realiseres. Det kan derfor være relevant å utforske om eInnsyn i større grad kan støtte virksomhetene gjennom tekniske løsninger, for eksempel ved bruk av automatiserte verktøy og kunstig intelligens for å identifisere og markere opplysninger som bør unntas fra publisering. Dette kan redusere risiko og ressursbruk knyttet til feilpublisering, uten at ansvaret for juridiske vurdering flyttes over på eInnsyn. eInnsyn skal heller bidra som nasjonal fellesløsning og mulighet for standardisering på tvers, noe som kan muliggjøres med innebygde personvern- og støttefunksjoner som den enkelte virksomhet ikke har kapasitet til alene.

## 7.3 eInnsyn skal bidra til effektivisering i forvaltningen

Effektiviseringsgevinster er en sentral begrunnelse for fellesløsninger som eInnsyn. Evalueringen har vurdert hvordan eInnsyn påvirker ressursbruk og arbeidsprosesser for både brukere og virksomheter. Analysen viser at løsningen bidrar til mer effektiv tilgang til informasjon sammenlignet med en situasjon uten en fellesløsning. Gevinstene er likevel ulikt fordelt og avhenger av hvordan innsynsprosesser håndteres i virksomhetene. Funnene peker på at effektiviseringen er begrenset til enkelte deler av innsynsforløpet, og at manglende integrasjon i etterfølgende prosesser reduserer det samlede effektiviseringspotensialet. Måloppnåelsen er vurdert ut ifra to momenter:

1. eInnsyn kan gi stordriftsfordeler, men også økt ressursbruk i virksomhetene
2. eInnsyn effektiviserer deler av innsynsprosessen, men ikke hele forløpet

De to momentene ser på hvordan eInnsyn kan bidra til effektivisering. Den første fanger opp at effektivisering ikke nødvendigvis innebærer reduserte kostnader for alle, men kan gi både gevinster og økt ressursbruk i virksomhetene, blant annet som følge av økt etterspørsel og krav til publisering. Det andre momentet synliggjør at eInnsyn primært påvirker deler av innsynsprosessen, særlig i tidlige faser, mens den videre behandlingen av innsynskrav i mindre grad er integrert i løsningen.

Samlet sett er vår vurdering at eInnsyn bidrar til effektivisering i forvaltningen, men at måloppnåelsen er delvis og avgrenset til bestemte deler av innsynsprosessen. Gevinstene for virksomhetene er sammensatte, og i noen tilfeller motvirket av økt ressursbruk som følge av flere innsynsbegjæringer. Det samlede effektiviseringspotensialet begrenses særlig av at videre behandling av innsynskrav skjer

utenfor eInnsyn, og av variasjoner i hvordan innsynsarbeidet er organisert og prioritert i virksomhetene. Mange av disse ineffektivitetene kunne vært enda mer fremtredende i en fragmentert situasjon, der både brukere og virksomheter må forholde seg til ulike systemer, prosesser og grensesnitt for å håndtere innsyn. Selv om virksomhetene i en slik situasjon primært forholder seg til egne systemer og prosesser, vil fravær av en felles løsning innebære at offentlig sektor i mindre grad kan realisere stordriftsfordeler, standardisering og felles læring. Dette svekker muligheten for å utvikle mer effektive arbeidsprosesser, dele erfaringer og bygge kompetanse på tvers av virksomheter, og dermed begrense det samlede effektiviseringspotensialet i forvaltningen.

#### *eInnsyn kan gi stordriftsfordeler, men også økt ressursbruk i virksomhetene*

Vår vurdering er at eInnsyn legger til rette for stordriftsfordeler. Ved å samle funksjonalitet i én løsning reduseres behovet for at virksomhetene utvikler og drifter egne publiserings- og innsynsløsninger. I en fragmentert løsning måtte hver enkelt virksomhet selv tatt ansvar eller anskaffet kompetanse til innkjøp og drift av publiseringsløsningen.

