

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE326E

Navn på kandidat: Stefan Benonisen Lund

Kart og terreng i helikopterbransjen

Dato: 18.05.2017

Totalt antall sider: 75

Innhold

Liste over modeller	3
Sammendrag	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og aktualisering	5
1.2 Litt om Luftfartstilsynet	6
1.3 Litt om bransjen	7
1.4 Mål	8
1.5 Problemstilling:	8
1.6 Avgrensning	11
2 Litteraturstudie	12
2.1 Safety Management	12
2.2 «Performance based oversight» og tilsynsarbeid i luftfart.	16
2.3 Kontroll og veiledning	19
2.4 Profesjonens forhold til tillit og skjønn.	20
2.5 Kultur og endring	21
3 Metode	22
3.1 Metodelitteratur	22
3.2 Forskningsdesign	23
3.3 Generaliserbarhet, validitet og reliabilitet	24
3.4 Datainnsamling	26
3.4.1 Kvalitativ datainnsamling	26
3.4.2 Respondenter og tid	27
3.5 Etikk	27
3.6 Analyse av problemstillingen	28
3.7 Undersøkellesmetode	29
3.8 Tolkning av svar	30
4 Empiri	31
4.1 Presentasjon av hovedfunn	31
4.2 Jobben som inspektør	33
4.3 Innsyn i blindsonen	35
4.3.1 Pragmatisk forståelse	35
4.3.2 Tillit	36

4.4	Revisjon	36
4.5	Feltinspeksjon	37
4.6	Gråsoner og holdning, holdning, holdning	38
4.7	Kontroll og veiledning- to sider av samme sak.	40
4.8	Forutsetninger	41
4.8.1	Tid	43
4.9	Utvikling i bransjen, og implementering av nytt regelverk	45
5	Drøfting og analyse	47
5.1	Endringer i inspektørens miljø	47
5.2	Operatørens incentiver til å følge reglene	49
5.3	Kontrollør og veileder i samme person	54
5.3.1	Spenning mellom kontroll og veiledning	55
5.3.2	Tillit	57
5.3.3	Skjønn	60
5.4	Bemanning og økonomi	64
6	Oppsummering	66
	LITTERATURLISTE	69
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	71
	VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV MED SAMTYKKE	72
	VEDLEGG 3: SVAR FRA NSD	74

Liste over modeller

Modell 1 Cycle of Improvement (ASSI, 2017)	13
Modell 2 Sveitserosten (Reason, 2000).....	15
Modell 3 Isfjellet (Heinrich, 1931).....	18
Modell 4 Fortolkningsprosessen (Dalen, 2011:70).....	31
Modell 5 Operatørens handlingsmønster (Rasmussen, 1997), (Bye et al., 2013)	53
Modell 6 Practical drift (Snook, 1996).....	54
Modell 7 Kompetansespiralen (egenutviklet)	56
Modell 8 Begrunnet skjønn (Molander et al., 2008).....	61

Sammendrag

Denne oppgaven setter Luftfartstilsynets seksjon for operativ helikopter på innlandet i søkelyset. Seksjonen har ansvaret for en bransje som historisk sett har hatt høy ulykkesstatistikk, mens for eksempel ulykkesstatistikken i offshore-segmentet har gått dramatisk ned. Denne masterstudien søker å belyse *hvordan Luftfartstilsynet gjennomfører operative tilsyn av operatører i innenlands helikopter, hvilke forutsetninger de har og hvordan de begrunner sin praksis*. For å få svar på dette, har jeg benyttet semi-strukturerte intervjuer som metode for å samle inn data. Svarene blir tolket og presentert i lys av relevant litteratur. Blant annet så viser drøftingen at profesjonen som inspektør står i et spenningsforhold mellom rollen som kontrollør og veileder, og begreper som skjønn og tillit blir diskutert. Videre handler denne oppgaven om hvordan inspektørene takler overgangen fra et reaktivt til et proaktivt syn på tilsyn. I denne sammenhengen tar oppgaven opp begreper som «Safety Management» og «Performance based oversight», og hvordan innføringen av ny tilsynsmetodikk representerer en omveltning av tilsynsarbeidet. Studien tar også opp hvordan denne endringen har blitt styrt av Luftfartstilsynet, for at operatørene på en god måte skal klare overgangen og kompetansehevingen som er nødvendig.

Analysen viser blant annet at inspektørene mangler kompetanse om begreper som står sentralt i veilederrollen, som tillit og skjønn. Inspektørene møter ofte situasjoner hvor de må tolke lovverk, eller ta andre skjønnsbaserte avgjørelser i en bransje preget av gråsoner. Det er da avgjørende å kunne foreta begrunnede skjønnsbaserte avgjørelser. Dataene viser at inspektørene mangler verktøy for å møte de nye kravene som blir introdusert med metodikken «performance based oversight». Seksjonen er tynt bemannet, og det tar lang tid å lære opp nye inspektører. Inspektørene benytter i hovedsak systemrevisjon som verktøy i tilsynsarbeidet. Dette er effektivt for samsvarssjekker, men egner seg til dels dårlig for å få innsyn i utførelsen av operasjonene. Verktøyet som er mest effektivt for å avdekke den faktiske operasjonen, er fysiske anmeldte og uanmeldt inspeksjoner. Stadige uanmeldte inspeksjoner kan imidlertid gå på bekostning av gjensidig tillit, og derfor også den fremtredende rollen veiledning er ment å ha i den nye tilsynsmetodikken. Denne masteroppgaven diskuterer dette, og setter det opp mot hvilke incentiver og handlingsmønster operatørene i bransjen har med hensyn på å forholde seg til regelverk og sikkerhet, i en hverdag preget av økonomisk press, få fysiske inspeksjoner og variasjon i tilsynsvirksomheten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualisering

Jeg møter i mitt yrke daglig problemstillingen mellom praktisk gjennomføring kontra teoretiske prosedyre. Jeg er helikopterpilot på innlandet, samtidig som jeg er Safety & Compliance Monitoring Manager (SCMM) i samme selskap. Det gjør at jeg ser denne verden fra to helt forskjellige perspektiver. På den ene siden sitter jeg med manualer og prosedyrer som jeg selv utarbeider, reviderer og kvalitetssikrer. På den andre siden utfører jeg operasjonene disse prosedyrene beskriver. Som SCMM sitter jeg i en høyst teoretisk verden hvor hovedregelen er; dersom det ikke står noe sted at det skal gjøres, så utføres det ikke, og dersom en oppgave ikke er dokumentert, så er den ikke gjennomført. Som pilot opererer jeg i en verden som handler om utførelse, og avgjørelser som må sees i lys av situasjonen man er i og en hverdag som vanskelig kan standardiseres. Der manualene i stor grad er preget av et «enten eller syn», så er hverdagen preget av nyanser.

Mange helikopterpiloter på innlandet vil nok si at satt opp imot andre faktorer som påvirker utførelsen av oppdraget som økonomi, praktiske hensyn, press fra kunde og en uformell bi-kollegial oppfatning av hva som er «safe», så kan prosedyrer fort komme i annen rekke.

Utsagnet over kan for øvrig forankres i Sikkerhetsstudien for innenlands helikopter (Bye et al., 2013)¹. Studien kommer med 41 tilrådninger som er vektet forskjellig med tanke på effekten de antas å ha på havarifrekvensen. Tilråkningene 40 og 41, henholdsvis «styrket tilsynsaktivitet» og «tilpasning av regelverk til innlands helikopteroperasjoner» går direkte på rollen Luftfartstilsynet har, og er vektet desidert høyest av dem. Videre er det anbefalt en «kompetanseheving av inspektører og saksbehandlere», dog denne er vektet noe lavere. Det vil være interessant å se hvordan utviklingen i Luftfartstilsynet har vært siden 2013, i lys av Sikkerhetsstudiens (Bye et al., 2013) konklusjoner. Spesielt interessant vil det være å høre inspektørenes oppfattelse av den omtalte forskjellen mellom beskrevne prosedyrer og praksis. Om de er av den oppfatning at dette gapet eksisterer, og eventuelt hvordan de jobber for å bedre dette.

¹ Studie av bransjen, utgitt av Safetec som blir redegjort for i litteraturkapittelet.

1.2 Litt om Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet ble opprettet i 2000 da tilsynsoppgavene innen norsk luftfart ble skilt ut fra Luftfartsverket. De fikk i tillegg en rekke nye oppgaver; som å utvikle regelverk, tilsynsmetodikk og ny kompetanse. Luftfartstilsynet er finansiert, underlagt, og rapporterer direkte til Samferdselsdepartementet

I 2007 ble lokalene flyttet fra Oslo til Bodø, og det ble i denne prosessen vervet mange nye medarbeidere, da flere valgte å ikke bli med videre i flyttingen. Regelverket de i dag er satt til å forvalte, er satt sammen av EASA² og implementeres i disse dager fortløpende i norsk rett, på samme måte som mange andre regelsett som kommer som et resultat av EØS-samarbeidet. Luftfartstilsynet har derfor ikke direkte mulighet til å utforme det regelverket de er satt til å forvalte. Sammen med regelverksutvikling skal de også påse at regelverket blir fulgt av norske og internasjonale aktører innenfor luftfartsnæringen. Hvordan de gjennomfører dette tilsynet, er en rød tråd i oppgaven som følger.

Luftfartstilsynet sier på sine hjemmesider at de har 4 hovedoppgaver: adgangskontroll, virksomhetstilsyn, regelverksutvikling og informasjon. Adgangskontroll og virksomhetstilsyn utføres i stor grad som revisjoner av operatørene i bransjen, mens regelverksutvikling utføres gjennom fora i samarbeidet med EASA. Informasjon gis i forskjellige sammenhenger, men i stor grad gjennom Flysikkerhetsforum for operatører av innenlands helikoptre (FsF) som ble opprettet i 2009. Det er et samarbeidsforum bestående av alle innenlands helikopteroperatørene i bransjen, og er tilrettelagt av Luftfartstilsynet som også står for alle kostnader i forbindelse med avviklingen av seminarene/møtene. I utgangspunktet avholder de 4 møter i året.

Seksjonen for operativ helikopter er den delen av Luftfartstilsynet som har ansvaret for å følge opp helikopteroperatørene på innlandet i henhold til EASA sitt regelsett Air Operations³. Derfor er denne seksjonen valgt ut som hovedkilde for data i denne oppgaven.

² European Aviation Safety Agency.

³ Air Operations er en av flere regelsett som gjelder for en kommersiell operatør. Airworthiness, Air Crew og 145 (verksted) er andre eksempler.

1.3 Litt om bransjen

Innenlands helikopter er alle helikopteroperasjoner i Norge, ikke innebefattet Offshore. Det er rundt 18 operatører i Norge som driver kommersiell virksomhet under et AOC⁴ godkjent av Luftfartstilsynet. Noen få store og mange små. Operasjonstypene er ofte kompliserte og veldig varierende. Det vil si alt fra enkle Taxi-opdrag, til mere komplekse oppdrag som montering av strømmaster. Operasjonstypen som operatørene gjør mest av, er underhengende lasteflyging, såkalt HESLO⁵, en operasjonstype som ansees som svært krevende, og vanskelig å standardisere. Det kan være alt fra å fly hyttematerialer, til å trekke linjer på strømmastene for kraftselskaper. Det er egentlig bare fantasien som setter grenser for hva du kan feste i buken på helikopteret, så lenge operatøren har en SOP⁶ som er godkjent av tilsynsmyndigheten.

Pilotene operer «single pilot»⁷, og er ofte overlatt til seg selv store deler av arbeidsdagen. Det betyr at de er utsatt for lite overoppsyn, og det forventes at de tar egne avgjørelser på problemene de møter. Dette er i stor kontrast til ruteflypiloter som i mye større grad er under oppsyn store deler av flygningen av flygekontrolltjenesten og egen ledelse, og det er lite rom for egne initiativ (Lund et al., 2014). Dette fører til at helikopterpilotene tilsynelatende har muligheten til å sette regler og prosedyrer til side. Man kan også argumentere for at de har insentiv til å gjøre det, siden prosedyrene ikke alltid passer med det som er mest praktisk, billigst og raskest. Denne påstanden er igjen begrunnet i noe Sikkerhetsstudien (2013) allerede har påvist; at det forekommer regelmessig regelbrudd, og at små økonomiske marginer forverrer dette.

Kart er i denne oppgaven en metafor for selskapenes internt utarbeidede bokverk, og *terreng* er hvordan prosedyrene og andre oppgaver utføres.

⁴ Air Operator Certificate, en lisens til å drive kommersiell luftfart med passasjerer.

⁵ External Sling Load Operations.

⁶ Standard Operating Procedure

⁷ Én- pilotsystem.

1.4 Mål

Målene med oppgaven er:

1: Å få innsikt i hvordan Luftfartstilsynet fører tilsyn med operatørene i bransjen. For eksempel ved å undersøke om tilsynsmyndigheten kontrollerer det som er lett tilgjengelig, som operasjonsmanualer og annen formalisert dokumentasjon, eller om de også kontrollerer den operative aktiviteten, og i hvor stor grad dette blir utført.

2: Å få innsikt i hvordan det nye EASA-regelverket har virket inn på bransjen. Regelverket innfører blant annet ny metodikk som jeg vil undersøke hvordan blir brukt og hvilken effekt den har.

3: Videre vil jeg belyse hvorvidt inspektørene har de forutsetningene og verktøyene de trenger for å utføre tilsynsjobben på en god måte.

Opgaven forutsetter at jeg kan tilegne meg innsyn i Luftfartstilsynets rutiner for å belyse dette ytterligere. Luftfartstilsynet er et offentlig organ, dermed er veldig mye av de gjør offentlig, og det har blitt gjort studier på feltet tidligere. Oppgaven vil gi kumulativ kunnskap i form av å ytterligere belyse inspektørens hverdag, og deres perspektiv på mange av temaene som blir tatt opp i Sikkerhetsstudien (Bye et al., 2013). I drøftingsdelen av oppgaven skal jeg komme med noen innspill til diskusjonen på forskningsfeltet, ved å diskutere informantenes utsagn og vurderinger i lys av relevant faglitteratur.

Målene over er forankret i forskningsspørsmål som er definert i neste avsnitt og som bidrar til å utdype problemstillingen.

1.5 Problemstilling:

Prosedyrer følges ikke av pilotene. Påstanden er forankret i Sikkerhetsstudien for innenlands helikopter (Bye et al., 2013), og danner et bakteppet for spørsmålene som blir stilt i denne oppgaven.

Opgavens hovedfokus er imidlertid som skissert over; Luftfartstilsynet, deres rutiner og praksis. Derfor har jeg dannet følgende problemstilling:

«Hvordan gjennomfører Luftfartstilsynet operative tilsyn av operatører i innenlands helikopter, hvilke forutsetninger har de, og hvordan begrunner de sin praksis?»

Ved hjelp av kvalitative undersøkelser av Luftfartstilsynets inspektører, vil jeg belyse hva tilsynsmyndigheten faktisk gjør for å føre tilsyn, og hvordan myndigheten begrunner at deres praksis er tilstrekkelig for å nå målene de har satt seg.

Dersom det er slik at Luftfartstilsynet kan dokumentere at de praktiserer feltinspeksjoner⁸, så er det relevant å stille spørsmålstegn ved hvor effektive disse kontrollene er, gitt Sikkerhetsstudien (2013) funn.

En rapport utgitt av Norsk Institutt for regionforskning, skiller mellom inspeksjonstilsyn og systemrevisjon (Indset et al., 2011). Rapporten sier at definisjonene av begrepene rundt forskjellige typer tilsyn er til dels mange og varierende. Det er derfor hensiktsmessig å definere noen begreper, før man begynner å omtale dem.

Inspeksjonstilsyn har som hensikt å kontrollere om prosedyrer blir fulgt ved hjelp av inspeksjoner og stikkprøver. Denne formen for tilsyn er veldig regelorientert, og baserer seg på å evaluere situasjonen etter den har funnet sted. Den forebyggende effekten er derfor begrenset (Indset et al., 2011). Denne formen for tilsyn likner tidligere praksis i luftfartsbransjen, og kan ha den effekten at det blir for mye fokus på regler, og for lite på faktisk utførelse. (Bye et al., 2013)

Systemrevisjon ser på systemene en organisasjon har for å drive selvjustis og kontrollere seg selv ved hjelp av internkontrollsystemer. En slik revisjon kan være verifikasjon og observasjon ved hjelp av «.kontroll, stikkprøve eller liknende»(Botne et al., 2005:10) Systemrevisjon har både som mål å sette systemene på prøve samt å kontrollere at de er i henhold til gjeldende regelverk. Tanken er at metoden kan avdekke grunnleggende årsaker til svakheter i systemet i stedet for å avdekke enkeltstående feil og mangler. (Indset et al., 2011).

Systemrevisjon likner i så måte mye på det som EASA nå fokuserer på når de omtaler sin metode «performance- og risk based oversight». Kort sagt å vurdere tilsynsobjektens ledelses- og internkontrollsystemer for å gi en vurdering av hvorvidt de er i stand til å ivareta sin egen sikkerhet. I denne metoden, så er regeletterseelse mer en forutsetning enn et mål i seg selv å avdekke ute på tilsyn.

Kuusisto (2000:5), sier at en revisjon burde bestå av 1) Verifikasjon av at foretaket operer i henhold til gjeldende regelverk og 2) bekreftelse på at korrekte metoder blir benyttet i praksis

⁸ Feltinspeksjoner er begrepet som brukes i bransjen for en tilsynsaktivitet hvor Luftfartstilsynet reiser ut og ser den faktisk utførelsen av operasjonene. Anmeldt eller uanmeldt. EASA kaller det for ramp inspections.

og at de er effektiv implementert. Kuusisto sier her at ikke bare må du se at systemene er på plass, du må også se til at de er i bruk etter hensikt. Systemrevisjon defineres slik:

Systemrevisjon er en systematisk og objektiv undersøkelse av virksomheter for å fastslå om det er etablert internkontrollsystem som fungerer etter hensikten (ISO19011, 2012).

Definisjonen fokuserer i hovedsak på at det er en undersøkelse av interkontrollsystemet, men som Kuusisto presiserer, så må det også involvere en form for verifikasjon av praksis. Dette krever også EASA-regelverkets Part ARO⁹. Hvor langt man må strekke seg for å få denne verifikasjonen, er nok varierende ut i fra hva man skal føre tilsyn over.

I denne oppgaven er det viktig at jeg kommer til bunns i hva slags revisjonsteknikk luftfartstilsynet støtter seg på, og hvilken begrunnelse de har for å benytte akkurat denne. Dersom det er slik at Luftfartstilsynet praktiserer en form for systemrevisjon, så er styringssystemene de undersøker det som kalles Safety Management Systems (SMS). Dette er et helhetlig styringssystem som luftfartsorganisasjoner som er underlagt EASA er påkrevd å benytte. ICAO¹⁰ Definerer SMS slik: “A systematic approach to managing safety, including the necessary organizational structures, accountabilities, policies and procedures”.

Definisjonen av “Safety” lyder som følger: “A state in which the possibility of harm to persons or of property damage is reduced to, and maintained at or below, an acceptable level through a continuous process of hazard identification and risk management”(ICAO, 2013:2-1). Det er relevant å trekke inn dette begrepet her, for som det kommer frem senere, så er ikke alltid det å følge en regel det samme som at man opererer sikkert. Dette er en sentral del av jobben til inspektørene i Luftfartstilsynet.

Disse definisjonene er relevante dersom Luftfartstilsynet praktiserer systemrevisjon, siden det er mål på hva som regnes som tilstrekkelig for deres krav til et velfungerende SMS, og det målet er viktig for å kunne legitimere sin praksis som tilsynsorgan. Definisjonene over er selvsagt bare overordnede krav. I EASA part ORO¹¹ står det mange andre som også vil være relevant i denne sammenhengen, som for eksempel hvilke lederroller som må besettes, hvordan internrevisjonsprogrammet burde være organisert.

⁹ Authority Requirements for Air Operations (“Authority” er i Norge Luftfartstilsynet)

¹⁰ ICAO- International Civil Aviation Organization- FN-organ med 191 medlemsland.

¹¹ Organization Requirements for Air Operations.

Det fører meg videre til essensen av problemstillingen. Dersom Luftfartstilsynet ønsker å trekke seg vekk fra metoden med inspeksjonstilsyn og heller praktisere systemrevisjon, så fordrer det at de har verktøy og kompetanse til å bedømme kvaliteten på styringssystemer.

For å utdype problemstillingen, vil jeg stille følgende forskningsspørsmål:

- a) Hvordan vurderer inspektørene forholdet mellom prosedyrer og praksis i bransjen?
- b) Hvordan har implementeringen av nytt felleseuropeisk regelverk påvirket bransjen?
- c) Hvordan jobber Luftfartstilsynets seksjon for innenlands helikopter for å unngå at tilsynsobjektene opplever forskjellsbehandling?

Dataene jeg skal samle inn, er i hovedsak kvalitative intervjuer av inspektører i operativ helikopter, supplert med relevant litteratur og forskning. Konteksten til denne oppgaven vil være begrenset til en del av luftfarten, og derfor en liten del av Luftfartstilsynet. Diskusjonen må derfor sees i lys av nettopp det. Selv om det er mange fellestrekk mellom eksempelvis flyplass, fly og helikoptervirksomhet, så er det også mange ting som skiller dem. Derfor skal jeg videre presisere hva denne oppgaven avgrensner seg til.

1.6 Avgrensning

I denne oppgaven vil jeg i all hovedsak fokusere på innenlands helikopter, men studien kan ha allmenn nytte for andre bransjer som også har liknende nivå av formaliserte sikkerhetstiltak, og som er underlagt et tilsyn. Jeg vil ikke ta for meg Politihelikoptertjenesten eller Luftambulansen, men heller rene såkalte aerial work- operatører. I Luftfartstilsynet er det de som jobber med helikopter som er interessante intervjuobjekter, ikke de som jobber med fixed-wing eller flyplasser og liknende, da premissene er ulike. Videre så har ikke undersøkelsene som mål å avdekke om Luftfartstilsynet opererer i samsvar med regelverket eller ikke, selv om regelverket fra tid til annen vil bli trukket frem som en referanse for å definere en kontekst i diskusjonen.

2 Litteraturstudie

«Sikkerhetsstudie for innenlands helikopter» (Bye et al., 2013), videre referert til som «Sikkerhetsstudien», som ble gjennomført av Safetec Nordic AS på vegne av Samferdselsdepartementet, kom med noen ganske graverende slutninger etter sin gjennomgang av bransjen. Formålet var å belyse risikoområder, samt å komme med noen tilrådninger for å forbedre sikkerheten basert på resultatet. Her kommer det frem av undersøkelsene at bare 25% av de spurte som jobbet med HESLO-operasjoner svarte at de alltid fløy etter prosedyrene. Videre kommer det frem at bare rundt halvparten av de spurte svarer at de benytter risikovurderingskjema som de er påkrevd å benytte i forkant av et oppdrag. Dette vitner om et stort gap mellom kart og terreng, langt fra det som kan karakteriseres som god safety management som vi skal se i avsnittet under. Resultatene fra denne studien danner et bakteppe for denne oppgaven.

