

FORORD

Statskonsult har flere prosjekter om kvalitet i saksbehandling. Som ledd i dette har vi på oppdrag fra Luftfartsverket foretatt en vurdering av kvaliteten i myndighetsutøvelsen i Luftfartsinspeksjonen. Det er på denne bakgrunn også utarbeidet forslag til forbedringstiltak.

Det er påpekt uheldige sider ved rollefordelingen mellom Samferdselsdepartementet, Luftfartsverket og Luftfartsinspeksjonen. Luftfartsinspeksjonen er imidlertid inne i en omstillingsfase med sikte på å bli et uavhengig tilsynsorgan, noe som i seg selv vil gi en klarere rollefordeling. Denne prosessen vil berøre mange sider ved organisasjonen, ikke minst med hensyn til oppbygging av egne administrative rutiner og prosedyrer, organisasjonsendringer, sammensetning av lederteam etc.

Statskonsult har derfor lagt hovedvekten på å påpeke forbedringspunkter i sammenheng med regelverk og saksbehandling. Fordi dagens organisering og rollefordeling likevel snart vil være historie har vi ikke sett behov for å gi detaljerte forslag med hensyn til organisering av den nye etaten.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Notatet er utarbeidet av Jørn-Flemming Nordvik og Haagen Sund i Statskonsult, med god bistand fra henholdsvis Anne K. Kalleberg, Maria Strøm og Ragnhild Castberg Greni. Hoveddelen av notatet og selve grunnlaget for vurderinger og tilrådinger er imidlertid utarbeidet av Ragnhild Nordaas som ble spesielt engasjert til dette prosjektet.

Vi vil understreke at dette notatet utelukkende vurderer kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens myndighetsutøvelse ut fra formelle og sedvanebaserte krav til forvaltningsmessig kvalitet. Rapporten tar derfor for eksempel ikke opp etatens generelle innsats for å bedre flysikkerheten.

Vi ser det for øvrig som meget positivt at Luftfartsverket og Luftfartsinspeksjonen har innhentet denne utredningen for å heve den forvaltningsmessige kvaliteten i myndighetsutøvelsen, siden slike utredninger lett kan synliggjøre forbedringspunkter som det er krevende å forholde seg til.

Oslo, april 1999

Jon Blaalid

Innhold

FORORD	1
1 Bakgrunn og problemstillinger	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Metoder og materiale	4
1.2.1 Kvaliteten i myndighetsutøvelsen.....	4
1.2.2 Organisatoriske forhold som påvirker kvaliteten i myndighetsutøvelsen.	6
1.3 Notates formål og målgrupper	6
2 Luftfartsinspeksjonen - kort oversikt over organisering, hovedarbeidsområde og historikk	7
2.1 Luftfartsinspeksjonen i dag	7
2.2 Luftfartsinspeksjonens organisasjon og oppgaver.....	8
2.2.1 Ansatte	8
2.3 Oversikt over organisatoriske milepeler for Luftfartsinspeksjonen	9
3 Utfordringer på bakgrunn av Statskonsults kartlegging og vurdering av kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens myndighetsutøvelse	14
3.1 Regelverk og regelverksarbeid	14
3.1.1 Regelverkets struktur	14
3.1.2 Regelverksproduksjon.....	14
3.2 Saksbehandling	15
3.2.1 Grunnlag for vedtak	16
3.2.2 Utdredning av sakens problemstillinger og begrunnelser.....	16
3.2.3 Håndtering av dokumenter og opplysninger	17
3.3 Brukersynspunkter.....	17
4 Vurdering av forhold som påvirker kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens myndighetsutøvelse	18
4.1 Organisatorisk.....	18
4.1.1 Forholdet til overordnet myndighet	18
4.1.2 Internt i etaten.....	19
4.2 Årsaker ut fra saksbehandlingen / rutiner	20
4.2.1 Generelt om Luftfartsinspeksjonens rutiner og håndbøker	21
4.2.2 Formelle krav til saksbehandling, arkivregler m.m.	21
4.2.3 Regelverksarbeid	22
5 Oppsummering - Statskonsults anbefalinger	24
Vedlegg: - Vurdering av kvalitet i myndighetsutøvelsen i Luftfartsinspeksjonen	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Statskonsult har på oppdrag fra Luftfartsverket foretatt en vurdering av forholdet mellom organisering og myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen. I den forbindelse er det foretatt en vurdering av den forvaltningsmessige kvaliteten på arbeidet, og på den bakgrunn utarbeidet forslag til forbedringstiltak. Bakgrunnen for oppdraget er kritikk mot Luftfartsinspeksjonen fra brukerne, Sivilombudsmannen og fra overordnet departement – Samferdselsdepartementet, noe som også har ført til en viss intern uro. Utfordringene er nå skjerpet fordi organisasjonen står foran en omorganisering i og med at Luftfartsinspeksjonen i løpet av 1999 skal skilles ut fra Luftfartsverket som selvstendig myndighetsorgan.

Statskonsult har på denne bakgrunn foretatt en vurdering av måten formelle og uformelle krav til kvalitet i forvaltningsoppgavene blir ivaretatt på. Undersøkelsen omfatter ikke bare selve myndighetsutøvelsen, men også saksbehandlerens kontakt med parter og brukere, dvs hvordan veiledning og informasjon ivaretas i oppgaveløsningen. I vurderingen av den forvaltningsmessige kvaliteten pekes det på noen mulige områder for forbedring.

Som referansegrunnlag for vurdering av kvaliteten i myndighetsutøvelsen, har Statskonsult i første rekke lagt til grunn de formelle regler, så som offentlighetsloven, forvaltningsloven, utredningsinstruksen samt uskrevne regler om god kvalitet og forsvarlig saksbehandling. For øvrig danner luftfartsloven og forskriftene ramme for det materielle innholdet i vedtakene og våre vurderinger. Det vises for øvrig til vedlegg 1 hvor dette utdypes i forbindelse med de ulike tema som behandles.

Statskonsult har videre foretatt en vurdering av ulike organisatoriske forhold, både internt i Luftfartsverket og i forhold til Samferdselsdepartementet, som det er grunn til å tro også påvirker kvaliteten i myndighetsutøvelsen

Statskonsults oppdrag retter seg mot oppgaver som utføres av en bestemt organisatorisk del av Luftfartsverket - Luftfartsinspeksjonen. Samtidig er Luftfartsinspeksjonen i dag en del av forvaltningsbedriften Luftfartsverket, slik at det også er naturlig å se på forhold i skjæringspunktet mellom etaten som sådan og Luftfartsinspeksjonen som egen avdeling. Tilsvarende gjelder for relevante forhold mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket / Luftfartsinspeksjonen.

Arbeidet har ikke omfattet en vurdering av etatens etterlevelse av offentlighetsloven som sådan, men i relevante sammenhenger vises det til sammenhengen med denne lovens krav.

Vurderingen av kvaliteten i myndighetsutøvelsen er for øvrig avgrenset til oppgaver og saksbehandling i Luftfartsinspeksjonen. Oppdraget omfatter ikke etatens (fly-)faglige vurderinger. Oppdraget er også avgrenset mot Luftfartsinspeksjonens tilsynsoppgaver med virksomhetene (flyselskaper o.a) og omfatter derfor ikke en vurdering av tilsynsvirksomhetens omfang, prioriteringer og ressursbruk. Når det gjelder eksamensordningen er oppdraget avgrenset mot de oppgaver som ligger utenfor Luftfartsinspeksjonen (dvs oppgavenemnda og klagenemndas arbeid).

Det har ikke vært mulig innenfor fristen å foreta en grundigere sammenlikning med hvordan tilsvarende oppgaver blir utført i henholdsvis Sverige og Danmark. Når det gjelder håndteringen av sertifikatsaker har imidlertid Luftfartsverket tidligere selv innhentet en rapport vedrørende hvilken ordning som eksisterer i Sverige, og at denne fungerer tilfredsstillende.

1.2 Metoder og materiale

Statskonsults oppdrag ble påbegynt i begynnelsen av september 1998 og avsluttet i april 1999. Første del av oppdraget, fra september 98 til januar 99, hadde som primærformål å gjennomgå saksbehandlingen i Luftfartsinspeksjonen.

1.2.1 Kvaliteten i myndighetsutøvelsen

Vurderingen av saksbehandlingen ble i hovedsak gjennomført i løpet av drøyt tre måneder. Det har vært nødvendig å foreta et utvalg av saker og avgrense omfanget av intervjuer. Vi mener likevel å ha grunnlag for å gi en statusbeskrivelse av området.

Opplegget for denne delen av prosjektet var følgende:

1. Gjennomgang av typiske saker fra Luftfartsinspeksjonens arbeidsområde, både regelverksproduksjon og enkeltvedtak.

Sakene vedrørende enkeltvedtak er blitt plukket ut ved at Statskonsult ba Luftfartsinspeksjonen om å legge fram et tyvetalls tilfeldig utvalgte saker for perioden 1990 - 1997. Det ble bedt om at utvalget skulle omfatte alle avdelinger eller fagområder og omfatte saker hvor vedkommende har fått innvilget sin søknad, hvor det er gitt en delvis innvilgelse (for eksempel at det er satt vilkår), saker hvor det er gitt avslag og saker som har vært påklaget.

Gjennomgang av klagesaksarkiv

I tillegg har det blitt foretatt en gjennomgang av Luftfartsinspeksjonens eget klagesaksarkiv og Samferdselsdepartementets arkiv over samtlige klagesaker over vedtak Luftfartsinspeksjonen har fattet i perioden 1991-1998.

Materiale vedr. regelverksproduksjon

Tilsvarende metode ble fulgt med hensyn til regelverksproduksjon, hvor Statskonsult ba oppdragsgiver gjennomgå journaler og lignende og fremlegge et utvalg av saker vedrørende nytt eller endret regelverk. I tillegg ble Samferdselsdepartementets arkiv over tilsvarende saker gjennomgått.

Materialet omfatter også annen brevveksling, notater og lignende som vedrører etatens saksbehandling, regelverk, veiledning etc, men som ikke nødvendigvis inngår som ledd i en formell klagesaksbehandling eller i et konkret forskriftsarbeid.

2. Samtaler i Luftfartsinspeksjonen, Luftfartsverket og Samferdselsdepartementet.

Samtaler har vært gjennomført med ledere og ansatte, både i Samferdselsdepartementet, i Luftfartsverket og i Luftfartsinspeksjonen. Samtalene har hatt som formål å få innsikt i de spesielle forhold som gjelder luftfarten, blant annet med hensyn til internasjonale rammer. Videre har formålet vært å få innsikt i regelverket, hvordan Luftfartsinspeksjonen arbeider, samt å få synspunkter på rutiner og prosedyrer.

3. Forespørsel til relevante enkeltbrukere og brukerorganisasjoner.

Statskonsult har foretatt en brukerforespørsel hvor vi inviterte samtlige (ikke militære) flyplasser og flygeskoler til å komme med skriftlige synspunkter på erfaringer med Luftfartsinspeksjonen. Statskonsult har også hatt samtaler med organisasjoner som representerer noen brukergrupper - piloter, flyselskaper og Norsk Aero Klubb.

Utvalg av brukere har Statskonsult selv stått for, men basert på oversikter Luftfartsverket har fremlagt.

4. Informasjon fra offentlige og interne dokumenter.

Materialet består av stortingsmeldinger, proposisjoner, årsmeldinger, virksomhetsplaner, Luftfartsinspeksjonens kvalitetshåndbøker, rapporter fra interne arbeidsgrupper vedrørende regelverk og regelverksproduksjon m.m.

Målsettingen er å få belyst kvaliteten i myndighetsutøvelsen fra flere kilder. For eksempel har vi intervjuet personer som vurderer forholdene i Luftfartsinspeksjonen fra forskjellige ståsted. Videre har vi fått anledning til å vurdere enkeltsaker både ut fra saksdokumenter og i lys av etatens kvalitetshåndbøker.

1.2.2 Organisatoriske forhold som påvirker kvaliteten i myndighetsutøvelsen

Materialet fra den innledende kartleggingen gir også et godt innblikk i organisatoriske forklaringsfaktorer, og det kan derfor i stor grad vises til det tidligere nevnte materialet også med hensyn til denne delen av oppdraget.

Dette materialet er blitt supplert med Luftfartsverkets egen fremstilling av milepeler for organisasjonen, dvs en beskrivelse av alle utredninger og tiltak som har berørt Luftfartsinspeksjonen de senere år¹, enten alene eller som del av Luftfartsverket.

Statskonsult har så langt som mulig forsøkt å få en samlet oversikt over utredninger og sentrale dokumenter eller notater vedrørende brukerundersøkelser og interne forhold som en regner med påvirker oppgaveutførelsen, som organisasjonsendringer, ledelse, arbeidsmiljø-/klimaundersøkelser og kompetansetiltak. Gjennomgangen omfatter dessuten Luftfartsverkets planer i forbindelse med utskillelsen av Luftfartsinspeksjonen, hvorav noen allerede er iverksatt.

Sammenholdt med Statskonsults kjennskap til organiseringen av andre tilsynsetater og til arbeidet med regulering og tilsyn generelt, gis en vurdering av hvorvidt en mener at de foreslåtte tiltak er egnet til å ivareta summen av de krav som stilles til Luftfartsinspeksjonen.

1.3 Notates formål og målgrupper

Hovedfokus for oppdraget og dette notatet er å gi en statusbeskrivelse av kvaliteten i myndighetsutøvelsen og komme med forslag til forbedringstiltak. Noen av de tiltakene som er foreslått kan allerede ha blitt vedtatt/gjennomført siden oppdraget ble gitt. Dette omfatter også ansvars- og oppgavefordeling mellom Samferdselsdepartementet, Luftfartsverket og Luftfartsinspeksjonen. Ettersom det er besluttet at Luftfartsinspeksjonen skal skilles ut fra Luftfartsverket er det lagt hovedvekt på vurderinger som vil ha betydning også etter utskillelsen.

I forbindelse med vurderingen av kvaliteten i myndighetsutøvelsen er det lagt vekt på å ikke drøfte konkrete saker. Gjennomgangen av sakene er foretatt med sikte på å beskrive generelle inntrykk av etatens arbeid. Vi berører derfor ikke detaljer vedrørende enkeltsaker, bestemte avdelinger eller enkeltpersoners arbeid.

Notatet skal fungere som et grunnlag for det arbeidet Luftfartsverket selv har satt i gang for å bedre kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens saksbehandling. Vi håper også at det vil være til nytte for departementet som etatsstyrer og som ansvarlig for planene om etablering av Luftfartsinspeksjonen som et eget myndighetsorgan.

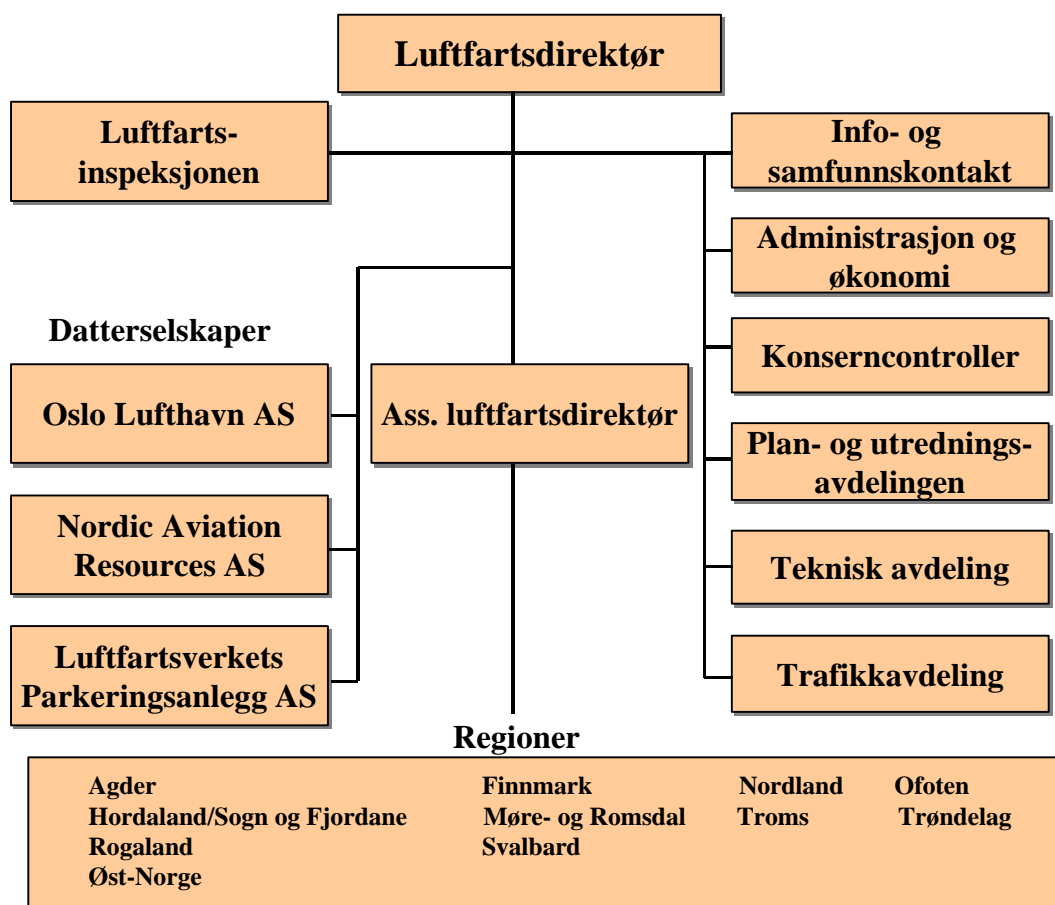
¹ ca ti år

2 Luftfartsinspeksjonen - kort oversikt over organisering, hovedarbeidsområde og historikk

2.1 Luftfartsinspeksjonen i dag

Luftfartsinspeksjonen er i dag en egen avdeling i Luftfartsverket, og leder (direktør) for Luftfartsinspeksjonen rapporterer til Luftfartsverkets direktør. I flere sammenhenger fremstår Luftfartsinspeksjonen likevel i noen grad som mer selvstendig enn andre avdelinger i Luftfartsverket. Avdelingen opererer med egen virksomhetsplan, har eget brevark og er i stor grad delegert ansvar og myndighet til å utføre oppgavene på selvstendig grunnlag. Avdelingens ledelse har i de siste årene ikke deltatt i ledergruppen i Luftfartsverket.

Figur 1 – Luftfartsverkets organisasjonskart



2.2 Luftfartsinspeksjonens organisasjon og oppgaver

Luftfartsinspeksjonens overordnede målsetting er å bidra til at den sivile luftfart i Norge drives sikkert og effektivt. Arbeidet kan deles i tre hovedområder;

1. Regelverksarbeid.
2. Tillatelser, godkjenninger og lignende (såkalt adgangskontroll for materiell og personell).
3. Virksomhetstilsyn, dvs. tilsyn med at virksomhetene følger regelverket og reaksjoner for å oppnå dette.

2.2.1 Ansatte

Antall tilsatte og antall årsverk pr 1. august 1998:

Antall tilsatte:	69
Antall årsverk:	67

Alderssammensetning:

Under 39:	20
40-49:	16
over 50:	35

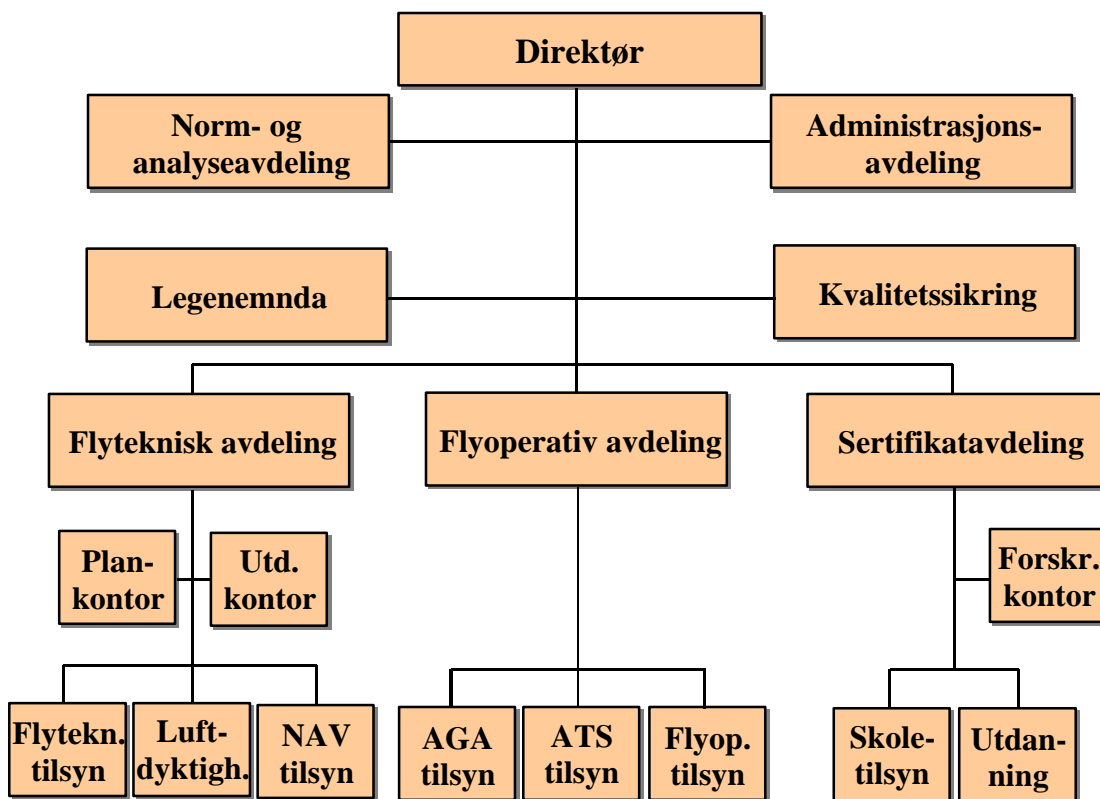
Kompetanse:

• Universitets-/høyskoleutdanning: (8 med universitetsbakgrunn hvorav 5 jurister, 7 med høyskolebakgrunn, herunder 2 med krigsskole)	15
• Tekniske skoler/yrkesskoler og lignende: (Inkludert trafikk-og privatflygersertifikater, befalsskoler mv)	38
• Allmennutdanning:	16

Tjenesteansiennitet:

0-4 år:	27
5-9 år:	20
over 10 år:	22

Figur 2 – Luftfartsinspeksjonens organisasjonskart



Det pågår et arbeid med sikte på utskilling av Luftfartsinspeksjonen til et eget selvstendig myndighetsorgan i løpet av 1999. Formålet er å skille forvaltningsoppgavene fra de mer forretningsmessige- og driftspregede oppgaver som Luftfartsverket har. Luftfartsinspeksjonen vil som følge av utskillingen bli tildelt en del nye oppgaver og det vil bli foretatt justeringer av ansvarsforhold og oppgaver mellom Luftfartsverket og Luftfartsinspeksjonen. I hovedsak vil imidlertid Luftfartsinspeksjonens ansvar og arbeidsoppgaver bestå slik de er i dag også etter utskillingen. Dette innebærer at det skal etableres en uavhengig etat med ansvar for regelverksarbeid, saksbehandling og tilsyn. I forbindelse med etableringen av et selvstendig luftfartstilsyn er det signalisert at en intern omorganisering er aktuelt.

2.3 Oversikt over organisatoriske milepeler for Luftfartsinspeksjonen

Før høsten 1969 ble teknisk og operativt tilsyn med luftfarten ivaretatt av henholdsvis avdeling V og VI i Luftfartsdirektoratet. I november 1969 ble avdeling for luftfartsinspeksjon opprettet. Avdelingen ble plassert i egne lokaler på Fornebu, dvs adskilt fra resten av Luftfartsverket (Luftfartsdirektoratet) i Oslo sentrum.

Fram til 1. juni 1991 besto *avdeling for luftfartsinspeksjon* av følgende organisatoriske ledd:

Flyoperativ avdeling (LO) som var inndelt i:

Driftsseksjonen (LOD)

Sertifikatseksjonen (LOS) (Flytekniske sertifikater lå under LF)

Flyteknisk avdeling (LF) som var inndelt i:

Luftdyktighetsseksjon 1 (LF1)

Luftdyktighetsseksjon 2 (LF2)

Havariseksjonen (LH). (Denne seksjonen hadde i hovedsak ansvaret for undersøkelse av alle havarier/uhell med kun materielle skader. I enkelte tilfeller ble seksjonen også anmodet av den daværende Flyhavarikommisjonen å undersøke havarier hvor mennesker hadde blitt skadet.)

Legenemnda for flygere (LM)

Avdelingssekretariatet (LS)

De administrative funksjonene ble ivaretatt av fem personer (en jurist, en fullmektig, to kontorassistenter og en betjent).

Utkast til forskrifter ble utarbeidet av fagavdelingene i *avdeling for luftfartsinspeksjon*, i samarbeid med juristen i avdelingssekretariatet. Gjennomgang og godkjenning for høring ble gjort av Juridisk avdeling i Hovedadministrasjonen. Luftfartsdirektøren hadde ansvaret for godkjenning av forskriftene.

Mot slutten av 1970-tallet skjedde den første dreiningen mot mer systemrettet tilsyn. I oktober 1978 ble flyteknisk avdeling omorganisert grunnet omleggingen av tilsynsmetodikken og en første versjon av administrativ håndbok for flyteknisk avdeling ble utarbeidet.

I 1988 kom Lenth-utvalgets innstilling (NOU 1988:31). Denne foreslo blant annet at Luftfartsinspeksjonen burde skilles ut fra Luftfartsverket.

Luftfartsinspeksjonen deltok i 1989 i utarbeidelsen av Strategisk Plan for Luftfartsverket for perioden 1990-94. Basert på denne planen fikk Luftfartsinspeksjonen sin første virksomhetsplan for 1990.

Høsten 1989 ble det satt i gang en OU-prosess i Luftfartsinspeksjonen. Denne ble innledet med at et eksternt konsulentfirma på ulike måter kartla situasjonen i Luftfartsinspeksjonen. Rapporten fra dette arbeidet påpekte blant annet at det manglet forskrifter, at avdelingen led av bemannings- og ressursmangel, at målene for avdelingen ikke var tilstrekkelig konkretisert m.m. På grunnlag av behandlingen av denne rapporten ble det nedsatt arbeidsgrupper som utarbeidet forslag og planer for den videre OU-prosessen, med vekt på områder som måtte forbedres. Som et resultat av OU-prosessen ble det i 1991 gjennomført en omorganisering av Luftfartsinspeksjonen. Sertifikatseksjonen ble skilt ut fra flyoperativ avdeling og etablert som egen avdeling. Det ble opprettet en norm- og analyseavdeling. Denne avdelingen fikk ansvaret for funksjonene som tidligere ble ivaretatt av havariseksjonen. I tillegg ble det i avdelingen ansatt to

jurister som saksbehandlere. Avdelingssekretariatet fikk egen leder og utvidet ansvar fram til mars 1992, da stillingene ble overført til andre avdelinger i Luftfartsverket i forbindelse med Luftfartsinspeksjonens flytting fra Fornebu til Luftfartsverkets lokaler i Wergelandsveien.

I mai 1991 ble det ansatt ny direktør for Luftfartsinspeksjonen og omorganiseringen ble gjennomført med virkning fra 1. juni 1991. Den nye direktørens hovedoppgaver skulle være å fortsette utviklingen av tilsynet, rydde opp i luftfarten i Norge og å plassere Norge på kartet internasjonalt.

Samtidig ble ansvaret for utgivelsene av forskriftene overført fra luftfartspolitisk sekretariat i Luftfartsverket til Luftfartsinspeksjonen. Praksisen fra tidligere om at fagpersonellet utarbeidet forskriftene og at juristene kun kontrollerte hjemmel i Luftfartsloven og liknende, ble videreført.

I tiden 1991-1992 skjedde det en stor endring og omorganisering av Luftfartsverket (jf St prp nr. 33 (1991 -92)). Blant annet ble Luftfartsverket en forvaltningsbedrift.

Samtidig begynte arbeidet med utarbeidelse av administrativ håndbok for Luftfartsinspeksjonen. Det ble også satt i gang arbeid med å etablere avdelingshåndbøker eller justere allerede eksisterende håndbøker til en felles håndbokstruktur. Håndboken beskriver de arbeids-, ansvars- og myndighetsområder som gjelder for den enkelte avdeling.

I 1994 ble SINTEF, Avdeling for Sikkerhet og Pålitelighet, engasjert for å gjennomføre et kvalitetsprosjekt i Luftfartsinspeksjonen. Prosjektet var begrenset til områdene adgangskontroll og tilsyn. En av målsettingene var at SINTEF skulle anbefale en kvalitetsstandard eller en kombinasjon av standarder som ville være relevant i utviklingen av Luftfartsinspeksjonens kvalitetssystem. Sluttrapporten inneholdt dessuten forslag til en strategisk modell for total kvalitet i Luftfartsinspeksjonen og en taktisk / operativ modell for kvalitetssikring. Rapporten definerte videre 15 hovedprosesser i Luftfartsinspeksjonen som SINTEF anbefalte å gjennomgå og dokumentere på samme vis som for prosessen "Utstedelse av lisens og driftstillatelse", som ble gjennomgått som en del av prosjektet. I rapporten ble det vist til at: "Etter vår vurdering er de daglige rutinene i flyoperativ avdeling, flyteknisk og norm- og analyseavdelingen godt dokumentert, men det savnes en overordnet administrativ håndbok og/eller en KS-håndbok for Luftfartsinspeksjonen".

Fra 1996 har juristene i Norm- og analyseavdelingen gjennomført obligatoriske kurs i forvaltningsloven én gang i året for øvrige faggrupper i Luftfartsinspeksjonen.

I 1997 ble sertifikatavdelingen omorganisert. Etablering av 2 seksjoner - Skoletilsyn og Seksjon for utdanning. Seksjonssjefene tiltrådte 1. mai 1998. Tekniske sertifikater ble overført fra Sertifikatavdelingen til flyteknisk avdeling. Flymedisinsk seksjon ble tatt ut av sertifikatavdelingen og lagt i stab under direktør for Luftfartsinspeksjonen.

I 1997 startet arbeidet med å legge til rette for utskillelse av Luftfartsinspeksjonen som et eget luftfartstilsyn. St prp nr 1 1998 varsler at Samferdselsdepartementet vil legge fram egen st prp våren -99 om utskillelse av Luftfartsinspeksjonen og etablering av et eget luftfartstilsyn. Det er antatt at utskillingen vil skje i løpet av 1999.

I 1998 tar Luftfartsinspeksjonen initiativ til bedre arkivrutiner og opprydding / gjenfinning av Luftfartsinspeksjonens saker i Luftfartsverkets arkiv.

1998 ble et meget arbeidskrevende år Luftfartsinspeksjonen. Luftfartsinspeksjonen deltar i 36 ulike internasjonale arbeidsgrupper, utvalg og råd. Mengden forårsaker slitasje både hos ledelse og medarbeidere. (Direktør for Luftfartsinspeksjonen var formann/viseformann i JAA i 2 år, fra 1996 – 1998). Det blir også et direktørskifte i Luftfartsinspeksjonen og i en overgangsperiode tilsettes midlertidig direktør.

Det ble dessuten våren 1998 en sterk mediafokusering omkring uro i sertifikatavdelingen, og en psykolog ble engasjert for å løse konflikter i avdelingen. Blant annet ble det tilsatt ny midlertidig leder for avdelingen (til 1. juli 1999). Det var videre uro blant flygerinspektørene på grunn av lønnsbetingelser. Dette resulterte blant annet i at flygerinspektørene i operativ avdeling tilskrev Samferdselsdepartementet direkte. Uroen fikk også oppmerksomhet i Stortinget.

Høsten 1998 fastsettes kompetanseutviklingsplan og ny lønnsstruktur for inspektørkorpset, jf Samferdselsministerens brev ovenfor. Slik kompetanseutviklingsplan er nå under utarbeidelse for samtlige stillingsgrupper i Luftfartsinspeksjonen.

For 1999 er det planlagt at ca. to årsverk vil medgå i forbindelse med utarbeidelse av nye forskrifter. Arbeidet med å rydde opp i forskrifter, instruksjer, retningslinjer som har utviklet seg gjennom flere tiår, vil imidlertid ta tid. Oppryddingsarbeidet vil i første rekke skje ved at nye felleseuropeiske forskrifter blir implementert og dermed erstatte gammelt regelverk. Når det gjelder å utarbeide forskrifter for lufttrafikkjenesten, er dette arbeidet ennå ikke påbegynt fordi det ikke har lyktes å rekruttere nødvendig kompetanse, dvs. flygeledere. En av årsakene antas å være at man ikke kan gi gode nok lønnsbetingelser.

Andre ting vedr 1999:

- Kvalitetshåndbok for Luftfartsinspeksjonen utgis i januar.
- Kunngjøring av bl.a. nyopprettet stilling som arkivleder for å forberede og legge til rette for etablering av eget arkiv i forbindelse med utskillelsen av Luftfartsinspeksjonen fra Luftfartsverket.
- Avtale inngått mellom Forsvarets flymedisinske institutt og Luftfartsverket om samarbeid. Flymedisinsk seksjon samlokaliseres med Flymedisinsk Institutt på Blindern.
- Ny direktør for Luftfartsinspeksjonen tiltrer 1. mars.
- Tiltredelse i nyopprettet stilling som kvalitetssjef 1. april
- Full omorganisering av virksomheten 1. juli.

-
- Styrking av bemanningen fra 85 til 120 i løpet av 1999. Oppbygging av egen infrastruktur med driftstjenester for Luftfartsinspeksjonen.

3 Utfordringer på bakgrunn av Statskonsults kartlegging og vurdering av kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens myndighetsutøvelse

I Statskonsults gjennomgang av saksbehandlingen fremgår det at det er variasjon mellom de ulike avdelingene i Luftfartsinspeksjonen med hensyn til mangler ved saksbehandlingen. De mer alvorlige manglene synes likevel å være mest fremtredende i sertifikatavdelingen. Statskonsult ser imidlertid ikke grunn til å utdype variasjonen mellom avdelingene nærmere. Etter vår oppfatning er det viktigere at Luftfartsinspeksjonen arbeider generelt med de forbedringspunktene som er påpekt.

3.1 Regelverk og regelverksarbeid

3.1.1 Regelverkets struktur

Statskonsult oppfatter regelverket som forvaltes av Luftfartsinspeksjonen som omfattende og uoversiktlig. Når regelverket sammenholdes med saksbehandlingen i den operative myndighetsutøvelsen, blir det tydelig at regelverkets struktur er et problem. Det er for eksempel ofte uklart hva som ligger i de mer skjønnsmessige bestemmelsene og hvordan disse skal praktiseres. Det er til tider vanskelig å se forholdet mellom såkalte alminnelige og mer spesielle bestemmelser, og det kan være motstrid mellom ulike bestemmelser i en og samme forskrift. Noen bestemmelser overlapper hverandre, og rent språklig kan enkelte ord og uttrykk være uklart formulert eller gi lite meningsinnhold. Dette gjør det svært komplisert for så vel brukerne som forvalterne av reglene til å sette seg inn i forskriftenes reelle innhold og forstå hva som er bindende regler, gjenstand for skjønn osv.

Den uoversiktlige regelverksstrukturen kan bidra til unødig lang saksbehandlingstid fordi mange brukere, særlig små selskaper eller enkeltpersoner, i forkant av en søknad ikke har klare kriterier å forholde seg til med hensyn til hva som kreves for en godkjenning e.l. Intern usikkerhet i Luftfartsinspeksjonen selv bidrar også til at det utad skapes et bilde av tilfeldighet i saksbehandling eller regelverksinformasjon. Statskonsult mener begrepsbruken med henvisninger til for eksempel "BSL-serien", "JAR'er"² også kan bidra til å tilsløre grensene mellom formelt bindende forskrift, internasjonal standard eller anbefaling, veiledning etc.

3.1.2 Regelverksproduksjon

Selve regelverksproduksjonen er utilfredsstillende sett på bakgrunn av krav og intensjoner i utredningsinstruksen. Manglene i regelverksproduksjonen bidrar etter vår oppfatning også til en forsterkning av den uoversiktlige regelverksstrukturen. Et hovedinntrykk er at regelverksutviklingen stort sett er utformet med utgangspunkt i flyteknisk og annen flyfaglig kompetanse, uten at

² Se vedleggets kap 1 vedr innholdet i begrepene

juridisk eller annen forvaltningskompetanse har hatt særlig innflytelse i arbeidet.

Forarbeid- og utredningsfasen virker summarisk. For eksempel gis det inntrykk av at man uten videre drøftelse ser seg forpliktet til å gjennomføre internasjonale regler og standarder direkte i norsk rett. Høringsbrev og lignende dokumenter gir som hovedregel ikke noen fyldestgjørende redegjørelse for konsekvensene av de nye kravene, praktiseringen av skjønnspregede regler, forholdet til eksisterende regulering etc. Luftfartsinspeksjonen har videre operert med svært korte høringsfrister, selv i nokså omfattende og prinsipielle saker. Generelt brukes ofte "hensyn til flysikkerhet" som begrunnelse for kort høringsfrist, uten at det fremkommer noen utdyping av konsekvensene ved å avvete vanlig høringsfrist. Forskrifter har også blitt sendt på høring med kortere høringsfrist enn seks uker uten at det har vært besluttet av fagstatsråden. Forskrifter trer dessuten som oftest i kraft på andre tidspunkt enn 1. januar som er angitt som hovedregel i utredningsinstruksen. Begrunnelsen for avviket er også her ofte "hensynet til flysikkerhet", men som nevnt ovenfor er ikke argumentasjonen utfyllende med hensyn til hva som er kritisk i forhold til flysikkerhet i de konkrete sakene.

I tillegg til kunngjøring i Norsk Lovtidend bekjentgjøres regelverket via mange kanaler, noe som i seg selv er positivt. Mangelfull koordinering og ulik informasjon i de ulike kanalene har likevel hatt negative konsekvenser for hvordan regelverket oppfattes av brukerne.

Så langt vi kan se, har Luftfartsinspeksjonen forsøkt å gripe fatt i noen av disse forholdene ved å etablere bedre interne rutiner for regelverksarbeid. Blant annet ble det i 1997 utarbeidet noen prosedyrer omkring dette. Disse er imidlertid mer fokusert på saksflyt internt i Luftfartsinspeksjonen enn på kravene til utredning og konsekvensanalyse, og hvordan dette skal sikres. Det har også vært et samarbeid mellom departementet og etaten med sikte på å finne fram til prinsipper for arbeidet med implementering av JAA – bestemmelsene³. Rapporten fra dette arbeidet er et godt eksempel på hvordan rutiner i Luftfartsinspeksjonen generelt bør utarbeides. Dernest er de rutineene man her har kommet fram til, en god start med tanke på de krav som forvaltningsloven og regelverksinstruksen inneholder. Det rapporten ikke sier noe om, og som Luftfartsinspeksjonen bør vurdere når det gjelder arbeidet med regelverksutvikling generelt, er integrering av juridisk og annen forvaltningskompetanse på et tidligere tidspunkt i regelverksprosessen. Det bør også vurderes å nedfelle prinsipper for når regelverk bør etableres og prinsipper for utformingen av og strukturen på regelverket.

3.2 Saksbehandling

De gjennomgåtte sakene representerer et snitt av den totale saksmengde. Det forekommer små og / eller store feil i så å si alle sakene som er gjennomgått. Manglene gjelder mange ulike forhold, varsler om lang saksbehandlingstid,

³ "JAA" - Joint Aviation Authorities. - et felleseuropeisk samarbeid for å fremme flysikkerheten. Se for øvrig vedleggets punkt 1.2.2.

opplysninger om klageadgang, adressat og dokumentflyt i klagesaker. Den hyppige forekomsten av mangler, det tilfeldige "mønsteret" i typer mangler, tyder på at etaten har et problem med hensyn til å tilfredsstillе forvaltningslovens prosessuelle krav.

3.2.1 Grunnlag for vedtak

Det er også eksempler på mangler med hensyn til rettsanvendelsen, særlig i forbindelse med bruken av interne retningslinjer og lignende. Som vist til i 3.1 ovenfor er regelverkets struktur komplisert og uoversiktlig. Det har i løpet av denne kartleggingen i tillegg vært vanskelig å få en god oversikt over omfanget av eksisterende retningslinjer for praktiseringen av forskriftsverket, skjønnskriterier etc. Dette gjelder både skriftlige veiledninger og annen etablert praksis. Det synes som om dette er noe uklart også internt i Luftfartsinspeksjonen. Det kan i tillegg også synes noe tilfeldig hvilke rettsområder det har utviklet seg skriftlig nedfelte retningslinjer på, og hvilke områder som ikke inneholder slike. Praksis oppfattes derfor uklar og uforutsigbar med hensyn til rettsanvendelsen. Jf også det som er uttalt under 3.1 ovenfor, er det etter vår vurdering behov for å foreta en systematisk gjennomgang av hele regelverket og i den sammenheng kartlegge hvilke områder det pr i dag faktisk eksisterer retningslinjer og etablert praksis på slik at dette kan vurderes i sammenheng.

3.2.2 Utdredning av sakens problemstillinger og begrunnelser

Begrunnelsene for vedtakene er generelt tynne sett på bakgrunn av kravene i forvaltningsloven. Begrunnelsene gir heller ikke inntrykk av at Luftfartsinspeksjonen har gitt, for eksempel en søknad, en utfyllende vurdering fra alle ulike aktuelle innfallsvinkler (for eksempel hovedregel eller unntaksregler). En side ved dette er at begrunnelsene ikke tilfredsstiller kravene i forvaltningsloven. Sammenholdt med saksbehandlingen for øvrig indikerer dette også at Luftfartsinspeksjonen legger for liten vekt på å bidra med tydelig informasjon, utredning av sakens ulike problemstillinger på et tidlig stadium og aktiv oppfølging av saken. En annen side er at dette i seg selv bidrar til at brukerne oppfatter praksis som lite forutsigbar, og at de ikke alltid skjønner hvilket grunnlag avgjørelsen er tatt på, hvilke hensyn som er veid mot hverandre etc. Når dette trekkes fram her, er det fordi vi tror større anstrengelser med hensyn til å utrede sakens problemstillinger, regelverkskrav, rammer for skjønn etc på et tidligere tidspunkt og synliggjøre dette i tydeligere begrunnelser, også vil bidra til bedre tydelighet og forståelse utad, og til at praksis blir mer tilgjengelig innad i etaten.

Håndbøkene i Luftfartsinspeksjonen inneholder prosedyrer og flytdiagram for selve saksgangen i en enkeltsak, herunder klagesaker. De inneholder også noen prinsipper om kompetanse og opplæring av saksbehandlere, stillingsinstruksjoner og ansvarsdeling, med tanke på å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Håndbøkene er imidlertid tynne med hensyn til å henvise, samle, eller til å gi en oversikt over retningslinjer og skjønnskriterier som skal vektlegges i forbindelse med ulike typer av enkeltvedtak, jf også 3.2.1. ovenfor.

3.2.3 Håndtering av dokumenter og opplysninger

Etatens behandling av ulike dokumenter og nedtegning av muntlige opplysninger av betydning for saker, må bedres. Det er herunder nødvendig å bedre saksbehandler- og arkivrutiner slik at påtegninger, notater og lignende dokumenter av betydning for en sak holdes samlet. På kort sikt bør imidlertid særlig rutinene for notering av muntlige opplysninger av betydning for saken bedres. Det er også et klart behov for bedre rutiner for å varsle om saksbehandlingstid og andre praktiske opplysninger vedrørende saksbehandlingen (for eksempel saksbehandler/avdeling) og annen oppfølging av saker som er til behandling.

3.3 Brukersynspunkter

Statskonsult har bedt om innspill fra ulike brukere om erfaringer med Luftfartsinspeksjonen. De større selskapene er relativt nøytrale, mens mindre selskaper, flyskoler og enkeltpersoner gjennomgående er til dels meget kritiske.

Deler av kritikken retter seg mot saksbehandlingen og bidrar til å underbygge de forhold som påpekes ovenfor. Vi vil i den sammenheng igjen understreke behovet for større ryddighet med hensyn til dokumenthåndtering og nedtegning av opplysninger i saksbehandlingen. Det er også nødvendig å bedre brukernes mulighet til å få kontakt med saksbehandlere i Luftfartsinspeksjonen.

I en rekke enkeltsaker er det vanskelig å vurdere holdbarheten i kritikken. Generelt er det imidlertid et problem at så vidt mange uttrykker et sterkt negativt syn på Luftfartsinspeksjonen. Det er alvorlig når brukerne har inntrykk av at Luftfartsinspeksjonen foretar usaklig forskjellsbehandling. Likeledes er det alvorlig at brukerne har inntrykk av at de må være på ”god fot” med saksbehandleren for å få den saksbehandlingen de har krav på.

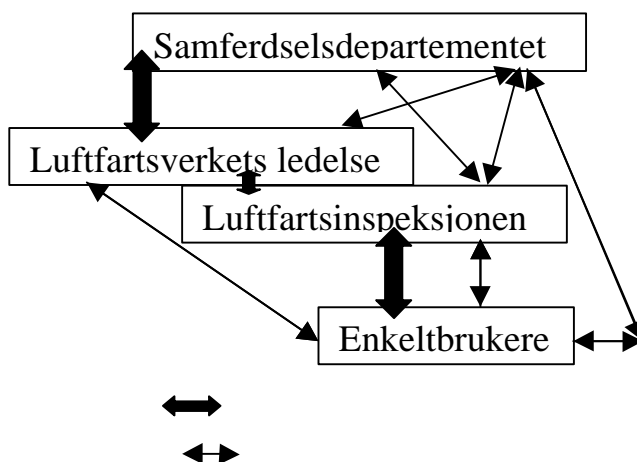
Statskonsult mener mye av dette kan spores tilbake til at Luftfartsinspeksjonens regelverk er uoversiktlig, og at etaten heller ikke klarer å kompensere for dette ved å redegjøre fyldestgjørende for mange av de vedtak som fattes. Dette, sammenholdt med vanskelig tilgang til saksbehandlere for å få nødvendig informasjon av betydning for en sak, uklarheter omkring muntlig informasjon og lignende bidrar i seg selv til brukernes skepsis.

4 Vurdering av forhold som påvirker kvaliteten i Luftfartsinspeksjonens myndighetsutøvelse

4.1 Organisering

4.1.1 Forholdet til overordnet myndighet

Materialet viser at mangelfull saksbehandling og intern uro har preget Luftfartsinspeksjonen i mange år. Samtidig er det klare indikasjoner på at kommunikasjonen mellom Luftfartsverket, Luftfartsinspeksjonen og Samferdselsdepartementet har vært for dårlig i mange sammenhenger. Det skillet som har vært praktisert internt i Luftfartsverket mellom Luftfartsinspeksjonen og resten av Luftfartsverket har bidratt til å forsterke dette.



At avdelingsledelsen i Luftfartsinspeksjonen ikke har vært en aktiv del av etatsledelsen i Luftfartsverket har sannsynligvis også medvirket til uklare linjer med hensyn til etatsstyringen og signaler fra departementets side. Det er også flere eksempler på at ansatte har tatt opp interne forhold direkte med departementet på en måte som har undergravet avdelingsledelsens autoritet og ansvar.

Det synes å ha utviklet seg en uheldig praksis der departementet primært har involvert seg i enkeltsaker. Departementet er klageorgan og har følgelig befatning med enkeltsaker i den forbindelse. Men, når det under tiden har vært åpnet for direkte henvendelser fra brukere som er misfornøyde med Luftfartsinspeksjonen, blir rollene uklare. Visse problemer i Luftfartsinspeksjonen har over tid vist seg vanskelige å rette opp. Det blir da uheldig at departementet ikke har konsentrert mer oppmerksomhet om å bidra til iverksetting av overgripende forbedringstiltak.

Samordningsproblemer internt i Luftfartsverket og en mer entydig linje til overordnet departement, vil i seg selv bli enklere når Luftfartsinspeksjonen blir en selvstendig etat direkte underlagt departementet. Men det vil uansett være viktig for en positiv utvikling i det nye luftfartstilsynet, at departementet tydelig

kommuniserer kvalitetskravene til etatsledelsen for å unngå uklare ledelses- og ansvarsforhold. Som nevnt flere steder i rapporten, blant annet punkt 4.2.3, er det også eksempler på at Luftfartsverket / Luftfartsinspeksjonen og Samferdselsdepartementet i samarbeid har utarbeidet⁴ gode spesifikasjoner og rutiner.

4.1.2 Etatsinterne forhold

4.1.2.1 Intern styring

På bakgrunn av forhistorien og de funn vi har gjort i vår undersøkelse, vil vi tilrå at det fremover legges stor vekt på å involvere ledelsen på alle nivåer i kvalitetsutviklingen. Og, at vesentlige spørsmål også i enkeltsaker, må forankres og avklares i linjen, ikke minst der en må være forberedt på faglig uenighet.

Organiseringen av Luftfartsinspeksjonen og kommunikasjonen både internt og eksternt har vært preget av å være oppstykket med en rekke små, nesten selvgående enheter. Dette har bidratt til personavhengige rutiner som i sin tur har vanskeliggjort kvalitetssikring med hensyn til forvaltningsmessige forhold, enhetlig praksis og dokumentrutiner. Et eksempel på en uheldig praksis er at en og samme luftfartsinspektør har hatt ansvar for samme tilsynsobjekt over flere år.

Gjennomgangen av tidligere dokumenter har også avdekket klarhet med hensyn til Luftfartsinspeksjonen plass i Luftfartsverket. For eksempel har det siden omorganiseringen i 1993 vært bestemt at Luftfartsinspeksjonen også skulle føre tilsyn med andre enheter i samme etat.

Dette ble påpekt som uheldig allerede i forbindelse med den vurderingen som ble gjort forut for vedtaket om å skille ut Luftfartsinspeksjonen⁵. Denne dobbeltrollen med hensyn til Luftfartsinspeksjonens status internt har sannsynligvis forsterket de problemene som vi påpeker i dette notatet.

4.1.2.2 Kompetanse, sammensetning av ledelsen

Forholdet mellom en sterk faglig orientering og kravene til å ivareta forvaltningsmessige hensyn er en gjennomgående utfordring i de fleste fagetater. Undersøkelsen viser at denne avveiningen ikke er blitt godt nok ivare tatt i Luftfartsinspeksjonen.

Flere forhold må vurderes nøye for å bedre de forvaltningsmessige sidene ved oppgaveløsningen:

- For det første hvorvidt en har tilstrekkelig forvaltningskompetanse hos fagpersonell og er godt nok bemannet med for eksempel jurister når dette

⁴ "Joint aviation requirements (JAR) til norsk rett" - rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Luftfartsverket, fra februar 1995.

⁵ "Vurdering av eventuell utskillelse av Luftfartsinspeksjonen, 30.11.1994

er påkrevet i forbindelse med kvalitetssikringen av saksbehandlingen og arbeidet med regelverk.

- For det andre hvorvidt ledelsen er sammensatt slik at det legges grunnlag for en rimelig balanse mellom fokus på mer avgrensede faglige forhold og de forvaltningsmessige hensyn. Ofte fokuseres det mer på spissfaglig kompetanse enn generell forvaltningskompetanse.

Undersøkelsen i Luftfartsinspeksjonen tilsier at en mer balansert sammensetning av ledergruppen vil være ett av flere tiltak for å gi forvaltningsmessige hensyn større fokus i det nye luftfartstilsynet. Vi viser for øvrig i flere sammenhenger nedenfor, til behovet for å benytte forvaltningskompetanse i saksbehandlingen, jf punkt særlig punktene 4.1.2.4 og 4.2.1.

4.1.2.3 Arbeidsmiljø

Ifølge de dokumenter og rapporter som er gjennomgått, er det i flere runder satt fokus på arbeidsmiljøproblemer i Luftfartsinspeksjonen. Dette tilspisset seg særlig i forbindelse med den kraftige medieomtalen våren 1998, som resulterte i en særskilt kartlegging der sertifikatavdelingen stod i fokus. En gjennomgang av dette og annet materiale tilsier imidlertid at slike undersøkelser lett blir for personfokuseret, mens de bakenforliggende årsakene får mindre oppmerksomhet. I den sammenheng kan det være grunn til å påpeke at arbeidsmiljøproblemer og intern uro ikke er av ny dato, men har vært trukket fram som et problemområde i hvert fall de siste ti årene. Spørsmålet om bedring av arbeidsmiljøet kan ikke isoleres til om enkeltpersoner eventuelt har utvist negativ atferd. Man må også ta i betraktning de særskilte utfordringer etaten står overfor, hvordan rammeverk utformes, og hvordan ledelses-, kontroll- og saksbehandlingsoppgaver blir tilrettelagt og organisert.

4.1.2.4 Organisasjonskultur

Teknisk orienterte miljøer med store krav til faglig innsikt vil erfaringsmessig lett føre til at de ansatte i stor grad identifiserer seg med faglige krav, og at de i mindre grad tar hensyn til andre rammebetingelser som også gjelder for en forvaltningsmyndighet. Dette er et generelt problem i flere tilsynsetater, og særlig der faggruppene er små og spesialiserte, det nasjonale fagmiljøet er lite og rekrutteringen bransjeintern. Et tiltak for å motvirke dette kan være at de enkelte avdelinger, på lavest mulig nivå, får et helhetlig og tydelig forvaltningsansvar⁶ (dvs også for de forvaltningsmessige sider ved saksbehandlingen). Samtidig må det fra ledelsens side legges vekt på forvaltningskompetanse i tillegg til faglig kompetanse, holdningsskapende arbeid og prioritering av tverrfaglighet i oppgaveløsningen. M.a.o. forutsetter dette at det utvikles gjensidig respekt for både de faglige og de forvaltningsmessige utfordringene i alle deler av organisasjonen.

4.2 Årsaker ut fra saksbehandlingen / rutiner

Som nevnt er det Statskonsults oppfatning at regelverkets struktur, og etatens varierende oversikt over retningslinjer og praksis, bidrar til uklarheter med

⁶ Se også punkt 4.2.1

hensyn til de vedtak som fattes. Det er derfor viktig at det arbeides parallelt med å avklare dette i tillegg til å utvikle rutiner, kvalitetshåndbøker og lignende, jf de etterfølgende avsnitt.

4.2.1 Generelt om Luftfartsinspeksjonens rutiner og håndbøker

Luftfartsinspeksjonen har håndbøker med nedfelte rutiner, flytskjema og lignende for hvordan flere typer saker skal håndteres internt i etaten. Den overordnede håndboken, "Luftfartsinspeksjonens kvalitetssystem", peker for eksempel på viktige sider ved saksbehandlingen for enkeltvedtak, klagesaker, regelverksarbeid, utstedelse og endringer av lisenser / driftstillatelser m.v. Dette er i ulik grad utdypet i avdelingsvise håndbøker.

For eksempel peker prosedyren for utarbeidelse av forskrifter på at fagavdelingen skal fremlegge en grunnlagsanalyse med konsekvensbeskrivelse for ny forskrift / endring for ledermøtet. Det som håndbøkene er svakere på, er å henvise til eller å knytte noen kommentarer til de innholdsmessige krav som bør stilles til sakene.

Rutinene bør også bidra til at forvaltningskompetanse trekkes inn på et tidlig stadium i saksbehandlingen. Enkelt saker innebærer som oftest både faglige vurderinger og juridisk subsumsjon, skjønnsanvendelse og lignende regelverkskompetanse. Utfordringen blir å etablere hensiktsmessige rutiner slik at ulike former for kompetanse trekkes inn så tidlig som mulig i sakene uten at totalansvaret for saken blir uklart. For eksempel må det unngås at ansvaret for saken forskyves mellom ulike kompetansegrupper, kontorer og lignende.

På den annen side er det også tydelig at vesentlige rutiner ikke etterleves i tilstrekkelig grad, for eksempel journalføring og håndtering av ulike dokumenter i forbindelse med enkeltsaker. Dels innebærer dette en tydeliggjøring og forbedring av rutiner, dels å sørge for en bedre etterlevelse av gjeldende rutiner. Statskonsult vil i det videre legge mest vekt på å fremheve punkter hvor rutinene generelt bør bedres. Det er likevel opp til Luftfartsinspeksjonen selv å trekke grensen mellom hvorvidt dette bør skje som en utdyping av eksisterende skriftlige rutiner og prosedyrer, eller ved andre tiltak som opplæring, kontrollmekanismer etc.

Det er derfor også nødvendig for Luftfartsinspeksjonen å utvikle bedre parametere og rutiner slik at uheldig praksis eller andre avvik fanges opp raskt og som en integrert del av de ordinære rutiner. Rutinemessige interne revisjoner, brukerundersøkelser, indikatorer knyttet til ulike forhold ved saksbehandlingen er eksempler på metoder Luftfartsinspeksjonen bør vurdere eller utvikle videre.

4.2.2 Formelle krav til saksbehandling, arkivregler m.m.

Som nevnt finnes det noen rutinebeskrivelser for saksflyt internt, men det savnes større grad av tydelighet med hensyn til hvordan man skal ivareta ansvaret overfor / kontakten med parten (for eksempel søkeren) i saken.

I forbindelse med enkeltvedtak vises det for eksempel generelt til forvaltningsloven og saksbehandlerens ansvar for å følge den. Det vil styrke håndbøkene om forvaltningslovens krav relateres tydeligere til konkrete saker innen Luftfartsinspeksjonens arbeidsområde. I den forbindelse bør man etter Statskonsults oppfatning særlig legge vekt på å utdype hva kravene i forvaltningslovens §§ 11 (veiledningsplikten), 16/17 (varsel, utrednings- og informasjonsplikten) og 25 (begrunnelsens innhold) innebærer for Luftfartsinspeksjonen på sentrale arbeidsområder. Selv om dette er regler som er knyttet til ulike stadier i en sak, er sammenhengen mellom kravene viktig. Som det fremgår av kapittel 3, er en av Luftfartsinspeksjonens utfordringer større tydelighet, både med hensyn til hvilke krav som gjelder, retningslinjer og rammer for skjønn samt forhold som har vært avgjørende i avveiningen for et vedtak.

Det er imidlertid også nødvendig å få tydeligere rutiner for å få sendt informasjon til parten(e) om mottak av sak, om saksbehandler / saksbehandlerenhet og forventet saksbehandlingstid. Tilsvarende gjelder rutinene for å håndtere dokumenter og muntlige opplysninger i en sak.

Med hensyn til klagesaksbehandling er det for det første viktig at brukerne får entydig beskjed om klageadgang, og at det er Samferdselsdepartementet som er klageinstans. Statskonsult har sett eksempler på saker hvor Luftfartsinspeksjonen - i klagesaken - har gått inn i en brevveksling med parten på en måte som kan skape uklarhet med hensyn til om parten må klage på nytt, eventuelt om klagen faktisk er oversendt fra Luftfartsinspeksjonen til Samferdselsdepartementet. Dette kan dels skyldes måten man formulerer seg på, men det gir også inntrykk av uklarhet internt med hensyn til på hvilket stadium en sak befinner seg, jf forvaltningsloven § 33.

4.2.3 Regelverksarbeid

Luftfartsinspeksjonen har gjort en del arbeid for å bedre rutinene for regelverksarbeid. Det er for eksempel gjort en del med hensyn til utforming av forskriftene (maler), formuleringer som forekommer i flere regelverk etc. Dessuten er rutinene for intern saksgang i Luftfartsinspeksjonen detaljert beskrevet. Det vises også til rapporten som ble utarbeidet i samarbeid mellom departementet og etaten - "*Joint aviation requirements (JAR) til norsk rett*" - rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Luftfartsverket, fra februar 1995.

I utgangspunktet synes dette materialet som et godt grunnlag for regelverksutviklingen. Statskonsults generelle kommentarer på dette området er likevel at etaten må legge mer vekt på å stille tydeligere innholdsmessige krav til seg selv med hensyn til hva som er en "god nok" etterlevelse av utredningsinstruksens krav og intensjoner. Dette gjelder både med hensyn til mer utfyllende konsekvensvurderinger, samt for hva som skal til for å eventuelt fravike kravene til høringsfrister og tidspunkt for ikrafttredelse. I den sammenheng bør kravene gjennomgående ha større fokus på eller i større grad ta hensyn til brukernes situasjon. Prioritering og planlegging, herunder med hensyn til realistisk tid- og ressursbehov ved regelverksutvikling, synes for eksempel å være et svakt punkt i Luftfartsinspeksjonen. Dette synes særlig å ha vært tilfelle

i forbindelse med en del av JAA-arbeidet, hvor etaten på sett og vis også har satt seg selv i en tidsmessig klemme for å få fastsatt regelverket i tide. Dette har ført til press på frister, men også uklarheter i forhold til eksisterende regelverk.

På andre områder Statskonsult kjenner til, er samhandlingen med overordnet departement mye tettere i regelverksarbeid enn det som er tilfelle for Luftfartsinspeksjonen. Samferdselsdepartementet er ansvarlig for innholdet i regelverket, selv om utarbeidelsen etc er delegert til underordnet organ. Ved å stille tydeligere krav i konkrete saker vedrørende kritiske punkter i regelverksarbeidet (jf ovenfor) vil departementet lettere kunne bidra til kvaliteten på et tidlig stadium. Vi mener det er helt nødvendig, og fullt mulig å bedre rutinene på dette punktet, uten at man dermed øker saksbehandlingstiden vesentlig.

Basert på summen av de forhold som vi har observert i forbindelse med regelverk, regelverksarbeid og saksbehandling for øvrig, vil vi foreslå at Luftfartsinspeksjonen nå legger en del ressurser ned i å foreta en metodisk gjennomgang av hele regelverket. Gjennomgangen bør dels avklare praksis og retningslinjer, men også hensiktsmessigheten av en del reguleringer (strukturen i regelverket) når man vurderer området under ett. Formålet med gjennomgangen er å få et grunnlag for en planmessig revisjon av hele forskriftsverket over noen år, og hvor forholdet til gjeldende rett og kommende internasjonale krav er avklart. På denne måten vil også behovet for overgangsregler og mellomløsninger bli tydeligere og gjøre det lettere for brukerne å forholde seg til hvilke endringer som kommer, og når.

5 Oppsummering - Statskonsults anbefalinger

Statskonsults gjennomgang omfatter en rekke ulike faktorer som hver for seg påvirker den forvaltningsmessige kvaliteten i det arbeidet som Luftfartsinspeksjonen gjør. Nedenfor følger en stikkordsmessig oversikt over Statskonsults anbefalinger på bakgrunn av de årsaksforholdene som er gjennomgått foran.

Organisasjon/kompetanse

- Flatere organisering med tverrfaglig kompetanse og forvaltningsmessig ansvar lagt til lavest mulig nivå i organisasjonen
- Etablere en etatsledergruppe med en sammensetning som gjenspeiler både de faglige kravene som Luftfartsinspeksjonen står overfor og de forvaltningsmessige utfordringene.
- Iverksette lederutviklingsprogram med fokus på tverrfaglighet, forvaltningskompetanse og tilsynsoppgaver/metodikk
- Organisere et tverrfaglig prosjekt med sikte på en overordnet gjennomgang av lov- og regelverket som utgjør rammeverket for saksbehandlingen innen luftfarten. Om nødvendig bør det avsettes særskilte midler til å engasjere eksternt bistand. Prosjektet bør avklare:
Materielle krav i regelverket på bakgrunn av interne skrevne og uskrevne retningslinjer, og disses formelle status.
Proessen rundt endringer i lov- og regelverket, planprosessen, intern kvalitetssikring, og særlig rutiner i forhold til departementet m.m.

Administrativt

- Vurdere en forbedret IT-løsning som kan gi bedre oversikt og rammer rundt utvikling av regelverk, mer effektiv ledelsesinformasjon, bedre arkivhåndtering og støtte til tverrfaglig saksbehandling.
- Etablere bedre rutiner for håndtering av dokumenter og muntlige saksopplysninger.
- Etablere enkle kvalitetsikringsrutiner som fokuserer på avveiningen mellom flyfaglige og forvaltningsmessige hensyn i tilsynssammenheng. Kvalitetshåndboken bør særlig revideres/oppdateres med sikte på å tydeliggjøre de forvaltningsmessige rammene og materielle innhold i disse, og ikke bare den interne saksflyten. Jf også sammenhengen med regelverksprosjektet ovenfor.



REFERANSER

Tittel:	Myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen
Forfatter(e):	Jørn-Flemming Nordvik, Ragnhild Nordaas, Haagen Sund
Statskonsults notatnummer:	1999:2
Prosjektnummer:	380
Prosjektnavn:	Myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen
Prosjektleder:	Jørn-Flemming Nordvik
Oppdragsgiver(e):	Luftfartsverket
Resymé:	Gjennomgang av saksbehandling i Luftfartsinspeksjonen og en vurdering av forvaltningsmessig kvalitet på det arbeid som utføres. Vurdering av organisatoriske årsaker til mangler som er avdekket og noen forbedringsforslag.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Kvalitet i saksbehandling, myndighetsutøvelse
Dato:	16. april 1999
Sider:	50 sider (inkl. vedlegg)
Pris:	kr 50,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO