

Pengebruk hos sentrale samfunnskikkelser i det offentlige Norge

Et samarbeid med Dagbladet

Robert Nedrejord



Institutt for informasjons- og medievitenskap

UNIVERSITETET I BERGEN

02.12.2019

Innhold

Introduksjon	4
Tidligere journalistikk på feltet	5
Oppgavestruktur	6
Graveprosjektet.....	6
Teoretisk gjennomgang	7
Del 1: Kommuneøkonomi.....	7
Hvorfor spørre	8
Hvordan spørre?	9
Hva skal vi spørre om.....	12
Registrering av inn-data og «tech-support».....	16
Hvordan sammenstille	17
Optical Character Recognition	20
Regulære uttrykk	23
Openpyxl	24
Regneark versus database.....	24
Journalistikken.....	25
«Å skyte spurv med kanon»	26
Hva jeg hadde gjort annerledes	27
Del 2: Offentlighet i teori og praksis.....	29
Innledning og problemstilling	29
Hvordan belyse problemstillingen.....	29
Norsk offentlighet i historisk kontekst	30
Offentlighetslovgivningens funksjon	32
... Hva er egentlig et dokument?	33
Når søker man innsyn i hva?	33
Paragraf 9 i Offentleglova	35

Kildens makt.....	35
«Enkle fremgangsmåter»	38
Journalistens respons og muligheter	40
Konklusjon.....	42
Kilder og litteratur	45
Bøker	45
Saker i prosjektet	45
Nettartikler.....	46
Lover, manualer og oppslagsverk.....	47
Vedlegg.....	48

Introduksjon

Masteroppgaven min, som er gjort i samarbeid med Dagbladet, har gått ut på å søke innsyn i samme type informasjon hos sentrale samfunnskikkelser som fylkesmenn, rådmenn og ordførere: fra reiseregninger til pensjonsnivå og bruk av representasjonsmidler og kredittkort.

Lignende journalistiske prosjekter er gjennomført tidligere, blant annet av Aftenposten, VG og Nordlys, med stor effekt. Men jeg har til gjengjeld ikke sett dette forsøkt i samme skala og kildeomfang vi har gjort. Vi har gjort et meget bredt innsyn, som både har etterspurt enkeltdokumenter, samt sammenstillinger av informasjon kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene ikke har hatt liggende klar fra før av. Det har gjort dette til et komplisert arbeide.

Det er viktig å vite hvordan folkevalgte i sentrale samfunnsposisjoner i lokaldemokratiet forvalter midlene de har til disposisjon. Det er tross alt skattebetalernes penger. Samtidig er dette et meget krevende arbeid, som har avkrevd både mye manuell jobb og bruk av virkemidler som enda ikke er dagligdags i norsk journalistikk, og som ikke har vært det for meg før nå. At flere norske kommuner bruker kulepenn og løkkeskrift istedenfor regneark, og at reiseregningene i 2019 fortsatt bare eksisterer i papirform i permer i visse kommuner, hadde jeg ikke forventet i forkant.

Prosjektet startet i mars, og vi publiserte første artikkel på sensommeren. Det journalistiske prosjektet er fortsatt ikke fullført, men vil forhåpentligvis bli det innen utgangen av 2019, da store deler av Norges kommuner og fylker vil gjennomgå en større sammenslåingsprosess.

Dette har vært mitt første skikkelige datajournalistikkprosjekt etter at jeg ved inngangen av masterstudiet gjennom et databasekurs fikk øynene opp for programmering som virkemiddel i journalistisk informasjonsinnsamling. Jeg har heller ikke vært med på et så omfattende innsynsprosjekt tidligere. Prosjektet har vært særdeles utfordrende, men samtidig også utrolig lærerikt, og lærdommen fra prosjektet kommer uten tvil til å brukes som en rettesnor og en mal for mitt fremtidige virke som journalist. Hadde jeg gjennomført prosjektet på nytt med det jeg vet nå, hadde jeg spart utrolig mye tid, og nok endt opp med et mye bedre datasett, og også mer og bedre journalistikk.

Tidligere journalistikk på feltet

Journalistikk om folkevalgtes utgifter (eksempelvis reiseregninger), som er kjernen i prosjektet, er ikke et nytt fenomen. Om man søker bredt på tematikken i Retrievers søketjeneste Atekst på «(*reiserekning* or reiseregning**) and ((*ordfører* or ordfører**) or *rådmann**)», får man opp 681 papiravistreff på dette siden 1988. Om man gjør tilsvarende søk der man inkluderer nett-treff, får man opp 1381 resultater (Retriever, 30.10.2019). Det er viktig å merke at slike søk derimot kan være noe upresise, ettersom både kronikker som nevner tematikken i en bisetning, «relaterte saker» som ligger innebygd i sakene som ligger på internett kan utgjøre treff, og det samme gjelder for forsider og notiser som kan gi utslag.

Om man ser på konkrete og mer kjente eksempler har både VG, Nordlys og Aftenposten laget journalistikk på temaet tidligere: «*Klippekort med ferga til hytta*» og «*Hermann Kristoffersen tok med seg samboeren til filmfestivalen i Cannes. Kommunen betalte regninga*» var blant strofene en kunne lese om daværende Tromsø-ordfører Herman Kristoffersen i avisen Nordlys i 2002. Avisen hadde gjennomgått ordførerens kvitteringer og reiseregninger for årene 2001 og 2002. Journalistikken førte til gransking av ordføreren (Nordlys, 2002).

Året etter bega VG seg ut på lignende tematikk etter at de hadde avslørt hvordan daværende Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman hadde innledet et forhold med tidligere statssekretær i samme departement, Christine B. Meyer. Som følge av dette, valgte avisen å søke innsyn i begges reiseregninger, for å teste sin teori om hvorvidt paret hadde benyttet seg av statens midler for å møtes som kjærester. I sakskomplekset som fulgte avslørte avisen at Norman hadde brukt 560.000 kroner på representasjon og bevertning i hans tid som statsråd, at 40 middager hadde foregått på noen av Oslos dyreste restauranter, og at elleve av dem hadde overskredet Statens maksimalsats for representasjon. I tillegg hadde statsråden brukt 27.000 kroner på skillingsboller for å feire departementet. (Moen, Mosveen og Sønsteli, 2004).

Få år etter var Nordlys på banen igjen, og de refererer direkte til VGs avsløring da journalistene legger ut hvorfor de i 2005 lagde journalistikk på mat-, alkohol- og taxi-utgiftene til fylkestoppene i Troms fylkeskommune. Deres avsløringer førte til flere konsekvenser, og gjorde blant annet at fylkestinget vedtok en gransking av fylkestoppenes pengebruk for flere år tilbake, at daværende fylkesråd Roger Ingebrigtsen valgte å betale tilbake midler han hadde brukt på restaurantbesøk og skapte det Nordlys i sin metoderapport

refererer til som en «bred debatt om forholdet mellom folkevalgte politikere og maktmennesker innenfor næringslivet» (Henriksen og Fjellheim, 2007).

Et av de mest sentrale og nyere verkene innen denne typen journalistikk de siste årene førte til at en sittende stortingsrepresentant ble idømt syv måneder fengsel for å ha levert falske reiseregninger for 450.000 kroner (Lohne, Røset og NTB, 25. oktober 2019).

Aftenpostens gjennomgang av 19.700 stortingsreiser avdekket at stortingsrepresentant fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari, hadde jukset med reiseregningene sine, noe han hadde dratt store økonomiske fordeler av (Ekroll og Dahl, 2019). Men her er det viktig å merke seg at Aftenposten måtte bruke andre regler enn beskrevet i de andre prosjektene, da Stortinget og dets organer ikke faller innunder Offentleglova. Stortinget bruker et eget regelsett (Øy, 2015, s. 136).

Gjennom vårt prosjekt har vi forsøkt å bruke de samme metodene som de overnevnte mediene for å samle, systematisere og analysere tilsvarende informasjon i Norges kommuner, fylker og hos fylkesmennene.

Oppgavestruktur

Denne masteroppgaven vil deles opp i to separate deler. Den første halvdel vil gjennomgå den journalistiske prosessen, arbeidsmetoden vår, journalistikken og andre funn, mens del to vil løfte frem og se på et sentralt og gjennomgående journalistisk poeng fra arbeidet i akademisk lys.

Graveprosjektet

Jeg vil først gi et kort sammendrag om det journalistiske arbeidet, for å gi en viss forståelse av hva som er blitt gjort. Relevante begreper som blir brukt, eksempelvis hva en «OCR»-teknologi er, eller hva et «regulært uttrykk» gjør, vil bli definert fortløpende i de seksjonene de blir diskutert. Videre vil det bli redegjort for:

- Hvorfor vi ønsket å lage journalistikk på feltet.
- Hva vi ønsket å finne ut.
- Hvordan vi etterspurte informasjonen.
- Hvordan sammenstille de mottatte filene.

- Hvordan analysere materialet.
- Teknologien som ble benyttet
- Journalistikken vi produserte.
- Kommende/ufullførte saker og andre journalistiske poenger.
- Lærdommen – hva jeg hadde gjort annerledes om jeg hadde gjort prosjektet på ny.

Teoretisk gjennomgang

Dette arbeidet hadde i hovedsak to særegenheter: Bruken av digitale virkemidler til å spørre om informasjon, samle informasjon og systematisere informasjon, samt den aktive bruken av Offentleglova, og da spesielt lovens paragraf 9, som omhandler retten til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser (Lovdata.no, Offentleglova, 2019). Jeg har i del to (den teoretisk-analytiske delen) valgt i hovedsak å gå dypere inn i det sistnevnte perspektivet, ettersom tematikken er mer tidløs, og gir rom for en bredere diskusjon om noe som er aktuelt for en større del av pressen. En trenger ikke være kompetent på datajournalistikk for å bruke Offentleglova og paragraf 9 i den. Samtidig spiller teknologi inn på måten man kan spørre om innsyn, hva man kan forvente å be om, og hva man kan forvente å få tilbake. Dette vil utgjøre del to av denne oppgaven. Problemstillingen vil bli presentert i starten av del 2.

Del 1: Kommuneøkonomi

Dagbladet NYHETER SPILT KEMISER TV FLISER VINDUET TIPS DES KAMP FLISER LOGG INN

Kj-Forfatter tok initiativ til sluttarvige:

Lovstridig hemmelighet om sparket rådmann

Sparket rådmann i Skotland ble 500 000 i utpåkke, og lov til å krevde innsyn i hva de hadde gjort. I realiteten var det kommunen som tok initiativ.

- De er veldig «flinke» til å bruke penger

Enorme forskjeller i pengebruk blant kjendispolitikere som er fylkesmenn. Per-Willy Amundsen og Per Sandberg er lei hele embetet.

Avviser unødig pengebruk

Fylkesmannen Lars Spottveden reiser for ti ganger så mye penger som tidligere rådmann. Ikke riktig at pengebruk henger sammen med innsats, sier Johnsen.

Arbeidet startet etter et møte med Dagbladets gravesjef Siri Gedde-Dahl og datajournalist Ola Strømman i Senter for Undersøkende Journalistikks lokaler på Media City i mars 2019. Senere er politisk journalist Steinar Suvatne også koblet på. Deres ambisjon var

å søke bredt i norske kommuner, fylkeskommuner og hos fylkesmennene, og modellerere

arbeidet i stor grad etter hva Aftenposten tidligere hadde gjort med reiseregningene til stortingsrepresentantene.

Ved bruk av et skjemaverktøy driftet av Universitetet i Bergen, som er sendt ut til de offentlige aktørenes e-postinnbokser har vi stilt en rekke spørsmål om bruk av reiseregninger, representasjonsmidler, lønnsvilkår, pensjonssparing og alkoholbruk i offentlig sammenheng. I tillegg har vi gjennom paragraf 9-innsyn i Offentleglova bedt om detaljerte uttrekk av representasjonskostnader, altså eksempelvis hva en ordfører kan velge å mer eller mindre spontant kan gi i gave til en organisasjon, eller betale en fast 17.-mailunnsj, samt reisekostnader. Samtidig som jeg har jobbet med å få inn data, kontrollere kvaliteten på dem og sammenstille dem, har vi holdt øynene åpne for mulig enkeltsaksjournalistikk på feltet.

Hvorfor spørre

Men hvorfor gjennomføre dette prosjektet? Hvilken verdi har det å gjennomgå reiseregningene og representasjonsutgiftene til folkevalgte og toppbyråkrater i eksempelvis norske kommuner?

I boka «Etikk for journalister» skriver Svein Brurås at et av journalistikkens fundament er at den skal ha en nyttefunksjon i samfunnet, og at mediene ivaretar visse funksjoner som er nødvendige og verdifulle i et velfungerende demokrati (Brurås, 2014, s. 37). Blant oppgavene han nevner at journalistikken bør etterstrebe, som vil være relevant i denne oppgavens og dette prosjektets kontekst, er informasjonsfunksjonen, som gir publikum nødvendig informasjon de kan ta stilling til, samt overvåkningsfunksjonen, der pressen gransker og kontrollerer de som har innflytelse i samfunnet (Brurås, 2014, s. 38). Det vil kunne være interessant for publikum å vite hva deres lokale folkevalgte bruker ressursene de er tildelt på, og hvordan de økonomisk håndterer de midlene de har til disposisjon.

Norske rådmenn og ordførere tjener stort sett godt, og selv om man i flere mindre kommuner lønner de kommunale og politiske toppvervene sparsommelig, finnes det flere eksempler på rådmenn som tjener tett opp til eller mer enn en norsk statsråd, som ligger på drøye 1,4 millioner kroner i 2019. I samme periode avlønnes en stortingsrepresentant med nesten 988.000 kroner (stortinget.no). Eksempelvis viser rådmannskontrakten vi mottok fra Bærum kommune at Erik Kjeldstadli har en lønn på 1.250.000 kroner (vedlegg, Bærum

rådmann, s.3). Rådmannen i Sandnes, Bodil Sivertsen, fikk i 2018 sin lønn oppjustert til 1.425.000 kroner (vedlegg, Sandnes rådmann.pdf).

I tillegg reiser og spiser rådmenn og folkevalgte ofte på skattebetalernes regning i jobbsammenheng, og flere av dem reiser hyppig, og har derfor store ekstrakostnader. Drar man eksempelet med Kjeldstadli videre, ser man at han har en rekke ekstravilkår i tillegg til den relativt høye lønnen, slik som fri parkering i Rådhusets garasje, dekning av fasttelefon, to avisabonnement og gratis bredbånd. I tillegg får han iPad og mobiltelefon av kommunen (vedlegg, Bærum rådmann, s.3).

Hvordan spørre?

Verktøyet vi tok i bruk, etter litt undersøkelser, var UiBs Skjemaker, som er et spørreundersøkelsessystem. Det hadde muligheter for filopplasting, regulering av hvilken type filer man ville ha, flersvarsalternativer og flere andre datatyper. Samtidig var det mulig å hente ut makrodataene, som blir beskrevet i neste underkapittel, fortløpende. Det var i tillegg relativt lett å endre på, og hadde et profesjonelt utseende. Men hadde jeg gjort dette prosjektet igjen, hadde jeg brukt noe som var så godt som prikklikt som Skjemaker, bare ikke akkurat den tjenesten.

#	Date Created	Kommunens navn pr. 31.	Kommunens epost	Navn på ordfører pr. 31	Har det vært andre ordf.	Oppgi navn på andre o.
167	May 13	Gran kommune	postmottak@gran.kom...	Willy Westhagen	Nei	
166	May 13	Alta kommune	postmottak@alta.kom...	Monica Nielsen	Nei	
165	May 13	Tønsberg kommune	postmottak@tonsberg...	Petter Berg	Nei	
164	May 13	Hemne kommune	postmottak@hemne.ko...	Odd Jarle Svanem	Nei	
163	May 13	Askvoll kommune	postmottak@askvoll.ko...	Ole André Klausen	Ja	Frida Melvær
162	May 13	Meøy	postmottak@meloy.ko...	Sigurd Stormo	Nei	
161	May 10	Molde kommune	postmottak@molde.ko...	Torgeir Dahl	Nei	
160	May 10	Luster	post@luster.kommune...	Ivar Kvalen	Nei	
159	May 10	Hornindal	post@hornindal.kommu...	Stig Olav Lødemel	Nei	
158	May 10	Tinn	postmottak@tinn.kom...	Bjørn Sverre Birkeland	Nei	
157	May 10	Halsa kommune	post@halsa.kommune.no	Ola Rognskog	Nei	
156	May 10	Solund kommune	post@solund.kommune...	Gunn Mongstad	Nei	
155	May 10	Skaun kommune	postmottak@skaun.ko...	Jon P. Husby	Nei	
154	May 10	Farsund	post@farsund.kommun...	Arnt Abrahamsen	Nei	
153	May 10	Asker kommune	postmottak@asker.kom...	Lene Conradi	Nei	

For i våre tester innledningsvis var det få problemer. Jeg prøvde å fylle ut skjemaet som fiktiv

respondent, lastet opp testinnsynene jeg hadde laget, og leverte. Jeg prøvde å levere med både minst og mest mulig informasjon i forskjellige forsøk. Jeg fikk også bekjente til å gjøre det samme. Inn-dataene så fine ut. Så langt, så godt. Jeg hadde også satt meg godt inn i brukermanualen, og registrert at feilmeldinger kunne forekomme i visse tilfeller. «*Dersom skjemaet ditt henger, særlig i sammenheng med at du har lagt til sjekkbokser, så er en mulig løsning at du dupliserer skjemaet ditt til et nytt skjema. Det ser ut til å fungere for de fleste. Feilen ligger antakelig en plass dypt nede i PHP koden til Machform*», står det i UiBs forklaring av tjenesten (it.uib.no).

Den feilmeldingen ble både jeg og flere ansatte i kommune-Norge kjent med. Lærdommen av responsen fra en rekke respondenter som opplevde problemer med å levere sitter godt i kroppen, men problemløsningen ble lettere med erfaringen. Dette var helst problematisk rett etter at vi sendte ut innsynsforespørselene, ettersom det var et voldsomt trykk av kommunalt ansatte, fra rådmenn til ordførere, lønnsjefer og administrasjonsledere som ringte.

De fleste ønsket bare å forhøre seg kort om hva vi drev med, men det tok opp mye telefontid for respondenter som satt med genuine problemer. Etter hvert fikk jeg løst de

SV: Innsynskrav ordfører og rådmann

Til 'robert.nedrejord@sujo.no'

[Følg opp.](#)

Her er bildet. Ref. telefonsamtale:

Har rådmann krav på pensjonsytelser utover standard vilkår i Kommunal landspensjonskasse (KLP)? *

Ja

Nei

Årlige pensjonsutgifter

kr .

Kroner Øre

This field must be a number.

Med hilsen

Karl Audun Fagerli
Rådmann
Lierne kommune

groveste leveringsfeilene ved at jeg hadde den aktuelle kommunens respondent på tråden mens de hadde innleveringsproblemer. Videre måtte jeg som oftest «stramme opp» reglene for hvor mange spørsmål de måtte svare på for å få levert, for så å «løsne dem opp» igjen.

Den dag i dag ser jeg strengt tatt lite logikk i feilene som kom, og det var stort sett slump og magefølelse som løste det. En svakhet med Skjemaker er at jeg ikke kunne ta skikkelig kontroll over tjenesten, og svarene jeg fikk fra de som driftet tjenesten hjalp også lite. Jeg har ikke greid å reprodusere feilmeldingen ved å levere skjemaet selv, men jeg har mottatt skjermdumper på e-post fra flere rådmenn med hvordan det så ut, og jeg tror på dem på akkurat det (vedlegg, Feilmelding Skjemaker.png).

Tjenesten hadde heller ingen mellomlagringsfunksjon, noe som gjorde at flere kommuner virket til å sette seg ned for å besvare, uten å først sette seg inn i hva de ble spurt om å levere. Derfor opplevde jeg flere ganger å høre at de hadde startet, funnet ut at de måtte be noen om å hente ut filene vi ville ha, for så å la det gå i glemmeboka.

Da vi sendte ut informasjonen på e-post, hadde jeg i forkant forsøkt å sende e-posten med lenke til skjema-løsningen vår til en rekke e-postadresser, eksempelvis min egen gmail-, sujo-, uib- og arbeids-e-post for å sjekke hvorvidt den kunne havne i spamfilter. Det er kjipt å sende ut masse innsynsforespørsler og forvente svar, for så å senere oppdage at de aldri kom frem. Det samme forsøket gjorde jeg med flere bekjente, samt til en bekjents bedrifts-e-post som er notorisk streng på e-post. Jeg brukte det som kalles Masseutsendelse i Word til å laste inn en liste med alle e-postadressene til norske kommuner, fylkesmenn og fylker, og sendte ut de forskjellige skjemaene jeg hadde laget. Øverst i e-posten hadde vi eksempelvis følgende tekst, for å rettferdiggjøre innsynskravet opp mot mengden informasjon vi etterspurte:

Innsynskrav, Fylkesordfører, Fylkesrådsleder og administrativ leder

Dette er et innsynskrav knyttet til et journalistisk prosjekt i et samarbeid mellom Dagbladet og Senter for undersøkende journalistikk ved Universitetet i Bergen.

For å forenkle dokumentinnsynet har vi stilt noen spørsmål i tilknytning til innsynskravet.

Når det gjelder innsyn i sammenstilte regnskapsopplysninger viser vi til paragraf 9 i offentlighetsloven.

Løsningen vi ønsker å motta informasjon gjennom finner du her: <https://skjemaker.app.uib.no/view.php?id=6446799>

Vi har forståelse for at dette innsynskravet kan ta noe mer enn lovens krav om inntil tre dager, men ber om at dere svarer innen ti virkedager.

Hvis noe er uklart eller vanskelig ved innsynskravet/spørsmålene, ta kontakt med:

Robert Nedrejord, 91608226, robert.nedrejord@sujo.no

Ola Strømman, 90145360, olast@dagbladet.no

Siri Gedde-Dahl, 97525118, sgd@dagbladet.no

Merk at vi på grunn av det omfattende innsynskravet, som ba om flere regneark som vi antok ville ta en stund å produsere, spurte om å få oversendt informasjonen i løpet av ti virkedager, og ikke tre, slik som Offentleglova krever (Foss, Kristine, 2014).

Hva skal vi spørre om

Innledningsvis vil jeg nevne at det som i prinsippet er alle spørsmålene vi stilte er listet opp litt lengre nede i oppgaven, i en tabell med felter for:

- **«Spørsmål»** - altså hva vi spurte dem om.
- **«Betinget»**. Om svaret er nei, var dette de noe de uansett måtte svare på. Er svaret «ja», dukker spørsmålet først opp om kommunen oppfyller visse betingelser i et tidligere spørsmål. Eksempelvis må man oppgi hvor stor overskridelsen på representasjonskonto var i 2016 om man huket av for at det faktisk var overskridelse på den aktuelle kontoen det året – og da må man også ha huket av for at kommunen praktiserer bruk av representasjonskonto for enten rådmann eller ordfører.
- **«Datatype»**, som beskriver hva kommunen leverer ifra seg av informasjon.
 - **Tekst** er en tekstboks der kommunen kommer med eksempelvis kommunenavn, ordførernavn eller kommentarer til tidligere spørsmål.
 - **Ja/Nei** gir brukeren to valg der en må huke av for ett.
 - **Kr+øre** gir respondenten to bokser, en for kronesum, og én for øre, i tilfeller der man spør hvor mye noe har kostet, hvor stor en konto er eller lignende. Det for å få ut tall som er likt formatert, slik at ingen kan skrive inn summer på måter som kan skape krøll. I excel vil de fire tallrekkene vist nedenfor tolkes ulikt, og når man har hundrevis av respondenter som skal fylle ut tusenvis av felter, bør man sørge for at de må fylle dem med samme tegnsetting.
 - 1200,00 (med komma for desimal)
 - 1200.00 (med punktum for desimal)
 - 1.200.00 (med punktum for tusenskilte og desimal)
 - 1.200,00 (med punktum for tusenskilte og komma for desimal)
 - **Flervalg** gir respondenten muligheten til å huke av de forutsetningene som stemmer, der en eksempelvis får valgene 2016, 2017 og 2018, og huker av årene med overskredet representasjonskonto.
 - **Opplasting** ber respondenten om å laste opp en fil, der flere av dem var koblet sammen med en tekst der det forekom et paragraf 9-innsyn jmf Offentleglova, enten sammenstilling av reiseregninger eller representasjonsutgifter (om det ble praktisert). I noen tilfeller avkrevde vi spesifikke filtyper. Da vi ba om reiseregninger var det kun mulig å levere regneark i et godkjent excelformat.

- **HTML-lenke.** Brukt som et alternativ der det kunne være enklere for kommunene å legge inn en nettlinke med informasjon som lå åpent på nett foran å laste ned informasjonen, for så å laste den opp igjen til oss.

Det må også presiseres at spørsmålene som er listet opp nedenfor er de som er stilt for kommuner med formannskapsmodell. Ettersom norsk forvaltning er strukturert på forskjellig vis på forskjellige nivåer og steder måtte vi lage tilsvarende skjemaer både for fylke og kommune, og for parlamentarisk modell og formannskapsmodellen.

Spørsmål	Betinget	Datatype
Kommunens navn pr 31.12.2018	Nei	Tekst
Kommunens epost	Nei	Tekst
Bekreftelse på epost	Nei	Tekst
Navn på ordfører pr 31.12.2018	Nei	Tekst
Har det vært andre ordførere i perioden 1.1-2016-31.12.2018	Nei	Ja/Nei
Navn på rådmann pr 31.12.2018	Nei	Tekst
Har det vært andre rådmenn i perioden 1.1.2016-31.12.2018	Nei	Ja/Nei
Har ordfører representasjonskonto?	Nei	Ja/Nei
Ordførers representasjonskonto i 2016	Ja	Kr+øre
Ordførers representasjonskonto i 2017	Ja	Kr+øre
Ordførers representasjonskonto i 2018	Ja	Kr+øre
Har ordførers representasjonskonto blitt overskredet i årene 2016, 2017 eller 2018?	Nei	Flervalg
Overskridelse i kr, 2016	Ja	Kr+øre
Overskridelse i kr, 2017	Ja	Kr+øre
Overskridelse i kr, 2018	Ja	Kr+øre
Disponerer ordfører andre konto i kommunen?	Nei	Ja/Nei
Hvor mange konti?	Ja	Tall
Fyll ut navn, formål og størrelse på fullmakt/konto	Ja	Tekst
Disponerer ordføreren bankkort til kommunal bankkonto?	Nei	Ja/Nei
Hvor mange konti?	Ja	Tall
Fyll ut navn, formål og størrelse på fullmakt/konto	Ja	Tekst
Disponerer ordfører taxikort?	Nei	Ja/Nei
Har taxikort noen beløpsgrense?	Ja	Ja/Nei
Beløpsgrense	Ja	Kr/Øre
Eventuell kommentar til taxikort	Nei	Tekst
Har kommunen noen regler for hva som blir refundert for ordfører/politisk valgte av alkohol?	Nei	Ja/Nei
Last opp regler for refundering av alkohol	Nei	Opplasting
Eller legg ved lenke til regler	Nei	HTML-lenke
Eventuell kommentar til spørsmål om regler for refundering av alkohol	Nei	Tekst

Har ordførers representasjonskonto, reisevirksomhet og/eller refusjon av utgifter vært politisk tema i inneværende valgperiode	Nei	Ja/Nei
Last opp relevante filer (flere kan lastes opp)	Ja	Opplasting
Legg ved relevant lenke til politisk sak	Ja	HTML-lenke
Eventuell kommentar til spørsmål om representasjonskonto har vært politisk tema	Nei	Tekst
Har ordfører dekket bo/oppholdsutgifter (utenom tjenestereise?)	Nei	Ja/Nei
Beløp dekket i 2016	Ja	Kr/Øre
Beløp dekket i 2017	Ja	Kr/Øre
Beløp dekket i 2018	Ja	Kr/Øre
Har rådmann representasjonskonto?	Nei	Ja/Nei
Rådmannens representasjonskonto i 2016	Ja	Kr/Øre
Rådmannens representasjonskonto i 2017	Ja	Kr/Øre
Rådmannens representasjonskonto i 2018	Ja	Kr/Øre
Har rådmannens representasjonskonto blitt overskredet i årene 2016, 2017 eller 2018?	Ja	Flervalg
Overskridelse i kr, 2016	Ja	Kr/Øre
Overskridelse i kr, 2017	Ja	Kr/Øre
Overskridelse i kr, 2018	Ja	Kr/Øre
Disponerer rådmann andre konti i kommunen?	Nei	Ja/Nei
Hvor mange konti	Ja	Tall
Fyll ut navn, formål og størrelse på fullmakt/konto	Ja	Tekst
Disponerer rådmann bankkort til kommunal bankkonto?	Nei	Ja/Nei
Fyll ut navn, formål og størrelse på fullmakt/konto	Ja	Tekst
Disponerer rådmann taxikort?	Nei	Ja/Nei
Har taxikort beløpsgrense?	Ja	Ja/Nei
Beløpsgrense	Ja	Kr/Øre
Eventuell kommentar til taxikort	Nei	Tekst
Har kommunen noen regler for hva som blir refundert for rådmannen/administrasjonen av alkohol?	Nei	Ja/Nei
Last opp regler for refundering av alkohol	Nei	Opplasting
Eller legg ved lenke til regler	Nei	HTML-lenke
Har rådmannens representasjonskonto, reisevirksomhet og/eller refusjon av utgifter vært tema i inneværende valgperiode?	Nei	Ja/Nei
Last opp relevante filer (flere kan lastes opp)	Nei	Opplasting
Legg ved relevant lenke til politisk sak	Nei	HMTL-lenke
Eventuell kommentar til spørsmål om representasjonskonto har vært politisk tema	Nei	Tekst
Har rådmannen fått dekket bo/oppholdsutgifter (utenom tjenestereise)?	Nei	Ja/Nei
Beløp dekket i 2016	Ja	Kr/Øre
Beløp dekket i 2017	Ja	Kr/Øre
Beløp dekket i 2018	Ja	Kr/Øre

Vi ber om innsyn i representasjonskonto/alle utlegg refundert for ordfører i årene 2016, 2017 og 2018. Vi ber her om en transaksjonsoversikt i excel-format, uttrekk fra regnskapssystem, der det fremgår: Id, dato, type utlegg, formål (så detaljert som mulig) og beløp.	Nei	Opplasting
Vi ber om innsyn i ordførers reiseregninger – transaksjonsoversikt for årene 2016, 2017 og 2018. Vi ber om uttrekk fra regnskapssystemet i excel-format, der det fremgår: Reise-ID, datoer for reise/utlegg, type utlegg, formål (så detaljert som mulig) og beløp.	Nei	Opplasting
Har ordfører deltatt i reiser betalt av andre?	Nei	Ja/Nei
Spesifiser (Når – hvor -formål – verdi – hvem betalte)	Ja	Tekst
Vi ber om innsyn i ordførers: - Arbeidsavtale, inkludert lønnsvilkår og skattbare naturalytelser (som bredbånd, telefon, abonnerer) - Etterlønnsavtale Last opp filer, i valgfritt format, her. Flere filer kan lastes opp her	Nei	Opplasting
Har ordfører krav på pensjonsytelser utover standard vilkår i Kommunal landspensjonskasse (KLP)?	Nei	Ja/Nei
Spesifiser vilkår utover standard KLP:	Ja	Tekst
Årlige pensjonsutgifter	Nei	Kr/Øre
Hvorav årlig innbetaling til tilleggspensjon ut over standard KLP utgjør	Ja	Kr/Øre
Vi ber om innsyn i representasjonskonto/alle utlegg refundert for rådmann i årene 2016, 2017 og 2018. Vi ber her om en transaksjonsoversikt i excel-format, uttrekk fra regnskapssystem, der det fremgår: Id, dato for utlegg, type utlegg, formål (så detaljert som mulig) og beløp.	Nei	Opplasting
Har rådmann deltatt i reiser betalt av andre?	Nei	Ja/Nei
Spesifiser: (Når - hvor - formål - verdi - hvem betalte)	Ja	Tekst
Vi ber om innsyn i rådmannens: - Arbeidsavtale, inkludert lønnsvilkår og skattbare naturalytelser (som bredbånd, telefon, abonnerer) - Etterlønnsavtale	Nei	Opplasting
Har rådmann krav på pensjonsytelser utover standard vilkår i Kommunal landspensjonskasse (KLP)?	Nei	Ja/Nei
Spesifiser vilkår utover standard KLP:	Ja	Tekst
Årlige pensjonsutgifter	Nei	Kr/Øre
Hvorav årlig innbetaling til tilleggspensjon ut over standard KLP utgjør:	Ja	Kr/Øre
Last eventuelt opp, i valgfritt format, relevant økonomi/representasjon/gavereglement som regulerer bruken av representasjonskonti, dekning av utlegg og reisevirksomhet for ordføreren eller rådmannen.	Nei	Opplasting
Andre kommentarer:	Nei	Tekst

Spørsmålene vi stilte var omfattende, og ble laget sammen i arbeidsgruppen. Dagbladet hadde i forkant av at jeg ble med på prosjektet gjort et testinnsyn på ti kommuner (Halden,

Oppegård, Gjerdrum Ringsaker, Gausdal, Flå, Tinn, Fauske, Ørland og Nordland fylkeskommune), for å se hvilken type informasjon de mottok tilbake i de sammenstilte filene. På bakgrunn av det stilte vi spørsmålene om de sammenstilte filene, eksempelvis reiseregninger, med henvisning til felter for «Id», «dato for utlegg», «type utlegg», «formål (så detaljert som mulig)» og «beløp» for i størst mulig grad motta tilsvarende informasjon fra flest mulig kommuner.

Vi landet etter hvert på informasjon i tidsperioden 01.01.2016-31.12.2018, noe som ville omfatte tallmateriale som strakk seg fra kort tid etter valget høsten 2015, og frem til kort tid før vi etterspurte informasjonen. Ettersom noen kommuner hadde vært gjennom en sammenslåingsprosess, ba vi også om kommunens navn ved sluttdato for perioden.

I tillegg prøvde vi å fange opp andre utgiftsposter som rådmann og ordfører kunne omfattes av, utenom lønn, reiseutgifter, representasjon og pensjon. Dette gjorde vi ved å se på regler for taxibruk, etterlønsavtaler, reiser betalt av andre og dekking av bo- og oppholdsutgifter utenom tjenestereise.

Registrering av inn-data og «tech-support»

For å holde oversikt over hvilke kommuner som hadde svart, og hvilke kommuner som hadde etterspurt mer tid, prøvde jeg etter beste evne underveis å loggføre så godt som mulig status gjennom et regneark i excel.

En av lærdommene kort tid etter den første masse-utsendelsen 25. april var at mange av kommunene ikke hadde autosvar på mailen sin, noe som gjorde det vanskelig å tolke hvorvidt de hadde mottatt forespørselen. I ettertid har det vist seg at de som oftest hadde mottatt forespørselen, noe jeg som oftest sjekket ved at jeg ringte sentralbordet eller arkivsenteret i kommunen, og spurte hvorvidt de noensinne hadde mottatt en e-post fra meg. Flere rådmenn hevdet at de aldri hadde mottatt noen mail, men som oftest kunne de som håndterte e-postmottaket bekrefte at det hadde de. Jeg lærte også raskt at det nok hadde vært smartere å sende ut e-postene i håndterlige bolker, foran det å sende stort sett alle på en gang.

Gjennom hele prosjektperioden har jeg jobbet som nattevakt i turnus i TV 2, med én uke av og én uke på, og da kommunene hadde fått noen dager til å kikke på materialet, begynte flesteparten å ringe meg på likt, midt i en nattuke. Det krever en del å holde styr på alt når en er ferdig med jobb klokken 7 om morgenen, og telefonsupport-jobben med

kommuner går fra 8-16. En del samtaler ble også tatt mens jeg var på farten, og det å skrive ned detaljer i forskjellige skrivebøker og mobilnotat er en kjip start på et prosjekt som krever høy detaljføring.

Etter at jeg underveis oppdaget at det hadde kommet noen feilmeldinger i masseutsendelsene, sendte jeg flere av innsynskravene ut på ny. I tillegg er det fortløpende blitt holdt kontakt med kommunene for å bistå med og purre på leveranser.

Hvordan sammenstille

Gjennom arbeidet med å få tak i reiseregningene og representasjonsutgiftene har vi etterspurt og mottatt en heller omfattende mengde data, som består av tusenvis av filer. Grovt kan dataene kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene leverte deles opp i:

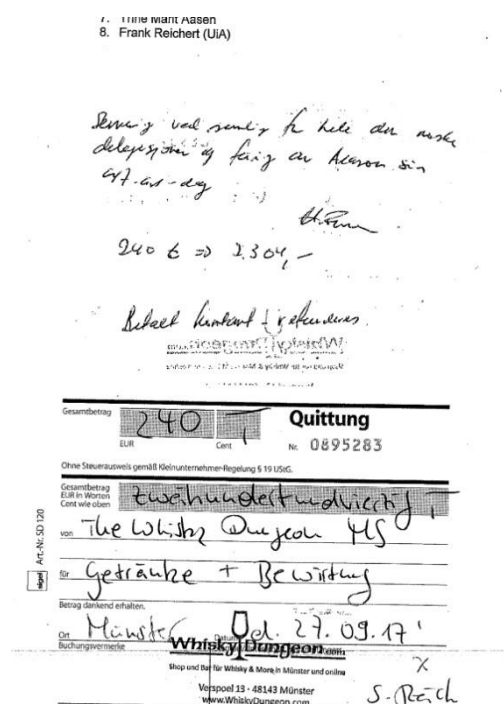
- Et regneark i excel som består av alle svarene fra respondenter (fylkesmann, fylkeskommune og kommune) for hvert skjema, med separate ark for hvorvidt det er en parlamentarisk kommune, eller en med formannskapsmodell.
- En varierende grad av excel-ark, alt ettersom hvorvidt de hadde representasjonskonto, hvor mange som brukte den, hvor mange som hadde ført reiseregninger i perioden, samt hvorvidt respondenten valgte å levere dette som én eller flere filer.
- En rekke PDF-dokumenter, som i hovedsak er godtgjøringsreglement for folkevalgte, alkoholreglement for kommunen og rådmannskontrakter. Vi har også fått en rekke regnskapsdokumenter i PDF-format.
- En del tilsvarende informasjon, bare som Word-filer.

Men hva er så «data»? I boken «Datastøttet journalistikk» definerer Espen Andersen data som «noe som er gitt», og i en datajournalistikkontekst for «strukturert informasjon som er elektronisk lagret». Han argumenterer videre med at den overordnede egenskapen ved data er struktur, og at et ustrukturert tekstdokument gir begrensede muligheter for analyse. «Det blir som en bok uten kapitler, innholdsfortegnelse og stikkordregister», skriver forfatteren (Andersen, 2013, s. 53). Om man følger det premisset, har vi gjennom dette prosjektet mottatt mange kapittelløse bøker.

For skjemasvarene, som vi kontrollerte selv, var fine, og lette å jobbe med. Og det gjorde ingenting om informasjonen om rådmannens arbeidsforhold var en e-post, listet opp i et regneark eller et mobilbilde av arbeidskontrakten. Men når de omfattende sammenstilte

filene vi ba om, da i hovedsak reiseutgiftene, er problematiske, blir omfattende arbeid ekstremt overveldende. En stor del av tiden på dette prosjektet har dessverre gått med på å prøve å strukturere data.

I motsetning til hva Aftenposten mottok i sin gjennomgang av Stortingets reiseregninger, mottok ikke vi dataene våre fra et mindre antall tjenester, som innledningsvis kun var én for dem, og et lite utvalg respondenter. I sin metoderapport forteller de at de mottok store deler av dataene sine fra Stortingets administrasjon, og at de i første omgang begrenset seg til et uttrekk fra høsten 2016 og utover, ettersom Stortinget da hadde byttet system for håndtering av reiseregninger (Ekroll og Dahl, 2019, s 5). Til sammenligning mottok vi data fra en rekke forskjellige systemer, med en enorm mengde individer som sammenstilte dataene på sin egen måte. Det var tilfeller av kommuner som hadde byttet



regnskapssystemer underveis, og leverte både excelark og pdf-dokumenter, noen oversendte alle kvitteringene sine istedenfor (ofte på bakgrunn av manglende teknisk kompetanse til å utføre oppgaven), og i ett tilfelle mottok jeg et regneark der det eneste som lå på innsiden var en skjermdump, altså en bildefil, av reiseregningene til ordfører og rådmann. Et annet skrekk-eksempel, som i tillegg kom fra en av landets ti største kommuner, Kristiansand, besto av en rekke scannede papirskjema, der vesentlig informasjon om reiseformål og lignende var skrevet med kulepenn og løkkeskrift på et vilkårlig sted i margin. Dette kom i

t tillegg til de overordnede reiseutleggsfilene de leverte som regneark. Den manuelle gjennomgangen av arkene viste blant annet at daværende ordfører Harald Furre blant annet hadde brukt 2815,69 kroner av skattebetalernes penger på det som beskrives som «Bursdagsfeiring Münster», lunsj på veien dit og en telefonlader (se bildet over/vedlegg FurreMunster.jpg). Mye av dette var vanskelig å tolke på grunn av snirklete håndskrift

Til tross for dette, leverte også mange respondenter materiale av både håndterbar og sterk kvalitet. Storkommunene Bergen og Oslo, samt flesteparten av fylkeskommunene, leverte skikkelige data. Det samme gjaldt en rekke andre mindre kommuner. Fylkesmennene, som er statens representanter ute i distriktene, opererer med langt mer homogene regelsett enn

hva leveransene fra kommunene tilsier, og behøvde heller ikke store bearbeidingen. Derimot kom vi hos fylkesmannen i Troms over en annen utfordring og mulighet: Der mange leverte

akkurat så mye informasjon som de ble bedt om, la fylkesmannen i Troms ved absolutt alle økonomiske utlegg på samtlige personer i toppledelsen hos dem i den aktuelle tidsperioden, i et filterbart regneark. Der

Reisereregning
Skjemal: 800785 Ansatt: 1072882 Navn: Ottervik, Rita Irene (O2T)

Organisasjon	801000 Ordiføren							
Arbeidsoppgave	Tidspunkt kommunen (7611661)							
Arbeidsforhold	Ordifører/Ordifører (Frosdalen kommune) (206) (1)							
Type reise	Transitreise (reise i oppdrag for arbeidsgiver)	Hovedreisemål	Ja					
Reiseformål / arrangement	Nær 45. Skolearbeid							
Reiseadresser	Reiseadresse							
Utsendelsesdato	10.02.2017 04:50	Bortferdsdato	10.02.2017 17:50					
Reiserutene								
Fra	Til	Sted	Kontrollgjennom Land					
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50		Ja Norge					
Utlegg (inkl. hotell)								
Vedlegg	Dato	Utleggtype	Merknad (overrettligspost)	NVA ref. Bet				
1	10.02.2017	Bursdager	Bursdager Oskar Braathens vel - Varnes UT	36				
2	10.02.2017	Reiseutlegg (HØ) kvittering	Prøving for Gardermoen - Oslo	36				
3	10.02.2017	Bursdager	Bursdager Oskar Braathens vel - Varnes UT	36				
Kjøpsregninger								
Dato	Type	Reiserute	Antall	Salgs b				
10.02.2017	Kjøp godtg. i.o.m. 10 000	Varnes UT	78	3,91				
10.02.2017	Reiseutlegg km godtg.	Varnes UT	78	0,63				
10.02.2017	Passegerutlegg for	Varnes UT	78	1,05				
Kontrollgjennom								
Fra	Til	Type	Land	Antall	Salgs b			
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50	Overstøttet	Norge	1	137,00			
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50	Overstøttet	Norge	1	422,71			
Totalbeløp								
Sum brutto	Beløp skattebetalt		1 027,00		Beløp skattepliktig	422,71	Beløp	1
Til utbetaling NOK								

REISEREGNING FOR ENKELTREISE

Personnr	37038	Navn	Rita Irene Ottervik					
Adressen	Frosdalen kommune 7611661							
Type reise: REISE I OPPDRAG FOR ARBEIDSGIVER								
Reiseformål	Nær 45. Skolearbeid							
Reiseadresser	Reiseadresse							
Utsendelsesdato	10.02.2017 04:50	Bortferdsdato	10.02.2017 17:50					
Reiserutene								
Fra	Til	Sted	Kontrollgjennom Land					
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50		Ja Norge					
Utlegg (inkl. hotell)								
Vedlegg	Dato	Utleggtype	Merknad (overrettligspost)	NVA ref. Bet				
1	10.02.2017	Bursdager	Bursdager Oskar Braathens vel - Varnes UT	36				
2	10.02.2017	Reiseutlegg (HØ) kvittering	Prøving for Gardermoen - Oslo	36				
3	10.02.2017	Bursdager	Bursdager Oskar Braathens vel - Varnes UT	36				
Kjøpsregninger								
Dato	Type	Reiserute	Antall	Salgs b				
10.02.2017	Kjøp godtg. i.o.m. 10 000	Varnes UT	78	3,91				
10.02.2017	Reiseutlegg km godtg.	Varnes UT	78	0,63				
10.02.2017	Passegerutlegg for	Varnes UT	78	1,05				
Kontrollgjennom								
Fra	Til	Type	Land	Antall	Salgs b			
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50	Overstøttet	Norge	1	137,00			
10.02.2017 04:50	10.02.2017 17:50	Overstøttet	Norge	1	422,71			
Totalbeløp								
Sum brutto	Beløp skattebetalt		1 027,00		Beløp skattepliktig	422,71	Beløp	1
Til utbetaling NOK								

utfordringen ofte var å få dataene strukturert godt nok til at de hadde verdi, handlet det her om å fjerne irrelevant informasjon, noe som viste seg å være en møysommelig jobb når det var snakk om over 30 forskjellige kontoer, fordelt på flere personer med overlappende verv, med ganske forskjellige utgifter gjemt på hver av dem. Til slutt greide jeg å spore ned fylkesmannsutgifter på 13 av kontoene.

