

Revisjonsrapport om
etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet



Mottaker: Samferdselsdepartementet

Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000, internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Forsidefoto: Luftfartstilsynet

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
2.1.	Bakgrunn	5
2.2.	Mål og problemstillinger	6
3	Metodisk tilnærming og gjennomføring	6
3.1.	Intervju	6
3.2.	Dokumentanalyse	7
3.3.	Saksmappegjennomgang	7
4	Revisjonskriterier	8
4.1.	Overordnede mål for Luftfartstilsynets virksomhet	8
4.2.	Krav til Luftfartstilsynets virksomhetsstyring	8
4.3.	Krav til Samferdselsdepartementets etatsstyring	10
5	Styringssystemer, rutiner og prosesser i Luftfartstilsynet	10
5.1.	Luftfartstilsynets organisering	10
5.2.	Luftfartstilsynets strategiarbeid og målstruktur	13
5.2.1.	Strategiarbeid	13
5.2.2.	Målstruktur	13
5.3.	Internkontroll i Luftfartstilsynet	14
5.3.1.	Internkontrollfunksjonen	14
5.3.2.	Risikostyring	15
5.3.3.	Ressursstyring	15
5.3.4.	Fag- og støttesystemer	17
5.4.	Styringen av virksomhetsområdene	19
5.4.1.	Tilsyns- og godkjenningsprosessene og grensesnittet til regelverksprosessen	19
5.4.2.	Utviklingen av godkjenningsområdet	20
5.4.3.	Utviklingen av tilsynsområdet	21
6	Samferdselsdepartementets etatsstyring av Luftfartstilsynet	25
7	Vurderinger	28
7.1.	Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass	28
7.2.	Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok	29
7.3.	Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert	30
7.4.	Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater	31
8	Referanseliste	33

Figur- og tabelloversikt

Figur 1 Luftfartstilsynets organisasjon fra 2017	11
Tabell 1 Resultater fra saksmappegjennomgang av 16 godkjenningssaker	21
Tabell 2 Resultater fra saksmappegjennomgang av 14 gjennomførte tilsyn	25

1 Sammendrag

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Luftfartstilsynets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk sivil luftfart, og det skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de overordnede målene regjeringen har i samferdselspolitikken. Etaten etablerte en ny organisasjonsmodell med virkning fra 2017. Formålet var at etaten skulle utføre og følge opp oppgavene sine på en bedre måte, blant annet ved å innføre risikobasert tilsyn. Det går fram av styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet de senere årene at departementet har vært opptatt av at Luftfartstilsynet må bli bedre til å etterleve kravene i forvaltningsloven og skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre. For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har revisjonen analysert dokumenter om Luftfartstilsynets virksomhetsstyring og Samferdselsdepartementets etatsstyring i perioden 2016 til 2018. Det er også gjennomført intervjuer med Luftfartstilsynet, European Aviation Safety Agency (EASA) og brukere av Luftfartstilsynets tjenester. I tillegg er det gjennomført saksmappegjennomgang av et utvalg tilsyns- og godkjenningssaker for å belyse hvordan Luftfartstilsynet etterlever sentrale krav til hvordan det utfører oppgavene sine. Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot mål, krav og føringer fra Samferdselsdepartementets meldinger og budsjettproposisjoner til Stortinget samt krav til styring, internkontroll og god forvaltning fra blant annet *reglement for økonomistyring i staten*, *bestemmelser om økonomistyring i staten*, *bevilgningsreglementet* og *forvaltningsloven*.

Undersøkelsen viser følgende:

- Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass.

Styringen av Luftfartstilsynet er forbedret etter omorganiseringen i 2017. Etaten har bedre kontroll med å følge opp avvik og etterleve interne krav og krav fra europeiske luftfartsmyndigheter og andre instanser. Etaten har utarbeidet noe mer styringsinformasjon, om for eksempel tilsynsproduksjon, ulykker og hendelser, og status for målene i tildelingsbrevet. Den har også utarbeidet felles prosedyrer for tilsynsprosessen og enkelte andre oppgaver. Samtidig viser undersøkelsen at det gjenstår et betydelig arbeid for å effektivisere driften. Det er utydelige ansvarsforhold i etaten, og dette bidrar til lite effektive arbeidsprosesser. Virksomhetsplanleggingen og oppfølgingen av ressursbruk og utviklingsprosjekter er svak. Det er også svakheter i funksjonaliteten og bruken av fag- og støttesystemer.

- Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok.

En samlet oversikt over risiko for flysikkerheten og utvikling av risikobasert tilsyn er viktig for at Luftfartstilsynet skal være en pådriver for en sikker og samfunnsnyttig luftfart. De senere årene har Luftfartstilsynet igangsatt et arbeid for å styrke flysikkerhetsarbeidet. Det er imidlertid mye som gjenstår. For at Luftfartstilsynet bedre skal kunne utnytte informasjon om flysikkerhetsrisiko, har det for eksempel behov for bedre styringsinformasjon og bruk av fagsystemet Empic, å utvikle nye IKT-verktøy, å bedre utvekslingen av informasjon mellom avdelinger og å ha en forpliktende plan for å videreutvikle risikobasert tilsyn.

- Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert.

Luftfartstilsynet gjennomførte et forbedringsprogram for forvaltningskompetanse i 2014–2015. I godkjenningssakene revisjonen har gjennomgått, er grunnleggende krav i forvaltningsloven i stor grad oppfylt. Samtidig viser undersøkelsen at saksbehandlingen av de fleste typer godkjenningssaker er lite standardisert, og at det i liten grad er utarbeidet prosedyrer som bidrar til standardisering innen og mellom fagområder. Gjennomgangen av tilsynssaker viser at Luftfartstilsynet i flere av sakene ikke har benyttet gjeldende prosedyreverk, og at det er mangler i dets bruk av fag- og arkivsystemer. For lite standardisert oppgaveutførelse kan ha konsekvenser for brukere av Luftfartstilsynets tjenester og for effektiviteten i arbeidsprosessene internt i Luftfartstilsynet. For at Luftfartstilsynet skal kunne levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv

ressursutnyttelse, er det fortsatt behov for standardisering av etatens godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser.

- Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater.

Samferdselsdepartementet har sørget for å utarbeide noe informasjon om Luftfartstilsynets kostnadseffektivitet. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere utviklingen i Luftfartstilsynets ressursbruk innen ulike virksomhetsområder sett opp mot etatens produksjon. Videre setter departementet i hovedsak aktivitetskrav til Luftfartstilsynet. Det at departementet mangler god styringsinformasjon, har bidratt til at det ikke har god nok kontroll med Luftfartstilsynets måloppnåelse, effektivitet og resultater.

2 Innledning

2.1. Bakgrunn

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan med om lag 180 ansatte som er underlagt Samferdselsdepartementet. Etaten ble opprettet og skilt ut fra Luftfartsverket 1. januar 2000. Opprettelsen skulle blant annet styrke både forvaltnings- og luftfartsfaglig kompetanse hos det nye tilsynets ansatte.¹ I 2003 vedtok Stortinget at Luftfartstilsynet skulle flytte fra Oslo til Bodø.² Få av Luftfartstilsynets ansatte i Oslo ble med til Bodø, og Luftfartstilsynet tok derfor sikte på å rekruttere og lære opp nytt personell.³ Etatens hovedkontor i Bodø åpnet i september 2005.

Ifølge Samferdselsdepartementets tildelingsbrev for 2018 er utgangspunktet for Luftfartstilsynets arbeid regjeringens hovedmål om at transportpolitikken skal bygge på en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren. Luftfartstilsynet har hovedansvaret for tilsynet med norsk sivil luftfart, og det skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de overordnede målene regjeringen har for samferdselspolitikken.

I 2008 evaluerte Difi forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.⁴ Direktoratet påpekte at etaten hadde for lang saksbehandlingstid, at den ga mangelfulle tilbakemeldinger om hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes og at den utførte for lite grundig utredningsarbeid. Difi dokumenterte også at brukernes erfaringer med etaten varierte med hvem de hadde kontakt med. Samferdselsdepartementet har ikke initiert noen oppfølging av Difi-rapporten, selv om departementet var kritisk til Luftfartstilsynets oppfølgingsplan. I 2014 gjentok departementet kravet om at Luftfartstilsynet må følge opp rapporten.⁵ Luftfartstilsynet gjennomførte et forbedringsprogram for forvaltningskompetanse i 2014–2015. I et etatsstyringsmøte i 2017 informerte Luftfartstilsynet Samferdselsdepartementet om at etaten var i ferd med å utarbeide prosedyrer som skulle sikre at den hevet forvaltningskompetansen og fulgte forvaltningsloven.

Det går fram av nasjonal transportplan for 2018–2029 at de statlige transporttilsynenes tilsynsvirksomhet skal være risikobasert, noe som innebærer at de retter tilsyn mot forhold som medfører høy risiko for den totale transportsikkerheten. Det står også at Luftfartstilsynet er i ferd med å gå gradvis over til risikobasert tilsyn.

Luftfartstilsynet etablerte en ny organisasjonsmodell med virkning fra 1. januar 2017. Ifølge Luftfartstilsynets årsrapport for 2017 var formålet med omorganiseringen at etaten skulle utføre og følge opp oppgavene sine på en bedre måte, blant annet ved å gå over til risikobasert tilsyn der dette gir lik eller bedre sikkerhetseffekt.

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet for 2018 stiller departementet krav om at etaten skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 2018 bevilget departementet 222,3 millioner kroner til Luftfartstilsynet, hvorav 138,4 millioner kroner finansieres gjennom gebyrinntekter fra tilsyns- og godkjenningsvirksomheten. Etatens kjerneoppgaver er følgende:⁶

¹ St.prp. nr. 66 (1998–99) *Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket.*

² St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.*

³ St.meld. nr. 32 (2004–2005) *Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø.*

⁴ Difi-rapport 2008:12. *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.*

⁵ Samferdselsdepartementet (2014) *Om forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.* Brev til Riksrevisjonen, 22. april 2014.

⁶ Kilde: Luftfartstilsynet.no, Prop. 1 S (2017–2018) Samferdselsdepartementet og Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet for 2018.

- *tilsyn*: For å sikre at virksomheter og materiell involvert i luftfarten oppfyller nasjonale og internasjonale krav for flysikkerhet, skal Luftfartstilsynet gjennomføre jevnlige tilsyn.
- *godkjenning*: Luftfartstilsynet skal kontrollere og godkjenne organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som skal ha adgang til norsk luftfart. Luftfartstilsynet gjennomfører dokumentgransking, testing og inspeksjoner.
- *regelverksutvikling*: Luftfartstilsynet har ansvaret for å innføre nasjonalt og internasjonalt regel- og forskriftsverk for luftfarten i Norge. Regelverksutviklingen skjer hovedsakelig i internasjonale samarbeidsfora hvor Luftfartstilsynet deltar.
- *informasjon og kommunikasjon*: Luftfartstilsynet skal i sitt forebyggende sikkerhetsarbeid ha dialog med aktørene i luftfarten om utviklingen i regelverk og sikkerhetstenkning.
- *samfunnssikkerhet og beredskap*: Luftfartstilsynet skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsbildet i luftfartssektoren og følge opp egen strategi for samfunnssikkerhet og tilhørende handlingsplan.

Luftfartstilsynet har oversikt over budsjett og forbruk av ressurser på årsverknivå per organisasjonsenhet, men ikke over budsjett og forbruk per kjerneoppgave.

2.2. Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Luftfartstilsynets styring og oppfølging er innrettet slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

1. I hvilken grad har Luftfartstilsynet etablert styringssystemer, rutiner og prosesser som sikrer måloppnåelse med effektiv drift?

2. I hvilken grad har Samferdselsdepartementet fulgt opp at Luftfartstilsynet ivaretar sine oppgaver på en målrettet og effektiv måte?

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare problemstillingene har revisjonen benyttet intervju, dokumentanalyse og saksmappegjennomgang. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden september 2018 – februar 2019. Undersøkelsesperioden er 2016–2018, men på enkelte områder er etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet beskrevet for perioden 2008–2018. Dokumentanalysen er gjennomført i tekstanalyseprogrammet Nvivo.

3.1. Intervju

Det er gjennomført intervjuer for å hente inn informasjon om begge problemstillingene. Intervju er brukt som metode for å få grunnlag for å vurdere Samferdselsdepartementets etatsstyring av Luftfartstilsynet og den overordnede virksomhetsstyringen av etaten samt for å få dybdekunnskap om Luftfartstilsynets tilsyns- og godkjenningsprosesser. Revisjonen valgte tilsyns- og godkjenningsområdene fordi de er sentrale for Luftfartstilsynets virksomhet.

I Luftfartstilsynet er følgende ledere og ansatte intervjuet (jf. organisasjonskart i punkt 5.1):

- luftfartsdirektøren og koordinatoren for toppledergruppen
- avdelingsledelsen i strategiavdelingen
- avdelingsledelsen i fagavdelingen
- avdelingslederen i tilsynsavdelingen
- avdelingslederen og EØS-koordinatoren/regelverkslederen i direktoratsavdelingen
- avdelingsledelsen i serviceavdelingen
- kvalitetsenheten ved kvalitetssjefen og rådgiveren
- ansatte involvert i Luftfartstilsynets tilsynsprosesser
- ansatte involvert i Luftfartstilsynets godkjenningsprosesser

Ansatte i luft-, post- og teleavdelingen i Samferdselsdepartementet og ansatte i European Aviation Safety Agency (EASA), EUs organ for sivil flysikkerhet, er også intervjuet. EASA gjennomfører tilsyn med europeiske luftfartstilsyn, blant annet for å kontrollere at de har standardisert prosessene for godkjenning og tilsyn på tvers av landegrensene. Formålet med intervjuet med ansatte i EASA var å få informasjon om organets og europeiske luftfartstilsyns arbeid med å innføre og videreutvikle risikobasert tilsynsmetodikk.

For å få brukernes synspunkter på Luftfartstilsynets arbeid er det gjennomført intervjuer med representanter for følgende brukerorganisasjoner:

- Avinor
- NHO Luftfart
- Norges luftsportsforbund

All informasjon fra intervjureferatene som rapporten refererer til, er verifisert.

3.2. Dokumentanalyse

For å undersøke om Luftfartstilsynets styringssystemer, rutiner og prosesser bidrar til at etaten når målene for arbeidet sitt med effektiv ressursbruk, var det sentralt å analysere følgende dokumentasjon:

- beskrivelser av Luftfartstilsynets organisasjon, roller og ansvarsområder i de ulike organisasjonsenheterne
- beskrivelser av Luftfartstilsynets styringssystem
- prosedyrer for å utføre Luftfartstilsynets kjerneoppgaver
- beskrivelser av Luftfartstilsynets IKT-systemer, og planer for anskaffelse av tidsregistreringssystem
- Luftfartstilsynets tertial- og årsrapportering for perioden 2016–2018
- oversikter over utviklingen i ulykker og hendelser i luftfarten for perioden 2014–2018
- beskrivelser av Luftfartstilsynets arbeid med risikostyring og avvikshåndtering og av status for ulike forbedringsprosjekter
- resultater fra en brukerundersøkelse gjennomført blant Luftfartstilsynets brukere i 2018
- referater fra møter i Luftfartstilsynets ledergruppe for perioden 2014–2018
- interne høringsinnspill og evalueringer utarbeidet i forbindelse med Luftfartstilsynets forbedringsprogram fra 2014 og omorganiseringen i 2017
- resultater fra en spørreundersøkelse blant Luftfartstilsynets ansatte i 2018 om effekter av omorganiseringen
- internrevisjonsrapporter fra perioden 2014–2018
- EASA-inspeksjonsrapporter fra perioden 2014–2018
- eksterne evalueringsrapporter fra perioden 2008–2015

For å undersøke i hvilken grad Samferdselsdepartementet har fulgt opp at Luftfartstilsynet ivaretar sine oppgaver målrettet og effektivt, var det sentralt å analysere følgende dokumentasjon:

- Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner til Stortinget med tilhørende innstillinger i perioden 2016–2018
- nasjonale transportplaner med tilhørende innstillinger for perioden 2014–2023 og for perioden 2018–2029
- instruks for Luftfartstilsynet
- tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Luftfartstilsynet for perioden 2016–2018
- Luftfartstilsynets tertial- og årsrapportering til departementet for perioden 2016–2018
- etatsstyringsmøtereferater fra perioden 2014–2018

3.3. Saksmappegjennomgang

For å vurdere Luftfartstilsynets oppgaveutførelse, er det innhentet 14 saksmapper med dokumentasjon om tilsynssaker og 16 saksmapper med dokumentasjon om godkjenningssaker. Det er gjennomgått mellom to og fire tilsyns- og godkjenningssaker fra hver av de seks fagseksjonene i Luftfartstilsynet. Utvalget av saker er gjort med bakgrunn i en oversikt over aktuelle tilsyns- og godkjenningssaker i 2018. I gjennomgangen av tilsynssaksmappene har revisjonen vurdert om Luftfartstilsynet har overholdt krav, om saksbehandlingen er standardisert mellom fagseksjonene og om sakene er registrert på riktig måte i fagsystemet Empic. I gjennomgangen av godkjenningssakene er det vurdert om saksbehandlingen er i tråd med grunnleggende krav til god forvaltningsskikk og den interne prosedyren for behandling av enkeltvedtak. Det juridiske skjønnet i saksbehandlingen er ikke vurdert. Siden Luftfartstilsynet i liten grad har laget felles interne prosedyrer for godkjenningssaker, har revisjonen ikke vurdert standardisering av saksbehandlingen utover kravene i prosedyren for enkeltvedtak. For begge sakstypene har revisjonen også vurdert om krav til arkiveringspraksis er etterlevd.

4 Revisjonskriterier

4.1. Overordnede mål for Luftfartstilsynets virksomhet

Det står i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner for 2017 og 2018 at Luftfartstilsynet har hovedansvaret for sikkerheten i norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynet skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart⁷ i tråd med de overordnede transportpolitiske målene, jf. Innst. 13 S (2017–2018).