For å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene, vil forskjellige perspektiver og begreper bli redegjort for i det neste underkapittelet.

2.1 Safety Management

Det nye felleseuropeiske luftfartregelverket som Norge er forpliktet til å implementere gjennom EØS-avtalen, er utarbeidet av det felleseuropeiske organet for sikker luftfart; EASA. I etapper har nå del etter del av dette regelverket blitt ratifisert. Dette har ført til en hel rekke nye krav, men den største endringen er nok introduksjonen av Safety Management Systems (SMS).

Dette er *en systematisk fremgangsmåte for å ivareta sikkerhet, inkludert nødvendige organisatoriske strukturer, definert ansvarsfordeling, sikkerhetspolitikk og prosedyrer* (ICAO, 2013:XII). Begrepet safety management i denne sammenheng peker først og fremst på systemet i form av en beskrevet virkelighet, altså primært papirer. For å fange opp hele innholdet i safety management, må man imidlertid ta inn begreper som sikkerhetskultur og sikkerhetsklima, og dette kan si noe om hvordan styringssystemet blir praktisert i organisasjonen. Sikkerhetskultur er en indikator for hvor godt sikkerhetsklima og sikkerhetssystem en organisasjon har som helhet. Sikkerhetsklima er en manifestasjon av sikkerhetskulturen, i oppførselen og holdningen til ansatte (Mearns et al., 2003:644). Tre hovedtemaer står frem som spesielt viktige i denne sammenhengen:

- *Genuin og konsekvent ledelsesforpliktelse for sikkerhet.* Det vil blant annet si sikkerhetsmøter hvor ledere med beslutningsmakt deltar, ansikt til ansikt møter med ansatte hvor sikkerhet er tema, og at sikkerhet er en del av arbeidsbeskrivelsen.
- *Kommunikasjon om sikkerhetstemaer.* Inkluderer formelle og uformelle kanaler for kommunikasjon samt regelmessig kommunikasjon mellom ledelse og ansatte.
- *Involvering av de ansatte* blant annet ved å delegere ansvar for sikkerhet.

Ut av dette kan vi trekke at velfungerende SMS er avhengig av en god sikkerhetskultur for at prosedyrene skal bli satt ut i live. Sikkerhet skal være en inkorporert del av hverdagen til ledelse så vel som ansatte, samt at det skal være tett kontakt på tvers av nivåene i organisasjonen. Det skal være lett for en ansatt å kommunisere til ledelsen dersom det oppstår noe som kan kompromittere sikkerhet. Dette gir et godt sikkerhetsklima.

Metodikken introduserer at operatørene må foreta egne vurderinger angående hvor farlig en operasjon er, og hvilke tiltak som må gjøres for å gjøre operasjonen sikker. For å gjøre gode vurderinger må de hente erfaringer fra feil de og andre har gjort. Dette kalles kontinuerlig forbedring (ICAO, 2013) og kan illustreres av modellen under:



Modell 1Cycle of Improvement (ASSI, 2017)

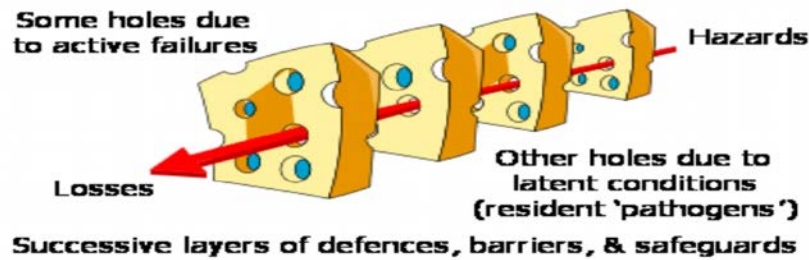
Modellen viser at en iboende egenskap i et velfungerende safety management system må være å alltid søke forbedring i alt organisasjonen gjør. En aktiv sikkerhetskultur krever at hele organisasjonen blir styrt i et sikkerhetsperspektiv som defineres i en «policy» etterleves og utvikles av ledelse så vel som ansatte, evalueres og endres dynamisk. Metodikken går blant annet ut på at man skal forsøke å identifisere farene før de manifesterer seg i en ulykke.

Det må presiseres at fagfeltet Safety Management på ingen måte er nytt, men for luftfart er det det. Teoriene om at ulykker er et organisatorisk problem, og ikke et lokalt problem med maskiner eller de involverte personene, ble først introdusert av Dan Peterson i 1988 (Kuusisto, 2000). Selv om SMS ikke er nytt, og store flyselskap har sett behovet for det lenge,

så tok det en stund før det kom et lovfestet krav om det. IATA¹² jobbet tett med ICAO i flere år, og i 2013 ble ICAO Annex 19 «Safety Management» implementert. EASA fulgt så tett på. Helt til da hadde luftfarten jobbet etter et retrospektivt syn på sikkerhet, altså at de venter til det skjer en ulykke før de utfører kompensierende tiltak. Implementering av SMS krever en signifikant endring fra reaktiv til proaktiv tilsynsmetodikk (Alan, 2013). Nytt er det nå at en også skal se fremover ved hjelp av risikoanalyser og andre metoder for å forutse og hindre at neste ulykke finner sted. Det finnes mange varianter av SMS, og for å bistå nasjonale tilsynsorganer med å innføre en helhetlig SMS etter hensikten til ICAO, har de gitt ut en Safety Management Manual (SMM). I SMM (ICAO, 2013), beskrives det en historisk utvikling i luftarten:

Den tekniske æraen 1900-1960-tallet: Synet på sikkerhet hadde et sterkt fokus på tekniske faktorer og feil med teknisk utstyr. Den menneskelige faktorens æra 1970-1990-tallet: luftfarten ble mere regulert, sikkerheten økte og den menneskelige faktor ble introdusert i arbeidet med å øke sikkerheten. Til slutt fra midten av 1990-tallet og frem til i dag, så sees sikkerhet i lys av det menneskelige og den tekniske, men også den organisatoriske faktoren i en systematisk perspektiv. Dette perspektivet introduserte begrepet organisatorisk ulykke, som tar opp i seg organisatorisk kultur, intern sikkerhetspolitikk, og effektiviteten av sikkerhetsbarrierer. Metoden er basert på å rutinemessig innhente og analysere data (rapporter), kombinere proaktive med reaktive verktøy for å monitorere kjente sikkerhetsrisikoer og å avdekke mulige kommende sikkerhetsrisikoer (ICAO, 2013). De proaktive verktøyene som for eksempel risikoanalyser, sikker jobb analyser og farebibliotek, skal hele tiden være i utvikling basert på reaktive verktøy som for eksempel rapporteringssystemer. De proaktive metodene skal avdekke potensielle farer, og iverksette preventive mottiltak som vist i modellen under:

¹² International Air Transport Agency (bransjeorganisasjon for flyselskap)



Modell 2 Sveitserosten (Reason, 2000)

I sveiterosten er hver osteskive en barriere for å hindre en hendelse. Alle barrierer har svakheter, eller hull som i modellen. Aktive hull er feil begått av menneskene involvert, og manifesterer seg som feil, tabber, forsettlige feil osv. Latente hull er feil i systemet, prosedyrer, utstyr og liknende. Hullene flytter konstant på seg, og oppstår på forskjellige tidspunkt og kontekster, men den dagen en rekke hull faller i linje, så skjer ulykken. Modellen står som et argument for at man må se organisasjonen som helhet for å kunne jobbe effektivt med sikkerhet (Reason, 2000). SMS er et stort tema, og det er ikke hensiktsmessig for denne oppgaven å ta for seg i detalj alle aspektene ved metodikken, men som SMM (2013) presiserer, så er SMS en tankegang som krever en endring i kultur hos både tilsynsmyndigheter og operatører.

EASA-regelverket pålegger bransjen å praktisere safety management, men definerer også hvordan tilsynsorganene i EU og EØS skal føre tilsyn over dette. For eksempel er følgende paragrafer relevante for denne oppgaven, og som er brukt som bakgrunn for å forstå empirien:

- Kvalifikasjonskrav til inspektørene samt krav tilstrekkelig bemanning.
AMC¹³2 ARO.GEN.200(a)(2), GMI ARO.GEN.200(a)(2)
- Krav om hvordan Luftfartstilsynets «Oversight programme»¹⁴ skal utformes og praktiseres:
AMC2 ARO.GEN.305(b)
- Definerer krav og innhold angående feltinspeksjoner:
AMC2 ARO.GEN.305(b)(1) + ARO.RAMP
- Definerer finansielle faktorer som kan ha innvirkning på sikkerhet:
AMC2 ARO.GEN.305(b)(f) + GMI ARO.GEN.305(b)

¹³ AMC Acceptable Means of Compliance- en akseptabel måte å forstå en Implementing Rule (se fotnote IR)

¹⁴ Et program som definerer fremtidige tilsynsaktiviteter mtp frekvens og innhold.

Forskriftene over er bare et utvalg av relevante forskrifter som har direkte relevans på undersøkelsene i denne oppgaven. Det vil som sagt ikke være denne oppgavens hensikt å avdekke i hvilken grad inspektørene og Luftfartstilsynet er i samsvar med kravene, men det er interessant å se hvordan de har tolket det, og hvordan de jobber i samsvar med forskriftene. EASA OPS Part ARO skal ligge til grunn for det meste av det de gjør, og er en vesentlig del av konteksten disse inspektørene jobber i. EASA er Luftfartstilsynets tilsynsorgan, og reviderer Luftfartstilsynet for å se hvordan de jobber i samsvar med blant annet EASA OPS part ARO.

2.2 «Performance based oversight» og tilsynsarbeid i luftfart.

Mange land går i dag mer og mer vekk fra den tradisjonelle rollen av tilsyn med hyppige tilsyn ved hjelp av kontroller av operatørens aktivitet. Mye på grunn av de ressursene det krever, og hvordan det påvirker tanken om et helhetlig Safety Management System (SMS), og tanken om en sterk sikkerhetskultur hos operatørene. Effektiviteten til disse systemene skal nå vurderes ved hjelp av sikkerhetsindikatorer, eller mål. Foreløpig er det lite erfaring med å vurdere effektivitet på denne måten, og mange spørsmål står fortsatt ubesvart. (Roelen and Klompstra, 2012). Dette representerer en utfordring for inspektørene i luftfart, da denne måten å føre tilsyn på er nytt for dem, og som vi skal se videre, så involverer det stor grad av skjønn og vurderinger.

Safety Management ligger til grunn for hvordan Luftfartstilsynet fører tilsyn, og litteratur knyttet til dette vil være nyttig i tolkningen av dataene, bidra til å diskutere hvor godt arbeidet til Luftfartstilsynet er, og hvor langt de har kommet i å omstrukturere metodene sine. Pierobon (2014) skriver i sin artikkel om implementeringen av Safety Management i luftfarten, at det krever et skifte fra reaktive metoder for tilsyn, til proaktive «performance-based» verktøy for å kunne føre effektive og gode tilsyn. Luftfartstilsynet har snakket om disse metodene i FsF, og er dokumentert i møtereferatene. Blant annet viser Pierobon (2014) til at tilsynsorganet sammen med operatørene, må definere sikkerhetsmål som de sammen skal jobbe for å oppnå. Videre peker han at inspektørene må ha mye innsikt i og forståelse av dette systemet, for effektivt å kunne før tilsyn.

I en artikkel utgitt av European Cockpit Association (ECA, 2013), blir det hevdet at tilsynsorganer alltid er begrenset av den finansielle konteksten og handlingsrommet de opererer under, og at små operatører vil bli nedprioritert. Dette vil i så tilfelle være alvorlig da

Sikkerhetsstudien (2013) har påpekt at små operatører med små økonomiske marginer, har høy tilbøyelighet til å nedprioritere sikkerhet. Videre påpekes det i artikkelen at sentraliseringen av luftfartsekspertise i EU, ofte har trigget nasjonale tilsynsmyndigheter til å innskrenke sin egen rolle, og at det er en falsk fornemmelse av at «alt gjøres av EASA». Dette, sier ECA (2013) er en falsk trygghet, og at de nasjonale myndighetene er viktigere enn noen sinne. Det er verdt å merke at denne artikkelen er myntet mot flyselskaper, og i mindre grad helikopter, men er allikevel relevant siden forholdet til EASA er likt uansett. Videre påpeker organisasjonen at regelverk alene ikke er nok til å gi sikre operasjoner. Det er for eksempel mange måter å tilsynelatende være i samsvar med en regel, men dette kan i mange tilfeller være langt fra det lovgiveren hadde tenkt. Det vil da legge stort ansvar over på inspektøren å kunne finne hjemmel til å pålegge operatørene til å oppfylle forskriftene etter hensikten. Eksempelvis kan det være enkelt å vise til at man har beskrevet et rapporteringssystem, som er et forskriftskrav, men det er ikke satt et mål på hvor mange rapporter man burde ha, gitt operasjonens størrelse. Er det kun én innrapportert hendelse i løpet av ett år, noe som indikerer et dårlig fungerende Safety Management System, vil det kanskje være vanskelig for inspektøren å kunne finne hjemmel for å pålegge operatøren å utbedre dette. Eksemplet over er noe som er svært viktig i et sikkerhetsperspektiv å avdekke og få rettet opp. Som «isfjellmodellen» viser under, så er det alle nestenulykkene, små feil og risikofylt praksis som gir en indikasjon på hvor nære du er neste ulykke. Den amerikanske sikkerhetspioneren H.W. Heinrich påstod allerede i 1931 at for hver alvorlige ulykke, så inntreffer det 29 mindre alvorlige ulykker, og 300 tilløp til ulykker (Ryggvik, 2008). Modellen til Heinrich ble laget i et adferdsperspektiv med fokus på den menneskelige faktor, men man kan bruke denne modellen til å understreke mange poeng. En kan for eksempel skrive «sikkerhetsklima» over vann, og «sikkerhetskultur» under vann.

Safety Culture Iceberg



Modell 3 Isfjellet (Heinrich, 1931)

Eksempelet som er gjengitt ovenfor, som for øvrig er hentet fra en av informantene i oppgaven, innebærer at det vil være lett å verifisere om et selskap har et sikkerhetsklima, for eksempel et rapporteringssystem, men det vil være krevende å avdekke hvorvidt det er en sikkerhetskultur i selskapet som gjør at det er en ryggmargsrefleks hos samtlige piloter å rapportere alle hendelser. Kunnskap om alle små hendelser, uten åpenbar sikkerhetsimplikasjon, vil være avgjørende for at operatøren skal ha et velfungerende SMS.

Snook (1996) introduserer begrepet *practical drift*, som er at planen om hvordan ting skal gjennomføres, gradvis glir ut i en annen praksis. Grunnen til dette kan være mye; teknologi som ikke fungerer optimalt, forskrifter som ikke er hensiktsmessige, prosedyrer som ikke er hensiktsmessige. Det som kjennetegner *practical drift*, er at personellet som jobber i slike omgivelser, gradvis tilpasser seg dem ved å adoptere en ny alternativ praksis. Dekker (2005) snakker om det samme fenomenet, men ut fra hans perspektiv dreier det seg først og fremst om økonomiske faktorer som driver *practical drift*. I drøftingsdelen trekker jeg inn en modell som illustrerer dette fenomenet.

Når det kommer til å utføre et enhetlig tilsyn mot tilsynsobjektene, har (ISO19011, 2012) definert en strukturert, og generell sekvens i tilsynsgjennomføringen hvor man begynner med en forberedende fase med definert innhold, fortsetter med dokumentgjennomgang, planlegging, tilsynsbesøk, utarbeide og distribuere rapport, ferdigstille revisjon og avslutte med en oppfølging. Det viser seg allikevel at selv om et tilsynsorgan har bestemt seg for å gjennomføre tilsynene sine som systemrevisjon, så oppleves det ikke alltid som likt og forutsigbart for tilsynsobjektene (Indset et al., 2011).

Inspektørene i denne oppgaven har, som det blir vist i empirien forskjellige vurderinger av hvorfor selskaper burde, eller ønsker å følge lover og regler. Hvorfor vi følger loven er en funksjon av opplevd kostnad av å bryte den. De kostnadene blir påført oss av tre aktører; samvittighet, menneskene rundt oss og staten. Staten kan gi oss bøter og liknende, andre mennesker kan gjøre oss skamfulle eller se ned på oss, og vi kan selv påføre oss skam når vi går utover det vi selv anser som moralsk riktig (Grasmick and Bursik Jr, 1990). Det at vi følger regler er også en funksjon av insentivene vi har til å følge dem. (Tyler, 1990) Han snakker blant annet om fenomenet *conditional drift*, som betyr at mennesker har en tendens til å følge regler som det er mange andre som følger. Videre sier Tyran and Feld (2002) at det å få medvirke til å utvikle et regelverk, kan virke positivt inn på at folk følger regelen. Samtidig som at de stiller seg bak det Tyler (1990) sier om at folk har en tendens til å følge regler dersom mange andre forventer av dem at de skal gjøre det.

I drøftingsdelen så tar oppgaven opp igjen disse betraktningene for å diskutere hvilke forventninger inspektørene kan ha for at regelverket blir fulgt.

2.3 Kontroll og veiledning

Masteroppgaven *Formalisering og sikkerhet i luftfarten* (Lund et al., 2014), trekker frem at regelverk ikke er ensbetydende med sikkerhet, og at sikkerhetsarbeid også må sees i lys av skjønnsbaserte avgjørelser. Prosedyrer kan av og til være i veien for erfaringsbaserte avgjørelser (Lund et al., 2014). Denne oppgaven viser at det samme kan være tilfelle for tilsynsmyndigheten i spenningsfeltet mellom kontrollør og veileder.

Informantene i denne oppgaven, beskriver at de både skal utføre samsvarsjekker mot regelverket og veilede operatørene. I sin idealtypiske og rendyrkede form, utgjør de to rollene en motsats til hverandre hvor kontroll kan oppfattes negativt mens veiledning har en positiv konnotasjon. Kontrollørens grunntanke er pessimistisk på grunn av en tanke om at tilsynsobjektet har lav evne eller vilje til å følge reglene, mens veilederens grunntanke er positiv med en tanke om at tilsynsobjektet har en iboende vilje og evne til å følge regler. (Helleren, 2004). Allikevel virker det som et krav for å kunne bedrive systemrevisjon, nettopp ved hjelp av dialog og veiledning, å kunne gi råd til tilsynsobjektene for hvordan de på best mulig måte kan drive sikkerhetsarbeid og internkontroll. Det er også slik at for å kunne gi god veiledning, må man kontrollere hvordan status er. Det er imidlertid viktig å skille utøvelse av rollene som veileder og kontrollør, for rådene kan bli oppfattet som pålegg. Veiledning

kombinert med tilsyn er problematisk. Slik rettleiding fra en tilsynsmyndighet vil kunne oppleves som noe annet, og en mer styrende myndighetsutøvelse (Indset et al., 2011). Videre så kan veiledning kombinert med tilsyn være problematisk siden tilsynsmyndigheten vil kunne ha problemer med å frigjøre seg fra veiledningsbudskapet når det i neste omgang skal påpekes ulovligheter. Hellenen (2004) skriver i et forskningsnotat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen om kontrollørrollen og veilederrollen. Indset et al. (2011) tar opp en del av de samme problemstillingene, samtidig som flere aspekter ved systemrevisjon blir drøftet. Jeg finner at deres diskusjoner er relevant for denne oppgaven og de utfordringene informantene opplever.

I debatten om den iboende konflikten i inspektørrollen har jeg også tatt med en artikkel som er utgitt av Flight Safety Foundation skrevet av Mario Pierobon, forsker på Cranfield University. Han skriver i sin artikkel om innføringen av SMS og performance based oversight. I den sammenhengen trekker Pierobon (2014) inn at inspektørrollen må redefineres. De må bli mer som en «sparring partner», mindre rigid og mer pragmatisk og lyttende. Denne beskrivelsen samsvarer i stor grad med hvordan informantene i denne oppgaven tilstreber å være.

2.4 Profesjonens forhold til tillit og skjønn.

Gjennomføring av systemrevisjon hvor man vurderer en praksis opp mot et regelverk vil alltid gi et stort rom for skjønn, og gjennomføringen av veiledning basert på dialog er i sterk grad knyttet til tillit. Å ha tillit bygger gjerne på en blanding av fornuft og følelser da tillit betyr å gi uten å være sikker på å få noe tilbake (Sørhaug, 1996). Samtidig er tillit en kilde til det spenningsforholdet som står mellom kontrollør og veileder, for der veilederen er avhengig av stor grad av tillit for å ivareta sin rolle, har kontrolløren en plikt til å reagere på alle avvik fra bestemmelser. Dersom tilsynsobjektene er bevisst at alle innrømmelser vil føre til en negativ reaksjon fra inspektøren de er i dialog med, vil de naturligvis nære mistillit til denne (Molander et al., 2008). Spenningsforholdet mellom tillit og mistillit er i så måte veldig relevant, og nært knyttet til forholdet mellom kontrollør og veileder.

I boken *Profesjonsstudier* av Molander og Terum, diskuteres skjønnsbaserte avgjørelser og vurderinger. Utgangspunktet er at skjønnsutøvelse er kjernen i profesjonelles arbeid, og kilder som ligger til grunn for utøvelse av skjønn kan være faglig kunnskap, systemkunnskap og kunnskap om den spesifikke situasjonen. Dilemmaer kan lett oppstå når ulike typer kunnskap

oppleves å stå i motsetning til hverandre. Omstendighetene er kilder til ubestemtheter som skjønn må lukke (Molander et al., 2008). Det er antagelig på dette punktet det er aller vanskeligst for inspektører å levere tilbakemeldinger som er like. Det er derfor relevant å definere skjønn, skjønnets begrensninger og hva som utgjør «godt skjønn». Skjønn skiller seg fra resonnering på grunn av garantister. Garantister muliggjør en overgang fra premiss til konklusjon. Skjønnets kjennetegn er at det har svake garantister som kan føre til vilkårlighet. Skjønn kan føre til vilkårlighet ved skjodesløshet hos utøveren, men uavhengig av dette, så kan det også føre til vilkårlighet på grunn av skjønnets svake normative holdepunkter. Det første er det lett å gjøre noe med, ved å kvitte seg med utøveren, men det andre er mer komplisert og er relevant for mange yrker. Hvordan man på best mulig måte kan forholde seg til skjønn, er nettopp det å bevisstgjøre skjønnsutøvere på skjønnets svakheter. Dessuten kan en mulig fremgangsmåte være å iverksette ulike typer overprøvingsordninger eller argumentasjonsfelleskaper (Molander et al., 2008). I drøftingsdelen tar oppgaven opp disse temaene i lys av Molander og Terum sin bok, og sammenstiller dem med dataene.

2.5 Kultur og endring

Temaet «endring» er relevant for hvordan bransjen har mottatt, og tilsynsmyndigheten har styrt overgangen til nytt felleseuropeisk regelverk. Boka «Hvordan organisasjoner fungerer (Jacobsen and Thorsvik, 2013)» vil her bidra til å drøfte dette temaet i oppgaven.

Forskningstemaet endring vil også være grunnlag for de kvalitative undersøkelsene jeg beskriver senere i dette kapittelet.

