

Jonas Wold

# Mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling

Masteroppgave i Bygg- og miljøteknikk

Veileder: Ola Lædre

Medveileder: Jardar Lohne

Juni 2019



Jonas Wold

# Mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling

Masteroppgave i Bygg- og miljøteknikk  
Veileder: Ola Lædre  
Medveileder: Jardar Lohne  
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for ingeniørvitenskap  
Institutt for bygg- og miljøteknikk



## Sammendrag

De siste årene har det blitt avslørt flere tilfeller av tvilsom praksis i norsk byggesaksbehandling, der byggesaksbehandlere har blitt etterforsket og i enkelte tilfeller dømt til fengsel. Samtidig meldes det om store mørketall, og myndighetene hevder risikoen for korrupsjon i byggesaksbehandling har blitt klarere de siste årene. Tvilsom praksis i byggesaksbehandling er alvorlig, både med hensyn til forskjellsbehandling og mulig oppføring av farlige bygg. Denne masteroppgaven har tatt sikte på å kartlegge mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling, slik at man kan sikre at offentlige ressurser forvaltes i henhold til regelverket. Tvilsom praksis omfatter både lovlig, men uetisk praksis, og ulovlig praksis i form av korrupsjon. Masteroppgaven har prøvd å besvare følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
2. Utnyttes mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
3. Hvordan kan man unngå at mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling utnyttes?

Masteroppgaven har blitt avgrenset til følgende syv akser ved byggesaksbehandling: saksbehandlingssystem, arbeidsmengde, kontrollprosedyrer, organisasjonsstruktur, kommune-størrelse, pressområde og særinteresser. Hver akse strekker seg mellom ytterpunkter, og det er blitt undersøkt hvorvidt en bestemt plassering på aksene skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis. Det er blitt gjennomført en litteraturstudie, der det teoretiske grunnlaget for oppgaven ble kartlagt. Deretter ble det gjennomført en multiple-case studie av seks kommuner, der det ble foretatt åtte semistrukturerte dybdeintervjuer med byggesaksbehandlere, avdelingsledere og enhetsledere, og masteroppgaven er avgrenset til å gjelde forholdene i disse kommunene. I tillegg er det gjort to semistrukturerte dybdeintervjuer hos instanser utenfor kommunene. Det er også blitt foretatt en dokumentstudie av relevante dommer og rapporter. Det er identifisert et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandling. Dette mulighetsrommet kommer i stor grad av at byggesaksbehandlingen baseres på en viss grad av tillit, og eksempler på muligheter er forsering av byggesaker, eller utstedelse av vedtak uten ekstern kontroll. Mulighetsrommet blir imidlertid ikke utnyttet i de undersøkte kommunene, som følge av selvdisciplin og en innarbeidet internkontroll. Uansett foreslås det tiltak som vil kunne forhindre tvilsom praksis, eksempelvis innføring av digitalt saksbehandlingssystem, designet for byggesaksbehandling. Denne masteroppgaven består av tre deler: en masteroppgaverapport, en vitenskapelig artikkel og vedlegg.



## Summary

In recent years, several cases of questionable practice in the processing of building permits in Norway have been revealed, where caseworkers have been under investigation and in some cases sentenced to prison. Meanwhile, professionals report of a great number of unreported cases and authorities claim the risk of corruption is more obvious than before. Questionable practice in the processing of building permits is critical, in terms of both discrimination and construction of potentially dangerous buildings.

This master thesis presents a mapping of the opportunity space for questionable practice in the processing of building permits, to secure the management of public resources. Questionable practice includes both legal, but unethical practice, and illegal practice in the form of corruption. The master thesis has tried to address the following research questions:

1. What is the opportunity space for questionable practice in the processing of building permits?
2. Is the opportunity space being exploited?
3. How can one prevent the opportunity space from being exploited?

The thesis is limited to the following seven axes: processing system, workload, control procedures, organizational structure, size of municipality, press area and local interests. Each axis stretches between extremals, and it is examined whether a certain placement on the axis creates an opportunity space for questionable practice. It has been conducted a literature review, mapping the theoretical basis of this issue. Further, it was conducted a multiple-case study of six municipalities, including eight semi-structural in-depth interviews with caseworkers, heads of department and heads of unit. The study is limited to the conditions of these municipalities. In addition, two interviews with public agencies have been carried out, as well as a document study of relevant judgments and reports. The master thesis identified a certain opportunity space for questionable practice. This opportunity space is mainly a result of great responsibility being delegated to the caseworkers. In several of the examined municipalities, examples of prominent opportunities are forwarding cases in the application queue or signing building permits without external control. However, the opportunity space is not being exploited in the examined municipalities, due to self-discipline and a certain level of incorporated internal control. Nevertheless, measures to reduce the opportunity space are proposed, e.g. implementing a digital processing system, designed for processing building permits. This master thesis consists of three parts: a master thesis report, a scientific paper and attachments.





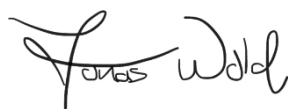
## Forord

Denne masteroppgaven utgjør avslutningen av undertegnede studie ved masterprogrammet Bygg- og miljøteknikk ved NTNU. Masteroppgaven er skrevet innenfor hovedprofilen Prosjektledelse ved Institutt for bygg- og miljøteknikk, og er en videreføring av en prosjekt-oppgave utarbeidet av undertegnede høsten 2018. Deler av masteroppgaven er derfor hentet fra denne prosjektoppgaven.

Masteroppgaven tar for seg mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling, og ble valgt som følge av et forslag fra medveileder Jardar Lohne, samt undertegnede interesse for de forhold som ikke tåler dagens lys. Bakgrunnen for oppgaven er de siste årenes etterforskninger innen byggesaksbehandling, samt at en slik studie ville føye seg inn under prosjektet «Kartlegging av mulighetsrommet for kriminell atferd i norsk BAE-næring», i regi av Prosjekt Norge. Masteroppgaven består av tre deler. Del 1 er en masteroppgaverapport, som utgjør hoveddelen av masteroppgaven og er utformet som en tradisjonell masteroppgave. Del 2 er en vitenskapelig artikkel, som ble skrevet til den internasjonale konferansen IGLC2019, mens del 3 består av vedlegg tilhørende masteroppgaverapporten.

Det må rettes en stor takk til hovedveileder Ola Lædre og medveileder Jardar Lohne, for engasjement og veiledning utover hva undertegnede hadde forventet. Videre rettes det en takk til intervjuobjektene, som tok seg tid til å la seg intervju i en ellers travel hverdag, og en særlig takk til de intervjuede i kommunene, som lot undertegnede få innsikt i eget arbeid. En takk sendes også til kontaktpersonen i Trøndelag Politidistrikt, som henviste til relevante intervjuobjekter utenfor kommunene. Avslutningsvis må det rettes en kjærlig takk til min Kristine, som har gitt uvurderlig oppmuntring og støtte underveis i arbeidet.

Trondheim, juni 2019



Jonas Wold



# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>i</b>
<b>Summary</b> .....	<b>iii</b>
<b>Forord</b> .....	<b>v</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>vii</b>
<b>Tabelliste</b> .....	<b>ix</b>
<b>Figurliste</b> .....	<b>ix</b>
<b>Del 1: Masteroppgaverapport</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn .....	3
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Avgrensninger .....	4
1.4 Disposisjon .....	5
<b>2. Teori</b> .....	<b>6</b>
2.1 Tvilsom praksis – definisjoner .....	6
2.1.1 Uetisk, men lovlig atferd.....	6
2.1.2 Korrupsjon.....	8
2.2 Tvilsom praksis i verden.....	11
2.2.1 Uetisk, men lovlig atferd i verden .....	11
2.2.2 Korrupsjon i verden.....	11
2.2.3 Tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen i verden .....	12
2.2.4 Generelle tiltak mot tvilsom praksis.....	14
2.2.5 Tiltak mot tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen.....	18
2.3 Tvilsom praksis i Norge .....	20
2.3.1 Uetisk, men lovlig atferd i Norge.....	20
2.3.2 Korrupsjon i Norge.....	21
2.3.3 Tiltak mot tvilsom praksis i Norge.....	23
2.4 Byggesaksbehandling .....	27
2.4.1 Formelt rammeverk .....	27
2.4.2 Saksbehandlingsprosedyrer .....	28
2.4.3 Roller.....	29
2.5 Tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	30
2.5.1 Omfang og konsekvenser av tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	30
2.5.2 Eksempler på tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	31
2.6 Mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	33
2.6.1 Drammen-saken .....	33

2.6.2	Akser .....	35
2.6.3	Tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	37
2.7	Kunnskapsgap.....	41
<b>3.</b>	<b>Metode.....</b>	<b>42</b>
3.1	Overordnet metode .....	42
3.2	Metodisk rammeverk .....	43
3.2.1	Litteraturstudie .....	43
3.2.2	Multiple case-studie .....	46
3.2.3	Dokumentstudie .....	47
3.2.4	Intervjuer .....	48
3.3	Arbeidsfordeling .....	53
3.3.1	Masteroppgaverapport.....	53
3.3.2	Vitenskapelig artikkel .....	53
<b>4.</b>	<b>Resultater og diskusjon .....</b>	<b>55</b>
4.1	Saksbehandlingssystem .....	55
4.1.1	Funn – saksbehandlingssystem .....	55
4.1.2	Diskusjon – saksbehandlingssystem .....	58
4.2	Arbeidsmengde .....	60
4.2.1	Funn – arbeidsmengde .....	60
4.2.2	Diskusjon – arbeidsmengde .....	62
4.3	Kontrollprosedyrer.....	63
4.3.1	Funn – kontrollprosedyrer .....	63
4.3.2	Diskusjon – kontrollprosedyrer .....	66
4.4	Organisasjonsstruktur .....	69
4.4.1	Funn – organisasjonsstruktur .....	69
4.4.2	Diskusjon – organisasjonsstruktur .....	71
4.5	Kommunestørrelse.....	73
4.5.1	Funn – kommunestørrelse .....	73
4.5.2	Diskusjon – kommunestørrelse .....	75
4.6	Pressområde.....	76
4.6.1	Funn – pressområde .....	76
4.6.2	Diskusjon – pressområde .....	77
4.7	Særinteresser.....	78
4.7.1	Funn – særinteresser .....	78
4.7.2	Diskusjon – særinteresser .....	80
<b>5.</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>82</b>
5.1	Størrelse og eventuell utnyttelse av mulighetsrommet for tvilsom praksis.....	83

5.2	Hvordan unngå utnyttelse av mulighetsrommet for tvilsom praksis .....	84
5.3	Videre arbeid .....	86
	<b>Referanseliste .....</b>	<b>87</b>
	<b>Del 2: Vitenskapelig artikkel .....</b>	<b>97</b>
	Questionable practice in the processing of building permits in Norway .....	99
	<b>DEL 3: Vedlegg .....</b>	<b>111</b>
	Vedlegg 1 – Intervjuguide, case-spesifikke intervju .....	113
	Vedlegg 2 – Intervjuguide, generelle intervju .....	119

## Tabelliste

Tabell 1: Kommuner .....	4
Tabell 2: De mest utbredte formene for korrupsjon (Locatelli <i>et al.</i> , 2017) .....	10
Tabell 3: Generelle tilnæringer for tiltak mot tvilsom praksis, sortert etter Kim (2013) .....	16
Tabell 4: Antikorrupsjonstiltak i ulike faser av bygg- og anleggsprosjekter (Zou, 2006) .....	18
Tabell 5: Tiltak mot tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen (etter Le <i>et al.</i> , 2014b) .....	19
Tabell 6: Resultater fra World Values Survey (2005-2009, V23) .....	21
Tabell 7: Roller i byggesaksbehandling .....	30
Tabell 8: Tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	38
Tabell 9: Søkord/-frasene i litteratursøket .....	44
Tabell 10: TONE-prinsippet .....	45
Tabell 11: Antall intervjuobjekter i de undersøkte kommunene .....	49
Tabell 12: Saksbehandlingssystemer .....	55
Tabell 13: Anbefalte tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling .....	85

## Figurliste

Figur 1: Kategorisering av ulike typer oppførsel (Lohne <i>et al.</i> , 2017, figur 1) .....	7
Figur 2: De syv aksene (fritt utarbeidet etter Deloitte (2017)) .....	35



# **Del 1: Masteroppgaverapport**





# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

De senere årene har det kommet frem flere eksempler på tvilsom praksis i byggesaksbehandling i Norge, der de involverte har blitt etterforsket og i enkelte tilfeller dømt til fengsel: I 2010 ble en byggesaksbehandler i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune dømt til ett års fengsel for grov korrupsjon (TI Norge, 2019); siden desember 2016 har en byggesaksbehandler i Larvik kommune vært siktet for grov korrupsjon i Larvik, Tokke og Rauland (Johansen, 2019); i mars 2018 ble to byggesaksbehandlere i Drammen kommune dømt til henholdsvis 6 og 3,5 år i fengsel for grov korrupsjon (Lovdata, 2018a); siden januar 2018 har Økokrim etterforsket eventuelle ulovligheter ved byggesaksbehandlingen i tidligere Tjøme kommune (Klevstrand, 2018). Disse sakene viser at det burde vært en utredning om hvorvidt disse sakene er isolerte tilfeller, eller om det er et gjennomgående problem for bransjen.

Internasjonalt sett er Norge lite preget av tvilsom praksis, og i Transparency Internationals (TI) korrupsjonsindeks for 2018 (2019) er Norge syvende best i verden, med hensyn til oppfattelsen av korrupsjon i offentlig sektor. Imidlertid viser undersøkelser at mange er kjent med at det foregår uetisk atferd i norske kommuner, og eksempelvis sier én til fire av ti enhetsledere i norske kommuner at de vet om situasjoner der ansatte eller folkevalgte har vært i situasjoner med utilbørlige fordeler (Kantar TNS og Søreide, 2018). Det er derimot lite forskning rundt tvilsom praksis i byggesaksbehandling, både internasjonalt og nasjonalt, og spesialrådgiver Tor Dølvik og professor Tor Medalen (2017) skriver i Drammens Tidende at «korrupsjonsfaren i plan- og byggesaker må tas mer alvorlig». Samtidig viser forskning at motvirkende tiltak innen ett område fører til at gjenværende muligheter for utilbørlig atferd blir utnyttet i større grad, eller at den utilbørlige atferden blir flyttet til et annet område (David-Barrett og Fazekas, 2018), og dette beskriver kompleksiteten man står overfor.

## 1.2 Problemstilling

Denne masteroppgaverapporten kartlegger mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling, slik at man i større grad kan sikre at offentlige ressurser blir forvaltet i henhold til regelverket. *Mulighetsrom* defineres til å være hele spekteret av byggesaksbehandlernes muligheter. Dette inkluderer både lovlige muligheter, eksempelvis gjennom myndigheter gitt i delegasjonsreglement, og ulovlige muligheter, f.eks. godkjennelse av byggesaker uten til-

strekkelig dokumentasjon. Innbyggerundersøkelsen for 2017 (Eide og Nonseid, 2017) viser at i underkant av halvparten av befolkningen mener det foregår korrupsjon i kommunene, og en kvalitetssikring av arbeidet vil derfor kunne gi synergieffekter i form av økt tiltro til offentlig forvaltning og en bedring av omdømmet til byggesaksbehandlere. Samtidig vil det være ønskelig at studien kan lede til en økt kvalitetssikring av byggesaksbehandling uten en økning av byråkratiet, da forskning viser at korrupsjon er mest utbredt der det er stor grad av overflødig byråkrati (Eriksen, 2014).

Med utgangspunkt i problemstillingen er det utarbeidet tre forskningsspørsmål (FS):

- FS1: Hva er mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS2: Utnyttes mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS3: Hvordan kan man unngå at mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling utnyttes?

### 1.3 Avgrensninger

Studien avgrenses til byggesaksbehandling i seks norske kommuner, se tabell 1. Kommunene ble valgt på bakgrunn av følgende kriterier: innbyggertall, geografiske karakteristikk (eksempelvis grad av strandlinje eller fjellområde) og hvor ressurskrevende det ville være å oppsøke kommunen.

**Tabell 1: Kommuner**

<b>Kommune</b>	<b>Innbyggertall</b>
<b>A</b>	1000 - 5000
<b>B</b>	1000 - 5000
<b>C</b>	5000 - 10 000
<b>D</b>	15 000 - 20 000
<b>E</b>	20 000 - 25 000
<b>F</b>	> 25 000

Denne studien er avgrenset til kun å omfatte mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling. Det vil si at saksbehandling av andre kommunale oppgaver, eksemplvis plansaker, ikke er studert her. Byggesaksbehandling foregår mellom en saksbehandler og en tiltakshaver, og selv om tvilsom praksis gjerne omfatter begge sider, tar denne studien utgangspunkt i saksbehandlerens perspektiv.

Problemstillingen er avgrenset til å omfatte følgende syv akser, som hver for seg utgjør relevante aspekter ved byggesaksbehandlingen: saksbehandlingssystem, arbeidsmengde, kontrollprosedyrer, organisasjonsstruktur, kommunestørrelse, pressområde og særinteresser. Betydningen av disse aksene med hensyn til om de skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis, blir nøyere redegjort for i kapittel 2.6.2, og i kapittel 4 vil resultater og diskusjoner knyttes opp mot hver enkelt akse.

## **1.4 Disposisjon**

I kapittel 2 vil det redegjøres for det teoretiske rammeverket som er relevant for problemstillingen. Internasjonale og nasjonale forhold rundt tvilsom praksis blir kartlagt, og det drøftes rundt begrepsdefinisjoner, utbredelse og konsekvenser. I tillegg kartlegges det tiltak mot tvilsom praksis, både på generell basis og mer rettet direkte mot byggesaksbehandling. I dette kapitlet beskrives det også hvilke lovverk, prosedyrer og roller som er sentrale i byggesaksbehandling, samt at det forklares rundt de syv aksene ved byggesaksbehandlingen som det fokuseres på i denne studien. Avslutningsvis i kapittel 2 diskuteres det rundt kunnskapsgapet i den eksisterende litteraturen.

I kapittel 3 presenteres det metodiske rammeverket for denne studien. Her forklares det hvilke metoder som er blitt benyttet i innsamlingen av data, samt en begrunnelse for hvorfor nettopp disse metodene er valgt. Det blir også beskrevet styrker og svakheter ved de forskjellige metodene. Kapittel 4 presenterer studiens resultater og diskusjoner fortløpende for hver akse, der resultatene også diskuteres opp mot det teoretiske grunnlaget fra kapittel 2. Her presenteres det også tiltak mot tvilsom praksis for hver av de syv aksene. På bakgrunn av funnene i kapittel 4, samles trådene inn i konklusjoner i kapittel 5, der det presenteres en samlet oversikt over aktuelle tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling. Her gis det avslutningsvis anbefalinger om videre arbeid og studier innenfor denne problemstillingen.

## 2. Teori

I dette kapittelet blir det teoretiske grunnlaget for studiens problemstilling presentert. Først blir det redegjort for relevante definisjoner, utbredelse og tiltak mot tvilsom praksis, både på verdensbasis og her i Norge. I den forbindelse blir det også sett på omfang og tiltak relatert til bygg- og anleggsbransjen. Deretter redegjøres det for det formelle rammeverket for byggesaksbehandlingen, i form av lover og forskrifter. Avslutningsvis presenteres litteratur om tvilsom praksis i byggesaksbehandling, der det konkluderes i de syv aksene denne studien omfatter. Her blir det også kartlagt hvilke tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen litteraturen foreslår, med hensyn til de syv aksene.

### 2.1 Tvilsom praksis – definisjoner

Denne studien tar utgangspunkt i begrepet *tvilsom praksis*. Tvilsom praksis er i seg selv ikke definert i faglitteraturen, men uttrykket *tvilsom* blir gjerne definert til å være noe moralsk betenkelig (UiB og Språkrådet, 2018). Formålet med å bruke et slikt vidt begrep var å inkludere både de handlinger som *er* i strid med norsk lovgivning og de handlinger som *ikke er* i strid med loven, men som ansees som moralsk betenkelige. Derfor er tvilsom praksis i denne oppgaven definert som følger:

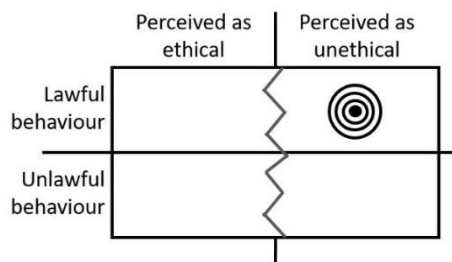
*Tvilsom praksis i byggesaksbehandling er byggesaksbehandling som er i strid med norsk lovgivning, eller som ansees som uetisk.*

Ulovlig byggesaksbehandling avgrenses her til korrump byggesaksbehandling, da sakene som ble beskrevet innledningsvis – og som er bakgrunnen for denne studien – omhandlet korrupsjon.

#### 2.1.1 Uetisk, men lovlig atferd

Etikk er læren om moral og den sier oss noe om hvordan vi bør handle (Sagdahl, 2018). Den består av prinsipper som forteller oss hva som er riktig og bra oppførsel, og hva som er feil og dårlig oppførsel. Uetisk atferd er dermed atferd som er i strid med hvordan man *bør* handle. Med hensyn til etikk i kommunene, uttrykker regjeringen følgende: «For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten» (Regjeringen, 2018). Figur 1 (Lohne *et al.*, 2017, figur 1) illustrerer hvordan man kan kategorisere ulike typer atferd, der lovlige og ulovlige handlinger settes opp

mot hva som oppfattes som etisk og uetisk oppførsel. Som definisjonen av tvilsom praksis sier, vil det i denne studien, i tillegg til korrupt byggesaksbehandling, også undersøkes mulighetsrommet for lovlig byggesaksbehandling som oppfattes som uetisk, illustrert med en blink i figur 1. Som figur 1 viser, er skillet mellom lovlig og ulovlig oppførsel rimelig lett å definere gjennom lovverket, illustrert med en rett skillelinje. Skillet mellom etisk og uetisk oppførsel er derimot mer uklart, derav den mer hakkete skillelinjen.



**Figur 1: Kategorisering av ulike typer oppførsel (Lohne *et al.*, 2017, figur 1)**

Bruce (1994) definerer en etisk arbeidstaker til å være en som ikke tar del i ulovlige handlinger, men som handler på en måte der man prioriterer fordeler hos staten og offentligheten foran personlige fordeler. Dette innebærer at etiske arbeidstakere jobber på vegne av offentligheten og at dette arbeidet er til bedre for alle. Videre eksemplifiserer Bruce (1994) handlinger som er lovlige, men som kan oppfattes som uetiske: velvitende fremme urimelige krav; avstå fra avtaler; bevisst skjule motiver. Det kan være vanskelig å vite hvilken kategori i figur 1 en viss handling tilhører, og eksempelvis sier Henderson (1982) at såkalt «whistleblowing» kan plasseres i alle kategoriene, avhengig av omstendighetene.

I forbindelse med tvilsom praksis, er det i Norge de senere årene blitt populært å bruke begrepet «seriøsitet» i beskrivelsen av selskaper, bedrifter og bransjer. Gjerne beskrives aktører med dårlig rykte, dårlig historikk og omstridte ansatte som «useriøse», selv om de ikke er dømt for noe. Begrepet er så aktuelt i kampen mot arbeidslivskriminalitet, at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) har foreslått å etablere et «seriøsitetsregister» over underleverandører og foretak i bygg og anleggsbransjen. I forbindelse med tvilsom praksis vil dette begrepet derfor være relevant å undersøke. Det fremstår noe uklart hva som egentlig ligger i begrepet «seriøs», da det er blitt definert på ulike måter. Dølvik, Eldring og Ødegård (2005) definerer useriøse aktører til å være «bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningskikk». Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet, Difi og KS har utarbeidet en rekke anbefalte

seriøsitetsskrav som skal kjennetegne seriøse aktører, uten at de definerer selve begrepet (Fellesforbundet *et al*, 2018). Disse seriøsitetsskravene er eksempelvis krav i forbindelse med bruk av lærlinger og faglærte håndverkere, samt krav til lønns- og arbeidsvilkår. Mørenskog og Skovly (2017) definerer på sin side useriøse aktører til å være de som bedriver ulovlig virksomhet. Denne studien tar ikke sikte på å fremme en egen definisjon av begrepet, men til tross for at «seriøsitet» defineres på ulike vis, vil begrepet her brukes mest i kartleggingen av den delen av tvilsom praksis som omfatter uetisk, men lovlig atferd, da det antas at det er en viss overføringsverdi mellom begrepene.

### 2.1.2 Korrupsjon

Det som gjør det vanskelig å definere begrepet korrupsjon, er at mange aktiviteter og handlinger havner i en gråsoner, der man ikke klart og tydelig kan si om de faller inn under korrupsjonsbetegnelsen eller ikke (Sampson, 2010), og som Rose-Ackerman og Palifka (2016) uttrykker: «One person's bribe is another person's gift». Robert Harris (2003, s.199, som sitert i Sampson, 2010, s. 267) skriver følgende i sin analyse av begrepet korrupsjon (oversatt fra engelsk): «Det (korrupsjon) er en så variert aktivitet at én enkel setning ikke kan omfavne den, mens en mer omfattende definisjon ville... inneha for mange kvalifikasjoner til å være nyttig». Til tross for disse utfordringene er korrupsjon i Norge lovregulert i straffelovens § 387 (2005), og man kan derfor ta dens definisjon som utgangspunkt:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag (Straffeloven, 2005, §387).

Straffeloven opererer også med begrepet *grov korrupsjon*, som har en strafferamme på inntil ti års fengsel (Straffeloven, 2005, §388). I korte trekk handler det da om den tiltalte har brutt en særlig tillit, om handlingen har gitt en betydelig økonomisk fordel, om det var en risiko for betydelig økonomisk skade, eventuelt skade av annen art, og om det er blitt registrert uriktige økonomiske opplysninger. Straffelovens §389 om påvirkningshandel faller også inn under korrupsjonsparagrafene, men blir ikke videre omtalt i denne studien.

Det sentrale i straffelovens §387 er betydningen av uttrykket *utilbørlig fordel*. I forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. nr. 22, 2008-2009) forklares det at *utilbørlig* betyr «klart klanderverdig»,

og at hva som er en utilbørlig fordel avhenger av hva som er vanlig og akseptert med hensyn til det gjeldende moralsynet i samfunnet. Her avhenger det av konteksten rundt hver sak, og i forarbeidene til den tidligere straffeloven står det:

Ved vurderingen av hva som er 'utilbørlig', må det foretas en totalvurdering av situasjonen, der en rekke momenter vil spille inn: formålet med ytelsen; ytelsens art og verdi; hvilken grad av åpenhet som foreligger; hvilket regelsett som eksisterer i bedriften eller bransjen; om forholdet gjelder offentlige tjenestemenn eller privat næringsliv; hvilken posisjon henholdsvis giver og mottaker til ytelsen har (Ot.prp. nr. 78, 2002-2003, s. 29).

Dernest kommer betydningen av ordet *fordel*. Forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. nr. 22, 2008-2009, s. 470) sier at en fordel er «enhver gjenstand, tjeneste eller liknende som den passive parten ser seg tjent med, det være seg penger, ting, en utmerkelse eller seksuelle tjenester». Dermed inkluderes både fordeler av økonomisk og ikke-økonomisk art.

Selv om omfanget varierer, er korrupsjon en utfordring i alle land (Sampson, 2010; Søreide, 2013). Dette har ført til at korrupsjon har kommet på agendaen hos de fleste større organisasjonene, der mange opererer med ulike definisjoner av fenomenet. Antikorrupsjonsorganisasjonen Transparency International (TI) (2018) definerer korrupsjon som «misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst». Hverken FN-konvensjonen mot korrupsjon, OECD eller Europarådet gir en generell definisjon av korrupsjon. Dette kommer av at det gjennom mange år har vært problemer med å få en enighet om en felles internasjonal definisjon (Europarådet, 1999). I stedet er det fokusert på å etablere definisjoner av ulike former for korrupsjon, som bestikkelser og underslag. Dette kommer som en konsekvens av at definisjoner ofte har vært for vage og at man derfor har fått få tiltaler og dommer (OECD, 2008). Det kan nevnes at da Europarådets tverrfaglige ekspertgruppe mot korrupsjon (GMC) startet sitt arbeid, definerte de korrupsjon som følger:

Corruption as dealt with by the Council of Europe's GMC is bribery and any other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private sector, which violates their duties that follow from their status as a public official, private employee, independent agent or other relationship of that kind and is aimed at obtaining undue advantages of any kind for themselves or for others (Europarådet, 1999, s. 6).

Formålet med en så vid definisjon var at den skulle inkludere mest mulig. Selv om den ikke samsvarte direkte med medlemslandenes strafferettslige definisjon av korrupsjon, medførte definisjonens brede omfang at diskusjonen rundt korrupsjon ikke ble for smal (Europarådet, 1999).

EU opererer i utgangspunktet heller ikke med en definisjon av korrupsjon (Bąkowski og Voronova, 2017). De henviser imidlertid til den samme definisjonen som den TI benytter, men på samme vis som FN, OECD og Europarådet, påpeker EU at denne definisjonen ikke nødvendigvis dekker alle tilfeller av såkalte gevinstskapende sammensvergelses, eller «collusion for gain». Verdensbanken (Bhargava, 2005) benytter seg av samme definisjon som TI, men i tillegg grupperer den korrupsjon inn i ulike grupper, bl.a. bedrifts-, politisk og småkorrupsjon, avhengig av sektor og størrelse på involverte pengebeløp.

Det tyder altså på at det er vrient å definere korrupsjon, noe som gjør forskningen på området vanskeligere å forholde seg til. Selv om det mangler en internasjonal definisjon som gjelder overalt, er det imidlertid en relativt bred enighet om at bestemte handlinger ansees som korruperte (Europarådet, 1999), og Locatelli *et al.* (2017) gjør rede for de mest utbredte formene for korrupsjon, beskrevet nedenfor i tabell 2.

**Tabell 2: De mest utbredte formene for korrupsjon (Locatelli *et al.*, 2017)**

Type korrupsjon	Beskrivelse
Bestikkelser	Når man tilbyr eller gir fordeler til andre, eller gir insentiver til å handle uærlig. Omfatter både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler.
Utpressing	Når man skaffer seg fordeler ved misbruk av makt.
Bedrageri	Når man bedrar en uskyldig part for å oppnå fordeler, både økonomiske og ikke-økonomiske.
Maktmisbruk	Når en offentlig tjenestemann med overlegg handler i strid med hans eller hennes plikt, og som er i strid med den offentlige tilliten som tilhører stillingen.
Underslag	Tilegne seg eiendeler eller økonomiske midler som man er betrodd og i besittelse av, men som tilhører andre.
Interessekonflikt	Når noen som er tilegnet et ansvar om å tjene offentligheten deltar i handlinger som setter deres bedømmelsesevne, uavhengighet og objektivitet i fare.
Nepotisme	Favorisering av slektninger foran andre.



Alle disse definisjonene og synspunktene på defineringen av korrupsjon viser at det kan være vrient å skulle bestemme seg for én definisjon. I denne studien vil det derimot være sentralt å kunne forholde seg til én klar definisjon, og ettersom studien omfatter norske forhold, vil det videre bli benyttet straffelovens definisjon. Denne definisjonen prøver også, gjennom begrepet *utilbørlig*, å tydeliggjøre skillet mellom lovlige, men uetiske handlinger og ulovlige handlinger.

## **2.2 Tvilsom praksis i verden**

### **2.2.1 Uetisk, men lovlig atferd i verden**

Litteraturstudien som ble gjennomført i forbindelse med denne studien, viste at litteraturen sier lite konkret om hvor utbredt uetisk, men lovlig praksis er. Dermed vil det også være vanskelig å kvantifisere de økonomiske konsekvensene av denne typen praksis. Bruce (1994) sier uetiske arbeidstakere er mindre produktive i arbeidet sitt, ettersom mye av tiden deres brukes på å gjennomføre uetiske handlinger. De økonomiske konsekvensene av dette vil være enorme, og Bruce anslo i 1994 at såkalt *problem behavior* medførte kostnader for over 195 milliarder dollar hvert år bare i USA, som følge av tapt arbeidstid, redusert produktivitet og påfølgende spillover (Bruce, 1994). Hvorvidt problem behavior også inkluderer ulovlige handlinger, fremstår som uklart og tallene må derfor tolkes deretter. Uansett er det tydelig at konsekvensene av handlinger som oppfattes som uetiske, men som ikke er i strid med loven, er betydelige.

### **2.2.2 Korrupsjon i verden**

Korrupsjon finnes over hele verden (Sampson, 2010; Søreide, 2013; Avnimelech, Zelekha og Sharabi, 2013), og i TIs korrupsjonsindeks for 2018 (TI, 2019) får mer enn to tredjedeler av de 180 landene i indeksen en poengsum under 50, på en skala fra 0 (veldig korrumpert) til 100 (veldig ren). I tolkningen av denne undersøkelsen må det påpekes at indeksen omfatter *oppfatningen* av at det foregår korrupsjon. Resultatene kan derfor bli farget av eksempelvis mengden antikorrupsjonskampanjer, som kan gi inntrykk av at situasjonen er verre enn hva den faktisk er (Sampson, 2010). Når det er sagt, så viser korrupsjonsindeksen uansett at korrupsjon er svært utbredt, og konsekvensene av dette er svært alvorlige. Korrupsjon fører til en favorisering av enkelte på bekostning av andre og det gir en ulikhet i personers muligheter (Mo, 2001). Det fører til sløsing av offentlige midler og gir dårligere tjenestetilbud for innbyggerne, samt at fellesskapet må bære omkostningene for at noen få skal få uberettigede fordeler (TI Norge,

2014). I forordet til FNs konvensjon mot korrupsjon, skrev tidligere generalsekretær Kofi Annan følgende om konsekvensene av korrupsjon:

It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish (United Nations, 2004, s. iv)

Annan skriver videre at korrupsjon er et stort hinder for å utrydde fattigdom og skape utvikling, og at det er en nøkkelfaktor til en underpresterende økonomi (United Nations, 2004). Forskning viser at høyt utviklede land, med et liberalt demokrati, en fri presse og en høy andel kvinner i det offentlige er mindre korrupte (Treisman, 2007). De mest korrupte landene preges på sin side av lav økonomisk vekst, høy inflasjon, totalitære politiske regimer, ineffektive rettssystemer og lav grad av utdanning (Evrensel, 2010). Korrupsjonen er som regel mest omfattende i de fattigste landene (Søreide, 2013), og denne utviklingen blir selvforsterkende når man vet at en økning i korrupsjonsnivået i et land fører til en reduksjon av landets økonomiske vekst (Robinson, 1998; Mo, 2001; Shah og Schacter, 2004; Rose-Ackerman og Palifka, 2016). Korrupsjon i det offentlige kan føre til at befolkningen får en redusert tillit til offentlige institusjoner (Sedlenieks, 2003; Shah og Schacter, 2004; Eriksen, 2014; Chiodelli og Moroni, 2015; Kantar TNS og Søreide, 2018). Dette kan føre til demonstrasjoner og opptøyer (Eriksen, 2014), og Alexander Seger i Europarådet (2008) sier en av hovedårsakene til at mange land opplever at andelen av befolkningen som ikke stemmer ved valg, stadig øker, er mangel på tillit til de politiske institusjonene.

På verdensbasis anslås det enorme økonomiske konsekvenser som følge av korrupsjon, og det internasjonale pengefondet (IMF, 2016) presenterte estimater på at bestikkelser utgjorde 1,5-2 billioner amerikanske dollar årlig på verdensbasis, eller ca. to prosent av verdens brutto nasjonalprodukt. Etersom bestikkelser kun er en del av korrupsjonsbegrepet, kan man anta den totale kostnaden av korrupsjon til å være enda større.

### **2.2.3 Tvil som praksis i bygg- og anleggsbransjen i verden**

Gjennom en litteraturstudie ble det bekreftet en mangelfull forskning på omfanget av lovlig, men uetisk atferd i bygg- og anleggsbransjen, noe som støttes av Lohne *et al.* (2017). Dette til tross for at det er viden kjent at bygg- og anleggsbransjen sees på som en tvil som bransje, og

Lohne *et al.* (2017) redegjør bl.a. for bransjens utfordringer med å skille etisk og uetisk oppførsel.

Med hensyn til korrupsjon er det gjort vesentlig mer forskning. Utbredelsen av korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen på verdensbasis er omfattende, og TI (2011) presenterte tall på at bygg- og anleggsbransjen i 2011 var den mest korrupte industrien i verden. Hovedgrunnen ligger trolig i industriens natur, der prosjekter ofte er av særdeles stor størrelse, samtidig som hvert prosjekt er unikt (TI, 2011; Kripos, 2014; Locatelli *et al.*, 2017; Lohne *et al.*, 2019; Owusu *et al.*, 2019). Dette gjør det vanskelig å utarbeide nøyaktige holdepunkter for kostnader, noe som gir grobunn til å kunne skjule utgifter til korrupte handlinger. Andre grunner til kriminalitet i bygg- og anleggsbransjen kan være lave marginer og politisk innblanding i investeringsavgjørelser (Sohail og Cavill, 2008), utbredt bruk av bemanningsbyråer (Costa, 2011, som sitert i Lohne *et al.*, 2019), høy etterspørsel etter arbeidskraft (Kripos, 2014) og monopolisering blant entreprenører (Smith, 2006, som sitert i Lohne *et al.*, 2019). De viktigste underliggende årsakene til korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen, er ifølge Shan *et al.* (2017) umoral, ustabilitet, urettferdighet, prosedyrebrudd og kontraktsbrudd. Medvirkende årsaker kan være de kriminelles lave frykt for å bli tatt (Brown og Loosemore, 2015), samt det høye fraværet av varsling ved ulovlig virksomhet (Oladinrin, Ho og Lin, 2017).

Selv om forskningslitteraturen på korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen i stor grad er preget av forhold i utviklingsland, er de mer utviklede landene på ingen måte utelatt: Van Den Heuvel (2005) utbroderer hvordan den nederlandske bygg- og anleggsbransjen er preget av bl.a. bestikkelser, bedrageri og favorisering; Chancellor og Abbott (2015), samt Brown og Loosemore (2015), adresserer et stadig økende kriminalitetsproblem i den australske BAE-næringen<sup>1</sup>; Bowen, Edwards og Cattell (2012, 2015) gjør rede for en stor utbredelse av korrupsjon i den sør-afrikanske bygg- og anleggsbransjen, da særlig i anbudsfasen av prosjekter; i en spørreundersøkelse om korrupsjon i den britiske bygg- og anleggsbransjen, mente 49 % av de spurte at korrupsjon var vanlig (CIOB, 2013). Dette omfanget gir grunn til å tro at kriminalitet og korrupsjon også vil kunne være utbredt i den norske bransjen.

Korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen fører blant annet til ineffektivitet og tids- og kostnads-overskridelser (Kenny, 2012; Locatelli *et al.*, 2017), og selv om det vil være vanskelig å kunne

---

<sup>1</sup> BAE: Bygg, anlegg og eiendom.

kvantifisere de økonomiske konsekvensene av korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen, estimerte Sohail og Cavill (2008) at det årlig utgjør omtrent 340 milliarder amerikanske dollar på verdensbasis. de Jong, Henry og Stansbury (2009) anslo på sin side i 2009 at den årlige korrupsjonskostnaden i den globale bygg- og anleggsbransjen kunne være hele ti prosent av datidens markedsverdi av hele industrien, tilsvarende 500 milliarder amerikanske dollar. Et eksempel på de kostnadene korrupsjon påfører samfunnet, er den mislykkede oppføringen av Berlin Brandenburg flyplass, som skulle vært ferdigstilt i 2011, men som fortsatt er under bygging og som har en stadig utsatt ferdigstillelsesdato. Hver måned brukes det 17 millioner euro av offentlige midler kun på vedlikehold av flyplassen (Dumalaon, 2017). Ifølge The Economist (L.R.S, 2017) er korrupsjon en av de største grunnene til denne situasjonen og blant annet har en av lederne ved flyplassen blitt dømt til fengsel for mottak av bestikkelser fra en entreprenør. Når et velutviklet land som Tyskland, som Norge ofte liker å sammenligne seg med, klarer å komme i et slikt uføre på grunn av korrupsjon, ser man viktigheten av at også vi i Norge bør prioritere en bekjempelse av en slik kreftsvulst.

Foruten de økonomiske konsekvensene, vil korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen også gi andre ringvirkninger. For det første kan det føre til redusert kvalitet og sikkerhet i ferdigstilte bygg (TI, 2011). Korrupsjon kan også resultere i bruk av farlige byggemetoder, at ukvalifiserte entreprenører får oppdrag de ikke skulle fått, og bruk av farlige materialer (de Jong, Henry og Stansbury, 2008). I verste fall kan det føre til tap av liv, og i perioden 1980-2010 oppstod ca. 83 prosent av alle dødsfall som følge av kollaps av bygninger ved jordskjelv, i særdeles korrupte land (Ambraseys og Bilham, 2011). Man kan ikke uten videre korrelere disse dødsfallene direkte med korrupsjonsnivået i de respektive landene, og mange andre faktorer vil nok spille inn i denne sammenhengen, men det kan gi en antydning om at konsekvensene av korrupsjon kan gi utslag på liv og død.

#### **2.2.4 Generelle tiltak mot tvilsom praksis**

Litteraturen sier særdeles lite om tiltak rettet konkret mot uetisk, men lovlig atferd. Derimot sier den vesentlig mer om tiltak mot korrupsjon. Det er i denne studien derfor gjort en antagelse om at de tiltakene som forslås mot korrupsjon, også vil gjelde for uetisk, men lovlig atferd. Dermed vil de i henhold til definisjonen være gyldige mot tvilsom praksis. For å hindre begrepsforvirring vil derfor tiltakene overordnet sett betraktes som tiltak mot tvilsom praksis, selv om de fleste tiltakene retter seg mot korrupsjon.

På 1990-tallet ble korrupsjonsproblemet brakt på banen av en rekke internasjonale organisasjoner og institusjoner, deriblant FN, IMF, Verdensbanken og OECD, som identifiserte korrupsjonsproblemet og som alle innførte sine motvirkende tiltak (Bukovansky, 2006). At korrupsjon lar seg identifisere betyr derimot ikke uten videre at den lar seg eliminere, og ifølge Heeks og Mathisen (2012) mislykkes de fleste antikorrupsjonstiltakene. Innledningsvis i denne studien nevnes det at en hovedutfordring i kampen mot korrupsjon er at antikorrupsjonstiltak ofte ikke fjerner selve korrupsjonen. I stedet fører tiltakene gjerne til at korrupsjonen flyttes til andre områder med dårligere kontrollsystemer, eller at de gjenværende sikkerhetshullene utnyttes i en større grad (David-Barrett og Fazekas, 2018). Et eksempel på dette er innføringen av Verdensbankens anskaffelsesreform, som ved første øyekast reduserte risikoen for korrupsjon ved at antall anbydere økte, samtidig som andelen gjentakende anbudsvinnere ble redusert (David-Barrett og Fazekas, 2018). Imidlertid førte den også til at anbyderne endret fokuset sitt til ikke-konkurrerende prosedyrer, med tilhørende korrupt praksis, i en så stor grad at den totale nytten av reformen *kan* ha bli nullet ut. Et annet eksempel er innføringen av en rekke antikorrupsjonstiltak i det italienske rettssystemet på 1990-tallet, som ifølge Della Porta og Vannucci (2007) gav «overveldende negative» konsekvenser, og som faktisk økte faren for korrupsjon på enkelte områder.

Når det skal iverksettes strategier og tiltak mot tvilsom praksis, pekes det på at de bør omfattende og helhetlige. Smale og stykkvise tiltak ofte blir ineffektive (Robinson, 1998; Rothstein, 2011; David-Barrett og Fazekas, 2018), og jo større forekomsten av korrupsjon i et land er, jo bredere bør antikorrupsjonstiltakene omfavne (Shah og Schacter, 2004). Samtidig må tiltakene tilpasses det miljøet og de forholdene de skal implementeres i, da «one size does not fit all» (Shah og Schacter, 2004; Heeks og Mathisen, 2012). Dette støttes av Huberts (1998), som redegjør for hvordan effektiviteten til ulike antikorrupsjonstiltak varierer mellom høy- og lavinntektsland.

I forbindelse med generelle tiltak mot tvilsom praksis, tas det i dette kapittelet utgangspunkt i Kims (2013) fire tilnærminger for antikorrupsjonstiltak: juridisk-administrative, atferds-kulturelle, økonomiske og teknologiske. Tabell 3 viser en oversikt over tiltak innen hver tilnærming.

**Tabell 3: Generelle tilnæringer for tiltak mot tvilsom praksis, sortert etter Kim (2013)**

Tilnæringer	Tiltak
Juridisk-administrativ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Klar, strafferettslig definisjon av korrupsjon (Shim og Eom, 2008).</li><li>• Strengere straffer (Huberts, 1998).</li><li>• Hyppig rotasjon av offentlige stillinger (Huberts, 1998; KPMG, 2013; Brown og Loosemore, 2015).</li><li>• Forpliktelse blant politikere til å bekjempe korrupsjon (Huberts, 1998).</li><li>• Bruk av antikorrupsjonsbyråer (Huberts, 1998).</li></ul>
Atferdskulturell	<ul style="list-style-type: none"><li>• Endre oppfatningen om at «alle andre er korrupte» (Rothstein, 2011).</li><li>• Trening, utdanning og kampanjer for politikere og offentlige tjenestemenn (Huberts, 1998; KPMG, 2013).</li></ul>
Økonomisk	<ul style="list-style-type: none"><li>• Høyere lønn og bedre levevilkår (Huberts, 1998; Kim, 2013; TI, 2019).</li></ul>
Teknologisk	<ul style="list-style-type: none"><li>• Innføring av IKT og digital forvaltning (Kim, Kim og Lee, 2008; Shim og Eom, 2008; Andersen, 2009; Kim, 2013; Lupu og Lazar, 2015).</li></ul>

Den juridisk-administrative tilnærmingen har til hensikt å øke gjennomsiktigheten og ansvarligheten til staten ved bl.a. tilstrekkelig rettssikkerhet og reguleringer (Kim, 2013). Ifølge Shah og Schacter (2004) blir denne tilnærmingen mer aktuell jo høyere forekomsten av korrupsjon er, og som Svensson (2005) påpeker, er rettsinstitusjoner i fattige land ofte korrupte selv. I kapittel 2.1.2 redegjøres det for ulikheter i definisjonen av korrupsjon og hvordan dette har ført til at mange institusjoner har frastått fra en klar definisjon. Med hensyn til preventive tiltak, sier Shim og Eom (2008) at en klar, strafferettslig definisjon av korrupsjon, samt strengere straffer (Huberts, 1998), øker de korrupptes frykt for å bli tatt. I den juridisk-administrative tilnærmingen kan man også undersøke politikens rolle, og ifølge Huberts (1998) er det viktigste anti-korrupsjonstiltaket i høyinntektsland – og det nest viktigste tiltaket i lavinntektsland – en sterkere forpliktelse blant politikere i kampen mot korrupsjon. Selv om antikorrupsjonsbyråer, med mandat til å kunne oppdage og rettsforfølge korrupsjon, kan ha effekt (Huberts, 1998), viser studier at disse byråene mister kredibilitet og effekt der man fra før av har dårlig styring (Robinson, 1998; Shah og Schacter, 2004), og at de aller fleste antikorrupsjonsbyråene faktisk mislykkes med sine oppgaver (Williams og Doig, 2007).

Den atferdskulturelle tilnærmingen fokuserer på hvordan man kan sikre gjennomsiktighet ved å bruke etikk, normer og integritet til å endre korrupt oppførsel (Kim, 2013). Huberts (1998) sier at normer og verdier hos politikere og offentlige tjenestemenn er den aller viktigste årsaken

til korrupsjon, og at et viktig antikorrupsjonstiltak derfor er å skjerpe deres etiske holdninger, eksempelvis gjennom trening, utdanning og kampanjer. Samtidig viser studier at offentlige tjenestemenn som vet at korrupsjon er umoralsk, ofte er korrupte likevel, da de antar at «alle andre er korrupte» (Della Porta og Vannucci, 1999, som sitert i Rothstein, 2011). Rothstein (2011) sier at man derfor, i stedet for å endre etiske normer om hva som er rett og galt, må forandre oppfatningen man har av at «alle andre er korrupte». Dette samsvarer med Steinman, Shlipak og McPhee (2001), som fant ut at mens kun 39 prosent av et utvalg leger mente gaver fra legemiddelselskaper påvirket deres valg i utstedelsen av resepter, mente 84 prosent av det samme utvalget at andre leger ble påvirket av dette.

Den tredje kategorien tar utgangspunkt i økonomiske prinsipper i forklaringen av maktmisbruk, og er med på å forklare hvorfor graden av korrupsjon synker ved høyere lønninger og bedre levevilkår (Huberts, 1998; Kim, 2013). Når det er sagt, viser forskning også at lønnsbaserte antikorrupsjonsstrategier ikke er like effektive i høyinntektsland (Huberts, 1998) eller i land med dårlig offentlig styring (Shah og Schacter, 2004). I tillegg viser studier at velstående mennesker praktiserer uetisk atferd i en større grad enn fattige mennesker (Piff *et al.*, 2012), og at graden av juks og uetisk atferd i velstående miljøer er større enn i fattigere miljøer (Gino og Pierce, 2009). Dette tyder på at en økning i levestandard, lønn og velstand alene ikke reduserer korrupsjon og uetisk atferd, men at det trolig må være et samspill med andre tiltak.

Den siste tilnærmingen tar utgangspunkt i å utnytte informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i arbeidet med å redusere korrupsjon. Denne tilnærmingen prøver å øke transparens og ansvarliggjøring ved at innbyggere har tilgang til statlig informasjon, at de kan delta i beslutningsprosesser, og at den offentlige tjenesteytingen bruker moderne IKT (Kim, 2013). En av hovedgrunnene er at en digitalisering av den offentlige forvaltningen reduserer hemmelighet, usikkerhet og tvetydighet i offentlig tjenester og beslutningsprosesser (Shim og Eom, 2008; Kim, 2013; Lupu og Lazar, 2015). Det påpekes imidlertid at dette tiltaket ikke nødvendigvis gir det samme utbyttet i alle land (Bertot, Jaeger og Grimes, 2010), og kanskje særlig ikke i fattige land med dårlig utbygd teknologisk infrastruktur (Kim, 2013). I fattige land med store inntektsforskjeller vil det faktisk kunne føre til et økt skille i behandlingen av innbyggere, mellom de som har og de som ikke har råd til IKT-utstyr, som kan gi grobunn for en ny type korrupsjon (Kim, 2013). Dette bekrefter David-Barrett og Fazekas' teori (2018) om at antikorrupsjonstiltak ofte kun forflytter korrupsjonen.

## 2.2.5 Tiltak mot tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen

De mer generelle tiltakene som ble nevnt i kapittel 2.2.3 vil være relevante også i bygg- og anleggsbransjen, men det finnes tiltak som er mer rettet mot bransjens forhold. Ettersom litteraturen i begrenset grad beskriver konkrete tiltak mot uetisk, men lovlig atferd i bygg- og anleggsbransjen, antas det en tilstrekkelig overføringsverdi mellom tiltak mot slik atferd og tiltak mot korrupsjon.

Bygg- og anleggsprosjekter er utsatt for korrupsjon i alle fasene fra start til slutt, og derfor bør mottiltak ofte konkretiseres direkte inn mot de ulike fasene (Zou, 2006; Owusu, Chan og Shan, 2019). Tabell 4 gir en oversikt over eksempler på konkrete antikorrupsjonstiltak, utarbeidet av Zou (2006), i henholdsvis konseptfasen, anbudsfasen, produksjonsfasen og avslutningsfasen i prosjekter.

**Tabell 4: Antikorrupsjonstiltak i ulike faser av bygg- og anleggsprosjekter (Zou, 2006)**

Fase	Tiltak
Konseptfase	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gjennomgang av alle godkjenninger og kvitteringer for å sjekke at de har blitt gyldig ervervet.</li><li>• Sjekke at konseptvalg og prosjektering samsvarer med reguleringsplaner.</li></ul>
Anbudsfasen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kontrollere om enkelte anbydere har blitt favoriserte.</li><li>• Sette av realistisk tid til anbudsevaluering.</li></ul>
Produksjons- fase	<ul style="list-style-type: none"><li>• Føre tilsyn om hvorvidt byggingen skjer i samsvar med prosjektering.</li><li>• Kontrollere materialer for å avdekke eventuell bruk av falske materialer.</li></ul>
Avslutnings- fase	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sjekke den planlagte fremgangsplanen opp mot den faktiske tidsbruken.</li><li>• Kontrollere kontraktssum opp mot sluttsum, og evaluere om eventuelle over-/underskridelser er fornuftige og i samsvar med autorisasjoner.</li></ul>

På et mer overordnet nivå kan man dele antikorrupsjonstiltak i bygg- og anleggssektoren inn i fire forskjellige strategier (Le *et al.*, 2014b): transparens, etiske normer, prosjektstyring, og revisjoner og informasjonsteknologi. Tabell 5 viser en oversikt over eksempler på tiltak innenfor de respektive strategiene.



**Tabell 5: Tiltak mot tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen (etter Le *et al.*, 2014b))**

Strategi	Tiltak
Transparens	<ul style="list-style-type: none"><li>• Økt innsyn i offentlige bygg- og anleggsprosjekter (Sohail og Cavill, 2008).</li><li>• Økt innsyn i anbudsrunder og inngåtte kontrakter (Hartley, 2009; Kenny; 2012; Owusu <i>et al.</i>, 2019; Owusu, Chan og Shan, 2019).</li><li>• Inneha sikre og effektive varslermekanismer (Brown og Loosemore, 2015; Owusu <i>et al.</i>, 2019b).</li></ul>
Etiske normer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opplæring i etiske problemstillinger og retningslinjer (Zou, 2006; Sohail og Cavill, 2008; Boyd og Padilla, 2009; Tabish og Jha, 2011; Ho, 2013; Le <i>et al.</i>, 2014a; Brown og Loosemore, 2015; Owusu <i>et al.</i>, 2019).</li></ul>
Prosjektstyring	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tydelig struktur i prosjektorganisasjon (Owusu <i>et al.</i>, 2019).</li><li>• God prosjektplanlegging i tidligfase (Tabish og Jha, 2011).</li><li>• Splitte prosjekteierskapet og de regulatoriske funksjonene i prosjekter (Kenny, 2009).</li></ul>
Revisjoner og informasjons-teknologi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gjennomføre revisjoner (Zou, 2006; Hartley, 2009; Tabish og Jha, 2011; Le <i>et al.</i>, 2014a; Brown og Loosemore, 2015; Owusu <i>et al.</i>, 2019).</li><li>• Digitalisering av offentlig anskaffelse (Sohail og Cavill, 2008).</li></ul>

TI (n.d.) definerer transparens til å være åpenhet rundt informasjon, regler, planer, prosesser og handlinger, og transparente mekanismer pekes på som et av de aller viktigste antikorrupsjons-tiltakene i bygg- og anleggsbransjen (Sohail og Cavill, 2008; Owusu *et al.*, 2019). Blant annet vil en økt transparens gjøre beslutningstakere i større grad ansvarlige for sine avgjørelser (Sohail og Cavill, 2008). I litteraturen er «dårlig etisk standard» den faktoren som blir pekt på hyppigst som årsak til korrupsjon i bygg- og anleggsbransjen (Owusu *et al.*, 2019). Sohail og Cavill (2008) mener det ikke vil være mulig å lage retningslinjer som vil kunne dekke alle etiske utfordringer som arbeidstakere i bygg- og anleggsindustrien vil stå overfor, men at det uansett vil kunne virke preventivt å gi ansatte opplæring i etiske problemstillinger.

Vedrørende prosjektstyring vil korrupsjon redusere mulighetene for både og prosjekt- og prosjektledelsessuksess (Locatelli *et al.*, 2017). Dette kan unngås blant annet ved å etablere en tydelig struktur i prosjektorganisasjonen (Owusu *et al.*, 2019). I tillegg vil en splittelse av prosjekteierskapet og de regulatoriske funksjonene i prosjektene kunne redusere mengden korrupsjon ved at konkurransevnen i byggesektoren vil økes (Kenny, 2009). Den siste strategien omhandler effekten av jevnlig revisjoner underveis i prosjekter, gjennomført av offentlige kontrollinstanser, der man har et fokus på å avdekke korrupsjon og håndheve

lovreguleringer (Le *et al.*, 2014b). I denne sammenhengen kan standarden ISO 37001 (Standard Norge, 2016) benyttes som en gunstig veileder. Denne strategien tar i tillegg for seg bruken av informasjonsteknologi, og særlig i forbindelse med offentlig anskaffelse og anbud vil bruk av slik teknologi gi en større åpenhet rundt prosedyrer og beslutningstaking, og dermed virke preventivt med hensyn til korrupsjon (Sohail og Cavill, 2008).

## **2.3 Tvilsom praksis i Norge**

### **2.3.1 Uetisk, men lovlig atferd i Norge**

Et omfattende litteratur- og dokument søk viser at det i dag ikke er oversikt eller tallmateriale over hvor utbredt uetisk, men lovlig atferd er i Norge. Dette fremstår ikke som overraskende, da denne typen atferd ikke kan domfelles og at man derfor har få holdepunkter å ta utgangspunkt i. Rapporten «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren» (Kantar TNS og Søreide, 2018) opererer med begrepet «uetisk atferd», men definerer det til å være «alt fra atferd i en etisk-moralsk gråsoner til korrupsjon». Her inkluderes altså både uetiske, men lovlige handlinger og ulovlige handlinger, og derfor vil ikke tallene være like gyldige. Rapporten sier uansett noe om hvilken oppfatning enhetsledere i norske kommuner har av forekomst av uetisk atferd i kommunesektoren, og undersøkelsen viser at mange er kjente med at det foregår uetisk atferd, men at korrupsjon er et lite problem (Kantar TNS og Søreide, 2018). Dette kan deduseres til å bety at det er en oppfatning om at det foregår en stor andel uetisk, men lovlig atferd.

Selv om det er vanskelig å få grep om utbredelsen av lovlig, men uetisk atferd, kan man si noe om hvorvidt utviklingen er positiv eller negativ, ut ifra utviklingen til forskjellige parametere som kan indikere graden av seriøsitet i bransjen. Som påpekt i kapittel 2.1.1, kan useriøse virksomheter defineres til å inkludere virksomheter som opererer på kanten av loven, men som ikke nødvendigvis er ulovlig, og dermed beveger man seg mot uetisk, men lovlig atferd. I Samfunnsøkonomisk Analyses rapport over arbeidslivskriminaliteten i Norge (Eggen *et al.*, 2017), kommer det frem at andelen midlertidige ansettelser og andelen uten skriftlig ansettelseskontrakt har sunket jevnt siden starten på 1990-tallet, med en viss stagnasjon de siste fem årene for førstnevnte. Rapporten påpeker at denne utviklingen kan føre til et mer seriøst arbeidsmarked, blant annet på grunn av at midlertidige ansatte ofte ikke har samme rettigheter som fast ansatte og at en mindre andel av de midlertidige ansatte er fagorganiserte (Eggen *et al.*, 2017). Det må påpekes at rapporten også beskriver unøyaktigheter i statistikken som tilsier at utviklingen ikke nødvendigvis er så god som først antatt.

For bygg- og anleggsbransjen i Norge er det også lite statistikk på tingenes tilstand med hensyn til uetisk, men lovlig atferd, men Lohne *et al.* (2017) slår fast at denne typen atferd er velkjent i bransjen her til lands og at det finnes få sanksjoner mot det. Det kan også nevnes at bygg- og anleggsbransjen er en av de næringene som i størst grad benytter seg av innleid arbeidskraft (Eggen *et al.*, 2017), og av samme grunner som ved midlertidige ansettelse, kan dette resultere i redusert seriøsitet i bransjen.

### 2.3.2 Korrupsjon i Norge

Vedrørende korrupsjonspraksis her i Norge må man først og fremst være klar over at vi tross alt gjør mye riktig, sammenlignet med store deler av resten av verden. I en rekke år har vi ligget høyt oppe på TIs Korrupsjonsindeks, nå sist med en syvendeplass i 2018 (TI, 2019). Dette kan sees i sammenheng med resultatene fra den internasjonale spørreundersøkelsen World Values Survey (2005-2009), som spurte forskjellige lands innbyggere følgende spørsmål: «Generelt sett, vil du si at folk flest kan stoles på eller at du må være svært forsiktig når du omgås personer?» Av alle de 57 landene i undersøkelsen hadde Norge den høyeste andelen som svarte «folk flest kan stoles på». Tabell 6 viser et utvalg resultater for dette spørsmålet, samt antallet respondenter (N) i hvert land.

**Tabell 6: Resultater fra World Values Survey (2005-2009, V23)**

	<b>Norge</b> (N = 1025)	<b>USA</b> (N = 1249)	<b>Tyskland</b> (N = 2064)	<b>Russland</b> (N = 2033)	<b>Tyrkia</b> (N = 1346)
«Folk flest kan stoles på»	73,7 %	39,1 %	33,8 %	24,6 %	4,8 %
«Man må være svært forsiktig»	25,7 %	60,3 %	57,9 %	69,1 %	94,6 %

Undersøkelsen viser at det er liten tvil om at Norge er et land basert på høy gjensidig tillit innad i befolkningen. Samtidig viser flere nasjonale undersøkelser at det offentlige i Norge sliter med et utpreget omdømmeproblem. Som tidligere nevnt kan korrupsjonshendelser føre til en redusert tillit til kommunens oppgaveløsning og legitimitet (Sedlenieks, 2003; Eriksen, 2014; Chiodelli og Moroni, 2015; Kantar TNS og Søreide, 2018). Alle korrupsjonssakene som har dukket opp med jevne mellomrom kan derfor være med å forklare resultatet av eksempelvis innbyggerundersøkelsen for 2017 (Difi, 2017), som viser at 47 prosent av Norges befolkning i ulik grad tror korrupsjon skjer i norsk offentlig sektor. I tillegg mente en stor andel av deltakerne

i KS' Lokaldemokratiundersøkelse for 2017/2018 (Winsvold, 2019), at de som har gode personlige forbindelser i kommunen lettere får ivare tatt sine interesser. Dette tyder på at vi, i stedet for kun å sole oss i glansen av internasjonale undersøkelser, i aller høyeste grad har en jobb å gjøre på hjemmebane.

Selv om det er en bred enighet om at korrupsjon er et onde, må det ligge noe mer til grunn når norsk lov slår så hardt ned på korrupsjonsvirksomhet som den gjør, med strafferammer på opptil ti års fengsel (Straffeloven, 2005, §388). Uten sammenligning for øvrig, har også voldtekt av barn under 14 år en strafferamme på ti års fengsel (Straffeloven, 2005, §299). Utenriksdepartementet (2009) uttrykker at «korrupsjon utgjør en trussel mot rettsstaten, demokratiet, menneskerettighetene og sosial rettferdighet», og i forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. nr. 22, 2008-2009) grunnis den høye strafferammen med at de samfunnsskadelige virkningene av korrupsjon er så omfattende, at det bør straffes hardere enn andre former for økonomisk kriminalitet.

Problemet med å avsløre korrupsjon er at det ligger i korrupsjonens natur å skjule sine spor, da den i stor grad baseres på en sammensvergelse mellom personer som gjør alt for å skjule den. Hvis korrupsjonen består av bestikkelser, er de gjerne betalt i kontanter eller ført over til utenlandske kontoer, noe som gjør det vanskelig å spore opp pengestrømmen (Angell *et al.*, 2015). Til tross for denne utfordringen, samt den forebyggende effekten den høye strafferammen burde ha, var det i perioden 2006-2018 54 saker i Norge som endte med domfellelse for korrupsjon eller grov korrupsjon (TI Norge, 2019). Nesten utelukkende har sakene dreid seg om korrupsjon på norsk jord. Samtidig sier Økokrim at mørketallene er store (Lydersen, Veum og Sandvik, 2013). Undersøkelser viser at selv om kun to prosent av enhetslederne i norske kommuner mener korrupsjon er et problem, kjenner én til fire av ti enhetsledere i kommunene til situasjoner der folkevalgte eller ansatte har «opplevd situasjoner med utilbørlige fordeler, avhengig av situasjon» (Kantar TNS og Søreide, 2018). Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge for 2017 (Næringslivets sikkerhetsråd, 2017) presenterte tall på at ti prosent av de spurte kjente til konkrete eksempler på korrupsjon i egen bransje i løpet av det siste året. Det må påpekes at tall fra slike undersøkelser bør være gjenstand for kritisk tolkning, og Treisman (2007) forklarer hvordan respondenter kan være reserverte til å innrømme korrupsjon og derfor være mer tilbøyelige til å svare «vet ikke» i stedet for «ja» i slike undersøkelser.

På samme vis som for resten av verden, er bygg- og anleggsbransjen den bransjen i Norge der kriminalitet og korrupsjon virker å være mest utbredt (Departementene, 2019), og i perioden 2003-2017 var det 15 korrupsjonsdommer i bygg- og anleggsbransjen i Norge (TI Norge, 2019). Eksempler på kriminalitet kan være bruk av ufaglært arbeidskraft når det kreves faglærte, eller bevisst bruk av materialer av for lav kvalitet (Engebø *et al.*, 2016; NTAES, 2017; Kjesbu *et al.*, 2017a, 2017b). Konsekvensene av slik kriminalitet kan være redusert sikkerhet i konstruksjoner, helseskadelig innemiljø eller brannfare som følge av feil i elektriske systemer (NTAES, 2017; Kjesbu *et al.*, 2017b). Derfor er det urovekkende hvordan en rekke undersøkelser stadig fastslår hvor utbredt kriminalitet og korrupsjon er i den norske bygg- og anleggsbransjen. I perioden 2012-2016 stod bygg- og anleggsbransjen for hele 43,6 prosent av Skatteetatens avdekte arbeidskriminalitetssaker (Strømme, 2018). Undersøkelser viser også at bransjen selv virker å være klar over situasjonen. Næringslivets sikkerhetsråds kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelser for 2015 og 2017 viser at 15 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsbransjen kjente til henholdsvis korrupsjonstilfeller (2015) og prissamarbeid (2017) i egen bransje i løpet av det siste året, noe som er mer enn noen annen bransje. I Skatteetatens undersøkelse for bygg- og anleggsbransjen, «BA-proff», som kartlegger bygg- og anleggsbransjens oppfatning av arbeidslivskriminalitet i egen bransje, mente 30 % av respondentene at arbeidslivskriminalitet er «ganske vanlig» eller «svært vanlig» (Berset, Lindholt og Næringsrud, 2018). Dette kan sees i sammenheng med bransjens egen oppfatning om at sannsynligheten for å bli tatt for skattemessige unndragelser, er lav (Andersen, Eldring og Røed Steen, 2014; Berset, Lindholt og Næringsrud, 2018).

Alle disse undersøkelsene tyder på at bygg- og anleggsbransjen i Norge har et kriminalitets- og korrupsjonsproblem, og tar man industriens størrelse i betraktning, med tilhørende store kontantstrømmer, viser dette at man er langt på overtid når det kommer til å kartlegge tiltak som kan hjelpe til med å redusere dette problemet.

### **2.3.3 Tiltak mot tvilsom praksis i Norge**

Tiltak mot tvilsom praksis her til lands føyer seg inn under de tiltakene som er presentert i kapittel 2.2.4, og særlig da fokuset på at tiltak må ha en helhetlig tilnærming med bredt omfavnende tiltak (Andersen, Eldring og Røed Steen, 2014). I dette kapittelet vil det imidlertid presenteres tiltak mer rettet mot arbeidslivet, bygg- og anleggsbransjen og den kommunale sektoren i Norge. Omfanget av litteratur som beskriver tiltak konkret mot uetisk, men lovlig

praksis er svært begrenset, og derfor er flerparten av tiltakene rettet mot korrupsjon. Det antas imidlertid at de tiltakene som presenteres også vil ha en effekt mot lovlig, men uetisk atferd.

Rapporter viser at offentlige myndigheter ikke har god nok oversikt over arbeidskriminaliteten her til lands, særlig ikke i bygg- og anleggsbransjen, og at kriminalitetsbekjempende tiltak ikke virker godt nok (Andersen, Eldring og Røed Steen, 2014; Riksrevisjonen 2015-2016a, 2015-2016b). Dette til tross for at utviklingen de siste årene har vært svakt positiv (Berset, Lindholt og Næringsrud, 2018). I regjeringens «Strategi mot arbeidslivskriminalitet» (Departementene, 2019) ble det publisert 31 strategier mot arbeidslivskriminalitet i Norge. Selv om korrupsjon ikke nevnes direkte i forbindelse med disse tiltakene, faller det likevel innunder begrepet «arbeidslivskriminalitet» (Departementene, 2019, s. 5), og det antas derfor at tiltakene i stor grad vil være aktuelle med hensyn til korrupsjon. Av de 31 strategiene vil enkelte være særlig aktuelle for bygg- og anleggsbransjen, eksempelvis:

- Etablering av tjenesten eBevis. Den skal gi offentlige oppdragsgivere oversikt over seriøse leverandører, der dokumentasjon fra Skatteetaten og Brønnøysundregistret kan hentes ut. Her foreslås det også fra andre hold å danne offentlige registre av aktører i bygg- og anleggsbransjen (Andersen, Eldring og Røed Steen, 2014), samt et eget «Seriøsitetsregister», med oversikt over seriøse underentreprenører og foretak i ROT-markedet<sup>2</sup> (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).
- Det skal etterstrebnes en økning i kunnskapen rundt arbeidslivskriminalitet. I denne sammenhengen vil det fokuseres på bedre holdninger, og eksempelvis kommer dataspillet «Spleiselaget lærling» ut i 2019, som skal gi elever og lærlinger i bygg- og anleggsutdanningen en innføring i fordelene med hvitt arbeid.
- Styrkning i samarbeidet mellom politiet, Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten, med en større informasjonsutveksling og økt bevilgning til a-krimsentre.
- Økt samarbeid mellom bygg- og anleggsbransjen og offentlige aktører. Et eksempel er Uropatruljen i Trondheim, som samler inn tips om useriøse aktører og rapporterer det videre til a-krimsentre. Dette tiltaket samsvarer godt med behovet, da bransjen selv

---

<sup>2</sup> ROT står for rehabilitering, ombygging og tilbygging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017)

mener et av de viktigste tiltakene vil være en økt frekvens i kontroller fra statlig hold (Kjesbu *et al.*, 2017b).

Med hensyn til antikorrupsjonsarbeid i norske kommuner, mener TI Norge (2014) at kommunene bør utarbeide et konkret, skreddersydd antikorrupsjonsprogram, med fokus på følgende seks elementer:

- Verdier, holdninger og kultur: Det bør formuleres et godt verdigrunnlag, som også må bevisstgjøres, slik at ansatte vet hvordan de skal opptre i utfordrende situasjoner.
- Etiske retningslinjer: Kommunene bør etablere etiske retningslinjer, med anvisninger om forventet atferd. Det vektlegges at disse retningslinjene kontinuerlig bør følges opp i form av formidling og diskusjoner. Eksempelvis bør retningslinjene inneholde instruksjoner om at folkevalgte eller ansatte ikke skal delta på turer finansiert av samarbeidspartnere av kommunen. Undersøkelser viser de fleste kommunene har nedfelt egne etiske retningslinjer (Granheim, 2014; Kantar TNS og Søreide; 2018). Samtidig viser Lohne *et al.* (2017) at det i den norske BAE-sektoren bør fokuseres mer på å utarbeide retningslinjer som mer distinktivt skiller mellom etisk atferd og uetisk, men lovlig atferd, tidligere illustrert i figur 1. Dette behovet kan man anta også vil være gyldig i kommunal sektor, og Granheims studie (2014) viser at kun fem prosent av de spurte kommunene fokuserte på gråsoner i korrupsjonsforebyggende øyemed.
- Risikoanalyser: Det anbefales å gjennomføre risikoanalyser som kartlegger sannsynligheter for at korrupsjon skal oppstå, samt hvilke konsekvenser eventuell korrupsjon vil medføre. Slike analyser vil avdekke hvilke spesifikke tiltak som bør iverksettes. Undersøkelser viser at et mindretall av kommunene gjennomfører slike analyser (Granheim, 2014; Kantar TNS og Søreide, 2018), og at dette derfor er et tiltak som bør intensiveres.
- Et godt kontrollsystem: Et formålstjenlig internkontrollsystem pekes på som et av de viktigste antikorrupsjonstiltakene. Eksempler på konkrete tiltak vil kunne være å alltid ha to personer som godkjenner fakturaer, eller å sjekke hvilke relasjoner kommunalt ansatte har til eksterne nettverk. I denne sammenhengen er det viktig at kontrollutvalget

fører tilstrekkelig tilsyn. Det er også viktig at man finner en balansegang mellom mengden kontrollaktiviteter og effektiviteten i den kommunale oppgaveløsningen, slik at det ene ikke går for mye på bekostning av det andre.