Det følger av instruksen til Luftfartstilsynet at det har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart. Ifølge Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 2018 skal Luftfartstilsynet bidra til at aktørene i sivil luftfart oppfyller kravene i gjeldende regelverk på området. Luftfartstilsynet fører tilsyn med blant annet luftfartøyer, flyselskaper, utdanningsorganisasjoner, verksteder, personell, flyplasser, flysikringstjenester, allmennflyging, arbeidet med å sikre luftfarten mot terror og sabotasje («security»), samt helse, miljø og sikkerhet for flygende personell. Luftfartstilsynet skal også føre tilsyn med at flypassasjerenes rettigheter blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Ifølge *lov om luftfart* (luftfartsloven) har Luftfartstilsynet ansvar for å forvalte og utvikle regelverket for norsk sivil luftfart. Ifølge Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner skal Luftfartstilsynet drive informasjonsarbeid overfor aktørene i luftfarten og samfunnet for øvrig og være sakkyndig innenfor luftfartsområdet. Luftfartstilsynet skal bistå Samferdselsdepartementet med utredninger og andre større saker innenfor luftfarten og er representert i internasjonale organisasjoner på luftfartsområdet med stor betydning for Norge.

I budsjettproposisjonen fra Samferdselsdepartementet for 2018 står det at Luftfartstilsynet skal følge med på hvordan luftfarten utvikler og endrer seg som følge av globalisering og økt konkurranse. Videre står det at Luftfartstilsynet skal prioritere å følge opp sikkerhetsmessige utfordringer for offshore helikopteroperasjoner. Det samme gjelder forebygging av terror og sabotasje, og IKT-sikkerhet, der det er behov for styrket kompetanse og kapasitet. I tillegg skal Luftfartstilsynet bidra til at dronevirksomhet blir integrert i luftfarten på en sikker måte.

Ifølge Nasjonal transportplan for 2018–2029 må flyselskapene i Norge være kostnadseffektive og kreative for å hevde seg i konkurransen som følge av de globale utviklingstrendene. De siste årene har flyselskapene utviklet nye forretningsmodeller. Også i andre deler av luftfarten, som flyplassdrift og lufttrafikkjentesten, skjer det tilsvarende endringer. Det er krevende for både selskaper og myndigheter å sikre at disse endringene ikke går på bekostning av flysikkerheten. Regjeringen vil derfor sørge for at Luftfartstilsynet retter stor oppmerksomhet mot denne utviklingen og omstillingsprosessene i flyselskapene.⁸

4.2. Krav til Luftfartstilsynets virksomhetsstyring

Krav til intern styring og internkontroll

Det står i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) at Luftfartstilsynets ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Samferdselsdepartementet. De grunnleggende styringsprinsippene er at departementet skal fastsettes mål og resultatkrav, og at Luftfartstilsynet skal oppnå disse på en effektiv måte. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) skal ledelsen prioritere innenfor eget ansvarsområde med ettårig og flerårig perspektiv.

Ifølge en veileder i mål- og resultatstyring i staten som Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet, skal virksomheter konkretisere sine overordnede mål gjennom styringsparametere for å måle resultatene og vurdere om de har nådd målene. De bør definere ambisjonsnivået for et resultatmål entydig, slik at det er klart om de har nådd målet. Resultatmål bør være spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle.

Det står i økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Den interne styringen skal ifølge økonomibestemmelsene være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Ledelsen skal også definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner for sitt ansvarsområde

⁷ Regjeringen legger nullvisjonen om ingen drepte og hardt skadde i transportsektoren til grunn for arbeidet med transportsikkerhet.

⁸ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, jf. Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.

for å sikre at reglementet og bestemmelsene blir fulgt. Dette inkluderer ansvarsforholdet mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

Ifølge en veileder i internkontroll som Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet, handler internkontroll i praksis om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen har ønsket kvalitet og effektivitet. Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at virksomheten oppfyller fastsatte mål og krav.

Veilederen omtaler også forhold som ofte er avgjørende for å oppnå måltrettet og effektiv drift. Ifølge veilederen forutsetter effektiv internkontroll at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for å realisere samfunnsoppdraget. Dette innebærer at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper, samt myndighet, roller og ansvar for virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser. Ledelsen må også formalisere og dokumentere hvordan overordnede føringer og prinsipper er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller. Disse setter standarden for hvordan virksomheten skal utføre oppgavene sine. Dette inngår som del av virksomhetens styrende dokumenter og vil også utgjøre en viktig del av virksomhetens dokumentasjon av etablert internkontroll. Dokumentasjonen bør gi en sammenhengende, oversiktlig og forståelig framstilling av standarder og krav for oppgaveutførelsen i virksomheten.

Ifølge økonomireglementet skal Luftfartstilsynet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Luftfartstilsynet skal ifølge økonomireglementet rapportere om måloppnåelse og resultater til Samferdselsdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og legge vekt på måloppnåelse og resultater. Ifølge DFØs veileder om årsrapport for statlige virksomheter, er det viktig at virksomheten leverer god styringsinformasjon for at departementet skal kunne styre strategisk og gi virksomheten handlingsrom i valg av virkemidler og i oppgavegjennomføringen.

Krav til effektivitet

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene.

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* innebærer dette blant annet at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressurser og på en måte som gjør at de politiske målene blir nådd. Den skal legge til rette for effektiv bruk av IKT i saksbehandlingen og allokere ressurser i tråd med de politiske målene på området. Videre skal forvaltningen prioritere arbeidet med å forenkle regelverket på sitt fagområde.

DFØs veileder om gevinstrealisering viser til at statlige virksomheter gjennom økonomireglementet er pålagt generelle krav når de skal planlegge, styre og følge opp alle typer tiltak. Dette innebærer at statlige virksomheter bør arbeide systematisk og måltrettet for å realisere gevinster av iverksatte tiltak.

Krav til god forvaltningspraksis og saksbehandling

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) inneholder krav til betryggende og likeverdig saksbehandling, blant annet krav til forvaltningsorganers plikt til å veilede, utrede og informere og søkers rett til innsyn. Det er viktig at saksbehandlingen og de tilhørende vurderingene er basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene kan etterprøves. Et forvaltningsorgan har en alminnelig plikt til å veilede innenfor sitt saksområde. Formålet med denne plikten er å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta interessene sine på best mulig måte.

Forvaltningsorganet skal ifølge forvaltningsloven forberede og avgjøre innkomne saker uten ugrunnet opphold. Ved enkeltvedtak, det vil si vedtak som retter seg mot én eller flere bestemte personer, skal forvaltningsorganet gi et foreløpig svar hvis det ikke kan besvare en henvendelse i løpet av én måned etter at den er mottatt. I det foreløpige svaret skal det gjøre rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere. Forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Det skal gi en begrunnelse samtidig med at det treffer vedtaket. Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige. I begrunnelsen skal forvaltningsorganet vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, og det skal nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. I tillegg bør forvaltningsorganet nevne

hovedhensyn som var avgjørende for det forvaltningsmessige skjønnet. Vedtaket skal også opplyse om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.

Etter forvaltningsloven har forvaltningsorganer et selvstendig ansvar for å belyse en sak også når det utarbeider regelverk/forskrifter. I god forvaltningsskikk er det sentralt å grundig utrede konsekvenser ved nytt regelverk, jf. *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen). Forvaltningsorganer skal, så langt det er hensiktsmessig, tidlig involvere offentlige og private institusjoner og organisasjoner som er berørt av forskriften (tiltaket). Ifølge utredningsinstruksen skal forvaltningsorganer normalt legge ut forslag til lov og forskrift, og tiltak med vesentlige virkinger, på høring, og høringene skal være åpne for innspill fra alle. Høringsfristen skal normalt være tre måneder og ikke mindre enn seks uker.

Forvaltningsorganer er underlagt *lov om arkiv* (arkivlova), som inneholder regler om offentlige organers arkiver. Det er arkiveringsplikt for dokumentasjon som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon. Forvaltningsorganer skal ifølge *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova) registrere inn- og utgående post i journaler.

4.3. Krav til Samferdselsdepartementets etatsstyring

Samferdselsdepartementet har ifølge økonomireglementet det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. De grunnleggende styringsprinsippene er at departementet skal fastsette mål- og resultatkrav, og at virksomhetene skal nå disse på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I virksomhetens rapportering skal den etter økonomibestemmelsene legge vekt på måloppnåelse og resultater, og dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn. Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal tilpasse styringen til virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet.

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i etatsstyring, som blant annet veileder departementet i hvordan det bør fastsette mål- og resultatkrav for en virksomhet. Når departementet skal fastsette mål- og resultatkrav for en virksomhet, er det viktig at både departementet og den underliggende virksomheten har en klar og omforent oppfatning både av hva de ønsker å oppnå, og hva det er realistisk å oppnå. Målene bør vise ønsket resultat på områder som den underliggende virksomheten har en reell mulighet til å påvirke gjennom sine aktiviteter og virkemidler. Ifølge veilederen er målene som er ønsket nådd gjennom offentlig virksomhet, ofte så komplekse og sammensatte at måloppnåelsen ikke lar seg måle gjennom et lite antall styringsparametere, og styringen bør derfor i tillegg også inkludere kvalitative vurderinger, analyse av sammenhenger og evalueringer.

Det følger av bevilgningsreglementet at Samferdselsdepartementet i sitt forslag til statsbudsjett skal beskrive resultatene det tar sikte på å nå, og opplyse om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultatene. Departementet skal ifølge økonomireglementet stille bevilgninger til disposisjon for Luftfartstilsynet i tildelingsbrev.

I reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten står det videre at departementet har et overordnet ansvar for at Luftfartstilsynet har et fungerende og forsvarlig system for internkontroll, og at etaten bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter oppgaver på en forsvarlig måte. Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om måloppnåelse og resultater på området. Det skal bestemme frekvensen og omfanget av evalueringer ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

5 Styringssystemer, rutiner og prosesser i Luftfartstilsynet

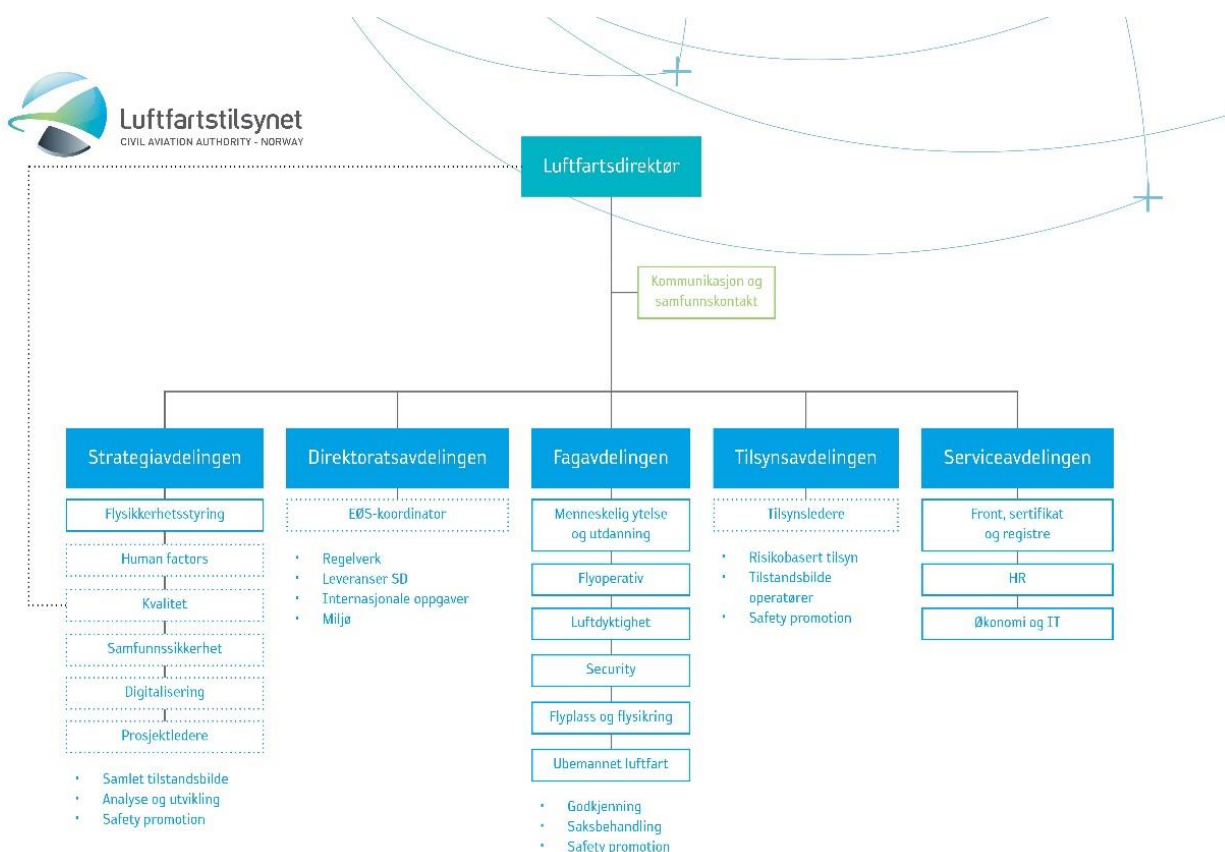
5.1. Luftfartstilsynets organisering

Luftfartstilsynets organisasjon var i stor grad uendret fra etaten flyttet til Bodø i 2004–2005, til 2016. Ny organisasjon ble vedtatt i september 2016 og trådte i kraft 1. januar 2017. Før omorganiseringen var de ulike luftfartsfagene organisert i egne avdelinger med egne staber og jurister. Omorganiseringen innebar at luftfartsfagene ble samlet som seksjoner under den nyopprettede fagavdelingen, mens Luftfartstilsynets juridiske kompetanse ble tatt ut av de gamle avdelingene og samlet i en ny direktoratsavdeling. Det ble videre opprettet en ny tilsynsavdeling, en ny strategiafdeling og en ny serviceavdeling.

Bakgrunnen for omorganiseringen var ifølge intervju med kvalitetsenheten blant annet et behov for å samordne organisasjonen bedre og for å løse oppgaver mer standardisert. Videre gjorde endringer i luftfarten, som for eksempel nye forretningsmodeller og teknologisk utvikling innen ubemannet luftfart, det klart at Luftfartstilsynet hadde behov for å vurdere risiko på tvers av fagområder. I tillegg krevde reduserte budsjetter at etaten organiserte arbeidet mer effektivt.

Ifølge intervju med flere av lederne i Luftfartstilsynet var organisasjonen preget av sterke fagdomener, silokultur og lite systematisert tverrfaglig samarbeid før omorganiseringen. I en intern rapport fra 2016 sto det at det på tidspunktet for rapporten var lite overordnet prioritering mellom ulike fagområder. Videre sto det at mangelen på tverrfaglig samarbeid ga risiko for mangelfull saksbehandling. Direktoratsavdelingen ga i intervju uttrykk for at organisasjonen hadde behov for å samle sine juridiske ressurser for å legge bedre til rette for at etaten overordnet kunne styre og prioritere bruken av disse.

Figur 1 Luftfartstilsynets organisasjon fra 2017



Luftfartstilsynet er fra 2017 organisert med fem avdelinger og med en seksjon for kommunikasjon og samfunnskontakt plassert i luftfartsdirektørens stab. Den nye organisasjonsmodellen er en kombinasjon av en linje- og matriseorganisasjon. Modellen krever at etaten samhandler på tvers av enhetslinjer, da ansvaret for å planlegge, gjennomføre og følge opp kjerneoppgavene er delt mellom enheter.

Nedenfor følger en beskrivelse av viktige ansvarsområder for luftfartsdirektøren og de ulike organisasjonsenhetene samt av grensesnittene mellom enhetene:

- **Luftfartsdirektøren** er Luftfartstilsynets øverste leder. I Luftfartstilsynets toplederguppe har luftfartsdirektøren med seg de fem avdelingsdirektørene, kommunikasjonsdirektøren og lederkoordinatoren. Ledergruppen har jevnlig ledermøter, hvor den blant annet diskuterer utviklingen i avdelingenes oppgaveporteføljer og tar beslutninger.
- **Strategiavdelingen** har ansvar for å utarbeide beslutningsunderlag for strategiske vurderinger som Luftfartstilsynets toplederguppe tar. Avdelingens seksjon for flysikkerhetsstyring skal utarbeide oversikter over sikkerhetstilstanden i luftfarten. Disse oversiktene skal også benyttes i planleggingen av tilsynsvirksomheten. Videre har avdelingen ansvar for samfunnssikkerhet, digitalisering og for prosjektledelse av Luftfartstilsynets utviklingsprosjekter. Avdelingen har også ansvar for Luftfartstilsynets

kvalitetssystem. Avdelingens kvalitetsenhet gjennomfører revisjoner av om Luftfartstilsynet etterlever eksterne og interne krav, og den koordinerer revisjoner som blant annet EASA og ICAO⁹ gjennomfører av Luftfartstilsynet. Kvalitetsenheten rapporterer funn fra internrevisjoner mv. til luftfartsdirektøren.