På en annen siden bidrar ikke eInnsyn til å redusere virksomhetenes ansvar for journalføring, vurdering av innsyn og behandling av forespørsler. Disse ansvarsområdene er fortsatt sentrale i vurderingen av hvor effektivt innsynsretten håndteres blant virksomhetene. Siden løsningen gjør det enklere å identifisere og etterspørre dokumenter, kan i tillegg antallet innsynsbegjæringer øke. Dette styrker offentlighet og demokratisk kontroll, og innebærer økt belastning på virksomhetene, noe som kan føre til økt bemanning og kostnader.

Uten en felles nasjonal løsning ville innsynsprosessen vært preget av fragmenterte innganger og varierende praksis mellom virksomheter. Brukerne ville måtte identifisere relevante virksomheter selv og sende innsynsbegjæringer gjennom ulike kanaler, noe som trolig ville redusert antallet forespørsler og gjort innsynsretten mindre tilgjengelig. Samtidig kunne belastningen på den enkelte virksomhet vært lavere, fordi det blir sendt færre forespørsler. På den andre siden ville håndteringen av innsynsbegjæringer også vært mindre standardisert og potensielt mer ressurskrevende per forespørsel, blant annet som følge av mer manuell veiledning av brukere og større variasjon i hvordan krav sendes og behandles. Dette tilsier at eInnsyn bidrar til å øke både volumet og synligheten av innsynsarbeidet, samtidig som det gir bedre utgangspunkt for håndteringen av innsynsbegjæringer.

Funnene viser at eInnsyn gir et tydelig potensial for effektivisering gjennom stordriftsfordeler, men gevinstene for virksomhetene er sammensatte. Løsningen reduserer behovet for egne systemer, samtidig som ressursbruken sannsynligvis øker på grunn av flere innsynsbegjæringer. Måloppnåelsen fremstår derfor som delvis, og avhengig av hvordan virksomhetene organiserer og prioriterer innsynsarbeidet.

#### *eInnsyn effektiviserer deler av innsynsprosessen, men ikke hele forløpet*

Vår vurdering er at eInnsyn bidrar til effektivisering i deler av forvaltningens håndtering av innsyn, særlig knyttet til publisering og mottak av innsynsbegjæringer. Ved at journalposter gjøres tilgjengelige i en felles løsning, og innsynsbegjæringer kan mottas strukturert og digitalt, legger eInnsyn til rette for mer standardiserte og mindre manuelle arbeidsprosesser i førstelinjen av innsynshåndteringen. Ved å bidra til økt standardisering i hvordan innsynsbegjæringer mottas og håndteres i førstelinjen hos virksomhetene, bidrar en felles innsynsløsning til en mer ensartede prosesser på tvers av virksomhetene. I tillegg kan økt publisering av informasjon, særlig i fulltekst, redusere antall individuelle innsynsbegjæringer og dermed avlaste virksomhetene.

Samtidig omfatter eInnsyn kun deler av innsynsprosessen. Den videre behandlingen av innsynskrav, herunder vurdering av meroffentlighet, sladding, kvalitetssikring og utsendelse av svar, skjer i virksomhetenes egne systemer og arbeidsprosesser. Disse delene av prosessen er ofte ressurskrevende og i varierende grad automatisert, og påvirkes i begrenset grad av eInnsyn som løsning. Samlet sett bidrar eInnsyn til effektivisering i deler av innsynsprosessen, men den samlede effektiviseringsgevinsten er avhengig av hvordan innsynsarbeidet er organisert og støttet i den enkelte virksomhet.

# 8 Anbefalinger for videre utvikling av eInnsyn

**Evalueringen viser at eInnsyn i all hovedsak oppfyller sitt formål, og at brukernes opplevelse primært begrenses av forhold utenfor selve løsningen. Anbefalingene retter seg derfor mot tiltak innenfor eInnsyns handlingsrom, knyttet til muligheter for mer effektiv utnyttelse av informasjon gjennom bedret funksjonalitet, og tiltak som kan bidra til mer enhetlig praksis og muligens økt fulltekstpublisering på tvers av virksomheter. Samtidig anbefales det ikke å gjennomføre en full innføring i kommunal sektor ettersom dette ikke fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt gitt dagens kostnads- og nyttebilde.**

Kapittelet presenterer tre anbefalinger for videre utvikling: tiltak for bedre brukeropplevelse og funksjonalitet, tiltak for mer enhetlig praksis og økt fulltekstpublisering gjennom læring på tvers av virksomheter, samt en vurdering av hvorfor full innføring i kommunal sektor ikke bør prioriteres gitt dagens kostnads- og nyttebilde.

## 8.1 Tre anbefalinger for videre utvikling av eInnsyn

eInnsyn fremstår som en velfungerende løsning som leverer på sitt formål. Samtidig har eInnsyn en relativt begrenset rolle som grensesnitt mellom innholdet som produseres i underliggende sak- og arkivsystemer, og brukeres innsynsbehov. Som følge av dette står eInnsyn som løsning overfor et relativt begrenset handlingsrom for påvirkning av datakvalitet, grad av fulltekstpublisering og effektiv praksis i underliggende systemer. Mange av forholdene som har størst betydning for brukernes opplevelse av løsningen ligger utenfor eInnsyns kontroll, og er i større grad bestemt av prioriteringer, kapasitet og kompetanse i de enkelte virksomhetene som leverer innhold. Likevel er det enkelte grep som kan gjøres innenfor løsningens handlingsrom, og evalueringen trekker frem følgende tre anbefalinger for videreutvikling:

1. Legge til rette for mer effektiv utnyttelse av informasjon gjennom bedret brukeropplevelse og funksjonalitet i eInnsyn
2. Legge til rette for mer enhetlig praksis og økt fulltekstpublisering gjennom læring på tvers av virksomheter
3. Ikke prioritere full innføring av kommunal sektor gitt dagens kostnads- og nyttebilde

### **Anbefaling 1: Legge til rette for mer effektiv utnyttelse av informasjon gjennom bedret brukeropplevelse og funksjonalitet i eInnsyn**

Funksjonaliteten i eInnsyn kan videreutvikles med sikte på å gjøre det enklere for brukere å finne, følge og anvende informasjon. Evalueringen viser at mange brukere i dag bruker tid på å identifisere relevante saker og følge utviklingen i disse. Forbedringer i brukeropplevelse og funksjonalitet kan bidra til mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig informasjon og redusere tidsbruk på brukersiden.

Det er identifisert behov for bedre støtte i hele brukerreisen, fra søk etter informasjon til oppfølging av saker over tid. Dette omfatter blant annet behov for mer presise og fleksible søkemuligheter, inkludert bedre filtrering, sortering og treffkvalitet, for å gjøre det enklere å avgrense store informasjonsmengder. Flere brukere etterspør også funksjonalitet som gjør det mulig å arbeide mer systematisk over tid. Dette inkluderer mulighet for å motta varsler om nye relevante saker knyttet til lagrede søk, samt bedre støtte for å følge enkeltsaker, herunder oversikt over endringer og nye dokumenter. I tillegg vil funksjonalitet som gir bedre oversikt over status og historikk for innsynskrav kunne redusere behovet for manuell oppfølging og bidra til en mer effektiv arbeidsprosess for brukerne.

Slike tekniske forbedringer kan styrke eInnsyn som arbeidsverktøy, særlig for brukere med behov for løpende informasjonsinnhenting og oppfølging av saker.

### **Anbefaling 2: Legge til rette for mer enhetlig praksis og økt fulltekstpublisering gjennom læring på tvers av virksomheter**

eInnsyn tilbyr i dag statistikk om bruk og publisering, men det er et potensial for å videreutvikle denne funksjonaliteten slik at den i større grad støtter læring og forbedring hos innholdsleverandørene.<sup>47</sup> Det kan være hensiktsmessig for innholdsleverandørene å i større grad kunne sammenligne og kalibrere egen praksis opp mot andre virksomheter. En videreutvikling av statistikkløsningen bør derfor legge bedre til rette for sammenlignbarhet og oppfølging over tid. Dette kan gi virksomhetene et mer aktivt styringsverktøy for å vurdere egen praksis, identifisere forbedringsområder og utvikle seg i retning av mer enhetlig og effektiv publisering. Dette kan for eksempel innebære å gjøre nøkkelindikatorer som publiseringstid og andel fulltekstpublisering mer tilgjengelige og intuitive, legge bedre til rette for sammenligning på tvers av virksomheter eller relevante grupper, eller gi virksomhetene enklere tilgang til egne data og utvikling over tid.

