

STATENS HYSJ-AVTALE

Metoderapport
SKUP 2025

Innsendere: Gard Oterholm, Simen Tallaksen, Per Thrana og Jonas Blich Bakken

Takk til: Birk Helle, Gry Egenes, Mikaela Berg, Anders Stensen, Mona Pedersen, Ida von Hanno Bast, Mikael Cappelen Smith, Anne Rokkan, Kristine Foss

Publisert: Fra 21.06.2024. Arbeidet pågår fortsatt.

Kontaktperson: Gard Oterholm (gard.oterholm@dn.no)

Redaksjon: Dagens Næringsliv, Postboks 1182 Sentrum, 0107 Oslo

Innsenderne står inne for juridiske og etiske vurderinger og formuleringer i metoderapporten. Innholdet er avklart med Dagens Næringslivs dokumentar- og etikkredaktør Gry Egenes.

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	1
2.	Slik kom arbeidet i gang	1
3.	Gi oss hemmelighetene deres	2
3.1	Rigget	3
3.2	På sporet	4
3.3	Klaging, kjefting og masing	4
3.4	Follow the money	5
4.	Fra manuell gjennomgang til KI	5
4.1	Datasikkerhet og vasking.....	6
4.2	Oppsettet	6
4.3	Analysen.....	7
4.4	Kontroll og nye muligheter	7
5.	Ut og møte mennesker	8
5.1	Ulovlig – eller?	9
5.2	Hvordan få noen i tale om noe hemmelig	9
5.3	Drømmecaset.....	10
5.4	Saken tar form	10
6.	Publisering og veien videre.....	10
6.1	Kjente saker	11
6.2	Videre nytte	11
7.	Etikk og valg	11
7.1	Et uvanlig innblikk	11
7.2	Tellesyke?	12
7.3	Identifisering	12
7.4	Kilders motivasjon.....	13
7.5	Presentasjon	14
8.	Spesielle erfaringer.....	14
8.1	Ønsker fra virksomhetene	14
9.	Motstand.....	14
9.1	Utbredt og uheldig praksis	15
9.2	Nedkjølende effekt	15

9.3 Klausuldebatten	16
10. Organisering	16
11. Funn og konsekvenser.....	16
Vedlegg: Publiserte saker.....	18

1. Innledning

Dette prosjektet bygger på oppdagelsen av en svært effektiv metode, som har skaffet oss tilgang på statlige hemmeligheter.

Hemmelighetene var skjult gjennom taushetsavtaler med tidligere statsansatte. Nærmere undersøkelser av avtalene, avdekket blant annet kamuflerte millionbetalinger, varslinger, dommer for voldtekt og underslag, erstatninger og søksmål. Taushetsavtalene er brukt til å legge lokk på en lang rekke vanskelige saker.

Folk har måttet tie om avtalenes innhold, bakgrunnen for saken, pengene som fulgte med, eller en kombinasjon. I noen tilfeller var det ikke engang lov å nevne avtalens eksistens.

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale», står det i Grunnlovens paragraf om ytringsfrihet. Vi har dokumentert omfattende, statlige inngrep i denne rettigheten. Mange hundre statsansatte er blitt kneblet.

Statens dokumenter er i utgangspunktet offentlige, slik at borgerne kan følge med på hva som skjer. Unntak fra dette må begrunnes i lov. Dermed er statlige taushetsklausuler ugyldige. Vi ble oppmerksomme på dette misforholdet, og brukte innsynsretten til å jakte denne spesifikke formen for hemmelighold.

Kort tid etter at vår første artikkel ble publisert, rykket regjeringen ut og varslet at den ville rydde opp.

2. Slik kom arbeidet i gang

Sommeren 2023 publiserte vi [en artikkel](#) om Forsvarsbygg i DN. Etaten hadde betalt ut millioner i hemmelige sluttoppgjør. Det var snakk om avtaler med tidligere ansatte, som hadde egne klausuler om taushet knyttet til for eksempel innholdet.

Disse avtalene kunne vi få ut på grunn av en uttalelse [Justisdepartementet](#) publiserte tilbake i 2011. Der ble det klarlagt at slike klausuler ikke kan regulere retten til innsyn i offentlige dokumenter.

Vi jobbet ikke noe videre med Forsvarsbygg-artikkelen, før en tid med idéarbeid på senvinteren 2024. Plutselig dukket tanken opp: En ting var at en isolert etat hadde en slik praksis, men kunne det være et virkemiddel som ble brukt flere steder? Hypoteser er aldri mer velformulerte enn når de beskrives i Skup-rapporter. Vår så slik ut:

Fikk en idé forresten:
Forsvarsbygg-saken vår i fjor viser
at å få tak i "hemmelige"
sluttavtaler er enkelt, og en god
måte å finne grums på.

Hvis man gjør en større
kartlegging, så kan man minst
finne noen morsomme historier.
Og best case en haug med
hemmelige/ugreie sluttavtaler
staten har inngått, uten at det er
lov

Taushetsklausulene var godt egnet for å skjule saker som ikke tålte dagens lys. Hva ville vi finne om vi undersøkte det som lå bak?

3. Gi oss hemmelighetene deres

Første steg var å utforme en innsynsbegjæring som kunne sendes ut bredt.

Vi så for oss at en del ville stusse når journalister krevde å få utlevert hemmeligstemplede dokumenter. Det høres jo ikke helt intuitivt ut. Derfor la vi inn en henvisning til Justisdepartementets uttalelse om innsynsretten i slike avtaler. Utover det ba vi rett og slett om innsyn i alle sluttavtaler som inneholdt bestemmelser om konfidensialitet.

Hvis det skulle vise seg at det fantes mange avtaler, ønsket vi å undersøke dem systematisk. Vi ba derfor også om en sammenstilling av data knyttet til hver enkelt avtale:

- År avtalen ble inngått (for å enkelt kunne prioritere de ferskeste avtalene)
- Navn på arbeidstaker (slik at vi kunne undersøke den konkrete saken)
- Sum utbetalt (for å se hvor mye penger som var brukt)

Kravet ble avgrenset fra 2011 og frem til dags dato. Det var i 2011 Justisdepartementet la ut sin uttalelse om innsynsretten. Fra det tidspunktet burde det vært klart at slike klausuler bryter med offentlighetsloven. Samtidig fikk vi også undersøkt bruken av virkemiddelet over et visst tidsrom.

I starten var det noen virksomheter som ikke forstod helt hva vi var ute etter. Typen avtale ble presisert, og deretter så begjæringen slik ut:

Jeg ber om innsyn i alle forliksavtaler/sluttavtaler inngått med ansatte i deres virksomhet som inneholder bestemmelser om konfidensialitet. Det vil si forliksavtaler/sluttavtaler hvor enten avtalens eksistens eller innhold er underlagt konfidensialitet/taushet på noe vis.

Kravet gjelder for alle avtaler inngått i perioden fra 18.03.2011 og frem til dags dato.

Viser til Justisdepartementets uttalelse av 18.03.2011: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-3-og-4---sporsmal-om-innsyn-i-utenretts/id636198/>

“Et forvaltningsorgan kan ikke begrense innsynsretten etter offentleglova gjennom avtale”, står det der.

Vi ber også om innsyn i en sammenstilling av de følgende dataene knyttet til alle slike avtaler:

- År avtalen ble inngått
- Navn på den ansatte
- Sum den ansatte fikk utbetalt i forbindelse med avtalen

Ber om å få denne sammenstillingen utlevert i en Excel-fil.

3.1 Rigget

Begjæringen var klar, men hvem skulle den sendes til? Som utgangspunkt benyttet vi Statistisk sentralbyrås oversikt over statlige virksomheter. De med over 50 ansatte ble plukket ut. Vi anså det som mer sannsynlig at virksomheter av en viss størrelse inngikk slike avtaler.

Rundt 200 innsynskrav ble ført opp i et Excel-ark for å holde oversikt. En egen kolonne viste status etter hvert som svar kom inn.

Vi satte i tillegg opp automatiske innsynssøk på «sluttavtale» og «forliksavtale». Dermed fikk vi varsler når de offentlige virksomhetene i eInnsyn journalførte relevante dokumenter.

Det var slik vi oppdaget at et departement hadde tatt opp en klage fra oss med Justisdepartementets fagansvarlige for innsynsrett og taushetsplikt. Spørsmålet dreide seg om en uttalelse fra Sivilombudet som vi hadde trukket frem.

«Ho verkar å gje uttrykk for gjeldande rett og å vera godt i samsvar med den tidlegare uttala frå Lovavdelinga og det som er sagt om tilknytte spørsmål i Rettleiar til offentleglova», sto det i svaret.

Et tips til andre saker er at samme fagansvarlige jevnlig gjør interessante vurderinger av innsynsspørsmål. Denne korrespondansen journalføres under «[Diverse innsynsrelatert](#)» i Justisdepartementet.

3.2 På sporet

Det viste seg fort at det lå interessante forhold bak klausulene. Vi kom for eksempel tidlig over en avtale som eksplisitt nevnte fiktive reiseregninger.

Omtrent samtidig fikk vi innsyn i følgende klausul: «Det er viktig for begge parter at vi ikke går til media eller andre utenforstående parter om saken og sverter hverandres omdømme». Taushet var altså et poeng i seg selv.

Det følte som om vi var på sporet av noe, og mange ga ut avtalene raskt. Etter rundt to uker satt vi på nærmere 100 avtaler.

Det første kontaktpunktet var virksomhetene selv, som gjerne kom med forklaringer om hvordan og hvorfor taushetsklausulene ble brukt. Hvor mye er egentlig 100 avtaler i en så massiv virksomhet som staten? Ikke så mange. Er det bare snakk om brysomme ansatte? Sikkert i noen tilfeller. Må ikke arbeidsgiver ivareta resten av arbeidsmiljøet? Selvsagt.

Denne typen innsigelser kom stadig opp. Vi var usikre på hvor godt stoff vi egentlig satt på.

3.3 Klaging, kjefting og masing

Samtidig var det mange virksomheter som avviste innsyn. Dermed startet en omfattende prosess, bestående av det som i en intern chat ble kalt «nitidig purring, klaging, kjefting og masing».

Avslagene ble utformet med stor variasjon og kreativitet. Det ble sagt at oppmerksomhet rundt avtalene ville være en belastning, eller pekt på personvern hensyn. En HR-leder spurte om vi hadde tenkt å henge ut renholdere. Andre fremholdt, naturlig nok, at det var inngått avtale om hemmelighold, og at dokumentene dermed ikke kunne gis ut.

Unntak fra innsyn skal begrunnes med hjemmel i offentlighetsloven, uten at det alltid skjedde (ikke en unik opplevelse i forvaltningen). Vi ba alltid om utvidet begrunnelse for avslaget, som virksomhetene plikter å gi. Noen snudde og ga innsyn allerede her.

Hvis organet oppga en hjemmel, ble det fulgt opp med en klage. De tre vanligste avslagene dreide seg om navn på arbeidstaker, sum utbetalt i forbindelse med avtalene og manglende vilje til å finne frem dokumentene i det hele tatt fordi jobben var for omfattende. Mange av disse sakene lignet på hverandre, og vi lagde derfor egne klagemaler som kunne gjenbrukes. Malene hos Presseforbundet ble brukt som utgangspunkt.

Justisdepartementets uttalelse om innsynsretten i slike avtaler gjorde klageprosessene forholdsvis enkle. Samtidig ønsket vi å imøtegå ulike hensyn som ble trukket frem. Derfor lagde vi en chatbot som spesialiserte seg på slike saker. OpenAI har en Custom

GPT-funksjon, hvor man kan legge inn spesifikke instruksjoner og filer som kunnskapsgrunnlag. Vår sluttavtale-bot ble foret med [veilederen](#) til offentlighetsloven, Sivilombudets [innsynsguide](#), Presseforbundets [klagemaler](#) og relevante innsynsvedtak. Den ble en nyttig sparringspartner.

Vi har kjørt klageprosesser mot rundt 50 virksomheter om innsyn i deres taushetsavtaler. I visse tilfeller har det vært flere og langvarige runder. Noen saker pågår fortsatt. Disse prosessene har vært tidkrevende, men stort sett vellykkede.

3.4 Follow the money

Hvorfor betaler en arbeidsgiver flere millioner i hysj-penger? Summen knyttet til hver enkelt avtale kunne gi oss en indikasjon på om saken var verdt å undersøke nærmere. Vi fant en rekke ulike betalingsmekanismer, som måtte sammenstilles og regnes på.

Det som oftest gikk igjen, var fritak fra arbeidsplikt med lønn. I noen tilfeller varte disse periodene over 12 måneder, og det kunne være snakk om store summer. Dette var ofte ikke medregnet i de opprinnelige dataene vi hadde fått. Dermed måtte vi gå en del egne runder, der vi spesifiserte at våre innsynskrav gjaldt totalsum utbetalt for hver avtale inkludert fritak fra arbeidsplikt.

4. Fra manuell gjennomgang til KI

Innledningsvis gikk vi gjennom hver oversendelse manuelt. Delvis fordi mange sendte avtaler uten taushetsklausul, som måtte siles ut. I tillegg fikk vi god innsikt i materialet.

Under gjennomgåelsen så vi etter én ting: Fantes det noen klausul om at avtalen skulle være konfidensiell? Om svaret på spørsmålet var ja, ble virksomhet, navn på den ansatte og ordlyden i klausulen ført opp i et Excel-ark. Avtalene ble lagt i egne mapper for hver virksomhet.

Etter en drøy måned satt vi på nesten 400 avtaler. I startfasen undersøkte vi bare hemmelighold av avtalen, men under den manuelle gjennomgangen merket vi oss noen andre gjengangere:

- Klausuler om at partene ikke skal omtale hverandre negativt
- Mulige sanksjoner ved brudd på bestemmelsene i avtalen

Dette vekket vår interesse. Hvorfor er det behov for å regulere hvordan man skal snakke om hverandre? Superenkel logikk tilsier at det kan være noe negativt å si.

Sanksjonsbestemmelsene kunne innebære straff for ytringer, og så ut som et kraftigere virkemiddel enn grunnklausulene.

Vi hadde identifisert ulike verktøy for å oppnå taushet, men i hvilket omfang ble disse klausulformene brukt? Svaret lå i de mange hundre sidene som allerede var

gjennomlest. Nok en manuell runde ville være bortkastet tid. I stedet benyttet vi oss av kunstig intelligens (KI).

4.1 Datasikkerhet og vasking

Det er ingen grunn til å bruke KI for KIs skyld, selv om det er lett å la seg rive med av hypen. Akkurat på dette området trodde vi det var noe å hente.

Datasikkerhet var en umiddelbar hindring. Avtalene inneholdt mange typer personopplysninger, og noen av dem var sensitive. Vi trengte en løsning som klart forbyr databehandleren å utnytte disse dataene til andre formål enn vårt.

OpenAIs API kunne ha blitt brukt til dokumentanalyse, men det var ikke aktuelt uten databehandleravtale med dem. Vi hadde imidlertid en eksisterende avtale med Microsoft, som tilgjengeliggjør OpenAIs tjenester gjennom Azure-plattformen. Da tilgang til ChatGPT via Azure var på plass, kunne vi gå videre.

Vårt neste problem var å få lest dokumentene. Formatene var svært varierende. De fleste var pdf-er, mange inneholdt bare bilder av tekst. Noen av dem med mye støy. Chat GPT 4o ble lansert underveis i arbeidet, og denne modellen klarte å lese avbildet tekst. Men den kan også hallusinere, altså finne på innhold. Derfor skrev vi i stedet egen python-kode for å hente ut teksten.

Her brukte vi python-pakken PyMuPDF (også kalt «fitz») til å lese pdf-dokumenter med tekst og Tesseract for å lese teksten fra bilder. Tesseract er et åpent kildekodebibliotek med mange nyttige funksjoner, blant annet for å håndtere tekst i forskjellige vinkler.

Pakkene PIL ble brukt til å justere bildene, slik at filene ble mer lesbare. Vi økte oppløsningen, noe som i enkelte tilfeller førte til at ujevn bakgrunn eller annen støy ble tolket som skrift. Et par dokumenter utløste dermed innebygde mekanismer i biblioteket som skal hindre en form for dataangrep som overvelder maskinen med ekstremt mange tegn.

Teksten ble til slutt godt leselig, og dokumentene kunne sendes til analyse.

4.2 Oppsettet

OpenAI og deres konkurrenter er blitt gode til å oppsummere og analysere enkeltdokumenter, eller en håndfull dokumenter. Vi ville derimot analysere veldig mange dokumenter og få tilbake strukturerte svar som grunnlag for statistikk.

Dette krever en helt annen presisjon enn det ChatGPT vanligvis leverer når modellen slippes fri på ett dokument. De rimeligste modellene (ChatGPT 3.5) er dessverre så unøyaktige at de ikke kan brukes. 4-serien må benyttes for å få fornuftige svar.

Vi valgte videre å bruke moduler fra Langchain-biblioteket, spesifikt undermodulene StructuredOutputParser og ResponseSchema fra output_parsers, samt PromptTemplate fra prompts og AzureChatOpenAI fra chat_models.

ResponseSchema har et opplegg for et spørreskjema. Der kunne vi spesifisere både spørsmål og hva slags svar som var ønsket. Det er mulig å be om tekst, tall, ja eller nei, lister, eller mer kompliserte strukturer.

Ved hjelp av StructuredOutputParser og de andre modulene oversettes dette til et format tilpasset OpenAI. Dermed får du svar i json-format, som kan legges i et Excel-dokument eller en database uten manuell behandling. Vår erfaring er at formatet man ber om som regel blir respektert, men det kan komme avvik.

4.3 Analysen

Dette var nytt farvann, så vi testet oss frem i starten. Først ble det stilt enkle spørsmål om små deler av materialet.

Vi spurte blant annet om avtalene inneholdt taushetsklausuler, og fikk tilsynelatende fornuftige svar. Men andre spørsmål traff dårligere, særlig om det var avtalt noen straffereaksjon for brudd på konfidensialiteten. Her fikk vi usannsynlig mange «ja»-svar.

Hva var det som var galt? For å finne ut av det, ba vi om begrunnelsen som lå bak svaret. I spørsmålet om straffereaksjoner la vi til at eventuelle funn skulle legges i et eget felt. Dermed oppdaget vi at modellen tolket enhver avtale om hemmelighold som en avtale om straff i tillegg. Ved å hente ut funnene kunne falske alarmer raskt avdekkes.

Vi testet nye spørsmålsformuleringer, for å se om de traff bedre. Først ble det lagt inn flere premisser. Dette fungerte dårlig. «Hvis dette, så dette» -presiseringer ga stort sett mindre nøyaktige treff. Vi hadde langt større hell med å omformulere spørsmålene og holde dem konsise.

Avtalene vi satt på var relativt korte. Dermed var det ikke noe problem å analysere hele dokumentet. I andre prosjekter har vi analysert større og mer strukturerte dokumenter, der det er mulig å klippe ut deler hvor ulike spørsmål typisk blir besvart. Dette kan føre til feilklipp, men har også vist seg å gi økt treffsikkerhet.

Språkmodellene skryter av stadig større «kontekstvinduer», altså at de kan ta inn større mengder informasjon i analysene. Likevel kan det noen ganger være lurt å begrense seg.

4.4 Kontroll og nye muligheter

Å sjekke begrunnelsen fungerte bra. Vi kunne etter hvert med god sikkerhet anslå et minimumstall for hvor mange av dokumentene som inneholdt det vi spurte om.

For å kvalitetssikre resultatene, sjekket vi dem opp mot en manuell vurdering av et utvalg dokumenter. En slags fasit. Mye av den satt vi allerede på fra den opprinnelige gjennomgåelsen. Gjennom denne ekstrasjekken luket vi ut noen hallusinasjoner.

Underveis i prosjektet har vi lett etter ulike ting i avtaledokumentene. Uten KI ville vi måttet gå lange, manuelle runder hver gang en ny problemstilling dukket opp. Nå kunne vi i stedet undersøke alle problemstillinger vi ønsket gjennom en enkel justering i spørreskjemaet og et par hundre kroner i betaling for bruk av OpenAIs API via Azure. Vi

har for eksempel brukt metoden til å raskt identifisere avtaler hvor det gis en beklagelse, eller et lovbrudd er omtalt.

KI-arbeidet fra dette prosjektet vil også gjøre nytte for resten av DN fremover. Når vi først hadde laget et opplegg for å analysere én stor dokumentbunke, viste det seg enkelt å tilpasse det til andre dokumentsamlinger og nye spørsmål. Dette kan gjøres til et selvbetjent verktøy for journalistene, selv om enkelte oppgaver fortsatt vil kreve skreddersøm.

parter	advokatselskaper	forbud mot negativ omtale
Akershus universitetssykehus HF og NAVN	Nei	Ja, 'Partene er enige om å bevare taushet om denne avtale og dens innhold. Dette er likevel ikke til hinder for at opplysninger om innholdet gis til offentlige myndigheter. Negativ personlig omtale av hverandre skal ikke forekomme. Brudd på denne bestemmelsen kan føre til at avtalen heves.'

Utsnitt av en spørring. Her har vi spurt om navn på partene, navn på involverte advokater og om det var et forbud mot negativ omtale. Navnet på den ansatte er fjernet i forbindelse med denne rapporten.

5. Ut og møte mennesker

Analysearbeidet resulterte i noen makrofunn: Over 560 taushetsavtaler, 110 avtaler med klausuler om hvordan arbeidstakeren skal snakke om den gamle jobben og et 40-talls avtaler som innebar mulig straff ved avtalebrudd.

Dataene viste utstrakt bruk av taushetsklausuler, men disse funnene var mer faktaboks enn spennende story. Såkalt bbi: boring but important. Vi måtte finne frem til de konkrete menneskene som var involvert og hva som lå bak avtalene. Materialet kunne fort virke fjernt for leseren om vi ikke undersøkte sakens bakgrunn og viste frem hvordan klausulene grep inn i folks liv.

Her hadde vi et godt utgangspunkt. Mens dataene ble ført inn i Excel, skrev vi også en kjapp vurdering av interessenivå for hver sak. Hvis avtalen for eksempel inneholdt en særlig høy sum eller oppsiktsvekkende formulering, ble nivået oppført som høyt. Dermed satt vi allerede med en grovt sortert liste over mulige caser.

Hvilke av disse skulle vi omtale? Det var særlig fire typer saker vi hadde merket oss underveis:

- Særlig strenge taushetsklausuler
- Stor pengebruk
- Overtramp fra staten
- Overtramp fra ansatte

Taushetsklausulene og pengebruken ble kartlagt hele veien. Overtramp-sakene kunne for eksempel kjennetegnes av en unnskyldning i avtalen, eller henvisning til en rettsprosess. Ved å supplere den manuelle oversikten med AI-spøringer om slike kjennemerker, fant vi frem til dem.

5.1 Ulovlig – eller?

Vi hadde kommet over en noe spesiell konstruksjon. Klausulene var i strid med offentlighetsloven, men de ble ikke opprettholdt ettersom vi fikk innsyn. Var klausulene da gjeldende, og hva risikerte folk ved å snakke med oss?

For å få klarhet i jussen, forhørte vi oss med flere eksperter på både offentlighetsloven og ytringsfrihet. En av kildene var fagdirektør Vidar Strømme ved Norges institusjon for menneskerettigheter. Han sa blant annet at retten til å fortelle om ting av allmenn interesse ikke kan begrenses, og var svært kritisk til flere av klausultypene.

Dette intervjuet ble gjort før vi begynte å kontakte kilder, slik at vi kunne forelegge dem en vurdering med faglig tyngde.

5.2 Hvordan få noen i tale om noe hemmelig

I dataene våre fantes det folk i svært ulike situasjoner. Blant annet døde, straffedømte og syke. Det var gode grunner til å gå frem med varsomhet. Det var også dem som virkelig ikke ville snakke med oss. Vi har oppsøkt folk hjemme og banket på dører – med varierende hell.

Når vi oppnådde kontakt, fantes et grunnleggende problem: Alle hadde inngått en avtale om å ikke snakke om det vi spurte om. Mange var bekymret for hva som ville skje om de brøt avtalen. Flere fryktet å bli sett på som en urokråke av potensielle arbeidsgivere.

Hvordan skulle vi få disse menneskene i tale? Det fantes særlig ett konkurransefortrinn: Vi hadde det de ikke skulle snakke om, og det var gitt oss gjennom offentlige kanaler. Dermed hadde motparten allerede brutt sitt løfte om taushet, argumenterte vi. Det er naturligvis også lettere å nå frem når en selv har god kunnskap om saken.

Samtidig krevde vi svar fra statlige arbeidsgivere om hvordan de ville følge opp avtalene og hvorvidt kravet om taushet stod ved lag. Disse rundene førte til at flere uttalte at de ikke ville sanksjonere tidligere ansatte som snakket med oss.

For å bygge tillit, har vi brukt god tid på å fortelle hva prosjektet handlet om, forklart at vi kontaktet mange i liknende situasjoner og at prosjektet ikke skulle handle om én enkelt ansatt eller arbeidsgiver.

5.3 Drømmecaset

På linje 431 i Excel-arket vårt sto navnet Vårin. Deler av hennes avtale med Akershus universitetssykehus var sladdet, men på en slik måte at vi lett kunne se hva som sto bak.

For det første ble det nevnt at hun var utsatt for gjengjeldelse etter varsling. Det var interessant i seg selv. I tillegg fantes det en uvanlig klausul, som gjorde saken enda mer spennende. Avtalen krevde at Vårin skulle makulere dokumenter som fortalte hva hun var utsatt for. Saken demonstrerte hvordan en offentlig aktør begikk urett, og deretter forsøkte å dekke over sporene ved hjelp av metoden vi undersøkte.

Vi tok kontakt med Vårin i starten av april. Hun hadde i utgangspunktet ikke noe ønske om medieomtale av saken. Etter en rekke samtaler og flere besøk, sa hun seg villig til å stå frem med fornavn og bilde sent i mai.

5.4 Saken tar form

Vårin ble hovedpersonen i historien vår. Vi fikk i tillegg flere caser i tale, og troen på prosjektet vokste.

Samtidig dreide ikke kildearbeidet seg bare om å få folk til å stå frem. Grunnmetoden ga oss innsyn i selve avtalen, men når vi skulle undersøke enkeltsakene var vi ikke like heldige. Andre viktige og sentrale dokumenter forble hemmeligholdt. For eksempel en intern rapport på sykehuset om hva Vårin hadde opplevd. Denne typen dokumentasjon måtte vi få tak i på annet vis.

Her hjalp det nok en gang at vi allerede satt på hemmeligstemplede dokumenter. Vi visste allerede noe om det som skulle vært ukjent. Det ble en naturlig inngang overfor mulige kilder, og den brukte vi aktivt.

Til slutt satt vi på både makrotall, åpne caser og dokumentasjon på alvorlige saker som endte med taushetsavtaler.

6. Publisering og veien videre

Hovedartikkelen ble publisert 21. juni. Her fortalte vi både om statens utstrakte bruk av taushetsklausuler og mange forskjellige baktepper: Gjengjeldelse fra arbeidsgiver etter varsling, mislykkede oppsigelser, anklager om mobbing og trakassering, konflikter, falske reiseregninger, tyveri og vold. Undersøkelsene av pengesporet viste at det var brukt over 220 millioner kroner på avtalene.

Vi ville raskt få regjeringen på banen om funnene våre. Første kontakt med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet om saken fant sted allerede i midten av april. Statsråd Karianne Tung takket nei til et intervju. I stedet fikk vi snakke med hennes statssekretær, som ikke hadde noen tiltak å komme med.

Etter publisering satt vi klare til å umiddelbart innhente reaksjoner. Så, omtrent en halvtime senere, ringte statssekretæren. Regjeringen varslet at statens personalregler nå måtte gjennomgås.

– Hele poenget er å presisere at man ikke kan avtale seg bort fra hverken det som går på muligheten til offentlig innsyn i den typen dokumenter. Men og selvfølgelig at man ikke kan frata folk normal ytringsfrihet, sa statssekretæren.

6.1 Kjente saker

Regjeringen ryddet fort opp i saken. Var det da noe mer å skrive om? Jada.

I store graveprosjekter kan det være lett å se seg blind på materialet. Nyhetsterskelen senkes, og man vil få frem alt av detaljer og historier – uten at de nødvendigvis flytter så mye. I materialet vårt finnes en haug med enkelthistorier som kunne vært interessante i seg selv. Vi har forsøkt å prioritere hardt, og lette etter saker som tilføyde noe nytt.

Dette gjelder for eksempel ukjente taushetsavtaler som er inngått i kjølvannet av saker omtalt i andre medier. Overlege Jan Størmer var en [mangeårig kritiker](#) av arbeidsgiveren før han ble stilnet med en taushetsklausul. «Avtaler som dette forsøker å undergrave offentlighetens mulighet til å avsløre alvorlige feil og mangler, blant annet i helsetjenesten», [skrev Nordlys](#) etter at vi avdekket Størmers avtale.

Oppsiktsvekkende pengebruk gjorde at vi skrev om avtalene til en hjernekirurg i Bergen og en direktør i Opplysningsvesenets fond. Vårt Land [skrev i etterkant](#) at «store sluttpakker svekker tilliten til kirkefond».

6.2 Videre nytte

Våre undersøkelser har dreid seg om statlige virksomheter. Samme metode kan også prøves ut i kommunene. Vi har vært i kontakt med høyskolen NLA, som vurderte å la studentene forsøke noe tilsvarende i Kristiansand kommune. De fikk tilgang på vår opprinnelige innsynsbegjæring som en mal.

Datasettet har også vist seg å være et nyttig oppslagsverk i senere arbeid. Metoden har tatt oss på innsiden av forvaltningen, og vi jobber videre med nye saker som er oppdaget gjennom dette arbeidet.

7. Etikk og valg

7.1 Et uvanlig innblikk

– Det kan de faen ikke.

Slik lød reaksjonen til en av dem vi ringte, og den er ikke så vanskelig å forstå. Det dreide seg om at den gamle arbeidsgiveren hadde gitt oss innsyn i denne personens sluttavtale.

Metoden ga oss et uvanlig innblikk i folks personalmappe. Dette var dokumenter, mange med sensitiv informasjon, som folk trodde skulle forbli hemmelige. I privat næringsliv ville vi aldri fått slike opplysninger gjennom åpne kanaler. Dette innblikket var svært nyttig, men den offentlige interessen måtte hele tiden balanseres opp mot privatlivets fred.

Flere interessante saker ble lagt bort fordi den ansatte ikke ønsket oppmerksomhet rundt saken. Vi oppdaget for eksempel en leder som mistet stillingen sin i en omorganisering. Så fikk hen en god sluttpakke, samt avtale om hemmelighold. Saken ga et interessant innblikk i det øvre sjiktet i arbeidslivet. Likevel ble den utelatt.

Det finnes også avtaler vi har omtalt mot den ansattes ønske. Da har det vært særlig stor offentlig interesse knyttet til saken. For eksempel om vedkommende hadde begått et alvorlig overtramp, og så ble saken løst med et sluttoppgjør og en taushetsklausul. Dermed var det lagt lokk på det hele på effektivt vis. Denne praksisen var viktig å vise frem.

7.2 Tellesyke?

Journalister lager stadig kartlegginger over ting myndighetene ikke har oversikt over. Noen ganger med god grunn, andre ganger ikke. En kan lett bli rammet av tellesyke.

Det var dopaminutløsende hver gang vi fant en ny konfidensialitetsklausul. Datasettet kunne utvides enda litt mer. Samtidig fikk vi tidlig innsyn i mange avtaler. Kunne man ikke bare problematisert det prinsipielle umiddelbart? Var det nødvendig å bruke lang tid på klageprosesser?

Ulike medier har omtalt den typen avtaler i enkeltstående tilfeller både før og etter oss. Derfor var det vesentlig å kartlegge omfanget så presist som mulig. Å vise frem totalen økte sakens gjennomslagskraft.

Det kunne i tillegg være viktige enkelthistorier som ble unntatt innsyn. Det gikk for eksempel fem måneder fra første gang vi hørte om avtalen til hjernekirurgen i Bergen frem til vi kunne fortelle at den var verdt over 15 millioner kroner.

7.3 Identifisering

Om vi skulle oppnå noen form for gjennomslag, så måtte casene i størst mulig grad identifiseres med navn og bilde. Det er likevel gjort unntak. Vårins fulle navn ble ikke brukt av sikkerhetshensyn knyttet til hennes tidligere yrke. En byråkrat i Næringsdepartementet er ikke navngitt fordi straffesaken mot ham ble henlagt.

Straffedømte i Forsvaret er anonymisert fordi det ikke var noe berettiget informasjonsbehov knyttet til deres identitet. De hadde gjort opp for seg og var ikke høyt oppe i systemet. Det interessante var praksisen i Forsvaret, ikke deres navn.

Det er også navn som er tatt ut på grunn av private forhold.

I tillegg er noen eksempler kort omtalt med jobbtittel og uten navn. Dette er i hovedsak av fortellertekniske hensyn, slik at leseren slipper å forholde seg til nye navn som uansett ikke dukker opp flere ganger.

Arbeidstaker	Arbeidsgiver	Sektor
Sosionom Vårin	Akershus universitetssykehus	Helse
Sekretær Marianne Witzøe Holm	St. Olavs hospital	Helse
Overlege		Helse
IT-leder	Opplysningsvesenets fond	Kultur
Fengselsleder	Kriminalomsorgsdirektoratet	Justis
Direktør Tore Hellebø	Norges Handelshøyskole	Kunnskap
Ingen spesifikke	Innovasjon Norge	Næring
Ansatt	Sjøfartsdirektoratet	Næring
Ingen spesifikke	Sykehus i Telemark	Helse
Overlege Jan Størmer	Universitetssykehuset i Nord-Norge	Helse
Helselederne Kari Lossius og Eva Løvaas	Bergensklinikkene	Helse
Erfaren byråkrat	Nærings- og fiskeridepartementet	Næring
Flere straffedømte	Forsvaret	Forsvar
Eiendomsdirektør Anne Stine Eger Mollestad	Opplysningsvesenets fond	Kultur
Hjernekirurg	Helse Bergen	Helse

Oversikt over omtalte caser

7.4 Kilders motivasjon

Hvorfor snakker folk med journalister? Alle kilder har motiver, noen kilder har sterkere motiver enn andre. Dette komplekset var spesielt, fordi sluttavtalene som regel indikerte en eller annen form for uoverensstemmelse mellom partene. Det fantes en opplagt mulighet for hevnmotiv. Her er det verdt å nevne at mange gode saker har kommet fra kilder med denne typen motivasjon, men det er viktig å kontrollere opplysningene.

Som utgangspunkt hadde vi alltid avtalen uavhengig av partenes ønsker. I tillegg har vi søkt innsyn, innhentet dokumentasjon og snakket med kilder i forbindelse med en rekke enkeltsaker. Særlig det siste var viktig, ettersom arbeidsgiver må være varsom med åpne uttalelser om tidligere ansatte på grunn av omsorgsplikten.

Nøyaktig hva som driver folk kan man aldri vite. Vårt inntrykk er at mange vi har snakket med oppriktig ønsket å ta opp kritikkverdige forhold. Andre hadde mindre edle motiver. Det er ikke diskvalifiserende, men relevant å kjenne til.

7.5 Presentasjon

Ytringsfrihet ble etter hvert en sentral del av komplekset. Dette medførte noen bekymringer. Det er snakk om et viktig felt, hvor en fryktelig lett kan gli over i platte og pompøse vendinger. Vi har gjennomgående *forsøkt* å ha en nøktern tone.

Problemstillingen kan også oppleves som abstrakt. Derfor var casene, og de konkrete forholdene som lå bak, avgjørende å få med. For å gjøre taushetsklausulene så håndgripelige som mulig, la vi i tillegg inn blurrede versjoner av flere avtaler i saken. Oppå avtalene ble det vist frem utdrag fra klausuler.

Vi fryktet også at det kunne bli en historie om den ansiktsløse staten som skurk. Det var derfor vesentlig å identifisere og konfrontere ledere som var ansvarlige for taushetsavtaler. Det beste er alltid fysiske møter, som kan brukes til scener og dialog. Dette fikk vi til noen ganger, dessverre ikke alltid. I noen tilfeller burde vi oppsøkt de ansvarlige, selv om de ikke ville møte oss.

8. Spesielle erfaringer

8.1 Ønsker fra virksomhetene

Underveis i innsynsprosessen, sendte mange virksomheter svar med føringer om hvordan de ønsket at materialet skulle brukes. De så for eksempel slik ut:

«Berørte som har signert avtale med klausul om konfidensialitet vil ved en offentliggjøring av navn kunne bli sterkt berørt. Vi ber derfor om at Dagens Næringsliv viser omtanke for enkeltindividene dette gjelder og legger vekt på Skatteetaten som virksomhet og ikke fremhever enkeltpersonene. Vi ber også om at Dagens Næringsliv tar kontakt før publisering av en eventuell artikkel, slik at vi kan varsle de som eventuelt blir navngitt om dette.»

Slike henvendelser kunne vi enkelt avfeid. Det er redaksjonen som bestemmer hva som vektlegges, og i en del tilfeller hadde enkeltpersoners rolle åpenbar relevans. Kontakten med de tidligere ansatte måtte vi naturligvis ha selv.

Samtidig visste vi etter hvert at mange reagerte når vi tok kontakt og spurte om avtalene. Derfor foreslo vi i noen tilfeller en alternativ løsning, der virksomhetene selv ga beskjed om at det var gitt innsyn. Dermed ble overraskelsen mindre om vi senere henvendte oss.

9. Motstand

I noen graveprosjekter handler motstanden om søksmål og trusler. Det er ikke tilfelle her. Den har i stedet dreid seg om statens virkemidler for å holde ting hemmelig.

Hundrevis av statlige avtaler inneholder klausuler i strid med lover som skal sikre allmennheten innsikt i statens virksomhet. For å komme til bunns i dette, har vi måttet jobbe oss gjennom mange hindre. Vi kan nevne noen eksempler for å illustrere.

9.1 Utbredt og uheldig praksis

Til å begynne med hadde virksomhetene i svært varierende grad oversikt over egne avtaler. Derfor søkte de ofte på relevante ord for å finne frem til dokumentene. Allerede her falt avtaler ut, som vi måtte finne frem til på annet vis.

Etter at innsyn var gitt, forsøkte en del virksomheter å komme med føringer om hvordan materialet skulle brukes. Andre avviste våre krav, og vi måtte klage som beskrevet tidligere i rapporten. I skrivende stund er det fortsatt sentral informasjon som hemmeligholdes av flere virksomheter. Det ligger for tiden tre saker til vurdering hos Sivilombudet.

Innsynsjakten hadde tidvis paradiske utslag. Forsvaret avviste innsyn i en rekke navn, og vi måtte i stedet bruke saksnummer i forbindelse med et av våre krav. Saksbehandleren spurte om vi hadde navn på hvem avtalen gjaldt, slik at de lettere kunne finne frem.

En av sakene som endte hos Sivilombudet, dreide seg om avtalen til hjernekirurgen ved Helse Bergen. Her fikk vi til slutt noe innsyn, som ble kombinert med opplysninger fra annet hold. Underveis i prosessen opplevde vi noe spesielt, da staten argumenterte mot offentlighet. Argumentet var at journalistikk om saken i seg selv ville være skadelig:

«Departementet ser at de delene som unntas etter offl. § 12 til dels er tidligere kjent fra offentlig omtale, men virksomheten og departementet mener at ny omtale av denne saken, i seg selv er skadelig for det aktuelle arbeids- og fagmiljøet».

I bunn og grunn er det snakk om (mye) krangling med saksbehandlere over epost. Samtidig dreier det seg om noe større. Hver enkelt etat har utviklet og utøvet sin egen form for taushetspraksis. Til sammen har dette utgjort et omfattende system, som har grepet inn i borgernes ytringsfrihet og skjult viktige historier.

NAV-sjef Hans Christian Holte er blant dem som har inngått taushetsavtaler. Han har uttalt seg slik om dette i [Aftenposten](#): «Dette har vært en ganske utbredt og uheldig praksis i staten, som jeg i likhet med mange andre ikke var oppmerksom nok på den gangen».

9.2 Nedkjølende effekt

En ting er motstanden vi har møtt på, men det største presset har ikke vært mot oss. Det har vært rettet mot arbeidstakere som har gått med på taushetsklausuler.

Den vanligste klausulformen gikk ut på at selve avtalen skulle hemmeligholdes. Likevel opplevde flere at de var bundet til taushet om alt ved den gamle jobben. Før publisering

var det også tidligere arbeidsgivere som kommuniserte til sine eks-ansatte at de ikke kunne uttale seg. I andre tilfeller ble det klargjort at eks-ansatte ikke ville bli straffet for å ytre seg. Likevel turte de ikke å si noe.

Skjevheten mellom partene har vært enorm: Staten mot en enkeltperson, enten det er en direktør, sekretær, sosionom eller lege.

Før vår første publisering, snakket vi med over 20 eks-ansatte som hadde gått med på taushetsklausuler. Til slutt valgte bare tre å stå frem. Flere trakk seg på målstreken av frykt for konsekvensene. For oss er det tydelig at denne typen klausuler virker, og vi vil sende en stor takk til de som har turt å fortelle om sine opplevelser.

9.3 Klausuldebatten

Taushetsklausulene har også sine forsvarere. Advokatene Marianne Klausen og Preben Mo skrev i [august](#) og [september](#) innlegg i DN, hvor de kritiserte prosjektet.

«Artiklene er unyanserte og lider av manglende innsikt og forståelse for hvilke forhold som må vurderes i forhandlinger om sluttavtaler i arbeidslivet», mente duoen.

Vi skal ikke gå i noen polemikk med dem på overtid, men viser til prosessen og vurderingene som er beskrevet i denne rapporten.

Mo og Klausen [fikk svar](#) fra tidligere leder i Advokatforeningen, Jon Wessel-Aas, og hans kollega Kristian Foss Aalmo. De mente at artikkelserien «har satt lys på en uheldig og grunnlovsstridig praksis som undergraver grunnleggende demokratiske verdier».

10. Organisering

Journalistene Gard Oterholm og Simen Tallaksen jobbet med prosjektet fra februar 2024. Per Thrana ble tidlig koblet på som fotograf. Datajournalist Jonas Blich Bakken har stått for dokumentanalysen ved hjelp av kunstig intelligens. Alle har jobbet med andre saker og prosjekter parallelt.

11. Funn og konsekvenser

I skrivende stund har vi funnet over 610 statlige taushetsavtaler, som er inngått siden 2011. Alle disse dokumentene inneholder klausuler som pålegger hemmelighold i en eller annen form. Dette hemmeligholdet har skjult en rekke alvorlige saker fra offentligheten, hvor både staten og statens ansatte bærer ansvar. Spennet er stort, og rommer alt fra arbeidskonflikter til straffesaker. Tausheten har hatt en høy pris. Det er brukt drøye 260 millioner kroner på disse avtalene.

Artikkelserien har, blant annet, medført det følgende:

- Regjeringen har endret Statens personalhåndbok. Nå slås det fast at retten til offentlighet og innsyn ikke kan begrenses ved avtale. Det er også tydeliggjort at slike avtaler ikke kan innebære generelle begrensninger i ytringsfriheten.

- Helsedepartementet har sendt ut et brev til landets sykehus og helseforetak, hvor det heter at «hverken helseforetaket eller den ansatte som er part i avtalen begrenses med henhold til uttalelser rundt avtalen gjennom denne typen klausuler i sluttavtaler». Helseforetakene ble videre bedt om å vurdere oppfølging, slik at taushetsbestemmelser ikke tas inn i nye sluttavtaler.
- Disse tiltakene gjør at en lang rekke mennesker nå står fritt til å fortelle om sine opplevelser.
- Etter klager fra DN har Sivilombudet kommet med [prinsipielle uttalelser](#) om innsynsretten knyttet til navn på personer som har inngått sluttavtaler. Det er ikke taushetsbelagt at en arbeidstaker har inngått en sluttavtale i staten, slår Sivilombudet fast.

Vedlegg: Publiserte saker

21.06.2024: [Statens hysj-avtaler](#)

21.06.2024: [På kant med den statlige arbeidsgiveren din? Ta disse pengene og hold kjeft](#)

21.06.2024: [Regjeringen varsler grep etter DN's avsløring om hysj-avtalene](#)

22.06.2024: [DN mener: Vi må vite hvorfor folk slutter i helsevesenet](#)

24.06.2024: [– Kan legge en demper på at viktige historier og saklig kritikk når offentligheten](#)

25.06.2024: [– Vi opplever nesten daglig at ansatte får begrenset ytringsfriheten](#)

27.06.2024: [Helsedepartementet vil rydde opp i bruken av taushetsavtaler](#)

01.07.2024: [Statlige virksomheter har betalt ut millioner uten tillatelse](#)

08.07.2024: [Hysj-avtalene: Nå gjør regjeringen endringer](#)

08.08.2024: [Sykehus stilnet kritiker med hemmelig millionavtale](#)

12.08.2024: [Delte innlegg på Facebook – fikk advokat på nakken](#)

29.08.2024: [Byråkrat fikk dobbeltrollekritikk – og fortrolig sluttavtale](#)

09.09.2024: [Straffedømte i Forsvaret fikk hemmeligstemplede sluttoppgjør](#)

10.09.2024: [DN mener: En soldat som blir dømt for voldtekt må få sparken – uten sluttpakke](#)

24.09.2024: [Statlig fond kjøpte ut direktør med hemmelig avtale på 5,9 millioner](#)

21.11.2024: [Sykehus inngikk hemmelig avtale med hjernekirurg – verd over 15 mill.](#)