

Masteroppgave i Personalledelse

HR 301S

Universitetet i Nordland

”Uerstattelig kompetanse?
- Om Luftfartstilsynets flytteprosess”

Høst 2013

Helen E. Christensen

Forord:

«You never walk alone»-

hverken i livet generelt eller gjennom et masterstudieløp!

Det har vært mange støttespillere på veien.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Per- Harald Rødvei, for gode råd og oppfølging underveis.

Uten hans entusiastiske kommentar om at: «Her var det mye rot, - men et sted dypt her nede ligger det gull»- er jeg ikke sikker på om min akademiske selvtillit- og muskel hadde vist seg sterk nok.

Gullgraver har jeg aldri vært, men et langt liv har lært meg at med riktig fokus og innsats, så kan man kanskje likevel høste noen frukter av målrettet innsats.

Tusen takk også til administrasjon og studieveiledere ved Universitetet i Nordland som alltid har vært velvilligheten selv når fartsdumpene har bremsset.

Jeg vil takke min arbeidsgiver, som har innvilget 7 dagers permisjon til utarbeidelse av denne oppgaven på 30 studiepoeng.

Jeg vil også takke alle mine informanter ved Luftfartstilsynet i Bodø som åpent og villig har delt sine erfaringer og meninger med meg.

Befalets Fellesorganisasjon og Kavalerioffiserenes Understøttelsesforening skal ha takk for økonomiske bidrag (stipend). Disse har vært kjærkomne når man over flere år har benyttet avspaseringsdager og ferier til dypdykk i rapportenes og teoriens verden.

Sist, men ikke minst: Tusen takk til mine nærmeste; spesielt Jaran og Maren, som nok en gang har godtatt langvarig fravær fra hjemmet. Uten deres støtte ville ikke dette ha vært mulig. Nok en gang er det et familieprosjekt som er fullført. Vel blåst!

Bodø

14. november 2013

Helen E. Christensen

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	5
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN	5
1.2 PROBLEMSTILLING	7
1.3 REKRUTTERINGSUTFORDRINGER	9
1.3.1 Rekruttering som fagfelt	9
1.4 BEGRENINGER OG AVGRENSNINGER	10
1.5 RELEVANS	10
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	12
2 Teori	13
2.1 INNLEDNING	13
2.2 TEORETISK UTGANGSPUNKT	14
2.3 STRØMPERSPEKTIVET	14
2.4 DESKRIPTIV TILNÆRMING	15
2.5 ULIKE PERSPEKTIVER	16
2.5.1 Verktøyperspektivet	16
2.5.2 Symbolperspektivet	16
2.6 FORVENTNING	16
2.6.1 Institusjon som prosess- institusjonalisering	18
2.6.2 Profesjon	19
2.6.3 Organisasjonsstruktur	20
2.6.4 Organisasjonskultur	21
2.7 TO HOVEDPERSPEKTIVER	21
2.8 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV (HIERARKISK VARIANT)	22
2.8.1 Forventninger	22
2.9 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	23
2.9.1 Kulturperspektivet	23
2.9.2 Forventninger	24
2.9.3 Myteperspektivet / Garbage Can ??	25
2.9.4 Forventninger	25
2.10 RUTINER OG REGLER	26
2.11 OPPSUMMERING	27
3 Metode	28
3.1 INNLEDNING	28
3.2 FORSKNINGSDESIGN	28
3.3 UNDERSØKELSENS STRATEGI; EN CASE- STUDIE	29
3.4 KILDER	30
3.4.1 Dokumentanalyse	31
3.4.2 Intervjusituasjon	31
3.5 RELIABILITET	32
3.6 VALIDITET	32
3.7 OPPSUMMERING	32
4 Empiri	33
4.1 INNLEDNING	33
4.2 FORVALTNINGEN	33
4.3 FREMVEKST AV TILSYN	33
4.4 LOKALISERINGSPOLITIKK	34
4.5 OM LUFTFARTSTILSYNET	36
4.6 FLYTTING AV TILSYNET	36
4.7 GENERELT OM INTERNASJONALE RETNINGSLINJER OG REGELVERK	38

4.8 REKRUTTERINGSPROSESSEN TIL LUFTFARTSTILSYNET.....	38
4.9 LUFTFARTSTILSYNET OM KOMPETANSEKARTLEGGING OG KOMPETANSEUTVIKLING	40
4.10 DEFINISJONER RUNDT BEGREPET «KOMPETANSE».....	40
4.11 KOMPETANSEFREMMENDE TILTAK FØR FLYTTING	41
4.12 KOMPETANSEFREMMENDE- UNDERVEIS.....	42
4.13 KOMPETANSEFREMMENDE ETTER ETABLERING I BODØ.....	43
5 Analyse.....	45
5.1 INNLEDNING.....	45
5.2 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV- HIERARKISK MODELL	45
5.2.1 Deltagere.....	45
5.2.2 Organisasjonstenking.....	49
5.3 KULTURPERSPEKTIVET	52
5.3.1 Deltagere.....	52
5.3.2 Organisasjonstenking.....	55
5.4 MYTEPERSPEKTIVET	56
5.4.1 Deltagere.....	56
5.4.2 Organisasjonstenking.....	58
6 Avslutning	60
7 Referanser	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

I St.meld. nr. 17 (2002- 2003), Om statlige tilsyn, foreslo Regjeringen å flytte ut en rekke statlige tilsyn fra Oslo til mindre byer i andre deler av landet. I alt utgjorde dette i overkant av 900 arbeidsplasser. Argumentasjonen som lå bak dette forslaget var at man ønsket å øke avstanden mellom sentralforvaltningen og tilsynene, og dermed redusere potensialet for at tilsynenes aktivitet skulle påvirkes av politikere og ansatte i sentralforvaltningen. Dette argumentet rangerte høyere enn regional- og distriktspolitikk, altså et New Public Management (NPM)- argument. Utflytting av tilsynene ville medføre at kompetansetunge arbeidsplasser skulle flyttes ut av sentrum. De nye lokaliseringene ville dermed bli tilført kompetansearbeidsplasser, noe som i neste rekke skulle bidra til regional utvikling i de aktuelle byene (NOU 2004:2).

Ikke bare de ansattes organisasjoner, men også faginstansene var svært kritiske til den foreslåtte utflyttingen. De fryktet en rasing av fagmiljøene. En slik rasing av kompetanse ville være umulig å bygge opp på nytt dersom ikke mange av de ansatte ville være med på å flytte på seg (Dagens Næringsliv 24. feb 2003)¹

Hovedarkitekten bak forslaget var daværende arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman. Meldingen inneholdt forslag til en rekke strukturelle, politiske og geografiske endringer for flere statlige tilsynsorgan. Regjeringen gikk blant annet inn for å skape større avstand mellom politiske avveininger og statlig tilsynsvirksomhet, etablere større klarhet i tilsynsrollen, gjennomføre mindre grad av detaljregulering, styrke tilsynenes faglige kompetanse og legge vekt på en tilsynsfilosofi og organiseringsform hvor hensynet til konkurransepolitikken skulle tillegges mer vekt (Hommen 2003).

Dette var kanskje en av de mest kontroversielle regional- og forvaltningspolitiske saker som har vært vedtatt i Norge (Innst. S. Nr. 222, 2002- 2003). Et flertall i regjeringen vedtok føringer for relokalisering av statlige tilsyn basert på Stortingsmelding nr. 17 ”Om statlige tilsyn” (2002- 2003). Dette regjeringsforslaget innebar en relokalisering av ikke mindre enn syv forskjellige tilsyn, i tillegg til opprettelse av et nytt². Alle disse tilsynene skulle lokaliseres utenfor Oslo- området.

¹ <http://www.dn.no/arkiv/article 42292.ece>

² Luftfartstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Medietilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Petroleumsstilsynet, Arbeidstilsynet og Post- og teletilsynet

Den intense lokaliseringdebatten kom i stor grad til å overskygge tilsynsmeldingens mer prinsipielle, forvaltningspolitiske og demokratiske problemstillinger og endringsforslag. Det var utflyttingsvedtakene som skapte de store overskriftene i media.

Selve utflyttingsspørsmålet var ikke av nyere dato. Også tidligere forsøk på utflytting av statlige arbeidsplasser hadde skapt stort engasjement og hadde vært vanskelig å få gjennomslag for i den praktiske politikken. Allerede på 1960- og 70 tallet ble det gjort forsøk på å flytte ut en rekke statsinstitusjoner fra Oslo- regionen. Tusenvis av arbeidsplasser ble foreslått utflyttet³, noe som var en betraktelig større ambisjon enn det som nå lå til grunn for Tilsynsmeldingen (Hommen 2003). Også den gangen oppstod det massiv motstand mot flytteplanene. Selv om en interessekoalisjon i Stortinget hadde stemt *for* prinsippet om utflytting, forsvant enigheten når man etter hvert skulle forholde seg til enkeltstående lokaliseringsspørsmål. Selv de få statlige utflyttingene som var blitt betegnet som positive- herunder Norsk Polarinstitutt, Norges Geografiske Oppmåling, Kystdirektoratet, Statens Sprengstofftjeneste og Norsk Tipping- hadde ikke evnet å få mange ansatte til å flytte med.

I 2001 utformet regjeringen Stoltenberg retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser primært basert på distriktpolitiske målsetninger. Tilsynsmeldingen⁴ inneholdt i all hovedsak tre dimensjoner; selve tilsynsrollen, tilsynenes autonomi og den geografiske relokalisering. Bakgrunnen for Tilsynsmeldingen var av distriktpolitisk karakter. Man ønsket å demme opp for høyt utdannet arbeidskraft, slik at også distriktene kunne nyte godt av et høyt utdanningsnivå. Tilsynsmeldingen gav Regjeringen mulighet til å drive en aktiv offentlig politikk gjennom en villet desentralisering av statlige bedrifter og virksomheter.

Den politiske viljen til å få gjennomført flyttevedtakene var stor, og hadde vært til stede gjennom flere år. *Nå skulle endelig tiltakene settes i verk!*

Størst oppmerksomhet fikk flyttingen av Luftfartstilsynet. En av de viktigste årsakene var nok det fokuset som ble satt på flysikkerhet generelt etter 9/11 i 2001. Som for flere av de andre etatene var de uttalte utfordringene i stor grad tuftet på bekymring rundt kompetansespørsmålet. Kritikerne tvilte på om Luftfartstilsynet ville kunne klare å opprettholde sin kvalitet og funksjon og man påstod at det ikke ville være mulig å få tilført kompetanse til den foreslåtte lokasjonen i Bodø.

³ St. Meld.nr. 21 (1966-67), NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19 og St. Meld. Nr. 55 (1980-81)

⁴ St.meld. nr. 17 (2002- 2003)

Denne oppgavens overordnede tema er egentlig i hvilken grad myndighetene har mulighet for å drive offentlig styring og dermed utøve offentlig politikk. Utflyttingen av de offentlige tilsynsorganene kan sees på som en desentralisering av staten gjennom en desentralisering av de statlige etater. Som beskrevet ovenfor hadde det vært mye motstand mot beslutningen om utflytting, og mye av retorikken omhandlet spørsmålet om kompetanse.

Luftfartstilsynet gjennomførte en større flytte- og omorganiseringsprosess over et kort tidsrom. Samtidig som utflytting fra Oslo skulle gjennomføres var det viktige produksjons- og leveringskrav som måtte tilfredsstilles.

Denne oppgaven vil ta for seg flytteprosessen i Luftfartstilsynet, for å belyse hvordan rekrutteringsutfordringene ble håndtert.

1.2 Problemstilling

Opgavens hoved problemstilling lyder som følger:

Hva kjennetegner hovedtrekkene i prosessen rundt organiseringen av kompetansebevarende tiltak i Luftfartstilsynet ifm flytteprosessen til Bodø?

Flytteprosessen av Luftfartstilsynet kan påstås å ha vært kjennetegnet av stor intern motstand, og ikke minst spådommer om at vital kompetanse kom til å gå tapt fordi nøkkelpersonell ikke ville være villige til å flytte på seg (SINTEF 2004). Likevel har prosessen i ettertid blitt fremstilt som en suksesshistorie (Sæland 2012).

Alle store statlige omorganiseringsprosjekter er interessante. Så også flytteprosessen til Luftfartstilsynet. Flytteprosessen var preget av ytre motstand, men også en sterk indre motstand. Denne motstanden ble frontet av daværende direktør for Luftfartstilsynet. Når man 8 år senere likevel betegner prosessen som vellykket kan det absolutt være grunn til å se nærmere på hvordan kompetanseutfordringene ble løst i praksis. Ikke minst er det av interesse å undersøke hvordan den bebudede kunnskapstørken ble imøtegått.

Formålet med denne undersøkelsen er å belyse og analysere prosessen rundt organiseringen av rekrutteringsarbeidet i Luftfartstilsynet ifm. den store flytteprosessen til Bodø.

Luftfartstilsynet var en relativt ung organisasjon som på 2000- tallet var omorganisert fra det tidligere Luftfartsverket. Det kan derfor også være interessant å se på hvordan rekrutteringsprosessen i forbindelse med flyttingen har påvirket Luftfartstilsynet som organisasjon. Det er videre interessant å belyse hvordan organisasjonen klarte å ivareta og bygge opp ny kompetanse.

For å kunne besvare hoved problemstillingen er det nødvendig å se nærmere på forskjellige ulike elementer, som alle kan bidra til å belyse hovedtrekkene i rekrutteringsprosessen fra litt forskjellige innfallsvinkler. Oppgaven vil derfor videre ta utgangspunkt i følgende delspørsmål:

Hva kjennetegner organisasjonsutformingen og deltagerne (aktørmønstre) gjennom rekrutteringsprosessen?

Spørsmål rundt organisasjonstenkning og dermed organisasjonsutforming av (det nye) Luftfartstilsynet bringer med seg et fokus på de utfordringer og løsningsdefinisjoner som de sentrale deltagerne bragte med seg inn i prosessen.

Hvilke formelle styringstiltak var gjeldende fra det strategiske nivå? Hvilke tanker og interesser hadde de ulike deltagerne i prosessen i forhold til organisering av rekrutteringsarbeidet ved Luftfartstilsynet? Ble ulike problemer og løsninger brakt opp i dagen slik at prosessen ble preget av variert organisasjonstenkning? Var det rom for å endre organisasjonsutforming underveis?

Deltagermønstre/ aktørmønstre innebærer et fokus på selve deltagerstrukturen.

Hvem deltok i prosessen rundt organisering av rekrutteringsarbeidet? På hvilket grunnlag og ut i fra hvilke kriterier ble de ulike aktørene valgt ut til å delta? Ble det involvert mange aktører i prosessen, eller var organisering av rekrutteringsarbeidet av mer lukket karakter og dermed preget av et lavere antall deltagere?

En åpen struktur gir forventninger om at et større antall deltagere gis innpass i prosessen. En mer hierarkisk organisert prosess forventes å underbygge en mer lukket og kontrollert deltagelse

Ut i fra de to ovenstående faktorene kan det også være interessant å se på *innflytelsesfordeling* i prosessen. Dette innebærer å se på organisasjonstenkning i forhold til aktørmønstrene. Er det enkelte aktører som styrer prosessen mer enn andre? Har disse et mer dominerende og hierarkisk overtak i forhold til andre deltagere? Er det den enkelte deltagers hierarkiske posisjon som bestemmer hvilke tema som blir tatt opp til diskusjon og den organisering som blir valgt? Har deltagernes rent faglige bakgrunn betydning for muligheten til å bli hørt og tilføre prosessen kompetanse? Er prosessen preget av uenighet og maktkamp - eller vilje til å samarbeide og inngå kompromisser for å få en til en mest mulig hensiktsmessig organisering og oppdragsløsning?

1.3 Rekrutteringsutfordringer

For å kunne forstå hvordan de påståtte rekrutteringsutfordringene har blitt håndtert vil jeg undersøke hvordan Luftfartstilsynets antatt spesielle kompetansebehov ble håndtert før, under og etter flytteprosessen. Dette har relevans fordi...”*man kan ikke forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte.*” (Christensen m.fl. 2009)

Luftfartstilsynet er en viktig samfunnsaktør med stort ansvar både nasjonalt og internasjonalt innenfor flysikkerhet. Forut for flytteprosessen hadde organisasjonen allerede gjennomgått en stor OU-prosess i forbindelse med omorganiseringen da Luftfartsinspeksjonen ble adskilt fra Luftfartsverket i 2000. Den gangen bestod Luftfartsinspeksjonen (senere Luftfartstilsynet) av 70- 75 ansatte. I perioden etter fristillelsen fra Luftfartsverket ble nasjonale regler gjennomgått. Luftfartstilsynet mente selv at de kompetansemessig var kommet på plass i 2003. Allerede året etter var organisasjonen de facto på flyttefot til Bodø i Nordland fylke. Kun et fåtall av de ansatte kunne tenke seg å flytte med (SINTEF 2004). Våren 2004 viste det seg at det var problematisk å få rekruttert tilstrekkelig personell, og det kom mange anklager og reaksjoner fra omverdenen på dette.

Det er altså grunn til å se på implementeringen av de vedtak som lå til grunn for denne statlige flytteprosessen, og hvilke tiltak som ble iverksatt for å overkomme intern motstand. Studien vil derfor foreta et dypdykk i organisasjonsteori for å kunne belyse de organisasjonsfaktorer som har fremtrådt som betydningsfulle for flytteprogrammets gjennomførbarhet.

1.3.1 Rekruttering som fagfelt

Rekrutteringsfeltet har fått mye fokus som del av HR- oppgavene. Man er generelt bekymret for at nyutdannet arbeidskraft ikke vil klare å fylle opp etter de årskull som nå begynner å nærme seg pensjonsalder (Nordhaug 2004). Det pågår i dag diskusjoner rundt utfordringene knyttet til fremtidig kompetansebehov og kampen om kompetanse («the war of talent») i virksomheter verden rundt. I 2009 gjennomførte Ernst & Young og HR- Norge en norsk HR undersøkelse (Skrivervik & Buseth 2010). Denne undersøkelsen påviste i rapports form at det å kunne tiltrekke seg og beholde kompetente medarbeidere er definert blant de viktigste lederutfordringene i Norge. Det pågår også en del forskning om hvordan forvaltning av de menneskelige ressursene (Human Resource Management, HRM) kan bidra til å skape bedre resultater for virksomheter og organisasjoner. Det fremheves fra flere hold at rekrutteringsarbeid har strategisk betydning”*in today’s increasingly marked-based human resource management (HRM), effective recruitment is likely to be the most critical HR function for organizational success and survival*”(Taylor and Collins 2000).

Nordhaug (2004) sier at rekruttering er et av de viktigste tiltakene når det gjelder anskaffelse og utvikling av kompetanse i virksomheten. Med dette som bakteppe ønsker denne oppgaven å foreta en empirisk analyse av hvordan rekrutteringsutfordringene ble håndtert sett i lys av den flytteprosessen Luftfartstilsynet måtte gjennomføre.

En prosjektorganisasjon er en midlertidig organisasjon som blir satt til en tidsavgrenset oppgave. Det er flere personer som deltar og som kan settes i gang for å løse denne.

Luftfartstilsynet var ingen midlertidig organisasjon, men flytteprosessen bar likevel preg av å være prosjektorganisert. Prosjektet hadde en start og en slutt. En prosjektorganisering har som oftest en formell struktur, og er gitt en formell myndighet. I dette tilfellet lå strukturen klar. Samferdselsdepartementet hadde beslutningsmyndighet over Luftfartstilsynet som hadde i oppgave å være det utøvende ledd.

1.4 Begrensinger og avgrensninger

Oppgaven vil kun omhandle UGRADERT⁵ informasjon. Fordelen med det ugraderte nivå er at det gjør prosessen enklere mtp. krav til oppbevaring, arkivering og tilgjengelighet til det ferdige produktet. Ulempen med denne tilnærmingen er at man blir ekskludert fra en mengde informasjon som ellers kunne vært benyttet for å underbygge empirien. Denne selvplågte begrensning vil påvirke oppgavens mulighet til å kunne dykke ned i detaljene, dog ikke resultatet av selve undersøkelsen.

1.5 Relevans

Innenfor statsvitenskapen sier Christensen (1994) at innsyn i beslutningsprosesser i den offentlige forvaltning er viktig fordi det: *«...gir anledning til bred innsikt i innflytelsesforhold, organisasjonstenkning og effekter av offentlig institusjonspolitik, og ikke minst avveiningen av en rekke legitime hensyn som ivaretas ved utformingen av det offentlige apparat.»* (Christensen 1994).

Problematisering av offentlig vedtaksproduksjon og de institusjoner som fatter vedtakene er en del av statsvitenskapens anliggende (Rødvei 1998). En slik problematisering kan ha en normativ eller deskriptiv ambisjon. Denne oppgaven vil være deskriptiv. Hensikten er å gi en beskrivelse av det som har foregått, uten nødvendigvis å trekke konklusjoner.

Christensen (1994) fremholder at en slik innsikt i prosessene er viktig fordi den gir kunnskaper om *mulighetene for styring og kontroll av endring i den offentlige forvaltning.*

⁵ Ref Sikkerhetsloven (Lov av 20. Mars 1998 nr 10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste - med forskrifter

Nedenfor kommenteres noen forhold som også fikk betydning for valg av oppgavens innhold.

Det overliggende tema er tilsynelatende forholdet mellom sentral styring og regional autonomi. Noe av hensikten med utflytting av de statlige tilsynsvirksomhetene var jo at tilsynene skulle kunne operere mer selvstendig enn før. De folkevalgte skulle ikke lenger ha direkte aksess til tilsynene, hvilket igjen skulle tilsi at de kunne opptre mer autonomt enn før.

En annen dimensjon som fanget interesse, var spørsmålet om direkte politisk deltagelse i tildeling av virkemidler rettet mot kompetanseutfordringen (rekruttering og tilførsel av kompetanse på ny lokasjon). Dette temaet omhandler altså en problematisering rundt grensene for politisk detaljstyring, det vil si skillelinjen mellom politikk og fag.

Det siste forholdet jeg fant interessant var det faktum at flere aktører i ettertid utropte Luftfartstilsynets flytteprosess som en suksess (Sæland 2012). Hvilke faktorer var det som gjorde at denne flyttingen ble regnet som vellykket?

En beskrivelse av prosessene som lå til grunn forut for tiltakenes implementering kan si noe om hvordan mål og retning i en organisasjon kan endre karakter, både i forhold til årsaken til at prosessen ble iverksatt- men vel så mye som et resultat av prosessen i seg selv.

De forhold som skal belyses representerer vesentlige og interessante forhold i samfunnslivet. Flyttevedtaket inkluderte syv statlige tilsyn som trolig gjennomgikk lignende utfordringer som Luftfartstilsynet. En intensjon med oppgaven kan være å åpne for videre studier med tanke bidrag innenfor organisasjonsutvikling. Oppgaven har ikke som ambisjon å bidra med ny teori, men heller være et supplement til allerede eksisterende. Oppgaven vil ha en beskrivende karakter. «*Med en slik innfallsvinkel vil de forklarende aspektene ved en studie, der man tar sikte på å avgjøre konkrete årsakssammenhenger, være vanskelige å fremstille*» (Grønmo 2004:356-361).

Med bakgrunn i den lange beslutningsprosessen som hadde pågått på det politiske nivå, var det tydelig at utflytting og omorganisering av de statlige tilsyn hadde vært et aktuelt tema over lang tid. Luftfartstilsynet kan stå som symbol på et utøvende ledd eller nivå i det norske styringssystemet. Tilsynets rolle kan deles i flere funksjoner. Tilsynet er et iverksettingsorgan for både nasjonale og internasjonale tiltak, og bidrar som produsent av tjenester til og for den norske velferdsstaten. Hvordan tilsynet utøver sin rolle og ikke minst organiserer sin virksomhet får dermed konsekvenser både i lokalsamfunn og for staten Norge.

1.6 Oppgavens struktur

Oppgaven er inndelt i seks hovedkapitler.

Kapittel 1 omhandler innledning og bakgrunn for oppgaven.

Kapittel 2 vil omhandle et teoretisk overblikk med relevans for problemstillingen.

Kapittel 3 vil ta for seg metode; hvordan undersøkelsen er gjennomført (dokumentstudie og kvalitative intervjuer) og ikke minst en drøfting av hvordan undersøkelsen søker å ivareta kravene om reliabilitet og validitet (pålitelighet og gyldighet).

I kapittel 4 blir selve flytteprosessen beskrevet og kompetanseutfordringene belyses i et historisk perspektiv. Kapittelet bygger på informasjon fra tidligere studier, rapporter, interne dokumenter samt intervjuer med deltagere i omorganiseringsprosessen.

Kapittel 5 vil ta for seg beskrivelse og systematisering av fremkomne data, herunder analyse og tolkning. I kapittel 6 vil konklusjoner trekkes og behov for videre undersøkelser anbefales.

I neste kapittel vil jeg gjøre rede for de teoretiske prinsipper som vil bli benyttet i analysen.

Jeg benytter meg av to grener innenfor organisasjonsteorien; instrumentell teori og institusjonell teori. Innenfor *det instrumentelle*, rasjonelle perspektivet har jeg benyttet en hierarkisk variant med vekt på ledelse, kontroll og mål- middel vurderinger i valg av løsninger. Videre har jeg benyttet en forhandlingsvariant der det sentrale er multiple aktører med ulike interesser og dermed preferanser i valg av løsninger. Til slutt ser jeg på en garbage-can variant som ser på problemløsning og endring som noe som skjer mer basert på tilfeldighetenes orden.

Fra *institusjonell* teori anvender jeg først et normperspektiv der endring baseres på eksisterende kultur og normer blant aktørene. Deretter vurderer jeg prosessen ut fra et myteperspektiv der det er de forventningene som til enhver tid fremstår som retningsgivende i *omgivelsene* som blir vektlagt.

2 Teori

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de analytiske og teoretiske rammer for denne oppgaven. Implementeringsstudier har til hensikt å kunne bidra med analytiske verktøy når man ønsker å se på hvordan en plan eller en målsetning de facto skal gjennomføres. Grunnlaget for et politisk vedtak er derfor relevant når man skal vurdere dets gjennomføring (Sæland 2012). Denne studien vil som sagt belyse kompetanseutfordringer knyttet til iverksetting og gjennomføring av vedtaket om Luftfartstilsynets flytteprosess, og da særlig sett i lys av hvordan rekrutteringsutfordringene ble håndtert. Ulike perspektiv kan bringe frem forskjellige synspunkter og fremheve ulike elementer ved det empiriske materialet. I en generell forståelse av problemstillingen, så er hensikten med oppgaven å undersøke hvordan organiseringen av rekrutteringsarbeidet har foregått.

I byråkrati- og organisasjonslitteraturen finner vi påstander om at organisasjoner er regelbundet og at mye av adferden innad i en organisasjon er spesifisert gjennom standard operasjons prosedyrer (March og Olsen 1989). I følge Christensen m.fl. (2009) er alle institusjoner organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. I praksis vil imidlertid ofte organisasjoner ha ulike grader av institusjonelle trekk.

Offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Ostrom 2005). Miljøet er preget av konkurrerende logikk, lojalitet og påvirkningskilder. Det kan derfor være naturlig å legge ulike perspektiver til grunn når en analyse av en offentlig organisasjon som Luftfartstilsynet skal gjennomføres. De konkurrerende elementene kan være nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon, forankret i politisk og administrativ ledelse så vel som i et ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.). Ved å benytte flere forskjellige perspektiver som inngangsvinkel kan man legge fokus på flere ulike aspekter ved en organisasjon og dens utvikling. Dette kan bidra til å gi et mer fullstendig bilde av det som har foregått.

Flytteprosessen kan sees på som en reell omorganisering. Luftfartstilsynet påpeker at det i realiteten er snakk om nyetablering i Bodø. «*Man har lagt ned noe gammelt og skal nå bygge opp noe nytt*». De faktorene jeg ønsker å belyse er de som antas å ha påvirket rekrutteringsarbeidet. Dette kan være egenskaper ved flytteprogrammet eller egenskaper i organisasjonen.

2.2 Teoretisk utgangspunkt

Det teoretiske rammeverket i denne studien tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori. Hovedskillet mellom disse to perspektivene er ifølge Christensen m.fl. (2009) at det *instrumentelle* perspektivet ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. *De institusjonelle* perspektivene, derimot, åpner for at organisasjoner kan ha egne regler, verdier og normer som gjør at de selv kan påvirke egen atferd.

2.3 Strømperspektivet

Som et overordnet analyseverktøy vil jeg ta utgangspunkt i det såkalte strømperspektivet (Olsen 1972). Gjennomføring av flyttevedtaket kan i denne sammenheng sees på som en prosess i denne modellen, der fire «strømninger» av henholdsvis muligheter, problemer, løsninger og aktører sirkulerer. Prosessen kan således sees på som bestående av fire grunnsteiner som alle kobles sammen på ulike vis.

Beslutningsmuligheter referer til de tilfeller der man står ovenfor en potensiell mulighet til å fatte beslutning. Dette kan sees på i relasjon til budsjettforhandlinger, ledervalg eller selve omorganiseringsprosessen; som er en tilstand av endring og der det forekommer både fysiske og tidsmessige muligheter til å fatte beslutning.

Deltagerne er enten permanente eller midlertidige. De tilfører prosessene energi, ressurser, problemer og løsninger. De kan ha ulike evner, mandater, ambisjoner, preferanser og handlingsmønstre.

Problemene kan ha ulik karakter. Problemene, eller utfordringene, om du vil- kan fremstå som akutte eller kroniske, latente eller eksplisitte. De kan være av allmenn karakter eller være knyttet til deltagerne. Problemer kan løses underveis og dermed forsvinne ut av prosessen. De kan også løses delvis og dermed vedvare som del- problemer eller returnere igjen og igjen og dermed forbli i organisasjonen som «gjengangere».

Løsningene kan være svar på problemene eller de kan eksistere forut for at problemene oppstår. I en omorganiseringsprosess vil en nødvendigvis måtte bygge inn strukturer som har kapasitet til fremtidig problemløsning.

Premissene for å kunne koble sammen disse strømningene formidles gjennom to strukturer som styrer de *fysiske* og *kognitive* delene av prosessen, eller «handlingen og tenkningen» (Christensen 1994).

Aktiveringen er den prosessen der aktørene kobles på eller forsvinner ut av strømmen av beslutningsmuligheter. Hvilke aktører som får delta (individer eller grupper) avgjøres av

beslutningsstrukturen. En stram styring vil gjøre det enkelt å organisere inn de deltagere man ønsker og ekskludere andre. Fravær av styring vil gi en løsere beslutningsstruktur og dermed en friere deltageraksess som resultat.

Defineringen er den prosessen der ulike problemer, løsninger, verdier og syn enten defineres inn som relevante og hensiktsmessige eller defineres ut av prosessen som irrelevante og uhensiktsmessige. Det er aksess- strukturen som setter premissene for hvordan faktorer defineres. En stram aksess- struktur kan medføre ensretting og «tenkemonopol» og dermed en redusert heterogenitet i prosessene. Dette kan medføre en god evne til handlekraft og gjennomslag, men kan samtidig svekke mengden og bredden i den kunnskap som legges til grunn for beslutningene.

På den annen side kan en løs aksess- struktur øke kreativiteten og idè- rikdommen, men mengden av informasjon tilgjengelig og bredden i denne kan medføre at man får minsket evnen til de facto å gjennomføre problemløsningene. Definering av problemer og løsninger sier altså noe om det kognitive, det vil si innholds- aspektet, i beslutningsprosessene. (Rødvei 1998).

Strømmene kan flyte sammen på forskjellige måter. Måten prosessene organiseres på vil dermed kunne si noe om de ulike deltagernes muligheter til å øve innflytelse

2.4 Deskriptiv tilnærming

Luftfartstilsynets flytteprosess representerer vesentlige og interessante forhold i samfunnslivet. Vedtaket om utflytting av luftfartstilsynet innbefattet jo ikke mindre enn flytting av syv statlige tilsyn. Denne studien tar på seg å belyse forhold eller fenomener som har hatt betydning for prosessen. Med en slik tilnærming vil det være vanskelig å ta for seg konkrete årsakssammenhenger (Grønmo 2004). Ulike perspektiver kan bringe frem ulike synspunkter og dermed fremheve forskjellige karakteristika ved det empiriske materialet. Det er derfor viktig å skille mellom det som beskrives som *deskriptiv* versus *forklarende* teori.

Den deskriptive teori tar sikte på å beskrive og kartlegge forholdene rundt det fenomenet som studeres og dernest se på hvordan disse forholdene endres eller varierer. Den forklarende tilnærming er mer presis og ser på konkrete årsakssammenhenger. En slik tilnærming vil være ute etter å forklare både hvordan og hvorfor faktorer påvirker hverandre (Grønmo 2004). Denne studien vil ha fokus på det beskrivende aspektet.

2.5 Ulike perspektiver

2.5.1 Verktøyperspektivet

Verktøyperspektivet er utledet av den rasjonelle- instrumentelle tradisjon i organisasjonsteorien (Røvik 1998). Denne tradisjonen knytter sammen skoleretninger og forskere fra mange ulike perioder på 1900- tallet, slik som scientific management, klassisk administrasjonslære, klassisk byråkratiteori m. fl. De felles underliggende og sammenknyttende ideer er bl.a. at organisasjoner kun er redskap for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester. Organisasjoners legitimitet- og ikke minst dere mulighet til å overleve- er derfor uløselig knyttet til hvorvidt de evner å være effektive. Det viktigste redskap for å bli mer effektive er planmessig organisasjonsutforming. I den rasjonelle- instrumentelle tradisjon betyr planmessig design at man holder seg orientert om hvilke løsninger (oppskrifter) som til enhver tid er tilgjengelig, og at man velger på bakgrunn av erfaringsbaserte innsikter i hvordan de virker i praksis (Røvik 1998).

2.5.2 Symbolperspektivet

Symbolperspektivet, den rasjonalistiske verktøyfortolkningen, har blitt utfordret blant annet av bidrag innen ny- institusjonell teori. Formelle institusjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte *normer* og *konvensjoner* for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet. De institusjonelle omgivelsene er ikke naturgitte, objektive realiteter, men snarere samfunnsskapte fenomener (Røvik 1992). Dette er egentlig sosialt konstruerte normer for «god» organisering som imidlertid gjerne oppfattes som ytre, objektive og gitte betingelser. Og det er nettopp gjennom institusjonalisering at denne transformasjonen blir mulig. Institusjonalisering refererer i dette perspektivet til de prosesser som fører til at en organisasjonsoppskrift gradvis fremstår som et regelliknende faktum for mange, noe som tas for gitt som en effektiv og (tids-) riktig måte å organisere på. Organisasjoners legitimitet vil bl.a. avhenge av hvorvidt man er i stand til å bygge inn og reflektere de til enhver tid gjeldende institusjonaliserte forestillinger i omgivelsene (ibid). Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår i dette perspektivet som meningsbærende symboler.

2.6 Forventning

Studien innleder med en antagelse om at omorganiseringsprosesser (i dette tilfellet flytteprosessen) på lik linje med annen aktivitet i det offentlige statsapparat hovedsakelig må forstås som handling knyttet til formell politisk/ administrativ ledelse og myndighet. I statsforvaltningen har man også en generell forventning om at beslutningsprosessene

(bestående av målformulering, styring og kontroll) i all hovedsak vil følge den hierarkiske styringskjeden (Rødvei 1998). De politiske og administrative ledere som kontrollerer endringsprosessene vil ha et bevisst forhold til endringenes mål samt de strukturelle virkemidlene som skal velges for å realisere dette (Christensen 1994).

Det ligger altså en forventning til grunn om at denne studien vil avdekke en prosess rundt rekrutteringsspørsmålet som har vært underlagt betydelig grad av hierarkisk styring.

Hierarkisk styring er ikke uproblematisk. Teoriens nytteverdi kan kanskje være at den kan bidra til å belyse faktorer som både hemmer og fremmer den hierarkiske styring.

Studien vil i første rekke påvise Luftfartstilsynets evne til å tilføre implementeringsprosessen et trekk av forhandling. I dette legger jeg evne til å påvirke hvordan selve vedtakene skal settes ut i livet. I hvilken grad kunne Luftfartstilsynet selv ta hånd om gjennomføring av flyttevedtaket? I hvilken grad ble man hørt mtp dommedagsprofetiene og i hvilken grad kunne man selv bestemme tiltak for å demme opp for den påståtte kunnskapstørken?

Denne studiens anliggende er altså å forstå sammenhengen mellom produksjonen av offentlig politikk og prosessen med å få denne implementert i organisasjonene. Dette er et saksområde som er avgrenset i tid og rom. Olsen (1972) argumenterer for fruktbarheten med en slik innfallsvinkel gjennom å hevde at:

«In order to understand public policy... (...) we must study the political process, that is, the behavior of persons, groups and organizations as they use their intellectual and material resources in order to solve their own problems and satisfy their own preferences».

Med utgangspunkt i dette perspektivet gir det mening å se på hvordan organisasjonene løser de utfordringer og oppdrag som er pålagt fra myndighetenes side. Det er mange nivåer beslutninger kan tas på. Denne studien forutsetter at selv om den politiske beslutning om flyttevedtak var omdiskutert, også innad i organisasjonen, så var det aldri en reell vilje eller evne som *organisasjon* til IKKE å gjennomføre de bestemte tiltakene. Spørsmålet i denne oppgaven blir heller hvordan Luftfartstilsynet løste sine utfordringer mht flyttevedtaket, og ikke minst hvordan rekrutteringsprosessen ble gjennomført.

Offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Ostrom 2005). Miljøet er preget av konkurrerende logikk, lojalitet og påvirkningskilder. Det kan derfor være naturlig å legge ulike perspektiver til grunn når en analyse av offentlige organisasjoner som Luftfartstilsynet skal gjennomføres. De konkurrerende elementene kan være nedfelt i organisasjonens kultur

og tradisjon, forankret i politisk og administrativ ledelse så vel som i et ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.). Ved å benytte flere forskjellige perspektiver som inngangsvinkel kan man legge fokus på flere ulike aspekter ved organisasjoner og deres utvikling. Dette kan bidra til å gi et mer fullstendig bilde.

2.6.1 Institusjon som prosess- institusjonalisering

Scott henviser til Zucker når han sier at ...”*institutionalization is both a process and a property variable*” (Scott 1994). Man kan altså benytte institusjonaliseringsbegrepet fra et ståsted der man ønsker å årsaksforklare noe; ”*hvorfor skjedde det*” eller fra et ståsted der man ønsker en prosessorientering; ”*hvordan skjedde det*”. Det er i følge Scott (1994) mulig å kombinere begge disse innfallsvinklene i samme undersøkelse, men det vanligste er å skille mellom dem.

Denne studien vil ta for seg selve *prosessen* i Luftfartstilsynet med hensyn til implementering av flyttevedtaket, organisering av flytteprosessen og gjennomføring av rekrutteringsarbeidet. I en slik prosesstilnærming vil det være hensiktsmessig å skille mellom hvordan institusjonelle former blir skapt eller hvordan de blir ...”*reproduced or diffused*” (Scott 1994). Det anbefales også å differensiere mellom følgende tre nivåer: det *intraorganisatoriske* eller mikronivået, *det organisatoriske* felt eller mesonivået og *det sosiale* nivå eller makronivået.

Både klassikeren Selznick (1957) og nyere litteratur fremhever lederens betydning mht å påvirke hvordan organisasjonsmedlemmene oppfatter og verdsetter sin organisasjon. Selznick hevdet at ledelsen må kunne bidra til et felles verdigrunnlag for organisasjonen, og at når det er innlært og etablert, vil organisasjonen gå over til å bli en institusjon med stabilitet og overlevelsessevne i større grad enn organisasjoner som oppfattes som instrumenter, noe en ikke er følelsesmessig involvert i (Strand 2001). Strand (2001) henviser til Schein (1987) når han videre hevder at lederens hovedoppgave er å påvirke organisasjonskulturen.

Ledelse er i sin enkleste form det å befatte seg med det som organisasjonen til enhver tid trenger for å overleve og ha fremgang. Dette er interessant fordi dette må sees oppimot de strukturelle rammefaktorene som mandatet som gis og den aksept for ledelse man får. Dette gjelder spesielt i store og vanskelige omorganiseringsprosesser. Ved å foreta et dypdykk i de formelle roller, makt og påvirkning, autoritet, legitimitet og *beslutningsprosesser* vil man også foreta en ledelsesanalyse (Strand 2001.)

Tilsynet er en del av det statlige apparat som skal ivareta sikkerhet på vegne av de folkevalgte. Samtidig er tilsynet meget hierarkisk i sin organisasjon, i hvert fall ned til

avdelingsnivå. Tittel og lønn står i forhold til antatt kompetansenivå. De ansatte har titler som sier noe om hvor høyt oppe i dette hierarkiet den enkelte er plassert. Titlene viser seg viktig også i møte med andre internasjonale representanter, da de antatt beskriver kompetanse- og myndighetsnivå.

I følge Max Weber har utviklingen av den rasjonelle administrasjon gjort at denne formen for organisasjonsstruktur har blitt stadig mer byråkratisert. I dette ligger etablering av flere myndighetspyramider, upersonlige skriftlige prosedyrer, klart avgrensede arbeidsoppgaver og en uflexibel og lang beslutningsprosess (Held 2006). Dette er en naturlig utviklingsprosess når organisasjoner vokser og behov for samordning og saksbehandling øker. Luftfartstilsynet er underlagt det samme byråkratiske regime som resten av statsforvaltningen mtp. håndtering av økonomiske forhold, personellsaker, materiellforvaltning, sikkerhetstjeneste osv. Man kan muligens forvente at Luftfartstilsynet har en hurtig beslutningskjede mht. de ”viktige” spørsmål, da kommandolinjen gjennom systemet er klar, fra departementsnivå og ned til tilsynsdirektør og hans avdelingsjefer. På den annen side er Luftfartstilsynet underlagt internasjonale regelverk og forordninger som har konsekvenser langt utover den interne driften av organisasjonen. Dette skulle innebære at premissene både for beslutningsmyndighet og håndtering av konkrete tiltak er spesielle. Den internasjonale opphengningen, de relasjoner som dannes og kontakter som etableres kan potensielt få sikkerhetsmessige og politiske konsekvenser og er derfor avhengig av politisk aksept; myndighetenes godkjenning. Ut i fra dette ståsted er forventningene at utarbeidelse av konkrete rekrutteringstiltak ikke kan skje bottom- up, men tvert i mot ved hjelp av top- down styring.

Byråkratier, ekspertorganisasjoner, entreprenørorganisasjoner og gruppeorganisasjoner kan modelleres som et utgangspunkt for roller og organisasjons- og ledelsesfunksjoner. Lederens arbeid preges av tvetydighet, usikkerhet, konflikter og dilemmaer. Ledere forstås som særlig mandatrike aktører i organisasjoner og en av deres fremste funksjoner er å opprettholde sosial orden; dvs. de har symbolske funksjoner (Strand 2001)

2.6.2 Profesjon

Innad i Luftfartstilsynet fremmes det et ideal om at man i utøvelsen av profesjonen er inspektør, man *jobber* ikke som inspektør. Dette innebærer en forventning eller et krav om at man er noe mer enn bare en yrkesutøver. I følge flere informanter skal man ikke bare finne beveggrunner for sin identitet i formålet med oppgaven, men også i intern anerkjennelse hos sin avdeling og eksternt som følge av sin fagkunnskap. Det kan derfor være en utfordring å finne ut hva som er meningsbærende for at noen velger å tre inn i denne profesjonen. Utøvelse

av primærrollen forutsetter en organisatorisk struktur. Med bakgrunn i ovenstående kan det være aktuelt å se på hvem som fysisk driver frem de forskjellige tiltak på det operative nivå. Det vil også være interessant å se på hvilken påvirkning dette har på organisasjonens strukturelle utvikling.

Luftfartstilsynet har en tidvis gjennomtrekk av personell. Tilsynet er også underlagt fler nasjonale og internasjonale regelverk og forordninger. Nettopp derfor er trolig tilsynsmyndigheten i større grad enn andre etater avhengig av å nedskrive og regelfeste vanlige aksjonsmønstre og handlingsmåter. Ved omorganiseringer og organisasjonsendringer er det derfor av stor viktighet hurtig å få på plass nye stillingsinstruksjoner for den enkelte offiser. Man kan derfor forvente at utviklingen av rekrutteringsarbeid og planer for kompetanseutvikling er godt dokumentert ved Luftfartstilsynet. Ut i fra det ovenstående kan det også forventes at det eksisterer ferdig utarbeidede SOP'er og planverk som enkelt kan fremskaffes og bringes videre til andre.

2.6.3 Organisasjonsstruktur

Ordet ”struktur”⁶ har sin rot i det latinske ordet ”struere” som betyr å bygge eller ordne. Organisasjonsstruktur sier gjerne noe om en organisasjonsoppbygging og sammensetning. En organisasjon kan deles opp i formelle og uformelle aspekter (Jacobsen og Thorsvik 2002). De formelle trekk i organisasjonen kan være oppgaver, mål og strategi. I noen sammenhenger kan også begrepet formell struktur benyttes. Det finnes også strukturer av mer uformell art. Når en organisasjon utformes og struktureres tas det i all hovedsak to grep. For det første deler man opp organisasjonen i ulike grupper. Deretter fordeler man ansvar, oppgaver og myndighet. Et organisasjonskart kan være til hjelp for å forstå organisasjonens struktur og ikke minst hvor beslutningsmyndighet ligger. Luftfartstilsynet har foretatt en inndeling i forhold til funksjon; en form for linjeinndeling, der hver avdeling representerer sin spesiell fagfunksjon. Dette vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4.

En slik formell organisasjonsstruktur har to hoved- dimensjoner:

- 1) Arbeidsfordeling kan avgrenses, eller de ansatte kan gis frihet til selv å bestemme hva de vil gjøre.
- 2) Styring og koordinering kan begrense utførelsen av oppgavene, eller beslutningsmyndighet kan delegeres til dem blant de ansatte som har best kunnskap om hvordan arbeidet kan tilpasses de andre (Jacobsen og Thorsvik 2002).

⁶ <http://www.english-for-students.com/struct.html> (05.04.2011) :struere, structus vs. destruct

2.6.4 Organisasjonskultur

Med organisasjonskultur menes de grunnleggende tanke- og handlingsmønstre som organisasjonen sett under ett har tilegnet seg over tid. Dette er gjerne mønstre som overføres til nye medlemmer av organisasjonen. *Kultur handler altså om et felles sett av normer, verdier og virkelighetsoppfatning.*

Luftfartstilsynet har siden begynnelsen av 2000- tallet gjennomgått to store omorganiseringsprosesser. Som en følge av en total endring av sikkerhetsmessige oppgaver har også de politiske føringer med hensyn til Luftfartstilsynets oppgaver endret fokus. En av de nye oppgavene har vært norsk forvaltning av og utøvelse av EU- og annet internasjonalt regelverk. Luftfartstilsynet er den utøvende operative enhet som står for planleggelse og iverksettelse av de strategiske beslutninger som tas på departementsnivå.

Hva har denne fokusendringen betydd for Luftfartstilsynet som organisasjon? Er utarbeidelse og gjennomføring av konkrete kompetansefremmende tiltak og rekruttering i forbindelse med flytteprosessen blitt styrt av de politiske myndigheter eller har Luftfartstilsynet blitt delegert myndighet til å utforme tiltak selv? Har endringer i arbeidsoppgaver medført organisatoriske endringer ved Luftfartstilsynet?

2.7 To hovedperspektiver

I denne undersøkelsen velger jeg som tidligere nevnt å benytte meg av to perspektiver; det instrumentelle og det institusjonelle. Hovedskillet mellom disse to perspektivene er ifølge Christensen m.fl. (2009) at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. De institusjonelle perspektivene, derimot, åpner for at organisasjoner kan ha egne regler, verdier og normer som gjør at de selv kan påvirke egen atferd.

Undersøkelsen bør kunne gi et mest mulig helhetlig bilde av de prosessene som har foregått. De to hovedtilnærmingene skiller seg fra hverandre langs flere fundamentale dimensjoner (ibid.). Denne oppgaven vil fokusere på hvilken handlingslogikk som ligger til grunn for de respektive organisasjonenes valg og atferd.

Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er en *konsekvenslogikk*. Den er basert på en *mål-middel- rasjonalitet* hvor man forsøker å forutsi konsekvenser av de handlinger som utføres. Det instrumentelle perspektivet vektlegger evne til politisk og sosial kontroll og samtidig klar organisasjonstenkning. Dette kan også beskrives som en rasjonell kalkulasjon når det gjelder både årsaksforhold og effekter (ibid.). De to

institusjonelle perspektivene som blir presentert; kulturperspektivet og myteperspektivet, er basert på en *logikk om det passende*. I følge Christensen m.fl. (2009) innebærer dette at man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden (kulturperspektivet) eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt innenfor organisasjonens handlingsrom (myteperspektivet).

2.8 Instrumentelt perspektiv (hierarkisk variant)

Det instrumentelle perspektivet understreker ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon. Den underliggende handlingslogikken i dette perspektivet er konsekvenslogikk (ibid.). Det tas utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform. Endringer blir her ansett å være et resultat av viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos ledelsen (Roness 1997). I det instrumentelle perspektivet er målene gitt utenfra eller formulert av lederne, og politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for å nå disse målene (Christensen m.fl. 2009). Lederne oppnår politisk og administrativ *kontroll* over beslutningsprosesser ved å fokusere på deltagerstruktur og aksess struktur.

2.8.1 Forventninger

Ut i fra dette forventes departementsledelse å ville kontrollere prosessen og detaljene rundt omorganisering, flytting og i tillegg rekruttering. I lys av dette perspektivet vil dette kunne gi seg utslag i detaljstyring rundt hvilke aktører som har fått tilgang til å delta i prosessen og i hvilken form og på hvilket nivå samarbeidet skal ha foregått (top- down styring).

Adferd er i stor grad basert på valg. De valg som tas er avhengig av at det også har vært en vekting av konsekvensene av det enkelte valg (konsekvensutredning). Dette kan defineres som rasjonalitet. Slik sett kan en undersøkelse av de valg som har blitt tatt... ”*provide a basis for predicting both behavior and explanations of behavior*” (March and Simon 1993).

Organisering av det nye tilsynet forventes å ha klare hierarkiske trekk. Ut i fra det instrumentelle perspektivet tar oppgaven utgangspunkt i to forventninger til rekrutteringsprosessen:

a) Deltagelse i prosessen er styrt av ledelsen.

Politisk ledelse på departementsnivå vil ha føringer på hvem som deltar i prosessen.

Ledergruppene kontrollerer og bestemmer hvem som får delta.. Det forventes en lukket deltagerstruktur. Aktørene gis ergo innpass med bakgrunn i formelle deltagerrettigheter gitt av ledergruppen.

b) Organisasjonstenking er kontrollert av ledelsen

Strategisk nivå forventes å kontrollere definering av utfordringer og løsninger. Dermed legges

begrensinger på aksess- strukturen. Ledelsen følger sin mål- middel tankegang og er dermed opptatt av måloppnåelse

2.9 Institusjonelt perspektiv

Med hensyn til de institusjonelle perspektiv setter Christensen m.fl. (2009) et skille mellom ...”kulturperspektivet,⁷ eller forestillingen om institusjonaliserte organisasjoner der fokuset er på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen og myteperspektivet, eller forestillingen om institusjonaliserte omgivelser, som fokuserer på betydningen av de verdier og normer som finnes i organisasjonenes omgivelser” (Christensen m.fl. 2009:14). Felles for begge disse perspektiv er synet på organisasjoner som institusjoner, der institusjonaliserte normer og verdier styrer atferden til medlemmene (Ronness 1997). De institusjonelle perspektiver åpner for at målene gradvis utvikles internt, noe som medfører at politikk også dreier seg om meningsdanning i organisasjonen og om å oppdage mål.

”Når en gruppe får et ”jeg”, en klar identitet, blir den en institusjon. Dette omfatter å godta verdier, handlemåter og oppfatninger som anses å være viktige i seg selv” (Selznick 1997:29).

2.9.1 Kulturperspektivet

I kulturperspektivet legges det vekt på institusjonalisering, der organisasjoner får distinkte preg og særtrekk ved å utvikle uformelle normer og verdier. Adler (2002) henviser til kultur som noe som er felles for alle medlemmene i en sosial gruppe. Kultur er derfor noe som blir viktig å prøve å lære videre til nye medlemmer i gruppen og noe som (i forbindelse med etikk, lover og skikker) vil definere oppførsel eller ...”*structures one’s perception of the world*” (Adler 2002:16). Hun sier videre at kultur kan sees på som en type felles programmering av medlemmene i en gruppe. Denne programmeringen kan skille gruppen fra andre grupper og dermed gi gruppen noen felles karakteristika som påvirker gruppens egenart og interaksjon med omgivelsene. ”*In general, we see people as being from different cultures if their ways of life as a group differ significantly*” (Adler 2002:17).

Som følge av *sti-avhengighet* bidrar institusjonaliseringen til stabilitet i en organisasjon, ved at den definerer passende adferd for ulike roller i ulike situasjoner (Christensen m.fl. 2009). Jacobsen og Thorsvik (2002) utdyper dette begrepet videre ved å se på endringer i organisasjoner som målrettede og menneskeskapt prosesser. Ut fra dette ståstedet kan Luftfartstilsynet sees på som et rasjonelt system som tilpasser seg bevisst og aktivt, både internt og eksternt. Det er likevel ikke alle endringer som er like planlagt og rasjonelle.

⁷ Forfatterens understreking

Endringer kan også skje som følge av naturlig utvikling og evolusjon (Jacobsen og Thorsvik 2001). Innenfor den institusjonelle dimensjonen vektlegges dette og man mener at en organisasjon godt kan utvikle seg gjennom den såkalte *sti-avhengighet*.⁸ Dette kan innebære at de kulturelle normer og verdier som preget organisasjonen i starten, også vil kunne ha betydning for den videre utvikling og endring⁹. For flytteprosessen kan dette innebære at de opprinnelige mål som ble satt i starten fortsatt kan ha stor betydning for utviklingen, og vanskelig kan endres. Ut i fra dette perspektivet forventes prosessen rundt organiseringen av flyttingen og senere rekrutteringsarbeidet å være preget av institusjonaliserte interne normer og verdier. Dette innebærer en felles oppfattelse av hva som er passende; en passenhetslogikk. Disse normene og verdiene vil derfor definere hvem som er de mest passende aktørene i prosessen. I tillegg vil deltagernes referanserammer være formet av slike uformelle verdier. Dette vil ha betydning for hvordan man tenker rundt organiseringen. Man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert i fortiden. Denne ”passenhetslogikken” blir også behandlet av March og Simon (1993). I en organisasjon kan man altså ”matche” en situasjon til en eksisterende regel. Handlingen blir bestemt av at man gjenkjenner en situasjon som noe kjent, noe som ofte forekommer, typifiserer denne for deretter å finne et sett med regler som kan være med på å bestemme handlingsmåte... ”*sometimes called a performance program...*” (March and Simon 1993).

Forventningene tilsier at de uformelle, kulturelle elementene vil være avspeilet i regler og rutiner som avspeiler passende handling (som for eksempel SOP og ferdige handlingsplaner). Fordelen med kulturperspektivets handlingslogikk kan være at aktørene utvikler mer eller mindre stabile og intuitive evner til å håndtere ulike og komplekse situasjoner og oppgaver. Denne automatiseringen av handlingsmønstre kan på den andre siden utelukke nye måter å tenke på; nye måter å organisere seg på. Dette kan igjen gi seg uttrykk i generell motstand mot endring. De uformelle normene og verdiene som etter hvert nedfelles i rutiner og regler kan bidra til å gi organisasjonen en egen identitet. Motstand mot endring kan oppstå når de ansatte opplever at denne identiteten blir truet eller krenket. I forbindelse med store endringsprosesser må derfor også organisasjonskulturen berøres.

2.9.2 Forventninger

Ut i fra det kulturelle perspektivet vil undersøkelsen ta utgangspunkt i følgende to, konkrete forventninger:

⁸ Forfatterens merknad: sti-avhengighet oversettes fra det engelske ”path-dependency” eller man kan benytte det mer treffende danske begrep; spor-avhengighet.

⁹ ”History matters” (North 1990)

a) Ledelse av flytteprosessen, omorganiseringen og de behov som dette utløser vil være preget av historisk utviklede normer og verdier. Disse vil definere hva som er passende adferd og hvem som bør delta internt. Tidligere praksis vil være avgjørende for hvem som deltar i disse prosessene. Fra dette perspektivet kan det forventes at også aktører uten formelle deltagerrettigheter involveres.

b) Organisering av arbeidet vil være preget av de normer og rutiner som de enkelte aktører bringer med seg inn i arbeidet. Aktørene bærer med seg egne referanserammer som angir passende organisering av både flytting og etablering av ny organisasjon. Dette kan få følger for hvordan utfordringer og løsninger defineres og hvilken organisasjonstenkning som blir gjenstand for diskusjon. Det kan forventes at deltagere i prosessen vil føle sterk lojalitet og tilhørighet til egen avdeling eller fagfelt og dermed prøve å påvirke organisering av en formell struktur i forhold til dette.

2.9.3 Myteperspektivet / Garbage Can

Sosialt skapte normer i de institusjonelle omgivelser kalles for myter (Christensen m.fl. 2009). Myteperspektivet vektlegger altså de verdier og normer som finnes i organisasjonens omgivelser. (ibid.) En organisasjon ikke kan overleve ved bare å være effektivitetsorientert. Den må også ha legitimitet fra omgivelsene. Dette innebærer at en organisasjon som ønsker aksept fra sine omgivelser også må demonstrere at den lever opp til forventninger om framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Slike normer kan komme til uttrykk i idèer og oppskrifter for hvordan organisasjonen bør se ut, hvilke strukturelle komponenter den bør ha og hvilke prosedyrer og rutiner den bør satse på. Slike myter kan også eksistere som moter, noe Christensen m.fl. (2009) nevner som en illustrasjon på March og Olsens ”garbage can”- teori. *Her er det løsninger som søker problem, ikke omvendt, som antatt i den instrumentelle tankegangen.* De institusjonelle omgivelser kan være sammensatte, og kan omhandle eksterne aktørgrupper som for eksempel media, intellektuelle, profesjoner og politiske pressgrupper. En myte kan derfor være en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme deler av en organisasjon. Gjennom en periode kan en myte sågar tas for gitt som den tidsriktige, effektive, moderne og til og med ”naturlige” måten å organisere på.

2.9.4 Forventninger

Ut i fra dette perspektivet kan vi forvente at prosessen rundt rekruttering er omgitt av en ytre sett positiv holdning. Organisasjonen tilpasser seg de ytre omgivelsenes krav og innlemmer mytene i egen formell struktur.

a) De aktører og de prosedyrer som anses som legitime å inkludere, blir gitt innpass i prosessen med tanke på implementering av flyttevedtakene. Omgivelsene legger føringer på hvem eller hva som skal inkluderes i prosessen. Dette kan skje gjennom stortingspolitikk, lokalpolitikk og eventuelle medieoppslag. Et øket fokus på elementer rundt prosessen vil gi økt krav om legitimitet. Deltagelsesmønsteret forventes å være preget av aktører som kanskje ikke alltid gir den store verdi i forhold til utbytte og effektivitet, men som oppfyller omgivelsenes krav til legitimitet.

b) Organisasjonene forventes videre å ta opp i seg mer ”moderne” oppfatninger fra omgivelsene for hvordan organisering av prosessen bør forløpe. I dette tilfellet forventes rekrutteringstilnærmingen å være en institusjonell standard. Aktører som er skeptiske til den nye tilnærmingen kan forventes å bli møtt med utsagn om at de er gammeldagse. Det er myter i omgivelsene som setter normen for hva som blir ansett for å være effektivt og rasjonelt.

2.10 Rutiner og regler

March og Olsen (1989) trekker frem at hvis man kan anta at en organisasjon følger regler, så er det videre rimelig å anta at organisasjonen kan spesifiseres ut i fra noen standard operasjonsprosedyrer¹⁰. Dette kan trekkes videre ut i institusjonell policy. Mye av den atferd som forekommer reflekterer den rutinemessige måten folk gjør det de er forventet å gjøre på. Enkle stimuli kan trigge kompliserte, standardiserte handlingsmønstre uten forutgående dybdeanalyse, problemløsning eller direkte styring. Institusjoner har et sett med prosedyrer, og de benytter regler for å kunne velge mellom dem, Disse reglene kan komme ovenfra som direkte føringer fra en politisk eller hierarkisk autoritet, eller de kan være en del av det som blir sett på som passende opptreden, tilegnet gjennom sosialisering eller utdanning (March og Olsen 1989).

Begrepet *regler* kan omhandle rutiner, prosedyrer, konvensjoner, roller, strategier, organisasjonsformer og teknologi som aktiviteten er basert på. Det kan også menes de overbevisninger, koder, kultur og kunnskap som omgir og støtter, utvikler og utfordrer disse rollene og rutinene.

En rutine kan beskrive bestemte handlingsmåter som skal følges under gitte forutsetninger. Dette kan dreie seg om beslutningsregler, evalueringsregler, plassering av myndighet og ansvar, regler for loggføring og ikke minst informasjonsinnhenting- og behandling (ibid.). Institusjonelle regler blir fulgt selv om det ikke nødvendigvis er i det enkelte individs

¹⁰ Engelsk: standard operating procedures, SOP

interesse å gjøre det. Selv under ekstreme forhold viser forskning at individer lettere kan handle ut fra regler om hva som er ”passende” heller enn kun rasjonelle konsekvensvurderinger (ibid.). Mange regler kan gjøre at en institusjon fort blir oppfattet som byråkratisk, rigid, usensitiv eller ureflekterende. På den annen side kan regler gjøre det mulig for organisasjonen å gjennomføre mange aktiviteter samtidig. Rutiner kan også avhjelpe konflikter og hjelpe til å tolke omgivelsene.

Rutiner kan også vise vei gjennom et uoversiktlig terreng skap av åpne strukturer og ”garbage can”- prosesser ved å regulere strømmen av deltagere, problemer og løsninger til valgmulighetene (March og Olsen 1989).

2.11 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for de teoretiske perspektivene som benyttes for den påfølgende analyse av det empiriske materialet. Teoriene har ulike syn på endringsprosesser i organisasjoner i forhold til aktører, problemer og løsninger. Hensikten er å kunne belyse hvordan Luftfartstilsynets rekrutteringsprosess ble håndtert. Luftfartstilsynet er et offentlig organ som har flere bestemte mål og oppgaver som det arbeides mot. Prosessen kan belyses ved hjelp av flere perspektiver. Perspektivene er tenkt å kunne komplementere hverandre ved at de tar for seg ulike forhold ved denne prosessen og dermed kanskje kan gi en klarere forståelse av helheten.

3 Metode

3.1 Innledning

”Metode kan karakteriseres som de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier” (Grønmo 2004:29). Innenfor samfunnsvitenskapen trekkes det gjerne et skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Grønmo (2004) sier at denne inndelingen først og fremst refererer til egenskapene til de data som benyttes i undersøkelsen. Kvantitative undersøkelser baserer seg gjerne på tall, mens de kvalitative omhandler ord eller tekst. For å kaste lys over den aktuelle problemstillingen, må forskeren gjøre bevisste valg i det vell av muligheter som eksisterer mht. hvordan man kan fremskaffe, bearbeide og ikke minst analysere relevant informasjon (Hellevik 2002). Det er problemstillingen i seg selv som blir avgjørende for hvilken metode som blir benyttet. Metode er altså hvordan man går frem for å planlegge og gjennomføre en studie.

Dette kapittelet vil belyse de metodiske hensyn som er tatt for å undersøke Luftfartstilsynets flytteprosess og utfordringene rundt kompetansespørsmålet og rekruttering. Først vil oppgavens valg av design bli utdypet. Videre vil det bli redegjort for fordeler og ulemper ved bruk av case- studiet i undersøkelses-sammenheng. Til slutt vil det bli redegjort for bruk av utvalgte kilder og vurdering av datagrunnlagets kvalitet.

3.2 Forskningsdesign

I denne oppgaven er det benyttet et forskningsdesign basert på kvalitativ metode. Valget er tatt med bakgrunn i hvilke kilder som har vært benyttet til datatilfang.

Kvantitativ forskning dreier seg i hovedsak om ekstensive undersøkelser. Datamaterialet baserer seg på tall. Ofte brukes det relativt store utvalg av populasjonen i undersøkelsene. Det man er interessert i omhandler *utbredelse og antall* (Silvermann 2006). Som oftest har forskeren som hensikt å finne *sammenhenger* i det som skjer og gjennom dette kunne generalisere; det vil si å kunne si noe om gyldighet for en populasjon. Den kvantitative metode egner seg best når man vil *beskrive* virkeligheten slik den er. Fordelen med den kvantitative metode er dens effektivitet. Det vil si at det er relativt lett å behandle store mengder tall, og man kan derfor undersøke mange flere enheter enn ved bruk av den kvalitative metode.

Kvalitativ forskning dreier seg på den annen side om intensive undersøkelser. Datamaterialet baserer seg på ord eller tekst. Utvalget kan gjerne være lite, selv om det ofte ligger mye data til grunn. Forskeren har et ønske om eller behov for å kunne gå i dybden. Forskeren trekker

ofte sine konklusjoner basert på et fåtall av observasjoner. Derfor kan slike undersøkelser også kalles for induktive. Forskeren har som ambisjon å kunne *trekke ut mening* fra det spesielle og teoretisere på det generelle plan. Kvalitative undersøkelser kan således ofte danne grunnlag for nye teorier og eventuelt nye begreper (ibid.).

”Det som kanskje kjennetegner den kvalitative forskningen best er analysens fremtredende plass gjennom hele prosessen - også under materialoppbyggingen» (Holter & Kalleberg 2002:14).

I følge Jacobsen (2000) vil den kvalitative metoden ofte kunne gi en høy grad av *intern* gyldighet, altså at de undersøkte kan kjenne seg igjen i resultatet av undersøkelsen. Metoden vektlegger ofte detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent. Ulempene med denne metoden er først og fremst at den er ressurskrevende. Kvalitativ metode kan også ha en utfordring mtp. ekstern gyldighet. En tredje ulempe er at forskeren gjennom sine undersøkelser kan oppnå for mye nærhet til det som undersøkes. Innenfor kvalitativ metode skal man også være bevisst undersøkelseeffekten. Man kan ende opp med å måle en effekt som forskeren selv har skapt, heller enn å måle hvordan respondenten eller informanten opplever et fenomen (ibid.)

Denne undersøkelsen har hatt som formål å se på *prosessen* rundt håndtering av kompetanseutfordringene. Det er derfor benyttet et forskningsdesign basert på kvalitativ metode. Dette valget er tatt med hensyn til hvilket datamateriale og kilder som blir tatt i bruk for å belyse problemstillingen.

3.3 Undersøkelsens strategi; en case- studie

Valg av strategi for en undersøkelse setter rammene for det som skal undersøkes. Valg av strategi skal hjelpe til med å holde det analytiske fokus. Kartet som angir terrenget for *denne* undersøkelsen vil være case- studiet. Kompasset som skal vise veien gjennom, er bruken av den kvalitative metode.

Undersøkelsen fokuseres rundt de endringene eller den utviklingen som har foregått mht. prosessen rundt omorganisering og rekrutteringsutfordringene. Undersøkelsen beskriver prosessen sett i lys av to forskjellige perspektiver; det instrumentelle og det institusjonelle. Hensikten er å belyse hva som har skjedd og hvordan det har skjedd. Sagt med vitenskapelige ord vil undersøkelsen være intensiv og beskrivende. De teoretiske perspektivene blir benyttet for å belyse kjennetegn ved denne prosessen. En vanlig kritikk rettet mot bruk av case studie er de begrensede mulighetene til å kunne generalisere. Det er ikke denne oppgavens hensikt å

utvikle ny teori eller bidra til generaliseringer. Teorien skal bidra til å oppsummere, strukturere, tolke og forklare de funn som fremkommer.

I denne studien er det kun én analyseenhet, Luftfartstilsynet. Det er mange variabler som kan ha påvirket hvordan flytteprosessen og håndtering av kompetanseutfordringene har foregått. Denne undersøkelsen har hatt som formål å se på *prosessen* rundt håndtering av kompetanseutfordringene i forbindelse med flytteprosessen.

Hensikten med undersøkelsen er å forstå den prosess utvikling som har foregått i forbindelse med flytteprosessen og behovet for oppbygging av ny kompetanse. Undersøkelsen valg av to teoretiske perspektiver; det instrumentelle og institusjonelle, gir mulighet til å legge fokus på flere forskjellige aspekter ved organiseringen og utviklingen i Luftfartstilsynets egen organisasjon. Dette vil trolig kunne bidra til å oppnå et mer fullstendig bilde av prosessen. Oppgavens ambisjonsnivå er ikke å bidra til utvikling av ny teori, men belyse prosessen i Luftfartstilsynet fra flere forskjellige vinklinger. Den underliggende hensikten er å finne antagelser om forklarende forhold. Utforming av problemstillingen og dens kontekst legger føringer for både valg av metode; den kvalitative, og selve undersøkelsesdesignet.

3.4 Kilder

Det å kunne benytte flere ulike kilder øker muligheten til å kunne betrakte fenomenet fra flere ulike innfallsvinkler. Dette vil igjen øke muligheten for en mer nyansert beskrivelse.

Oppgaven har basert seg på kvalitative dybdeintervjuer ved Luftfartstilsynet og målrettede søk i relevante arkiver. Det er også benyttet andre strategiske dokumenter i form av offentlige utredninger, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og strategimeldinger fra Samferdselsdepartementet. Det er i tillegg benyttet utvalgte publiserte pressemeldinger.

Utvelgelsen av datagrunnlag har foregått kontinuerlig under studiens fremgang. (Grønmo 2004). Ved innsamling av data har det blitt gjennomgått en god del skriftlige kilder. De fleste av disse har vært offentlige dokumenter, tilgjengelig for allmennheten. Noe materiale har jeg fått ved direkte kontakt med tilsynet, både i papirs form og i form av muntlige framstillinger. Jeg har ikke bedt om og derfor heller ikke hatt tilgang til datasøk på tilsynets eget intranett. Utfordringen under datainnsamling har vært å bedømme informasjonens verdi sett i forhold til problemstilling. Det har vært totalt vært gjennomført 5 dybdeintervjuer med relevante enkeltpersoner.

Mye god støtte til fremstilling av empiri i kronologisk rekkefølge har i tillegg blitt funnet i masteroppgaven til Sindre Bøgwald Sæland fra 2012.

3.4.1 Dokumentanalyse

Det er i løpet av arbeidet er blitt samlet inn adskillige dokumenter som har blitt systematisert og kategorisert. Denne kategoriseringen har blitt ordnet i et kronologisk mønster som omhandlet tre tidsfaser i prosessen. Alle dokumentene har blitt utarbeidet før denne oppgaven ble påbegynt. Både offentlige dokumenter, pressemeldinger og interne dokumenter fra tilsynet har spilt en viktig rolle for å gi en oversikt over det hendelsesforløp som prosessen har fulgt. Fler masteroppgaver har også bidratt til dette. Også avisartikler har spilt en rolle ift å belyse prosessen fra flere forskjellige ståsted. Krav til kildenes tilgjengelighet, relevans og autensitet forventes å være oppfylt. Noe av materialet ligger åpent som offentlige dokumenter. Noe materiale er overbragt fra mine intervju- objekter og kan derfor ha vært med å påvirke den vei oppgaven har fulgt. Et annet poeng er de skriftlige kildenes troverdighet (Grønmo 2004). Man skal aldri utelukke at det kan forekommer feilaktig informasjon, eller at dokumenter blir utarbeidet eller tilgjengeliggjort i den hensikt å fremme bestemte interesser. Troverdighetsaspektet er viktig å reflektere over både ift skriftlige og muntlige kilder.

3.4.2 Intervjusituasjon

Det er blitt gjennomført fem dybdeintervjuer med ansatte i Luftfartstilsynet. De ansatte representerer flere forskjellige fag- kategorier og flere forskjellige nivå i organisasjonen. Det er gitt beskrivelser om prosessen både fra personell som har vært med på flytteprosessen fra Oslo til Bodø og personell som har blitt tilsatt etter at Bodø- kontoret var blitt opprettet. Alle intervjuene har hatt en varighet på ca. 60 -80 minutter. Det er ikke gjennomført intervjuer med personell som har sluttet i tilsynet som følge av flytteprosessen. Det har heller ikke blitt gjennomført intervju med representanter fra Samferdselsdepartementet. Slik sett har informasjon som kunne gitt enda mer dybde til forklaringsmodellene ikke blitt tatt med. Dette er dog et bevisst valg tatt med bakgrunn i faktorene tid og tilgang til informantene. De andre sidene av prosessen er likevel berørt gjennom den skriftlige dokumentasjon og ikke minst informantenes tolkning av prosessen. De gjennomførte intervjuer er blitt foretatt i Luftfartstilsynet egne lokaliteter i Bodø, og slik sett på informantenes hjemmebane. Intervjuene har blitt gjennomført etter avtale, og informantene har dermed møtt forberedt og i tillegg med de skriftlige dokumenter som den enkelte har ment kunne være relevant ift undersøkelsen. Alle intervjuene har blitt tatt opp på bånd og deretter blitt transkribert. Informasjonen er til slutt blitt kategorisert og analysert i forhold til både problemstilling og annen data.

3.5 Reliabilitet

Reliabilitet betyr pålitelighet. Med andre ord stiller man spørsmål om man kan stole på de data som er samlet inn (Jacobsen 2000). Det er krav til en vitenskapelig undersøkelse om at den skal være pålitelig. Dette omhandler nøyaktighet og pålitelighet både under innsamling og behandling av data. Spørsmålet er om en ny undersøkelse (måling) med det samme måleinstrument (teori, kilder) ville gitt det samme resultatet. Undersøkelsen skal med andre ord kunne være etterprøvbare (Hellevik 2002). Det er ingen standardiserte metoder for måling av pålitelighet i kvalitative studier, og man kan derfor heller fokusere materialet ut fra stabilitet (Grønmo 2004). Det er tatt utgangspunkt i dokumenter som har hatt lav sannsynlighet for endring i innhold. Likevel har oppgaven dreid seg om et case- studie av et enkelt fenomen der også en god del av datatilfanget har fremkommet gjennom kvalitative intervjuer. Det er ikke mulig i ettertid å oppdrive alle data på identisk vis, da mye av denne informasjonen er preget av kognitive prosesser. Med utgangspunkt i den historisk kronologiske handlingsrekken som ligger til grunn vil jeg likevel påstå at undersøkelsen kan innestå for at i hvert fall den offentlig tilgjengelige informasjon er pålitelig.

3.6 Validitet

Validitet betyr gyldighet. Man stiller spørsmål om man de facto måler det man ønsker å måle. Intern gyldighet sier noe om de data som er samlet inn og de konklusjoner som er trukket, oppleves som riktige (Jacobsen 2000). Silvermann (1993) sier at... ”*gyldighet er viktig uansett ens teoretiske innfallsvinkel, eller bruk av kvantitative eller kvalitative data*”¹¹. Ekstern validitet er et begrep som relateres til grunnlaget for eventuelt å kunne generalisere. Man vurderer også her om datamaterialet har vært relevant for problemstillingen. Gjennom utarbeidelsen av oppgaven har det blitt gjennomført samtaler og faglige vurderinger fra personer med tilknytning til tilsynet. Lik sett har det vært en kvalitetssikring både på at fremkomne funn har intern gyldighet, men også at datamaterialet har vært treffende i forhold til problemstillingen (Grønmo 2004).

3.7 Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg de metodiske valg som ligger til grunn for design, kildevurdering og kvalitet på datagrunnlaget. Hensikten har vært å synliggjøre at det har blitt tatt hensyn til aspekter rundt pålitelighet og gyldighet i forhold til dette case- studiet.

¹¹ I Jacobsen 2000: 205

4 Empiri

4.1 Innledning

Dette kapittelet vil ha som formål å gi en overordnet beskrivelse av hvilke endringer og utvikling den norske forvaltning har gjennomgått. I tillegg vil jeg prøve å sette dette i kontekst med hvordan dette har hatt betydning for den fysiske flyttingen av tilsynet. Det lå sterke forvaltningspolitiske føringer til grunn for hvordan flyttingen skulle foregå- og i tillegg føringer for hvordan organiseringen av tilsynet skulle foregå.

4.2 Forvaltningen

Det er innledningsvis viktig å gi et lite innblikk i hva offentlig forvaltning innebærer. I et politisk system vil den offentlige forvaltning i følge Christensen (Christensen m. fl. 2005) være forstått som det administrative apparatet. Forvaltnings rolle vil vi stor grad være en saksforbereder og iverksetter innenfor det politiske systemet. Forvaltningen vil i sin tur også påvirke og tillegge prosessene sin egen politiske betydning. Man har derfor satt opp fire forskjellige styringsorganer på forskjellige nivåer for å kontrollere og organisere denne påvirkningen: overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt. Departementer og direktorater er knyttet oppimot statsforvaltningen på det nasjonale nivå. Den nye lokaliseringen for Luftfartstilsynet ble som tidligere nevnt Bodø. Dette indikerer at bestemmelser foretatt i statsforvaltningen inkluderer iverksetting på lokalt nivå. Det har pågått en stadig kamp mellom direktoratenes autonomi og politiske ledelse. Dette har vært en underliggende årsak for en tilnærmet kontinuerlig reform innen sentraladministrasjonen (ibid). Blant annet, har dette resultert i en økt horisontal og vertikal spesialisering, da spørsmålet har dreid seg om hvorvidt den politiske ledelse skal ha styringsmuligheter i områder der det kreves faglig ekspertise. En utvidelse av de statlige arbeidsoppgavene, basert på samfunnsendringer generelt, har ført til en økning i antall departementer (horisontalt) og direktorater (vertikalt) (ibid). Denne økningen har også bidratt til å gjøre forvaltningen mer kompleks, noe som også kan ha bidratt til å gjøre prosessene vanskeligere å styre, dyrere og mer ineffektive. New Public Management (NPM)- reformen hadde fokus på effektivitet og produktivitet og var derfor mer rettet mot de økonomiske hensyn.

4.3 Fremvekst av tilsyn

Et tilsyn kan forstås som et kontrollorgan med ansvar for å overvåke og ivareta at regelverk blir overholdt. Tilsynet skal opptre på vegne av den overordnede myndighet. I tillegg til å gjennomføre tilsynsoppgavene, skal også tilsynet fungere som et organs som skal forberede og gjennomføre den politikk som regjeringen vedtar (Sæland 2012). Tilsynsoppgavene var

tidligere inkludert i det sentrale forvaltningsapparatet, men er i den senere tid blitt tillagt egne organer. Hensikten med dette var altså å skape effektivitet, ved å gjøre tilsynsoppgavene mer synlige og dermed enklere å håndtere (Christensen m.fl. 2005).

De første direktoratene ble opprettet i Norge på 1840- tallet. Den store fremveksten av statlige tilsynsorganer forekom hovedsakelig på 1980- og 1990- tallet, og da i kjølvannet av NPMs fremvekst i Europa. Utfordringene dreide seg likevel om forholdet mellom fristilling og ønsket om kontroll. Før denne perioden hadde uavhengighet dreid seg om å beskytte individet mot *byråkratiets* vilkårlighet med tanke på rettssikkerhet og likebehandling. Nå dreide fokuset seg mot at man måtte beskytte individet mot *politikkens* vilkårlighet. Departementene ble sett på som politiske organer, og man ønsket å oppnå mer autonomi i forhold til disse. Man ville derfor begrense departementenes mulighet til å instruere i enkeltsaker (Sæland 2012). Det kan derfor argumenteres med at en relokalisering (flytting) av de statlige tilsyn ville gi et bedre brukertilbud, samt at den fysiske fristilling ville fremme en mer politisk fristilling.

4.4 Lokaliseringspolitikk

Gjennom en periode på 50 år har det vært gjennomført tre omfattende utflyttingsprogrammer av statsinstitusjoner i Norge. Historisk sett viser utflyttingssaker at denne typen omfordelingspolitikk skaper stort engasjement og av den grunn er vanskelig å få gjennomslag for i praktisk politikk (Hommen 2003).

Det *første* utflyttingsprogrammet pågikk i perioden 1960 til 1972. Bakgrunnen var at man hadde opplevd en depopulasjon av utkantstrøkene. I en tid der det var over 27000 statlige heltidsansatte i hovedstaden ønsket man å flytte ut 800 tilhørende 20 forskjellige institusjoner. Dette første programmet endte med nesten bare et symbolsk antall utflyttinger, noe som kunne bro på manglende politisk vilje (Sætren 2011). Institusjonene som man den gang ønsket å flytte ble selv gitt ansvaret for å utrede ny lokasjon og fremgangsmåte. Dette medførte at det neste utelukkende ble opparbeidet grunner for ikke å foreta flyttingen (ibid). Det *andre* utflyttingsprogrammet pågikk i perioden 1973- 1981. Bakgrunnen denne gang var formulert i et realpolitisk utgangspunkt der man ønsket en selektiv fordeling av nasjonale goder til utvalgte områder. I utgangspunktet ble det foreslått å flytte ut over 5000 statlige arbeidsplasser. Regjeringen endte likevel opp med å forholde seg til en flytting av 20 statsinstitusjoner som til sammen kun inkluderte ca 1000 arbeidsplasser. Hovedårsaken til dette utfallet fremstår å være relatert til en politisk retrett i forbindelse med de endrede holdninger til utflytting.

Det *tredje* utflyttingsprogrammet kom igjen på den politiske dagsorden mer enn 20 år senere. Hovedarkitekten bak dette flytteprosjektet var Victor D. Normann, fungerende statsråd i arbeids- og administrasjonsdepartementet under Bondevik II regjeringen. Allerede i 2001 hadde Normann fremstått som en forkjemper for omorganisering med vekt på fristilling av tilsyn (Hommen 2003). Sætren (2011) beskriver at bakgrunnen for *dette* utflyttingsprogrammet hadde forvaltningspolitikk i sentrum. Dette stod i kontrast til de tidligere programmene som hadde hatt fokus på distriktpolitikk og regionalpolitikk. Hovedmålsetningen skulle være å styrke tilsynsfunksjonene ut i fra faktorene fagkompetanse og ikke minst legitimitet.

St.meld. 17 (2002- 2003), *Om flytting av tilsyn* (tilsynsmeldingen) viste tydelig at man her også ville ivareta internasjonale hensyn.

Norman hadde presentert sitt reformprogram for Stortinget den 24. januar 2002, «Fra ord til handling» med et tydelig ønske om modernisering, effektivisering og forenkling i den offentlige sektor. Regjeringen gir uttrykk for at det ikke er mangel på kompetanse i tilsynsvirksomhetene i Norge, men man ønsker å imøtese de kommende utfordringer i grensesonen mellom politikk og administrasjon. Som ventet kom det sterke kritikk til denne tilsynsmeldingen. Etter politisk dragkamp endte man opp med et kompromiss; Innst.S.nr. 222 (2002- 2003). Tilsynsmeldingens innhold var nå i stor grad redusert til kun å omhandle relokalisering. Likevel var det enighet rundt vedtaket, noe som må kunne betegnes som historisk. At vedtak ikke får gjennomslag i praksis er de to første utflyttingsprogrammene eksempler på (Sæland 2012).

I ettertid viste det seg at flytteprosessene til de andre tilsynene ble gjennomført relativt problemfritt. Starten på Luftfartstilsynets flytteprosess skulle vise seg å bli langt mer konfliktpreget.

Flytteprosessen var planlagt å være fullført innen 1. januar 2007. Det ble vektlagt at tilsynet skulle fungere tilfredsstillende gjennom hele prosessen.¹²

Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet. Departementet utformer retningslinjer for tilsynet og hadde også det overordnede ansvar for hvordan flyttevedtaket ble implementert. Luftfartstilsynet hevdes å være det tilsynet det var vanskeligst å gjennomføre flyttingen for (Sæland 2012).

¹² Jfr Stortingsmelding nr. 32 (2004- 2005)

4.5 Om Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynets hovedoppgave er å bidra til økt sikkerhet i all norsk sivil luftfart. Luftfartstilsynet ble opprettet og skilt ut fra Luftfartsverket 1. januar 2000, og er en selvstendig etat underlagt Samferdselsdepartementet. I 2010 hadde Luftfartstilsynet om lag 170 ansatte med fagkompetanse fra ulike deler av luftfarten. Tilsynet har ansvar for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk. I tillegg lager tilsynet forskrifter for norsk luftfart. I løpet av de årene tilsynet har eksistert har regelverket endret seg fra å være et nasjonalt anliggende til i stadig større grad å styres fra EU. Tilsynet fører tilsyn med at aktørene i norsk luftfart følger gjeldende lover, regler og forskrifter. Tilsynet har altså ansvar for å følge opp flyselskaper, flyverksteder, flyskoler, luftfartøy, sertifikatnehavere, flysikringstjenesten, lufthavner og landingsplasser for helikoptre. Tilsynet utsteder også sertifikater til personer og luftfartsnæringer, som flyselskaper, verksteder, piloter, flygeledere, fullmektiger og kabinpersonale.¹³ De fleste nasjonale forskrifter blir fastsatt av tilsynet selv, men departementet er alltid høringsinstans. Unntak er innenfor det nye fagfeltet, security, der Samferdselsdepartementet er utstedende myndighet..

4.6 Flytting av tilsynet

I 2005 begynte den fysiske flytting av Luftfartstilsynet fra Oslo til Bodø.

Det var to argumenter som hadde blitt frontet ifm flytтеvedtaket. Først og fremst skulle flyttingen være basert på rene regionalpolitiske hensyn; offentlige arbeidsplasser og kompetanse skulle fordeles. Det viktigste var likevel at en geografisk avstand ut fra departementene i Oslo ville bidra til en mer formalisert kontakt, og dermed bidra til å forbedre forvaltningspolitikken og etterlevelse av de demokratiske kjøreregler (Sæland 2012). Det ble videre argumentert for at flytтеprosessen de facto ville gi et *bedre* tilfang av kompetanse fordi det i tilflyttingsområdene ikke ville være den samme konkurranse om arbeidsplasser som i Oslo- området (Hommen 2003).

Den planlagte flytтеprosessen var stipulert å skulle gjennomføres innen 1. Januar 2007. Stortingsmelding nr. 32 (2004- 2005) vektla at Luftfartstilsynet skulle fungere tilfredsstillende gjennom hele prosessen. Den daglige driften i Luftfartstilsynet krever tett oppfølging av tekniske og sikkerhetsmessige detaljer i luftfarten, noe som skulle vise seg å være i beste fall utfordrende i en slik omfattende omorganiseringsprosess.

¹³ Fra Luftfartstilsynets Årsmelding 2010

Etter etableringen i 2000 hadde det blitt stilt større krav til tilsynets kompetanse og evne til å drive regelverksarbeid. Dette bunnet i stor grad i stadige regelverksendringer og overgang til nye regelverksregimer. De viktigste endringene hadde sammenheng med liberaliseringsreformer som har bidratt til økt konkurranse på det innenlandske markedet, parallelt med endringer i statlige styrings- og organisasjonsformer samt innføring av nye *felleseuropeiske* reguleringer (Difi 2008).

I følge en rapport fra SINTEF (2004) bestod Luftfartsinspeksjonen ved adskillelsen fra Luftfartsverket kun av 70- 75 ansatte. Denne organisasjonen levde ikke 100 % opp til internasjonale krav. Etter fristilling fra Luftfartsverket ble nasjonale regler gjennomgått. Det nye nasjonale regelverket hadde fått mindre betydning for de kommersielle aktørene etter at de internasjonale forskriftene var blitt vedtatt innenfor flere fagområder. Luftfartstilsynet mente selv at de hadde ervervet seg den nødvendige kompetanse i 2003.

I 2003 ble tilsynet vedtatt flyttet til Bodø, med en planlagt flytteperiode på tre år. Det at tilsynet i 2003 fremdeles var en relativt fersk organisasjon da flyttingen skulle iverksettes, kan ha vært en faktor som førte til flere utfordringer for denne organisasjonen sett i forhold til de andre tilsynene.

Bodø hadde et av de sterkeste luftfartsfaglige miljøer i landet (utenfor hovedstaden). Luftfartstilsynet skulle altså i utgangspunktet ha gode muligheter til å kunne videreutvikle fagmiljøet samtidig som denne relokaliseringen kunne bidra til å styrke Bodø som regionsenter (St.mld.nr. 17 (2002- 2003)). Luftfartstilsynet ble av myndighetene på dette tidspunktet vurdert som kapabel til å gjennomføre flyttingen. Kravet var likevel at oppgavene skulle kunne gjennomføres som før parallelt med at flyttingen pågikk.

I forhold til andre evalueringer som har blitt gjort i etterkant av flytteprosessen, så er denne oppgavens hensikt å kaste nytt lys over denne flytteperioden. Tidligere studier har fokusert på hvorfor prosessen ble så konfliktbetonet og ikke minst hvordan denne negative trenden ble snudd. Denne oppgavens hensikt er å fokusere på hvordan utfordringene rundt kompetansespørsmålet ble håndtert- ikke minst fordi det ble satt faglige krav til organisasjonen også fra internasjonalt hold i løpet av de årene flyttingen pågikk.

Sammen med Samferdselsdepartementet (SD) deltar Luftfartstilsynet også i internasjonale organisasjoner for å hevde norske interesser. To av disse er europeiske EASA (European Aviation Safety Agency) og FNs organisasjon for sivil luftfart, ICAO (International Civil Aviation Organization). ICAO er en sammenslutning av 180 stater som er tilsluttet

konvensjonen for internasjonal sivil luftfart, heretter kalt Chicagokonvensjonen. Denne organisasjonen er et spesialorgan under FN. Luftfartstilsynet ivaretar også norsk medlemskap i European Civil Aviation Conference (ECAC), den europeiske delen av ICAO.

4.7 Generelt om internasjonale retningslinjer og regelverk

ICAO fastsetter minstestandarder med bakgrunn i Chicagokonvensjonen. De viktigste oppgavene er å etablere standarder og anbefale prosedyrer og praksis på det teknisk- operative området (sikkerhet, lisenser, flyoperasjon, luftfartsregler, luftdyktighet og lufttrafikkjeneste). Vedtatte standarder skal gjennomføres nasjonalt i den enkelte medlemsstat. Konstant utvikling innenfor flysikkerhetsområdet innebærer at også ICAOs standarder er under konstant revisjon. All lovgivning innen norsk luftfarts bygger på Chicagokonvensjonens regler og ICAO- standarder. Avvik fra dette rapporteres til ICAO iht. etablerte prosedyrer. Norge er i tillegg medlem av Joint Aviation Authorities (JAA). Dette er en frivillig sammenslutning av europeiske nasjonale luftfartsmyndigheter som samarbeider om utvikling av forskrifter innen luftfarten. JAA er utgiver av Joint Aviation Requirements (JAR), som er standardiserte europeiske luftfartsbestemmelser for den operative delen av luftfarten, herunder vedlikehold og sertifisering. Norge har forpliktet seg til å følge JAAs regelverk. Avvik fra JAR skal meldes til JAA iht. etablerte prosedyrer.

Norge har en bilateral avtale med Federal Aviation Administration (FAA) som utarbeider USAs luftfartsregelverk gjennom Federal Aviations Regulations (FAR). Denne bilaterale avtalen gjør det mulig for et norsk flyverksted å kunne forholde seg til Luftfartstilsynet for godkjenning også i forhold til FAA. De formelle internasjonale kompetansekravene til tilsynet krever kun oppfyllelse av de krav som stilles gjennom ICAO (FN), JAA (europeiske luftfartsmyndigheter) og European Aviation Safety Agency (EASA).

EASA ble operativ 28. september 2003. Norge ble offisielt medlem av EASA 1. januar 2005. EASA bistår EU- kommisjonen med utarbeidelse av nye sikkerhetsregler (safety-dimensjonen) innen sivil luftfart. I tillegg deltar tilsynet innenfor security-dimensjonen i EFTAs overvåkningsorgan.

4.8 Rekrutteringsprosessen til Luftfartstilsynet

I forbindelse med flyttingen til Bodø opplyses det at Luftfartstilsynet har vært villig til å senke kravene noe i forhold til tidligere for å «komme i gang». Blant annet ble tre flyteknikere ansatt i stillinger der man tidligere hadde hatt ingeniører med flyfaglig spesialisering. Disse flyteknikerne ble satt under opplæring over flere år. Krav til erfaring innen administrativ

ledelse er satt iht. internasjonale krav som sier: «*Ideally, a CAA inspector should be at least as qualified as the personnel to be inspected or supervised*»¹⁴.

Luftfartstilsynet presiserer at i tillegg til kompetanse er både personellets holdning og omdømme av betydning i rollen som inspektør. Dette fører til at personell med riktig formell kompetanse likevel kan avvises dersom det eksisterer heftelser eller andre forhold som kan svekke personellets autoritet i jobbsituasjonen.

Da vedtaket om flytting var et faktum, ble det tidlig klart at svært få medarbeidere ville være med på den fysiske flyttingen til Bodø. Rekrutteringsprosessen innebar da i stor grad å bygge opp en nesten helt ny organisasjon nordpå.

Generelt er det stor forskjell på å rekruttere medarbeidere til en eksisterende organisasjon versus det å skulle bygge opp en organisasjon der erfarne nøkkelpersoner mangler (SINTEF 2004:22). I slike situasjoner er det stor fare for at den «tause» kunnskapen kan gå tapt. Med dette menes den praktiske, erfaringsbaserte kunnskap som ikke er nedfelt i myndighetenes regelverk eller interne instruksjoner eller prosedyrer.

Luftfartstilsynet gjennomførte selv en kompetanseanalyse for å identifisere behovet for rekruttering. Denne analysen tok utgangspunkt i daværende organisasjon og under forutsetning av at organisasjonen skulle være stabil i flytteperioden; 2003- 2007. Allerede året etter at flyttemeldingen var blitt fremlagt hadde 27 medarbeidere avsluttet sine arbeidsforhold til Luftfartstilsynet (ibid).

I desember 2003 kunne tilsynet informere om urovekkende prognoser vedrørende flytting av personell. Av 148 medarbeidere hadde 80 personer undertegnet på at de ikke ville flytte. 27 personer skulle bli værende i Oslo grunnet tilrettelegging for ansatte over 60 år.

Den første rekrutteringsrunden etter flyttevedtaket hadde altså ikke fungert tilfredsstillende (Sæland 2012). Basert på et ledermøte 8. desember tok man utgangspunkt i disse tallene når man satte som mål at en ny rekrutteringsrunde skulle være mer tilfredsstillende i forhold til tilsynets kompetansebehov.

Kompetanseutfordringene stod altså sentralt i flytteprosessen. I tillegg til alle de praktiske utfordringene rundt implementering av flyttevedtaket og forhold rundt den praktiske flyttingen fikk tilsynet ekstra utfordringer i forhold til et resultatforbedringsprogram i Avinor og nytt regelverk i regi av EASA (European Aviation Safety Agency).

¹⁴ ICA DOC 8335- AN/879 Chapter 9, para 9.4.1

4.9 Luftfartstilsynet om Kompetansekartlegging og kompetanseutvikling

Luftfartstilsynet har betydelig fokus på kompetanse både gjennom rekruttering og utvikling av øvrige ansatte.¹⁵ For nyansatte omfatter dette obligatorisk grunnopplæring samt avdelingsvis fagopplæring. Opplæringen foregår gjennom mer formelle kurs og «on-the-job training» gjennom observasjon, dialog og diskusjon. Grunnopplæringen skjer ut fra Luftfartstilsynets opplæringskatalog. Denne inneholder sju ulike moduler som er rettet inn i forhold til ulike roller og kartlagt opplæringsbehov. Opplæringen er innrettet med tanke på å øke kompetanse innenfor forvaltningsområdet, tilsyn og luftfartsfag. Innenfor forvaltningskompetanse er opplæringen justert i 2012 med kurs for erfarne saksbehandlere og samlinger med fokus på forvaltningskompetanse for lederne.

Kontinuerlig oppdatering er nødvendig for fagstillingene i Luftfartstilsynet. Dette bl.a. grunnet stadige endringer i regelverk eller at godkjenninger og sertifikater må fornyes. Luftfartstilsynet har fra utgangen av 2012 startet arbeidet med å implementere en ny kompetansemodul som er forankret i kvalitetssystemet SoluDyne . Den Operative avdelingen er pilot for denne implementering og arbeidet omfatter også en oppdatert definering av hvilken opplæring som skal tillegges de ulike rollene. Dokumentasjon av opplæringen ligger i hver enkelt medarbeider sin kompetansemappe.

4.10 Definisjoner rundt begrepet «kompetanse»

Kompetanse kommer av det latinske *competentia*, og refererer til «å kunne noe», «å være i stand til». Begrepet brukes gjerne i flere ulike betydninger. Kompetanse står i motsetning til inkompetanse (som tilsier manglende kompetanse), ofte brukt i betydningen udugelighet.¹⁶ I dagligspråket defineres kompetanse gjerne som evnen til å klare en oppgave eller beherske et yrke i møte med komplekse krav, situasjoner og utfordringer. Man deler gjerne inn begrepet kompetanse i kunnskaper, holdninger og ferdigheter. Noen tar også med begrepet evner. Vi skiller ofte mellom teoretisk og praktisk kompetanse. Teoretisk kompetanse kan dekkes ved at man skriftlig eller muntlig kan svare for seg på et visst kunnskapsnivå. Praktisk kompetanse innebærer at man må vise (bevise) sine kunnskaper. Begrepet «Realkompetanse» slår disse begrepene sammen uten at det snakkes om formelle krav.

Når kunnskap tas i bruk for å løse oppgaver i konkrete situasjoner, er det viktig at dette samtidig stimulerer til videre læring og kompetanseutvikling. Læring og kompetanse er knyttet

¹⁵ <http://www.luftfartstilsynet.no/incoming/article10024.ece/BINARY/%C3%85rsrapport+2012.pdf>

¹⁶ <http://no.wikipedia.org/wiki/Kompetanse>

til læring og samhandling i ulike fellesskap, samtidig som de er både individuelle og kollektive.

Med taus kunnskap menes den erfaringsbaserte kunnskap og viten man får i utøvelse av en aktivitet, et fag eller yrke og som ofte ikke lar seg forklare med ord. Slik kunnskap blir det derfor vanskelig å få nedtegnet i en lærebok eller rutinebeskrivelse. Taus kunnskap kan altså beskrives som erfaringskompetanse. Denne er vanskelig å videreføre til andre.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet laget SINTEF en rapport om rekrutteringsprosessen i forbindelse med den første tilsetningsrunden i Bodø. Denne rapporten konkluderte med at ingen formelle feil var blitt begått. Rapporten bekreftet videre at kompetansekravene som ble satt til søkere til de flyfaglige stillingene var i tråd med internasjonale retningslinjer, og at kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningene tilsvarte krav til tidligere utlyste stillinger. For å sikre en best mulig prosess i 2. utlysningsrunde satte departementet, i forståelse med Luftfartstilsynet, i gang en uavhengig gjennomgang av rekrutteringsprosessen. De første 17 ansatte var på plass i Bodø fra 1. oktober 2004.¹⁷

4.11 Kompetansefremmende tiltak før flytting

En rapport utarbeidet av Hartmark Consulting (Sæland 2012) konkluderer med at det eksisterer tre overordnede problemorienterte faktorer som konsekvenser av flyttingen. Disse faktorene er kompetanse, sikkerhet/ overgangsproblemer og økonomiske forhold. Forut for flyttingen argumenterte man med at det flyfaglige miljøet i Norge er relativt lite sett i internasjonal sammenheng. Ergo ville det være vanskelig å finne kvalifisert luftfartsfaglig personell. Det ytres derfor tvil om muligheten til å opprette et fullverdig tilsyn i Bodø. Man hevder også at rekrutteringsmessige hensyn vil kreve et tilnærmet permanent avdelingskontor i Oslo. Rapporten estimerer også en redusert produktivitet med varighet minst de neste fem år. Luftfartstilsynet har selv vurdert at produktivitetssvikt med antatte følger for flysikkerhet er uakseptabelt. Videre konkluderer rapporten med at det vil være relativt stor økning i driftskostnader med bakgrunn i økt reiseaktivitet og kompensasjon ift bemanningsutfordringer.

I desember er tallenes tale klar: Av tilsynets 148 medarbeidere er det 80 som har undertegnet på at de ikke vil flytte til Bodø. I tillegg er det iverksatt tilrettelegging i Oslo for ansatte som er over 60 år gamle. 27 ansatte faller innunder denne kategorien. Dette innebærer behov for en ny rekrutteringsrunde. SINTEF gjennomførte på oppdrag fra Samferdselsdepartementet en

vurdering av den første rekrutteringsrunden, og kunne dermed komme med innspill og anbefalinger i forkant av den neste ansettelsesprosessen.

Etter flittig debatt i media rundt flytteprosessen innvilget Regjeringen et unntak om flytting. Dette gjaldt kun for inspektører av helikoptervirksomhet offshore. Denne virksomheten skulle av tekniske årsaker bli i Oslo.

Debatten bølget frem og tilbake mellom tilsynsledelse og departement. Det var utvilsomt prinsippet rundt opprettholdelse av flysikkerheten som ble lagt til grunn for tilsynets argumenter. Tilsynet ønsker at kvaliteten på medarbeidernes kompetanse ikke skulle senkes, dette sett oppimot bør-krav og må-krav. Man ønsket videre en fleksibel tidsramme for flyttingen samt at det måtte tilbys fleksible ordninger for de flyfaglige stillingene.

De viktigste tiltakene som ble gjennomført i 2004 var opprettelse av midlertidige lokaliteter på Bodø lufthavn og rekruttering av medarbeidere. Halvparten av de utlyste stillingene var besatt etter første rekrutteringsrunde. Noen flere etter den andre runden.

4.12 Kompetansefremmende- underveis

I januar 2005 ble det gjennomført bytte av luftfartsdirektør. Det ble frontet som mest hensiktsmessig at Skogstad fratradte sin stilling. Ny direktør, Lagerhus, var håndplukket av Samferdselsdepartementet. Departementet ønsket nå en raskest mulig gjennomføring av flytteprosessen. Kravet stod fremdeles om at tilsynet skulle fungere tilfredsstillende ift de flysikkerhetsmessige krav.

Ny stortingsmelding (St.meld. nr. 32 (2004- 2005)) ble fremlagt og vedtatt den 22. april 2005. Målet var å få ansatt 70- 90 medarbeidere i løpet av høsten 2005. Man profilerte tilsynet som en moderne og attraktiv arbeidsplass i Bodø. Kontakten med kommunen ble også forsterket. Tilsynet foretok en nyvurdering av sine bør- og må- krav til stillingene. Man gjennomførte dobbeltbemanningen innen virksomhetskritiske områder. Det ble også vurdert potensielle tiltak for å oppmuntre Oslo- ansatte til å flytte til Bodø. Det ble videre bestemt at det ikke ville bli utlyst flere stillinger med lokalisering i Oslo. Da stortingsmeldingen ble offentliggjort var flyttekostnadene estimert med en økning på mellom 20 og 30 millioner. Det var også tatt høyde for at tiltak som utvidet lønn og pendlerordninger kunne innebære en økning av driftsutgiftene på mellom 10 og 20 millioner kroner.

Man etablerte nå en fast og stedlig ledelse i Bodø. Richardsen trådte midlertidig inn som stedlig leder i Bodø fra 10. mars 2005. Kontorlokalene ble bygget om slik at man hadde plass

¹⁷ Pressemelding fra Samferdselsdepartementet 104/04, datert 21.09.04

til å huse flere medarbeidere og man påbegynte planprosessen for et eget permanent lokale i Bodø. I løpet av våren iverksetter man også et eget spydspiss- program der personell i lederposisjoner skulle få økonomisk kompensasjon for å binde seg til stillingen for en viss periode. I midten av april ble ytterligere 60 stillinger utlyst i Bodø. Man hadde nå forholdt seg til internasjonalt regelverk, noe som fikk betydning for krav til stilling og kompetanse. Det ble også gitt åpning for en reduksjon i krav til antall flytimer og lengde på yrkeserfaring. I tillegg ble det gitt åpning for at personell med militær bakgrunn kunne søke. De nye kravene var bedre tilpasset arbeidsmarkedet i distriktet (Difi 2008).

En kompetansemessig utfordring som oppstod i 2005 var at Norge i juni ble medlem av EASA (European Aviation Safety Agency). Dette innebar at tilsynet fikk et nytt regelverk å forholde seg til. Tilsynet skulle også kunne opptre som tilsynsmyndighet på vegne av EASA. Virkemidler som ble gjennomført i denne perioden var spydspissordningen og pendlende ledelse. Det nye Luftfartstilsynet åpnet 1. september 2005. Richardsen fortsatte som stedlig leder ut året.

I januar 2006 kunne tilsynet vise til 93 medarbeidere i Bodø. 26 ansatte hadde i tillegg inngått avtale som pendlende leder eller spydspiss. Ved Oslo- kontoret var det fremdeles 106 ansatte (Sæland 2012). Virkemidler som hadde vært benyttet så langt var endring av krav til flyfaglig personell, bruk av spydspisser, overgangsordninger, prøveperioder, flyttepakker (økonomisk kompensasjon) og økning i mobile løsninger som elektronisk kommunikasjon. Tilsynet hadde på dette tidspunkt fremdeles en viss dobbeltbemanning.

4.13 Kompetansefremmede etter etablering i Bodø

Difis rapport (2008) indikerer at den mest kritiske fasen i omstillingsprosessen startet da virksomheten skulle ledes fra Bodø. Fundamentet for etableringen i Bodø hadde blitt lagt gjennom 2005, men det var i 2006 at man skulle videreutvikle organisasjonen til å bli fullt operativ fra sin nye lokasjon. I denne perioden ble det gjennomført en dyptgripende strukturendring. Flere stabsfunksjoner ble redusert. Avdelingen som håndterte analyse, risiko og kvalitet ble slått sammen til en. En underavdeling, Security, ble opprettet som egen avdeling. Dette kom som følge av et økt fokus, både nasjonalt og internasjonalt innenfor dette fagfeltet. Hovedfokus i 2006 var å få både personell og organisasjon på plass slik at man kunne bli fullt operativ iht tidsplan per 1.1.2007. Et viktig virkemiddel for å kunne ivareta kompetansenivået ift tilsynsvirksomheten var den tidligere nevnte dobbeltbemanningen. Dobbeltbemanning i viktige posisjoner skulle sikre at nytt personell fikk den nødvendige opplæring i funksjon uten at dette skulle gå ut over kvaliteten til tilsynsvirksomheten.

I løpet av 2006 ble ytterligere 26 personer ansatt. 93 medarbeidere var lokalisert i Bodø og 63 i Oslo. Av de 63 i Oslo var det 26 personer som hadde avtale om å få lov til å fortsette i hovedstaden. I løpet av 2007 og 2008 løp kontraktene for dobbeltbemanning og pendleravtaler gradvis ut. Dette krevde en intensivering i opplæring av de nytilsatte (Difi 2008). I januar 2009 hadde tilsynet 166 medarbeidere. 19 var fortsatt lokalisert i Oslo. Tilsynet hadde siden 2005 hatt en personelløkning på 14 ansatte, noe som kunne forklares med utvidede oppgaver. Ved bruk av flere forskjellige virkemidler hadde tilsynet overkommet en krevende fase mtp rekruttering av personell og kompetanse. Fremdeles mente man at den flyfaglige kompetansen var for lav. Ordningen med pendlende ledere fra Oslo hadde også blitt gjenstand for kritikk. Økonomiske virkemidler som bonusordninger og lønnsnivå hadde tilsynelatende også ført til noe økt misnøye i organisasjonen, da det i flere tilfelle ble sett på som forskjellsbehandling.

Den 1. august 2011 var en merkedag for Luftfartstilsynet. Da ble det nye bygget i Bodø sentrum tatt i bruk. Luftfartstilsynet var både symbolsk og fysisk på plass i Bodø.

År	Antall ansatte	Antall på søkeliste
2000	140	
2001	141	6
2002	143	9
2003	144	1
2004	148	Runde 1: 19, Runde 2: 20 ¹⁸
2005	184 ¹⁹	6 + 19
2006	157	19
2007	154	44
2008	163	25
2009	166	24
2010	172	16
2011	176	26
2012	183	40
2013		11

Tabell 1: Tall hentet fra luftfartstilsynets personalkontor

¹⁸ 71 stillinger lyst ut

¹⁹ Stor grad av dobbeltbemanning som følge av flytting til og nyrekruttering i Bodø, tall hentet fra luftfartstilsynets personalkontor

5 Analyse

5.1 Innledning

I forrige kapittel ble det empiriske materialet kategorisert og kronologisert for å kunne beskrive Luftfartstilsynets flytteprosess. Fokuset har vært rettet mot spesifikke hendelser knyttet opp mot kompetansespørsmålet.

I dette kapitlet vil de empiriske funn presentert i kapittel 4 analyseres med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektiv beskrevet i kapittel 2. Målet med denne fremstillingen vil være å belyse hovedtrekk i forbindelse med rekrutteringsutfordringene i Luftfartstilsynet. Analysen tar utgangspunkt i de ulike teoretiske forventningene til prosessen beskrevet i kapittel 2. Disse forventningene er rettet mot aktørmønstre, organisasjonstenkning og innflytelsesfordeling. Empirien vil belyses med bakgrunn i disse aspektene.

Strukturen i dette kapitlet følger de ulike organisasjonsteoretiske perspektiv. Det vil derfor bli presentert tre enkeltstående analyser av empirien. Analysen tar utgangspunkt i en variant av det instrumentelle perspektivet og to institusjonelle perspektiv. Samlet sett vil de ulike perspektiv kunne gi mer innsikt i og bedre forståelse av prosessen rundt håndteringen av kompetanseutfordringene rekrutteringsarbeidet i forbindelse med flytteprosessen.

5.2 Instrumentelt perspektiv- hierarkisk modell

5.2.1 Deltagere

Ut i fra en instrumentell, hierarkisk tilnærming kan man forvente at deltagelse i utforming av tiltak kontrolleres av den politiske og administrative ledelse. Ledelsen forventes å fastsette formell deltagerstruktur ved å tildele formelle deltagerrettigheter til bestemte aktører. Disse tildelte rettighetene forventes å avgjøre den faktiske deltagerstruktur i prosessen.

- Ønsket om å reorganisere (flytte) Luftfartstilsynet var knyttet til sentrale politiske aktører.
- Deltagelsen i prosessen forut for vedtaket var stramt styrt fra sentralt hold.
- De viktigste aktørene var politiske og administrative ledere fra sentralt plan

Det var en helt klar politisk ledelse gjennom hele prosessen. Vedtaket om flytting hadde en klar top-down karakteristikk. Dette var en politisk beslutning, som man hadde brukt mye tid på å få gjennom på regjeringsplan. Da vedtaket ble fattet, la likevel Samferdselsdepartementet opp til at tilsynet selv skulle utarbeide planverket for *hvordan* flyttingen skulle gjennomføres. Man viste tydelig at det her var et skille mellom de politiske avgjørelser (styringen) og de

utøvende ledd (administrasjonen). Slik sett har Luftfartstilsynet fungert som en forlengelse av en politisk styrt prosess; en hierarkisk kjede.

Ut i fra en antagelse om en sentralisert styring er forventningen at deltagerne i prosessen og aktiveringen av dem kjennetegnes av stabilitet, klare prosedyrer og eksklusiv deltagelse. Et hierarkisk styrt deltagermønster vil gjennomgående være stramt regulert, avgrenset og kontrollert av det politiske nivå.

En av mine informanter understreker at... ”*Vedtaket om flytting av flere nasjonale tilsyn ble fattet på politisk nivå. Luftfartstilsynet var bare et av disse tilsynene.*”.

Selv om saksforberedelsene foregikk på det politiske nivå, er det overraskende liten involvering av tilsynsledelsen i forkant av prosessen. Aksess-strukturen var som sådann stramt styrt fra sentralt hold. Hverken tilsynsledelse eller fagforeninger ble involvert i nevneverdig grad i prosessen forut for utarbeidelsen av forslag til vedtak. De viktigste aktørene kom fra det politiske nivå. Så snart vedtaket gikk gjennom, fremsto det politiske nivå som en samlet gruppe med en fastlagt tids- og strategi plan. En av faktorene som lå til grunn for dette var nok de to tidligere forsøkene på en substansiell statlig utflytting. Denne tredje avgjørelsen om utflytting kunne betegnes som noe av en politisk seier. Dog skal det nok sies at mye av diskusjonen og bråket som oppstod i etterkant, trolig kunne ha vært unngått med en tettere involvering av de berørte parter, som tilsynsledelse og arbeidstagerorganisasjoner.

Luftfartstilsynet har siden opprettelsen i 2000 vært det formelle kontaktpunkt mellom norsk regelverk og de ytre, internasjonale krav fremsatt gjennom organisasjoner som ICAO og EASA. Selv om omstillingsprosess og flytting har vært de dagsaktuelle temaer, også i pressen- så er dette oppgaver som tilsynet har beholdt og også hatt pålegg om å gjennomføre. Også i perioden der tilsynet, bokstavelig talt, opererte med en fot i bakken i Oslo og den andre fjærlett i Bodø var det et ufravikelig krav om at tilsynsvirksomheten skulle gå som før. Både gjennom den initelle fasen der personell ble ansatt i Bodø uten reell organisatorisk oppfølging og etter hvert som organisasjonen tok form, fortsatte tilsynet sitt arbeid både nasjonalt og internasjonalt basert på de strategiske føringer gitt av departement og toppledelsen i Oslo. I denne perioden var det to forhold som var viktige:

A) Luftfartstilsynet var bare et av flere tilsyn som skulle flyttes ut i distriktene.

B) Denne flytteprosessen skulle ikke gå utover kvaliteten på de sikkerhetsmessige oppgaver som tilsynet hadde.

Historisk hadde man fra politiker hold flere ganger tidligere prøvd å gjennomføre utflytting av statlige virksomheter. Argumentet denne gangen var ikke lenger tuftet 100 % på det gamle

omfordelingsprinsippet, men derimot en politisk idè om at tilsynsvirksomheten skulle fungere mer autonomt enn tidligere. Daværende sjef for Luftfartstilsynet, Skogstad, var i utgangspunktet mot flyttingen. Han frontet kompetanseutfordringene som helt essensielle for prosessen. Dette førte til en langvarig dragkamp i mediene, der direktøren for tilsynet satte spørsmålsteget ved den politiske vurdering som lå til grunn for vedtaket.

Målene for det nye tilsynet var klart definert i flere offentlige dokumenter og syntes godt gjennomarbeidet. Utfordringene var klare, både med tanke på faktorene tid, økonomi og kompetanse. Et tidskrav var satt til når det nyopprettede tilsynet skulle være operativt fra Bodø. Kompetansekravene var også klare; virksomheten skulle ikke ha dårligere kvalitet i denne omorganiseringsfasen.

Deltagelsen i initiativfasen var sterkt regulert fra sentralt hold. Nettopp fordi de to tidligere forsøk på en substansiell utflytting av statlige etater hadde avstedkommet såpass stor motstand og debatt i det offentlige rom, skulle man kunne anta at den politiske ledelse gjennom Samferdselsdepartementet i større grad ville ha involvert sjef for Luftfartstilsynet. På den annen side kan det synes som om Norman foretok et bevisst valg da han i denne prosessen fikk Regjeringen med på større tempo og en mer politisk «top- down» tilnærming. På denne måten kunne man unngå at slike reformforslag allerede i utgangspunktet skulle bli til kompromisser. En mer inkluderende prosess der tilsyn og de ansatte i større grad hadde vært involvert og hørt, kunne fort fått konsekvenser for meldingens målsettinger og ikke minst utforming. Norman hadde i reformprogrammets tittel «*Fra ord til handling*», indikert at langdryge drøftinger og forhandlinger skulle erstattes av handlekraft og tempo i beslutningsprosessene. Det kan i ettertid synes som om fokuset i mediedebatten ble lagt på relokalisering og i mindre grad den uttalte hensikt bak utflyttingen, nemlig tilsynenes autonomi. Norman uttalte senere til Stortinget at...»*Det er god tilsynspolitik fordi det bidrar til større reell uavhengighet for tilsynene, og fordi det gir tilsynene forankring i sterke kompetansemiljøer på sine respektive områder*» (Hommen 2003). Noe av kjernen i valg av Bodø som lokasjon for Luftfartstilsynet var nettopp den sterke flyfaglige forankringen som allerede var etablert i byen gjennom blant annet den sterke militære tilstedeværelsen. Det har derfor vært interessant å se i ettertid at stort sett all motstand mot vedtaket ble fundert i manglende kompetanse og utfordringer med å rekruttere personell til Bodø.

Det var stor motstand generelt mot hele flyttevedtaket, men da vedtaket først var fattet dreide mediefokuset seg primært om Luftfartstilsynet. Direktør Skogstad frontet fortsatt sine argumenter mht kompetansetap og internasjonale og sikkerhetsmessige utfordringer.

Internt i Luftfartstilsynet kan det også virke som om flytteprosessen har vært sjefsstyrt. Tilsynets direktør har tilsynelatende innad i sin egen organisasjon hatt direkte kontroll på de aktiviteter som har vært planlagt og de aktører som har deltatt. En konkret utfordring i forbindelse med denne prosessen var nok at tilsynsledelsen så tydelig viste motstand mot en beslutning som allerede var fattet av det politiske nivå- og av den grunn nok kan sies å ha kreert unødig usikkerhet om prosessen i det hele tatt ville komme til å bli noe av.

Av den grunn har det vært liten involvering av de ansatte i tilsynet. Relativt mange indikerte tidlig at de ikke kom til å være medflyttere til Bodø. Dette innebar en ekstensiv rekrutteringskampanje. I mars 2004 utlyst tilsynet de første 34 av totalt 113 flyfaglige stillinger. I løpet av denne runden ble bare 17 (halvparten) av disse stillingene besatt.

Det var spesielt og et tydelig signal på en politisk involvering at Samferdselsdepartementet gav SINTEF i oppdrag å gå gjennom hele rekrutteringsprosessen. Man kan anta at det politiske nivå mente at tilsynet hadde lagt sine krav for høyt. SINTEF- rapporten konkluderte med at rekrutteringsprosessen hadde foregått iht de gjeldende krav til kunnskap og erfaringsnivå. Man hadde likevel en del konkrete anbefalinger som kunne tas til følge forut for neste utlysingsrunde. Dette valgte tilsynsdirektøren ikke å gjøre. Det er i ettertid usikkert om direktøren ble instruert til å levere sin oppsigelse. Fakta er uansett at det først var da Skogstad avsluttet sitt arbeidsforhold i januar 2005 at det ble noe fart i rekrutteringsarbeidet.

Som en av mine informanter poengterer: *«Når det gjelder politikernivået, så ser vi i ettertid at det pågikk en hemming av selve flytteprosessen. Ny direktør skulle vært utpekt med en gang, det samme gjelder topp- og mellomledernivået».*

Da de første 17 ble ansatt i Bodø, ble det ikke pekt ut noen stedlig ledelse. Et sterkt symbol var nok at ledelsen i Oslo skulle drive «long distance leadership»

I oktober 2004 var de første 17 første Bodø-ansatte på plass. Det var på dette tidspunkt ikke etablert noen stedlig leder, og de ansatte var forberedt på at de skulle tilbringe mesteparten av arbeidstiden i Oslo. Lederne i Oslo håndterte Bodø-driften på rundgang. «Det var sterke krefter i tilsynet som arbeidet i mot flyttingen, det kunne nesten virke som om noen hadde en skjult agenda». I starten fungerte Bodø ikke som en selvstendig avdeling. Man hadde ikke en gang sin egenfrankeringsmaskin. Alle administrative rutiner gikk fremdeles gjennom Oslo.

Otto Lagerhus, innsatt som ny konstituert direktør i forbindelse med flytteprosjektet, innså umiddelbart at det var bevilget for lite midler til den reelle flyttingen. Stortinget vedtok en ekstra bevilgning på 30 millioner kroner over statsbudsjettet.

«Det var først da Lagerhus overtok at vi skjønnte at flyttingen virkelig kom til å bli noe av. Budskapet var klart «Vi skal til Bodø»».

5.2.2 Organisasjonstenking

Ut i fra en instrumentell variant forventes det at ledelsen (både på det politisk-strategiske nivå, men også ledelsen i tilsynet) kontrollerer definering av problemer og løsninger. På den måten legges begrensninger på aksess strukturen. Ledelsen følger sin mål- middel tankegang og er dermed opptatt av måloppnåelse. Flytting av Luftfartstilsynet ble begrunnet med en felles politisk oppfatning av et større behov for autonomitet for flere av de statlige tilsyn.

Dette var historisk betont mtp. de foregående forsøk på statlig utflytting. Man hadde tidligere prøvd å argumentere for både fordeling av goder og tilgjengeliggjøring av kunnskap. Denne gangen var det altså et ønske om å redusere myndighetenes mulighet for direkte inngripen som var saken. Ved å øke den geografiske avstand mellom det politiske nivå og tilsynsmyndighetene ville man tilføre tilsynsorganene større grad av selvstendighet.

Problemet var således formulert på det politiske nivå. Løsningen var å øke avstanden mellom myndighet og tilsyn. Utfordringen var at tilsynsmyndighetene selv ikke hadde fått lov til å være med å definere problemet. Da ble det også vanskelig for tilsynet å se hva som var de relevante løsninger. Problemene som ble anført av Norman var hverken klart definert eller dokumentert, men hadde åpenbart trekk av en mer personlig politisk agenda. Selv om tilsynsmyndighetene selv ikke hadde vært med på å definere problemet, var det mange nok aktører, spesielt i distriktene, som omfavnet løsningen; «*Utflytting av de statlige tilsyn*». De berørte distriktene dannet sitt eget nettverk og drev på denne måten en samlet lobbyvirksomhet på politisk nivå. Spesielt for Bodø var jo at man nylig hadde gjennomført en større omorganisering av det militære hovedkvarteret i byen. De militære erfaringene var noe lokalpolitikere og næringslivet i distriktet visste å benytte seg av.

Det er mitt bestemte inntrykk at problemdefineringen nok har vært reell, men likevel bare fungerte som en «stråmann» for den prosessen som de politiske myndigheter flere ganger hadde prøvd å få gjennomført! I siste instans ble hele prosessen en viktig målestokk på om det i det hele tatt var mulig for Regjeringen å utøve politisk ledelse. Luftfartstilsynet spesielt argumenterer da også med sin forståelse av problemet: Tilsynet som ny organisasjon hadde både nasjonale og internasjonale forpliktelser som omhandlet fagfeltet sikkerhet spesielt. Problemet bestod da i å kunne etablere god nok kompetanse i egen organisasjon. Dette

problemet ville påviselig bli større jo lenger ut fra hovedstaden man valgte å plassere Luftfartstilsynet.

Departementet må likevel ha forstått at tilsynets problemdefinering var en viktig faktor for denne mål- middel tenkingen. Dette synliggjøres ifm SINTEFs gjennomgang og rapport etter den første rekrutteringsrunden i 2004. Dette var i grovt et produkt bestilt av departementet med bakgrunn i Luftfartstilsynets dårlige rekrutteringsresultater våren 2004.

Etter at rapporten var ferdig utarbeidet var det likevel tydelig at man fremdeles hadde stor forskjell i problemoppfatning på politisk versus administrativt nivå. Da var det heller ikke ventelig at man umiddelbart skulle kunne enes om løsningene. Skogstad blir oppfattet som en viktig negativ faktor til hinder for det videre arbeidet.

Det er altså en divergerende tenking som innebærer at det ikke umiddelbart er klart hvordan tilsynet skal oppfylle det politiske kravet om omorganisering og relokalisering i Bodø.

Aktiveringen i denne kritiske fasen er bare delvis i samsvar med forventningene om en stram og sentral styring av beslutningsstrukturen. Det er likevel klart at den politiske ledelsen på slutten av denne fasen velger å gripe tak i prosessen. Beslutningen om å opprette en gjennomgang av tilsynets første rekrutteringsrunde er et klart uttrykk for dette. Det at man ikke klarte å enes om løsningene på kompetanseutfordringene førte til at evnen til effektiv beslutningstaking ble sterkt redusert. Forskjellene i hvordan både problemene og løsningene ble definert førte til at det ikke var en klar styring fra det sentrale hold, men en drakamp mellom det politiske og administrative beslutningsnivået.

Denne kampen hadde ingen umiddelbar vinner. Protestene fra tilsynet med bakgrunn i en faglig forankring var så hardnakket at man måtte begynne å lete etter andre løsninger, et kompromiss. Men for å få til et kompromiss, måtte det politiske nivå ha en sparringspartner som var villig til å se andre vinklinger. Redningen kom først da Lagerhus overtok direktørstillingen i tilsynet. Først da kunne man gå inn i kravspesifikasjonene til enkelte stillinger og medgi at noen var satt høyere enn det EASA forlangte, og man kunne i større grad også følge de rådene som SINTEF- rapporten hadde konkludert med.

Også problemdefineringen er i store trekk sammenfallende med forventningene i et sentralstyringsperspektiv. Etter at toppledelsen i tilsynet ble byttet ut, fremsto politisk og administrativ ledelse som mye mer samlet, homogen og ensrettet. *«Det var ikke lenger snakk om hva vi skulle gjøre, men heller hvordan og nårtid vi skulle gjøre det»*. Det ble etter hvert

klart hvor man skulle med tilsynet, dog ikke konkret hvordan man internt skulle organisere seg for å få dette til.

Dette synet støttes av flere av informantene. Den konkrete nytteverdien av flyttingen kan være vanskelig å se klart, men nå var det i hvert fall slutt på usikkerheten. Det var i Bodø man etter hvert skulle være. *«Alle ansatte skulle få kompensasjon for fortsatt å stå i stillingen i perioden 2004- 2007. Totalt skulle man i denne perioden få utbetalt en årslønn ekstra»*. Ingen av mine funn støtter at det var utarbeidet konkrete mål for det som skulle oppnås i Bodø, med unntak av etter hvert å skulle kunne fylle et visst antall stillinger med kompetent personell.

Uten konkrete mål, er det også usikkert hvor mye flyttingen i seg selv har påvirket organisasjonsendringer ved tilsynet. Det vi kan se er at nye oppgaver kom til i 2006, lenge før flyttingen var slutført. Med bakgrunn i 9/11 i 2001, den norske Cato Air hendelsen i 2004 samt hendelsene i London i 2006 fikk etter hvert security- aspektet mer og mer fokus. Dette var nytt, da det tidligere hadde vært safety- dimensjonen i sikkerhetsarbeidet som hadde vært styrende. Mange hendelser førte til at nytilsatt personell i Bodø fikk konkrete arbeidsoppgaver å jobbe med. Det at man fikk arbeide med et nytt fagfelt gjorde også sitt til at NY kunnskap også kunne få status sett i relasjon til GAMMEL kunnskap. *«Vi hadde følelsen av å drive med pionerarbeid. Av de 17 første som ble ansatt i Bodø, er det nesten ingen som har sluttet. Noen har gått til nye stillinger internt i tilsynet.»*

Tilførsel av nye oppgaver, endring av regelverk og etter hvert fast lokalisering i Bodø bidro etter hvert også til en intern omorganisering i tilsynet, som ikke hadde vært en del av den innledende flytteplanen. Flere avdelinger kom til. Endring i tilsynets organisatoriske struktur gjenspeiler en instrumentell tankegang, ved at erfaring og fagkompetanse mer effektivt kan bidra til en velfungerende organisasjon. Slik sett kan man si at tilsynet har valgt en rasjonell tilnærming til egen organisering. Man har valgt å la personellet som allerede hadde etablert security kompetanse få lov til ytterligere å spesialisere og spisse denne. Man har da trolig gjennomført et bevisst valg slik at resten av staben har kunnet bli skjermet fra denne dimensjonen og dermed har kunnet få lov til å fokusere på rene flyfaglige operative forhold. Man kan derfor si at tilsynets organisasjonsendringer i Bodø har vært tuftet på en rasjonell holdning. Man har ønsket å skille rollene så mye som mulig.

Dermed kan man kanskje si at organiseringen ved tilsynet gjenspeiler en spesialisering ut fra formål. De som daglig driver innhenting av informasjon og vurderinger rundt security- messige forhold skal fortsette med det. De som har erfaring med en helt annen tilnærming til

sikkerhetsbegrepet skal kraftsamle om dette. Dette gjenspeiler en instrumentell tilnærming. Spesialisering innad i en organisasjon skal først og fremst bidra til å klargjøre funksjoner. Spesialisering ut fra formål kan medføre overlappingsproblemer. De som utpekes som ”spesialister” legger til seg funksjoner som egentlig hører inn under andre seksjoner. Dette kan få betydning for effektiv ressursbruk. Sett i forhold til regulære planprosesser kan en spesialistgruppering legge til seg en helhetlig tilnærming til utfordringene, uten nødvendigvis å ha med seg en helhetlig fagkompetanse. Dette kan gi seg utslag i at personell uten flyfaglig kompetanse kan måtte ta stilling til slike spørsmål i forbindelse med for eksempel konsekvensutredninger innenfor security- domenet. Dette kan også gi seg motsatt utslag ved at personell med fly- operativ bakgrunn vil mene noe om security-messige forhold.

Det å beholde kompetanse hos noen få kan sies å være tuftet på en rasjonell tilnærming til organisasjonstenkningen. En vellykket drift avhenger dog av at man får med seg bred nok og helhetlig kompetanse både ifm planlegging og gjennomføring av tilsynsaktivitet både nasjonalt og internasjonalt.

5.3 Kulturperspektivet

5.3.1 Deltagere

Ut fra et institusjonelt, kulturelt perspektiv kan man forvente at flytteprosessen vil være preget av historisk utviklede normer og verdier ved Luftfartstilsynet. Disse vil definere hva som er passende adferd og hvem som bør delta internt. Tidligere praksis for hvem som deltar i slike prosesser vil være avgjørende for hvem som deltar i denne prosessen. Dette innebærer at deltagerstrukturen ikke avgjøres av ledelsen, men heller at deltagere involveres med bakgrunn i normer og rutiner. Fra dette perspektivet kan det forventes at også aktører uten formelle deltagerrettigheter involveres. Endringer vil fremkomme som en følge av gradvise tilpasninger, utvikling og justeringer i tråd med det kulturelle perspektivet.

I dette underavsnittet vil jeg prøve å beskrive prosessen sett i lys av et kulturperspektiv. Det er ingen hemmelighet at det internt i tilsynet var stor motstand mot vedtaket om flytting. Selv etter at Stortinget hadde vedtatt at et visst antall tilsyn skulle flyttes, pågikk det iherdig motstandsvirksomhet fra toppledelsen i Luftfartstilsynet. Sett med de kulturelle brillene kan denne motstanden muligens forstås som et forsøk på å bevare historiske og kulturelle interesser. Muligens kan det være andre faktorer som ligger bak denne kraftige motstanden

mot det politiske vedtaket. Er det mulig å samle aktører og få gjennomslag for politikken når det eksisterer såpass polariserte segmenter?

Jeg antok innledningsvis at en sentralisert styring ikke er uproblematisk på grunn av fagetatens sterke stilling. Det var dermed en forventning om at tilsynet i kraft av sin allerede eksisterende autonomitet ville legge klare begrensninger på de politiske styringsforsøk, eventuelt viljen til styring. Det var videre en forventning om at prosessen forut for reorganiseringen i betydelig grad ble preget av reell innflytelse over egen skjebne.

Det er altså en forventning om en mindre stramt styrt aktiveringsprosess. Det forventes videre en deltagerstruktur som gir rom for flere aktører med til dels sprikende mål og interesser. Det å hevde egne interesser og uenighet kan medføre etablering av koalisjoner og utledning av strategier for å oppnå de resultater man mener er nødvendige.

Som grunnlag for hele konfliktpotensialet lå jo som før de faglige vurderingene til grunn. Tilsynets påstand om at det ikke var mulig å rekruttere faglig kompetent personell til Bodø, ble for så vidt «bevist», da man etter første rekrutteringsrunde i 2004 kun evnet å rekruttere halvparten av det antall personell som det var behov for. Departementet satte (i «forståelse» med tilsynet) SINTEF til å gjennomgå rekrutterings- og utvelgelsesprosessen. SINTEF konkluderte altså med at det ikke var gjort noen formelle «feil» ifm denne runden. Dog satte SINTEF opp en rekke forslag til hvordan neste runde kunne løses på en bedre måte.

Det lå implisitt i SINTEF oppdraget en ubekreftet mistanke om at tilsynet nok ikke utviste den rette entusiasme og kraft bak sin rekrutteringskampanje. Som en av informantene sier: *«Skogstad var en byråkrat. Det var først da Lagerhus overtok at man evnet å formidle entusiasme oppimot ny- etableringen i Bodø.»*

Argumentasjonen rundt kompetanse var preget av teknisk karakter. Tilsynet hadde en klar fordel da de på dette området satt med spiss- og fagkompetansen. Kommunikasjonen mellom tilsyn og departement preges av at departementet kommer med forslag til løsning på problemet. Luftfartstilsynet ser ikke ut til å ville godta disse. Flyttevedtaket (St.meld. nr. 32 (2002-2003)) ble tolket til å innebære relativt overordnede retningslinjer til selve flytteprosessen. Likevel kom departementet i 2004 med fem konkrete forslag til handlingsplan. Disse var tilsynelatende ikke en del av den overordnede policy, men ble utarbeidet som et resultat av hvordan prosessen forløp. I forslagene lå også en tilråding om revurdering av tidligere stillingskrav. Det var her tydelig en uenighet mellom den politiske ledelse og tilsynet om kravene til de nye stillingene lå på et for høyt nivå- og dermed kunne tolkes som et forsøk på å trenere ny- etableringen i Bodø. Det var innledningsvis uaktuelt for

tilsynet å avvike fra de opprinnelige stillingskrav. SINTEFs forslag om pendlerordninger og økonomiske kompensasjonsordninger ble heller ikke tatt til følge.

Departementet hadde tilsynelatende tatt et bevisst valg om ikke å gripe direkte inn i flytteprosessen. Hele hensikten med utflytting av tilsynene hadde jo vært å ivareta tilsynenes autonomi. Det ville trolig tatt seg dårlig ut i dette tilfellet om departementet hadde gått inn og overstyrt prosessen i Luftfartstilsynet.

Dette var altså en periode preget av klare motsetninger og til dels konflikter mellom Samferdselsdepartement og Luftfartstilsyn.

Tilsynet allierte seg i denne perioden med arbeidstagerorganisasjonene og inntrykket man hadde både internt i tilsynet og eksternt i mediedebatten for øvrig var at man prøvde å rokke ved regjeringens beslutning.

Kravet om en kraftigere involvering fra departementets side kom fra omverdenen- ikke fra departementet selv. Det tydeligste signalet på at dette ble gjort var utvilsomt utskiftningen av luftfartsdirektøren. På tvers av momentet rundt utflytting og autonomi synliggjøres den konstitusjonelt forankrede styringsretten departementet har over tilsynet. I retrospekt virker dette som et smart grep. Valget sto mellom å drive dag-til-dag styring ovenfor tilsynsledelsen, (noe som ville medført negativ mediedekking og en ytterligere forsuring av prosessen) eller å konstituere en ledelse som var mer endringsvillig enn den forrige. Nå var det mer et spørsmål om holdningsendring som var gjeldende. Det ble også byttet navn på handlingsplanen til «Nye Luftfartstilsynet i Bodø» (Sæland 2012).

Frem til skiftet var et faktum pågikk det en tydelig maktkamp mellom departement og tilsyn. Prosessen hadde preg av anarki, der det administrative nivå sådde tvil om både mål, middel og myndighet. Tilsynsledelsen påtvang deretter prosessen direkte styring (bytte av direktør), før man deretter gikk inn i en mer forhandlingsorientert fase.

«Når det gjelder politikernivået, så ser vi i ettertid at det var en hemming av selve flytteprosessen. Ny leder skulle vært på plass- med en gang»

«Det var først da vi fikk ny ledelse at det ble noe engasjement rundt flyttingen».

Ny luftfartsdirektør var villig til å revurdere kompetansekravene. Ved å endre på stillingskrav ble det også lettere å rekruttere personell. Blant annet ble det gitt åpning for at også personell med militær fly- faglig bakgrunn kunne få innpass. Således kunne tilsynet endelig få utnyttet det store fagmiljøet som de facto eksisterte i Bodø- regionen.

Et stort steg er det også når det etableres en egen ledelse i Bodø. Dette viser at man er villig til å eliminere tidligere konfliktområder og skape en felles forståelse og aksept for

handlingsplanene. «Jeg må presisere at vi ikke anser enheten for flyttet. Vi har utviklet en gammel organisasjon og bygget opp noe helt nytt».

Aktiveringen i den innledende fasen var ikke tett sammenfallende ift forventningene i forhandlingsperspektivet. Første fase hadde klart anarkiske trekk heller enn den mer forventede, løse, aktiveringsstrukturen. Tilsynet klarte ved hjelp av sin faglige tyngde og støttet av arbeidstagerorganisasjonene å hemme den sentrale styringen. Således kan man si at tilsynet påtvang prosessen sentral styring og dermed motarbeidet sin egen autonomi! Det var først etter at tilsynsledelsen var byttet ut med en mer løsningsorientert direktør at prosessen kunne sies å endre karakter til en mer forhandlingsrettet variant. Når Lagerhus åpner for endring av krav til nyansettelser innebærer dette en forsterkning av rekrutteringsarbeidet og sågar nye virkemidler for å motivere Oslo- ansatte til å bidra i flytteprosessen. Lagerhus konkluderer umiddelbart med at det har vært bevilget for lite penger til den reelle flyttingen. Stortinget vedtar en ekstrabevilgning på 30 millioner. Disse pengene skal benyttes til økonomisk kompensasjon til dem som skal slutte og kompensasjon til dem som skal være med og etablere den nye enheten i Bodø. Utviklingen av prosessen endrer seg fra den mer konfliktorienterte til en forhandlingsvariant der man søker å finne gode løsninger på de problemene som er identifisert. Det er vilje både hos politisk ledelse og tilsyn til å få prosessen i havn på en god måte. Bytte av luftfartsdirektør har et preg av «tvang» i seg og var noe som trolig skjedde for å skape legitimitet fra myndighetenes side.

Som en av mine informanter sier...”Vårt etablering i Bodø hadde mye med holdning og kultur å gjøre. Organisasjonen hadde godt av å få byttet ut litt gammelt blod. Flere av arbeidstagerne manglet god metodikk i sitt arbeid. Flere hadde søkt i Avinorsystemet, men ikke klart å konkurrere seg til stilling. Disse havnet istedenfor i Luftfartstilsynet.”.

Sett i lys av et kulturperspektiv har organisering av inspektørarbeidet utviklet seg jevnt og trutt, litt etter litt. Ikke minst har dette hatt sammenheng med innføring av nye internasjonale regelverk- som også har blitt implementert gjennom norsk lovverk. Innføring av nytt regelverk ble gjennomført av organisasjonen i Bodø. Sånn sett var det nok positivt at organisasjonen der var ung og frisk- og med en antatt mer åpen holdning til de nye oppgavene.

5.3.2 Organisasjonstenking

Det var lagt få føringer for hvilke organisatoriske løsningsmodeller rekrutteringsarbeidet skulle fungere ut i fra. Dette skulle signalisere en mer åpen deltagerstruktur. Man kan også

forvente at det har vært aktørenes normer og rutiner som har hatt betydning for hvordan problemer og løsninger defineres. I forbindelse med flyttingen og omorganiseringsprosessen ved tilsynet har flere aktører lagt stor vekt på kulturforskjell mellom Nord og Sør. Kulturaspekter og kulturforskjeller også innad i tilsynet har også hatt stort fokus. Det har vært en tydelig polarisering mellom de med bakgrunn fra den gamle organisasjonen i Oslo og de som hadde arbeidet ved det stedlige kontoret i Bodø. Det er verdt å merke seg at de fleste som i dag arbeider i Luftfartstilsynet ikke har med seg erfaringene fra prosessen som foregikk for 8-10 år siden.. Den lille prosjektgruppen som innledningsvis arbeidet ved Bodø- kontoret fikk etter etableringen ganske løse rammer for driften. Det er tydelig at de har vært klar over at en bred deltagelse i aktiviteten fort kunne påvirke definering av hva som skal defineres som problemer og ikke minst hvordan disse skal løses. Når individer blir knyttet til en organisasjon eller til en form for virksomhet som personer snarere enn som teknikere eller fagpersoner, fører det til at de verdsetter den for sin egen del. *«Vi er i dag en kompetansebedrift. Vi har en høy standard med internasjonalt anerkjente inspektører».* Det er en antagelse at den første Bodø-grupperingen ble skjermet fra resten av tilsynets drift for mest effektivt å kunne etablere den nødvendige kompetanse. *«Vi fikk god og grunnleggende kursing på alt fra Doculive til regelverk og tilsynsvirksomhet».* *«Vi har i dag noen av de beste inspektørene i verden».*

Denne uttalelsen støtter min antagelse om at enkelte av aktørene har fått et sterkt eieforhold til den oppgaven de er satt til å gjøre. Eieforholdet tolkes både som et personlig eieforhold for enkelte, men mest av alt et eieforhold som har med profesjonstilhørighet (tilsynsvirksomhet) å gjøre. En årsaksforklaring kan være det økte politiske fokus som disse oppgavene har fått, spesielt innenfor det relativt nye fagfeltet, security.

5.4 Myteperspektivet

5.4.1 Deltagere

Det kan ut i fra myteperspektivet forventes at de aktører som *omgivelsene* anser som riktig å inkludere i prosessen gis innpass. Ved å ta hensyn til forventninger utenfor tilsynets egen organisasjon vil man søke å oppnå større legitimitet (les: aksept) for det man gjør og måten man gjør det på. Deler av empirien taler for at enkelte aktører gis innpass, også for å gi legitimitet til prosessen. Dette kan man tydelig se i forbindelse med direktørbyttene. En negativt innstilt tilsynsdirektør blir byttet ut med en person som er betraktelig mer forhandlingsvillig og løsningsorientert. Dette gir legitimitet til gjennomføring av

flytteprosessen, spesielt utad mot det offentlige rom. Han i sin tur utpeker en stedlig ledelse for den første pilotorganisasjonen som etableres i Bodø. Når ny direktør skal utpekes noen år etter, fattes det en politisk beslutning om å tilsette denne stedlige leder i Bodø, Richardsen, som fast direktør for det nye Luftfartstilsynet. Trolig var dette også en avgjørelse som var ment å skulle gi enda mer legitimitet til den nye organisasjonen, i hvert fall sett med lokale øyne. Uansett var det i denne perioden en ny giv i organisasjonen. Man fikk etablert det nye tilsynsbygget midt i Bodø sentrum og man hadde fått utpekt en fast direktør.

Den nye organisasjonen hadde relativt frie tøyler i starten. *«Det var et nødvendig og villet valg- vi håndplukket en del fagpersoner. Det var et lite miljø- så vi plukket dem med godt omdømme. Disse fikk igjen plukke sine egne. Fokus har hel tiden vært på fagkompetanse, og da spesifikt på flykompetanse. Dette har kanskje gått på bekostning av forvaltningskompetansen.»*

I 2006 ble det gjennomført en AUDIT (revisjon) fra EASA. Hele organisasjonen ble gjennomgått. *«Det gikk veldig bra, noe som bidro til et stort løft og boost i organisasjonen».* I 2008 ble det gjennomført en nasjonal gjennomgang av forvaltningskompetansen til alle de utflyttede tilsyn. *«Vi fikk så hatten påsett! Folk ble forbannet og tok det personlig. Dette beviste bare at vi nå var blitt en vanlig organisasjon».* I følge flere av informantene er fokuset i dag helt borte fra selve flytteprosessen. Organisasjonen blir stadig utsatt for AUDITs; og kommer godt ut av det. Tilsynet ser på seg selv som en nasjonal myndighet, og har av den grunn lite fokus på Bodø- tilhørigheten. Identiteten er mer rettet mot spesifikke fag- områder og det internasjonale fagmiljøet som man er en del av. Det er fremdeles mange som pendler, men flere kommer trolig etter hvert også til å bosette seg i byen. Likevel er det relativt sett mange medarbeidere i tilsynet som bor og skatter til andre kommuner.

I de forrige avsnittene ble det stilt spørsmål til om prosessen rundt flytting og ny-rekruttering var underlagt instrumentell styring og bevissthet rundt regulering av deltagere, muligheter, problemer og løsninger. Sett fra utsiden har både rekrutteringsarbeidet og opprettelsen av ny base i Bodø fremstått som overraskende lite planlagt og målrettet. Dette er interessant fordi tilfeldigheter og mangel på styringsevne kan ha hatt stor betydning for hvordan organisasjonen til slutt er blitt utformet. En lite styrt deltagerstruktur og manglende kontroll i aktiveringsprosessen, kan gi rom for flere aktører med udefinerte og uklare mål og hensikter. Sterke entreprenører og personer med «personlige korstog» kan således få uforholdsmessig stort spillerom. Manglende bevissthet om mål- og middelforståelse betyr at nye problemer og løsninger stadig kastes inn i endringsprosessen. Det kan virke som om ledelsen av tilsynet har

vært særdeles sjefstyrt. Direktøren er den som har fremstått som symbolfigur og ansikt utad. Det er også direktøren som har lagt premissene for hvordan den konkrete håndtering av rekrutteringsutfordringene har blitt gjennomført. Fra en direktør som fastholder det gamle mønsteret og gamle krav, via en direktør som erkjenner viktigheten av å finne løsninger på de uttalte problemene til en direktør som tilsynelatende lar organisasjonen forme seg selv- også sett oppimot de internasjonale faglige krav. Tilsynets legitimitet er ikke lenger basert på direktørfunksjonens prioriteringer og målsetninger, men i større grad på at man på avdelingsnivå oppfyller konkrete faglige krav fra omgivelsene.

«Vi følte at vi var med på pioner arbeid. På grunn av det nye regelverket ble vi tidlig dratt med i prosessen der det skulle produseres nye ting. Alt var resultatstyrt.»

Det at flere etter hvert fikk innpass og ble inkludert i utformingen av tilsynet i Bodø, var trolig med på å dempe konfliktnivået. Bodø kommune ble involvert og man fikk etter hvert nye handlingsplaner der blant annet et nytt tilsynsbygg skulle etablere. *«Det var et stort løft da vi endelig ble innlosjert i eget hus. Endelig hadde vi fått en identitet.»*

I omgivelsene ligger også den sivile dimensjon, der særlig media kan være en premissleverandør. Ikke alle har fått med seg at Norge er forpliktet til å forholde seg til internasjonale regelverk. Fremdeles har tilsynet en viktig jobb å gjøre med å få deler av virksomheten til å fremstå som rasjonell og fornuftig, også innenfor egen organisasjon. Prosessen med å få til en akademisk kobling til faget og bygging av politiske relasjoner kan sende viktige signaler til omgivelsene om en spesialisert og kunnskapsbasert prosess. Dette kan ha bidratt til og vil trolig fortsatt bidra til økt legitimitet

5.4.2 Organisasjonstenking

Den overordnede løsningen på hvordan tilsynet har organisert seg i forbindelse med rekrutteringsarbeidet kan sies å være mytepreget. *«Det er ikke til å stikke under en stol at noen av de gamle kravene til stillingsbeskrivelser lå unødvendig høyt. Dette var jo en måte å ekskludere mange søkere på- og slik sett kunne man gjøre seg selv og sine egne enda mere attraktive. Dette gav gode utgangspunkt for eksempel i lønnsforhandlingene».*

Med bakgrunn i endrede krav fra omgivelsene har også tilsynet gjennomført en større intern omorganiseringsprosess. Dette utover selve flytteprosessen. *«Vi er i dag 40-50 flere ansatte i dag enn det var i den gamle organisasjonen i Oslo. Det har vært en kontinuerlig utvikling av dette med kunnskap og kompetanse. Det tar mellom 2 og 4 år å utdanne en fullt operativ inspektør. 10 av de beste inspektørene i verden sitter her i Bodø i dag».*

Man kan på mange måter si at tilsynet har gjennomført en helhetlig tilnærming til rekrutteringsutfordringene. Organisasjonen har tatt til seg mer «moderne» holdninger til hvordan kompetansespørsmålet skal løses. Ingen enkeltpersoner, ei heller ingen enkelt fagavdeling kan ha totalansvar for rekrutteringsprosessene. Slike prosesser må finne sted gjennom forhandlinger og samhandling med andre aktører, også de internasjonale. *Vi har statsvitere, krigsskoleutdannede offiserer, jurister og personell med politihøyskole i vår organisasjon. Det som er mer bekymringsverdig er den høye turnoveren som har vært i tilsynet siden opprettelsen. Vi bruker 2- 4 år på å utdanne en fullbefaren inspektør. Mange av disse velger dessverre senere å gå over i f.eks. Avinor. Driver vi utdanning for andre?»*

6 Avslutning

I denne oppgaven foretok jeg et valg om å benytte en kvalitativ case- studie basert på kvalitative intervjuer og dokumentanalyse. Jeg ønsket å belyse hvordan rekrutteringsutfordringene hadde blitt håndtert, sett i lys av Luftfartstilsynets flytting til Bodø. For å belyse aspekter ved dette arbeidet valgte jeg å legge vekt på både instrumentelle og institusjonelle modeller. Selve implementeringen av flyttevedtaket har klare trekk av en instrumentell fremgangsmåte. Etter at luftfartsdirektør fratrer ser vi en utvikling der prosessen får trekk av forhandlinger og en endret holdning til problemene vokser frem. Et interessant funn er at det ble investert såpass mye økonomiske midler i det personellet som *ikke* skulle flytte, dette på bekostning av den nye organisasjonen som skulle etableres. Et annet interessant funn er at de *faglige* påstandene rundt de høye kompetansekrav fikk stå tilnærmet uimotsagt, også i formelle rapporter frem til ny direktør var på plass.

Tilsynet har hatt store utfordringer ifm denne flyttingen, både på grunn av de initielle tekniske kravene som vanskeliggjorde rekruttering av nytt personell men også fordi man over tid opererte med en fot i hver leir (Bodø og Oslo). Parallelt med flytteprosess og rekrutteringsutfordringer måtte man også forholde seg til helt nye oppgaver og implementering av nytt regelverk.

Dette har vært en beskrivende studie, og således har det teoretiske fundamentet fylt sin oppgave. Problemstillingen er belyst gjennom forskjellige briller, noe som forhåpentligvis ar bidratt til å skape mer dybde og forståelse for den prosessen som Luftfartstilsynet har gjennomført. Jeg hverken vil eller kan trekke noen generaliserbare konklusjoner. Derimot kan sammenstilling av empirien ha verdi for andre som vil sette seg inn i saksområdet. Oppgaven har også belyst noen problemstillinger relatert til forholdet mellom politikk og administrasjon. Det er jo interessant at selv om hensikten med utflyttingen var å øke tilsynenes autonomi, så var det først de Samferdselsdepartementet antatt benyttet sin styringsrett at det ble noe fart på prosessen til Luftfartstilsynet.

Det mest interessante aspektet ved hele utflyttingsprosessen var kanskje det bevisste valget Norman foretok da han valgte en såpass lukket prosess forut for vedtaket. Igjen kan dette tolkes som et lite paradoks. Ønsket output var økt autonomitet for de berørte tilsyn. For å komme dit gjennomførte man en meget instrumentell tilnærming der tilsynene *ikke* ble invitert til å delta i utforming av policy. Dette resulterte i unødvendig mye støy og konflikt i prosessen. Spørsmålet er vel om prosessen i det hele tatt hadde latt seg gjennomføre hvis ikke Norman innledningsvis hadde ekskludert de underliggende organ?

7 Referanser

- Adler, N. J. 2002. *International Dimensions of Organizational Behavior*. Canada: South Western.
- Asplan Viak Rapport (2009) "Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Luftfartstilsynet". Fornyings/ administrasjonsdepartementet.
- Campbell, J. L. 2004. *Institutionel forandring og globalisering*. København: Akademisk Forlag A/S.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K.A. 2009. (1. Utgave 2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Røvik, K. A. 2007. *The Ambiguity of Appropriateness*. I Peters, G.B og Pierre, J. (eds.): *Institutionalism*. Great Britain: SAGE Publications Ltd.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) rapport (2008:12) *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet*.
Hentet fra internett 15. mai 2013: http://www.difi.no/filearchive/2008-12_vasj-.pdf
- Ellingsen, E. 2009. *Utflytting av statlige tilsyn fra Oslo. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø: En kvalitativ studie*. Masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU, Trondheim
- Gundersen, F.F. 2003. "Flysikkerhet eller regionalpolitikk". *Aftenposten* 15. mai.
- Grønmo.S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*. United Kingdom: Polity Press.
- Hommen, K.O. 2003. *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*. Notat 17-2003. Bergen: Universitetsforskning.
- Jacobsen, D. I. 2000. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. 2009 (1. Utgave 1997). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, J.-A. og Olaisen, J. 1994. *Endringsledelse. Mål og resultatstyring i privat og offentlig virksomhet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kongelig Resolusjon 12. juni 2009: *Instruks for Luftfartstilsynet*
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. USA: The Free Press.
- March, J. M & Simon, H. 1993. (1st published in 1958). *Organizations*. USA: Blackwell publishers.

- Nordhaug, O. 2004. *Strategisk kompetanseledelse: Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet- Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplassre- drivkraft for vekst i hele landet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity*. New Jersey: Princeton University press.
- Pressemelding 104/04. "Luftfartstilsynets flytting til Bodø: Forslag til forbedringer i neste utlysingsrunde". Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (eds.) 2007. *Institutionalism*. London: SAGE Publications ltd.
- Rødvei, P.H. 1998. *Kampen om distriktspolitikken*. Tromsø: Universitet i Tromsø.
- Røvik, K. A. 1988. *Læringsystemer og læringsatferd i offentlig forvaltning*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Røvik, K.A. 1998. *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. & Christensen, S. (eds.) 1995. *The Institutional Construction of organizations*. USA: SAGE Publications Inc.
- Scott, W. R., Meyer, J. W. et al. 1994. *Institutional Environments and organizations*. USA: SAGE Publications Inc.
- Skrivervik, A. & Buseth, L. 201. *Rekruttering som strategisk HR....eller? En analyse av rekrutteringsarbeidet til Satoil og Statens vegvesen*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Strand, Torodd. 2007. (1. Utgave 2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Silverman, D. 2006 (1st print 1993). *Interpreting qualitative data*. Oxford: Sage Publications Ltd.
- SINTEF rapport (2004). *Gjennomgang av Luftfartstilsynets rekrutteringsprosess våren 2004 i forbindelse av flytting av etaten til Bodø*.
- Statsbudsjettet 2013. *Tildelingsbrev til Luftfartstilsynet*. Det Kongelige Samferdselsdepartement.
- St.meld. nr. 17 (2002- 2003): Om statlige tilsyn
- St.meld. nr 32 (2004- 2005): Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø.

Sæland, S.B. 2012. *Fra flyttekaos til flyttesuksess?* Masteroppgave ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitet i Bergen.

Taylor, S. & Collins, C.J. 2000. *Organizational Recruitment: Enhancing the intersection of Research and Practice* in Cary, L.C. & Edwin, A.I. (eds.) *Industrial and organizational psychology: linking theory with practice*. USA: Blackwell Publishers.

Årsmelding. 2010. *Luftfartstilsynet*

Generelle kilder fra internett:

<http://www.luftfartstilsynet.no/oss> 21.06.2013

<http://easa.europa.eu/what-we-do.php> 21.06.2013

<http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> 21.06.2013

<http://www.dn.no/arkiv/article42292.ece> 21.06.2013

«Ikke flertall for flytting av tilsyn»

<http://www.bt.no/meninger/leder/Effektfull-utflytting-1753576.html> 21.06.2013

«De statlige tilsynene som Victor Norman flyttet ut av Oslo, oppfører seg som andre tilsyn. Det lyder oppløftende».

<http://www.juristkontakt.no/Nyheter/Lukket-prosess-on-flytting> 21.06.2013

«Når regjeringen flytter statlige arbeidsplasser ut av Oslo, blir ansatte og tillitsvalgte verken involvert eller informert på forhånd. Det synes statsråd Liv Signe Navasrete er greit..»

<http://www.juristkontakt.no/Nyheter/Turbulens-i-Luftfartstilsynet> 21.06.2013

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10013143> 21.06.2013

«Flytting av tilsyn ga null effekt»

<http://www.ukeavisenledelse.no/nyheter/samfunn/utflytting-av-tilsyn-svekket-viktige-funksjoner> 21.06.2013