I følge Jacobsen & Thorsvik (2013) er det blant annet viktig å skape et opplevd behov for endring, og å forsøke å rekruttere endringsagenter. Bransjen har gått fra et retrospektivt syn på sikkerhetsarbeid til en helhetlig tankegang med mange til dels kompliserte perspektiver. Noen vil kanskje påstå at det for en slik prosess krever et visst lederskap og bevissthet rundt temaet endringsledelse.

Hvem har imidlertid ansvaret for at denne endringen finner sted? Stolzer et al. (2015) mener at ansvaret for en ansvarlig «safety culture» skal være «top management commitment». I organisasjonene vil dette bety at lederskapet lokalt (Nominated Persons) skal være dedikert og motivert. I endring av en hel bransje, så kan det være rimelig å argumentere for at det skal være tilsynsorganet. Luftfartstilsynet proklamerer som sagt selv på sine nettsider at informasjon til brukerne er en av deres oppgaver. Dersom det er slik at det er Luftfartstilsynets rolle å lede

denne endringen, så er det relevant å trekke inn endringsledelse som begrep. Jacobsen and Thorsvik (2013) viser til skillet mellom «top-down» og «bottom-up» strategier for endring i organisasjoner. Kommandørmodellen, eller «top-down»- endring er en strategi som bare i liten grad åpner for alternative synspunkter, innflytelse fra ansatte og medarbeidere. I seg selv er det derfor høyst sannsynlig at strategien vil møte betydelig motstand. Nyere ledelseslitteratur argumenterer for at medarbeidere må involveres aktivt i endringsprosesser, og at man i stor grad tar de som blir omfattet av endringen, med i prosessen og tar hensyn til innspill og læring nedenifra. Dette står i kontrast til kommandørmodellen, og kalles for en «bottom-up»-endring. (Jacobsen and Thorsvik, 2013)

Litteraturen for endring er i all hovedsak rettet mot organisasjoner som skal møte endringer i sin kontekst, og som jeg mener deler mange av premissene i prosessen med å implementere EASA-regelverket i bransjen.

Det øyeblikksbildet som ble påvist av Sikkerhetsstudien (2013), kan ha endret seg siden dengang. FsF jobber fortsatt med tilrådingene i sine møter. Det vil derfor være hensiktsmessig for meg å søke i det materialet jeg har tilgjengelig. Møtereferatene til forumet ligger tilgjengelig på deres nettsider, og benytter jeg til å øke min forståelse av hva Luftfartstilsynet har gjort for å implementere det nye regelsettet.

Luftfartstilsynet utgir også hvert år en årsrapport hvor de gjør rede for året som har gått og deres arbeid for øvrig. Jeg benytter disse rapportene for å sammenstille dem med svarene jeg får fra informantene mine.

3 Metode

3.1 Metodelitteratur

I denne oppgaven har jeg latt meg inspirere av flere forfattere for å finne forskningsmetodisk tilnærming som egner seg best til å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene som blir stilt. Boka *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (Jacobsen, 2005) la grunnlaget. For å nyansere og anpasse metoden dataene som skulle samles inn, så ble *Det kvalitative forskningsintervjuet* (Kvale, 1997) og *Intervju som forskningsmetode* (Dalen, 2011) brukt til utforming av intervjuguide, gjennomføring og fortolkning av intervjuene. Denne litteraturen bidro også til større bevissthet om rollen som intervjuer. Postholm (2010) sin bok *Kvalitativ*

metode var også til inspirasjon til å forstå et fenomenologisk metodesyn, og bidro til min forståelse av hvor viktig det er å forstå informantenes perspektiv, opplevelser og erfaringer.

3.2 Forskningsdesign

Den ontologiske vitenskapsfilosofien søker å avdekke hvordan noe faktisk er. Det er imidlertid vanskelig, for ikke å si umulig å komme frem til en omforent forståelse av det. I epistemologien, læren om kunnskap, diskuteres det hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2005) Problemstillingen min søker å beskrive en virkelighet. Det vil være problematisk å si at data fra mine undersøkelser beskriver en universell og omforent virkelighet, så jeg har lånt trekk fra den hermeneutiske tilnærmingen til positivisme. I denne tilnærmingen må resultater forstås i lys av at det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet om fenomenet som undersøkes, og at de ikke er gyldige på tvers av tid og rom. De må derimot forstås som resultater av informantenes forståelse av virkeligheten i den konteksten de er registrert. Det kvalitative forskningsintervjuet forsøker å forstå verden fra intervjupersonens side, å få frem betydningen av folks erfaringer, og å avdekke deres opplevelse av verden (Kvale, 1997). Problemstillingen i denne oppgaven passer derfor til et kvalitativt forskningsdesign, som ved hjelp av det kvalitative intervjuet fanger opp intervjuobjektene opplevde virkelighet. Videre har jeg jobbet deskriptivt ved å forsøke å beskrive inspektørenes hverdag og praksis. Det å kunne konkludere kausalt er problematisk i samfunnsvitenskapen da det er vanskelig å påvise resonnetet «hvis A, så alltid B». (Jacobsen, 2005) Siden jeg ikke har innhentet data fra ulike tidspunkt, eller fra en eksperiment- og kontrollgruppe, så har ikke denne oppgaven som mål å påvise kausale sammenhenger. I oppgaven setter jeg imidlertid denne praksisen opp mot eksisterende teori, og på den måten kan jeg gi bidrag til videre diskusjon.

Problemstillingen min er også deduktiv i den forstand at jeg sitter inne med teori som jeg ønsker å belyse empirisk (Jacobsen, 2005). Den deduktive metoden har fire fortolkningsnivåer. Forskeren har sin forståelse av virkeligheten og standardiserer denne, den undersøkte fortolker undersøgerens spørsmål, forskeren fortolker informasjonen den undersøkte gir, og til slutt så tolker leseren av resultatene dem i sin kontekst og forståelse (Jacobsen, 2005) Det går frem av innledningen at jeg har nærhet til miljøet jeg skal undersøke. Fordelen med det er at jeg i større grad kan forstå resultatene mine, i motsetning til om jeg hadde hatt mindre kunnskap og mer distanse til materialet. Ulempen kan være at jeg kan bli forutinntatt, og ta for gitt at jeg tolker intervjuobjektene mine korrekt, uten å be dem

om å utdype svarene de gir. Ved bruk av en ren deduktiv metode kan forskeren i dette tilfelle ende opp med å presentere sin tolkning av virkeligheten, heller enn informantenes.

Jeg har derfor valgt å starte med en induktiv tilnærming i analysen av data, for å komme nærmere informantens fortolkning. I en induktiv analyse og fortolkning, risikerer forskeren i mindre grad å fortolke dataene ut ifra kontekst (Postholm, 2010). I denne oppgaven har det vært svært viktig for meg å kunne gjøre rede for min relative distanse til resultatene jeg finner. For å oppnå det, så har jeg forsøkt å stille åpne spørsmål og ikke fortolke resultatene mine i den retning jeg vil.

Siden det i denne oppgaven er relativt få informanter, har jeg lagt opp til et intensivt undersøkelsesopplegg, som søker å komme i dybden i informantenes verden. Dette gjør det mulig å dekke store deler av hverdagen deres, da jeg kan ta meg tid til ganske lange intervjuer som vil gi flere nyanser og detaljer om et gitt fenomen (Jacobsen, 2005). I dette tilfelle er fenomenet tilsyn i innenlands helikopter.

Problemstillingen min legger opp til at jeg må velge et deskriptivt forskningsdesign. Jeg skal i undersøkelsene belyse et fenomen i en bransje på et gitt tidspunkt, ved hjelp av et tverrsnittstudie som belyser en opplevelse av et fenomen på en gitt tid (Jacobsen, 2005). Gitt masteroppgavens begrensning i omfang og tid, er det ikke mulig å gjennomføre en undersøkelse flere ganger på samme gruppe, og det innskrenker derfor oppgavens mulighet til å påvise kausalitet.

3.3 Generaliserbarhet, validitet og reliabilitet

Begrepene generaliserbarhet, validitet og reliabilitet er den hellige treenighet innen samfunnsvitenskapen. I følge postmodernismen er både en søken etter universell kunnskap og troen på det individuelle og unike, byttet ut med en vektlegging av kunnskapens mangfold og kontekstavhengighet. Dette betyr en bevegelse fra generalisering til kontekstualisering (Kvale, 1997). I følge Kvale (1997) så finnes det flere former for generaliserbarhet; naturalistisk, statistisk og analytisk. Jeg vil argumentere for at temaet tilsyn er overførbart til mange andre tilsynsorgan i Norge, ikke bare luftfart. Spesielt de som utfører systemrevisjon. På den annen side kan man la leseren bedømme om det som er tilfelle i denne konteksten, også er gyldig i en annen kontekst ved å spesifisere bevisene (Kvale, 1997). I denne oppgaven har jeg fokusert på temaer som etter min vurdering er overførbare til organer som bedriver tilsyn generelt, og derfor kan benyttes av flere. Det vil variere fra tilsynsmyndighet til tilsynsmyndighet i hvilken

grad temaene er relevante for dem, men for eksempel skjønnsbaserte avgjørelser og spenningsforholdet mellom kontrollør og veileder, vil være relevant for alle som bedriver en form for systemrevisjon. Ved hjelp av teoretisk generalisering, generaliserer denne oppgaven ut i fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter, til et mer teoretisk nivå (Jacobsen, 2005). Teorien jeg benytter i denne oppgaven forteller meg at mange av problemstillingene informantene opplever, er relevante også andre steder.

Dersom empirien i denne oppgaven kan bestemmes å være sann kunnskap, må hele forskningsprosessen bli sett under ett (Kvale, 1997). Min bakgrunn og forutinntatthet, hvordan undersøkelsesopplegget er gjennomført og hvordan dataene er tolket, er beskrevet i oppgaven. Fortellingen vil være påvirket av forskerens erfaring, eller forskerens subjektive og kulturelle bakgrunn (Postholm, 2010). For at jeg i denne oppgaven skal påvirke dataene så lite som mulig, har jeg etter beste evne forsøkt å ta dataene for det de er, forholde meg til sitater, og ikke sette dem inn i en sammenheng som jeg ikke oppriktig mener er informantens intensjon. Videre så er det viktig å understreke at jeg har noe kjennskap til informantene i denne oppgaven fra før. Dette kan ha en virkning på det som Jacobsen (2005) kaller for intervjuereffekt, hvor min fremtoning i intervjusituasjonen påvirker svarene. Etter beste evne har jeg forsøkt å stille så åpne spørsmål som mulig samt å ha et nøytralt, tålmodig men oppmerksomt kroppsspråk. Selv om jeg på forhånd hadde utarbeidet en semi-strukturert intervjuguide for å sikre at alle relevante temaer ble belyst (Kvale, 1997), har jeg i selve intervjusamtalen latt informantene styre hvilken retning intervjuet skal ta. Konteksten som intervjuet er gjennomført i, kan ha effekt på validitet (Jacobsen, 2005). I mine undersøkelser, ble ett intervju gjennomført på et avlukket, men offentlig sted, mens de øvrige ble gjennomført på informantenes arbeidsplass i et møterom uten forstyrrelser. Intervjuer gjennomført på informantens arbeidsplass, er antatt å ha en god effekt på validitet, da informantene føler seg trygge der (Jacobsen, 2005).

Intervjuene er transkribert ordrett etter å ha spilt av lydbåndet de var tatt opp på. Jeg er åpen for at noe informasjon ikke har kommet igjennom i analyseprosessen, eller at jeg til tross for min bakgrunnskunnskap om emnet har mistolket informantene. Transkriberte intervjuer egner seg dessverre dårlig for å fremføre data, så jeg har kategorisert uttalelser i temaer, og fremført dem i en ny kontekst. Det vil være et element av skjønn i denne kategoriseringsprosessen (Jacobsen, 2005). Transkribert materiale vil imidlertid være tilgjengelig for lesere som skulle ønske å validere dataene. Dersom forskningsprosedyrene er gjennomsliktige og resultatene åpenbare, er studiens konklusjoner overbevisende, sanne, vakre og gode (Kvale, 1997).

3.4 Datainnsamling

3.4.1 Kvalitativ datainnsamling

Jeg har jobbet med problemstillingen ved hjelp av intensive kvalitative undersøkelser, som vil si personlige intervjuer med få informanter. Jeg har tilstrebet å formulere spørsmålene i intervjuene så åpne som mulig for å holde på det kvalitativt induktive designet, men har sett meg nødt til å strukturere dem noe, for å belyse de temaene som er relevante. Intervjuet ble gjennomført ved hjelp av en semi-strukturert intervjuguide med faste temaer (se vedlegg 1). Dette er en intervjuform med lav strukturingsgrad helt uten faste svaralternativer. Hvert tema ble evaluert mellom den tematiske og dynamiske dimensjonen (Kvale, 1997). Den dynamiske dimensjonen tillater informantene å hoppe frem og tilbake i temaene for å holde flyten i samtalen oppe.

For å få så sannferdige svar som mulig, vurderte jeg om det var hensiktsmessig å holde deler av temaet eller problemstillingen skjult. Dette evaluerte jeg nøye i et etisk lys. Det finnes en risiko for at aktørene vil tenke at svarene deres vil sette dem selv eller organisasjonen de jobber for i dårlig lys, noe som ville ha svekke troverdigheten av svarene jeg har fått. Etter å ha vurdert dette, så kom jeg frem til at spørsmålet om troverdighet i denne sammenhengen ikke var større enn de etiske aspektene ved det. Informantene ble derfor informert om at oppgaven først og fremst var å beskrive og forstå deres praksis, samt at målene for oppgaven ble presentert (se informasjonsskriv i vedlegg 2). Informantene viste stor åpenhet i sine vurderinger.

Intervjuene ble utført ansikt til ansikt siden det har en tendens til å påvirke folk til å snakke mer troverdig, ikke lyve eller være unnvikende i sine svar (Jacobsen, 2005). Dette har vært viktig for mine intervjuer siden temaet kan være sensitivt.

Innledningsvis holdt jeg det åpent å eventuelt gjennomføre gruppeintervjuer. Dette kunne ha blitt praktisk krevende å få gjennomført, samtidig som det stiller høye krav til meg for å få gode data av det. Formen kunne imidlertid ha gitt mer reflekterte og gjennomtenkte svar, og derfor mer sannferdige siden respondentene må begrunne alt de sier. Deltakerne kan på den annen side holde tilbake informasjon dersom svaret de har kan gå mot normen på arbeidsplassen. Dette igjen kunne ha medføre at ulikheter i oppfatninger blir underrapportert. I sum så valgte jeg ikke å gjennomføre gruppeintervjuer, litt på grunn av de praktiske utfordringene det hadde medført, men mest for å motvirke at ulikheter i oppfatninger ble

underrapportert. Dataene jeg sitter igjen med, viser en nyansert refleksjon over egen arbeidshverdag, med svært få indikasjoner på at informasjon holdes tilbake.

3.4.2 Respondenter og tid

De kvalitative undersøkelsene mine er rettet mot Luftfartstilsynets seksjon for operativ helikopter. De operative inspektørene som jobber her er mine informanter. Etter råd fra noen som jobber i Luftfartstilsynet, tok jeg kontakt med ledelsen i tilsynsavdelingen for å få en godkjennelse for å gjennomføre oppgaven. Formålet med dette var at informantene ikke skulle føle at de var illojale mot egen bedrift for at de deltok. Etter å ha fått tilgang til hvem som jobber på seksjonen for operativ helikopter, valgte jeg dem ut på bakgrunn av hvem som har mest nærhet til bransjen. Videre ble kontakt etablert via e-post, hvor jeg redegjorde for undersøkelsen og formålet med den. Da alle var positive til å delta, informerte jeg mer konkret ved hjelp av et informasjonsskriv med samtykke (vedlegg 2). Alle informantene har hatt, eller har hovedansvaret for et utvalg av operatører, og jeg vurderte derfor at de har god kunnskap om det jeg ønsket å undersøke. Det var svakt grunnlag for å gjøre utvelgelsesprosessen tilfeldig, noe jeg av etiske grunner og hensyn til konfidensialitet, ikke ønsker å redegjøre for.

3.5 Etikk

Samtlige informanter har gitt meg et informert samtykke ved hjelp av et informasjonsskriv de skrev under på før de deltok. Skjemaet nevner eksplisitt at de til enhver tid kan trekke sine svar tilbake, samt at alle deres data slettes dersom de ber om det (vedlegg 2). Det er viktig at informantene mine har mulighet til å forstå informasjonen jeg gir dem, samt at de gir samtykke frivillig (Jacobsen, 2005); (Kvale, 1997).

Det var noe krevende av praktiske hensyn å holde informantene skjult for hverandre. Jeg tilstrebet i alle fall at det ikke skulle være jeg som avslørte informantene for hverandre. Det gjorde jeg ved hjelp av separate e-poster til alle, og generell diskresjon, men mitt inntrykk var at de visste om hverandre og at de var komfortable med det. Jeg har forsøkt å gjøre fremstillingen av empirien så anonym som mulig, slik at det for eksempel kan være hvem som helst av de fire som har uttalt et sitat.

Innledningsvis så ønsket jeg å påberope meg inhabilitet med tanke på inspektører som har eller har hatt det selskapet jeg jobber for under sitt ansvarsområde. Miljøet jeg skal undersøke er jeg selv en aktør i da jeg er ansatt i et av selskapene som informantene fører tilsyn over. Det viste seg imidlertid å ikke være mulig dersom jeg skulle begrense oppgaven til operativ helikopter som nevnt tidligere i oppgaven. En av de største utfordringene for meg, var å etablere et tillitsforhold til informantene mine. Det vil være nærliggende for mange av respondentene å være tilbakeholdende med informasjon som de av en eller annen grunn ikke ønsker at jeg, som en del av et fremtidig revisjonsobjekt, ikke skal ha. Derfor kan det være fare for at det er visse spørsmål det er vanskelig for meg å stille, eller som jeg ikke vil få sannferdige svar på. Mitt inntrykk var allikevel at informantene ikke var spesielt redde for dette, med forbehold om at svarene deres ble fremstilt på en sannferdig måte. Videre ble det understreket fra informantene, som viste stor grad av åpenhet, at de ønsker å ha en åpen og imøtekommende dialog med sine tilsynsobjekter, og at det derfor nødvendigvis ikke skulle være noen hemmeligheter. De uttalte at de var spente på om undersøkelsesopplegget kunne tilføre dem noe nytt, eller se ting fra en annen vinkel.

Til tross for dette kan jeg ikke utelukke at de har vært tilbakeholdne med noen temaer i ren refleks eller forsiktighet, siden de er usikker på mine hensikter, eller hvordan jeg kommer til å fremstille svarene deres. Dette kan eventuelt bunne i manglende forståelse av hvordan resultatene må være gyldige og valide. Temaet har som sagt vært kjent for meg fra før, og det er en viss fare for at man i slike tilfeller utelater å stille visse oppfølgingsspørsmål, siden man umiddelbart forstår, eller tror man forstår svaret til informanten. Jeg har forsøkt å være dette bevisst i intervjusituasjonene.

For å sikre at mine data ikke kommer på avveie, eller at jeg har hentet inn eller lagret data som er i strid med personvernet, har jeg meldt inn prosjektet mitt til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste, NSD og fått prosjektet godkjent (se vedlegg 3). Informantenes identitet er kodet med bokstaver. Navneliste og koder er lagret lokalt på passordbelagt PC og adskilt fra datamaterialet.

3.6 Analyse av problemstillingen

Min problemstilling er relativt klar, da jeg som aktør i bransjen har en del før-dommer, oppfatninger som jeg sitter med siden jeg har kjennskap til informantenes objekt (Jacobsen, 2005). Det gjør det lettere for meg å konkretisere hva jeg lurere på. Jeg har før-dommer om at

mulighetsrommet for å tøyne reglene er til stede, samtidig som at Sikkerhetsstudien (Bye et al., 2013) har konkludert med at tilsynspraksisen vurderer styringssystemer i større grad enn praksis. Dette er i samsvar med idealet om at kunnskapen skal være kumulativ, altså at den bygger på tidligere forskning. Problemstillingen er i harmoni med det Jacobsen (2005) sier om at forklaring forutsetter beskrivelse. Jeg må altså beskrive før jeg kan forklare, og problemstillingen er deskriptiv i den forstand at jeg i utgangspunktet kun skal belyse fenomenet på undersøkelsestidspunktet. Mulige implikasjoner av dette er drøftet i lys av relevant litteratur. Enhetene i undersøkelsen er inspektører i Luftfartstilsynet, variablene er tilsynspraksis, forutsetninger, bakgrunn osv. Konteksten er tilsyn i operativt helikopter, og temaet i oppgaven beveger seg ikke utenfor denne. Denne konteksten gir et konsis populasjon og dataene kan derfor sies å være allmenngyldige innenfor denne, mens noen av temaene er generaliserbare innenfor forskjellige former for statlig tilsyn.

3.7 Undersøkellesmetode

Fire transkriberte kvalitative intervjuer gir et ganske omfattende tekstmateriale som det kan virke vanskelig å analysere. For å kunne bryte dette ned til detaljer og se detaljene i en helhet eller kontekst, har jeg benyttet meg av den hermeneutiske spiral. Første del av denne prosessen er å beskrive, systematisere og sammenbinde rådataene for å senere kunne jobbe med dem på en effektiv måte. (Jacobsen, 2005)

I følge Jacobsen (2005), så er det viktig å umiddelbart etter intervjuet skrive ned noen hovedinntrykk, systematisere de skriftlige notatene slik at de blir forståelige, samt å skrive ned en refleksjon. Dette ble gjort under og etter intervjuene. Båndopptakene er brukt for å skrive ned alt som ble sagt, såkalt asynkron (Jacobsen, 2005). Jeg har forsøkt å skrive ned så ordrett som mulig, og eksplisitt markert ord som jeg er usikker på, eller ikke kunne tyde. Videre er alt som har blitt sagt på en humoristisk måte eller etterfulgt av latter markert i det transkriberte materialet for å unngå feiltolkning.

Deretter kommer prosessen med å bryte ned materialet ved hjelp av en innholdsanalyse. For å gjøre det, må man forenkle det noe ved å kategorisere typer data, eller abstrahere (Jacobsen, 2005). Kategoriene må gjennom en kontrollprosess for å se om de er gyldige og relevante. Begrepene som dataene blir kategorisert under må være grunnleggende induktive i den betydning at begrepene er fundert på data. Videre skal begrepene ha samme betydning for respondenten eller leseren, samtidig som at annen relevant teori eller empiri skal tilegne

begrepet samme betydning. Som Jacobsen (2005) også foreslår, så vil det være naturlig for meg å benytte noen av kategoriene som allerede har dannet seg da jeg laget intervjuguiden jeg benyttet. Dette vil imidlertid være noe problematisk i et induktivt perspektiv. Derfor vil jeg også søke å finne andre begreper som springer ut av materialet jeg har fått. Ut i fra dette har jeg oppdaget sammenhenger mellom kategorier ved hjelp av tabeller. Men alt dette har vært strengt basert på rådataene jeg begynte med. Dette sier Jacobsen (2005) er å gå fra det spesielle til det generelle og tilbake igjen.

Sammenhenger mellom kategoriene dannes ved å avdekke om en kategori har følger for en annen, såkalte substansielle sammenhenger, eller ved selv å knytte dem sammen ved hjelp av modeller og sammenstillinger som avslører likheter og ulikheter (Kvale, 1997).

Deler av intervjuene har retrospektive trekk, og jeg har derfor benyttet trekk fra narrativ strukturering (Kvale, 1997), for å fortette eller rekonstruere historien som blir fortalt. Dette er blant annet relevant i de historiske utgreiingene om bransjens tidligere forhold til regler.

3.8 Tolkning av svar

I tolkning av informantenes uttalelser, så har spørsmålet «hva er det han *egentlig* mener her» dukket opp flere ganger. Det er opp til forskeren å tolke svaret, og foreta en rekontekstualisering. Dette handler ikke bare om tolkningsgyldighet, men om etikk og makt, om retten og makten til på tillegge andres uttalelser en bestemt mening. En av farene med intervjuforskningen, er «ekspertgjøringen» av meningene, hvor eksperten eksproprierer meningene fra intervjupersonens livsverden og plasserer dem inn i sine egne kategorier for å uttrykke en mer grunnleggende realitet (Kvale, 1997). Det var derfor nødvendig for meg å være kritisk når jeg kategoriserte svar i analyseprosessen. Samme temaene ble tatt opp flere ganger i ulike kontekster, og jeg var derfor nøye med å forsikre meg om at svaret ble kategorisert i den konteksten svaret ble avgitt i intervjuet. En god måte å gjøre fortolkningen valid på er ifølge (Kvale, 1997) å gjøre forskningsprosedyrene åpne. I fortolkningen av denne oppgaven gjorde jeg meg først godt kjent med dataene ved å lese igjennom det transkriberte materialet. Deretter gikk jeg igjennom hvert avsnitt og noterte etter hvert avsnitt essensen av hva som ble sagt. Resultatet av dette var en hel rekke temaer, en god blanding av det jeg anså som relevant for oppgaven, og det som jeg vurderte som avsporinger. Etter å ha gjort meg kjent med disse temaene, så lagde jeg noen hovedkategorier som jeg så sorterte temaene inn under. Jeg har hentet inspirasjon fra modellen under i min fortolkningsprosess:



Modell 4 Fortolkningsprosessen (Dalen, 2011:70)

Når man gjennomfører tolkning av intervjuer, så kan man la seg inspirere av ulike analytiske tilnærminger, for til slutt å finne den veien som egner seg best i forhold til eget intervjumaterialet (Dalen, 2011:70). Jeg kjenner meg igjen når Dalen (2011) sier at det er fristende å bare telle opp, sortere i kategorier og se hvor ofte denne kategorien dukker opp. Dette kaller hun «å summere». Vi må imidlertid bevege oss utover dette nivået dersom vi virkelig skal forstå hva våre informanter forteller oss på en dypere og mer innsiktsfull måte (Dalen, 2011:70). Det er her, slik jeg vurderer det, at man kan komme på det siste fortolkningsnivået i modellen. Ved å generalisere, sette kategoriene opp imot hverandre og sette dem inn i en høyere sammenheng i lys av teori. Ved å gjøre det vil jeg få en større forståelse av dataene mine. Dataene gir ikke alltid et entydig svar, men ved å sammenstille de med gjeldende teori og forskning, sier Jacobsen (2005) at det er lettere å trekke gode konklusjoner. Informantene tar i sine vurderinger opp mange begreper og temaer som det er gjort forskning på tidligere; som skjønn, tillit, forskjellige teknikker for tilsyn osv. Det vil da være mulig for meg å sette opp metodene Luftfartstilsynet bruker i tilsyn mot teori og diskutere og vurdere dem.

4 Empiri

I dette kapittelet blir empirien fremført slik den fremstår etter fortolkningsprosessen. Neste underkapittel tar for seg hovedfunnene, for så å beskrive dem i mer detalj i de påfølgende underkapitlene. Dataene vil bli diskutert i lys av teori i neste kapittel (5). I siste kapittel (6) følger en oppsummering med besvarelse av forskningsspørsmål, problemstilling og forslag til videre forskning.

4.1 Presentasjon av hovedfunn

Det første som slo meg etter å ha gjennomført intervjuene, var at inspektørrollen i seksjon for operativ helikopter er i rivende utvikling. Denne utviklingen er i hovedsak drevet av nye krav i forbindelse med innføringen av EASA-regelverket, men også etter kritikken som kom i kjølvannet av Sikkerhetsstudien (2013). For tiden er også hele Luftfartstilsynet i en prosess

hvor de skaper nye stillinger og introduserer store forandringer på organisasjonskartet. Det betyr at svaret på mange av problemstillingene som kommer opp, er at man viser til endringsprosessen, men ikke ennå kan lese ut noen effekt av dette.

Fravær av tilstrekkelige hjelpemidler

Informantene etterlyser hjelpemidler for å kunne jobbe mer effektivt. Tilpassede sjekklister for gjennomføring av tilsyn blir nevnt spesifikt. Andre verktøy som blir nevnt, virker det som de har fått tilgang til på helt tilfeldig vis, og det er ikke noen helhetlig plan bak hvilke verktøy som skal gi dem mulighet til å møte den økte kompleksiteten som følger med nye krav fra EASA. Verktøyene de skal benytte må de utvikle selv, til tross for at metodikken til dels er kompleks og at informantene er presset på tid.

Sårbare med hensyn til bemanning

Uttalelser fra informantene viser at de er i ferd med å bli strukket langt med tanke på bemanning, og at det tilsynelatende vil komme en periode med for få folk i seksjonen, da det tar lang tid å utdanne erstattere for dem som slutter. Alle informantene er enige om at inspektører i operativ seksjon for innenlands helikopter må ha en spesiell bakgrunn for å kunne utøve denne rollen, spesielt med tanke på skjønnsbaserte avgjørelser. Denne bakgrunnen kan ifølge informantene ikke uten videre erstattes av opplæring. Dette kombinert med lite standardisering i form av prosedyrer og samordning, gjør at seksjonen fremstår som sårbar.

Mangel på standardisering

Undersøkelsene viser at informantene er svært autonome i sin arbeidshverdag. Luftfartstilsynet har tidligere fått kritikk for ikke å fremstå som helhetlig mot sine tilsynsobjekter. Her viser informantene til at de jobber med saken, men at det er lite tid til gjennomføringen av slikt arbeid. Som drøftingen av begrepene tillit og skjønn skal vise, så er dette arbeidet viktig for å kunne utøve rollen som veileder på en god måte. Oppgavens tittel antyder at det finnes et gap mellom prosedyre og utførelse i bransjen, og inspektørens mest effektive virkemiddel for å tette dette gaper er feltinspeksjoner. Den økte satsingen på dette området det siste året, virker ikke å være en del av en overordnet strategi, men heller et behov som er identifisert av de som jobber i seksjonen akkurat nå.

Manglende kompetanse i veilederrollen

Undersøkelsen viser at inspektørene fokuserer forskjellig på rollene som veileder og kontrollør, og at inspektørene mangler grunnlag for å utøve den nye fremtredende rollen som veileder. Det finnes mange temaer å ta tak i når det gjelder spenningsforholdet mellom kontrollør og veileder, som kommer frem i drøftingskapittelet. Tillit og skjønn er sentrale begreper her, og informantenes svar i intervjuene speiler ikke begrepenes kompleksitet. Et annet tema som kom opp i intervjuene, var at offentlighetsloven kan komme i konflikt med veilederrollen. Noen temaer i kommunikasjonen mellom Luftfartstilsynet og operatørene er sensitive, og burde vurderes unntatt fra offentlighet av hensynet til tillitsforholdet mellom tilsynsorgan og objekt.

Funnene over må sees i lys av hverandre. Standardiseringsarbeid tar tid, og kan bli vanskelig å få gjennomført med tynn bemanning. Sjekklistor og andre hjelpemidler må være en del av en helhetlig prosess for å fremme standardisering og begrense variasjon i tilsynsvirksomheten. Veilederen må ha tilstrekkelige hjelpemidler for å kunne ivareta tillit, eksempelvis kanaler for å kunne gi og motta sensitiv informasjon uten at utenforstående skal ha krav på å få innsyn. I neste underkapittel følger en systematisk gjennomgang av det intervjuene avdekket, tematisert for å oppnå en god fremstilling for leseren.

4.2 Jobben som inspektør

Selv om svarene ikke er identiske, og informantene vekter forholdet forskjellig, så kan det synes som at de oppfatter at jobben deres omfatter to hoveddimensjoner. På den ene siden skal de håndheve og kontrollere at et regelverk blir fulgt av tilsynsobjektene sine, på den annen side skal de bedrive sikkerhetsarbeid. Sitatene under illustrerer denne forskjellen:

Inspektør B: *«Min jobb er primært å jobbe med å øke sikkerheten med innenlands operatører i Norge»*

Inspektør C: *«... det er å se til at operatørene der ute forholder seg til sine egne regelverk sånn som de har skrevet og fått godkjent det. ... og at dem følger et regelverk som er implementert der ute.... Man jobber som en Compliance Monitoring Manager.»*

Forskjellen viser at de vekter de to rollene forskjellig, noe som er med på å underbygge funnet om behovet for standardisering. Tilsyn av regelverket gjennomfører de ved hjelp av årlige revisjoner av hvert enkelt selskap. Det foregår på den måten at to inspektører reiser ut til operatørenes fasiliteter, intervjuer ledende personell og forsøker å ta så mange stikkprøver

som mulig. De følger en arbeidsmetodikk hvor én fungerer som «Principal Inspector» eller en hovedrevisor, og den andre assisterer og støtter. De foretar intervjuer av ledende personell i selskapene hver for seg, for å oppnå en åpen dialog hvor intervjuobjektene ikke blir hemmet av de andre. Videre så gjennomgår de dokumentasjonen som selskapene sitter på for å fastslå om den er i henhold til et sett med Implementing Rules (IR)¹⁵ som de på forhånd har varslet selskapene om at de skal ta for seg på gjeldende tilsyn. Luftfartstilsynet er pålagt av EASA å gjennomgå alle IR'er som gjelder for et selskap gjennom en toårsperiode. Det løser inspektørene gjennom å gjennomføre tilsyn hvert år, og fordele IR'ene på de to tilsynene. Videre så har de ved to anledninger sendt ut såkalte Compliance-lister eller samsvarslistene, en liste over alle gjeldende paragrafer fra regelverket, hvor selskapene må returnere listen med en forklaring på hvordan de møter, praktiserer og tolker hver eneste paragraf som er relevant for deres virksomhet. Dette tar inspektørene så med seg på tilsyn, og bruker som underlag for å undersøke de faktiske forhold hos selskapene. En av informantene sier at de kan bli bedre på å gjennomføre såkalte desk top audits, hvor man sammenlikner selskapets prosedyrer og manualer med gjeldende regelverk før de drar ut på tilsyn. Dette vil frigjøre mer tid til andre ting. Compliance listene er et ledd i å foreta en desk top audit, men det fordrer allikevel at inspektørene tar stilling til punktene i dem før de drar på tilsyn, siden det som står i listene er selskapets egne vurderinger av samsvar. Slikt arbeid tar tid, og blir i for liten grad benyttet i dag sier en av informantene.

Varslet revisjon som arbeidsmetode, rapporterer alle intervjuobjektene som tilfredsstillende, men det er allikevel noe varierende hvordan de vurderer hvor dekkende metoden er, og hva de får ut av det. Som supplement til dette tilsynsverktøyet, så benytter de seg at «linjeinspeksjoner» eller «feltinspeksjoner» hvor inspektørene møter piloter ute i terrenget, anmeldt eller uanmeldt, for å se på utførelsen av operasjonene. EASA-regelverket kaller dette for Ramp Inspections. I intervjuene ble av informantene konfrontert med en typisk operasjon for et rutefly, for eksempel en Norwegian-flygning, kontra en typisk operasjon for et helikopter på innlandet. Forskjellen, svarte alle, ligger i at fixed wing- piloten får langt mer assistanse under hele operasjonen, samt at han i langt større grad blir overvåket. Metoden inspektørene benytter seg av for å få innblikk i innenlandspilotens hverdag, ble oppgitt å være en kombinasjon av flere ting, men i hovedsak er det feltinspeksjoner og tips fra tredjeperson. Videre er det flere av dem som eksplisitt nevner faglig innsikt som et verktøy og en forutsetning for å forstå, og for å oppnå innsikt i hvordan operasjoner blir gjennomført. Alle

¹⁵ Hard law. En paraplyparagraf som har flere underparagrafer (se fotnote AMC)

revisjoner inneholder en grad av verifikasjon av tilgjengelig objekter på stedet. Dette kan være drivstoffanlegg, manualer, personell, sjekklister, autorisasjonsbevis etc. Dersom dette er i orden, forteller en av informantene, gir det en indikasjon på hvor regeltro selskapet er i andre deler av operasjonene hvor inspektørene har mindre grad av mulighet for å verifisere.

Inspektørenes innsyn er altså basert på flere kilder og verktøy, men når det gjelder utførelsen av helikopteroperasjoner, så ser det ut til at inspektørene i hovedsak sitter igjen med feltinspeksjoner og tips fra tredjeperson, hvorav det siste fordrer at operasjonen foretas der det oppholder seg utenforstående mennesker, noe det ofte ikke gjør. Siden dette er en sentral del av oppgaven, følger det her et eget underkapittel om inspektørenes verktøy for innsyn i faktiske operasjoner.

4.3 Innsyn i blindsonen.

Alle inspektørene vedgår at det som er vanskelig å føre tilsyn over, er det som foregår når de ikke har anledning til å være til stede. Det kan være det indre livet i ledelsen, en annen side enn det de velger å vise til inspektørene når de er på besøk, eller det kan være hverdagen til pilotene ute på oppdrag. Det som bekreftes av inspektørene, er at det ikke finnes like gode overvåkningsverktøy for piloter på innlands helikopter slik det gjør for piloter på rutefly, eller andre kontrollerte flygninger. De opererer store deler av dagen i såkalt Golf (G) luftrom, luftrom som ikke er kontrollert av en flygekontrolltjeneste. Det er gjerne lite bebygde områder, så det er ikke garantert at det er så mange vitner heller. I dette underkapittelet vil jeg liste opp de metodene inspektørene benytter seg av for å få innsyn i denne delen av bransjen. Alle informantene er enige om at det er utfordrende, men at de kan rettfærdiggjøre en tilstrekkelig operativ kontroll.

4.3.1 Pragmatisk forståelse

Alle inspektørene er enige når det kommer til hvilken bakgrunn og forståelse en inspektør på operativ helikopter må ha for å kunne forstå sine tilsynsobjekter. Denne forståelsen kan de både benytte til å tolke regelverket i en retning som er hensiktsmessig gitt bransjens forutsetninger, samt å forstå selskapenes indre liv, utfordringer og hvilke områder de burde ha et ekstra øye på. En av inspektørene påpeker at forståelsen også er til hjelp i prosessen med å godkjenne selskapenes prosedyrer, da det er en forutsetning for ikke bare å kunne si at den dekker det regelen krever, men også hvorvidt den er hensiktsmessig og kan fungere i praksis.

Denne faglige forståelsen har man bare dersom man har jobbet i bransjen, er informantenes påstand. Rekruttering er derfor avgjørende for at dette verktøyet for innsyn har gyldighet. Det kommer jeg tilbake til.

Videre så er det ikke slik, ifølge flere av informantene, at det er nødvendig å ikke være såkalt «regeltro» hele tiden. En informant presiserer i sine resonnementer, at det ikke er snakk om å gå på akkord med regelverket, eller direkte bryte det. Informanten sier så følgende:

«...du kan ikke være som en firkantet kloss, når du er inspektør, du må være litt knekte kanter her og der, og kanskje også noen runde, for det er tross alt sånn livet er ute i bransjen.»

Her snakker informanten om tolkning av regler, og hvorvidt selskapenes prosedyrer legger seg på et tilstrekkelig nivå for å møte regelen. Det finnes et handlingsrom her for inspektørene. Dette er det han kaller en pragmatisk forståelse av regelverk.

4.3.2 Tillit

Flere av inspektørene snakker om tillit i forskjellige sammenhenger. Tillit er også viktig, forteller tre av inspektørene, for å kunne rettferdiggjøre at sikkerhetsnivået til en operatør er tilfredsstillende. Tillit kan de oppnå og bevare ved å behandle informasjon som er gitt til dem i fortrolighet varsomt. Denne informasjonen kan de benytte som bakgrunn for å se nærmere på ting ved neste virksomhetstilsyn. Et eksempel som bli tatt opp for å illustrere hvordan man ikke håndterer tillit varsomt, er å gå direkte til ledelsen med informasjon de får av piloten, da det vil være for innlysende hvem som har informert dem. Videre kommer informantene inn på dette med å måle tilliten et selskap nærer hos Luftfartsmyndigheten. Det er her risk and performance based auditing (se kapittel 2) kommer inn. Luftfartsmyndigheten vurderer ved hjelp av en rekke indikatorer i hvor stor grad en operatør evner å ivareta samsvar med bestemmelser og sin egen sikkerhet. Antallet tilsyn, og hva de skal fokusere på, avgjøres på bakgrunn av denne vurderingen tilliten operatøren nærer hos tilsynsmyndigheten. Luftfartstilsynet har hjemmel i regelverket til å utvide 24 månederskravet dersom operatøren viser seg verdig til høy grad av tillit. Det fordrer blant annet et «modent» styringssystem.

4.4 Revisjon

Hovedverktøyet de benytter i dag er systemrevisjon. Som tidligere forklart så møter to inspektører opp over to eller flere dager. Her blir manualer og prosedyrer saumfart for feil og mangler, samtidig som ledende personell blir intervjuet og svarene satt opp mot hverandre, og

opp mot de interne prosedyrene. Dette er en god måte å sjekke at bokverk er i henhold til regelverket, og det er inspektørene enige om er ganske lett. Det som ofte vurderes som krevende sier en informant, er å få has på hva som beveger seg bak dem når de har dratt derfra. Han mener at ved hjelp av revisjonsverktøyet, så kan de få et inntrykk, men ikke innsyn.

På spørsmål om hvor mye innsyn man får av revisjon, svarer en:

«Ikke så veldig mye, ikke på den operative utførelsen får vi ikke så veldig mye.»

Allikevel, påpeker en av informantene, så anser de at dersom de får et inntrykk av at ledelsen har gode holdninger med tanke på sikkerhet, så kan de gå ut ifra at det er gode holdninger blant pilotene også. En indikasjon på om det er gode holdninger i selskapet, kan være å teste om ledelsen har kontroll, og etterlever sine prosedyrer ved hjelp av intervjuene eller sjekk av tilgjengelige data. Dersom de ikke gjør det, så er det stor sannsynlighet for at pilotene ikke gjør det heller.

4.5 Feltinspeksjon

Den aller mest effektive måten å ta en stikkprøve og få innsyn i praksis, er feltinspeksjoner. Ved å møte opp anmeldt eller uanmeldt, får man se en hverdag som ikke kommer frem på revisjonene. En informant tar opp at effekten av at pilotene som de snakker med ikke har ledelsen hengende over skulderen, er at de blir mer frittalende.

Han forteller:

«(pilot)«dæven nå har jeg hatt sertifikat i 10 år det er ingen som har bedt om å få sett det ennå» (ler) Det er nå en side av det, nei men dem er åpen altså og forteller oss hvor skoen trykker, hva dem ønsker at vi skal ta opp videre. Kanskje ta opp med oppdragsgiver. Så det er et område hvor vi har hatt stor glede av å vært på disse turene. Og det er også et satsingsområde for oss»

Det blir i denne sammenhengen også tatt opp intervallene og mengden av feltinspeksjoner som kan og/eller burde bli foretatt av et selskap. Inspektørene har ikke fastsatt noen fast mengde feltinspeksjoner, og det virker ikke som de syns det er hensiktsmessig heller. Et aspekt som blir tatt opp, er at det kan gå utover tilliten dersom et selskap blir uanmeldt besøkt for hyppig. Dessuten er det ikke sikkert det er hensiktsmessig, og i lys av at det koster mye penger å dra på slike inspeksjoner, så argumenterer en at det kan koste mer enn det smaker.

Feltinspeksjoner er et satsingsområde for inspektørene, og de har til hensikt å gjøre det mer enn tidligere, da det har blitt gjort lite av det, og til dels helt og holdent etter inspektørens eget forgodtbefinnende. Etter metoden risikobasert tilsyn, så skal intervallene på inspeksjoner generelt fastsettes etter hvordan operatøren rangeres etter revisjon, og etter samordningsmøter med andre avdelinger i Luftfartstilsynet (ARO.GEN.305)¹⁶.

4.6 Gråsoner og holdning, holdning, holdning

Regelverk vil alltid være oppe til tolkning, og det synes å være et tema for inspektørene i Luftfartstilsynet også. Det interne regelverket til operatørene skal aldri være mindre strengt enn EASA-regelverket. Prosedyrene og arbeidsrutinene operatørene beskriver skal godkjennes av inspektørene, og de beskriver det som utfordrende å gjøre dette tolkningsarbeidet. Riktignok har de god juridisk støtte. Det er dedikerte jurister i alle avdelinger i Luftfartstilsynet. Bransjen innenlands helikopter blir imidlertid beskrevet som «ikke svart/hvitt» og «atypisk», hvor man ikke kan tolke regelverket «firkantet», siden det er en verden preget av nyanser. En inspektør sier:

«Jeg tror det er noen sånne nøkkelting som gjør at en operatør gjør ting riktig og som ikke bryter reglene. Det er tre ting: det er holdning, holdning og holdning. Og det er det viktigste vi kan prøve å tilføre dem at reglene skal være en støtte for operatørene til at de gjør det som er så trygt som mulig»

En annen informant gjør en sammenlikning med seksjonen for verksteder som forvalter regelverket EASA Part 145. Her mener han at det i større grad er svart/hvitt, enten er du innenfor regelverket eller så er du utenfor. I seksjonen for Operativt Helikopter derimot er det introdusert et annet aspekt; hva som er «safe», eller sikkert. I deres øyne holder det ikke nødvendigvis å operere innenfor regelverket for å operere sikkert. Regelverket er laget for å møte alle selskaper innenfor et segment. Det være seg små eller store selskaper. Blant annet åpner loven for at daglig leder kan inneha flere definerte lederroller i et selskap dersom selskapet er lite. Det kommer imidlertid til et punkt, som en informant forteller, at denne ordningen ikke lenger er hensiktsmessig. Brytningspunktet er ikke nødvendigvis definert i lovverket, men en inspektør som foretar en skjønnsmessig vurdering, vil kanskje oppfordre

¹⁶ EASA- forskrift. Henvisning til Part ARO ligger nederst i litteraturlisten

denne daglige lederen til å delegere mer for å avlaste seg selv, og få flere øyne på operasjonene for å øke sikkerheten.

Et annet tema som blir nevnt i denne sammenhengen, er rapporteringssystemer. For å vurdere om et rapporteringssystem er velfungerende, kan man se på hvor mange rapporter som er registrert mot mengde flyging. Allikevel, påpeker en, så kan det være mer interessant å se *hvem* som rapporterer. Finnes det for eksempel flygere som aldri rapporterer? Disse vurderingene kan være vanskelig å foreta, og inspektørene er på let etter noe konkret å støtte seg på.

