



DIFI
Direktoratet for forvaltning og IKT



Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet

Difi rapport 2008:12
ISSN 1890-6583

Forord

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan som skal medvirke til at sivil luftfart i Norge blir utøvd på en sikker og effektiv måte. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en evaluering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.

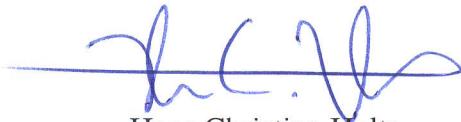
Forvaltningskompetanse dreier seg om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for saksbehandling i offentlig sektor. Her ligger blant annet krav om at saksbehandlingen skal være preget av likebehandling, åpenhet, forutsigbarhet og forsvarlighet. Evalueringen tar for seg hvordan disse forvaltningsverdiene kommer til uttrykk i måten tilsynet ivaretar sine kjerneoppgaver.

Oppdraget ble påbegynt i februar 2008 og ble slutført i september samme år. Datainnsamlingen pågikk fra mars til juni. Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og samtaler med oss, og alle de enkeltpersoner som tok seg tid til å besvare spørreskjemaet. En spesiell takk til ledere og ansatte i Luftfartstilsynet som i tillegg til å ha tatt i mot oss til ulike samtaler og intervjuer, har utarbeidet ulike oversikter over utviklingen i bemanningssituasjonen fra flyttingen og fram til i dag.

Lesere som ønsker en rask oversikt over rapportens innhold finner et sammendrag foran i rapporten, samt kapittelvise oppsummeringer bakerst i kapitlene 2-6.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Eivor Bremer Nebben (prosjektleder) og Annemor Kalleberg. Tore Basmo Bergh har bidratt i arbeidet med spørreskjemaundersøkelsen.

Oslo 14. november 2008



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Tilsynets oppgaver og organisering	5
1.2 Forvaltningskompetanse.....	7
1.3 Metoder og materiale	9
1.4 Oppbygging av rapporten.....	12
2 Etablering av Luftfartstilsynet i Bodø – nedbygging og oppbygging.	13
2.1 Tiltak for å beholde og rekruttere.....	13
2.1.1 Endrede krav til ansatte med flyfaglig kompetanse	14
2.1.2 Opplæring og kompetanseutvikling	14
2.1.3 Midlertidige avtaler med ansatte med nøkkelkompetanse	15
2.1.4 Markedstilpasset lønn.....	16
2.2 Omstillingskostnader.....	17
2.3 Oppsummering	18
3 Tilsyn	19
3.1 Adgangskontroller og virksomhetstilsyn	19
3.2 Utviklingen i tilsynsaktivitet	20
3.2.1 Misforhold mellom ressurser og oppgaver.....	23
3.3 Kritikk for ikke å ha utviklet en overordnet tilsynsstrategi.....	25
3.3.1 Risikobasert tilsyn.....	27
3.3.2 Nærmere om forventninger fra Luftfartstilsynets kontakter og brukere.....	28
3.4 Oppsummering	28
4 Saksbehandling	30
4.1 Saksbehandlingstid.....	31
4.1.1 Utviklingen i saksbehandlingstid	31
4.1.2 Tilbakemeldinger	33
4.1.3 ”De holder ikke frister”	36
4.2 Utredning av sakens problemstilling og begrunnelse	37
4.3 Til dels mangelfulle rutiner og svak arbeidsledelse på saksbehandling....	40
4.4 Oppsummering	41
5 Regelverksutvikling og regelverks-anvendelse	42
5.1 Innledning.....	42
5.2 Regelverksutvikling i internasjonale fora	42
5.3 Regelverksforståelse og anvendelse.....	44
5.4 Konsekvensvurderinger og høringer	47
5.5 Oppsummering	47
6 Informasjon og kommunikasjon med markedet	49

6.1	Nettsiden.....	49
6.2	Tilsynets veiledning overfor brukerne	50
6.3	Kontaktmøter.....	55
6.4	Statistikk over ulykker og hendelser	56
6.5	Oppsummering	56
7	Forholdet mellom tilsynet og departementet	58
8	Konklusjoner og anbefalinger	61
8.1	Forvaltningskompetanse og utøvelse av kjerneoppgavene	61
8.2	Utfordringer og tiltak	62
8.2.1	Ledelse og rutiner.....	62
8.2.2	Forholdet mellom ressurser og oppgaver	63
8.2.3	Utvikling av risikobasert tilsyn	64
8.2.4	Samarbeid om regelverksutvikling i internasjonale fora.....	65

Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet evaluert forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet. Oppdraget ble påbegynt i februar 2008 og ble slutført i september samme år. Datainnsamlingen pågikk fra mars til juni.

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan som skal medvirke til at sivil luftfart i Norge blir utøvd på en sikker og effektiv måte. Samferdselsdepartementet har i stor utstrekning delegert myndighet til tilsynet i saker som gjelder sivil luftfart i Norge. De myndighetsutøvende funksjonene omfatter både fastsettelse av forskrifter, tilsyn og enkeltsaksbehandling. I tillegg er tilsynet tillagt et bredt spekter av oppgaver som er mer eller mindre nært knyttet til de rene myndighetsoppgavene. Som nasjonal tilsynsmyndighet på luftfartsområdet har tilsynet i dag ansvar for å ivareta norske interesser på luftfartssektoren, samtidig som det skal fungere som utøvende tilsynsmyndighet på vegne av EUs tilsynsorganer. I mai 2008 hadde tilsynet 152 ansatte i Bodø og 22 i Oslo.

Forvaltningskompetanse innebærer å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de gjennomgående krav og forventninger som er satt til forvaltningen som del av et demokratisk, politisk system. Åpenhet, likebehandling, forutsigbarhet og forsvarlighet er sentrale verdier i dette gjennomgående regelverket. Det ble i prosjektplanen for evalueringen presisert at vurderingen av forvaltningskompetansen i all hovedsak ville dreie seg om den forvaltningsmessige kvaliteten på det arbeidet tilsynet utfører. Vi har derfor tatt mål av oss å belyse hvordan tilsynet ivaretar de sentrale forvaltningsverdiene når det gjelder tilsyn, saksbehandling, regelverksutvikling og eksternt rettet informasjon. I tillegg har vi vurdert tilsynets forvaltningskompetanse i lys av evnen til samarbeid med andre forvaltningsorganer. Det gjelder i første rekke måten tilsynet forholder seg til overordnet departement.

Regler og retningslinjer for saksbehandlingen i offentlig forvaltning skal bidra til forutsigbarhet og til at borgerne er sikret mot vilkårlighet og har mulighet til å forsvare sine interesser overfor forvaltningen. Det stilles krav både til avgjørelsens innhold og til prosessen fram til avgjørelse. Luftfartstilsynet tar en rekke avgjørelser av stor betydning for enkeltpersoner og selskaper. Brukernes behov for forutberegnelighet er stor, og det er særdeles viktig å etterleve kravene til rettssikkerhet. Saksbehandlerne i tilsynet må ha en bevissthet og rolleforståelse som gjør dem i stand til å forsøke å forene de forskjellige interessene og hensynene som ligger til grunn for regelverket på luftfartsområdet, for eksempel hensynet til effektiv og sikker flyvirksomhet og hensynet til konkurranseforholdene i sektoren.

Siden kvaliteten på forvaltningskompetansen kommer til uttrykk gjennom måten forvaltningsoppgavene utføres på, har en viktig del av undersøkelsen dreid seg om å få fram brukernes erfaringer. Dette har vært gjort gjennom intervjuer og en spørreundersøkelse. I tillegg har det vært viktig for oss å få fram tilsynets egne vurderinger av forvaltningskompetansen og hva som har vært gjort for å bygge opp og ivareta slik kompetanse i organisasjonen. Her har vi intervjuet både ledere, tillitsvalgte og grupper av ansatte. Vi har også fått

innsyn i en rekke enkeltsaker. Noen av disse sakene er påklaget og er blitt oversendt til Samferdselsdepartementet, andre ikke.

En evaluering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet må ses i lys av at tilsynet har vært gjennom en omfattende omstillingsprosess, som i realiteten innebærer etablering av en helt ny organisasjon i Bodø. Omstillingsprosessen har tatt lengre tid og blitt dyrere enn forutsett. I denne perioden har tilsynet samtidig stått overfor store oppgaver i forbindelse med å implementere nytt europeisk regelverk.

I 2008 arbeider tilsynet fremdeles med nedbemanning i Oslo og oppbemanning i Bodø. Tilsynet har derfor mange nye og uerfarne medarbeidere, noe som selvfølgelig har konsekvenser for tilsynets kompetanse og kapasitet.

Denne undersøkelsen avdekker at aktørene i luftfartsmarkedet er uttalt kritiske til forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet. Det kan være noe variasjon mellom fagområdene, men hovedinntrykket er at svakhetene er gjennomgående i organisasjonene. Kritikken gjelder urimelig lang saksbehandlingstid, mangelfull tilbakemelding om hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes, for lite grundig utredningsarbeid - og i en del tilfelle - vedtak som ikke blir begrunnet. I tillegg kommer at brukernes erfaringer med tilsynet varierer etter hvem de har hatt kontakt med i tilsynet.

I denne evalueringen konkluderer vi med at problemet både dreier seg om varierende forvaltningskompetanse på individnivå og om systematiske svakheter på organisasjonsnivå. Hovedutfordringen synes å være at tilsynet ikke ledes og organiseres på en måte som garanterer et høyt og jevnt nivå på arbeidet med tilsyn, regelverksutvikling og saksbehandling. Samarbeidet mellom avdelinger og fagområder er for lite utviklet, og arbeidsformer og kompetanse er individualisert uten en sterk nok organisasjonsmessig overbygning som borger for kvalitet og enhetlighet i saksbehandlingen. Det er behov for å etablere bedre gjennomgående rutiner for utøvelse av myndighetsoppgavene. Ledere på alle nivå må følge opp og kontrollere at de grunnleggende kravene til god forvaltningsskikk blir etterlevd.

Sentrale aktører i markedet har lav tillit til tilsynets regelverksforståelse og regelverksanvendelse. Skal man få en gjennomtenkt og enhetlig regelverksforståelse i tilsynet må det skapes arenaer der praksis diskuteres og kritiske spørsmål reises og avklares. Difi vil understreke at en god regelverksforståelse og regelverksanvendelse vokser fram gjennom en kontinuerlig diskusjon i organisasjonen om hvordan et regelverk skal fortolkes og anvendes. Dette fordrer blant annet et godt samspill mellom flyfaglig personell og jurister. Her synes det fremdeles å være mye å hente i Luftfartstilsynet.

På basis av denne undersøkelsen vil Difi komme med følgende anbefalinger:

- Opplæringen i de forvaltningsmessige sidene av inspektørrollen både for de nyansatte og de mer erfarne bør styrkes.

- Eksisterende rutiner og systemer for saksbehandling og kvalitetssikring bør gås gjennom, prioriteres og settes inn i et helhetlig system. Spesielt viktig er det å få på plass rutiner som sikrer at alle saker blir behandlet i rimelig tid og at avvik blir fanget opp.
- Det må utvikles et tettere samarbeid mellom den juridiske og den flyfaglige kompetansen i Luftfartstilsynet. Juridisk avdeling bør innta en tydeligere rolle som pådriver og vaktbikkje for god forvaltningsskikk på alle tilsynets fagområder.
- Å besette stillingene i Bodø har tatt lengre tid enn forutsatt, og problemene med forvaltningskompetanse må ses i lys av dette. Først når en har en stabil grunnbemanning innenfor de flyfaglige områdene, er det realistisk å få forankret forvaltningskompetanse på alle områdene i organisasjonen. På områder der tilsynet har spesielle problemer med å få rekruttert kritisk kompetanse, er det derfor viktig at alle tilgjengelige virkemidler vurderes, det være seg lønn, pendlerordning eller lokalisering.
- Tilsynet består av et stort antall nye og uerfarne inspektører, og fremdeles arbeides det med rekruttering til Bodø. Det er vanlig å regne at det tar minst to år å lære opp en inspektør. Dette betyr at tilsynet også de nærmeste årene vil være i ekstraordinær situasjon med tanke på oppfølging og opplæring av nye medarbeidere, og at tilsynet dermed fremdeles vil ha behov for omstillingsmidler.
- Tilsynet bør videreutvikle sitt arbeid med risikobasert systemtilsyn, og vi foreslår at det inngås samarbeid med andre tilsyn og akademiske miljø med sikte på erfaringsutveksling og gjensidig læring.
- For å sikre at norske myndigheter har best mulig informasjon om og gjennomslag i internasjonal regelverksutvikling, bør det utvikles samarbeidsordninger mellom Luftfartstilsynet og markedsaktører som gjør at det kan dras bedre nytte av den samlede kompetansen i det norske luftfartsmiljøet.

1 Innledning

I første halvdel av dette tiåret ble det fra flere hold reist spørsmål om hva norske myndigheter kunne gjøre for å redusere faren for at de store omstillingene i ulike deler av luftfartssektoren kunne gå ut over sikkerheten. I en rapport fra august 2005 fra Statens havarikommisjon for transport "Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser" uttrykte kommisjonen bekymring for kompetansesituasjonen i Luftfartstilsynet etter flyttingen av tilsynet til Bodø. I departementets gjennomgang av hvordan de ulike tilrådingene i denne rapporten følges opp (datert 18.02.07¹), ble det gjort kjent at departementet ville ta initiativ til en evaluering av tilsynets forvaltningskompetanse.

Dette er bakgrunnen for at Samferdselsdepartementet har bedt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om å foreta en evaluering av Luftfartstilsynet med sikte på å vurdere tilsynets forvaltningskompetanse. Det ble i prosjektplanen for evalueringen presisert at "En vurdering av forvaltningskompetansen vil i hovedsak konsentreres om den forvaltningsmessige kvaliteten på arbeidet tilsynet utfører. En slik vurdering vil bygge på rammene i forvaltningsloven, offentlighetsloven, utredningsinstruksen, samt mer uformelle regler og krav for kvalitet i offentlig saksbehandling"². Utover dette ble ikke forvaltningskompetanse nærmere definert, men det ble lagt til at Difi ville utdype begrepet nærmere i samarbeid med oppdragsgiver. Det har vi gjort, og vår forståelse av forvaltningskompetanse blir gjort rede for i avsnitt 1.2. En viktig føring fra oppdragsgiver var at undersøkelsen skulle fange opp erfaringene fra tilsynets brukere og samarbeidspartere.

Tilsynet ble etablert 1. januar 2000 ved at myndighetsoppgavene i daværende Luftfartsverket ble skilt ut i en egen enhet. I 2003 ble tilsynet vedtatt flyttet til Bodø, med en planlagt flytteperiode på tre år. Luftfartstilsynets ansvarsområde er blitt mer krevende etter etableringen i 2000. Det stilles større krav til tilsynets kompetanse og kapasitet til å drive regelverksarbeid på grunn av stadige regelverksendringer og overgang til nye regelverksregimer. De viktigste endringene har sammenheng med liberaliseringsreformer som har bidratt til økt konkurranse på det innenlandske markedet, parallelt med endringer i statlige styrings- og organisasjonsformer og innføring av nye felleseuropeiske reguleringer. Krav og direktiver fra EU har vært en viktig drivkraft for liberaliseringen, og EU-organer har fått stadig mer ansvar for utviklingen av et felles europeisk regelverk for sektoren. Som nasjonal tilsynsmyndighet på luftfartsområdet har Luftfartstilsynet i dag både ansvar for å ivareta norske interesser på luftfartssektoren, og skal fungere som utøvende tilsynsmyndighet på vegne av EU/ESA og EASA (som er EUs flysikkerhetsbyrå).

Store samtidige omstillinger i løpet av kort tid både i markedet og på myndighetssiden gjør at det ikke er meningsfullt med noen direkte

¹ Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser. Samferdselsdepartementets oppfølging av rapport av 5. august 2005 fra Statens havarikommisjon for transport, s 20.

² Evaluering av Luftfartstilsynets forvaltningskompetanse – prosjektplan. Direktoratet for forvaltning og IKT 22.01.08

sammenlikning av situasjonen i tilsynet før og etter flyttingen til Bodø. Det gjelder enten det er spørsmål om forvaltningskompetanse eller tilsynets oppgaveløsning mer generelt.

1.1 Tilsynets oppgaver og organisering

Formål

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet med formål å medvirke til at sivil luftfart i Norge blir utøvd på en sikker og effektiv måte. Tilsynet skal altså både bidra til å sikre et høyt sikkerhetsnivå i luftfarten og en effektiv trafikkavvikling. Samferdselsdepartementet har i stor utstrekning delegert myndighet til tilsynet i saker som gjelder sivil luftfart i Norge. De myndighetsutøvende funksjonene omfatter både fastsettelse av forskrifter og enkeltsaksbehandling. I tillegg er tilsynet tillagt et bredt spekter av oppgaver som er mer eller mindre nært knyttet til de rene myndighetsoppgavene.

Kjerneoppgaver

Luftfartstilsynet opplyser på sin nettside at tilsynet har fire kjerneoppgaver:

Adgangskontroll. Luftfartstilsynet gjennomfører ulike former for kontroll før et tilsynsobjekt blir godkjent og et rettighetsdokument utstedt. De vanligste formene for adgangskontroll er dokumentgranskning, testing og inspeksjoner. Adgangskontroll skjer i forhold til organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som enten er ansatt i eller søker ansettelse i sivil luftfart.

Adgangskontroll initieres av søknader fra aktører i luftfarten eller krav til regelmessig fornying av eksisterende rettigheter.

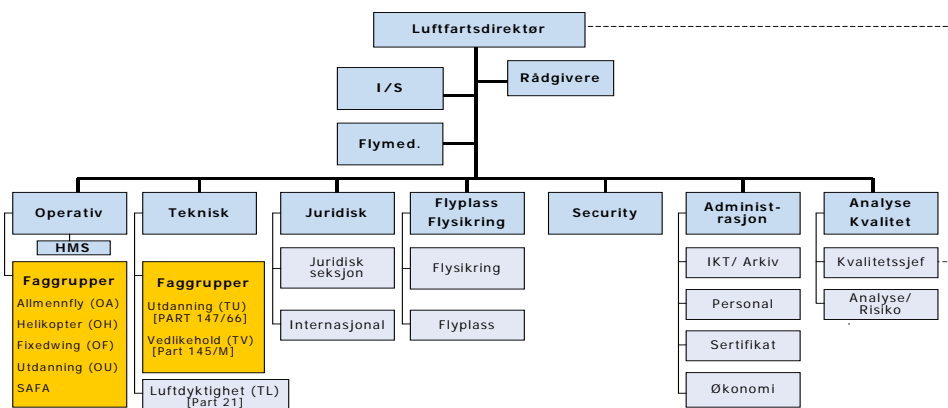
Virksomhetstilsyn. I hovedsak utgjør dette planlagte inspeksjoner av ulike grupper tilsynsobjekter. Grunnlaget for virksomhetstilsynet er nasjonale eller internasjonale krav til flysikkerhet, og Luftfartstilsynet har på bakgrunn av dette definert en policy for hvor ofte inspeksjoner skal gjennomføres av de ulike gruppene tilsynsobjekter.

Regelverksutvikling. Hovedandelen av regelverksutviklingen skjer i internasjonale samarbeidsfora som Luftfartstilsynet aktivt deltar i. Regelverket bestemmer hvilke krav som må stilles for å oppnå høyest mulig sikkerhetsnivå. I Norge blir det nasjonale regelverket løpende oppdatert etter hvert som internasjonale regler innføres som norske.

Informasjon. Et viktig ledd i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet er å informere brukerne. Sikkerhetstenkingen utvikles kontinuerlig og dette skal formidles på en effektiv måte. Eksempler på informasjonstiltak er kunngjøringer, statistikk over ulykker og hendelser, konferanser, pressemeldinger og annet informasjonsmateriale.

Organisering

I mai 2008 har tilsynet 152 ansatte, hvorav 130 er lokalisert i Bodø og 22 er lokalisert Oslo.



Luftfartstilsynet har 7 avdelinger³. 4 avdelinger er inndelt etter fagområder med ansvar for å forvalte og utvikle særskilte regelverk. Dette er Operativ avdeling (28 ansatte), Teknisk avdeling (26 ansatte), Flyplass og Flysikring (24 ansatte) og Security (9 ansatte).⁴ De tre førstnevnte avdelingene er bemannet med personell med flyfaglig bakgrunn fra for eksempel teknisk virksomhet, operativ virksomhet (piloter) og flygeledere. 3 avdelinger har hovedsakelig støttefunksjoner i den forstand at de i stor grad skal arbeide inn mot de fire fagavdelingene. Dette er Juridisk avdeling (21 ansatte), Administrasjonsavdelingen (33 ansatte) og Analyse/kvalitetsavdelingen (8 ansatte). Administrasjonsavdelingen har i tillegg til rene intern-administrative oppgaver også innslag av faglige oppgaver. Den største av disse er utstedelse av sertifikater og vurdering av vandelsattester. Dette er en oppgave som er lagt her fordi den ikke hører naturlig inne i noen av de andre fagavdelingene, men denne plasseringen er nå under vurdering. Administrasjonsavdelingen har også ansvar for økonomisk tilsyn. Analyse/kvalitetsavdelingen er en enhet som enda ikke har funnet sin form. Kvalitetssjefen er plassert her, men tilsynet har ikke fått bemannet denne stillingen, og våren 2008 ble det konstituert en person i denne stillingen som skulle bruke halve tiden sin på denne oppgaven. Hovedoppgaven deres har til nå vært konsentrert om å registrere rapporter fra næringen om ulykker og hendelser.

³ Organisasjonskartet som er hentet fra tilsynets nettside i mai 2008 avspeiler ikke de endringer/justeringer av organisasjonsstrukturen som nylig var iverksatt, eller som var til behandling, i det tidsrom denne undersøkelsen ble gjennomført.

⁴ Tallene er hentet fra tilsynets telefonliste per 16.06.08. Disse er noe høyere enn de vi fikk opplyst fra tilsynet per mai 2008.

I stab ligger Informasjon og Samfunnskontakt (I/S), 2 rådgivere (en jurist og en sivilingeniør med ansvar for hhv internasjonale spørsmål og nasjonale spørsmål), og tilslutt Seksjon for Flymedisin som har ansvar for å føre tilsyn med medisinske sikkerhetskrav i luftfarten, og som er lokalisert på Blindern i Oslo.

Tilsynet har fremdeles en gruppe ansatte ved "Oslo-kontoret". Denne gruppen består hovedsakelig av medarbeidere på 60+ som etter flyttevedtaket fikk en avtale om at de kunne få ha Oslo som permanent arbeidssted til de skulle gå av med pensjon. Forutsetningen var at de fylte 60 år før 1. januar 2007. I tillegg var det også gitt tilbud til personer som driver tilsyn med tungt helikopter og luftdyktighet (sivilingeniører) om at de kunne få Oslo som fast arbeidssted. Dette er spesialkompetanse som det viste seg vanskelig å rekruttere til Bodø.

1.2 Forvaltningskompetanse

I denne evalueringen har vi vurdert tilsynets forvaltningskompetanse. Vi har definert forvaltningskompetanse som det å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en opptrer i samsvar med de gjennomgående krav og forventninger som er satt til forvaltningen som del av et demokratisk politisk system. Disse kravene og normene er nedfelt i forvaltningslov, offentlighetslov, utredningsinstruks, arkivinstruks, økonomireglement, personalhåndbok med mer. Sentrale verdier i disse gjennomgående normene og reglene er åpenhet, forutsigbarhet, likebehandling og forsvarlighet. Forvaltningskompetanse handler dels om hvordan disse gjennomgående prinsippene kommer til syne i hvordan forvaltningsorganet ivaretar sine kjerneoppgaver og dels om hvordan det styrer egen virksomhet (for eksempel økonomistyring, personalforvaltning osv.).

Vi ser hovedsakelig på forvaltningskompetanse i betydningen av hvordan tilsynet arbeider med sine kjerneoppgaver. I den sammenheng kommer vi også inn på hvordan tilsynet tar styringssignaler fra overordnet departement, for eksempel forventninger og krav om å utvikle mer risikobasert systemtilsyn. I den grad vi berører mer intern-administrative forhold, vil det i første rekke være vurderinger av hvilke tiltak som er gjort for å rekruttere, beholde og lære opp medarbeidere.

Regelverket og normene om *forsvarlig* saksbehandling og *god forvaltningsskikk* er de viktigste standardene for vurdering av forvaltningskompetansen i tilsynet. Forvaltningsloven har som siktemål at det blir truffet riktige og forsvarlige avgjørelser og å styrke tilliten både til selve saksbehandlingen og de avgjørelsene som treffes. I tillegg til de uttrykkelige reglene om forsvarlig saksbehandling som er nedfelt i forvaltningsloven, gjelder krav om det som kalles "god forvaltningsskikk".⁵ Det innebærer krav om å opptre aktivt imøtekommende og åpent, vennlig og høflig og raskt. Kravene til god forvaltningsskikk knytter seg først og fremst til saksbehandlingen, men gjelder også forvaltningens opptreden i forhold til publikum mer generelt.

⁵ Sivilombudsmannen viser til denne standarden i sine årsmeldinger

Vårt utgangspunkt er at forvaltningskompetanse ikke først og fremst kartlegges ved å studere hvilke kunnskaper, ferdigheter og holdninger enkeltpersoner har. Vel så viktig blir det å kartlegge hvilke organisatoriske virkemidler som er tatt i bruk for å sikre at kompetansen nedfelles i organisasjonen og kommer til uttrykk i oppgaveløsningen. Her vil vi for eksempel være opptatt av hvilke rutiner, standardprosedyrer og arbeidsmåter som er etablert for å sikre at den juridiske kompetansen blir kombinert med den flyfaglige kompetansen eller som sikrer at praksis i saksbehandling og tilsynsarbeid er i tråd med prinsippene for god forvaltningsskikk.

Sentrale spørsmål i vår vurdering av forvaltningskompetansen i tilsynet er⁶:

Hva kjennetegner tilsynsarbeidet?

- Er det utarbeidet systemer og rutiner som bidrar til at de grunnleggende prinsippene i saksbehandling og god forvaltningsskikk kommer til uttrykk i tilsynsarbeidet?
- Blir det lagt vekt på opplæringstiltak og samarbeid på tvers av avdelinger og profesjoner for å sikre enhetlig forståelse av regelverket på de forskjellige tilsynsområdene?
- Blir det lagt vekt på enhetlig ledelse og koordinering i behandlingen av søknader/adgangskontroller som berører flere fagmiljøer og avdelinger?
- Legges det vekt på å trekke inn både juridisk og flyfaglig kompetanse før det treffes vedtak i saker som man forstår vil ha, eller som kan tenkes å få, store samfunnsmessige konsekvenser?

Hva kjennetegner behandlingen av enkeltsaker.

- Blir det lagt vekt på at saken behandles innen rimelig tid, og at det opplyses om hvor lang tid saksbehandlingen antas å ta?
- Blir det lagt vekt på at sakene skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes?
- Blir det lagt vekt på å gi berørte parter anledning til å legge frem sine interesser?
- Blir det lagt vekt på at vedtakene skal begrunnes?
- Blir det lagt vekt på skriftlighet i saksbehandlingen?

Hva kjennetegner arbeid med regelverk og forskrifter.

- Hvordan blir kravene til kvalitet i utredningsarbeidet ivaretatt?
- Blir det lagt vekt på at nye forskrifter og endringer blir tilstrekkelig konsekvensutredet?
- Blir det lagt vekt på bruk av høringer som ledd i arbeidet med utredning og konsekvensvurderinger?
- Blir det lagt vekt på å innhente synspunkter og erfaringer både fra tunge – og mindre tunge aktører?

⁶ Disse spørsmålene har dannet grunnlag for utforming av intervjuguider og spørreskjema (jmf avsnitt 1.3) og vi har ikke tatt mål av oss til å gi inngående svar på hvert enkelt av dem.

- Blir det lagt vekt på å gi høringsinstansene rimelig frist til å sende inn skriftlige svar.

Hva kjennetegner informasjonsvirksomheten.

- Er det utarbeidet systemer og rutiner som bidrar til at tilsynet ivaretar kravene til veiledning og informasjon om forhold på sine ansvarsområder?
- Blir det gitt opplysninger i god tid om endringer i regelverk, herunder endringer som behandles i internasjonale organisasjoner?

1.3 Metoder og materiale

Om opplegget for undersøkelsen

Vi har utformet et undersøkelsesopplegg som gir oss mulighet til å få fram et bilde av tilsynets forvaltningskompetanse både sett fra tilsynet selv og sett fra tilsynets brukere og samarbeidende instanser i forvaltningen. Det har vært viktig for oss å få fram tilsynets egne vurderinger av forvaltningskompetansen og hva som har vært gjort for å bygge opp og ivareta en slik kompetanse i organisasjonen. Vi har innhentet fakta og fått synspunkter både fra lederne, tillitsvalgte og grupper av medarbeidere.

Når det gjelder brukererfaringer, har vi også gått bredt ut og kartlagt disse erfaringene fra aktørene i markedet både gjennom intervjuer og en spørreskjemaundersøkelse. Kvaliteten på forvaltningskompetansen kommer til uttrykk gjennom måten forvaltningsoppgavene utføres på – dermed blir det viktig å få fram erfaringene fra dem tilsynet skal betjene. Det er også et selvstendig poeng at tilsynet er avhengig av å ha tillit fra aktørene i luftfartsmarkedet for at det skal kunne gjøre jobben sin med tilstrekkelig autoritet og legitimitet. I tillegg har vi fått innsyn i en lang rekke enkeltsaker. Dette har vært saker som intervjuobjektene har sendt oss for å illustrere sine erfaringer med saksbehandlingen i tilsynet. Vi har også fått tilsendt noen saker fra aktører som vi ikke har intervjuet, men som på annen måte er blitt gjort oppmerksom på undersøkelsen.

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere hvordan Luftfartstilsynet ivaretar forvaltningsoppgavene, har vi også gjennomgått sentrale dokumenter fra styringsdialogen mellom departementet og tilsynet, innhentet synspunkter fra den fagavdelingen i departementet som har hovedansvar for oppfølging av tilsynet og intervjuet ledere i det andre statlige forvaltningsorganet på luftfartsområdet, nemlig Havarikommisjonen for transport. Samlet har dette brede tilfanget av materiale og synspunkter gitt oss et grunnlag til at vi som evaluator har kunnet gjøre en selvstendig vurdering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.

I våre vurderinger har vi tatt høyde for at ingen forvaltningsorganer er ”feilfrie”, og at det selvsagt alltid vil være mulig å finne eksempler på at enkeltpersoner ikke opptrer i samsvar med de overordnede kravene og normene som stilles til

et statlig myndighetsorgan. Det vi har lagt vekt på, er å komme med en samlet vurdering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet som bygger på en avveining av de forskjellige kildene. Kritiske uttalelser fra enkeltpersoner har ikke blitt tillagt vekt med mindre de samme synspunktene og erfaringene har blitt bekreftet av flere informanter. Saksmateriale og annen skriftlig dokumentasjon har blitt brukt som en form for kvalitetssikring av muntlige utsagn.

Vi har også tatt i betraktning at det verken er mulig eller ønskelig for et tilsynsorgan å unngå kritikk fra de aktørene som det skal føres tilsyn med. Kritikk fra markedet vil både speile interessemotsetninger mellom tilsynet og enkelte aktører og interessemotsetninger og konflikter mellom forskjellige aktører i markedet. På den andre siden har vi forstått at det kan være et problem at aktørene ikke åpent kommer fram med kritikk, enten fordi de selv vil unngå problemer med tilsynet eller fordi de er redde for å skade tilsynet. De seriøse aktørene har en sterk felles interesse i at Luftfartstilsynet fungerer godt. Dette er forhold vi har hatt med inn i analysen.

Intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen dekker noen av de samme aktørene, men det er også noen viktige forskjeller. Intervjupersonene er hovedsakelig ledere for interesseorganisasjoner og ledere i større selskaper som har møtt Luftfartstilsynet i mange ulike situasjoner. Blant respondentene på spørreskjemaundersøkelsen er ikke fagforeningene representert og i tillegg er det en større andel av ledere og fagpersoner som har posisjoner lengre nede i virksomhetene, og som dermed også har en mer avgrenset kontakt med tilsynet og som uttaler seg ut i fra disse mer enkeltstående møtene. I og med at flere intervjupersoner ikke bare uttaler seg om egne synspunkter og erfaringer, men uttaler seg på vegne av en interesse-/bransjeorganisasjoner eller representerer ledelsen i et større selskap, blir intervjumaterialet et viktig korrektiv til brukerundersøkelsen.

Nedenfor vil vi komme nærmere inn på de ulike metodene vi har benyttet oss av.

Intervjuer

Vi har totalt gjennomført 30 intervjuer, hvorav en del har vært gruppeintervjuer.

Vi har hatt 15 intervjuer i Luftfartstilsynet som har omfattet totalt 26 personer i tilsynet. Her har vi intervjuet direktør, avdelingsdirektørene, tillitsvalgte og hatt gruppeintervjuer med ansatte på alle fagområdene. Intervjuene har vært styrt av en halv-strukturert intervjuguide, som har vært tilpasset de ulike informantgruppene. Felles for dem alle har imidlertid vært spørsmål rundt utøvelsen av tilsynets kjerneoppgaver – dvs saksbehandling, regelverksutvikling, tilsyn og informasjon. Vi har her vært opptatt av å få fram synspunkter om hvordan disse oppgavene utføres, hvilke systemer for ledelse og kvalitetssikring som er bygget opp og hva som gjøres for å utvikle og opprettholde kompetanse på disse områdene.

Også intervjuene med aktørene i luftfartsmarkedet har dreid seg om deres erfaringer med tilsynets utøvelse av sine kjerneoppgaver. Her har vi også hatt

15 intervjuer som har omfattet totalt 29 personer fordelt på 17 organisasjoner. Følgende organisasjoner har vært representert:

- Avinor (2 ulike enheter)
- Heli-one
- NHO luftfart
- Norsk flygerforbund
- Norsk flygelederforening
- Norsk flyoperatørforbund
- Norsk flyteknikerorganisasjon
- Norsk helikopter
- Norsk kabinforening
- Norsk luftambulans
- Norsk luftsportsforbund
- Norwegian (3 enheter)
- SAS Norge (2 enheter)
- SAS Technical Services
- Widerøe
- Samferdselsdepartementet
- Statens havarikommisjon for transport

Spørreskjemaundersøkelse

For å få synspunkter fra et bredere utvalg av tilsynets brukere har vi også gjennomført en spørreskjemaundersøkelse per e-post. Dette utvalget har vi kommet fram til på grunnlag av forslag fra forskjellige fagmiljøer i tilsynet, fra en rekke bransjeorganisasjoner og forretningsforetak i bransjen. Vi tok her sikte på å få synspunkter fra ledere og fagpersoner som har direkte kontakt med tilsynets saksbehandlere og inspektører. Det ble totalt sendt ut 207 spørreskjemaer og av disse ble 145 besvart (svarprosent: 70).

Spørreundersøkelsen ble utformet med tanke på personer med stillinger i kommersielle foretak (flyselskap, flyplasser, verksteder, vakselskap med mer). Vi kontaktet også ledelsen i Norsk Luftsportsforbund (NLF), som ønsket at spørreskjemaet skulle sendes ut til forbundets ansatte og medlemmer. Selv om skjemaet ikke var tilpasset personer som har svært lite eller ingen direkte kontakt med tilsynet, åpnet vi for at NLF kunne sende det ut til et bredt utvalg av sine medlemmer, samt foreningens ansatte og tillitsvalgte. Noen av resultatene fra foreningens ansatte og tillitsvalgte blir kommentert inne i rapporten. Vi har da trukket vekk svar fra vanlige medlemmer siden disse i begrenset grad vil ha personlig erfaring med forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.⁷ Resultatene fra NLF blir i første rekke kommentert der hvor vi ser at det er klare forskjeller mellom resultatene fra spørreundersøkelsen til NLF og resultatene fra spørreundersøkelsen som gikk til de kommersielle aktørene.

⁷ Svarfordelingene i denne spesialundersøkelsen kan, ved henvendelse til DIFI, utleveres til spesielt interesserte.

Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom tilgjengelig skriftlig materiale, både interne dokumenter og offentlig tilgjengelige dokumenter. Det vi har hatt å bygge på av tilgjengelige interne dokumenter, har vært begrenset. Vi har fått tilsendt oversikter over strategier og tiltak når det gjelder kompetanseutvikling og vi har fått utfyllende opplysninger om rekrutterings- og bemanningssituasjonen, samt bruk av ulike personalpolitiske tiltak. Tilsynet har imidlertid ikke kunne gi oss skriftlig oversikt over arbeidsoppgaver og de viktigste rutinene og retningslinjene for de utadrettede oppgaver. Unntaket er at vi har fått dokumentasjon fra juridisk avdeling både når det gjelder oppgaver og organisering. Våre opplysninger om rutiner og prosedyrer kommer derfor i hovedsak fra intervjuene med ledere og ansatte.

Vi har også fått innsyn i flere enkeltsaker. Dette er saker som våre intervjuobjekter har ment har vært nyttig for oss å få innsyn i fordi det illustrerer de poengene de har ønsket å få fram i samtalene med oss. Sakene representerer derfor på ingen måte noe tverrsnitt av saksbehandlingen i tilsynet, men de fungerer som konkrete eksempler på bakgrunnen for de synspunkter som mange av våre informanter har kommet fram med. Dette er dermed en metode for å kvalitetssikre intervjudata og forsikre oss om at utsagnene bygger på reelle erfaringer. Totalt har vi fått innsyn i 25 saker.

1.4 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 gir en beskrivelse av den omstillingen som tilsynet har vært gjennom etter at tilsynet ble vedtatt flyttet fra Oslo til Bodø. I løpet av få år skulle en organisasjon bygges ned i Oslo og bygges opp i Bodø, og dette er et viktig bakteppe når man vurderer kvaliteten på forvaltningskompetansen i tilsynet.

Kapittel 3-6 tar for seg tilsynets kjerneoppgaver, som vi her har delt inn i Tilsyn (kapittel 3), Saksbehandling (kapittel 4), Regelverksutvikling (kapittel 5) og Informasjon (kapittel 6). Vi vurderer utførelsen av disse kjerneoppgavene i lys av prinsippene om god saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Kapittel 7 redegjør kort for forholdet mellom departementet og tilsynet. Avslutningsvis kommer vi inn på forvaltningskompetanse i betydningen hvordan tilsynet ivaretar rollen som fagorgan for departementet.

Kapittel 8 inneholder en oppsummering av hovedfunn samt forslag til tiltak.

2 Etablering av Luftfartstilsynet i Bodø – nedbygging og oppbygging

Tilsynet har de siste årene vært under en kontinuerlig omstilling, med nedbygging av en organisasjon i Oslo og oppbygging av en helt ny organisasjon i Bodø. Ved inngangen til 2005 var det 17 ansatt i Bodø. 3 år etter – i mai 2008, var dette tallet økt til 130. Tilsynet opplyser at ca 15 av disse har erfaring fra Oslo⁸. En evaluering av forvaltningskompetansen i tilsynet må derfor ses i lys av at virksomheten i disse årene har vært gjennom en kraftig omstillingsprosess der man altså har avviklet en organisasjon i Oslo, med den turbulens som det medfører, samtidig som man i løpet av få år skulle bygge opp en helt ny organisasjon på ca 150 ansatte, de fleste med liten eller ingen erfaring fra tilsynsvirksomhet.

Tabellen nedenfor illustrerer den krevende omstillingsprosessen som tilsynet er i, og viser utviklingen i antall fast ansatte i hhv Bodø og Oslo fra utgangen av 2004 til i dag.

Antall fast ansatte	Oslo	Bodø	Totalt
2004	133	17	140
2005	106	80	186
2006	63*	94	157
2007	28	123	154
Mai 2008	22	130	152

*26 av disse hadde avtale om å fortsette ved Oslokontoret

2.1 Tiltak for å beholde og rekruttere

Da flyttevedtaket kom i 2003 var organisasjonen i en modus hvor det ble tenkt og sagt at ”det kan ikke gå”.⁹ Utover i 2004 bredte det seg en sterk uro, og det var tydelige tegn på at organisasjonen stagnerte. Noen så seg om etter andre jobber, noen sluttet og man kunne registrere at det fant sted en nedbygging av kompetanse og kapasitet i Oslo. Fra flyttevedtaket og fram til april 2005 hadde ca. 40 medarbeidere i Oslo sagt opp eller sluttet. Samtidig hadde man store problemer med å rekruttere til Bodø. Luftfartstilsynet la til grunn at en skulle stille de samme kravene til det flyfaglige personellet i Bodø som en hadde stilt ved tidligere rekruttering til Oslo. Etter to tilsettingsprosesser var det ved årsskiftet 2004-2005 tilsatt 17 flyfaglige medarbeidere i Bodø.

I 2005 ble det ansatt ny luftfartsdirektør for en midlertidig periode. Han skulle ha fokus på rekruttering og tilsetting til nye stillinger med arbeidssted Bodø. Målet var å få en raskest mulig rekruttering av alle typer personell til Bodø.

⁸ Dagens Næringsliv 28. juli 2008

⁹En detaljert redegjørelse for den første fasen i flytteprosessen er gitt i St.meld. nr. 32 (2004-2005) Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø.

Den strategien som ble valgt for å rekruttere personale til det nye Luftfartstilsynet i Bodø ble basert på følgende virkemidler:

- Endrede/reduerte krav til ansatte med flyfaglig kompetanse
- Opplæring og kompetanseutvikling
- Midlertidige avtaler med ansatte med nøkkelkompetanse i en omstillingsperiode
- Markedstilpasset lønn for nytilsatte med flyfaglig bakgrunn i Bodø

2.1.1 Endrede krav til ansatte med flyfaglig kompetanse

Da ny Luftfartsdirektør overtok i 2005, ble kravene til de flyfaglige nøkkelstillingene i Bodø endret slik at de var bedre tilpasset arbeidsmarkedet i byen/distriktet. Det ble åpnet for å tilsette personell med militær bakgrunn og det ble også redusert på kravene som stilles til antall flytimer og antall år med yrkeserfaring. Det ble vist til at det internasjonale regelverket åpner for dette. Våre informanter forteller at ett resultat av denne endrede rekrutteringsstrategien er at Luftfartstilsynet i Bodø har et inspektørkorps med en snevrere bakgrunn enn det man hadde tidligere, med forholdsvis mange inspektører som har bakgrunn fra Widerøe og Forsvaret. Et annet eksempel på endrede krav er at man på Flyteknisk avdeling i første fase av rekrutteringen hadde satt et krav om at inspektørene måtte ha høyere utdanning på ingeniørnivå. Den nye luftfartsdirektøren åpnet for at flyteknikere kunne rekrutteres som inspektører. Den nåværende luftfartsdirektøren mener at dette viste seg å være en helt riktig strategi og legger til at:

”På denne måten fikk vi inn kompetanse som hadde bakgrunn fra et flymiljø og ikke fra et kontor... Hovedbasen av staben er inspektører som er sertifisert på samme nivå som de der ute”.

Det er ikke noe enkelt svar på om det var riktig eller galt å endre på kompetansekravene til flyfaglige inspektører, men vi registrerer at her er meningene delte mellom ledelsen i Luftfartstilsynet og grupper i markedet om hvilke krav som bør stilles til fagkunnskap og yrkeserfaring for tilsynspersonell. Blant de markedsaktørene vi har hatt kontakt med er det en dominerende holdning at inspektørenes kompetanse er varierende, og at det på en del områder er satt for lave krav. Men de har også forståelse for den situasjonen tilsynet er i, som en av dem sier: *”Du trenger noen med tyngde og erfaring, men de er vanskelig å flytte på.”*

Difi finner grunn til å påpeke at denne typen oppfatninger ute i markedet er problematisk for legitimiteten og autoriteten til Luftfartstilsynet. For en tilsynsvirksomhet er det helt avgjørende at de som det føres tilsyn med, oppfatter den enkelte inspektør som kyndig og kompetent.

2.1.2 Opplæring og kompetanseutvikling

Det lå som en forutsetning i plandokumentene at eventuelle reduserte kompetansekrav skulle kompenseres gjennom en intensivt opplæring. Dette har vært fulgt opp ved at det i hele omstillingsperioden har vært arrangert mange kurs og andre kompetanseutviklingstiltak for nytilsatte. For det første har Luftfartstilsynet et omfattende system for kompetansekartlegging. Alle

medarbeidere gjennomgår dette systemet og får kartlagt sine kompetansebehov når de starter i Luftfartstilsynet. På basis av denne kartleggingen lages det individuelle opplæringsplaner. Hvert år lages det så en opplæringskatalog som er basert på de individuelle opplæringsplanene. I katalogen for 2008 finner vi følgende kurstilbud:

<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelser • Brannvernkurs • DocuLive opplæring • EASA • Engelsk konversasjon • Engelsk – Luftfartsengelsk • Engelsk – vidergående • Forvaltningskurs/basis – 2 dager • Forvaltningsrettskurs for erfarne • HMS IA • HMS Opplæring • Human Factors in Aviation –2 dager • ICAO – en generell innføring • Inspektørrollen • IT opplæring fra AI • Økonomiforvaltning 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikasjon i inspektørrollen • MARIA opplæring • Medarbeidersamtalen • Mediahåndtering • Nordic Inspectors Recurrent Course • Norcas opplæring • Offentlighetsloven • Partsopplæring • Rettskildelære • Revisjonsteknikk • Revisjonsteknikk, grunnkurs 3 dager • Revisjonslederkurs med eksamen • SAPopplæring • Sikkerhetsstyring – innføring • Statens pensjonskasse/seniorkurs
--	--

Som vi ser, er det relativt mange kurs som berører utvikling av forvaltningskompetanse, og alle nyansatte får en generell opplæringspakke med denne typen kurs. I tillegg følger inspektørene også mer skreddersydd inspektør opplæring på sine områder – for eksempel skal inspektører på Flyplass og Flysikring gjennomføre Eurocontrols auditkurs. Nyansatte i tilsynet gir uttrykk for at de får et godt og omfattende tilbud om kurs. De motforestillingene vi møter, går ut på at det kan bli for mye konsentrert opplæring i starten. Flere mener at det bør prioriteres å kjøre jevnlig oppfriskningskurs i temaer som berører forvaltningskompetanse. Slik det fungerer i dag, er disse kursene frivillige og som en saksbehandler uttrykker det: ” *Vi tar oss jo ikke tid til det når vi er nedsyltet i arbeid*”.

2.1.3 Midlertidige avtaler med ansatte med nøkkelkompetanse

Kurs og seminarer var tenkt som bare en av flere former for opplæring av nytilsatte. En annen viktig strategi var at nyansatte skulle ha mulighet til å arbeide ”skulder ved skulder” med mer erfarne inspektører. At læring gjennom de daglige arbeidsoppgavene er den mest effektive formen for læring, er alminnelig anerkjent. Å drive tilsyn krever at inspektørene har en teknisk fagkompetanse som matcher kompetansen til dem som de skal føre tilsyn med. Å ha denne tekniske kunnskapen er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å føre et effektivt tilsyn. Inspektørene må også ha en klar

rolleforståelse av hva det vil si å opptre som en myndighetsperson, samt kunnskap om hvordan man avdekker og sanksjonerer avvik. Dette dreier seg om måten man arbeider på og en del av dette er såkalt taus kunnskap som utvikles med erfaring. Å arbeide sammen med fagpersoner med lang erfaring fra tilsynsvirksomhet gir den beste muligheten til å overføre den "tause" kunnskapen til nye medarbeidere.

Siden få av medarbeiderne i Oslo ønsket å flytte med til Bodø, ble det inngått ulike avtaler med dem for å sikre at deres kompetanse også kunne komme til nytte ved oppbyggingen av et tilsyn i Bodø. Tidlig i flytteprosessen ble det inngått avtaler som gav rett til utbetaling av tillegg til dem som fortsatte i stillingene sine fram til 1. januar 2007. I tillegg ble det i 2005 og 2006 brukt en rekke virkemidler for å få personell fra Oslokontoret til Bodø for en periode, som for eksempel lønnstillegg/bonus, tilbud om pendling, subsidiert husleie, fleksibelt arbeidssted osv. En del nøkkelmedarbeidere ved Oslokontoret inngikk en avtale om de skulle være en viss tid av arbeidstiden sin i Bodø for å arbeide sammen med de nyansatte der. Erfaringene fra dette er ikke udelt positive. I Bodø forteller de at en del av dem som hadde slike avtaler var mindre i Bodø enn planlagt. I tillegg kom at mange av dem var lite motiverte og hadde dermed lite å gi i en opplæringssituasjon. Ambisjonen om at nyansatte skulle arbeide tett med mer erfarne medarbeidere, ble derfor vanskelig å nå. I realiteten har mange av de nye medarbeiderne blitt kastet ut i arbeidsoppgavene, og i en bemanningssituasjon der så å si hele staben har vært ny, er det langt på vei nye medarbeidere som har lært opp enda nyere medarbeidere.

Midlertidige avtaler med ansatte med nøkkelkompetanse var i utgangspunktet tenkt som en ordning som skulle benyttes for å holde på tilsatte med en særskilt viktig kompetanse i omstillingsperioden, men ble også brukt for å tiltrekke seg personer med spesiell kompetanse. Dette gjelder spesielt i den første perioden etter at midlertidig luftfartsdirektør var ansatt i 2005. Ansatte i luftfartstilsynet forteller alle den samme historien fra denne perioden: Den nye direktøren hadde én målsetning – å få rekruttert kompetanse til Bodø. I denne fasen ble det brukt mange ulike virkemidler. Pendlerkontrakter var ett av dem. Dette virkemidlet ble som hovedregel benyttet for ett år, men flere av dem er blitt fornyet ut over dette. Luftfartstilsynet har hatt 20 ansatte på pendlerordning. I 2007 var det 11 personer som hadde pendlerordning og våren 2008 er det 8 ansatte på disse betingelsene, hvorav fire er fra det gamle tilsynet i Oslo. Av disse var det i mai 2008 fire kontrakter som utløper ved årskiftet 2008/2009. De andre utløper hhv 29. mars 2009, 1. april 2009, 30. juni 2010 og en er uten tidsangivelse.

2.1.4 Markedstilpasset lønn

Luftfartstilsynet har også sett seg nødt til å gi spesiell avlønning til grupper av medarbeidere som de har problemer med å rekruttere og beholde. I 2006 inngikk Luftfartstilsynet en særavtale med foreningene som organiserer ansatte med flygelederkompetanse om spesiell avlønning. I mars 2007 fikk også flyoperative og flytekniske inspektører en tilsvarende avtale om lokal avlønning. Ledelsen begrunner disse avtalene med den høykonjunkturen de var inne i. Dette har ført til at alt flyfaglig personale i dag har en avtale om spesiell avlønning.

2.2 Omstillingskostnader

Å etablere Luftfartstilsynet i Bodø er en stor omstillingsprosess med de kostnader det fører med seg. Å besette stillingene i Bodø har tatt lengre tid enn forutsatt. 2007 var å betrakte som første driftsår etter at flyttingen formelt sett fant sted, men Administrasjonsavdelingen beskrev i et notat utarbeidet til vårt formål at situasjonen dette året var preget av meget høy aktivitet både når det gjelder rekruttering og andre opplæringstiltak. Dette fortsatte ut i 2008. Administrasjonsavdelingen beskriver situasjon per april 2008 som fremdeles å være spesiell. Her heter det:

”Omstilling har for Luftfartstilsynet betydd at vi fremdeles jobber med oppbemanning i Bodø/nedbemanning i Oslo. Personalseksjonen og øvrig organisasjon prioriterer mye tid til dette arbeidet”¹⁰

Administrasjonsavdelingen presiserer videre at det faktisk er en ny organisasjon med nye medarbeidere, innebærer at mange prosesser må startes på nytt for å få forankring i organisasjonen. I 2008 har de startet prosesser i forhold til kulturbygging, etiske retningslinjer, lederopplæring og opplæring i partsforhold (ledelse-tillitsvalgte). Slike prosesser er nødvendige, men tar naturlig nok både fokus og ressurser vekk fra drifts- og utviklingsoppgaver.

Nedbemanningen i Oslo har skjedd raskere enn planlagt for 60+ gruppen. Administrasjonsavdelingen beklager dette og legger til at dette:

”... har gitt oss utfordringer både rekrutteringsmessig og kompetansemessig idet denne gruppen besitter viktig kompetanse og er historiebærere i vår organisasjon”.

Selv har ikke denne gruppen i Oslo følt seg like verdsatt hele tiden. Snarere tvert i mot, en av dem uttrykker seg slik:

”Vi lever litt på nåde. Vår forrige direktør fikk til at de over 60 og folk med spesialkompetanse kunne være her. Ledelsen i dag ønsker å tone dette ned. Offisielt eksisterer vi ikke. Vi figurerer ikke på noen adresselister, kun på de interne telefonlistene.”

Dette opplever han og de andre ved Oslokontoret at går utover deres selvfølelse. De føler seg lite verd. De får ikke lov til å tilsette noen nye i Oslo – dette gjør selvfølgelig noe med både arbeidsmiljø og motivasjon hos dem som er der – og er nok også en medvirkende årsak til at enheten reduseres så vidt raskt.

De lønnsmessige virkemidler som er blitt brukt i omstillingsprosessen for å rekruttere og beholde personell har også skapt misnøye og uro i organisasjonen. I perioden med midlertidig direktør, som hadde som sin primære målsetting å rekruttere personell til Bodø, ble det gitt løfter og inngått avtaler med enkeltpersoner som har bidratt til forskjellsbehandling når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår som det i ettertid har vist seg vanskelig å forsvare. Også de særavtalene som er inngått med det flyfaglige personellet er med på å skape misnøye blant de gruppene som ikke blir dekket av en slik avtale – for

¹⁰ Opplysninger og sitater er basert på notat fra tilsynet til Difi datert 20.04.08. Notatet ble utarbeidet som svar på en bestilling fra Difi om personalsituasjonen.

eksempel juristene. Både ledere og ansatte forteller at dette er uheldig for organisasjonen fordi det bidrar til at det blir mye fokus på lønn og et press på lønnsvekst i andre deler av organisasjonen.

Nåværende ledelse i tilsynet understreker at de særlige virkemidlene som er brukt for å beholde personell med flyfaglig kompetanse, har virket etter hensikten ved at de har klart å opprettholde stabilitet for disse gruppene. Men selv med spesiell avlønning, er det enkelte grupper som har vist seg svært vanskelig å rekruttere til Bodø. Som vi vil komme tilbake til i et senere kapittel gjelder dette spesielt tilsynet med tung helikoptervirksomhet, herunder helikoptertrafikken i Nordsjøen. Her har ambisjonen vært å rekruttere slik kompetanse til Bodø etter hvert som folk sluttet ved Oslokontoret.

De omstillingskostnadene som vi har berørt i dette kapitlet har budsjettmessige implikasjoner. Omstillingsprosessen er blitt lengre og dyrere enn forutsatt. I dag er Luftfartstilsynet i en utfordrende situasjon. Omstillingsprosessen er langt fra over, men de har ikke lenger et eget budsjett for omstillingstiltak.

2.3 Oppsummering

- Tilsynets forvaltningskompetanse må ses i lys av at tilsynet har vært gjennom en omfattende omstillingsprosess som i realiteten innebærer etablering av en helt ny organisasjon i Bodø. I 2008 arbeider tilsynet fremdeles med oppbemanning i Bodø og nedbemanning i Oslo.
- For å rekruttere flyfaglig personell til Bodø har det blitt satt endrede krav til utdanning og yrkesbakgrunn. I markedet mener mange at kravene til kompetanse er blitt for lave – noe som fører med seg et tillitsproblem
- Ansatte gis et bredt tilbud om kurs og formalisert opplæring i starten.
- Det ble inngått midlertidige avtaler med nøkkelpersonell i Oslo for å sikre dobbeltbemanning og å få dem aktivt med i opplæringen av nytt personell i Bodø. De ansatte i Bodø opplevde at læringseffekten av dette var mindre enn forventet. Delvis skyldtes dette at medarbeiderne fra Oslo var mindre til stede enn forutsatt og dels skyldtes det at mange av dem hadde lav motivasjon til å bidra.
- Rekruttering til Bodø har vært krevende. Luftfartstilsynet har brukt spesiell avlønning for å rekruttere og beholde spesiell kompetanse. I dag er blant annet alle medarbeidere med flyfaglig kompetanse dekket av en særavtale om spesiell avlønning.
- Selv med spesiell avlønning, er det enkelte grupper som det vist seg svært vanskelig å rekruttere til Bodø. Dette gjelder spesielt tilsynet med tung helikoptervirksomhet.

3 Tilsyn

3.1 Adgangskontroller og virksomhetstilsyn

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan etaten utøver sitt tilsynsansvar. Vi skiller da mellom "rene" tilsynsaktiviteter og mer generelle forvaltningsoppgaver. Tilsyn i snever forstand består av kontroll av pliktsubjekt og eventuell reaksjonsoppfølging. Aktiviteter som inngår her er:

- rapportering fra virksomhet til tilsyn
- fysisk kontroll av virksomhet (for eksempel ved systemkontroll) samt verifikasjon, planlagt eller ved behov
- reaksjon ved manglende overholdelse av krav

Kjernen i begrepet tilsyn er kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt (St.meld.nr.17 2002-2003). Tilsyn er det viktigste virkemiddelet som benyttes for å oppfylle hovedmål 1: *Luftfartstilsynet skal sjå til at aktørane i sivil luftfart oppfyller gjeldande regelverk*. Det er to former for tilsyn; adgangskontroller og virksomhetstilsyn.

Luftfartstilsynet skal gjennomføre *adgangskontroller* for på den måten å sørge for at alle gjeldende krav er oppfylt før organisasjoner og personer slipper inn i luftfartssystemet. Dette er ressurskrevende i og med at alle fly- og helikopterselskaper, verksteder, flyplasser, skoler, produksjons- og konstruksjonsbedrifter, luftfartøy, flymateriell, infrastrukturanelegg og personer må kontrolleres før de får lov til å utøve sin virksomhet. Adgangskontrollene initieres av søknader fra aktører i luftfarten, eller på grunn av krav til regelmessig fornying av eksisterende rettigheter.

Videre skal Luftfartstilsynet gjennomføre *virksomhetstilsyn* for å påse at aktører som planlegger, bygger ut og driver luftfartsvirksomhet, etterlever kravene i lover, forskrifter, konsesjonsvilkår, lisenser, sertifikater etc.. Det dreier seg i hovedsak om planlagte inspeksjoner av ulike typer tilsynsobjekter. Hyppigheten er enten definert som en felles europeisk minimumstandard eller det er nasjonalt bestemt basert på luftfartsmyndighetenes egen policy.

De vanligste formene for adgangskontroll er dokumentgranskning, testing og inspeksjoner. Forskriftsverket er ikke så omfattende at det alene gir grunnlag for å regulere operatørens løpende aktivitet. Operatørene må derfor utarbeide en egen detaljert driftsdokumentasjon innenfor rammene som er definert i forskriften. En vesentlig del av adgangskontrollen består i gjennomgang av slik dokumentasjon.

Luftfartsmyndighetene må godkjenne operatørens organisatoriske struktur. Som en del av adgangskontrollen foretas det prøver forut for personlig godkjenning av nøkkelpersonell i operatørens ledelse. Dette kan for eksempel være ansvarlig daglig leder, flygesjef eller kvalitetssjef.

Ved virksomhetstilsyn velges det ut visse tema, og innenfor hvert tema blir det utført stikkprøver. Slike stikkprøver innebærer kontroll med enkelt detaljer.

Dersom man finner at de valgte detaljer innen et tema er i orden, forutsettes det at alle andre enkeltforhold innen dette temaet er tilfredsstillende.

Som nasjonal luftfartsmyndighet er Luftfartstilsynet selv underlagt internasjonalt tilsyn. Etaten blir jevnlig revidert av internasjonale organisasjoner den er tilsluttet¹¹.

3.2 Utviklingen i tilsynsaktivitet

Som redegjort for i kapittel 2 har Luftfartstilsynet vært igjennom omfattende personalomstillinger etter at det ble fattet vedtak om å flytte etaten til Bodø. Størstedelen av virksomheten i Oslo er blitt avviklet, og ledelsen har hatt fokus på å bygge opp en helt ny organisasjon. I overgangsperioden har det vært krevende å opprettholde ordinær drift selv om etaten har fått ekstra bevilgninger bl.a. for å dekke kostnader til dobbeltbemanning, utgifter til ekstra lønnstilskudd og reise- og oppholdsutgifter for nøkkelpersonell.

I Luftfartstilsynets årsmeldinger for perioden 2004 – 2007 redegjøres det for etatens tilsynsaktivitet. Det fremgår her at etaten i all hovedsak har lyktes i å oppfylle aktivitetsmålene. På noen områder har økt aktivitet i markedet gjort det nødvendig å oppjustere aktivitetsmålene. Operativ og Teknisk avdeling har hatt en økning i det totale antallet adgangskontroller og virksomhetstilsyn.

Tilsynet har fra EU blitt stilt overfor nye og mer ressurskrevende regimer for tilsynsvirksomhet på flere områder. Tilsynet har arbeidet med implementering av nytt regelverk og ny utvidet tilsynsvirksomhet som følge av endring av EASA sitt kompetanseområde. Videre har tilsynet forholdt seg til et nytt og mer ressurskrevende regime som følge av innføring av nye europeiske bestemmelser for sikkerhetsregulering¹², en gradvis oppbygging av securityområdet og nye oppgaver knyttet til økonomisk tilsyn.

Utviklingen i tilsynsaktivitet har vært noe ujevn, og på enkelte områder har aktiviteten vært lavere enn planlagt. På *securityområdet* har arbeidsmengden og kapasiteten i tilsynet stadig økt, men de nådde ikke måltallene i 2007 når det gjaldt antallet inspeksjoner. Ved *lufthavner og luftfartsanlegg* lå tilsynsaktiviteten under normalen i 2007, og i følge rapporteringen fra etaten i første tertial i 2008 regner man med redusert aktivitet i resten av året og i 2009.

Ved inngangen til 2008 meldes det også om kapasitetsproblemer og redusert tilsynsaktivitet innen enkelte områder i *Teknisk avdeling*. Videre vil *operativt tilsyn for tungt helikopter (offshore)* være stilt i bero fra og med juni 2008 i påvente av at etaten får bemannet stillinger med ekspertise på dette området.

Luftfartstilsynet har stått overfor en sterk forventning om at tilsynsvirksomhet skulle prioriteres. Det har vært vektlagt i alle styrende dokumenter og fra de

¹¹ Det gjelder organisasjoner som ICAO som driver tilsyn i FN regi, EASA og ESA, og EUROCONTROL, som driver europeisk inspeksjon av lufttrafikktenesten.

¹² ESARRI - Safety Regulatory Requirements – og et felles europeisk luftrom (SES – Single European Sky).

forskjellige interesseorganisasjonene i bransjen. Som nasjonalt tilsynsorgan er etaten også forpliktet i forhold til de ulike internasjonale luftfartsorganisasjonene Norge deltar i. Dersom det ikke lykkes å oppfylle de kravene til kompetanse, kapasitet og prestasjoner som de internasjonale luftfartsorganisasjonene stiller, kan det medføre alvorlige sanksjoner mot norsk luftfart.

Alle fagavdelingene har hatt fokus på å dekke det som regnes som "må-oppgaver". Det har vært svært viktig å sørge for gjennomføring av kontroll- og tilsynsvirksomhet for å tilfredsstille internasjonale minimumskrav. Dette har vært krevende, særlig på de områder hvor både etaten og bransjen har vært nødt til å sette seg inn i nytt EU-regelverk. En EASA-revisjon fra høsten 2005 avdekket alvorlige avvik når det gjelder etatens tilsynsvirksomhet, og det skjerpet oppmerksomheten ytterligere i de berørte avdelingene¹³. Dette har gitt positive resultater, og både i 2007 og i 2008 rapporterte EASA om signifikant framgang på området luftdyktighet innenfor Teknisk avdeling.

Luftfartstilsynet må også forholde seg til aktørene i bransjen, som er helt avhengige av etaten for at de selv skal kunne drive forretningsmessig, og for at det høye sikkerhetsnivået i flybransjen skal kunne opprettholdes¹⁴.

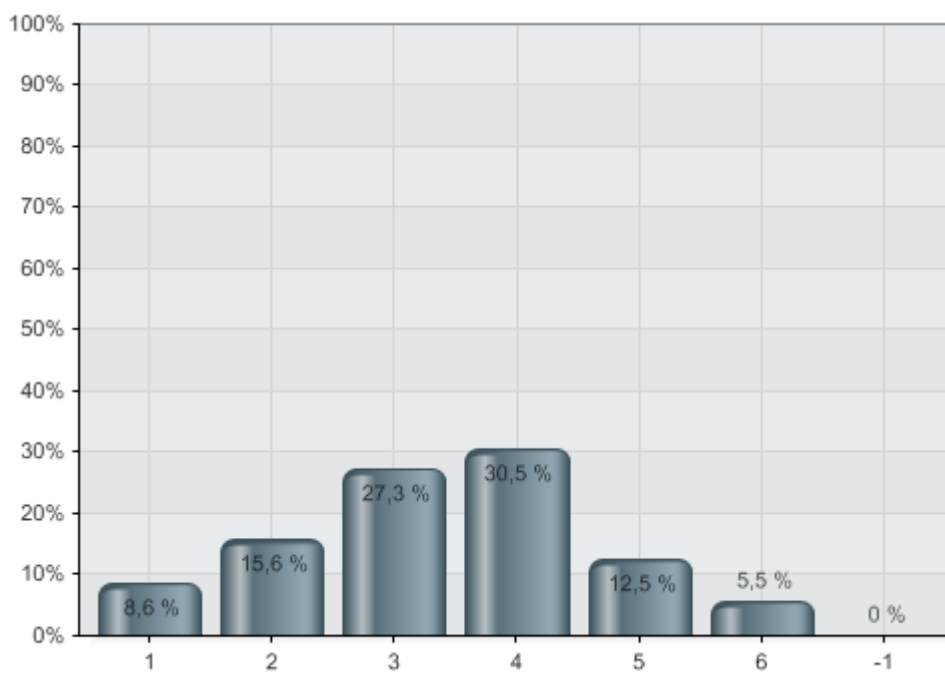
Representanter for Luftfartstilsynet og aktører i markedet er enige om at tilsynsaktiviteten *burde* ha vært høyere på enkelte områder. På noen områder har Luftfartstilsynet med nød og neppe klart å dekke "må-oppgavene". Gjennom hele omstillingsperioden har etaten skjøvet mange oppgaver foran seg, og viktige utviklingsoppgaver har ikke blitt prioritert.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av respondentene er kritiske til etatens kapasitet. På spørsmål om Luftfartstilsynets kapasitet til å ivareta planlagte/regelbundne oppgaver, for eksempel tilsyn, svarer litt over halvparten at kapasiteten ikke er tilfredsstillende. Når det gjelder kapasiteten til å håndtere uforutsette saker/hastesaker, svarer om lag 64 prosent at den ikke er tilfredsstillende. Kapasiteten til å ivareta nye oppgaver blir enda lavere vurdert. På dette spørsmålet svarer om lag 68 prosent at den er for lav¹⁵.

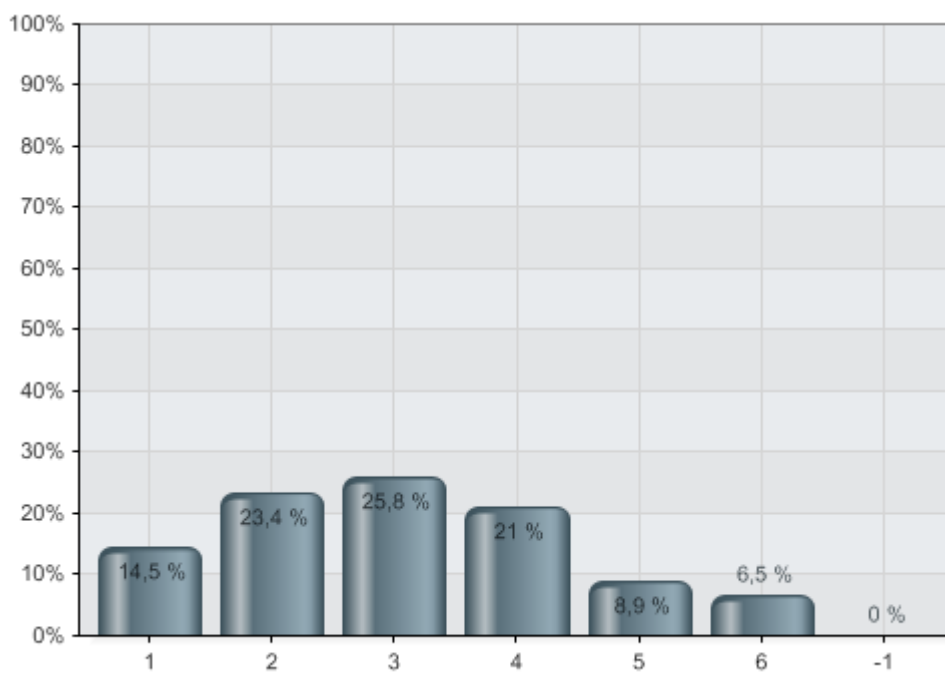
¹³ Rapporten fra MAST (the Maintenance Standardisation Team (MAST) etter et revisjonsbesøk 21. - 25. november 2005.

¹⁴ HSBL SL rapport 35/2005 Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser, Havarkommisjonen for sivil luftfart, avgitt 5. august 2005 og Samferdselsdepartementets oppfølging av rapporten datert 18.02.2007.

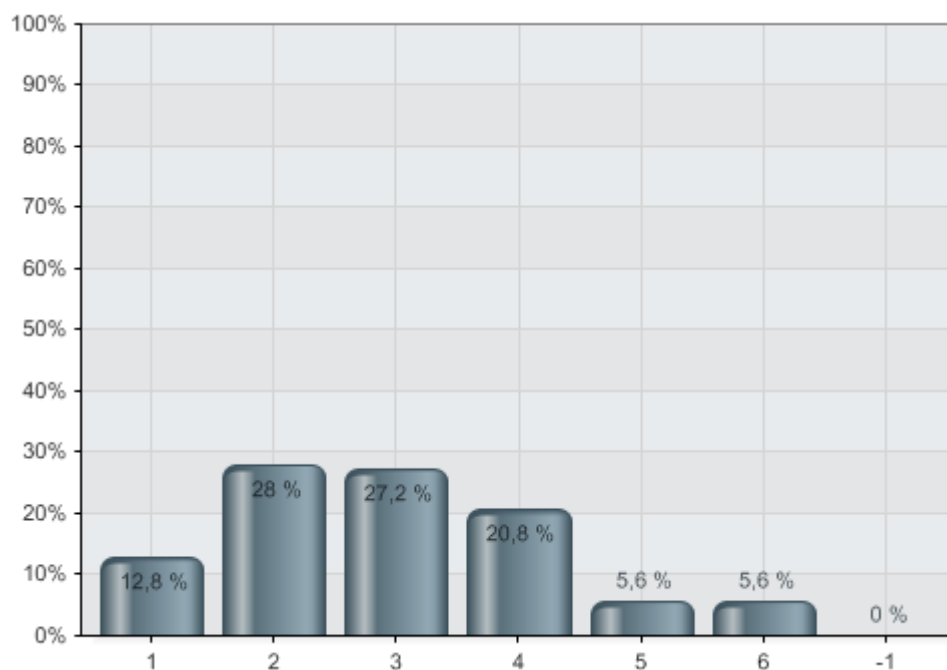
¹⁵ Her har vi prosentuert etter å ha trukket fra de som har krysset av på ikke aktuelt. Dette gjelder også senere i teksten der vi sier hvor mange prosent som er enig eller uenig i en av påstandene.



Figur 1, kapasitet til planlagte aktiviteter, 1= veldig lav, 6=veldig høy



Figur 2, kapasitet til uforutsette saker, 1= veldig lav, 6=veldig høy



Figur 3, kapasitet til nye oppgaver, 1= veldig lav, 6=veldig høy

Spesielt blant de mindre selskapene og representanter for flyklubbene, er det mange som mener at Luftfartstilsynet har neglisjert oppgaver som er avgjørende viktig for dem.

De fleste av våre eksterne informanter sier at de har vært inneforstått med at etaten har hatt redusert kapasitet i omstillingsperioden, og forsikrer oss om at sikkerheten ikke har vært truet i og med at aktørene har en sterk egeninteresse i å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå. Men når etaten fortsatt ikke kan vise til tilfredsstillende tilsynsaktivitet i 2008, er det flere som er uttalt kritiske og sier at de ikke har tiltro til at etaten utvikler seg i riktig retning.

3.2.1 Misforhold mellom ressurser og oppgaver

Det er flere grunner til at tilsynsaktiviteten har vært lavere enn ønskelig på en del områder, men en hovedgrunn er at omstillingsprosessen har tatt lengre tid enn forutsatt. Luftfartstilsynet har hatt problemer med å rekruttere og beholde arbeidskraft. Dette sammen med et høyt aktivitetsnivå i luftfartsmarkedet og store regelverksendringer på en del områder, har gjort at flere avdelingsledere i Luftfartstilsynet har gitt uttrykk for at det er et markert misforhold mellom ressurser og oppgaver. For å opprettholde normal tilsynsvirksomhet må etaten disponere et visst antall medarbeidere som både har faglig spesialistkompetanse innenfor de respektive områdene og generell tilsynskompetanse. Det er ikke mulig å rekruttere inspektører som er ferdig opplært, og det er en gjengs oppfatning at det tar minst 2 år å lære opp en inspektør.

I Teknisk avdeling har det vært store problemer med kapasiteten både i luftdyktighetsseksjonen og i vedlikeholdsseksjonen. I vedlikeholdsseksjonen har antallet inspeksjoner ligget under normalen på grunn av

bemannings situasjonen. 3 nye inspektører ble tilsatt i løpet av våren og sommeren 2008 for å erstatte de som hadde sluttet. Det vil være krevende og ta tid før de nye er fullt operative.

Også Operativ avdeling har kapasitetsproblemer innenfor enkelte områder. Luftfartstilsynets to inspektører for tungt helikopter (offshore) sluttet i første halvdel av 2008, og etaten har hatt store problemer med å få en erstatning for disse to¹⁶. Det forklares med at det er få som har denne kompetansen og at den er sterkt etterspurt. Også da tilsynet var lokalisert i Oslo var det vanskelig å rekruttere og beholde denne typen kompetanse, og den ene av de to som sluttet i vår hadde en mangeårig pendleravtale fra sitt bosted i Bergen. I mai 2008 sendte Norsk Helikopter AS og CHC Helikopterservice AS et brev til Luftfartstilsynet med kopi til Samferdselsdepartementet der de uttrykte sterk bekymring for situasjonen i tilsynet på området Offshore helikopter. Her skriver de:

”Begge selskaper anser dette som en så stor trussel for operasjonene i Nordsjøen at vi snarest må be våre myndigheter om å se på nye løsninger for å unngå å eskalere situasjonen ytterligere. Vår erfaring etter at Luftfartstilsynet flyttet til Bodø er at alt personell med erfaring i denne sektoren enten har sluttet eller er i ferd med å slutte. Det synes heller ikke mulig å rekruttere nytt personell med tilstrekkelig erfaring i dette området av landet.”¹⁷

De viser til at de er avhengige av et fungerende tilsyn som kan føre tilsyn med hvert av selskapene, og som er i stand til å behandle søknader og svare på henvendelser både innenfor teknisk og operativt område. Operativ direktør for Norsk Helikopter forteller at de har manualer som har ligget i Luftfartstilsynet siden januar for revisjon.

Tilsynsaktiviteten innenfor bakketjeneste som utføres av Flyplassseksjonen er blitt sterkt redusert på grunn av at 4 av etatens seks inspektører sluttet i 2007. I april i år ble det ansatt to nye, og ytterligere to var på plass 1. august. Man regner imidlertid med at kapasiteten fortsatt vil være noe redusert i 2008 og 2009.

Når det gjelder Flysikringsseksjonen, er seksjonen fulltallig, men fungerende avdelingsleder opplever at ressurs situasjonen er svært vanskelig og peker på at det her er planlagt og budsjettert med for få personalressurser. Han understreker at å føre tilsyn med flysikring er et nytt tilsynsområde som det krever mer ressurser å bygge opp enn det som ble forutsatt. Her som på de andre områdene, oppleves det som krevende å balansere aktiviteten mellom tilsyn, adgangs kontroll og å delta i internasjonalt arbeid med regelverks utvikling.

Ressursmessig har security vært en prioritert oppgave, men også denne avdelingen har hatt problemer med å nå måltallene. Planlagte inspeksjoner har måtte vike plassen for andre mer presserende oppgaver som for eksempel er

¹⁶ Etter at denne undersøkelsen var ferdig har tilsynet opplyst oss om at stillingene ble besatt i oktober 08.

¹⁷ Brev av 09.05.08

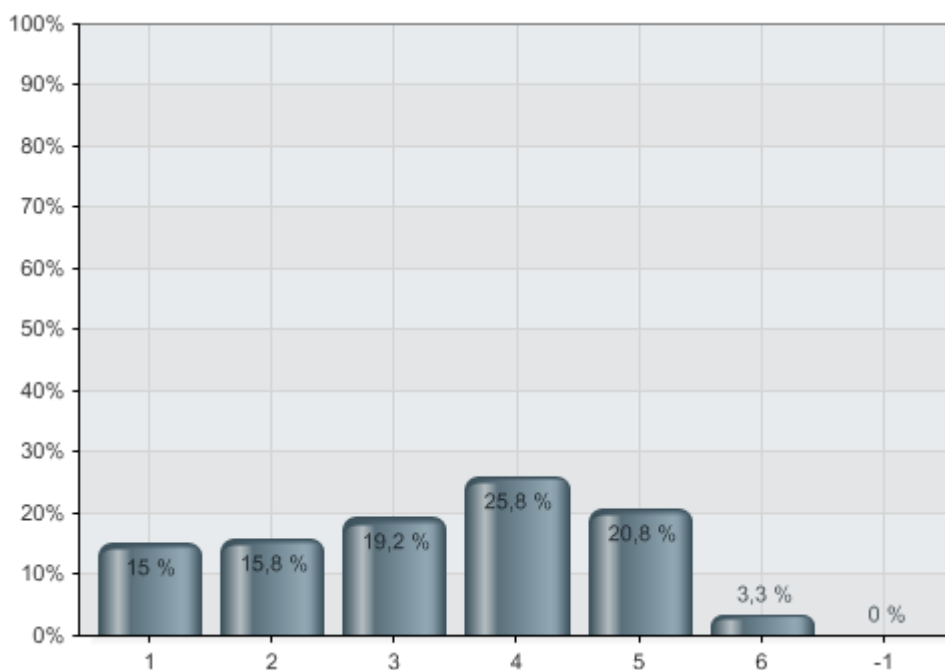
knyttet til arbeid med søknader fra nye aktører i markedet. Det har også vært brukt mye ressurser i forbindelse med ESA inspeksjoner. Målet for Securityavdelingen for 2008 er å øke tilsynsfrekvensen på alle tilsynsområder i forhold til foregående år. Avdelingen skal ha 8 inspektører. Man regner imidlertid med at det vil være en stor utfordring å beholde den kompetansen som er bygget opp. Etatens securitymedarbeidere får jobbtilbud fra store lufthavner og våren 2008 ble en medarbeider rekruttert til ESA i Brussel.

3.3 Kritikk for ikke å ha utviklet en overordnet tilsynsstrategi

Flere av de eksterne informantene mener at kapasitetsproblemene ikke hovedsakelig dreier seg om mangel på ressurser, men om mangel på strategi, ledelse og prioritering. De sier at det ikke er tydelig hvordan etaten prioriterer verken når det gjelder hvilke tilsyn som gjennomføres eller hvordan disse gjennomføres.

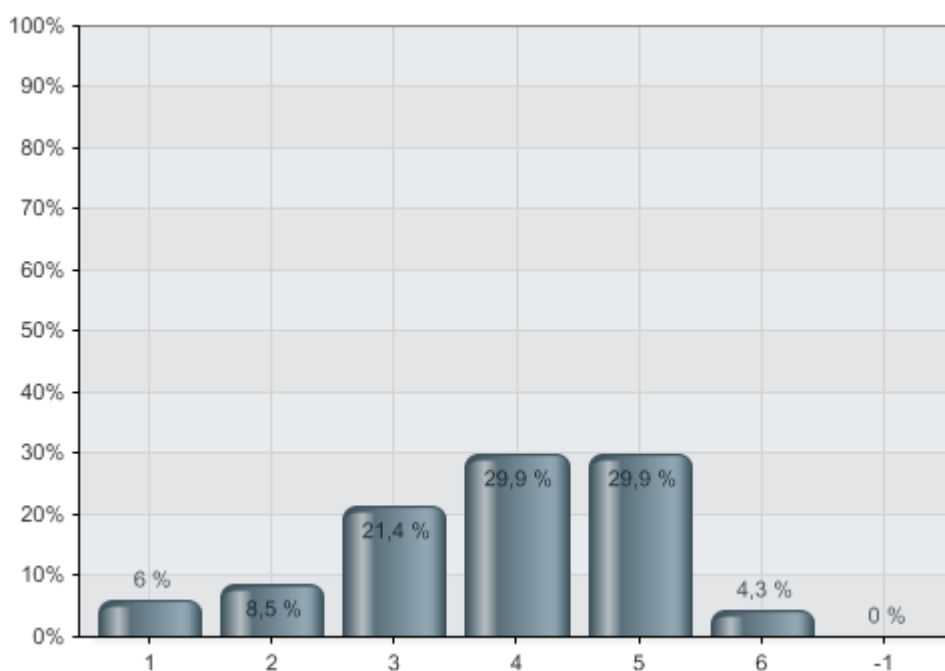
En gjennomgående kritikk fra dem som organiserer luftsport, privatflyging, småflyging og helikopter er at tilsynet, tilsynelatende uten begrunnelse, lenge har neglisjert denne delen av bransjen. Det hevdes at Luftfartstilsynet allerede fra etaten var lokalisert i Oslo, konsekvent har prioritert de store ruteflyselskapene og charterselskap, men uten at dette har vært sagt eksplisitt. I et brev fra NLF (Norsk luftsportsforbund) til Luftfartstilsynet, datert 7. juli i år, gir NLF tydelig uttrykk for en sterk frustrasjon over å oppleve at de til stadighet blir neglisjert og nedprioritert, men uten at kriteriene for en nedprioritering er gjort kjent. I vår undersøkelse kommer denne frustrasjonen også til uttrykk gjennom spørreundersøkelsen, der respondentene fra NLF er betydelig mer negative enn gjennomsnittet.

Sentrale informanter hevder videre at den tilsynsmetodikken Luftfartstilsynet benytter, varierer mellom avdelingene, til dels også fra saksbehandler til saksbehandler. De opplever at måten inspeksjonene gjennomføres på avhenger av vedkommende inspektør og hvor erfaren vedkommende er. Dette får også til dels støtte i spørreundersøkelsen. 50 prosent er uenig i påstanden om at tilsynet er samordnet internt slik at tilsyn utføres på omtrent samme måte selv om de utføres av ulike personer.



Figur 4, tilsyn utføres likt uavhengig av person, 1= svært uenig, 6=svært enig

Mange av våre informanter etterlyser en overordnet tilsynstenkning i Luftfartstilsynet. De understreker at selv om variasjoner mellom områdene til en viss grad kan forklares med referanse til regelverket og at ulike regelverksregimer og ulike typer tilsynsobjekter krever en ulik tilnærming når det gjelder tilsynsmetodikk, forventer de at det blir tydeligere hvordan Luftfartstilsynet prioriterer sine begrensede ressurser og at variasjoner i tilsynsmetodikk, blir begrunnet.



Figur 5, tilsynet har oppdatert kompetanse innen revisjonsteknikk og systemtenkning, 1=svært uenig 6=svært enig

Her bør det imidlertid legges til at dette problemet ikke kommer like klart til uttrykk gjennom svarfordelingen på spørreundersøkelsen. Her er det langt flere som er fornøyd enn hva vi opplevde på intervjurunden. En tolkning kan være at dette er en problemstilling som de store aktørene i markedet og de som sitter i helt sentrale posisjoner i selskapene, er mest opptatt av.

3.3.1 Risikobasert tilsyn

Luftfartstilsynet har et stort antall tilsynsobjekter, og det er ikke mulig å drive tett overvåking av hver enkelt. Luftfartstilsynet blir fra overordnede myndigheter stilt overfor en klar forventning om å utvikle et mer systembasert og risikobasert tilsyn. Dette har blitt gjentatt i de siste årenes tildelingsbrev. Det er nødvendig å utarbeide strategier for prioritering, basert på risikoanalyser og kost-nyttevurderinger. Også Havarikommisjonen har vært opptatt av dette. En av sikkerhetstilrådingene til Luftfartstilsynet i rapporten fra Havarikommisjonen som ble lagt frem 1. januar 2005¹⁸ følger opp Samferdselsdepartementets tidligere anbefalinger :

Luftfartstilsynet bør vurdere å legge mer vekt på systemorientert helhetlig og risikobaserte tilsyn og utvikle/rekruttere personell med tilhørende kompetanse – ikke minst for å følge og fange opp mulige negative sikkerhetsmessige konsekvenser av omstillingstiltak hos tilsynsobjektene.

Det er bred enighet mellom Luftfartstilsynet og informanter fra berørte virksomheter om at Luftfartstilsynet er kommet kort når det gjelder utvikling og anvendelse av systemorientert risikobasert tilsyn innen sine ansvarsområder.

Det er flere grunner til dette. At det har tatt tid å få på plass fast ledelse og god nok bemanning for øvrig i Analyseenheten, er én faktor som har virket inn. Analyseavdelingen har hittil vært konsentrert om å registrere rapporter fra næringen om ulykker og hendelser og de har i liten grad hatt kompetanse eller kapasitet til å analysere disse dataene nærmere til bruk blant annet for Havarikommisjonen for transport og for eget tilsynsarbeid.

Utviklingen av tilsynsmetodikk foregår i all hovedsak i fagavdelingene, men manglende kapasitet i de flyfaglige avdelingene har gjort det vanskelig å prioritere utviklingsoppgaver. Unntaket er et arbeid som gjøres i regi av Teknisk avdeling med bistand fra Analyseavdelingen. Etter pålegg fra EASA, må det utvikles statistikk som grunnlag for tilsyn. Ledelsen i tilsynet forteller at Teknisk avdeling har utarbeidet en ny form for metodikk som er i henhold til dagens forståelse for risikobasert tilsyn, og som går ut på å analysere funn fra inspeksjoner til bakenforliggende årsaker og trender i norsk luftfart.

Intervjuer i Luftfartstilsynet avdekker imidlertid at det ikke er etablert noen felles forståelse i ledergruppen for hvilken nytte overgang til et mer risikobasert tilsyn vil ha eller hva som ville kreves for å få det til. Vi har stilt alle våre intervjuobjekter spørsmålet om hva de legger i risikobasert tilsyn og hva

¹⁸ HSLB SL Rapport 35/2005

tilsynet har gjort og bør gjøre på området. På dette spørsmålet har vi fått mange forskjellige svar, noen forstår ikke hensikten med det, mens andre har uttrykt bekymring for at toppledelsen ikke har tilstrekkelig kompetanse og forståelse for problemstillingen.

3.3.2 Nærmere om forventninger fra Luftfartstilsynets kontakter og brukere

Flere av Luftfartstilsynets kontakter og brukere forteller at de forventer at Luftfartstilsynet rekrutterer og utvikler kompetanse som er nødvendig for å kunne legge mer vekt på et risikobasert systemtilsyn. Det gjelder for det første Havarikommisjonen og Avinor, som selv har kommet langt når det gjelder å tilegne seg og anvende metoder tilpasset moderne, helhetlig sikkerhetstenkning. Ledelsen i Havarikommisjonen forteller om sin egen virksomhet at de *”er blitt mye mer systemorientert – opptatt av hva i systemet rundt som gjør at det blir gjort feil.”* De mener at Luftfartstilsynet bør legge vekt på å utvikle kompetanse innen risikoanalyse, og at det er viktig bl.a. i forbindelse med vurdering av sikkerhetstilrådinge i rapporter fra Havarikommisjonen og for at de skal kunne fungere som en bedre rådgiver for Havarikommisjonen i forhold til hvor de bør sette i gang undersøkelser. Luftfartstilsynet har ansvar for å iverksette tiltak for å forebygge nye ulykker og må kunne vurdere forventet sikkerhetseffekt av ulike tiltak.

Også våre informanter fra ledelsen i Avinor er opptatt av at Luftfartstilsynet bør satse mer på et risikobasert systemtilsyn, og i mindre grad drive med fag-/detaljtilsyn. Luftfartstilsynet vil måtte tilegne seg ny kompetanse for å kunne drive med risiko- og sårbarhetsanalyser. I Avinor har de medarbeidere med bakgrunn fra oljeindustri, luftforsvaret, prosessindustri med mer, som alle er vant til å jobbe med sikkerhet, og de understreker at de på få år har utviklet høy kompetanse når det gjelder risikoanalyse, sårbarhetsanalyser osv.

Difi finner grunn til å påpeke at denne oppfatningen av at det er et kompetansegap mellom Luftfartstilsynet og Avinor, kan være med på å underminere tilsynets faglige autoritet når de skal føre tilsyn med Avinor. Dette bør Luftfartstilsynet ta på alvor. Et første skritt kan være å lage en plan for hvordan de kan møte slike forventninger. Aktuelle tiltak i en slik plan kan være, i tillegg til etterutdanning av eksisterende personell, å rekruttere personer med kompetanse om moderne sikkerhetstenkning og tilsynsmetodikk, inngå samarbeid med relevante kompetansemiljøer og inngå samarbeid med andre tilsyn.

3.4 Oppsummering

- Luftfartstilsynet har i all hovedsak lyktes i å oppfylle aktivitetsmålene når det gjelder tilsyn i perioden 2004 -2007
- På grunn av økt aktivitet i luftfartsmarkedet har det både på operativt og teknisk vært en økning i det totale antallet adgangskontroller og tilsyn fra 2004 – 2007
- Tilsynet blir fra EU stilt overfor nye og mer ressurskrevende regimer for tilsynsvirksomhet på flere områder

- På en del områder har tilsynet nå i 2008 store problemer med kapasiteten. Det gjelder i første rekke:
 - Lufthavner og luftfartsanlegg – her lå tilsynsaktiviteten under normalen i 2007 og en regner også med redusert aktivitet ut 2008 og inn i 2009
 - Teknisk avdeling melder også fra om at de på enkelte områder har store kapasitetsproblemer og vil ha redusert tilsynsaktivitet i 2008
 - Operativt tilsyn med tungt helikopter
- Redusert tilsynsaktivitet synes å henge sammen med et misforhold mellom ressurser og oppgaver. Dette henger delvis sammen med at tilsynet har problemer med å rekruttere og beholde visse typer arbeidskraft, og dels henger det sammen med at det har vært planlagt og budsjettet med for få ressurser (f.eks. flysikring)
- Sentrale aktører i markedet etterlyser en overordnet tilsynsstrategi fra Luftfartstilsynet som angir hvordan Luftfartstilsynet prioriterer sine begrensede ressurser og som forklarer variasjoner i tilsynsmetodikk
- Luftfartstilsynet har i begrenset grad fulgt opp forventningene om å utvikle et risikobasert tilsyn, og det synes å være varierende interesse for dette hos tilsynets ledelse
- Aktuelle tiltak for å komme videre når det gjelder å utvikle et risikobasert tilsyn er:
 - Rekruttere personer med kompetanse innen moderne sikkerhetstenkning og tilsynsmetodikk
 - Inngå samarbeid med relevante kompetansemiljøer
 - Inngå samarbeid med andre tilsyn

4 Saksbehandling

I dette kapitlet går vi nærmere inn på saksbehandlingen i tilsynet. Det dreier seg primært om saksbehandling som munner ut i enkeltvedtak av typen tillatelser, godkjenninger, avslag, pålegg og sanksjoner i forbindelse med adgangskontroll eller virksomhetstilsyn.

Når saksbehandlingen skal vurderes må en ta utgangspunkt i noen generelle prinsipper for hvordan saksbehandlingen skal være. Som vi redegjorde for i kapittel 1 tar vi utgangspunkt i normer og regler som er nedfelt i ulike lover og instruksjoner for statsforvaltningen. Forvaltningsloven inneholder en rekke regler om saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak. Loven gir viktige rettigheter til partene om innsyn i saksdokumenter, begrunnelse for enkeltvedtak og klagerett. Loven inneholder videre regler om veilednings- og bistandsplikt, habilitet og taushetsplikt samt bestemmelser om saksbehandlingstid, varslings- og varslingstid mv. Forvaltningsloven må imidlertid suppleres med uskrevne normer for god forvaltningsskikk og statsforvaltningens egne instruksjoner for saksbehandling, som for eksempel utredningsinstruksen og arkivinstruksen. I de uskrevne normene om god forvaltningsskikk ligger det et grunnkrav om at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

I et forvaltningsorgan som utøver myndighet og fatter et betydelig antall enkeltvedtak, bør det stilles særskilt høye krav til kvaliteten på saksbehandlingen. Den type avgjørelser og enkeltvedtak Luftfartstilsynet fatter vil i stor utstrekning ha konsekvenser for den enkeltes yrkesutøvelse og for det enkelte foretak. Brukernes behov for forutberegnlighet er således stor, og det er derfor særdeles viktig å etterleve kravene til rettssikkerhet. Rettssikkerhets-hensynene har ikke bare sider mot dem vedtakene direkte gjelder, men også mot andre borgere og mot samfunnet. Saksbehandlerne i tilsynet må søke å forene de forskjellige hensynene og interessene som ligger til grunn for regelverket på luftfartsområdet, for eksempel hensynet til effektiv og sikker flyvirksomhet og til konkurranseforholdene i sektoren.

Den tilnærmingen vi her har valgt for å belyse tilsynets saksbehandling, setter søkelys på organisasjonens utfordringer når det gjelder praktisering av de grunnleggende prinsippene for god saksbehandling. Gjennom intervjuene med ledere og saksbehandlere har vi skaffet oss elementær kunnskap om de viktigste arbeidsområdene, sakstypene og om saksflyt,¹⁹ og om deres forståelse av gjennomgående regler og normer for saksbehandling. Videre er det blitt spurt om spesielle utfordringer og problemer i forbindelse med saksflyt, saksforberedelse og vedtak. Endelig har vi, både i de individuelle intervjuene og gruppeintervjuene, spurt om hva som gjøres for å sikre etterlevelse av

¹⁹ Vi har ikke tatt mål av oss til å kartlegge og gi en detaljert beskrivelse av de forskjellige sakene som tilsynet behandler og hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom de forskjellige enhetene og nivåene. For å få best mulig bakgrunn for å vurdere kvaliteten på saksbehandlingen i tilsynet spurte vi på et tidlig tidspunkt om å få tilsendt beskrivelser av arbeidsoppgavene og de viktigste retningslinjene/rutinene i de enkelte avdelinger/seksjoner i tilsynet. Dette har ikke blitt sendt, bortsett fra en oppgavebeskrivelse fra en seksjon i Juridisk avdeling (som på det tidspunktet var i ferd med å bli omorganisert). Vi har dessuten fått se utkast til enkelte nye rutinebeskrivelser som tilsynet planlegger å legge inn i et helhetlig kvalitetssystem.

gjeldende regler og normer i praksis, herunder spørsmål om rutiner, systemer og arbeidsledelse.

Vi har lagt stor vekt på å innhente synspunkter og erfaringer om saksbehandlingen i tilsynet fra brukere som blir direkte berørt av de vedtakene som fattes, både gjennom intervjuer, spørreundersøkelsen og gjennomgang av en rekke enkeltsaker.

4.1 Saksbehandlingstid

Om saksbehandlingstid heter det i Forvaltningsloven § 11a:

”Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.”

Denne bestemmelsen gjelder generelt og altså ikke bare saker som ender opp med vedtak. I annet ledd av denne bestemmelsen står det:

”Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. ”

4.1.1 Utviklingen i saksbehandlingstid

Utviklingen i saksbehandlingstid har vært negativ det siste året. I årsmeldingene rapporteres det på saksbehandlingstid målt i tiden som går fra tilsyn er gjennomført til foreløpig rapport er oversendt tilsynsobjektet. Målet har vært at denne tiden ikke skal overstige 3 uker i minst 80 prosent av inspeksjonene. I tilsynets rapportering for 2006 og 2007 ser vi en negativ utvikling i graden av måloppnåelse.

Saksbehandlingstid 2006

Sakstype	Indikator	Per 1. tertial	Per 2. tertial	Per 3. tertial
Tilsyn med luftfartsforetak	Behandlet innen 3 uker	77%	85%	77%
Tilsyn med flyplasser og luftfartsanlegg	Behandlet innen 3 uker	95%	86%	85%

Kilde: Årsrapport 2006

Saksbehandlingstid 2007

Sakstype	Indikator	Per 1. tertial	Per 2. tertial	Per 3. tertial
Tilsyn med luftfartsforetak	Behandlet innen 3 uker	82%	66%	62%
Tilsyn med flyplasser og luftfartsanlegg	Behandlet innen 3 uker	62%	29%	54%
Tilsyn med Security	Behandlet innen 3 uker	68%	52%	53%

Kilde: Årsrapport 2007

Oversikten viser et fall i måloppnåelse på alle områder i løpet av året. Denne negative utviklingen har fortsatt i 2008.

Tilsynstype	Resultatmål	Resultat 1. tertial
Luftfartsforetak - Teknisk	Behandlet innen 3 uker	65 %
Luftfartsforetak - Operativt	Behandlet innen 3 uker	32 %
Flyplasser og luftfartsanlegg	Behandlet innen 3 uker	38 %
Security	Behandlet innen 3 uker	100 %
Gjennomsnitt	Behandlet innen 3 uker	59 %

Kilde: Luftfartstilsynet

Økende saksbehandlingstid kommer også til uttrykk på andre områder. I desember 2007 la tilsynet ut en melding på internettssidene om at det måtte påregnes lengre saksbehandlingstid for passasjerklager. Her regner de med en saksbehandlingstid på opp til 3 måneder. I mars ble det lagt ut en tilsvarende melding om lengre forventet saksbehandlingstid for leasingsøknader. Dette begrunnes med en vanskelig bemanningssituasjon ved Juridisk avdeling på grunn av permisjoner, stillingsendringer og opplæring. Videre ble det i april varslet at vedlikeholdsseksjonen under Teknisk avdeling kom til å ha forlenget saksbehandlingstid, på opp mot 3 måneder på grunn av stor saksmengde i forhold til kapasitet ved seksjonen. Sertifikat, eksamen og vandel har også hatt problemer med forlenget saksbehandlingstid og innførte i april telefontid mellom klokken 12.00 og 14.30.

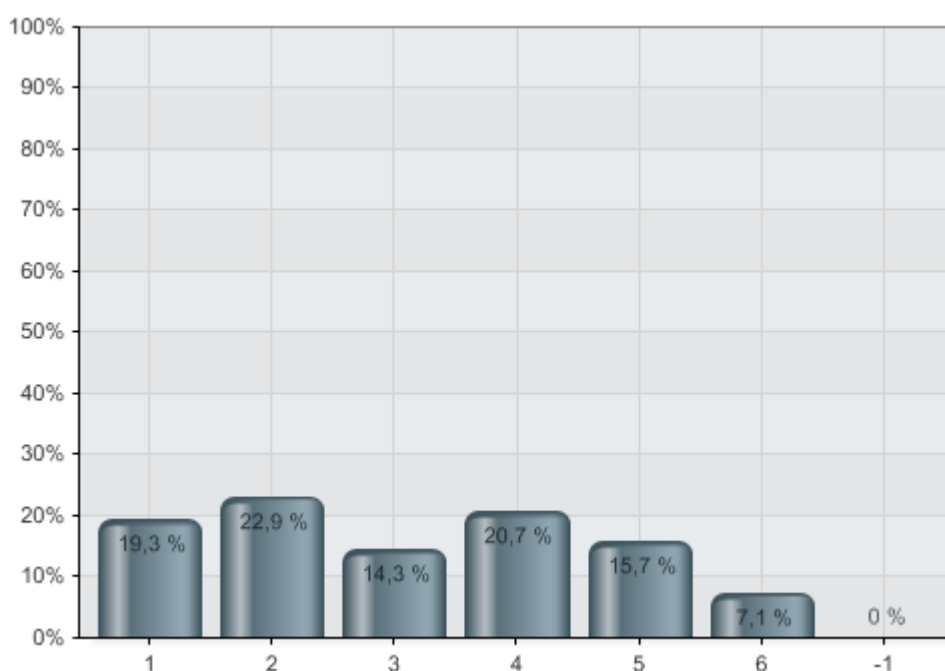
På spørsmål til tilsynet om saksbehandlingstiden, får vi bekreftet det tallene over viser, saksbehandlingstiden varierer mellom tilsynets ulike ansvarsområder. Noen avdelinger og seksjoner er kraftigere rammet enn andre. Både på Teknisk, Flyplass/Flysikring og Operativ avdeling er det områder der saksbehandlingen er svært lang. Det er kun Security som opplyser at de ikke har problemer med saksbehandlingstid.

I seksjon for sertifikat, eksamen og vandel, fortelles det om et særlig høyt arbeidspress. De får inn mange hastesaker og saksbehandlerne opplever at de må balansere mellom å ta disse og ikke la de "flinke" lide for at noen ikke har sendt inn papirene i tide. Saksbehandlerne mener at de er underbemannet, arbeidsmengden er større enn det antall stillingshjemler tilsier, og at de kommer inn i en ond sirkel. Det er sjelden er de er fulltallige på grunn av permisjoner og

sykdom. Samtidig beskrives det også en kultur preget av høy grad av serviceorientering, samarbeid og kompetanseoverlapp som skal bidra til å redusere sårbarheten. Saksbehandlerne gir uttrykk for at de ”gjærne vil være et positivt ansikt utad”. De legger vekt på å få flest mulig saker unna hver dag, for på den måten å unngå større etterslep og enda flere telefonhenvendelser.

I en del tilfeller er grunnen til urimelig lang saksbehandlingstid i denne seksjonen at de venter på klarering fra andre avdelinger eller fra instanser utenom tilsynet. For eksempel gjelder det saker ved førstegangs utstedelse av sertifikat, der Operativ avdeling skal inn med kontroller tre ganger i løpet av prosessen. Det hender at saker blir liggende der - dette omtales som en flaskehals som saksbehandlerne i sertifikatseksjonen ikke har kontroll over. I saker som gjelder bytte av sertifikat mellom land, kan det ta ekstra tid når de venter på dokumenter fra utlandet. På spørsmål om varsling sier saksbehandlerne at de ikke har kapasitet til å sende varslingsbrev, men at de ofte har dem saken angår på telefonen.

Spørreundersøkelsen avdekker at saksbehandlingstid er noe av det som mange brukere er misfornøyd med. Respondentene ble bedt om å si seg enig eller uenig i påstanden ”Tilsynet har akseptabel saksbehandlingstid” ved å krysse av på en skala fra 1 til 6 der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Av diagrammet går det fra at 56,5 prosent har krysset av på 1-3 på denne skalaen.



Figur 6, tilsynet har akseptabel saksbehandlingstid, 1=svært uenig 6=svært enig

4.1.2 Tilbakemeldinger

For den som har henvendt seg til forvaltningen vil det være viktig å få vite at henvendelsen er kommet fram og hvor lang tid det antas at saken vil ta. Der hvor det er en fast rutine å gi slike tilbakemeldinger, vil det også fungere som en form for kvalitetssikring innad i forvaltningsorganet.

I intervjuer med brukerne får vi høre om saker som er blitt liggende lenge uten at de hører noe. Ett eksempel gjelder Norsk flygelederforening som i 2007 henvendte seg til Luftfartstilsynet med et forslag om forskriftsendring. Brevet ble sendt 15. juni 2007. 21. november purret de på svaret i form av et formelt brev. Da de fremdeles ikke hadde fått svar, sendte formannen en e-post til tilsynet. Denne henvendelsen fikk han så svar på 23. januar 2008 i form av en uformell e-post der det opplyses om at brevet ble sendt til feil seksjon og var blitt liggende der. 17. april 2008 var det fremdeles ikke kommet noe formelt svar på henvendelsen fra flygelederforeningen.

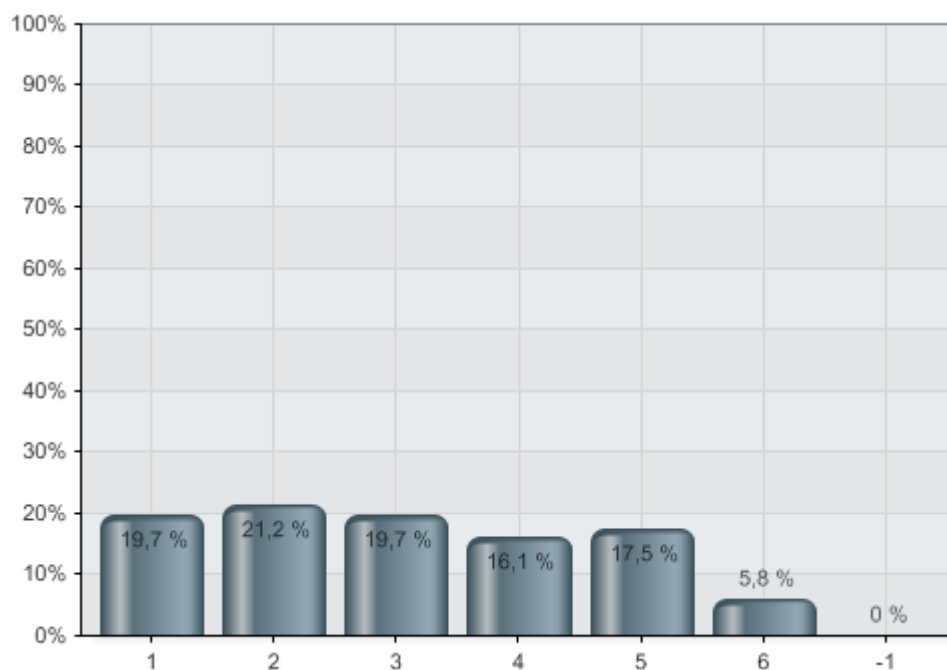
Et annet eksempel har vi fra Norsk Helikopter AS. Norsk Helikopter AS og CHC sendte klage til Luftfartstilsynet 30. april 2007 på at en utenlandsk helikopteroperatør var gitt tillatelse til å fly på norsk sokkel. Da de ikke hadde mottatt noen form for tilbakemelding etter 4 måneder, purret de på saken 5. september 2007. Etter fremdeles ikke å ha hørt noe, ble det sendt en ny purring 5. februar 2008. 18. februar kom det så svar fra tilsynet om at saken var under behandling og ville bli besvart så snart som mulig. 25. april 2008 etterlyste Norsk helikopter på nytt et svar. 16. mai 2008 kom et endelig svar fra tilsynet på denne klagen – da var det gått mer enn et år siden klagen ble sendt.

Et siste eksempel er av helt ny dato. 17. september 2008 mottok Samferdselsdepartementet et brev fra Scandicraft AS med klage over sen/manglende saksbehandling i Luftfartstilsynet. Saken er som følger: 6. januar 2006 søkte selskapet Luftfartstilsynet om godkjenning av overgangsbrakett for kameraplattform på helikopter. 8. januar 2007 sendte de et brev til departementet der de purret på svar. Etter noen uker fikk de brev fra tilsynet som antydte behandlingstid på ca. 3 måneder. Siden har de ikke hørt noe fra Luftfartstilsynet.

Eksemplene illustrerer en kritikk som er kommet fra mange av våre intervjuobjekter: Tilsynet svarer ikke på henvendelser og tar ikke noe initiativ til å underrette søkeren/klageren underveis. En av våre intervjuobjekter formulerte seg slik:

”Når vi sender brev, får vi ikke svar. Vi må purre for å få svar. Vi er på mange måter blitt vant til at det er slik det er.”

Denne mangelen på tilbakemeldinger er et problem som blir ytterligere understreket i resultatene fra spørreundersøkelsen. Ca. 60 prosent sier seg uenig i en påstand om at det blir gitt tilstrekkelig informasjon om hvor lang tid det tar å få behandlet saker.



Figur 7, det blir gitt tilstrekkelig informasjon om hvor lang tid det tar å behandle saker, 1=svært uenig 6=svært enig

Også i intervjuene med de ansatte får vi høre om saker som har blitt liggende fordi den i første omgang ikke har havnet hos riktig adressat. En forteller at han hadde fått en sak som hadde ligget fra 2006 fordi den var blitt feilplassert i Teknisk avdeling, der ingen hadde ansvar for saken. En annen forteller om en sak vedkommende hadde fått et halvt år tidligere som også hadde lyst rødt i over ett år. Også her var grunnen at saken var blitt feilplassert.

Hvordan kan det så ha seg at saker blir liggende i månedsvis uten at det gis noen form for respons? I våre intervjuer med ansatte i tilsynet kommer det frem at de ikke har noen enhetlige rutiner for å informere om at saken er mottatt og hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes. I følge disse intervjuene synes det kun å være en avdeling – Security – som forteller at de har klare rutiner på dette. Her fortelles det at det er en rutine på at det går ut brev samme dag som saken er mottatt med opplysninger om at den er mottatt og anslått saksbehandlingstid, samt hvem som vil behandle saken. Fra en av seksjonene i Flyplass- og flysikringsavdelingen fortelles det at det primært skal svares innen tre uker og det legges til at:

” I vanskelige saker er vi nå rimelig klar på at vi sender et brev om at på grunn av sakens kompleksitet vil det ta noe tid”.

Det presiseres at dette med tre uker er en retningslinje i seksjonen.

Vi har ikke fått høre om tilsvarende retningslinjer i andre deler av organisasjonen. På spørsmål til saksbehandlerne om det er vanlig å gi foreløpige svar, har vi hørt ulike varianter av utsagnet: ”Jeg gjør det slik, men hva de andre gjør vet jeg ikke noe om.” Her bør det legges til at vi blir også fortalt at de fleste nok gir en midlertidig tilbakemelding i en eller annen form. Som en inspektør sa:

” Hvis jeg ser at det er noe komplisert sender jeg kanskje en e-post eller tar en telefon og sier at det jobbes med saken”.

Dermed får nok også mange en tilfredsstillende behandling, men det ligger ingen garanti i systemet for at det er slik. Det synes å variere både mellom avdelinger, seksjoner og saksbehandlere.

Arkivet fordeler saker til avdelingsledere, og hver avdeling har ansvar for å fordele saker til de forskjellige saksbehandlerne. Sakene behandles i det elektroniske DokuLive-systemet. Her er det et system der saken begynner å lyse rødt etter 3-4 uker. I hvilken grad dette medfører at det settes fortløpende i saken synes å være mye opp til den enkelte saksbehandler. Saksbehandlerne forteller oss at dette tar de alvorlig ”når saken begynner å lyse rødt, da er det armer og bein”. Vi har imidlertid ikke fått informasjon om at det er etablert noe system som sørger for at lederne får beskjed om saker som blir liggende ubehandlet i lang tid. En saksbehandler sier dette om ledernes informasjon og oppfølging:

”Jeg er usikker på hvor godt dette er beskrevet i manualen vår. Jeg opplever ikke at fagsjef tar et ansvar hvis det lyser rødt. Dette er en sak mellom arkivet og saksbehandlerne.”

Difi finner grunn til å etterlyse felles retningslinjer, som er godt kommunisert og fulgt opp i organisasjonen for hvordan innkommende saker skal behandles. En del avgjørelser behandles ekspeditivt, og i slike saker vil det ikke være behov for å sende en spesiell varslingslinje. En retningslinje som slår fast at alle saker bør besvares med et brev så snart den kommer til avdelingen om at saken er mottatt og antatt saksbehandlingstid, vil imidlertid forebygge at saker blir liggende fordi de har blitt sendt til feil avdeling.

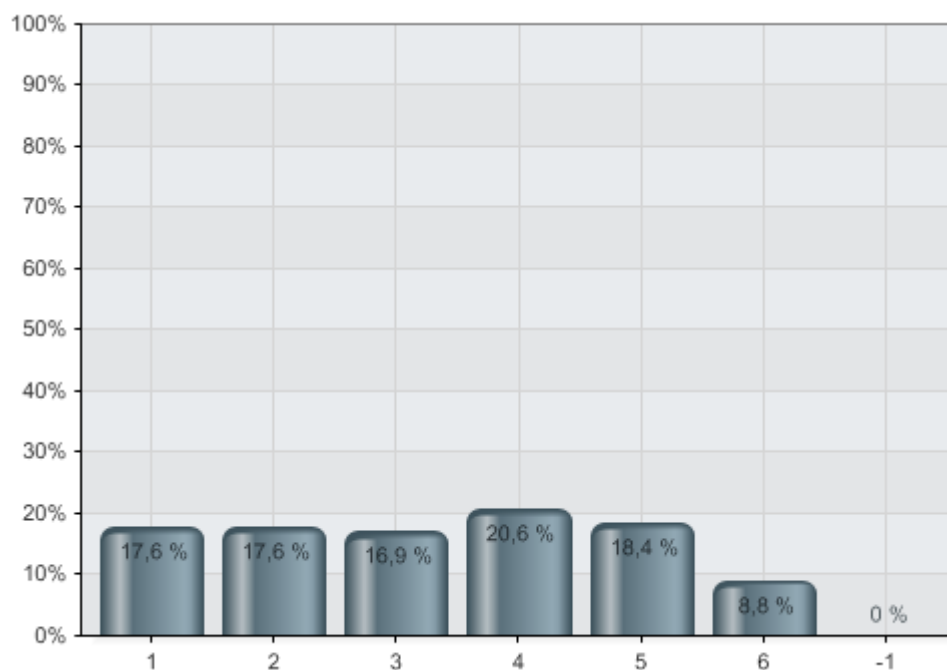
4.1.3 ”De holder ikke frister”

En annen stor irritasjon fra en del flyselskaper er at Luftfartstilsynet ikke holder frister. Her legges det til at det er veldig personrelatert. Problemstillingen går for eksempel på godkjenning av vedlikeholdsprogram for en flytype. Her får vi høre om eksempler fra flyselskapene om at de sender inn papirer til tilsynet i god tid, men at tilsynet er så sent ute med å starte behandlingen at fristen blir overskredet – konsekvensen er at selskapet må sette flyet på bakken eller søke om dispensasjon for å fly uten å ha godkjent vedlikeholdsprogram.

I intervjuer med ansatte i tilsynet får vi bekreftet slike historier. En av dem ordlegger seg slik:

”Det som ofte redder oss er at søkeren heller ikke er flink nok. De søker, så maser de, så ser vi på saken og oppdager ofte at det mangler noe – det betyr at ting tar tid”.

Misnøyen med at frister ikke overholdes kommer også til uttrykk i spørreundersøkelsen der ca. 52 prosent sier seg uenig i en påstand om at tilsynet holder frister.



Figur 8, tilsynet holder frister, 1=svært uenig 6=svært enig

4.2 Utredning av sakens problemstilling og begrunnelse

Paragraf 17 i forvaltningsloven slår fast at forvaltningsorganet ”skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Plikten til å gi begrunnelse er også en sentral rettssikkerhetsgaranti. De viktigste regler om begrunnelsesplikten finnes i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal begrunnes, og at forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

Vi har ikke noe fullstendig bilde av hvor grundig saker utredes og vedtak begrunnes. Våre intervjuer med brukerne etterlater et inntrykk av at dette varierer, blant annet avhengig av hvilken seksjon eller hvilken saksbehandler som har saken.

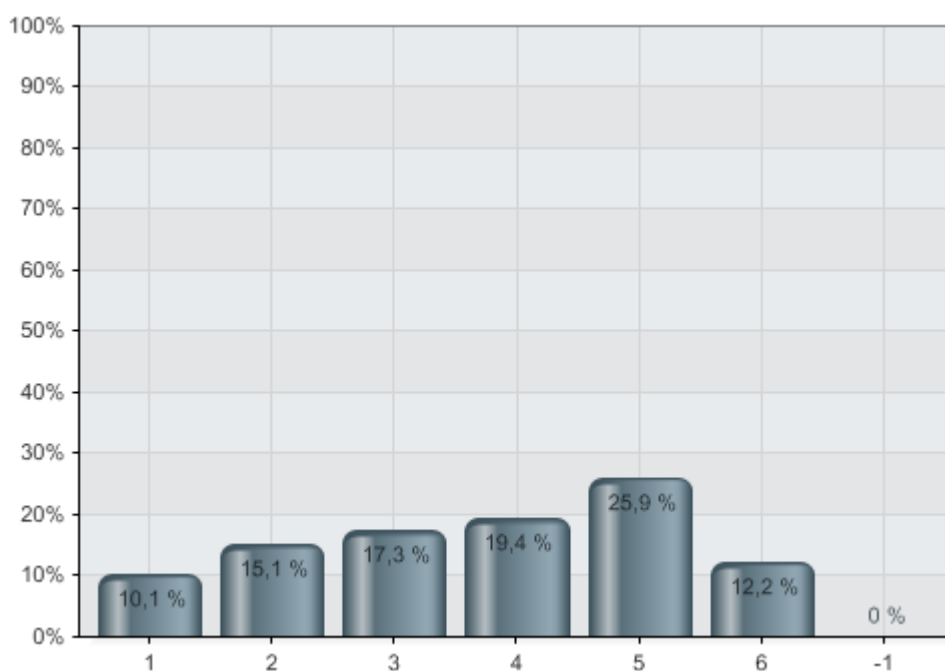
Vi har fått innsyn i en rekke saker der det verken er vist til hjemmelsgrunnlag, gitt en begrunnelse for vedtaket eller opplyst om klageadgang. I tillegg blir vi også fortalt om saker som tilsynet engasjerer seg i på en slags ad-hoc-måte og uten å følge de formelle kanalene. Vi blir fortalt om henvendelser fra tilsynet til sentrale aktører i markedet som innebærer relativt store tilpasninger for de aktuelle selskapene. Irritasjonen ute blant disse aktørene er stor når en slik henvendelse kommer i form av uformell e-post eller den gir pålegg om at det skal settes i verk spesielle tiltak umiddelbart, men uten at dette begrunnes nærmere eller at det gis rom for å utrede hvilke administrative og økonomiske konsekvenser dette vil ha for aktøren.

Ett slik eksempel har vi hentet fra Avinor. I en e-post av 29. april 2008 pålegger Luftfartstilsynet Avinor å produsere VFR kart. I e-posten heter det at ”Det må umiddelbart iverksettes ny produksjonslinje av oppdaterte VFR kart”. I sitt

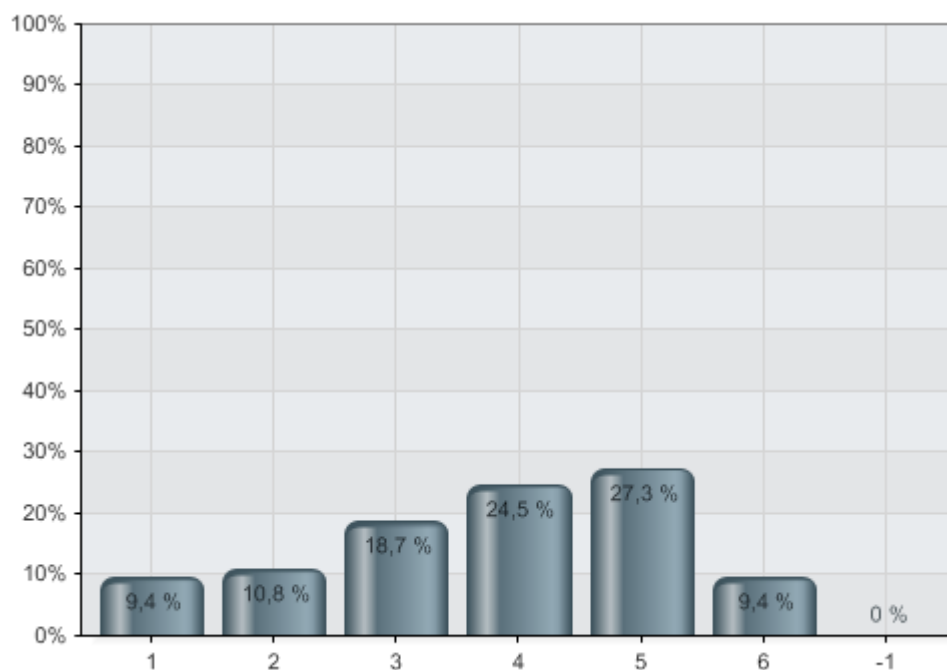
svarbrev understreker Avinor at de oppfatter pålegget som enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand. De påpeker videre at det imidlertid ikke er vist til noe hjemmelsgrunnlag for vedtaket, og at det er heller ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor Avinor pålegges denne produksjonen eller at det er opplyst om klageadgang på vedtaket.

Andre eksempler går ut på at man ikke følger tjenestevei og regner med at man med en helt uformell e-post eller telefon kan få gitt dispensasjoner eller andre endringer. Aktørene som viser oss disse eksemplene, opplever at denne måten å drive myndighetsutøvelse på, går ut over forutsigbarheten og at det gjør kommunikasjonen med tilsynet unødige vanskelig.

Resultatene fra spørreundersøkelsen underbygger inntrykkene fra intervjuene om at brukernes erfaringer når det gjelder tilsynets vurderinger og begrunnelser er forskjellige. Diagrammene nedenfor viser at et flertall synes å være fornøyd med kvaliteten på saksbehandlingen. Ca. 60 prosent er enige i de to påstandene ” Avgjørelser treffes på et saklig grunnlag uten at utenforliggende hensyn trekkes inn” og ”Vedtak blir godt begrunnet”.



Figur 9, avgjørelser treffes på saklig grunnlag uten at utenforliggende hensyn trekkes inn, 1=svært uenig 6=svært enig



Figur 10, vedtak blir godt begrunnet, 1=svært uenig 6=svært enig

Etter vår vurdering er det likevel verd å merke seg at ca. 40 prosent er uenige i at "Avgjørelser treffes på et sakelig grunnlag..." og at "Vedtak blir godt begrunnet". Denne spredningen i svarene underbygger inntrykkene våre fra intervjuene og gjennomgangen av sakene, nemlig at kvaliteten på saksbehandlingen varierer både etter hvem som behandler saken og typen sak det er snakk om. Vi antar også at i mange tilfeller der vedtaket går i søkerens favør, vil de ikke være veldig opptatt av begrunnelser.

Går vi til svarfordelingen på spørreundersøkelsen som ble sendt til Norsk Luftsportsforbund (NLF) er bildet mer negativt. Her er det henholdsvis 57 prosent og 53 prosent som er uenig i påstandene "Avgjørelser treffes på et saklig grunnlag uten at utenforliggende hensyn trekkes inn" og "Vedtak er godt begrunnet".

Intervjuene med ansatte i tilsynet etterlater også et inntrykk av at det er relativt lite systematikk når det gjelder dette i tilsynet. Vi har fått lite informasjon om hva som gjøres for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Lederne peker på generelle retningslinjer om at det er viktig med skriftlighet i saksbehandlingen, at alle vedtak må vise til en hjemmel og at juristene må inn i sakene når det er behov for det, men de kan i liten grad vise til mer konkrete rutiner og prosedyrer som bidrar til at saksgangen eller resultatet blir kvalitetssikret. Intervjuene med saksbehandlerne etterlater det samme bildet. De forteller at hver seksjon har sine prosedyremanualer som for eksempel beskriver hvordan man skal forberede og rapportere inspeksjoner, men at det er behov både for oppfølging i forhold til hvordan prosedyrene gjennomføres og for å skape rutiner som gjelder for hele tilsynet. Følgende utsagn kan stå som eksempel på et synspunkt som mange i tilsynet synes å dele:

"Vi har av og til diskusjoner om at vi gjør ting forskjellig. Jeg savner en del felles retningslinjer og prosedyrer som er likt i hele tilsynet."

Felles rutiner og sterk kvalitetssikring av saksbehandlingen er viktig. Her rekrutteres personer med spesiell fagkompetanse som kommer rett fra virksomhet ute (gjørne som flygere eller flyteknikere). De har liten erfaring eller trening i det å tolke regelverk, utrede eller å begrunne. For mange kan det være lettere å ta en telefon for å avklare og forsøke å komme fram til en løsning. I de tilfellene hvor man kan komme til enighet, opplever nok brukerne at dette fungerer veldig bra. Det oppleves enkelt og ubyråkratisk. Her er tilsynet på mange måter på linje med markedet sitt. Men som en av våre informanter uttalte ”Det kan bli for tjomslig”.

4.3 Til dels mangelfulle rutiner og svak arbeidsledelse på saksbehandling

I intervjuer med ledere og saksbehandlere i tilsynet har vi stilt spørsmål om rutiner og saksflyt. Vi har fått vite at de enkelte avdelinger har sine rutinebeskrivelser og prosedyremanualer, men at det er få gjennomgående rutiner for hele tilsynet. Kvalitetssikringen varierer mellom avdelinger og fagområder.

Både interne og eksterne informanter har vært opptatt av at det ikke er gode nok systemer for å fange opp tilbakemeldinger fra brukerne. På et gruppeintervju med ansatte i tilsynet ble det sagt på denne måten:

”Vi har ikke noe sted vi kan spre klager og innspill vi får videre. Det stopper hos den enkelte inspektør. Vi har ikke noe godt tilbakemeldingssystem verken i avdelingen eller i tilsynet som helhet”.

Dette er i tråd med erfaringer som vi også har fått gjengitt fra representanter for små og store selskaper. Disse informantene gir uttrykk for skuffelse over at tilbakemeldinger bygget på konkrete erfaringer ikke blir besvart.

Våren 2008 satte direktøren i gang et arbeid med å få på plass et helhetlig kvalitetssystem. Målet er å få på plass et kvalitetssystem som skal være tilgjengelig på nettet, med klare beskrivelser av prosedyren for behandling av ulike typer saker. Avdelingene fikk beskjed om å oppdatere sine prosedyremanualer og håndbøker, men fra flere av avdelingene har vi fått opplyst at de har hatt problemer med å få gjort dette pga stor arbeidsbelastning. I tillegg har tilsynet manglet kvalitetssjef, men våren 2008 ble det konstituert en person i stillingen på halv tid. Direktøren fremhever overfor oss at arbeidet med å lage et helhetlig kvalitetssystem for tilsynet har høy prioritet, og at utfordringen er å lage prosedyrer som er kjente og aksepterte.

Flere av våre eksterne intervjuobjekter opplever tilsynet som preget av det er svak overordnet styring og mangelfull planlegging av saksbehandlingen. En sentral ekstern respondent karakteriserte tilsynets saksbehandling som preget av serieprioritering – i det ligger det at det stadig er nye saker som får 1. prioritet, men at dette varierer fra uke til uke. I den grad dette kommer til syne i bestillinger og pålegg fra tilsynet til markedsaktørene, får dette ringvirkninger for disse. De opplever at dette medfører uforutsigbarhet og gir uttrykk for en frustrasjon over at de stadig må ta tak i nye saker som popper opp fra tilsynet:

”Jeg ser ingen logikk i hva de prioriterer. Det er bare ting som trekkes opp fra personlige hatter.”

En annen respondent beskriver sin erfaring med saksbehandlingen i tilsynet på denne måten:

”Det er meget viktig at saksbehandlingen foregår etter retningslinjer og prosedyrer som er tilgjengelig og forstått av partene seg i mellom. Min opplevelse av saksbehandlingsprosessen i tilsynet, er at dette ikke er ivaretatt, med den følge at stadig nye krav blir presentert uten at dette kan henføres til dokumenterte referanser. I så måte blir det saksbehandling etter innfallsmetoden. Det sier seg selv at dette hele tiden fører til forsinkelser på begge sider av bordet, og ikke minst fører dette til frustrasjon og mistillit til hele saksbehandlingssystemet.”

Difi vil understreke at denne typen kritikk fra markedsaktørene bør Luftfartstilsynet ta alvorlig. Arbeidet med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem er et viktig tiltak i så måte. Men vel så viktig blir luftfartsdirektørens poeng om at ”prosedyrene må være kjente og aksepterte”. Her står tilsynet overfor en utfordring. At rutinene er kjente og aksepterte i organisasjonen betyr at de er godt kommunisert og forankret og at det skjer en kontinuerlig oppfølging av implementeringen av dem. Her må tilsynet sørge for at ledere på alle nivåer følger opp og kontrollerer at de grunnleggende kravene til god saksbehandling blir etterlevd.

4.4 Oppsummering

- Det har vært en negativ utvikling av saksbehandlingstid
- Saker blir liggende, markedet opplever at de må mase og purre, og det er ingen felles rutiner for å gi foreløpig svar
- Det er varierende praksis for utredning og begrunnelse
- NLF synes gjennomgående å ha mer negative erfaringer enn andre når det gjelder om saker blir godt nok vurdert og begrunnet.
- Det er svake rutiner for ledelse og styring av saksbehandlingen, herunder mangelfulle rutiner for å fange opp og lære av tilbakemeldinger fra brukerne.
- Et hovedinntrykk er at kvaliteten på saksbehandlingen er varierende og personavhengig

5 Regelverksutvikling og regelverksanvendelse

5.1 Innledning

Samferdselsdepartementet har i stor grad delegert myndighet til å fastsette forskrifter til Luftfartstilsynet. Tilsynet skal også assistere departementet i regelverksutvikling for regelverk som ikke er delegert. Luftfartstilsynet skal i samarbeid med departementet delta i internasjonale fora av særlig betydning for norsk luftfart. I tildelingsbrevet til tilsynet 2008 blir det understreket at ”Samferdselsdepartementet forventar at Luftfartstilsynet følgjer med på utviklinga av nye EU-reglar av teknisk eller fagleg karakter og utarbeider EØS-notat om slike reglar så snart det skal gjerast.”²⁰

Ved utvikling og gjennomføring av både nasjonale og internasjonale regler er tilsynet forpliktet i forhold til gjennomgående regelverk, krav og retningslinjer til regelverksarbeid i forvaltningen. Reglene om saksbehandling ved forskrifter er mindre detaljerte enn de som gjelder enkeltvedtak. Etter forvaltningslovens § 37 har forvaltningen også når det gjelder forskrifter et selvstendig ansvar for opplysning av saken. Arbeid med utredning og utforming av forskrifter skal foregå i henhold til krav og anbefalinger bl.a. nedfelt i:

- Utredningsinstruksen
- Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse
- Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-regler.

Kravet om forhåndsutredning av økonomiske og administrative konsekvenser står sentralt i forskriftsarbeidet. En slik utredning kan innebære at det er behov for å involvere andre myndigheter og private foretak på et tidlig stadium. Kravet om konsekvensutredninger gjelder også ved gjennomføring av EU-regelverk i norsk rett.

5.2 Regelverksutvikling i internasjonale fora

Innenfor luftfarten er ICAO den sentrale internasjonale luftfartsorganisasjonen. ICAO utarbeider standarder for hele det sivile luftfartsområdet. For Norge har videre JAA (Joint Aviation Authorities) tidligere vært den mest sentrale regelverksprodusenten. JAA er et felles-europeisk samarbeid som produserer regler basert på ICAOs annekser (JARer). Dette samarbeidet er ikke folkerettslig bindende og Norge er således ikke folkerettslig forpliktet til å implementere JAA-bestemmelser. Implementering beror på en selvstendig vurdering fra norske myndigheters side av behov for og ønske om reglene. I praksis har imidlertid norske myndigheter ansett seg forpliktet til i hovedsak å innføre JARene. Dette skyldes blant annet at gjennomføring av standardene i det enkelte land har blitt ansett for å ligge til grunn for og være en viktig forutsetning for det internasjonale samarbeidet.

Fra 1. juni 2005 ble Norge, gjennom EØS-avtalen, medlem i EUs flysikkerhetsbyrå EASA (European Aviation Safety Authority). EASA er en

²⁰ Det vises også til egen instruks om dette.

felles europeisk luftfartsmyndighet med ansvar for flysikkerhet og har overtatt sentrale deler av JAAs oppgaver og ansvar. JAA har i samarbeid med EU kommisjonen utviklet en overgangsplan knyttet til overføring av ansvar.

Fram til nå er det bare Teknisk avdeling i Luftfartstilsynet som har ansvar for et regelverk som i helhet utvikles innenfor EASA, men i løpet av få år vil også alt regelverk innenfor operativ avdeling og avdelingen for flyplass/flysikringstjenester bli fastsatt av EASA. I tillegg har Security ansvar for et regelverk som er utviklet av EU-kommisjonen. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har utvidet myndighet til å foreta egne inspeksjoner på dette området. Når regelverksutviklingen nå skjer hovedsakelig gjennom EU-kommisjonen og EASA, er det spesielt viktig å komme inn i en tidlig fase. Samtidig er dette krevende både med tanke på ressurser og kompetanse. For å kunne delta med tyngde i regelverksutviklingen i internasjonale fora må man stille med personer som både er godt forberedt, har høy kompetanse på det som diskuteres, kjenner spilleregler og har tilstrekkelige språkkunnskaper.

Både tilsynet og tunge aktører i markedet mener tilsynet har hatt for lite ressurser til å delta internasjonalt. Dette har spesielt gått ut over ICAO-arbeidet. Det europeiske samarbeidsområdet har blitt prioritert. Men også på dette området etterlyser noen sentrale brukergrupper større aktivitet. Det er noe blandede erfaringer med tilsynets opptreden i internasjonale fora, avhengig av hvem fra tilsynet som har deltatt. Flere påpeker imidlertid at de sitter med et inntrykk av at tilsynet har tatt deltakelse i komiteer i EASA seriøst og i stor grad sendt sine mest erfarne folk på møter her.

Tilsynet erkjenner at de trenger både økt kapasitet og kompetanse til å operere i internasjonale fora. De ser det som viktig å prioritere og å samordne tilsynets ressursbruk på dette området, og de har nylig utarbeidet en policy for sin internasjonale deltakelse. Utfordringene når det gjelder å følge med og forholde seg til nytt EU-regelverk berører ikke bare juristene, men også i høy grad de flyfaglige avdelingene. Teknisk avdeling har opplevd overgangen til nytt regelverk som enormt ressurskrevende. De mener dette ikke ble tatt tilstrekkelig høyde for ved etableringen av tilsynet. Teknisk avdeling har ett råd til de andre avdelingene som nå skal inn under nytt regime: Begynn med å forberede dere nå!

Dette rådet synes i for liten grad å bli tatt til følge. Innenfor flere områder i Operativ avdeling og i Flyplass/flysikringsavdelingen er kapasiteten sprengt på grunn av personellmangel. På noen av fagområdene fortelles det om en situasjon som den siste tiden har vært prekær. De har til dels store problemer med å få unna de løpende oppgavene, og har ikke ressurser til å ta fatt på de mer krevende utviklingsoppgavene som innføring av nytt regelverk vil kreve. I disse avdelingene etterlyses mer hjelp fra personell med juridisk kompetanse for å få oversikt over hva overgangen til et nytt regime vil innebære. De trenger bistand fra jurister for å skaffe seg et godt bilde av hva som må gjøres for å implementere nytt regelverk og for å avklare hvilken tidsplan som må settes for dette.

Juridisk avdeling synes heller ikke å ha tilstrekkelig kompetanse til å ivareta disse nye og krevende oppgavene. Å lage gode gjennomføringsregler til kompliserte EU/EØS-bestemmelser krever både kunnskaper om EU/EØS- rett og erfaring fra regelverksarbeid. Vi får høre at tilsynet har noen jurister som er drevne i forhold til internasjonalt regelverksarbeid, men de har et klart utviklingsmål om at flere skal få økt kompetanse og erfaring med arbeid i tilknytning til EU. Høsten 2008 er det planlagt en reise for hele avdelingen til EASA. I tillegg skal det gis opplæring i EU/EØS-rett. Tilsynet deltar dessuten regelmessig i departementets EØS-forum, hvor nye rettsakter og andre aktuelle EØS-saker diskuteres.

Våren 2008 ble det iverksatt en omorganisering av Juridisk avdeling som skal bidra til et tettere samarbeid mellom juridisk avdeling og fagavdelingene. Juridisk avdeling har vært organisert i to seksjoner: JJ og JI. JJ har hatt ansvar for nasjonal implementering av nytt regelverk, mens JI har hatt ansvar for å fange opp det som skjer på et tidlig stadium og øve påvirkning på regelverksutviklingen i en tidlig fase. Fra 1. mai 2008 ble det innført en ny struktur. Det er fremdeles to seksjoner, men i stedet for å ha ansvar i ulike deler av prosessen skal nå begge avdelinger ha ansvar for utvikling av regelverket i en tidlig fase og for implementering i norsk rett, men de skal ha ansvar for ulike fagfelt. Innenfor sitt fagfelt skal de følge saken fra a til å. Det er også en ambisjon at det innenfor Juridisk avdeling skal finnes overlappende kompetanse på alle områder for på den måten å redusere sårbarheten.

For å sikre bedre styring og koordinering av alt internasjonalt arbeid som innvirker på regelverket på luftfartens område, er det opprettet et tverrgående team i avdelingen - *Internasjonalt forum*- som skal bestå av leder for Juridisk avdeling, de to seksjonslederne i juridisk, ansvarlig koordinatorene for fem faggrupper og internasjonal rådgiver for Luftfartsdirektøren. Det planlegges møter en gang i måneden.

Ett av målene med omorganiseringen i Juridisk avdeling er å sikre at tilsynet raskt får en god oversikt over det som skjer på de ulike fagområdene i internasjonale fora og kan komme tidlig på banen i arbeidet med nytt regelverk.

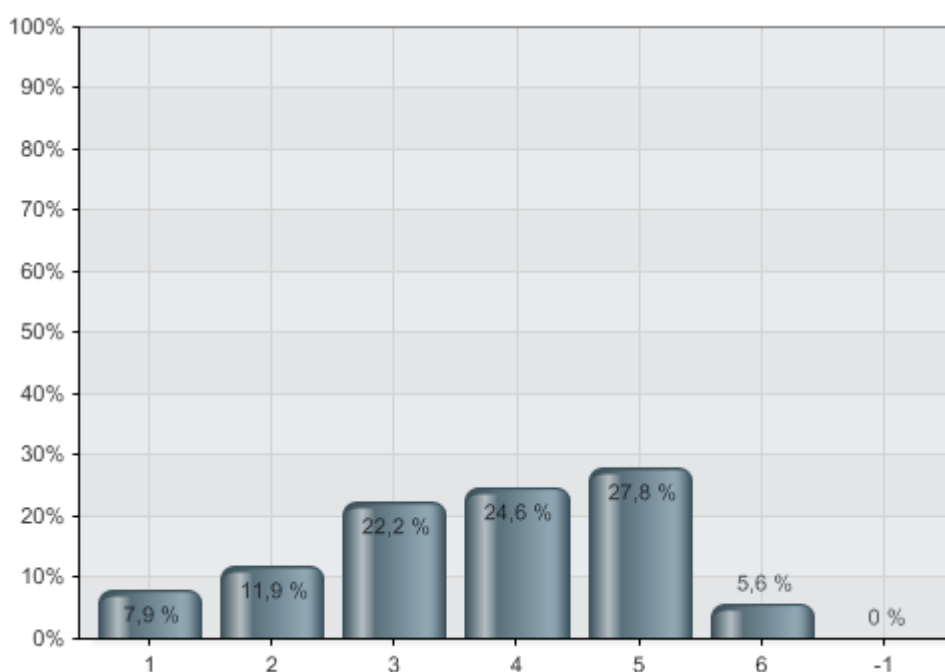
5.3 Regelverksforståelse og anvendelse

Regelverksforståelsen framstilles som varierende av brukerne. Gjennom våre intervjuer kommer det fram at viktige deler av markedet ikke har tillit til at tilsynets inspektører kjenner tilstrekkelig til det regelverket de er satt til å forvalte. Her fortelles det om to fallgruber. Den ene er at tilsynspersonellet på grunn av dårlig juridisk kompetanse, ser bort fra regelverket og heller tar utgangspunkt i eget faglige skjønn. Den andre fallgruben som de går i er å tolke regelverket på en veldig firkantet måte. Flere understreker betydningen av å delta internasjonalt for å bli en god regelverksforvalter. Det er når man har vært med på å utvikle regelverket at man forstår hensikten med det og hvilke muligheter som finnes for å velge en konkret løsning i den aktuelle virksomheten.

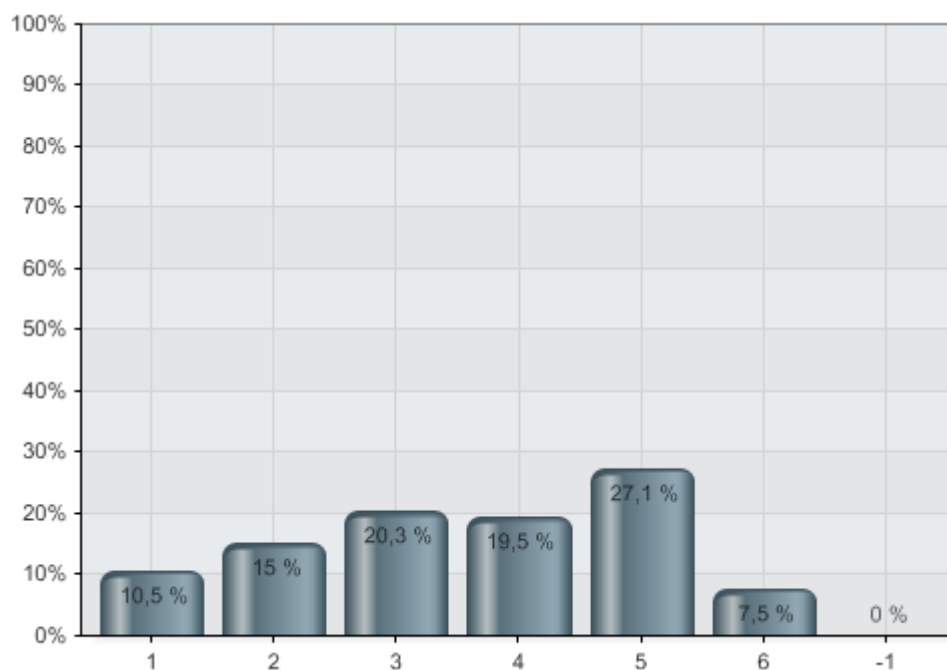
De aktørene vi har intervjuet har forstått at tilsynet på noen områder er bundet av metodiske, spesifikke og detaljerte løsninger som er beskrevet i selve

regelverket. Samtidig er det en utbredt forestilling i markedet at de som lager regelverket har en mer fleksibel holdning enn tilsynet. Kritikken av at tilsynets praktisering av regelverket er strengere enn i andre land, retter seg særlig mot security, det vil si det området der tilsynet er underlagt ESAs myndighet. Men slik kritikk blir også framsatt i forhold til teknisk avdeling, som er underlagt EASA.

Også spørreundersøkelsen avdekker at erfaringene med Luftfartstilsynet på dette området er varierte. Et flertall oppfatter kompetansen på regelverksforståelse og regelverksanvendelse som høy. Det er imidlertid også en relativt stor andel som synes å vurdere den som for lav. Figurene nedenfor viser at 42 prosent av de som har en oppfatning om ”Juridisk kompetanse og regelverksforståelse”, mener den er lav og 46 prosent svarer det samme når det gjelder ”Kunnskap om bransjen, inkludert praktiske forhold knyttet til realiseringen av regelverket”.



Figur 11, tilsynets kompetanse innen juss og regelverksforståelse, 1=veldig lav 6=veldig høy



Figur 12, tilsynets kompetanse om bransjen, 1=veldig lav 6=veldig høy

Det har ikke vært mulig å rekruttere jurister med bransjekunnskap eller kjennskap til det flyfaglige regelverket til Bodø. Tilsynet har også opplevd at det har vært mange vakanser i de juridiske stillingene. Dels henger dette sammen med at det er unge folk som rekrutteres og som bruker disse stillingene som rekrutteringsstillinger til andre arbeidsplasser. Dels skyldes det en relativ høy andel permisjoner. På grunn av stor utskifting blant juristene oppleves det i fagavdelingene som et problem at de kan for lite om det flyfaglige. Fagavdelingene etterlyser derfor større kontinuitet og overlapp blant juristene.

På samme måte som juristene kan lite flyfag når de rekrutteres til tilsynet, kan personer med flyfaglig bakgrunn lite om juss og god forvaltningsskikk når de ansettes. Juristene i tilsynet har en viktig oppgave i både å bevisstgjøre fagavdelingene om behovet for å opptre i tråd med det gjennomgående regelverket i staten for god forvaltningsskikk, samt å påse at dette skjer. Her er vårt inntrykk at Juridisk avdeling kan spille en mer sentral rolle enn de gjør i dag. De synes å sitte med for lite kunnskap om hvordan saker behandles i fagavdelingene. På spørsmål om hvilke rutiner som følges i tilsynet for å besvare henvendelser utenfra, kan de si noe om hvordan Juridisk avdeling gjør det, men de kan si lite om hvilke rutiner som følges i andre avdelinger, hvordan brev som går ut fra tilsynet ser ut osv. Et generelt inntrykk er at Juridisk avdeling til nå først og fremst har hatt fokus på egen avdeling og i mindre grad har sett seg selv som pådriver og vaktbikkje for å sikre god forvaltningsskikk i hele tilsynet.

Et hovedinntrykk er at det til nå har vært for lite systematisert kontakt og dialog mellom det juridiske og det flyfaglige miljøet i Luftfartstilsynet. Skal man få en gjennomtenkt og enhetlig regelverksforståelse i tilsynet må det skapes arenaer der praksis diskuteres og kritiske spørsmål reises og avklares. Difi vil understreke at en god regelverksforståelse og regelverksanvendelse vokser fram

gjennom en kontinuerlig diskusjon i organisasjonen om hvordan et regelverk skal fortolkes og anvendes. Dette fordrer blant annet et godt samspill mellom flyfaglig personell og jurister. Her synes det fremdeles å være mye å hente i Luftfartstilsynet.

Ny organisasjonsstruktur kan være ett bidrag for å få dette til ved at juristene på denne måten får en klarere tilknytning til de enkelte fagområdene.

5.4 Konsekvensvurderinger og høringer

Et krav om å gjøre en grundig utredning av hvilke konsekvenser et nytt regelverk vil ha, står sentralt i god forvaltningsskikk. Å høre berørte parter er en viktig del av en slik konsekvensvurdering. Våre intervjuer avdekker blandede og til dels svært negative erfaringer i markedet når det gjelder tilsynets arbeid med konsekvensvurderinger og høringer. Sentrale aktører i markedet som for eksempel NLF, Avinor og de store flyselskapene, blant annet representert ved NHO Luftfart, beskriver tilsynet som for lukket og med for dårlige prosesser ut mot næringen. De kommer med en rekke eksempler på saker der konsekvensvurderingene er svært svake og der det utarbeides forskrifter som virksomhetene får beskjed om at skal implementeres umiddelbart uten at næringen gis tid til å gjøre de nødvendige tilpasningene.

Gode høringsprosesser er en viktig del av konsekvensvurderingene. Gode høringsprosesser innebærer blant annet at de som høres både får tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon og at det er nok informasjon til å kunne vurdere forslaget. Også her kommer våre informanter med en rekke eksempler på sviktende rutiner. En gjenganger hos våre informanter er at tilsynet for ofte legger seg på 6 ukers høringsfrist, noe som er minimumstiden i følge regelverksinstruksen. Vi har også sett eksempler på at saker er sendt ut med kort høringsfrist i ferietiden, noe som kan bety at det ikke er praktisk mulig for mottakerne å fremme sine synspunkter og interesser i saken.

Flere av våre informanter opplyser imidlertid at de har sett tegn til bedring det siste året ved at de opplever høringene fra tilsynet som mer ryddige, og ikke minst er de blitt bedre til å legge inn forklarende tekst. Det blir også fremhevet at tilsynet det siste året er blitt flinkere til å legge ut varsler om høringer fra EASA på sine nettsider. Innenfor Teknisk avdeling sendes det også egne varselbrev til verksteder og selskaper.

5.5 Oppsummering

- Tilsynet er i dag underlagt ulike regelverksregimer, men etter hvert vil alle områdene få sitt regelverk fastsatt i EASA eller EU-kommisjonen. Dette er endringer som krever store tilpasninger nasjonalt. De aktuelle avdelingene forteller at de verken har god nok oversikt over hva endringene vil kreve eller nok ressurser til å jobbe med slike utviklingsoppgaver.

- Å øve påvirkning på regelverksutvikling i EU-organer er krevende. For å delta med tyngde i slike organer er det viktig å komme tidlig nok inn i prosessen og å delta med personer med høy kompetanse, som kjenner spilllets regler og er språkmektige. Dette er derfor meget ressurskrevende, og både tilsynet selv og viktige aktører i markedet mener at tilsynet har for lite ressurser og kompetanse til å delta internasjonalt.
- Viktige aktører i markedet har lav tillit til tilsynets regelverksforståelse og regelverksanvendelse. De opplever den som firkantet og personavhengig. Det synes å være et stort forbedringspotensial når det gjelder å få en mer enhetlig regelverksforståelse. Et tettere samarbeid mellom jurister og de flyfaglige ekspertene vil være et viktig tiltak for å få dette til.
- Det ser ut til å være et godt samarbeid mellom jurister og de flyfaglige på enkelte områder, men det bør utvikles videre slik at juristene blir bedre integrert i fagavdelingenes arbeid. Ny organisering av juridisk avdeling kan bidra til dette.
- Sentrale aktører i markedet er kritiske til tilsynets kommunikasjon og samhandling med næringen i forbindelse med regelverksutvikling.

6 Informasjon og kommunikasjon med markedet

Tilsynets oppgaver med informasjon og kommunikasjon overfor brukerne er sammensatte og krevende. Det dreier seg både om veiledning om reglers innhold og forståelse og om generell rådgivning om hvordan reglene best kan realiseres, for eksempel ved å bygge opp ulike typer kvalitetssystemer eller spesifikk rådgivning om løsninger i enkeltvirksomheter. Forvaltningens veiledningsplikt (forvaltningsloven §§ 11 flg.) har stor betydning på dette området fordi regelverket er komplisert og ofte blir endret²¹.

I tillegg har tilsynet ansvar for å samle inn og føre statistikk over ulykker og hendelser og bearbeide dette materialet for ulike formål. Ulike metoder og informasjonskanaler benyttes avhengig av målgruppe og oppgavetype.

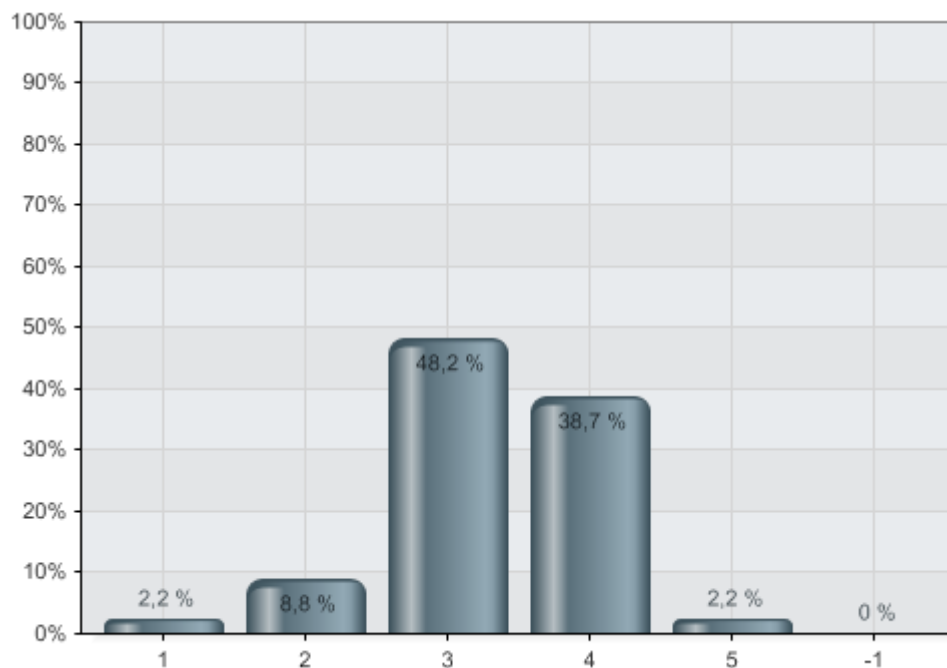
Vi har ikke foretatt noen systematisk vurdering av den informasjonen tilsynet har på nettet eller av det øvrige skriftlige informasjonsmaterialet som benyttes. På samme måte som for de andre kjerneoppgavene har vi innhentet opplysninger om tilsynets informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet både gjennom intervjuer og gjennom spørreskjemaundersøkelsen. I spørreskjemaundersøkelsen ble brukerne stilt spørsmål om hvordan de opplever at tilsynet ivaretar informasjonsbehovet og hvordan de opplever kommunikasjonen med tilsynets medarbeidere.

6.1 Nettsiden

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvor ofte de var inne på tilsynets hjemmeside. Luftfartstilsynets hjemmesider synes å være relativt hyppig besøkt. 45 prosent er inne ukentlig eller oftere, mens 85 prosent er inne minst en gang i måneden.

Respondentene synes også å være relativt fornøyd med den informasjonen de får der. 41 prosent svarer at de mener at hjemmesiden i stor grad eller i svært stor grad tilfredsstillir deres behov for å være oppdatert om utvikling og endringer i relevant regelverk. I tillegg er det 48 prosent som oppgir at hjemmesiden i noen grad tilfredsstillir deres behov for informasjon på regelverksområdet.

²¹ Vi har også omtalt tilsynets veiledningsansvar i kapittel 4 om saksbehandling.

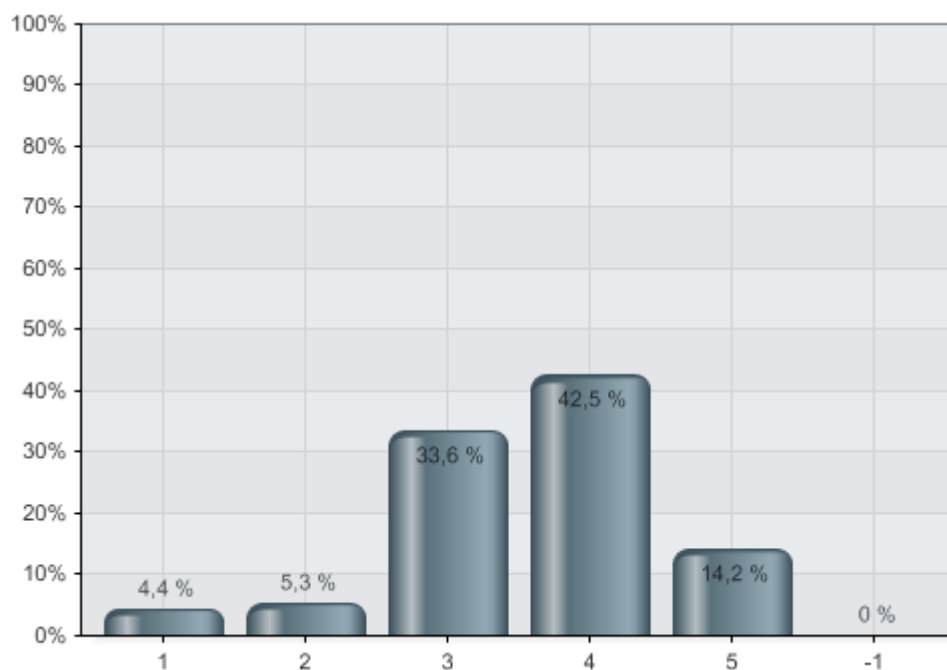


Figur 13, om hjemmesiden tilfredsstill behovet for å være oppdatert ift. endringer i regelverk, 1=i svært liten grad 5=i svært stor grad

Når det er sagt, har det gjennom intervjuene kommet fram en del misnøye med systematikken i måten det informeres på. Det synes for eksempel å variere både mellom avdelingene og fra sak til sak hvordan regelverksendringer kunngjøres. Informantene forteller oss at noen ganger sendes informasjonsskriv direkte til aktører i markedet, andre ganger sendes det via NHO Luftfart og noen ganger blir det bare kunngjort på nettsidene. Samtidig blir det også fra flere lagt til at tilsynet er blitt bedre til å informere det siste året – det gjelder både informasjon om regelverksendringer på nettsidene og direkte informasjon til selskapene.

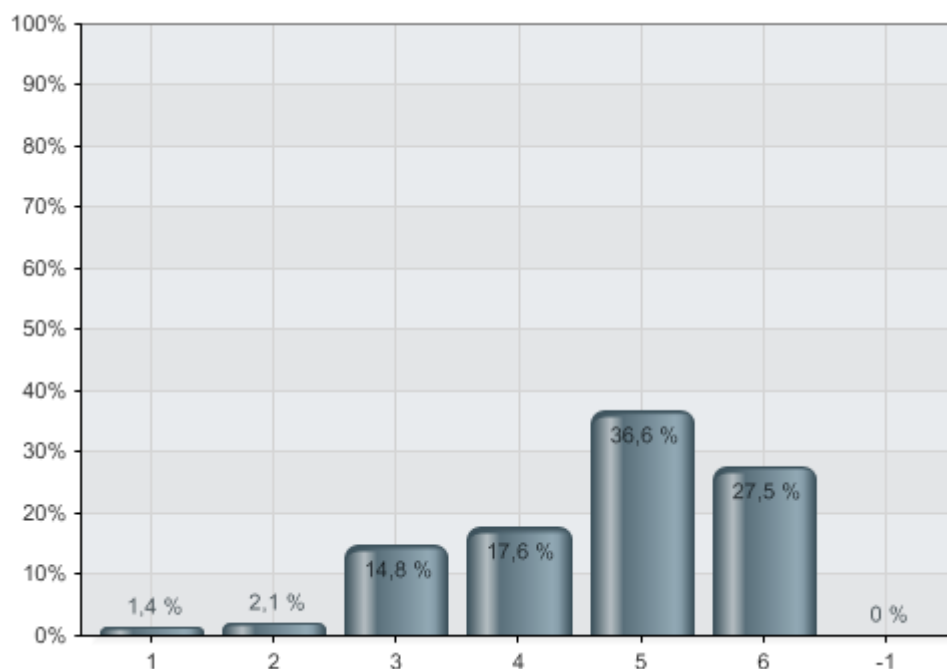
6.2 Tilsynets veiledning overfor brukerne

Et stort flertall av respondentene – 80 prosent - oppgir at de har hatt behov for veiledning fra tilsynet om reglers innhold og forståelse. De fleste synes også å være fornøyd med den veiledningen de har fått. Over halvparten (57 prosent) svarer at Luftfartstilsynet i stor eller i meget stor grad har imøtekommet deres behov for veiledning. 34 prosent svarer at de i noen grad har imøtekommet deres krav på veiledning, og bare 10 prosent svarer at de i svært liten eller liten grad har imøtekommet deres behov for veiledning.



Figur 14, behov for veiledning ift. regelverk, 1=nei 4=ja, gjentatte ganger

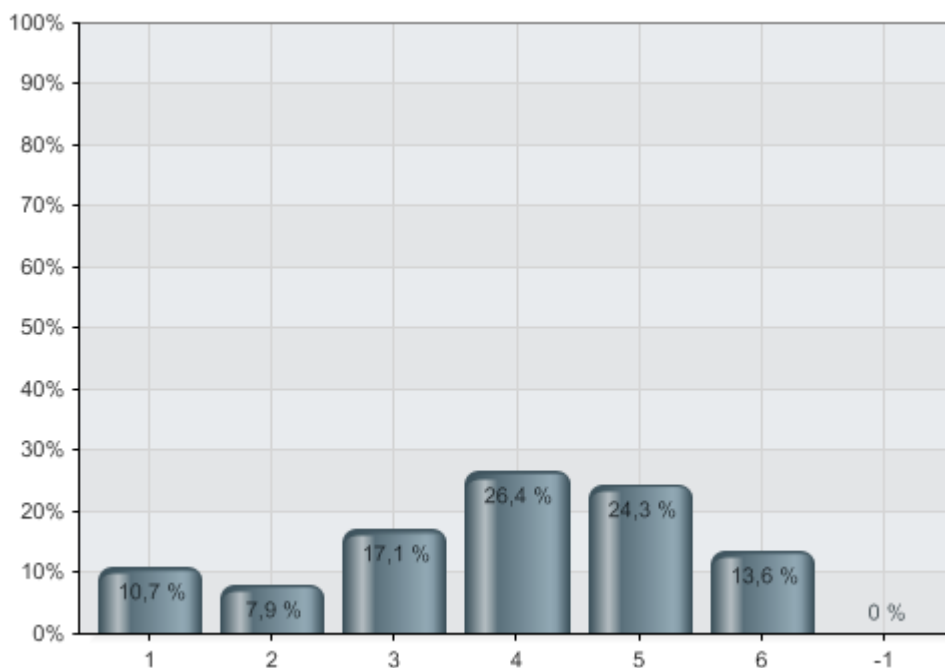
Undersøkelsen avdekker videre at brukerne har et positivt inntrykk av tilsynets medarbeidere. Et overveldende flertall på 82 prosent svarer at de opplever tilsynets medarbeidere som høflige og imøtekommende.



Figur 15, om tilsynets medarbeidere er høflige og imøtekommende, 1=svært uenig 6=svært enig

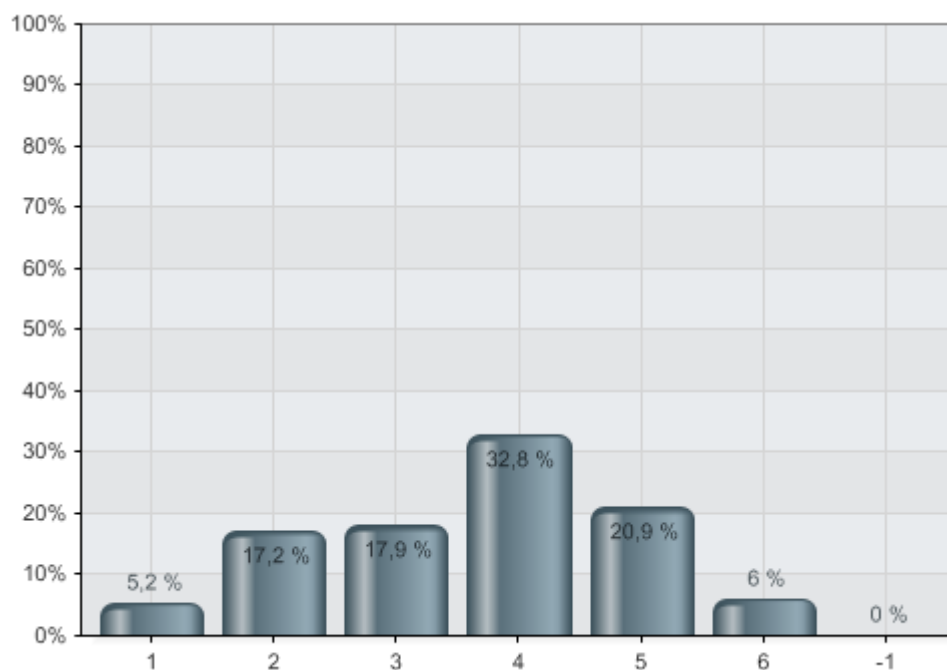
Vi ba også respondentene om å krysse av for hvor enig de er i en påstand om at tilsynets medarbeidere er smidige og løsningsorienterte. Også denne påstanden var det et klart flertall som sa seg enig i (64 prosent), men som det går fram av figuren nedenfor var erfaringene her mer delte og en fjerdedel av respondentene

har krysset av på 4 på en skala fra en til seks. Det er også verd å legge til at når det gjelder spørreundersøkelsen til Norsk Luftsportsforbund (NLF) var det markant færre som sa seg enig i denne påstanden – kun 49 prosent.



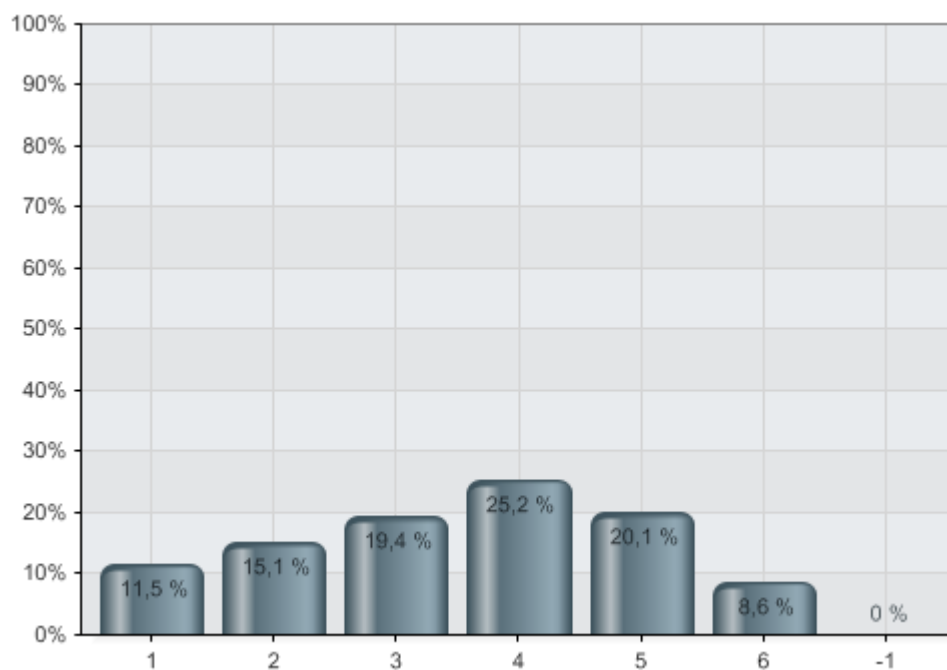
Figur 16, om tilsynets medarbeidere er smidige og løsningsorienterte, 1=svært uenig 6=svært enig

Ellers når det gjelder tilsynets kommunikasjon med markedet, er tendensen i materialet at et flertall sier seg fornøyd, men at det er en relativt stor spredning i svarfordelingen og at et flertall av de som sier seg fornøyd er moderat fornøyd. Et eksempel på dette ser vi når det gjelder hvordan respondentene bedømmer påstanden ”Tilsynet har god kommunikasjon med virksomheter og organisasjoner”. Her sier nærmere 60 prosent seg enig i påstanden, men de fleste av disse er moderat enig (de har krysset av for 4 på en skala fra 1 til 6). En god illustrasjon på at dette oppleves ulikt for ulike brukergrupper, får vi når vi kontrollerer for svarfordelingen fra spørreundersøkelsen til NLF. Her er bildet motsatt og et flertall på 56 prosent er *uenig* i påstanden.



Figur 17, om tilsynet har god kommunikasjon med markedet, 1=svært uenig 6=svært enig

Noe tilsvarende ser vi av svarfordelingen på påstanden om at tilsynet håndterer henvendelser effektivt og profesjonelt.



Figur 18, om tilsynet håndterer henvendelser effektivt og profesjonelt, 1=svært uenig 6=svært enig

Denne type svarfordeling underbygger synspunkter som er kommet fram gjennom intervjuer, nemlig at erfaringene er forskjellig – dels avhenger det av hvilken organisasjon respondenter tilhører, dels av hvilken type sak det gjelder og dels avhenger det av hvilken saksbehandler vedkommende har hatt i tilsynet. Mange har et positivt inntrykk av den enkelte inspektør, men kvaliteten og kompetansen varierer. Kompetansen sitter i første rekke hos enkeltpersoner.

Dermed blir erfaringene avhengig av den inspektør man kommer i kontakt med. Følgende uttalelser bygger opp under et slikt resonnement:

”Det er mange bra individer som arbeider i tilsynet. Problemet slik vi, og noen andre ser det, er at det er lite styring. Ledelsen tar ikke tak i saker som går alt for langt eller standardiserer slik at det blir likhet for loven.”

”Begrepet tilsynet blir for vidt når det spørres om kompetanse. Kompetanse sitter hos enkeltindivider. Våre svar rundt dette viser derfor kun at vi har hatt en god operatør de senere år. Vedkommende har nå sluttet, og tilsvarende undersøkelse om et år kan derfor gi et helt annet resultat.”

”Vi er for avhengig av å treffe ”rett person” i tilsynet dersom vi skal ha hjelp eller få en søknad gjennom.”

Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre noen systematisk vurdering av de ulike fagområdene i tilsynet, og de fleste informantene har dannet seg en oppfatning av tilsynet basert på erfaringer fra flere områder. Vi vil imidlertid trekke frem at enkelte informanter har gitt ros til særskilte områder. Ett eksempel gjelder utdanningsseksjonen under Teknisk avdeling som beskrives som profesjonelle og løsningsorienterte og som bidrar med god informasjon og hjelp.

Flere av intervjupersonene er sterkt kritiske til den veiledningen tilsynet gir om reglers innhold og forståelse. De mener at den faglige kompetansen er for lav på flere flyfaglige områder og at juristene er til liten hjelp på grunn av manglende kjennskap til bransjen og de utfordringene aktørene har. Et annet problem som flere nevner, er at en virksomhet risikerer å få forskjellige råd om hvordan regelverk skal forstås på ulike stadier i en saksbehandlingsprosess. Det gis både eksempler på at inspektører fra ulike fagavdelinger motsier hverandre og at råd fra en fagavdeling blir satt til side når en jurist kommer på banen.

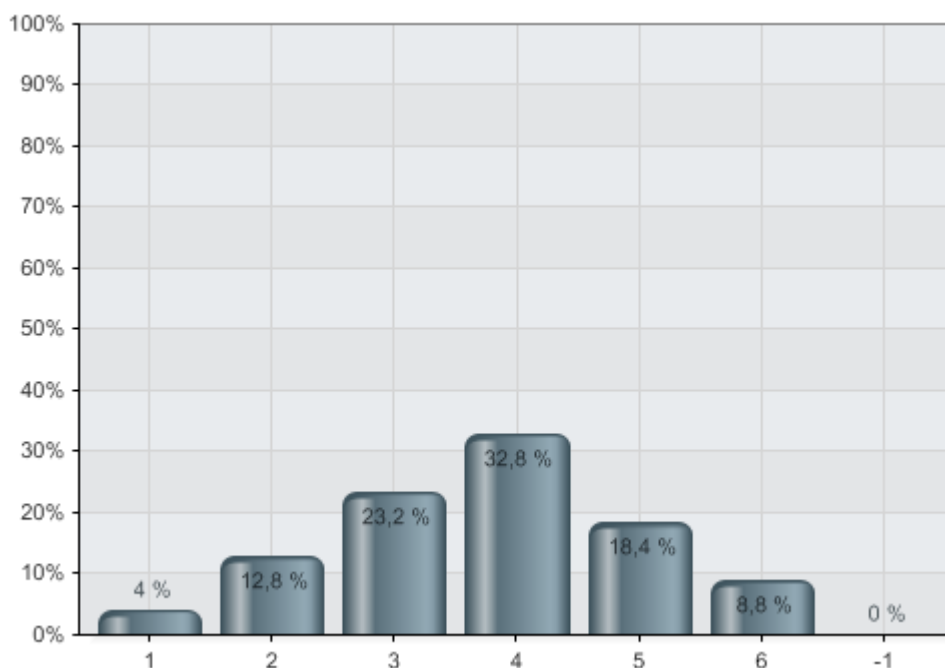
Et annet tema i intervjuene har dreid seg om at behovet for veiledning og informasjon fra tilsynet avhenger av hvordan regelverket er utformet. Særlig på securityområdet, men også på de delene av det flytekniske som ligger under EASAs ansvarsområde, er reglene mer spesifikke og detaljerte enn det som ellers har vært vanlig på luftfartsområdet. Det betyr at det er mindre behov for informasjon utover det å sette seg inn i de spesifikke kravene i regelverket. Det forhindrer ikke at noen av de sentrale aktørene på disse områdene er kritiske til tilsynets regelforståelse, i det de mener at tilsynet på grunn av for dårlig regelverksforståelse blir for streng og bokstavtro.

På områder hvor reglene er funksjonelle, vil aktørene ha større grad av frihet til å velge en konkret løsning. Forventningene til tilsynet om å bidra med veiledning og informasjon blir da større, særlig fra mindre aktører som ikke har god nok kompetanse til å finne løsninger. Det som kan være en fare i denne situasjonen, er at tilsynet gir råd om helt spesifikke løsninger. Gjennom intervjuene har vi fått høre om flere eksempler der inspektører har opptrådt utilbørlig i veilederrollen ved å foreskrive en konkret løsning - kanskje fordi

inspektøren ikke har kompetanse til å forstå at flere andre alternativer er mulige.

6.3 Kontaktmøter

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å si seg enig eller uenig i en påstand om at tilsynet har etablerte møtearenaer med berørte parter. Her var det igjen stor spredning på svarene og de fleste krysset av på 3 og 4. Vi tolker denne svarfordelingen som et uttrykk for at praksisen nok varierer.



Figur 19, om tilsynet har etablert møte-arenaer med berørte parter, 1=svært uenig 6=svært enig

Når vi sammenligner denne svarfordelingen med svarfordelingen fra spørreundersøkelsen til NLF, ser vi igjen at NLF vurderer dette markant dårligere enn de andre. Blant NLFs respondenter er det et klart flertall på 58 prosent som sier seg uenig i påstanden.

I intervjuene var en del av respondentene opptatt av at flyttingen til Bodø hadde medført at det var blitt både dyrere og vanskeligere å ha direkte kontakt. Tilsynet bruker mye tid og ressurser på å reise, samtidig som de i perioder får reisekutt fordi det ikke er rom på budsjettet for flere reiser. Brukerne forteller at mange møter legges til Bodø – noe som legger kostnadene på brukerne.

Både bransje-/interesseorganisasjoner og selskaper gir uttrykk for at kommunikasjonen og samarbeidet mellom myndighetene og aktørene ikke er god nok. Det hevdes at tilsynet ikke tar synspunkter og innspill fra aktørene på alvor. Det vises til eksempler der aktørene har deltatt på høringsmøter der tilsynet ikke fører referater, og til at de ikke følger opp konklusjoner fra viktige kontaktmøter. Flere sentrale aktører har, uavhengig av hverandre, gitt uttrykk for at det er behov for forbedring av etablerte ordninger for kontakt og for etablering av nye møtearenaer. Det vises i den forbindelse spesielt til behovet

for mer konstruktiv utnyttelse av høringsinstituttet og ønsker om at bransjen blir sterkere involvert i forberedelse til møter i internasjonale fora og kan spille en mer aktiv rolle i en tidlig fase av regelverksutviklingen.

En avdeling – Securityavdelingen – blir av flere trukket fram som en avdeling som har gått nye veier for å informere og involvere markedet. Blant annet inviterer de til jevnlig møter for å informere markedet. Her tar de opp problemstillinger som er relevante for den aktuelle gruppen de arrangerer møtet for. Det kan være fraktagenter, flyselskaper, flyhavner eller andre.

Et annet eksempel til etterfølgelse, er Security-avdelingens rutine med å spre agendaen til de store aktørene i forkant av internasjonale møter slik at de har mulighet til å komme fram med sine interesser og synspunkter. Dette gjøres blant annet ved å arrangere et møte der for eksempel representanter for Avinor, enkelte flyselskap og departementet går gjennom hva som er innspill fra de ulike aktørene. Slik bidrar tilsynet til å få samordnet norske interesser.

6.4 Statistikk over ulykker og hendelser

Tilsynets informasjonsansvar er også knyttet til å føre statistikk over rapporterte ulykker og hendelser. Dette er en oppgave tilsynet har prioritert de siste årene.

Tilsynet har en Analyseavdeling som de siste årene har konsentrert seg om å registrere rapporterte hendelser fra næringen. Disse opplysningene er blant annet blitt brukt til å besvare eksterne henvendelser (fra næringen, universiteter osv.). Som vi var inne på i kapittel 3, er dette også et viktig grunnlagsmateriale for å utvikle et mer risikobasert tilsyn, men til nå synes ikke tilsynet å hatt verken kompetanse eller interesse til å utnytte materialet til dette formålet.

6.5 Oppsummering

- Nettsiden blir hyppig brukt og er i ferd med å bli et godt verktøy for å informere brukerne om endringer i lov- og regelverk. Brukerne har opplevd at måten å informere på har vært litt vilkårlig, men dette synes nå å ha blitt bedre.
- Brukerne har et positivt inntrykk av tilsynets medarbeidere i den forstand at de beskrives som høflige og imøtekommende, men kvaliteten og kompetansen varierer. Folks erfaringer med tilsynet varierer med hvem de har kontakt med.
- Brukerne opplever at avstand skaper problemer. Tilsynet bruker mye tid og ressurser på å reise. Samtidig blir det også dyrere for markedet fordi mange møter blir lagt til Bodø.
- Aktører som kritiserer tilsynet for svak regelverkskompetanse har, naturlig nok, lav tillit til hvordan medarbeiderne ivaretar oppgaven med å veilede om reglers innhold og forståelse.

- Systematiske kontaktmøter med markedet blir trukket fram som et godt virkemiddel for å sikre jevnlig informasjonsutveksling.
- Tilsynet har laget et effektivt system for å registrere rapporterte hendelser fra næringen og sitter dermed med solid statistikkmateriale, men som ikke blir nærmere analysert.

7 Forholdet mellom tilsynet og departementet

I dette kapitlet vil vi kort redegjøre for forholdet mellom departementet og tilsynet. Avslutningsvis kommer vi inn på forvaltningskompetanse i betydningen hvordan tilsynet ivaretar rollen som fagorgan for departementet.

Det er viktig både for tilsynet og departementet at de har klarhet i de forskjellige rollene de har i forhold til hverandre. Samferdselsdepartementet er tilsynets overordnede myndighet. Departementet skal sette mål for tilsynet og sørge for at tilsynet har de nødvendige ressurser til å nå målene. Departementet skal i tillegg kontrollere og følge opp tilsynet. Tilsynet er på vanlig måte underlagt etatsstyring, og det innebærer styring fra departementets side både av faglig og administrativ karakter.²²

I denne styringen inngår følgende virkemidler²³:

- Instruks
- Statsbudsjettet
- Tildelingsbrev
- Departementets tilbakemelding på etatens rapportering på ressursbruk og resultater
- Etatsstyringsmøter
- Skriftlige pålegg og bestillinger
- Departementenes avgjørelser i klagesaker
- Resultatmål i etatslederens lederlønnskontrakt

Difi har ikke gått inn og vurdert hvordan hvert av disse virkemidlene brukes i forhold til styringen av Luftfartstilsynet, men fordi vi har vært spesielt opptatt av hvordan forvaltningskompetanse kommer til uttrykk i måten tilsynet utfører sine oppgaver, har det vært naturlig å gå noe inn på klagesaksbehandlingen.

Hovedformålet med klageordningene i forvaltningen er å sikre at myndighet utøves på forsvarlig måte²⁴. Departementets styring er her formelt sett begrenset til de enkelte sakene som blir påklaget. Ved klage på tilsynets vedtak i en sak, skal tilsynet først behandle saken på nytt og vurdere om det er grunn til medhold. Hvis det ikke er grunn til medhold, sendes klagen til Samferdselsdepartementet. Det fremgår av tilsynets årsmelding for 2007 at de mottok 55 klager på egne vedtak. 43 av disse klagenes gjaldt spørsmål om godkjenning av vandel for utstedelse av ID-kort til flyplasser. For øvrig fordelte klagenes seg på konsesjonssaker, vedtak hjemlet i EASA-regelverket

²² Når Luftfartstilsynet undertiden omtales som et uavhengig organ, kan det gi opphav til misforståelser. Tilsynet er en del av det alminnelige statsapparatet, og departementets generelle instruksjonsmyndighet er ikke avskåret ved lov. Det er fastsatt en generell instruks for virksomheten ved kongelig resolusjon. Denne gjelder direktoratets myndighet og målsetninger, men har ikke vært oppdatert siden tilsynet ble opprettet. Luftfartstilsynet har, i kraft av å være et nasjonalt reguleringsorgan (*National Regulatory Authority (NRA)*) delegert myndighet fra EU-kommisjonen til å følge opp EU-regelverk.

²³ For en mer utførlig beskrivelse viser vi til rapport "Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse", april.2008

²⁴ Dvs. at myndighetsutøvelsen utøves innenfor forfatningsrettslige rammer, internasjonale forpliktelser og gjeldende rett for øvrig.

(vedlikeholdsforskriften) og medisinske klagesaker. Både departementet og tilsynet er av den oppfatning at omfanget klagesaker generelt ligger på et rimelig nivå. Bakgrunnen for at størstedelen av klagenes gjelder vandelsaker, er at tilsynet vurderer rundt 10 000 vandelsattester årlig.

Behandlingen av klager gjør det mulig for Samferdselsdepartementet å få innsyn i hvordan tilsynet ivaretar myndighetsrollen, herunder hvordan de generelle kravene til saksbehandling blir forstått og praktisert. Det normale vil være at tilsynet på eget initiativ legger om sin egen praksis i samsvar med de signaler klagebehandlingen gir. Dette har også vært det mest vanlige i Luftfartstilsynet. I noen tilfeller har departementet tatt initiativ til en mer inngående drøfting av klagesakene, for på den måten å bidra til større grad av rollebevissthet mellom departement og tilsyn og til en felles forståelse av krav til god forvaltningsskikk. Klagesaker har både vært tatt opp på de ordinære etatsstyringsmøtene og i mer uformelle møter med representanter for de berørte fagavdelingene. Fra departementets side har det vært lagt vekt på å unngå å involvere seg i kontakt med eksterne parter i forbindelse med enkeltsaker da det kan gjøre at rollene blir uklare.

Også andre virkemidler kan bidra til å gjøre styringen mer kunnskapsbasert. Innenfor luftfarten har man et spesielt virkemiddel i de internasjonale revisjonene. I disse revisjonene ligger det mye informasjon som kan gi departementet et godt innblikk i måten tilsynet utøver oppgavene sine på. Hittil har ikke departementet etterspurt rapportene fra disse revisjonene, men overfor Difi forteller de at de for fremtiden vil vurdere å etterspørre slik informasjon.

Vi vil også trekke frem denne evalueringen av tilsynets forvaltningskompetanse som i seg selv er et viktig tiltak i departementets styring av Luftfartstilsynet.

Det er mye kontakt mellom departementet og tilsynet i forbindelse med regelverksarbeid. På dette området har departementet sett at det har vært behov for å klargjøre rolle og ansvarsdelingen mellom departementet og tilsynet. I tildelingsbrevet for 2008 blir dette presisert som følger:

”Den klare hovedregelen er at Luftfartstilsynet har ansvaret for regler som er av teknisk eller fagleg karakter, mens Samferdselsdepartementet har ansvaret for regler som reiser politiske problemstillinger (skjønsmessige avvegingar av samfunnsomsyn). Denne grensdraginga gjeld i prinsippet både for lov- og forskriftsarbeid, sjølv om lovarbeid sjeldan er av reint teknisk eller fagleg karakter. Er Luftfartstilsynet i tvil om grensdraginga, skal saka drøftast med Samferdselsdepartementet.”

Blant annet fordi mye av regelverket på luftfartsområdet er teknisk og det ikke er lagt opp til full dublering av kompetanse mellom departementet og tilsynet, vil det etter vår vurdering være viktig at tilsynet bidrar til å gjøre departementet oppmerksom på regler som kan være politisk viktige.

Rollen som overordnet myndighet må holdes atskilt fra departementets bruk av tilsynets ekspertise. Overordnede retningslinjer og krav som departementet har til tilsynet i rollen som sakkyndig blir uttrykt i § 3 i instruksen:

”Luftfartstilsynet skal av eget initiativ og på forespørsel gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørende luftfartsvirksomhet. Luftfartstilsynet skal, i samråd med Samferdselsdepartementet, delta i internasjonalt samarbeid med sikte på å ivareta Norges interesse.”

En rolle som fagorgan kan utøves på ulike måter og gjennom ulike kanaler. Den ordinære budsjettprosessen er en viktig, og kanskje den viktigste, arenaen for statlige virksomheter til å komme med innspill til politikikutviklingen. I tillegg blir de ofte bedt om å komme med innspill i forbindelse med utredningsarbeid, høringer, spørsmål fra Stortinget osv.

Omdanning av Luftfartsverket i 2003 til et statlig eid selskap, Avinor AS, har ført til at det stilles større krav til Luftfartstilsynet som ekspertorgan. Selskapsdannelsen har også gjort det nødvendig å foreta en ny runde med avklaringer omkring arbeids- og ansvarsdelingen mellom departementet, Luftfartstilsynet og Avinor. En nærmere avklaring er etter vår vurdering viktig både fordi det kan ha budsjettmessige konsekvenser og fordi det kan bidra til høyere rollebevissthet og redusere grunnlaget for konflikt mellom tilsynet og Avinor.

Vi har i denne undersøkelsen ikke gått grundig inn på hvordan tilsynet utnytter de ulike kanalene til å gi departementet faglige innspill. Representanter for ledelsen i tilsynet og departementet er imidlertid samstemte i oppfatningen om at oppgaven som faginstans ikke har vært godt nok ivaretatt. Flere informanter i tilsynet mener at ressursknapphet i fagavdelingene har gjort det vanskelig å prioritere denne oppgaven. Slik vi ser det har tilsynet hittil ikke tatt tilstrekkelig hensyn til hva som kreves for å løse denne oppgaven på en god måte. Det stilles spesielle krav både til kompetanse og intern organisering i tilsynet.

Det krevende i rollen som ekspertorgan har sammenheng med at det som regel vil være behov for for å kople luftfartsfaglig, juridisk og tilsynsfaglig kompetanse. Dertil kommer at oppdragene fra departementet både kan dreie seg om dagsaktuelle og politiserte spørsmål og utredningsoppdrag med lengre frister der det kreves at man går dypere inn i et saksområde. Endelig forventes det at tilsynet holder departementet orientert om tema som ikke er aktuelle i øyeblikket, men som antas å kunne bli det av politiske eller andre årsaker.

Et kritisk punkt har dreid seg om hvordan kontakten mellom tilsynet som faginstans og departementet skulle organiseres internt i tilsynet. Lederen for tilsynet har gjort oss oppmerksom på at dette er en utfordring som tilsynet nå har grepet fatt i. Som ledd i det løpende arbeidet med nytt kvalitetssystem er det utarbeidet utkast til en rutine for kontakt med Samferdselsdepartementet.

8 Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Forvaltningskompetanse og utøvelse av kjerneoppgavene

For å kunne si noe om tilsynets forvaltningskompetanse, har vi sett på hvordan de gjennomgående normer og regler som gjelder for offentlig forvaltning kommer til uttrykk i måten Luftfartstilsynet utøver kjerneoppgavene sine på. Sentrale verdier i disse gjennomgående normene og reglene er åpenhet, forutsigbarhet, likebehandling og forsvarlighet.

Luftfartstilsynet har i rollen som tilsynsmyndighet på luftfartsområdet kontakt med et stort antall enkeltpersoner, forretningsforetak og interesseorganisasjoner. Det gjennomføres adgangskontroller for å sørge for at alle gjeldende krav er oppfylt før organisasjoner og personer slipper inn i luftfartssystemet. Det betyr at alle fly- og helikopterselskaper, verksteder, flyplasser, skoler, produksjons- og konstruksjonsbedrifter, luftfartøy, flymateriell, infrastrukturbygg og personer må kontrolleres før de får lov til å utøve sin virksomhet. Tilsynet har også ansvar for etterfølgende virksomhetstilsyn, basert på nasjonale eller internasjonale krav til flysikkerhet, områdeovervåking og informasjonsoppgaver samt regelverksutvikling (innenfor lovkravene). I denne undersøkelsen har vi forsøkt å få fram om disse oppgavene utøves i tråd med prinsippene om åpenhet, forutsigbarhet, likebehandling og forsvarlighet.

Luftfartstilsynet treffer avgjørelser i saker av stor betydning for næringsdrivende og privatpersoner. For eksempel er behandlingen av søknader om flysertifikat avgjørende for den enkeltes yrkesutøvelse. Et annet eksempel er at tilsynet kan gi pålegg om endringer av flyplassanlegg, som vil medføre store kostnader for flyplassiere. Spesielt for små næringsdrivende vil brudd på god forvaltningsskikk - som for eksempel urimelig lang saksbehandlingstid - kunne medføre økonomiske konsekvenser som gjør det umulig å fortsette.

Regler og retningslinjer for saksbehandlingen i offentlig forvaltning skal bidra til forutsigbarhet og til at borgerne er sikret mot vilkårlighet og har mulighet til å forsvare sine interesser overfor forvaltningen. Det stilles krav både til avgjørelsens innhold og til prosessen fram til avgjørelse. Klageinstituttet i forvaltningen er også en viktig ordning med sikte på å ivareta borgernes rettssikkerhet. I § 4 i instruksjonen for tilsynet blir plikten til å ivareta disse kravene uttrykt som følger: "Luftfartstilsynet plikter å sørge for at saker som behandles av tilsynet, behandles i tråd med god forvaltningsskikk og i samsvar med de regler som gjelder for saksbehandlingen i offentlig forvaltning."

Denne undersøkelsen viser at Luftfartstilsynets brukere og samarbeidsparter er uttalt kritiske til saksbehandlingen i tilsynet. Det kan være noe variasjon mellom fagområdene, men hovedinntrykket er at svakhetene er gjennomgående i organisasjonen. Kritikken gjelder urimelig lang saksbehandlingstid, mangelfull tilbakemelding om hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes og for lite grundig utredningsarbeid. I tillegg kommer at brukernes erfaringer med tilsynet varierer etter hvem de har hatt kontakt med i tilsynet. Enkelt saker

vi har fått tilsendt, illustrerer disse problemene. Det som etter vår vurdering kanskje er mest bekymringsfullt, er at flere informanter både i og utenfor tilsynet sier at tilsynet ikke har noe apparat eller noen kultur for å ta imot og lære av tilbakemeldinger.

Informantene understreker at kritikken ikke primært retter seg mot enkeltmedarbeidere. Kompetansen på individnivå varierer, og blant saksbehandlerne og inspektørene er det flere med høy kompetanse som gjør en utmerket jobb. Det flere tunge aktører på luftfartsområdet oppfatter som uholdbart, er at tilsynet ikke ledes og organiseres på en måte som garanterer et jevnt høyt nivå på saksbehandlingen. Arbeidsformer og kompetanse er individualisert uten en sterk nok organisasjonsmessig overbygning som borger for kvalitet og enhetlighet i saksbehandlingen. Difi mener at det er behov for at ledelsen tar ansvar for at gjennomgående regler og normer for saksbehandling praktiseres med vekt på grundighet og saklighet, samtidig som det tas hensyn til at den samlede avgjørelsestiden må være akseptabel sett ut fra hensynet til den private parten.

8.2 Utfordringer og tiltak

8.2.1 Ledelse og rutiner

Ulike typer flyfaglig kompetanse utgjør en basiskompetanse for Luftfartstilsynet, og tilsynet rekrutterer i første rekke personer som har erfaring fra operativ drift. Opplæring i juss og forståelse for hva som inngår i en myndighetsrolle må de få fra tilsynet. Å gi fagpersonell en slik opplæring i å ta forvaltningsansvar er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å sikre at tilsynet har forvaltningskompetanse. I tillegg må oppgaveløsningen styres og organiseres på en måte som garanterer kvalitet i utførelsen og sikrer ivaretagelse og videreutvikling av medarbeidernes kompetanse. Det må utvikles god forståelse for både de faglige og forvaltningsmessige utfordringene i alle deler av organisasjonen.

Vi registrerer at mangelfull forvaltningskompetanse er et gjennomgående problem i Luftfartstilsynet, og mener at dette har sammenheng med store ledelsesutfordringer knyttet til omstillingsprosessen. Det har vært betydelig uro og et høyt konfliktnivå i forbindelse med nedbemanningen i Oslo, og det har gjort at den nye organisasjonen i Bodø har måttet etablere seg under helt spesielle forhold. Vi antar at ledelsen i denne situasjonen ikke har tatt høyde for hvor krevende det er å utvikle en kunnskapsorganisasjon, kjennetegnet ved mye kommunikasjon om faglige spørsmål på tvers mellom enheter i avdelingene og mellom avdelingene, og et godt samarbeidsklima mellom ledere og medarbeidere.

Da det i 2005 ble ansatt en direktør for Luftfartstilsynet for en midlertidig periode, skulle han ha fokus på tilsetting til nye stillinger med arbeidssted i Bodø. Nåværende direktør overtok da tilsynet var inne i det som ble antatt å være den mest kritiske fasen av omstillingen, nemlig da tilsynsvirksomheten skulle drives fra Bodø. I denne fasen og fram til og med våren 2008 har en stor andel av lederne vært midlertidig ansatt. Det var en forutsetning knyttet til

flytтеvedtaket at ledere og faglig nøkkelpersonell fra Oslo skulle fungere lengst mulig i stillingene, for på den måten å bidra til kompetanseoverføring og kontinuitet. Selv om denne ordningen har vært vellykket på mange måter, er det rimelig å anta at det store innslaget av midlertidige ledere har svekket muligheten for å samordne de ulike delene av organisasjonen og for å utvikle en overordnet strategi for virksomheten. Vårt inntrykk er at juristene også har kommet sent i gang med å bidra til iverksetting av gjennomgripende forbedringstiltak.

Det samlede inntrykket av organisasjonen er at den er oppdelt i en rekke større og mindre enheter, med hver sin kultur, arbeidsformer og rutiner. Fragmenteringen fører i sin tur til at det blir vanskelig å gjennomføre kvalitetssikring med hensyn til forvaltningsmessige forhold, enhetlig praksis og dokumentrutiner.

Det er flere forhold som etter vår vurdering bør vies større oppmerksomhet enn det som har vært tilfelle hittil. I alle avdelinger og på alle arbeidsområder i tilsynet er skriftlig saksbehandling den mest sentrale arbeidsformen. Kvaliteten i saksbehandling bør kunne bli betydelig bedre ved hjelp av mer målrettet arbeidsledelse og kvalitetssikring.

Det er viktig at ledere på alle nivåer fremmer en åpen dialog hvor utvikling, refleksjon og læring er vesentlige elementer. Det må etableres arenaer for erfaringsutveksling og diskusjoner om regel anvendelse og tilsynsmetoder på tvers av fagområder og enheter. For å bedre de forvaltningsmessige sidene i saksbehandling er det særlig viktig at juristene samarbeider nært med ledere og medarbeidere i fagavdelingene. Omorganiseringen i Juridisk avdeling har et slikt siktemål.

Luftfartstilsynet startet i 2008 arbeid med å forbedre og oppdatere alle rutiner og systemer i organisasjonen. Dette er en omfattende oppgave, og så vidt vi forstår, et arbeid som vil ta lang tid. Vi mener at det som i første omgang bør prioriteres, er rutiner som sikrer at alle saker blir behandlet innen rimelig tid og dessuten rutiner som sikrer bedre saksflyt mellom ulike avdelinger og faggrupper.

I alt arbeid med forbedring av rutiner og systemer, er det viktig at det legges stor vekt på etterlevelse. Saksbehandlere i linjen, eventuelt også de ansattes organisasjoner bør være med i utviklingen av systemene. Forankring hos dem som skal bruke systemene i den daglige saksbehandlingen er avgjørende for at de skal virke etter hensikten. Vi vil også legge vekt på at det fra ledelsens side blir tydelig kommunisert at enkelte gjennomgående rutiner er særlige viktige, og at det derfor må utvikles metoder for å fange opp uheldig praksis eller avvik.

8.2.2 Forholdet mellom ressurser og oppgaver

En evaluering av forvaltningskompetansen i tilsynet må ses i lys av at tilsynet har vært under kontinuerlig omstilling de siste årene, med nedbygging av en organisasjon i Oslo og oppbygging av en helt ny organisasjon i Bodø. Omstillingsprosessen har tatt lengre tid og er blitt dyrere enn forutsatt. I 2008

arbeider tilsynet fremdeles med oppbemanning i Bodø og nedbemanning i Oslo, og tilsynet i Bodø består av mange nye og uerfarne inspektører. Det er vanlig å regne at det tar minst to år å lære opp en inspektør. Dette betyr at for å sikre seg et oppegående tilsyn, vil det være et stort behov for oppfølging, opplæring og kompetanseutviklingstiltak de nærmeste årene. Dette skaper en utfordrende situasjon for tilsynet. Departementet regner flyttingen som avsluttet, og det blir ikke lenger gitt en egen bevilgning for flyttekostnader. Kostnader i forbindelse med opplæring og kompetanseutvikling må derfor dekkes over det ordinære driftsbudsjettet.

Gjennom hele omstillingsprosessen har tilsynet stått overfor en sterk forventning om å opprettholde ordinær tilsynsvirksomhet og andre løpende oppgaver. Samtidig har tilsynet hatt store utfordringer knyttet til implementering av nytt europeisk regelverk. Det stilles store krav til tilsynet knyttet til ny og utvidet tilsynsvirksomhet som følge av den kompetansen som EUs flysikkerhetsbyrå, EASA, har fått. Videre må tilsynet forholde seg til et nytt og mer ressurskrevende regime for tilsynsvirksomhet som følge bl.a. av innfasingen av nye europeiske bestemmelser for sikkerhetsregulering og den gradvise oppbyggingen av virksomheten på security-området. I flytteprosessen, med de problemer som tilsynet har hatt med å rekruttere og beholde kompetanse, har naturlig nok overgang til nye regelverksregimer skapt et ekstra press. Medarbeidere i fagavdelingene har opplevd dette som ekstra frustrerende fordi de mener det ikke ble tatt høyde for dette i budsjettet de første årene etter flyttingen. De forteller at konsekvensen har vært at omstillingsmidlene også har blitt brukt til å dekke driftsmidler. I budsjettet for 2008 ble utgifter til nye oppgaver kompensert for ved at tilsynet fikk en økning av driftsbudsjettet på om lag 10 millioner kroner. Tilsynet opplever imidlertid at det fremdeles er knapt.

Aktørene som er avhengige av tilsynets tjenesteytelser, har hatt forståelse for at det ville ta tid å bygge opp det nye tilsynet i Bodø. Men denne undersøkelsen avdekker at tilliten til tilsynet er svak og at tålmodigheten er i ferd med å forsvinne i luftfartsmarkedet. Irritasjon over mangelfull informasjon, lang saksbehandlingstid og varierende kompetanse hos inspektørene er stor, og det er nå lav aksept for at det fremdeles er store problemer med kompetanse og kapasitet i etaten. Jo lengre tid som går, desto vanskeligere blir det å opprettholde gode relasjoner mellom myndighet og marked.

Difi mener at det vedvarende misforholdet mellom ressurser og oppgaver er et alvorlig problem. Omstillingsprosessen er langt fra tilbakelagt, men tilsynet har ikke lenger et budsjett med øremerkede midler for helt nødvendige omstillingstiltak blant annet knyttet til oppfølging og opplæring av medarbeidere.

8.2.3 Utvikling av risikobasert tilsyn

Luftfartstilsynet har ikke fulgt opp forventninger og krav fra departementet, samarbeidsparter og flere sentrale aktører i markedet om å utvikle mer risikobasert systemtilsyn. Det er flere grunner til at dette ikke har vært prioritert. En grunn kan være at flere utviklingsoppgaver har vært lavt prioritert

i den krevende omstillingsperioden etter flytтеvedtaket. En annen grunn kan være manglende interesse og kompetanse hos ledelsen.

Vi registrerer at flere sentrale aktører på luftfartsområdet mener det er svært viktig at tilsynet kommer i gang med denne utviklingsoppgaven. Det mest nærliggende vil etter vår mening være å oppsøke kontakter i de norske fagmiljøene som har vunnet høy anerkjennelse når det gjelder risiko og sikkerhetsanalyse. Vi foreslår også at det etableres samarbeid med andre tilsyn med sikte på erfaringsutveksling og gjensidig læring.

8.2.4 Samarbeid om regelverksutvikling i internasjonale fora

Sentrale bransjeorganisasjoner har uttrykt bekymring for at luftfartsmyndighetene ikke deltar med tilstrekkelig tyngde i internasjonale fora. Flere av dem vi har hatt kontakt med, mener også at tilsynet har unnlatt å dra nytte av kompetansen i bransjen. De mener at tilsynets regelverkskompetanse kan forbedres vesentlig, dersom det blir lagt opp til mer åpne og inkluderende arbeidsformer. For å få en bedre utnyttelse av den samlede kompetansen i det norske luftfartsmiljøet, må representanter for myndighetene og aktører i markedet møtes på arenaer hvor de kan utveksle synspunkter som ledd i regelverksutviklingen.

Vi er kjent med at representanter for bransjen har kommet med forslag om forskjellige tiltak som kan bidra til å bedre dialogen mellom tilsynet og organisasjonene i bransjen. Det dreier seg dels om forbedring av eksisterende ordninger, blant annet ordningen med at berørte parter høres. Dels dreier det seg om å etablere nye samarbeidsfora med sikte på å påvirke den europeiske regelverksutviklingen i samsvar med norske interesser.

Vi mener at dette er forslag som bør overveies. For næringen vil det være viktig å komme i dialog med luftfartsmyndighetene i tidlige faser av regelverksarbeidet. Luftfartstilsynet vil på sin side få et bedre informasjons- og beslutningsgrunnlag. Forpliktende samarbeid med markedsaktører fordrer at tilsynet har høy rollebevissthet, og at det er full åpenhet om møtene.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet
Difis rapportnummer:	2008:12
Forfatter(e):	Eivor Bremer Nebben og Annemor Kalleberg
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	
Prosjektleder:	Eivor Bremer Nebben
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Samferdselsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Forvaltningskompetanse dreier seg om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for saksbehandling i offentlig sektor. Her ligger blant krav om at saksbehandlingen skal være preget av likebehandling, åpenhet, forutsigbarhet og forsvarlighet. Evalueringen tar for seg hvordan disse forvaltningsverdiene kommer til uttrykk i måten tilsynet ivaretar sine kjerneoppgaver, det vil si tilsyn, saksbehandling, regelverksutvikling og informasjon. I tillegg har vi vurdert tilsynets forvaltningskompetanse i lys av evnen til å samarbeide med andre forvaltningsorganer. Det gjelder i første rekke overordnet departement.</p>
Emneord:	Forvaltningskompetanse, omstilling, tilsyn, evaluering, organisering, ledelse
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	14. november 2008
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no