Spesielt knyttet til fulltekstpublisering vil tiltakene innenfor eInnsyns handlingsrom i hovedsak være rettet mot å synliggjøre praksis og legge til rette for sammenligning på tvers av virksomheter. Flere av de viktigste barrierene ligger utenfor eInnsyns handlingsrom, slik som kapasitet, kompetanse og prioriteringer i den enkelte virksomhet, men gjennom statistikk fra eInnsyn kan variasjon i praksis bli mer transparent og tilgjengelig. En slik synliggjøring kan innebære å gi innsikt i hvilke typer dokumenter som i praksis fulltekstpubliseres hos ulike virksomheter, og hvordan dette varierer på tvers av aktørgrupper eller sektorer. I forlengelsen av dette kan funksjonalitet i eInnsyn legge til rette for at virksomhetene får forslag til både fulltekstpublisering og tilfeller der publisering bør vurderes unnlatt, basert på mønstre og praksis fra sammenlignbare virksomheter. Det kan også det være relevant å synliggjøre sammenhenger mellom grad av fulltekstpublisering og omfanget av innsynsbejæringer, der dette er mulig. Dette kan gi virksomhetene et bedre grunnlag for å vurdere hvilke gevinster som kan oppnås ved økt publisering, og dermed fungere som et insentiv for å endre praksis.

Totalt sett vil dette kunne bidra til økt kvalitet og mer enhetlig praksis på tvers av leverandører, uten at det nødvendigvis krever endringer i selve publiseringsløsningen.

### **Anbefaling 3: Ikke prioritere full innføring av kommunal sektor gitt dagens kostnads- og nyttebilde**

Det anbefales å ikke prioritere full kommunal deltakelse i eInnsyn. Anbefalingen er basert på kostnads- og nyttevurderingene i kapittel 6, som viser at dette ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Den totale samfunnsøkonomiske vurderingen er et resultat av sammenstilling av kostnads- og nyttevurderinger, og som kapittel 6 viser kan full kommunal deltakelse i eInnsyn utløse flere nyttevirkinger, spesielt for enkelte aktørgrupper. Dersom disse nyttevirkningene vurderes å veie mer enn kostnadsvirkningene, kan utvidelse i kommunal sektor likevel fremstå relevant. I så tilfelle er det behov for tiltak for å gjøre løsningen mer attraktiv og hensiktsmessig for kommunale aktører. Dette kan for eksempel innebære å:

- Videreutvikle eInnsyn i samråd med kommunale aktører slik at det blir minst på høyde med løsningene kommunale aktører benytter i dag. For mange kommunale aktører vil eInnsyn i dag fremstå som et tillegg til eksisterende løsninger, heller enn en forbedring. For å øke

---

<sup>47</sup> Dagens oversikt over statistikk for virksomheter som publiserer til eInnsyn er tilgjengelig [her](#)

attraktiviteten må eInnsyn tilby tilsvarende eller bedre funksjonalitet enn det aktørene allerede benytter, særlig knyttet til automatisert publisering, arbeidsflyt og integrasjoner med sak- og arkivsystemer. Ideelt sett skulle det være noe fleksibilitet i eInnsyn slik at det er mulig å tilpasse enkeltaktørers ulike behov, slik at både små og store kommunale aktører opplever løsningen som relevant og håndterbar.

- Endelig avklare finansieringsmodell og kostnadsfordeling, både i en overgangsfase og for løpende drift. Usikkerhet knyttet til kostnader og finansiering fremstår som en sentral barriere for kommunal deltakelse. Det er behov for en tydelig og forutsigbar modell for hvordan investeringer og løpende driftskostnader skal fordeles mellom sentrale forvaltningsetater og de enkelte kommunale aktørene.
- Tilrettelegge for en enklere og mer tilpasset innføring for kommunale aktører, slik at overgangsfasen oppleves smidig og med begrenset behov for ekstra ressursbruk. Dette kan innebære standardiserte rutiner for implementering, tydelig veiledning og løsninger som enkelt tilpasses aktører med ulike utgangspunkt.