En inspektør sier:

«Det er så mye å gripe tak i som på en måte ikke dekkes av et lovverk, så jeg skulle gjerne hatt mer standardisert ... Vi trenger sjekklister vi ... som er skreddersydd for oss.»

Til tross for dette uttalte savnet etter standardiserte sjekklister, så mener alle informantene at de er rustet til å foreta de nødvendige vurderingene, siden de har bred bakgrunn fra bransjen som piloter og andre roller, og at de kan praktisere en *«pragmatisk forståelse»* av regelverket. Det kan virke som om inspektørene i stor grad støtter seg på denne forståelsen, både for å oppnå innsikt og for å kunne gjøre gode skjønnsmessige vurderinger som nevnt tidligere.

Videre så snakker tre av inspektørene om sanksjonene de kan benytte seg av når noe ikke er slik det burde være. Alle avvik som går på regelbrudd kan graderes Nivå 1 eller 2 alt etter som hvor alvorlig det er. Tidligere så opererte man også med noe som ble kalt observasjoner, en sanksjon som kommer fra ISO¹⁷-systemet. Dette er ofte kommentarer fra inspektøren etter et tilsyn, som beskriver momenter som selskapet må eller burde ta tak i, men som ikke kan knyttes til en hjemmel, og derfor ikke tilfredsstillende formkravene til et funn. Dette virkemiddelet er ikke beskrevet av EASA, og oppleves derfor som problematisk å benytte for inspektørene. To av inspektørene uttrykker imidlertid et ønske om å ha et slikt virkemiddel. Selv om den tredje som snakker om dette temaet, ikke uttrykker det samme savnet, så beskriver han den samme praksisen som de to andre, nemlig uformell dialog. Det er altså ikke helt enighet om at dette utgjør et problem. Disse tilbakemeldingene blir i dag muntlig kommunisert til operatørene etter tilsyn, uten at det blir en del av den formelle tilbakemeldingen og fulgt opp i avvikssystemet.

¹⁷ International Standard Organization

En av informantene sier:

«... Vi må jo bidra med noe. Så det føles litt feil for oss når vi bare må lage avvik i forhold til en regel og ikke kan komme med andre synspunkter.»

Et annet aspekt med denne muntlige dialogen med operatørene, er at alle dokumenter i Luftfartstilsynet i utgangspunktet er berørt av offentlighetsloven. Det er inspektørenes uttrykte ønske å beskytte selskapene mot eventuelle uvedkommende som kan ta informasjon ut av kontekst og henge dem ut, for eksempel media. Videre kan det gå utover tilliten mellom selskapene og Luftfartstilsynet, som de er veldig opptatt av å bevare. Dette kan i ytterste konsekvens gå utover sikkerheten, sier en av informantene. Det er derfor utviklet seg en praksis hvor man er forsiktig med kanalene man benytter for å kommunisere med selskapene, for å unngå at deler av kommunikasjonen når offentligheten.

4.7 Kontroll og veiledning- to sider av samme sak.

Luftfartstilsynet skriver på sine hjemmesider at deres kjerneoppgaver er adgangskontroll, virksomhetstilsyn, regelverksutvikling og informasjonsvirksomhet. Informantene ble bedt om anslå hva de brukte mest tid på. Flere av informantene uttrykker at de savner mer tid til dialog og forebygging for å bedre sikkerheten, da mye av deres tid går med til saksbehandling. En av arenaene som de trekker frem i den sammenheng er Flysikkerhetsforumet for innenlands helikopter (FsF).

«Det er dialog og safety promotion hele veien egentlig, og jeg tror at det er den arenaen det skapes mest flysikkerhet innenfor innenlands helikopter i dag.»

Forumet ble startet av Luftfartstilsynet i 2009. Selskapene stiller 4 ganger i året opp, og avholder møte i en eller to dager. Luftfartstilsynet betaler for opphold og reise for representantene med øremerkede midler fra Samferdselsdepartementet. Informantene har ikke fått noen indikasjoner på at disse midlene skal forsvinne, og to av dem understreker behovet for at Luftfartstilsynet skal fortsette å ta opp regningen for dette, siden det i så stor grad fremmer sikkerhet.

Alle informantene stiller seg positive til FsF. På spørsmål om samarbeidsklimaet i forumet, så bærer alle svarene preg av at klimaet har hatt en positiv utvikling. I det så ligger det at det ikke alltid har vært bra, men at det har utviklet seg en åpenhet i bransjen som ikke har vært der før. En informant sier:

«Men etter hvert så har dette her blitt egentlig bedre og bedre, og en fantastisk utvikling i åpenhet... så kommer de opp og forteller historier om hendelser da som de har hatt selv, og som for 6-8 år siden hadde, hadde vi ikke delt det med noen. Så det har jo kommet veldig langt»

Åpenheten oppfatter jeg at inspektørene er veldig opptatt av, og den åpenheten virker å stå i et gjensidig avhengighetsforhold til tillit. Som nevnt tidligere, så har ikke inspektørene for innenlands helikopter i nærheten av samme innsikt i de faktiske operasjonene som på kontrollerte ruteflygninger. Tillit er derfor avgjørende, sier flere av dem, for både å føle at de har kontroll på at de faktiske operasjonene blir utført riktig, samt at kultur og andre relativt lite håndfaste faktorer ikke har negativ innvirkning på sikkerheten i selskapet. Denne tilliten blir omtalt som skjør, og noe man konstant må pleie. På spørsmål om denne tilliten er skjør, så sier en informant:

«Det tror jeg den er, så vi må være veldig (trykk) varsom, særlig med informasjon vi får som kan være litt... vi får veldig mye informasjon. Altså det er nesten overraskende når vi diskuterer med enkeltmennesker da enten per telefon eller når vi besøker folk, hvor mye de forteller oss. Men vi vet også at i løpet av en setning så kan vi altså lukke denne muligheten for lang lang tid fremover altså. Så vi må være ekstremt (trykk) varsom med hvordan vi behandler den informasjonen.»

Siden de må være så varsomme med denne tilliten, så medgir en informant at det kan i visse tilfeller, om ikke lamme dem, så i alle fall føre til at de pålegger seg selv visse restriksjoner på hvilke konsekvenser informasjonen de får kan gi. Fordelene som kommer med en god relasjon basert på tillit er imidlertid større, mener han, enn det å kunne slå ned på hver minste lille sak. Da samme problemstilling ble tatt opp med en av de andre informantene, så var han enig i at tilliten var skjør, men han ville ikke være med på at det begrenset han på noe som helst vis. Han mente det bare var fordeler, så det er ikke unison enighet om refleksjonene rundt dette i faggruppa.

4.8 Forutsetninger

Som nevnt over, så antyder inspektørene, og en sier det rett ut at de ønsker seg nye sjekklister. De har sjekklister, men de er ikke tilpasset operativt helikopter, og de blir derfor veldig veiledende og lite konkrete. Et moment som stikker seg ut i intervjuene er at inspektørene opererer veldig selvstendig. De kan fortelle om stor grad av frihet i jobben som inspektør,

men de får lite hjelp. Trenger de en sjekklister, så må de lage den selv. Trenger de et dataprogram eller en metodikk, så må de lage den selv eller kjøpe det.

Når det kommer til sjekklister, så kan det synes som det er spesielt de tingene som ikke står i lovverket, eller som bare er vagt beskrevet de trenger dem til. Vurderinger av gråsoner i regelverket samt for eksempel hvordan sikkerhetsarbeid blir praktisert i et selskap.

En inspektør sier:

«For vi vet jo at på innlandet, så er det så mye som faller mellom stoler. Altså det er hvordan du tenker, hva slags kultur er det i selskapet, hvordan lærer de erfarne til de mindre erfarne. Det er så mye å gripe tak i som på en måte ikke dekkes i lovverk. Så jeg skulle gjerne hatt er mere sånn standardisert...»

I den sammenheng er det naturlig også å nevne at Luftfartstilsynet som en del av omorganiseringen har opprettet stillingen tilsynsleder. Denne personen skal være ansvarlig for å tilrettelegge for de andre inspektørene. Det kan være å lage sjekklister, utarbeide risikoprofiler og ha et overblikk, samt å samarbeide med de andre fagavdelingene. Et selskap har jo kontakt med flere fagavdelinger i Luftfartstilsynet, og det har vært et problem at de ikke er samkjørte. På tidspunktet for intervjuet, så har tilsynslederen kun fungert i en måned, så man kan antagelig ikke ennå lese ut en effekt av dette. I tillegg forteller en av informantene at de har begynt med samlinger hvor de dedikert jobber med samhandling.

Samtlige av informantene er kritiske til hvordan rekrutteringen til denne stillingen har blitt gjennomført. Tilfeldigvis så går en av inspektørene av med pensjon denne våren, samtidig som tilsynslederen har blitt rekruttert fra samme fagavdeling. Å rekruttere fra fagavdelingen er kanskje naturlig, men det foreligger ikke en plan om å erstatte kollegaene de mister, forteller informantene. Da gjenstår de med for få folk. Det er ca 18 operatører i bransjen og to aktive inspektører i avdelingen etter dette. En inspektør forteller at han skal ha ansvaret for 14 selskaper hvor han skal være såkalt «Principal Inspector», eller hovedansvarlig for halvparten. Samme inspektør uttrykker at dette er for mye, og at de gjerne ser at det blir ansatt flere. En annen informant kunne fortelle i denne sammenhengen at det vare verre før, at han i -95 var ansvarlig for 18 selskaper og at det gikk utover helsen hans:

«... det endte jo med at jeg havna på Rikshospitalet da med full hjerteoperasjon da så det er jo greit nok... Det endte der.»

Det er flere ting som blir tatt opp som problematisk med tanke på bemanningen. En inspektør som ønsker seg minst en, kanskje to kollegaer, tar opp at dersom noen av dem blir syke, så finnes det ingen erstattere. EASA AMC1 ARO.GEN.200 (forskriftreferanse) lister opp en rekke ting som skal vurderes når man definerer bemanning og kvalifikasjoner som kreves. Denne vurderingen skal kunne dokumenteres ovenfor EASA. Selv om inspektørene alle har en mening om at bemanningen er, eller er i ferd med å bli vel tynn, virker det ikke som om noen av dem er bevisst på om det finnes en overordnet plan for bemanning.

Videre anslår et par av inspektørene at det kan ta opptil 2 år og utdanne en ny fullverdig kollega. De er pålagt å gjennomgå mange kurs, og det kreves at man går igjennom en periode med opplæring sammen med en mer erfaren kollega.

4.8.1 Tid

Bemanning er knyttet til tid tilgjengelig for å utføre oppgaver. Jo færre inspektører de er, så er det rimelig å anta at behovet for å prioritere og bortprioritere oppgaver øker. En inspektør sier at han verifiserer mye mindre enn han utfører regulære revisjoner. Dette svaret kan imidlertid misforståes, i og med at revisjon ikke nødvendigvis utelukker en verifikasjon, da det er en naturlig del av revisjonen. Likevel er det rimelig i den konteksten spørsmålet ble stilt, at informanten mente inspeksjoner av oppdrag, altså feltinspeksjoner. Det er verd å gjenta her at regelverket regulerer samsvarsjekker med regelverk, og at regelsettet skal gjennomgås i løpet av en 24 måneders periode, feltinspeksjoner, eller «ramp checks» er kun beskrevet som noe som skal gjennomføres «as appropriate» som det står i EASA Part ARO, ikke noe om intervall. Da er det naturlig at noe som inspektørene ikke er pålagt å gjennomføre i visse intervaller, kan bli bortprioritert, for å få gjennomført samsvarsjekker som *har* definert intervall. Dette henger sammen med bemanning, økonomi og tid.

Flere forteller at det generelt er begrenset med tid. En tar opp at de har veldig begrenset med tid til å drive med arbeid for å utvikle og standardisere metodene. Dette punktet må sees i sammenheng med det som nevnes i avsnittet over om standardisering og sjekklister osv. Videre er det et generelt ønske om å være mer ute på feltinspeksjoner, og én av inspektørene nevner en ide han har om en utplasseringsordning i selskapene. Ut i fra svarene de gir om tiden de har til rådighet, så er det nødvendig å gjøre tiltak her for å få det til, enten på bemanning, eller på effektivisering.

Generelt sier inspektørene at de har stor grad av frihet til å utforme sin egen hverdag, men en av dem tar opp at han ønsker seg mer tid til å forberede revisjonene. Det går veldig mye tid på det han kaller saksbehandling, som å administrere ad-hoc godkjenninger osv. Så å si alle endringer i prosedyrer og manualer skal godkjennes av Luftfartstilsynet, så det faller på inspektørene å lese igjennom og godkjenne eller avvise slike endringer. Det er veldig tidkrevende, sier han. For å få mer tid, mener han at de trenger flere folk, samt tid til effektiviseringsarbeid. Som nevnt så er inspektørene allerede belastet med for mye arbeid, så selv om de har myndighet til å bevilge seg tid til å jobbe med sjekklister og standardisering, så må de ta dette fra tid som de ikke har.

Videre så snakker informantene en del om fordeling av tid på Luftfartstilsynets kjerneoppgaver. Virksomhetstilsyn og informasjon går omtrent halvparten av tiden med på. Resten er fordelt på adgangskontroll og regelverksutvikling, hvor adgangskontroll naturligvis ikke utgjør så stor del av det hele, i og med at det er en førstegangs- godkjenning. At inspektørene ikke bruker så mye tid på regelverksutvikling er ganske naturlig det også, med tanke på at det meste av arbeidet på denne fronten gjøres av EASA, med bare sporadisk innblanding fra nasjonalstatene. Regelverksutvikling og dens betydning for tillit, vil bli diskutert nærmere i drøftingskapitlet.

Informasjon og revisjon kombineres gjerne når inspektørene er ute på tilsyn. De to rollene kan stå i et spenningsforhold til hverandre som tidligere nevnt, og som blir drøftet ytterligere i drøftingskapitlet. En informant nevner at dersom man hadde mer tid til å gjøre såkalte «desk top audits» før revisjonen, så kunne man benyttet mere tid på informasjon og veiledning ute på tilsyn.

«... det er på en måte dit vi ønsker å komme da. At man skal gjøre unna så mye som mulig av compliance-biten, for å bruke enda mer tid på det som vi mener er viktig å diskutere, nemlig flysikkerhet.»

Det er antatt at slike måter å jobbe på blir mer integrert i inspektørenes hverdag etter hvert som compliance-lister og ny arbeidsmetodikk for øvrig blir mer innarbeidet. Senere i oppgaven blir det understreket at veilederrollen er mer fremtredende i det nye tilsynsregime, og at man er nødt til å finne gode metoder for å bruke mindre tid på samsvarsjekker, uten at det går utover kvaliteten.

4.9 Utvikling i bransjen, og implementering av nytt regelverk.

Litt av bakgrunnen for denne oppgaven er hvorvidt lover og regler blir fulgt av piloter og operatører. Sikkerhetsstudien (2013) fortalte i 2013 at det var utstrakte regelbrudd. Det er, når denne oppgaven blir skrevet, 3-4 år siden og mye kan ha skjedd på denne tiden. Inspektørene forteller om utvikling i positiv retning på mange områder i bransjen. En av inspektørene forteller en del om forholdet han og hans kollegaer som flygere hadde til regler på 60-70 tallet, og sammenlikner det med i dag. Han beskriver en tid da en hel bransje hadde et frynsete syn på sikkerhet og regeloverholdelse. Press fra ledelse, teknikere som ikke brydde seg, og flygere som var så opptatt av å få fly at det ble tatt mange snarveier. Eksempler han nevner er overvekt på fly og helikopter, teknikere som ignorerer åpenbare brudd på luftdyktighetsbestemmelsene og ledelse som kjefter på deg når du returnerer på grunn av dårlig vær. Da er hans påstand at det er veldig mye bedre i dag, hovedsakelig med tanke på holdninger.

Selv om det har blitt jobbet med holdninger, og disse gradvis har bedret seg de senere år, så mener informantene at innføringen av EASA-regelverket har gitt holdningsskapende arbeid en ny giv. En av grunnpilarene i tankegangen til Safety Management er «Just Culture»¹⁸ og «non-punitive reporting» som også flere av informantene tar opp. Det kan virke som om dette har gitt «veilederen» i inspektørene et verktøy, en lovhjemmel til å kunne intensivere kampen for gode holdninger.

En informant sier:

«... og det er det viktigste vi kan prøve å tilføre dem at reglene skal være en støtte for operatørene til at de gjøre det som er så trygt som mulig, og jeg tror at gjennom safety management system, og at vi pusher på at de bruker det på en ordentlig måte, helt på just culture og rapportering og hele den biten der, så gjør det noe med hodene som er der ute. Det gjør noe med holdningene som er der ute»

Informantene er enige om at innføringen av det nye regelverket har stilt høyere krav til operatørene enn før. Det er ikke lenger nok å bare beskrive prosedyrer for å tilfredsstille et regelsett, man må utvikle et styringssystem som fungerer, for effektiviteten av dette systemet skal i sin tur bli vurdert. Det synes å være alle informantenes oppfatning at Luftfartstilsynet har styrt endringen på en god måte, og at de har ligget i forkant. En forteller at de begynte på

¹⁸ En kultur hvor det skal svært mye til for å få negative reaksjoner for en hendelse dersom man har rapportert den. Man kan bare straffes dersom man har handlet uansvarlig eller bevisst har handlet på tvers av prosedyrene, og da etter en spesifikk konsekvenstrapp.

endringsprosessen 1 år før de første lovene skulle implementeres ved å sende ut compliance-lister. En annen er av samme oppfatning, men presiserer at regelverket var omtrent like nytt for dem som det var for operatørene på det tidspunktet, og at de hele tiden trekker ut læring av prosessen. En ting som trekkes frem som noe som ikke kan læres over natten, er tankegangen som ligger til grunn for SMS og systemene som må implementeres. Alle snakker de mye om modenheten i styringssystemene til operatørene.

En informant sier:

«Vi er klar over at det her er en lang prosess. Og det å bli god på et management system, det er ikke noe du kan lære på et år eller to eller tre altså. Men vi opplever at de er på vei, og vi opplever at vi er på vei. For vi skal gjennom akkurat den samme prosessen vi også altså. Jeg personlig har klocketro på det her systemet. Altså, jeg tror det er kjempesmart»

En annen inspektør trekker i denne sammenhengen inn at de fleste Safety Management Manual's¹⁹ er utviklet av tredjepart, og det tar derfor tid for operatørene å gjøre det til sitt eget manualverk ved å tilpasse prosedyrer til praksis og omvendt. Dette har de estimert til å ta 4-5 år, og de anslår at ledelsen og styringssystemene har kommet langt i denne prosessen med noen variasjoner mellom selskapene. Det som står igjen, og som representerer en utfordring, er å se hvor mye av dette som effektivt har blitt implementert hos pilotene. For å kunne vurdere dette, så må de benytte seg av feltinspeksjoner, for det er en arena hvor de kan få snakket med piloter og lastemenn.

Det virker som det er en oppfatning at regelverket har gitt operatørene en viss grad av økt frihet. Frihet til å definere systemene sine selv innenfor et gitt rammeverk som settes av regelverket. EASA har et eget regelsett som går på utforming av manualer og prosedyrer²⁰ som gjør at prosedyrene i større grad er systematisert og derfor lettere å lese for pilotene, mener en informant. Siden han vet hvor i prosedyren ting står, så er det lettere for han å identifisere den informasjonen han trenger, for det står på samme stedet. Videre så har operatørene i større grad frihet til å søke om å gjøre helt spesielle, og i mange tilfeller risikofylte operasjoner. Da sender operatørene inn en «pakke» med en beskrivelse av operasjonen, i noen tilfeller en helt ny SOP, og en tilhørende risikovurdering. Dette skal da inspektørene godkjenne eller avvise. Denne vurderingen er ofte ikke direkte basert på

¹⁹ Manual som beskriver styringssystemet

²⁰ ORO.MLR (Manuals Logs and Records)

regelverk, for operasjonen er gjerne ikke spesifikt nevnt, men det er operatørens subjektive vekting av en fares sannsynlighet og alvorlighetsgrad som skal vurderes.

En informant sier:

«...som jeg sa tidligere også, det er noen år siden vi har flydd. Det er jo dere som vet det her best. Så det å på en måte sitte også vurdere da de her søknadene, jeg personlig syns det er ikke bare enkelt altså. De vet så mye bedre enn meg nå hva som er smart å gjøre og hva som ikke er smart å gjøre.»

Her er det en del skjønn involvert, og for å gjøre denne skjønnsmessige vurderingen, så er inspektørene avhengig av forforståelse av bransjen. Informanten i sitatet over trekker i denne sammenhengen frem at han føler seg distansert fra bransjen etter at han ble inspektør, og ønsker seg mer innsikt for å kunne ta bedre avgjørelser i lys av utviklingen i bransjen. Informanten indikerer her at det er en litt skjev maktbalanse når det kommer til disse spesialtillatelsene, for han føler selv at han ikke alltid har nok ballast til å gjøre gode vurderinger.

5 Drøfting og analyse

5.1 Endringer i inspektørenes miljø

Enkelte overdramatiserer brudd med fortida, for eksempel gjennom en sterk kontrastering mellom før og nå (Kjeldstadli, 1999). Alle informantene i denne undersøkelsen vurderer dagens situasjon i lys av historien. Gjennomgående fremheves dagens situasjon som tilfredsstillende, og i samme vending så understrekes det hvor dårlig det sto til tidligere. Informantene snakker om utviklingen i FsF, villigheten til å følge regler, antallet feltinspeksjoner, alle momenter som munner ut i en tilfredsstillende sikkerhetssituasjon i kontrast til den mørke fortiden. Dette må sees i lys av at det er i inspektørenes interesse å forsvare sin egen praksis og dagens sikkerhetssituasjon. Spesielt er det mye snakk om den positive utviklingen som har foregått etter innføringen av EASA. Innledning til dette kapittelet impliserer; at selv om ting har blitt bedre, så er det ikke nødvendigvis bra. Det er kun tatt med som en betraktning om hvordan informantene i stor grad reflekterer. Dette første kapittelet handler hovedsakelig om endringen i inspektørenes kontekst siden innføringen av nytt regelverk, og hvordan de har styrt denne endringen som fortsatt er i prosess.

For å lede en endringsprosess på en vellykket måte, må man skape et opplevd behov for endringen og håndtere den motstanden mot endring som oppstår (Jacobsen and Thorsvik, 2013). Man kan argumentere for at Luftfartstilsynet har møtt denne endringen på et tidlig nok tidspunkt da de ifølge uttalelser fra en informant begynte et år før fristen med å sende ut samsvarslistene, samt at de ga informasjon til bransjen om hva som ville komme. De satte en frist for når relevant bokverk måtte være i henhold, og håndhevet denne fristen i 2014. Det er viktig å møte endringer proaktivt for å være forberedt. Informantene presiserer imidlertid; selv om bokverk er godkjent, så betyr ikke det at styringssystemet er modent, eller i henhold etter forskriftskravets intensjon. Det er imidlertid vanskelig for endringsagenten, i dette tilfelle Luftfartstilsynet, å skape et opplevd behov for endring før endringen er påkrevd å tre i kraft (Jacobsen and Thorsvik, 2013). Så selv om det kanskje kunne ha vært hensiktsmessig å kreve at bransjen tilpasset seg på et tidligere tidspunkt, så er det vanskelig å tenke seg at innsatsen fra operatørene hadde vært spesielt god, med tanke på at opplevd behov for endring antagelig ville vært svak.

Informantene rapporterer om en viss motstand mot innføringen av nytt regelverk blant operatørene. Luftfartstilsynet har også i senere tid opplevd en del intern motstand mot endring. Mange inspektører nærer stor misnøye mot at de ble tvunget til å flytte til Bodø for noen år siden. Det er lett å tenke seg at operatørene har andre måter de kunne tenke seg å bruke tiden på enn å lære seg å utarbeide risikoanalyser og liknende metodikk, som krever at utøveren har innsikt og forståelse for å være effektiv (Pierobon, 2014). Som informantene selv presiserer, så var dette nytt også for dem da det kom, og det er rimelig å anta at operatørenes lederskap, som gjerne består av gamle flygere, heller ikke hadde inngående kunnskap om emnet. SMS er jo som sagt nytt for luftfart. Det er derfor relevant å se hvordan Luftfartstilsynet har møtt denne motstanden. I følge informantene har Luftfartstilsynet bidratt med informasjon i FsF, samt oppfølging på alle tilsyn. Analysen viser at det er inspektørene som styrer hvordan endringen skal implementeres, og at det er de som veileder operatørene i hvordan systemene burde se ut. Det ble blant annet nevnt hvorledes risikoanalysene fremstod de første gangene de ble sendt inn til godkjenning, og at det de mottok den gangen ikke holdt mål. Inspektørene har imidlertid lagt lista lavt i starten, for å få alle med, og heller strammet til med veiledning og anbefalinger om justeringer etter hvert. Det er forståelig at inspektørene bruker en slik fremgangsmåte, da få av operatørene hadde personell med inngående kompetanse om SMS i 2014. Det er viktig for inspektørene å ha et klart skille mellom kontrollør og veileder i denne sammenhengen, og å være bevisst hvilke implikasjoner dette

får for endringsledelse. Kontrolløren vil kanskje skrive avvik og komme med pålegg om retting dersom han vurderer å se et brudd på eksempelvis «just culture», mens veilederen vil diskutere det med operatøren, og kanskje komme frem til en enighet. Å gi et avvik etter å ha vurdert å se et brudd på en metodikk, er imidlertid en skjønnsbasert vurdering. I følge Jacobsen and Thorsvik (2013) likner dette det de kaller «kommandørmodellen» eller en «top-down»- tilnærming til endring. Denne metoden er ventet å skape betydelig motstand, og mange vil føle seg overkjørt. Man kan allikevel argumentere for at dette er en forenkling, siden inspektørene har invitert bransjen til å være med på å utvikle en del av regelverket som det norske Luftfartstilsynet skulle utvikle en nasjonal tolkning av. Dette er deltakende utvikling, og er antatt å motvirke motstand (Jacobsen and Thorsvik, 2013). Nå er det slik at alle som vil drive med luftfart i Norge, er pålagt å innføre endringen. Luftfartstilsynet er således bare de som håndhever den, men det er rimelig å anta at motstanden denne strategien medfører, kan ha gjort at innføringen og utviklingen i modenhet hos selskapene har gått tregere. Videre må det nevnes at regelverket skapes av EASA, og Luftfartstilsynet har derfor få arenaer å ta med bransjen på regelverksutvikling, da de ikke er så deltakende selv.

For å motvirke motstand, kan man benytte seg av en karismatisk skikkelse for å styre endringsprosessen, som vil gi en oppslutning om endringen. Dette kunne ha vært en fra Luftfartstilsynet som var flink til å synliggjøre gode sider med SMS, eller det kunne vært en operatør som var langt fremme i utviklingen av sine systemer, og som kunne synliggjøre effekten av de nye metodene. Endringsledelse ved hjelp av karismatisk skikkelse er imidlertid kritisert av mange, siden det ofte har en kortvarig effekt og at det kan være vanskelig å få rekruttert en slik person (Jacobsen and Thorsvik, 2013).

På spørsmål hva slags insentiv operatørene har til å følge regelverk, så svarte en at han håpet det var på grunn av at operatørene ser at det øker sikkerheten, en annen svarte at det var fordi det var god økonomi. Disse svarene kan vitne om en noe naiv oppfatning av hvilke incentiver som virker inn på operatørene i bransjen, som vi skal se i modell 5 i neste kapittel.

5.2 Operatørenes incentiver til å følge reglene

Ett av hovedtemaene i intervjuguiden (se vedlegg 1) som ble brukt var, «operatørene, deres handlingsrom og inspektørenes oppfatning av deres incentiver til å følge regelverk». Deres generelle oppfatning var at regelverket i høy grad blir overholdt, i alle fall i mye større grad enn tidligere år. I så tilfelle har Luftfartstilsynet gjort en formidabel jobb med å forbedre dette

i årene etter Sikkerhetsstudien (Bye et al., 2013) ble utgitt. Grovt sett forteller Sikkerhetsstudien (ibid) oss at flere av operatørene i innenlands helikopter er under økonomisk press. Det kan synes som at det er en ganske bred enighet om at harde økonomiske tider kan gi selskaper sterke incentiver til å kutte i sikkerhetstiltak for å oppnå kortsiktig gevinst. *Selskaper i dag lever i et aggressivt og konkurranseutsatt miljø som vil fokusere incentivene til beslutningstakere mot kortsiktig økonomisk gevinst og overlevelseskriterier, heller en langsiktige kriterier angående velferd, sikkerhet og miljømessige implikasjoner* (Rasmussen, 1997:186). Nå er det delte meninger blant inspektørene hvorvidt operatørene generelt sett har gode eller dårlige økonomiske marginer, men det er også andre momenter som påvirker operatørenes villighet til å følge regelverket. En måte å se det på, er å diskutere det i et adferdspsykologisk perspektiv.

Så hvorfor velger folk å følge loven? Tyler (2006) sier i sin bok “Why people obey the law”:

“People are viewed as shaping their behavior to respond to changes in the tangible, immediate incentives and penalties associated with following the law—to judgments about the personal gains and losses resulting from different kinds of behavior”. When people believe that gains from their law-abiding behavior are bigger than losses, they are more willing to obey the law. Otherwise, they are less willing to obey the law. (Tyler, 2006:3)

Sagt med andre ord, så er det virkemidlene incentiver og straff, men også den personlige oppfattelsen av forholdet mellom fordel og ulempe som kan øke menneskers sannsynlighet for å følge loven.

Når det kommer til incentiver, har ikke Luftfartstilsynet så vidt meg bekjent innført noe slikt for å motivere folk til å følge regler. I det perspektivet er det i all hovedsak straff, og en synliggjøring av sannsynligheten for at de som bryter regler blir tatt, som er virkemiddelet. Luftfartstilsynet mener at de virkemidlene de benytter for å kontrollere etterlevelse av regler er tilstrekkelig, men 3 av informantene vedgår allikevel at operatørene har en objektiv mulighet til å operere utenfor reglene siden det i deler av operasjonene er lav grad av overoppsyn. Dersom det er slik, og pilotene har samme oppfatning, så kan man argumentere for at dersom de ser fordelene av å bryte en regel i en gitt situasjon som større enn sannsynligheten for å bli tatt, eller bli straffet i det hele tatt, så virker det negativt inn på arbeidet med å få folk til å følge regelverket. Dette blir allikevel en forenkling, for like viktig som opplevd sannsynlighet for å bli tatt for en ulovlig handling, er hvor hard en straff oppleves. På det personlige planet kan det hardeste virkemidlet synes å være tap av sertifikat,

og strafferettslig forfølgelse. Denne oppgaven har ikke samlet inn data på hvordan dette virker inn på piloters oppførsel, og må derfor diskutere generelt i lys av teori. På organisatorisk nivå, så er det alt fra pålegg om rettelse (avvik), økonomiske sanksjoner (lite brukt foreløpig) og inndragelse av godkjenninger og rettigheter.

Det må altså være en viss sannsynlighet for å bli tatt dersom man skal få operatørene og pilotene til å frykte straffen. Her oppgir inspektørene feltinspeksjonen som et veldig godt hjelpemiddel. De oppgir at det er et satsingsområde for dem å gjennomføre mer av dette enn de har gjort tidligere, og tre av inspektørene viser i den sammenhengen til at de har økt frekvensen det siste året. Det virker imidlertid som at frekvensen og benyttelsesgraden av dette virkemiddelet er prisgitt holdningene til de inspektørene som til enhver tid jobber i seksjonen. I teorien, vedgår en, så kan frekvensen av feltinspeksjoner gå drastisk ned dersom det kommer en ny inspektør inn med andre holdninger til dette. Sagt med andre ord, så finnes det ingen overordnet plan som fastsetter i hvor stor grad man skal benytte seg av feltinspeksjoner. Dette stiller seg i rekken av momenter som indikerer at inspektørene behøver mer standardisering og samkjøring i sitt virke, for å motvirke fenomenet med at tilsynsaktiviteten i for stor grad er prisgitt de personene som jobber der.

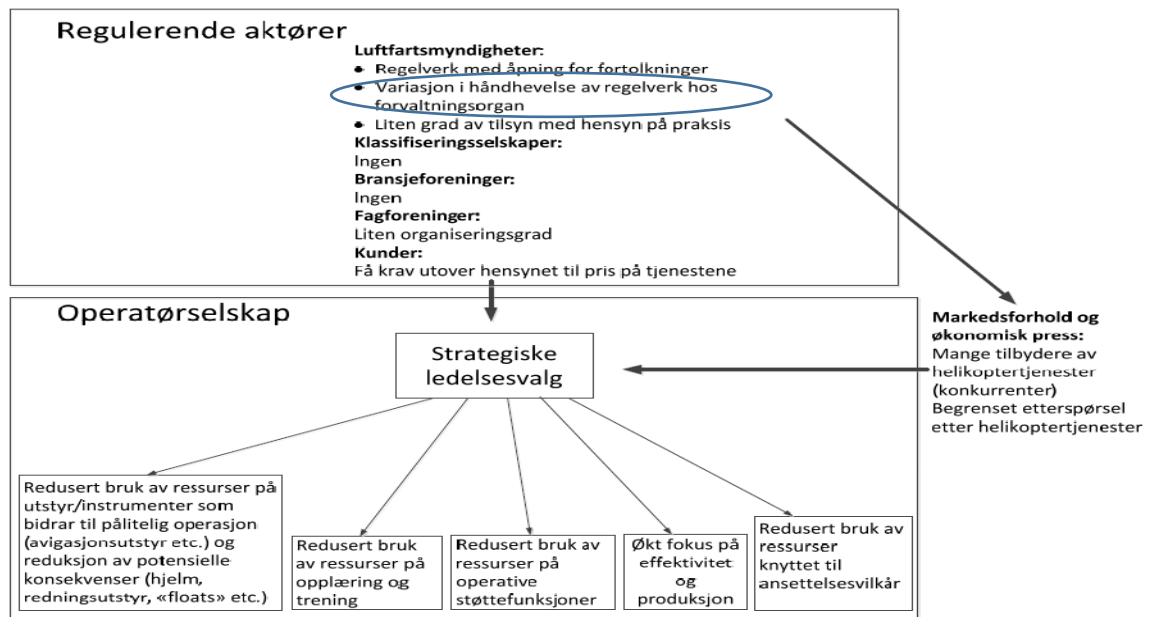
Det er tre typer kostnader som kan føre til at folk følger regler: statlig pålagte, sosialt pålagte og selvpålagte (Grasmick and Bursik Jr, 1990). Det første i form av materielle eller fysiske frarøvelser som fengsel eller bøter, den andre i form av sosial fordømmelse i det relevante sosiale miljøet og det siste går på personlig samvittighet, moral og normer (skyldfølelse). Den statlig pålagte er jo tilstede, men antagelig en liten sannsynlighet for å bli tatt i mange tilfeller. Den sosiale finnes det lite data på, men inspektørene i denne undersøkelsen snakker mye om holdninger og arbeidet de legger ned der. Dette arbeidet synes å være sterkt knyttet til FsF hvor Luftfartstilsynet og bransjen er i dialog, og det legges ned mye normgivende arbeid. Det er rimelig å anta at dersom operatørene i dialog med Luftfartstilsynet har vedtatt en praksis, eller diskutert et tema i dette forumet, så vil det være sosialt belastende å bli tatt i å handle på tvers av dette. Selvpålagt kostnad i bransjen finnes det heller ingen konkrete data på, men dette er også relevant med tanke på Luftfartstilsynets holdningsarbeid. Inspektørene beskriver generelt et generasjonsskifte i bransjen, hvor det er deres oppfatning at den oppvoksende generasjon piloter har bedre holdninger enn den eldre garde. Mennesker kan også begynne å følge regler som, dersom de blir brutt, har liten opplevd kostnad. Tyler (2006) skriver i sin bok at det er en gruppe mennesker som ikke følger regler med lav kostnad (straff), men som allikevel kan finne på å gjøre det dersom mange andre gjør det. Han kaller fenomenet for

«conditional cooperation», og er et argument for at holdningsskapende arbeid er effektivt i kampen for å få folk til å forholde seg til regler. Ved å få en viss andel av målgruppen til å følge en regel, vil flere følge på. En annen avdeling i Luftfartstilsynet har allerede tenkt i de baner, når de engasjerte kommunikasjonsselskapet Headspin Communication til å utvikle en kampanje rettet mot dronepiloter. De laget en enkel nettside for å gjøre dronepiloter bevisste ansvaret det innebar å sende en drone opp i lufta.

En av oppgavene til Luftfartstilsynet er regelutvikling. Her rapporterer ikke inspektørene om utvidet medvirkning. Det er jo også sånn at luftfartslovgivningen som gjelder i Norge, blir utviklet av det europeiske organet EASA, langt fra Bodø. Allikevel gjøres det noe regelutviklingsarbeid i FsF, nevner en informant. Forumet var blant annet høringsorgan til SPO²¹-regelverket før det ble innført. Dette har høy verdi ifølge Tyran and Feld (2002) da det er viktig for graden av etterfølgelse hvorvidt de som skal følge den føler eierskap til den, for eksempel i form av at de har stemt den frem. Dette kan man kanskje med fordel søke å gjøre mer av i forumet.

Viktig for at folk skal følge regler er også hvem som pålegger dem å gjøre det (Tyler, 1990). Ofte har myndigheten en anledning til å tolke regelverket på skjønn. Noe også informantene forteller at de gjør mye av. Tyler (1990) sier at hvordan dette tolkningsarbeidet blir vurdert av dem det angår, har mye å si for villigheten til å samarbeide og følge reglene. Det kan derfor synes som at Luftfartstilsynet burde jobbe for å synliggjøre og forklare tolkningene sine, slik at avgjørelsene deres blir respektert. Noe som kan ha noe å si for myndighetens tilegnede autoritet i denne sammenheng, kan være å sørge for at disse tolkningene er relativt like fra inspektør til inspektør. Dersom operatørene opplever ulik behandling, noe som blir rapportert i Sikkerhetsstudien (2013), så har det konsekvenser for hvordan operatørene prioriterer. I følge Rasmussen (1997) modell av det sosio-tekniske system for risikostyring, kan en trekke ut at varierende tolkninger innad i Luftfartstilsynet, kan føre til at operatørene prioriterer vekk sikkerhetsfremmende tiltak. Modellen er hentet fra Sikkerhetsstudien (2013), og viser dette:

²¹ Specialised Operations, Alle typer flyging som ikke involverer frakt av passasjerer, eks: last, foto etc.

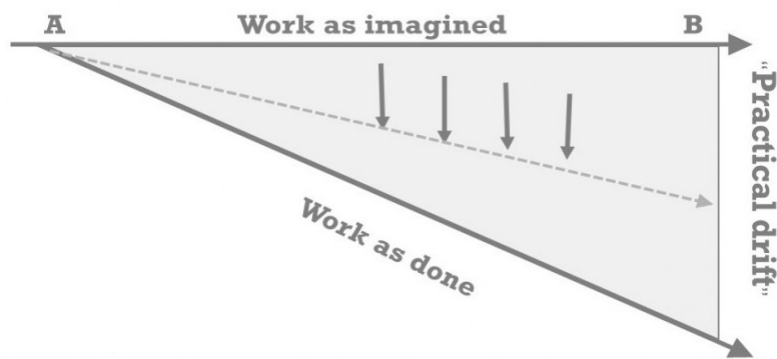


Modell 5 Operatørens handlingsmønster (Rasmussen, 1997), (Bye et al., 2013)

De to øvrige faktorene som påvirker operatørens handlingsmønster negativt, er et regelverk med åpning for fortolkninger, og liten grad av tilsyn med hensyn på praksis. Disse temaene er også belyst i denne oppgaven. Det understreker hvor viktig det er at Luftfartstilsynet tar aktivt stilling til disse tingene, og øker sin egen kompetanse med hensyn på skjønnsbaserte avgjørelser for å motvirke variasjon.

Det kan synes som om det finnes krefter som drar i begge retninger når det kommer til å følge regler. Det er imidlertid et fenomen som hverken fordrer at operatøren eller piloten tar et bevisst valg om en regel skal følges eller ikke. Dette fenomenet kalles *praktisk drift*, eller *drift into failure*. Dette er en sakte og trinnvis bevegelse av systemer mot kanten av deres sikkerhetsramme, og prosessen er drevet av økonomisk press og konkurranse som subtilt påvirker organisasjoner og deres lederhierarki (Dekker, 2005). Det er delte meninger blant inspektørene om organisasjonene i innenlands helikopter er under økonomisk press, men Sikkerhetsstudien (Bye et al., 2013) fastsatte i alle fall at det var en faktor som forverret sikkerhetsnivået i bransjen, og jeg har ikke funnet noe som indikerer at de økonomiske rammene har forandret seg i særlig grad siden 2013. Et aspekt som påvirker bransjens økonomiske marginer, er de store kundegruppenes anbudskriterier, som i stor grad fokuserer på pris (Bye et al., 2013). Snook (1996) påpeker at *practical drift* kan skyldes mange forhold, som for eksempel dårlige tilpassede lovverk og liknende, men at det som først og fremst kjennetegner det, er at de som utfører operasjonene tilpasser seg. Det oppstår med andre ord

en ny praksis, en ny normal operasjon som ikke stemmer overens med beskrevne prosedyrer. Practical drift kan illustreres som i modellen under



Modell 6 Practical drift (Snook, 1996)

Denne modellen er på mange måter en illustrasjon av oppgavens tiltel, *kart og terreng* i helikopterbransjen, og kan også sammenstilles med modell 3 Isfjellet. «work as done» i modellen vil gjerne opptre under vannflaten, og er derfor krevende å få innsyn i.

Oppsummert kan vi si at i et adferdspsykologisk lys, så må Luftfartstilsynet balansere straff og incentiv. Fortsette en begrunnet og gjennomtenkt strategi for feltinspeksjoner uten at det går utover tillit, og introdusere holdningskampanjer for å få med flertallet i den retningen man vil. For å oppnå dette, må inspektørene bruke hele seg på en balansert måte ved hjelp av både kontroll og veiledning, som jeg diskuterer i neste underkapittel.

5.3 Kontrollør og veileder i samme person

Informantene gir inntrykk av at de setter veiledning høyt når det kommer til sikkerhetsarbeid, og at de ønsker å bruke mer tid på det. Man kan også lese ut av svarene deres at regeletterfølgelse ikke alltid er ensbetydende med sikker praksis. Luftfartstilsynet tar mål av seg å utøve begge rollene. Som nevnt i kapittel 2.3 utgjør disse rollene en motsats til hverandre i sin rendyrkede og idealtypiske form (Helleren, 2004).

Den rendyrkede kontrollørens grunntanke er pessimistisk; det reises tvil om tilsynsobjektens evne eller vilje til å følge de fastsatte regler. Ut fra denne logikken vil bare en trussel om sanksjoner føre til måloppnåelse. Denne beskrivelsen passer godt inn den tradisjonelle rollen revisor har under en revisjon hvor beslutningsformen er regelorientert, og følger et strengt formalistisk mønster. Informantene gjentar seg selv når de etterlyser sjekklister og andre

formaliserte hjelpemidler i mine undersøkelser. Som en kontrast er veilederens grunntanke optimistisk; det er ut fra denne tilnærmingen stor tro på tilsynsobjektene vilje til å følge lover og regler. Veilederen vektlegger følgelig målrasjonalitet, noe som innebærer at det aksepteres at det kan finnes mange veier til det endelige målet, regelverket er ikke et mål i seg selv (Helleren, 2004). Som nevnt i empirien, så tolker har ofte inspektørene en pragmatisk holdning til regelverk, noe som er i harmoni med slik Helleren (2004) beskriver veilederen.

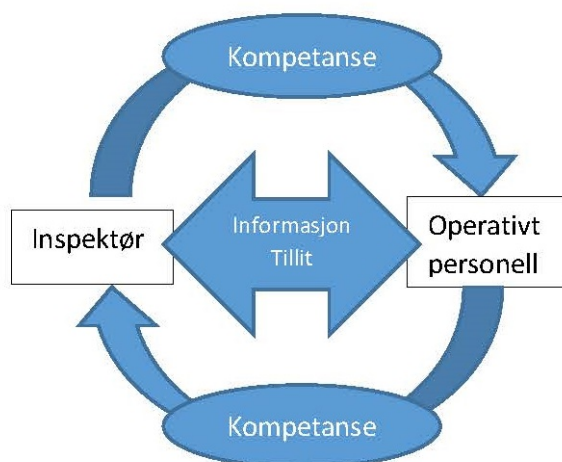
5.3.1 Spenning mellom kontroll og veiledning

Spenningen mellom de to rollene ligger hovedsakelig i kommunikasjonen, noe informantene i denne oppgaven er veldig opptatt av. Kontrolløren, skriver Helleren (2004), må tilstrebe en omgangsform med tilsynsobjektene som kan karakteriseres som en rutinebasert monolog, der kontrolløren tilkjenner hva som er lovens krav, kontrollerer at disse kravene er overholdt, og reagerer med sanksjoner på eventuelle lovbrudd. Videre er det viktig for kontrolløren å holde avstand til den andre parten, og nøytralitet og likebehandling etterstrebes. Veilederen på den annen siden må vektlegge dialog. Det er av største viktighet for veilederen å ha nærhet til den andre parten, slik at gjensidig tillit og innsikt kan opparbeides. Resultatlikhet er viktigere enn behandlingslikhet i denne rolletypen.