Når man jobber med datamateriale som dette, er det god drahjelp i å skrive små programmer for å gjøre ting igjen og igjen på akkurat samme måte, slik at man slipper å plutte in titusenvis av felter i regneark eller i et databaseprogram selv.

Det finnes en enorm mengde programmeringsspråk i dag, og i stor grad handler hvilket man lander på å bruke på personlig preferanse og erfaring. Høsten 2017 begynte jeg å lære meg programmeringsspråket Python, som gjennom dette arbeidet har vært et sentralt hjelpemiddel. Språket er et såkalt «general-purpose programming language», som er designet for å skrive programmer til en rekke formål (Kalb, 2018, s. 2). Gjennom det journalistiske arbeidet er Python i hovedsak brukt for å gjøre bestemte, mindre og konkrete operasjoner, med det formålet om å gjøre ting enklere, og å gjøre operasjonene konsekvent på større mengder data. Blant det jeg har brukt språket til er å:

- Konvertere rådmannskontrakter og reisereregninger som er levert som bildefiler til tekstfiler.

- Separere felter i mottatte excelfiler der mer enn én type informasjon forekommer. Eksempelvis der én kolonne inneholder både datoen og reisenummeret.
- Omstrukturere stygge data og fjerne overflødig informasjon.
- Omformatere datoer.
- Sjekke om alle kronesummer og tall har rett format, for å finne ut om alt kan regnes på.
- Gjøre den manuelle vaskejobben enklere.
- Og som en hurtigkalkulator for å sjekke at totalsummer stemmer, eller ser logiske ut.

I tillegg bruker jeg en del «pakker» som ikke tilhører standard-språket, men som må importeres for hver gang jeg skriver et nytt program, som oftest for å «koble meg på» andre programmer, finne frem til ting, eller utføre mer spesielle operasjoner. Enkelt forklart kan jeg trenge én pakke (som heter «os») til å kunne finne frem til mappen jeg har lagret filene mine på datamaskinen min, én til å åpne regnearkene («openpyxl») og én som gjenkjenner mønstre av informasjon i hver enkelt celle («re»).

Optical Character Recognition

Se for deg at du ber om innsyn i et regneark i excelformat. Idealet da, er å motta tilbake en fil i det formatet du forventer, og som kreves minst mulig bearbeiding før innholdet i den kan kobles opp mot andre data. Respondenten velger derimot i dette eksemplet å skrive ut alle regnskapsarkene sine via skrivemaskinen sin, finner frem mobilen sin, og sender av gårde bildefilene til deg. Hva tenker du er lettest å jobbe med, excelarket, eller bildefilene?

Underveis i innsamlingsbolken av dette prosjektet ble dette et temmelig vanlig tema, og det får meg til å forstå Aftenpostens valg om å se på en bestemt periode med et gunstig regnskapssystem: for titt og ofte ble jeg oppringt av frustrerte økonomisjefer og fortvilte rådmenn som fortalte at de hverken hadde teknisk kompetanse, tid eller anelse om hvordan de skulle få laget et excelark av det vi spurte om innsyn i. Rådmannen i Røst kommune valgte eksempelvis å gi opp det hele, og heller sende meg syv e-poster fullstappet med vedlegg av hver enkelt kvittering han hadde hatt de tre siste årene. Det gir godt med innsyn, men er vanskelig å sammenligne opp mot andre.

Heldigvis vet teknologien råd i den type situasjoner, selv om det ofte bare hjelper deg et stykke på veien. Optical Character Recognition, som Universitetet i Bergen på sine

«lettere» språk (Python), kalt pytesseract, til å koble «motoren» på mitt egenskrevne program. Man trenger ikke forstå all teknologien for å gjennomføre dette.

Valget om å arbeide på denne måten tok jeg på bakgrunn av hvordan det er blitt gjort i journalistikk tidligere. Blant annet ble OCR-teknologi brukt for å konvertere millioner av filer i det internasjonale gravekomplekset Panama Papers (Cabra og Kissane, 2016). I en artikkel publisert hos Global Investigative Journalism Network (GIJN) forteller journalister som jobbet på prosjektet at de koblet sitt foretrukne verktøy opp mot Tesseract, på samme måte som jeg har gjort gjennom mitt prosjekt. I artikkelen beskriver de også deres bruk av regulære uttrykk, som de blant annet brukte til å søke opp passnummer (Cabra og Kissane, 2016). Jeg har stort sett brukt sistnevnte grep til å «renske/vaske» data, ettersom jeg skulle stille ting opp i regneark, kontra det å søke i dokumenter.

Regulære uttrykk og OCR-teknologi var noe jeg kjente til terminologien av da jeg begynte prosjektet, men som jeg ikke hadde særlig peiling på hvordan fungerte rent konkret. Det har tatt tid å forstå konseptene, og å faktisk få det til å virke. Etter at ting endelig begynte å løsne rent teknisk, satte jeg meg blant annet rimelig fast på det tidligere eksempelet fra fylkesordføreren i Møre og Romsdal. Det tok meg rimelig lang tid før jeg skjønnte at dokumentet lå feil vei.

Men OCR er kun nyttig om man kan bearbeide det som kommer ut av programmet, i tråd med Andersens forklaring om at informasjonen trenger struktur (Andersen, 2013, s. 53). Av og til kan det være nyttig å erkjenne at en ikke greier å se mønstre eller logikk i det. Det er vanskelig å skrive et program som henter ut informasjon under visse betingelser om du ikke greier å definere hva betingelsene er. Et eksempel på at jeg gav opp, var da jeg støtte på flyutgiftene fra Trondheim kommune, som besto av en hel rekke med helsider med utgiftsinformasjon fra bookinbyrået G Travel Tvette As. Jeg kunne se at det var en sammenheng der, men måten jeg fikk informasjonen ut, gjorde at jeg ikke greide å definere det. Til slutt valgte jeg da å heller å bruke en helg på å skrive det ned ord for ord manuelt inn i Excel. Det ferdigvaskede regnearket består av over 5.400 celler. Skal man gjøre tilsvarende for de 423 kommunene som eksisterte i tidsrommet, har en litt av en jobb foran seg.

Heldigvis hjelper også den type manuell innskriving som erfaring. Antageligvis som følge av all den repetitive innskrivingen av bookinginformasjon, greide jeg plutselig å se strukturer i konverterte dårlige datasett jeg ikke kunne det med tidligere, eksempelvis for

visse data for fylkesordføreren og -rådmannen i Møre og Romsdal, som var enda mer komplisert enn det jeg støtte på da jeg jobbet med Trondheim-dataene.

Regulære uttrykk

Et av de mest sentrale virkemidlene brukt i dette arbeidet, ofte i sammenheng med etterarbeid av filer som er kjørt gjennom OCR, er regulære uttrykk. Regulære uttrykk er tekstmønster som definerer formen en tekst skal ha (López, Romero, 2014, s. 20). Datajournalisten Friedrich Lindenberg forklarer det som «en abstraksjon av hva et stykke tekst ser ut som» (Lindenberg, 2016).

Kort forklart, kan man, gitt strofen «En eller annen plass her er en 20180709 dato», kjapt hente ut datoen, ved bruk av regulære uttrykk og dette relativ korte programmet:

Kodelinje	Funksjon
<code>import re</code>	Lar Python-brukeren bruke regulære uttrykk
<code>tekst = "En eller annen plass her er en 20180709 dato"</code>	Strofen som skal omformes, lagret som «tekst»
<code>datoRegex = re.compile(r"(201[6/7/8])(\d){2}(\d){2}")</code>	Definerer formen på teksten, delt opp i tre grupper ved bruk av parentes (), der det først kommer 2016, 2017 eller 2018, så to tall for måned, så to tall for dag.
<code>dato = re.search(datoRegex,tekst)</code>	Sammenligner teksten (tekst) og det regulære uttrykket (datoRegex)
<code>år, måned, dag = dato.groups()</code>	Definerer navn på gruppene, som tidligere ble delt med en parentes til å kalles «år», «måned» og «dag». Dette er helst for å gjøre det lettleselig for mennesker
<code>print(dag+"."+måned+"."+år)</code>	Printer resultatet
9.7.2018	Det som skrives ut..

Dette er et simpelt eksempel. Gjennom arbeidet har jeg kjørt dette i forskjellige former for å omstrukturere eller hente ut data på relativt store datamengder om gangen, eksempelvis ved å iterere, altså gå gjennom steg for steg, gjennom en kolonne i et regneark i excel, for så å eksempelvis lagre dataene i nye kolonner.

Et konkret eksempel for å illustrere hvordan dette fungerer er dataene jeg mottok for reiseutgiftene til ordfører Monica Nielsen i Alta kommune. For selv om vi i stor grad mottok data som svarte til det vi spurte om, med felter for bilagsnummer, sum og formål, var datoene skvist sammen. Et menneske kan lett se at 07-10.01.18 betyr fra 07.01.18 til 10.01.18, men det kan derimot ikke en datamaskin.

Openpyxl

Til tross for at vi mottok mange former for filer, var fortsatt mange av dem håndterlig mulig å få over i et regneark. Samtidig leverte også mange kommuner som etterspurt. Men når man skal sammenstille en rekke dokumenter generert av såpass mange mennesker, vil også de trenge en manuell gjennomgang for å passe sammen med resten.

I tillegg var det en rekke reiseregningsregneark som kom fra samme system, og til tross for at de i utgangspunktet så relativt rotete ut, hadde så godt som konsekvent de samme feltene og informasjonen på rett sted. Da er verktøy som OpenPyXL (openpyxl.readthedocs.io), en av de mer brukervennlige Python-pakkene for å koble seg på excel sine regneark, veldig brukende.

Ved hjelp av enkle grep kunne jeg ta kodebitene beskrevet ovenfor om regulære uttrykk, og kjøre dem samtidig for å omformater og splitte opp alle dato-feltene i flere kolonner samtidig, eller endre alle tallene til korrekt datatype, samtidig som at all relevant informasjon ble lagret enten i en ny fil, eller som et nytt regneark inne på den samme filen. Da beholder man både originalen og det ferdigvaskede dokumentet, og kan lett gjennomgå hvorvidt man har gjort feil. Ved å bygge ut programmene litt sørget jeg for å hoppe over filer der programmet «kom i stuss», altså at det enten oppdaget at det var visse betingelser som ikke stemte eller ikke greide å fullføre jobben. I de tilfellene ble informasjonen om feil og filnavnet lagret i en ny tekstfil, slik at jeg kunne gjøre jobben manuelt videre på de spesifikke filene. I tillegg har man etter dette en god bolk med kommuner man kan analysere opp mot hverandre.

Regneark versus database

Ved starten av prosjektet hadde jeg ambisjon om å bruke databaseprogrammet MongoDB, for å gjennomføre dette prosjektet. Det er en såkalt ikke-relasjonell database, som er enkel å bruke, og i motsetning til sitt «motstykke» relasjonelle databaser, ikke bruker rader og kolonner. Det er en måte som kan lagre en rekke informasjon som ligner, men som ikke er kliss lik, slik som databaseprogrammer som SQL og i prinsippet også Excel krever. (Hows, Membrey, Plugge og Hawkins, 2015, s. 1). Innledningsvis brukte jeg også dette programmet, for eksempel for å strukturere og tolke fylkesmannsdataene og en del av kommunedataene,

men etter hvert i prosjektet returnerte jeg til excels regneark, ettersom filene fortsatt ikke var store nok til at datamaskinkraft var noe problem, samt at det er lettere å vise regneark i excel til andre, ettersom det er et relativt kjent program, i motsetning til MongoDB.

Om og når det blir laget videre journalistikk på datamaterialet, eksempelvis for å tolke alle innsamlede kommuner opp mot hverandre, eller for å se på dem region for region, vil det være mer aktuelt å «intervjue» dataene i MongoDB igjen.

Journalistikken

Per 27.11.2019 har vi publisert tre artikler basert på det innsamlede datamaterialet i Dagbladet.

- 1. Fylkestoppenes reiseregninger: Avviser unødig pengebruk.**
- 2. – De er veldig «flinke» til å bruke penger.**
- 3. KrF-ordfører tok initiativ til sluttpakke: Lovstridig hemmelighold om sparket rådmann**

De første to sakene, som ble publisert sammen som et lørdagsmagasin i papirutgaven, gikk i ut på fylkesmannsdataene, der det fremkom at det var relativt store forskjeller i pengebruken dem imellom. I den førstnevnte artikkelen presenterte vi at fylkesmann og tidligere Venstreleder Lars Sponheim reiste for ti ganger så mye som tidligere finansminister Sigbjørn Johnsen.

Blant det vi fant ut var:

- Skattebetalerne har dekket utgifter for leie av finstas til slottsbesøk, utgifter til taxikort og leie av en relativt dyr parkeringsplass i Bergen sentrum.
- At den tidligere fylkesmannen i Troms brukte mer penger på reiseutgifter på to år enn fire andreembeter brukte til sammen i løpet av tre år.
- At fylkesmannen i Troms hadde spredd reiseutgiftene sine utover 13 forskjellige internkonti, deriblant kontoer for «kontorrekvisita», på gavekonto og som det eneste utlegget for vedkommende i perioden på kontoen for «kjøp av andre fremmede tjenester».

Det var til tross for dette også forståelige og rasjonelle grunner til pengebruken, blant annet at flyreisene varierer stort i pris i forskjellige deler av landet, i tillegg til at det nok er en

sammenheng med at en bruker mindre jo nærmere man er hovedstaden. En som utmerket seg veldig i antallet turer til Oslo var tidligere Venstre-leder, og nåværende fylkesmann for Vestland, Terje Sponheim. I vårt intervju med Sponheim uttalte han seg derimot positivt og entusiastisk om pengebruken, og henviste til at det viste at han var i høy aktivitet i jobben som fylkesmann.

I tillegg fikk vi innhentet et par kritikere av fylkesmannsembetet som konsept, blant annet Per Sandberg, som allerede i 2003 markerte seg som en motstander av Fylkesmannen. Også Per-Willy Amundsen var kritisk, og omtalte fylkesmennene som «direkte anti-demokratiske»

Vi fikk dessverre ikke inn det fullstendige kildematerialet her, da eksempelvis fylkesmannen i Vestfold og Telemark ikke klarte å oppdrive de gamle dataene fra da Telemark var et eget embete, og leveransen derfra kom lang tid etter publisering, til tross for mye dialog med dem underveis.

Gjennom saken «*Lovstridig hemmelighold om sparket rådmann*» ble det avdekket at den sparkede rådmannen i Sokndal, Helge Madland, hadde fått en hemmelig sluttavtale til summen av 840.000 kroner. I tillegg fikk han lov til å fortelle omverdenen at han sa opp av fri vilje.

«Å skyte spurv med kanon»

Det var heller ikke alt av funn som nådde helt opp. Underveis i datainnsamlingsprosessen har vi kommet over flere funn som egnet seg til å lage journalistikk på, men som samtidig var i grenseland. I en lokalaviskontekst kunne det nok lettere vært vurdert som en sak. Et eksempel på dette er Utsira kommune, som har 197 innbyggere, der rådmannen har brukt tett opp mot 70.000 kroner på Joker i løpet av en treårsperiode. Ikke ekstreme summer, men fortsatt ganske vittig. Et annet eksempel som ble vurdert som for lett, var da tidligere Trøndelag-rådmann Inge Ryan hadde gått til innkjøp av store mengder alkohol som bevertning hjemme hos seg selv der fylkets kommuneordførere. Blant annet ble fem flasker konjakk og 90 flasker vin av forskjellige typer innkjøpt til formålet. På grunn av at dataene var for rotete til at jeg fikk dem ferdigvasket innen valget, oppdaget jeg for sent at den nå avgåtte Kristiansand-ordføreren Harald Furre hadde hatt en del interessante utlegg, deriblant på den tidligere nevnte puben «Whisky Dungeon» i Münster, i det som var notert ned som en bursdagsfering, betalt av

skattebetalerne. Om ikke navnet gir bort hva de selger der, så gjør et sveip innom menyen på nettsidene det. Dette er kanskje ikke et meget graverende eksempel, men fortsatt merkverdig.

Samtidig ligger det en rekke saker med potensiale i det innsamlede datamaterialet som jeg fortsatt ikke har fått ferdigarbeidet. Blant annet er det hyppig bruk av mastercard i flere kommuner, der både summene og de spesifikke utleggene er oppsiktsvekkende. En kommune opplyste meg om at dette har overtatt for den tradisjonelle reiseregningføringen, og at det derfor er vanskelig å spore detaljert hvordan reiseutgiftene har foregått. I tillegg har jeg kommet over en kommune som har hatt en unormal høy grad av utenlands flyturer, uten at dette i utgangspunktet har en særlig naturlig forklaring per nå.

Et annet moment som har ført til at artikkelomfanget ikke har vært så omfattende, er at det har vært vanskelig å gjøre de store, interessante analysene når datamaterialet har vært såpass kronglete. Selv om mange har levert etter beste evne, er «kolonnene» en finner i regnearkene vi har fått fra kommunene vanskelige analysere opp mot hverandre. På samme tid har flere kommuner heller ikke avgitt svar, og det å gjøre ferdig vaskejobben av den allerede mottatte mengden har vært meget krevende.

I en ideell verden hadde vi hatt ute en flere saker der vi hadde fått analysert tallene fra alle kommuner, der vi i tillegg til dataene vi hadde fått inn via innsynskravene, koblet dette opp mot faktorer som hvorvidt kommunene hadde vært under offentlig administrasjon de siste årene, hvorvidt de var en kraftkommune, opp mot politisk farge før 2019-valget og faktorer som folketall og region.

Hva jeg hadde gjort annerledes

Hadde jeg kunne gjort dette prosjektet på nytt, hadde jeg både endeventd hele prosjektet, og samtidig gjort lite annerledes. Mye av utfordringene og problemene har ligget i manglende erfaring et såpass enormt prosjekt og der kildetilfanget har vært gigantisk. Selv om vi fant en i utgangspunktet solid innsamlingsmetode, hadde den dog noen host i maskineriet som skapte en del skade, samt at arbeidsverktøyet gjorde arbeidsfordelingen mellom meg og Dagbladet vanskelig.

For det første hadde jeg begynt med å kun sende innsynsforespørsler til Fylkesmennene, fylkene og de kun største byene. De har stort sett moderne systemer, leverer lett og har større mannskap til å håndtere profesjonell kommunikasjon. Da hadde veien til

journalistikk vært mye kjappere. Den overveldende spørsmålsstillingen og konstante tekniske veiledningen og spørsmålsavklaringen jeg måtte ta med alle småkommunene gjorde at jeg hverken hadde tid eller ressurser til å se på det som var journalistisk interessant, og som kunne gitt prosjektet vårt en tidlig kickstart allerede på vårparten. Da kunne vi fått ut et par saker, for så å bevege oss over til de mer kompliserte kildene. Vi kunne også da videre bygget oss ut landsdel for landsdel, og laget journalistikk på det. Ettersom jeg fortsatt har flere kommuner jeg som ikke har respondert, og mange jeg mangler litt informasjon her og litt der, ser jeg i etterkant at det å kjøre innsynsforespørlene i intervaller hadde gjort det hele mye raskere, selv om det hadde virket treigere. At jeg stort sett valgte å gå i dialog med kommunene i levering kontra det å klage vet jeg ikke om var et feiltrinn eller ikke. Vi har klaget på avslag marginalt med ganger, men til gjengjeld mottatt en større mengde informasjon som krever veldig mye jobb for å snekre opp til et fungerende datasett selv.

Videre burde vi valgt en annen plattform enn Skjemaker, ettersom den var koblet direkte inn i UiB-brukeren min, og e-posten min og resten av brukerdataene mine ikke var noe jeg innledningsvis ville dele åpent med resten av redaksjonen. Det gjorde jeg dog etter hvert. På grunn av dette var det ikke særlig mulig å få hjelp i innleveringen fra Dagbladet-redaksjonen. Om de tok telefonen for å hjelpe en frustrert rådmann, så måtte vedkommende uansett igjen settes i direkte kontakt med meg, som hadde kontroll over verktøyet.

Ved starten av prosjektet var jeg også litt kjent med de tekniske virkemidlene jeg skulle bruke, men ikke like varm i trøya som jeg er nå. Dette er dessverre noe jeg ikke hadde greid like godt som jeg gjør nå før jeg hadde gjort det middelmådig en stund.

Jeg håper og tror derimot at kunnskapen jeg nå sitter på gjør meg godt rustet til lignende prosjekter i fremtiden, både til en fortsettelse av dette prosjektet, der det fortsatt er mye potensiale i datamaterialet, samt til å gjennomføre andre, lignende prosjekter i fremtiden. Jeg tror jeg vil lettere kunne gjennomføre denne typen oppgave strategisk og målrettet, vite hvilke utfordringer en nok vil støte på underveis, samt vite i hvilken ende det er lurest å starte i. Begynn der det er raskest vei til journalistikk, og spre den mest krevende jobben utover prosjektiden, spesielt om det er de dataene som kanskje har minst potensiale

Del 2: Offentlighet i teori og praksis

Innledning og problemstilling

Som nevnt innledningsvis anser jeg at prosjektet mitt har hatt to særpreg: Bruk av teknologiske og informasjonsvitenskaplige virkemidler i bearbeiding av journalistisk materiale, samt omfattende bruk av innsynsrett gjennom Offentleglova til å motta sammenstilt informasjon. De to aspektene henger sammen: Innsynskravene som etterspør reiseregnings- og representasjonsinformasjon, og programmeringen som gjør at dataene kan analyseres sammen og sees i kontekst. Men grunnen til at sistnevnte har vært såpass sentralt underveis, er at vi ofte ikke har fått informasjonen levert i et format eller på måten vi etterspurte. Det har vært en avstand mellom idealet og virkeligheten. I noen tilfeller fikk vi ikke levert informasjon overhodet. Hvorfor og hvordan skjer dette? Den problematikken ønsker jeg teoretisk-analytisk diskutere gjennom problemstillingen:

- *Hvilke faktorer spiller inn som potensielle hinder når man ber om omfattende sammenstilling av informasjon gjennom paragraf 9 i Offentleglova?*

Hvordan belyse problemstillingen

For å problematisere, diskutere og redegjøre for problemstillingen vil jeg først ta opp offentlighetslovgivning som konsept, se på hvilken verdi den har og diskutere hvilken funksjon den har. Videre vil jeg kort gjennomgå norsk offentlighetslovgivning sett i et historisk perspektiv, samt forklare hvilke lover som eksisterer i dag, og hvilken type innsyn man kan gjennomføre. Dette for å legge et bakteppe for den videre diskusjonen.

Etter dette vil jeg forklare paragraf 9 i Offentleglova mer i detalj, og se på faktorer som kan påvirke en innsynsforespørsel jamfør problemstillingen. Jeg vil spesielt se på kilde- og teknologi-perspektivet, siden disse to henger sammen.

Jeg vil underveis dra inn noen empiriske eksempler, både fra andres erfaring, samtidig et par konkrete eksempler fra mitt eget innsamlingsprosjekt, for avslutningsvis å prøve å trekke linjer opp mot problemstillingen.

Norsk offentlighet i historisk kontekst

I dag er offentlighetsprinsippet lovfestet i Grunnlovens nye paragraf 100s femte ledd, der det står: *«Alle har rett til dokumentinnsyn i stat og kommuner, og til å følge forhandlingene i folkevalgte organer og i rettsmøter. Det kan bare skje unntak fra dette ut fra personalvernshensyn og andre tungtveiende grunner»*. Men i norsk historisk kontekst er dette derimot et ganske nytt konsept, ettersom dette og fem andre ledd først ble stilt opp i Grunnloven i 2004 (Øy, 2015, s. 27).

Nils Øy, en av de mer særegne skikkelsene når det kommer til litteratur på norsk offentlighetslovgivning, omtaler 1971 som et «før» og «etter»-tidspunkt for norsk offentlighet, og kaller det som skjedde da Offentleglova da ble gjeldende for en «revolusjon» (Øy, 2015, s. 29). Frem til da var taushetsplikt det dominerende prinsippet når det kom til etterspørring av informasjon fra forvaltningen. Men man hadde hatt møteoffentlighetsprinsipp gjeldende i kommunene, gjennom formannskapslovene, allerede fra 1837 (Øy, 2015, s. 69). Norge ble det femte landet i verden som innførte en allmenn innsynsrett i myndighetenes dokumenter (Øy, 2015, s. 63). Før Offentleglova kom på 70-tallet var en av de mest sentrale reglene i innsynsspørsmålet fra den gamle kommuneloven, som sa at dokumenter i saker som skulle til behandling i kommunestyret skulle legges frem for publikum, samtidig som møteinnkallelsen ble sendt ut. Ifølge Øy var resultatet av dette at de fleste innsynsforespørsler ble avvist (Øy, 2015, s. 29). Prosjektet som er definert i del én, om kommuneøkonomi, hadde ikke vært mulig å gjennomføre under slike forhold. Når en knapt får se annet enn møtelisten til kommunestyremøtene, er det lite trolig at en ville fått noen til å tillate eller sette av tid og arbeidskrefter til å sette sammen økonomiske data fra flere år tilbake, om det så hadde vært håndskrevet fra kvitteringer, i mangel av nyere teknologi eller tradisjon. Ettersom lovparagrafen som gir en rett til nettopp en sammenstilling av dokumenter fra en database (Jensen og Sjøe, 2012, s. 62) kom mye senere, er sjansen tilnærmet null.

Senere, på 90-tallet, ble også åpenhetsprinsippet gjeldende i kommuneloven, da de fleste møter ble åpnet for publikum. Før det, påpeker Øy, hadde de fleste folkevalgte organer, foruten kommunestyrene og fylkestingene, utviklet en ulovfestet lære om at dette var forbudt.

I tillegg kom det også regler som liberaliserte mulighetene for rettsinnsyn i 2001 (Øy, 2015, s. 29).

I dag har vi en rekke innsynslover vi kan ta i bruk, både som vanlige borgere, og som journalister. Vi har blant annet:

- **Offentleglova**, som gir dokumentinnsyn i forvaltningen, altså kommune, fylke og stat (Øy, 2015, s. 136). Et eksempel på bruk av loven er prosjektet i del 1 som viser innsyn i reiseregninger og andre økonomiske data hos folkevalgte og andre øvre ledere i forvaltningen. Offentleglova tillater ikke forskjellsbehandling, og som hovedregel skal innsynet bli gitt gratis (Lovdata.no, Offentleglova, 2019). Det er denne loven som i hovedsak vil bli gjenstand for diskusjon videre.
- **Innsynsregler for Stortinget og det organer**, som eksempelvis Aftenposten brukte da de ba om innsyn i Stortingets reiseregninger, som førte til avsløringene av Keshvaris pengebruk (Ekroll og Dahl, 2019).
- **Miljøinformasjonsloven**, som gir rett til informasjon om miljø i offentlige organer og offentlige og private virksomheter. (Øy, 2015, s. 136) Norsk Journalistlag-jurist Ina Lindahl Nyrud har tidligere beskrevet dette som en innsynslov som gir mye bredere innsynsmuligheter enn det Offentleglova gir, og at den samtidig har strengere unntaksbestemmelser for å unnta informasjon. I et intervju i anledning Skup-konferansen 2016 drar hun blant annet frem NRK Brennpunkts bruk av loven da de ønsket en oversikt over plasseringen av mobilstasjoner. Selv om hverken Telenor eller daværende Netcom (Nå Telia) ønsket å gi ut informasjonen, måtte de gi seg etter en runde i Miljøklagenemda (Molnes, Geir, 2016).
- **Produktkontrollloven** som gir rett til informasjon om produkter (Øy, 2015, s. 136).
- **Straffeprosessloven**, som gir rett til dokumentinnsyn i rettsavgjørelser og straffesaksdokumenter (Øy, 2015, s. 136).
- **Tvisteloven**, som gir innsyn i tvistesaker og rettsavgjørelser (Øy, 2015, s. 136).
- **Personopplysningsloven**, som gir innsyn i hva som behandles og hvordan (Øy, 2015, s. 136).

Øy trekker også frem ulikeformer for tinglysning av rettigheter som kan ha sine egne innsynsregler, og at det samme gjelder i lovverk vedrørende offentlige registre som folkeregister, motorvognregister og enhetsregister. Man kan også få partsinnsyn gjennom

diverse vedtak og bestemmelser i forvaltningsloven, straffeprosessloven, trygderettsloven, kommuneloven og pasientrettighetsloven (Øy, 2015, s. 136).

Offentlighetslovgivningens funksjon

«Formålet med loven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig, for slik å styrke informasjons- og yringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettstryggheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon».

(Lovdata.no, Offentleglova, 2019).

Slik lyder første paragraf i Offentleglova, som ble vedtatt i 2006, og tredde i kraft i 2009. Lovteksten ble sist oppdatert i november 2019 (Lovdata.no, Offentleglova, 2019). Også justis- og politidepartementet, som senere har skiftet navn til justis- og beredskapsdepartementet, legger ut om lovgivningens formål og funksjon i sin veiledning til loven. «Retten til innsyn til offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og har etter hvert blitt solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt», skriver departementet, og løfter frem tre spesifikke prinsipp for den norske offentlighetsloven:

- **Demokratitanken**, som omhandler det at borgere ved å få tilgang til informasjon vil få et bedre grunnlag for å delta i demokratiet.
- **Kontrolltanken**, som gir borgere og media mulighet til å kontrollere myndighetene, og slik avsløre kritikkverdige forhold.
- **Rettsikkerhetstanken**, som skal verne mot usaklig forskjellsbehandling og annen kritikkverdig bruk av makt og kompetanse.

(Regjeringen.no, Rettleiar til Offentleglova, 2009, s. 11)

Også internasjonale myndighetsorgan har tidligere påpekt viktigheten av offentliggjøringen og tilgjengeliggjøringen av denne type informasjon. Selv om EU-kommisjonen ifølge Espen Andresen først og fremst hadde økonomiske baktanker, løftet kommisjonen også frem nytten journalister og akademikere ville få da de gikk hardt inn for å åpne databaser i offentlig sektor i 2011 (Andersen, 2013, s. 77-78).

Til tross for dette var flere stemmer i norsk presse lunken til den nye Offentleglova som ble vedtatt i 2006. «Vi tror den representerer et visst skritt i riktig retning, selv om vi nok savner de virkelig djerpe grepene» skriver Arne Jensen og Finn Sjøe i sin bok «Innsyn». Samtidig fremhever de at mange viktige nyhetssaker stammer fra vellykket dokumentjakt ved

hjelp av norsk offentlighetslovgivning (Jensen og Sjøe, 2012, s. 5). Forfatterne fremhever, mye i likhet med justisdepartementet, at innsyn styrker demokratiet, innsikten om omverdenen og gir borgere og journalister muligheten til å kontrollere makthaverne (Jensen og Sjøe, 2012, s. 6).

... Hva er egentlig et dokument?

Men for å fullt ut benytte seg av innsynskrav, må man vite hva et dokument er, og hva som ikke er det. Selv om innsynsrett i de fleste tilfeller er definert som retten til å se dokumenter, er hva man definerer som et dokument man kan søke innsyn i et vidt begrep, ifølge Øy: det kan være alt fra regneark, papirdokumenter til lydfiler og tekstmeldinger/sms.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt i Offentleglova (Øy, 2015, s. 134). Dermed kunne blant annet NRK Møre og Romsdal søke innsyn i, og få, lydloggen fra den lokale AMK-sentralen i forbindelse med en redningsaksjon (Øy, 2015, s. 135). Det spiller ingen rolle hvordan informasjonen er lagret, eller hvordan den kommer til uttrykk (Andersen, 2013, s. 77). Et eksempel fra tidligere i år er da Dagsavisen fikk innsyn i tekstmeldinger mellom Statsministerens kontor og Sigbjørn Aanes, partner og seniorrådgiver i pr-byrået First House, i en sak som omhandlet bruk av eksterne rådgivere og båndene mellom pr-byrået og regjeringen Solberg (Bredeveien og Kristiansen, 2019).

Når søker man innsyn i hva?

Nils Øy beskriver at dokumentinnsyn i hovedsak har tre bruksmåter som journalistiske verktøy: til nyhetsjakt med utgangspunkt i ulike postjournaler, til innsyn i dokumenter i forbindelse med omtale av saksbehandling i ulike myndigheter eller folkevalgte organer, eller til undersøkelse av saker eller større gravende prosjekter (Øy, 2015, s. 137).

Selv om denne oppgaven tar for seg innsynskrav sett i lys av paragraf 9 i Offentleglova, er det relevant å gjennomgå de mer tradisjonelle måtene å be om innsyn, for å vise hvorfor sammenstilling av informasjon er mer omfattende og vanskelig å få utlevert.

«Utenlandske journalister rister på hodet og tror ikke hva de hører når vi norske journalister forteller om Offentlig Elektronisk Postjournal: Finnes det virkelig en slik fantastisk kilde, der man med ett søk kan søke samtidig i de fleste postjournaler til norske

departementer og direktorater?» skriver Rune Ytreberg om Offentlig Elektronisk Postjournal (Warmedal og Hjeltnes, 2012, s. 186), som siden den gang det ble skrevet er blitt lagt ned og erstattet med tjenesten eInnsyn (eInnsyn.no). Forgjengeren til begge tjenestene var EPJ, som sto for Den elektroniske postjournalen. Den var kun åpen for journalister. Påfølgende tjenester er åpent tilgjengelig på nett (Warmedal og Hjeltnes, 2012, s. 188). Felles for de alle er at de utgjør en viktig intern funksjon for norsk forvaltning, som Per Arne Johansen forklarer at gjør det mulig å spore store mengder saker som er til behandling. Johansen illustrerer postlistene som et kart som viser alt som foregår formelt i en offentlig institusjon, og kaller det «journalistenes evige jaktmark» i sitt kapittel i Arne Jensen og Finn Sjues bok «Innsyn» (Jensen og Sjue, 2012, s. 206). Offentlige etater har plikt til å føre offentlig journal, og man finner tilsvarende tjenester i eksempelvis kommunene og fylkeskommunene (Jensen og Sjue, 2012, s. 209). Men ifølge Nils Øy er det kun én journalversjon som er fullstendig, og det er den originale journalen hos det enkelte organ – og den har vi ikke innsynsrett i. Det postlister som eInnsyn viser er inn- og utgående dokumenter, samt de organinterne dokumenter organet selv velger å journalføre (Øy, 2015, s. 140)

Når man gjør et postlistesøk kan man filtrere på en rekke faktorer, eksempelvis journalføringsdato, saks- og dokumentnummeret, avsender og/eller mottaker og lignende informasjonstyper (Jensen og Sjue, 2012, s. 208), og deretter be om innsyn i dokumentet. Det som skiller dette fra måten det ble søkt innsyn i Del 1 av denne oppgaven, er at dokumenter man finner i en postliste allerede er i en prosess, og du kan da søke innsyn i saker som er til behandling, og som allerede eksisterer. En sammenstilling av veldig målrettet informasjon fra elektroniske databaser finner du kun der om noen andre har bedt om det, eller om etaten selv har ønsket å sende det ut. Men store deler av informasjonen det ble spurt om var enkeltstående og sannsynligvis allerede eksisterende dokumentasjon som teoretisk kunne dukket opp i en postliste i løpet av en gikk periode, eksempelvis arbeidskontrakten til rådmannen.

«Mange svever i den villfarelse at et dokument må finnes i postjournalen for at man skal kunne be om innsyn. Slik er det selvsagt ikke», argumenterer Øy, og tilfører at i mange tilfeller er journalistikk blitt laget på offentlige dokumenter som til og med ikke er blitt journalført, blant annet Dagbladets avdekking av ulike bevilgninger fra flere departementer i 2012, som blant annet førte til at barneminister Audun Lysbakken gikk av fra sin post i regjeringen. Hvis man selv kan identifisere en sak eller dokument, kan man også søke innsyn i organinterne dokumenter som i utgangspunktet ikke har journalføringsplikt. Slikt forekommer ofte ved at redaksjonene får tips, skriver Øy (Øy, 2015, s. 143).

Paragraf 9 i Offentleglova

Lovteksten som omhandler Offentleglovas paragraf 9 om retten til innsyn i sammenstillinger fra organets databaser (Andersen, 2013, s. 79) går som følger:

§ 9. Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar. (Lovdata.no, 2019).

Paragraf 9-innsyn er et kraftig verktøy i journalistikken. «Bestemmelsen gir deg faktisk rett til å kreve innsyn i dokumenter som ennå ikke eksisterer (!)» skriver datajournalist Espen Andersen. Så lenge informasjonen er elektronisk lagret i en database, må forvaltningen produsere en sammenstilling, altså potensielt et helt nytt dokument, ved forespørsel (Andersen, 2013, s. 79). Samtidig er den «rykende fersk» i og med at den først ble vedtatt sammen med den «nye» Offentleglova i 2006 (Jensen og Sjøe, 2012, s. 62). Nils Øy eksemplifiserer bruken av denne innsynsparagrafen med at en kan et innsynskrav som ber om alle søknader om skjenkerett til en kommune det siste året, en sammenstilling over pålegg fra Mattilsynet etter kontroller i restauranter i et bestemt fylke eller en oversikt over søknader om dispensasjoner fra byggeforbud i strandsonen i et fylke i en gitt tidsperiode (Øy, 2015, s. 147).

Kildens makt

Når man benytter seg av paragraf 9-innsyn opp mot det offentlige, være det i stat, fylke eller kommune, støter en også på mennesker, altså kilder, som opptrer som en aktør i prosessen: Enten det er personen som bemanner kommunens servicetelefon du ringer for å sjekke at kravet du sendte er mottatt, personen som vurderer hvorvidt du skal få innsyn i det du ber om, vedkommendes overordnede eller eksempelvis medarbeideren på økonomi- eller arkivavdelingen som lager dokumentet du har bedt om. Et konkret eksempel kan være en rådmann som ikke har noe imot at arbeidskontrakten hans inngår i en innsynsforespørsel, men som eksempelvis kunne sørget for at sluttavtalen der de virkelige gode journalistiske poengene ligger uteblir.

«Mange av kildene er rutinerte; de kjenner spillet og spiller det godt. For godt, vil noen si», skriver Martin Eide (Eide, 1992, s. 120). Han legger til grunn at det uttalt eller uuttalt ligger en bytte-modell til grunn i samspillet mellom journalist og kilde, og tilfører at

kildenes kontroll med informasjon som journalisten vil være interessert i, representerer et maktpotensial (Eide, 1992, s. 121). Sett i lys av et paragraf 9-innsyn, sitter kilden, som kan være flere forskjellige personer, med makt over hvorvidt du i hele tatt får informasjonen (om man ikke påklager et eventuelt avslag), når du får den (som kan trenere forventet publiseringstid fra redaksjonens side) og hvorvidt det du får utlevert skjer i det formatet og formen du har bedt om (dokumentet du ber om kan være sladdet slik at du ikke får den konteksten du ønsker), eller at du får utlevert et datasett i et vanskelig format som gjør det utfordrende å jobbe med.

Eide betegner nyhetsjournalisten som hovedaktøren i det han definerer som nyhetsproduksjonens sosiologi, hvis emne er nyheter som et samfunnsmessig fenomen (Eide, 1992, s. 10-11). Ifølge Eides syn på bytte-teorien, der to målrettede aktører står overfor hverandre, journalist på den ene siden, og kilde på den andre, vil aktørene oppgi kontroll over det som interesserer dem lite, for å få kontroll over noe som interesserer dem mer. Slik blir maktutøvelsen asymmetrisk, skriver han (Eide, 1992, s. 121). Eide trekker frem det at journalisten eksempelvis kontrollerer adgangen til et publikum kilden kan være interessert i å nå ut til, mens kilden selv sitter på informasjon journalisten ønsker til en sak. Selv om han ikke spesifikt nevner formen til informasjonstypen, er det rimelig å anta at dette vil gjelde både muntlig informasjon og dokumenter.

For at bytte-situasjonen skal oppstå, skriver Eide at en grunnleggende betingelse er at aktørers handlinger har konsekvenser for andre aktører (Eide, 1992, s. 121). Han trekker frem tre mulige interesser kilden kan ha i anledning hvilken handling vedkommende foretar seg:

1. Kilden ønsker en bestemt informasjon ut, og ønsker å påvirke hvordan den kommer ut (Eide, 1992, s. 121-122). Morten Wøller Warmedal omtaler i sitt kapittel i boken «Gravende journalistikk» fra 2012 en undersøkelse blant journalister i Oslo der 80 prosent av dem hadde opplevd krav om å sende inn sine spørsmål før intervjuet skjedde, mens 75 prosent oppga at de ble avkrevd å oppgi vinklingen i saken sin før intervjuet (Warmedal og Hjeltnes, 2012, s. 384).
2. Kilden ønsker ikke at informasjonen kommer ut, og informanten kan da få et problem om journalisten mistenker at det foreligger noe nyhetsverdige, eller finner ut av det på en annen måte. (Eide, 1992, s. 122). I en innsynsprosess kan dette være å sladd deler av et dokument, å avslå det helt, eller å ikke opplyse om at det eksisterer. Selv om jeg gjennom mitt prosjekt ba om innsyn i alle rådmenns potensielle sluttavtaler, er det ingen garanti for at alle disse er overlevert, selv om andre dokumenter ble oversendt.