- *Serviceavdelingen* har ansvar for Luftfartstilsynets oppgaver innen HR, økonomi og drift av IT-systemer samt for regelstyrt saksbehandling. Avdelingen mottar alle dokumenter Luftfartstilsynet mottar, og fordeler disse videre i organisasjonen. Avdelingen mottar blant annet ulykkes- og hendelsesrapporter fra luftfartsaktørene, kategoriserer rapportene og lagrer rapportene i en database. Rapportene skal utgjøre deler av grunnlaget for strategiavdelingens arbeid med å utvikle oversikt over sikkerhetstilstanden i norsk luftfart, og skal også brukes i planleggingen av tilsynsvirksomheten.
- *Direktoratsavdelingen* har ansvaret for regelverksutviklingen i Luftfartstilsynet, ved å innarbeide EU-regelverk i norsk rett og ved å utvikle nasjonalt regelverk på enkelte områder. Videre har avdelingen ansvar for Luftfartstilsynets kontakt med Samferdselsdepartementet, for å koordinere Luftfartstilsynets deltakelse i internasjonale fora og for å bidra til god forvaltningsmessig kvalitet i Luftfartstilsynets saksbehandling.
- *Tilsynsavdelingen* har overordnet ansvar for å planlegge, prioritere, rapportere og følge opp tilsynsvirksomheten. Før omorganiseringen lå dette ansvaret i de gamle fagavdelingene.
- *Fagavdelingen* har ansvar for godkjenningssprosessen og for å gjennomføre og følge opp tilsyn. Fagavdelingen godkjenner og fører tilsyn med både kommersielle og ikke-kommersielle aktører. Avdelingen skal også gjøre konsekvensvurderinger av direktoratsavdelingens innføring av nytt regelverk, både internt i Luftfartstilsynet og for øvrige luftfartsaktører. Det skal for eksempel vurderes om innføringen har konsekvenser for opplærings- og informasjonsbehov internt og eksternt, og om den gjør det nødvendig å oppdatere det interne prosedyreverket mv. Avdelingen har også ansvar for å drive dialog som fremmer sikkerheten, med aktørene i luftfarten.

Sommeren 2018 gjennomførte Luftfartstilsynet en spørreundersøkelse blant etatens ansatte, hvor det ble stilt spørsmål om de ansatte hadde opplevd positive endringer i forbindelse med ulike delmål for omorganiseringen. Det ble satt delmål om

- bedre samhandling på tvers av fag
- større grad av standardisering av oppgaveutførelse og bedre evne til å etterleve krav
- bedre forvaltningskvalitet og bedre grunnlag for kompetanseutvikling
- økt gjennomføringsevne og større fleksibilitet ved endringer
- bedre strategiarbeid og bedre utnyttelse av informasjon
- økt kompetanse og gjennomføringsevne innen digitalisering
- bedre kommunikasjon med brukere og mer legitimitet
- styrket kompetanse innen samfunnsikkerhet
- mer effektiv virksomhetsstyring

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de ansatte foreløpig ikke opplever vesentlige endringer. I intervjuer peker Luftfartstilsynets ledelse på flere mulige årsaker til resultatene. Luftfartsdirektøren mener at spørreundersøkelsen ble gjennomført for tidlig, og at den sannsynligvis ville gitt andre resultater når flere effekter er realisert. I intervju peker flere på at det har vært motstand mot å endre arbeidsmetodikk og mot krav til større tverrfaglighet i oppgaveutførelsen. Det blir videre pekt på at Luftfartstilsynet undervurderte hvor store forskjellene i arbeidsmetodikk og kultur er i etaten, og hvor krevende standardiseringsarbeidet ville være. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder likevel på at mange ansatte ønsker at standardiseringsarbeidet fortsetter, og dette bekrefter flere i Luftfartstilsynets ledelse i intervjuene.

Omorganiseringen innebar flere endringer i roller og ansvarsforhold i Luftfartstilsynet. Enkelte ansatte fra de tidligere fagavdelingene gikk for eksempel inn i nye roller som tilsynsledere i tilsynsavdelingen, mens flere tidligere avdelingsdirektører gikk over i roller som seksjonsledere i fagavdelingen. Den 7. januar 2018 ble satt som dato for ferdigstilt omorganisering, og ifølge kvalitetsenheten var roller og ansvar i den nye organisasjonen klarlagt på dette tidspunktet. Resultatene fra spørreundersøkelsen sommeren 2018 tyder imidlertid på at rolle- og ansvarsfordelingen ikke fungerer helt etter hensikten i praksis. Luftfartstilsynet planlegger en evaluering av omorganiseringen i 2020, og forut for dette skal ansatte komme med innspill til hva som er viktigst å prioritere for å nå delmålene for omorganiseringen. I intervju sier ansatte i serviceavdelingen at de forventer at innspillene blant annet vil handle om at Luftfartstilsynet må gjøre ulike roller tydeligere.

⁹ The International Civil Aviation Organization (ICAO) er FNs spesialbyrå for administrasjon og styring av konvensjonen om internasjonal sivil luftfart.

Luftfartsdirektøren sier i intervju at tilsynslederrollen ennå ikke fungerer som forutsatt. Videre har ansatte gitt luftfartsdirektøren tilbakemeldinger om at det er uklart hvilke oppgaver som ligger til seksjon for flysikkerhetsstyring i strategiavdelingen. I intervjuene med ledere i Luftfartstilsynet gir flere uttrykk for at det er utfordringer i ansvars- og samarbeidsforhold mellom toppledelse, mellomledelse, tilsynsledere og ansatte i fagavdelingen i den nye organisasjonen, og at dette har hatt konsekvenser for hvor godt ansatte fungerer i rollene sine. Flere av lederne i Luftfartstilsynet mener at etaten må arbeide mer med å tydeliggjøre hvilket ansvar som ligger til ulike roller i den nye organisasjonen.

5.2. Luftfartstilsynets strategiarbeid og målstruktur

5.2.1. Strategiarbeid

Luftfartstilsynet har ikke utarbeidet en strategi for virksomheten. Ifølge etaten inneholder de interne rapportene som var grunnlaget for omorganiseringen i 2017, og enkelte andre interne styringsdokumenter strategiske føringer som etaten arbeider etter. Luftfartstilsynet viser til at arbeid i forbindelse med omorganiseringen omhandlet strategiske valg for å nå organisasjonens mål.¹⁰ Ifølge en intern rapport fra 2016 ble en forbedring av strategiarbeidet vurdert som en av flere forutsetninger for en vellykket innføring av ny organisasjon. I intervju gir flere av lederne i Luftfartstilsynet uttrykk for at etatens strategiarbeid har vært svakt. Det pekes blant annet på at strategiarbeid ikke har vært prioritert, men at det likevel pågikk strategiarbeid i ulike enheter som ikke var koordinert. De senere årene har Luftfartstilsynet utarbeidet enkelte strategier, som ikke er fulgt opp med handlingsplaner eller oppfølgingsaktiviteter.

I intervjuer gir noen av lederne i Luftfartstilsynet uttrykk for at det gjennomgående har vært for lite oppmerksomhet på å endre organisasjonen som følge av utviklingen i luftfarten, og at organisasjonen har behov for en samlet oversikt over risikobildet i luftfarten. Etaten holder på å utvikle en overordnet risikostyring av flysikkerheten, og ansvaret er lagt til strategiavdelingen (se punkt 5.4.3). Et viktig ledd i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet er dialog med de kommersielle aktørene i luftfarten, og i intervjuer sier ledere i Luftfartstilsynet at etaten må arbeide videre med å forbedre dette.

I spørreundersøkelsen Luftfartstilsynet gjennomførte blant etatens ansatte sommeren 2018, kom det fram at ansatte på dette tidspunktet i liten grad opplevde en positiv endring i etatens strategiarbeid. Luftfartsdirektøren sier i intervju at det strategiske arbeidet til Luftfartstilsynet har vært mangelfullt. Ifølge luftfartsdirektøren skal etaten utarbeide en ny strategisk plan i 2019, og den skal følge opp den strategiske planen med handlingsplan og tiltak. Ansatte i strategiavdelingen sier i intervju at digitalisering vil være et viktig tema i arbeidet med den nye strategien. I intervjuer trekker flere ledere og ansatte i Luftfartstilsynet fram at det er viktig at Luftfartstilsynet digitaliserer for å effektivisere driften av etaten og forbedre kvaliteten på etatens tjenester. Konklusjoner i en benchmarkingsundersøkelse av Luftfartstilsynet fra 2015 understøtter dette.¹¹ Ved utgangen av 2018 hadde Luftfartstilsynet ikke en totaloversikt over digitaliseringsbehovet, selv om ulike deler av organisasjonen har en del informasjon. I intervju sier ansatte i strategiavdelingen at de i tiden framover skal arbeide med å samle denne informasjonen.

Luftfartstilsynet har ikke utarbeidet en felles virksomhetsplan som beskriver hvilke oppgaver ulike fagområder skal prioritere, og hvilke krav som stilles til oppgaveutførelsen. Luftfartstilsynet har imidlertid utarbeidet enkelte avdelingsvise planer. I intervju sier ansatte i strategiavdelingen at det gjenstår mye arbeid med å bedre den overordnede styringen av Luftfartstilsynet, og at et mulig tiltak for å bedre den, kan være å utarbeide en virksomhetsplan.

5.2.2. Målstruktur

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev for 2018 sto det at Luftfartstilsynet har fire hovedmål:

- 1) Sikkerheten i norsk luftfart skal være tilfredsstillende.
- 2) Samfunnssikkerhet og beredskap innen luftfartssektoren skal effektivt forebygge uønskede hendelser og begrense konsekvensene dersom uønskede hendelser likevel oppstår.
- 3) Luftfartstilsynet skal være en pådriver for en samfunnstjenlig luftfart.
- 4) Luftfartstilsynet skal ha en god brukerdialog og tilby tjenester tilpasset brukernes behov.

¹⁰ Samferdselsdepartementet (2019) *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet – tilbakemeldinger på utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 6.5.2019.

¹¹ Integra (2015) *A comparative study of the Norwegian Civil Aviation Authority*.

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet for 2017 ble et hovedmål om at *Luftfartstilsynet skal ha rett faglig kompetanse* erstattet med delmålet om at *Luftfartstilsynet skal etablere god brukerdiallog, og etter kartlegging iverksette tiltak for å forbedre sine tjenester*. En gjennomgang av etatens tildelingsbrev for årene 2016, 2017 og 2018 viser at departementet satte henholdsvis 34, 21 og 24 delmål og aktivitetskrav under de fire hovedmålene. I tillegg kommer øvrige oppdrag og føringer, som ikke er knyttet til hovedmålene. Målene og kravene i tildelingsbrevene kommer i tillegg til kravene i *Instruks for Luftfartstilsynet* og *Instruks for økonomistyring i Luftfartstilsynet*.

Ifølge brev fra Luftfartstilsynet til Samferdselsdepartementet fra juni 2018 tok etaten i bruk en metode for resultatledelse i 2013, som innebærer at etaten legger mål og krav inn i et målskjema og fordeler dem mellom lederne som får oppfølgingsansvar. Lederne diskuterer og gjennomgår status i resultatsikringsmøter. Ifølge Luftfartstilsynets årsrapport for 2017 ble det dette året rapportert om 13 dødsfall og 31 personskader i norsk luftfart. Ingen av disse gjaldt kommersielle rutefly eller offshore helikopter. Antallet skader er ifølge Luftfartstilsynet redusert fra foregående år, og etaten vurderer samlet at flysikkerheten i Norge er på et akseptabelt nivå. I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon til Stortinget for 2018 peker departementet på at flysikkerheten i norsk luftfart generelt er høy, men at det er større sikkerhetsutfordringer innen innenlands helikopter, allmennflyging og luftsport.

Forut for omorganiseringen i 2017 tok Luftfartstilsynet internt opp at etaten mangler en samlet oversikt over risikobildet i luftfarten, og dette bekrefter ledere i Luftfartstilsynet i intervjuer. Statistikken over innrapporterte ulykker og hendelser i perioden 2014–2018 viser at antallet hendelser har økt fra 6200 i 2014 til 9600 i 2018. Luftfartsdirektøren antar at økningen henger sammen med at rapporteringskravene er endret, og at aktørene i luftfarten er mer villige til å rapportere. Samtidig gir luftfartsdirektøren uttrykk for at Luftfartstilsynet foreløpig ikke utnytter tilgjengelige sikkerhetsdata godt nok, blant annet på grunn av mangler i datasystemer.

Å innføre og videreutvikle risikobasert tilsyn er ifølge Luftfartstilsynet viktig for å oppnå best mulig flysikkerhet for ressursene som etaten benytter i tilsynsvirksomheten. Det kan også bidra til å redusere hvor lenge og hvor ofte etaten må føre tilsyn med tilsynsobjekter som har gode sikkerhetsstyringssystemer. Luftfartstilsynet har ifølge et referat fra et etatsstyringsmøte i 2013 arbeidet med å utvikle risikobasert tilsyn siden 2002. En gjennomgang av Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet for 2016, 2017 og 2018 viser at departementet ikke har satt krav som det følger opp med styringsparametere for innføringen og videreutviklingen. Det er for eksempel ikke utarbeidet styringsparametere som gir informasjon om antall utarbeidede risikoprofiler eller om antall tilsyn som etaten gjennomfører eller ikke gjennomfører som konsekvens av en risikovurdering (se punkt 5.4.3).

Luftfartstilsynet innførte en månedlig virksomhetsrapport i 2018, som skal gi status for produksjonen gjennom året. Virksomhetsrapportene informerer blant annet om utvikling i flytrafikken, ulykker og hendelser, planlagte og gjennomførte tilsyn, pågående regelverksprosjekter, status for mål i tildelingsbrevet, økonomistatus og gjennomføring og oppfølging av internrevisjoner. Luftfartsdirektøren sier i intervju at han så at det var behov for virksomhetsrapporter da han tiltrådte stillingen i 2017. Før 2018 hadde Luftfartstilsynet for eksempel ikke en samlet oversikt over planlagte og gjennomførte tilsyn.

I en intern rapport fra 2016 sto det at Luftfartstilsynet må utvikle et system for å måle effekter av tiltak det har gjennomført, for å få mest mulig flysikkerhetsarbeid for ressursene etaten har til rådighet. I intervju med strategiavdelingen kommer det fram at dette arbeidet ikke er planlagt eller igangsatt per desember 2018.

5.3. Internkontroll i Luftfartstilsynet

5.3.1. Internkontrollfunksjonen

Kvalitetsenheten gjennomfører revisjoner av om Luftfartstilsynet etterlever eksterne og interne krav. Enheten utarbeider et toårig revisjonsprogram som luftfartsdirektøren godkjenner i samråd med ledergruppen.

Enheten rapporterer funn fra internrevisjoner mv. til luftfartsdirektøren. I 2017 innførte luftfartsdirektøren jevnlig rapportering om Luftfartstilsynets avvik fra EASA-inspeksjoner. Kvalitetsenheten har også fått ansvar for å følge opp at Luftfartstilsynet retter opp avvik fra EASA, og luftfartsdirektøren sier i intervju at dette har ført til bedre interne prosesser og systemer og til at EASA finner færre avvik enn før. I intervju viser ansatte i serviceavdelingen til at Luftfartstilsynet har styrket kvalitetsarbeidet sitt de senere årene, og at kvalitetsenhetens revisjoner bidrar til standardisering.

5.3.2. Risikostyring

Ifølge DFØ innebærer risikostyring å identifisere, vurdere, håndtere og følge opp hendelser som kan påvirke måloppnåelsen negativt. Luftfartstilsynet kan først fra 2018 dokumentere at det har vurdert risikoen for at det ikke kan nå målene som står i Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til etaten. Risikoen for manglende måloppnåelse blir i all hovedsak vurdert som lav i de vurderingene som etaten har gjennomført.

I intervju sier ansatte i kvalitetsenheten i november 2018 at Luftfartstilsynet har liten erfaring med intern risikostyring, men at det arbeides med å utarbeide et system for systematisk intern risikostyring, både av måloppnåelse og av etatens kjerneoppgaver. I prosessbeskrivelsen av risikostyring i Luftfartstilsynet står det at etaten skal vurdere risikovurderingene av etatens kjerneoppgaver opp mot forhold som er definert som kritiske for vellykket gjennomføring, som for eksempel kompetanse, ressurser, økonomi, verktøy og prosedyrer. Målene og delmålene i tildelingsbrevet skal knyttes opp mot kjerneoppgavene der det er mulig.

I 2018 gjennomførte Luftfartstilsynet en risikovurdering av tilsynsprosessen. I arbeidet med risikovurderingen kom det ifølge intervju med ansatte i kvalitetsenheten fram at vurderingene av konsekvens og sannsynlighet varierte, og at Luftfartstilsynet må styrke oppfølgingen av hvordan de ansatte etterlever prosedyreverket på tilsynsområdet. Det er planlagt risikovurderinger av flere kjerneoppgaver i 2019.

Det har vært mangelfull risikostyring av Luftfartstilsynets utviklingsprosjekter, og det var per januar 2019 ikke iverksatt tiltak for å forbedre risikostyringen (se punkt 5.3.2). Samferdselsdepartementet oppgir imidlertid i sitt svar til rapportutkastet at det per mai 2019 er iverksatt tiltak.¹²

5.3.3. Ressursstyring

Det felleseuropeiske regelverket krever at luftfartstilsyn skal ha systemer for ressursstyring. I forbindelse med omorganiseringen tok Luftfartstilsynet internt opp at etaten hadde behov for å bedre ressursstyringen. Den valgte organisasjonsmodellen innebærer at ansatte ofte arbeider i prosesser utenfor egne avdelinger, og en intern rapport fra 2016 gir uttrykk for at dette stiller store krav til ressursstyring internt i avdelingene, på tvers av avdelingene og for Luftfartstilsynet som helhet. Videre konkluderer rapporten med at et godt verktøy for å planlegge ansattes arbeidstid er en forutsetning for god ressursstyring, og at et slikt verktøy må være tatt i bruk når organisasjonen settes i drift. I et notat fra 2018 slår Luftfartstilsynet fast at innføring av et system som gir oversikt over hvordan ansattes arbeidstid fordeles mellom ulike oppgaver, også er viktig for å bedre Luftfartstilsynets ressursstyring.