Informantene i denne oppgaven vektlegger de to rollene noe ulikt. Selv om ingen av dem tok opp spesifikt spenningen mellom disse to rollene, opplever alle det som positivt å få muligheten til å gi veiledning. Det som er interessant, er at Arbeidstilsynet har hatt et bevisst forhold til dette siden 1989 når den første strategiske planen ble vedtatt av arbeidstilsynet, hvor det ifølge Helleren (2004) eksplisitt ble uttalt en strategi for hvilken rolle som burde fremheves for å fremstå mer helhetlig. Sikkerhetsstudien (2013) nevner problemet med at operatørene opplever at inspektørene ikke fremstår som helhetlig. Det er imidlertid ingen tilrådsninger som adresser dette direkte, om enn i mer generelle vendinger som hevet tilsynsaktivitet og kompetanseheving hos inspektørene. Den nye stillingen Tilsynsleder er nok i større grad et svar på dette problemet, hvor samordning og generell organisering av tilsynsarbeidet er målet.

Føringene fra EASA går i retning av at veilederrollen skal mer på banen. I følge Pierobon (2014) har en standardiseringskoordinator i EASA uttalt seg en del om Performance Based Oversight (PBO). Inspektørene må nå ha evnen til å vurdere styringssystemene som er beskrevet og implementert i selskapene. Dette står i motsetning til tidligere, det han kaller

Compliance Based Oversight (CBO), hvor man bare skulle etterse at dokumentasjonen og systemene var på plass. Dette er mer i retning av det Hellen (2004) kaller kontrollørrollen. Begge metodene fordrer en fysisk kontroll av praksis. Det som skiller dem, er altså at man skal vurdere kvaliteten av systemene. Videre i beskrivelsen av den nye inspektørrollen EASA ønsker seg, må inspektørene endre sin angripelse av rollen. Det er ønskelig at de skal bli mer en «sparring partner», heller enn en inspektør som sjekker samsvar med gjeldende bestemmelser. Dette krever en mer lyttende og pragmatisk tilnærming som vil gi inspektørene mulighet til å forstå systemene operatørene beskriver (Pierobon, 2014). Flere av informantene i denne undersøkelsen rapporterer at de syns nettopp disse vurderingene er krevende. Pierobon siterer også Stephan Eder i Switzerland's Federal Office of Civil Aviation som lister opp noen kvalifikasjoner som han mener inspektører burde ha for å kunne utføre PBO; erfaring fra ledelse, kompetanse i å identifisere og vurdere sikkerhetstiltak og målstyring, kompetanse i å forstå forretningsprosesser og generelt god dømmekraft. I følge informantene er de pålagt å ta en hel rekke kurs, og må altså gå en lang tid i praksis før de kan praktisere som inspektør selvstendig. Det er allikevel ganske vanskelig å fastslå bastant hvilke egenskaper som må til for å være i stand til å vurdere kvaliteten til et styringssystem. Informantene selv kommer til stadighet tilbake til dette med bakgrunnen deres som forutsetning for muligheten til å foreta vurderinger av sikkerhetsnivå og prosedyrer osv. I den sammenheng må man også se på kompetanse som noe dynamisk, og som er i konstant utvikling. På bakgrunn av det en inspektør sa om en utplasseringsordning i organisasjonene, så har jeg utarbeidet en modell for å illustrere hvordan dette kunnskapsnivået kan opprettholdes:



Modell 7 Kompetansespiralen (egenutviklet)

Dersom det er viktig å inneha denne bakgrunnsforståelsen, så må det være like viktig å opprettholde den. Modellen over illustrerer dette forholdet. Ved en utplassering eller annen form for økt interaksjon med bransjen, kan kvaliteten på veiledning og kontroll øke, og tilliten i sin tur manifesteres. Dette vil høyst sannsynlig gi inspektørene bedre grunnlag for innsyn i bransjens skyggesider. Det blir mer riktig å se denne sirkelen som en spiral, noe som konstant hever kvaliteten på veilederarbeidet.

PBO er imidlertid ikke ment å erstatte CBO, men komme som et tillegg for å ta sikkerhetsarbeidet videre. Pierobon understreker at implementering av PBO forutsetter at styringssystemene har modnet i tilstrekkelig grad. Modenhet i styringssystemene snakker inspektørene en del om, så de tar åpenbart stilling til dette i sitt arbeid med operatørene. For å vurdere hvor adekvat et system eller en prosedyre er, så må man ha forståelse for operatørens kontekst. Da er det viktig med ikke bare forståelse, men også en nærhet til bransjen som noen av inspektørene nevner at de mister litt av når de trer inn i inspektørrollen.

5.3.2 Tillit

For å utføre veilederrollen på en effektiv måte, er det viktig at inspektørene har tillit til operatørene og omvendt. Dette kommer informantene stadig tilbake til i intervjuene. Grunnen til dette, er at operatørene er nødt til å overlate informasjon til inspektørene, og ikke skjule noe, for at de effektivt skal kunne vurdere kvaliteten på systemer og prosedyrer. Inspektørene har i denne undersøkelsen sagt at det er økende åpenhet i bransjen. Spørsmålet er hvordan man oppnår tillit, og hvor stor grad av tillit man kan forvente, gitt at veilederrollen må kombineres med kontrollørrollen? En beskrivelse av hva tillit er, kan være at tillitsgiver overlater noe til noen andres varetekt. Man tar sjansen på at den andre part er til å stole på (Sørhaug, 1996). Men det tillitsgivere gjør, trenger ikke alltid ha den forventede virkning. Tillit kan også misbrukes, for tillitsgiver tar heller ikke forhåndsregler, for det fordrer mistillit. Tillitsgiver gir uforbeholdent kjønnsbasert beslutningsmakt over det han overleverer til noen andre (Molander et al., 2008). For at operatørene skal bli tillitsgivere, fordrer det at de har tiltro til at informasjonen ikke misbrukes, eller brukes mot dem. Det er et grunnleggende problem som inspektørene har, for de er også satt til å utføre kontrollørrollen. Informasjonen de får kan være kompromitterende, og da er de forpliktet til å sanksjonere mot operatørene.

Som nevnt over, presiserer Molander et al. (2008) at tillit kan gjengjeldes med makt. Det å gi tillit er forbundet med en reell risiko. Tillitsgiver er også sårbar overfor andre ting enn ond

vilje. Han er prisgitt mottakers kompetanse og kvaliteten på systemene han benytter seg av. Sikkerhetsstudien (2013) fastslår at det er en oppfatning i bransjen om at kompetansenivået har gått ned etter flyttingen til Bodø. Mellom profesjonelle og klienter, er det en epistemisk asymmetri, den ene har kunnskap den andre trenger. Den kunnskapsfattige mangler vesentlige ressurser som den trenger for å utfordre den kunnskapsrikes definisjon på situasjonen, og kan derfor bli manipulert (Molander et al., 2008).

Men hva er fordelene tillitsgiver oppnår med å gi tillit? Man lettere overføring av informasjon. Tillitsmottaker trenger ikke å sjekke all informasjon som han mottar, samarbeidet fungerer bedre og man oppnår større handlingsrom (Molander et al., 2008). Flere av informantene forteller om tillitsforholdet til flygesjefer og piloter, og de er opptatt av å ivareta denne informasjonen, og presentere den for ledelsen på en klok måte som ikke kompromitterer tillitsgiverne deres. Dette er godt tenkt med tanke på tilliten de nærer hos sine informanter, men spørsmålet er om inspektørene utøver oppgavene de har fått delegert fra toppledelsen på en ansvarlig måte. Det er også lite sannsynlig at operatørene blir bedre av en slik praksis. Da oppstår det igjen en epistemisk asymmetri mellom ledelsen hos operatøren og inspektørene, som kan føre til mistillit. Eksemplet over krever tillit mellom personer for at inspektørene skal kunne hente den informasjonen de trenger. Systemtillit er en annen form for tillit mellom profesjon og klient (Molander et al., 2008). Det er tilliten til at profesjonens internkontroll fungerer. Det er ikke personavhengig, og dersom man har systemtillit, så trenger det ikke å ha noe å si hvem du møter eller kjenner fra før. For at operatørene skal kunne nære systemtillit til inspektører, må de jobbe med å fremstå mer helhetlig, noe som tidligere også kommer frem i Sikkerhetsstudien (2013). Som nevnt i kapittel 2.1, så driver EASA tilsyn av Luftfartstilsynet. En bevisst synliggjøring av dette, kan bidra til å styrke systemtilliten bransjen har til Luftfartstilsynet, gi bedre informasjonsflyt og styrke veilederrollen.

Flere av informantene trekker frem at de for å beskytte selskapene benytter forskjellige fremgangsmåter for å skjerme deler av kommunikasjonen de har med selskapene for offentligheten. Det går frem av intervjuene at informantene er godt kjent med formålet til Offentlighetsloven:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»(Offentlighetslova, 2006:§1)

En del av formålet er altså å styrke tilliten Luftfartstilsynet nærer fra befolkningen. Flere av informantene argumenterer derimot for at denne loven kan stå i konflikt med tilliten og åpenheten de trenger å ivareta overfor sine tilsynsobjekter. De understreker at dette for deres del ikke er noe stort problem, men det kan gå på bekostning av åpenheten de trenger som instrument for å oppnå tillit, hvis all kommunikasjon de har blir offentliggjort. Det er alltid en risiko for at informasjon kan bli tatt ut av sammenheng, og bli blåst opp i et format som ikke er forenlig med alvorlighetsgraden. Dette må sees i sammenheng med den faglige innsikten som tidligere er blitt trukket inn som avgjørende for å forstå mekanismene i bransjen, og som det etter inspektørens mening ikke er gitt at alle er utstyrt til å forstå.

Inspektørene trekker her inn et behov de har, men de understreker at de ikke har til hensikt å bevisst omgå loven. Åpenhet mellom inspektør og tilsynsobjekt er imidlertid et avgjørende verktøy for inspektørene for å fremme sikkerhet, og det kan derfor argumenteres for at en lov som begrenser denne åpenheten, kan virke sikkerhetshemmende. Offentlighetsloven er på den annen side avgjørende for å sikre tillit til forvaltningen, og til syvende og sist befolkningens tillit til at flysikkerheten i landet er tilstrekkelig ivaretatt. Det finnes unntak til denne loven. I §2 så står det at det kan gjøres unntak *dersom særlige tungtveiende grunner tilsier det*.

Ut i fra intervjuene, virker det som det i særdeleshet er i veilederrollen det er behov for slik kommunikasjon mellom Luftfartstilsynet og operatørene, og i de fleste tilfeller gjelder det ikke lovbrudd. Det er imidlertid nærliggende å anta at problemet kan eskalere da EASA-regelverket forteller oss at veilederrollen skal få større plass i inspektørens virke.

Hovedsakelig så løser de det i dag med å ta opp problematikken muntlig, og ikke feste det til offisiell kommunikasjon. Spørsmålet er da hvordan dette blir fulgt opp. I regulære avvik og kommentarer, er det behov for å sette en konkret frist for å sikre tilstrekkelige tiltak. Dette blir ivaretatt av et system, slik at det ikke er rom for at kommentarer og avvik ikke blir fulgt opp. Da er det rimelig å argumentere for at muntlige kommentarer har større sannsynlighet for ikke å bli fulgt opp. Når dette spørsmålet ble stilt til inspektørene, svarer en av dem at det ikke er noe problem, siden hans erfaring er at det alltid blir fulgt opp. Det er imidlertid ikke denne oppgavens formål å bestride deler av norsk lov, men temaet kan være grunnlag for ytterligere refleksjon.

Det går også andre veien. Allerede i dag gir Luftfartstilsynet tillit til operatørene, for de gir operatørene forvalteransvar for å utføre luftfartsoppdrag ved å gi dem en lisens til å gjøre det, basert på den formelle kompetansen de kan dokumentere. En begrenset skjønnsbasert beslutningsmakt er også gitt til operatørene innenfor det omfanget de har beskrevet i

bokverket sitt. Som nevnt over, så er prisen for denne tilliten de gir til operatørene, en kontroll av en hel rekke ting i selskapene, både før og etter lisensen er gitt. Man kan argumentere for at dette er uttrykk for mistillit, men det handler også om ansvarliggjøring. Den som er gitt en oppgave, må også kunne rettfærdiggjøre og begrunne offentlig hvordan oppgaven ivaretas (Molander et al., 2008). Da er vi tilbake til tillit til personer og til systemer. Dersom man snakker om systemer, kan tillit og mistillit vokse samtidig (Molander et al., 2008). Jo mer internkontroll, som i seg selv kan oppfattes som mistillit, og tiltro til systemet, desto mer vokser tilliten til profesjonen som er underlagt den. Det er her vi kommer inn på «performanced based auditing» igjen, for det er systemene som skal vurderes. Desto mer tillit Luftfartstilsynet har til systemet en operatør benytter og forvalter, desto mindre tillit trenger man å ha til hver enkelt pilot og leder.

5.3.3 Skjønn

Som tidligere nevnt så innebærer jobben som inspektør at man må utøve stor grad av skjønn. Skjønn for å tolke regler, og skjønn for å bedømme prosedyrer og organisasjonsmessige konstellasjoner opp mot sikkerhet og hensiktsmessighet. Dette er avgjørelser som ikke nødvendigvis har et gitt svar, som har en iboende ubestemthet i seg og som det kreves begrunnet skjønn for å kunne avgjøre. Denne avgjørelsen er imidlertid noe av det som gjør inspektøryrket til en profesjon som krever et spesifikt kunnskapsgrunnlag, som både omfatter faglig kunnskap, systemkunnskap og kunnskap om den spesifikke situasjonen. Dersom alle avgjørelsene kunne bli tatt helt som mekaniske avgjørelser, så kunne hvem som helst ha gjort det. Slik sett har inspektørene helt rett når de presiserer hvor viktig det er med et solid kunnskapsgrunnlag i denne jobben.

Skjønnsbegrepet kan skilles i to. På den ene siden har du skjønnsbaserte avgjørelser som skal skille ut noe fra noe, ut i fra en målestokk. Sagt med andre ord, skal man bedømme ved hjelp av resonnering om noe er fint eller stygt, sant eller uriktig, ønskverdige fra ikke ønskverdige (Molander et al., 2008). Det er denne forståelsen av skjønn inspektørene må benytte seg av når de utfør sine skjønnsbaserte avgjørelser. Målestokken for resonneringen kan være regelverket, men regelverket setter ofte en minste standard. Det må tilpasses hver enkelt situasjon, og har derfor en iboende ubestemthet i seg.

Den andre delen kan kalles negativ frihet. Det innebærer at man har fått et delegert handlingsrom innenfor gitte rammer (Molander et al., 2008). Et godt eksempel på dette er når

operatørene skal gjøre en operasjon som i premisset er lov, men som har et økt risikobilde, for eksempel å fly last opp på taket av et kjøpesenter. Operatøren har delegert myndighet til å utføre operasjonen, gitt at han lager en oversikt over risikobildet, og gjennomfører dokumenterte tiltak. Da har operatøren handlet innenfor sin negative frihet.

Skjønn kan være bundet av standarder, og jo mer skjønn er bundet av standarder, jo svakere blir skjønn. Sterkt skjønn er når den skjønnbasert avgjørelsen ikke er bundet av en standard i det hele tatt (Molander et al., 2008). I denne oppgaven kan man overføre dette til at operatørene har fått delegert myndighet til å utøve en grad av svakt skjønn. Det samme for inspektørene da de også er bundet av et regelverk, men jo mindre deres jobb er standardisert, jo sterkere blir skjønn, og i det samme øker vilkårligheten. I norsk rett har vi rettspraksis som støtte for juristene når de skal ta skjønnbaserte avgjørelser. Informantene i denne oppgaven har alle sagt at inspektørene har stor grad av autonomitet og at det er lite samordning mellom dem. Som nevnt tidligere, forsøker de å bøte på dette med nye stillinger og mer samordning. Utfordringen de antagelig vil støte på, er å definere graden av standardisering som i sin tur vil binde skjønnavgjørelsene. Dette er situasjoner som blir omtalt som svært forskjellige og krever individuell behandling.

For å kunne begynne med standardiseringsarbeid, og forsøke å skape en rettspraksis som munnar ut i en veiledende standard eller liknende, så må man ha oversikt over begrunnet skjønnutøvelse på temaet. Skjønn som resonnering, fordrer at skjønnutøvelsen er begrunnet (Molander et al., 2008). I modell 8 under, går det frem at dersom en gitt situasjon skal gi en gitt handling, så krever det en norm, eller en garantist som gjør at premisset alltid gir en gitt konklusjon. Dersom man har et bevisst forhold til garantisten for en situasjon, så kan man ofte bestemme konklusjonen.



Modell 8 Begrunnet skjønn (Molander et al., 2008)

Eksempelet som en inspektør tok opp, var dette med at daglig leder hadde for mange roller i et selskap. Her er det en ubestemthet, for selskapet gjør ikke noe ulovlig i denne situasjonen.

Men inspektøren avgjør at etter hans skjønn, så var ikke dette hensiktsmessig. Inspektørens handling(H) blir da å pålegge selskapet å avlaste daglig leder. Men dersom en annen inspektør hadde sett samme situasjon, er det ikke sikkert han hadde vurdert det på samme måte, da han ikke har den samme normen; «daglig leder har for mange roller som kan gå utover sikkerheten, og burde derfor avlastes». Videre er det relevant å se normen i sammenheng med situasjonsbeskrivelsen, som sammen danner handlingsgrunnene (Molander et al., 2008). Situasjonsbeskrivelsen burde bygge på noen konkrete holdepunkter for å kunne bestemme at det faktisk er den situasjonen man skal begrunne avgjørelsen på. For eksempel; dersom daglig leder også har rollen som SCM²², kan det gå utover sikkerheten dersom to maskiner som hver for seg går 400 timer i året, driftes av selskapet. Eller: selskapet kunne ikke vise til å ha gjennomført årsrevisjonsprogrammet, noe som kompromitterer sikkerheten etc. Dersom gitte trekk forekommer, så har du en situasjon av type «S». En slik slutningsregel kalles ofte for en identifikasjonsregel.

Som nevnt i kapittel 2, er omstendighetene ubestemtheter som skjønn må lukke. (Molander et al., 2008). Dersom en situasjon (S) alltid skal gi handling (H), så må både S og H være bestemte. Det er det sjeldent når man skal bedømme for eksempel et lovbrudd. Det kan være uklart om operatøren har brutt en regel, eller om de bare er akkurat innenfor lovens bokstav. Det kan være at lovverket ikke setter en definitiv straffeutmåling (H) basert på en bestemt uomtvistelig situasjon (S). Det som oftest blir tatt opp som problematisk av informantene i intervjuene, er å avgjøre om prosedyrene eller en beskrevet operasjon er i henhold til lovverket eller ei. Da er S uklar, og må lukkes av skjønn. I slike tilfeller kan det være greit å kunne lene seg på identifikasjonsregler og handlingsnormer for å kunne ta en beslutning.

Skjønnnet er også bundet av sine normative kontekster. Det vil si at skjønnnet er bundet av omstendighetene det utøves i. I medisin må diagnoser være reproduserbare, det vil si at en annen lege kommer til samme konklusjon. I eldreomsorg må derimot vurderinger av behandling være individuelle. I avgjørelser knyttet til lover og regler, er skjønnnet bundet av likebehandlingsprinsippet (Molander et al., 2008). Det vil si at dersom det kommer forskjellige inspektører og bedømmer samme fenomen, burde de komme til samme skjønnsbaserte slutning. Dette står i et direkte spenningsforhold til skjønnets natur, siden det er begrenset av de svake garantistene. For å bøte på dette, kan man tilstrebe å etterleve likebehandlingsprinsippet ved å skape presedens eller rettspraksis. Det er også her viktig at

²² Safety and Compliance Manager

inspektørene får satt av tid til å møtes, sammenstille skjønnsbaserte avgjørelser og skape en felles forståelse av fremtidig presedens på gitte temaer. Det er imidlertid viktig at dette standardiseringsarbeidet ikke går så langt at inspektørene føler seg bundet til å følge presedens som ikke passer. Skjønnen er nemlig også bundet av individualiseringsprinsippet, og det er derfor lovverket er satt opp som en svak garantist.

Til slutt kommer vi inn på det som er skjønnets byrder, og som alltid vil være kilder til variasjon i skjønnsbaserte avgjørelser. For at inspektørene kan lene seg på presedens når de utøver skjønn, så krever det at sakene har en relasjon og en likhet. Et fenomen som kalles intransitiv relasjon, viser til at avgjørelsene kan bli litt forskjellige til hver relasjon som gjøres (Molander et al., 2008). For å illustrere dette kan man trekke en relasjon mellom sak A til sak B, og komme til ganske lik konklusjon. Dersom man imidlertid strekker det lenger, og sak C trekker relasjon til sak B, har antagelig avstanden fra konklusjonen i sak A økt. Virkemiddelet presedens blir da utvannet over tid. For å trekke en parallell til bransjen, så kan vi igjen ta eksempelet med daglig leder som har flere roller i et selskap. Dette kan være tilfelle i flere små operatørselskaper, men omstendighetene kan være forskjellig. Det kan for eksempel være vesensforskjeller i aktivitetsnivået i de sammenliknede operatørene, eller i kompleksiteten i operasjonene operatørene bedriver. Det vil i sin tur kreve en skjønnsbasert avgjørelse som har forskjellig situasjonsbeskrivelse (S). Forskjellen i S vil kanskje være urimelig stor dersom man søker presedens for avgjørelsen om operatør B, som igjen har hentet presedens fra operatør A, når man skal ta en avgjørelse angående operatør C.

Videre vil jeg trekke frem en byrde som kanskje er mest relevant for denne oppgaven, som kalles førstepersonserfaring (Molander et al., 2008). Erfaring er det inspektørene trekker frem som den viktigste årsaken til at de er skikket til å ta skjønnsbaserte avgjørelser, og dette er nok et av de beste virkemidlene man kan ha for å gjøre gode begrunnede avgjørelser. På den annen side er det en iboende byrde i dette, for erfaring vil nødvendigvis variere, selv om kriteriene er satt. En sykepleier vil ha litt forskjellig erfaring enn den neste som går på vakt, og det vil derfor være en kilde til variasjon i behandling. Da er det avgjørende å ha en solid formalisert utdanning, som den erfaringsbaserte kunnskapen man kontinuerlig tilegner seg, kan tolkes i lys av. Som jeg tidligere har kommet inn på, tyder det på at seksjonen må gjøre tiltak for å opprettholde den erfaringsbaserte kunnskapen. Informantene forteller at de er påkrevd å ta en hel rekke kurs, som de selv karakteriserer har varierende kvalitet. Vi må huske at de som jobber der i dag, i utgangspunktet ikke har en formalisert yrkesrettet utdanning. Det finnes ikke en høyere yrkesrettet utdanning for å bli inspektør i Luftfartstilsynet. Deres

bakgrunnskunnskap er først og fremst erfaringsbasert, mens Luftfartstilsynet står for formalkompetansen i løpet av opplæringsperioden.

Oppsummert kan man hevde at inspektørenes utøvelse av skjønn, kan være en trussel mot prinsippet om likebehandling. Det er imidlertid uomtvistelig at skjønnets rolle hos inspektøren må bevares for å sikre riktig og individuell behandling. «Level playing field» er et grunnleggende prinsipp i EASA- systemet, og det skal sikre at alle konkurrerer på like vilkår. Dersom det er forskjellsbehandling i tilsynsvirksomheten mellom operatørene i et land, er det i strid med dette prinsippet. Luftfartstilsynet burde derfor utstyre sine inspektører med så mye kunnskap og gode forutsetninger som mulig, for å utøve godt skjønn etter likebehandlingsprinsippet, uten å gå på bekostning av individualiseringsprinsippet.

Luftfartstilsynet er for øvrig også pålagt å rekruttere og trene sitt personell for å motvirke forskjeller i tolkning og forståelse, ifølge EASA Part ARO (AMC1 ARO.GEN.200(a)(2)). Det er ikke lett, men ved å være bevisst på skjønnets begrensinger, og være nøye med å begrunne skjønnsbaserte avgjørelser som grunnlag for presedens, kan man iallfall motvirke, om ikke lukke skjønnets byrder.

5.4 Bemanning og økonomi

Som tidligere nevnt, er påkrevd bemanning i Luftfartstilsynet regulert i EASA Part ARO. I en veiledning til forskriften (GM1 ARO.GEN.200(a)(2)), deler de mellom kvalitative og kvantitative forhold, som skal være dokumentert vurdert med tanke på bemanning. Det vises videre til at antallet operatører, antall aktiviteter og kompleksiteten i det de er godkjent for å utføre, skal inkluderes i vurderingen. Hvor mange operatører som burde indikere et visst antall inspektører, er imidlertid åpent for tolkning. Når man er nede på såkalt GM²³- nivå i EASA-regelverket, så er man på det mest detaljerte nivået av veiledning. Det betyr at mer detaljert informasjon om hensikten til loven, får man ikke.

Informantene forteller at de har dårlig tid, og sier rett ut at de er bekymret med tanke på fremtiden når det kommer til bemanning i seksjonen. Dette står i strid med det Luftfartstilsynet selv rapporterer om bemanningen i seksjonen i årsrapporten for 2016 (lenke i litteraturlisten). Her går det frem at avdelingen fortsatt har en bekymringsfull ulykkesstatistikk, og økt bemanning i 2016 blir nevnt som et tiltak i den sammenheng, sammen med økt tilsynsaktivitet. Ut ifra dataene i denne oppgaven, har den økte bemanningen

²³ Guidance Material

kommet som resultat av at én var i opplæring, og én var på vei ut i pensjon. Altså ikke som et ekstraordinært tiltak, og når de nå har rekruttert tilsynslederstillingen fra samme seksjon, så må årsrapporten for 2017 beskrive en halvert stab av inspektører dersom de ikke oppbemanner. Det harmonerer dårlig med økt tilsynsaktivitet, økte krav om kvalifikasjoner og trening i nye disipliner som Pierobon (2014) snakker om. Hvis man legger informantenes uttalelser til grunn, kan man kunne gå ut i fra at dagens bemanningsnivå ikke er tilstrekkelig, selv om det antagelig er ganske vanlig for arbeidstakere i alle profesjoner å ønske seg flere hender og mer tid. Jacobsen and Thorsvik (2013) kaller dette for suboptimalisering, når man optimaliserer delmål, og ikke hele organisasjons mål. Subkulturens delmål kan være i konflikt med det som er best for hele organisasjonen, som for eksempel kan være å spare penger, eller kort sagt utøve virksomheten innenfor det budsjettet man har til rådighet. Luftfartstilsynets oppgave er i midlertid å besørge sikker luftfart i Norge, og det fordrer at det er nok inspektører som er ute og innhenter informasjon med tilstrekkelig kompetanse. Det er antagelig ikke slik at jo flere jo bedre, da det er mange faktorer som spiller inn, men det er opp til Luftfartstilsynet å definere «nok» bemanning. Det er rimelig å anta at økonomi spiller inn når det kommer til hvor mange man skal ha på hver seksjon. I følge en rapport gjort av IntegraAS (2015) på vegne av det norske samferdselsdepartementet, er den norske avdelingen for Air Operations, altså alt personell som jobber med forvaltning og tilsyn av EASA-regelsettet Air Operations, relativt kostnadseffektiv i sammenlikning med de andre nordiske landene. Det er viktig å presisere at dette innebærer flere disipliner, ikke bare helikopter, men også fly. Rapporten er skrevet i et effektiviseringsperspektiv, så konklusjonen er at seksjonen for air operations drives kostnadseffektivt, altså tilfredsstillende utfra dette perspektivet. Avdelingene for airworthiness og flight crew licencing blir derimot anbefalt å skalere ned. Luftfartstilsynet blir altså vurdert etter sin kostnadseffektivitet, og bemanning inngår selvsagt her.

Det er som sagt vanlig for de fleste yrker at de ansatte har en tendens til å suboptimalisere ved å uttrykke ønske om å få mindre arbeidsbelastning, men informantenes utsagn må likevel tas på alvor. Luftfartstilsynet bør kanskje i større grad lytte til sine ansatte og vurdere delmål opp imot hovedmål. Rapporten til IntegraAS (2015) tar også opp at EASA-regelverket krever mer av de ansatte i tilsynsmyndighetene i Europa når det kommer til kunnskap, noe som styrker Pierobon (2014)s argument om det samme. Behovet for EDB-løsninger blir spesielt nevnt for å kunne møte nye krav om «Performance Based Oversight». Informantene indikerer i sine intervjuer at de ikke har tilgang på tilstrekkelige hjelpemidler i utførelsen av sine nye

arbeidsoppgaver, eller at de trenger tid til å utvikle sine egne. Luftfartstilsynet må ta innover seg at det nå stilles høyere krav til inspektørene deres, og at tilstrekkelig støtte og tilgang til ressurser må sikres for å møte disse kravene.

6 Oppsummering

I kapittel 4 har jeg gjort rede for de viktigste funnene fra undersøkelsen, og drøftet dem i lys av relevant litteratur i kapittel 5. Avslutningsvis skal jeg nå forsøke å besvare spørsmålene som ble stilt innledningsvis, og se dem i lys av den overordnede problemstillingen om hvordan Luftfartstilsynet gjennomfører operative tilsyn av operatører i innenlands helikopter, hvilke forutsetninger de har, og hvordan de begrunner sin praksis. Det første forskningsspørsmålet handler om hvordan inspektørene vurderer forholdet mellom prosedyrer og praksis i bransjen.

Analysen av de innsamlede dataene viser at revisjonsverktøyet er velegnet for å se at dokumentasjon, internkontroll og ledelsessystemer er ivaretatt etter lovverket. Det er imidlertid av begrenset betydning når det kommer til å få innsyn i utførelse av operasjonene, selv om informasjon om ledelsens holdninger og samsvar for øvrig kan gi en indikasjon på hvordan selskapet drives. Det er feltinspeksjoner som er det mest effektive verktøyet for innsyn, og i så måte det mest effektive virkemiddelet Luftfartstilsynet besitter for å tette et eventuelt gap mellom kart og terreng, prosedyrer og praksis. Denne oppgaven har ikke som mål å påvise hvor stort dette gapet er, men som drøftingen i lys av litteratur viser, er det sannsynlig at noen operatører har incentiver til å flytte grenser og kanskje legge seg til vaner som ikke er forenlig med sikkerhet eller regelverk. Videre ser vi at inspektørrollen både skal ivareta veiledning og kontroll. Det er rimelig å anta at dersom inspektørene lykkes i å etablere et tillitsforhold til sine tilsynsobjekter, så kan det hjelpe dem å få mer innsikt i bransjen og hva som foregår, gjennom gjensidig dialog. Som vist i drøftingen av resultatene i kapittel 5, eksisterer det en spenning mellom kontrollør og veileder, og Luftfartstilsynet må derfor være bevisste på dette, og helst utarbeide en strategi for arbeidet med å ivareta og bygge videre på tillitsforholdet til operatørene. Et annet viktig virkemiddel for å øke viljen til å følge regelverk generelt, er å videreføre arbeidet som gjøres i FsF for å ta med operatørene med på regelverksutvikling der det er mulig.

Det andre forskningsspørsmålet var formulert slik: *Hvordan har implementeringen av nytt felleseuropeisk regelverk påvirket bransjen?*

Det er ganske tydelig at det er Luftfartstilsynets oppfatning at innføring av EASA-regelverket har økt sikkerheten, og denne effekten vil øke jo mer modne styringssystemene til operatørene blir. Dette arbeidet styrer inspektørene, og de utfører et kontinuerlig arbeid med å veilede operatørene i å utvikle gode systemer som er i henhold til lovverket, og som etter inspektørenes skjønn er trygge rutiner og operasjoner. Etter informantenes oppfatning, så har innføringen blitt styrt på en god måte ut i fra forutsetningene de hadde. Som nevnt i drøftingen i kapittel 5, så kan man i et retrospektivt lys ha jobbet mer målrettet for å motvirke motstanden mot endring blant operatørene. Man kunne man ha jobbet mer målrettet ved mer systematisk ledelse av endringsprosessene. Kanskje ville det ført til at implementeringen av nye systemer tok kortere tid, og at sikkerhetseffekten dermed ville ha slått til på et tidligere tidspunkt.

Det siste forskningsspørsmålet tok sikte på å belyse hvordan inspektørene, og seksjonen de er tilknyttet, arbeidet for å unngå variasjon i behandlingen de gir operatørene. Analysen viser at det historisk sett har vært lite standardiseringsarbeid inspektørene imellom, i denne seksjonen av Luftfartstilsynet. Tilsynelatende har det medført at tilsynsobjektene føler seg forskjellsbehandlet, og det går direkte utover tilliten til tilsynsmyndigheten. Tillit er viktig for å kunne utøve en god veilederrolle mot tilsynsobjektene. Tillit er også viktig for grunnlaget for å utføre «performance- based oversight». Arbeidet med å samordne seg, også på tvers av avdelingene er i gang, blant annet ved å opprette stillingen som tilsynsleder. Videre har de satt av tid denne våren til å jobbe dedikert med standardisering. I den sammenhengen er det relevant å trekke inn bemanningssituasjonen, som blir betegnet som mangelfull av informantene. For å foreta gode skjønnsmessige vurderinger, kan et virkemiddel være å skape presedens for å motvirke variasjon i vurderingene fra inspektør til inspektør. Slik det ser ut nå, så er avdelingens ressurser strukket langt, og har kanskje ikke mulighetsrom for å gjennomføre slike forbedringer. Videre så kan det virke som om seksjonen ikke følger kravet fra EASA om å ha gode planer for rekruttering av nye medarbeidere, sett i lys av at de nå er underbemannet, og at det tar 1-2 år å utdanne fullverdige erstattere for de to som nå slutter i sine stillinger i nær fremtid. En kan anta at dette blant annet går utover arbeidet med å standardisere, utvikle ny metodikk osv.

Et par av inspektørene uttalte at de mente jeg hadde dekket det meste av yrket deres i løpet av intervjuet, og jeg har forsøkt å gjengi budskapet deres etter beste evne i denne oppgaven.

Inspektørene har varierende grad av ydmykhet når det kommer til begrunnelse for hvordan de praktiserer tilsyn, men det kan se ut som om det er en generell oppfatning om at de har god nok kontroll på bransjen, at de er på vei i riktig retning med tanke på sikkerhetsutviklingen, og at innsynet i bransjens skyggesider stadig blir bedre. Blant annet ved hjelp av åpenhet, gjensidig tillit, en balansert og rettferdig mengde med inspeksjoner og stadig utvikling av styringssystemer og internkontrollsystemer. Det kom imidlertid frem av intervjuene, at det er mye som ikke er standardisert, og det er da rimelig å anta at mye godt arbeid kan gå tapt ved utskifting av personell i fremtiden.

Oppsummert er det rimelig å hevde at et sentralt funn i denne oppgaven, er at det er i ferd med å bli veilederrollen i inspektøren som ivaretar sikkerhet mest effektivt. Det er da hensiktsmessig for inspektørene å rydde mest mulig plass til denne rollen i sin virksomhet ved å effektivisere kontrollørrollen. De har allerede tatt noen grep ved hjelp av samsvarslistene og liknende, men har en vei å gå med tanke på å gjøre gode forberedelser til tilsynene ved for eksempel å gjøre «desk top audits».

Alt i alt så er hovedinntrykket etter å ha studert disse inspektørene inngående, at de jobber hardt og samvittighetsfullt for å opprettholde et godt sikkerhetsnivå i bransjen. Dersom seksjonen vurderer noen av de temaene som er nevnt i denne oppgaven, er det grunn til å tro at kvaliteten fortsetter å utvikle seg i riktig retning. Det er etter min mening viktig at Luftfartstilsynet ser fremover, og fortsetter å strekke seg for å øke kvalitet og effektivitet, ikke å se tilbake på en mørk fortid og bekrefte overfor hverandre hvor langt man har kommet. Historien er ikke nødvendigvis et godt mål på relativ kvalitet.

Denne oppgaven har bidratt til å nyansere bildet av en inspektør i Luftfartstilsynet. Selv om det er gjort noe forskning på veilederrollen de innehar, er det nødvendig å belyse denne delen av tilsynsvirksomheten ytterligere. Fokus kan da være å utvikle konkrete virkemidler som veilederen kan ta i bruk for å oppnå sine mål. Analysen som er gjennomført i denne oppgaven, understreker betydningen av at inspektørene mestrer å utvikle tillit hos operatørene, at de utøver et profesjonelt skjønn forankret i kunnskap, men like viktig er det at inspektørene får tilgang til praktiske metoder og verktøy, som kan hjelpe dem i å håndtere skjønnet på en kompetent måte.

LITTERATURLISTE

- ALAN, J. S., C; HALFORD, J 2013. *Implementing safety management systems in aviation*, Ashgate Publishing Ltd.
- ASSI 2017. Air Safety Support International *subsidiary company of the UK Civil Aviation Authority*.
- BOTNE, B., HJELLE, K. & HOFLOSS, D. 2005. Fra begrensninger til mulighet.: Kan systemrevisjon som tilsynsmetode stimulere til systematisk forbedringsarbeid i kommunehelsetjenesten? *rom limitations to opportunity.: Does supervision carried out as system audits encourage systematic improvement efforts in municipal health services?* <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:733556/FULLTEXT01.pdf>
- BYE, R. J., SLJELID, J., HEIDE, B., LILLEHAMMER, G., AASPRANG, B., ANTONSEN, S., VINNEM, J. E. & BØ, B. 2013. Sikkerhetsstudie Innenlands Helikopter. Safetec Nordic AS
- DALEN, M. 2011. *Intervju som forskningsmetode*, Universitetsforlaget.
- DEKKER, S. 2005. Why we need new accident models.
- ECA 2013. Civil Aviation Legislation & Oversight. *European Cockpit Association*.
- GRASMICK, H. G. & BURSIK JR, R. J. 1990. Conscience, significant others, and rational choice: Extending the deterrence model. *Law and society review*.
- HEINRICH, H. 1931. *Industrial accident prevention: a scientific approach*.
- HELLEREN, S. 2004. Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning.
- ICAO 2013. Safety Management Manual 2-1.
- INDSET, M., KLAUSEN, J. E., SMITH, E. & WINSVOLD, M. 2011. Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode. Norsk institutt for by- og regionforskning
- INTEGRAAS 2015. A comparative study of the Norwegian Civil Aviation Authority.
- ISO19011 2012. ISO 19011. International Organization for Standardization
- JACOBSEN, D. I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand, Høyskoleforl.
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforl.
- KJELDSTADLI, K. 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*, Oslo, Universitetsforlaget.
- KUUSISTO, A. 2000. Safety management systems. *VTT PUBLICATIONS*, 4, 5.
- KVALE, S. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Ad notam Gyldendal.
- LUND, F., RISE, R. & UNIVERSITETET I, N. 2014. Formalisering og sikkerhet i luftfarten. Bodø: Universitetet i Nordland
- MEARNS, K., WHITAKER, S. M. & FLIN, R. 2003. Safety climate, safety management practice and safety performance in offshore environments. *Safety science*, 41, 644.
- MOLANDER, A., TERUM, L. I. & STUDIER AV PROFESJONELL YRKESUTØVELSE - KOMPETANSEOPPBYGGING I, P. 2008. *Profesjonsstudier*, Oslo, Universitetsforl.
- OFFENTLIGHETSLOVA 2006. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet. §1.
- PIEROBON, M. 2014. Performance-based oversight: civil aviation authorities must adapt to the latest SMS practices embraced by aviation service providers. *AeroSafety world*, 9.
- POSTHOLM, M. B. 2010. *Kvalitativ metode : en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*, Oslo, Universitetsforl.
- RASMUSSEN, J. 1997. Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety Science*, 27, 186.
- REASON, J. 2000. Human error: models and management. *Western Journal of Medicine*, 172.
- ROELEN, A. & KLOMPSTRA, M. The challenges in defining aviation safety performance indicators. Presentado en la 11a Conferencia de International Probabilistic Safety Assessment and Management y la Conferencia annual de European Safety and Reliability, Helsinki, Finlandia, 2012.
- RYGGVIK, H. 2008. Adferd, teknologi og system-en sikkerhetshistorie. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

SNOOK, S. A. 1996. *Practical drift: the friendly fire shutdown over northern Iraq*.
STOLZER, A. J., HALFORD, M. C. D. & GOGLIA, M. J. J. 2015. *Safety management systems in aviation*,
Ashgate Publishing, Ltd.
SØRHAUG, T. 1996. Om ledelse. *Makt og tillit i moderne organisering*.
TYLER, T. R. 1990. Why people obey the law.
TYLER, T. R. 2006. *Why people obey the law*, Princeton University Press.
TYRAN, J.-R. & FELD, L. P. 2002. WHY PEOPLE OBEY THE LAW:

EXPERIMENTAL EVIDENCE FROM
THE PROVISION OF PUBLIC GOODS.

Andre referanser i teksten som er hentet fra nettet:

Commission Regulation (EU) 965/2012 on air operations, Part- ARO 2012, se:
https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Consolidated%20unofficial%20AMC-GM_Annex%20II%20Part-ARO%20March%202017.pdf hentet fra nettet 20.04.2017.

FsF sine møtereferater, se: http://www.helikoptersikkerhet.no/?ac_id=276&ac_parent=246
hentet fra nettet 15.01.2017

Årsrapporter fra Luftfartstilsynet, se:
http://luftfartstilsynet.no/oss/%C3%85rsrapporter_fra_Luftfartstilsynet hentet fra nettet
16.04.2017

VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE

- 1. Jobben din: Kan du forklare meg hva jobben din går ut på?**
 - a. Tilgang til ressurser
 - b. Begrensninger?
 - c. Vurdering av generelt sikkerhetsnivå?
 - i. Problemområder i bransjen?
 - d. Sanksjonsmuligheter?
 - i. Finnes det tilfeller hvor det ikke er hensiktsmessig å benytte?
 - e. Er det noe i/med regelverket som er problematisk å følge/opp?
 - f. Fordeling: (Adgangskontroll, Virksomhetstilsyn, Regelverksutvikling og informasjon)
- 2. Tilsyn: Kan du beskrive gjennomføring av et vanlig virks.tilsyn/adgangskontroll?**
 - a. Formål?
 - i. Det viktigste etter din vurdering?
 - b. Hvilken Metodikk?
 - i. Hva er enkelt?
 - ii. Hva er vanskelig?
 - c. Grad av effekt?
 - d. Hvordan vurderer du hvor viktig manualer/prosedyrer er for praksis?
 - i. Virkning av mengde dokumentasjon på utførelse.
 - e. Grad av innsyn? Møter åpenhet?
 - f. Fordeling metode dokumentasjon VS verifikasjon?
 - i. Grad av mulighet til å verifisere beskrevet virkelighet?
 - ii. Safetec 2013, prosedyre VS praktisk gj.føring.
 - g. Forslag til forbedringer?
- 3. Operatørene: Hvem fører dere tilsyn med, og hva slags handlingsrom har de?**
 - a. Hvilke insentiver har de mtp regelverk/compliance? (Safetec-rapport)
 - b. Anledning/mulighet til å bryte regler etter din vurdering?
 - c. Økonomiske marginer? Effekt? (Safetec)
 - d. Arbeidsforhold personell/tilfredshet? Effekt? (AMU-undersøkelse)
 - e. Ledelse (som ofte stiller på virks.tilsyn) representativt for pilotpraksis?
- 4. Omorganisering i LT og innføring av EASA. Gammelt VS nytt.**
 - a. «tilføyde noe mer enn regelverketterseelse» Sitat Aslak Kjølstad FsF 01.02.17. Hva/hvordan?
 - b. Safety Management. (risikobasert/performance based) Vurdering?
 - c. Hvordan og i hvilken grad vil du si at dette påvirker Tilsynsarbeidet?
 - d. Opplæring?
 - e. Styrt, eller medvirkende? EASA/LT
 - f. Operatørene økt ansvar/frihet? Er de klare / rigget for det evt ansvaret / friheten?
 - g. Risikoprofiler, forklar. Fordeler/ulempes?

Avslutt med: Kommentere Safetec 2013

Har du noen synspunkter du vil dele, som ikke er dekket av mine spørsmål?

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Kart og terreng i helikopterbransjen”

Bakgrunn og formål

Innenlands helikopter i Norge kan være en krevende bransje å føre tilsyn over. Denne masteroppgavens formål, er å belyse metodene for- og gjennomføringen av tilsyn i dag, vurdere sterke og svake sider og diskutere mulige forbedringer.

Problemstillingen lyde som følger:

«Hvordan gjennomfører Luftfartstilsynet operative tilsyn av operatører i innenlands helikopter, hvilke forutsetninger har de, og hvordan begrunner de sin praksis?»

Oppgaven er utført av 1 student som er tilknyttet Nord Universitet på studiet Luftfartsledelse.

Jeg vil gjerne få mulighet til å intervju deg siden du innehar stillingen som inspektør for Luftfartstilsynet i bransjen innenlands helikopter. Det er ingen personlig seleksjon utover dette.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Datainnsamlingen vil foregå som personlig intervju. Intervjuet som vil vare i ca 1 time, vil bli tatt opp på en digital lydopptaker samtidig som intervjuer vil ta notater underveis. Det vil ikke bli innhentet andre personalia eller personsensitive opplysninger.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Prosjektleder vil ha tilgang til dine kontaktdata (e-post og telefonnummer), navn og stilling i virksomheten du jobber i. Disse opplysningen vil bli avpersonifisert i form av at datamaterialet vil bli merket med en kode som representerer deg på en liste som oppbevares separat fra datamaterialet.

Ingen personopplysninger vil fremgå i publiseringen av masteroppgaven. Det er kun intervjuer som har tilgang til personopplysningene knyttet til denne oppgaven.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2017. Alle personopplysninger vil bli anonymisert før oppgaven publiseres.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Stefan Lund på telefon 48 09 34 05 eller e-post: stef.lund@gmail.com. Veileder Hege Stenhammer kan kontaktes på telefon 95 80 92 92 eller e-post; hegestenhammer@gmail.com

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Frode Fjelldal Soelberg
Marked, organisasjon og ledelse Nord Universitet
Postboks 1490
8049 BODØ

Vår dato: 27.01.2017

Vår ref: 51970 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 08.01.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>51970</i>	<i>Kart og Terreng i Helikopterbransjen</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Nord universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Frode Fjelldal Soelberg</i>
<i>Student</i>	<i>Stefan Lund</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

74



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 51970

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Nord universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 31.12.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak