

UiO : **Det juridiske fakultet**

Digital byggesaksbehandling i kommunesektoren

Om kommunal autonomi, styring og digital rettsanvendelse

Oda Vigdal

Masteroppgave ved Avdeling for forvaltningsinformatikk
15. mai 2019



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn og aktualitet.....	1
1.2	Tema og forskningsspørsmål	4
1.3	Om Kongsbergregionen	6
1.3.1	Bakgrunn for valg av casevirksomhet.....	6
1.3.2	Kort om Kongsbergregionen.....	7
1.4	Metode.....	8
1.4.1	Innledning	8
1.4.2	Dokumentanalyse og litteraturstudie	9
1.4.3	Kvalitative intervjuer	9
1.4.4	Juridisk metode	10
1.4.5	Metodetriangulering	11
1.4.6	Om kildekritikk og forskningsetikk	11
1.5	Oversikt over den videre fremstillingen	13
2	RETTLIGE TRANSFORMERINGSPROSESSER I KOMMUNAL SEKTOR	14
2.1	Innledning	14
2.2	Om rettslige transformeringsprosesser	16
2.2.1	Om systemutviklingens samfunnsmessige side	19
2.3	Lokale systemutviklingsprosesser og kommunal organisering.....	21
2.3.1	Om kommunal organisering, innovasjon og interkommunalt samarbeid	24
2.4	Oppsummering	27
3	VIRKEMIDDELBRUK	28
3.1	Innledning	28
3.2	Harde virkemidler for styring.....	29
3.2.1	Innledning.....	29
3.2.2	Forvaltningsloven og rettssikkerhetskrav.....	31
3.2.3	Plan- og bygningsloven med forskrifter	33
3.3	Myke virkemidler for styring.....	34
3.3.1	Innledning	34
3.3.2	KS Nasjonale produktspesifikasjon for digital byggesaksbehandling (eByggesak).....	34

3.3.3	Nasjonale sjekklister for byggesak utviklet av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)	36
3.4	Oppsummering	38
4	OM UTVIKLINGEN AV FAGSYSTEM FOR DIGITAL BYGGESAKSBEHANDLING I KONGSBERGREGIONEN	39
4.1	Innledning	39
4.2	Om undersøkelsesopplegget	40
4.2.1	Innledning	40
4.2.2	Valg av intervjuobjekter	40
4.2.3	Utforming av intervjuguide	40
4.2.4	Gjennomføring av intervju	41
4.2.5	Bearbeiding av informasjon fra intervju	41
4.3	Om arbeidet med digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen	42
4.3.1	Innledning	42
4.3.2	Hvilke gevinster har utviklingen av fagsystemet hatt for deltakerkommunene i det interkommunale samarbeidet?	44
4.3.3	Hvordan påvirker bruken av sentrale virkemidler Kongsbergregionens autonomi?	46
4.3.4	Hvordan kan Kongsbergregionen ivareta rettssikkerhetskrav om rettsriktighet og forutberegnelighet i vedtak som er basert på sjekklister utviklet av DiBK?	48
4.4	Samlet drøftelse av funn	53
4.4.1	Oppsummerende refleksjon	53
4.4.2	Evaluerende av undersøkelsesopplegget	54
5	AVSLUTTENDE REFLEKSJON	56
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	59
	Litteratur	59
	Andre kilder	60
	Lover og forskrifter	61
	Personlig kommunikasjon	61

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1: Innbyggertall og driftsresultat i Kongsbergregionen.....	7
Tabell 2: Oversikt over rammebestemmelser.....	30
Figur 1: Samspillet mellom de ulike elementene i digital forvaltning - sett i sammenheng med digital byggesaksbehandling i kommunesektoren.....	3
Figur 2: Forholdet mellom domene og representasjon.....	16
Figur 3: Spenningsforholdet mellom kommunal autonomi og produksjon av enhetlige tjenester.....	22
Figur 4: Sammenhengen mellom utfordringer og organisering.....	25
Figur 5: Forholdet mellom myk og hard styring.....	28
Figur 6: Skjerm bilde fra Nasjonale sjekklister utviklet av DiBK.....	37
Figur 7: Mulige løsninger på utfordringer ved digitalisering i kommunesektoren.....	44

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Byggesaksbehandling dreier seg om mer enn bare den tekniske utformingen av bygninger. Byggesaksbehandling handler i stor grad om hvordan vi ønsker at samfunnet vårt skal se ut. Hvordan vi utformer samfunnets bygninger har en stor innvirkning på mennesker i alle stadier av livet – byggesaksbehandling legger føringer for hvordan barnehager, skolebygg, privatboliger, leiligheter, næringsbygg og eldreboliger skal se ut. Byggesaksbehandling resulterer med andre ord i noe vi alle forholder oss til på forskjellige måter i løpet livene våre. Regjeringen ønsker å legge til rette for digitale byggesaksprosesser som del av sin satsning på å skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor.¹

Det er kommunene som har ansvaret for å vurdere om et byggetiltak er i samsvar med de rammene samfunnet har gitt. Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Både plan og byggevedtak skal videre sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.² Når vedtaksprosesser i forvaltningen blir håndtert digitalt, vil ivaretagelsen av grunnleggende rettssikkerhetskrav som åpenhet og forutberegnelighet bli utfordret og endret. Utsiktene for forutberegnelighet³ er i utgangspunktet gode ved digitalisert rettsanvendelse, ettersom det i stor grad innebærer at tolkningen av de rettslige spørsmålene er løst på forhånd. Digitalisert (eventuelt automatisert) rettsanvendelse garanterer imidlertid ikke forutberegnelighet i seg selv. Dersom forutberegnelighet skal sikres ved digitalisert rettsanvendelse, kreves det åpenhet omkring de forhåndsavgjørelse vedrørende rettsanvendelsen som har blitt foretatt i forbindelse med systemutviklingsprosessen.⁴ Hvordan den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet i forvaltningen skal håndteres er ikke direkte regulert i lov, men forvaltningsrettslige prinsipper kan være av en viss betydning for arbeidet. Ved digital rettsanvendelse vil graden av rettsriktighet i en systemløsning derfor kunne bero på prosjektgruppen som er involvert i systemutviklingsprosessen og deres kompetanse.⁵ Tatt det kommunale selvstyret i betraktning, ligger det til rette for at utviklingen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling

¹ Granavolden-plattformen s. 61.

² Jf. pbl. § 1-1 tredje og fjerde ledd.

³ Eventuelt «forutsigbarhet». Jeg vil i det følgende forholde meg til «forutberegnelighet».

⁴ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 102.

⁵ Ibid. s. 100.

kan bli håndtert på en rekke forskjellige måter, herunder praksis knyttet til nedfelling av rettsregler i systemløsningen.

Riksrevisjonen publiserte i 2016 en undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester, og konkluderte med at de undersøkte kommunene i for liten grad tilbyr digitale tjenester til innbyggere og arbeidsliv, og at arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester hadde vesentlige hindringer. Graden av digital modenhet varierte også stort fra kommune til kommune, noe som i hovedsak skyldtes kommunestørrelse og økonomi.⁶ Det er videre en kjensgjerning at kommunesektoren benytter betydelige summer på eksterne IT-tjenester. I 2014 var den totale kostnaden for IT-tjenester i kommunal sektor på 7,3 milliarder, hvorav tjenestegruppen «konsulentvirksomhet tilknyttet informasjonsteknologi» var klart størst.⁷ Samtidig viste Riksrevisjonens undersøkelser at kommunene ikke hadde tilstrekkelig bestillerkompetanse til å anskaffe systemløsninger i tråd med kommunenes behov.⁸ Som nevnt vil graden av rettsriktighet i systemløsninger som baserer seg på digitalisert rettsanvendelse i stor grad være avhengig av prosjektgruppen som er involvert i systemutviklingsprosessen og deres kompetanse. Et betimelig spørsmål i den forbindelse er hvorvidt landets 422 kommuner er i stand til å anskaffe systemløsninger som ivaretar grunnleggende rettsikkerhetskrav og øvrige samfunnsrammer på egenhånd.

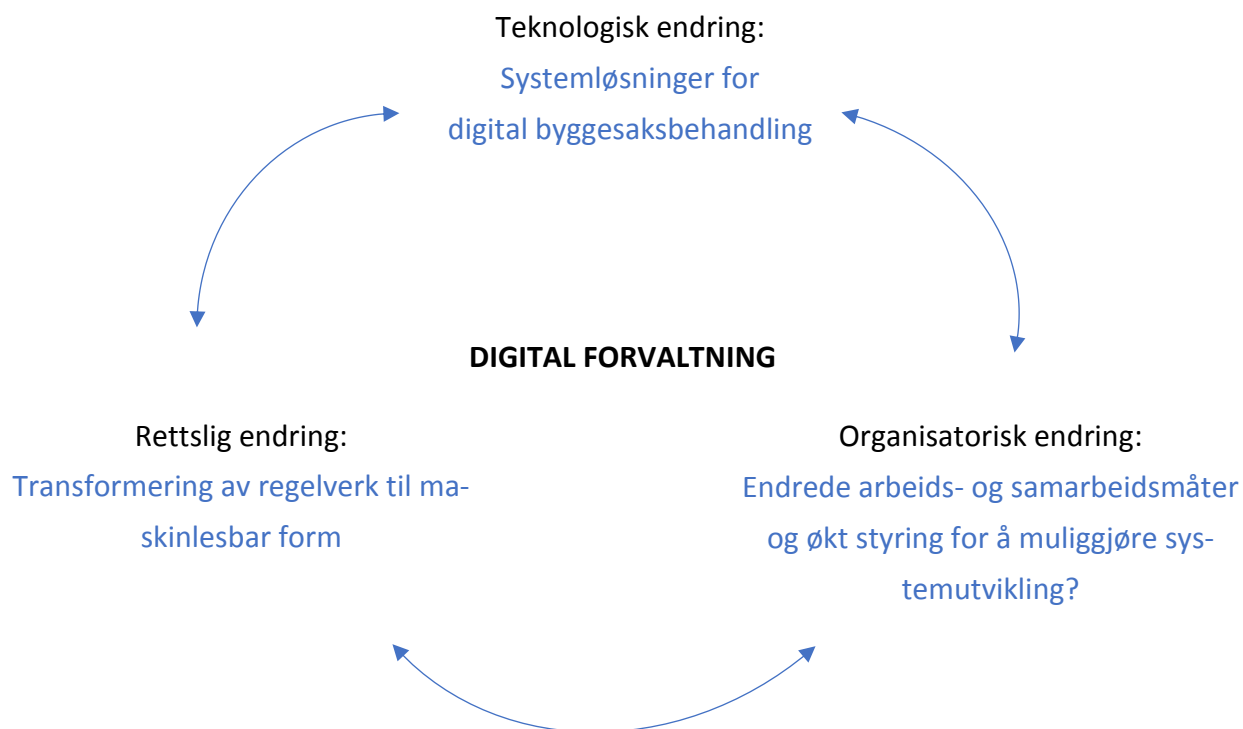
Jeg tar med denne masteroppgaven sikte på å se nærmere på arbeidet med digital byggesaksbehandling i kommunesektoren fra et forvaltningsinformatisk perspektiv, altså å undersøke de juridiske, teknologiske og organisatoriske elementene ved en digitaliseringsprosess og samspillet mellom disse.⁹ Dette kan la seg illustrere ved hjelp av figuren nedenfor:

⁶ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*, s. 8.

⁷ St. Meld. 27 (2015-2016) s. 58.

⁸ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*, s. 9.

⁹ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 15.



Figur 1: Samspillet mellom de ulike elementene i digital forvaltning - sett i sammenheng med digital byggesaksbehandling i kommunesektoren.

Som figuren¹⁰ viser, vil digitaliseringsprosesser i forvaltningen kreve teknologiske, juridiske og organisatoriske endringer. Som jeg kommer tilbake til, vil innføringen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling vil kreve annerledes håndtering av relevant regelverk og endringer i kommunenes arbeids- og samarbeidsmåter i kombinasjon med økt sentral styring. Samspillet mellom de juridiske, teknologiske og organisatoriske elementene kan imidlertid karakteriseres som komplekst. Det er ikke nødvendigvis slik at de ulike bestanddelene henger så godt sammen i praksis – et velfungerende samspill er likevel nødvendig for å være i stand til å digitalisere vedtaksprosesser i forvaltningen på en god måte.

¹⁰ Figuren tar utgangspunkt i Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 15.

1.2 Tema og forskningsspørsmål

Det overordnede temaet for oppgaven er utvikling av systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunal sektor, med hovedfokus på den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet. I forlengelsen av den overordnede tematikken har jeg utarbeidet tre forskningsspørsmål. Nedenfor vil jeg gjennomgå hvert enkelt forskningsspørsmål og diskutere disse nærmere.

1. Hvordan påvirker organisatoriske forhold i kommunal sektor den rettslige transformasjonsprosessen?

For å besvare forskningsspørsmål 1, anser jeg det som hensiktsmessig å først gå nærmere inn på hva det innebærer å omforme – eller *transformere* – rettsregler til programkode. Den offentlige forvaltningen er i stor grad regelstyrt, noe som medfører at digitalisering av forvaltningen innebærer å *digitalisere rettsregler*.¹¹ Resultatet av rettslige transformasjonsprosesser vil med andre ord utgjøre en betydelig del av systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunal sektor. Den rettslige transformasjonsprosessen foregår imidlertid ikke i et vakuum; for å være i stand til å sette i gang en systemutviklingsprosess må visse organisatoriske forutsetninger være til stede. Jeg vil derfor diskutere hvordan organisatoriske forhold i kommunal sektor påvirker den rettslige transformasjonsprosessen. Karakteristisk for kommunesektoren i Norge er at vi har svært mange kommuner, og disse kommunene har varierende økonomisk spillerom og intern kompetanse. På generell basis er digitaliseringsgraden av kommunale tjenester lav. Disse utfordringene kan potensielt la seg løse ved større grad av samarbeid mellom kommunene i kombinasjon med sterkere og/eller annerledes sentral styring. Sentral styring av kommunesektoren er imidlertid ikke rent uproblematisk. Dette skyldes i hovedsak kommunenes rett til selvstyre, som i 2016 ble forankret i Grunnloven § 49.¹² Forankringen av det kommunale selvstyret i Grunnloven signaliserte en tverrpolitisk enighet om viktigheten av kommunal autonomi og oppgaveløsning. Daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner uttalte i forbindelse med grunnlovfestingene at lokalsamfunnene må [...] utvikles av og for dem som bor der og kjenner lokale muligheter og utfordringer. Derfor er det lokale selvstyret viktig.¹³ Til tross for dette har kommunesektoren etterspurt økt grad av styring fra sentralt hold på digitaliseringsfeltet. Dette drøfter jeg ytterligere i kapittel 2.

¹¹ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*.

¹² Kongeriket Norges grunnlov av 17. mai 1814.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, pressemelding, 2016.

2. Hvilke virkemidler har størst betydning for utviklingen av den rettslige delen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunal sektor?

Forskningsspørsmål 2 innebærer en konkretisering av de teoretiske drøftelsene som aktualiseres av forskningsspørsmål 1. For å besvare forskningsspørsmål 2 vil jeg gjennomgå og sammenholde de virkemidlene som etter mitt syn er av størst betydning for utviklingen av den rettslige delen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunal sektor. Jeg tar for meg virkemidler som representerer grader av såkalt «hard» og «myk» styring. Skillet mellom «hard» og «myk» styring er ikke nødvendigvis så tydelig i praksis, men som jeg kommer tilbake til, så anser jeg det som hensiktsmessig å besvare forskningsspørsmålet på denne måten. I kapittel 3.2 om «harde» virkemidler tar jeg i hovedsak for meg lov- og forskriftsbestemmelser. Lov- og forskriftsbestemmelser kan både fungere som rettslige rammer for en systemutviklingsprosess eller som rettslig innhold etter å ha gjennomgått en rettslig transformeringsprosess. Det er videre opp til det aktuelle forvaltningsorganet å avgjøre hvorvidt en bestemmelse skal bli gjenstand for transformering eller forbli en del av den omliggende «rammen». De «myke virkemidlene» som omtalt i kapittel 3.3 kan imidlertid gi forholdsvis tydelige føringer for denne delen av systemutviklingsarbeidet på byggesaksområdet.

3. Hvordan har Kongsbergregionen arbeidet med å implementere rettsregler i sitt fagsystem for digital byggesaksbehandling, og hvordan har de forholdt seg til organisatoriske utfordringer og sentralt utviklede virkemidler?

Med forskningsspørsmål 3 tar jeg sikte på å undersøke Kongsbergregionens praksis og erfaring knyttet til transformering av rettsregler i forbindelse med utviklingen av sitt fagsystem¹⁴ for digital byggesaksbehandling. Jeg har videre konkretisert undersøkelsen til å ta utgangspunkt i tre overordnede spørsmål som innbefatter de viktigste aspektene av de teoretiske redegjørelsene i kapittel 2 og 3. Det er imidlertid vesentlig å påpeke at undersøkelsen ikke vil bli gjennomført i kontrolløyemed. Formålet med undersøkelsen er ikke å undersøke hvorvidt Kongsbergregionen opererer i samsvar med lovmessige krav, men snarere å belyse hvordan en konkret del av et systemutviklingsarbeid *kan* håndteres i en virksomhet i lys av relevante virkemidler og organisatoriske forutsetninger. Som nevnt innledningsvis er ikke den såkalte «transformeringsprosessen» direkte lovregulert, noe som innebærer at systemutviklingsaktiviteten potensielt kan håndteres på en rekke ulike måter. Det er utvilsomt mange andre momenter

¹⁴ Jeg forholdt meg primært til begrepet «fagsystem» når jeg refererer til Kongsbergregionens systemløsning for digital byggesaksbehandling. Se kapittel 2.2 for min redegjørelse vedrørende dette.

knyttet til Kongsbergregionens praksis og erfaring på området som ville vært interessante å studere nærmere, men jeg anser det som nødvendig å snevre inn omfanget av problemstillingen av hensyn til lengde- og tidsmessige begrensninger.

1.3 Om Kongsbergregionen

1.3.1 Bakgrunn for valg av casevirksomhet

Jeg har valgt å benytte Kongsbergregionen som analyseenhet for undersøkelsesopplegget i denne oppgaven. Jeg behandler undersøkelsesopplegget og metode for øvrig nærmere i kapittel 1.4. Valget av Kongsbergregionen som analyseenhet ble foretatt på bakgrunn av følgende to faktorer:

1. Kongsbergregionen er én av en håndfull kommunale virksomheter¹⁵ som har kommet lengst i arbeidet med digital byggesaksbehandling. I lys av masteroppgavens forskningsspørsmål anså jeg det som hensiktsmessig å ta kontakt med en virksomhet som i) hadde gjennomgått en anbudsprosess og/eller gjennomført et systemutviklingsarbeid, og ii) implementert og testet ut systemløsningen i en lengre tidsperiode. Nøkkelord i forbindelse med utvelgelsesprosessen var virksomhetens grad av *vellykkethet* i forbindelse med utviklingen av systemløsningen for digital byggesaksbehandling, og hvilken *nytteverdi* den konkrete virksomheten kunne tilføre undersøkelsesopplegget.¹⁶
2. Slik jeg kommer nærmere inn på i kapittel 1.3.2 er Kongsbergregionen et interkommunalt samarbeidsorgan bestående syv kommuner, hvorav størsteparten har lave befolkningstall. På denne måten skiller Kongsbergregionen seg fra de fleste kommunale virksomhetene som har kommet langt i arbeidet med utviklingen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling, som i hovedsak er ordinære kommuner¹⁷ med forholdsvis høye befolkningstall (deriblant Bodø og Trondheim kommuner). Med tanke på at

¹⁵ Med «kommunal virksomhet» refererer jeg til både kommuner og interkommunale samarbeidsorganer.

¹⁶ Jeg tenkte opprinnelig å studere Oslo kommunes digitale byggesøknad i tillegg til Kongsbergregionens fagsystem for digital byggesaksbehandling. Det ville utvilsomt vært interessant å sammenligne to forskjellige systemløsninger, men jeg mener det forutsetter to forholdsvis like analyseenheter (både når det gjelder formål og faktisk virkeområde).

¹⁷ Med «ordinære kommuner» mener jeg «kommune» slik begrepet tradisjonelt har blitt definert i forvaltningssystemet.

Norge på landsbasis har et stort antall kommuner, herunder mange små, er det interessant å undersøke hvilken betydning organiseringsformen potensielt har hatt i forbindelse med systemutviklingsprosessen og implementeringen av systemløsningen i praksis.

1.3.2 Kort om Kongsbergregionen

Kongsbergregionen er et interkommunalt samarbeidsorgan etter kommunelovens § 27.¹⁸ Bestemmelsen legger til grunn at to eller flere kommunale enheter (både kommuner og fylkeskommuner) kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kongsbergregionen ble stiftet i 2005 og består av kommunene Rollag, Nore og Uvdal, Kongsberg, Flesberg, Hjartdal, Notodden og Tinn, tilhørende i Buskerud og Telemark fylke. Det totale innbyggertallet for kommunene i Kongsbergregionen per 4. kvartal 2018 var 51.076.¹⁹ Nedenfor følger en tabell som gir en oversikt over deltakerkommunenes respektive innbyggertall og driftsresultat per 2018.²⁰

Deltakerkommune	Innbyggertall	Driftsresultat 2018
Rollag	1419	Ikke oppgitt
Nore og Uvdal	2448	-0,7 %
Kongsberg	27481	1,8 %
Flesberg	2694	0,6 %
Hjartdal	1572	2,9 %
Notodden	12682	-0,4 %
Tinn	5780	0,1 %

Tabell 1: Innbyggertall og driftsresultat i Kongsbergregionen

Slik tabellen viser, består Kongsbergregionen av flere forholdsvis små kommuner med varierende driftsresultat. Ifølge SSB blir driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter brukt som

¹⁸ Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107.

¹⁹ SSB (2019): <https://www.ssb.no/kommunefakta>, tall hentet fra søk på hver enkelt kommune foretatt 25.03.19.

²⁰ SSB (2019): <https://www.ssb.no/kommunefakta>, tall hentet fra søk på hver enkelt kommune foretatt 25.03.19.

et mål på kommunenes økonomiske handlefrihet, og er en viktig indikator på om det er økonomisk balanse i kommunen. SSB henviser videre til Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi som anbefaler at nivået på driftsresultatet utgjør 1,75 % av brutto driftsinntektene over tid.²¹ Slik jeg kommer tilbake til i kapittel 4, har deltakelsen i et interkommunalt samarbeid vært avgjørende for at en liten kommune som Hjartholm har vært i stand til å bli en av de første kommunene i Norge til å implementere et eget fagsystem for digital byggesaksbehandling.

1.4 Metode

1.4.1 Innledning

Johannessen m.fl. påpeker at vi mennesker forholder oss til to «verdener», nemlig den lille verdenen som hvert individ er sentrum av og gjør sine hverdags erfaringer i, og den store verdenen som eksisterer utenfor en selv. Et individs hverdags erfaringer er vanligvis basert på selektive inntrykk. Forskning tar gjerne utgangspunkt i slike hverdags erfaringer, men må i tillegg basere seg på større grundighet og systematikk for å kunne gi troverdig og gyldig kunnskap om virkeligheten.²² For å være i stand til å besvare forskningsspørsmålene mine på best mulig måte har jeg derfor måttet utarbeide et passende metodisk opplegg. Slik jeg påpeker innledningsvis er dette en tverrfaglig masteroppgave, noe som også gjenspeiler seg i oppgavens metodebruk. Slik Grønmo påpeker er fordelene med tverrfaglige studier at kombinasjonen av perspektiver, kompetanse og innsikt fra ulike fag kan gi et mer samlet bilde av komplekse samfunnsforhold enn det som kan oppnås ved bidrag fra hvert enkelt fag.²³ Jeg har benyttet meg av både juridisk og samfunnsvitenskapelig metode. Juridisk metode blir benyttet til å besvare deler av forskningsspørsmål 2 og 3. Samfunnsvitenskapelig metode blir benyttet til å besvare samtlige forskningsspørsmål. Samfunnsvitenskapelig og juridisk metode vil altså bli kombinert for å besvare forskningsspørsmålene. Jeg har samlet inn kvalitative data, som ifølge Johannessen avdekker *hvorfor* noe skjer, i motsetning til *at* det skjer. Kvalitative metoder gir en annen innsikt i et fenomen enn ved store, kvantitative undersøkelser,²⁴ noe som er en passende tilnærming i lys av oppgavens overordnede tematikk og forskningsspørsmål. I det følgende vil jeg gjennomgå de forskjellige metodene jeg har benyttet, og deretter forklare

²¹ SSB (2019): <https://www.ssb.no/kommunefakta>.

²² Johannessen, Tufte og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 24-25.

²³ Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder*, s. 52.

²⁴ Johannessen, Tufte og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 95.

hvordan jeg har kombinert disse. Avslutningsvis vil jeg diskutere ulike aspekter relatert til kildekritikk og forskningsetikk.

1.4.2 Dokumentanalyse og litteraturstudie

Ifølge Johannessen m.fl. kan det være aktuelt å analysere eksisterende dokumenter og gjøre litteraturstudier i tillegg til å samle inn egne data. I forskningssammenheng er dokumenter beretninger som ikke er generert av forskerens egeninnsats, men overlevert materiale fra en situasjon i fortiden. Formålet med dokumentstudier er å *få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere*.²⁵ Jeg har benyttet dokumentanalyse for å besvare forskningsspørsmål 2, altså ved å analysere, sammenstille og sammenligne innholdet i de ulike dokumentene. Jeg har benyttet relevant faglitteratur i forbindelse med forskningsspørsmål 1, under oppgavens innsiktsfase for å skape oversikt i forbindelse med planleggingen av forskningsopplegget, og for å supplere de ovennevnte dokumentanalysene.

1.4.3 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer er en fleksibel metode for datainnsamling og gjør det mulig å få fyldige og detaljerte beskrivelser av den aktuelle analyseenheten. Slik Johannessen m.fl. understeker, egner kvalitative intervjuer seg best i tilfeller der forskeren har behov for å gi større frihet til å uttrykke seg enn det f.eks. et spørreskjema tillater.²⁶ Jeg har benyttet meg av kvalitative intervjuer for å besvare forskningsspørsmål 3, og for å supplere dokumentanalysen i forbindelse med forskningsspørsmål 2. Kvalitative intervjuer egnet seg bedre for dette formålet enn f.eks. spørreskjemaer eller observasjon, ettersom jeg var ute etter beskrivelser, begrunnelser og refleksjoner ved operasjonaliseringen av forskningsspørsmålene mine.

Jeg gjennomførte først en uformell samtale med informant A for å bekrefte tematikken og problemstillingene mine, og deretter to semistrukturerte intervjuer med informant A og informant B. Min opprinnelige plan var å gjennomføre ett grundig og omfattende intervju med informant A, men jeg innså etter hvert at jeg ville få mer interessante funn dersom jeg

²⁵ Johannessen, Tufto og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 99.

²⁶ Johannessen, Tufto og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 145.

intervjuet ytterligere en informant. Ettersom oppgaven i stor grad dreier seg om virkemiddelbruk, anså jeg det derfor som interessant å intervjuer to informanter som har ulike relasjoner til et av virkemidlene, altså en representant for virkemiddelprodusenten og en representant for en virkemiddelforbruker. Jeg formulerte intervjuguider med forholdsvis åpne spørsmål i forkant av begge intervjuene, men løsrev meg noe fra disse under gjennomføringen av intervjuene, ettersom jeg opplevde svarene som mer interessante da jeg stilte mer åpne spørsmål knyttet til overordnet tematikk. Jeg hadde formulert konkrete oppfølgingsspørsmål under enkelte av spørsmålene i intervjuguiden, slik at jeg kunne sikre at jeg fikk svar på disse dersom informantene ikke berørte disse temaene på egenhånd. Stort sett opplevde jeg at informantene berørte oppfølgingsspørsmålene uoppfordret, men jeg erfarte allikevel at det var svært nyttig å ha utformet oppfølgingsspørsmålene, slik at jeg fikk sikret at alle spørsmålene mine ble besvart under intervjuene. Jeg kommer tilbake til gjennomføringen av de kvalitative intervjuene og tilknyttede utfordringer i kapittel 4.4.

1.4.4 Juridisk metode

Rettsdogmatisk metode dreier seg om å finne fram til gjeldende rett basert på en fortolkning av forskjellige rettskildefaktorer.²⁷ I forvaltningsinformatiske masteroppgaver blir derimot juridiske elementer behandlet på et mer overordnet nivå. Slik Schartum påpeker, finnes det en rekke forvaltningsinformatiske prosjektopplegg der rettskildemateriale benyttes som empiri i forskning uten at det primært dreier seg om å finne fram til gjeldende rett. Denne tilnærmingen omtales gjerne som rettskildestudier. Min metode er nært beslektet med prosjektopplegget Schartum omtaler som *studier av faktisk rettsanvendelse*, herunder studier av den faktiske rettsanvendelsen som ligger til grunn for utviklingen av beslutningssystemer og fagsystemer.²⁸ Jeg har altså foretatt kvalitative intervjuer for å undersøke hvordan Kongsbergregionen har arbeidet med å implementere rettsregler i sin systemløsning for digital byggesaksbehandling. I tillegg har jeg foretatt dokumentstudier av relevante rettskilder i for å være i stand til å besvare forskningsspørsmål 2. Det inngår dermed juridiske elementer i denne masteroppgaven, men hovedformålet med de juridiske bestanddelene i oppgaven er ikke å finne fram til gjeldende rett.

²⁷ Jeg nøyer meg med denne svært forenklete fremstillingen her, men henviser til «Grunnleggende juridisk metode» (2012) av Erik Magnus Boe for en grundig gjennomgang.

²⁸ Schartum, *Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning*, s. 12.

1.4.5 Metodetriangulering

Metodetriangulering innebærer at en bestemt undersøkelse er basert på en kombinasjon av ulike data og metoder. Samme problemstilling vil ved metodetriangulering belyses ved hjelp av forskjellige data og metoder.²⁹ De ulike metodene jeg har benyttet både komplementerer og supplerer hverandre. Det var eksempelvis helt nødvendig å foreta kvalitative intervjuer for å besvare forskningsspørsmål 2 og 3 på en god måte. Dersom jeg kun hadde forholdt meg til dokument- og litteraturstudier ville jeg antakeligvis ikke ha kommet fram til like interessante funn, ettersom jeg under intervjuene fikk ny innsikt i tematikken og utdypet og forklart deler av innholdet i dokumentene. Slik jeg påpeker i kapittel 1.4.2 benyttet jeg faglitteratur for å få oversikt innledningsvis og i forbindelse med utformingen av intervjuguidene, noe jeg tror var viktig for å være i stand til å gjennomføre intervjuene på en god måte, deriblant for å unngå å spørre informantene om ting jeg enkelt kunne finne ut av på egenhånd.

1.4.6 Om kildekritikk og forskningsetikk

Ifølge Jacobsen styrer en oppgaves problemstillinger fullt og helt hvilke inkluderings- og ekskluderingskriterier som skal ligge til grunn for valg av personer til individuelle intervjuer.³⁰ Jacobsen tar videre for seg det han omtaler som de viktigste utvalgskriteriene, deriblant et kriterium han kaller «informasjon». Dette utvalgskriteriet dreier seg om at informanter velges ut fordi de trolig vil tilføre mye og god informasjon. Dette er ofte mennesker som har mye kunnskap om den aktuelle tematikken.³¹ Det er også dette utvalgskriteriet jeg vektla i størst grad da jeg skulle velge ut hvilke personer jeg ønsket å intervju. Jacobsen understreker imidlertid at dette utvalgskriteriet ikke er enkelt å benytte, ettersom man i utgangspunktet bør vite noe om hvor *god* informasjonskilde de ulike informantene er. Utvalgskriteriet kan derfor suppleres med fire typer av kildekritiske vurderinger, nemlig tilgjengelighet, relevans, autenticitet og troverdighet.³² Ved utvalg av personer til intervjuene, var det særlig tilgjengelighet og relevans som var avgjørende. Jeg ville som nevnt intervju personer som hadde mye informasjon om den overordnede tematikken, og det var avgjørende at disse personene hadde anledning til å la seg intervju. Forskningsspørsmålene mine ville ha sett annerledes ut dersom jeg ikke hadde intervjuet prosjektlederen for digital byggesak i Kongsbergregionen, men f.eks. en

²⁹ Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder*, s. 55.

³⁰ Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* s. 179.

³¹ *Ibid.* s. 181.

³² Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder*, s. 122.

systemarkitekt eller jurist tilknyttet prosjektet. De fire kildekritiske vurderingene gjelder tilsvarende for dokumentene og litteraturen jeg har benyttet meg av i oppgaven. Gjennom arbeidet har jeg forsøkt å ha en kritisk og reflektert tilnærming til de ulike kildene jeg har valgt ut, og jeg har etterstrebet å belyse oppgavens ulike bestanddeler fra så mange synsvinkler som mulig.

Jacobsen påpeker at tilhengere av det positivistiske idealet har hevdet at samfunnsvitenskapene skal og kan være nøytrale og verdifrie. Mot disse synspunktene har det videre blitt hevdet at det ikke er mulig å tenke seg helt verdifri og nøytral forskning, fordi forskeren allerede i valg av problemstilling er styrt av egne verdier.³³ Ettersom ingen undersøkelse vil være nøytral, bør det ifølge Jacobsen stilles store krav til åpenhet, som kan etterkommes ved at forskere beskriver nøye hva de har gjort.³⁴ Masterkandidater i forvaltningsinformatikk skal ha en *kritisk og konstruktiv tilnærming til elektronisk forvaltning*,³⁵ noe som nødvendigvis medfører at forvaltningsinformatiske masteroppgaver ikke vil kunne være nøytrale. Den tverrfaglige tilnærmingen vil heller ikke kunne samsvare fullstendig med tradisjonelle gjennomføringsmetoder innen samfunnsvitenskapene spesifikt. På bakgrunn av dette har jeg lagt stor vekt på åpenhet omkring de valgene jeg har foretatt meg under arbeidet med masteroppgaven. Jeg har særlig forsøkt å etterkomme dette i forbindelse med utformingen av kapittel 1, ettersom det nettopp er valg av tematikk, forskningsspørsmål og metodisk opplegg som er styrende for de resterende delene av masteroppgaven.

³³ Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* s. 55.

³⁴ *Ibid.* s. 56.

³⁵ *Forvaltningsinformatikk – hva lærer du?* <https://www.uio.no/studier/program/forvaltningsit-master/hva-lerer-du/>, lastet ned 29.04.19.

1.5 Oversikt over den videre fremstillingen

Denne masteroppgaven er bygget opp på følgende måte:

- Kapittel 2 tar sikte på å besvare forskningsspørsmål 1 ved først å gjennomgå hva en rettslig transformeringsprosess innebærer, og deretter knytte dette opp mot omliggende, organisatoriske spørsmål som gjør seg gjeldende i forbindelse med systemutvikling og innovasjon i kommunesektoren. Jeg har også valgt å inkludere en kort diskusjon knyttet til systemutviklingens samfunnsmessige side i kapittel 2.2.1.
- I kapittel 3 tar jeg for meg forskningsspørsmål 2, og går gjennom «harde» og «myke» virkemidler som er relevante for utviklingen av den rettslige delen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling. Avslutningsvis i kapittelet oppsummerer jeg virkemidlene og diskuterer rekkevidden av disse. Redegjørelsene i kapittel 2 og 3 legger grunnlaget for de videre diskusjonene i kapittel 4.
- Kapittel 4 tar sikte på å besvare forskningsspørsmål 3, altså å undersøke hvordan teoretiske aspekter (som gjennomgått i kapittel 2) og relevante virkemidler (jf. kapittel 3) kommer til uttrykk i forbindelse med utviklingen av fagsystemet for digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen. Jeg gjennomgår funnene mine etter en tematisk inndeling og drøfter disse fortløpende. Avslutningsvis i kapittel 4 foretar jeg en kort evaluering av funnene mine.
- I kapittel 5 gir jeg først en kort oppsummering, og foretar deretter en avsluttende refleksjon knyttet til funnene mine og arbeidet med masteroppgaven.

2 Rettslige transformeringsprosesser i kommunal sektor

2.1 Innledning

Det er en vesensforskjell mellom det å «sette strøm på papir» og å digitalisere en gitt arbeidsprosess. Andersen og Sannes definerer digitalisering som transformasjonen fra at IT er et støt-teverktøy i en virksomhet til at teknologien er en del av dens DNA. Videre kan man skille mellom «digitizing» og «digitalizing», altså forskjellen mellom å konvertere noe fra analogt til digitalt (å sette strøm på papir) og å endre forretningsmodeller og prosesser for å nyttiggjøre digitizing.³⁶ Dersom en kommunal virksomhet skal tilby digitale byggesakstjenester til innbyggere og næringsliv, må det nødvendigvis kreve visse endringer i arbeidsmetodikk- og prosesser, herunder hvordan rettsreglene tolkes og anvendes. Som jeg kommer nærmere tilbake til i kapittel 4, både sammenfaller og avviker arbeidsmetodikken som byggesaksbehandlere i Kongsbergregionen bruker sammenlignet med tidligere, mer manuelle prosesser.

Slik jeg påpeker innledningsvis i kapittel 1.4.1 om metode, forholder vi mennesker oss til to «verdener», altså den «lille verdenen» som hvert individ er sentrum av og gjør sine hverdagerfaringer i, og den store verdenen som eksisterer utenfor en selv. Et individs hverdagerfaringer er basert på selektive inntrykk. Jeg mener det kan trekkes en parallell mellom denne betraktningen knyttet til metodiske tilnærminger og systemutviklingsprosesser slik de forklares av Andresen: Utviklingen av et IT-system er på mange måter en analyse av en del av verden. Systemutvikleren foretar et utvalg av relevante elementer, danner seg et bilde av hvordan disse elementene henger sammen og designer en modell som representerer denne forståelsen.³⁷ Forskning tar gjerne i utgangspunkt i slike hverdagerfaringer, men må i tillegg basere seg på større grundighet og systematikk for å kunne gi troverdig og gyldig kunnskap om virkeligheten.³⁸ På samme måte bør systemutviklingsprosesser håndteres på basis av grundighet og systematikk for å resultere i systemløsninger som representerer den utvalgte delen av verden i tråd med normer og idealer som omgir og definerer denne, herunder gjeldende rettsregler. Systemutvikling er imidlertid en mangefasettert og omfattende aktivitet, og hvordan den skal håndteres vil variere ut fra kontekst, eksempelvis hvorvidt systemutviklingen foregår i *regi* av offentlig eller privat sektor. Ettersom denne oppgaven dreier seg om rettslige

³⁶ Andersen og Sannes, *Hva er digitalisering?* s. 197.

³⁷ Andresen, *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*, s. 20.

³⁸ Johannessen, Tufte og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 24-25.

systemutviklingsprosesser i offentlig, herunder kommunal sektor, vil jeg i det følgende holde meg til diskusjonsmomenter som er relevante i den forbindelse. Kapittel 2.2 behandler hva en rettslig transformeringsprosess innebærer og presenterer ulike perspektiver på tematikken. I kapittel 2.3 vil jeg diskutere hvilke organisatoriske forutsetninger som bør ligge til grunn ved utvikling av rettslige systemløsninger i *kommunesektoren*.

2.2 Om rettslige transformeringsprosesser

Ifølge Andresen innebærer utviklingen av et IT-system at en utvikler analyserer en del av verden og danner seg en forståelse av hvordan utvalgte elementer av denne analysen henger sammen.³⁹ Videre designer utvikleren en modell som representerer denne forståelsen. Andresen påpeker imidlertid at det finnes mange ulike metodiske fremgangsmåter for en slik analyse, samt ulike oppfatninger av hvilke elementer «i verden» som betraktes som relevante. Forskjellige metoder og forutforståelser kan føre til forskjeller i hvilke elementer som oppfattes som relevante. En rekke forskjellige elementer kan inngå i en analyse, men i systemer som bygger på regelverk, slik som fagsystemer for byggesaksbehandling, vil rettskildene være helt sentrale.⁴⁰ Begrepet «domene» er alminnelig brukt innen systemutvikling for å betegne det man betrakter som relevante «deler av verden» for det framtidige systemet. Et domene kan videre være avgrenset i forhold til organisatoriske skiller, fagmiljøer, rettslige regelverk eller eventuelt hva utviklerne er vant til å betrakte som et domene. Resultatet av analysen er en modell – eller *representasjon* – av domenet.⁴¹ Forholdet mellom domene og representasjon kan illustreres ved hjelp av figuren nedenfor:



Figur 2: Forholdet mellom domene og representasjon.

³⁹ For en grundig redegjørelse av hvordan transformeringsprosessen kan foregå, se til *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode* av Schartum.

⁴⁰ Andresen, *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*, s. 20.

⁴¹ Ibid. s. 20.

Slik figuren⁴² illustrerer, er det ikke gitt hvordan domenet skal defineres og avgrenses. Domenet vil derfor gjennomgå en analyse, og resultatet av analysen vil ende i en formalisert og avgrenset representasjon. Representasjonen av domenet er derfor plassert i et rektangel i figuren. Designaktiviteten som resulterer i en alternativ og formalisert representasjon av rettsregler kan refereres til som «transformering». Slik Schartum beskriver, vil transformeringen av rettsregler til programmeringsspråk gjøre at datamaskinsystemer kan kjøre programmet og dermed automatisere anvendelsen av de rettsreglene som er uttrykt som programkoden.⁴³ Andresen beskriver formalisering av informasjon som standardisering av bruken og betydningen av begreper, og at man lukker til mengden av begreper som benyttes for å beskrive noe. Videre påpeker han at denne tillukkingen innebærer tap av nyanser i informasjonen, noe som er en åpenbar «kostnad» ved å formalisere informasjon. Tap av nyanser kan både være positivt og negativt, men en klart positiv ringvirkning er at like kriterier inn vil gi samme resultat ut.⁴⁴

Schartum deler inn automatisert utøvelse av offentlig myndighet i to underkategorier, nemlig rettslige beslutningssystemer og rettslige beslutningsstøttesystemer. Hovedforskjellen mellom de to systemtypene er i hovedsak graden av menneskelig involvering og kontroll over det endelige innholdet av vedtaket (automatiseringsgrad), selv om skillet mellom de to ikke nødvendigvis er like tydelig i praksis.⁴⁵ Som jeg kommer tilbake til i kapittel 4, refererer Kongsbergregionen til sin systemløsning for byggesaksbehandling som et *fagsystem*. Dette dreier seg først og fremst om terminologi, og det Schartum omtaler som rettslige beslutningssystemer og beslutningsstøttesystemer kan like fullt tjene som eksempler på «rettslige fagsystemer».⁴⁶ Kongsbergregionens fagsystem overlapper for øvrig i stor grad med det Schartum omtaler som «rettslig beslutningsstøttesystem», ettersom automatiseringsgraden ikke er spesielt høy. Selv om det ikke er snakk om *helautomatisert* rettsanvendelse, inneholder systemløsningen rettsregler som er transformert til programkode. Jeg vil i det følgende forholde meg til betegnelsen «fagsystem» når jeg omtaler Kongsbergregionens systemløsning, ettersom

⁴² Figuren tar utgangspunkt i Andresen, *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*, s. 21.

⁴³ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*, s. 23.

⁴⁴ Andresen, *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*, ss. 22-23.

⁴⁵ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*, s. 25.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 27.

begrepsbruken er, slik Schartum også påpeker, godt innarbeidet i forvaltningen og i flere av virkemidlene jeg omtaler i kapittel 3.

Ved transformering av rettskilder til programkode, vil man kunne bli klar over forbedringspotensial i rettskildene,⁴⁷ selv om systemutviklingsarbeidet normalt sett ikke er konsentrert om svakheter i regelverket i større utstrekning enn det som er nødvendig for å løse de problemene som systemutviklingen forutsetter. Slik Schartum påpeker, fastsetter man under systemutviklingsarbeidet den fortolkningen som etter forvaltningsorganets mening er korrekt, og legger denne fortolkningen til grunn ved transformeringen uten videre diskusjoner vedrørende bestemmelsenenes «automatiseringsvennlighet».⁴⁸ Schartum har et gjennomgående fokus på det han omtaler som «automatiseringsvennlig lovgivning». Dagens lovgivning er ikke spesielt utformet med tanke på automatisert behandling. Gode eksempler på dette er lovgivningens fragmentariske karakter,⁴⁹ i tillegg til at mange lover inneholder bestemmelser som forutsetter skjønnsmessige vurderinger. Slik jeg påpeker ovenfor, innebærer transformering av rettsregler at rettsreglene blir underlagt en formaliseringsprosess for å kunne gå fra naturlig språk til å kunne bli entydig uttrykt som kjørbare programkoder. Skjønnsmessige vurderinger vil vanskelig kunne la seg transformere til programkode. Schartum argumenterer derfor for at lovgiver bør utforme lover som det er klart at vil bli gjenstand for transformering på en måte som i det minste ikke gjør transformeringsprosessen vanskeligere enn nødvendig.⁵⁰ Automatiseringsvennlig lovgivning innebærer med andre ord at lovteksten med tilhørende rettskilder enkelt lar seg fortolke og transformere.⁵¹ Det er imidlertid å påpeke at formalisering av rettsregler ikke nødvendigvis forutsetter automatiserte avgjørelser. Formalisering av rettsregler kan, slik Schartum påpeker, også forekomme i papirskjemaer med veiledninger og i rundskriv med detaljerte instruksjoner og retningslinjer for hvordan rettsanvendelse og skjønnsutøvelse skal skje. Det er derfor mulig å trekke en parallell mellom automatiseringsvennlig lovgivning og tendensen til å ønske seg rettsregler som er enklere og raskere å håndtere i praktisk forvaltning.⁵²

⁴⁷ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*, s. 26.

⁴⁸ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*, s. 289.

⁴⁹ Altså at rettsregler må betraktes i sammenheng med regelverket for øvrig og andre juridiske kilder. På generell basis er dagens lover lite «interoperable», altså at sammenhenger innad i og mellom lover i liten grad tydeliggjøres i utformingen av lovteksten.

⁵⁰ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*, s. 313.

⁵¹ *Ibid.* s. 314.

⁵² *Ibid.* s. 316.

2.2.1 Om systemutviklingens samfunnsmessige side

Som jeg redegjør for i kapittel 2.2, påpeker Andresen at forskjellige metoder og forutforståelser kan føre til forskjeller i hvilke elementer i en transformeringsprosess som oppfattes som relevante. Frølich beskriver på sin side datamodeller som *meninger innpakket i matematikk*. Videre påpeker han at enhver form for teknologi ikke eksisterer i et samfunnsmessig tomrom; den omliggende kulturens verdier vil bevisst eller ubevisst bli innlemmet i designprosessen.⁵³ Andresen legger til grunn at representasjonen (jf. kapittel 2.2) skal fremstå som gyldig for en rekke forskjellige aktører, herunder systemutviklere, de som bruker systemet til å utføre arbeidsoppgaver, de som er ansvarlige for regelverket bak systemet og personene som får sine saker behandlet ved hjelp av systemløsningen. Andresen understreker videre at «(...) det er ikke uten videre gitt at alle aktører rundt et IT-system vil være enige om hva som kan være en adekvat representasjon av domenet». Videre henviser Andresen til Brown, som stiller opp kriterier som bør være til stede for at en representasjon skal egne seg som hjelpemiddel til å utføre oppgaver i en organisasjon. Kravene legger til grunn at (i) oppdateringer og endringer i domenet må gjenspeiles på en tydelig måte i representasjonen, og (ii) at informasjonen i modellen må være «objektiv», og kunne forstås som en rimelig og sannsynlig avbildning av domenet uavhengig av hvem som betrakter den.⁵⁴

Slik Schartum, Jansen og Tranvik påpeker, innebærer digitalisering og automatisering av saksbehandling at «noen» velger visse fortolkningen fremfor andre, og nedfeller disse i datamaskinprogrammene. Videre hevder forfatterne at «[det] derfor er viktig at det er de ansvarlige forvaltningsorganene, og ikke f.eks. private, kommersielle aktører, som forestår utviklingen og fastsetter det rettslige innholdet av slike systemer».⁵⁵ Påstanden forankres trolig i det faktum at det ikke gjelder noen faste lovkrav til hvordan den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet skal skje. Slik Schartum, Jansen og Tranvik understreker, er det i stor grad opp til den enkelte etat eller det konsulentfirmaet som utfører arbeidet på vegne av forvaltningsorganet, å ta stilling til hvilke metoder som skal benyttes for å sikre at programkoden for et korrekt rettslig innhold. Ifølge Motzfeldt vil et desidert skrekksenario oppstå dersom kun private virksomheter vet hvordan komplekse saksbehandlingssystemer i forvaltningen fungerer,

⁵³ Frølich, *Modeller er meninger indpakket i matematik – programmørens dilemma*, s. x

⁵⁴ Andresen, *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*, s. 21.

⁵⁵ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 47.

eksempelvis hvilke kriterier som ligger til grunn når byggetillatelse skal gis.⁵⁶ Det finnes heller ingen eksplisitte krav til rettslig systemdokumentasjon, altså dokumentasjon av det rettslige innholdet i forvaltningens beslutnings- og beslutningsstøttesystemer.⁵⁷ I NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov foreslår imidlertid forvaltningslovutvalget å lovfeste at forvaltningsorganer skal dokumentere *automatiserte saksbehandlingssystemers* rettslige innhold. Utvalget påpeker at det så langt som mulig bør sikres åpenhet omkring *systemers innretning*.⁵⁸ Samtlige forfattere vektlegger med andre ord viktigheten av forutberegnelighet og åpenhet omkring det rettslige innholdet i systemløsninger som blir benyttet i offentlig sektor. Jeg kommer tilbake til dette i henholdsvis kapittel 3.2.2 og 4.3.4.

⁵⁶ Motzfeldt, *Hverken fravige eller mekanisk fastholde, men gentænke*, s. 220.

⁵⁷ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 110.

⁵⁸ NOU 2019: 5 ss. 266-267.

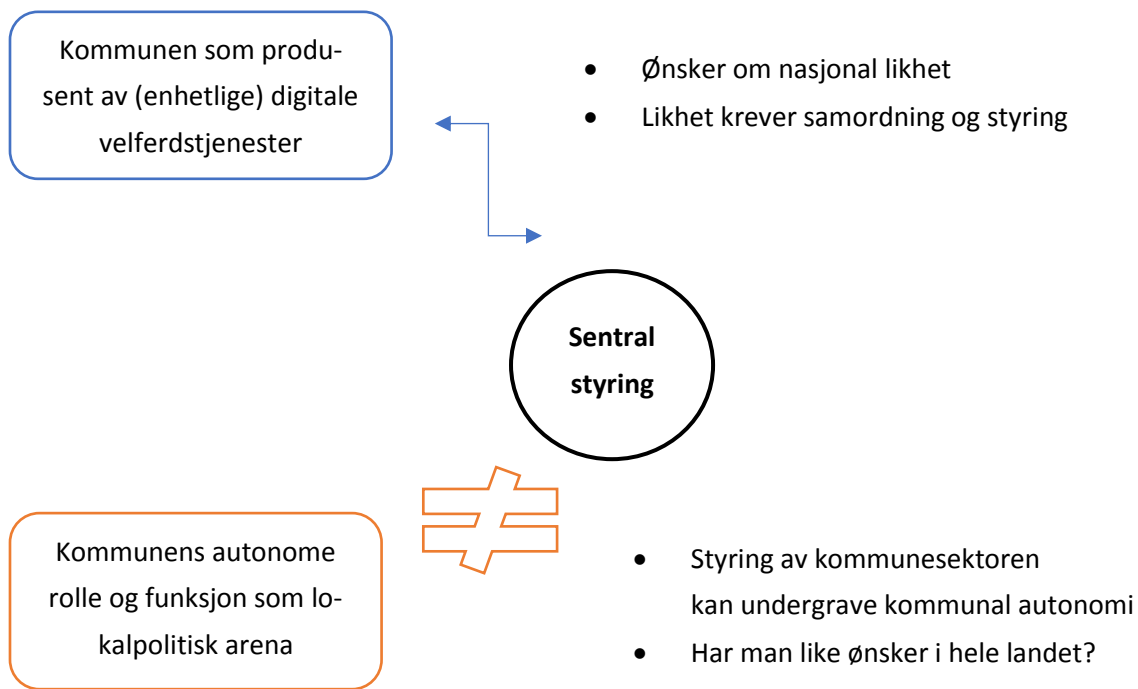
2.3 Lokale systemutviklingsprosesser og kommunal organisering

Slik Baldersheim og Rose påpeker, har kommunesektoren større omfang og betydning i Norden enn i de fleste andre europeiske land. I Norden arbeider omkring to tredjedeler av alle offentlige ansatte i kommunene, og kommunene disponerer store andeler av de samlede offentlige budsjetter.⁵⁹ Det er to funksjoner som gir folk tiltro til kommunen som institusjon, nemlig (i) kommunenes rolle som produsent av velferdsgoder, og (ii) rollen som demokratisk, *lokalpolitisk* arena.⁶⁰ Kommunenes rett til lokalt selvstyre (eller autonomi) ble forankret i Grunnloven § 49 i 2016. Forankringen av det kommunale selvstyret i Grunnloven signaliserte en tverrpolitisk enighet om viktigheten av kommunal autonomi og oppgaveløsning. I forbindelse med digitalisering er det de to overnevnte funksjonene som fort kan havne i et spenningsforhold. Kommunesektoren har i en årrekke etterspurt større grad av statlig styring i forbindelse med utviklingen av digitale velferdstjenester. Sterkere styring av digitaliseringsprosesser kan imidlertid oppfattes som en oppofring av den kommunale autonomien og lokale selvbestemmelsesretten. På samme tidspunkt har flere rapporter konkludert med at sterkere sentral styring og deltakelse i interkommunale samarbeid er nøkkelen til vellykket digitalisering av kommunale tjenester.⁶¹ Dette spenningsforholdet kan illustreres ved hjelp av følgende figur:

⁵⁹ Baldersheim og Rose (red.), *Det kommunale laboratorium*, s. 9.

⁶⁰ Baldersheim, Bernt, Kleven og Rattsø, *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, s. 25.

⁶¹ *Ibid.* s. 45.



Figur 3: Spenningsforholdet mellom kommunal autonomi og produksjon av enhetlige tjenester.

Figuren illustrerer forholdet mellom sentral styring og i) kommunen som produsent av enhetlige, digitale velferdstjenester og ii) kommunenes autonome rolle og funksjon som lokalpolitisk arena. Dersom kommunene skal være i stand til å produsere digitale velferdstjenester som grunnleggende sett oppfattes som enhetlige på tvers av kommunegrenser, kreves det utvilsomt utstrakt statlig styring og samordning. Dette kan således havne i et spenningsforhold med kommunenes autonome rolle og funksjon som lokalpolitisk arena, altså kommunenes rolle som forvalter av kommunale interesser.⁶² Det er ikke nødvendigvis gitt at innbyggere og næringsliv i Hammerfest kommune har samme behov eller ønsker som innbyggerne og næringslivet i Mandal. Ifølge Fimreite m.fl. ble ikke kommunenes ulike ønsker og vilje sett på som problematisk da kommunene først ble valgt som velferdsstatens iverksettingsorgan. Det ble snarere oppfattet som en styrke at lokale forhold og forutsetninger ble lagt til grunn ved utformingen av velferdstiltak. Man anså behovet for velferdstjenester å være ulikt i forskjellige deler av landet. Denne oppfatningen er imidlertid endret i dag i takt med digitaliseringen av forvaltningen for øvrig. Tilgjengelighet, tilbud og produksjon av velferdstjenester oppfattes i økende grad at tjenestene skal være *like over hele landet*.⁶³

⁶² Jf. kommunelovens § 1.

⁶³ Tranvik (red.), *Digital teknologi og organisasjonsendring*, s. 119.

Hansen påpeker på sin side at det kan stilles spørsmål til hvorfor staten ikke selv har valgt å ta det fullstendige ansvaret for ytelsen av samtlige velferdsgoder, gitt den sentrale plassen hensynet til nettopp likhet og likebehandling har i de forvaltningspolitiske målsettingene. Videre understreker han at et desentralisert (altså kommunalt) beslutningssystem skaper variasjon i tjenesteytingen, noe som kan medføre brudd med likhetsprinsippet.⁶⁴ Det kan imidlertid diskuteres hva som faktisk ligger i «likhet» og hvorvidt fullstendig standardisert tjenesteyting på landsbasis hverken er ønskelig eller hensiktsmessig. Karakteristisk for den kommunale tjenesteytingen er tross alt at konsumet av tjenestene er geografisk betinget. Hansen konkluderer for øvrig med at desentraliseringen av oppgaveansvaret til kommunene langt på vei har bidratt til en kollektivisering av tjenesteforbruket, i den betydning at hele befolkningen rent faktisk har tilgang på godene.⁶⁵ Med forankringen av kommunenes autonomi i Grunnloven i 2016, er det i dag lite sannsynlig å tenke seg at staten skal ta det overordnede ansvaret for ytelsen av velferdstjenester i kommunesektoren. Det er heller ikke formålstjenlig for ivaretagelsen av lokale ønsker og behov, en faktor som etter mitt syn ikke kan bli forminsket i lys av den generelle *oppfatningen* av at velferdstjenester skal være like over hele landet. Hansens argumentasjon kan likevel la seg reflektere i kommunenes ønske om økt styring på digitaliseringsområdet, altså at målsettingen om likhet i kvaliteten av og tilgangen på kommunale tjenester krever større grad av sentral intervensjon.

Arbeidet med digitalisering av kommunale velferdstjenester må foregå på en måte som balanserer de ovennevnte hensynene på en god måte, ettersom det er nettopp disse hensynene som sikrer innbyggere og næringslivets tiltro til kommunen som institusjon. Bakgrunnen til mange kommuners sviktende evne til å digitalisere velferdstjenester er kompleks, men det krever trolig endringer i arbeids- og organiseringsmåter for at kommunene skal være i stand til å utvikle digitaliserte velferdstjenester som både balanserer og ivaretar de ovennevnte hensynene – og dermed ivaretar innbyggernes tiltro til kommunesektoren. Dette behandler jeg nærmere i kapittel 2.3.1 nedenfor.

⁶⁴ Hansen, *Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?* s. 257.

⁶⁵ Ibid. s. 257.

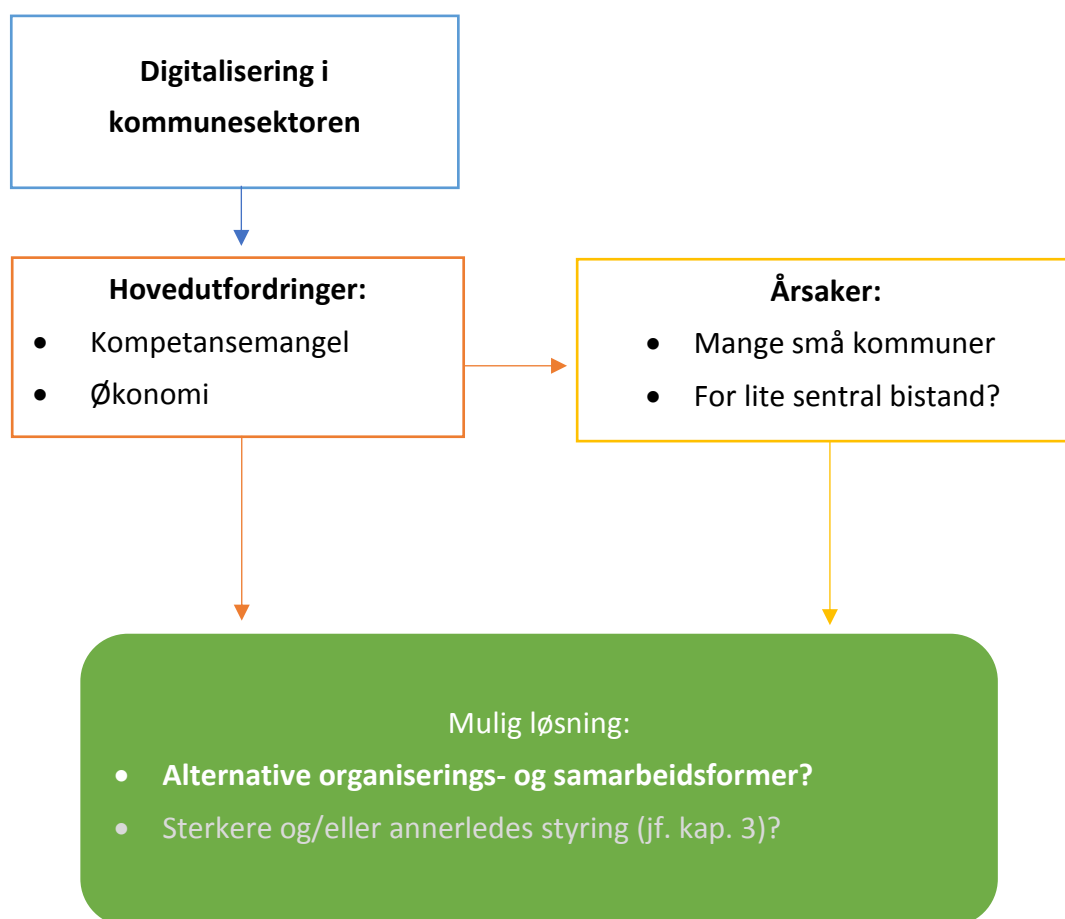
2.3.1 Om kommunal organisering, innovasjon og interkommunalt samarbeid

Slik jeg var inne på i kapittel 2.1, krever digitalisering mer enn bare å «sette strøm på» manuelle prosedyrer og prosesser. Digitalisering forutsetter det Andersen og Sannes omtaler som «en transformasjon fra at IT er et støtteverktøy i en virksomhet til at teknologien er en del av virksomhetens DNA». Vellykket digitalisering forutsetter dermed endringer i måten en virksomhet *organiserer seg og arbeider på*. PwC påpekte i 2016 at digitalisering i kommunesektoren i tiden framover ville bli preget av en større grad av innovasjon og kreve mer inngripende endringer enn tidligere, herunder endringer i kommunenes organisering. Ineffektive eller manglende digitaliseringsprosesser i kommunesektoren skyldes i stor grad utfordringer knyttet til økonomi og manglende kompetanse.⁶⁶ Haug beskriver kommunal innovasjon som noe som foregår i et permanent krysningspunkt mellom teknologiske utviklinger, politisk styring og det sosioøkonomiske systemet kommunen er en viktig del av. Kommunal innovasjon skjer gradvis, og slik Haug påpeker, er det snakk om en typisk inkrementell utvikling – altså sakte evolusjon mer enn rask revolusjon.⁶⁷ I det følgende vil jeg diskutere hvilke organisatoriske forutsetninger som bør ligge til grunn for at kommunesektoren med tiden skal være i stand til å tilby stadig mer innovative, digitale velferdstjenester.

Som påpekt ovenfor er det i hovedsak økonomiske forutsetninger og manglende intern kompetanse som i stor grad kan begrunne hvorfor kommunesektoren jevnt over har en lav digital modenhetsgrad og i liten grad tilbyr digitale velferdstjenester til innbyggere og næringsliv. I figuren nedenfor har jeg illustrert hvordan disse hovedutfordringene og tilknyttede årsaker kan bli betraktet i sammenheng med organiserings- og samarbeidsformer:

⁶⁶ PwC, *IKT-samarbeid i kommunal sektor – Modeller for organisering, styring og finansering*, s. 45.

⁶⁷ Haug, *Innovasjonsteori og framveksten av digital forvaltning*, s. 154.



Figur 4: Sammenhengen mellom utfordringer og organisering.

Som figuren illustrerer, er en av årsakene til kompetansemangel og manglende økonomisk handlerom i forbindelse med digitalisering av kommunale tjenester at vi på landsbasis har mange små kommuner. Videre har kommunesektoren som nevnt i kapittel 2.3 etterspurt økt og sterkere styring i en årrekke. Jeg kommer tilbake til styring, herunder «harde» og «myke» virkemidler for styring i kapittel 3.

Slik Flak m.fl. påpeker er selve grunntanken med digital forvaltning at teknologi *integreres horisontalt og vertikalt* i forvaltningen for å gi sømløs integrasjon av tjenester til innbyggere og næringsliv. Som jeg påpeker i kapittel 2.3, er den store utfordringen for kommunesektoren knyttet til økte krav til offentlige tjenester sammen med fortsatt sterkt lokaldemokrati. Utfordringene kan ifølge Flak m.fl. kun løses gjennom aktiv og offensiv bruk av IKT sammen med

andre virkemidler.⁶⁸ Det er derfor nødvendig at kommunene selv er påvirkere i utviklingen ved å utforme nye og smarte digitale løsninger, noe som både gjelder internt i den enkelte kommune og som støtte for interkommunalt samarbeid. Kommunal digitalisering krever med andre ord en aktiv kommunesektor, gjerne i kombinasjon med alternative organiseringsformer, slik som interkommunalt samarbeid. Kommuner med manglende økonomisk spillerom og intern kompetanse kan på denne måten samarbeide med andre kommuner og dra nytte av felles kompetanse og samlede ressurser.

Tanken om interkommunalt samarbeid på IKT-området begynte å ta form på slutten av 1990-tallet.⁶⁹ Ifølge Difi blir lovpålagte oppgaver i hovedsak løst i regi av den enkelte kommune med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur. Det økonomiske og sysselsettingsmessige omfanget av interkommunalt samarbeid fremstår imidlertid som begrenset, men kommunene er likevel involvert i et stort og voksende antall ordninger.⁷⁰ Det er likevel ikke slik at det å delta i et interkommunalt samarbeid i seg selv vil løse kommunenes problemer i forbindelse med digitalisering av kommunale velferdstjenester. I en rapport om interkommunale IKT-samarbeid poengterer PwC at flere kommuner gir uttrykk for at det er vanskelig å hente ut gevinster fra det interkommunale IKT-samarbeidet. Dette skyldes primært uklarheter i forbindelse med mål- og rolleforståelse. Kommunene er ikke tilstrekkelige klare på hva de konkret ønsker å få ut av det interkommunale samarbeidet. Brukt på en god måte kan interkommunale samarbeid på IKT-området gi gevinster i form av bedre økonomi, høyere kvalitet, økt effektivitet og redusert sårbarhet.⁷¹ Som påpekt ovenfor krever vellykket digitalisering at kommunene selv tar en aktiv rolle, noe som like fullt gjelder ved interkommunale samarbeid. Interkommunale IKT-samarbeid bør ifølge PwC dermed konsentrere seg om strategi, innovasjon og tjenesteutvikling *i tett samarbeid med kommunene*.⁷²

Videre er det avgjørende at det i forbindelse med digitaliseringsprosesser blir arbeidet med kompetanseheving og opplæring i kommunene. Etter mitt syn kan problemer i forbindelse med mål- og rolleforståelse ved interkommunale IKT-samarbeid la seg begrunne i en

⁶⁸ Flak, Dertz og Jansen, *Teknologi som drivkraft for utvikling i norske kommuner: Fra hullkort til e-forvaltning*, s. 115.

⁶⁹ Ibid. s. 104.

⁷⁰ Difi, *Organisasjonsformer i offentlig sektor – en kartlegging*, s. 18.

⁷¹ PwC, *IKT-samarbeid i kommunal sektor – Modeller for organisering, styring og finansiering*, s. 10.

⁷² PwC, *IKT-samarbeid i kommunal sektor – Modeller for organisering, styring og finansiering*, s. 32.

varierende forståelse av digitaliseringsprosesser, herunder evnen til tydelig å kommunisere hvilke juridiske, teknologiske og organisatoriske krav som finnes i hver enkelt kommune og samspillet mellom disse. Dette reflekteres også i kommunene og de interkommunale samarbeidsorganisasjonenes sviktende bestillerevne. Som PwC påpeker, er det utfordrende for kommunene å vite *hva* de skal bestille, ikke *hvordan*. Kommunene ønsker økt bestillerkompetanse, altså kombinasjonen av kompetanse om brukerens behov og teknisk innsikt i hvordan det kan løses.⁷³ Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 4, hvor jeg ser nærmere på hvordan Kongsbergregionen som interkommunalt samarbeidsorgan har forholdt seg til eksterne IT-leverandører og bestillerrollen for øvrig.

2.4 Oppsummering

I kapittel 2 har jeg gått gjennom hva en rettslig transformeringsprosess innebærer, og tydeliggjort forskjellen mellom domene og representasjon. Videre tok jeg for meg den samfunnsmessige siden av systemutviklingsprosesser i kapittel 2.2.1, et vesentlig aspekt som etter mitt syn ofte blir glemt ved rene teknologiske redegjørelser av tematikken. I kapittel 2.3 har jeg drøftet ulike problemstillinger knyttet til systemutviklingsprosesser og innovasjon i kommunal sektor. Som vi har sett er arbeidet med digitalisering av velferdstjenester i kommunesektoren i dag utfordrende. Innbyggere og næringsliv stiller i økende grad krav til enhetlige og tilgjengelige velferdstjenester på tvers av kommunegrenser, noe som både utfordrer hensynet til kommunal autonomi og setter kommuner med begrenset økonomisk spillerom og kompetanse i en vanskelig situasjon.

Som jeg var inne på i kapittel 2.3.1, kan utfordringene knyttet til digitalisering av kommunale velferdstjenester potensielt bli løst ved endringer i arbeids- og organiseringsmåter og økt og/eller annerledes styring fra sentralt hold. I kapittel 3 tar jeg for meg virkemidler for styring som er av størst betydning for utviklingen av den rettslige delen av fagsystemer for digital byggesaksbehandling i kommunesektoren.

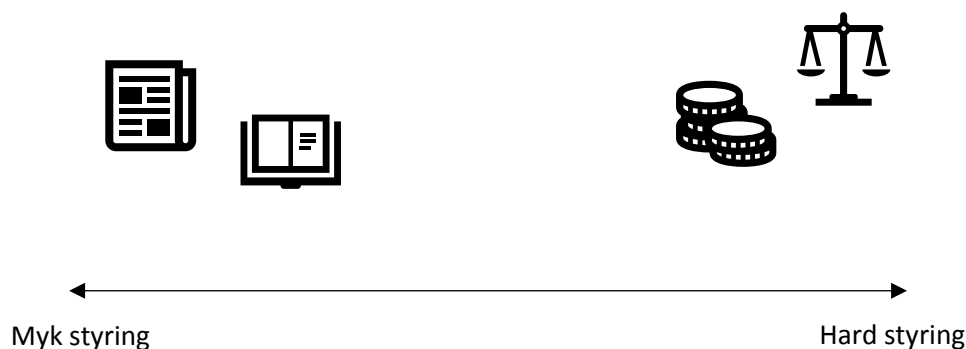
⁷³ PwC, *IKT-samarbeid i kommunal sektor – Modeller for organisering, styring og finansiering*, s. 21.

3 Virkemiddelbruk

3.1 Innledning

Jeg tar med forskningsspørsmål 2 sikte på å gjøre rede for de virkemidlene som er av størst betydning for utviklingen av den rettslige delen av fagsystemer for digital byggesaksbehandling i kommunal sektor. Virkemiddelbruk og styring henger tett sammen med tematikken i kapittel 2. Som Figur 3 illustrerer (kapittel 2.3.1) er det nettopp endringer i arbeids- og organiseringsformer og endret eller sterkere styring som potensielt kan bidra til å løse hovedutfordringene i forbindelse med digitalisering av kommunale velferdstjenester. De forskjellige virkemidlene vil bli introdusert og diskutert kortfattet, for deretter å bli knyttet opp mot praksis og erfaring i Kongsbergregionen i kapittel 4.

Slik jeg påpeker innledningsvis i kapittel 1.2, vil jeg i dette kapittelet ta for meg virkemidler som representerer ulike former for «hard» og «myk» styring. Eksempler på «hard» styring er lov- og forskriftsbestemmelser og budsjettvedtak. Dette er rammer og krav de kommunale virksomhetene må forholde seg til. Veiledere, rapporter, anbefalinger, pedagogiske tiltak o.l. er eksempler på «myk» styring. En av de mest vesentlige forskjellene mellom de to formene for styring er følgelig *konsekvensene* av å ikke etterkomme styringssignalene, altså muligheten for styringsmyndigheten til å ilegge en virksomhet ulike former for sanksjoner. Mange virkemidler vil imidlertid kunne bære både «myke» og «harde» preg. Forskjellen mellom «myk» og «hard» styring kan illustreres ved hjelp av figuren nedenfor:



Figur 5: Forholdet mellom myk og hard styring.

Slik figuren viser, representerer hver ende av pilen henholdsvis «myk» og «hard» styring. Slik jeg kommer tilbake til, vil enkelte av de myke virkemidlene som omtales i de følgende kapitlene kunne plasseres et sted mot midten av kontinuumet. Jeg har likevel valgt å dele kapittel 3 inn i «hard» og «myk» styring ettersom dette er en naturlig inndeling med tanke på logisk disponering av innholdet og relasjonen mellom de ulike virkemidlene. Virkemiddelbruken som omtales i dette kapitlet er basert på følgende to faktorer: i) relevans i lys av forskningsspørsmålene og ii) hvor *viktige* de kan anses å være i forbindelse rettslige systemutviklingsprosesser på byggesaksområdet. Det er imidlertid viktig å påpeke at det finnes andre virkemidler som vil kunne være relevante for utvikling av systemløsninger for digital byggesaksbehandling generelt, deriblant (men ikke begrenset til) personvernforordningen, lov om offentlige anskaffelser, arbeidsmiljøloven og forskjellige standarder og felleskomponenter.

3.2 Harde virkemidler for styring

3.2.1 Innledning

Bestemmelser i lov og forskrift og budsjettbevillinger er som nevnt gode eksempler på hard styring. Jeg vil ikke ta for meg aspekter knyttet til budsjettering o.l. her, men henviser til kapittel 2.3.1 for diskusjoner vedrørende organisatoriske forhold som blant annet berører kommuneøkonomi i forbindelse med systemutvikling og innovasjon. I dette kapitlet vil jeg ta for meg plan- og bygningsloven⁷⁴ og forvaltningsloven⁷⁵ og gjennomgå hvilken betydning disse har for rettslige transformeringsprosesser i forbindelse med utviklingen av systemløsninger for digital byggesaksbehandling på generell basis. Byggesaksbehandling skal følge saksbehandlingsregler i respektive lovverk, bygge på korrekt rettsanvendelse og vedtatt planverk. Byggesøknader varierer stort når det gjelder vanskelighetsgrad og omfang. Det kan derfor være utfordrende å etablere et saksbehandlingssystem som effektivt behandler et stort omfang av byggesaker på en juridisk og faglig forsvarlig måte innenfor lovpålagte tidsfrister.⁷⁶

Juss spiller en mangefasettert rolle i forbindelse med rettslige systemutviklingsprosesser. Slik Schartum påpeker, kan juss både fungere som rettslige rammer for systemutviklingen, og som

⁷⁴ Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71.

⁷⁵ Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr. 10.

⁷⁶ Telemark kommunerevisjon, *Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 709005*, s. 33.

innhold i systemløsningen etter å ha undergått en transformeringsprosess.⁷⁷ Når det gjelder «juss som innhold», er det i hovedsak særlovgivning som blir gjenstand for transformering. Schartum deler bestemmelsene som utgjør «rettslige rammer» (eller «rammebestemmelser») inn i tre bestanddeler. Jeg nøyer meg med en kortfattet, skjematisk gjengivelse av de tre kategoriene av rammebestemmelser her:

Kategori av rammebestemmelser	Oppsummering av innhold
1. Generell rettslig ramme	Bestemmelser uten materiell betydning for selve myndigheten systemet skal brukes til å utøve.
2. Systemkrav	Forbud og påbud som er avgjørende for hva slags system som kan utvikles og hvilke egenskaper systemet kan ha.
3. Saksbehandlingsbestemmelser	Saksbehandlingsbestemmelser som ikke er hensiktsmessige å transformere til programkode, eller som på grunn av økonomiske eller pragmatiske grunner ikke blir gjort til en del av systemet.

Tabell 2: Oversikt over rammebestemmelser.

Tabellen⁷⁸ viser hvordan bestemmelser som gir rettslige rammer for en systemutviklingsprosess kan deles inn i tre kategorier, altså «generell rettslig ramme», «systemkrav» og «saksbehandlingsbestemmelser». Slike rammebestemmelser opererer i et samspill med bestemmelsene som blir gjenstand for transformering. Slik kategori 3 i tabellen illustrerer, vil det bero på en rekke forskjellige faktorer hvorvidt saksbehandlingsbestemmelser blir gjort til en del av selve systemløsningen, eller forblir en del av den omliggende juridiske «rammen». Ifølge Schartum på er det eksempelvis mulig å lage rutiner i et *automatisert* beslutningssystem for å understøtte varsling av parter (jf. fvl § 16) og begrunnelse for vedtak (jf. fvl. §§ 24-27), men

⁷⁷ Se kapittel 2.2 for en overordnet gjennomgang av hvordan rettsregler kan transformeres til programkode.

⁷⁸ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, ss. 125-126.

dette skjer i liten grad ettersom slike bestemmelser er lite «digitaliseringsvennlige» (se kapittel 2.2) og dermed vanskelig lar seg transformere til programkode.⁷⁹

3.2.2 Forvaltningsloven og rettssikkerhetskrav

Forvaltningsloven gjelder på byggesaksområdet med noen unntak, jf. pbl. § 1-9. De aller fleste vedtak etter plan- og bygningsloven er enkeltvedtak jf. fvl. § 2 bokstav b. Slik jeg var inne på i kapittel 3.2.1, oppretter Schartum et skille mellom juss som innhold og juss som ramme, herunder ulike kategorier av «rammebestemmelser» for en systemutviklingsprosess. Bestemmelser i forvaltningsloven vil i stor grad fungere som «rettslige rammer» for en systemutviklingsprosess i form av saksbehandlingsbestemmelser (jf. nr. 3 i tabell 2 i kapittel 3.2.1). Slike saksbehandlingsbestemmelser regulerer altså ikke krav til systemer og rutiner (som systemkrav, jf. nr. 2 i tabell 2), men bestemmelsene kan likevel være grunnlag for innholdet av systemløsninger. Saksbehandlingsbestemmelsene i forvaltningsloven er som nevnt vanskelig å automatisere anvendelsen av, ettersom mange av bestemmelsene er skjønns- og vurderingspregede og ikke legger klart til grunn hvilke opplysningstyper som kreves. Slik Schartum påpeker, vil det imidlertid være mulig å *digitalisere* disse bestemmelsene på andre måter.⁸⁰ Jeg nøyer meg med å nevne muligheten for digitalisering av saksbehandlingsbestemmelser i forvaltningsloven her, ettersom jeg kommer tilbake til tematikken knyttet opp mot konkret praksis i kapittel 4.

Forvaltningsloven blir regnet som særlig viktig for å sikre rettssikkerhet i Norge. Rettssikkerhet er et grunnleggende forvaltningsideal om hvordan offentlig myndighet skal utøves. Rettssikkerhetsidealet kan konkretiseres ytterligere ved hjelp av rettssikkerhetskrav- og garantier. Som jeg påpeker innledningsvis, gjelder det ingen saksbehandlingsregler for *fastsettelsen av rettsregler som inngår i et systemutviklingsarbeid*, altså bestemmelser som regulerer hvordan denne systemutviklingsaktiviteten skal foregå.⁸¹ Jeg mener det derfor er viktig å vektlegge grunnleggende rettssikkerhetskrav i forbindelse med rettslige transformeringsprosesser. Rettssikkerhetskravene overlapper til en viss grad med de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsippene som Schartum påpeker at kan være førende for denne delen av

⁷⁹ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, ss. 126.

⁸⁰ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, s. 259.

⁸¹ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, s. 57.

systemutviklingsarbeidet. Som Schartum m.fl. også understreker, er de forvaltningsrettslige prinsippene imidlertid vagt formulerte.⁸² Rettssikkerhetskravene er derimot mer håndfaste, og jeg har derfor valgt å fokusere på disse.

Jeg vil i det følgende gjennomgå de rettssikkerhetskravene jeg mener er mest relevante for utviklingen av rettslige systemløsninger i offentlig sektor.⁸³ Som påpekt innledningsvis i kapittel 1.2, er to sentrale rettssikkerhetskrav rettsriktighet og forutberegnelighet. Rettssikkerhetskravet om rettsriktighet innebærer, slik navnet angir, at rettsanvendelsen som ligger til grunn for et vedtak skal være basert på rettskildeprensippene og rettsdogmatisk metode. Dette blir delvis garantert av fvl. §§ 24 og 28 flg., som legger til grunn at enkeltvedtak skal begrunnes, herunder den aktuelle rettsanvendelsen. Hovedforskjellen mellom manuell og (fullt ut) automatisert rettsanvendelse i den forbindelse, er at rettsanvendelsen ved helautomatisert behandling er klarlagt på forhånd og programmert inn i systemløsningen, i motsetning til at en saksbehandler vurderer hvert enkelt saksforhold. Når helautomatiserte beslutningssystemer settes i drift, vil den rettsanvendelsen som prosjektgruppen har ansett å være riktig under systemutviklingen legges til grunn i alle like saker.⁸⁴ Det er derfor, som jeg påpeker i kapittel 2.2.1, av stor betydning hvem som er involvert i systemutviklingen og hvilken kompetanse de besitter. Rettssikkerhetskravet kan derfor også garanteres ved hjelp av gode og åpne systemutviklingsprosesser. På bakgrunn av dette kan det trekkes en parallell til rettssikkerhetskravet om forutberegnelighet, ettersom hel- eller delautomatiserte vedtaksprosesser fordrer en annen form for åpenhet omkring rettsanvendelsen enn manuell saksbehandling. Dersom alle like tilfeller behandles likt, vil resultatet av rettsanvendelsen i utgangspunktet være svært forutberegnelig, men vil ikke la seg etterkomme så enkelt i praksis når rettsanvendelsen er nedfelt i en systemløsning i form av programkode (som kun er forståelig for en liten gruppe datakyn-dige personer). Slik Schartum m.fl. påpeker, bør forvaltningsorganer etterstrebe å sikre forutberegnelighet ved å kommunisere innholdet av rettsreglene i systemløsningen i vanlig norsk, f.eks. i form av systemdokumentasjon.⁸⁵ Rettssikkerhetskravet om forutberegnelighet garanteres til dels av fvl. § 11 som legger til grunn en generell veiledningsplikt for forvaltningsorganer, men den digitale forvaltningen krever som nevnt trolig ytterligere tiltak (som f.eks. systemdokumentasjon) for å sikre fullverdig forutberegnelighet omkring digital rettsanvendelse.

⁸² Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 110.

⁸³ Dette er en kort gjennomgang av en kompleks og viktig tematikk. For en grundigere redegjørelse, se f.eks. Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, kapittel 7.

⁸⁴ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 100.

⁸⁵ Schartum, Jansen og Tranvik, *Digital forvaltning – en innføring*, s. 102

3.2.3 Plan- og bygningsloven med forskrifter

Plan- og bygningsloven (pbl.) legger grunnlaget for all byggesaksbehandling i kommunesektoren. Plan- og bygningslovens formål er å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.⁸⁶ Videre legger formålsbestemmelsen til grunn at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven med forskrifter (byggteknisk forskrift og byggesaksforskriften)⁸⁷ vil imidlertid kunne fungere som rettslig *innhold* i en systemløsning. Dette skyldes at det er en del konkrete og spesifikke krav i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Slik jeg kommer tilbake til i kapittel 3.3.3, vil automatiseringsgraden imidlertid kunne være varierende. Automatiseringsvennlig lovgivning kjennetegnes ved at lovteksten, sammen med øvrige rettskilder *er lett å fortolke og transformere og uttrykke som programkode*.⁸⁸ Enkelte bestemmelser i byggteknisk forskrift kan tjene som eksempler på lovgivning som har forholdsvis klare anvisninger i henhold til hvis-så-formen (altså forholdet mellom rettsfaktum og rettsvirkning). Paragraf § 12-15 nr. 2 i byggteknisk forskrift illustrerer dette på en god måte. Bestemmelsen angir at «rekkeverk i trapper og ramper skal ha høyde minimum 0,9 m over gulv eller trinn». Forskriftsbestemmelsen må for øvrig betraktes i sammenheng med en rekke andre rettskilder i praksis. Slik Winge påpeker, opererer dagens plan- og bygningslov med ulike koblingsmodeller mellom sektorlovgivningen. Videre understreker han at det ikke er en ny utfordring at regelverket innenfor areal- og ressursforvaltningen er fragmentert og sektorisert. Det har vært gjennomført flere lovrevisjoner med sikte på å sikre bedre samordning av lover og forvaltningspraksis. Ifølge Winge har justeringer og mindre endringer av gjeldende regelverk kun gjort lappeteppet av de forskjellige koblingsmodellene enda større.⁸⁹ Som jeg var inne på i kapittel 2.2, er det nettopp det norske rettssystemets fragmentariske karakter som kan fungere som et hinder for digitalisering og automatisering av vedtaksprosesser i offentlig forvaltning. Som jeg kommer tilbake til i kapittel 3.3, kan utviklingen

⁸⁶ Jf. pbl. § 1-1.

⁸⁷ Forskrift om byggesak av 26. mars 2010 nr. 488 og Forskrift om tekniske krav til byggverk av 19. juni 2017 nr. 840.

⁸⁸ Schartum, *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, s. 314.

⁸⁹ Winge, *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?* ss. 13-14.

av «myke virkemidler» imidlertid bidra til en mer enhetlig og standardisert håndtering av et fragmentert regelverk.

3.3 Myke virkemidler for styring

3.3.1 Innledning

Som påpekt i forbindelse med figur 5 i kapittel 3.1, vil flere virkemidler kunne plasseres mot midten av kontinuumet mellom myk og hard styring. I dette kapittelet vil jeg ta for meg to myke virkemidler for styring som er relevante for arbeidet med utvikling av systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunesektoren. Virkemidlene er i utgangspunktet tett sammenknyttet, men jeg velger å behandle de separat med tanke på at de er utviklet og blir administrert av to forskjellige organer, altså KS og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Slik jeg var inne på i kapittel 3.2 om «harde» virkemidler, vil andre virkemidler enn de jeg tar for meg i dette kapittelet kunne være av betydning for digital byggesaksbehandling for øvrig.

3.3.2 KS Nasjonale produktspesifikasjon for digital byggesaksbehandling (eByggesak)

KS er kommunesektorens interesse-, arbeidsgiver og rådgivningsorganisasjon i Norge. Paragraf 1 i KS vedtekter legger til grunn at organisasjonen skal arbeide for en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov. KS nåværende produktspesifikasjon på byggesaksområdet (også referert til som eByggesak) er en videreutvikling av tidligere versjoner. Produktspesifikasjonen er en *standard* som kommunene og leverandørene kan forholde seg til i både anskaffelses- og kontraktsammenheng. Hensikten med produktspesifikasjonen er å angi minstekrav som leverandørene av fagsystem for digital byggesaksbehandling må tilfredsstillende. Ifølge KS er produktspesifikasjonen godt egnet som en standard som kommunene kan henvise til i anskaffelse av fremtidige digitale løsninger for byggesaksbehandling.⁹⁰

Fra kommunenes ståsted er det viktig at et nytt fagsystem bidrar til å effektivere saksbehandlingen og gi bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Slik KS påpeker, er dagens

⁹⁰ KS, *Nasjonal produktspesifikasjon*, s. 5.

byggesaksbehandling tidkrevende, lite standardisert og digitalisert. Innregistrering og arkivering skjer manuelt og åpner dermed for mange feil. Saksbehandlerne i kommunene opplever at de arbeider i siloer, og mange av løsningene som blir brukt i dag oppfattes som trege.⁹¹ Ifølge KS benytter mange kommuner i dag ulike terminologi, dokumentkategorier, dokumenttyper og beregningsmetoder i innregistreringen av saker. I tillegg inneholder store deler av informasjonen som blir sendt inn feil eller mangler. Videre har mange kommuner ulike krav og praksis, noe som skaper utfordringer for søkeren.⁹² Produktspesifikasjonen er utarbeidet slik at den er dekkende for de fleste kommunes behov, slik at det normalt bare vil være krav til oppsett og lokale integrasjoner som kommunen trenger å spesifisere utenom.⁹³ Som jeg kommer tilbake til i kapittel 4.3.3, kan dette aspektet ved produktspesifikasjonen komme i konflikt med hensynet til kommunal autonomi og lokale tilpasninger.

I tillegg til selve kravdokumentet inneholder den nasjonale produktspesifikasjonen en veileder som gir konkrete råd i forbindelse med de valgene og vurderingene som kommunene bør gjøre i forbindelse med en anskaffelsesprosess. Dette kan bli betraktet som et konkret tiltak i lys av funnene som har blitt gjort vedrørende kommunenes mangelfulle bestillerkompetanse, slik jeg var inne på i kapittel 2.3.1. Videre inneholder produktspesifikasjonen to kravtabeller, diverse vedlegg og prosessmodeller i nedlastbart format. Jeg vil i hovedsak fokusere på selve kravdokumentet og veilederen i forbindelse med drøftelsene i kapittel 4.

KS påpeker i produktspesifikasjonen at det for Direktoratet for byggkvalitet er et sentralt anliggende å legge til rette for forenkling og mer enhetlig praktisering av regelverket.⁹⁴ Dette skyldes som nevnt at de forskjellige kommunene har praktisert regelverket på ulikt vis og opplevd byggesaksprosessen som lite standardisert. Som et ledd av dette har Direktoratet for byggkvalitet utviklet sjekklister til bruk ved digital byggesaksbehandling etter produktspesifikasjonen.

⁹¹ KS, *Nasjonal produktspesifikasjon*, s. 8.

⁹² KS, *Nasjonal produktspesifikasjon*, s. 13-14.

⁹³ *Ibid.*, s. 6.

⁹⁴ *Ibid.*, s. 8.

3.3.3 Nasjonale sjekklister for byggesak utviklet av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)

Hjelseth påpeker i artikkelen *Integrated approach for development of automatic building application systems* at kommersielle systemløsninger ikke inneholder regelsett basert på nasjonale lovverk. Dette kunne imidlertid vært en mulighet dersom nasjonale myndigheter utviklet og leverte detaljerte regelspesifikasjoner som lar seg programmere inn i en systemløsning. På denne måten kan de kommersielle IT-leverandørene konkurrere om å levere spesialiserte systemløsninger til bestillerne.⁹⁵ Det er denne grunntanken som har blitt satt ut i livet gjennom utviklingen av KS produktspesifikasjon med tilhørende, maskinlesbare sjekklister.

Sjekklister fra DiBK er som nevnt en integrert del av KS produktspesifikasjon, og er tilgjengelige på Fellestjenester BYGG⁹⁶ i maskinlesbar form via egne API⁹⁷ for bruk for integrering i saksbehandlingssystem. Sjekklister samkjøres med KS produktspesifikasjon og må videre sammenfalle med IT-leverandørens utvikling av systemløsningene.⁹⁸ Formålet med sjekklister er å legge til rette for forenkling og mer enhetlig praktisering av regelverket for byggesaksbehandling. Sjekklister er basert på den juridiske rapporten Byggesak fra A-Å utarbeidet av eksterne jurister.⁹⁹ Rapporten tar for seg alle hjemlene i plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og byggeteknisk forskrift hvor kommunen blir pålagt en oppgave i forbindelse med byggesaksbehandlingen. Sjekklister er bygget opp i et regneark, men er også tilgjengelig i maskinlesbar form, slik at de kan hentes opp av kommunenes saksbehandlingssystemer. DiBK påpeker at de ønsker å tilby sjekklister i mer lesbar form, men at dette foreløpig ikke har blitt prioritert.¹⁰⁰ Direktoratet har arbeidet agilt og lærende med utformingen av sjekklister, og jobber ifølge Informant B i DiBK «ut fra det vi erfarer er best». Feil avdekkes som regel i forbindelse med at sjekklister tas i bruk i kommunene.¹⁰¹ Jeg kommer tilbake til diskusjonsmomenter vedrørende selve transformeringsprosessen og forutberegnelighet i kapittel 4.

⁹⁵ Hjelseth, *Integrated approach for development of automatic building application systems*, s. 4.

⁹⁶ Fellestjenester BYGG er en «verktøykasse» utviklet av DiBK for tjenesteleverandører i IT-bransjen.

⁹⁷ Et programmeringsgrensesnitt (eller API) er et grensesnitt i en programvare som gjør at spesifikke deler av denne kan kjøres fra en annen programvare.

⁹⁸ Intervju med informant B gjennomført 11.04.19.

⁹⁹ Intervju med informant B gjennomført 11.04.19.

¹⁰⁰ Direktoratet for byggkvalitet, *Nye nasjonale sjekklister for byggesak*, hentet fra <https://dibk.no/saksbehandling/byggesaksbehandling-i-praksis/nye-nasjonale-sjekklister-for-byggesak/> 05.05.19.

¹⁰¹ Intervju med informant B gjennomført 11.04.19.

For å tydeliggjøre hvordan sjekklister fungerer, har jeg valgt å inkludere følgende skjermbilde fra sjekklister i regnearkformat:

	A	B	Type sjekk	Sjekkpunkt	Hvis ja	Hvis nei
113	6			Krav til opparbeidelse av infrastruktur for regulert eiendom:		
114	7			Atkomst:		
115	7.1		Vurdering	Etableres det ny eller utvidet bruk av eksisterende atkomst?	Sjekk underpunkt	Ok
116	7.2	7.1	Auto	Har tomte avkjøring til fylkesvei eller riksvei?	Oversend saken	Ok
117	7.3	7.1	Auto	Har tomte avkjøring til kommunal vei?	Oversend saken	Ok
118	7.4	7.1	Auto	Har tomte avkjøring til privat vei?	Merknad inn i vedtak	Ok
119	8			Avløp/overvann:		
120	9			Vannforsyning:		
121	10			Forurenset grunn:		
122	10.1		Utsjekk	Foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold?	Ok	Sjekk underpunkt
123	10.2	10.1	Vurdering	Er det forurenset grunn i området.	Sjekk underpunkt	Ok

Figur 6: Skjermbilde fra Nasjonale sjekklister utviklet av DiBK.

Som påpekt innledningsvis, er det snakk om utviklingen av beslutningsstøttesystemer, altså ikke fullt ut automatisert vedtaksbehandling. En kolonne i regnearkformatet av sjekklister viser altså hvorvidt det aktuelle sjekkpunktet kan håndteres automatisk eller manuelt. Grønn farge symboliserer at sjekkpunktet kan håndteres maskinelt. Gul farge betyr oppslag/utsjekk, altså at en saksbehandler med en viss form for fagkompetanse må verifisere sjekkpunktet. Sjekkpunktene med rødbrun farge innebærer at kommunen må forta en skjønnsmessig vurdering av det konkrete forholdet.¹⁰²

¹⁰² Intervju med informant B gjennomført 11.04.19.

3.4 Oppsummering

I kapittel 3 har jeg gått gjennom ulike virkemidler som (grovt inndelt) representerer harde og myke virkemidler som er relevante for utviklingen av rettslige systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunesektoren. Forvaltningsloven, rettssikkerhetskravene og plan- og bygningsloven fremstår i utgangspunktet som rettslige rammer for systemløsningene og arbeidet med å transformere rettsregler til kjørbare programkoder, ettersom mange av bestemmelsene er åpent formulert og vurderingspregede. Videre vil deler av plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter (byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift) kunne la seg transformere til programkode på bakgrunn av forholdsvis tydelig angitte vilkårsstrukturer. Som påpekt i henholdsvis kapittel 2 og 3.2.1, vil dette imidlertid bero på den konkrete systemutviklingsprosessen, herunder hvordan det aktuelle forvaltningsorganet velger å inkludere de aktuelle rettsreglene i sin systemløsning. Dette kan eksempelvis la seg gjennomføre ved å bruke virkemidler som KS produktspesifikasjon og de tilhørende sjekklister utviklet av DiBK.

Det er frivillig for kommunene å ta i bruk KS produktspesifikasjon og de tilhørende sjekklister, men det må legges vekt på at produktspesifikasjonen er utformet som en standard uten store muligheter for lokale tilpasninger. Dette er som påpekt også selve *formålet* med produktspesifikasjonen, det vil si å legge til rette for enhetlig byggesaksbehandling på nasjonal basis. Jeg anser derfor produktspesifikasjonen (med vedlegg, herunder sjekklister) for å være en hardere form for myk styring (jf. figur 5 i kapittel 3.1). Det kan videre diskuteres hvorvidt dette undergraver den kommunale autonomien, eller om dette er en konsekvens kommunene må akseptere etter å ha etterspurt sterkere grad av sentral styring og utvist delvis mangelfull bestillerevne overfor eksterne IT-leverandører (ref. Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester). Det dreier seg derfor mye om hvordan kommunene selv oppfatter dette, altså i hvor stor grad kommunene anser bruken av forholdsvis standardiserte virkemidler som en oppofring av egen autonomi, eller om det strengt tatt er nødvendig for å være i stand til å nå forvaltningspolitiske målsettinger fastsatt av regjeringen. Spørsmålet er ikke nødvendigvis så unyansert i praksis.

4 Om utviklingen av fagsystem for digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen

4.1 Innledning

Hittil i oppgaven har jeg gjennomgått rettslige transformeringsprosesser, herunder utfordringer og forutsetninger i forbindelse med kommunale systemutviklingsprosesser og innovasjon (kapittel 2). Videre har jeg i kapittel 3 tatt for meg harde og myke virkemidler som jeg mener er relevante for utviklingen av rettslige systemløsninger for digital byggesaksbehandling i kommunesektoren. I dette kapitlet vil jeg undersøke hvordan disse teoretiske aspektene og virkemidlene kan komme til uttrykk i praksis gjennom å undersøke Kongsbergregionens arbeid på området. Mulighetene for overføring (eller «generalisering») til andre kommuner og interkommunale virksomheter er jeg imidlertid usikker på. Dette diskuterer jeg ytterligere i kapittel 4.4.

I kapittel 4.2 vil jeg ta for meg gjennomføringen av undersøkelsesopplegget. I kapittel 4.3 går jeg gjennom funnene mine og diskuterer disse i lys av kapittel 2 og 3. Kapittel 4.4 gir en oppsummering av funnene og de tilknyttede diskusjonene, samt en evaluering av funnene.

4.2 Om undersøkelsesopplegget

4.2.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver jeg nærmere hvordan undersøkelsesopplegget ble gjennomført, herunder hvilke utfordringer jeg støtte på og refleksjoner knyttet til metodiske valg i lys av de innledende drøftelsene i kapittel 1.4.

4.2.2 Valg av intervjuobjekter

Det var viktig for meg å velge informanter som hadde et overordnet, men godt innblikk i henholdsvis Kongsbergregionens arbeid med digital byggesaksbehandling og utviklingen av sjekklister i Direktoratet for byggkvalitet. Jeg valgte derfor å intervju Informant A som er prosjektleder i Kongsbergregionen og tungt involvert i arbeidet med digital byggesaksbehandling, og Informant B som er seniorarkitekt i Direktoratet for byggkvalitet og hovedansvarlig for sjekklister som omtalt i kapittel 3.3.3. Ettersom dette er en tverrfaglig masteroppgave som vektlegger samspillet mellom juridiske, organisatoriske og teknologiske aspekter ved tematikken, anså jeg det derfor som hensiktsmessig å velge intervjuobjekter som hadde forholdsvis god innsikt i de ulike fagområdene og sammenhengen mellom disse, tatt tidsmessige begrensninger i betraktning. Jeg erkjenner imidlertid at jeg kunne fått mer nyanserte svar på forskningsspørsmålene mine dersom jeg i tillegg hadde intervjuet jurister og teknologer som har vært involvert i utviklingen av de to prosjektene. Hadde jeg hatt mer tid til rådighet, ville jeg gjerne intervjuet teknologene som arbeider med å transformere rettsregler til programkode i Direktoratet for byggkvalitet.

4.2.3 Utforming av intervjuguide

Som påpekt i kapittel 1.4, utformet jeg intervjuguiden som var forholdsvis åpne, men som inneholdt alle spørsmålene jeg ville få besvart under intervjuene formulert på et overordnet vis. Under intervjuet med informant A i Kongsbergregionen gikk samtalen ganske fritt, ettersom jeg allerede hadde fått bekreftet tematikken og delvis forskningsspørsmålene gjennom en uformell, innledende samtale i forkant av intervjuene. Ettersom jeg ville undersøke erfaring og praksis i Kongsbergregionen i forbindelse med en kompleks og omfattende systemutviklingsprosess, er jeg glad jeg fikk innsikt i noe av dette i forkant av intervjuet, slik at jeg ikke trengte å bruke tid på helt grunnleggende spørsmål i selve intervjusituasjonen.

Jeg fikk tilbakemelding fra informant B i DiBK om at enkelte av spørsmålene mine var tungt og «byråkratisk» formulert, noe som skyldes at jeg la i overkant pensumnære formuleringer til grunn ved utformingen av noen av spørsmålene til det aktuelle intervjuet. Spørsmålene ble tilsendt informanten i forkant av intervjuet etter vedkommendes ønske, noe som innebar at jeg rakk å omformulere de aktuelle spørsmålene før intervjuet skulle gjennomføres. Jeg er glad informanten påpekte dette, ettersom det ga meg en påminnelse om at noe av formålet med masteroppgaven er å kommunisere tungt, faglig stoff på en tydelig og lettoppfattelig måte, og at dette blir svekket når språket er for tungt og pensumnært.

4.2.4 Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført i april, altså forholdsvis sent i arbeidsprosessen. Jeg brukte mye tid på den innledende innsiktsfasen, altså fasen hvor jeg gjorde mye forarbeid og leste meg opp på relevant litteratur og bearbeidet forskningsspørsmålene mine. Det var viktig for meg å ha et så godt faglig grunnlag som mulig før jeg foretok intervjuene, ettersom tematikken var helt ny for meg da jeg startet opp arbeidet med masteroppgaven. Byggesaksbehandling i kommunesektoren er på mange måter et komplekst økosystem bestående av mange forskjellige aktører og informasjonssystemer, noe som tok mer tid å sette seg inn i enn jeg hadde forventet.

4.2.5 Bearbeiding av informasjon fra intervju

Etter hvert intervju skrev jeg oppsummerende referater som ble sendt til hver informant for gjennomlesing. Jeg tok lydopptak av intervjuet med informant A, ettersom dette intervjuet var det mest omfattende og varte i omtrent to timer. Dagen etter intervjuet ble gjennomført, hørte jeg gjennom lydopptaket og transkriberte intervjuet. Ettersom intervjuet var ganske langt og omfangsrikt, valgte jeg å sammenfatte intervjuet i form av et sammendrag. Jeg tar for øvrig høyde for at enkelte nyanser av samtalen kan ha forsvunnet i bearbeidelsesprosessen. Jeg var imidlertid oppmerksom på at dette kunne skje, så jeg benyttet noe tid på å sammenligne det transkriberte intervjuet med det ferdigstilte sammendraget.

Telefonintervjuet med informant B var vesentlig kortere, så jeg nøyde meg med å notere fortløpende under samtalen. Jeg markerte de sitatene i referatene som jeg var usikker på hvorvidt jeg hadde oppfattet riktig, eller som jeg ønsket utdypende informasjon om. Begge

informantene tok seg tid til å lese gjennom referatene mine og korrigere og/eller utdype enkelte sitater. Jeg har i hovedsak forholdt meg til referatene i forbindelse med redegjørelsene i kapittel 4.3, i tillegg til supplerende informasjon fra informantene via etterfølgende e-postkorrespondanse.

4.3 Om arbeidet med digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen

4.3.1 Innledning

Kongsbergregionen var involvert i de to siste revisjonene av KS produktspesifikasjon, og har hatt en løpende dialog med KS i forbindelse med digitalisering generelt. Da KS startet arbeidet med produktspesifikasjonen hadde Trondheim kommune gått i dialog med en ekstern IT-leverandør om å lage et fagsystem. KS var interessert i å etablere konkurranse i markedet, og ønsket derfor å involvere en kommune som kunne være med på å utvikle en konkurrerende systemløsning. Kongsbergregionen hadde i utgangspunktet tre forskjellige saks- og arkivsystemer i omløp (hvor saksstøtte for byggesaksbehandling var egne moduler), og ble enige med KS og DiBK om å utrede og legge til rette for anskaffelse av et *felles* system for alle de syv kommunene basert på KS produktspesifikasjon. Kongsbergregionen ble videre enige med en ekstern IT-leverandør om å utvikle et nytt fagsystem for digital byggesaksbehandling.

Arbeidet med utviklingen av systemløsningen for digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen illustrerer en form for «samarbeidskonstellasjon» bestående av flere ulike aktører. Kongsbergregionen er en interkommunal samarbeidsorganisasjon bestående av syv kommuner, hvorav flere av kommunene er svært små.¹⁰³ Videre er en ekstern IT-leverandør involvert i systemutviklingsprosessen, og har utviklet fagsystemet som tar utgangspunkt i produktspesifikasjonen til KS. Den rettslige delen av systemløsningen er i stor grad basert på sjekklister som er utviklet av Direktoratet for Byggkvalitet. Å kalle det en «samarbeidskonstellasjon» tillegger kanskje samspillet mellom aktørene en positiv konnotasjon som kan være uheldig (med tanke på at det er elementer av styring i bildet), men som Informant A i Kongsbergregionen påpeker, har samarbeidet mellom de ulike aktørene angivelig vært godt og konstruktivt for flere av partene. Denne «samarbeidskonstellasjonen» er etter mitt syn svært interessant i lys av redegjørelsene i kapittel 2 og 3. Den berører aspekter knyttet til organisatoriske forhold (interkommunalt samarbeid), styring (bruk av sentrale virkemidler) og transformering av

¹⁰³ Se Tabell 1 i kapittel 1.3.2 for oversikt over innbyggertall og driftsresultat pr. 2018.

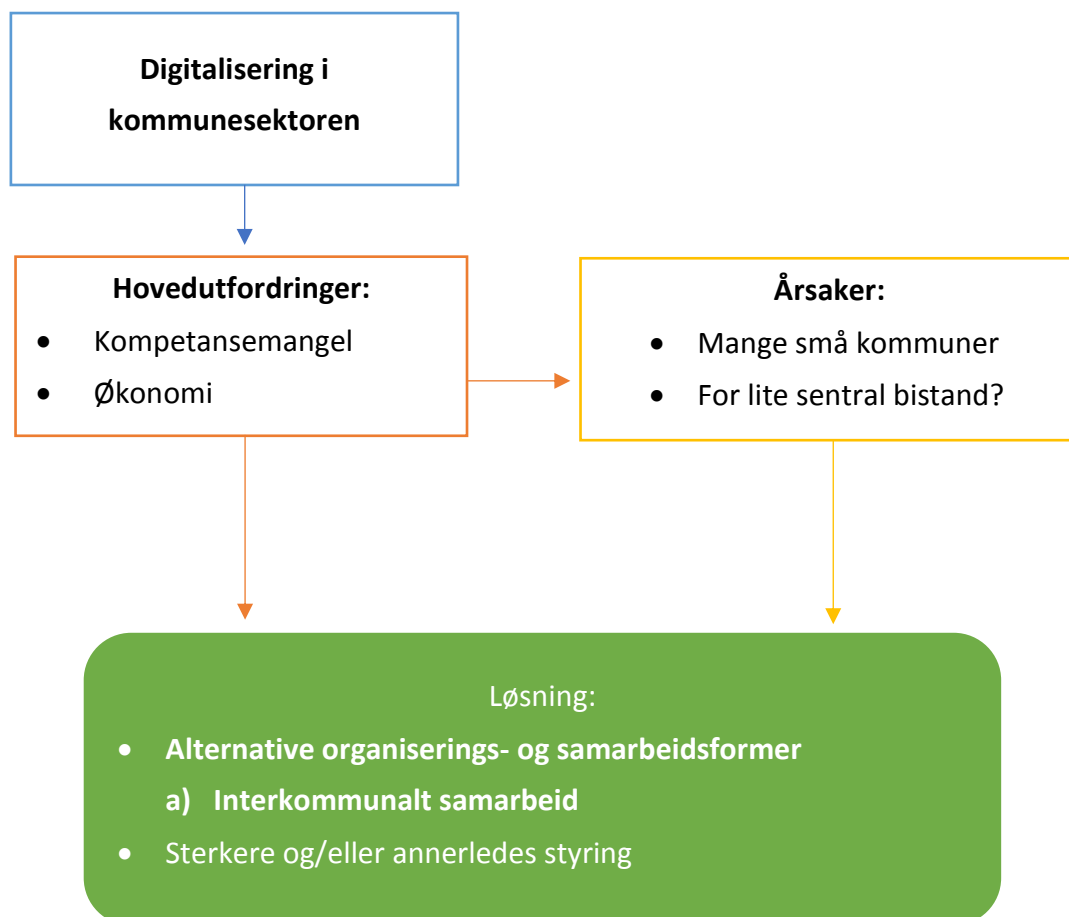
rettsregler til programkode (i form av anvendelse av sjekklistene utviklet av DiBK). Når vi kobler disse teoretiske aspektene opp mot praksis ender vi opp med rekke spørsmål som er interessante å diskutere. Spørsmålene jeg vil diskutere i den forbindelse relaterer seg til følgende tre punkter:

- Hvilke gevinster har utviklingen av fagsystemet hatt for deltakerkommunene i det interkommunale samarbeidet?
- Hvordan påvirker bruken av sentrale virkemidler som KS produktspesifikasjon og sjekklistene utviklet av DiBK Kongsbergregionens autonomi?
- Hvordan kan Kongsbergregionen ivareta rettssikkerhetskrav om rettsriktighet og forutberegnelighet i vedtak som er basert på sjekklistene fra DiBK?

I det følgende vil jeg gjennomgå undersøkelsesfunnene mine og diskutere disse etter spørsmålene som formulert ovenfor. Jeg har valgt å disponere innholdet i kapittel 4 på denne måten ettersom spørsmålsformen oppsummerer innholdet av de teoretiske aspektene i kapittel 2 og 3 og samtidig legger opp til diskusjon.

4.3.2 Hvilke gevinster har utviklingen av fagsystemet hatt for deltakerkommunene i det interkommunale samarbeidet?

Informant A i Kongsbergregionen påpeker at deltakelsen i et interkommunalt samarbeid vært helt avgjørende for de minste deltakerkommunene. Informanten understreker at de minste kommunene ville hatt problemer med å sette i gang en slik prosess på egenhånd. Hjartdal kommune var den første kommunen i landet til å ta i bruk det nye fagsystemet for digital byggesaksbehandling, til tross for at kommunen har et lavt innbyggertall og begrenset økonomisk spillerom og intern kompetanse. Som påpekt i kapittel 2.3 er det nettopp disse faktorene som kan bidra til at enkelte kommuner ikke er i stand til å tilby digitale velferdstjenester til innbyggere og næringsliv. Det i tillegg til at økt styring og alternative organiseringsformer kan bidra til å løse problemstillingen. Figuren nedenfor er basert på Figur 4 i kapittel 2.3.1:



Figur 7: Mulige løsninger på utfordringer ved digitalisering i kommunesektoren.

Som figuren viser, så tyder funnene mine på at en mulig løsning på hovedutfordringene er deltakelse i interkommunalt samarbeid kombinert med sterkere og/eller annerledes styring. Informanten påpeker at deltakelsen i et velfungerende interkommunalt samarbeid har hatt store gevinster for kommunene i Kongsbergregionen på byggesaksområdet, og at kommunene er nødt til å gå sammen og spleise på nye løsninger ettersom det ikke er nok ressurser i hver enkelt kommune til å drive med utvikling. Likevel vil jeg understreke at dette er lettere sagt enn gjort i realiteten. Som poengtert i kapittel 2.3.1, krever interkommunale samarbeid på IKT-området at deltakerkommunene har god mål- og rolleforståelse og klarer å opprettholde en velbalansert samarbeidsrelasjon. Dette har vist seg å være vanskelig i praksis i flere interkommunale samarbeidsorganisasjoner.

Slik jeg var inne på i kapittel 2.3, påpeker Dertz m.fl. at det er nødvendig at kommunene selv er *påvirkere* i utviklingen av nye og smartere e-forvaltningsløsninger, både internt i den enkelte kommunen og som støtte for interkommunalt samarbeid.¹⁰⁴ Kongsbergregionen har som påpekt i kapittel 4.3.1 ovenfor hatt en aktiv og deltakende rolle i forbindelse med utviklingen av produktspesifikasjonen, ved bruk av KS produktspesifikasjon og i forbindelse med den eksterne IT-leverandørens utvikling av selve systemløsningen. Informant A påpekte at de har hatt en løpende dialog med både KS og DiBK i forbindelse med systemutviklingsprosessen, og at de har hatt flere møter hvor de har gjennomgått tilbakemeldinger på produktspesifikasjonen og sjekklister. Dette kan tyde på at kommunenes samlede kompetanse og aktive tilnærming til digitaliseringsprosessen har resultert i gevinster på to områder, nemlig at i) samtlige deltakerkommuner, uavhengig av innbyggertall og økonomi får ta i bruk fagsystemet i sine respektive kommuner og ii) at fagsystemet i større grad tilfredsstillter kommunenes ønsker og krav.

¹⁰⁴ Flak, Dertz og Jansen, *Teknologi som drivkraft for utvikling i norske kommuner: Fra hullkort til e-forvaltning*, s. 115.

4.3.3 Hvordan påvirker bruken av sentrale virkemidler Kongsbergregionens autonomi?

Kommunal autonomi dreier seg om kommunenes rett til selvbestemmelse. I forbindelse med digitalisering anser jeg kommunal autonomi som kommunenes adgang til selv å velge hvordan de ønsker å utforme velferdstjenestene de er pålagt å iverksette. Selv om KS produktspesifikasjon er utformet av kommunenes interesseorganisasjon, er produktspesifikasjonen en sentralt utviklet standard uten store muligheter for lokale tilpasninger. Produktspesifikasjonen og de tilhørende sjekklister representerer en standardisert og enhetlig tilnærming til byggesaksbehandling. Informant A påpeker at stor grad av kommunal autonomi vil være lite hensiktsmessig på digitaliseringsfeltet, selv om dette i utgangspunktet er noe kommunene ønsker. Informanten understreker at det ville blitt veldig vanskelig å digitalisere kommunale velferdstjenester uten sterk sentral styring, ettersom det finnes så mange små kommuner med begrensede ressurser og intern kompetanse. Informanten konkluderer med at «(...) vi hadde aldri i verden fått til tilsvarende som vi har gjort på byggesaksområdet dersom det ikke hadde vært lagt til rette for det på denne måten av KS og DiBK». Videre påpeker informanten at kommunesektoren har ropt på styring fra sentralt hold i forbindelse med digitalisering i flere år, og dette gjerne i form av utviklingen av standardiserte løsninger. Informanten understreker at «det som skjer nå er altså en ønsket utvikling». Det overrasker meg at informanten hadde et såpass liberalt forhold til kommunal autonomi og sentral styring. Da jeg i innsiktsfasen (se kapittel 4.2.4) leste meg opp på forvaltningspolitiske dokumenter og faglitteratur, fikk jeg inntrykk av at den kommunale autonomien er godt forankret i kommunesektoren, og hadde en forutinntatt antakelse om at kommunene ville være skeptiske til økt sentral styring. Likevel er det forståelig at informanten har dette synspunktet i lys av gevinstene (jf. kapittel 4.3.2) Kongsbergregionen har kunnet hente ut av innføringen av fagsystemet for digital byggesaksbehandling.

Et tilknyttet aspekt i forbindelse med autonomi er kommunenes bestillerrolle overfor eksterne IT-leverandører. Ifølge Informant A har eksterne IT-leverandører i stor grad styrt hvordan kommunale systemløsninger skal se ut, og dette først og fremst etter hva de selv mener er behovene. Som påpekt innledningsvis benytter kommunesektoren store summer på ekstern IT-bistand, og flere rapporter har kunnet vise til at flere kommuner har mangelfull bestillerevne. Selv om bruken av sentrale og standardiserte virkemidler potensielt kan redusere mulighetene for lokale tilpasninger i hver enkelt kommune, påpeker informanten at produktspesifikasjonen bidrar til utvikling av systemløsninger som faktisk ivaretar kommunesektorens samlede krav og behov, og reduserer eksterne IT-leverandørers makt over den endelige systemløsningen.

Jeg refererer til Motzfeldt i kapittel 2.2.1, hvor hun påpeker at det totale skrekkscenariet vil oppstå dersom kun eksterne IT-leverandører f.eks. vet hvilke mekanismer som ligger bak en digitalisert vedtaksprosess. Ved anskaffelse av systemløsninger basert på KS produktspesifikasjon og sjekklister utviklet av DiBK er premisene imidlertid tydelige. Det er ikke den eksterne IT-leverandøren som arbeider med å transformere rettsregler til programkode, men Direktoratet for byggkvalitet. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 4.3.4.

Ifølge Informant A tar kommunene *makten tilbake* fra de eksterne IT-leverandørene ved å anskaffe systemer i tråd med KS produktspesifikasjon. Denne forflytningen av kundemakten er ifølge informanten viktig, men det betinger på sin side at kommunene er lojale mot produktspesifikasjonen og unngår skreddersøm, «for da flytter man igjen makten tilbake til leverandørene i tillegg til at systemløsningene blir mer kostbare». Informanten påpeker at kommunene på bakgrunn av dette heller bør melde inn endringsforslag direkte til KS i stedet for å be om skreddersøm hos leverandørene. Informanten konkluderer med at denne maktforskyvningen har vært en suksess, og at produktspesifikasjonen gir en enorm styrking av bestillerrollen overfor eksterne IT-leverandører. Informanten påpeker imidlertid at veilederen til produktspesifikasjonen er «litt for kategorisk», og at det derfor har oppstått enkelte utfordringer med hensyn til hvordan produktspesifikasjonen har blitt brukt i praksis. Dette skyldes at veilederen ifølge informanten «kanskje gir et litt misvisende inntrykk av hvordan produktspesifikasjonen skal brukes, den tar ikke nok hensyn til at disse prosessene tar litt tid». Videre poengterer informanten at det ikke har vært mulig for eksterne leverandører å levere helt i henhold til produktspesifikasjonen i praksis, og at man har måttet vite hvordan man skal bruke spesifikasjonen for å kunne få til gode anskaffelser. Informanten medgir imidlertid at dette antakeligvis er enklere for små kommuner når de er del av et kommunalt samarbeid enn på egenhånd.

Jeg velger på bakgrunn av dette å stille spørsmål ved hvor effektiv produktspesifikasjonen derfor er på generell basis, når veilederen angivelig er for kategorisk og man «har måttet vite hvordan man skal bruke spesifikasjonen for å få til gode anskaffelser». Kongsbergregionen har som nevnt hatt en spesielt aktiv og deltakende rolle i forbindelse med utvikling og bruk av produktspesifikasjonen, og det kan vanskelig tenkes at samtlige kommuner og kommunale samarbeidsorganisasjoner som med tiden tar i bruk produktspesifikasjonen vil ha samme forutsetninger for å kunne realisere tilsvarende gode gevinster. Informanten påpeker imidlertid at KS og DiBK er interesserte i tilbakemeldinger på produktspesifikasjonen og sjekklister, så det er etter mitt syn forholdsvis sannsynlig at det vil bli gjort tiltak fra sentralt hold for å unngå

at virkemidlene får en noe uheldig virkning i praksis. Videre påpeker informanten at Kongsbergregionen har fått henvendelser fra andre kommuner som ønsker å lære av deres erfaringer, noe som potensielt også kan bidra til å bøte på ovennevnte problemstillinger.

4.3.4 Hvordan kan Kongsbergregionen ivareta rettssikkerhetskrav om rettsriktighet og forutberegnelighet i vedtak som er basert på sjekklister utviklet av DiBK?

Informant A understreker at standardiseringen av byggesaksprosessen har vært et vesentlig mål for både DiBK og KS. Kommunene i Kongsbergregionen har tidligere arbeidet med manuelle sjekklister- og punkter. En av gevinstene som følger av fagsystemet er ifølge Informant A at saksbehandlere nå har mer eller mindre tilsvarende sjekklister- og punkter, men er sikre på at disse er hjemlet i lov og forskrift på riktig måte. Det å få sjekklister inn i fagsystemet i stedet for å krysse av på ark i en perm også gir en betydelig effektivitetsgevinst for Kongsbergregionen. Informanten konkluderer med at bruken av sjekklister vil kunne medføre vesentlig mer lik behandling og forutberegnelighet for innbyggere og næringsliv, ettersom samme kriterier inn i stor grad vil gi samme kriterier ut, uavhengig av hvilken kommune som behandler den aktuelle saken. Videre påpeker informanten at bruken av fagsystemet gjør at dokumentasjon av vedtaksprosessen blir enklere tilgjengelig, noe som igjen kan støtte oppunder både likebehandling og forutberegnelighet. Jeg vil imidlertid legge til at manuell saksbehandling ikke nødvendigvis medfører *mindre* rettsriktige vedtaksprosesser sammenlignet med digitale, ettersom manuell saksbehandling ofte er standardisert gjennom veiledningsdokumenter og annen skriftlig saksstøtte utarbeidet for saksbehandlere. Likevel vil bruken av sjekklister, slik Informant A påpeker, kunne understøtte likere saksbehandling på tvers av kommunegrensene.

Det er avgjørende at de maskinlesbare sjekklister til enhver tid gjenspeiler gjeldende rett. Slik Informant A i Kongsbergregionen understreker, skal ikke sjekklister *endres* av saksbehandlere i kommunene, ettersom slike endringer vil bli overskrevet ved neste oppdatering sentralt. I tillegg er ikke slike endringer formålstjenlig ut fra ønsket om å ha så standardiserte byggesaksprosesser som mulig. Sjekklister hentes som nevnt inn i kommunenes respektive fagsystemer ved hjelp av et programmeringsgrensesnitt (eller API). Informant B i DiBK påpeker at de har hatt et langt regime i direktoratet med å håndtere blanketter for å sikre at de gjenspeiler gjeldende rett, og at dette arbeidet fortsettes. Informant B forklarer at de ofte vet i god tid at lover og forskrifter skal endres, men at de ikke vet hva innholdet blir før det faktisk er vedtatt i departementet. Ofte får ikke direktoratet vite hva innholdet av endringene blir før

en måned før det trer i kraft. Informant B slår fast at de må ha minst seks måneder til å legge om systemene. Ifølge Informanten skulle de ideelt sett hatt et nytt sett med sjekklister et halvår før endringene trer i kraft, ettersom de i realiteten får en overgangsperiode hvor innholdet i sjekklisene ikke er oppdatert. Dette skyldes altså egenskaper ved lovgivningsprosessen som er utenfor direktoratets kontroll. Det er imidlertid gode grunner til at lovgivningsprosessen fungerer på denne måten, men jeg går ikke nærmere inn på dette her ettersom det går utenfor oppgavens tematiske rammer. Hovedpoenget er at DiBK kontinuerlig arbeider med å sikre at sjekklisene har et korrekt rettslig innhold.

Som jeg var inne på i kapittel 3.3.3 vil enkelte sjekkpunkter la seg håndtere automatisk, mens andre krever at en saksbehandler enten ser over og godkjenner den maskinelle rettsanvendelsen eller foretar en selvstendig vurdering. Regnearkversjonen av sjekklisene viser til aktuell lovhjemmel for de ulike sjekkpunktene, men gir ingen videre anvisning på hvordan disse konkret er transformert til maskinlesbar form, herunder hvilke opplysningstyper som ligger til grunn. Regnearket bidrar definitivt til å styrke forståelsen av hvilke rettsregler som hjemler det konkrete sjekkpunktet, men som jeg var inne på i kapittel 2.2, innebærer transformeringsprosessen en formalisering og standardisering av bruken og betydningen av begreper. En åpenbar «kostnad» ved formaliseringen er tap av nyanser i informasjonen. Videre innebærer digitalisering av tidligere manuelle prosesser at man må håndtere konkrete problemstillinger på en annen måte. Informant B i DiBK viser i forbindelse med dette til at de blant annet har måttet splitte sjekkpunkter som tidligere har blitt behandlet samlet ved manuell behandling. På bakgrunn av dette mener jeg det kunne vært nyttig for saksbehandlere, innbyggere og næringsliv å vite, om ikke på et overordnet nivå, hvordan DiBK har gått fram for å formalisere rettsreglene. Det er imidlertid positivt at DiBK har planlagt å tilby sjekklisene i mer lesbar form, selv om dette enn så lenge ikke har blitt prioritert.

Sjekklisene i maskinlesbar form ligger som Informant B påpeker åpent tilgjengelig på nettet. Informanten erkjenner at programkoden ikke er forståelig for de fleste, men at det er «forståelig for de som er datakyndige». Informanten understreker at hun ikke er redd for at sjekklisene skal fremstå som en «sort boks» og at det ikke bekymrer henne at hun ikke kjenner til hvordan sjekklisene programmeres, ettersom DiBK som legger klare forutsetninger for transformeringsprosessen og at «feil avdekkes i forbindelse med at sjekklisene tas i bruk». Ifølge Informant B har DiBK ingen konkrete retningslinjer for hvordan rettsreglene skal transformeres til programkode, men at utviklerne og de eksterne IT-leverandørene kommer med innspill, og at de samarbeider tett. Jeg ble overrasket over informantens avfeiende tilnærming til «sort

boks»-problematikken, ettersom åpenhet omkring rettslige systemutviklingsprosesser vektlegges såpass tungt i sitert litteratur. Likevel har jeg inntrykk av at DiBK har god kontroll på transformeringsprosessen, selv om Informant B ikke konkret kjenner til hvordan sjekklisterne programmeres.

Når det gjelder rettssikkerhetskravet om rettsriktighet, synes dette dels å bli ivaretatt ved at DiBK håndterer sjekklisterne sentralt gjennom et programmeringsgrensesnitt som muliggjør oppdateringer direkte i de respektive kommunenes systemløsninger. Selv om flere sjekklisterpunkter krever en konkret vurdering fra byggesaksbehandlerens side, er likevel vedtaksprosessene vesentlig mer standardisert. Som nevnt i kapittel 3.3.2, er dagens byggesaksprosesser på generell basis lite standardisert og digitalisert, og saksbehandlerne i de forskjellige kommunene opplever at de arbeider i siloer. Det tyder på at bruken av sjekklisterne kan resultere i mer enhetlig byggesaksbehandling, og den tekniske utformingen av disse (i form av et programmeringsgrensesnitt) muliggjør rask oppdatering av sjekklisterne i henhold til gjeldende rett. Kommunene har naturligvis også et selvstendig ansvar for å sikre at saksbehandlerne selvstendige vurderinger både er rettsriktige og forsvarlig utført. Informant A i Kongsbergregionen påpeker at de har jurister som jobber i byggesaksavdelingen i Kongsberg kommune (som er den største deltakerkommunen i det interkommunale samarbeidsorganet), og at de har sett på mulighetene for å kunne samarbeide om denne typen kompetanse på tvers av kommunene. Arbeidet med å skape mer enhetlige og standardiserte byggesaksprosesser dreier seg også om menneskene som er involvert. Denne typen organisatoriske tiltak er etter mitt syn svært positive for byggesaksbehandling i kommunal sektor; innføringen av teknologiske verktøy (som fagsystemet for digital byggesaksbehandling) løser ikke ene og alene problemene med kompetanse- og ressursmangel i mindre kommuner. Som påpekt innledningsvis krever digitaliseringsprosesser i offentlig sektor et godt samspill mellom juridiske, teknologiske og organisatoriske bestanddeler for å lykkes.

Som nevnt i kapittel 3.2.2, påpeker Schartum m.fl. at forvaltningsorganer bør etterstrebe å sikre forutberegnelighet ved å kommunisere innholdet av rettsreglene som er nedfelt i en systemløsning i vanlig norsk. Dette kan imidlertid blir håndtert på forskjellige måter, blant annet i form av systemdokumentasjon. Jeg nevnte i samme kapittel også mulighetene for å lage *digitaliserte rutiner* f.eks. for begrunnelse for vedtak basert på fvl. §§ 24-27. Paragraf 25 legger til grunn at det i vedtaksbegrunnelsen skal vises til de rettsreglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Som Informant A forklarer, blir det produsert mange dokumenter i forbindelse med byggesaksbehandling. Eksempler på slike dokumenter er mangelbrev som blir

produsert når det blir avdekket feil eller mangler i byggesøknadene og selve vedtaksbrevet. Informanten forteller at disse dokumentene inneholder en del tekst som er lik ved hver eneste sak. Den eksterne IT-leverandøren har utarbeidet en del standardtekster til bruk ved mangel- og vedtaksbrev som fulgte med fagsystemet. Informant A forteller at dette aspektet ved den standardiserte byggesaksbehandlingen ikke har blitt arbeidet med sentralt fra KS side, men at dette er noe de kommer til å melde tilbake til KS om. Som informanten også poengterer, bør KS og DiBK tar mer ansvar for dette for å sikre kvaliteten på innholdet av vedtaksbrevene. Dersom DiBK hadde tatt ansvaret for å vedlikeholde et sett med standardtekster, kunne de potensielt samkjørt dette med arbeidet med å gjøre de maskinlesbare sjekklister lesbare i naturlig språk. Innholdet i vedtaksbrevet kunne eksempelvis ha inneholdt et vedlegg som på en overordnet måte forklarer hvordan de aktuelle rettsreglene har blitt håndtert maskinelt. Ettersom det er DiBK som forvalter sjekklister, er det etter mitt syn trolig hensiktsmessig at det også er DiBK som forvalter standardtekstene tilknyttet de forskjellige dokumentene som blir produsert som følge av rettsanvendelsen i sjekklister. Gjort på denne måten, kan Kongsbergregionen (og andre kommuner som tar i bruk KS produktspesifikasjon) ivareta rettssikkerhetskravene om rettsriktighet og forutberegnelighet ved digital byggesaksbehandling.

4.3.4.1 Om veien videre

Informant A i Kongsbergregionen påpeker at automatiseringsgraden i fagsystemet for øyeblikket ikke er så høy, og at fagsystemet primært fungerer som prosesstøtte. Videre poengterer informanten at de etter hvert håper på å kunne behandle mange saker helautomatisk, og at de ser på mulighetene for å ta i bruk maskinlæring. Informanten slår fast at «vi er på starten av et løp der desto mer kan automatiseres med tiden». Informant B i DiBK understreker imidlertid at det vil ta tid før hele byggesaksprosessen blir automatisert, ettersom det for øyeblikket bl.a. ikke finnes tilstrekkelig med grunnlagsdata for å kunne igangsette helautomatisert behandling. I arbeidet med utviklingen av stadig mer automatiserte vedtaksprosesser i kommunesektoren blir ikke ivaretagelsen av rettssikkerhetskravene mindre viktig, snarere tvert imot. Høyere automatiseringsgrad kan medføre at det rettslige innholdet i en vedtaksprosess blir desto mer utilgjengelig og fremstår som en «sort boks», altså at det er vanskelig å forstå hvilke behandlingsregler som ligger til grunn for vedtaksbehandlingen. Tidligere i vår ble utkast til henholdsvis ny forvaltningslov og arkivlov publisert,¹⁰⁵ og begge lovutvalg understreker viktigheten av at forvaltningsorganer dokumenterer automatisert rettsanvendelse. Utkastet til ny arkivlov gir en uttrykkelig plikt til å dokumentere avgjørelser. Automatisert rettsanvendelse skal dokumenteres, herunder datatyper, datakilder og behandlingsregler. Videre skal dokumentasjonen være utformet slik at den er forståelig for personer som ikke har god kjennskap til programmering.¹⁰⁶ Selv om det er et stykke igjen før byggesaksbehandling i kommunesektoren blir gjenstand for *automatisering*, bør kommunale virksomheter og øvrige forvaltningsorganer som er premissleverandører gjennom virkemiddelutvikling etter mitt syn innarbeide gode rutiner for sikring av forutberegnelighet allerede ved *digitalisert byggesaksbehandling* (jf. kapittel 4.3.4). Jeg mener det er mulig å trekke en parallell mellom kontinuerlig ivaretagelse av rettssikkerhetskrav og innebygd personvern. Innebygd personvern innebærer at det tas hensyn til personvern i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning.¹⁰⁷ Selv om det ikke finnes noen tilsvarende manifestering av «innebygd rettssikkerhet» i nåværende forvaltningslov eller lovutkastet, mener jeg denne tilnærmingen kan la seg overføre til ivaretagelsen av rettssikkerhetskrav. Videre er mange av bestemmelsene i personvernforordningen¹⁰⁸ og forvaltningsloven nært beslektede (selv om ikke sammenhengen mellom de to lovverkene alltid er like tydelig), noe som støtter oppunder tanken om en helhetlig og

¹⁰⁵ Se NOU 2019:5 og NOU 2019:9.

¹⁰⁶ NOU 2019: 9 s. 151.

¹⁰⁷ Se PVF art. 25.

¹⁰⁸ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

kontinuerlig tilnærming til ivaretagelsen av begge idealer (altså personvern og rettssikkerhet) i forbindelse med systemutviklingsprosesser i offentlig sektor.

4.4 Samlet drøftelse av funn

4.4.1 Oppsummerende refleksjon

I dette kapittelet har jeg undersøkt hvordan de teoretiske aspektene i kapittel 2 og virkemidlene som omtalt i kapittel 3 har kommet til uttrykk gjennom arbeidet med utviklingen av fagsystemet for digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen. Generelt sett har jeg fått inntrykk av at håndteringen av det rettslige innholdet i systemløsningen gjennom bruk av sjekklister utviklet av DiBK har vært nokså suksessfullt, selv det finnes enkelte utfordringer knyttet til ivaretagelsen av rettssikkerhetskrav som forutberegnelighet. Som jeg nevner i kapittel 4.3.4.1, blir ivaretagelsen av forutberegnelighet desto viktigere i takt med at automatiseringsgraden øker. Det er etter mitt syn viktig at det i forvaltningen for øvrig blir opprettholdt et fokus på ivaretagelsen av rettssikkerhetskrav under samtlige steg av en systemutviklingsprosess, uavhengig av total automatiseringsgrad. Jeg viser til Flak m.fl. i kapittel 2.3.1 som påpeker at innovasjon i kommunesektoren i stor grad dreier seg om sakte evolusjon framfor rask revolusjon. Begge informanter påpeker også at arbeidsformen i samtlige prosjekter er agil framfor planmessig, og at tilnærmingen i stor grad er lærende. Gode rutiner for sikring av forutberegnelighet og rettsriktighet bør derfor innarbeides i tidlige faser av et systemutviklingsarbeid, slik at rutinene kan bli bearbeidet i takt med økende automatiseringsgrad og endringer for øvrig.

I kapittel 2.2 nevner jeg konseptet om «automatiseringsvennlig lovgivning», og at dagens lovgivning i utgangspunktet ikke er utformet for digital eller automatisert vedtaksbehandling. Jeg mener det er mulig å se dette i sammenheng med DiBKs arbeid med utviklingen av maskinlesbare sjekklister for digital byggesaksbehandling. Ved at DiBK tar et sentralisert og overordnet ansvar for arbeidet med sjekklister, vil direktoratet trolig kunne bli oppmerksom på forbedringspotensial i lovverket, både på basis av egne erfaringer og på bakgrunn av tilbakemeldinger fra kommunene som tar sjekklister i bruk. Direktoratet er videre underlagt kommunal- og moderniseringsdepartementet som er ansvarlig for plan- og bygningsloven med forskrifter. Ved det sentraliserte arbeidet med transformering og formalisering av rettsreglene tror jeg man enklere vil kunne få til endringer i lovverket enn ved desentralisert håndtering av rettsreglene i 422 kommuner. Jeg vil imidlertid legge til at digitalisert byggesaksbehandling i

kommunesektoren ikke nødvendigvis krever utstrakt endring av dagens lovverk, men jeg tror visse regelverksendringer er nødvendige dersom ambisjonene som blir omtalt i kapittel 4.3.4.1 skal kunne la seg realisere.¹⁰⁹

Funnene mine tyder på at interkommunale samarbeid i kombinasjon med økt styring vil kunne resultere i økt handlekraft og digitaliseringsevne i kommunesektoren. Det er imidlertid viktig at kommunene ikke inngår interkommunale samarbeid eller benytter seg av sentralt utviklede verktøy på en ukritisk måte. Interkommunale samarbeid må foregå på en måte som sikrer god rolle- og målforståelse, og involverer samtlige deltakerkommuner på en måte som gjør at lokalbefolkningens ønsker blir hørt. Selv om KS produktspesifikasjon og de tilhørende sjekklis- tene tilsynelatende har fungert godt i Kongsbergregionen, betyr ikke dette at de nødvendigvis vil fungere like godt i samtlige kommuner i Norge. Produktspesifikasjonen er som nevnt forholdsvis kategorisk, og som Informant A i Kongsbergregionen påpeker, må kommunene forholde seg til produktspesifikasjonene og unngå skreddersøm. Kommunene bør etter mitt syn foreta et godt kartleggingsarbeid av hva som er konkrete ønsker og behov i sin kommune, og deretter vurdere hvorvidt bruken av produktspesifikasjonen vil understøtte disse.

4.4.2 Evaluering av undersøkelsesopplegget

Det finnes ulike perspektiver på hva som kjennetegner en god kvalitativ undersøkelse. Slik Johannessen m.fl. påpeker, brukes reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet innenfor *kvantitativ* forskning. Yin benytter disse begrepene tilsvarende for gyldigheten til kvalitative data. Guba og Lincoln mener derimot at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative data, og operer derfor med begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og overensstemmelse som kvalitetsmål i forbindelse med evalueringen av kvalitative undersøkelsesopplegg. Johannessen m.fl. understreker imidlertid at man ikke trenger å forholde seg til de ulike tilnærmingene på et kategorisk vis, men heller benytte de kvalitetsmålene som er hensiktsmessig ved det spesifikke undersøkelsesopplegget.¹¹⁰ Jeg vil i det følgende evaluere funnene mine med utgangspunkt i redegjørelsene av Johannessen m.fl.

¹⁰⁹ Som påpekt innledningsvis krever teknologiske endringer også organisatoriske og juridiske endringer, og det kan vanskelig tenkes at innføringen av helautomatiserte vedtaksprosesser og maskinlæring i forvaltningen lar seg gjøre uten visse regelverksendringer.

¹¹⁰ Johannessen, Tufta og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 231.

Krav om reliabilitet er lite hensiktsmessige innenfor kvalitativ forskning, ettersom det i liten grad benyttes strukturerte innsamlingsteknikker.¹¹¹ En kvalitativ undersøkelses reliabilitet kan imidlertid styrkes ved at forskeren gir en åpen og detaljert framstilling av framgangsmåten under forskningsprosessen, noe jeg i stor grad har etterstrebet under arbeidet med masteroppgaven. Jeg har forsøkt å disponere og formulere oppgaven på en måte som understøtter gjennomsiktighet og åpenhet, eksempelvis ved å inkludere utvalgskriteriene som lå til grunn for valg av casevirksomhet i kapittel 1.3.1. Validitet (troverdighet) i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad framgangsmåter og funn representerer formålet med studien og virkeligheten. En undersøkelses validitet kan blant annet styrkes av metodetriangulering og ved å tilbakeføre resultatene til informantene for å få disse bekreftet.¹¹² Jeg gjennomgår bruk av metodetriangulering i kapittel 1.4.5. Slik jeg påpeker i kapittel 4.2, la jeg fram sammendrag av intervjuene for de respektive informantene, slik at jeg de kunne korrigere eventuelle misforståelser eller misoppfattelser fra min side. Et relatert kvalitetsmål er bekreftbarhet (objektivitet), som skal sikre at funnene er et resultat av et forskningsarbeid og ikke forskerens subjektive holdninger. Begrepet viser til hvorvidt resultatene fra den kvalitative undersøkelsen kan bekreftes av andre forskere gjennom tilsvarende undersøkelser.¹¹³ Jeg er usikker på hva som eventuelt vil kunne la seg definere som en «tilsvarende undersøkelse», men enkelte av funnene mine sammenfaller noe med litteratur som jeg har benyttet i oppgaven for øvrig.

Ved evaluering av undersøkelsesopplegg vies gjerne forskningsprosjektets overførbarhet mye oppmerksomhet, altså hvorvidt resultatene kan overføres til liknende fenomener. Dette skyldes, slik Johannessen m.fl. formulerer, at *all forskning har til hensikt å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn*. Ved kvalitative undersøkelser snakker man gjerne om *overføring av kunnskap* i stedet for generalisering, ettersom dette først og fremst gir assosiasjoner til statistisk generalisering.¹¹⁴ Jeg er usikker på hvorvidt funnene mine er overførbare til andre kommunale virksomheter, ettersom Kongsbergregionen har hatt en såpass aktiv rolle i utviklingen av KS produktspesifikasjon. Slik jeg påpeker i kapittel 1.3.1, hadde jeg i utgangspunktet tenkt å sammenligne to forskjellige kommunale virksomheter, noe som potensielt kunne ha resultert i mer overførbare funn. Likevel håper jeg at funnene vil kunne ha nytteverdi for videre utvikling av KS produktspesifikasjon, herunder DiBKs sjekklister.

¹¹¹ Johannessen, Tufte og Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, s. 232.

¹¹² *Ibid.*, s. 232.

¹¹³ *Ibid.*, s. 234.

¹¹⁴ *Ibid.*, s. 233.

5 Avsluttende refleksjon

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt utviklingen av fagsystemer for digital byggesaksbehandling i kommunesektoren. Hovedfokuset har ligget på den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet. Jeg har forsøkt å besvare forskningsspørsmålene mine ved først å foreta en kort redegjørelse av rettslige transformeringsprosesser, og deretter belyse hvordan organisatoriske forhold kan påvirke systemutviklingsarbeidet. Videre har jeg gjennomgått de virkemidlene jeg mener er av størst betydning for rettslige systemutviklingsprosesser på byggesaksområdet i kommunesektoren. Oppgaven inneholder deretter en undersøkelse av hvordan de organisatoriske forholdene og virkemidlene kommer til uttrykk gjennom praksis og erfaring i Kongsbergregionen.

Under arbeidet med masteroppgaven ble jeg tidvis overrasket over hvordan arbeidet med digital byggesaksbehandling i Kongsbergregionen illustrerte en annerledes situasjon enn litteraturen kan gi uttrykk for. Jeg synes en del av den siterte litteraturen fremstiller systemutviklingsprosesser i offentlig sektor som en forholdsvis isolert prosess hvor forvaltningsorganet utviser stor grad av selvstendighet og legger klare føringer for arbeidet. Det kan imidlertid tenkes at denne litteraturen er skrevet ut fra et mer normativt enn deskriptivt perspektiv, men jeg ble likevel overrasket over hvordan Kongsbergregionen i så stor grad samarbeidet med og til dels var avhengig av KS, DiBK og den eksterne IT-leverandøren (jf. «samarbeidskonstellasjonen» som omtalt i kapittel 4.3.1). I tillegg er mye av den forvaltningsinformatiske litteraturen tiltenkt digitalisering i offentlig sektor på generell basis, ikke kommunesektoren spesifikt. Som vi har sett står systemutviklingsarbeider i kommunesektoren i en særstilling sammenlignet med statsforvaltningen, ettersom kommunenes økonomi, kompetanse og organisering er såpass varierende og legger tydelige føringer for arbeidet.

KS ambisjoner om å skape konkurranse i markedet føyer seg inn i rekken av overraskelsesmomenter for min del, ettersom litteraturen i liten grad vektlegger markedsorientering i forvaltningen og samarbeid mellom offentlige og private aktører. Litteraturen berører enkelte aspekter knyttet til utsetting av oppgaver i forbindelse med systemutvikling, men ikke samarbeidsrelasjoner mellom offentlig og privat sektor som sådan. Dette skyldes kanskje hvordan man tradisjonelt sett i Norge har hatt en sterk offentlig sektor og håndhevet et tydelig skille mellom det offentlige og private. Jeg vil imidlertid understreke at mine inntrykk kun baserer seg på et utvalg forvaltningsinformatisk litteratur, og at jeg tar høyde for at det kan finnes

litteratur innenfor fagområdet som berører denne typen problemstillinger. Erfaring og praksis i Kongsbergregionen på byggesaksområdet kan for øvrig tyde på at man ved digitalisering i kommunesektoren i tiden fremover bør vektlegge en proaktiv og samarbeidende tilnærming til eksterne leverandører. Det er etter mitt syn lite sannsynlig at kommunene i *mindre* grad vil benytte seg av eksterne leverandører og kompetanse i forbindelse med systemutvikling. Essensen er som jeg påpeker å ha en proaktiv i stedet for reaktiv tilnærming, deriblant ved å benytte verktøy som KS produktspesifikasjon. Produktspesifikasjonen har som vi har sett bidratt til å plassere makten tilbake til kommunene og resultert i en mer likevektig relasjon mellom kommunen som bestiller og den eksterne IT-bedriften som leverandør.

Arbeidet med oppgaven har tidvis vært utfordrende, ettersom det forvaltningsinformatiske perspektivet innebærer å se på de juridiske, teknologiske og organisatoriske bestanddelene ved en digitaliseringsprosess. Disse delene henger ikke nødvendigvis så godt sammen, selv om de på mange måter inngår i et sirkulært avhengighetsforhold (jf. Figur 1 i kapittel 1.1). På generell basis blir som regel de juridiske og teknologiske prosessene i et systemutviklingsarbeid håndtert separat av henholdsvis jurister og teknologer. Tverrfagligheten kan på mange måter oppleves som et tveegget sverd, siden det til tider har vært vanskelig å dra velbegrunnede og tydelige paralleller mellom oppgavens ulike bestanddeler (f.eks. sammenhengen mellom rettslige systemutviklingsprosesser og kommunal organisering). På samme tid bidrar det forvaltningsinformatiske perspektivet til å belyse interessante og viktige aspekter ved det komplekse samspillet mellom de ulike fagområdene, f.eks. hvordan utviklingen av fagsystemer på byggesaksområdet stiller krav til visse organisatoriske forutsetninger (tilstrekkelig økonomisk spillerom og (bestiller)kompetanse i den kommunale virksomheten), forsvarlig og rettsriktig håndtering av rettsreglene som implementeres i systemløsningen og ivaretagelsen av rettsikkerhetskrav og kommunal autonomi. Som nevnt i kapittel 4.3.4 forklarer Informant B i DiBK at de arbeider agilt og lærende med de nasjonale sjekklisterne for byggesaksbehandling. Denne tilnærmingen kan la seg overføre til arbeidet med masteroppgaven, ettersom jeg arbeidet vesentlig mindre trinnvis og planmessig med de ulike kapitlene enn jeg trodde jeg skulle gjøre. Oppgavens struktur og forskningsspørsmål har også vært gjenstand for kontinuerlig endring under arbeidet.

Avslutningsvis vil jeg understreke at arbeidet med masteroppgaven har vært svært lærerikt, og at jeg har fått innsikt i et fagområde som både er interessant og av stor samfunnsmessig betydning. Som påpekt innledningsvis handler byggesaksbehandling om mer enn det rent byggtekniske. Byggesaksbehandling dreier seg like fullt om hvordan vi ønsker at samfunnet

vårt skal se ut, både i dag og i fremtiden. Det er derfor viktig å forske videre på digitale byggesaksprosesser for å sikre at kommunene utnytter ny teknologi på best mulig måte i lys av samfunnsoppdraget, rettsikkerhetskrav og sine respektive forutsetninger.

Litteratur- og kildeliste

Litteratur

- Andersen, Espen, og Ragnvald Sannes. «Er du klar for digitalisering?» *Praktisk økonomi og finans*, Mars 2018: 96-213.
- Andresen, Herbjørn. *Om samsvaret mellom et IT-system og et rettslig regelverk, systemdokumentasjon som viser til rettskilder*. Oslo: Senter for rettsinformatikk, 1999.
- Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven, og Jørn Rattsø. *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug, 1997.
- Baldersheim, Harald, og Lawrence E. Rose. *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, og Jacob Aars. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Difi. «Organisasjonsformer i offentlig sektor - en kartlegging.» 2018.
- Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren, og Ingun Sletnes. *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2014.
- Flak, Leif Skiftenes, Willy Dertz, og Arild Jansen. «Teknologi som drivkraft for utvikling i norske kommuner.» I *Elektronisk forvaltning på norsk*, av Arild Jansen (red.) og Dag Wiese Schartum (red.), 91-116. Bergen: Fagbokforlaget, 2008.
- Frølich, Niels. «Modeller er meninger indpakket i matematik - programmørens dilemma.» I *De skjulte algoritmer - Teknoantropologiske perspektiver*, av Klavs Birkholm og Niels Frølich, 153-177. København: Djøf Forlag, 2018.
- Grønmo, Sigmund. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget, 2004.
- Hansen, Tore. «Kommunal autonomi - hvor stort er spillerommet?» I *Det kommunale laboratorium*, av Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, 239-260. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Haug, Are Vegard. «Innovasjonsteori og framveksten av digital forvaltning - hvorfor noen kommuner går foran og andre kommer etter.» I *Det kommunale laboratorium*, av Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, 153-176. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Hjelseth, Eilif. «Integrated approach for development of automatic building application systems.» I *Proceedings of the 19th CIB World Building Congress, Brisbane 2013: Construction and Society*, av Stephen Kajewski og Karen Manley & Keith Hampson (red.). Queensland University of Technology, 2013.
- Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm, 2015.

Jansen (red.), Arild, og Dag Wiese Schartum (red.). *Elektronisk forvaltning på norsk - Statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget, 2008.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte, og Line Christoffersen. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag, 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «En historisk dag for lokaldemokratiet.» Pressemelding, Oslo, 2016.

Motzfeldt, og Hanne M. «Hverken fravige eller mekanisk fastholde, men gentænke.» I *De skjulte algoritmer - Teknoantropologiske perspektiver*, av Klavs Birkholm og Niels Frølich, 215-238. København: Djøf Forlag, 2018.

PwC. *IKT-samarbeid i kommunal sektor - Modeller for organisering, styring og finansiering*. KS, 2015.

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Riksrevisjonen, 2016.

Schartum, Dag Wiese. *Digitalisering av offentlig forvaltning - Fra lovtekst til programkode*. Bergen: Fagbokforlaget, 2018.

Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen, og Tommy Tranvik. *Digital forvaltning - en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.

Schartum, Dag Wise. «Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning.» *Complex*, 2010: 7-101.

Tranvik, Tommy. *Digital teknologi og organisasjonsendring - Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget, 2008.

Winge, Nikolai. «Plan- og bygningsloven - en felles arena for sektorer og interesser.» *Kart og plan*, 2017: 7-20.

Andre kilder

Telemark kommunerevisjon IKS. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 709005, 2013. Tilgjengelig fra <http://www.viksre.no/wp-content/uploads/2014/08/Forvaltningsrapport-Larvik-Byggesaksbehandling-Larvik.pdf>.

Meld. st. 27 (2015-2016). Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «En historisk dag for lokaldemokratiet.», 2016. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokal-demokratiet/id2481366/>.

Direktoratet for byggkvalitet, Nye nasjonale sjekklister for byggesak, 2018. Tilgjengelig fra <https://dibk.no/saksbehandling/byggesaksbehandling-i-praksis/nye-nasjonale-sjekklister-for-byggesak/>.

KS. Nasjonal produktspesifikasjon – Fagsystem for digital byggesaksbehandling (eByggeSak), 2018. Tilgjengelig fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/digitalisering/verktoykasse-plan--og-byggesaker/verktoy/ebyggesak/nasjonal-produktspesifikasjon-ebyggesak-2.1.pdf>

Universitetet i Oslo. *Forvaltningsinformatikk – hva lærer du?* 2019. Tilgjengelig fra <https://www.uio.no/studier/program/forvaltningsit-master/hva-lerer-du/>.

NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

NOU 2019:9. Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver.

Lover og forskrifter

Grunnloven. Kongeriket Norges grunnlov av 17. mai 1814.

Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr. 10.

Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 29. september 1992 nr. 107.

Plan- og bygningsloven. Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71.

Byggesaksforskriften. Forskrift om byggesak av 26. mars 2010 nr. 488.

Byggteknisk forskrift. Forskrift om tekniske krav til byggverk av 19. juni 2017 nr. 840.

Personvernforordningen. EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

Personlig kommunikasjon

Intervju med prosjektleder i Kongsbergregionen, gjennomført 08.04.19.

Intervju med seniorarkitekt i Direktoratet for byggkvalitet, gjennomført 11.04.19.