3. Kilden stiller seg likegyldig til bruk/ikke-bruk av bestemt informasjon, men er generelt interessert i å ha et godt forhold til media. En slik situasjonen mener Eide at kilden kan dra nytte av, ved at kilden kan bygge relasjoner med en journalist, og deretter kan oppleve at de to andre scenarioene vil gå lettere i fremtiden (Eide, 1992, s. 122). Et eksempel sett i lys av paragraf 9 i Offentleglova der dette ikke var tilfellet, var da Stavanger Aftenblad i 2009 krevde en sammenstilling av forskjellig informasjon angående bruk av fiktiv identitet fra Politidirektoratet. Det endte med avslag, selv om avisen fikk medhold til slutt (Øy, 2012, s. 63). Men hadde direktoratet ansett dette som ufarlig informasjon, eller at fiktiv identitet sjelden eller aldri ble brukt, hadde ikke kilden hatt den samme motivasjonen for å holde tilbake informasjonen, og kunne økt sitt eget anseelse i avisens og journalistenes øyne. Et eksempel fra mitt eget prosjekt vil være kommuner som ikke førte, eller hadde marginale reiseutgifter hos rådmann og ordfører, og som heller ikke brukte representasjonskonto. Da ville helle svarjobben ta marginalt med tid, sjansen for at vi ville finne noe graverende var marginal, og rådmannen, som i de fleste tilfeller var kontaktpunktet mellom oss og kommunen, kunne sett fremtidig nytte i et godt forhold med oss.

Hvem kilden møter påvirker også motivasjonen. Det er en grunn til hvorfor jeg ba om å få en e-post-adresse tilhørende Senter for Undersøkende Journalistikk i anledning prosjektet beskrevet i del 1, og ikke brukte min student- eller gmail-adresse. Det er nok rimelig å anta at «Senter for undersøkende journalistikk i samarbeid med Dagbladet» blir tatt mer seriøst enn en privat mailadresse eller en studentadresse fra Universitetet i Bergen. Det samme peker også Eide på: «Journalistens styrke i samhandlingen med en kilde vil ikke minst være påvirket av markedsposisjonen til mediet journalisten arbeider for. En VG-journalist står sterkere i møte med direktør Kraft i Stor-Konsern A/S enn journalisten fra lokalavisen Smånytt (Eide, 1992, s. 123). Om det kilden i tillegg må gjøre er å potensielt samle sammen alle sine reiseutgifter for de siste tre år, vil en kunne anta at den aktøren med størst tyngde og anseelse har det letteste utgangspunktet.

Hvorvidt kilden utleverer informasjon, og hvilke motivasjoner som ligger bak, er ikke det eneste som spiller inn i denne sammenhengen. Hvordan informasjonen som blir avlevert fremstår er også påvirket av menneskelige valg. Selv om paragraf 9-innsyn består av fremstillinger av informasjon fra en database, så er det et faktisk menneske som må gjennomføre dette, og andre mennesker kan også påvirke prosessen på godt og vondt. Det kan

være alt fra en datakyndig som forteller sin kollega som arbeider med forespørselen «hadde det ikke vært lettere å gjøre det på denne måten?», og det kan være en som blir rammet negativt av informasjonen som foreslår at man gir ut alle tallene som forespurt, men foreslår å fjerne den øverste raden i regnearket, slik at det er vanskelig å tolke hva de forskjellige dataene faktisk forteller. Eide forklarer at en god journalistkilde må være produktiv, og at produktiviteten ikke kun henger sammen med institusjonell posisjon. «Kilden må levere noe journalisten vil ha på effektivt vis. Den gode kilde gjør livet lettere for journalisten mellom kontekst og tekst», argumenterer han (Eide, 1992, s. 127). Selv om forfatteren i hovedsak her drar frem allmenn-nyttige kilder som «Rikssynseren», som kan svare på det meste, vil jeg argumentere at dette momentet også er relevant i møte med offentlighetslovgivning og dokumentinnhenting. Effektiv og anvendelig dokumentinformasjon kan påvirkes av kildens valg og motivasjon.

«Enkle fremgangsmåter»

For å repetere paragraf 9 i Offentleglova, men med to ord fremhevet: «*Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med **enkle framgangsmåtar**.*» (Lovdata.no, 2019)».

Selv om du ber om innsyn i noe, og selv om du i teorien har krav på å få det, kan du fortsatt ende med et avslag. Satt på spissen: Om jeg gjennom mitt prosjekt hadde bedt om reiseregningene til alle ordførere i alle kommuner i perioden 1980-2018, hadde jeg garantert ikke fått det. Jobben hadde blitt for omfattende. Da hadde nok heller ikke de mest teknologisk avanserte kommunene greid å levere, ettersom det meste sannsynligvis ville bli ført på papir. Praktiske årsaker er en av grunnene Aftenposten-journalistene oppgir for at de innledningsvis ba om data fra og med høsten 2016 da de gjennomgikk Stortings-regnskapene. Stortinget hadde da innført et nytt system. Selv om Stortinget ikke bruker Offentleglova, tillater deres regler å søke om paragraf 9-innsyn (Ekroll og Dahl, 2019, s. 5.)

Datajournalist Espen Andersen beskriver at det i hovedsak er fem hovedgrunner til at man får avslag på innsyn i paragraf 9-innsyn. I hovedsak er det punkt 4 og 5 som har størst relevans videre:

1. **Personverninnvendingen** – At dataene inneholder sensitive opplysninger som må holdes tilbake av hensyn til personvernet. (Andersen, 2013, s. 86).

Et veldig satt-på-spissen-eksempel på dette ville være å be om en sammenstilling av alle pågående arbeidskonfliktsaker i en kommune som inneholdt navn på arbeidstaker, vedkommende sin lønnsinformasjon og årsak til arbeidskonflikt. Det hadde nok blitt et rimelig kjapt avslag. Underveis i mitt prosjekt har det vært lite innvendinger angående dette, foruten angående enkeltstående dokumenter som ikke trengte sammenstilling, som rådmannskontrakter og sluttavtaler for rådmann. Ordfører er folkevalgt, og lønnsytelsene reguleres i hovedsak av et godtgjørelsesdokument for kommunen (Se Alta kommunes eksempel i vedlegg [Godtgjørelse folkevalgte periode 2015-2019.pdf]) Denne innvendingen fungerer derimot dårlig, ettersom Pressens offentlighetsutvalg gjennomgang og påfølgende kåring av åpenheten i norske kommuner fra 2018 søkte innsyn i nettopp rådmannens arbeidskontrakt, ettersom de vurderer det som klart offentlig informasjon (Ergo, 2018).

2. **Sikkerhetsinnvendingen** – Dataene du ber om, avslører informasjon som dataeieren mener bør være hemmelige for å ivareta samfunnsikkerheten. (Andersen, 2013, s. 87).

I veiledningen til Offentleglova beskriver Justisdepartementet at selv om opplysninger knyttet til arbeidssted, arbeidstid, yrke og stilling ikke normalt er noe normalt blir unntatt, vil en kunne få avslag ved innsynskrav om denne type informasjon om bestemt personell i Forsvaret og etterretningstjenesten. Det vil også gjelde for enkeltdokumenter eller sammenstilte dokument som kan røpe hemmelige oppdrag eller andre former for sensitivt materiale (Regjeringen.no, Rettleiar til offentleglova, s. 79).

3. **Forretningsinnvendingen** – Informasjonen du spør om er betraktet som forretningshemmeligheter som kan gi konkurrenter fortrinn. (Andersen, 2013, s. 89).

Øy eksemplifiserer dette med hvorvidt stat eller kommune har organisert sin virksomhet som uavhengige rettssubjekt, med bruk av ulike selskapsformer, for eksempel et aksjeselskap, slik som det gjøres i privat virksomhet. Da må man først finne ut hvorvidt det offentlige har et eierskap som overstiger halvparten av stemmene i virksomhetens øverste organ, eller har makt til å velge tilsvarende mange medlemmer med stemmerett i virksomhetens topledelse, som vil være gjeldende i en stiftelse. Etter det må man finne ut hvorvidt virksomheten konkurrerer på lik linje med det private. Om så, vil det ikke være mulig å søke innsyn. Øy drar frem Telenor og Statoil (nå Equinor) som eksempler (Øy, 2015, s. 138). Begge disse faller utenfor loven.

4. **Teknikkinnvendingen** – Foretaket eller organet sier de ikke har verkøy eller kompetanse til å gjøre spørringene du ber om. (Andersen, 2013, s. 89).

Andersen skriver at en av måtene dette problemet kan gjøre seg gjeldende på vil være når dataeieren hevder dataene kun foreligger i ett bestemt format (Andersen, 2013, s. 90). «Reiseregningsopplysninger er ikke elektronisk lagret for disse årene. De finnes tilgjengelige i papirarkiv. Kommunen anser det som svært tidkrevende å gå gjennom dette for disse tre årene», var et svar jeg fikk underveis fra en kommune, som argumenterte med nettopp paragraf 9s henvisning til «enkle fremgangsmåter» da de gav oss et avslag. Andersen selv opplevde lignende da han under utviklingen av et NRK Brennpunkt-prosjekt ba om Stortingets voteringsutskrifter. Stortinget utleverte de han ba om, men i et helt annet format. De visste ikke hvordan det de anså å være i papirformat over til noe digitalt. «Ofte dreier det seg ikke om vrangvilje, snarere en mangel på oversikt over mulighetene som finnes i databasedrevne systemer», skriver Andersen (Andersen, 2013, s. 90). I hans erfaring er motstrategien å tilegne seg mest mulig kunnskap om hvordan offentlige systemer fungerer, spørre mest mulig for å se hvorvidt det finnes andre muligheter den du spør om ikke evner å se, samt å prøve å settes i kontakt med noen som kjenner systemene bedre (Andersen, 2013, s. 91).

5. **Kvalitetsinnvendingen** – Rådataene du ber om kan inneholde feil, derfor ønsker organet eller foretaket å ikke utlevere dem. (Andersen, 2013, s. 90).

I et annet eksempel fra Andersens tid i NRK Brennpunkt nevner han da han fikk avslag i innsyn i den gamle elektroniske postjournalen til Direktoratet for forvaltning og IKT, med henvisning til at det kunne informasjon som egentlig skulle være sladdet, og at de ikke kunne garantere at alt hadde blitt utlevert riktig. Her poengterer Andersen at manglende kvalitetssikring ikke er en akseptabel grunn for unntak om en mener en har krav på innsyn jamfør Offentleglova (Andersen, 2013, s. 91-92).

Journalistens respons og muligheter

Men hva gjør man så om man har bedt om innsyn i et datasett gjennom Offentleglovas paragraf 9, og av en av de overnevnte grunnene møter motstand? Eksempelvis om man får en klage med henvisning til at jobben ikke kan gjøres med enkle grep?

Som hovedregel har du muligheten til å sende en formell klage. Da hjelper det om innsynskravet i forkant er gjort skriftlig, og ikke muntlig, slik at en har dokumentasjon på at innsynskravet faktisk forekom. Uansett om det er fremsatt muntlig eller skriftlig, skal svaret

du får fra etaten du har søkt innsyn i alltid være skriftlig, skriver Øy. I svaret skal det også gjøres oppmerksom på om meroffentlig er vurdert, på adgangen til å klage på eventuell nektelse av innsyn og om fristen for klagen (Øy, 2015, s. 170-171).

En annen måte er å møte den du søker innsyn på den måten Andersen skisserer i et par punkter i sin utgreiing om hvorfor man som oftest møter avslag ved denne typen innsynskrav. Om dette skjer som følge av at datasettet vil komme til å inneholde personsensitive opplysninger, er det letteste å finne ut hvorvidt det er mulig å anonymisere denne informasjonen: Fødselsnummer og andre identifiserende faktorer kan raskt sladdes, «selv fra hundretusenvis av rader», skriver Andersen. Å møte dataeieren med forståelse, og la dem forstå at du ikke er interessert i å publisere identifiserende detaljer, kan være en fungerende metode (Andersen, 2013, s. 87).

Er det derimot sikkerhetsinnvendingen man støter på, går Andersen mer offensivt til verks, og anbefaler å finne tilsvarende tilfeller i andre etater, kommuner eller fylker hvor den samme typen informasjon er frigitt, for å så argumentere med at dette er gjort tidligere, uten at det har fått nevneverdige negative konsekvenser, om det så er tilfellet. Andersen mener at det å snu argumentasjonen på hoved, ved å vise til at de samfunnsmessige konsekvensene av hemmelighold overgår risikoen av en publisering (Andersen, 2013, s. 88).

Når dataeieren argumenterer med at det er forretningshensyn, og at informasjonen som etterspørres er betraktet som forretningshemmeligheter som kan gi konkurrentene et fortrinn, argumenterer Andersen for å omgå den pågående innsynsprosessen ved å se om tilsvarende informasjon er mulig å argumenteres for å få frigitt gjennom miljøinformasjonsloven. (Anderssen, 2013, s. 88). Den kan, som nevnt tidligere, være et enda kraftigere verktøy en Offentleglova (Molnes, Geir, 2016)

Hvis dette er informasjon som blir avslått som følge av at det er for teknisk vanskelig, kan det være en mulighet å diskutere og resonnerer seg til en løsning. I den tidligere nevnte eksempelet fra Andersen kom løsningen etter at han forsto at utskriftene, som Stortinget mente kun eksisterte i papirformat, ble skrevet ut via en laserskriver. Ved å anta at utskriftene var basert på rådata som kom fra et eller annet sted, fikk han rådspurt seg frem til et kompetent menneske, som fikk oversendt en rekke filer som gjorde jobben enklere. «Filene var altså godt gjemt for administrasjonen – men fullt tilgjengelig når man spør rett person», skriver han (Andersen, 2013, s. 90-91).

Om kvalitetsinnvendingen, altså at det fremproduserte datasettet kan utvikle feil som ikke bør havne ut i offentligheten, nevner Andersen det som en mulighet å minne den du avkrever informasjonen av at det er redaktøren som blir stilt ansvarlig om feil opplysninger som blir publisert. Han trekker også frem det å bli enige med den en avkrever informasjon fra at en blir enige om å ta forbehold gjelder for verdiene i datasettet, og deretter at man skal vise åpenhet om de eventuelle svakhetene overfor publikum (Andersen, 2013, s. 92).

Også Eide, i sammenheng rundt forholdet mellom kilde og journalist, diskuterer strategi-motstrategi. «Strategiene på begge sider av bordet må forsås i sammenheng. Strategier må ses i lys av motstrategier», skriver han (Eide, 1992, s. 135). Et konkret eksempel som er relevant for problemstillingen han trekker frem, er bruken av kommentarer – «ideelt sett i egne spalter og under egne vignetter – kan også ses som et journalistisk mottrekk mot kildens nyhetsregi». Et eksempel på hvordan dette kan foregå, er hvordan sportsredaksjonen i VG brukte kommentarsjangeren til å tvinge frem sin innsynsbegjæring inn mot Norges Idrettsforbund i artikkelserien «Nådeløs Åpenhet». Som nevnt tidligere, inngår ikke alle organ i offentligheten innunder offentlighetslovens innsynsregler, og Norges Idrettsforbund er en av dem. Ved å løfte frem innsynsbegjæringen ut i det offentlige rom via kommentarartikkelen begrunnet de overfor leserne hvorfor redaksjonen søkte innsyn i hvordan toppidrettens makt og midler ble brukt. Det førte videre til at daværende kulturminister Linda Hofstad Helleland, siden departementet er idrettens bevilgende myndighet og rapporteringsinstans, kalte inn til møte med idrettstoppene, der de ble bedt om å forklare sitt eget forhold til åpenhetsprinsipper. Kort tid etter dette ble blant annet Norges Fotballforbund-leder Terje Svendsens reiseregninger utlevert (Christiansen, Welhaven, Øgar, Stokstad og Hernes, 2016, s. 3-6).

Konklusjon

Gjennom den teoretisk-analytiske delen av denne oppgaven (del 2) har jeg gjennomgått hva offentlighetslovgivning er, hvorfor aktører som myndigheter og pressen ser en verdi i den, og lagt et historisk bakteppe for utviklingen av lovgivningen, og de forskjellige lovene man kan anvende til innsyn.

Videre har jeg sett på forskjellige perspektiver for å diskutere problemstillingen «*Hvilke faktorer spiller inn som potensielle hinder når man ber om omfattende sammenstilling av informasjon gjennom paragraf 9 i Offentleglova?*».

Jeg har definert og utdypet relevante begreper som hva et dokument er, samt gjennomgått hvordan mennesket som kilde påvirker innsynsprosessen, og hvilke motiver de som aktør kan ha. Videre har jeg sett på de teknologiske hindrene som kan oppstå ved en slik innsynsforespørsel, og hvordan journalisten kan respondere i denne typen situasjoner, både ved tradisjonelle og mer nyskapende grep.

Norsk offentlighetslovgivning er et relativt ungt konsept, som ifølge Nils Øy først ble et sentralt og brukende journalistisk verktøy på starten av 1970-tallet. «*Hva skal du egentlig med disse dokumentene, da?*» nevner Arne Jensen og Finn Sjøe som et ganske vanlig spørsmål fra arkivledere og sjefer i det offentlige før i tiden, i tiårene før 2006-utgaven av Offentleglova ble vedtatt, som et argument for at prosessen for et fungerende system tar tid å bli tradisjon. Selv om de på det tidspunktet også var kritiske til den da oppdaterte loven, medgir de at forholdene var blitt bedre med tiden (Jensen og Sjøe, 2012, s. 6). Selve muligheten til å gjennomføre paragraf 9-innsyn, altså en sammenstilling av informasjon fra en database, kom også da, og har enda mindre fartstid hos norske kommuner, fylker og hos staten.

Om jeg skal dra slutninger opp mot problemstillingen, er hovedkonklusjonen at det ofte kan være en større avstand mellom liv og lære når man spør om sammenstillinger av dokumenter ved bruk av paragraf 9 i Offentleglova. Både ved enklere og mer kompliserte innsynsforespørsler kan en rekke faktorer spille inn som skaper en avstand mellom idealet (altså der du får det du etterspør) og virkeligheten (der du står i fare for å ikke motta informasjonen, eller at du mottar den i et mindre journalistisk brukbart format). Den du etterspør informasjonen fra kan ofte mangle den tekniske kompetansen til å gjennomføre arbeidet. I motsatt retning kan personen ha kompetansen som vanligvis er påkrevd, men at akkurat det du etterspør kanskje bare eksisterer i papirpermer i en ringperm i en eller annen kjeller på kommunehuset. Ved slike tilfeller kan det ofte kreves både tid, kunnskap og kompetanse fra journalisten selv, i håp om at man skal få løst floken.

Samtidig skjer ikke innsynsforespørsler i et vakuum, det er mennesker involvert i prosessen som opptrer som aktører. Som Martin Eide beskriver har kildene sine egne motivasjoner og tanker i møte med journalisten. De kan på forskjellig vis velge hvordan de tolker offentlighetsloven, hva de anser som «enkle grep» i sammenstilling av dokumenter i en database, og kan i noen tilfeller tenke at dette slettes ikke er informasjon de ønsker skal komme ut, uansett hva Offentleglova måtte si om saken.

Selv har jeg, som beskrevet i Del 1 av denne oppgaven, vært i kontakt med en stor del av de offentlige aktørene man kan gjøre paragraf 9-innsyn mot: Samtlige kommuner, alle fylkene og fylkesmennene er blitt krevd innsyn i på denne måten, for å tegne et bilde av hvordan topplederne der reiser på skattebetalernes regning, og hvordan de bruker eventuelle representasjonsmidler. I mitt prosjekt møtte jeg store utfordringer underveis: Noen mente at dette ikke var et innsynskrav, men en spørreundersøkelse, og derfor ikke noe de trengte å svare på. Andre ønsket å levere, men visste ikke hvordan de skulle få det til. Noen kommuner hadde såpass små administrasjoner at rådmannen oppga at vedkommende måtte sette seg ned for å gjøre dette selv, for det var visstnok ingen å delegere det videre til. Ofte måtte jeg selv vise aksept for at om de skulle levere, så måtte det skje på en annen måte. Noen trengte bare mer tid, men ofte eksemplifisert ved at mindre brukbare PDF-dokumenter ble oversendt, noe som gjorde arbeidsmengden min større.

Jeg tror det kan ligge mye rett i Andersens perspektiver om at det ofte ikke omhandler vrangvilje når det offentlige gir avslag på paragraf 9-innsyn. Mye kan løses gjennom dialog, ved åpne spørsmål og forsøk på å finne kompetent hjelp hos andre ansatte hos dataeieren, eller eventuelt gjøre en bytte-handel med dataeier, der journalisten potensielt kommer ut som den svakere part: En kan velge å motta dårligere data, for å bearbeide dem sterkere selv, om man besitter kompetansen.

Journalisten er heller ikke maktesløs i møte med avslag i denne type innsynskrav, og kan både kjøre klageløpet ut i tradisjonell forstand, eller løfte spørsmålet om hvorfor akkurat denne informasjonen ikke skal være offentlig, slik som VGs sportsredaksjon gjorde i møte med toppidretten. I det konkrete eksempelet hadde det stor makt, og sørget for at redaksjonen og offentligheten fikk innsyn i sammenstilte data som det vanligvis ikke blir gitt innsyn i. Det er et perspektiv det virker som både medieforskeren Eide og datajournalisten Andersen virker å dele.

Offentleglovas paragraf 9 kan i lys av historien til norsk offentlighetslovgivning kanskje anses som spesielt ung, siden den er såpass tett koblet opp mot forskjellige former for teknologi, som igjen også er ganske fersk og ukjent for mange. Selv de som jobber med dokumentbehandling ved Stortinget har tidligere slitt med dette punktet, ifølge Espen Andersens tidligere erfaringer. Kanskje kan Arne Jensen og Finn Sjues tidligere nevnte anekdote om hvordan arkivledere i lang tid stilte høylytt spørsmål rundt journalisters dokumentkrav illustrere at det tar tid for nye lover og regler å bli en tradisjon og at en blir vant til hvilken form dette skal foregå i. Om dette viser seg å stemme, kan avstanden mellom

idealet og hva man opplever å motta gjennom denne typen prosesser komme til å minske ettersom lovgivningen blir eldre.

Kilder og litteratur

Bøker

Andersen, Espen (2013). «Datastøttet journalistikk» Oslo Cappelen Damm AS, IJ-Forlaget.

Brurås, Svein (2015). «Etikk for journalister – 5. utgave». Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Eide, Martin (1992). «Nyhetens interesse – Nyhetsjournalistikk mellom tekst og kontekst». Oslo: Universitetsforlaget.

Hows, David, Membrey, Peter, Plugge Eelco og Hawkins, Tim (2015) «The Definitive Guide to MongoDB. New York: Springer Science+Business media

Irv Kalb (2018) «Learn to Program with Python 3». New York: Springer Science+Business media

López, Félix og Romero, Víctor (2014). «Mastering Python Regular Expressions». Birmingham: Packt Publishing Ltd

Pilgrim, Mark (2009). «Dive into Python 3». New York: Springer-Verlag.

Øy, Nils E. (2015). «Medierett for journalister». Oslo: Cappelen Damm AS/IJ-forlaget

Warmedal, Morten Møller og Hjeltnes, Guri (2012). «Gravende journalistikk – Metode prosess og etikk». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Saker i prosjektet

Nedrejord, Robert, Suvatne, Steinar Solås, Gedde-Dahl, Siri og Strømman, Ola (2019). Dagbladet. «Lovstridig hemmelighold om sparket rådmann» 8. september 2019: <https://www.dagbladet.no/nyheter/lovstridig-hemmelighold-om-sparket-radmenn/71505120>

Nedrejord, Robert, Suvatne, Steinar Solås, Gedde-Dahl, Siri og Strømman, Ola (2019). Dagbladet. «Avviser unødig pengebruk» 23. august 2019:

<https://www.dagbladet.no/nyheter/avviser-unodig-pengebruk/71465299>

Nedrejord, Robert, Suvatne, Steinar Solås, Gedde-Dahl, Siri og Strømman, Ola (2019). Dagbladet. «De er veldig flinke til å bruke penger» 25. august 2019.

<https://www.dagbladet.no/nyheter/de-er-veldig-flinke-til-a-bruke-penger/71474598>

Nettartikler

Bredeveien, Jo Moen og Kristiansen, Bjørn S (2019). «– Det finnes en direktelinje mellom First House og regjeringen». *Dagsavisen*. 27. mars 2019.

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/det-finnes-en-direktelinje-mellom-first-house-og-regjeringen-1.1455271>

Cabra, Mar og Kissane, Erin (2016). «The people and the Technology Behind the Panama Papers». *Global Investigative Network*. 10. mai 2016.

<https://gijn.org/2016/05/10/the-people-and-the-technology-behind-the-panama-papers/>

Christiansen, Anders K., Welhaven, Leif, Øgar, Sindre, Stokstad, Morten og Hernes, Øystein 2016. «Nådeløs Åpenhet». *Skup*. [https://www.skup.no/rapporter/2016/nadelos-
apenhet](https://www.skup.no/rapporter/2016/nadelos-apenhet)

Ekroll, Henning Carr og Dahl, Carl Alfred (2019). «Stortingsregnskapene – Metoderapport SKUP 2019 Aftenposten». 10. januar

2019. [https://www.skup.no/sites/default/files/2019-04/stortingsregnskapene-
revidert_metoderapport_0.pdf](https://www.skup.no/sites/default/files/2019-04/stortingsregnskapene-revidert_metoderapport_0.pdf)

Ergo, Thomas (2018) «De er nye venner på åpenhets-toppen». *Stavanger Aftenblad*, 19. april 2018. Hentet fra: [https://web.retriever-
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020009201804194490395&service
Id=2](https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020009201804194490395&serviceId=2)

Foss, Kristine (2014). «Du har bedt om innsyn, men får ikke svar». *Pressens Offentlighetsutvalg* (Oppdatert 11.10.2018) [https://presse.no/klagebrev/du-har-bedt-om-
innsyn-men-far-ikke-svar/](https://presse.no/klagebrev/du-har-bedt-om-innsyn-men-far-ikke-svar/)

Gedde-Dahl, Siri, Andersen, Espen, Frigård, Thomas og Flydal, Eiliv Frich (2018). *Åpenhetsindeksen Norsk Presseforbund*, 2018. <https://presse.no/dette-mener-mp/apenhetsindeksen-2018/>

Henriksen, Thor Harald og Fjellheim, Skjalg (2007). «God smak, dyre vaner». *Skup*, 15. januar 2007. <https://www.skup.no/rapporter/2006/god-smak-dyre-vaner>

Lindenberg, Friedrich (2016) «A Poor Journalist's Text-Mining Toolkit». *Global Investigative Journalism Network*. 27. juni 2016. <https://gijn.org/2016/06/27/a-poor-journalists-text-mining-toolkit/>

Lohne, Lone, Røset, Hanna Haug og NTB (2019) «Mazyar Keshvari dømt til syv måneders fengsel. VG, 25. oktober 2019. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Op0ww3/mazyar-keshvari-doemt-til-syv-maaneders-fengsel>

Moen, Elisabeth Skarbø, Mosveen Eirik og Sønsteli, Rolf. «Norman-saken». *SKUP*. 20. januar 2004. <https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2003-51%2520Norman-saken.pdf>

Seljeseth, Geir. 2002. «Dette har kommunen betalt: Ferietur til Portugal for ordføreren og samboer.» *Nordlys*. 14. august 2002. Hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055012200208140055&serviceId=2>

Lover, manualer og oppslagsverk

Chandler, Daniel og Munday, Rod (2016). «A Dictionary of Media and Communication». *Oxford University Press*. <https://www-oxfordreference-com.pva.uib.no/view/10.1093/acref/9780199568758.001.0001/acref-9780199568758-e-1931#>

Daintith, John og Wright, Edmund (2008) «A Dictionary of Computing (6 ed). Oxford University Press <https://www-oxfordreference-com.pva.uib.no/view/10.1093/acref/9780199234004.001.0001/acref-9780199234004-e-3589>

eInnsyn. «eInnsyn». <https://einnsyn.no/informasjon/om-oss>

Google. «Convert PDF and photo files to text».

<https://support.google.com/drive/answer/176692?hl=en>

Google. «Tesseract OCR». <https://opensource.google/projects/tesseract>

Justis- og politidepartementet. «Rettleiar til Offentleglova». 1. januar 2009.

https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_offentleglova.pdf

Lovdata. 2006. «Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)» Oppdatert 20. juli 2018. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

MongoDB 2019. «Welcome to the MongoDB Docs». <https://docs.mongodb.com/>

OpenPyXL: «A python library to read/write Excel 2010 xlsx/xlsm files. 14.11.2019. <https://openpyxl.readthedocs.io/en/stable/>

Python. «Regular expression operations.» 29 oktober 2019. <https://docs.python.org/3/library/re.html>

Universitetet i Bergen. «Optisk tegngjenkjenning». Oppdatert 30. aug 2018. https://it.uib.no/Optisk_tegngjenkjenning

Universitetet i Bergen. «Skjemaker». Oppdatert 22. mai 2018. <https://it.uib.no/Skjemaker>

Stortinget. «Lønn og andre godtgjørelser». Oppdatert 21 juni 2019. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/>

Vedlegg

Bærum rådmann.pdf – «Arbeidsavtale mellom bærum kommune og Erik Kjeldstadli».

Godtgjørelse folkevalgte periode 2015-2019.pdf – Godtgjøringsreglement for Alta kommune

Feilmelding Skjemaker.png – Viser feilmelding som dukket opp i skjematjeneste

FurreMunster.jpg – Bilde av utlegg, ordfører Harald Furre

Møre og romsdal ordfører.pdf – «Oversikt reiser Aasen».

Møre og romsdal-vask.jpg – Bilde som illustrerer vaskeprosessen av dataene til Møre og Romsdal.

Sandnes rådmann.pdf – Arbeidskontrakten til rådmann Bodil Sivetsen i Sandnes kommune

.