# Vedlegg

## Vedlegg A Metode for virkningsberegninger (kostnad og nytte) av oppskalering til kommunal sektor

Dette vedlegget utdyper forutsetningene som ligger til grunn for virkninger presentert i kapittel 6.

### A.1 Kostnadsvirkninger

Kostnadsvirkninger av økt kommunal deltakelse i eInnsyn består av investeringskostnader og driftskostnader for Digdir og berørte kommuner og fylkeskommuner. For å beregne nåverdi av kostnadene følges prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, gitt i Finansdepartementets rundskriv R-109.<sup>48</sup> Rundskrivet gir blant annet føringer knyttet til skattefinansieringskostnad, analyseperiode og kalkulasjonsrente.

#### A.1.1 Kostnadsestimater og skattefinansieringskostnad

Kostnadene for Digdir er basert på anslag fra Digdir selv, og dekker investeringer knyttet til systemutvikling og integrasjoner, samt økte løpende driftskostnader. Investeringskostnadene er periodisert over en innføringsperiode på fem år, mens driftskostnadene legges til grunn som varige økte kostnader for hele analyseperioden.

For kommunale aktører er kostnadsvirkningene forsøkt kartlagt gjennom spørreundersøkelser og intervjuer med et bredt utvalg av kommuner, fylkeskommuner og KS. Tilbakemeldingene indikerer at kostnadene er vanskelige å isolere og tallfeste, blant annet fordi utgifter til eksisterende løsninger ofte inngår i større avtaler som dekker flere systemer og tjenester. I tillegg vil investeringskostnadene variere betydelig på tvers av enkeltaktører, avhengig av størrelse, organisering og hvilke systemer og løsninger den enkelte aktør har i dag. På bakgrunn av dette er kostnadsvirkningene for kommunale aktører ikke tallfestet i analysen, verken for investeringer knyttet til integrasjon, opplæring og omstilling, eller for varige endringer i driftskostnader.

For alle investeringer som skal finansieres over offentlige budsjetter skal det beregnes en skattefinansieringskostnad. Dette begrunnes i at skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet, fordi det oppstår et effektivitetstap som følge av inndrivelsen av skatt og avgifter. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone, og settes til 20 prosent.

#### A.1.2 Nåverdiberegning, analyseperiode og kalkulasjonsrente

For å fange opp virkninger over tid bør analyseperioden være lang nok til å fange opp vesentlige kostnader og gevinster, men ikke så lang at usikkerheten gjør resultatene lite pålitelige. Vanlig praksis er å sette perioden lik den økonomiske levetiden til tiltaket. For digitale løsninger er det vanskelig å fastsette forventet levetid, men i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser anbefales en analyseperiode på 5-15 år for IKT-prosjekter.<sup>49</sup> For denne utredningen er det brukt en analyseperiode på 15 år, hvorav 5 år er investeringsperiode. Analyseperioden går fra og med 2027, til og med 2041. Kostnadene oppgis i 2026-kroner.

---

<sup>48</sup> Finansdepartementet (2021). Rundskriv R-109. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. Tilgjengelig [her](#)

<sup>49</sup> DFØ (u.å.). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Tilgjengelig [her](#)

For å sammenligne og summere verdien av virkninger som oppstår på ulike tidspunkt innenfor analyseperioden beregnes nåverdier. Nåverdien av virkningene beregnes ved å diskontere kontantstrømmen over hele analyseperioden. I nåverdiberegningen benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

## A.2 Nyttevirkninger

I en samfunnsøkonomisk analyse skal virkninger tallfestes og verdsettes så langt det er hensiktsmessig. Hvor langt dette kan gjøres, avhenger av tilgjengelig datagrunnlag og usikkerhet i analysen. Virkninger som ikke prissettes, vurderes likevel etter de samme grunnleggende prinsippene som prissette virkninger, ved å se på hvordan de påvirker samfunnets samlede velferd.

Alle nyttevirkningene av økt kommunal deltakelse i eInnsyn er vurdert som ikke-prissette. Dette skyldes begrenset tallgrunnlag og høy usikkerhet knyttet til både omfang og verdsetting av virkningene. De ikke-prissette virkningene vurderes med utgangspunkt i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser<sup>50</sup> noe som innebærer å identifisere fire sentrale komponenter ved nyttevirkningene:

1. Hvor mange personer som blir berørt
2. Hvor mye hver enkelt blir berørt
3. Hvor stor enhetsnytte hver enkelt berørt har av den identifiserte påvirkningen
4. Hvordan utviklingen er ventet å utvikle seg over tid

Figuren under illustrerer hvordan disse komponentene samlet påvirker den samfunnsøkonomiske verdien.

**Figur A-1 Sammenheng mellom antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi i vurdering av samfunnsøkonomisk verdi.** Kilde: DFØ veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Figur er bearbejdet av Menon Economics.



Berørte aktører identifiseres med utgangspunkt i virkningskartet i kapittel 6 og deles inn i eierdepartementene, Digdir, kommunale aktører, brukere og samfunnet for øvrig. **Antall berørte** vurderes som stort for virkninger som treffer brukere generelt, og som middels til lite for mer avgrensede grupper. **Påvirkning per berørt** vurderes ut fra i hvilken grad tiltaket faktisk endrer situasjonen for den enkelte. For eksempel er tidsbesparelser for brukere med behov for innsyn på tvers av virksomheter vurdert som lave for den gjennomsnittlige bruker, selv om de kan være mer betydelige for hyppige brukere som journalister og sivilsamfunnsorganisasjoner. **Enhetsverdi** reflekterer hvilken velferdsmessig betydning den aktuelle påvirkningen har. Virkninger knyttet til demokratisk deltakelse, rettssikkerhet og personvern tillegges i utgangspunktet en middels til høy enhetsverdi, selv om den konkrete realiseringen av disse verdiene avhenger av i hvilken grad brukere faktisk benytter den forbedrede tilgangen. Vurderingene som er gjort per nyttevirkning av økt kommunal deltakelse i eInnsyn, er vist i Tabell 6-10 i kapittel 6.

<sup>50</sup> DFØ (u.å.). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Tilgjengelig [her](#)

## Vedlegg B Intervjuoversikt

Tabellen viser oversikt over intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen.

**Figur B-1 Oversikt over gjennomførte intervjuer fordelt på aktørgrupper. Kilde: Menon Economics**

Aktørgruppe	Formål med intervju	Intervjuede aktører	Antall intervjuer
Pliktige innholds-leverandører til eInnsyn	Innsikt i erfaringer med eInnsyn fra statlige aktører, inkludert bruk, nytte og utfordringer knyttet til publisering og innsyn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nasjonalarkivet</li> <li>Norsk Helsenett</li> <li>Norsk Nukleær Dekommisjonering</li> <li>Kulturdirektoratet</li> <li>Luftfartstilsynet</li> <li>Statistisk Sentralbyrå</li> </ul>	6
Kommunal sektor	Forstå praksis, ressursbruk og alternative løsninger i kommunal sektor, samt eventuelle vurderinger som er gjort omkring overgang til eInnsyn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>KS</li> <li>KS Digital</li> </ul> <p><i>Brukere av eInnsyn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agder kommunale støttetjenester (AKST)</li> <li>Arendal kommune</li> <li>Oslo kommune, Bymiljøetaten</li> <li>Nordland fylkeskommune</li> <li>Vestland fylkeskommune</li> </ul> <p><i>Kommunale aktører utenfor eInnsyn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bamble kommune</li> <li>Bjerkreim kommune</li> <li>Drammen kommune</li> <li>Sunnfjord kommune</li> <li>Trondheim kommune</li> </ul>	12
Bruker-representanter	Kartlegge nytte, bruksmønstre og behov hos sluttbrukere, herunder journalister og sivilsamfunn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Norsk Presseforbund</li> <li>Pressens offentlighetsutvalg</li> <li>Naturvernforbundet</li> <li>Transparency International Norge</li> </ul>	4
Forvaltning og fagmiljø	Få innsikt i styring, organisering, regelverk og utviklingsperspektiver fra sentrale fagmiljøer og nasjonale aktører.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Digdir</li> <li>Foreningen INIO</li> <li>DFD (representanter for norsk oppfølging av OGP)</li> </ul>	3
<b>Totalt antall intervjuer</b>			<b>25</b>



Menon  
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no