Luftfartstilsynet hadde ikke tatt i bruk et verktøy for å planlegge ansattes arbeidstid da den nye organisasjonen trådte i kraft i januar 2017. I desember 2018 hadde Luftfartstilsynet nylig utarbeidet et planleggingsverktøy i Excel, og fagavdelingen skulle som første avdeling teste ut verktøyet for budsjettåret 2019. Det er også utarbeidet en prosedyre for ressursplanlegging, som skal beskrive hvilke data som skal legges inn i regnearket. Hver seksjonsleder skal planlegge og registrere dagsverk for sentrale oppgaver og hvilke ansatte som skal bidra. En av seksjonene i fagavdelingen hadde per desember 2018 testet verktøyet. I intervju sier lederen for seksjonen at verktøyet gir oversikt over forhold som blant annet utnyttet kapasitet i seksjonen eller perioder med høy belastning.

Luftfartstilsynet har ikke et system for å registrere hvordan arbeidstiden fordeler seg mellom ulike oppgaver. Per januar 2019 ventet Luftfartstilsynet på at DFØ skulle levere et tidsregistreringssystem. Det er imidlertid uavklart om DFØ vil kunne tilby systemet som opprinnelig planlagt. Ifølge luftfartsdirektøren må Luftfartstilsynet derfor snart beslutte om etaten skal vente til DFØ eventuelt leverer, eller om etaten må kontakte en annen leverandør.

I flere av intervjuene sier ledere og ansatte i Luftfartstilsynet at mangelen på verktøy og systemer har hatt flere negative konsekvenser for Luftfartstilsynets ressursstyring. Flere peker på at Luftfartstilsynet ikke har styringsinformasjon om hva ansatte skal bruke ressurser på, og hva ansatte faktisk bruker ressurser på. Videre mangler historiske data om hvor mange ressurser ulike oppgavetyper vanligvis krever. Ifølge flere av lederne og de ansatte gir mangelen på styringsinformasjon et utilstrekkelig grunnlag for prioriteringer. Dette bekrefter spørreundersøkelsen som Luftfartstilsynet gjennomførte blant etatens ansatte sommeren 2018. De ansatte sa da at Luftfartstilsynets prioriteringer er uklare. I intervju ga flere ansatte uttrykk for at de ikke får føringer fra sine overordnede om hvilke oppgaver som skal prioriteres. Direktoratsavdelingens ansatte sier i intervju at mangelen på et godt system for ressursstyring gjør det vanskelig å finne ansatte fra fagavdelingen som kan delta i prosjekter med å utvikle regelverk.

¹² Samferdselsdepartementet (2019) *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet – tilbakemeldinger på utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 6.5.2019.

Beregning av gebyrer

At det mangler styringsinformasjon om faktisk ressursbruk har også konsekvenser for hvor nøyaktig Luftfartstilsynet beregner gebyrer. Søkere om og innehavere av godkjenninger fra Luftfartstilsynet betaler gebyrer som er fastsatt i den årlige gebyrforskriften, som er hjemlet i luftfartsloven. I Finansdepartementets rundskriv om bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering fra 2015 står det at gebyrmottaker ikke skal betale mer enn det koster å produsere og levere tjenesten. I intervjuer opplyser direktoratsavdelingen og fagavdelingen at etaten beregner gebyrer for godkjennings- og tilsynssaker, utover faste årsgebyr, etter grove anslag over hvor mye ressurser Luftfartstilsynet bruker på ulike sakstyper. I intervju gir ansatte uttrykk for at det har vært stor variasjon i hvordan etaten beregner gebyrene, men at Luftfartstilsynet de siste årene har utarbeidet faste gjennomsnittspriser for enkelte tjenester. Flere av lederne i Luftfartstilsynet sier i intervju at det er viktig at etaten får på plass et tidsregistreringssystem for å forbedre beregningsgrunnlaget. Luftfartsdirektøren sier i intervju at en bedre oversikt over ressursbruk vil medføre at aktørene i større grad betaler for faktiske medgåtte kostnader til oppgavene.

I et ledermøte i Luftfartstilsynet i 2017 ble det tatt opp at både Samferdselsdepartementet og andre aktører i luftfarten forventer at Luftfartstilsynet bedre skal dokumentere tiden som går med til arbeidet med det enkelte gebyr. NHO har over flere år etterlyst produktivitetsdata fra Luftfartstilsynet. I høringssvaret til Luftfartstilsynets utkast til gebyrforskrift for 2018 viser NHO til at det er et viktig prinsipp at gebyrene er basert på det de ulike tjenestene faktisk koster. Flere av lederne i Luftfartstilsynet sier imidlertid i intervju at det har vært slik at store selskaper har betalt en del av kostnaden for mindre aktører, men at etaten jevnlig tilpasser beregningsgrunnlaget slik at gebyrene i større grad skal avspeile Luftfartstilsynets faktiske kostnader.

Saksbehandlingstider, reisekostnader og drifts- og administrasjonseffektivitet

Luftfartstilsynet har ikke oversikter over utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sentrale saksområder, med unntak av for flymedisin. Bakgrunnen for at Luftfartstilsynet valgte å måle denne sakstypen, var tilbakemeldinger fra brukere om at saksbehandlingstiden er lang. Luftfartstilsynets ledelse sier i intervju at det kan gi nyttig styringsinformasjon å måle saksbehandlingstider, og at etaten har vurdert å måle flere sakstyper uten at det er fattet beslutning om dette. I intervjuer sier ansatte i Luftfartstilsynet at etaten ikke har standardisert oppfølging av saksbehandlingstider mellom seksjonene i fagavdelingen. Enkelte ledere følger opp saksbehandlingstider og restanselister i seksjonsmøter, mens andre ikke gjør det. Enkelte ledere anser heller ikke saksbehandlingstid som noen utfordring, da etaten stort sett behandler alle henvendelser innenfor de fastsatte fristene. I Luftfartstilsynets brukerundersøkelse fra 2018 var 28 prosent av respondentene helt eller delvis uenige i at Luftfartstilsynets saksbehandlingstid er akseptabel.

I et etatsstyringsmøte i mars 2015 viste Luftfartstilsynet til at etaten arbeider med å effektivisere reisevirksomheten, for å få mest mulig effekt ut av hvert tilsyn i forhold til kostnadene. En analyse av Luftfartstilsynets totale reisekostnader de senere årene viser at kostnadene har vokst 8 prosent fra 2015 til 2018 (fra 15,2 millioner kroner til 16,4 millioner kroner). Kostnadsveksten er på linje med konsumprisveksten i perioden. I intervju sier luftfartsdirektøren at reisebudsjettet er redusert fra 2018 til 2019. Ifølge luftfartsdirektøren vil dette medføre at de ansatte får strammere reisedisiplin, blir tettere fulgt opp og i forkant av en reise vurderer grundigere om reisen er nødvendig, og hvem som i så fall må reise. I intervju sier direktøren for tilsynsavdelingen at Luftfartstilsynet kan redusere reisekostnadene ved å innføre mer forberedende arbeid fra etatens hovedkontor. Dette ville redusere antall reise- og hotellnøtter. I intervju gir fagavdelingens ledelse uttrykk for at endret metodebruk innen tilsynsvirksomheten kan redusere reisekostnadene (se punkt 5.4.3).

I 2017 innførte Samferdselsdepartementet indikatorer om drifts- og administrasjonseffektivitet¹³ for alle underliggende virksomheter. Fra 2016 til 2017 har Luftfartstilsynets totalutgifter per årsverk økt med 14 prosent (fra 843 000 kroner til 965 000 kroner), mens de administrative utgiftene per årsverk har økt med 22 prosent (fra 211 000 til 257 000). Ifølge Luftfartstilsynet kan kostnadene til pensjon, som kom inn i regnskapet fra 2017, forklare at lønnsutgiftene økte fra 2016 til 2017, og etaten forklarer økningen i administrative kostnader fra 2016 med at øremerkede midler til digitalisering inngår i disse.

Kompetansestyring

Det felleseuropeiske regelverket setter krav til at europeiske luftfartstilsyn skal ha systemer for kompetansestyring og oppfølging. I intervju sier fagavdelingens ledelse at Luftfartstilsynet har hatt for lite oppmerksomhet på kompetanse og organisasjonens kompetansebehov. I 2017 pekte EASA på at Luftfartstilsynet ikke hadde standardisert arbeidet med kompetansestyring og oppfølging på tvers av fagområder. En intern rapport fra 2017

¹³ Drifts- og administrasjonseffektivitet måles gjennom årsverkutgift, totalutgift per årsverk, lønnsutgiftsandel og andel administrative utgifter.

tar opp at organisasjonen bruker mye ressurser på kompetansestyring og oppfølging uten å klare å innfri EASAs krav.

I Luftfartstilsynets årsrapport for 2017 sto det at etaten dette året startet et prosjekt for å kjøpe inn et nytt kompetansestyringssystem. I intervju sa fagavdelingens ledelse at systemet fortsatt er under utvikling, men at én seksjon i fagavdelingen har testet systemet. Fram til anskaffelsen av systemet har Luftfartstilsynet hatt manuelle systemer per organisasjonsenhet for å følge opp kompetansen. Nå skal etaten samle denne informasjonen i ett felles system for hele organisasjonen. Systemet skal gi oversikt over de ansattes kompetanse og kompetansebehov. I intervju sier fagavdelingens ledelse at mange ansatte har lang erfaring innen sitt fagfelt, men kompetansen utdateres raskt, og de ansatte er avhengig av stadig å oppdatere seg. Ledelsen i serviceavdelingen forventer at systemet for kompetansestyring vil effektivisere og forbedre Luftfartstilsynets oppgaveutførelse. Etaten skal innføre systemet stegvis gjennom 2019.

Luftfartstilsynets oppfølging og gjennomføring av utviklingsprosjekter

En intern rapport fra 2016 tok opp at Luftfartstilsynet prioriterer driftsoppgaver foran utviklingsoppgaver, og at etaten derfor ikke realiserer mål og planer til planlagt tid. Arbeidsgruppen bak rapporten understreker at Luftfartstilsynet må bekrefte at utviklingsplaner er gjennomførbare. I intervjuer bekrefter ledere og ansatte i Luftfartstilsynet at etaten ikke har fulgt opp utviklingsprosjekter godt nok.

I et ledermøte i Luftfartstilsynet i mars 2018 ble det tatt opp at etaten har gjort seg dyrekjøpte erfaringer på IKT-området, og at den trenger bedre styring av IKT. Flere ledere i Luftfartstilsynet sier i intervju at etaten ikke har vært god nok til å planlegge, gjennomføre og innføre enkelte IKT-anskaffelser. Ifølge serviceavdelingen har ikke anskaffelsene vært dyre, men både anskaffelsen og innføringen av systemene har tatt lengre tid enn forventet. Problemene med å gjennomføre og innføre systemer har ofte startet med at kravspesifikasjonen ikke har vært god nok. Luftfartstilsynet har for eksempel gjort to forsøk på å anskaffe et *tidsregistreringssystem*, som gir oversikt over hvordan arbeidstid fordeler seg mellom ulike oppgaver. Etaten anskaffet først et system som ikke kunne kjøre ut rapporter. Deretter anskaffet etaten et nytt system som heller ikke fungerte som forutsatt. Per januar 2019 har Luftfartstilsynet fortsatt ikke et tidsregistreringssystem.

Empic er Luftfartstilsynets fagsystem for å planlegge, gjennomføre, følge opp og dokumentere tilsynsvirksomheten. Empic ble først innført i 2009, men var ikke tatt i bruk i alle tilsynssaker før i 2018. I 2011 orienterte Luftfartstilsynet Samferdselsdepartementet i et etatsstyringsmøte om at etaten forventet at innføringen skulle være ferdig ved utgangen av året, og at systemet kunne bli et godt styringsverktøy. Ifølge kvalitetsenheten undervurderte Luftfartstilsynet hvor krevende det ville være å innføre fagsystemet i organisasjonen. Det ble ikke satt krav om at etaten skulle benytte systemet i all tilsynsvirksomhet før i 2017. Blant de som bruker systemet er det fortsatt variasjon i hvordan systemet blir brukt, og de har stort behov for opplæring. Ansvaret for drift og utvikling av systemet har heller ikke vært plassert. I intervju sa luftfartsdirektøren at alle fagseksjonene hadde tatt i bruk systemet i tilsynssaker innen juni 2018. Per desember 2018 var det ikke besluttet om Luftfartstilsynet skal bruke fagsystemet til godkjenningssaker, men én seksjon har likevel valgt å bruke systemet også til denne typen saker.

5.3.4. Fag- og støttesystemer

I en konsulentrapport fra 2015 skrev Netlife Research at Luftfartstilsynet har mye å hente på alt fra ledelse, planlegging og strukturering av digitalt arbeid til ansvar for digitalisering. I intervju gir kvalitetsenheten uttrykk for at Luftfartstilsynet gjennomgående har vurdert driftsoppgaver som viktigere enn å utvikle og vedlikeholde IKT-systemene sine. At det mangler overordnet styring og oppfølging av IKT-anskaffelser og systemer, har blant annet ført til at endringer i én systemmodul har påvirket andre systemmoduler negativt. Per januar 2019 hadde ikke Luftfartstilsynet fordelt ansvaret for alle etatens IKT-systemer, heller ikke for vedlikehold av systemene. Luftfartsdirektøren sier i intervju at etaten skal utarbeide en ansvarsmatrise for IKT. I intervju med kvalitetsenheten kommer det fram at enheten skal nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere Luftfartstilsynets praksis for IKT-anskaffelser og overordnede systemstyring.

Luftfartstilsynet benytter kvalitetssystemet SoluDyne til å håndtere dokumenter, kvalitetsforbedring og få oversikt over myndighetskrav. Etaten skal lagre alt prosedyreverk i systemet. I intervjuer sier ledere og ansatte i Luftfartstilsynet at etaten de senere årene har hatt flere utfordringer med SoluDyne. Per desember 2018 lå det ifølge ansatte mange gamle og utdaterte prosedyrer i systemet. En gjennomgang av internrevisjonsrapporter i perioden 2014–2017 viser at det mangler prosedyrer på enkelte områder, at ansatte ofte ikke etterlever innførte prosedyrer, og at de ikke oppdaterer prosedyrer. EASA har i inspeksjonsrapporter av Luftfartstilsynet også pekt på at enkelte prosedyrer i Luftfartstilsynet ikke har vært oppdatert i henhold til endringene i det europeiske regelverket, og at enkelte prosedyrer ikke er dekkende for oppgavene som etaten skal gjennomføre. I 2018

innførte Luftfartstilsynet krav om at etaten skal rydde opp i og oppdatere prosedyreverket én gang i året. Etaten har også innført faste dager til internt arbeid, som å gå gjennom de ulike enhetenes prosedyreverk, fire ganger i året.

SoluDyne har også en modul hvor ansatte skal melde inn avviks- og forbedringsmeldinger. I en internrevisjonsrapport fra 2014 sto det at ansatte har prøvd å melde avvik i SoluDyne uten å få tilbakemelding om hvem som eventuelt har mottatt meldingen, og hvem som har ansvar for å følge den opp. Interne rapporter fra 2014, 2015 og 2016 tok opp at ansvarlig leder ofte ikke lukker avvik, og at enkelte avvik ikke blir behandlet på flere år. Rapportene pekte på at Luftfartstilsynet må behandle meldingene hvis systemet med avviksmeldinger skal gi den forbedringseffekten som det er ment å ha. Per januar 2019 har ikke Luftfartstilsynet fått på plass et godt system for å følge opp internavvik. Luftfartsdirektøren forventer imidlertid at de systemtekniske utfordringene i SoluDyne skal være løst innen første halvdel av 2019, og etaten planlegger opplæring av ledere og ansatte.

En rapport som ble utarbeidet i forbindelse med omorganiseringen i 2017, tok opp at ulike ansatte bruker fagsystemet Empic ulikt. Direktøren for tilsynsavdelingen gir i intervju uttrykk for at det er store muligheter i systemet som Luftfartstilsynet ikke utnytter, og at det vil være viktig å prioritere mer opplæring. Det er for eksempel viktig at ansatte registrerer planlagte og gjennomførte tilsynsaktiviteter i systemet i større grad enn per desember 2018. Luftfartstilsynet viser til at det vil ta noe tid før organisasjonen oppnår tilstrekkelig modenhet i bruken av Empic.¹⁴

Aktørene i norsk luftfart er pålagt å rapportere uønskede hendelser og ulykker til Luftfartstilsynet. Serviceavdelingen mottar rapportene og skal registrere dem i en modul i Empic. I intervju gir ansatte i serviceavdelingen uttrykk for at modulen i Empic ikke er godt nok egnet til å sortere, registrere og følge opp rapportene, og at dette bidrar til at rapporter som kan gi informasjon om risiko for flysikkerheten, ikke blir behandlet og dermed ikke blir fulgt opp. Et av Luftfartstilsynets mål er at andelen ubehandlede rapporter til en hver tid bør være under 10 prosent. Ifølge virksomhetsrapporten fra september 2018 var 55 prosent av rapportene som Luftfartstilsynet skulle saksbehandle, ubehandlede, mens 45 prosent var lukkede eller under behandling. Framdriften i Luftfartstilsynets utvikling av risikobasert tilsyn er blant annet forsinket på grunn av manglende registrering av planlagt og gjennomført tilsynsaktivitet i Empic og manglende verktøy for analyse og følge opp rapporter om ulykker og hendelser (se punkt 5.4.3).

Serviceavdelingen har ansvar for å utarbeide fakturaer til tilsynsobjekter som har hatt ekstraordinære tilsyn. Empic har en funksjon hvor den som har ledet det ekstraordinære tilsynet, bekrefter at serviceavdelingen skal utstede en faktura, når tilsynet er gjennomført. Mangler i Empic gjør imidlertid at systemet ikke varsler serviceavdelingen automatisk om disse bekreftelsene. Ansatte oppgir i intervju at konsekvensen er at det ikke har blitt sendt faktura etter flere ekstraordinære tilsyn hvor det skulle vært gjort.

Public 360° (P360) er Luftfartstilsynets arkivsystem. I intervju sier fagavdelingens ledelse at det er vanskelig å dokumentere etatens vedtak og beslutninger fordi de ansatte har ulik praksis for arkivering. I intervju sier ansatte blant annet at saksbehandlere gjerne er gode på å dokumentere søknad og vedtak, men at det ofte mangler dokumentasjon av vurderingen som de gjennomfører før de fatter et vedtak. Dette fører til at begrunnelser for vedtak ofte ikke er dokumentert i systemet. Per november 2018 ledet kvalitetsenheten et arbeid med å forbedre bruken av P360. Luftfartstilsynet har blant annet utviklet maler for arkivering og arbeidet med å gjøre systemet mer brukervennlig, og kvalitetsenheten har hatt informasjonsmøter om arkiveringspraksis i ulike enheter. I intervju gir ledelsen i fagavdelingen uttrykk for at det er viktig at etaten gir ansatte opplæring i systemet og opprettholder opplæringen over tid.

Et internt notat om IKT fra 2017 viser til at en tredel av de ansatte savner IKT-opplæring i Empic og P360 og i effektiv bruk av arbeidsverktøy, mens en fjerdedel sier de savner IKT-verktøy de ikke har tilgang til. I 2017 fikk utvalgte ansatte ansvar for å drive opplæring i Empic og P360. I intervjuer sier ledere og ansatte at Luftfartstilsynet har behov for å standardisere bruken av fag- og støttesystemer mer.

¹⁴ Samferdselsdepartementet (2019) *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet - tilbakemeldinger på utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 6.5.2019.

5.4. Styringen av virksomhetsområdene

5.4.1. Tilsyns- og godkjenningsprosessene og grensesnittet til regelverksprosessen

Luftfartstilsynet gjennomfører ulike former for kontroll før det godkjenner et tilsynsobjekt og utsteder et rettighetsdokument. Etaten godkjenner organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som enten er ansatt eller søker ansettelse i sivil luftfart. Godkjenninger starter enten etter søknader fra aktører i luftfarten eller på grunn av krav til regelmessig fornying av eksisterende rettigheter.

Luftfartstilsynet fører også tilsyn med at aktørene i norsk luftfart følger gjeldende lover og forskrifter. Etaten fører tilsyn med blant annet flyselskaper, flyverksteder, flyskoler, luftfartøyer, sertifikatnehavere, lufthavner og landingsplasser for helikoptre. Grunnlaget for tilsynet er nasjonale og internasjonale krav for flysikkerheten. På bakgrunn av kravene fastsetter Luftfartstilsynet hvor ofte etaten skal føre tilsyn med de ulike gruppene av tilsynsobjekter. Luftfartstilsynet har også ansvaret for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk og for å lage forskrifter for norsk luftfart. Hoveddelen av regelverksutviklingen skjer i internasjonale samarbeidsfora. Regelverket fastsetter krav for å oppnå et høyest mulig sikkerhetsnivå. I Norge oppdaterer Luftfartstilsynet løpende det nasjonale regelverket etter hvert som Norge innfører internasjonale regler. I tillegg utarbeider og vedlikeholder Luftfartstilsynet det nasjonale regelverket for de delene av luftfarten som de internasjonale reglene ikke dekker.

I 2017 utarbeidet direktoratsavdelingen en ny prosedyre for hvordan Luftfartstilsynet skal utvikle og innføre regelverk. Prosedyren krever blant annet at etaten skal gjennomføre konsekvensanalyser før den innfører regelverk. Konsekvensanalysene skal gi vurderinger av hvordan regelverksendringene kan påvirke luftfarten, av hvilket behov aktørene har for informasjon, og av om endringene medfører behov for at Luftfartstilsynet oppdaterer interne prosedyrer. Fagavdelingen skal gjennomføre konsekvensanalysene. I intervju med direktoratsavdelingen gis det uttrykk for at regelverksprosessen har fungert godt, men at Luftfartstilsynet ikke har vært like god på konsekvensanalyser eller på å sikre at de ansatte tar regelverket i bruk. Videre gis det uttrykk for at prosedyren for å utvikle regelverk ikke har vært godt nok forankret i organisasjonen, og at juristene i stor grad har håndtert sakene med lite informasjon fra fagavdelingen. Dette har ført til at det i enkeltsaker har manglet saksdokumentasjon. Luftfartstilsynet vil framover fokusere på å lære opp ansatte i fagavdelingen og informere aktørene i luftfarten bedre om regelverksendringer.

Forvaltningskompetanse

Luftfartstilsynet gjennomførte et forbedringsprogram for forvaltningskompetanse i 2014–2015. I programmets sluttrapport sto det at det var stor variasjon i kvaliteten på saksbehandlingen og til tider utilstrekkelig kvalitet i enkelte prosesser, vedtak og andre dokumenter som Luftfartstilsynet utarbeidet. Rapporten inneholdt ulike tiltak som skulle heve forvaltningskompetansen og gi bedre kvalitetssikring av dokumenter, og en milepælsplan for hvordan etaten skulle følge opp programmet.

I 2011 utarbeidet Luftfartstilsynet en felles saksbehandlingsprosedyre for enkeltvedtak. Denne skal bidra til at etaten oppfyller krav som følger av forvaltningsloven. I tillegg har etaten utarbeidet en sjekkliste for enkeltvedtak og en mal med beste praksis for enkeltvedtak. Prosedyren for enkeltvedtak inneholder blant annet krav til hvordan Luftfartstilsynet skal utrede saken, omtale hjemmel og klageadgang til departementet, kvalitetssikre saken og registrere den i arkivet.

I en internrevisjon av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet fra 2016 sto det at grunnleggende krav til enkeltvedtak og saksbehandling i stor grad var ivaretatt, og utviklingen ble vurdert som positiv. Samtidig viste revisjonen at det var forskjeller mellom avdelinger og seksjoner. Det varierte for eksempel om enhetene hadde etablert systemer for kvalitetssikring, og om vedtakene var standardisert og i henhold til prosedyrer og beste praksis. Ifølge internrevisjonsrapporten hadde dette trolig sammenheng med variasjon i hvordan ulike ledere fulgte opp forbedringstiltak og standardisering ved kvalitetssikring av vedtak og dokumenter. I møter sier NHO Luftfart og Norges luftsportsforbund at brukerne opplever at nivået på forvaltningskompetansen har utviklet seg positivt, men at det fremdeles er utfordrende at Luftfartstilsynet ikke gjennomfører oppgaver på en standardisert måte. I et møte gir Norges luftsportsforbund uttrykk for at selv om forvaltningskompetansen er blitt bedre de siste årene, avhenger saksbehandlingen fremdeles av personen som utfører den, og kvaliteten varierer.

I en brukerundersøkelse blant Luftfartstilsynets brukere i 2018¹⁵ oppga 16 prosent at de var helt eller delvis uenige i påstanden om at Luftfartstilsynet anvender synlige og klare kriterier i saksbehandlingen, mens 12 prosent var helt eller delvis uenige i påstanden om at Luftfartstilsynets uttalelser er objektive.

Ifølge intervjuer i Luftfartstilsynet har etaten arbeidet med tiltak for å bedre forvaltningskompetansen, og de intervjuede vurderer den til å være på et relativt godt nivå per november 2018. I intervju om godkjenningssaker viser de ansatte til at Luftfartstilsynet de senere årene har iverksatt flere tiltak for å heve forvaltningskompetansen, som en felles prosedyre for enkeltvedtak og en standardmal for vedtak. Etaten har også avholdt ulike kurs i forvaltningslovgivning for de ansatte. Med jevne mellomrom deltar jurister i fagavdelingens seksjonsmøter og holder presentasjoner om forvaltningsrettslige temaer.

Samferdselsdepartementet sier i intervju at det har inntrykk av at nivået på forvaltningskompetansen er blitt jevnere etter omorganiseringen i 2017, men at det fremdeles er enkeltsaker der Luftfartstilsynet ikke gjør godt nok arbeid. Vedtak departementet får til klagebehandling, viser at forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet har blitt markant bedre. Samferdselsdepartementet viser videre til at brukerundersøkelsen fra 2018 viser at brukerne mener at Luftfartstilsynets saksbehandling er bedre enn ved tidligere brukerundersøkelser.

5.4.2. Utviklingen av godkjenningssområdet

Luftfartstilsynets prosedyre for enkeltvedtak er sentral for hvordan den gjennomfører godkjenningssaker, og den gir rammer for godkjenningssaksen som følger av krav i forvaltningsloven. Prosedyren inneholder føringer om blant annet habilitet, intern høring, utforming av vedtak og kvalitetssikring. I tillegg er det fagspesifikke prosedyrer for ulike typer godkjenningssaker, som de ulike fagseksjonene utarbeider. Etaten behandler godkjenningssaker i arkivsystemet P360. I intervju med fagavdelingen kommer det fram at det gjenstår å vurdere hvilket fagsystem som er formålstjenlig for å dokumentere godkjenningssaker. Etaten benytter som hovedregel ikke fagsystemet Empic i godkjenningssaker.

En intern rapport fra 2016 viste under omtale av godkjenningsprosesser til at vedtak som blir påklaget, medfører fornyet saksbehandling som krever ressurser, og at kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen derfor er viktig. Å standardisere prosedyrer og prosesser ble trukket fram som et forbedringsområde. Ifølge kvalitetsenheten er arbeidet med å standardisere prosessene for godkjenninger mellom seksjoner i liten grad påbegynt. Foreløpig har Luftfartstilsynet ifølge fagavdelingen prioritert å ferdigstille en felles overordnet prosedyre for å godkjenne flyselskaper fordi EASA fant alvorlige avvik i denne godkjenningsprosessen i 2017. EASA viste i en inspeksjonsrapport til at Luftfartstilsynet på undersøkelsestidspunktet ikke kunne dokumentere at etaten for eksempel hadde godkjent opplærings- og studieplaner før den utstedte godkjenning. I oppfølgingsrapporten fra Luftfartstilsynet til EASA sto det at manglene var forårsaket av uklare prosedyrer for å dokumentere og uklarerheter i beskrivelsen av krav til denne godkjenningsprosessen. I intervju viser kvalitetsenheten til at etaten skal utarbeide felles, overordnede rutiner også for andre typer godkjenningssaker. Standardiseringen av andre prosedyrer for godkjenninger på tvers av fagområdene har imidlertid vært nedprioritert på grunn av løpende driftsoppgaver og annet utviklingsarbeid.

I intervju sier ansatte som er involvert i godkjenningsprosessene, at det varierer mye hvordan fagseksjonene gjennomfører godkjenningssaker. De gir også uttrykk for at ulike typer godkjenningssaker følger ulike regelverk, og at fagområdene er så spesialiserte at de må ha egne prosedyrer. I intervjuet sier de ansatte at det likevel trolig vil være hensiktsmessig å i større grad standardisere hvordan etaten gjennomfører godkjenningsprosessene mellom seksjonene og fagområdene. De sier videre at etaten kan utforme vedtak og lagre dem i P360 på en mer enhetlig måte. Luftfartstilsynet har utarbeidet en sjekkliste som viser krav til enkeltvedtak. De ansatte sier i intervju om godkjenningsprosessene at sjekklisten ikke er kjent for alle ansatte. En årsak kan være at sjekklisten er utformet på et overordnet nivå.

Luftfartsdirektøren oppgir i intervju at ledelsen har begrenset styringsinformasjon på området for godkjenninger. Dette skyldes ifølge luftfartsdirektøren at området er komplekst og at godkjenningssakene varierer i størrelse, fra store godkjenningssaker om nye flyselskaper til sertifikater for enkeltpersoner. I intervju gir luftfartsdirektøren også uttrykk for at ressursinnsatsen per godkjenningssak varierer tilsvarende, og at ledergruppen har få indikasjoner på at saksbehandlingstiden er for lang.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte fra sommeren 2018 fikk området for godkjenninger lav skår for hvor positivt de ansatte opplevde endringer som følge av omorganiseringen. Ledelsen i fagavdelingen sier i intervju at

¹⁵ Undersøkelsen ble sendt til 5612 brukere innen ulike fagområder med 1646 respondenter (svarprosent: 29,3).

resultatet henger sammen med at området for godkjenninger så langt er lite endret etter omorganiseringen. Luftfartstilsynet har ikke utarbeidet milepælsplaner for standardisering av godkjenningsevne. I intervju i januar 2019 sa luftfartsdirektøren at dette var noe etaten skulle diskutere i ledermøte innen kort tid.

I intervju gir ansatte uttrykk for at tydelig ledelse, videre standardisering og prosedyreutvikling, bedre prioriteringer og kontinuerlig opplæring er viktige tiltak for å forbedre godkjenningssaker i årene framover. I intervju med strategiavdelingen framgår det at Luftfartstilsynet har behov for å fortsette arbeidet med standardisering og for å redusere tidsbruken innen tilsynsområdet ved å i større grad å registrere om etaten etterlever regelverkskrav som har kommet fram i arbeidet med godkjenningssaker i Empic.

Saksmappegjennomgang av godkjenningssaker i 2018

Revisjonen har gjennomgått 16 saksmapper med godkjenningssaker.

Tabell 1 Resultater fra saksmappegjennomgang av 16 godkjenningssaker

Krav som er undersøkt:		Vurdering av saksbehandlingen:
Arkiveringspraksis Om sentrale dokumenter som ligger til grunn for vedtaket er lagret i P360		Ok i samtlige saker. Sentrale dokumenter som ligger til grunn for vedtaket er lagret på saken i P360.
Saksforberedelser Om det er sendt foreløpig svar hvis ikke etaten forventer å kunne behandle saken innen en måned		I 14 av 16 saker var det ikke nødvendig å sende foreløpig svar. I 2 av 16 saker burde det vært sendt foreløpig svar fordi saksbehandlingstiden var over en måned uten at det gikk fram at det hadde vært kommunikasjon med søker som kunne forklare tidsbruken.
Om vedtaket er i tråd med krav i prosedyre for enkeltvedtak	Om det er opplyst hjemmel for vedtaket	Ok i samtlige saker.
	Om det er redegjort for fakta vedtaket bygger på	Ok i samtlige saker. Det varierer hvor utfyllende vedtaksbrevene redegjør for fakta, men et minimum er beskrevet i alle sakene.
	Om det er gitt informasjon om klageadgang	Ok i samtlige saker.
	Om det går fram at saken er godkjent/kvalitetssikret av leder i arkivsystemet	Ok i samtlige saker.
	Om vedtaket er sendt som brev	Ok i samtlige saker.
	Om saksbehandlingen har skjedd uten ubegrunnet opphold (saksbehandlingstid)	I 14 av 16 saker har saksbehandlingen skjedd uten ubegrunnet opphold. I 2 av 16 saker har saksbehandlingstiden vært over måned uten at det går fram at det har vært kommunikasjon med søker som kan forklare tidsbruken.

Kilde: Riksrevisjonen

Som det går fram av tabell 1 viser saksmappegjennomgangen at sakene som er undersøkt, ivaretar grunnleggende krav til forvaltningskompetanse. Unntaket er to eksempler på for lang saksbehandlingstid, der etaten ikke sendte søker et foreløpig svar om når han eller hun kunne forvente svar. Gjennomgangen viser at sakene varierer i hvor grundig de omtaler fakta saken bygger på, og vurderingene som er gjort i vedtaksbrevet. I enkelte saker er omtalen på et minimumsnivå, mens den i andre saker er mer utfyllende.

5.4.3. Utviklingen av tilsynsområdet

Luftfarten er en global næring preget av konkurranse og endringer. Utfordringen i sikkerhetsarbeidet er å opprettholde god sikkerhet i lys av pågående endringer og en stadig økende trafikk. Som et svar på dette har FNs sivile luftfartsorganisasjon ICAO satt krav til at verdens luftfartsmyndigheter skal innføre statlige flysikkerhetsprogrammer. Ifølge det norske statlige flysikkerhetsprogrammet vil risikobasert tilsyn bidra til å øke effekten av tilsyn ved at risikoområder får økt oppmerksomhet. I Luftfartstilsynets årsrapport for 2017 står det at hovedintensjonen med risikobasert tilsyn er å kunne prioritere ressurser mot sektorer og tilsynsobjekter som skiller seg negativt ut. Risikoprofiler skal gi Luftfartstilsynet grunnlag for å vurdere hvilke tilsynsaktiviteter det vil rette mot det enkelte tilsynsobjekt, og de blir også lagt til grunn når etaten skal vurdere andre tiltak som kan bedre flysikkerheten. Videre står det at den viktigste forutsetningen for at innføring av risikobasert tilsyn blir vellykket, er at tilsynsprosessen blir standardisert.

Risikobasert tilsyn

Ifølge et etatsstyringsmøte fra 2013 laget Luftfartstilsynet en modell for risikobasert tilsyn i 2002. Da Difi undersøkte forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet i 2008, satte Samferdselsdepartementet krav om at

Luftfartstilsynet skulle utvikle risikobasert tilsyn. Kravet har blitt gjentatt over flere år, for eksempel i et etatsstyringsmøtereferat fra 2013. Kravene var i samsvar med forventninger fra både Statens havarikommisjon for transport og Avinor. Åtte år senere pekte en intern rapport på at etaten fortsatt har behov for å innføre risikobasert tilsyn. Siden 2012 har EASA krevd at luftfartstilsynene i EU skal gjennomføre sin tilsynsaktivitet risikobasert, og fra 2014 ble det mulig å forlenge tiden mellom tilsyn (tilsynsfrekvensen) for tilsynsobjekter innen flyoperativt område dersom det kan dokumenteres at sikkerhetsstyringssystemene er gode.

Difi-rapporten fra 2008 dokumenterte at Luftfartstilsynets ledergruppe ikke hadde etablert noen felles forståelse for hvilken nytte overgang til et mer risikobasert tilsyn ville ha, eller hva som var nødvendig for å få det til. Videre dokumenterte rapporten at enkelte ansatte ikke forsto hensikten med tilsynsmetodikken, mens andre var bekymrede for at ledelsen ikke hadde tilstrekkelig kompetanse i og forståelse for problemstillingen. I et ledermøte i Luftfartstilsynet i september 2015 presenterte ledelsen en metodikk for risikobasert tilsyn og en arbeidsplan med milepæler. I intervju med fagavdelingen og direktør for tilsynsavdelingen kommer det fram at denne planen ikke ble fulgt opp. Ifølge en intern rapport fra Luftfartstilsynet fra 2015 varierte det på dette tidspunktet fortsatt mye hvordan de ulike enhetene i organisasjonen forsto risikobasert tilsyn. Da rapporten ble laget, hadde ikke Luftfartstilsynet noe fast fora for å diskutere risiko på tvers av organisasjonen.

Direktøren for tilsynsavdelingen bekrefter i intervju at det har vært ulike meninger i organisasjonen om hva risikobasert tilsyn innebærer. Direktøren peker videre på at EASA heller ikke har formidlet klare krav til hvordan luftfartstilsynene skal innføre risikobasert tilsyn. Flere ledere i Luftfartstilsynet gir i intervju uttrykk for at det vil være enklere å innføre risikobasert tilsyn etter omorganiseringen, og at metodikken allerede er delvis innført. Det er imidlertid ikke utarbeidet noen overordnet strategi eller vedtatt en milepælsplan for det videre arbeidet, selv om direktøren for tilsynsavdelingen ser behov for forpliktende milepæler for å sikre at etaten følger opp innføringen internt. I intervju peker EASA på at det er opp til det enkelte europeiske luftfartstilsyn å finne sin måte å innføre og videreutvikle risikobasert tilsyn på. Videre sier EASA at det er viktig at ledelsen forstår hva en overgang til risikobasert tilsyn innebærer. Byrået framhever også at sterkt lederskap og en strategi for å innføre og videreutvikle risikobasert tilsyn er viktig. Videre viser det til nødvendigheten av å heve kompetansen til de ansatte. I intervju i januar 2019 uttaler luftfartsdirektøren at det ville være fornuftig å utarbeide en milepælsplan for videreutvikling av risikobasert tilsyn.

Standardisering av tilsynsprosessen

Det framgår i intervju med tilsynsavdelingen at overgangen til risikobasert tilsyn var en av begrunnelsene for å omorganisere i 2017 og for å opprette en egen tilsynsavdeling. Luftfartstilsynet skulle standardisere tilsynsvirksomheten innen og mellom de ulike fagområdene. Formålet skulle være å bidra til å øke treffsikkerheten og effektiviteten i tilsynene. Etaten opprettet en tilsynsavdeling som skulle bidra til å koordinere og standardisere Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet, inkludert utviklingen av risikobasert tilsyn. Tilsynsavdelingen leder tilsynslagene, som skal diskutere observerte risikofaktorer fra gjennomførte tilsyn i møter og ta dem inn i arbeidet med å utarbeide risikoprofiler for det enkelte tilsynsobjekt. Informasjonen fra risikoprofilene skal også gi etaten grunnlag for å vurdere behovet for å utvide eller forkorte tiden mellom tilsyn. Per desember 2018 var det ikke etablert tilsynslag for alle fagområder.

Luftfartstilsynet arbeider med å standardisere hvordan det utarbeider risikoprofiler. Arbeidet med risikoprofiler startet i slutten av 2017 og er ikke sluttført. I 2017 påpekte EASA at det var mangler i Luftfartstilsynets arbeid med å innføre risikobasert tilsyn. EASA gjennomførte en ny revisjon i 2018 og fant da at Luftfartstilsynet hadde etablert et opplegg for å utarbeide risikoprofiler, men det manglet fortsatt å utarbeide risikoprofil for mange tilsynsobjekter. Som en konsekvens av dette tok ikke Luftfartstilsynets tilsynsprogram for 2018 nok hensyn til tilsynsobjektene sikkerhetsstyringssystemer og kompleksitet eller til resultater fra tilsyn og godkjenninger som var gjennomført tidligere. Luftfartstilsynet kunne heller ikke dokumentere at det hadde ført tilsyn med alle krav som tilsynsobjektene må etterleve, innen gjeldende tilsynsfrekvens. Det ble derfor registrert avvik, som også var registrert ved tidligere EASA-revisjoner.

Det ble i etterkant av omorganiseringen tydelig for Luftfartstilsynets ledelse at de ulike seksjonene planla, gjennomførte og fulgte opp tilsynsprosessen på ulike måter, og at forskjellene var større enn ledelsen hadde forventet. Det ble også tydelig at formålet for det enkelte tilsyn gjennomgående ikke var klart nok, og tilsynsresultatene ble heller ikke godt nok dokumentert. I perioden 2016–2018 prioriterte Luftfartstilsynet ifølge intervju med tilsynsavdelingen grunnleggende standardiseringsarbeid. En overordnet prosedyre for gjennomføring av tilsynsaktivitet, og krav om at alle seksjoner i fagavdelingen skulle benytte Empic, kom først på plass i 2017. Luftfartstilsynet har også utviklet maler som skal bidra til at etaten bedre etterlever krav i forvaltningsloven. Etaten har også arbeidet med å standardisere avviksklassifisering ved å opprette fagråd, slik at Luftfartstilsynet kan måle graden av samsvar hos ett tilsynsobjekt opp mot andre. Fagrådene skal bidra til å

kvalitetssikre og standardisere funn og avvik. Per desember 2018 benyttet alle seksjoner i fagavdelingen fagråd til å kvalitetssikre gjennomførte tilsyn, men bare én seksjon benyttet fagråd når den planla tilsynene.

I et møte i direktoratsavdelingen i juli 2017 gikk det fram at noen av aktørene i luftfarten hadde gitt tilbakemelding om at Luftfartstilsynet kan ha en sprikende praksis under tilsyn, særlig når det beskriver funn og avvik. Avinor gir i februar 2019 uttrykk for at det er en positiv utvikling i hvordan Luftfartstilsynet gjennomfører og følger opp tilsyn. Det er imidlertid fremdeles en utfordring at noen ansatte som utfører tilsyn, har for lav kompetanse, og at etaten ikke gjennomfører oppgavene på en standardisert måte. I intervju gir direktøren for tilsynsavdelingen uttrykk for at det fortsatt er behov for å standardisere tilsynsvirksomheten.

I intervju gir fagavdelingens ledelse uttrykk for at det er behov for å jobbe bedre på tvers innen tilsynsområdet, for eksempel med tilsynsobjekter som har sertifikater og rettigheter som er gitt av ulike fagseksjoner. Fagavdelingens ledelse trekker også fram at det er viktig at Luftfartstilsynet tilpasser Empic bedre til behovet sitt, og at etaten øker de ansattes kompetanse i å bruke systemet. Tidligere har etaten kun brukt Empic til å registrere gjennomføring. I intervju sier ansatte som arbeider med tilsyn, at Luftfartstilsynet har iverksatt tiltak for å standardisere planleggingen, og at etaten arbeider med å få alle seksjoner til å registrere planer i Empic. Deltakerne i intervjuet gir uttrykk for at Empic er et godt verktøy til å planlegge, gjennomføre og følge opp tilsyn. Ved riktig bruk gir systemet god oversikt over planlagte og gjennomførte aktiviteter. Det varierer imidlertid hvordan seksjonene i fagavdelingen bruker systemet.

Direktøren for tilsynsavdelingen sier i intervju at han har bedt direktoratsavdelingen utrede hva som er gjeldende krav til frekvens for tilsyn innen de ulike fagområdene. I Samferdselsdepartementets kommentarer til rapportutkastet står det at denne utredningen er gjennomført og overlevert tilsynsavdelingen.¹⁶ I intervju med fagavdelingen kommer det fram at de ansatte i fagavdelingen har tolket krav til frekvens ulikt, og det varierer hvordan de utnytter regelverkets fleksibilitet. Utredningen fra direktoratsavdelingen viser at 24 måneders frekvens er et minstekrav på alle områder. Under visse vilkår, som varierer mellom fagområdene, kan imidlertid tilsynsfrekvensen økes til 36 eller 48 måneder.¹⁷ For at Luftfartstilsynet skal kunne videreutvikle risikobasert tilsyn, må etaten ha oversikt over hvor det kan redusere tilsynsfrekvensen når tilsynsobjektet kan dokumentere at det har gode sikkerhetsstyringssystemer. I intervju gir fagavdelingens ledelse uttrykk for at det er viktig å kartlegge hvilke tilsynsoppgaver som er pålagte etter regelverk, og hvilke tilsynsobjekter som Luftfartstilsynet under visse vilkår kan besøke sjeldnere. Dette krever ifølge intervju med fagavdelingen at Luftfartstilsynet dokumenterer vurderingene sine bedre enn per desember 2018. Direktøren for tilsynsavdelingen sier i intervju at det er store muligheter i Empic, men at systemet er komplisert, og at kompetansenivået gjennomgående er lavt blant inspektørene. Direktøren for tilsynsavdelingen sier også at Luftfartstilsynet kan dokumentere antall gjennomførte tilsyn, men ikke om det enkelte tilsyn har kontrollert alle elementer som skal inngå i tilsynet i henhold til minimumskravene.

En EASA-rapport fra desember 2017 pekte på at det var gjennomført kun to tilsyn de siste 22 månedene innenfor områdene allmennflygning, luftsport og kommersielle fly som ikke går i rute. I flere intervjuer gir Luftfartstilsynet uttrykk for at det har nedprioritert områdene allmennfly og luftsport de siste årene. Det gjelder både oppdatering av regelverk, gjennomføring av tilsyn og sikkerhetsformidling rettet mot disse områdene. I Samferdselsdepartementets kommentarer til rapportutkastet viser departementet imidlertid til at Luftfartstilsynet har bemerket at det kun har nedprioritert oppdatering av nasjonalt regelverk for allmennfly og luftsport. Luftfartsdirektøren peker i intervju på at aktørene innen allmennfly og luftsport må akseptere en høyere risikoeksponering enn for eksempel rutenflypassasjerer, men stiller spørsmål ved om allmennfly og luftsport har vært for lavt prioritert, i lys av at det har vært mange ulykker innen disse områdene i 2017 og 2018. I 2018 ble områdene definert som et eget tilsynsområde, og luftfartsdirektøren gir i intervju uttrykk for at Luftfartstilsynet skal prioritere arbeidet med allmennfly og luftsport framover.

I intervju peker direktøren for tilsynsavdelingen på at å videreutvikle tilsynsvirksomhet også vil innebære å endre metodebruken, og at endringer i metodebruk vil kunne effektivisere tilsynsvirksomheten på sikt. Det vil for eksempel være mulig å ta i bruk «*desktop audits*» i større grad enn nå. Dette innebærer at etaten kan gjennomføre mer forberedende arbeid i forkant av tilsynsbesøkene. Fram til i dag har ansatte involvert i tilsynsprosessene i stor grad gjennomført tilsynene ute hos tilsynsobjektene. Dette har medført at selve tilsynet ute hos tilsynsobjektet kan ha vart lenger enn nødvendig. Direktøren for tilsynsavdelingen ser en mulighet for at Luftfartstilsynet effektiviserer tidsbruken under selve tilsynet og derved reduserer antall reise- og hotelldøgn. Etaten har så langt ikke prioritert å endre og standardisere metodene det bruker når den planlegger og

¹⁶ Samferdselsdepartementet (2019) *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet – tilbakemeldinger på utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 6.5.2019.

¹⁷ Denne normen gjelder ikke for security-området, som er styrt av ESA-regelverk.

gjennomfører tilsynene. Direktøren for tilsynsavdelingen anslår at Luftfartstilsynet kan starte arbeidet med å standardisere metodebruken mot slutten av 2019.

På spørsmål om hva det vil være viktig for Luftfartstilsynet å fokusere på for å videreutvikle tilsynsvirksomheten i årene framover, svarer direktøren for tilsynsavdelingen at det vil være viktig å bygge opp kompetanse, bedre effekten av tilsynslagene og å standardisere bruken og utviklingen av IKT-systemer. Risikobasert tilsyn krever at etaten samarbeider på tvers av fag, endrer arbeidsprosesser og har gode systemer for å innhente og behandle relevante risikodata fra ulike deler av organisasjonen.

Flysikkerhetsstyring

I en benchmarkingundersøkelse av Luftfartstilsynet, som Integra gjennomførte i 2015, gikk det fram at etaten burde utvikle og opprettholde et godt system for analyse av sikkerhetsdata for å understøtte innføringen av risikobasert tilsyn. Norges flysikkerhetsprogram kom på plass sommeren 2017. Etter omorganiseringen i 2017 etablerte Luftfartstilsynet to interne fora som skulle ivareta viktige funksjoner i det nasjonale flysikkerhetsprogrammet. Strategiavdelingen fikk ansvar for å lede et tverrfaglig *risk panel*. Panelet skal overvåke og vurdere flysikkerhetstilstanden, anbefale tiltak og løfte utvalgte sikkerhetstemaer og -anbefalinger til Luftfartstilsynets øverste ledelse, som utgjør et *safety risk board*. *Safety risk board* har ifølge strategiavdelingen ansvar for flysikkerhetsarbeidet og myndighet til å prioritere aktiviteter og ressursbruk for å opprettholde og forbedre flysikkerheten.

I sitt arbeid benytter *risk panel* ifølge strategiavdelingen data om innrapporterte ulykker og hendelser, data fra gjennomførte tilsyn og kontaktmøter med aktørene i luftfarten. Risikoprofilene Luftfartstilsynet utarbeider i dag, benytter data fra innrapporterte ulykker og hendelser og tidligere gjennomførte tilsyn. Planen er at etaten også skal benytte data fra strategiavdelingens *risk panel* i risikoprofilene, men foreløpig gjør den ikke dette systematisk. Å videreutvikle og etablere nye risikoprofiler krever ifølge luftfartsdirektøren at etaten analyserer tilgjengelige sikkerhetsdata bedre, og at ulike deler av organisasjonen samhandler bedre.

I intervjuer med Luftfartstilsynet kommer det fram at etaten har problemer med å innhente, analysere og følge opp informasjon om mulig risiko for flysikkerheten. Aktørene i luftfarten rapporterer om luftfartsulykker og hendelser gjennom en modul i fagsystemet Empic. Det har lenge vært et problem at Luftfartstilsynet ikke har gjennomgått en stor andel av rapportene som følge av problemer med systemet. I tillegg har hendelser vært feilkategoriserte. I intervju gir serviceavdelingens ledelse uttrykk for at Luftfartstilsynet har behov for å bli bedre på å sortere, registrere og følge opp uønskede hendelser. Per november 2018 manglet Luftfartstilsynet kapasitet til å følge opp rapporteringen, og etaten hadde ikke gode nok digitale verktøy til å gjennomføre arbeidet effektivt. Konsekvensen av at mange rapporter blir liggende ubehandlet kan være at enkeltsaker som etaten burde ha fulgt opp med for eksempel tilsyn, ikke blir fulgt opp. I intervju gir strategiavdelingen uttrykk for at det er viktig at Luftfartstilsynet blir bedre til å følge opp rapporteringen for å styrke etatens arbeid med flysikkerhet. I Luftfartstilsynets årsrapport for 2016 sto det at etaten burde ha en tettere *dialog med luftfartsaktørene* om rapportering av ulykker og uønskede hendelser. I intervju sier serviceavdelingens ledelse at Luftfartstilsynet så langt ikke har hatt kapasitet til å fullt ut dra nytte av informasjonen i rapportene i dialog med markedet.

I *risk panels* arbeid med å holde oversikt over flysikkerhetsrisiko er det fortsatt flere kilder til mulig flysikkerhetsrelevant informasjon som Luftfartstilsynet ikke benytter eller benytter i liten grad. Fra 2019 har etaten ifølge intervju med kvalitetsenheten planlagt at *risk panel* skal benytte statistikk fra fly- og helikopterselskaper om antall flytimer, landinger og passasjerer (produksjonsdata). På sikt skal all tilgjengelig informasjon, også fra tilsynsvirksomhet, godkjenningsprosesser, regelverksarbeid og andre statistikkilder, inngå i *risk panels* arbeid. Ifølge strategiavdelingen har Luftfartstilsynet behov for ressurser og nye IKT-løsninger for å analysere, videreutvikle og tilgjengeliggjøre informasjonen.

Saksmappegjennomgang tilsyn i 2018

En felles overordnet prosedyre for å planlegge og gjennomføre tilsyn skal bidra til å sikre at Luftfartstilsynet utfører tilsyn på en måte som er standardisert mellom fagseksjonene. Revisjonen har kontrollert 14 varslede tilsyn som ble gjennomført i 2018.

Tabell 2 Resultater fra saksmappegjennomgang av 14 gjennomførte tilsyn

Dokumentasjon som er undersøkt:	Vurdering av om prosedyren blir etterlevd:
Planleggingsfasen - varsel om tilsyn	Prosedyren stiller krav om at Luftfartstilsynet skal sende varsel 4–6 uker før tilsyn. I 3 av 14 kontrollerte saker sendte etaten varsel for sent. Det er utarbeidet standardmal som etaten skal benytte når den sender varsel. Ifølge malen skal det være referanse til Empic i varselet. I 6 av 14 kontrollerte saker mangler Empic-referansen i varselet.
Konklusjonsfasen - tilsynsrapport - skjema oversikt revisjonsbevis - vedtaksbrev	Prosedyren stiller krav om at etaten skal benytte standardmalen for tilsynsrapporter. I 11 av 14 kontrollerte saker benyttet etaten ikke standardmalen for tilsynsrapporter. Prosedyren stiller krav om at etaten skal benytte standardmalen for <i>skjema oversikt revisjonsbevis</i> som vedlegg til rapporten. Skjema for revisjonsbevis var aktuelt for 11 av 14 kontrollerte saker. Etaten hadde kun benyttet standardmalen i 1 av de 11 aktuelle sakene. Etaten har utarbeidet standardmal for vedtaksbrev som den skal benytte ved oversendelse av tilsynsrapport. Etaten har i all hovedsak benyttet standardmalen for vedtaksbrev som den skal benytte når den oversender en rapport, i de kontrollerte sakene der det er aktuelt. Prosedyren stiller krav om at etaten skal sende tilsynsrapporten innen 3 uker etter at den gjennomførte tilsynet. I 12 av 14 kontrollerte saker sendte etaten tilsynsrapporten innen 3 uker.
Oppfølgings- og avslutningsfase etter avvik - vedtaksbrev for nytt vedtak etter mangelfulle tiltak - oversendelsesbrev for orientering om avsluttet revisjon - funn, omfang og lukking av avvik i Empic - avslutning av sak i P360	Prosedyren stiller krav om at etaten skal benytte standardmalen for vedtak etter vurdering av tiltak og oversendelsesbrevet for orientering om avsluttet revisjon i de tilfeller det er aktuelt. Etaten har i hovedsak benyttet standardmalene i alle de kontrollerte sakene. I én av de kontrollerte sakene sendte etaten ikke brev om avsluttet revisjon via P360, men ga kun aksept av avvik i e-post. Prosedyren stiller krav om at etaten skal arkivere all dokumentasjon på samme saksnummer i P360. I 13 av 14 kontrollerte saker har etaten lagret relevant dokumentasjon på samme saksnummer. I én av de kontrollerte sakene er varselet arkivert på et annet saksnummer enn resten av dokumentasjonen for gjennomføringen av tilsynet. Prosedyren stiller krav om at etaten skal registrere funn, omfang og lukking av avvik i Empic. Det er kontrollert om Empic er oppdatert etter gjennomført tilsyn, ut fra skjermbilde. I 9 av 14 kontrollerte saker har etaten ikke dokumentert funn, omfang og lukking av tilsyn fullstendig i Empic. Ifølge prosedyren skal etaten lukke saken i P360 når tilsynet er avsluttet. I 11 av 14 kontrollerte saker lukket ikke etaten saken i P360.

Kilde: Riksrevisjonen

Som det går fram av tabell 2, viser saksmappegjennomgangen at de mest gjennomgående manglene er at etaten ikke har brukt mal for tilsynsrapport eller skjema for revisjonsbevis. Det går også igjen at saken ikke er fullstendig oppdatert i Empic og ikke avsluttet i P360.

6 Samferdselsdepartementets etatsstyring av Luftfartstilsynet

Gjeldende instruks for Luftfartstilsynet ble fastsatt i 2009 og ble sist oppdatert i 2016. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at deler av instruksene er utdatert. I 2017 begynte departementet å gå gjennom og revidere hele instruksene, men arbeidet har stanset opp fordi departementet har besluttet å oppdatere instruksene for alle underliggende virksomheter sammen.

Utgangspunktet for styringen av Luftfartstilsynet er de overordnede målene fra Samferdselsdepartementet. En gjennomgang av departementets tildelingsbrev til Luftfartstilsynet i perioden 2016–2018 viser at delmålene som departementet har satt, er krav om å gjennomføre aktiviteter. Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at departementet ikke har fastsatt styringsparametere for å vurdere hvordan måloppnåelsen i Luftfartstilsynet

utvikler seg. Departementet har heller ikke angitt noen konkrete resultatmål for styringsparametere, som kunne si noe om hvordan måloppnåelsen utvikler seg, og om Luftfartstilsynet innfrir ambisjonene. Samferdselsdepartementet oppgir i intervju at departementet i liten grad setter tidsfrister for når kravene det stiller til Luftfartstilsynet, skal være innfridd.

I intervju bekrefter departementet at mange av målene i tildelingsbrevet er aktivitetskrav. Det bekrefter videre at departementet ikke har satt styringsparametere for å kunne måle måloppnåelsen og følge utviklingen, med unntak av parametere for drifts- og administrasjonseffektivitet. Departementet forklarer at det ikke har hatt tradisjon for å utarbeide styringsparametere, og uttaler i intervju at det er krevende å sette konkrete resultatkrav til Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet oppgir at etaten i hovedsak opplever styringsdialogen mellom departementet og Luftfartstilsynet som god.¹⁸ I intervju gir luftfartsdirektøren imidlertid uttrykk for at departementet har beskrevet en del av oppgavene departementet gir Luftfartstilsynet, noe uklart. I intervjuer gir andre ledere i Luftfartstilsynet uttrykk for at de opplever departementets styring av etaten som for detaljert. Det finnes eksempler på at Luftfartstilsynet selv ville ha valgt å prioritere annerledes enn departementet pålegger dem. Selv om Luftfartstilsynet får mulighet til å påvirke utformingen av tildelingsbrevet, er det gjennomgående lite handlingsrom til å prioritere utviklingsoppgaver, fordi det er mange driftsoppgaver. Departementet viser i intervju til at Luftfartstilsynet har mange lovpålagte oppgaver, og at dette begrenser etatens handlingsrom.

I et etatsstyringsmøte i 2017 ga departementet uttrykk for at det ønsket at Luftfartstilsynet i større grad vurderte om etaten hadde nådd målene sine, analyserte resultater og ressursbruk, rapporterte produksjonstall og forklarte mer- og mindreforbruk. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at det fortsatt mangler styringsinformasjon om Luftfartstilsynets mål- og resultatoppnåelse og ressursbruk, og vurderinger av denne. Departementet mener imidlertid at beskrivelsen av måloppnåelse i årsrapporteringen for 2018 er bedre enn den har vært tidligere. Samferdselsdepartementet gir i intervju uttrykk for at det at departementet i stor grad gir mål i form av aktivitetskrav i tildelingsbrevet, kan henge sammen med at Luftfartstilsynets rapporter omtaler gjennomføringen av aktiviteter framfor analyser av resultater og måloppnåelse. Departementet oppgir i intervju at det kan være aktuelt å utarbeide flere styringsparametere.

Samferdselsdepartementet viser i intervju til at departementet gjentatte ganger har bedt om flere analyser av hva det faktisk innebærer at flysikkerheten er god, og analyser av forskjeller i sikkerhetsnivå mellom ulike områder i luftfarten. Samferdselsdepartementet ser derfor positivt på at Luftfartstilsynet arbeider med å opprette risikoprofiler for ulike tilsynsobjekter. Departementet peker på at tilsynet må finne en god balanse mellom sikkerhetsnivå og en samfunnstjenlig luftfart.

Luftfartstilsynet har de senere årene ikke prioritert å utvikle nasjonalt regelverk på områdene allmennfly og luftsport. Ifølge Samferdselsdepartementet har Luftfartstilsynet prioritert å følge opp regjeringens EØS-strategi, som gir føringer om å følge regelverksprosessene i EU tett, for å kunne fremme hensyn som har vært viktige for Norge. Samferdselsdepartementet har nylig vært i møte med direktøren for direktoratsavdelingen og blitt informert om framdriften i arbeidet med nasjonalt regelverk, blant annet regelverket innen allmennfly og luftsport. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at det har etterspurt rapporter om gjennomføring av tilsyn og om det gjennomførte antallet tilsyn er i henhold til minstekravene etter felleseuropeisk regelverk. Gjennomgangen av tildelingsbrev viser at Samferdselsdepartementet ikke har satt noen styringsparametere som kan belyse utviklingen i Luftfartstilsynets innføring og videreutvikling av risikobaserte tilsyn. Departementet fører ikke statistikk over utviklingen i klagesaker. Ifølge departementet er det få klagesaker, og sakene blir i liten grad omgjort.

Når det gjelder hvilken informasjon Samferdselsdepartementet innhenter for å vurdere om Luftfartstilsynet løser oppgavene med effektiv ressursbruk, viser departementet til at det gjennomgår årlige regnskapstall og sammenligner disse med tidligere år. Departementet viser også til at det fra 2017 har innført indikatorer om drifts- og administrasjonseffektivitet for alle underliggende virksomheter. Departementet forventer at disse indikatorene på sikt vil gi god styringsinformasjon om hvordan de ulike virksomhetene utvikler seg, og danne grunnlag for å sammenligne på tvers av virksomhetene.

Når det gjelder oppfølging av effektivitet i Luftfartstilsynet, viser Samferdselsdepartementet også til at det tok initiativ til en benchmarkingsundersøkelse i 2015. Undersøkelsen sammenlignet Luftfartstilsynet med andre europeiske luftfartstilsyn, og rapporten konkluderte med at Luftfartstilsynet var konkurransedyktig og på linje med

¹⁸ Samferdselsdepartementet (2019) *Etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet – tilbakemeldinger på utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen, 6.5.2019.

sammenlignbare europeiske luftfartstilsyn. Undersøkelsen indikerte imidlertid at Luftfartstilsynet hadde relativt mange ansatte innen enkelte fagområder, og det ble anbefalt å gjennomgå interne prosesser innen disse områdene. Rapporten pekte på flere områder med forbedringsbehov, for eksempel innen digitalisering og systemer for analyse av sikkerhetsdata. Samferdselsdepartementet oppgir i intervju at departementet ikke har innhentet annen informasjon om effektiviteten i Luftfartstilsynets arbeidsprosesser enn dette, men at det har behov for bedre styringsinformasjon om ressursbruk i Luftfartstilsynet, for eksempel om faktisk tidsbruk for gebyrbelagte oppgaver.

Samferdselsdepartementet oppgir videre at det i liten grad har vært opptatt av om Luftfartstilsynet har en flerårig strategi eller virksomhetsplan, men at det er opptatt av hvordan Luftfartstilsynet følger opp egne strategiske dokumenter og målene i tildelingsbrevet. Samferdselsdepartementet viser også til at det ga innspill i prosessen med valg av ny organisasjonsmodell for Luftfartstilsynet fra 2017, der målet var å oppnå en mer effektiv bruk av ressurser i Luftfartstilsynet.

Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at risikovurderingene Luftfartstilsynet utarbeider, har blitt bedre, men at de fremdeles har mangler. Ifølge departementet er det særlig behov for bedre risikovurderinger av konsekvenser av store endringer i luftfarten, som for eksempel nye forretningsmodeller. Slike store endringer bør påvirke hvordan Luftfartstilsynet prioriterer ressurser. I tillegg mener departementet at Luftfartstilsynet bør bli bedre til å vurdere hvilke konsekvenser omfattende endringer i regelverket får for etatens virksomhet. Departementet viser videre til at det i etatsstyringsdialogen de senere årene har bedt Luftfartstilsynet risikovurdere hvilke oppgaver det er viktigst å prioritere, og hvilke etaten kan utsette. Ifølge Samferdselsdepartementet gir tilbakemeldingen fra Luftfartstilsynet i liten grad grunnlag for å beslutte hvilke oppgaver etaten bør nedprioritere, og hvilke konsekvenser eventuelle nedprioriteringer kan ha.

7 Vurderinger

7.1. Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass

Mål om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler bidrar effektivt til å oppnå de forutsatte resultatene. Ifølge reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten skal Luftfartstilsynet fastsette instruksjer innenfor eget ansvarsområde, avklare ansvarsforhold i ledelsen og etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre effektiv ressursbruk. Luftfartstilsynets interne styring skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten driver effektivt når det gjelder kostnader, fastsatte mål og resultatkrav. Luftfartstilsynets ledelse skal prioritere med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde.

Undersøkelsen viser at styringen av Luftfartstilsynet er forbedret etter omorganiseringen i 2017. Ved å forbedre internkontrollfunksjonen har etaten blitt bedre til å følge opp avvik og etterleve interne krav og krav fra europeiske luftfartsmyndigheter og andre instanser. I tillegg får etatens ledelse månedlige virksomhetsrapporter med noe styringsinformasjon om for eksempel tilsynsproduksjonen, ulykker og hendelser, og status for mål i tildelingsbrevet. Etaten har også utarbeidet felles prosedyrer for tilsynsprosessen og enkelte andre oppgaver. Etaten har startet arbeidet med å innføre risikobasert tilsyn i tråd med krav fra europeiske luftfartsmyndigheter. Videre viser undersøkelsen at viktige forutsetninger for effektiv drift fortsatt ikke er på plass i Luftfartstilsynet, og at det gjenstår et betydelig arbeid for å effektivisere driften av etaten.

Utydelige ansvarsforhold

Det er fortsatt utfordringer i ansvars- og samarbeidsforhold internt i Luftfartstilsynet, og flere ledere og ansatte ønsker at det skal være tydeligere hvilket ansvar ulike roller i den nye organisasjonen har. I undersøkelsen kommer det for eksempel fram at tilsynslederrollen ennå ikke fungerer som forutsatt, og at ansatte mener at det er uklart hvilke oppgaver enheten med ansvar for flysikkerhetsstyring i strategiavdelingen har. Per januar 2019 hadde Luftfartstilsynet ikke fordelt ansvaret for alle etatens IKT-systemer, heller ikke for vedlikehold av systemene, men etaten startet nylig arbeidet med å fordele ansvar. Etter revisjonens vurdering bidrar utydelige ansvarsforhold blant annet til at innføringen og videreutviklingen av risikobasert tilsyn blir forsinket, og svak utnyttelse av informasjon om flysikkerhetsrisiko.

Svak virksomhetsplanlegging

Det er mangler i den strategiske styringen av Luftfartstilsynet, selv om det er tatt strategiske valg som skal forbedre etatens gjennomføring av oppgaver i forbindelse med omorganiseringen av etaten i 2017. De senere årene har etaten utarbeidet enkelte strategier som ikke er fulgt opp med handlingsplaner eller oppfølgingsaktiviteter. Etaten har heller ikke utarbeidet en felles virksomhetsplan som beskriver hvilke oppgaver den skal prioritere innen ulike fagområder, og hvilke krav den stiller til utførelse av oppgaver. Etaten gjennomfører i liten grad risikovurderinger som gir grunnlag for å beslutte hvilke oppgaver det er viktig at den prioriterer.

Lite styringsinformasjon og svak oppfølging av ressursbruk

Oversikt over hvilke oppgaver ansatte bruker tiden sin på, er særlig viktig i organisasjoner der de ansatte samarbeider på tvers av enheter. Luftfartstilsynet har nylig innført et verktøy som skal bidra til å bedre etatens overordnede ressursplanlegging, og et verktøy som skal bidra til å bedre kompetansestyringen. Etaten har imidlertid ikke fått på plass ett system som gir oversikt over hvor mye ressurser den bruker til ulike oppgaver, selv om den har planlagt og forsøkt å anskaffe et slikt system i flere år. At Luftfartstilsynet mangler oversikt over ressursbruken gjør at den beregner gebyrer unøyaktig og har lite kontroll med om det enkelte gebyr gjenspeiler faktiske kostnader til oppgaven. At etaten mangler oversikt over ressursbruken medfører også at den har et svakt grunnlag for å prioritere mellom oppgaver, har problemer med å styre ressurser mellom enheter og lite kontroll med om driften er effektiv. Det er ikke avklart når Luftfartstilsynet vil være i stand til å dokumentere ressursbruken bedre.

I undersøkelsen kommer det videre fram at Luftfartstilsynets oppfølging av produksjonsutvikling har vært lite systematisk. Det er for eksempel ikke etablert en systematikk i hvordan etaten følger opp saksbehandlingstider. Luftfartstilsynet har også manglet en samlet oversikt over om den faktisk gjennomfører planlagte tilsyn, men den utarbeidet en slik oversikt for 2018. Det har i tillegg vært mangler i hvordan Luftfartstilsynet følger opp planlagt kostnadseffektivisering. I 2015 signaliserte Luftfartstilsynet til Samferdselsdepartementet at etaten arbeidet med å

effektivisere reisevirksomheten. Undersøkelsen viser at etaten kan effektivisere reisevirksomheten ved å endre arbeidsmetoder i tilsynsvirksomheten, og at den ennå ikke har startet arbeidet med å endre arbeidsmetoder. En gjennomgang av etatens reisekostnader fra 2015 til 2018 viser at kostnadene ikke er redusert i perioden.

Svak oppfølging og gjennomføring av utviklingsprosjekter

Det har blant annet vært mangler i hvordan Luftfartstilsynet planlegger, gjennomfører og innfører IKT-anskaffelser. Utfordringene har ofte startet med at etaten ikke har utformet kravspesifikasjonene godt nok. Dette har blant annet vist seg ved at Luftfartstilsynet har anskaffet to systemer som skulle gi oversikt over tidsbruk per oppgave, som viste seg å ikke fungere som forutsatt. Videre innførte etaten fagsystemet Empic, som den skal benytte i tilsynsarbeidet, over ti år, fra 2009 til 2018. Innføringen tok lengre tid enn forventet blant annet på grunn av manglende krav til intern bruk og de ansatte hadde et stort udekket behov for opplæring. Undersøkelsen viser at utviklingsprosjekter som ikke blir skikkelig fulgt opp, bidrar til at tiltak tar lengre tid å gjennomføre enn planlagt, og at etaten bruker flere ressurser enn nødvendig.

Svakheter i funksjonalitet og bruk av fag- og støttesystemer

Undersøkelsen viser at det er mangler i Luftfartstilsynets fag- og støttesystemer (Empic, Public 360° og SoluDyne), både når det gjelder hvordan de ansatte bruker systemene, og hvordan systemene fungerer. Bruken av Empic varierer mellom ansatte, og de ansatte er for eksempel ikke gode nok til å registrere tilsynsaktiviteter de har planlagt eller gjennomført, i systemet. At systemet mangler funksjonalitet, bidrar til at etaten ikke behandler rapporter som kan gi informasjon om risiko for flysikkerheten, og til at den ikke krever inn enkelte gebyrer. De planlagte og gjennomførte tilsynsaktivitetene som ikke blir fullstendig registrert i Empic, og funksjonaliteten som mangler, bidrar også til å forsinke utviklingen av risikobasert tilsyn i Luftfartstilsynet. Public 360° er Luftfartstilsynets arkivsystem. Ulik bruk av systemet har bidratt til at Luftfartstilsynet har utfordringer med å dokumentere begrunnelser for vedtak. Etaten har satt i gang tiltak for å bedre bruken av systemet, men de ansatte har fortsatt behov for opplæring.

Luftfartstilsynets rutiner for å innføre og oppdatere prosedyrer har også hatt mangler. I 2018 satte etaten i verk enkelte forbedringstiltak. Etaten skal lagre alt prosedyreverk i kvalitetssystemet SoluDyne. Per desember 2018 inneholdt systemet fortsatt mange gamle og utdaterte prosedyrer. SoluDyne har også en modul hvor de ansatte skal melde inn meldinger om avvik og forbedringer. Modulen har imidlertid ikke fungert, og systemet har derfor ikke fulgt opp registrerte meldinger. Det er sannsynlig at dette har bidratt til at Luftfartstilsynet har manglet informasjon som kunne ha forbedret styringen. Per januar 2019 har Luftfartstilsynet ikke et godt system for å følge opp avvik, men arbeidet med å forbedre SoluDyne og bruken av systemet er påbegynt.

Videre viser undersøkelsen at digitalisering av Luftfartstilsynet kjerneoppgaver vil være viktig for å effektivisere etatens drift.

Etter revisjonens vurdering har etaten behov for bedre styring og oppfølging for å effektivisere driften. Selv om virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene gjenstår det betydelig arbeid. Det er utydelige ansvarsforhold i etaten. Virksomhetsplanleggingen, oppfølgingen av ressursbruken og utviklingsprosjektene er svak. Videre mangler etaten styringsinformasjon, og det er svakheter i funksjonaliteten til og etatens bruk av fag- og støttesystemer.

7.2. Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok

Luftfartstilsynet har hovedansvaret for sikkerheten i norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynet skal være en pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med de overordnede transportpolitiske målene om at det ikke skal være drepte eller hardt skadde, jf. Innst. 13 S (2017–2018) til Prop 1. (2017–2018) fra Samferdselsdepartementet.

Flysikkerheten i norsk luftfart er ifølge Luftfartstilsynet forbedret de senere årene. Det forekommer imidlertid personskader årlig, og det er større sikkerhetsutfordringer innen innenlands helikopter- og allmennflygning og luftsport. Undersøkelsen viser at det er viktig at Luftfartstilsynet har en samlet oversikt over risikoen for flysikkerheten og utvikler risikobasert tilsyn for å kunne være en pådriver for en sikker og samfunnsnyttig luftfart. Arbeidet med å forbedre oversikten over flysikkerhetsrisiko er i gang i Luftfartstilsynets strategiavdeling. Per januar 2019 mangler imidlertid etaten en samlet oversikt. Aktørene i luftfarten skal rapportere ulykker og uønskede hendelser til Luftfartstilsynet. Fra 2014 til 2018 økte antallet innrapporterte hendelser fra 6200 til 9600. Luftfartstilsynet antar at økningen skyldes at rapporteringskravene er endret, men mangler i systemet for innrapportering bidrar til at mange rapporter blir liggende ubehandlet. Luftfartstilsynet mangler også kapasitet til å analysere og gjøre data fra innrapporteringen tilgjengelige. Luftfartstilsynet har et mål om at andelen ubehandlede

rapporter til en hver tid bør være under 10 prosent. Per september 2018 var 55 prosent av rapportene som etaten skal behandle, ubehandlet, mens 45 prosent var lukket eller under behandling.

Luftfartstilsynet kunne også ha hentet mer og bedre informasjon om flysikkerhetsrisiko fra aktørene i luftfarten, og etaten har behov for å ta i bruk flere kilder for å gjøre gode overordnede vurderinger av sikkerhetstilstanden. Den har for eksempel behov for å benytte informasjon fra gjennomførte tilsyn og arbeid med godkjenninger og regelverk i vurderingene.

I perioden 2002–2016 arbeidet Luftfartstilsynet med risikobasert tilsyn uten å standardisere og implementere metodikken tilstrekkelig i organisasjonen. Siden 2012 har EASA (European Aviation Safety Agency) krevd at luftfartstilsynene i EU skal gjennomføre sin tilsynsaktivitet risikobasert, og fra 2014 ga byrået tilsynene mulighet til å føre sjeldnere tilsyn med tilsynsobjekter innen flyoperativt område som har gode sikkerhetsstyringssystemer. I 2017 innførte Luftfartstilsynet en overordnet prosedyre for å gjennomføre tilsynsaktivitet. Ved utgangen av 2018 var arbeidet med å utvikle risikobasert tilsyn i Luftfartstilsynet i gang, men det er fortsatt mye som gjenstår:

- Etaten har ikke utarbeidet risikoprofiler for alle tilsynsobjekter, og informasjonskildene som den benytter når den utarbeider og oppdaterer profilene, er foreløpig begrenset. Den har for eksempel behov for å forbedre utvekslingen av informasjon om flysikkerhetsrisiko mellom avdelinger.
- Etaten har gjenstående arbeid med å etablere tilsynslag for alle fagområder og med å arbeide med fortsatt standardisering av blant annet klassifiseringen av avvik og funn.
- Det er usikkerhet i organisasjonen om hva kravene til tilsynsfrekvens for ulike tilsynsobjekter innen ulike fagområder er, og det mangler en samlet oversikt over om kravene er etterlevd. Når etaten mangler oversikt over kravene til tilsynsfrekvens, og om den har etterlevd disse, kan dette bidra til at den gjennomfører «*unødvendige tilsyn*», eller at den ikke gjennomfører «*nødvendige tilsyn*». Dette kan igjen føre til lite effektiv ressursutnyttelse.
- For at Luftfartstilsynet skal kunne beslutte å redusere hyppigheten av tilsyn med et tilsynsobjekt, må etaten kunne dokumentere beslutningsgrunnlaget med bruk av data fra fagsystemet Empic. Manglende registrering av planlagt og gjennomført tilsynsaktivitet, bidrar imidlertid til at den foreløpig ikke er i stand til å dokumentere beslutningsgrunnlaget.
- EASA peker på sterkt lederskap, en strategi for innføring og videreutvikling, samt kompetanseheving blant ansatte som forutsetninger for at innføringen og videreutviklingen av risikobasert tilsyn blir vellykket. Luftfartstilsynet har per januar 2019 ikke utarbeidet noen forpliktende plan for å videreutvikle risikobasert tilsyn, og etaten har fortsatt behov for kompetanseheving.

Det er viktig at Luftfartstilsynet utvikler eksisterende IKT-verktøy og innfører nye, både for å forbedre oversikten over flysikkerhetsrisiko og for å utvikle risikobasert tilsyn.

Undersøkelsen viser at det har vært ulykker innen allmennfly og luftsport, og at Luftfartstilsynet har nedprioritert å oppdatere det nasjonale regelverket, å gjennomføre tilsyn og sikkerhetsformidle for disse områdene. I 2018 definerte etaten områdene som et eget tilsynsområde, og luftfartsdirektøren mener at etaten må prioritere områdene framover.

Hvis etaten ikke utnytter informasjonen om flysikkerhetsrisiko godt nok, kan dette bidra til at den ikke følger opp viktige forhold som burde ha vært fulgt opp i dialog med aktørene i luftfarten eller gjennom tilsyn. Etter revisjonens vurdering utnytter ikke Luftfartstilsynet informasjonen om flysikkerhetsrisiko godt nok.

7.3. Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert

Forvaltningsloven inneholder krav til betryggende og likeverdig saksbehandling, blant annet krav til forvaltningsorganers plikt til å veilede, utrede og informere. Det er viktig at forvaltningsorganene baserer saksbehandlingen med tilhørende vurderinger på saklighet, og at vurderingene de gir, kan etterprøves. Etter forvaltningsloven har forvaltningsorganer et selvstendig ansvar for å kaste lys over saken, også når de utarbeider regelverk og forskrifter. I god forvaltningsskikk er det sentralt å utrede konsekvensene ved nytt regelverk grundig, jf. utredningsinstruksen. Forvaltningsorganet skal, så langt det er hensiktsmessig, tidlig involvere offentlige og private institusjoner og organisasjoner som er berørt av forskriften (tiltaket).

Undersøkelsen viser at Luftfartstilsynet har styrket arbeidet med godkjenningssaker de senere årene. Etaten har for eksempel utarbeidet prosedyrer som skal sikre at saksbehandlingen, og enkeltvedtakene den fatter i godkjenningssaker, oppfyller grunnleggende krav. Videre har etaten gjennomført et forbedringsprogram for å heve forvaltningskompetansen hos Luftfartstilsynets ansatte. Revisjonen har gått gjennom saksmappene for et utvalg godkjenningssaker, og disse viser at Luftfartstilsynet i stor grad har oppfylt de grunnleggende kravene i forvaltningsloven.

Samtidig viser undersøkelsen at etaten i liten grad har standardisert saksbehandlingen av de fleste typer godkjenning, og den har i liten grad utarbeidet prosedyrer som bidrar til å standardisere innen og mellom fagområder. Brukere av Luftfartstilsynets tjenester gir uttrykk for at Luftfartstilsynets forvaltningskompetanse har blitt bedre de senere årene, men også for at kvaliteten varierer, og at etaten har behov for å standardisere saksbehandlingen ytterligere. Manglende standardisering av godkjenningsprosessene, har negative konsekvenser både for brukerne av tjenestene og for effektiviteten i arbeidsprosessene internt. Arbeidet med å standardisere godkjenningsprosessene var i liten grad påbegynt per november 2018. Etaten har foreløpig ikke laget en forpliktende plan for det videre arbeidet.

I etterkant av Luftfartstilsynets omorganisering i 2017 ble det tydelig for Luftfartstilsynets ledelse at det var større forskjeller i hvordan etaten planla, gjennomførte og fulgte opp tilsyn, enn ledelsen hadde forventet. Undersøkelsen viser at Luftfartstilsynet har styrket arbeidet med tilsynssaker de senere årene. Siden omorganiseringen har Luftfartstilsynet gjennomført grunnleggende standardiseringsarbeid. Samtidig viser undersøkelsen at etaten fortsatt har behov for å standardisere hvordan den planlegger, gjennomfører og følger opp tilsyn. Dette bekrefter saksmappegjennomgangen av et utvalg tilsynssaker. I flere av sakene har Luftfartstilsynet ikke benyttet gjeldende prosedyre- og malverk, og det er mangler i bruken av Empic og P360 i saksbehandlingen. Både godkjennings- og tilsynsprosessene mangler styringsinformasjon som kan belyse om virksomhetsområdene driver effektivt.

Videre viser undersøkelsen at Luftfartstilsynet først i 2017 utarbeidet en ny prosedyre for å utvikle regelverk. Denne setter blant annet strengere krav til hvordan etaten gjennomfører og følger opp analyser av hvordan endringer i regelverket kan påvirke luftfarten, av behovet for informasjon til aktørene og av om endringene gir Luftfartstilsynet behov for å oppdatere interne prosedyrer i etaten. Undersøkelsen viser at prosedyren for å utvikle regelverket ikke har vært godt nok forankret i Luftfartstilsynets organisasjon. Det har vært lite koordinering mellom ansatte i fagavdelingen og direktoratsavdelingen, og etaten har gitt aktørene i luftfarten for lite informasjon om endringer i regelverket.

For at Luftfartstilsynet skal kunne levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv ressursutnyttelse, har etaten etter revisjonens vurdering fortsatt behov for å standardisere prosessene for godkjenninger, tilsyn og regelverk.

7.4. Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater

I reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten står det at Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for at Luftfartstilsynet har et forsvarlig system for internkontroll som fungerer, og at etaten bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter oppgaver på en forsvarlig måte. Grunnleggende styringsprinsipper er at etaten skal ha mål- og resultatkrav, og at den skal oppnå disse på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet i de årlige tildelingsbrevene til Luftfartstilsynet i hovedsak setter aktivitetskrav til etaten. Departementet har i liten grad utarbeidet styringsparametere som gjør det mulig å følge utviklingen i måloppnåelse. Samferdselsdepartementet får mye informasjon om Luftfartstilsynets virksomhet, men gjennomgående lite analyse av resultater av virksomheten. I etatsstyringsdialogen etterlyser departementet bedre rapportering om måloppnåelse og analyse av resultater fra etaten. Departementet har for eksempel etterlyst flere analyser av hvor god flysikkerheten er.

Hensikten med risikobasert tilsyn er å rette tilsynsvirksomheten mot områdene med størst observert flysikkerhetsrisiko. Samferdselsdepartementet har vært kjent med at Luftfartstilsynet har arbeidet med utviklingen av risikobasert tilsyn siden 2002. Fra 2012 satte EASA krav til at luftfartstilsynene i EU skal gjennomføre sin tilsynsaktivitet risikobasert. Departementet har imidlertid ikke utarbeidet styringsparametere som har gjort det mulig å følge opp Luftfartstilsynets arbeid med å utvikle risikobasert tilsyn systematisk. Departementet har for

eksempel ikke utarbeidet styringsparametere som gir informasjon om hvor mange risikoprofiler det er utarbeidet, eller styringsparametere som gir informasjon om hvor mange tilsyn Luftfartstilsynet gjennomfører eller ikke gjennomfører som konsekvens av en risikovurdering.

Samferdselsdepartementet var involvert i prosessen med å velge ny organisasjonsmodell for Luftfartstilsynet fra 2017. Den valgte organisasjonsmodellen skal blant annet bidra til at Luftfartstilsynet utnytter de ressursene det har til rådighet, mer effektivt. Videre har Samferdselsdepartementet innført styringsparametere for å følge utviklingen i drifts- og administrasjonseffektivitet i underliggende virksomheter. Departementet tok også initiativ til en undersøkelse som sammenlignet Luftfartstilsynets kostnadseffektivitet med andre europeiske luftfartstilsyns kostnadseffektivitet i 2015. Undersøkelsen konkluderte med at Luftfartstilsynet var konkurransedyktig og på linje med sammenlignbare europeiske luftfartstilsyn, men at etaten hadde relativt mange ansatte innen enkelte fagområder. Departementet har imidlertid begrenset informasjon om hvorvidt Luftfartstilsynet utfører sentrale oppgaver med effektiv ressursbruk over tid. Departementet får for eksempel ikke informasjon om hvordan ressursbruken fordelt på ulike kjerneoppgaver utvikler seg, blant annet fordi Luftfartstilsynet mangler et system som kan gi styringsinformasjon om dette. Luftfartstilsynet utarbeider heller ikke risikovurderinger som gir grunnlag for å beslutte hvilke oppgaver det er viktig at det prioriterer, og hvilke oppgaver som kan vente, selv om departementet har etterlyst slike risikovurderinger i etatsstyringsdialogen.

Etter revisjonens vurdering mangler Samferdselsdepartementet styringsinformasjon som gjør det mulig å ha god kontroll med Luftfartstilsynets måloppnåelse, effektivitet og resultater.

8 Referanseliste

Lover

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven).
- *Lov om arkiv* (arkivlova).
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova).
- *Lov om luftfart* (luftfartsloven).

Regelverk

- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 2. desember 2005.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010.
- *Bevilgningsreglementet*. Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

Instruks og veiledere

- *Instruks for Luftfartstilsynet*. Fastsatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2009. Samferdselsdepartementet (2009).
- *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen). Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016. Finansdepartementet (2016).
- Direktoratet for økonomistyring (2018) *DFØ Veiledningsnotat – årsrapport for statlige virksomheter*.
- Direktoratet for økonomistyring (2014) *Veileder gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*.
- Direktoratet for økonomistyring (2013) *Veileder i internkontroll*.
- Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*.
- Direktoratet for økonomistyring (2010) *Veileder i resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten*.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- St.meld. nr. 32 (2004–2005) *Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø*.
- St. Meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.
- St. prp. nr. 66 (1998–99) *Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket*.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 13 S (2017–2018) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018*.
- Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.

Riksrevisjonsrapporter

- Dokument 1 (2016–2017).

Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter

- Samferdselsdepartementet (2014–2018) *Tildelingsbrev til Luftfartstilsynet*.
- Samferdselsdepartementet (2011–2017) *Referater fra etatsstyringsmøter med Luftfartstilsynet*.

Luftfartstilsynet

- Brevkorrespondanse mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet 2018.
- Luftfartstilsynets brukerundersøkelse fra 2018.
- Referat fra ledermøte i Luftfartstilsynet 2018.
- Luftfartstilsynets presentasjon av resultater fra en intern spørreundersøkelse for Samferdselsdepartementet 2018.
- Interne notater fra Luftfartstilsynet 2017–2018.

- Luftfartstilsynets oppfølgingsrapporter av EASA-revisjoner fra 2017.
- *State Safety Program Norway*. Luftfartstilsynet 2017.
- Luftfartstilsynets årsrapporter 2016–2017.
- Luftfartstilsynets virksomhetsrapport for desember 2018.
- Internrevisjonsrapporter fra Luftfartstilsynet 2014–2017.
- Interne rapporter fra Luftfartstilsynet 2015–2016.
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 2014.
- Prosedyrer, prosess- og oppgavebeskrivelser, håndbøker og policydokumenter.

Internettsider

- Luftfartstilsynet.no
- Easa.europa.eu
- DfØ.no
- Dn.no
- Ssb.no

Andre kilder

- *EASA Standardisation Inspection, Air Operations 17–21 September 2018*. EASA 2018.
- *NHO Luftfarts høringssvar til Luftfartstilsynets utkast til gebyrforskrift for 2018*. NHO 2017.
- *EASA Standardisation Inspection, OPS and Cross Domain 24 – 28 April 2017*. EASA 2017.
- *A comparative study of the Norwegian Civil Aviation Authority*. Integra 2015.
- *Test av digital modenhet hos Luftfartstilsynet*. Netlife research 2015.
- *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet*. Difi-rapport 2008:12.