- **Strategi for anskaffelser:** En tydelig strategi for anskaffelser, med faglig kompetanse, tydelige rutiner og ansvar for etterlevelse, vil være sentralt i arbeidet med å redusere risikoen for kommunal korrupsjon.
- **Varslingsordning:** Kommunen, i form av rådmenn og andre ledere, må sørge for at det er enkelt å kunne varsle om kritikkverdige forhold. Det må også sørges for at det er en tilstrekkelig beskyttelse av varslere, slik at varslingen ikke får negative konsekvenser for varsleren, f. eks. sosial utfrysning eller fratakelse av attraktive arbeidsoppgaver.

Disse tiltakene kan suppleres av ytterligere tiltak presentert i rapporten «Status og råd for etikkarbeid i kommunen» (Kantar TNS og Søreide, 2018):

- **En klar rolle- og ansvarsfordeling:** Kommunene bør fordele ansvar og makt på flere posisjoner, både mellom folkevalgte og administrasjonen, og mellom ulike avdelinger og medarbeidere.
- **Åpenhet og innsyn for offentligheten:** Kommunene bør legge til rette for åpenhet og innsyn i forvaltningspraksis og beslutningstaking, slik at flere får muligheten til å avdekke tvilsom praksis.
- **Utnytte muligheter som ligger i digitalisering:** Digitale løsninger kan øke etterprøvbareheten i beslutningsprosesser og sørge for at kun personer med tilstrekkelige fullmakter kan fatte vedtak. I tillegg kan det utarbeides digitaliserte varslingssystemer som sier ifra ved mistenkelig saksbehandling.

Avslutningsvis i dette kapittelet kan det illustreres hvor vanskelig det er å treffe godt med målrettede tiltak, særlig når korrupsjon og kriminalitet har en tendens til å flytte seg til andre områder (David-Barrett og Fazekas, 2018). Bygg- og anleggsbransjen er ofte preget av omfattende prosjektstrukturer, der man kan få mange vertikale ledd gjennom flere ulike



selskaper, og dette kan skape forhold som gjør det lettere å skjule kriminalitet (Riksrevisjonen, 2015-2016b). På bakgrunn av dette ble anskaffelsesforskriften (Lovdata, 2016, §8-13) i 2018 endret dithen at oppdragsgiveren i bygg- og anleggsarbeider lik eller over 1,3 MNOK og 2 MNOK ved henholdsvis statlige og private oppdragsgivere – og med visse forbehold beskrevet i §8-13(2) – nå skal stille krav til leverandørene sine om at de maksimalt kan ha to ledd i leverandørkjeden under seg. Erfaringer viser allerede at konsekvensen av dette er at leverandørkjeden, i tillegg til å ha blitt kortere, også har blitt bredere, og at man derfor fortsatt er nødt til å forholde seg til komplekse strukturer (Skovly *et al.*, 2017).

## **2.4 Byggesaksbehandling**

### **2.4.1 Formelt rammeverk**

Skal man oppføre, rive eller endre et bygg, må man i mange tilfeller søke om dette. En byggesøknad må blant annet inneholde beskrivelse av tiltaket, kvittering for tilstrekkelig nabovarsel, detaljerte tegninger av alle sidene av tiltaket og ansvarsskjemaer (Byggesaksforskriften, 2010, § 5-3). I ansvarsskjemaene skal det erklæres ansvarsrett for søker, prosjekterende, utførende og kontrollerende. Ansvarsrett innebærer at man erklærer at man tar på seg det offentligrettslige og juridiske ansvaret for sine aktuelle oppgaver (Byggesakskontoret, n.d.). For at man skal kunne erklære dette, må man ha nødvendig utdanning og relevant praksis, og kravene til dette stiger med hvilken tiltaksklasse tiltaket omfatter.

I byggesaksbehandling behandles søknader på bakgrunn av en rekke lover og forskrifter. Gjennom en kartlegging av disse, fremstår de mest sentrale for å være:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
  - Plan- og bygningsloven (PBL) skal «sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak» (2008, §1-1). For byggesaksbehandlingen sin del er lovens fjerde del om byggesak mest relevant, der det redegjøres for søknadspliktighet, krav til innhold, behandling av søknader, tilsyn og krav til tiltaket.
  
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
  - Forvaltningsloven (1967) gir blant annet føringer for saksbehandling, saksforberedelse, vedtak og klager.

- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
  - Byggesaksforskriften (2010) utfyller bestemmelser gitt i PBL. Vedrørende byggesaker utdyper forskriften lovbestemmelser om søknader, saksbehandling, ansvar, kontroll, tilsyn og sanksjoner ved brudd på bestemmelser.
  
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift)
  - Byggteknisk forskrift «skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi» (2017, §1-1). Forskriften gir blant annet bestemmelser om utnyttingsgrad av areal, brann-sikkerhet og energibruk.
  
- Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)
  - Kart- og planforskriften (2009) har hjemmel i PBL, og gir en oversikt over planlagt og tillatt bruk av areal i Norge. Den gir blant annet bestemmelser om det offentlige kartgrunnlaget, det kommunale planregisteret, arealformål og framstilling av arealplan.

I tillegg til lover og forskrifter er det også nedfelt retningslinjer som er hjemlet i plan- og bygningsloven og som kan bli aktuelle i byggesaksbehandlingen. Eksempler på slike retningslinjer er «retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging» (2014), «planretningslinjer for strandsonen langs sjøen» (2011) og «retningslinjer for barn og planlegging» (1995). Disse retningslinjene er på et mer overordnet nivå, og eksempelvis skal førstnevnte bidra til å sikre en god steds- og byutvikling for stat, kommune og utbyggere (Retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging, 2014).

#### **2.4.2 Saksbehandlingsprosedyrer**

I en byggesøknad er det kommunens byggesaksavdeling som er behandlingsinstansen. Kommunen er pliktig til å behandle søknaden snarest mulig, og senest etter frister som kommer av § 21-7 i plan- og bygningsloven (2008). Byggesaksbehandlingen forløper seg gjennom flere prosesser, og av intervjuene i denne studien framgår det at kommunene noen ganger har frihet

til å velge hvordan de skal gjennomføres, mens de andre ganger må forholde seg til lovpålagte føringer.

I forkant av innsendelse av søknad har både tiltakshaver og kommunen rett til å kunne kreve en forhåndskonferanse (Ot.prp. nr. 112, 2001-2002). Denne forhåndskonferansen skal avklare forutsetningene for tiltaket, samt bestemme rammene for den videre saksbehandlingen. Søknaden sendes til et saksmottak i kommunen, der den registreres og fordeles ut til avdelingen for byggesak. Intervjuer viser at kommunene har frihet til å velge selv hvordan sakene fordeles og gjerne varierer dette med kommunens organisasjonsstruktur. I enkelte kommuner sendes sakene eksempelvis til leder for byggesaksavdelingen for videre fordeling, mens det i andre kommuner er saksmottaket som er gitt denne fordelingsmyndigheten.

Hvis en søknad krever dispensasjon fra gjeldende lovgivning og reguleringer, er det kommunen som har myndigheten til å utstede dette (Plan- og bygningsloven, 2008, §19-4), og slike saker kan behandles på ulike måter. I enkelte kommuner forteller byggesaksbehandlerne at dispensasjonssaker som ikke er av prinsipiell betydning behandles administrativt av byggesaksbehandlerne selv. I andre kommuner er byggesaksbehandlerne pålagt å fremme dispensasjonssøknader til politisk behandling, eksempelvis til et formannskap eller hovedutvalg. Hvis tiltaket er betinget av et samtykke fra en annen myndighet, har kommunen en samordningsplikt til å informere den aktuelle myndigheten, og kommunen kan da vente med avgjørelse til et eventuelt samtykke eller avslag er blitt gitt (Plan- og bygningsloven, 2008, §21-5). Eksempler på slike myndigheter er vegmyndighet, jordlovmyndighet og arbeidsmiljømyndighet.

### **2.4.3 Roller**

I byggesaker og byggesaksbehandlinger er det mange involverte parter. Tabell 7 gir en oversikt over de ulike rollene som er involverte, eller som kan bli involverte i en byggesaksbehandling. Rollene er blitt kartlagte på bakgrunn av byggesaksforskriften (2010) og de intervjuene som er blitt gjort i denne studien, og hensikten med tabellen er å gi en oversikt over hvilke personer og instanser som kan spille en rolle i forbindelse med eventuell tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen.

**Tabell 7: Roller i byggesaksbehandling**

<b>Roller</b>	<b>Funksjon</b>
Tiltakshaver	Personen eller foretaket tiltaket utføres på vegne av.
Ansvarlig søker	Personen eller foretaket som har ansvar for at byggesøknaden innehar nødvendige opplysninger.
Ansvarlig prosjekterende	Personen eller foretaket som har ansvar for at prosjekteringen i tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven.
Ansvarlig utførende	Personen eller foretaket som har ansvaret for at utføringen av tiltaket skjer i samsvar med prosjekteringen og plan- og bygningsloven.
Ansvarlig kontrollerende	Personen eller foretaket som har ansvaret for å kontrollere at prosjektering og gjennomføring av tiltaket er dokumentert og i henhold til plan- og bygningsloven. Skal være uavhengig av de øvrige ansvarlige.
Saksmottak	Mottar, registrerer og evt. fordeler byggesøknader til byggesaksbehandlerne.
Byggesaks-behandler	Behandler byggesøknader. Kan behandle dispensasjonssaker selv eller legge de frem for politisk behandling, avhengig av kommunens prosedyrer.
Formannskap/ Hovedutvalg	I kommuner der dispensasjonssaker skal behandles politisk, kan formannskapet eller hovedutvalget være det politiske organet som behandler disse sakene.
Myndigheter	Myndigheter utenfor kommunen som kan bli involverte i byggesaker via samordningsplikten.

## **2.5 Tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

### **2.5.1 Omfang og konsekvenser av tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

Det er relativt lite litteratur og data som sier noe om omfanget av tvilsom praksis i byggesaksbehandling, og særlig er kunnskapen om uetisk, men lovlig byggesaksbehandling relativt ikke-eksisterende. Fokuset på korrupt byggesaksbehandling har imidlertid vært litt større, og TIs korrupsjonsbarometer (2013) viste at 21 prosent av de respondentene i 2013 som hadde vært involvert i korruperte handlinger i løpet av det siste året, hadde gjennomført denne korrupsjonen i «registry and permit services», som man kan anta inkluderer byggesaksbehandling. For Norges del var denne andelen to prosent (TI, 2013). Rapporten «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren» (Kantar TNS og Søreide, 2018) sier at enhetslederne i norske kommuner mente at det området som er mest utsatt for utilbørlige fordeler, er areal-, plan- og byggesak, og 28 prosent av enhetslederne som sa de kjente til situasjoner fra 2017 som innebar utilbørlige fordeler, mente slike situasjoner oftest skjer innenfor areal-, plan- og byggesak.

I kapittel 2.2.1 ble det beskrevet hvordan uetisk atferd reduserte produktiviteten i arbeidet, og vedrørende korrupsjon i byggesaksbehandling observerte Verdensbanken (2014) at behandlingstiden for en byggetillatelse er 1,5 ganger lengre for firmaer som blir utsatt for krav om bestiktelser, sammenlignet med behandlingstiden for firmaer som ikke må bestikke saksbehandleren. Det fastslås også en sammenheng mellom hvor omstendelig byggesaksprosessen er og korrupsjonsnivået i saksbehandlingen, og en «smooth» byggesaksprosess assosieres gjerne med et lavt korrupsjonsnivå (Verdensbanken, 2013). Verdensbanken (2013) fastslår også en negativ korrelasjon mellom velstanden i et område og kompleksiteten i byggesaksbehandlingen i det området, og i enkelte land må det gjennomføres opp mot tretti prosedyrer for å få behandlet en byggesøknad, med en gjennomsnittlig behandlingstid på godt over ett år (Verdensbanken, 2014). Dette kan være med på å forklare hvorfor vi i Norge internasjonalt sett har lite korrupsjon i byggesaksbehandlingen.

Konsekvensene av tvilsom byggesaksbehandling er flere. For det første kan det føre til forskjellsbehandling og feilaktige enkeltvedtak (TI Norge, 2014). Dette vil kunne føre til at enkeltindivider får fordeler og rikdom de ikke har rett på, samt at kostnadene for dette blir fordelt på den øvrige befolkningen. For det andre kan det føre til oppføringer av ulovlige og farlige bygg (Dølvik og Medalen, 2017; Lee-Jones, 2017), der en direkte konsekvens kan være tap av liv. For det tredje kan tvilsom byggesaksbehandling føre til kostnader som ikke regnes i monetære termer, og da særlig opplevelsen av å bli urettferdig behandlet (Lyman, Fletcher og Gardiner, 1978). Korrupsjon i kommunesektoren utfordrer demokratiske prinsipper som samfunnet er bygd på, og dette kan – som tidligere påpekt – resultere i en redusert tillit til det offentlige (Sedlenieks, 2003; Eriksen, 2014; Chiodelli og Moroni, 2015; Kantar TNS og Søreide, 2018).

### **2.5.2 Eksempler på tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

I perioden 2010-2019 har det vært flere saker knyttet til tvilsom praksis i norsk byggesaksbehandling:

- Plan- og bygningsetat-saken: En saksbehandler i plan- og bygningsetaten i Oslo kommune ble i 2010 dømt til ett års fengsel for å ha mottatt 12 000 kr fra en arkitekt for å ha behandlet byggesaker for vedkommende (TI Norge, 2019). I tillegg ble saksbehandleren dømt for å ha fått ettergitt gjeld på 150 000 kr ved kjøp av bil fra to brødre,

etter å ha behandlet en byggesøknad fra brødrene. Også de involverte tiltakshaverne ble dømt til fengsel for korrupsjon.

- Byggesøknad-saken: Under behandlingen av et firmas byggesøknad tilbød en representant fra firmaet en byggesaksbehandler i Skedsmo kommune å få et 14 dagers gratis opphold på Gran Canaria, hvis behandlingen av byggesøknaden kunne bli framskyndet (TI Norge, 2019). Den firmaansatte ble dømt til fengsel i 120 dager for grov korrupsjon.
- Drammen-saken: To byggesaksbehandlere i Drammen kommune – en mann og en kvinne – ble i Drammen tingrett dømt til fengsel for 16 tilfeller av grov korrupsjon (Lovdata, 2018a). Kvinnen ble også dømt for ytterligere tilfeller av grov korrupsjon og dokumentforfalskning. Kvinnen fikk 6 års fengsel, mens mannen ble dømt til 3 år og 6 md. i fengsel. Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett, og utfallet er i skrivende stund ikke bestemt. Denne saken blir videre redegjort for i kapittel 2.6.1.
- Tjøme-saken: Økokrim etterforsker for tiden hvorvidt det har blitt begått korrupsjon i forbindelse med utbygginger i et hyttefelt i strandsonen på Tjøme (Klevstrand, 2018). Her har blant annet byggesaker først blitt godkjent ved politisk behandling, før det i etterkant skal ha blitt godkjent endringer og utvidelser av byggene, uten at de ble fremmet til politisk behandling. Flere av tiltakshaverne er blant Norges rikeste personer og en rekke advokater har bistått hytteeierne i denne saken (Holmøy, 2018).
- Larvik-saken: Siden desember 2016 har en byggesaksbehandler i Larvik kommune vært siktet for grov korrupsjon i forbindelse med et boligprosjekt i Larvik, samt ved byggesaker i Tokke og Rauland, der vedkommende jobbet tidligere (Andersen, 2018). Ingen er ennå tiltalt i denne saken.

Disse sakene tyder på at tvilsom praksis i byggesaksbehandling i Norge skjer med jevne mellomrom. Ifølge Dølvik og Medalen (2017) må faren for korrupsjon i byggesaker tas mer alvorlig, og Økokrim sier følgende i sin trusselvurdering for 2018: «Korrupsjonsrisikoen knyttet til lokal forvaltning, ikke minst kommunal plan- og byggesaksbehandling, har blitt klarere» (2018, s. 4).

## 2.6 Mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling

### 2.6.1 Drammen-saken

Den utløsende faktoren for denne studien var den såkalte Drammen-saken. All informasjon rundt denne saken som presenteres i dette kapitlet, er hentet fra domfellelsen i Drammen tingrett (Lovdata, 2018a). Den 21. mars 2018 ble en kvinne (59) og en mann (46), begge byggesaksbehandlere i Drammen kommune, dømt i Drammen tingrett for 15 tilfeller av grov korrupsjon og medvirkning til grov korrupsjon. Den grove korrupsjonen gikk ut på mottakelse av penger fra tiltakshavere for å ha urettmessig godkjent byggetiltak. Kvinnen ble i tillegg dømt for ytterligere 15 tilfeller av grov korrupsjon, samt 19 tilfeller av dokumentforfalskning, og fikk en dom på seks års fengsel. Hun ble også dømt til å tåle inndragning av 1 124 500 kr som hun mottok i forbindelse med korrupsjonen. Mannen ble dømt for å ha henvist byggesaker til kvinnen, vel vitende om hva kvinnen ville gjøre, og ble dømt til 3 år og 6 md. fengsel, samt inndragning av 115 000 kr som han hadde mottatt i forbindelse med dette. Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett, og utfallet av denne saken er ennå ikke bestemt.

Kvinnen og mannen jobbet begge som overarkitekter i Drammen kommune, avdeling Byplan. Ved siden av denne jobben hadde de hvert sitt arkitektfirma. Forholdene som kvinnen er dømt for, preges i hovedsak av følgende:

- Urettmessig ledergodkjennelse av søknader med avdelingslederens elektroniske signatur. Forholdene omfattet i mange tilfeller bruksendring, ombygging eller tilbygg, og dokumentforfalskningen gjaldt søknader som ved ordinær saksbehandling ikke ville blitt godkjent på grunn av mangler, eksempelvis mangel på ansvarlig søker, manglende dispensasjon fra krav, mangelfull støyutredning, ufullstendig brannprosjektering, og mangler i nabovarslingen.
- Ved samtlige forhold mottok kvinnen ulike pengebeløp fra tiltakshaverne for ulovlighetene. Flere av tiltakshaverne var involverte i flere av forholdene.

Den dømte mannen mottok ved flere av forholdene pengebeløp for å ha videreført søknadene til kvinnen. Kvinnen nektet ikke for å ha behandlet søknadene, men mente hun hadde påtatt seg arkitektoppdrag for de ulike tiltakshaverne og at pengene ble mottatt i denne sammenhengen, *ikke* i anledning hennes stilling som byggesaksbehandler. At hun behandlet søknadene selv begrunnet hun med at hun ville skjule arkitektrollen sin for kolleger og ledere i kommunen.

Mannen på sin side mente han kun formidlet arkitektoppdrag til kvinnen, og at han ikke kjente til at hun behandlet sakene som byggesaksbehandler, samt at hun tok betaling for dette.

Ifølge retten var det ikke bare habilitetsproblemet som gjorde kvinnens rolle ulovlig, men også måten hun fattet vedtak av søknader med store mangler, og hvordan hun brøt kravene til politisk behandling av dispensasjoner. Retten mente kvinnens saksbehandling brøt med rutinene for saksbehandling i kommunen på flere måter. Blant annet fikk hun sakene på e-post direkte fra tiltakshavere, og det var tilfeller der hun scannet inn byggesaksdokumenter selv. Vanlig rutine var at det var et fast saksinntak i kommunearkivet, der sakene ble mottatt elektronisk eller per post, før de ble fordelt ut til byplanavdelingen. Deretter ble sakene sendt ut til ulike team. Kvinnen på sin side sendte flere ganger saksdokumenter til kommunearkivet, for så å ta kontakt med arkivet og meddele at hun ville behandle de aktuelle sakene. Manglende rutiner og interne kontrollsystemer i kommunen ble tatt opp av retten som en av grunnene til at kvinnen kunne behandle sakene som hun gjorde, deriblant muligheten til å ledergodkjenne egne vedtak.

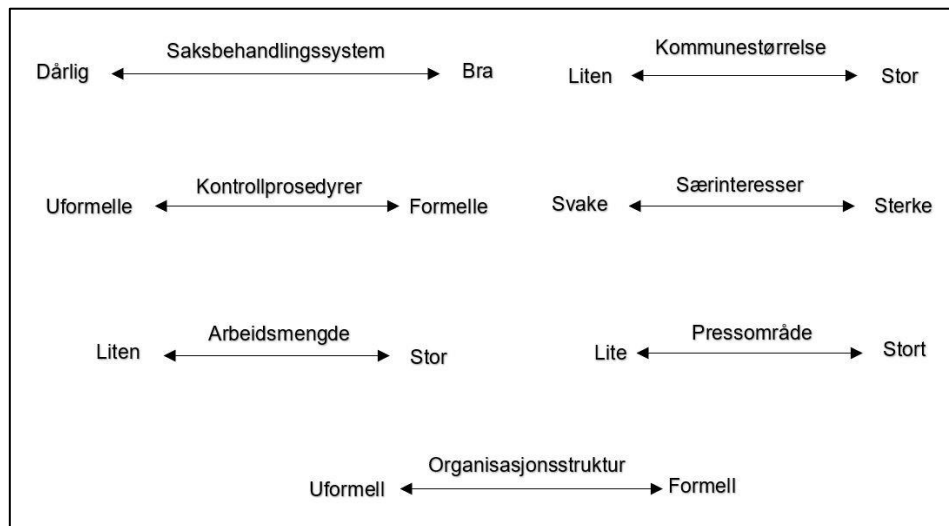
Underveis i Drammen-saken gjennomførte Deloitte en granskning av forholdene i byggesaksavdelingen i Drammen kommune. Der ble det undersøkt de organisatoriske forholdene som lå til grunn for at de dømte kunne begå ugjerningene. Granskningen resulterte i en rapport (Deloitte, 2017), som konkluderer i en rekke anbefalinger til Drammen kommune. Disse anbefalingene går i korte trekk blant annet ut på følgende: utarbeide et tydeligere mål for oppgaveutførelse; etablere et formålstjenlig kontrollrammeverk; øke gjennomføringen av risikokartlegging; sikre et bedre fokus på etikk og antikorrupsjon; utarbeide tilstrekkelige nøkkelkontroller. Selv om disse tiltakene i utgangspunktet er ment for Drammen kommune, vil de uansett kunne ha en overføringsverdi til andre kommuner, og derfor vil de føye seg til de tiltakene mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling som det vil bli redegjort for i kapittel 2.6.3.

Granskningsrapporten er blitt brukt som utgangspunkt for hvilke områder og utfordringer i byggesaksbehandlingen denne studien skulle undersøke. Som det også vil bli redegjort for i metodekapittelet, dukket granskningsrapporten opp i dokumentstudien som ble gjennomført med henblikk på denne studien. På grunn av dens innhold ble den benyttet til å strukturere funnene i litteraturstudien etter syv akser, tidligere beskrevet i kapittel 1.3 og nøyere redegjort for i kapittel 2.6.2. I tillegg fungerte rapporten som et utgangspunkt for hvilke spørsmål som burde inkluderes i intervjuguiden (se vedlegg 1).



## 2.6.2 Akser

Som nevnt innledningsvis er denne studien avgrenset til å undersøke i hvilken grad forskjellige forhold ved byggesaksbehandlingen skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis. Disse forholdene omtales som «akser», der hver akse har ytterpunkter innen sitt respektive felt, illustrert i figur 2. Denne studien undersøker hvorvidt en plassering på den ene eller den andre siden av akse skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis.



**Figur 2: De syv aksene (fritt utarbeidet etter Deloitte (2017))**

De syv aksene har kommet som et resultat av granskningsrapporten i Drammen-saken (Deloitte, 2017), samt noen egne vurderinger, i samråd med veilederne Ola Lædre og Jardar Lohne, om hvilke forhold som vil være relevante å undersøke. Som det også vil bli redegjort for i metodekapittelet, ble granskningsrapporten benyttet til å strukturere funnene i litteraturen etter de syv aksene. Nedenfor følger en beskrivelse av hver akse:

- **Saksbehandlingssystem:** Et av forholdene som var utslagsgivende for at den dømte kvinnen i Drammen-saken kunne gjennomføre handlingene sine, var saksbehandlingssystemet, og granskningsrapporten (Deloitte, 2017) sier at mangelen på oversikt, styringsinformasjon og kontrollmekanismer i saksbehandlingssystemet gjorde det blant annet mulig å sende vedtak til seg selv for godkjenning. Denne akse undersøker dermed i hvilken grad saksbehandlingssystemet skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis og om det lar seg gjøre å utnytte dette eventuelle mulighetsrommet.
- **Arbeidsmengde:** Det er undersøkt hvorvidt en stor eller liten arbeidsmengde for byggesaksbehandlerne gir utslag i et mulighetsrom for tvilsom praksis eller ikke. Det

har vært særlig relevant å undersøke om en stor arbeidsbelastning medfører en nedprioritering av internkontrollrutinene, med påfølgende muligheter for tvilsom praksis.

- **Kontrollprosedyrer:** Granskningsrapporten fra Drammen påpekte mangelen på et klart internkontrollsystem og at kontrollen i stor grad var tillitsbasert (Deloitte, 2017). I forbindelse med denne aksen er det derfor sett på byggesaksavdelingens kontrollprosedyrer og kvalitetssikring, og i hvilken grad disse rutinene er mer formelle, i form av nedfelte dokumenter, eller om de er mer uformelle og baserte på akseptert praksis.
- **Organisasjonsstruktur:** Organiseringen i de undersøkte kommunene er blitt kartlagt, fra kommunestyre og ned til byggesaksbehandlernivå. Deretter er det blitt vurdert hvilket mulighetsrom den enkelte organiseringen medfører, og om den fører til at enkelte stillinger får ugunstig mye eller lite makt med tanke på eventuell tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen.
- **Kommunestørrelse:** Her er det sett på hva kommunens størrelse har å si for praksisen blant byggesaksbehandlere. Særlig er det lagt vekt på å undersøke om byggesaksbehandlere i små kommuner, der «alle kjenner alle», opplever dette som en utfordring i arbeidet sitt, med et eventuelt økt press fra tiltakshavere som prøver å utnytte personlige forhold.
- **Pressområde:** Hvis en kommune opplever tilflytting og en stor etterspørsel etter boliger, betraktes den som et pressområde. Etter at de bestemte kommunene hadde blitt valgt ut, ble det sett på hvorvidt den enkelte kommunen opplever til- eller fraflytting, både med hensyn til nåsituasjonen og den antatte fremtidige utviklingen, ved hjelp av SSBs befolkningsframskrivninger fram til 2040 (2018b). I intervjuene ble det videre undersøkt om de respektive kommunene er pressområder eller ikke, og hvilken betydning dette har for mulighetsrommet for tvilsom praksis. Det har blitt satt særlig fokus på om byggesaksbehandlere i områder med sterk utbygging blir utsatt for utilbørlig press fra tiltakshavere, sammenlignet med de som jobber i områder med fraflytting.

- Særinteresser: Det er tatt utgangspunkt i at det i enkelte kommuner kan være sentrale, lokale aktører som gir mye inntekter til kommunen, og som er sin egen posisjon bevisst. Det er blitt studert om byggesaksbehandlerne blir utsatt for press fra slike særinteresser og om de eventuelt lar seg påvirke til å utnytte et eventuelt mulighetsrom for tvilsom praksis.

### **2.6.3 Tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

Litteraturen består i hovedsak av tiltak som kan iverksettes innen alle former for offentlig forvaltning, uten at byggesaksbehandling alltid er blitt nevnt. Tiltak mot tvilsom praksis som er blitt presentert i tidligere kapitler, særlig kapittel 2.3.3, vil derfor være gyldige også i dette kapitlet. Her vil det derimot i stor grad beskrives tiltak som konkret er blitt rettet mot byggesaksbehandling. Tabell 8 viser en oversikt over tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling og som kan kategoriseres i de syv aksene. Da litteraturen på dette området er svært begrenset og det ikke er blitt beskrevet tiltak innenfor alle aksene, er det også blitt listet opp mer generelle tiltak som gjelder for andre deler av offentlig forvaltning, samt for selskaper og organisasjoner, og som man kan anta har en overføringsverdi til byggesaksbehandling. Etter tabellen drøftes det rundt litteratur og tiltak innenfor noen av aksene, samt en begrunnelse for behovet og betydningen av enkelte tiltak.

**Tabell 8: Tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

Akse	Tiltak
Saksbehandlings-system	<ul style="list-style-type: none"><li>• Digitalisering av saksbehandlingssystemet: øker lagring og sporing av beslutningsprosesser (Kantar TNS og Søreide, 2018); gir likere behandling, økt overvåking og verifisering (Devoteam, 2016; DiBK, 2019); reduserer mulighetene for tvilsom skjønnsutøvelse (Sedlenieks, 2003; Shim og Eom, 2008); tydeliggjør kriterier for hva som kreves i en byggesøknad (Sedlenieks, 2003); frigjør ressurser (Devoteam, 2016).</li><li>• Digitalisert varslingssystem, som melder automatisk ifra ved mistenkelig byggesaksbehandling (Kantar TNS og Søreide, 2018).</li></ul>
Arbeidsbelastning	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tilpasse antall saksbehandlere med arbeidsmengde (Gill, 2001).</li><li>• Økning i gebyrer: gir ressurser som kan brukes på tilsyn (Ot.prp. nr. 45, 2007-2008).</li></ul>
Kontrollprosedyrer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formalisering av internkontrollrammeverk: reduserer sårbarheten for uetisk oppførsel (Falkenberg og Herremans, 1995).</li><li>• Tilpasse internkontroll til virksomheten (Falkenberg og Herremans, 1995).</li><li>• Gjennomføre risikoanalyser: kartlegger utsatte områder, slik at man kan iverksette risikoreduserende tiltak (TI Norge, 2014; Kantar TNS og Søreide, 2018).</li><li>• Signering av at etiske retningslinjer er forstått: blir mindre tilbøyelig til å bryte noe man har signert (Kantar TNS og Søreide, 2018).</li><li>• Tydelige retningslinjer for bierverv (TI Norge, 2014; KS, n.d).</li><li>• Fokus på at ledere skal fremstå som gode eksempler mht. etisk oppførsel (Bruce, 1994; Falkenberg og Herremans, 1995).</li><li>• Melde fra om avvik ved bruk av avvikssystem (KS, n.d.)</li></ul>
Organisasjonsstruktur	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fordele ansvar og makt på flere personer (Kantar TNS og Søreide, 2018).</li><li>• Tydelig delegasjonsreglement (Gill, 2001; Kantar TNS og Søreide, 2018).</li><li>• Etablere ordning som sier fra til politikere hvis det oppleves at de trår feil (KS, n.d.)</li></ul>
Kommunestørrelse	<ul style="list-style-type: none"><li>• Økt fokus på etiske retningslinjer i små organisasjoner (UNIDO og UNODC, 2012).</li><li>• Varslingssystemer som sikrer anonymitet i små organisasjoner (UNIDO og UNODC, 2012).</li></ul>
Pressområde	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rullering av saksbehandlere ved flere søknader fra samme tiltakshaver: reduserer sjansen for gjentakende, korrupte forhold (Jong, 2016).</li><li>• Ekstra fokus på transparent saksbehandling (Jong, 2016): f.eks. internettbasert kartoversikt over pågående byggesaker (Kantar TNS og Søreide, 2018).</li></ul>
Særinteresser	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fokus på etiske gråsoner (UNIDO og UNODC, 2012; Lohne <i>et al.</i>, 2017).</li><li>• Dilemmatrening (Bruce, 1994; TI Norge, 2014; Kantar TNS og Søreide, 2018).</li><li>• Tydelige rutiner ved mottak av gaver (TI Norge, 2014).</li></ul>

De siste årene har Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) utarbeidet regelverksplattformen «Fellestjenester BYGG» (DiBK, 2018). Denne plattformen legger til rette for at kommunene kan behandle digitale søknader i et felles format, slik at det vil bli lettere for kommunene å behandle søknadene, og tjenesten skal gjøre det lettere å levere komplette søknader. Devoteam (2016) konkluderte med at digitale løsninger i søknadsprosessen og i behandlingen av byggesaker ville gi en mer effektiv byggesaksbehandling, og at en innføring av Fellestjenester Bygg ville føre til årlige besparelser på omtrentlig 200 MNOK i kommunal sektor. Samtidig fastslås det at tilsyn og ulovlighetsoppfølging i mange kommuner blir nedprioritert som følge av mangel på ressurser (Ot.prp. nr. 45, 2007-2008). For å kunne skjerpe inn dette, anbefales det fra offentlig hold å øke saksbehandlingsgebyrene, samtidig som det påpekes at gebyrene mange steder allerede oppleves som høye (Ot.prp. nr. 45, 2007-2008). Uten at litteraturen påpeker det, vil det være fornuftig å anta at de sparte ressursene som kommer av Fellestjenester Bygg vil kunne benyttes til eksempelvis økt tilsynsvirksomhet. Den siste tiden er det også blitt utviklet digitale saksbehandlingssystemer, der DiBK (2019) anbefaler kommunene å ta i bruk eByggesak. Forskjellen fra tidligere saksbehandlingssystemer er, ifølge intervjuene i denne studien, at eByggesak er designet for byggesaksbehandling. I løpet av 2019 blir eByggesak tilgjengelig for alle kommuner, og det vil derfor på nåværende tidspunkt være for tidlig å konkludere i hvorvidt dette tiltaket er en suksess eller ikke.

Med hensyn til internkontroll, sier Falkenberg og Herremans (1995) at en formalisering av internkontrollen i seg selv ikke skaper etisk atferd, og at det må være et samspill mellom den uformelle og formelle internkontrollen. I kapittel 2.3.3 ble det påvist en mangel på risikoanalyser i det kommunale arbeidet, og en undersøkelse gjennomført av Kantar TNS og Søreide (2018) viste at kun 43 % av kommunene gjennomførte risikokartlegging i plan- og byggesaksbehandlingen. Dermed tyder det på at dette er et tiltak som i større grad burde blitt prioritert.

Det er ingen konkret forskning som har sammenlignet forekomsten av tvilsom praksis i byggesaksbehandling og kommunestørrelse. På et mer generelt nivå framgår det av Difis innbyggerundersøkelse for 2017 (2017) at innbyggere i større kommuner mener korrupsjon er mindre utbredt i kommunesektoren, sammenlignet med innbyggere i mindre kommuner. Som Dølvik (2015) påpeker, betyr ikke dette nødvendigvis at korrupsjon er mer utbredt i større kommuner, da innbyggerne ikke er blitt spurt om forholdene i egen kommune, men man kan uansett anta at resultatene kan bli farget av erfaringer i hjemkommunen. Direktør i KS, Helge Eide, sier imidlertid de ikke har grunnlag for å si at det er en sammenheng mellom korrupsjonsnivå og

kommunestørrelse (Nedkvitne og Ese, 2015). Nelson (2012) finner derimot en sammenheng som sier at jo mindre kommunene er, i form av geografisk størrelse og innbyggertall, jo mindre korrumpert atferd finner sted. Bergh, Fink og Öhrvall (2017) konkluderer på sin side med at mengden korrupsjon i svenske kommuner øker med størrelsen på kommunestyrene, og at dette trolig skyldes at en økning i antallet politikere gir en redusert kontroll av hver enkelt politiker. Med hensyn til eventuelle tiltak som kan være gyldige for byggesaksbehandling, er det svært mangelfullt i litteraturen, men UNIDO og UNODC (2012) sier små selskaper bør ha et større fokus på etiske retningslinjer, samt inneha varslingsystemer som sikrer tilstrekkelig anonymitet, da det i små forhold kan være vanskeligere å garantere anonymitet. Selv om det vil være forskjeller mellom private selskaper og kommuner, antas det likevel å ha en viss overføringsverdi til denne studien.

Vedrørende tvilsom praksis og lokale interesser er forskningslitteraturen overraskende begrenset, men Bischoff og Krabel (2017) viser i sin studie at jo større andel av en kommunes skatteinntekter som kommer fra lokale bedrifter, jo lavere er kommunens selskapsskatt, og at dette kan komme av lobbyvirksomhet. I den forbindelse er det fornuftig å anta at et økt fokus på etiske problemstillinger vil kunne være effektivt, eksempelvis hvordan de ansatte skal forholde seg til mottak av gaver (Kantar TNS og Søreide, 2018). Flere studier slår fast at selv små gaver kan ha særdeles påvirkning i salgssammenhenger (Malmendier og Schmidt, 2012; Maréchal og Thöni, 2018). Det må her påpekes at disse studiene omfatter salg av varer, og at resultatene derfor ikke kan sees direkte i sammenheng med eventuelle gaver i forbindelse med byggesaksbehandling, men det vil uansett kunne være en viss overføringsverdi. Disse studiene står i kontrast til Sedlenieks studie om korrupsjon i byggesaksbehandling i Latvia (2003), som påstod at små gaver der hadde mer å gjøre med at man ville vedlikeholde relasjoner, enn at man ønsker å påvirke beslutninger. Denne oppfatningen kan dog være kulturelt betinget, og tar man i betraktning at Latvia kommer betraktelig dårligere ut enn Norge i TIs korrupsjonsindeks (2019), kan det antas at de latviske forholdene har en begrenset overføringsverdi.

Avslutningsvis kan det nevnes at regjeringen i februar 2019 opplyste om at de hadde nedsatt et utvalg som skal se på om det kreves tiltak innenfor plan- og bygningslovgivningen for å få økt seriositeten i næringen (Departementene, 2019). Utvalget skal blant annet se på om dagens bestemmelser innenfor erklæring av ansvarsrett i byggesaker, sentral godkjenning for ansvarsrett og uavhengig kontroll oppfyller sine formål.

## 2.7 Kunnskapsgap

Denne studien har identifisert et vesentlig kunnskapsgap i forskningen på tvilsom praksis i byggesaksbehandling, og til tross for at temaet blir aktuelt med jevne mellomrom, med etterforskning og domfellelse av byggesaksbehandlere, oppfattes kunnskapen om temaet som relativt ikke-eksisterende. Særlig gjelder dette studier om hvilke konkrete mekanismer og arbeidsforhold som ligger til grunn for at tvilsom praksis i byggesaksbehandling kan finne sted. Annet enn granskningsrapporter som kommer i forbindelse med enkelte etterforskninger, er det ingen forskning om dette i Norge – og svært lite internasjonalt. Ser man på hvilke enorme verdier byggesaksbehandlerne forvalter, er det oppsiktsvekkende hvor lite oppmerksomhet som er blitt rettet mot denne delen av offentlig forvaltning. Denne studien tar derfor sikte på å redusere dette kunnskapsgapet.

Det er mye kunnskap om korrupsjon, særlig internasjonalt, både på generelt grunnlag og i bygg- og anleggsbransjen. Det er derimot relativt mangelfull forskning rundt situasjonen i Norge, der man i stor grad må basere seg på noen få offentlige rapporter og statistikker. I tillegg er det påvist et betydelig kunnskapsgap om utbredelsen av uetisk, men lovlig atferd, ikke bare innen byggesaksbehandling, men i arbeidslivet generelt. Dette er imidlertid mer forståelig, da slik praksis vil være særdeles vanskelig å identifisere og kvantifisere. Det kan også antas at ulike oppfatninger av skillet mellom etisk og uetisk, men lovlig atferd, kan gi et redusert utbytte av slike studier. Uansett bekrefter dette kunnskapsgapet behovet for studier som denne.

### 3. Metode

I dette kapittelet blir det metodiske rammeverket for studien beskrevet. Først forklares den mer overordnede metodiske tilnærmingen, før valg og gjennomføring av de enkelte metodene presenteres fortløpende.

#### 3.1 Overordnet metode

Denne studien har et intensivt design. I henhold til Busch (2013) vil dette si at data er hentet fra et fåtall kilder, i form av et lite antall intervjuobjekter. Dette designet er valgt på bakgrunn av at problemstillingen «mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling» er ganske kompleks, med mange variabler og mekanismer som må kartlegges, og ifølge Busch (2013) vil et intensivt design i så tilfelle være mest hensiktsmessig. I motsatt fall har man ekstensive design, som innebærer å bruke mange kilder i datainnsamlingen.

Studien er en tverrsnittsundersøkelse, der litteratur har blitt innhentet i en relativt kort tidsperiode og intervjuobjektene kun har blitt intervjuet én gang. Dette kommer av den korte tiden som er til disposisjon i en slik masteroppgave. Studien er en kartlegging av en nåsituasjon – ikke av en utviklingsprosess over lengre tid – og da vurderes det at en tverrsnittsundersøkelse er tilstrekkelig. Av og til kommer det reformer i byggesaksarbeidet, eksempelvis innføring av elektroniske signaturer. I tidsperioden for denne studien antas det derimot at det ikke har skjedd vesentlige omstillinger som kunne påvirket studiens utfall.

Hvorvidt man kan stole på resultatene avhenger i stor grad av kvaliteten på metodevalgene (Busch, 2013), og i denne studien er følgende to kriterier lagt til grunn:

1. Studiens *reliabilitet*, eller etterprøvnbarhet, handler om hvorvidt man kan stole på de innhentede dataene (Busch, 2013). Jo høyere reliabilitet, jo større er sjansen for at noen andre kan gjenta de samme prosedyrene og få de samme resultatene (Samset, 2014), og Yin (2003) sier i den forbindelse at man bør gjennomføre forskningen som om noen alltid ser over skulderen sin.
2. *Validiteten* beskriver i hvilken grad forskningsdataene er gyldige for den valgte problemstillingen for studien (Busch, 2013). Jo høyere relevans man har i forskningsdataene, jo høyere blir validiteten (Olsson, 2011).



## **3.2 Metodisk rammeverk**

I denne studien er det blitt benyttet flere metoder. Dette gir en fordel ved at man vil kunne gjøre en triangulering av de innsamlede dataene, slik at man kan avdekke ufullstendigheter og skjevheter i datamaterialet som kommer av de forskjellige metodene (Yin, 2003; Olsson, 2011). Dermed vil eventuelle konklusjoner være mer gyldige. Man kan dele inn metoder i henholdsvis kvalitative og kvantitative metoder, og begge metodene kan kombineres i samme studie. Kvalitative metoder baserer seg på muntlig eller tekstlig informasjon, der man studerer relativt sett få objekter, og slike metoder tar sikte på å skape en helhetsforståelse (Olsson, 2011). Ulempen med slike metoder er dog at det vil være utfordrende å opprettholde etterprøvbareheten. I kvantitative metoder tar man i stedet utgangspunkt i data som kan måles kvantitativt, eksempelvis tall, og man benytter seg da av flere studieobjekter (Olsson, 2011).

Det er i denne studien blitt gjennomført en kvalitativ litteraturstudie, dokumentstudie og semistrukturerte dybdeintervju. Som Busch påpeker (2013), vil et intensivt design gjerne lede til kvalitative metoder, da slike metoder er de mest egnede til å analysere komplekse forhold.

### **3.2.1 Litteraturstudie**

Det ble gjennomført en litteraturstudie for å få kartlagt relevant litteratur. Litteraturstudien hadde en kvalitativ tilnærming, med fokus på definisjoner, utbredelse av og tiltak mot tvilsom praksis, både på generell basis, men også spesifikt for byggesaksbehandling. Litteraturstudien tok utgangspunkt i Arksey og O'Malleys (2005) strukturerte fremgangsmåte i «Scoping studies: towards a methodological framework». Først ble det etablert forskningsspørsmål, og i en forskningsstudie vil en etablering av forskningsspørsmål trolig være det viktigste steget (Yin, 2003). Forskningsspørsmålene er beskrevet i kapittel 1.2, og de ble brukt til å etablere relevante underområder for litteraturstudien, eksempelvis «tvilsom praksis i bygg- og anleggsbransjen». Deretter ble relevant litteratur identifisert gjennom et omfattende litteratursøk. Litteratursøket tok utgangspunkt i fremgangsmåte foreslått av Lohne (2018), og gikk ut på at det først ble definert relevante søkeord og -fraser, samt kombinasjoner av disse, både på norsk og engelsk. Tabell 9 viser de ulike ordene og frasene som ble benyttet i litteratursøket. Selv om enkelte ord og fraser ble søkt på alene, ble de i stor grad benyttet i kombinasjoner med hverandre, da innenfor hvert av språkene. I den forbindelse ble det benyttet boolske operatører som OG og AND, samt at det ved bruk av fraser ble benyttet frasesøk.

**Tabell 9: Søkeord/-frasene i litteratursøket**

<b>Norsk</b>	<b>Engelsk</b>
Tvilsom praksis	Questionable practice
Tvilsom	Questionable
Etisk atferd	Ethical behavior
Uetisk atferd	Unethical behavior
Bygg- og anlegg/Byggebransjen/ -industrien	Construction
Byggesak/-søknad/-tillatelse	Building permit
Byggesaksbehandling	Issue building permit
Korrupsjon	Corruption
Bestikkelse	Bribery
Kommune	Municipality
Tiltak	Measures
Antikorrupsjonstiltak	Anticorruption measures
Antikorrupsjon	Anti-corruption
Offentlig	Public

Litteratursøket ble foretatt i følgende søkemotorer/databaser: Google Scholar, Oria, Web of Science og Research Gate. Disse ble valgt på bakgrunn av tidligere erfaringer, samt anbefalinger av Lohne (2018). I tillegg ble det søkt i Google<sup>3</sup> for å sjekke om relevant litteratur hadde blitt oversatt i de andre databasene. Deretter ble det gjennomført en systematisk utvelging av aktuell litteratur. Ofte gav søkingen et overveldende antall treff, og av hensyn til arbeidsmengde ble det bestemt at kun de første hundre treffene skulle undersøkes videre. I samsvar med Lohne (2018), gikk utvelgingsmetoden ut på å vurdere relevansen av følgende elementer i deres respektive rekkefølge:

1. Tittel
2. Nøkkelord
3. Abstrakt
4. Konklusjon

---

<sup>3</sup> I Google-søkene ble operatoren filetype:pdf benyttet for kun å inkludere søk i PDF-format, da det ble gjort en antagelse om at relevant litteratur ville være i dette formatet.

Hvis ett av elementene ikke ble vurdert relevant nok, ble prosessen avsluttet. Hvis artikkelen fortsatt virket interessant etter å ha lest konklusjonen, ble teksten lest i sin helhet og evaluert etter TONE-prinsippet (NTNU, 2017). Dette prinsippet redegjøres for i tabell 10.

**Tabell 10: TONE-prinsippet**

<b>Evalueringskriterium</b>	<b>Forklaring</b>
Troverdighet	Det er blitt gjort en vurdering av forfatteren, f.eks. hvilken institusjons-tilknytning vedkommende har. I tillegg er det blitt evaluert hvor litteraturen er blitt funnet, og om litteraturen er blitt publisert i et fagfelle-vurdert tidsskrift.
Objektivitet	Med hensyn til objektiviteten har det bl.a. blitt vurdert om dataene er i samsvar med tidligere forskning, og om flere sider av en sak har blitt belyst.
Nøyaktighet	Det er blitt gjort en evaluering av forskningsmetodikken og i hvilken grad denne er godt forklart. Det har også blitt gjort en vurdering av hvor oppdaterte dataene er, og om litteraturen har støtte i andre kilder.
Egnethet	Egnetheten handler om hvorvidt dataene er relevante for denne studien, og om litteraturen kunne kaste nytt lys over denne studiens problemstilling.

Relevant litteratur ble også funnet ved såkalt «forward snowballing»<sup>4</sup> og «backward snowballing»<sup>5</sup>. I tillegg til litteratursøket, fikk undertegnede underveis i studiet tilsendt relevant litteratur fra veilederne Ola Lædre og Jardar Lohne. Totalt sett ble det i litteraturstudien studert anslagsvis 100 fagartikler.

I tillegg er det blitt gjort en litteraturstudie av generelle rapporter og undersøkelser, både nasjonale og internasjonale. Her ble Google<sup>6</sup> benyttet, og det ble blant annet brukt de samme søkeordene/-frasene som i litteraturstudien, se tabell 10. Av disse dokumentene har følgende hatt størst betydning for denne studien: «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren» (Kantar TNS og Søreide, 2018) og «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» (TI Norge, 2014). Disse dokumentene har stått for mye av teorien for situasjonen rundt tvilsom praksis her i Norge og de er valgt på bakgrunn av en sterk faglig tyngde og troverdighet, samt at de har statistiske data som er svært relevante for denne studien. I utarbeidelsen av teorien om det formelle ved selve byggesaksbehandlingen, er det blitt gjort en studie av aktuelle lover,

<sup>4</sup> Finne artikler som siterer til en bestemt artikkel (Lohne, 2018).

<sup>5</sup> Finne referert litteratur i en artikkels referanseliste (Lohne, 2018).

<sup>6</sup> Her ble det søkt både med og uten operatøren filetype:pdf.

forskrifter og retningslinjer, da særlig plan- og bygningsloven (2008) og byggesaksforskriften (2010).

Relevante bøker ble søkt etter i NTNU Universitetsbiblioteket (NTNU, 2018). Søkemetodikken for bøker var i stor grad den samme for litteratursøket etter online litteratur. Først ble tittelen vurdert, deretter de emnene som boken omfattet. Virket boken fortsatt interessant, ble det gjort et raskt Google-søk etter utfyllende info. Hvis boken fremsto som relevant og var tilgjengelig for utlån, ble den lånt.

### **Metodiske styrker og svakheter:**

Litteraturstudien har høy reliabilitet gjennom dens sterke systematikk, der det forklares detaljert hvordan litteraturen er blitt ervervet. Samtidig er litteraturstudien valid ved at det er blitt søkt etter et stort antall relevante søkeord i forskjellige databaser, og ved at det har blitt gjennomført en systematisk utvelgelse av hvilken litteratur som var relevant. Det er blitt dekket store mengder litteratur og ofte har samme artikler dukket opp i flere av søkene, noe som tilsier en høy relevans på den identifiserte litteraturen. Både forward og backward snowballing gir studien validitet ved at store mengder relevant litteratur er blitt sporet opp, litteratur som ellers muligens ikke ville ha blitt funnet. Gjennom bruken av klare evalueringskriterier vil det også sikres en validitet ved litteraturen. Imidlertid er kun de hundre første treffene blitt vurdert og dermed kan det tenkes at det finnes relevant litteratur som ikke er blitt vurdert, noe som reduserer litteraturstudiens validitet. I tillegg er det muligheter for at det er blitt gått glipp av litteratur som ikke er tilgjengelig i det utvalgte søkemotorer og databaser som ble valgt for litteratursøket.

### **3.2.2 Multiple case-studie**

I denne studien er det blitt undersøkt forhold i seks kommuner. De intervjuede byggesaksbehandlere har kun svart for forholdene i sin egen kommune og dermed betraktes studien som en multiple-case studie. Fordelen med en slik studie er ifølge Herriott og Firestone (1983, som sitert i Yin, 2003) at man får mer overbevisende forskningsdata enn ved kun å studere én case, noe som gjør studien mer robust. De undersøkte kommunene ble valgt på bakgrunn av deres respektive innbyggertall og geografiske særpreg, og det ble lagt vekt på at kommunene skulle ha forskjellige karakteristika og utgangspunkt for studien. I tillegg ble det tatt i betraktning hvor ressurskrevende de ville være å oppsøke. Hensikten med at nettopp denne studien er en

multiple-case studie, er at man kan illustrere eventuelle ulikheter i mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling mellom de seks kommunene, som hver har ulike karakteristikk og særtrekk, og se om ulikhetene kan kobles til disse særtrekkene eller ikke. Dermed kan andre kommuner med felles særtrekk som de undersøkte kommunene studere om de kan være eksponerte for det samme mulighetsrommet. Som en betingelse er det tatt utgangspunkt i at ingen av de studerte kommunene er uvanlige eller sjeldne caser, da Yin (2003) peker på at det da heller burde ha vært gjort en single-case studie.

### **Metodiske styrker og svakheter:**

At kommunene har ulike utgangspunkt med hensyn på problemstillingen, vil øke validiteten, da det vil øke andelen kommuner som vil kunne relatere seg til studien. At det ble tatt hensyn til hvor mye ressurser det ville kreve å oppsøke dem, antas ikke å redusere studiens validitet i særlig stor grad, da de valgte kommunene sees på som gode caser. Sammenlignet med en single-case study, vil denne studien som tidligere nevnt gi en økt validitet, ved at beslutningsgrunnlaget blir mye større. Samtidig er det blitt undersøkt et relativt beskjedent antall kommuner, tatt i betraktning det totale antallet kommuner i Norge, noe som igjen vil redusere validiteten. Ettersom temaet for denne studien er ømtålig, har de undersøkte kommunene blitt anonymiserte, og mulig avslørende særtrekk ved den enkelte kommune har blitt utelatt fra resultatene. At kommunene er anonymiserte vil derimot redusere reliabiliteten i studien. Planen var å undersøke en syvende kommune, noe som ville økt beslutningsgrunnlaget for utfallet av studien. Dessverre gjorde en manglende velvilje i denne kommunen dette vanskelig å få gjennomført. Dette vil kunne føre til en reduksjon av studiens validitet, da datagrunnlaget ikke blir like stort, samt at unnvikelsen fra å stille til intervju kan reise spørsmål om det kunne ha vært særdeles relevant informasjon man her går glipp av.

### **3.2.3 Dokumentstudie**

Innledningsvis i denne oppgaven nevnes det at bakgrunnen for denne studien er tidligere saker i byggesaksbehandling som er blitt gjenstand for etterforskning og domfellelse, og da særlig Drammen-saken. I den forbindelse er det blitt gjennomført en dokumentstudie av dommer, granskningsrapporter og avisartikler som omhandler disse sakene. Avisartiklene ble brukt til å identifisere problemet, samt beskrive eksemplene på tvilsom praksis i byggesaksbehandling. I dokumentstudien ble søkemotorene Google og Retriever benyttet, og søkeordene har vært rettet direkte opp mot de ulike sakene. I dokumentstudien har dommen (Lovdata, 2018a) og granskningsrapporten (Deloitte, 2017) fra Drammen-saken vært av størst betydning. I utgangs-

punktet ble det som var case-spesifikt betraktet som dokumentstudie, men på grunn av granskningsrapportens innhold passet det bra å benytte den i forbindelse med litteraturstudien, der den ble benyttet til å strukturere litteraturen etter de syv aksene.

### **Metodiske styrker og svakheter:**

Med tanke på reliabiliteten har dokumentstudien de samme fordelene og ulempene som en litteraturstudie, da det her ikke har blitt benyttet dokumenter som ikke er tilgjengelige for allmennheten. Samtidig blir dokumentstudien valid ved at den har tilført studien svært relevant informasjon som ikke hadde blitt funnet i mer akademisk litteratur. Dette kommer av at studien omfatter områder som er relativt aktuelle og som ofte blir omtalt i medier. En utfordring med å benytte denne typen dokumenter er hvorvidt man kan bero seg på innholdet eller ikke, da de ikke nødvendigvis følger den samme kvalitetssikringen og det metodiske rammeverket som mer vitenskapelige artikler. Særlig vil dette gjelde avisartikler. For å unngå at dette skulle redusere dokumentstudiens validitet, ble de samme evalueringskriteriene benyttet som ved litteraturstudien.

### **3.2.4 Intervjuer**

Det er blitt gjennomført ti individuelle, semistrukturerte dybdeintervju, og intervjuene har vært den viktigste informasjonskanalen for denne studien. Åtte av intervjuene var case-spesifikke, der de intervjuede svarte for forholdene i sin egen kommune. Fire av disse intervjuobjektene var byggesaksbehandlere, to var avdelingsledere og to var enhetsledere. Det var essensielt å intervju personer i disse stillingene, av den grunn at de sitter på førstehåndsinformasjon om byggesaksbehandling. Tabell 11 viser en oversikt over antall intervjuede og innbyggertallet i de enkelte kommunene. Det ble med hensikt intervjuet ulike ledd i organisasjonen, da det ble antatt at dette kunne gi en oversikt over ulike holdninger og synspunkter relaterte til problemstillingen. I tillegg ville det gi informasjon om eventuelle forskjeller i oppfatningen av de ulike leddenes betydning når det gjelder et eventuelt mulighetsrom for tvilsom praksis.

**Tabell 11: Antall intervjuobjekter i de undersøkte kommunene**

Kommune	Antall intervjuobjekter	Antall innbyggere
A	1	1000 - 5000
B	1	1000 - 5000
C	1	5000 - 10 000
D	3	15 000 - 20 000
E	1	20 000 - 25 000
F	1	> 25 000

Intervjuene ble valgt til å være semistrukturerte på grunn av at det ble ansett som viktig å ha relativt åpne spørsmål, der intervjuobjektet fikk mulighet til å utdype svaret sitt og der interessante svar kunne lede til nye, spontane spørsmål. Det var også viktig at intervjuene ble gjennomført individuelt, da det antageligvis ville gjøre det lettere for intervjuobjektene å åpne seg opp om et så sårbart tema som tvilsom praksis i eget arbeid. På samme vis som med kommunene, er også intervjuobjektene blitt anonymiserte, da mange muligens kan vegre seg for konsekvensene av å gi opplysninger om et så ømtålig tema. Alle de seks intervjuede i kommunene har jobbet lenge nok i sine kommuner til at det kan antas at de har tilstrekkelig erfaring og kunnskap rundt arbeidsforholdene i egen avdeling. Byggesaksbehandlerne ble tilfeldig valgt fra kommunenes liste over ansatte, mens det ved valg av avdelings- og enhetslederne ikke var mulig å velge blant flere, naturlig nok.

I forkant av det første intervjuet ble det utarbeidet en intervjuguide. Denne tok i stor grad utgangspunkt i Deloitte's granskningsrapport av Drammen-saken (2017), der det ble redegjort for de mekanismene som muliggjorde tvilsom praksis ved byggesaksavdelingen i Drammen kommune. Spørsmålene ble kategoriserte inn i de syv aksene, der hver akse ble knyttet opp mot forskningsspørsmålene, definert i kapittel 1.2. På bakgrunn av informasjonen som kom frem under det første intervjuet, ble intervjuguiden noe revidert før de resterende intervjuene, og denne intervjuguiden er vedlagt i vedlegg 1. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert for mest nøyaktig gjengivelse, og samtlige intervjuobjekter har godkjent transkriberingen av de respektive intervjuene.

I tillegg til de case-spesifikke intervjuene i kommunene, ble det gjennomført to generelle intervju. Dette som følge av at det var ønskelig å få intervjuet personer utenfor kommunene

som kunne ha faglige perspektiver og relevant erfaring med hensyn til problemstillingen. Av den grunn ble det gjennomført ett intervju med hver av de to følgende personene:

- Fagdirektør i Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)
  - Etersom DiBK har myndighet til bl.a. å forvalte og utvikle det byggtekniske regelverket i Norge (DiBK, 2016), ble det antatt at de kunne sitte med relevant kunnskap for denne studien. Intervjuobjektet ble valgt på bakgrunn av hennes arbeidsstilling som fagdirektør.
  
- Politiadvokat i Sør-Øst politidistrikt
  - Det ble etterstrebet å få intervjuet noen i politiet, med erfaring fra korrupsjonsaker i byggesaksbehandling. Ved hjelp av en kontaktperson i Trøndelag politidistrikt, ble det henvist til en politiadvokat i Sør-Øst politidistrikt med relevant erfaring.

I de to generelle intervjuene ble det tatt utgangspunkt i den samme intervjuguiden som for de case-spesifikke intervjuene, med spørsmål kategoriserte etter de syv aksene. Som følge av at disse to naturligvis ikke har kunnskap om den enkelte kommunens praksis, ble det utelatt spørsmål de ikke kunne ha svart på, og det ble i større grad stilt de spørsmålene som var relevante for det tredje forskningsspørsmålet, om hvilke tiltak som bør implementeres. Intervjuguiden for de generelle intervjuene ligger som vedlegg 2. Som følge av at disse to intervjuene ble gjennomførte via telefon, ble det ikke gjort transkribering, men i stedet skrevet notater, og begge intervjuobjektene har i etterkant godkjent notatene.

Det ble vurdert å komme i kontakt med Økokrim, da det kan tenkes at de sitter på relevant kunnskap. På bakgrunn av utbyttet av intervjuet med politiadvokaten i Sør-Øst politidistrikt, samt at det ligger noe informasjon fra Økokrim tilgjengelig online, ble det besluttet ikke å ta initiativ til dette. Det var også ønskelig å få intervjuet noen i Arbeidstilsynet, som kunne ha bidratt med relevant kunnskap. Etter en innledende telefonsamtale med en representant i Arbeidstilsynet, ble en oppfølgende e-post fra undertegnede ikke besvart, og av hensyn til tidsfristen for masteroppgaven, ble det besluttet ikke å forfølge dette videre. Det påpekes at det ikke er mistanke om at e-posten med hensikt ikke ble besvart.



## **Metodiske styrker og svakheter**

En styrke ved å ha intervjuet byggesaksbehandlere, avdelingsledere og enhetsledere, er at de har gitt informasjon som direkte omfatter problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dette utbyttet bekreftes også av Yin (2003), som sier at en styrke ved intervju er at de fokuserer direkte på problemstillingen, og dermed øker studiens validitet. I tillegg har intervjuer på ulike nivåer i kommuneadministrasjonen, samt de to generelle intervjuene, gitt en triangulering av dataene, ved at ulike perspektiver på problemstillingen kunne sammenlignes, noe som ifølge Olsson (2011) og Yin (2003) øker funnenes gyldighet.

Selv om intervju har en del sterke sider i en slik multiple case-studie, medfører de også noen metodiske svakheter. Yin (2003) og Samset (2014) påpeker at bruk av intervju som beviskilde vil kunne redusere studiens validitet og reliabilitet av følgende grunner: bias på grunn av dårlig definerte spørsmål; responsbias, der intervjuobjektet bevisst unngår å svare korrekt; unøyaktigheter på grunn av dårlig hukommelse; intervjuobjektet forteller det han eller hun tror intervjueren vil høre. I denne studien vil det være svært aktuelt å ta hensyn til disse svakhetene. For det første har undertegnede ingen erfaring i å utarbeide intervju spørsmål eller gjennomføre intervju. Dette kan føre til at spørsmålene blir feil formulerte, eller at man glemmer å spørre relevante oppfølgingsspørsmål, noe som vil redusere validiteten. Dette blir særlig aktuelt når undertegnede heller ikke har erfaring fra byggesaksbehandling eller bruk av saksbehandlings-systemer, og hvis relevante spørsmål vedrørende de syv aksene har blitt utelatt fra intervjuguiden, vil dette kunne redusere validiteten.

For det andre vil en utspørring om tvilsom praksis i eget arbeid kunne oppfattes som truende for intervjuobjektet, med den konsekvens at vedkommende bevisst holder igjen informasjon. Disse utfordringene er det lagt vekt på i utarbeidelsen av intervjuguide og gjennomføringen av intervjuene, bl.a. ved anonymisering, men det vil uansett gi en usikkerhet. Den nøyaktige transkriberingen av intervjuene i kommunene øker studiens reliabilitet. Samtidig vil anonymiseringen av intervjuobjektene redusere reliabiliteten betraktelig, men som tidligere forklart ble dette sett på som nødvendig for denne studien.

Det kan også nevnes at intervjuer krever at intervjuobjektene må sette av arbeidstid til å gjennomføre intervjuet, og som forventet var mange av intervjuobjektene svært opptatte. Dette er en svakhet som gjør det ressurskrevende i form av å måtte vente lenge på å få gjennomført

intervju – og i verste fall ikke få gjennomført de i det hele tatt, på grunn av mangel på tid. En annen utfordring som er mer spesifikk for denne studien, er at tvilsom praksis i eget arbeid kan være et ømtålig tema, og i prosessen med å skaffe intervjuobjekter i en syvende kommune kom undertegnede ved et tilfelle i kontakt med en byggesaksbehandler som motsatte seg sterkt å bli intervjuet. Uten å dra ytterligere konklusjoner ut av dette, kan dette medføre en redusert validitet ved studien, ved at det potensielt er blitt gått glipp av viktig og relevant informasjon. Det faktum at det kun har blitt gjennomført åtte intervjuer i kommunene, og at det i de fleste kommunene kun har blitt intervjuet én person, reduserer også validiteten, da datagrunnlaget blir relativt tynt. Dette er imidlertid en naturlig konsekvens av den begrensede tidsperioden og ressurstilgangen for studien.

For at studien skal kunne ha en overførbarhet til andre kommuner, er det lagt vekt på å stille relativt generelle spørsmål, slik at de kan gjelde for byggesaksbehandlingen i flest mulige kommuner. Samtidig er det også stilt spørsmål om spesielle forhold ved kommunene og særlig gjelder dette aksene om særinteresser. Til tross for ulikheter i kommunestørrelse og geografisk lokasjon, viste intervjuene at man ofte kunne trekke linjer mellom de ulike kommunene, da mange kommuner har særtrekk som man kan finne i andre kommuner, eksempelvis sterke, lokale aktører. Dette øker studiens gyldighet ved at man får en økt andel av kommuner som kan relatere seg til funnene.

### **Koding av intervjudata**

For at behandlingen av intervjudataene skulle være effektiv, men samtidig korrekt, ble det gjennomført en koding av intervjumaterialet. Koding går ut på at man knytter nøkkelord til et utdrag av råmaterialet, slik at man senere kan identifisere en viss uttalelse (Kvale og Brinkmann, 2009). Ved at spørsmålene i intervjuguiden var inndelt etter de syv aksene denne studien omfatter, var det allerede etablert noen forhåndsbestemte faste koder, og intervjudataene ble derfor til en viss grad kodet automatisk. Innenfor hver akse var det derimot ofte omfattende svar, og det var derfor et visst behov for en ytterligere koding. Kodingen måtte være nøyaktig, da innholdet er av et ømtålig tema, og en feil fremstilling av dataene ville derfor være svært uheldig. Derfor gikk den resterende kodingen ut på at intervjuene ble analysert nøye linje for linje, med en fortløpende koding av interessante momenter. Da den samme intervjuguiden ble benyttet i hhv. de case-spesifikke (vedlegg 1) og de generelle (vedlegg 2) intervjuene, ble intervjudataene kodet effektivt og med god kvalitet.

### **3.3 Arbeidsfordeling**

Denne masteroppgaven består av to hoveddeler, hhv. en masteroppgaverapport og en vitenskapelig artikkel. Begge delene ble utarbeidet parallelt med hverandre, og arbeidsfordelingen mellom de to delene varierte med de fortløpende tidsfristene for artikkelen, da det tidvis ble satt ekstra oppmerksomhet på denne for å rekke fristene. Nedenfor følger en generell redegjørelse for arbeidet med hver del.

#### **3.3.1 Masteroppgaverapport**

Masteroppgaverapporten er utarbeidet i sin helhet av undertegnede. I dette ligger det at den er blitt skrevet av undertegnede, og at undertegnede har gjennomført datainnsamlingen. Innholdet har blitt kontinuerlig diskutert med hovedveileder Ola Lædre og medveileder Jardar Lohne, som i tillegg har gitt tips i forbindelse med datainnsamlingen. Masteroppgaverapportens struktur og disposisjon har blitt drøftet med både Lædre og Lohne, dog mest med førstnevnte.

#### **3.3.2 Vitenskapelig artikkel**

Etter oppfordring fra Lædre og Lohne, ble det bestemt at det skulle forsøkes å få publisert en vitenskapelig artikkel til Lean-konferansen IGLC2019, arrangert av International Group for Lean Construction (IGLC). Arbeidet med artikkelen foregikk parallelt med masteroppgaverapporten, og den omfattet den samme problemstillingen. Som følge av artikkelens begrensede lengde ble det derimot besluttet å utelukke enkelte forhold, deriblant aksene om pressområde, samt at omfanget av de foreslåtte tiltakene mot tvilsom praksis ble noe redusert. På grunn av at innleveringsfristen for artikkelen var 25. februar, ble beslutningsgrunnlaget noe redusert sammenlignet med masteroppgaven, da samtlige intervjuer ikke var gjennomførte på det tidspunktet. Ett av intervjuene i kommunene, samt de to generelle intervjuene utenfor kommunene, er derfor ikke del av denne artikkelen.

I artikkelen bidro følgende forfattere:

1. Jonas Wold, student v/masterprogrammet i bygg- og miljøteknikk, NTNU.
2. Ola Lædre, professor v/institutt for bygg- og miljøteknikk, NTNU.
3. Jardar Lohne, forsker v/institutt for bygg- og miljøteknikk, NTNU.

Undertegnede bidro med selve utformingen av artikkelen, mens Lædre og Lohne bidro med råd og diskusjoner rundt valg av struktur og disposisjon, samt korrekturlesing av teksten. Lohne

bidro i tillegg med utfyllende referanser der det var behov. Hovedstrukturen i artikkelen kom likevel av konferansens predefinerte mal for struktur. I mai 2019 ble artikkelen godkjent av redaktørene av IGLC2019, og den vil i løpet av sommeren presenteres på konferansen, samt publiseres på IGLCs nettsider (IGLC, 2019). Den vitenskapelige artikkelen er del 2 av denne masteroppgaven.

## 4. Resultater og diskusjon

Funnene fra denne studien tar utgangspunkt i de syv aksene presentert i kapittel 2.6.2: saksbehandlingssystem, arbeidsmengde, kontrollprosedyrer, organisasjonsstruktur, kommune-størrelse, pressområde og særinteresser. For hver akse undersøkes det hvorvidt en bestemt kommunes løsninger og rutiner beveger seg mot den ene eller andre siden av aksene, samt hvilke konsekvenser dette har for et eventuelt mulighetsrom for tvilsom praksis. Resultatene og diskusjonene omkring hver akse vil i dette kapitlet bli presentert fortløpende, og resultatene diskuteres opp mot forskningsspørsmålene (FS) for studien:

- FS1: Hva er mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS2: Utnyttes mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS3: Hvordan kan man unngå at mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling utnyttes?

### 4.1 Saksbehandlingssystem

#### 4.1.1 Funns – saksbehandlingssystem

Tabell 12 viser en oversikt over hvilket saksbehandlingssystem kommunene i denne studien benytter.

**Tabell 12: Saksbehandlingssystemer**

Kommune	Saksbehandlingssystem
A	ESA
B	ESA
C	ephorte
D	ESA
E	ephorte
F	eByggesak

Byggesaksbehandlerens mulighetsrom i ephorte og ESA avhenger i stor grad av de enkelte kommunenes delegeringer og byggesaksbehandlerens fullmakter, som til en viss grad varierer mellom kommunene. Intervjuobjektene i kommune A, B, C og D mener de har muligheten til å godkjenne og ekspedere ut egne vedtak, men at praksis er at man gjennomfører sidemannskontroll. I kommune D konfererer saksbehandlerne kun med sine overordnede ved såkalte «ukurante» saker, av hensyn til effektiviteten i saksbehandlingen. I kommune E er

saksbehandlerne frarøvet muligheten til å godkjenne og ekspedere ut egne vedtak, da de må godkjennes av fagleder eller enhetsleder. Som eneste kommune i studien benytter kommune F saksbehandlingssystemet eByggesak, tidligere omtalt i kapittel 2.6.3. Intervjuobjektet i kommune F forteller at de har utformet eByggesak slik at byggesaksbehandlere ikke har myndighet til å utstede vedtak, men at saken først må bli kvalitetssikret av et høyere nivå i organisasjonen, før den til slutt godkjennes av avdelingsleder. Intervjuobjektet i kommune F forteller at de i utformingen av eByggesak, med hensyn til saksbehandlerens tilganger, tok direkte konsekvens av Drammen-saken.

Uavhengig av saksbehandlingssystem mener intervjuobjektene at systemene til en viss grad avhenger av tillit til den enkelte saksbehandleren, særlig ved bruk av ephorte og ESA. Eksempelvis sier intervjuobjektet i kommune C at det er opp til saksbehandleren selv at alle relevante dokumenter registreres inn i systemet, da mange tiltakshavere kun sender søknader til henne og ikke en kopi til saksmottaket i kommunen. Med forbehold om misforståelser i intervjuene, sier ingen av intervjuobjektene at deres saksbehandlingssystemer har noe integrert varslingsystem, som automatisk melder fra ved eksempelvis unormalt kort saksbehandlingstid. Den generelle oppfatningen blant de intervjuede er likevel at den høye graden av transparens i avdelingene deres uansett ville ha medført at det ville ha blitt oppdaget. Når det er sagt, så er de enkelte saksbehandlerne i kommune F sine tilganger i eByggesak rigget slik at de ikke har den teoretiske muligheten til å bevege seg utenfor sine myndigheter. I tillegg er man i eByggesak tvunget å behandle sakene etter påkrevde sjekkpunkter. Flere av intervjuobjektene som benytter ESA eller ephorte, sier derimot at de på eget initiativ tar i bruk egne utarbeidede sjekklister, utenfor selve systemet.

Det varierer mellom kommunene hvorvidt den enkelte saksbehandleren kan endre på dokumenter i saksbehandlingen. Intervjuobjektet i kommune C tror hun kan legge til og fjerne informasjon fra elektroniske dokumenter i ephorte uten at noen oppdager det. Skal hun derimot fjerne et dokument som vedligger en sak, må hun be servicemottaket om å gjøre det. Intervjuobjektet i kommune E sier han, gjennom hans fullmakter som enhetsleder, og faglederen i prinsippet har muligheten til å endre et vedtak gjort av en saksbehandler. Han sier at man i så fall alltid ville ha konferert med andre, men at det ville ha vært vesentlig mer utfordrende å kontrollere dette i en større og mer uoversiktlig avdeling.

Intervjuobjektet i kommune E tror det største mulighetsrommet for tvilsom praksis ligger i forsering av saker, der man på feil grunnlag kan prioritere saker foran andre på. Selv om han sier de av og til prioriterer saker foran andre, gjøres dette fordi de ønsker å yte best mulig service der behovet er størst, og ikke fordi de har andre baktanker. Den intervjuede i kommune A mener også det ligger et visst mulighetsrom i dette, og hun tror ikke enhetslederen ville lagt merke til en slik forsering. Intervjuobjektene i kommune D sier de bevisst prioriterer søknader som er komplette, da mange søknader inneholder mangler, og erfaringene tilsier at et køsystem da forsinker saksbehandlingen betraktelig. I kommune F er det derimot mindre praksis med forsering av saker, og i så tilfelle må det godtas av avdelingsleder. Politidvokaten i Sør-Øst politidistrikt sier avdelingsledere i større grad burde hentet ut lister over saksbehandlingstider, slik at man kunne avdekket eventuelle saker som har blitt hastet gjennom systemet. Han sier dette blant annet på bakgrunn av avslørte tilfeller der byggesaker har blitt registrert, behandlet og vedtatt på bare noen få minutter.

På generell basis tror ikke intervjuobjektene i de kommunene som benytter ESA at systemet skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis. Når det er sagt, mener flertallet av intervjuobjektene som benytter ESA eller ephorte at systemene gir en dårlig oversikt og styringsinformasjon, og mange av kommunene benytter Excel for å skaffe seg en bedre oversikt over sakene. Intervjuobjektet i kommune A, som tidligere jobbet mye med ephorte, mener ESA er mye verre på dette området:

*«Det er helt hjelpeløst»*

Intervjuobjektet i kommune F sier på sin side at eByggesak gir en mye bedre oversikt over saksporteføljen enn de andre systemene og at det i større grad kan brukes som et styringsverktøy i det daglige arbeidet.

Intervjuobjektene mener sporbarheten i deres respektive saksbehandlingssystem er god og at tvilsom saksbehandling vil kunne spores. Samtidig påpeker de fleste intervjuobjektene at de aldri har hatt mistanke om tvilsom praksis og at de derfor ikke har hatt behov for å sjekke loggføringen. Ifølge intervjuobjektet i kommune F er ikke sporbarheten i eByggesak tilstrekkelig god ennå, men hun sier den vil bedres etter hvert som produktet utvikles.

Intervjuobjektet i kommune F sier mulighetsrommet for tvilsom praksis i eByggesak er mye mindre enn i ESA, som de tidligere benyttet. Dette bekreftes av den intervjuede fagdirektøren

i DiBK, som sier at tjenester som Fellestjenester BYGG og eByggesak potensielt kan redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis, eksempelvis ved at systemene hindrer saksbehandleren i å overse en eventuell dokumentasjonsmangel. Hun sier også at utformingen av en kommunes saksbehandlingssystem avhenger av den enkelte kommunens behov, men at de bør være svært bevisste på hvilke tilganger de gir den enkelte.

Ingen av intervjuobjektene i noen av kommunene sier de noen gang har utnyttet saksbehandlingssystemet til tvilsom praksis, og de har eller ingen erfaring med at noen andre i avdelingene har gjort det. Intervjuobjektet i kommune A uttrykker følgende:

*«Når det kommer opp saker som Drammen-saken, så blir vi litt måpende og tenker:  
'er det virkelig mulig?」*

Når det gjelder tiltak, mener den intervjuede i kommune A det burde bli en bedre oversikt i ESA, da hun synes uoversiktligheten gjør det vanskelig å se at saksbehandlingen har skjedd i henhold til prosedyrene. Den ene intervjuede i kommune D mener det ville være formålstjenlig med digitaliserte prosesser der man ikke behøver å bruke skjønn, eks. ved at man slipper å sjekke det offentlige kartgrunlaget manuelt, og vedkommende mener eByggesak vil kunne løse dette problemet.

#### **4.1.2 Diskusjon – saksbehandlingssystem**

Uavhengig av hvilket saksbehandlingssystem som benyttes, viser intervjuene at saksbehandlingen alltid til en viss grad være tillitsbasert, dog mindre ved bruk av eByggesak. Det fremgår at det i ephorte og ESA allerede eksisterer flere funksjoner som reduserer mulighetsrommet for tvilsom praksis, eksempelvis en god sporbarhet eller utstedelse av referat-sakliste, som det vil bli videre redegjort for i kapittel 4.3. Samtidig er det i flere av kommunene som benytter disse systemene teoretisk mulig for saksbehandlerne å utstede vedtak uten ekstern kontroll og godkjenning, noe som i Drammen-saken fremstod som en av de viktigste årsakene til at de dømte kunne gjennomføre de korruperte handlingene. Dette bekrefter at saksbehandlingen i mange kommuner baseres på en stor grad av tillit, som uten ytterliggående kontroller kan bli gjenstand for misbruk.



I tråd med litteraturen (Sedlenieks, 2003; Shim og Eom, 2008; Devoteam, 2016; Kantar TNS og Søreide, 2018) viser intervjuene at det digitale systemet eByggesak gir et mindre mulighetsrom for tvilsom praksis, sammenlignet med ephorte og ESA. For det første er man i eByggesak påtvunget å behandle søknadene etter påkrevde sjekkpunkter. Det vil si at man som tiltakshaver er nødt til å forholde seg til disse punktene i søknaden sin, og i samsvar med hva som foreslås av Sedlenieks (2003), vil en slik tydeliggjøring av kriterier redusere forekomsten av tvilsom praksis. Når flere av de som benytter ESA eller ephorte sier de benytter egne sjekklister utenfor selve saksbehandlingssystemet, tyder det på at det ikke nødvendigvis bare er digitaliseringen i eByggesak som reduserer mulighetsrommet, men at det i dette systemet er enklere å skreddersy internkontrollen etter behovet. For det andre gir eByggesak gevinster i form av økt brukervennlighet, bedre grensesnitt og en større oversikt over saksporteføljen. Dette bedrer forholdene for å kunne overvåke saksbehandlingen. Flere av intervjuobjektene som benytter ESA eller ephorte sier de i denne sammenhengen sliter med å utnytte mulighetene det respektive systemet gir og at de får for lite ut av en eventuell ressursinnsats. Samtalene tyder på at den reduserte oversiktligheten i ESA og ephorte kan gi et mulighetsrom for tvilsomme handlinger, ved at det blir vanskelig å påse at tingenes tilstand er tilfredsstillende. Vedrørende loggføringen kan det på bakgrunn av intervjuene ikke fastslås om sporbarheten i eByggesak er dårligere enn i ESA og ephorte, selv om intervjuobjektet i kommune F etterspør en økt sporbarhet i eByggesak.

Et aspekt som forblir ubesvart i denne studien er hvilken effekt en innføring av digitale saksbehandlingssystemer, f.eks. eByggesak, vil ha i små kommuner. Kommune F har en størrelse på byggesaksavdelingen som gir muligheter for at myndigheter kan spres utover flere personer på flere organisasjonsnivåer. I mindre kommuner, med kun én eller to byggesaksbehandlere, vil det muligens være vanskeligere å kunne sikre en fullstendig uavhengig saksbehandling. Jo færre personer som er innom behandlingen av en sak, jo mindre kan man anta kreves for å kunne skjule korruperte sammensvergelses. Effekten av et elektronisk saksbehandlingssystem vil derfor kunne variere mellom mindre og større kommuner, selv om det antas at det totalt sett vil gi fordeler kontra dagens systemer.

Ettersom flere av de intervjuede peker på mulighetene som ligger i forsering av saker, er man på overtid med tanke på mottiltak. Et tiltak kan i så måte være et varslingsystem som registrerer saksbehandlingstider, og som melder ifra til eksempelvis avdelingsleder ved unormalt korte saksbehandlingstider. Behovet for et slikt system stemmer overens med oppfordringen fra

Kantar TNS og Søreide (2018), om at slike systemer vil redusere risikoen for at tvilsom praksis ikke blir oppdaget. Man kan selvsagt aldri garantere at avdelingslederen selv ikke er med på en eventuell tvilsom sammensvergelse, men man kan anta at viljen til å gjennomføre tvilsomme handlinger vil reduseres i takt med antallet personer som trengs for å holde handlingene skjult.

Sett bort ifra kommune F, som har brukt Drammen-saken aktivt i utformingen av eByggesak, har de intervjuede i de andre kommunene i liten grad reflektert særlig rundt et eventuelt mulighetsrom for tvilsom praksis i ESA eller ephorte. Derfor er det noe usikkerhet rundt nøyaktig hvor stort mulighetsrommet i disse systemene faktisk er. Med hensyn til aksene for saksbehandlingssystemet, som springer mellom ytterpunktene «bra» og «dårlig», kan det se ut som at jo dårligere og mindre brukervennlig systemet oppleves for saksbehandleren, jo større er mulighetsrommet for tvilsom praksis. Når det er sagt, er det gjennom denne studien et tynt grunnlag for å si at et digitalt saksbehandlingssystem oppleves som «bra», da det kun har blitt intervjuet én person med erfaring fra et slikt system.

Selv om det vil være interkommunale forskjeller i valg og utforming av saksbehandlingssystem, foreslås det på generelt grunnlag følgende tiltak innenfor denne aksene:

- Innføre bruk av digitale saksbehandlingssystemer, som er designet for byggesaksbehandling.
- Digitalt varslingsystem som sier ifra ved uregelmessig kort saksbehandlingstid.

## **4.2 Arbeidsmengde**

### **4.2.1 Funn – arbeidsmengde**

Nesten samtlige intervjuobjekter mener deres respektive avdelinger er utsatt for en særdeles stor arbeidsmengde og at det ikke er samsvar mellom arbeidsmengden og de ressursene de er tildelt. Imidlertid er det uenigheter blant intervjuobjektene om hvorvidt de mener det resulterer i et mulighetsrom for tvilsom praksis. Intervjuobjektene i kommune D eller E mener ikke den høye arbeidsbelastningen gjør det lettere å komme unna med tvilsomme vedtak. Dog konstaterer de intervjuede i begge disse kommunene – samt flere av de intervjuede i de andre kommunene – at de fører for lite tilsyn, og at det til en viss grad skyldes for lite ressurser. Den intervjuede fagdirektøren i DiBK bekrefter at mange kommuner har mangelfullt tilsyn og at situasjonen er bekymringsverdig, i og med den sterke preventive virkningen tilsyn har. Når det

gjelder mangel på tilsyn og ulovlighetsoppfølging, kan politiadvokaten i Sør-Øst politidistrikt fortelle om et tilfelle der det ble tegnet to sett med tegninger, ett det skulle søkes etter og ett det skulle bygges etter.

Intervjuobjektet i kommune C mener derimot den høye arbeidsmengden kan skape situasjoner der «ting kan glippe». Med dette mener hun at det kan være så utfordrende å overholde tidsfrister, at man ikke er observant nok i internkontrollen. Denne oppfatningen har også den intervjuede politiadvokaten, som har inntrykk av at fokuset på å overholde frister, slik at man kan kreve gebyrer, kan gå på bekostning av internkontrollen. Intervjuobjektet i kommune A sier den høye arbeidsmengden og tidspresset trolig kan føre til at man kan «smette unna noen saker bare for å få de unna», og hun tror den høye arbeidsbelastningen kan være det mest sårbare området til å bli utnyttet til tvilsom praksis. I kommune A er det vanlig praksis at enhetslederen i avdelingen stort sett alltid kontrollerer og godkjenner byggesaken før den ekspederes ut, og uten at intervjuobjektet kan svare for enhetslederen, påpeker hun at en mulig konsekvens av den store arbeidsmengden kan være at sistnevnte ikke har tid til å sette seg godt nok inn i en bestemt sak – og at kvaliteten på denne internkontrollen dermed vil kunne reduseres.

Ingen av intervjuobjektene sier de noen gang har utnyttet den høye arbeidsbelastningen til tvilsom virksomhet. De vet heller ikke om noen andre i sine respektive avdelinger som har utnyttet mulighetene som kommer av den hektiske jobbhverdagen. Det tiltaket som de intervjuede oftest foreslo med hensyn til den høye arbeidsbelastningen, er økte ressurser til å gjennomføre tilsyn og ulovlighetsoppfølging. I tillegg ble det i flere kommuner pekt på at en innføring av et digitalisert saksbehandlingssystem som eByggesak ville effektivisere saksbehandlingen så mye at det ville bli frigjort ressurser, som man i stedet kunne bruke på tilsyn. Den intervjuede i kommune F sier de nå er i prosessen med å flytte folk fra selve saksbehandlingen og over til tilsynsarbeidet, etter en periode der de har brukt store ressurser på å rigge og lære seg eByggesak. Mange kommuners byggesaksarbeid består i ulik grad av selvkost, og fagdirektøren i DiBK sier et mulig tiltak kan være å øke gebyrene i saksbehandlingen, slik at man har råd til å sette inn ekstra ressurser på tilsynssiden. Hun sier derimot også at lokalpolitikere gjerne vil motsette seg en slik løsning, da de er interesserte i å holde gebyrene lavest mulig, noe som bekreftes av flere av de intervjuede.

#### 4.2.2 Diskusjon – arbeidsmengde

Intervjuene tyder på at arbeidsmengden for byggesaksbehandlere er høy, uavhengig av kommunestørrelse. Intervjuene viser også at det høye arbeidspresset kan medføre en redusert internkontroll og dermed skape et potensielt mulighetsrom for tvilsom praksis. Særlig gjelder dette tilsynsvirksomheten, som fremstår som særdeles nedprioritert. Når politiadvokaten forteller at tilsyn og ulovlighetsoppfølgingen kan være så begrenset, at det legges opp til å bygge noe annet enn det søkes om, har man i høyeste grad et mulighetsrom. Det må påpekes at denne muligheten ikke nødvendigvis vil være like fremtredende i de undersøkte kommunene i denne studien, da det vil være forskjeller i kommunenes praksis på dette området.

Når eByggesak og andre digitale saksbehandlingsystemer nå blir tilgjengelige for de resterende kommunene, blir det interessant å se hvorvidt det faktisk medfører en reduksjon i ressursbehovet til selve saksbehandlingsarbeidet – som Devoteam (2016) og flere av de intervjuede antar at det vil gjøre. Når det er sagt, så er det ikke en automatikk i at de frigjorte ressursene vil føre til økt tilsyn, men at det i stedet kan føre til en reduksjon i saksbehandlingsgebyrene, eventuelt også en nedbemanning. Med hensyn til en økning i saksbehandlingsgebyrene samstemmer intervjuene med Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), som sier at det kan være en løsning på ressursproblemet. Dette vil i så fall gi merkostnad for tiltakshaverne, noe lokalpolitikere trolig ikke ønsker å fronte. Særlig ikke når det mange steder er en oppfatning av at saksbehandlingsgebyrene allerede oppfattes som svært høye (Ot.prp. nr. 45, 2007-2008). I tillegg er det er ikke nødvendigvis en automatikk i at flere saksbehandlere kun fører til raskere saksbehandling. Muligens kan det også føre til at byggesaksbehandlere med tid til overs vil praktisere en *for* omstendelig saksbehandling, med et økt fokus på uvesentlige detaljer, og at man ender opp med et økt byråkrati. En eventuell økning i gebyrene, sammen med spørsmålet om hva som skal gjøres med frigjorte ressurser, vil i større eller mindre grad være en lokaldemokratisk problemstilling som grenser utover denne studiens omfang. Likevel vil disse tiltakene trolig kunne redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis.

Hvorvidt mulighetsrommet som kommer av den høye arbeidsmengden kan utnyttes til tvilsom praksis, avhenger i stor grad av internkontrollen. I kommune A sitt tilfelle vil det da være enhetslederen som vil kunne svare på hvorvidt dette faktisk gir et mulighetsrom, uten at dette er blitt undersøkt i denne studien. I tillegg til at arbeidsbelastningen kan føre til tvilsom praksis, kan det også medføre direkte feil i saksbehandlingen, uten at det kan defineres som tvilsomt av den grunn. Konsekvensene av dette kan både være oppføring av ulovlige bygg, men også at en

søknad som ikke blir innvilget på feil vilkår vil kunne resultere i en klage fra tiltakshaver – som vil medføre en enda større arbeidsmengde for saksbehandlerne. Dermed er man i en ond sirkel det kan være krevende å forholde seg til.

Skal man konkludere opp mot aksene for arbeidsmengde, som strekker seg mellom «høy» og «lav», er det et visst grunnlag for å fastslå at en høyere arbeidsmengde øker mulighetsrommet for tvilsom praksis, da særlig på grunn av et redusert tilsyn. For å redusere dette mulighetsrommet foreslås det følgende tiltak:

- Økte ressurser, eksempelvis ved en økning i saksbehandlingsgebyrene.
- Benytte digitale saksbehandlingssystemer, f.eks. eByggesak, som vil kunne effektivisere saksbehandlingen og frigjøre ressurser, slik at internkontroll og tilsyn blir viet mer oppmerksomhet.

## **4.3 Kontrollprosedyrer**

### **4.3.1 Funn – kontrollprosedyrer**

De fleste intervjuobjektene sier det trolig ikke er etablert et nedfelt rammeverk for internkontroll for deres respektive byggesaksavdelinger. I stedet er gjeldende praksis ofte at man forholder seg til et mer innarbeidet og uformelt rammeverk, særlig i de mindre kommunene. Flere av intervjuobjektene sier de har et kvalitetsstyringssystem i kommunen, som eksempelvis beskriver rutiner og sjekklister for byggesaksbehandlingen, men i stor grad handler disse systemene mer om å sikre kvalitet i saksbehandlingen, og ikke i internkontrollen. Mange sier det er en mangel på nedfelte dokumenter og retningslinjer for deres respektive byggesaksavdelinger, som eksempelvis beskriver krav til rapportering, nøkkelkontroller, risikokartlegging og habilitet. Slike dokumenter er i stedet gjerne utarbeidet på vegne av hele kommunen. Intervjuobjektet i kommune F mener likevel de ivaretar dette gjennom kombinasjonen av eByggesak, ansettelsesvilkår og et eget kvalitetssystem for avvik og forbedring. I tillegg er de fleste intervjuobjektene tilfredse med den lave graden av skriftlighet, da de føler det ville ha vært unødvendig bruk av tid å sette seg inn i flere dokumenter, og at internkontrollen likevel er god nok. Selv om intervjuobjektet i kommune A også mener den praktiserende internkontrollen er god nok, mener hun uansett det burde vært en større formalisering av disse forholdene. Den intervjuede fagdirektøren i DiBK påpeker viktigheten av å sette tydelige grenser for hvordan man skal arbeide. Hun tror det i større kommuner er et større behov for skriftlighet i form av formelle dokumenter, for at tiltak skal kunne etterfølges.

Hun presiserer imidlertid at en klar og tydelig lederstruktur kan være like effektivt, og hun påpeker at mange kommuner praktiserer gode rutiner, til tross for at de ikke har nedfelt alle prosedyrer og kontrollrutiner.

De intervjuede i denne studien kan fortelle om ulike retningslinjer for bierverv. I kommunene A, B og E tas ikke eventuelle bierverv opp i ansettelsesprosesser eller jobbintervju, og intervjuobjektet i kommune E sier han i lys av denne studien muligens vil rette et større fokus på dette i fremtidige ansettelsesprosesser. I kommune A ble intervjuobjektet, som tidligere hadde jobbet med byggesøknader hos en lokal entreprenør, ikke spurt ut om eventuelle bierverv i ansettelsesprosessen. Hun sier også at det ikke var noe reglement mot at hun øyeblikkelig kunne behandle byggesøknader fra sin tidligere arbeidsgiver, men at hun på eget initiativ unngikk å behandle deres saker i over ett og et halvt år, da hun følte det ble for nært og at det ville «se ut som en situasjon med bukken og havresekken».

Intervjuobjektet i kommune C sier interne etiske retningslinjer i kommunen gjør at hun i utgangspunktet ikke kan ha bierverv som byggesaksbehandler, og at det i så fall måtte ha blitt avklart med rådmannen. Alle de tre intervjuede i kommune D har relevante koblinger eller bierverv som kan gjøre de inhabile i enkelte saker. Med dette menes det forhold som strekker seg utover de vanlige bekjentskapene i befolkningen en byggesaksbehandler uansett vil kunne ha. Disse forholdene er imidlertid blitt godkjente av leder, samt at de er blitt gjort kjente for resten av avdelingen, slik at det bevisst ikke delegeres saker til dem hvis de kan erklæres inhabile. Intervjuobjektet i kommune F sier de har tydelige føringer rundt bierverv og eventuell inhabilitet, og at nyansatte som har koblinger av betydning blir nøye overvåket av avdelingsleder. Den intervjuede i kommune F tror likevel det største mulighetsrommet for tvilsom praksis med hensyn til internkontrollen, er at man ikke gir beskjed om at man har bindinger til tiltakshavere, selv om hun mener at ulogiske vedtak uansett ville ha blitt fanget opp.

Når det gjelder inhabilitet viser intervjuene at det som oftest er opp til saksbehandlerens egne subjektive vurderinger om de erklærer seg inhabile. Den intervjuede i DiBK mener at selv om man er en ryddig byggesaksbehandler, som ikke lar seg påvirke av saker der man kan ha noen interesser, handler det om hvordan det vil bli oppfattet utenfra, og at man derfor bør ha en non-policy på dette. Denne holdningen har også politiadvokaten i Sør-Øst politidistrikt, som mener det burde vært en større skriftlighet vedrørende bierverv. I tillegg mener han mener det ved ansettelse bør gjøres omfattende undersøkelser av referanser og den enkeltes bakgrunn.

Eksempelvis kjenner han til et tilfelle der en byggesaksbehandler ble dømt for korrupsjon, der det kom frem at vedkommende hadde blitt anklaget for korrupsjonsforhold i en tidligere jobb.

Det er forskjeller i kommunenes sidemannskontroll ved utstedelse av vedtak, og denne kontrollen er sterkt knyttet opp mot hvilket saksbehandlingssystem kommunene bruker og hvilke tilganger den enkelte har gjennom sin stilling. I kommunene A, B og C er det praksis at alle vedtakene skal godkjennes av avdelingslederen, uavhengig av hvor vanskelig og omfattende saken er. De intervjuede fra disse kommunene tror de har en teoretisk mulighet til å utstede et vedtak på egen hånd, men alle sier de er tilfredse med kvalitetskontrollen og ansvarsfordelingen som ligger i en ekstra signatur. I kommune D er det kun «ukurante» saker som sendes til avdelingsleder for kontroll, mens vedtak gjort av saksbehandlerne i kommune E må godkjennes av fagleder eller avdelingsleder. Kommune F har gjennom eByggesak og sin organisasjonsstruktur fratatt saksbehandlerne signaturretten og krever ekstern kontroll fra andre nivåer i organisasjonen. I denne sammenhengen spiller åpenbart organisasjonsstørrelse en rolle, noe som vil bli redegjort for i kapittel 4.4. Fagdirektøren i DiBK anbefaler alltid å ha sidemannskontroll i vedtakene, men understreker at det mange steder kan være vanskelig å få gjennomført, da flere kommuner kun har én byggesaksbehandler. Hun sier videre at det særlig i større kommuner, der man kan ha mange krevende saker, er viktig å ha gode kvalitetssikringsrutiner. I denne sammenhengen kan det også nevnes at ingen av intervjuobjektene sier de gjennomfører noen form for konkret risikokartlegging i arbeidet sitt.

Intervjuobjektene i kommunene forteller at rapporteringen i stor grad består av årsrapport og kvartalsrapporter, med fokus på økonomi og saksbehandlingsmengde, samt KOSTRA<sup>7</sup>. I flere av kommunene dukker ferdigbehandlede saker opp på ei referatsakliste som gis til et formannskap eller annet politisk utvalg. Intervjuobjektet i kommune A forteller at enhetslederen da må kjenne til alle sakene på referatsaklisten, i tilfelle han blir utspurt om en viss sak, og derfor vil tvilsomme vedtak der enhetslederen ikke har blitt involvert, bli avslørt. Intervjuobjektet i kommune E forteller derimot at de selv velger hvilke saker som havner på referatsaklisten og at de minste sakene som regel utelates. Hvorvidt dette også gjelder de andre kommunene som benytter referatsakliste ble ikke undersøkt.

---

<sup>7</sup> KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er en innrapportering til SSB av ressursbruk og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner (SSB, 2018a).

I kommune D sier et av intervjuobjektene at de også rapporterer månedlig på fremdrift og måloppnåelse. Hvorvidt de andre kommunene også gjennomfører dette er ikke blitt undersøkt, men hovedinntrykket er at de større kommunene i studien har en mer omfattende rapportering enn de mindre. Intervjuene viser at samtlige kommuner har systemer for avviksrapportering, men at de i mange av kommunene benyttes sjeldent. I stedet håndteres avvikene mer uformelt innad i avdelingen. De intervjuede i kommune D sier de tidligere rapporterte avvik mer aktivt, men at «det ble meldt avvik på alt mulig» og at utbyttet av avviksrapporteringen derfor ble svært redusert. Den intervjuede i kommune E innrømmer at de er for dårlig på avvikshåndtering, og han sier:

*«... det strander liksom i den daglige oppgaveløsningen».*

Flertallet av intervjuobjektene mener deres internkontroll er god nok og at det ikke skaper et særlig mulighetsrom for tvilsom praksis. Hovedinntrykket fra intervjuene er at forholdene i avdelingene er så gjennomsiktede at uregelmessigheter uansett ville ha blitt fanget opp, særlig i de mindre kommunene. Ingen av de intervjuede sier de noen gang har utnyttet eventuelle mangler i kontrollprosedyrene til å gjennomføre tvilsom byggesaksbehandling, og de tror heller ikke deres kolleger noen gang har utnyttet det. Derfor har de heller ingen forslag til tiltak som bør implementeres i deres internkontrollarbeid. Unntaket er den ene intervjuede i kommune D, som undres om de bør innføre krav om to underskrifter på alle vedtak.

### **4.3.2 Diskusjon – kontrollprosedyrer**

Intervjuene viser at rutinene i stor grad baseres på akseptert praksis i avdelingene, samt en gjensidig tillit mellom kollegene. I granskningen av Drammen-saken ble det påpekt en manglende formalisering av dokumenter for byggesaksavdelingen, som skulle beskrive kvalitetssikring, ansvar, myndigheter, habilitet, bierverv og krav til nøkkelkontroller og rapportering (Deloitte, 2017). Intervjuene i denne studien viser at dette ofte er tilfelle også i andre kommuner enn bare Drammen, og det framgår at kommunene i større grad bør etablere et formelt rammeverk for internkontroll designet opp mot byggesaksbehandlingen, i tråd med hva som foreslås av Falkenberg og Herremans (1995). Det er viktig at internkontrollen ikke «formaliseres i hjel» og går for mye på bekostning av arbeidseffektiviteten, men en noe større formalisering vil kunne skape en større ansvarliggjøring, samt sikre en større grad av regelletterlevelse. Siden mange av intervjuobjektene mener det ville vært unødvendig bruk av



tid å sette seg inn i slike dokumenter, er det ytterst nødvendig at de er formålstjenlige og relevante.

Diskusjonen rundt hvem som skal ha signaturrett og mulighet til å utstede vedtak, har flere sider. På den ene siden vil en innstramning av rettigheter og tilganger, der man alltid må ha godkjennelse fra f.eks. avdelingsleder, fjerne muligheten for at en enkelt saksbehandler kan operere fullstendig på egenhånd. Uten at undertegnede har oversikt over alle funksjoner i ephorte og ESA, virker det av Drammen-saken og intervjuet i kommune F å være enklere å få gjennomført en slik begrensning i eByggesak. På den andre siden vil en slik innstramning føre til en mer byråkratisk og omstendelig saksbehandling, med en påfølgende økt saksbehandlingstid. Denne studien legger ingen føringer for hvilke løsninger hver enkelt kommune skal velge, da behovet vil variere mellom organisasjonsstørrelse og tilgjengelige ressurser, men det ansees som essensielt at man gjennomfører sidemannskontroll i den grad det lar seg gjøre. Det viktige er at man er bevisste i sine valg og finner optimale løsninger mellom det å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis og det å ha kostnadseffektive løsninger.

I Drammen-saken kunne den dømte kvinnen ledergodkjenne vedtak selv ved å forfalske avdelingslederens signatur, da hun var avhengig av en slik godkjennelse for å ekspedere ut saker. Det fremgår av intervjuene at de intervjuede ikke har den samme muligheten til denne typen forfalskning – i alle fall ikke som de selv er kjente med. Når de derimot har en teoretisk mulighet til å ekspedere ut vedtak uten ekstern kontroll, har de i utgangspunktet større muligheter til å få gjennomført tvilsomme vedtak enn hva som var tilfelle i Drammen-saken. Grunnen til at de så ikke utnytter dette mulighetsrommet kommer i stor grad av et eget behov om å fordele ansvar gjennom en kvalitetssjekk av eget arbeid.

Som tidligere nevnt kan saksbehandlingssystemene utstede en referatsakliste over vedtatte saker, og dette vil kunne fungere som en internkontroll. Drammen kommune benyttet ESA i den perioden de korruperte handlingene fant sted, og granskningsrapporten (Deloitte, 2017) sier ingenting om de produserte en slik referatsakliste. Hvis man selv kan velge hvilke saker som inkluderes på denne listen, som i kommune E sitt tilfelle, vil den kvalitetssikrende effekten av en slik liste bli redusert. Det kan tenkes at det vil virke *for* omfattende å inkludere samtlige vedtak innenfor en gitt periode, da mange trolig er trivielle, men det antas at en slik «offentliggjøring» av vedtakene vil ha en preventiv virkning med hensyn til tvilsom praksis.

I Drammen-saken hadde begge de dømte relevante bierverv som arkitekter, i tillegg til stillingen som byggesaksbehandler, og granskningsrapporten (Deloitte, 2017) pekte på et manglende regelverk rundt dette. Selv om enkelte av kommunene i denne studien har klare retningslinjer på dette området, er det foruroligende hvor lite tydelige mange kommuner er, og i samsvar med hva som beskrives av TI Norge (2014) og Kantar TNS og Søreide (2018), bør det defineres tydelige rutiner og regelverk med hensyn til bierverv. Særlig i små kommuner, der det er få man kan delegere bort saker til, burde det vært strenge rutiner. Et eksempel kan være at saksbehandlerne må signere på hvilke bierverv eller relevante koblinger de har, eller at man ved nulltoleranse for bierverv må signere på at man ikke det. For det første vil man redusere sjansene for interessekonflikter i saksbehandlingen hvis man fjerner mulighetene for å ha interesser andre steder. For det andre vil man øke kredibiliteten til den offentlige forvaltningen, som det i teorikapittelet ble påpekt ikke er særlig høy. I tillegg vil man i større grad ansvarliggjøre saksbehandlerne hvis de har signert noe, slik at det kan bli lettere å gi sanksjoner ved eventuelle regelbrudd og avsløringer av tvilsom praksis.

Enkelte vedtak vil alltid baseres på skjønn, og man kan aldri gardere seg mot at flere personer går sammen i korruperte sammensvergelses. Derfor anbefales det at kommunene gjør omfattende bakgrunnssjekker og undersøkelser i forbindelse med ansettelse av folk i stillinger med særskilte myndigheter. Det vil være tilnærmet umulig å skaffe en oversikt over alle saksbehandlernes kontakter og relasjoner, som det også blir påpekt av intervjuobjektet i kommune F, men kommunene bør uansett gjøre det de kan. De siste års tilfeller av tvilsom praksis blant byggesaksbehandlere viser at legitimiteten i saksbehandlingen i stor grad baseres på tillit, og forhold basert på tillit kan – som disse sakene viser – bli misbrukt.

Granskningsrapporten fra Drammen (Deloitte, 2017) påpekte et behov for avviksrapportering, og selv om alle kommunene i denne studien har systemer for avviksrapportering, blir de altså i de fleste kommunene benyttet i svært liten grad. At man i kommune D frastår fra å bruke avvikssystemet på grunn av tidligere erfaringer, er trolig ikke en løsning på lang sikt, og når kommunen ikke benytter seg av tilgjengelige løsninger, svekkes inntrykket om at arbeidet mot tvilsom praksis tas på alvor. Her må det påpekes at kommune D ikke er «verre» enn de fleste andre kommunene i studien, da mange av kommunene innrømte at de ikke benytter seg av dette. Avvikssystemene bør trolig revideres slik at brukerne føler det er hensiktsmessig å benytte det, og at de føler det er mer til nytte enn besvær. Samtidig bør mange av kommunene utvikle en bedre kultur for avviksrapportering, der man må bli innforstått med at de på ledernivå ikke kan

sette inn nødvendige tiltak, hvis de på grunn av en fraværende rapportering ikke er blitt gjort kjent med den faktiske situasjonen.

Vedrørende risikoanalyser samsvarer intervjuene godt med undersøkelsene presentert i kapittel 2.3.3 (Granheim, 2014; Kantar TNS og Søreide, 2018), der det ble avdekket et stort fravær av risikoanalyser i offentlig forvaltning, deriblant også byggesaksbehandling. Dette kan man anta kommer av at kommunene ikke oppfatter det som noe behov, ettersom de selv aldri har vært offer for tvilsom praksis. Dette fremstår likevel som noe naivt, og i granskningsrapporten fra Drammen-saken (Deloitte, 2017) påpekes det at risikoanalyser ville ha avdekket de korruperte forholdene på et tidligere tidspunkt. Det anbefales derfor at kommunene i større grad bør være bevisste sin forvaltningsmakt og med jevne mellomrom gjennomfører risikoanalyser på de områdene de mener er mest sårbare for tvilsom praksis.

Ser man på aksene for kontrollprosedyrer, som strekker seg mellom «formell» og «uformell», tyder intervjuene på at mulighetsrommet for tvilsom praksis øker noe med graden av uformelle rutiner og prosedyrer. Med hensyn til internkontrollen anbefales det på generelt grunnlag at kommunene implementerer følgende tiltak i den grad det lar seg gjøre, for å sikre seg best mulig mot tvilsom praksis:

- Etablering av formelt rammeverk for internkontroll i byggesaksbehandlingen.
- Sidemannskontroll av vedtak.
- Tydelige retningslinjer for eventuelle bierverv.
- Bakgrunns- og referansekontroll ved ansettelse.
- Øke rapporteringsgraden av avvik, slik at man på et tidlig tidspunkt klarer å fange opp eventuelle uregelmessigheter.
- I større grad gjennomføre risikokartlegging, slik at man kan avsløre eventuell risiko for at tvilsom praksis kan finne sted.
- Automatisk utstedelse av samtlige vedtak på referatsakliste.

## **4.4 Organisasjonsstruktur**

### **4.4.1 Funn – organisasjonsstruktur**

Naturlig nok er organisasjonsstrukturen i de små kommunene A, B og C mindre enn i de større kommunene, med en kortere vertikal avstand mellom rådmann og saksbehandler. I kommune

A og C er det tre ledd fra og med saksbehandlernivå til og med rådmannen, mens kommune F har den største organisasjonen med sine syv ledd. Organisasjonsstørrelsen i de resterende kommunene befinner seg mellom disse to ytterpunktene. Kommune A har færrest antall byggesaksbehandlere, med sin 1,5 stilling på tidspunktet for intervjuet, mens kommune F i motsatt ende har et tosifret antall byggesaksbehandlere.

Samtlige intervjuobjekter mener deres respektive kommuners delegasjonsreglement er tydelig. Vedrørende behandling av dispensasjonssaker er det interkommunale forskjeller. Stort sett er praksisen at såkalte «kurante» saker, som ikke er av prinsipiell betydning, behandles administrativt av byggesaksavdelingen, mens de mer «ukurante» sakene blir behandlet av politikere. Unntaket er kommune A, der alle dispensasjonssakene delegeres til politikerne, uavhengig av innhold. I denne sammenhengen påpeker flere av intervjuobjektene at politisk behandling ikke vil fungere som en kvalitetssikring, men at det gir en trygghet ved at ansvaret bak et vedtak fordeles på flere.

Enkelte av de intervjuede forteller at de har opplevd utfordringer med lokalpolitikernes rolle og myndigheter. Intervjuobjektet i kommune C forteller at politikerne noen ganger tar direkte kontakt med byggesaksbehandlerne og etterspør saker som ikke er blitt vurdert spesielle nok til å bli politisk behandlet, da kommunen er så liten at politikerne ofte blir informerte om spesielle saker gjennom andre kanaler uansett. Den ene intervjuede i kommune D har også erfart at politikere kommer direkte til byggesaksbehandlerne og stiller spørsmål vedrørende enkeltsaker. Disse erfaringene bekreftes av fagdirektøren i DiBK, som sier hun er kjent med frustrerte byggesaksbehandlere som etter instruks fra politisk hold har måttet gitt tillatelser de selv mener er uforsvarlige. I kommune F har politikerne muligheten til å be om å få saker til behandling, men de har samtidig vært bevisste på at politikerne da ikke kan henvende seg direkte til saksbehandlere, men at de i stedet først må konferere med ledere høyere opp i organisasjonen. Hun sier det har hendt at politikere har prøvd å kontakte byggesaksbehandlerne direkte likevel, men at de da har tatt det opp med vedkommende.

I forbindelse med dispensasjonssaker kommer man også inn på betydningen av skjønn. De intervjuede sier at plan- og bygningsloven legger opp til en viss grad av skjønn, og det ene intervjuobjektet i kommune D ytrer at det er mulig å opptre uetisk, men lovlig:

*«... det der skjønnet, der ingen kan ta deg for at du har gjort noe ulovlig [...]. Det er kanskje der de største rommene for å snuske innen saksbehandlingen ligger».*

Denne oppfatningen deles av den intervjuede fagdirektøren i DiBK. Hun tror mulighetene for tvilsomme vedtak er størst når saker kan få flere utfall, der alle utfallene er lovlige, og når vedtak kan fattes på bakgrunn av skjønn, uten at man nødvendigvis vet bakgrunnen for det endelige vedtaket.

Ingen av intervjuobjektene mener organisasjonsstrukturen i deres kommune skaper et mulighetsrom for tvilsom byggesaksbehandling, og dermed følger det naturlig at de heller ikke mener et eventuelt mulighetsrom blir utnyttet. Ingen av de intervjuede mener det er enkelte stillinger i organisasjonen som har for stor innflytelse og myndighet i beslutningsprosessen til at man skal kunne unngå tvilsom praksis, og derfor fremmer de heller ingen tiltak som burde blitt implementert. I de mindre kommunene pekes det på at avdelingene er så små og de vertikale linjene i organisasjonen så korte, at mange personer ofte er innom sakene uansett, og at det ville vært vanskeligere å gjennomføre tvilsomme vedtak uten at det hadde blitt oppdaget. I de større kommunene er saksbehandlerne muligens mer separerte fra hverandre, men av intervjuene i disse kommunene, særlig i kommune E og F, fremgår det at saksbehandlernes rettigheter er blitt innskrenket for å ivareta tilstrekkelig kontroll.

#### **4.4.2 Diskusjon – organisasjonsstruktur**

I korte trekk ser det ut til at organisasjonsstrukturen i de mindre kommunene medfører en gjennomsiktighet i saksarbeidet som øker sannsynligheten for at forsøk på tvilsom praksis ville blitt oppdaget, mens det i de største kommunene, særlig kommune F, er en mer definert struktur, som gjennom strengere begrensninger reduserer selve mulighetsrommet.

I de minste kommunene (A, B og C) er organisasjonsstrukturen relativt uformell, der byggesaksbehandlerne i større grad omgås andre fagområder enn kun sitt eget. Dette medfører at flere personer gjerne blir involvert i byggesakene, noe som øker oversiktligheten og gjennomsiktigheten i saksbehandlingen – og som vil kunne redusere mulighetsrommet for at enkeltpersoner skal kunne få gjennomslag for tvilsom saksbehandling. Dette tyder på at organisasjonsstrukturen i disse kommunene i utgangspunktet ikke gir grobunn for misbruk av makt og myndigheter i form av tvilsom byggesaksbehandling. Disse forholdene skiller seg fra

Drammen-saken, der byggesaksavdelingen var delt opp i geografiske team med hver sin teamleder, noe granskningsrapporten (Deloitte, 2017) fastslo førte til en ulik saksbehandling og en ulik forståelse og praktisering av regelverket. I Drammen var det kun teamlederne som hadde signaturrett, men den dømte kvinnen hadde flere ganger fått godkjent vedtak hos andre teamledere enn hennes egen. Mulighetsrommet i forbindelse med signaturrett er tidligere redegjort for i kapittel 4.3, men Drammen-saken viser at en dårlig struktur i organiseringen kan føre til redusert internkontroll og dermed skape et mulighetsrom for tvilsom praksis. Den kommunen i denne studien som har organisert seg mest likt Drammen, er kommune F. Ved hjelp av deres saksbehandlingssystem, der de i utarbeidelsen av systemet tok hensyn til Drammen-saken, virker de derimot å ha organisert seg på en mer rigid måte, som innskrenker mulighetsrommet for tvilsom praksis.

På generell basis kan man si at en politisk behandling øker åpenheten i saksbehandlingen, ved at flere får innblikk i saken og at tyngden bak vedtaket blir større. Særlig gjelder dette i kommune A, der alle dispensasjonssaker blir fremmet til politisk behandling. Dette vil trolig ikke øke selve kvalitetssikringen ved saksbehandlingen, da man kan anta at politikere uten byggesaksfaglig bakgrunn ikke har det samme grunnlaget for å foreta beslutninger innen byggesak, men den vil fungere som en kontroll mot tvilsomme vedtak som åpenbart er i strid med reguleringer og loven. I tillegg vil det fungere som en fordeling av byggesaksbehandlerens ansvar når det foreligger en godkjennelse fra flere parter. Samtidig viser Drammen-saken at hvis et fravær av internkontroll gjør det mulig for saksbehandlere å skjule saker og vedtak for resten av byggesaksavdelingen, vil sakene uansett ikke registreres som dispensasjoner og havne på politikernes bord. Derfor er det en forutsetning at internkontrollen fra før av er god nok, for at den kontrollerende effekten ved politisk behandling skal ha nytte.

Skjønn kan noen ganger spille en stor rolle i vedtakene, og i og med at flere personer er involverte i en politisk behandling av dispensasjonssaker, enn ved en administrativ behandling, kan det virke som at løsningen med å delegere vedtak til en politisk instans kan gjøre det vanskelig å skjule tvilsomme motiver. Selvsagt kan man ikke utelukke at politikerne også kan ha en skjult agenda, men i et politisk vedtak vil det uansett være en involvering av flere personer. Samtidig virker det noe omstendelig at man i kommune A må sende alle dispensasjonssaker til politisk behandling. Siden det gjerne tar litt tid mellom hver gang politikere møtes, hjelper ikke en slik ordning med på å overholde de fristene byggesaks-

behandlerne må forholde seg til. Derfor må løsningen på denne problemstillingen tas på bakgrunn av den enkelte kommunes arbeidsbelastning og ressurstilgjengelighet.

Det er urovekkende om det er akseptert praksis blant politikere å ta direkte kontakt med saksbehandlere og legge klare formaninger om enkeltvedtak, noe det enkelte steder kan virke som at det er. Man kan selvsagt ikke fysisk nekte noen å oppsøke andre, men det handler om at man må skape en større bevissthet rundt denne problematikken, og at politikerne bør gå «tjenestevei» via mellommenn – som eksempelvis kommune F har rutiner på. Selv om politikere trolig setter det offentliges interesser i høysete, kan man lett tenke seg at det ligger en skjult agenda til grunn hvis de eksplisitt etterspør enkeltsaker. Derfor burde det vært tydeligere rutiner rundt hvordan politikere skal forholde seg til kommuneadministrasjonen, i samsvar med hva som foreslås av KS (n.d.).

Ser man på aksene for organisasjonsstruktur, kan det konkluderes i at det ikke er en vesentlig sammenheng mellom hvor formell en organisasjonsstruktur er, og mulighetsrommet for tvilsom praksis. Jo mer formell strukturen er, jo mindre handlingsrom ser det ut til at saksbehandlerne har, mens de mer uformelle organisasjonsstrukturene reduserer mulighetsrommet gjennom en økt transparens. Det foreslås uansett følgende tiltak for å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis, med hensyn til organisasjonsstruktur:

- Tydelige retningslinjer, eventuelt også begrensninger, for direktekontakt mellom saksbehandlere og lokalpolitikere.

## **4.5 Kommunestørrelse**

### **4.5.1 Funn – kommunestørrelse**

Tabell 1 i kapittel 1.3 gir en oversikt over størrelsen på de kommunene denne studien omfatter. Intervjuene viser at de som bor i den kommunen de jobber i, ofte opplever større utfordringer med at de kjenner tiltakshavere personlig, sammenlignet med de som bor i andre kommuner. Dette virker også å være den gjengse oppfatningen blant intervjuobjektene, og intervjuobjektet i kommune F kan fortelle følgende:

*«Da jeg søkte på stillingen som byggesaksbehandler, var et av vilkårene at jeg skulle bo i en annen kommune».*

I flere av de mindre kommunene i denne studien bor intervjuobjektene i samme kommune som de jobber i. De sier lokalsamfunnet kjennetegnes av at «alle kjenner alle», og at det kan gi utfordringer for dem som byggesaksbehandlere. Intervjuobjektet i kommune A sier hun har kjent på utfordringen med at personer hun kjenner prøver å utnytte hennes posisjon som byggesaksbehandler, men at hun er nøye på å frstå fra å forskjellsbehandle. Hun tror likevel denne utfordringen kan få byggesaksbehandlere til å utnytte mulighetsrommet som ligger i å forsere søknader fra bekjente, på bekostning av søknader fra ukjente som står lengre frem i køen. Det må understrekes at hun i de tilfellene hun har kjent på denne utfordringen, ikke har blitt tilbudt penger eller andre fordeler for å foreta en eventuell forskjellsbehandling. Intervjuobjektet i kommune C sier hun er bevisst på å frasi seg saker hvis hun mener hun er inhabil, og at hun derfor selv ikke har kjent på utfordringen dette kan gi i saksbehandlingsarbeidet. Hun vet derimot av andre som har gjort det:

*«Jeg vet av folk som har sluttet i stillinger som min fordi enkeltsaker har gitt for stor belastning. Det er ikke saker som har vært av interesse for media, men de har gitt en for stor belastning på det mellommenneskelige planet».*

Gjeldende praksis blant de intervjuede er at de er svært bevisste på egen habilitet, også i de tilfellene de ifølge loven ikke er inhabile. I denne sammenhengen spiller størrelsen på byggesaksavdelingen en rolle. Intervjuobjektet i kommune A kan fortelle at hun, på grunn av mangel på kolleger hun kan delegere saker til, i ytterste konsekvens må sende saker til nabokommunen, hvis hun mener hun er inhabil. Det ene intervjuobjektet i kommune D påpeker at de «heldigvis er så mange at de kan bytte på».

Den intervjuede i kommune C sier at utbyggerne i hennes kommune er så små, at den informasjonen som utveksles mellom byggesaksbehandleren og tiltakshaveren vil bli kjent for flere parter enn de som er direkte involvert:

*«Jeg kan ikke regne med at de opplysningene som det blir snakket om på kontoret, mellom meg og utbyggeren, blir igjen her i rommet».*

Som nevnt i kapittel 4.4.1, mener intervjuobjektet i kommune C at kommunens beskjedne størrelse, der lokalpolitikere ofte kjenner til store deler av befolkningen, fører til at politikere ofte får vite om en byggesak utenfra og dermed krever politisk behandling. Denne vurderingen



støttes av den intervjuede fagdirektøren i DiBK, som sier hun er kjent med påstanden om at det kan være vanskelig som saksbehandler i små kommuner å forholde seg til lokalpolitikere. Det ene intervjuobjektet i kommune D uttrykker situasjonen som følger:

*«Problemet er ikke at jeg kjenner tiltakshaverne, men at politikerne kjenner dem».*

Ingen av de intervjuede sier de noen gang har latt seg påvirke så mye av at de kjenner søkerne, at det har resultert i tvilsom praksis, og de har heller ingen kunnskap om at andre i avdelingene deres har gjort det heller.

#### **4.5.2 Diskusjon – kommunestørrelse**

Sammenlignet med Drammen kommune er mange av kommunene i denne studien svært små befolkningsmessig sett, og det er naturlig at de vil ha et nærmere forhold til lokalbefolkningen, noe intervjuene også bekrefter. Alle de intervjuede fremstår som bevisste rundt denne problemstillingen, og som intervjuobjektet i kommune A er inne på, må saksbehandlerne være knallharde i vurderingene om ikke å la tiltakshavere bruke personlige forhold som pressmiddel til å utnytte et mulighetsrom for tvilsom praksis.

Man kan åpenbart ikke nekte folk å bo der de vil, og ei heller kan man overvåke hvilke kontakter saksbehandlerne har. Intervjuene viser imidlertid at man bør være klar over utfordringene som møter en, hvis man ønsker å jobbe som byggesaksbehandler i den samme kommunen som der man bor. Løsningen blir på sett og vis å jobbe forebyggende, i form av opplæring i etiske dilemmaer og en tydeliggjøring av hvilke problemer som kan oppstå hvis man ikke er bevisste. For byggesaksbehandleren i kommune C sin del kan det være kunnskapen om at byggesaksbehandlere tidligere har sluttet i jobben på grunn av for stor belastning på det personlige planet, som er grunnen til at hun er rask til å erklære seg inhabil når det er nødvendig.

En viktig problemstilling i diskusjonen rundt inhabilitet og kommunestørrelse, er muligheten – eventuelt mangelen på muligheter – små kommuner har til å delegere bort saker til kolleger, i forhold til en større avdeling i en større kommune. Dette medfører at byggesaksbehandlere i de aller minste kommunene bør være særlig bevisste i sine valg og ha tydelige rutiner for eventuell videredelegering av saker, supplert av et tydelig sett etiske retningslinjer. I denne sammenhengen vil det også være relevant å gjennomføre dilemmatrening, der man kan øve på

gråsoneproblematikk. Det må påpekes at intervjuobjektene ikke ble spurt ut om de gjennomfører dilemmatrening, og at det derfor ikke kan påstås at kommunene må bli bedre på dette, men på bakgrunn av de utfordringene enkelte opplever fremgår det uansett som et relevant tiltak.

Uten at man skal gjenta diskusjonen fra aksen om organisasjonsstruktur, om lokalpolitikeres innflytelse på byggesaksbehandlingen, kan det se ut til man er mer eksponert for dette i de mindre kommunene, selv om intervjuobjektet i kommune F også har erfaringer med dette. Dette forsterker inntrykket om at det bør eksistere tydelige retningslinjer angående denne problematikken, og da særlig i de mindre kommunene.

Intervjuene tyder på at man i mindre kommuner blir utsatt for et større press av bekjente om å foreta tvilsom byggesaksbehandling, sammenlignet med i større kommuner. Selv om det i mindre kommuner kan være et større behov for de preventive tiltakene som er listet opp nedenfor, vil de i stor grad være gyldige uansett kommunestørrelse. Tiltakene er som følger:

- Tydelige rutiner for videredelegering av saker i kommuner med svært redusert bemanning, der saksbehandler er inhabil.
- Når det ansettes byggesaksbehandlere bør det informeres rundt utfordringen med å jobbe i bostedskommunen.
- Gjennomføring av dilemmatrening, med fokus på etiske problemstillinger, både på generell basis og med tanke på søknader fra bekjente.

## **4.6 Pressområde**

### **4.6.1 Funn – pressområde**

Noen av kommunene i denne studien opplever fraflytning og er i så måte ikke pressområder, mens andre kan defineres som pressområder, i alle fall i enkelte deler av kommunene. Kommune A er ikke et pressområde, men opplever i stedet en relativt stor fraflytting. At lokal-samfunnet reduseres, tror intervjuobjektet i kommune A kan redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis, ved at saksbehandlingen blir mer gjennomsiktig og at folk i større grad følger med på hva som skjer. Samtidig mener hun fraflyttingen også kan føre til at man i større grad opplever at «alle kjenner alle», med de ulemper og handlingsrom for tvilsom praksis dette kan medføre.

Ifølge intervjuobjektene i kommune D er enkelte områder i deres kommune å anse som pressområder. Presset fra tiltakshavere, da særlig fra næringsaktører, er i disse områdene til en viss grad større enn andre steder, og den ene intervjuede i kommunen sier:

*«Får de ikke det svaret de vil ha hos oss, så løper de til politikerne».*

Intervjuobjektet i kommune E stadfester at også de opplever press fra tiltakshavere i utsatte områder, fortrinnsvis i industriområder. Han forteller videre at lokalpolitikere naturligvis er interesserte i å tiltrekke seg industriaktører, og at de som byggesaksbehandlere prøver å spille på lag – dog innenfor lovens grenser.

Kommune F anses som et pressområde, og intervjuobjektet der kan fortelle at de er særlig årvåkne på utbygginger i tette strøk. De har formalisert et dokument som beskriver hvordan man skal behandle fortettingssaker, slik at alle slike saker blir behandlet på samme måte. Dette mener hun vil gi en større forutsigbarhet og redusere faren for tvilsom praksis. Dette dokumentet er med hensikt gitt til lokalpolitikere, der byggesaksavdelingen påpeker den ekstra oppmerksomheten slike saker får.

Til tross for intervjuobjektene erfaringer fra pressområder, mener de det ikke har ført til tilfeller av tvilsom praksis. Vedrørende tiltak mener den ene intervjuede i kommune D at lokalpolitikere burde blitt bedre opplært til å foreta etiske refleksjoner, selv om dette grenser utenfor denne studiens omfang. På generelt grunnlag mener også politiadvokaten i Sør-Øst politidistrikt at man i pressområder bør vie et ekstra fokus på etiske vurderinger, og i den forbindelse kan det nevnes at alle kommunene meddeler at de har etiske retningslinjer.

#### **4.6.2 Diskusjon – pressområde**

Hvorvidt fraflytting fører til et mulighetsrom for tvilsom praksis, vil trolig avhenge av hvilket forhold den enkelte byggesaksbehandler har til resten av lokalsamfunnet. Som den intervjuede i kommune A påpeker, og som det er tidligere redegjort for i kapittel 4.5, vil det kunne skape en utfordring med at de gjenværende innbyggerne kjenner hverandre i større grad, og at dette kan føre til at tiltakshavere prøver å utnytte personlige forhold. Man kan anta at dette særlig vil gjelde de mindre kommunene, der man lettere kommer i kontakt med en større del av lokalsamfunnet utenfor jobben.

Som byggesaksbehandler i en presskommune ser det ut til at byggesaksbehandlerne må være forberedt på press fra to hold, både fra tiltakshavere og politikere. Som intervjuobjektet i kommune F er inne på, er det viktig at kommunene her har tydelige strategier om hvordan pressområder skal forvaltes. Dette vil redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis i den forstand at vedtak som avviker fra strategien lettere vil bli avslørt, noe som samsvarer med Jong (2016) sitt forslag om økt transparens i pressområder. I forbindelse med press fra utbyggere vil det kanskje være mest effektivt å jobbe preventivt gjennom en tydeliggjøring av hvilke verdier man står for, en bevisstgjøring av de etiske retningslinjene kommunen har, og at man forstår betydningen av at disse etterleves.

Det kan nevnes at kommunene bør prøve å være i forkant med hensyn til utvikling av eventuelle pressområder. SSB (2018b) har gjort estimater for befolkningsframskrivninger i kommunene frem til 2040, og de kommune som antas å oppleve en stor befolkningsvekst bør trolig være litt på vakt med tanke på at de tidsnok ansetter tilstrekkelig med ressurser. Alternativet kan være at man blir så underbemannet at det reduserer internkontrollen, med en påfølgende eksponering for tvilsom praksis.

Det ser ut til at presset for tvilsom praksis er større i pressområder, sammenlignet med områder som ikke er utsatt for utbyggingspress. Hvorvidt dette presset resulterer i tvilsom praksis avhenger i stor grad av internkontrollen, men det kan tenkes at utydelige forvaltningsstrategier i disse områdene kan skape et visst mulighetsrom. Med hensyn til diskusjonen ovenfor, foreslås følgende tiltak for å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis i forbindelse med pressområder:

- Etablere tydelige forvaltningsstrategier for pressområder.
- Sikre etterlevelse av etiske retningslinjer og verdier.

## **4.7 Særinteresser**

### **4.7.1 Funn – særinteresser**

Byggesaksbehandleren i kommune A forteller at hun har kjent på presset fra tiltakshavere om å gjennomføre tvilsom saksbehandling, og at hun enkelte ganger har opplevd at større entreprenører forlanger mer enn hva hun kan tillate. Hun presiserer at hun selv ikke ville ha hatt

noen økonomisk vinning av disse sakene, men at det kan være enkelte entreprenører som forventer at du tar saken deres øyeblikkelig. Hun sier:

*«De tror det er lettere for dem å få gjennom en sak, enn det er for hvem som helst ellers».*

På generell basis sier intervjuobjektet i kommune C at hun har kjent på presset fra tiltakshavere til å «foreta enkle valg, slik at de slutter å mase». Hun påpeker at valgene ikke er tvilsomme, men hun forteller:

*«Det er ikke sikkert du har egen vinning på det, men du sparer deg for noen bekymringer og får en litt bedre nattesøvn – for en kort stund».*

Intervjuobjektet i kommune C sier utviklingen de senere årene har vært at folk har fått bedre råd og at eierinteressen for å ha eiendom er mye større nå enn tidligere. Dette mener hun har gitt utslag i at tiltakshavere er mer villige til å bruke penger på å få overskredet bestemmelser og regelverk i form av juridisk bistand, noe som støttes av det ene intervjuobjektet i kommune D. Den intervjuede i kommune C forteller videre hun kan fjerne noe av dette presset ved å sende sakene til politisk behandling, som gir sakene en større tyngde.

Alle de intervjuede i kommune D sier de er godt kjente med press fra lokale aktører, og det ene intervjuobjektet sier:

*«Å si at det (press) ikke eksisterer, det er å feie ting under teppet, for det gjør det».*

Én av de intervjuede i kommune D kan fortelle at hun en gang for mange år siden, i forbindelse med et møte med en tiltakshaver om vedkommende sin søknad, ble tilbudt en pose med wienerbrød fra tiltakshaveren. Hun nektet imidlertid å ta imot posen, og sier videre:

*«... det er jeg veldig glad for etterpå. For det som skjedde var at han fikk avslag på dispensasjonssøknaden sin. Og så bygde han likevel... ..og det ble jo oppdaget, og det ble en forferdelig sak».*

I kommune D kan de også fortelle at avdelingen deres i en årrekke har mottatt en anonym kake hver jul. Selv tror de kaken kommer fra en i bransjen som kun ønsker å uttrykke en generell

takknemlighet, og at det ikke ligger noe skjult motiv bak den. Intervjuobjektene i kommune D understreker også at det ikke kun er byggesaksbehandlerne som blir satt under press fra lokale aktører, men at også politikerne kjenner på dette presset, og ett av intervjuobjektene mener politikerne i større grad burde dyktiggjøres i å håndtere slikt press.

I kommune E sier intervjuobjektet at det ofte oppfattes som at enkelte lokale aktører prøver seg på noe tvilsomt – uten at de nødvendigvis gjør det. Han forteller at de i byggesaksavdelingen er bevisste på å likebehandle tiltakshavere og at eventuelle tvilsomme forsøk ikke har fått gjennomslag. Når det er sagt, så forteller han videre at de er gjort kjente med påstander om at «det er et slags nettverk som drar fordeler av kommunale saksbehandlinger». Dette avviser han derimot kategorisk, da han sier han vet at det ikke eksisterer noe slikt. Intervjuobjektet i kommune E sier avslutningsvis at de etter å ha blitt slått sammen med en annen kommune, oppdaget noe som minnet om en kultur med diffuse grenseoverganger mellom ulike roller, og at det var en forventning der blant enkelte tiltakshavere om at ting kunne ordnes «over bordet», i stedet for at det skulle behandles politisk. Han påpeker samtidig at han ikke har belegg for å tro at det har skjedd noe tvilsomt der tidligere.

Intervjuobjektet i kommune F er ikke kjent med at lokale krefter har fått gjennomslag for forsøk på tvilsom praksis i hennes kommune, men hun kjenner til at det har vært tilfeller av det i andre kommuner, uten at hun vil utbrodere mer rundt akkurat det. Heller ingen av de andre intervjuede mener lokale, sterke aktører har fått gjennomslag for press om å gjennomføre tvilsom byggesaksbehandling i deres respektive kommuner. Det kan også legges til at flere av de intervjuede sier forsøk på smøring fra lokale aktører var mye mer vanlig før, særlig på 90-tallet, og at det har blitt vesentlig mindre av det de siste årene.

#### **4.7.2 Diskusjon – særinteresser**

Lokale særinteresser og sterke krefter skaper ikke i seg selv noe mulighetsrom for tvilsom praksis, annet enn at man får en motpart på tiltakshaversiden som er villig til å gjennomføre tvilsom praksis. Intervjuene tyder likevel på at det *kan* føre til at byggesaksbehandlere blir mer tilbøyelige til å utnytte det mulighetsrommet som allerede eksisterer. Som flere av intervjuobjektene kan fortelle, brukes det stadig mer juridisk bistand ved uenigheter i byggesaker, noe som også er tilfelle i den tidligere omtalte Tjøme-saken, der ressurssterke hytteeiere har anskaffet kjente advokater kun i anledning denne saken (Holmøy, 2018). Man kan anta at denne

utviklingen vil kunne føre til en mer omfattende byggesaksbehandling, med økt byråkrati og lengre saksbehandlingstid. Dette vil igjen kunne føre til en større tilbøyelighet til å gjennomføre andre byggesaker raskere og på mer tvilsomme grunnlag, for at de skal kunne tilfredsstille tidsfristene og unngå gebyrbortfall. Intervjuene tyder på at det ikke er noen nedfelte rutiner på hvordan byggesaksbehandlerne skal forholde seg til denne utfordringen, annet enn at det er utarbeidet overordnede, generelle etiske retningslinjer, og at de selv gjør sine vurderinger om hva som er riktig og galt.

Denne studien omfatter ikke tiltak mot tvilsom praksis innenfor lokalpolitikken, men tatt i betraktning de oppfatningene flere av de intervjuede sitter med, med hensyn til at lokalpolitikere lar seg påvirke av press utenfra, er dette noe det burde vært satt økt fokus på i senere studier. I forbindelse med mottak av gaver virker det som at de intervjuede er svært bevisste og at de praktiserer gode rutiner ved å frastå fra gaver, eventuelt at de har definert en grense for hva som er akseptabelt å motta, noe som er i samsvar med oppfordringene fra TI Norge (2014) og Kantar TNS og Søreide (2018). Dette bekrefter at Sedlenieks' studie om byggesaksbehandling i Latvia (2003), som fastslo at gaver der i større grad handlet om å vedlikeholde relasjoner, ikke er like relevant for forholdene her til lands. Hvorvidt rutinene i forbindelse med gaver er nedfelte eller ikke, kommer ikke klart av intervjuene i denne studien, men dette anbefales likevel å gjøre, da det kan gjøre det enklere for mottakeren å avstå hvis man kan henviser til et reglement.

Intervjuobjektet i kommune C sin rutine med å delegere saker til politisk behandling, i de tilfellene hun føler presset blir stort, fremstår som en fornuftig avgjørelse. Man kan selvsagt aldri gardere seg mot at politikere heller ikke vil la seg påvirke av et eventuelt press, men det blir uansett flere involverte i saken, noe som vil øke transparensten – som igjen kan føre til at et press om tvilsom saksbehandling reduseres.

Hvis man skal konkludere opp mot aksene om særinteresser, ser man at store, lokale aktører ofte utøver et sterkt press overfor byggesaksbehandlerne, men at det i de kommunene denne studien omfatter ikke fører til tvilsom praksis. Dette er i stor grad som følge av sterk selvdisciplin blant saksbehandlerne, og på bakgrunn av diskusjonen foreslås det følgende preventive tiltak:

- Nedfelte og tydelige rutiner for mottak av gaver.
- Videredelegering av saker til politisk behandling i de tilfellene man føler presset blir fort stort.

## 5. Konklusjon

Denne studien har undersøkt mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling i Norge. Tvilsom praksis defineres som byggesaksbehandling som er ulovlig, i form av korrupsjon, eller som ansees som uetisk. Studien har tatt sikte på å besvare følgende forsknings-spørsmål (FS):

- FS1: Hva er mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS2: Utnyttes mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
- FS3: Hvordan kan man unngå at mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling utnyttes?

Studien viser at tvilsom praksis i byggesaksbehandling er blitt tilegnet svært lite oppmerksomhet i form av forskning og utredninger. Det er blitt identifisert et visst mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen i de kommunene denne studien har undersøkt, imidlertid med visse interkommunale forskjeller. Dette mulighetsrommet består både av uetisk, men lovlig byggesaksbehandling, og korrupt byggesaksbehandling. I stor grad kommer dette mulighetsrommet av at byggesaksbehandlingen beror seg på en viss grad av tillit og at kontrollsystemene ofte baseres på en uformell og akseptert praksis. Studien viser at mulighetsrommet i de intervjuede kommunene ikke blir utnyttet og at dette skyldes saksbehandlernes moralske karakter.

Studien har tatt utgangspunkt i følgende syv akser, der hver akse har blitt antatt å ha betydning for mulighetsrommet for tvilsom praksis: saksbehandlingssystem, arbeidsmengde, kontrollprosedyrer, organisasjonsstruktur, kommunestørrelse, pressområde og særinteresser. Hver akse strekker seg mellom ytterpunkter, og det har blitt undersøkt hva en bestemt plassering på aksene har å si for mulighetsrommet for tvilsom praksis. På de neste sidene følger en konklusjon på forskningsspørsmålene for hver av de syv aksene. I kapittel 5.1 blir FS1 og FS2 besvart i løpende tekst, før FS3 besvares gjennom en tabulering av tiltak i kapittel 5.2. Disse tiltakene antas å kunne bidra til en sikring av den offentlige forvaltningen man har gjennom byggesaksbehandlingen, uten en unødvendig økning i byråkratiet.



## **5.1 Størrelse og eventuell utnyttelse av mulighetsrommet for tvilsom praksis**

I flere av kommunene skaper saksbehandlingssystemet et mulighetsrom for tvilsom praksis, eksempelvis ved muligheten til å forsere saker, eller mangelen på varslingsystemer ved ureglementert saksbehandling. Dette mulighetsrommet virker dog mindre i det nyutviklede systemet eByggesak, som i større grad kan brukes som et styringsverktøy og som er designet med tanke på byggesaksbehandling. Mulighetsrommet som eventuelt kommer av saksbehandlingssystemet, blir i de intervjuede kommunene ikke utnyttet til tvilsom praksis.

Det fremgår av intervjuene at et høyt arbeidspress kan medføre en svekkelse av internkontrollen i byggesaksbehandlingen og dermed skape et potensielt mulighetsrom for tvilsom praksis. Dette kan komme som følge av en redusert sidemannskontroll eller nedprioritering av tilsyn. Ifølge de intervjuede i denne studien har imidlertid det høye arbeidspresset ikke ført til tvilsom praksis.

Intervjuene viser at det i mange av kommunene mangler et formelt rammeverk for kontrollprosedyrer. Det er påvist en mangel på nedfelte reglementer og prosedyrer, og internkontrollen baseres i stor grad på tillit mellom byggesaksbehandlerne, samt en innarbeidet praksis. Det er i flere kommuner mangler i kontrollen av eventuelle bierverv, og det er i stor grad opp til byggesaksbehandlerne selv å vise aktsomhet. Imidlertid har ikke mulighetsrommet som kommer av mangelen på formelle kontrollprosedyrer, blitt utnyttet til tvilsom praksis i de undersøkte kommunene.

Videre fremgår det at de respektive organisasjonsstrukturene i de kommunene denne studien har omfattet, i seg selv ikke gir et utpreget mulighetsrom for tvilsom praksis. De mindre organisasjonene er gjerne mer uformelle, men preges i større grad av transparens i arbeidet. I de større og mer formelle organisasjonene reduseres mulighetsrommet som følge av innskrenkinger i den enkelte byggesaksbehandlerens myndigheter. Imidlertid er det ulikheter i hvorvidt kommunene er bevisste på politisk innblanding i byggesaksbehandlingen, og i flere av de undersøkte kommunene utsettes byggesaksbehandlerne for press og formaninger fra politisk hold. Ingen av de intervjuede byggesaksbehandlerne sier de kjenner til at et eventuelt mulighetsrom i organisasjonsstrukturen har blitt utnyttet til tvilsom praksis.

Studien tyder på at byggesaksbehandlere i kommuner med lavt innbyggertall opplever utfordringer med at lokalsamfunnet er lite, der man kan ha personlige forhold til tiltakshavere. Særlig er dette aktuelt hvis byggesaksbehandleren bor i den samme kommunen som

vedkommende jobber. Resultatene viser at byggesaksbehandlere kan oppleve press fra kjentfolk om å gjennomføre tvilsom praksis, eksempelvis ved forsering av byggesaker. Med hensyn til politisk innblanding i enkeltsaker, fremstår dette å være en større utfordring i små kommuner. Til tross for press fra ulike hold, sier intervjuobjektene at de, som følge av deres moralske verdier, ikke har latt seg utnytte til tvilsom praksis.

Enkelte kommuner i studien er pressområder, mens andre opplever fraflytning. Studien viser at byggesaksbehandlere i pressområder i større grad opplever press fra både tiltakshavere og politikere, enn i de mindre utsatte områdene. Intervjuene tyder også på at byggesaksbehandlere som utsettes for dette presset er svært bevisste på korrekt saksbehandling, og ingen av intervjuobjektene kjenner til at utfordringene i pressområder har ført til tvilsom praksis.

Studien viser at lokale særinteresser kan oppleves utfordrende i saksarbeidet og at et sterkt press om tvilsom praksis fra enkelte aktører skaper situasjoner der byggesaksbehandlere må gjøre egne etiske vurderinger. De intervjuede byggesaksbehandlere virker svært bevisste rundt utfordringen ved å motta gaver, selv om det i ulik grad er etablert tydelige retningslinjer rundt dette. Som følge av intervjuobjektene etiske støhet, har ikke mulighetsrommet som kommer av en villighet til tvilsom praksis blant tiltakshaverne, blitt utnyttet.

## **5.2 Hvordan unngå utnyttelse av mulighetsrommet for tvilsom praksis**

På bakgrunn av konklusjonen av de syv aksene, anbefales det i tabell 13 tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling. Disse tiltakene er en sammenstilling av de tiltakene som ble fremmet for hver akse i kapittel 4. I tillegg er det listet opp tiltak fra litteraturen som på bakgrunn av intervjuene er funnet formålstjenlige. I tabellen beskrives også årsaken til at de enkelte tiltakene foreslås, samt hvorvidt tiltaket er et resultat av intervjuene [I] eller litteraturen [L], eventuelt begge deler. Det må understrekes at alle tiltakene ikke vil være like gyldige for alle kommuner, da det vil være ulikheter ved eksempelvis organiseringen, ressurstilgangen og de eksisterende kontrollrutinene i kommunene. Enkelte av tiltakene vil også kunne ha en viss tilknytning til hverandre, eksempelvis digitale saksbehandlingssystemer og varslingssystemer, og ettersom flere av tiltakene vil være gyldige innenfor flere akser, blir tiltakene ikke delt inn etter de ulike aksene.

**Tabell 13: Anbefalte tiltak mot tvilsom praksis i byggesaksbehandling**

<b>Tiltak</b>	<b>Årsak</b>	<b>Grunnlag</b>
• Innføre digitale saksbehandlings-systemer, designet for byggesak.	Effektiviserer saksbehandlingen og frigjør ressurser til internkontroll og tilsyn.	[I], [L]
• Etablere digitalt varslingssystem som varsler ved for kort saksbehandlingstid.	Avslører forsering av vedtak, ved varsling av uregelmessig kort saksbehandlingstid.	[I], [L]
• Økning av saksbehandlingsgebyr.	Gir ressurser som kan benyttes på tilsyn.	[I], [L]
• Utstede vedtak på referatsakliste.	Avslører tvilsomme vedtak, og vil virke preventivt.	[I]
• Etablere formelt rammeverk for internkontroll.	Skaper ansvarliggjøring, tydeliggjøring av arbeidspraksis og sikrer regeletterlevelse.	[I], [L]
• Sidemannskontroll av vedtak.	Avslører tvilsomme vedtak.	[I]
• Tydelige retningslinjer for bierverv.	Reduserer sjansen for dobbeltroller.	[I], [L]
• Bakgrunns- og referansekontroll.	Unngår ansettelse av uegnede byggesaksbehandlere.	[I]
• Øke avviksrapporteringen.	Fanger opp uregelmessigheter tidlig.	[I]
• Økt risikokartlegging.	Identifisere eventuell risiko for tvilsom praksis.	[I], [L]
• Begrensninger for kontakt mellom byggesaksbehandlere og politikere.	Reduserer muligheten for at politikere med skjult agenda kan utøve tvilsom praksis.	[I], [L]
• Tydelige rutiner for videre-delegering av saker i små kommuner	Hindrer interessekonflikt, samt øker legitimiteten i byggesaksbehandlingen.	[I]
• Fokus i jobbintervju på utfordringen med å jobbe i bostedskommunen.	Nyansatte kan forberedes på eventuelle utfordringer.	[I]
• Gjennomføre dilemmatrening.	Ruster byggesaksbehandlerne til å handle riktig ved press eller inhabilitet.	[I], [L]
• Tydeliggjøre forvaltningsstrategier i pressområder.	Øker sjansen for at tvilsomme vedtak blir oppdaget.	[I]
• Rullere saksbehandlere ved flere søknader fra samme tiltakshaver.	Reduserer sjansen for gjentakende, korrupte forhold.	[L]
• Sikre etterlevelse av etiske retningslinjer og verdier.	Øker sannsynligheten for at tillit ikke misbrukes.	[I], [L]
• Etablere tydelige rutiner for mottak av gaver.	Gjør det lettere å avstå fra mottak av gaver.	[I]
• Videredelegere saker til politisk behandling ved for stort press.	Reduserer muligheten for at saksbehandler blir overtalt til tvilsom praksis.	[I]

### 5.3 Videre arbeid

Denne studien har avslørt et stort behov for fremtidige studier av tvilsom praksis i byggesaksbehandling. Dette behovet kommer både som følge av at det er blitt fastslått et betydelig kunnskapsgap i den tilgjengelige litteraturen, men også ved at det gjennom intervjuene har blitt bekreftet en sjenerøs mengde forvaltningsmakt hos byggesaksbehandlerne. Når kunnskapen om tvilsom praksis i byggesaksbehandling er så begrenset, kan det også vitne om at andre områder i den offentlige forvaltningen har blitt tilegnet for lite oppmerksomhet.

Når det gjelder framtidige studier innenfor tvilsom praksis i byggesaksbehandling, vil det for det første være interessant med en studie der lokalpolitikere i større grad blir involverte, der man kan få erfaringer og synspunkter fra et nytt perspektiv, som ifølge denne studien er høyst aktuelt. Særlig har det blitt avslørt et mulighetsrom for lovlig, men uetisk praksis hos lokalpolitikere, eksempelvis ved politiske vedtak som til en viss grad kan baseres på skjønn. I tillegg anbefales det å gjennomføre studier der tiltakshavere, gjerne i form av entreprenører og utbyggere, blir intervjuet. Tross alt involverer jo gjerne tvilsom praksis flere parter, og en byggesaksbehandler eller politiker vil ofte være avhengig av å ha en medsamsvoren på tiltakshaversiden.

Når eByggesak og andre digitale saksbehandlingssystemer nå blir tilgjengelige for hele Norge, vil det være særdeles interessant å gjøre en oppfølgingsstudie når disse systemene har blitt benyttet over en lengre periode, for å måle den reelle effekten opp mot hva som er forventet. Særlig vil det bli spennende å se om man oppnår den ressursbesparende effekten, slik at tilsyn og internkontroll kan bli viet mer oppmerksomhet. Felles for de framtidige studiene bør være at de bør ha et større datagrunnlag, i form av flere intervjuer og kommuner, sammenlignet med denne studien. Dette vil øke gyldigheten i funnene, noe som vil medføre en større påvirkningskraft overfor bransjen.

## Referanseliste

- Ambraseys, N. og Bilham, R. (2011) Corruption kills, *Nature*. 469, s. 153-155.
- Andersen, E.W. (2018) *Etterforskningen pågår fremdeles*. Tilgjengelig fra: <https://www.op.no/nyheter/korrupsjon/skien/har-vart-siktet-for-grov-korrupsjon-i-snart-to-ar-etterforskningen-pagar-fremdeles/s/5-36-645410> (Hentet: 3. desember 2018)
- Andersen, R.K., Eldring, L. og Røed Steen, J. (2014) *Privatmarkedet i byggenæringen – Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. (Fafo-rapport, 2014:4). Oslo: Fafo.
- Angell, A. et al. (2015) *Kommunalt innblikk – Antikorrupsjon*. (Utviklingstrekk og utfordringer i kommunal og fylkeskommunal sektor, nr. 4). Oslo: Deloitte.
- Anskaffelsesforskriften (2016) Forskrift om offentlige anskaffelser. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>. (Hentet: 29. april 2019)
- Arksey, H. og O'Malley, L. (2005) Scoping studies: towards a methodological framework, *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32, doi: 10.1080/1364557032000119616
- Avnimelech, G., Zelekha, Y. og Sharabi, E. (2014). "The effect of corruption on entrepreneurship in developed vs non-developed countries." *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 20(3), 237–262.
- Bąkowski, P. og Voronova, S. (2017) *Corruption in the European Union*. Tilgjengelig fra: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS\\_STU\(2017\)608687\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/608687/EPRS_STU(2017)608687_EN.pdf) (Hentet: 14. september 2018)
- Bergh, A., Fink, G. og Öhrvall, R. (2017) More politicians, more corruption: evidence from Swedish municipalities, *Public Choice*, 172(3–4), 483–500.
- Berset, A., Lindholt, J. og Næringsrud, H.B. (2018) *Kampen mot arbeidslivskriminalitet – på rett vei, men flere må på banen* (Analysenytt nr. 2). Tilgjengelig fra: [https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt-2\\_2018\\_kampen-mot-akrim.pdf](https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt-2_2018_kampen-mot-akrim.pdf) (Hentet: 3. mars 2019).
- Bertot, J. C. Jaeger, P. T. og Grimes, J. M. (2010) Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271.
- Bhargava, V. (2005) *The Cancer of Corruption*. Tilgjengelig fra: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf> (Hentet: 14. september 2018)
- Bischoff, I. og Krabel, S. (2017) Local taxes and political influence: evidence from locally dominant firms in German municipalities, *International Tax and Public Finance*, 24(2), 313–337.
- Bowen, P. A., Edwards, P. J. og Cattell, K. (2012). Corruption in the South African construction industry: a thematic analysis of verbatim comments from survey participants, *Construction Management and Economics*, 30(10), 885–901.
- Bowen, P., Edwards, P. og Cattell, K. (2015). Corruption in the South African construction industry: experiences of clients and construction professionals, *International Journal of Project Organisation and Management*, 7 (1), 72.
- Boyd, J. M. og Padilla, J. D. (2009) FIDIC and Integrity: A Status Report, *Leadership and Management in Engineering*, 9(3), 125–128.
- Brown, J. og Loosemore, M. (2015). Behavioural factors influencing corrupt action in the Australian construction industry, *Engineering, Construction and Architectural Management*, 22(4), 372–389.

- Bruce, W. (1994) Ethical People Are Productive People, *Public Productivity & Management Review*, 17(3).
- Bukovansky, M. (2006). The hollowness of anti-corruption discourse, *Review of International Political Economy*, 13(2), 181–209.
- Byggesaksforskriften (2010) *Forskrift om byggesak*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488> (Hentet: 2. oktober 2018)
- Byggesakskontoret (n.d.) *Ansvarsrett i byggesak*. Tilgjengelig fra: <https://byggesakskontoret.no/ansvarsrett-i-byggesak/> (Hentet: 3. oktober 2018)
- Byggteknisk forskrift (2017) *Forskrift om tekniske krav til byggverk*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840> (Hentet: 2. oktober 2018)
- Busch, T. (2013) *Akademisk skriving*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke
- Chancellor, W. og Abbott, M. (2015). The Australian construction industry: is the shadow economy distorting productivity?, *Construction Management and Economics*, 33(3), 176–186.
- Chioldelli, F. og Moroni, S. (2015) Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice, *Town Planning Review*. 86 (4), doi:10.3828/tp.2015.27.
- CIOB (2013) *a report exploring corruption in the UK Construction Industry*. Berkshire: CIOB.
- David-Barrett, E. og Fazekas, M. (2018) *Anti-corruption interventions in development aid: Is corruption reduced or merely displaced?* (GTI-WP 2018:2)
- de Jong, M., Henry, W.P. og Stansbury, N. (2009) Eliminating Corruption in Our Engineering/Construction Industry, *Leadership Management in Engineering*. 9(3), s. 105-111.
- Della Porta, D. og Vannucci, A. (2007). Corruption and anti-corruption: The political defeat of ‘Clean Hands’ in Italy, *West European Politics*, 30(4), 830–853.
- Deloitte (2017) *Granskning. Byggesaksavdelingen – Drammen kommune*. Tilgjengelig fra: [https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/politikk-og-samfunn/rapport-drammen-kommune\\_24-januar-2017.pdf](https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/politikk-og-samfunn/rapport-drammen-kommune_24-januar-2017.pdf) (Hentet: 18. september 2018)
- Departementene (2019) *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- DiBK (Direktoratet for byggkvalitet) (2016) *Hva er Direktoratet for byggkvalitet?* Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/om-oss/hva-er-direktoratet-for-byggkvalitet/> (Hentet: 2. mars 2019)
- DiBK (Direktoratet for byggkvalitet) (2018) *Dette er Fellestjenester BYGG*. Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/dette-er-fellestjenester-bygg/> (Hentet: 2. mai 2019)
- DiBK (Direktoratet for byggkvalitet) (2019) *Er kommunen din klar for digitale byggesøknader?* Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/gjor-kommunen-din-klar-for-digitale-byggesoknader/> (Hentet: 2. mai 2019)
- Difi (2017) *Rådata*. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2017/data> (Hentet: 25. november 2018)
- Dumalaon, J. (2017) *Berlin’s unfinished airport chief steps down*. Tilgjengelig fra: <https://www.dw.com/en/berlins-unfinished-airport-chief-steps-down/a-37770830> (Hentet: 15. oktober 2018).
- Dølvik, J.E, Eldring, L. og Ødegård, A.M. (2005) *Lavlønnskonkurransen og sosial dumping*. (Fafo, 485) Oslo: Fafo. Tilgjengelig fra: [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/485.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/485.pdf) (Hentet 10. desember 2018)

- Dølvik, T. (2015) *Gjestartikkel: Nesten halve befolkningen mener at det foregår korrupsjon i det offentlige*. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/om-undersokelsen/gjestartikkel-nesten-halve-befolkningen-mener-det-foregar-korrupsjon-i-det-offentlige> (Hentet 21. mai 2019).
- Dølvik, T. og Medalen, T. (2017) *Korrupsjonsfaren i plan- og byggesaker må tas mer alvorlig*. Tilgjengelig fra: <https://www.dt.no/meninger/korrupsjonssaken/drammen/korrupsjonsfaren-i-plan-og-byggesaker-ma-tas-mer-alvorlig/o/5-57-631230> (Hentet: 12. november 2018)
- Eggen *et al.* (2017) *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*. (Samfunnsøkonomisk analyse 69-2017). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse
- Eide, K.K. og Nonseid, J. (2017) *Innbyggerundersøkelsen 2017*. (Difi-rapport 2017:6). Oslo: Difi. Tilgjengelig fra: [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport\\_2017-6\\_innbyggerundersokelsen\\_2017\\_hva\\_mener\\_innbyggerne.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf) (Hentet: 25. september 2018)
- Engebø, A. *et al.* (2016) Counterfeit Materials in the Norwegian AEC Industry, *Proc. 24th Ann. Conf. of the Int'l. Group for Lean Construction*, Boston, MA, USA, sect.11 pp. 13–22.
- Eriksen, B. (2014) *Å bekjempe et samfunnsønde*. 1. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Europarådet (1999) *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption* (European Treaty Series: 173). Strasbourg: Europarådet. Tilgjengelig fra: <https://rm.coe.int/16800cce441999> (Hentet: 14. september 2018)
- Europarådet (2008) *Corruption and democracy*. Strasbourg: Europarådet
- Evrensel, A. Y. (2010). “Institutional and economic determinants of corruption: a cross-section analysis.” *Applied Economics Letters*, 17(6), 551–554.
- Fellesforbundet *et al.* (2018) *Anbefalte seriøsitetkrav i bygg- og anleggskontrakter*. Tilgjengelig fra: [https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/seriositetsbestemmelser\\_bae.pdf](https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/seriositetsbestemmelser_bae.pdf) (Hentet: 15. desember 2018)
- Forvaltningsloven (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10> (Hentet: 2. oktober 2018)
- Gill, J.B.S (2001) *Customs: Developing an Integrated Anti-corruption Strategy*. Verdensbanken. Tilgjengelig fra: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1150402603429/03phase02b.pdf> (Hentet: 3. mars 2019)
- Gino, F. og Pierce, L. (2009) The abundance effect: Unethical behavior in the presence of wealth, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 109(2), 142–155.
- Hartley, R. (2009) Fighting Corruption in the Australian Construction Industry: The National Code of Practice, *Leadership and Management in Engineering*, 9(3), 131–135.
- Heeks, R. og Mathisen, H. (2012). Understanding success and failure of anti-corruption initiatives, *Crime, Law and Social Change*, 58(5), 533–549.
- Henderson, V.E. (1982) The Ethical Side of Enterprise, *Sloan Management Review (pre-1986)*, 23 (3), s. 37.
- Ho, C. M. F. (2013) Communication Makes a Corporate Code of Ethics Effective: Lessons from Hong Kong, *Journal of Construction Engineering and Management*, 139(2), 128–137.
- Holmøy, E. (2018) *Kan ta opptil to år*. Tilgjengelig fra: <https://www.tb.no/farder-kommune/naringsliv/bolig/okokrim-om-tjome-saken-det-kan-ta-opptil-to-ar-for-vi-er-ferdig/s/5-76-788942> (Hentet 3. desember 2018)

- Huberts, L.W.J.C. (1998) What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity, *Crime, Law & Social Change*, 29 (2-3), 209-224.
- IGLC (2019) *Conference Papers*. Tilgjengelig fra: <http://www.iglc.net/Papers> (Hentet: 2. juni 2019)
- IMF (2016) *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. (SDN 16:05) IMF. Tilgjengelig fra: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf> (Hentet: 12. oktober 2016)
- Johansen, P.B. (2019) *Dette er korrupsjonssaken mot Stein Birger Johnsen og åtte andre siktede*. Tilgjengelig fra: <https://www.ta.no/nyheter/vinje/stein-birger-johnsen/dette-er-korrupsjonssaken-mot-stein-birger-johnsen-og-atte-andre-siktede/s/5-50-724633> (Hentet: 15. mai 2019)
- Jong, J. (2016) *Building Booms and Bribes: The Corruption Risks of Urban Development*. Tilgjengelig fra: <https://globalanticorruptionblog.com/2016/07/15/building-booms-and-bribes-the-corruption-risks-of-urban-development/> (Hentet: 3. mars 2019)
- Kantar TNS og Søreide, T. (2018) *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*. (OE-rapport 2017-61). Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/status-og-rad-for-etikkarbeid-i-kommunesektoren.pdf> (Hentet: 3. oktober 2018)
- Kart- og planforskriften (2009) *Forskrift om kart, stadfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-861> (Hentet: 2. oktober 2018)
- Kenny, C. (2009) Transport Construction, Corruption and Developing Countries, *Transport Reviews*, 29(1), 21–41.
- Kenny, C. (2012). Publishing construction contracts to improve efficiency and governance, *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Civil Engineering*, 165(5), 18–22.
- Kim, C.-K. (2013). Anti-Corruption Initiatives and E-Government: A Cross-National Study, *Public Organization Review*, 14(3), 385–396.
- Kjesbu *et al.* (2017a) Counterfeit, Fraudulent and Sub-Standard Materials: The Case of Steel in Norway, LC3 2017 Volume II – Proceedings of the 25th Annual Conference of the International Group for Lean Construction (IGLC), Heraklion, Greece, 805–812.
- Kjesbu *et al.* (2017b) Countering counterfeit, fraudulent and sub-standard materials in construction: Countermeasures to avoid the use of counterfeit, fraudulent and sub-standard steel materials in the Norwegian construction industry, *2017 12th International Scientific and Technical Conference on Computer Sciences and Information Technologies (CSIT)*, IEEE, Lviv, 92–99.
- Klevstrand, A. (2018) *Kobler Økokrim på Tjøme-saken*. Tilgjengelig fra: <https://www.dn.no/eiendom/kobler-okokrim-pa-tjome-saken/2-1-265462> (Hentet: 3. desember 2018)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Regjeringen vil opprette nytt seriøsityregister*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-opprette-nytt-seriosityregister/id2563605/> (Hentet: 14. november 2018)
- KPMG (2013) *A survey of fraud, bribery and corruption in Australia & New Zealand 2012*, Melbourne: KPMG
- Kripes (2014) *Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/arbeidslivskriminalitet/arbeidsmarkedskriminalitet-i-norge---tverretattlig-situasjonsbeskrivelse-2014.pdf> (Hentet 28. april 2019)



- KS (n.d.) *Korrupsjonsfaren i norske kommuner – sårbarhet, verktøy og metoder*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ks.no/contentassets/adf850f755ca4e7983649433837e46db/korrupsjonsfar-en-i-kommuner---sarbarhet-verktoy-og-metoder.pdf> (Hentet: 15. mars 2019)
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Le *et al.* (2014a) Investigating the Causal Relationships between Causes of and Vulnerabilities to Corruption in the Chinese Public Construction Sector, *Journal of Construction Engineering and Management*, 140(9), 05014007.
- Le *et al.* (2014b) Overview of Corruption Research in Construction, *Journal of Management in Engineering*, 30(4), 02514001.
- Lee-Jones, K. (2017) *Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level*. Transparency International. Tilgjengelig fra:  
<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Corruption-in-land-planning-and-zoning-2017.pdf> (Hentet: 27. mars 2019)
- Locatelli *et al.* (2017) Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! *International Journal of Project Management*. 35, s. 252-268.
- Lohne, J. *et al.* (2017) Ethical behaviour in the design phase of AEC projects, *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(2), s. 330-345, doi: 10.1108/IJMPB-06-2016-0049
- Lohne, J. (2018) Litteratursøk, forelesningsnotater, TBA4128 Prosjektledelse VK, NTNU, forelest 19. september 2018.
- Lohne, J. *et al.* (2019). “Scoping Literature Review of Crime in the AEC Industry.” *Journal of Construction Engineering and Management*, 145(6), 03119002.
- Lovdata (2018) *TDRAM-2017-169290*. Tilgjengelig fra:  
<https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/tdram-2017-169290> (Hentet: 5. september 2018)
- L.R.S. (2017) *Why Berlin's new airport keeps missing its opening date*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/01/25/why-berlins-new-airport-keeps-missing-its-opening-date> (Hentet: 15. oktober 2018).
- Lydersen, T., Veum, E. og Sandvik, S. (2013) *-Korrupsjon handler om én ting, og det er griskhet*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/slik-foregar-korrupsjonen-1.10850364> (Hentet: 16. oktober 2018)
- Lyman, T.R., Fletcher, T.W. og Gardiner, J.A. (1978) *Prevention, detection, and correction of corruption in local government*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/50199NCJRS.pdf> (Hentet: 12. oktober 2018)
- Malmendier, U. og Schmidt, K. (2012). *You Owe Me*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maréchal, M. A. og Thöni, C. (2018) Hidden Persuaders: Do Small Gifts Lubricate Business Negotiations?, *Management Science*.
- Mo, P.H. (2001) Corruption and Economic Growth, *Journal of Comparative Economics*, 29, 66-79. doi:10.1006/jcec.2000.1703
- Mørenskog, A.R. og Skovly, M. (2017) *Byggherrens tiltak for å motvirke arbeidsmarkeds kriminalitet*. Masteroppgave. NTNU.
- Nedkvitne, S. og Ese, B.K. (2015) – *Mindre korrupsjon med kommunesammenslåing*. Tilgjengelig fra: [https://www.nrk.no/hordaland/\\_-mindre-korrupsjon-med-kommunesamanslaing-1.12158336](https://www.nrk.no/hordaland/_-mindre-korrupsjon-med-kommunesamanslaing-1.12158336) (Hentet: 14. mai 2019)
- Nelson, M.A. (2012) *Corruption and the Size of Local Governments: Are They Related?* Georgia: Georgia State University.

- NTNU (2017) *Finne kilder*. Tilgjengelig fra: <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Finne+kilder#section-Finne+kilder-Hvordan+v%C3%A6re+kildekritisk?> (Hentet: 30. september 2018)
- NTNU (2018) *NTNU Universitetsbiblioteket*. Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/ub> (Hentet: 25. september).
- Næringslivets sikkerhetsråd (2015) *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge*. Tilgjengelig fra: [https://www.nsr-org.no/getfile.php/135457-1443190031/Dokumenter/NSR%20publikasjoner/Krisino/krisino\\_2015\\_utskrift.pdf](https://www.nsr-org.no/getfile.php/135457-1443190031/Dokumenter/NSR%20publikasjoner/Krisino/krisino_2015_utskrift.pdf) (Hentet: 3. desember 2018)
- Næringslivets sikkerhetsråd (2017) *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge 2017*. Tilgjengelig fra: [https://www.nsr-org.no/getfile.php/139580-1505900062/Dokumenter/NSR%20publikasjoner/Krisino/KRISINO%20rapport%202017\\_5\\_final.pdf](https://www.nsr-org.no/getfile.php/139580-1505900062/Dokumenter/NSR%20publikasjoner/Krisino/KRISINO%20rapport%202017_5_final.pdf) (Hentet: 3. desember 2018)
- OECD (2008) *Corruption*. Tilgjengelig fra: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf> (Hentet: 14. september 2018)
- Oladinrin, O. T., Ho, C. M. F. og Lin, X. (2017). Critical Analysis of Whistleblowing in Construction Organizations: Findings from Hong Kong, *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 9(2), 04516012.
- Olsson, N. (2011) *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: 2011.
- Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/10118c83df37474e9c61e86765c7af98/no/pdfs/otp200820090022000dddpdfs.pdf> (Hentet: 1. november 2018)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5f1be372ad4586a53b314bfc4dc2c8/no/pdfs/otp200720080045000dddpdfs.pdf> (Hentet: 20. mai 2019).
- Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a0516d9884684a06a7e6b552bca7cf03/no/pdfs/otp200220030078000dddpdfs.pdf> (Hentet: 1. november 2018)
- Ot.prp. nr. 112 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4edc3862e53b4f47ae7c23d2ef13f73a/no/pdfs/otp200120020112000dddpdfs.pdf> (Hentet 24. oktober 2019)
- Owusu *et al.* (2019) Contemporary Review of Anti-Corruption Measures in Construction Project Management, *Project Management Journal*, 50(1), 40–56.
- Owusu, E. K., Chan, A. P. C. og Shan, M. (2019) Causal Factors of Corruption in Construction Project Management: An Overview, *Science and Engineering Ethics*, 25(1), 1–31.
- Piff *et al.* (2012), Higher social class predicts increased unethical behavior, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(43), E9181–E9181.
- Plan- og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (Hentet: 2. oktober 2018)
- Planretningslinjer for strandsonen langs sjøen (2011) *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-03-25-335> (Hentet: 14. november)
- Regjeringen (2018) *Etikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/del-a/etikk/id2424157/> (Hentet: 30. mai 2019).

- Retningslinjer for barn og planlegging (1995) Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146> (Hentet: 14. november 2014).
- Retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-09-26-1222> (Hentet: 14. november 2018)
- Riksrevisjonen (2015-2016a) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*. (Dokument 3:15) Oslo: Fagbokforlaget.
- Riksrevisjonen (2015-2016b) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser. (Dokument 3:14) Oslo: Fagbokforlaget.
- Robinson, M. (1998) Corruption and Development: An introduction. *The European Journal of Development Research*. 10(1), 1-14.
- Rose-Ackerman, S. og Palifka, B.J. (2016) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach, *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250.
- Sagdahl, M. (2018) Etikkk, *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/etikkk> (Hentet: 11. desember 2018)
- Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime*, 11 (2), 261–278. <https://doi.org/10.1080/17440571003669258>
- Samset, K. (2014) *Prosjekt i tidligfasen*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke
- Sedlenieks, K. (2003) *Corruption in the process of issuing building permits*, Centre for Public Policy PROVIDUS. Tilgjengelig fra: [http://providus.lv/article\\_files/2532/original/kor\\_buvatl\\_en.pdf?1385632590](http://providus.lv/article_files/2532/original/kor_buvatl_en.pdf?1385632590) (Hentet 06. oktober 2018).
- Shah, A. og Schacter, M. (2004) Combating Corruption: Look before you leap. *Finance & Development*, 40-43.
- Shan, M. *et al.* (2017). Investigating the Underlying Factors of Corruption in the Public Construction Sector: Evidence from China, *Science and Engineering Ethics*, 23(6), 1643–1666.
- Skovly *et al.* (2017) Measures to counteract work-related crime – airport developments in Norway, *Procedia Computer Science*, 121, 664–671.
- Sohail, M. og Cavill, S. (2008) Accountability to Prevent Corruption in Construction Projects, *Journal of Construction Engineering and Management*. 134 (9), s. 729-738, doi: 10.1061/(ASCE)0733-9364(2008)134:9(729)
- SSB (2018a) *KOSTRA*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>. (Hentet: 20. oktober 2018)
- SSB (2018b) *Befolkningsframskrivninger fram til 2014 for hver enkelt kommune – søk i kart*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivninger-ram-til-2040-for-hver-enkelt-kommune-sok-i-kart> (Hentet: 30. april 2019)
- Standard Norge (2016) *NS-ISO 37001 Ledelsessystemer for antikorrupsjon, Krav og veiledning*. Tilgjengelig fra: <https://www.standard.no/nettbutikk/sokeresultater/?search=iso+37001&subscr=1> (Hentet 4. mai 2019)
- Steinman, M. A., Shlipak, M. G. og McPhee, S. J. (2001). Of principles and pens: attitudes and practices of medicine housestaff toward pharmaceutical industry promotions, *The American Journal of Medicine*, 110(7), 551–557.

- Straffeloven (2005) *Lov om straff*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28> (Hentet: 13. september 2018)
- Strømme, Ø. (2018) *Arbeidslivskriminalitet: Evaluering av Skatteetatens kontrollinnsats rettet mot bakmenn og uttaksledd i perioden 01.06.12 – 09.05.16*. Tilgjengelig fra: <https://www.skatteetaten.no/contentassets/6d2105a81d2b48b4b42922efb04ea8f1/rapp-ort-v1.pdf> (Hentet: 25. november 2018)
- Svensson, J. (2005) Eight Questions about Corruption, *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.
- Søreide, T. (2013) *Korrupsjon – mekanismer og mottiltak*. 1. utgave. Oslo: Cappelen Damm
- Tabish, S. Z. S. og Jha, K. N. (2012) The impact of anti-corruption strategies on corruption free performance in public construction projects, *Construction Management and Economics*, 30(1), 21–35.
- TI (Transparency International) (2011) *Bribe Payers Index*.
- TI (Transparency International) (2013) *Global Corruption Barometer*. Tilgjengelig fra: [https://www.transparency.org/gcb2013/in\\_detail](https://www.transparency.org/gcb2013/in_detail) (Hentet: 3. desember 2018)
- TI (Transparency International) (2018) *What is corruption?* Tilgjengelig fra: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/> (Hentet: 14. september 2018)
- TI (Transparency International) (2019) *Corruption Perceptions Index 2018*. Tilgjengelig fra: <https://www.transparency.org/cpi2018> (Hentet: 14. februar 2019)
- TI (Transparency International) (n.d.) *What is corruption?* Tilgjengelig fra: <https://www.transparency.org/what-is-corruption> (Hentet: 25. april 2019)
- TI (Transparency International) Norge (2014) *Beskytt kommunen! Håndbok i korrupsjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf> (Hentet: 10. oktober 2018)
- TI (Transparency International) Norge (2019) *Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2018*. Tilgjengelig fra: [http://transparency.no/wp-content/uploads/Domssamling2018\\_web\\_1.pdf](http://transparency.no/wp-content/uploads/Domssamling2018_web_1.pdf) (Hentet: 22. mai 2019)
- Treisman, D. (2007) What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244, doi: 10.1146.
- UiB og Språkrådet (2018) *Bokmålsordboka*. Tilgjengelig fra: <https://ordbok.uib.no/> (Hentet: 25. november 2018)
- UNIDO og UNODC (United Nations Industrial Development Organization og United Nations Office on Drugs and Crime) (2012) *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*. Tilgjengelig fra: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/Corruption\\_prevention\\_to\\_foster\\_small\\_and\\_medium\\_size\\_enterprise\\_development\\_Vol\\_2.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/Corruption_prevention_to_foster_small_and_medium_size_enterprise_development_Vol_2.pdf) (Hentet: 6. juni 2019).
- United Nations (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. Tilgjengelig fra: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (Hentet: 14. september 2018).
- Utenriksdepartementet (2009) *Kamp mot korrupsjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/naringslivssamarbeid-i-utlandet/innsikt/antikorrupsjon-2/id446993/> (Hentet: 12. oktober 2018)
- Van Den Heuvel, G. (2005). The Parliamentary Enquiry on Fraud in the Dutch Construction Industry Collusion as Concept Between Corruption and State-Corporate Crime, *Crime, Law and Social Change*, 44 (2), 133–151.

- Verdensbanken (2013) *Doing business in Italy 2013*. Tilgjengelig fra: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26637/NonAsciiFileName0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 1. desember 2018)
- Verdensbanken (2014) *Doing Business 2015*. Tilgjengelig fra: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf> (Hentet: 1. desember 2018)
- Williams, R. og Doig, A. (2007) *Achieving success and avoiding failure in anti-corruption commissions: developing the role of donors*, U4 Brief, 1. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Winsvold, M. (2019) *KS' Lokaldemokratiundersøkelse, notat*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/KS-Lokaldemokratiundersokelse-2019-sammenstilling-av-resultater.pdf> (Hentet 3. mai 2019)
- World Values Survey (2005-2009) *World Values Survey: Round Five*. Madrid: JD Systems Institute. Tilgjengelig fra: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp> (Hentet 3. mars 2019)
- Yin, R.K. (2003) *Case Study Research – Design and Methods*. 3. utg.
- Zou, P.X.W. (2006) Strategies for Minimizing Corruption in the Construction Industry in China, *Journal of Construction in Developing Countries*, 11 (2).
- Økokrim (2018) *Trusselvurdering 2018*. Oslo: Økokrim. Tilgjengelig fra: [https://www.okokrim.no/getfile.php/4193229.2528.ssbtqqzknkwb/Trusselvurdering\\_okokrim\\_2018.pdf](https://www.okokrim.no/getfile.php/4193229.2528.ssbtqqzknkwb/Trusselvurdering_okokrim_2018.pdf) (Hentet: 3. desember 2018)



## **Del 2: Vitenskapelig artikkel**





# QUESTIONABLE PRACTICE IN THE PROCESSING OF BUILDING PERMITS IN NORWAY

Jonas Wold<sup>8</sup>, Ola Lædre<sup>9</sup> and Jardar Lohne<sup>10</sup>

## ABSTRACT

In recent years, several cases of questionable practice in the processing of building permits in Norway have been revealed. Meanwhile, authorities claim the risk of corruption associated with the processing of building permits is more obvious than before.

This study investigates the size of the opportunity space for questionable practice in the processing of building permits. Questionable practice includes both illegal practice in the form of corruption and legal, but unethical practice. Further, this paper examines if the opportunity space is being exploited, before suggesting countermeasures. A greater predictability in the processing could increase the Lean Construction and reduce costs. It has been conducted a literature review and seven interviews with caseworkers and heads of departments in five municipalities in Norway. The study is limited to the examined municipalities.

The results show that the processing of building permits is based on great responsibility delegated to the caseworkers and that there is a certain opportunity space. However, this space is not being exploited in the examined municipalities. Measures, e.g. implementing a new processing system, are anyhow proposed.

## KEYWORDS

Sustainability, promise, trust, building permits, questionable practice.

## INTRODUCTION

Unethical and unlawful practice has been reported to have gained significant impact within the Norwegian construction industry over the last years. Based on research analyses (e.g. Lohne et al. 2019), reports from official agencies and others (e.g. Departementene 2019; Riksrevisjonen 2015-16a, 2015-16b) and industry initiated reports (e.g. Slettebøe et al. 2003; Andersen et al. 2014), there appears to be a widespread understanding that present-day efforts towards countering crime are failing

---

<sup>8</sup> Student M.Sc., Department of Civil and Environmental Engineering, NTNU - Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway, +47 414 03 086, [jonaswold@hotmail.com](mailto:jonaswold@hotmail.com)

<sup>9</sup> Professor, Department of Civil and Environmental Engineering, NTNU - Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway, +47 911 89 938, [ola.ladre@ntnu.no](mailto:ola.ladre@ntnu.no)

<sup>10</sup> Researcher, dr. art., Department of Civil and Environmental Engineering, NTNU - Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway, +47 934 44 930, [jardar.lohne@ntnu.no](mailto:jardar.lohne@ntnu.no)

to control what is perceived to be an escalation of criminal activities within the Norwegian AEC-industry over the last two decades.

In addition, current efforts (Engebø et al. 2016; Kjesbu et al. 2017a, 2017b; Richani et al. 2017; Lohne et al. 2015; Skovly et al. 2017) show that important criminal activity is carried out in sectors that are not within the present scope of the Norwegian control authorities. These include supply chain management issues, identity issues, and building process related challenges, such as those occurring during the design and handover phases. Considering the gravity of the challenges, the topic of felonious activity in the AEC-industry seems, however, severely under-researched within the research literature. As Walker (2014) comments, “[t]here is a dearth of papers” on unethical activity within the industry. Of particular interest to the analysis reported on in this paper, very little seems to have been done concerning corruption challenges within this context so far.

In January 2019, Transparency International (2019) published their corruption perceptions index for 2018, and with a seventh place, Norway yet again confirms its position as one of the world’s least corrupt countries. Meanwhile, there are regularly investigations of public employees suspected for questionable work. One field with such disclosures over the last years is the processing of building permits. The “Drammen-case” is the latest example, where two caseworkers in the municipality of Drammen were sentenced to 3,5 and 6 years of prison for aggravated corruption. In addition, Norwegian authorities maintain that the risk of corruption in the processing of building permits has increased (Økokrim 2018).

Questionable practice includes both legal but unethical practice, and illegal practice in the form of corruption. Although there is a great deal of international research on the subject of questionable practice, especially on the occurrence of corruption, the conditions in developing countries have been given the most attention. The amount of research on questionable practice in developed countries has proven more scarce. With regards to processing of building permits in developed countries, the amount of research seems surprisingly limited when considering the economical values in play.

In the aftermath of the revealed cases characterised by questionable practice in Norway, the standard procedure has been performing an external scrutiny, including a following report. However, these reports have been specific for the involved municipality, with a limited transfer value to other municipalities. This study provides an outline of preventive measures applicable to the majority of municipalities. Side effects include increased predictability in the processing of building permits and reduced costs in the start-up phase. These are both in accordance with the principles foundational to Lean Construction. The study addresses the following research questions:

- 1) What is the opportunity space for questionable practice in the processing of building permits?
- 2) Is the opportunity space being exploited?
- 3) How can one prevent the opportunity space from being exploited?

The study is limited to the processing of the matters regarding the building itself, e.g. height restrictions, footprint etc. The study has been carried out with the perspective of the caseworkers, and examines the six following axes: processing system, workload, control procedures, organizational structure, size of municipality and local interests in the municipality. Each axis is stretching between extremes in each area, and the study

examines whether a certain placement on the axis has an impact on the opportunity space for questionable practice.

## METHODOLOGY

In the work of this study, it has been conducted a scoping literature review, a document study of relevant scrutiny reports and seven semi-structured interviews.

The literature review followed the prescriptions of Arksey and O'Malley (2005). It began with a systematic literature search. Searches were conducted in the following databases, with both Norwegian and English keywords and phrases: Google Scholar, Oria, Web of Science and Research Gate. In the selection of relevant literature, title, keywords, abstract and conclusion were considered – in the given order. If the literature still were interesting after reading the conclusion, the whole text was read and evaluated based on credibility, objectivity, accuracy and suitability. Approximately 40 articles were studied, concerning both legal, but unethical practice, and corruption.

In the document study, legal cases, scrutiny reports and newspaper articles concerning questionable practice in the processing of building permits were examined. The main documents were the judgement and the scrutiny report from the “Drammen-case”, which served as a basis for the interview guide of this study. In addition, documents and surveys regarding questionable practice in the Norwegian working life in general were studied.

The main source of information was seven interviews with municipal caseworkers and heads of department processing building permits on a daily basis. The research was limited to five municipalities in Norway, anonymized and listed in table 1. The municipalities were chosen from different criteria, as number of citizens, geographic characteristics (e.g. mountain areas vs. shoreline) and availability. As this topic is sensitive, the interviewees and their municipalities have been anonymized and randomized.

Table 1: Overview of municipalities and number of interviewees

Municipality	Number of citizens	Number of interviewees
A	1000 – 5000	1
B	1000 – 5000	1
C	5000 – 10 000	1
D	15 000 – 20 000	3
E	> 25 000	1

Five of the selected interviewees were caseworkers, while two were heads of the respective department in their municipality. This approach was to obtain different perspectives on the issue. All the interviews were semi-structured and individual in accordance with the prescriptions of Yin (2003), with an interview guide that was supplemented by spontaneous follow-up questions when applicable. The interviewees were solely asked about the conditions in their own department. Due to the critical positions of the interviewees, they can adjust their explanations to their own interests. However, the general impression is that the interviewees gave unbiased answers. The interviews were recorded and transcribed, and the interviewees have approved the transcriptions of the respective interviews.

## THEORETICAL FRAMEWORK

### QUESTIONABLE PRACTICE

In this study, **questionable practice** in the processing of building permits is defined as *processing of building permits that are in violation of the law or considered unethical*. Illegal processing of building permits is limited to corrupt practice. Furthermore, public officials who process and issue building permits are referred to as **caseworkers**. **Opportunity space** refers to questionable practice in the processing of building permits, and is defined as the entire span of opportunities for caseworkers. This includes both legal (but unethical) opportunities given by delegated authorizations and illegal opportunities, as for example issuing permits despite lack of documentation or issuing permits that should not have been issued. **Applicants** are those who apply for a building permit.

Figure 1 illustrates different types of behaviour. Unethical, but legal behaviour is illustrated with a target. There is a clear distinction between unlawful and lawful behaviour, as this is regulated by the law. However, the distinction between ethical and unethical behaviour is more unclear and complex, illustrated with a zigzag line.

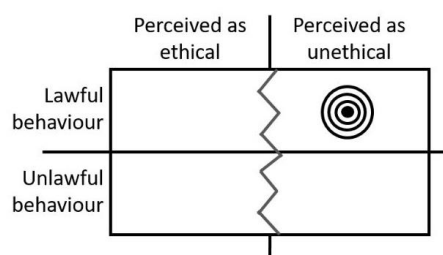


Figure 1: Different types of behaviour (Lohne et al. 2017, figure 1)

Bruce (1994) defines an ethical employee as one who works on the behalf of the public and who prioritizes the benefits of the public and the government, as well as not taking part in illegalities. She states that unethical employees are less productive and that *problem behaviour* led to costs of over 195 billion USD in 1990, only in the U.S. (Bruce 1994).

The financial consequences of corruption are immense, and IMF (2016) estimated in 2016 that bribery alone amounted for 1,5-2 trillion USD worldwide. Corruption may lead to discrimination and incorrect decisions (Transparency International Norway 2014), and a reduced trust in the public (Sedlenieks 2003; Eriksen 2014; Chiodelli & Moroni 2015). Transparency International (2011) presented numbers describing the construction industry as the most corrupted one, and earlier on, De Jong et al. (2009) estimated the cost of corruption in the construction industry to be approximately 500 billion USD worldwide. When it comes to issuing of building permits, corruption can result in illegal and hazardous buildings (Dølvik & Medalen 2017), with loss of lives as a direct consequence.

There is a gray zone of behaviour that renders corruption hard to define. Even though there is an international consensus on what actions are considered corrupt, e.g. bribery, blackmailing, fraud and embezzlement (Locatelli et al. 2017), some authorities refrain from defining the term. This may be a consequence of definitions being too narrow and thus leading to many corrupted acts not being pursued (Council

of Europe 1999). In this study, the English translation of the Norwegian Penal Code's definition of corruption is used (Lovdata 2015, section 387): *A penalty of a fine or imprisonment for a term not exceeding three years shall be applied to any person who a) for himself/herself or others demands, receives or accepts an offer of an improper advantage in connection with the conduct of a position, an office or performance of an assignment, or b) gives or offers any person an improper advantage in connection with the conduct of a position, an office or performance of an assignment.* The Penal Code also operates with the term *aggravated corruption*, with a maximum sentence of ten years. In short terms, this means the corruption is of a more severe degree.

## **QUESTIONABLE PRACTICE IN NORWAY**

Limited research of the prevalence of unethical but legal behaviour in Norway has been identified in this study. Surveys tell, however, that public officials are aware that unethical behaviour is occurring in the municipalities (Kantar TNS & Søreide 2018). These prove problematic, though, since they include both illegal and legal behaviour in the concept of unethical behaviour. In Norway, corruption is punished harder than other forms of economic crime (Ministry of Justice and Public Security 2009). Despite the deterrent effect this should have, 51 cases of corruption were revealed in Norway in the period 2006-2018 (Transparency International 2018). Meanwhile, there are surveys telling that one to four out of ten heads of departments in Norwegian municipalities have knowledge of situations involving *improper advantage* (Kantar TNS & Søreide 2018).

## **THE DRAMMEN-CASE**

The most severe and comprehensive case of questionable issuing of building permits was the *Drammen-case*. Two caseworkers in the municipality of Drammen were sentenced to prison for 16 cases of aggravated corruption (Lovdata 2018). Caseworker 1 was sentenced for further cases of aggravated corruption and forgery, and for receiving approximately 130 000 USD in bribes. She got sentenced with six years of prison and confiscation of the money. Caseworker 2 got three years and six months of prison for conveying cases to caseworker 1 while knowing of this corruption, and a confiscation of the 13 000 USD he got for doing so. Caseworker 1 had a second job as a private architect, drawing applications on the behalf of applicants. In her job as a caseworker, she approved applications with her own drawings, and counterfeited the signature of the head of her department in the building permits. In the Drammen-case, the convicts behaved both unethical and unlawful.

## **THE SIX AXES**

Deloitte (2018) presented a scrutiny report from the Drammen-case. Based on this report, the six axes illustrated in figure 2 were established for this study. The axes emerged as they were used to explain the opportunity space for questionable practice. This study examines whether a particular placement on the axis leads to a possible opportunity space.

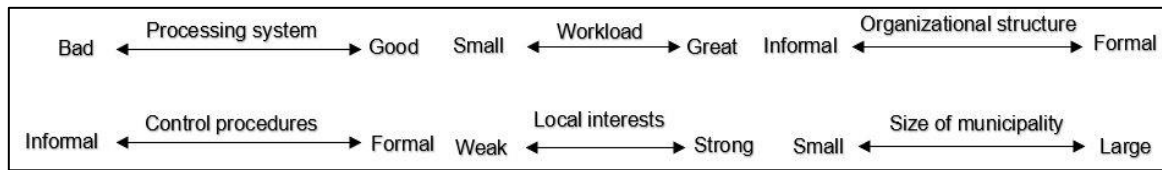


Figure 2: The six axes studied.

### Description of the six axes

- Processing system: Different municipalities operate with different processing systems, and it is examined if these systems offer space for questionable procedural work.
- Workload: The study examines if heavy workload makes it easier to downgrade the control procedures and how this might affect the opportunity space.
- Organizational structure: The organizational structure in the different municipalities have been studied to see whether different structures create or limit the opportunity space.
- Control procedures: It is examined if the control procedures are more informal and verbally incorporated, or formal and embedded in governing documents, and whether this impact the opportunity space.
- Local interests: It is assumed that actors who are important for the municipality – as for example entrepreneurs or housing developers – try to take advantage of this when applying for building permits. The study examines if such actors exist and whether they try to influence the process.
- Size of the municipality: In small municipalities, the caseworkers may know the applicants on a personal level to a greater extent than in a larger municipality, and one can assume that this may create challenging situations in the procedural work.

## RESULTS AND DISCUSSION

In this chapter, results and discussions from each of the above described six axes are presented in consecutive paragraphs and in relation to the three research questions formulated in the introduction.

### PROCESSING SYSTEM

The systems used in the examined municipalities were either *ephorte*, *ESA* or the recently developed *eByggesak*. In *ephorte* and *ESA*, the caseworkers can process a building application without any external approval. However, both systems generate a list with processed building permits. This list is given to the head of the department, who uses it in meetings with the politicians, e.g. an executive council. This works as a control of irregularities. Municipality E is the only one using the new system *eByggesak* – under testing for two years – and here, caseworkers cannot process a building permit without external control. None of the interviewees have experienced any exploitation of their processing system in terms of questionable practice. Regarding countering measures, several of the interviewees said that even though they

have not tried eByggesak, they have heard it is more customized to their work, as well as being less exposed to questionable practice. This is confirmed by the interviewee from municipality E, which earlier used ESA. Even though the high level of traceability in the processing systems does not reduce the opportunity space itself, it makes it more difficult to get away with questionable practice.

ephorte and ESA are based on a certain degree of responsibility delegated to the caseworkers. The systems appear to have limited transparency, so without any further implemented control or quality assurance system it is hard to ensure that procedures are followed in accordance with the regulations. ESA was the processing system in the Drammen-case, but the scrutiny report does not say anything about any produced agenda of processed building permits. Almost none of the interviewees had reflected on the possibilities of exploiting the processing system for questionable practice, so there is some uncertainty regarding this matter. However, it seems that eByggesak, which reduces the opportunity space, will be commercially available for all municipalities during spring 2019.

## **WORKLOAD**

Almost without exception, the interviewees said they have a heavy workload and that their resources do not conform with their tasks. The interviewee in municipality C says short deadlines lead to a reduced internal control, creating situations where “things can slip”. In municipality B, the head of department routinely controls and approves every approval or refusal of the application, and the interviewee says a possible consequence of the great workload is reduced quality of this control. None of the interviewees say they know about the high workload being exploited to conduct questionable practice. The interviewees in municipality D say implementation of eByggesak would free resources that could be used on supervision of built buildings – which would reduce the possibility for getting away with building something else than permitted.

It seems that no matter the size of the municipality, the workload is high, and this potentially lead to an opportunity space, for example when it comes to control of built buildings. Whether this opportunity space is exploited depends on the remaining internal control. The caseworkers seem to be more worried about that high workload could, unconsciously, lead to wrong decisions rather than questionable ones. A consequence of this could be complaints from the applicants or neighbours – resulting in an even greater workload for the caseworkers – thus creating a vicious circle.

## **ORGANIZATIONAL STRUCTURE**

Naturally, the organizational structure in the small municipalities A, B and C is small, with a short vertical distance from bottom to top. These caseworkers cooperate with other disciplines, e.g. zoning. With few caseworkers in the municipalities, the transparency makes it difficult to hide questionable practice. The larger municipalities D and E are organized without the same interdisciplinary cooperation. An important role in the structure are politicians, that can overrule building permits partly given on administrative discretion. In municipality C, the interviewee says politicians sometimes contact caseworkers directly, demanding specific applications to be treated politically. This is more difficult in municipality E, as regulations require that politicians go through several persons with such requests. Even though none of the

interviewees have experienced this as a great problem, an interviewee in municipality D says:

*“That discretion, where no one can accuse (politicians) for doing something illegal, even though it’s not ethically correct... that’s maybe where the greatest opportunity space lies”.*

It seems that the informal structure in small municipalities makes it hard to hide questionable practice, as transparency seems to reduce the opportunity space. On the other hand, in large organizations, the separation of disciplines reduces the opportunity space. Whether political decisions can be tainted by personal agendas is a particularly interesting issue regarding unethical, but legal behavior. This topic is complex, and actors with unethical behaviour can hide behind the law. As this is a local democracy issue, every municipality will experience such challenges.

## **CONTROL PROCEDURES**

Mostly, the interviewees maintain that there is no enshrined framework for control procedures for processing building permits. Instead, the quality assurance and internal control systems are based on incorporated routines, with a lot of responsibility delegated to the caseworkers. For instance, in municipality A, B and C, the caseworkers have the right to sign a building permit themselves, but there is a routine of forwarding processed applications to the head of department for control, no matter how uncontroversial the building permit is. In municipality D, the caseworkers only did this if they wanted a quality check. The exception is municipality E, where the processing system eByggesak is designed in such a way that the caseworkers are deprived the right to sign, and the building permits have to be approved at several organizational levels.

The interviewee in municipality B considers the greatest opportunity space comes with the possibility of hastening applications through the system. This saves waiting time for the applicant, and the interviewee believed this would not be detected. In municipality D, the caseworkers also have this opportunity. This is by intention, as they earlier had a queue system where they had to process the oldest case. It caused time overruns and accumulation of cases, as many applications missed documents necessary for processing.

There are municipal differences regarding secondary jobs. In municipality C, the caseworkers are not allowed to have a second job that may conflict with their work. In municipality B there are no routines concerning this. The interviewee in municipality B formerly worked with building permits for a local contractor. When she started working for municipality office, no rules prevented her from processing applications from her former employer. However, on her own initiative, she refrained from processing their applications for over one and a half year, as she felt it would be “too close”.

The legitimacy in the procedural work is based on delegated responsibility to the caseworkers. The interviewees maintain that this reduces bureaucracy and shortens processing time. However, responsibility may be subject to abuse. A key precondition in the Drammen-case was the main convict’s second job as an architect, and it is worryingly that most of the studied municipalities have no clear guidelines for such second jobs. Another transferable issue from the Drammen-case is the hastening of building permits. The main convict often finished applications the same day they got



registered, sometimes even in just a few minutes. At the same time, it seems too rigid to impose the caseworkers to process building permits in their inbound order, as this creates delays. A system detecting suspiciously fast building permit processing is a possible solution of this issue.

### **LOCAL INTERESTS**

The interviewee in municipality C has felt the pressure of making “easy choices” to stop nagging from applicants. The interviewee in municipality B shares these experiences, as she has felt the pressure from applicants to practice questionable casework without being offered any personal gains. She says:

*“They think it’s easier for them to get an application approved, than for others”.*

Two of the interviewees in municipality D say they have felt such pressure several times, and that they have felt a certain discomfort after they have been invited to coffee or been given wine or flowers. One of the interviewees was once given a bag of pastry during a meeting with an applicant, which she refused to accept. She says:

*“I’m very glad I refused to accept it, because later on, his application was rejected. But he built nevertheless, which was detected, and it became a terrible case”.*

In municipality D, the caseworkers’ department receives an anonymous cake each Christmas. However, they think this is just an unknown applicant wanting to express a general gratitude. The interviewees tell such episodes were much more common 15-20 years ago, and that the frequency of such gifts has been significantly reduced in the later years, in line with an increased attention on questionable behaviour in the society as a whole.

In several of the studied municipalities, there are strong local interests, but such pressure does not create an opportunity space itself. However, it can make caseworkers more prone to exploit the already existing opportunity space, mainly by hastening cases through the system. In most of the studied municipalities, there are no guidelines of how to deal with such pressure. It is up to the caseworkers to not make promises, show self-discipline and make correct judgements of right and wrong. One method to relieve the pressure in such situations could be to forward these applications to political treatment.

### **SIZE OF MUNICIPALITY**

It seems from the interviews that living and working in a small municipality, where “everyone knows everyone”, can be challenging. The interviewee in municipality C says:

*“I know about people quitting as caseworkers, as certain cases have given them too much of a burden”.*

The caseworkers living in the same municipality as they work experience a greater pressure from acquaintances to conduct questionable practice compared to those living in another municipality. It should be noted that this type of pressure has been of a non-profitable character for the caseworkers. The interviewees living and working in the bigger municipalities have not felt the same kind of pressure. All are very aware of this issue and refrain from processing applications where they know the applicant too well, and the interviewees have never succumbed to the pressure of conducting questionable practice.

The issue of the size of the municipality can be hard to handle, as one cannot deprive caseworkers the opportunity to live where they want. One can not monitor which friends they have, neither. A solution may be an increased attention on delegating such cases to others, and to inform of what problems that may arise from not doing so. The latter may explain why the interviewee in municipality C is quick to renounce such applications.

## CONCLUSION

This study has outlined measures against questionable practice in the processing of building permits. It has unveiled a certain opportunity space for questionable practice in the processing of building permits, and that whether caseworkers exploit this space or not may depend on their ethos, understood as their personal moral stance. This space is illustrated as unethical, but lawful behavior in figure 1. Unethical, but lawful behavior is possible, and municipalities have few possible sanctions against caseworkers that operate here. Unlawful behavior is possible, but will be punished according to the penal code. This opportunity space exists because the caseworkers are delegated great responsibility. In most of the examined municipalities, prominent opportunities are for example signing building permits without a required external control or forwarding applications in the application queue.

Interviewees tell that the opportunity space is not exploited in the examined municipalities, due to the self-discipline of the caseworkers and the incorporated routines in the municipalities' internal quality assurance systems. This said, caseworkers that want to, can exploit the space for questionable practice. Caseworkers are regularly pressured to conduct questionable practice. Even though it seems challenging to outdo the opportunity space, examples of preventive measures that reduce this space are listed in table 2. It should be pointed out that all measures are not relevant for all municipalities, as they are organized somewhat different.

Table 2: Preventive measures that reduce opportunity space

Number	Measure	Reason
1.	Implementing a more customized processing system, e.g. eByggesak.	Will structure the casework, and thereby reduce the opportunity space, as well as freeing up resources.
2.	Detection system at suspiciously short processing times.	A very short processing time may indicate questionable procedural work.
3.	More formalized routines and regulations regarding secondary jobs and duties outside work.	Reducing the risk of conflict of interest, while increasing the caseworker's understanding of when they are disqualified.
4.	More caseworker resources.	Increases endurance against pressure to conduct questionable practice.

This has been a study of a relatively unexplored topic. The topic should be studied from other perspectives, for example the perspectives of applicants and politicians. It is also suggested to conduct a second study of this very issue when more municipalities have implemented and used the new system eByggesak, to see the effect of this measure.

## REFERENCES

- Andersen, R.K., Eldring, L., and Roed Steen, J. (2014) “Privatmarkedet i byggenæringen – Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem”, FAFO, Oslo.
- Arksey, H., and O’Malley, L. (2005). “Scoping studies: towards a methodological framework.” *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19–32.
- Bruce, W. (1994). “Ethical People Are Productive People.” *Public Productivity & Management Review*, 17(3), 241.
- Chiodelli, F., and Moroni, S. (2015). “Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice.” *Town Planning Review*, 86(4), 437–455.
- Council of Europe. (1999). *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*. European Treaty Series, Council of Europe.
- de Jong, M., Henry, W. P., and Stansbury, N. (2009). “Eliminating Corruption in Our Engineering/Construction Industry.” *Leadership and Management in Engineering*, 9(3), 105–111.
- Departmentene (2019) “Strategi mot arbeidslivskriminalitet [Strategy against work related crime]”, Norwegian Government, Oslo, Norway.
- Deloitte. (2017). *Granskning, Byggesaksavdelingen - Drammen kommune*.
- Dølvik, T., and Medalen, T. (2017). “Korrupsjonsfaren i plan- og byggesaker må tas mer alvorlig.” <  
<https://www.dt.no/meninger/korrupsjonssaken/drammen/korrupsjonsfaren-i-plan-og-byggesaker-ma-tas-mer-alvorlig/o/5-57-631230> > (Nov 12, 2018)
- Engebø, A., Lohne, J., Rønn, P.-E., and Lædre, O. (2016) “Counterfeit Materials in the Norwegian AEC-Industry”. Proceedings of the 24th Annual Conference of the International Group for Lean Construction. Boston: International Group for Lean Construction 2016 ISBN 978-0-9977376-2-2. pp 13-22
- Eriksen, B. (2014). *Å bekjempe et samfunnsønde*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- IMF. (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Staff Discussion Note.
- Kantar TNS, and Søreide, T. (2017). *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*. OE, Oslo Economics.
- Kjesbu, N. E., Engebø, A., Lædre, O., and Lohne, J. (2017a), Counterfeit, Fraudulent and Sub-Standard Materials: The Case of Steel in Norway. I: 2017 Lean and Computing in Construction Congress (LC3) - Proceedings of the Joint Conference on Computing in Construction (JC3). Heraklion, Crete, Greece: International Group for Lean Construction 2017 ISBN 978-0-9565951-8-8. s. 805-812
- Kjesbu, N. E., Engebø, A., Lædre, O., and Lohne, J. (2017b), Countering counterfeit, fraudulent and sub-standard materials in construction. Countermeasures to avoid the use of counterfeit, fraudulent and sub-standard steel materials in the Norwegian construction industry. In Proceedings 2017 12th International Scientific and Technical Conference on Computer Sciences and Information Technologies (CSIT)
- Locatelli, G., Mariani, G., Sainati, T., and Greco, M. (2017). “Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!” *International Journal of Project Management*, 35(3), 252–268.

- Lohne, J., Svalestuen, F., Knotten, V., Drevland, F. O., and Lædre, O. (2017). “Ethical behaviour in the design phase of AEC projects.” *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(2), 330–345.
- Lohne, J., Kjesbu, N. E., Engebø, A., Young, B., and Lædre, O. (2019), *Scoping literature review of crime in the construction industry*, Journal of Construction and Engineering Management
- Lovdata. (2015). *The Penal Code*.
- Lovdata. (2018). *TDRAM-2017-169290*.
- Ministry of Justice and Public Security. (2009). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28*.
- Richani, Y. L., Klakegg, O. J., and Lohne, J. (2017) “Drivers and consequences of identity abuse in the AEC-industry”. *Procedia Computer Science 2017 ;Volum 121. s. 337-344*
- Riksrevisjonen (2015-16a) “Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser”, Dokument 3:14 (2015–2016), <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/11/sosialdumping-krim-BAE.pdf>, consulted 240718
- Riksrevisjonen (2015-16b), “Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet”, Dokument 3:15 (2015–2016), <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/11/arbeidsmiljokriminalitet-krim-BAE.pdf>, consulted 240718
- Sedlenieks, K. (2003). *Corruption in the process of issuing building permits*.
- Slettebøe, A., Buseth, H., Gangås, B., Wold, E., Mo, N., Melleby, S. and Anskau, E. (2003) “Seriositet i byggenæringen”, FAFO, Oslo.
- Skovly, M., Mørenskog, A. R., Engebø, A., Lædre, O., and Lohne, J. (2017) “Measures to counteract work-related crime – airport developments in Norway”. *Procedia Computer Science 2017 ;Volum 121. s. 664-671*
- Transparency International. (2011). *Bribe Payers Index*.
- Transparency International Norway. (2014). *Beskytt kommunen! Håndbok i korrupsjon*.
- Transparency International Norway. (2018). *Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2017*.
- Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2018*.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Applied social research methods series, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Walker, D. (2014), “Editorial”, *International Journal of Managing Projects in Business*, Vol. 7 No. 4, p. 768.
- Økokrim. (2018). *Trusselvurdering 2018*. Oslo.

## **DEL 3: Vedlegg**



## Vedlegg 1 – Intervjuguide, case-spesifikke intervju

- Hvilken stilling har du, og hva innebærer denne stillingen?

### Organisasjonsstruktur

1. Hvordan er organisasjonsstrukturen i din avdeling?
2. Hvordan er delegasjonsmyndigheter og ansvar regulert i din avdeling?
  - a. Hvem har signaturrett i byggesøknader hos dere?
3. Føler du at enkelte personer/stillinger har for stor innflytelse på byggesaksprosessen til at man skal kunne unngå tvilsom praksis?
4. Føler du organisasjonsstrukturen deres, med de enkeltes ansvar og myndigheter (f.eks. signaturrett), skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
5. Synes du dette mulighetsrommet blir utnyttet?
6. Hvilke tiltak mener du bør innføres for å få redusert dette mulighetsrommet?

### Saksbehandlingssystem

7. Hva skjer i korte trekk når man får inn en byggesøknad?
8. Hvilket arkiv- og saksbehandlingssystem har dere?
  - a. Synes du dette systemet gir en god styringsinformasjon? (kontroll over egne saker, egne frister, status på saker, samlet arbeidsmengde i systemet)
  - b. Føler du at oversikten over saksporteføljen er tilstrekkelig god?
  - c. Er det muligheter i saksbehandlingssystemet for at en saksbehandler godkjenner egne vedtak?
  - d. Hvordan er systemet med tanke på å registrere fristoverskridelser i byggesaksbehandlinger?
  - e. I Drammen hadde byggesaksbehandlerne muligheten til å be saksmottaket om å bli satt på en spesifikk sak, eller at saksbehandleren kunne opprette sak på eget initiativ, utenfor kontroll og registrering i byggesaksavdelingen. Hvilke muligheter er det for saksbehandlerne i deres avdeling å gjøre dette?
  - f. Kan elektroniske dokumenter i byggesaker hos dere endres uten at noen oppdager det?
  - g. Hvordan er sporbarheten i byggesaksbehandlinger i din avdeling?

- h. Hvordan fordeles byggesakene mellom dere i avdelingen?
9. Synes du arkiv- og saksbehandlingssystemet gir et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
10. Mener du saksbehandlingssystemet utnyttes til å gjennomføre tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
11. Hvilke tiltak mener du burde blitt innført i saksbehandlingssystemet for å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?

### **Kommunestørrelse**

12. Har du i din saksbehandling følt på utfordringen at kommunen din er en liten kommune, der «alle kjenner alle» og at du eventuelt kjenner søkerne?
13. Mener du utfordringen med at kommunen er liten og at «alle kjenner alle» fører til tvilsom praksis i byggesaksbehandling?

### **Arbeidsbelastning**

14. Hvordan synes du arbeidsmengden og arbeidspresset er for deg og dere i din avdeling er?
15. Føler du det er samsvar mellom oppgavene deres og de ressursene dere har til rådighet?
16. Synes du arbeidsbelastningen deres skaper et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
17. Mener du arbeidsbelastningen blir utnyttet til å gjennomføre tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
18. Hvilke tiltak mener du burde vært innført for å redusere mulighetsrommet til tvilsom praksis som arbeidsbelastningen skaper?

### **Pressområde**

19. Er xx kommune et pressområde?
20. Synes du det at xx kommune er/ ikke er et pressområde gir et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
21. Hvilke tiltak mener du burde vært innført for å redusere det mulighetsrommet som oppstår ved at xx kommune er/ikke er et pressområde?



## Internkontroll

22. Er det utarbeidet en virksomhetsplan eller annet dokument for avdelingen, som eksempelvis angir mål, virkemidler, ressursfordeling eller prioriteringer?
- Er det nedfelt egne mål for oppgaveutførelse for dere ansatte i byggesaksavdelingen?
23. Ett av punktene som ble påpekt i granskningen av Drammen-saken, var at det manglet et annet dokument/policy for byggesaksbehandlingen som beskrev krav til bl.a. ansvar, myndighet, habilitet og bierverv, krav til rapportering og kvalitetssikring. Har dere noe slikt dokument i din avdeling?
- Hvis ikke, mener du at slike krav burde vært nedfelt i et slikt dokument?
24. Er det et utarbeidet et rammeverk for internkontroll i avdelingen? I så fall, kan du redegjøre kort for dette?
25. Hvordan er kvalitetssikringen deres i byggesaksbehandlingen?
- Er det etablert nøkkelkontroller på kritiske punkter i saksbehandlingsprosessene? (eksempelvis ledelseskontroller, IT-kontroller, automatiserte og manuelle kontroller). I så fall, hvilke?
26. Er det rutiner for systematisk rapportering? I så fall, hvilke?
- Bli avdelingens resultater rapportert inn til kommunens årsrapport, slik at man kan synliggjøre bl.a. resultater, effekter og endringer?
  - Har dere rutiner for avviksmeldinger? I så fall, hvilke?
27. Gjennomfører dere risikokartlegging i avdelingen? (f.eks. vedr. regeletterlevelse, måloppnåelse, rapportering, toleransegrenser). I så fall, på hvilken måte?
28. Har dere rutiner vedrørende bierverv for dere som er byggesaksbehandlere? I så fall, hvilke?
- Mener du bierverv vil være problematisk for en byggesaksbehandler? I så fall, hvorfor, eventuelt hvorfor ikke?
  - Bli bierverv diskutert i ansettelsesprosessen av saksbehandlere?
29. Hvordan er varslingsystemet hvis noen går utover sine fullmakter eller myndighet, frister?
30. Hvordan synes du ledelsesoppfølgingen fungerer i din avdeling? (kommunikasjon, møter, inspeksjonsrunder, stikkprøver).
31. Hvordan opplever du muligheten som ligger i muntlige samtaler og lovnader for å kunne gjennomføre tvilsomme handlinger i byggesaksbehandling?
32. Hvilket fokus har dere i din avdeling på antikorrupsjon?

- a. Har dere et antikorrupsjonsprogram i kommunen/avdelingen, eventuelt en etikk-plakat?
  - b. Har saker som Drammen-saken og Tjøme-saken satt antikorrupsjonsarbeid og etikk på dagsorden hos dere?
  - c. Tror du økt fokus på antikorrupsjon og etikk vil ha en effekt i deres arbeid som byggesaksbehandlere?
33. Føler du mangel på internkontroll i din avdeling gir et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
34. Mener du det mulighetsrommet for tvilsom praksis som internkontrollen skaper blir utnyttet?
35. Hvilke tiltak mener du burde blitt implementert i internkontrollen for å redusere dette mulighetsrommet?

### **Særinteresser**

36. Har du noen gang kjent på press fra tiltakshavere til å foreta tvilsomme handlinger? Hvis ja, fortell hvordan.
- a. Har du kjent på ekstra stort press fra sentrale lokale aktører til å gjennomføre tvilsom byggesaksbehandling?
  - b. Mener du sterke lokale krefter utnytter eller har utnyttet sin posisjon til å få gjennomført tvilsom byggesaksbehandling?

### **Generelt**

37. Synes du det på generell basis er et mulighetsrom for tvilsom praksis som byggesaksbehandler?
38. Blant de områdene vi her har gått gjennom, er det noen områder i byggesaksprosessen du mener er mer sårbare enn andre for å bli utnyttet til tvilsom praksis enn andre?
- a. (Hvis det pekes på ett område): Hvilke tiltak mener du bør gjøres for å redusere mulighetsrommet på dette området?
39. Føler du at det i din avdeling er et mulighetsrom for tvilsom praksis som ikke blir benyttet?
40. Har du i din stilling som byggesaksbehandler hørt noe om tvilsom praksis i din egen avdeling? Hvis ja, kan du fortelle mer?
41. Har du hørt om tvilsom praksis i andre kommuner som ikke tåler dagens lys? Hvis ja, hvilke?

42. Hvilke tiltak mener du bør implementeres i din avdeling for å redusere muligheten for tvilsom praksis?
43. Har byggesaksbehandlingen endret seg i din tid som byggesaksbehandler med tanke på problemstillinger knyttet til tvilsom byggesaksbehandling?

#### **Avslutningsvis**

44. I mitt videre arbeid, er det noen konkrete områder og mekanismer du anbefaler meg å undersøke nærmere?



## **Vedlegg 2 – Intervjuguide, generelle intervju**

- Hvilken stilling har du og hva innebærer denne stillingen?

### **Organisasjonsstruktur**

1. Har enkelte personer/stillinger for stor innflytelse på byggesaksprosessen til at man skal kunne unngå tvilsom praksis?
2. Hvilke tiltak mener du bør innføres for å få redusert et eventuelt mulighetsrom som kommer av organisasjonsstrukturen?

### **Saksbehandlingssystem**

3. Har du oppfatning av at saksbehandlingssystemene gir et mulighetsrom for tvilsom praksis i byggesaksbehandling?
4. Hvilke tiltak mener du burde blitt gjort med hensyn på å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis i byggesaksbehandling? Hva med eByggesak?

### **Kommunestørrelse**

5. Har du oppfatning av at det i små kommuner, der «alle kjenner alle» og saksbehandlerne i større grad kjenner tiltakshaverne, er saksbehandlerne som er mer tilbøyelige til å gjennomføre tvilsom praksis?

### **Arbeidsbelastning**

6. Mener du en høy arbeidsbelastning vil kunne gjøre det lettere å komme unna med tvilsom praksis?
7. Hvilke tiltak mener du burde vært innført for å redusere mulighetsrommet til tvilsom praksis som arbeidsbelastningen skaper?

### **Pressområde**

8. I hvilken grad har du oppfatning av at kommuner med pressområder har en utfordring med tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?
9. Hvilke tiltak mener du burde vært innført for å redusere det mulighetsrommet som oppstår i kommuner som er pressområder?

## **Kontrollprosedyrer**

10. Mener du formaliserte dokumenter og et formelt rammeverk er nødvendig for internkontrollen med tanke på muligheter for tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen, kontra et mer uformelt rammeverk, som mange små kommuner har i dag?
11. Hvilke rutiner mener du det bør være vedrørende bierverv for byggesaksbehandlere?
  - a. Mener du bierverv vil være problematisk for en byggesaksbehandler?
12. Hvilke tiltak mener du er viktigst å implementere i internkontrollen for å redusere et eventuelt mulighetsrom?

## **Særinteresser**

13. I hvilken grad har du inntrykk av at lokale aktører med sterke posisjoner i lokalsamfunnet utnytter sin posisjon til å få gjennomført tvilsom praksis i byggesaksbehandlingen?

## **Generelt**

14. Synes du det er et mulighetsrom for tvilsom praksis for byggesaksbehandlere?
15. Blant de områdene vi her har gått gjennom, er det noen områder i byggesaksprosessen du mener er mer sårbare enn andre for å bli utnyttet til tvilsom praksis enn andre?
  - a. (Hvis det pekes på ett område): Hvilke tiltak mener du bør gjøres for å redusere mulighetsrommet på dette området?
16. Føler du at mulighetsrommet blir utnyttet? Har du hørt om tilfeller av tvilsom praksis som ikke har blitt avslørt?
17. Hvilke tiltak mener du bør implementeres for å redusere mulighetsrommet for tvilsom praksis?

## **Avslutningsvis**

18. I mitt videre arbeid, er det noen konkrete områder og mekanismer du anbefaler meg å undersøke nærmere?

