

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE326E

Navn på kandidat: Eirik Eriksen

Leikvold, Vegard Flåten Andreassen, Helge Rossebø

---

Luftfartstilsynets implementering av nytt regelverk – vellykket mot alle odds?

---

Dato: 1.desember 2017

Totalt antall sider: 102

## **Innholdsfortegnelse**

Innholdsfortegnelse	i
0. Forord	1
0.1 Sammendrag	2
1. Aktualisering	3
1.1 Historikk og bakgrunn	5
1.2 Teoretisk og praktisk bidrag	6
1.3 Formål	6
1.4 Problemstilling	7
1.5 Operasjonalisering og avgrensning	8
1.6 Videre struktur av rapporten.	10
2. Teoretisk perspektiv og modeller	11
2.1 Innledning og litteraturgjennomgang	11
2.2 Relevante teoretiske perspektiver.	11
2.3 Endringskultur	15
2.4 Endringsledelse – hva er endring?	15
2.4.1 «Leading Change»	15
2.4.2 Kotter og Lewin	16
2.4.3 En utdypelse av Kotters åtte trinn	17
2.5 Relevante studier	23
2.6 Oppsummering av teori	24
3. Metode	26
3.1 Forskningsdesign	26
3.1.1 Etske problemstillinger	28
3.2 Intervjuguide – datainnsamlingsteknikk	29
3.2.1 Utvalg av informanter	30
3.3 Bruk av narrativ analyse	33
3.4 Metodekritikk	33
3.5 Dataanalysen	35
4. Presentasjon av undersøkelsens resultater og analyse av disse funn	36
4.1 Kvalitative analyseteknikker	36
4.2 Om analysen	36
4.3 Generelt om innføringen av nytt EU-regelverk	37
4.3.1 Selve håndteringen - forberedelse av markedet	37
4.3.2 Om Luftfartstilsynets rolle som leder	39
4.3.3 Videre om Luftfartstilsynets rolle	39
4.3.4 Kunne man gjort noe annerledes?	40
4.4 Ressurser	41
4.4.1 Tildeling av ressurser	41

4.4.2 Juridiske ressurser	43
4.5 Opplevde endringer	43
4.5.1 Endringer i virksomheten som følge av nytt regelverk	43
4.5.2 Endringer i den daglige driften	45
4.6 Håndtering av usikkerhet	45
4.6.1 Usikkerhet rundt nytt regelverk	45
4.6.2 Usikkerhet rundt nasjonale regler (BSL) og nytt regelverk	46
4.6.3 Motstridende regelverk	47
4.7 Ledelse av endringsprosessen	48
4.8 Å skape en følelse av nødvendighet - Kotters første trinn	49
4.8.1 Behovet for endring	49
4.8.2 Bakgrunnen for behovet	50
4.9 Prosjektgrupper, mål og delmål for endringen - Kotters andre trinn	50
4.10 Kommunikasjon - Kotters tredje og fjerde trinn	51
4.10.1 Å kommunisere endringer	51
4.10.2 Kommunikasjon og dialog med bransjen	52
4.10.3 Andre kommunikasjons- og informasjonskanaler	53
4.10.3.1 Luftfartstilsynets websider	53
4.10.3.2 Lovdata	53
4.10.4 Kommunikasjon og tidsperspektivet	54
4.11 Om hindringer og spillerom - Kotters femte trinn	55
4.12 Delmål, synliggjøre seiere - Kotters sjette trinn	55
4.13 Forankring av endringen - Kotters åttende og siste trinn	56
4.13.1 Å erklære endringsprosessen for over	56
4.13.2 Forankring av endringen	57
4.14 Metning som følge av hyppige endringer	58
4.14.1 Konstant endring	58
4.14.2 Metning	58
4.15 Endringer for flysikkerheten	59
4.15.1 Økt flysikkerhet	59
4.15.2 Sikkerhetsarbeidet	60
4.15.3 Sikkerhetskulturen	61
4.15.4 Utvanning eller byråkratisering av sikkerhetsarbeidet	62
4.15.5 Lokale og spesielle operative forhold	63
4.15.6 Norske særbestemmelser	63

4.15.7 Nasjonale og felleseuropeiske regelverk	64
4.16 Samhandling	65
4.16.1 Internasjonalt samarbeid	65
4.16.2.1 Ulik tolkning av regelverk	66
4.16.2.2 Effekten av ulike tolkning	66
4.16.3 Samarbeid med andre aktører	67
4.16.4 Sertifisering av flygere	67
4.16.4.1 Sertifisering av utenlandske piloter	67
4.16.4.2 Sertifisering av piloter med utenlandske sertifikater forts.	68
4.17 Avsluttende kommentarer	68
5. Tolkning	71
5.1 Innledning	71
5.2 Tolkning	71
5.3 Generelt om innføringen av nytt EU-regelverk	71
5.3.1 Forberedelse av markedet	71
5.3.2 Om Luftfartstilsynets rolle som leder	72
5.3.3 Videre om Luftfartstilsynets rolle	73
5.3.4 Kunne man gjort noe annerledes?	74
5.4 Ressurser	75
5.4.1 Tildeling av ressurser	75
5.4.2 Juridiske ressurser	76
5.5 Opplevde endringer	76
5.5.1 Endringer som følge av nytt regelverk	76
5.5.2 Endringer i den daglige driften	77
5.6 Håndtering av usikkerhet	78
5.6.1 Usikkerhet rundt nytt regelverk	78
5.6.2 Usikkerhet rundt nasjonale regler (BSL) og nytt regelverk	79
5.6.3 Motstridende regelverk	79
5.7 Ledelse av endringsprosessen	80
5.8 Å skape en følelse av nødvendighet - Kotters første trinn	81
5.8.1 Behovet for endring	81
5.8.2 Bakgrunnen for behovet	81
5.9 Prosjektgrupper, mål og delmål for endringen - Kotters andre trinn	81
5.10 Kommunikasjon - Kotters tredje og fjerde trinn	82
5.10.1 Å kommunisere endringer	82
5.10.2 Kommunikasjon og dialog med bransjen	82

5.10.3 Andre kommunikasjons- og informasjonskanaler	83
5.10.3.1 Luftfartstilsynets websider	83
5.10.3.2 Lovdata	83
5.10.4 Kommunikasjon og tidsperspektivet	84
5.11 Om hindringer og spillerom - Kotters femte trinn	84
5.12 Delmål, synliggjøre seiere - Kotters sjette trinn	85
5.13 Forankring av endringen - Kotters åttende og siste trinn	85
5.13.1 Å erklære endringsprosessen for over	85
5.13.2 Forankring av endringen	85
5.14 Metning som følge av hyppige endringer	86
5.14.1 Konstant endring	86
5.14.2 Metning	86
5.15 Endringer for flysikkerheten	87
5.15.1 Økt Flysikkerhet	87
5.15.2 Sikkerhetsarbeidet	87
5.15.3 Sikkerhetskulturen	88
5.15.4 Utvanning eller byråkratisering av sikkerhetsarbeidet	88
5.15.5 Lokale og spesielle operative forhold	89
5.15.6 Norske særbestemmelser	89
5.15.7 Nasjonale og felleseuropeiske regelverk	90
5.16 Samhandling	90
5.16.1 Internasjonalt samarbeid	90
5.16.2.1 Ulik tolkning av regelverk	91
5.16.2.2 Effekten av ulike tolkninger	91
5.16.3 Samarbeid med andre aktører	92
5.16.4 Sertifisering av flygere	92
5.16.4.1 Sertifisering av utenlandske piloter	92
5.16.4.2 Sertifisering av utenlandske piloter forts.	92
5.17 Avsluttende kommentarer	92
6. Oppsummering og konklusjoner	94
6.1 Kommunikasjon av endringen	94
6.2 Ledelse av endringsprosessen	96
6.3 Ressurser	96
6.4 Innvirkning på markedet	97

6.5 Konklusjon	99
7. Forskningens bidrag	101
7.1 Alternative forklaringer	102
7.2 Refleksjoner over resultatene	102
Vedlegg	103
Litteraturliste	107

## **0. Forord**

*Når man er i en tidlig fase på oppgaven så er man usikker på hvilken retning oppgaven tar. Det er mange variabler og det krever at man justerer seg til den evig forandrede virkeligheten. Det har vært mange endringer, men slik vi har forstått det så blir masteroppgaver sjelden slik man tenker det. Enten om det er på tanke med problemstilling, hvilke funn man finner eller arbeidet man legger ned. Det var heller ingen på gruppa som visste hvor tidkrevende det skulle bli, men når arbeidet nå er gjort føles det befriende og man sitter igjen med en stolthetsfølelse.*

*Underveis har vi hatt god hjelp av professor Jan-Oddvar Sørnes ved Handelshøgskolen, Nord Universitet. Han har hjulpet oss mye, spesielt de siste ukene. Det har vært redigeringer på tekst, forandringer i format, omskrivninger og en hel mengde andre små korreksjoner. Dette har han gjort til og med mens han har vært på reisefot og vært fanget midt i snøkaos i flyverdenen. Vi vil derfor rette en stor takk til Jan-Oddvar Sørnes for hans utrettelige hjelp.*

*Oppgaven hadde også vært umulig for oss å gjennomføre uten våre informanter. En stor takk til alle som har brukt av sin tid for å stille på intervjuet og gi sine meninger slik at vi har fått særdeles relevant empiri som vi har kunnet bruke til å skrive denne teksten.*

*Det har nå gått et år siden vi startet med oppgaven. Det har vært mange gode diskusjoner internt i gruppa og det har vært mange krevende skriveøkter. Men det har vært verdt det. Det å kunne levere et produkt man kan være stolt over føles godt.*

*Resultat i selve oppgaven er noe vi finner oppsiktsvekkende, om du er enig i dette vil tiden vise. Vi håper at du som leser finner masteroppgaven vår interessant.*

*God lesing.*

## ***0.1 Sammendrag***

Masteroppgaven omhandler Luftfartstilsynets håndtering av innføringen av det felles-europeiske regelverket. Vårt mål har derfor vært å se på hvordan Luftfartstilsynet har opptrådt under denne endringsprosessen. Vi har da særlig sett på hvordan de har fremstått som leder og hvordan kommunikasjonen har utartet seg. Vi har også søkt etter resultater som har kommet ut av denne felles-europeiske standardiseringen av regler.

Vårt teoretisk bakteppe er teorier om endringsledelse og organisasjonsteori. Det er også verdt å nevne Sidney Dekker (2014) som en akademiker med stort nedslagsfelt innen luftfart. Grunnet case-studiens omfang benyttes det også en stor grad av rapporter fra Difi (2008, 2010) og Transportøkonomisk institutt (2010), og ikke minst regelverk.

Arbeidet med rapporten er gjennomført som et casestudie. Det er gjennomført et strategisk utvalg av informanter for å sikre bredde, samt å sikre at vi treffer informanter som sitter på relevant informasjon.

Vi har brukt en semistrukturert intervjuguide for å åpne for at informantene deler av sin kunnskap som vi kanskje ikke har forutsetning for å spørre om. En semistrukturert intervjuguide lar også intervjueren stille oppfølgingsspørsmål nettopp for å kunne forfølge interessante opplysninger som måtte dukke opp underveis i intervjuet.

Ut fra våre undersøkelser finner vi en god del motstridende funn. Resultatmessig for selve regelverksinnføringen så er det forholdsvis positivt. Selve innføringen har ført til økt samarbeid og en høyere grad av standardisering i bransjen. Dog er det fortsatt mye ulike tolkninger av reglene, men dette er i stadig bedring. For Luftfartstilsynet sin del, som har vært ansvarlig for denne prosessen, så føler markedet at det har skortet både på kommunikasjon og ledelse. Kommunikasjonen har vært varierende, både i mengde og hyppighet. Man har ikke opplevd Luftfartstilsynet som en tydelig leder i denne prosessen. Det har heller ikke vært kommunisert noen klare delmål eller gode begrunnelser hvorfor implementering av EU-regelverk skulle gjennomføres. Luftfartstilsynet har, på tross av at dette med lederskap og kommunikasjon er beskrevet som særdeles viktig i fagbøkene, kommet i mål. Og på samme tid så er nesten hele markedet fornøyd med Luftfartstilsynets innsats. Det er imponerende.



## 1. Aktualisering

*There is nothing more difficult to plan, more doubtful of success, nor more dangerous to manage than the creation of a new order of things...*

(Niccolo Machiavelli, referert i Rogers, 2003, s.1)

Norsk luftfart har de siste årene vært gjenstand for omfattende regelverksendringer. Fra å være bundet av nasjonalt regelverk fram til og med 1990-tallet, gikk man over til en felles-europeisk konvensjon kalt JAA (Joint Aviation Authorities) i 2001. JAA utarbeidet regelverk for flygersertifisering, kalt JAR-FCL (Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing) og regelverk for kommersielle luftfartsoperasjoner, kalt JAR-OPS (Joint Aviation Requirements – Operations). Norge og andre europeiske land hadde i tillegg nasjonale bestemmelser for å regulere de områdene som ikke var omfattet av JAR-FCL og JAR-OPS. Dette var blant annet rettigheter tilknyttet flysertifikater og operasjoner i ikke-kommersiell luftfart.

I 2002 ble EASA (European Aviation Safety Agency) etablert. EASA er EU sitt flysikkerhetsbyrå og har siden etableringen arbeidet fram nytt regelverk som skal gjelde alle områder innenfor luftfarten; det være seg luftdyktighet, luftfartsoperasjoner og flygersertifisering, operatører fra land utenfor EASA-området, lufthavner og lufttrafikkjeneste. Basisforordning 216/2008 (2008) ble vedtatt av EU-kommisjonen i 2008. Den er siden revidert en rekke ganger. Hovedformålet til denne forordningen er å etablere og opprettholde et ensartet høyt sikkerhetsnivå i europeisk luftfart (punkt (1), 2008). Der JAA var en konvensjon som de fleste europeiske land sluttet seg til frivillig, er det nye EU-regelverket bindende i samtlige EU-land, i tillegg til i EØS-landene Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Og der JAA i hovedsak omfattet flygersertifisering og kommersielle operasjoner vil EASA-regelverket omfatte de fleste aktører innen europeisk luftfart. Unntakene er blant annet sertifisering av fly som ikke har europeisk typesertifikat, såkalte Annex II-fly.

I Norge ble JAR-FCL-regelverket i 2013 erstattet av nytt EU-regelverk, kalt Regulation Aircrew Part-FCL. Dette ble innført i norsk rett gjennom Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer (2015) den 16.juli 2013. I takt med endringer i EU-regelverket denne forskriften gjennomfører er den også revidert en rekke ganger siden 2013. JAR-FCL-regelverket var tatt inn i norsk regelverk gjennom Forskrift om gjennomføring av JAR-FCL 1.

Denne er nå opphevet og finnes kun gjennom Lovdata PRO. Den er ikke tilgjengelig på Luftfartstilsynets nettsider, men kan finnes ved nettsøk i Google eller lignende.

Norge er som nevnt medlem av EASA gjennom EØS-avtalen (European Aviation Safety Agency, 2017). Regelverk som innføres av EU er automatisk gjeldende i EU-landene, mens her til lands må regelverket først inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen før det er gjeldende i Norge. Dette byr på enkelte utfordringer siden man da i perioder har regelverk som gjelder i EU, men ikke i Norge. Vi kan her ha tilfeller der EU-landene Sverige og Danmark har ett regelverk mens EØS-landet Norge har et annet. Luftfartstilsynet opplyser i intervju (2017) at innføring av EU-regelverk ligger 2-8 måneder etter EU.

Det er mange som mener mye om det nye EU-regelverket. Intensjonen til EASA er å skape felles spilleregler for europeiske selskaper og sertifikatnehavere, men mye kan tyde på at dette (ennå) ikke er tilfellet. Utfordringen dreier seg om at Luftfartstilsynet, som myndighet ansvarlig for implementering av EU-regelverk i norsk luftfart, ikke har ledet endringen på en tilfredsstillende måte. Regelverksendringene som har skjedd og som fortsatt skal gjennomføres er store, omfattende og hyppige. Kombinasjonen av store endringer og mange endringer og oppdateringer gjør at man lett kan komme i en form for metning, at man ikke klarer å ta inn over seg omfanget av endringene. Dette blir et problem. Her ser vi lett konturene av at respekten for regelverk minsker og at enkeltpersoner og organisasjoner lukker ørene for myndighetene og heller fortsetter som før. Luftfartstilsynet har ansvaret for at dette ikke skjer.

Sidney Dekker (2014, s.33) skriver at produksjonsfrekvensen av nytt regelverk i luftfarten har økt signifikant, mens den globale flysikkerheten forblir på samme nivå. Siden ingen egentlig vet hvilke regler som egentlig er knyttet til det endelige sikkerhetsnivået, blir systemet rent additivt og gamle regler og veiledningsmateriale blir aldri ryddet opp.

Luftfartstilsynet står til ansvar overfor EASA. EASA fører tilsyn med Luftfartstilsynet som igjen fører tilsyn med aktører i norsk luftfart. Det kan se ut som om Luftfartstilsynet har vært mer opptatt av å tilfredsstille EASA enn å spille på lag med norsk luftfart. Når både store organisasjoner og enkeltpersoner kommer i en form for metning, er det på tide å stoppe opp og tenke gjennom hva som ligger i det nye regelverket. Vi opplever også at både enkeltpersoner og organisasjoner er kritiske til Luftfartstilsynets forvaltning av luftfartsregelverk. Dette ser vi nærmere på.

Forskningsgruppen har jobbet innen ulike deler av norsk luftfart: flyskoler, flyselskap og tilsyn. I vårt arbeid innen flygerutdanning, operativ flyging og luftfartsbyråkrati har vi møtt hyppige regelverksendringer og har dermed erfart at regelverk er bortimot det minst statiske i luftfart. Innføring av nytt regelverk har innvirkning på de tre nevnte sektorene. Spørsmålet som mange stiller seg for tiden er om innføring av EU-regelverk i luftfarten har noen effekt. Hva denne effekten er kan man blant annet se på; flysikkerhetsindikatorer, kan man måle bedre flysikkerhet på grunn av nytt regelverk; økonomi; har organisasjonene fått bedret sin økonomiske situasjon; har respekten for myndigheter og regelverk blitt bedre; har brukerne fått en enklere hverdag.

### ***1.1 Historikk og bakgrunn***

Luftfart er en bransje der mengden regelverk øker og øker. Fra The Wright Flyer i 1903 til Airbus A380 i 2017 er det mange år og mange teknologiske og regulative endringer. Mange av regelverksendringene kommer på bakgrunn av ulykker. Eksempel på det siste er ulykken med Colgan Air flight 3407 i Buffalo, NY, i 2009. I etterkant av ulykken har den amerikanske kongressen og amerikanske luftfartsmyndigheter hevet kravene for flygere som skal arbeide i kommersiell luftfart. Etterforskningen av ulykken viste at mannskapet hadde manglende forståelse for hvordan flyet skulle opereres i en nødssituasjon, i dette tilfellet en steiling (National Transportation Safety Board, 2010, s. 152). I tillegg var begge slitne etter manglende hvile. Særlig styrmannen var utslitt etter å ha reist hjemmefra i Seattle til jobben på Newark natten før den fatale flyvningen. Før ulykken var kravet for en styrmann 250 timer flyerfaring og et CPL (commercial pilot license). Etter ulykken har dette blitt hevet til 1500 timer flyerfaring og et ATP (airline transport pilot license).

Disse tiltakene adresserer ikke det egentlige problemet. Her pøser man på med nye krav og nytt regelverk som kanskje ser fint ut for publikum, passasjerene og politiske myndigheter, men som er negativt for flyselskap, flyskoler og flygere. Det er negativt fordi man får strengere krav uten at man får høyere kvalitet av den grunn og det er usikkert om sikkerhetsnivået faktisk øker som en konsekvens av disse endringene. Dette blir da et eksempel på innføring av regelverk som ikke har noen reell nytteverdi. Man kan derfor lett havne i en situasjon der organisasjoner og enkeltpersoner går i metning, noe Sidney Dekker (2014) allerede har påpekt.

## ***1.2 Teoretisk og praktisk bidrag***

Implementering av nytt regelverk i norsk luftfart har per i dag ikke vært gjenstand for studier med problemstillinger lik de vi presenterer. Luftfartstilsynet har vært gjenstand for undersøkelser blant annet i forbindelse med flytting fra Oslo til Bodø (Lynegard Wisth, 2007) (Nebben og Kalleberg, 2008) der tilsynets saksbehandling har vært grundig analysert. Man har også undersøkt Luftfartstilsynets personell og hvordan disse reagerte på flytting av arbeidsplassene. Statens havarikommisjon for transport (den gang Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane) (2005) har også satt fokus på en risikovurdering av tilsynsflyttingen, med en risikovurdering av om norsk luftfart har vært mindre sikker i forbindelse med omstillingsprosessen. Luftfartstilsynet er premissgiver innen regelverk i norsk luftfart gjennom å bidra i regelverksutvikling i EASA samt vedta norsk luftfartsregelverk. Vi har imidlertid ikke kunnet oppdrive undersøkelser som studerer hvordan brukerne av Luftfartstilsynets tjenester og etaten selv har blitt påvirket av selve regelverksendringene. Vi vil derfor fokusere på dette i oppgaven og mener dette vil kunne bidra til at både Luftfartstilsynet og brukerne kan få nye perspektiver på regelverksprosesser og ikke minst hvor ressurskrevende dette er.

Denne studien har overføringsverdi til andre deler av norsk offentlig forvaltning. Norge er tett på Europa og EU gjennom EØS-avtalen. Vi får stadig nye europeiske regelverk å forholde oss til. Dette fører også til at stadig flere offentlige virksomheter møter utfordringer i forbindelse med implementering av EU-regelverk. Slik endringsprosesser bør følge en god plan og styres nøye for å kunne komme helskinnet i havn. Vår gjennomgang tar utgangspunkt i John Kotters (1996) artikkel om endringsledelse. I artikkelen lister han opp åtte vanlig feil som fører til at endringsprosesser havarerer. En organisasjon bør derfor være spesielt oppmerksom på dette i forbindelse med planlegging og gjennomføring av endringsprosesser. I lys av Kotters åtte punkt vil implementering av EU-regelverk i norsk offentlig virksomhet kunne gjennomføres mer smidig, både for organisasjonen og brukerne.

## ***1.3 Formål***

Som beskrevet ovenfor har det variert hva som har vært gjeldende regelverk innen luftfarten i Norge de siste årene. Det å finne ut hvordan Luftfartstilsynet har formidlet lovverket vil forhåpentligvis gi en innsikt i hva som gjøres riktig, og hva som gjøres galt. Den underliggende tanken er at det nye felleseuropeiske lovverket ikke er helt tilfredsstillende videreformidlet til brukerne av lovverket og det virker som det har kommet en viss metning

på lovverk som til stadighet forandres. Denne stadige forandringen av lover og regelverk kan medføre at aktører i bransjen begynner å gi opp det å stadig være oppdatert på gjeldende lovverk, og de vil til slutt muligens ignorere nye regler. Dette igjen kan medføre at aktører uvitende begår lovbrudd på nyere gjeldende regelverk, noe som er svært uheldig.

Luftfartstilsynet er en statlig virksomhet som henter omlag to tredjedeler av budsjettet fra gebyrer og én tredjedel fra direkte tilskudd fra Samferdselsdepartementet. Implementering og formidling av lovverk vil da også være en av deres ansvarsområder, og det vil derfor være interessant å se om deres jobb har vært tilfredsstillende sett i det perspektivet.

Regelverksarbeidet regnes da som en direktoratsoppgave og mannen i gata vil da se på dette som noe staten betaler for. Og når staten betaler er det klart at det skal komme allmennheten til gode.

Denne problemstillingen er også interessant for alle deltagende i gruppen. Fra vår gruppe jobber en i Luftfartstilsynet og vil dermed ha direkte nytte av det vi vil konkludere med. Han vil også få innsikt i hva som gjøres riktig, og hva som gjøres galt. En kommer fra utdannelsessektoren i flybransjen og føler personlig at det er litt diffust hvilke regler som gjelder og hvordan de skal tolkes. Den siste jobber som kommersiell pilot i et av Norges største flyselskap og vil også være påvirket av disse reglene, dog noe indirekte, da selskapet i seg selv er ansvarlig for oppfølging av størstedelen av det gjeldende regelverk.

#### ***1.4 Problemstilling***

Hvordan har endringsprosessen med innføring av nytt regelverk foregått og hvordan framsto Luftfartstilsynet som leder i denne prosessen?

Vi skal spesifikt se på regelverket som omfatter sertifisering av flygere. Dette regelverket finner vi omtalt som BSL C 1-1 Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer (2015).

Andre forskningsspørsmål vi har fått svar på:

- Hvordan har kommunikasjonen fra Luftfartstilsynet vært under prosessen?
- Hvilke innvirkninger har innføringen av det felles-europeiske regelverket hatt på markedet?
- Hvordan er forståelsen for gjeldende regelverk i markedet?

### **1.5 Operasjonalisering og avgrensning**

Avhandlingen er skrevet som en case-undersøkelse av Luftfartstilsynet og deres arbeid med innføring av nytt regelverk. Luftfartstilsynet er luftfartsmyndighet i Norge. Staten er underlagt Samferdselsdepartementet og er skal bidra til økt sikkerhet i norsk sivil luftfart (Luftfartstilsynet.no, u.å.). Luftfartstilsynet presenterer sine oppgaver slik:

*Luftfartstilsynet har ansvaret for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk. I tillegg lager vi forskrifter for norsk luftfart. I løpet av de årene Luftfartstilsynet har eksistert har regelverket for sivil luftfart gått fra å være nasjonalt til å i stadig større grad bli styrt av EU. At Norge og flere land i Europa nå følger et EU-regelverk gjør at vi på mange områder har de samme reglene i hele Europa. [...] Hovedandelen av regelverksutviklingen skjer i internasjonale samarbeidsfora som Luftfartstilsynet aktivt deltar i. Regelverket bestemmer hvilke krav som må stilles for å oppnå et høyest mulig sikkerhetsnivå. I Norge blir det nasjonale regelverket løpende oppdatert etter hvert som internasjonale regler innføres som norske. [...] Et viktig ledd i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet er å informere brukerne. Sikkerhetstenkingen utvikles kontinuerlig og dette skal formidles på en effektiv måte. Eksempler på informasjonstiltak er kunngjøringer, statistikk over ulykker og hendelser, konferanser, pressemeldinger og annet informasjonsmateriale. Nettsidene er i dag den viktigste informasjonskanalen, men vi vurderer kontinuerlig også andre måter å informere på. I tillegg arrangerer vi selv flere større konferanser, der Luftfartskonferansen i Bodø i dag er en av Nord- Europas største årlige luftfartsarrangementer. Ansatte i Luftfartstilsynet deltar også ofte på andre konferanser, arrangementer og tilstelninger for å informere om vår virksomhet. (Luftfartstilsynet.no, u.å.)*

Luftfartstilsynet godkjenner virksomheter som skal drive flygerutdanning i Norge. Flygerutdanning er et vidt begrep. I allmennflymiljøet er flyklubbene grunnsteinen, organisert som egne flyskoler under Norges Luftsportforbund som paraplyorganisasjon. Disse skolene, som i all hovedsak er drevet på frivillig basis, utdanner privatflygere, altså flygere som vil bruke flysertifikatet til rekreasjon og luftsport. Videre kommer flyskoler som utdanner trafikkflygere. Disse er kommersielle aktører som henvender seg til personer som er interessert i en karriere i luftfart. Disse skolene har også et annet godkjenningsregime enn

skoler i allmennflysegmentet. Allmennflyging kan defineres som all sivil luftfart annet enn rute- og charterflyging mot betaling. Vår bruk av begrepet omfatter flyskoler som utdanner til sertifikat og flyklubber.

Til slutt har vi flyskolene som er tilknyttet flyselskaper som Widerøe og Norwegian Air Shuttle. Disse skolene utdanner selskapenes egne flygere på selskapets flymateriell. Det kreves egne kurs for hver flytype. En flyger som har rettighet til å fly DHC-8 i Widerøe kan ikke uten videre begynne å jobbe i Norwegian Air Shuttle der hen skal fly Boeing 737. Før flygeren kan begynne å fly for et nytt selskap må hen altså gjennom nye kurs på selskapets fly. For å kunne gjennomføre slike kurs må man allerede være sertifisert trafikkflyger fra en av de tidligere nevnte skolene. Når flygeren har gjennomført de nødvendige kurs utsteder Luftfartstilsynet sertifikat og rettighet til flygeren.

Luftfartstilsynet skriver selv at en stor del av arbeidet til etaten er å informere brukerne. I en slik setting mener vi at Luftfartstilsynet er en lederskikkelse i det norske luftfartsmiljøet og har derfor et ekstra stort ansvar for å nå ut til den enkelte organisasjon og enkeltperson. EU-regelverk omtales ofte som “nytt regelverk” siden dette er i ferd med å ta over for det nasjonale regelverket vi hadde tidligere. I forbindelse med innføring av slikt nytt regelverk har naturlig nok Luftfartstilsynet en viktig rolle med å påvirke det norske miljøet. Denne påvirkningen går også andre veien, der Luftfartstilsynet både gjennomgår endringer internt basert på nytt regelverk, men også på bakgrunn av feedback fra aktører i luftfarten.

Case-undersøkelsen vil bygge på dybdeintervjuer med sentrale personer i følgende organisasjoner og avgrense seg til disse:

- Det var naturlig å gjennomføre samtaler med informanter i Luftfartstilsynet. Etaten har en sentral rolle i avhandlingen og vi forventer å danne oss et godt bilde av deres egen oppfatning av situasjonen. Spesielt interessant er det å se hvorvidt Luftfartstilsynet har blitt tildelt tilstrekkelig med ressurser for å ta hånd om en slik oppgave i tillegg til å forvalte sine andre ansvarsområder. En kan videre se om dette har gått på bekostning av tilbudet til privatpersoner og større aktører.
- Videre vil utdanningsinstitusjoner også spille en viktig rolle. Flyskoler forholder seg til regelverket i sitt daglige virke og en flygerutdanning i dag er strengt regulert. Flyklubber og skoling i klubbregi (RF) vil også spille inn her. På nåværende tidspunkt

har vi intervju med en større flyskole i Norge, den privateide Pilot flyskole i Sandefjord og to flyklubber, Bergen Aeroklubb og Tromsø flyklubb. Dybdeintervjuer med Head of Training (skolesjef) i disse tre organisasjonene vil gi oss viktig informasjon.

- Vi ser også på et par av de største aktørene i norsk luftfart, flyselskapene Norwegian Air Shuttle og Lufttransport. Disse selskapene driver innen vidt forskjellige områder av luftfarten, der Norwegian Air Shuttle opererer lavkost persontransport og Lufttransport flyr luftambulansse på oppdrag fra den norske stat gjennom Luftambulansetjenesten HF. Selskapene har imidlertid det til felles at begge har egne flyskoler (Approved Training Organisations) som driver utdanning på flytypene selskapene bruker. På det viset faller de inn under vår problemstilling som tar for seg innføring av regelverk for flygersertifisering.

### ***1.6 Videre struktur av rapporten.***

Rapporten er strukturert rundt intervjuer med åtte informanter. Vi har brukt en semistrukturert intervjuguide og har derfor kunnet få svar på de samme spørsmålene selv om det er ulike forskere som har gjennomført intervjuet. Den videre lesningen vil gi en gjennomgang av litteraturen vi har benyttet oss av, teoretisk perspektiv og modeller, metode, undersøkelsens resultater, analyse, tolkning, oppsummering og konklusjoner.



## **2. Teoretisk perspektiv og modeller**

### ***2.1 Innledning og litteraturgjennomgang***

Implementering av EU-regelverk i norsk luftfart har tidligere ikke vært underlagt grundige undersøkelser og vi har dermed ikke kunnet skule til hva andre har funnet ut om tilsvarende saker. I så måte gjøres det et stykke nybrottsarbeid her. Det er imidlertid skrevet mang en side om endringsledelse. Vi benytter John Kotters (1996) artikler og bøker om endringsledelse, Sidney Dekkers (2014) perspektiver på regelverksutvikling i luftfart og rapport utarbeidet av DIFI (2007) om Luftfartstilsynets forvaltningskompetanse. Det er også naturlig å benytte rapporter og rundskriv fra luftfarten, som rapport utarbeidet av NTSB (2010) i etterkant av Buffalo-ulykken og ICAO doc 9859 som tar for seg sikkerhetsstyring i luftfart.

Det er også en del henvisninger til regelverk, både nasjonalt og europeisk regelverk, noe som er naturlig gitt oppgavens fokusområde. Vi legger også til grunn stortingsproposisjon nr. 17 (2002-2003) om flyttingen av statlige tilsyn og DIFI-rapporten fra 2010 som gjennomgår konsekvensene tilsynsflyttingen hadde for den enkelte ansatte i Luftfartstilsynet.

Som grunnlag for utarbeidelse av metode og intervjuguide, og gjennomføring av intervju, har vi benyttet boka *Forskningsmetode* av Johannessen, Christoffersen og Tuft (2011). Med vår kvalitative tilnærming har vi i dette kapitlet som formål å presentere relevant teori om emnet. Dette vil skissere et teoretisk bakteppe som vi senere kan diskutere våre funn opp mot i kapittel 7.

### ***2.2 Relevante teoretiske perspektiver.***

Luftfartstilsynet ble besluttet relokalisert til Bodø i 2003. Etableringen i Bodø møtte sterk motstand, både fra flybransjen og fra Luftfartstilsynets ansatte og ledelse. Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) fra Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement danner bakteppet for flyttingen av sju statlige tilsyn fra Oslo til andre byer i landet.

Stortingsmeldingen skisserer i hovedsak to grunner for relokalisering. Den ene grunnen var å ta hele landet i bruk (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003, s. 67). Dette var ikke distriktpolitikk i tradisjonell forstand da man så at behovet for nærhet til tunge fagmiljøer og større arbeidsmarkeder gjorde at det først og fremst var større byer som var aktuelle lokaliseringalternativer for tilsynene (ibid). Et annet viktig argument, og som nok veide tyngre, var relatert til forvaltningspolitikk, politisk styringsvilje og demokratiske kjøreregler. Ved å opprette en klar geografisk avstand mellom departement og underliggende tilsyn, var hypotesen at kontakten ville bli mindre og i større grad formaliseres (Lynegard Wisth, 2007,

s.6). Motstanden fra Luftfartstilsynets ledelse var svært sterk og handlet mye om at man var redde for hva en slik flytting ville ha å si om flysikkerheten. Denne bekymringen ble så tydelig at Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (nå Statens havarikommisjon for transport) skrev en rapport kalt «Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser».

Som nevnt innledningsvis var innføring av nytt regelverk en planlagt endring. Endringen kom i kjølvannet av grunnforordning 216/2008. Forutsetningene for en vellykket endringsprosess var til stede. Endringen vi her snakker om var en endring styrt av en myndighet, Luftfartstilsynet. Det er mange likhetstrekk med en endring internt i en organisasjon. Aktørene i norsk luftfart har en nær relasjon til Luftfartstilsynet og således kan Luftfartstilsynet sees på som lederen i den omtalte endringen. De som skal endres er organisasjonene i norsk luftfart.

Som nevnt var innføring av nytt regelverk en planlagt endring. Det gjaldt implementering av et lovverk som Norge er forpliktet til å innføre og som organisasjoner og enkeltpersoner i sin tur også er forpliktet til å følge. Dette betyr imidlertid ikke at det nye regelverket var noe som dumpet ned i postkassa en dag og kom helt overraskende på myndighet og luftfartsmiljøet. Regelverket hadde vært under utvikling over flere år og som vi vil se av svarene fra informantene så var mange klar over hva som var i emning. På sett og vis var det også en ønsket endring fra mange aktører i og med at nytt regelverk skulle føre til blant annet bedre standardisering mellom landene i Europa. I 2008 sendte EASA det nye regelverket ut på høring (EASA, 2008). Allerede på dette tidspunktet hadde regelverket vært i emning en stund, men i forbindelse med høringen fikk den enkelte organisasjon og enkeltperson mulighet til å uttale seg om forslaget til regelverk. Ved å følge utviklingen av regelverket i etterkant av høringen og fram til implementering i 2013 ville man kunne få god oversikt over hvilke endringer som ville komme. Det ville derfor ikke komme som noen overraskelse at nytt regelverk ble innført, verken for myndigheten eller for organisasjoner og enkeltpersoner.

Det som imidlertid skiller implementering av nytt regelverk fra en organisasjonsendring er at målet på mange vis var lagt; nytt regelverk skulle implementeres innen en gitt dato. Det var altså ingen tvil om hvor man skulle og hva som var i ferd med å skje, i alle fall for Luftfartstilsynet. Et betimelig spørsmål er om dette var like tydelig for aktørene og om Luftfartstilsynet hadde kommunisert dette godt nok.

Nytt regelverk, som i dette tilfellet omfatter utdanning og sertifisering av flygere og flyskoler, er en innovasjon. Everett M. Rogers (2003) skriver at “An innovation is an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption” (s.12). På sett og vis var regelverket ikke splitter nytt, men en videreføring av eksisterende JAR-bestemmelser som ble revidert, utvidet til nye områder og tilføyd egne bestemmelser om og krav til myndigheter og organisasjoner. Rogers (2003, s.12) skriver videre at det ikke spiller noen rolle om innovasjonen er objektivt ny, men at det er den opplevde fornyelsen for den enkelte som bestemmer dennes reaksjon. Her har Luftfartstilsynet, som luftfartsmyndighet og med ansvaret for implementeringen, et stort ansvar for at endringene, eller innovasjonen, presenteres og kommuniseres ut til aktørene på en tilfredsstillende måte.

“Diffusion is the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system” (Rogers, 2003, s.5). Everett M. Rogers’ definisjon forklarer hvordan endringsprosesser befester sin posisjon i samfunnet. En innovasjon diffunderer ved hjelp av kommunikasjon i løpet av en tidsperiode til aktører, i vårt tilfelle aktører i luftfarten. Diffusjon er “spredning av et stoff i et annet” eller “spredning av ord og uttrykk”, som definert i Store Norske Leksikon (Pedersen, 2017). I vårt arbeid forstår vi diffusjon som spredning av nye ideer (nytt regelverk) til aktører i luftfarten. Vi ser også at dette må skje og har skjedd over tid ved hjelp av ulike kommunikasjonskanaler.

Erichsen, Solberg og Stiklestad (2015, s.290) skriver at hovedspørsmålene ved endringsledelse er hva vi ønsker å bli, hvordan vi skal formidle dette til andre på en troverdig måte, og hva i selve organisasjonen som må endres. Videre peker de på fire kompetanseområder som ledere trenger i en endringssituasjon (ibid):

1. å forstå dagens situasjon i organisasjonen
2. å utvikle relativt klare mål for hvor hun eller han ønsker å bevege organisasjonen i den umiddelbare fremtid
3. å produsere et rimelig klart bilde av den ønskverdige tilstanden som skal oppnås etter en viss tid
4. å spesifisere et relativt klart bilde av tilstanden mellom dagens situasjon og den ønskverdige situasjonen

John Kotter har skissert et endringsprogram i åtte trinn i artikkelen «Leading change: Why transformation efforts fail» fra 1995. Dette endringsprogrammet kan sammenstilles med Lewins tre steg i endringssituasjoner, slik Erichsen, Solberg og Stiklestad (2015, s.302) gjør.

Lewins tre steg omfatter opptining av situasjonen, deretter omforming før konsolidering av situasjonen. Vi kan forstå opptining som et behov for endring, en forståelse av at situasjonen må endres. Neste steg, omforming, kan vi forstå som en involvering av aktører for å muliggjøre endring. Man forankrer endringsbehovet i aktørene. Siste steg er konsolidering av endringen, der aktørene forplikter seg til å følge den nye kursen. Vi skal i det følgende undersøke om Luftfartstilsynet var seg dette ansvaret bevisst da kravet om innføring av EU-regelverk i luftfarten kom.

Teoriene som skal benyttes for å belyse en problemstilling skal, ifølge Erichsen, Solberg og Stiklestad, være generelle påstander om virkeligheten (ibid., s.51). Teorier skal uttrykke noe allment, bidra til forenkling, men også vise til regelmessige mønstre (ibid.). Derfor vil bruk av rapporter som går konkret inn på Luftfartstilsynets forvaltning, som DIFI-rapporten (2008) og Havarikommisjonsrapporten (2005), og til dels også stortingsmeldingen, være støttende for fremstillingen. Vi kommer også til å støtte oss på luftfartens regelverk i den grad dette er relevant for arbeidet. Et viktig punkt i denne sammenheng er å se på hvorvidt mer og mer regelverk faktisk har ført til bedret flysikkerhet. Sidney Dekker har skrevet en del om dette og vi kommer også til å benytte hans teorier i det videre arbeidet.

Teoriene om endring og endringsledelse som benyttes vil primært hentes fra John Kotter, Erichsen, Solberg og Stiklestad og Jacobsen og Thorsvik. John Kotters program for endringsledelse i åtte trinn er et godt utgangspunkt for å se på hvordan implementering av nytt regelverk blir planlagt. Implementering av nytt regelverk vil her bli sett på som en endring. I intervjuene skal vi fokusere på hvordan Luftfartstilsynet har håndtert endringen, sett både fra bransjen og fra Luftfartstilsynet selv. Vi skal i mindre grad se på hvordan organisasjonene selv håndterer endringer. En organisasjon innen norsk luftfart utsettes for krav om endring i form av innføring av nytt EU-regelverk. Dette krever at organisasjonene er rede til å håndtere de endringene som kommer og implementere disse i sin organisasjon og sin virksomhet. I vår studie ser vi på hvordan Luftfartstilsynet som organisasjon har håndtert slike endringer. Når Luftfartstilsynet endrer regelverket som brukes i luftfarten gjennom implementering av EU-regelverk får dette store konsekvenser både for privatpersoner og organisasjoner i bransjen. Det er derfor svært viktig at Luftfartstilsynet er seg dette bevisst og setter opp sin egen organisasjon på en slik måte at organisasjonene i bransjen settes i stand til å ta imot endringene som kommer.

John Kotters åtte trinn danner gode retningslinjer for hvordan en organisasjon bør håndtere endringer. Vi tar opp disse åtte trinnene som en spørsmålsrekke i intervjuene. Vi vil med dette belyse hvordan Luftfartstilsynet har ledet implementering av EU-regelverk. Spørsmålene stilles både til organisasjonene og til Luftfartstilsynet for å avdekke om det er ulik oppfatning mellom tilsyn og bransje av hvordan dette har blitt håndtert.

### ***2.3 Endringskultur***

Våren 2016 har Luftfartstilsynet igangsatt et omfattende omstillingsprosjekt som skal se på ulike sider ved hvordan organisasjonen håndterer utvikling, saksbehandling, tilsynsvirksomhet osv. Kort sagt skal alle steiner snus for å finne en ny organisasjonsstruktur for fremtiden. Således er vårt forskningsprosjekt interessant og godt timet, i og med at vi både kan se på hvordan tilsynet har håndtert endringer under dets tidligere organisering samt at våre funn kan være innspill til hvordan Luftfartstilsynet skal organiseres i fremtiden. Vi trekker imidlertid ingen forhastede konklusjoner og mener definitivt ikke at vårt arbeid skal være en driver i Luftfartstilsynets omorganisering.

### ***2.4 Endringsledelse – hva er endring?***

Vår oppgave tar for seg innføringen av et felleseuropeisk regelverk i norsk luftfart. Mye av teorien innenfor endringsledelse tar for seg endringer i egen organisasjon. I så måte har det vært en utfordring å finne relevant teori foruten kjente arbeider fra bl.a. Kotter, Dekker og Jacobsen.

Som tilsynsorgan og forvalter av regelverket innen norsk luftfart har Luftfartstilsynet, slik vi ser det, en rolle som leder og driver av denne endringsprosessen i Norge. Det vil også være vårt utgangspunkt for teorikapitlet vårt. Vi ser på Luftfartstilsynet som driveren av denne endringsprosessen i norsk luftfart.

Hva er så endring? Jacobsen (2012, s.23) skriver at «en organisasjon har endret seg når den utviser ulike trekk på (minst) to ulike tidspunkt». Denne definisjonen er enkel å forholde seg til og den kan vi ta med oss videre i oppgaven.

#### ***2.4.1 «Leading Change»***

Vi har hentet mye inspirasjon fra boken *Leading Change* som John P. Kotter ga ut i 1996. Boken har vært et viktig bidrag i utviklingen av teori og filosofi relatert til ledelse av endringsprosesser. *Leading Change* baserer seg på analyser av endringsprosesser gjennom 15 år og Kotter har valgt å kun referere til eget tidligere publisert arbeide.

Gjennom boken blir vi kjent med modellen som senere har gjort John P. Kotter særlig kjent, Kotters åttetrinnsmodell for god endringsledelse. Denne modellen har vi brukt som utgangspunkt for deler av oppgaven vår, og intervjuguiden vår er delvis bygget på denne. I selve boken åpner Kotter med åtte vanlige feil han mener gjøres i endringsprosesser. Videre følger en presentasjon hvor Kotter utdyper og presenterer utgangspunktet for de åtte trinnene. Kotter går grundig til verks i å drøfte hvert enkelt trinn i boken.

#### **2.4.2 Kotter og Lewin**

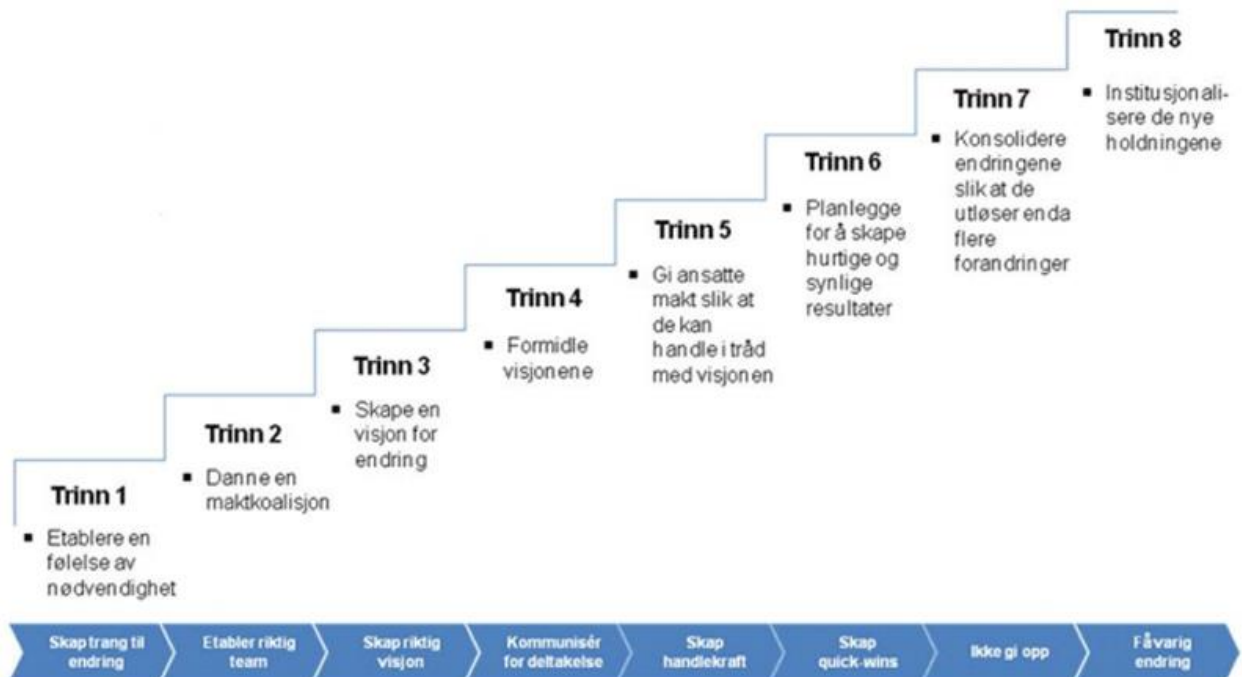
Selv om John Kotter har vært viktig i vårt arbeide med endring, er det flere som har presentert modeller for endringsledelse som er verdt å nevne. Kurt Lewin har presentert en tretrinnsmodell for endringsledelse som deler mange likhetstrekk med Kotters åttetrinnsmodell. Lewin deler endringsprosesser inn i tre hovedfaser: «unfreezing», «change» og «refreezing». Lewin mener at endring av tanke- og handlemåte betyr at man er nødt til å avlære eksisterende praksis, ergo «unfreeze». Videre må ny praksis innarbeides («change») og til slutt forankres eller konsolideres i organisasjonskulturen («refreeze»).

Under følger en sammenligning av de to modellene

Lewin	Kotter
Unfreeze	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etablere en følelse av nødvendighet</li> <li>2. Danne en maktkoalisjon</li> <li>3. Skap en visjon for endring</li> <li>4. Formidle visjonen</li> </ol>
Change	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Gi ansatte handlingsrom</li> <li>6. Synliggjøre seiere</li> <li>7. Konsolidere og initiere nye delprosjekter</li> </ol>
Refreeze	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Forankre endringen i organisasjonskulturen</li> </ol>

Figuren over er en grei fremstilling av likhetene mellom de to teoriene. Som vi ser er trinn 1 til 4 i Kotters modell en del av Lewins første del, opptiningen.

### 2.4.3 En utdypelse av Kotters åtte trinn



Figur 1. Kotters åtte trinn (Sander, 2017).

Kotters (1996) åttetrinnsmodell kort oppsummert:

1. «Establish a sense of urgency»
2. «Create the guiding coalition»
3. «Develop a vision and strategy»
4. «Communicate the change vision»
5. «Empower broad based action»
6. «Create short-term wins»
7. «Consolidate change and produce more change»
8. «Anchor new approaches in the culture»

#### **Trinn 1: Etablere forståelse av krise eller nødvendighet**

Det aller første trinnet i Kotters åttetrinnsmodell er ifølge ham selv det viktigste trinnet. Å skape en forståelse innad i organisasjonen for nødvendigheten av selve endringen er fundamentalt. Selv om det i seg selv høres enkelt ut, mislykkes over halvparten av organisasjoner med dette første trinnet (Kotter, 1996). Kotter har selv understreket dette ved å gi ut boken «A Sense Of Urgency» i 2008. I bokens innledning tar han opp spørsmål han selv fikk i en periode han arbeidet med andre utgivelser. Blant annet fikk han spørsmål om hva

som er den største feilen som gjøres i endringsprosesser. Kotter svarer: at man ikke sikrer stor nok forståelse i organisasjonen for nødvendigheten av endringen.

Her er det enkelt å dra paralleller til andre områder. Det er vanskelig å gjøre noe med et problem hvis man ikke er erkjenner at man har et problem. Hvis ikke en stor nok del av organisasjonen forstår behovet for endring, blir det vanskelig å gjennomføre den. Kotter mener at om lag 75 % av lederne i en organisasjon må være overbevist om nødvendigheten for at det ikke skal skape problemer senere i endringsprosessen.

Innføringen av et nytt, felleseuropeisk regelverk i norsk luftfart var allerede tidsbestemt, og i så måte var målet ganske klart. Likevel vil det være viktig for Luftfartstilsynet, som driver av prosessen, å synliggjøre for bransjen nettopp hvorfor denne nye endringen tvinger seg frem. Hvorfor skal en bransje som forholdsvis nylig har tilpasset seg JAR-FCL og JAR-OPS nå flyttes over på et helt nytt og mer omfattende regelverk?

Før vi går videre er det greit å påpeke vår tolkning av Kotters «sense of urgency». Direkte oversatt betyr «urgency» hastverk, eller at noe haster. Det kan være lett å få inntrykk av at en krise må være tilstede for å tvinge fram forståelsen for behovet for endringen. Vi tolker Kotters litteratur dit hen at grunnlaget for en endringsprosess ikke nødvendigvis behøver å være en krise eller være betonet av hastverk. Vi forstår med andre ord at første trinn i modellen handler om å få aksept for grunnen til at endringen ønskes.

Det hevdes at god endringsledelse handler om å skape en krisefølelse i organisasjonen. Dette kan være korrekt dersom det er snakk om å starte en endring av dramatisk art, altså en rask endring med store konsekvenser for mange aktører. Slike endringer kan typisk presse seg frem for eksempel i sterkt konkurranseutsatte markeder eller dersom en organisasjon er under stort økonomisk press.

Mange endringer er dog av en helt annen type, nemlig mer kontinuerlige og uten en klar begynnelse og slutt. Vårt hovedfokus, innføringen av et felleseuropeisk regelverk i luftfarten, kan minne om en slik form for endring. Særlig fordi det legges opp til implementering av nye felleseuropeiske regelverk i stadig flere deler av luftfarten. Selv om innføringen av nye regelverk har en dato for ikrafttredelse, reguleres ulike deler hver for seg og det kommer oppdateringer til de enkelte deler av regelverket med ujevne mellomrom. En kontinuerlig endringsprosess vil neppe kreve at man føler at man står på et synkende skip (Meyer & Stensaker 2011, referert av Jacobsen 2012). Likevel må også slike prosesser være basert på at



menneskene i organisasjonen eller markedet som må endre seg føler et visst «ubehag» med dagens situasjon, og at man derfor er villige til å inngå og engasjere seg i kontinuerlige endringstiltak.

## **Trinn 2: Å etablere grupper for å lede endringen**

Selv om endringer ofte er forbundet med sterke, dyktige lederskikkelser, må vi ikke få inntrykk av at denne personen står alene. Kotter peker på at en endring i sin spede begynnelse ofte har sitt utspring hos enkeltmennesker eller små grupper. Men raskt vil behovet for en sterk og lojal prosjektgruppe tvinge seg fram. Ingen vil alene kunne legge ned det enorme arbeidet som kreves for å dra i land en endring.

En prosjektgruppe bør ifølge Kotter bestå av mennesker med gode lederegenskaper uten at personligheten deres tar for stor plass. Mennesker fra toppledelsen har typisk stort ego som kan være til hinder for utviklingen. Prosjektlederne bør være gode lagspillere med evne til å skape tillit og kredibilitet til endringen. Videre er det viktig at en slik gruppe innehar variert kompetanse og den nødvendige ekspertisen til å hindre stagnasjon.

Hvor stor bør en slik gruppe være? I både små og store organisasjoner vil en slik prosjektgruppe kunne bestå av tre til fem personer i startfasen, typisk et års tid. Men man er avhengig av å nå en kritisk masse for å holde framdriften oppe. I større organisasjoner kan gjerne en slik gruppe vokse til å involvere fra 25-50 personer før man kan gjøre videre fremdrift i fase tre (Kotter 1996). Størrelsesmessig kan ikke Luftfartstilsynet ansees som en stor organisasjon i denne målestokken, 50 personer vil utgjøre nesten en tredjedel av arbeidsstyrken. Med sine 178 ansatte (Luftfartstilsynets årsrapport 2016) vil det være naturlig at en prosjektgruppe er i størrelsesorden 5-10 personer.

## **Trinn 3: Formulere endringsvisjonen og strategi**

Opptiningen, begynnelsen på en endring, kan skje på flere måter. Både Kotter (1996) og Jacobsen (2012) peker på at en god visjon er godt egnet til å inspirere det enkelte menneske til å endre seg. En visjon er et lite konkret begrep, men kan sees på som et bilde av en fremtidig virkelighet, en ønsket tilstand. Visjonen må ennå ikke ha skjedd, men må likevel være klar nok til at mennesker lar seg inspirere. Bruken av dette er av flere kalt for inspirerende lederskap.

En god visjon for endringen er også viktig for å lette på arbeidet og minske eventuell motstand mot endringen. Kotter diskuterer i *Leading Change* hvordan man kan skape gode visjoner og hvilke elementer som typisk bør være med. Mange feilslåtte endringsprosesser bærer preg av ledere som prøver å skape endringer ved hjelp av autoritære metoder som nesten kan minne om befalinger. Med mindre lederen er svært mektig, feiler ofte slike forsøk på endringer fordi de møter mye motstand og krever mye tid. En del barrierer kan brytes, men man vil møte uforholdsmessig stor motstand. En autoritær metode krever detaljstyring ned på individnivå og vil føre til at prosessen blir for trinnvis eller inkrementell. Kotter peker på at en god endringsvisjon er løsningen på dette.

En god visjon skal altså skape et bilde av en fremtidig virkelighet, en ønsket tilstand. Det må være noe som man må anstrenge seg for å oppnå, og gjerne kreve en innsats utover det normale (Jacobsen, 2012).

#### **Trinn 4: Kommunisering av endringsvisjonen**

Kommunikasjon er et sentralt element i endringsprosesser og Kotter mener i boken *Leading Change* at det generelt legges for lite vekt på dette, å kommunisere endringsbehovet. Innad i organisasjonen er det viktig at endringsvisjonen og behovet er klart kommunisert. I løpet av en arbeidshverdag mottar arbeidstakerne store mengder visuell kommunikasjon. I en serie beregninger viser Kotter til kostnadene ved feilslått kommunikasjon av endringsvisjonen, både i tid og penger. Kotter peker på at endringsvisjonen blir underkommunisert og mener at kun 0.58 % av all visuell kommunikasjon i en organisasjon går med til å kommunisere endringsvisjonen.

En av Kotters løsninger på dette er å holde det enkelt. Dette er også i tråd med en av tilråkningene fra Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) i Difi-rapport 2014:01 s. 63. Det kan være vanskelig å trenge gjennom med “byråkratspråk”. For å få til en god brukerinvolvering må informasjonen tilpasses de som er med i prosessen. Meldinger og beskjeder bør være korte og enkle for å minimere tid og energi som brukes til denne kommunikasjonen. Man bør unngå faguttrykk og lange formuleringer da dette skaper forvirring. Kotter mener endringsvisjonen må kommuniseres så enkelt og kort at det nærmest fremstår som elegant.

#### **Trinn 5: Fjern barrierer og gi ansatte handlingsrom**

Store endringsprosesser krever engasjement og deltakelse fra mange medarbeidere. Men engasjement og deltakelse krever at de ansatte får tilstrekkelig handlingsrom og de fullmakter de behøver. Ifølge Kotter er det på dette tidspunktet viktig å sette i gang prosesser som kan fjerne så mange barrierer som mulig. Fire barrierer er spesielt viktige å bryte, ifølge Kotter: struktur, kunnskap, system og ledere.

Strukturen i organisasjonen kan ofte være til hinder for en vellykket endring. Kommunikasjon mellom avdelinger kan være vanskelig, den formelle strukturen kan bidra til dette og nærmest skape vanntette skott mellom avdelinger og ansatte.

Videre kan systemer i organisasjonene fremstå som barrierer.

En innføring av et nytt regelverk medfører en endret praksis og nye rutiner hos eksempelvis Luftfartstilsynet. Mange skjema og mye dokumentasjon skal endres for å tilfredsstille nye krav. Nye krav må også kommuniseres klart ut til aktørene innen luftfarten, helt ned til hver enkelt pilot. Noen regelverksendringer vil legge restriksjoner på tidligere praksis, mens andre regler er mer liberale. Skjerpede regler og krav vil kunne fungere som et hinder til endringen. Dispensasjoner i overgangsfasen vil kunne bryte denne barrieren, samt bruken av “Grandfathers rights”.

Cambridge Dictionary definerer “Grandfathers rights” som “a part of a new law or rule that allows someone to continue to do or to have something that a new law or rule makes illegal”. Innføringen av nye sertifikater, Part-FCL (og JAR-FCL før den tid), eller nye krav til engelske språkferdigheter er eksempler der Grandfathers rights ble benyttet. Dette bidrar til å gjøre nye endringer smidige og enklere å akseptere for aktørene da de medfører minimale kostnader i form av kursing og trening.

### **Trinn 6: Synliggjør kortsiktige seire**

Store organisasjonsendringer tar tid, og det er viktig med kortsiktige mål man kan oppnå og glede seg over underveis. Dette beviser for medarbeidere, ledere og markedet for øvrig at deres innsats betyr noe, endringen blir en slags selvoppfyllende profeti.

Kotter oppsummerer i «Leading Change» hvorfor det er viktig å synliggjøre fremgangen:

- Gir en bekreftelse på at det er verdt alt slitet
- Fungerer som belønning
- Hjelper med å finjustere visjon og strategier

- Bidrar til å underminere kyniske og egoistiske motstandere
- Opprettholder tillit til lederen
- Bygger tro, tillit og engasjement

### **Trinn 7: Konsolidere og initiere nye delprosjekter**

Tidlig i en endringsprosess har man sjelden oversikten over konsekvensene prosessen vil generere i resten av organisasjonen. Organisasjoners struktur består ofte av avdelinger og systemer som er gjensidig avhengige av hverandre. Dette fører til at endringer et sted i organisasjonen ofte generer behov for endring andre steder i organisasjonen, i andre avdelinger og systemer.

Kjennetegn ved trinn 7 i en vellykket endringsprosess:

- Mer endring, ikke mindre: Prosjektgruppen bruker kredibiliteten fra å synliggjøre delmål og seire til å takle flere og større endringer.
- Mer hjelp: Flere mennesker dras inn i prosessen. De kan forfremmes og utvikles til å bidra med all endringen.
- Lederskap fra toppledelsen: Den øverste ledelsen fokuserer på å beholde klarheten blant medarbeidere og holde på nødvendigheten av endringen.
- Prosjektledelse og lederskap lenger ned i organisasjonen: Medarbeidere lenger ned i organisasjonen leder og styrer spesifikke prosjekter.
- Redusere unødvendig koordinering: For å gjøre endringen lettere vil ledere identifisere og eliminere unødvendige koordineringer.

(Kotter 1996)

### **Trinn 8: Forankre endringen i organisasjonskulturen**

I alle organisasjoner eksisterer det en organisasjonskultur. Det betyr at medarbeidernes kommunikasjon, holdninger, samhandling og omgang er typisk for den organisasjonen. Det har ofte utviklet seg egne interne sjargonger, etiske standarder og tradisjoner. Over tid vil disse innarbeides i organisasjonen og bli en del av dens kultur. Organisasjonskultur kan altså sees på som et sett felles verdier og normer for atferd i en organisasjon.

John Kotter (1996, s.148) beskriver normer for atferd som et vanlig eller gjennomgripende adferdsmønster hos en gruppe mennesker som får vedvare fordi nye medlemmer av gruppen

læres opp til å følge samme atferdsmønster og blir møtt med sanksjoner hvis normene ikke følges.

Organisasjonskulturen sitter ofte godt fast i veggene, og nye medarbeidere tilpasser seg sakte organisasjonens kultur. Ved endringsprosesser kan kulturen i organisasjonen ofte oppleves som en barriere som må brytes eller forandres for å komme i mål med endringen. Man er nødt til å innarbeide et helt nytt tankesett og jobbe med holdninger blant ansatte. Den gamle organisasjonskulturen er vanskelig å endre, den er nærmest inngrodd. Kotter (1996, s.156) skriver at utfordringene blir større hvis den nye visjonen er uforenelig med den eksisterende kulturen.

Luftfartstilsynet har vært gjennom flere omstillingsprosesser siden det ble skilt ut av daværende Luftfartsverket ved tusenårsskiftet. Luftfartstilsynet ble flyttet til Bodø i perioden 2002-2005 og er i skrivende stund midt i en intern omorganisering.

### ***2.5 Relevante studier***

Luftfartstilsynet ble skilt ut fra Luftfartsverket og etablert som egen etat 1.januar 2000. Det hadde tilhold i Oslo inntil det ble vedtatt relokalisert til Bodø i 2003. Bodø-kontoret ble etablert i 2005. Siden etableringen av Luftfartstilsynet som selvstendig tilsynsorgan for norsk luftfart har det vært gjennomført ulike undersøkelser og studier av etaten. Tilsynet har vært gjenstand for kritikk på flere områder, blant annet på forvaltningskompetansen til de ansatte. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomførte en studie av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet i 2008. I undersøkelsen kommer det fram at Luftfartstilsynets brukere er uttalt kritiske til saksbehandlingen i tilsynet (Nebben & Kalleberg, 2008, s.61). Rapporten framhever at «flere informanter både i og utenfor tilsynet sier at tilsynet ikke har noe apparat eller noen kultur for å ta imot og lære av tilbakemeldinger» (ibid., s.62).

Luftfartstilsynet har siden 2008 iverksatt flere tiltak basert på Difi-rapporten, blant annet kompetansekartlegging, kurs i forvaltning og økt oppmerksomhet på samhandling slik at tilsynet skal fremstå som ett tilsyn utad. Ser vi på Difi-rapporten og dens konklusjoner, samt de tiltakene Luftfartstilsynet har iverksatt, skulle man kunne tro at Luftfartstilsynet var beredt til å håndtere innføring av EU-regelverk i 2013. Som vi har sett av samtaler med informanter er ikke dette nødvendigvis tilfellet.

I 2010 kom Difi med en ny rapport der Luftfartstilsynet var tema. Der Difi-rapporten fra 2008 hadde Luftfartstilsynets organisasjon som tema, ser Difi-rapport 2010:10 på de menneskelige konsekvensene av flytting av arbeidsplasser. Difi-rapporten, med navnet *Statstilsette i omstilling – ei undersøking av handteringa av dei menneskelege sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn*, ser på hvilke konsekvenser flytting av arbeidsplasser fikk for de som ble med på flyttelasset og de som ikke ble med. Luftfartstilsynet er ett av de sju tilsynene som ble flyttet. Rapporten tar for seg samtlige tilsyn, men viser for Luftfartstilsynets del at kun 12 % av de som var ansatt i Oslo på flyttetidspunktet ble med til Bodø (Sundby & Reiersen, 2010, s.27). Når så mange som 88 % av arbeidsstyrken i en organisasjon forsvinner over relativt få år er det ganske tydelig at organisasjonen stilles overfor store utfordringer. Dette kommer til syne blant annet i rapporten om forvaltningskompetansen og i de videre studiene av implementeringen av EU-regelverk. Det er grunn til å tro at Luftfartstilsynets kompetanse og evne til omstilling ble sterkt preget av flyttingen til Bodø. Samtidig må vi huske på at vi ikke vet hvordan Luftfartstilsynet hadde håndtert implementering av EU-regelverk om tilsynet fortsatt var lokalisert i Oslo. Det er ikke gitt at Luftfartstilsynet ville håndtert dette noe annerledes. Sann sett kan vi ikke hevde at implementering av EU-regelverk ville gått mer smidig i Oslo.

En annen relevant artikkel vi har sett på er publisert av den danske hukommelsesforskeren Simon Nørby (Nørby, 2016). Nørby forsker på forholdet mellom positive og negative minner, og hvordan følelser påvirker hukommelsen vår. Nørby skriver blant annet på at mennesket husker om lag dobbelt så mange positive som negative begivenheter. Dette mener han kan forklares ved at vi blant annet opplever flere positive ting fordi vi aktivt oppsøker positive opplevelser. Videre nevner han at vi aktivt prioriterer å huske de positive begivenhetene, og omvendt søker å glemme de negative begivenhetene. Nørby mener også at forskning på området indikerer at mennesker ofte glemmer negativt ladde minner av lav til middels intensitet.

## **2.6 Oppsummering av teori**

I rapporten benyttes i hovedsak teori om endring i organisasjoner (Kotter), organisasjonsteori (Eriksen, Solberg og Stiklestad; Jacobsen og Thorsvik) og implementering av endringer (Rogers). Vi har imidlertid ikke kunnet oppdrive teori som direkte angår implementering av lovverk. Rogers' (2003) teorier om diffusjon av endringer belyser endringer i organisasjoner og samfunn ut fra (i hovedsak) teknologiske innovasjoner. Vi mener imidlertid at disse

teoriene også kan belyse vår problemstilling med implementering av nytt regelverk av en myndighet. Luftfartstilsynet besitter makten til å tolke og definere lovverk, men dersom man bare turer frem og overkjører andre aktører vil tilliten til både Luftfartstilsynet og regelverket svekkes. Selv om myndigheten med loven i hånd kan si at “sånn skal det være”, vil en slik holdning lede tankene hen til et samfunn vi ikke vil sammenligne oss med. Det vi har erfart er imidlertid at mange av Luftfartstilsynets tolkninger blir til i samspillet med brukerne, der informasjonsutveksling fører til gode løsninger for begge parter. Implementering av nytt regelverk må derfor følge en plan som omfatter konkret informasjon til aktørene. Dette viser Rogers (2003, s.5) i det at innovasjoner må følge en styrt prosess med kommunikasjon i ulike kanaler over en viss tid blant medlemmer av et sosialt system.

### **3. Metode**

#### ***3.1 Forskningsdesign***

Det er vanskelig å finne målbare data med tanke på hvordan Luftfartstilsynet har gjennomført og videreformidlet det nye regelverket fra EU. For det første så er det svært variert hvordan ulike mennesker og organisasjoner i luftfarten blir påvirket av de ulike regelendringene. For ansatte i flyselskap, hvor man hovedsakelig følger en operasjonsmanual (OM) (Forskrift om luftfartsoperasjoner, 2013, ORO.MLR.100), blir det et distansert forhold til regelverk og regelverksendringer generelt. Disse selskapene har egne avdelinger som er ansvarlig for at selskapet opererer i samsvar med gjeldende regelverk, med andre ord at operasjonsmanualer er i samsvar med regelverk (de blir revidert og godkjent av Luftfartstilsynet flere ganger i året). Ansatte i operative stillinger følger så disse manualene og prosedyrene. Samsvar, eller compliance, forstås som at selskapets operasjon og dokumentasjon er i samsvar med regelverk.

De som flyr privat, gjerne i flyklubber rundt om i landet, vil ha et mer direkte forhold til regelverket da de ikke har en organisasjon rundt seg som driver direkte opplæring av regelverk for flyklubbmedlemmer. Dette er nok naturlig da klubbmiljøet hovedsakelig er drevet på dugnad og god vilje. Det skal sies at vi har en liten mistanke om at noen av de som driver med allmennflyging rundt omkring i Norges land har litt mindre kunnskap om hvilke regler som er gjeldende, enn de som har dette som profesjonell jobb. Det er viktig å nevne her at vi ikke går ut fra det at man bevisst bryter lover og regler, men mer det at man stoler på kunnskap gitt fra andre i samme klubb som baserer seg på gamle regler. Dette åpner jo for mange problemstillinger. For eksempel kan det være vanskelig å forstå deler av regelverket, og om en person har funnet sin måte å definere det på og sprer det videre i klubbmiljøet, kan det potensielt bli direkte lovbrudd som blir videreformidlet. Vi ser da at det i enkelte miljøer dannes subkulturer med en egen tolkning av regelverket. Dette kan igjen føre til en fordreid holdning til regelverket og manglende tillit til myndighetene som sitter på den faktiske tolkningsretten. Det ønskelige hadde vært om alle som var usikre på enkelte lover og regler kunne kjøre en liten detektivjobb og søke seg fram til svaret ved hjelp av Luftfartstilsynet. Spørsmålet er hvor ofte de gjør denne jobben og hvor godt Luftfartstilsynet har lagt til rette for de skal ha denne muligheten.

Kvantitative undersøkelser har mange regler og prinsipper som skal følges for å få til en god undersøkelse. Men for vår del, som skal finne ut hvordan et spesifikt tilsynsorgan har utført



sine plikter og hvor godt de har lyktes, vil det vanskelig la seg gjennomføres med kvantitative metoder. En annen utfordring er at vi som mennesker har vanskelig for å være helt nøytrale og vi har som regel en mening om hvordan tingenes tilstand faktisk er. Med det som utgangspunkt kan det finnes svakheter i den kvantitative undersøkelsen som gjør at vi utilsiktet vrir våre egne data til å bekrefte våre egne teorier, noe som hverken gir oss eller andre en korrekt konklusjon. Men dette er også noe vi må være oppmerksomme på i den kvalitative undersøkelsen vi skal gjøre.

Det vi må gjøre for å få en best og mest komplett konklusjon på vår problemstilling blir å bruke kvalitative metoder med casestudier, nærmere bestemt et enkeltcasesdesign med flere analyseenheter (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 92). Utgangspunktet blir da en casestudie som ser på Luftfartstilsynets implementering av EU-regelverk som omhandler flygerutdanning ved hjelp av informanter fra ulike deler av flybransjen. Bruker vi denne metoden vil vi få mer direkte kunnskap om personens opplevelse og erfaring, og det er det vi er på utkikk etter. Det vil være begrenset med informanter i undersøkelsen og det blir derfor særdeles viktig at vi finner riktige informanter å ta med i studiet og vi må nok bruke god tid på å finne disse. Samtidig må vi prøve å få de personene som dekker et størst mulig representativt utvalg og samtidig har en noenlunde nøytral stilling til Luftfartstilsynet i sin helhet. Vi vil prøve på det sterkeste å unngå at vi kommer i en situasjon der vi har informanter som enten gir ufortjent heder og ære eller på den andre siden bare sprer rundt seg med negative holdninger på grunnlag av egne personlige meninger om tilsynet i sin helhet eller av personlige grunner. Etter å ha funnet hvilke personer som skal være en del av undersøkelsen så må vi være bevisste på vår fremgangsmåte, slik at vi ikke ender opp med svar som bekrefter våre teorier.

Vi mener at dette forskningsdesignet belyser problemstillingen på best mulig måte. Vi gjennomfører strukturerte intervjuer med en fastlagt, semi-strukturert intervjuguide. På denne måten stilles de samme spørsmålene til alle informanter, uavhengig av hvilken forsker som gjennomfører intervjuet. I tillegg legger vi opp til en grad av fleksibilitet som den enkelte forsker finner nødvendig for å la informantene bidra med kunnskap og opplysninger som ligger ved siden av våre spørsmål. Vi har naturligvis en klar forståelse av at vi ikke vet alt, og derfor har vi valgt informanter deretter.

Denne kvalitative undersøkelsen vil også kreve mye av oss som forskere. Først og fremst fordi vi alle representerer luftfarten og vi har alle våre forutinntatte teoremer på konklusjonen. Med andre ord vil det kreve stor grad av integritet fra vår side for å få en mest mulig nøytral oppgave. En av forskerne i dette prosjektet er ansatt i Luftfartstilsynet hvor han direkte og indirekte er en del av det å formidle gjeldende regelverk. Dette er noe som gjør selve studiet enda mer interessant med tanke på den ekspertisen han kan medbringe.

Med den kvalitative undersøkelsen med intervjuobjekter som er representative for norsk luftfart ønsker vi å oppnå et klart svar på vår problemstilling. Vi gjennomfører grundige undersøkelser og er svært opptatt av hvordan vi gjør dette med tanke på å opprettholde et høyt nivå av integritet og fokusere på høy kvalitet under alle deler av forskningen.

### ***3.1.1 Ethiske problemstillinger***

Flybransjen i Norge er et lite miljø. Dette påvirker arbeidet vårt ved at samtlige på gruppen er knyttet til en eller flere av intervjuobjektene. Informantene våre har under innledningen til intervjuet blitt gjort oppmerksomme på forskerens ståsted og nåværende stilling. Alle forskerne har jobbet på flyskolen som blir intervjuet. En av oss er medlem i den ene flyklubben og en jobber i Luftfartstilsynet og har i så måte et profesjonelt forhold til flere av informantene. Vi har forsøkt å være spesielt oppmerksomme på akkurat dette da det kan bli en interessekonflikt. Vår opplevelse er at dette i liten grad har påvirket intervjuene og konklusjonene våre i oppgaven. Det har på mange måter heller styrket den da vi har god tilgang på data samt god faglig kompetanse i gruppen.

Andre menneskelige aspekter det er verdt å belyse er dette med å være forutinntatt. Det ligger i vår natur å gjøre oss opp meninger i forkant basert på den kunnskapen vi innehar.

Fordommer, i sin tradisjonelle betydning, har ofte sine røtter i nettopp *manglende* kunnskaper om emnet. Ny kunnskap og det å være nysgjerrig bidrar til å endre på dette. Flere av oss hadde gjort oss tanker rundt prosessen med EASA-regelverk i forkant av oppgaven. Det var helt naturlig ettersom vi selv tok del i denne endringsprosessen og også er svært interesserte i luftfartsutvikling generelt.

Vi hadde nok et inntrykk av at prosessen kunne vært håndtert bedre og at markedet generelt ikke var fornøyd med Luftfartstilsynets rolle. Dette diskuterte vi før vi startet arbeidet med oppgaven for å klargjøre våre syn på saken. Slik forsøkte vi å unngå å lete etter ting som bekreftet våre mistanker. Dette er særs viktig å ha i bakhodet under arbeidet. Vi ønsket å være

så objektive og nøytrale som mulige. Flere av svarene i oppgaven har senere overrasket gruppen og bidratt til et mer nyansert syn på prosessen.

Dette med at man har egne tanker stiller krav til at man gjennomfører intervjuene forholdsvis like, med de samme spørsmålene til alle parter. Selv om ikke alle spørsmålene alltid er like relevant for hver organisasjon så får vi da en mest nøytral og lik behandling av våre informanter. Dette føler vi selv har fungert forholdsvis godt.

### ***3.2 Intervjuguide – datainnsamlingsteknikk***

Problemstillingen vår er av en fortolkende art, og vi ønsker å belyse denne ved hjelp av kvalitative intervjuer. Vi anser dette som et naturlig valg fordi det vil gi informantene våre større frihet til å uttrykke seg enn om vi hadde valgt å bruke strukturerte spørreskjema. Nevnte spørreskjema har en tendens til å låse informantene fast til svar og vil vanskelig kunne beskrive hvordan informantene oppfatter, tolker og vurderer hendelsene vi vil belyse. Som Kvale og Brinkmann (referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.144) nevner, har det kvalitative intervjuet til hensikt å beskrive informantenes hverdagsverden, altså deres opplevelse av fenomenet.

Vi benytter et semi-strukturert intervju der tema og flere spørsmål er bestemt, men mye overlates også til forskeren. Når vi gir forskeren frihet til å bevege seg mellom spørsmål på denne måten, stiller det krav til at forskeren er god til å snakke for seg og raskt kan komme opp med velformulerte spørsmål. Gjennom gode forberedelser og en gjennomført intervjuguide håper vi å lette på dette. Ved å bruke åpne spørsmål lar vi informantene formulere egne svar, dette vil gi både oss og informantene fleksibilitet. Vi ønsker likevel å standardisere noen spørsmål, slik at vi til en viss grad kan sammenligne svar fra de ulike informantene. Dette føler vi vil gi oss en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet.

Innledningsvis presenterer forskeren seg selv og informerer om at prosjektet har til hensikt å kartlegge innføringen av nytt felleseuropeisk regelverk i luftfarten og hvordan Luftfartstilsynet har håndtert dette. Intervjuet er dokumentert med lydopptak slik at vi har informantens ord dokumentert. Forskeren gjennomfører intervjuet med blyanten i hånden klar til å notere informantens kroppsspråk eller reaksjoner som ikke oppfattes på lydopptak. Intervjuet transkriberes kort tid etter at det er gjennomført slik at vi har intervjusituasjonen friskt i minne. Lydopptakene fra intervjuene slettes når intervjuene er skrevet ned på papir og vi forholder oss deretter til de nedskrevne intervjuene.

Datamaterialet vi samler inn anses å ikke være av sensitiv art, og vi mener derfor at det ikke har til hensikt å tilby informantene full anonymitet. Vi har imidlertid sikret oss retten til å benytte intervjuet i fremstillingen av denne rapporten ved hjelp av melding til personvernombudet i NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

I intervjuguiden helt til slutt i oppgaven, står problemstillingene våre skrevet med fet, kursiv skrift og eksempler på spørsmål til informantene er punktmerket i vanlig skrift. Vi har kun konsentrert oss om nøkkelspørsmål her. Innledning, fakta- og introduksjonsspørsmål følger ikke et strukturert oppsett. Disse vil tilpasses den enkelte og være opp til forskeren å formulere under innledningen til intervjuet. Det vil være naturlig å bygge opp intervjuet på en lignende måte som det skisseres i læreboken *Forskningsmetode* (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011 s.148-149).

### ***3.2.1 Utvalg av informanter***

Norsk luftfart er et lite miljø, noe som byr på utfordringer ved valg av informanter. Mange personer i ledende stillinger i Luftfartstilsynet har bakgrunn fra både militær og sivil luftfart, og ofte fra de største aktørene i den sivile luftfarten. Motsatt har også mange personer i sivil luftfart bakgrunn fra militær luftfart eller sågar erfaring fra Luftfartstilsynet. Dette faktum kommer vi ikke utenom, men det kan også belyse nye sider ved saken som vi ikke har reflektert over tidligere i forskningsarbeidet. Er for eksempel avstanden mellom tilsyns- og forvaltningsorganet (Luftfartstilsynet) og brukere av regelverket (eksempelvis flyselskaper) for liten eller for stor?

Det blir dermed viktig å velge informanter som kan gi en ærlig beskrivelse av prosessen med regelverksendringen, uten å ha en agenda med sine svar. Ved gjennomføring av kvalitative undersøkelser er det (som læreboken *Forskningsmetode* nevner) ikke vanlig å rekruttere informantene tilfeldig. Vi har følgelig gjennomført en strategisk utvelgelse av mulige informanter basert på formålet til undersøkelsen og den tilgangen vi har på informantene, såkalt *purposeful sampling* (Patton, referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.110).

Innad i forskningsgruppen har vi variert tilknytning til luftfart, noe som gir oss god tilgang på datamateriale til dybdeintervjuene. En av oss arbeider i Luftfartstilsynet, en har arbeidet med utdanning av flygende personell og en arbeider som pilot i et større internasjonalt flyselskap. Utvalget vårt bærer preg av en kvote-tilnærming der vi ønsker informanter fra ”begge sider”

av regelverket, altså fra forvalterne og brukerne av regelverket. Vi ønsker også å komme i kontakt med flere kategorier brukere; flyselskaper, flyskoler og representanter for private sertifikatnehavere. For å imøtekomme dette har vi kommet fram til følgende liste over informanter:

- **Luffartstilsynet**
- **Norwegian Air Shuttle ASA**
- **Lufttransport AS**
- **Pilot Flight Academy AS**
- **Bergen Aero Klubb**
- **Tromsø Flyklubb**
- **Norges Luftsportforbund**

Som studentgruppe har vi begrenset tilgang på økonomiske ressurser, dette gjenspeiles til dels i utvalget vårt uten at vi mener det har gått ut over kvaliteten på informasjonen eller informanter. Felles for utvalget vårt er at informanter kan oppsøkes relativt enkelt med fly og andre transportformer for å gjennomføre intervjuer person til person. Noen vil kanskje kunne påstå at utvalget vårt dermed bærer preg av bekvemmelighetsutvelgelse. Fra et forskningsståsted er denne strategien minst ønskelig, men også mest brukt. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.448)

Blant flyskoler falt valget på Pilot Flight Academy i Sandefjord på grunn av skolens størrelse og det faktum at det ikke har vært utskifting i ledelsen i den aktuelle perioden. Skolen har vært en aktør gjennom hele regelverksendringen og også opplevd stor vekst. Blant flyklubber valgte vi Tromsø Flyklubb og Bergen Aero Klubb. Tromsø Flyklubb har på grunn av sin geografiske plassering langt nord i et periodevis mørkt og værhardt miljø gjort seg noen operative erfaringer med endringer i det nye regelverket. Bergen Aero Klubb ble valgt på grunn av sin størrelse, både i medlemstall og aktivitet. Begge klubbene ligger også i nærheten av forskergruppen.

Ifølge Transportøkonomisk institutts rapport *Reisevaner på fly 2015* har SAS, Norwegian og Widerøe en samlet markedsandel på 99 % på innenlands flyreiser og vil i så måte utgjøre et representativt utvalg for oss. Stor arbeidsbelastning internt i organisasjonene (bl.a. stor ekspansjon i selskapet, pågående anbudsrunder etc.) har gjort det utfordrende å få nok informanter fra disse tre. Vi har gjort forsøk på å nå ut til blant annet SAS og Widerøe, men

det har av ulike årsaker ikke lyktes oss å gjennomføre intervjuer med disse. Derfor blir vi stående med Norwegian Air Shuttle som representant for tung luftfart. Vi har bevisst valgt å ikke gjennomføre intervjuer med FlyViking. Selskapet har ikke egen skolevirksomhet og var heller ikke i operativ drift før 27. mars 2017 og var således ikke en aktør under regelverksinnføringen vi fokuserer på.

Det er naturlig for forskningsgruppen å forsøke å nå ut til Lufttransport AS også, da de gjennom sin oppdragsgiver Luftambulansetjenesten HF, er en betydelig aktør innen norsk luftfart.

Head of training (HT) i de ulike organisasjonene er ansvarlig for at all trening av flygende personell foregår i overenskomst med gjeldende regelverk. EASA definerer ansvarsområdet til HT på følgende vis: "The nominated head of training (HT) should have the overall responsibility to ensure that the training is in compliance with the appropriate requirements." (Akseptable gjennomføringskriterier for Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer, AMC1 ORA.ATO.110(b)).

Det er interessant å intervju HT i de største luftfartsforetakene og flyskolene i Norge fordi de jobber mye med det gjeldende regelverk og har førstehånds erfaring med hele endringsprosessen, samt regelverket i sin helhet.

Vi belyser også problemstillingen fra Luftfartstilsynets side og da gjennom intervjuer med to informanter med lang erfaring fra ulike roller i Luftfartstilsynet og har gjennom sitt virke, blant annet, jobbet med implementeringen av EU-regelverket om flygersertifisering.

Det har vært diskutert innad i forskningsgruppen hvorvidt vi skulle involvere private sertifikatnehavere i Norge, men av oppgavens omfang valgte vi å la være. Vi har imidlertid intervjuet representanter for allmennflymiljøet samt representant for Norges Luftsportforbund, som er en paraplyorganisasjon for norske flyklubber. Vi mener derfor at vi likevel dekker private sertifikatnehavere. Likevel bør det nevnes som en kommentar at det kunne vært interessant å forsøke å dokumentere opplevelsen av regelverksendringen her også. Blant privatflygere og i allmennflymiljøet ligger ansvaret for overholdelse av gjeldende regelverk i enda større grad hos den enkelte ettersom de ikke har kraften av en stor organisasjon i ryggen. Det er forskningsgruppens antagelse at privatflygere og allmennflymiljøet i Norge har nådd en metning hva gjelder innføring av nye regler, og at det hersker stor usikkerhet hos den enkelte for hvilke lover og regler som faktisk gjelder.

Luftfartstilsynets informasjonskanaler oppfattes av forskningsgruppen å fungere dårlig: hjemmesidene er lite brukervennlige og inneholder utdatert og gal informasjon.

Johannessen, Christoffersen og Tufte tar i boken *Forskningsmetode* (2011) opp noen aspekter ved utvalgsstørrelse. Det nevnes blant annet at det bør utføres intervjuer til forskeren ikke lenger får ny informasjon (Seidmann og Kvale & Brinkmann, referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.108). Mindre prosjekter har gjerne 10-15 informanter, mens studentprosjekter med begrenset tid og økonomi gjerne kan nøye seg med færre enn 10 informanter. Vi nådde et metningspunkt med det utvalget vi presenterer, men diskuterte muligheten for å gjennomføre oppfølgingsintervjuer med noen informanter, og sågar muligheten for å intervju noen nye informanter på bakgrunn av den informasjonen vi sitter igjen med.

### ***3.3 Bruk av narrativ analyse***

I rapportens kapittel 4 presenterer vi våre funn. Vi analyserer og tolker disse og presenterer resultatene som en historiefortelling. Bruk av slik narrativ analyse “fører til at en ny historie blir fortalt” (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.229). Vi mener at historien om Luftfartstilsynets implementering av nytt regelverk ikke er fortalt før og at denne analysemetoden passer best. Dette baserer vi på vår bruk av en semistrukturert intervjuguide der spørsmålene følger et fastlagt oppsett. Analysen er derfor gjennomført ved at hvert spørsmål, med tilleggsspørsmål og kommentarer, blir stilt før svarene fra samtlige informanter presenteres. Denne kategoriseringen gjør at vi får svarene fra Luftfartstilsynet, lett og tung luftfart presentert sammen. En slik framstilling blir interessant når man ser at informantene har ulike oppfatninger av samme hendelse.

### ***3.4 Metodekritikk***

En utfordring i gjennomføring av dette prosjektet er at vi ikke gjennomfører spørreundersøkelser og derfor heller ikke får ut ta som kan tallfestes. Vi kan derfor ikke sette et nummer på resultatene og feste informantene langs en akse . Dette har heller ingen hensikt i vårt forskningsprosjekt da vi ikke er interessert i å bekrefte hvilken aktør som er “best”. Vårt mål er å finne ut hvordan Luftfartstilsynet har fremstått som leder i implementeringsprosessen, men der det som mindre interessant å sette en karakter på arbeidet som er lagt ned av myndighet og aktører.

Valget har derfor falt på gjennomføring av kvalitative intervjuer med en semistrukturert intervjuguide. Det kvalitative forskningsintervjuet karakteriseres som en samtale med en struktur og et formål (Kvale og Brinkmann, referert i Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 143). Vi følger en struktur, vår intervjuguide, med det formålet at vi ønsker opplysninger som belyser vår problemstilling.

Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, s. 144) lister opp fem punkt som forskerne bør gå gjennom for å vurdere hvorvidt kvalitative intervjuer egner seg i forskningsprosjektet. Vårt forskningsprosjekt ønsker (1) å gi informantene større frihet til å uttrykke seg om sine erfaringer og oppfatninger; vi ser på caset i etterkant av hendelsene og (2) informantene blir derfor bedt om å rekonstruere hendelsene; vi bruker en semistrukturert intervjuguide, men lar samtidig intervjusituasjonen være (3) skreddersydd for den enkelte informant i og med at vi tillater informanten å komme med egne refleksjoner og tilleggsinformasjon; vi undersøker et (4) komplekst fenomen og intervjuet gjør oss best i stand til å få fram kompleksitet og nyanser som et spørreskjema ikke ville kunnet få fram; (5) flertallet av intervjuene er gjennomført våren 2017 og de tre siste er gjennomført høst 2017 som supplement til de foregående. Vi har vurdert å gjennomføre oppfølgingsintervjuer, men mener vi har kommet til et punkt i informasjonsinnhenting der vi ikke lenger får nye opplysninger fra informantene.

Et semistrukturert intervju gir oss en stor grad av fleksibilitet til å innhente opplysninger som ikke ville fremkommet i et spørreskjema. Under gjennomføring av intervjuene lar vi informanten snakke fritt slik at vi kan få ut informasjon som denne sitter på, selv om vi styrer samtalen i tråd med vår struktur. Dette gir oss innsikt i emner som vi ikke ville ha kommet inn på gjennom bruk av spørreskjema eller annen form for upersonlig informasjonsinnhenting.

Metoden som er benyttet stiller store krav til integritet hos forskerne siden vi alle er aktører i norsk luftfart. Én av gruppens medlemmer er ansatt i Luftfartstilsynet og kan således bli oppfattet som en del av problemet. Dette er håndtert ved at vi er åpne om dette overfor informantene og at informantene oppfordres til å snakke fritt. Det er ingen informanter som har uttrykt seg negativt til dette. Det er også et mindretall av intervjuene som er gjennomført av den aktuelle forskeren og gjennom analysen har vi kommet til at disse intervjuene bringer verdifull informasjon til bordet.



### **3.5 Dataanalysen**

Intervjuguiden vår var sentral under dataanalysen. Vi konstruerte en semistrukturert intervjuguide basert på læreboken *Forskningsmetode* av Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, s.149). Intervjuguiden ble delt opp i ulike tema som hadde sitt utspring i de problemstillingene vi ønsket å belyse (se kapittel 1.4). Innenfor hvert tema hadde vi en rekke spørsmål som skulle gjennomgås i løpet av intervjuet. Alle informantene våre har fått de samme spørsmålene med noen få unntak. Dette gjelder noen spørsmål som er direkte rettet mot Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan. Denne intervjuguiden ble benyttet under alle intervju og er lagt ved helt til slutt i oppgaven vår. På denne måten kunne vi sammenligne svar fra de ulike informantene på samme grunnlag.

Intervjuene ble gjennomført av to av forskerne i gruppen, den ene gjennomførte tre intervjuer mens den andre gjennomførte de resterende fem. Intervjuene ble dokumentert ved å gjøre lydopptak samt ta notater for å fange både tale og bevegelser. Intervjuet ble deretter skrevet ned ordrett i sin helhet og disse transkriberingene ble sendt til den tredje forskeren for førstegangsanalyse. Deretter bidro de to andre forskerne også i analysearbeidet med sine notater. Vårt hovedfokus under analysen var de transkriberte intervjuene og notatene ble kun brukt til å belyse kroppsspråk, lengre pauser og lignende.

De samlede transkriberingene ble skrevet inn i et felles dokument, nærmest en datamatrise, for å se helheten i svarene og hvordan de samsvarer eller divergerer mellom informantene. Deretter ble det essensielle i hvert svar dratt ut og overført til et nytt dokument hvor vi fikk et samlet svar på hvert spørsmål som man kan finne i sin helhet gjennom kapittel 4.

Når disse svarene var samlet begynte vi analyseringen av teksten og vi startet med å tolke det som hadde blitt sagt samt drøftet dette med tanke på kjent teori. Disse ble deretter nøye diskutert internt i gruppen før vi la fram våre funn i kapittel 5.

## **4. Presentasjon av undersøkelsens resultater og analyse av disse funn**

### ***4.1 Kvalitative analyseteknikker***

I dette kapitlet ønsker vi å presentere en analyse av våre funn fra intervjuene. Intervjuene ble gjennomført våren og høsten 2017 av to forskere. Disse intervjuene ble tatt opp og senere transkribert for videre analyse og tolkning.

Svarene informantene har gitt har vi kodet etter tema, ettersom spørsmålsstillingen har vært lik for alle sammen. Vi har deretter satt svaret fra hver enkelt informant inn under hvert spørsmål og på denne måten kunnet sammenligne svarene fra hele utvalget. Etter å ha analysert svarene presenteres de tematisk i dette kapitlet.

Når vi satt oss ned for å analysere datamaterialet så merket man at det virker stort og uoversiktlig. Så de første stegene vi tok i denne kvalitative analyseprosess var å gjøre oss godt kjent med materialet. Vi forkortet det ned til hva hver person sa og søkte spesielt etter det som svarte på vår problemstilling. Når vi arbeidet med materialet var det nyttig å lage en kort oppsummering av hva hver enkelt intervjuperson sa om de temaene vi ville undersøke for deretter å sette sammen de ulike svarene. Når vi brukte disse formene for bearbeiding så var det mulig å sammenligne hva alle intervjupersonene sa om det samme temaet. Hvordan kan likheter og forskjeller mellom dem forstås? Var det tendenser til mønster og hva skyldtes eventuelt dette mønsteret?

### ***4.2 Om analysen***

Dette har vært en kvalitativ analyse med strategisk utvalgte representative personer fra luftfartsmiljøet som har vært påvirket av vår problemstilling. De har blitt intervjuet en og en personlig og har ikke hatt mulighet til å snakke sammen. Intervjuene har blitt gjennomført av to forskere, mens førstegangsanalyse har blitt gjennomført av den tredje forskeren med utgangspunkt i rådata fra de transkriberte intervjuene.

Vi har i denne oppgaven valgt å dele inn analysen etter hovedtema først og deretter mer spesifikke spørsmål under hvert tema i teksten. Temaene har sine utspring fra problemstillingen vår og presenteres her i nesten samme rekkefølge som i intervjuguiden. Dette er strukturen vi følger:

Hovedtema:

- Generelt om innføring av EU-regelverk
- Ressurser
- Opplevde endringer
- Håndtering av usikkerhet
- Ledelse av endringsprosessen
- Å skape en følelse av nødvendighet
- Prosjektgrupper, mål og delmål for endringen
- Kommunikasjon
- Om å fjerne hindringer og gi spillerom
- Delmål - synliggjøre seiere
- Forankre endringen
- Metning
- Endringer for flysikkerheten
- Samhandling

Vi har gruppert spørsmålene etter tema her for å gjøre det enklere for en leser å se mer detaljert hva de ulike spørsmålene gir av svar. På denne måten er det enklere å ta spørsmålene bit for bit i stedet for at leser må bla frem og tilbake og det bidrar til best mulig flyt i teksten. Vi benytter samme struktur både i dette kapitlet og i tolkningen som følger i kapittel 5.

Som nevnt tidligere er intervjuguiden med tilhørende spørsmål basert på Kotters (1996) åttetrinnsmodell for endringsprosesser. Modellen er tydelig beskrevet i kapittel 2. Det er relevant å presentere våre funn både på hovedspørsmål og underspørsmål sammen, slik at informantenes svar kan sammenstilles. Vi vil dermed se de ulike informantenes oppfatninger av samme fenomen opp mot hverandre. I underkapitlene som følger vil vi presentere våre funn.

### ***4.3 Generelt om innføringen av nytt EU-regelverk***

#### ***4.3.1 Selve håndteringen - forberedelse av markedet***

Det første vi ønsker å finne ut er hvordan Luftfartstilsynet har håndtert innføringen av et felles-europeisk regelverk. Dette da sett i et ledelsesperspektiv hvor vi kommer tilbake med sammenligninger med fagstoff som tar for seg hvordan dette er beskrevet i diverse fagbøker. Spørsmålet vi stilte våre informanter var: Hvordan har Luftfartstilsynet håndtert innføringen av nytt EU-regelverk de siste årene?

Når vi spurte om hvordan Luftfartstilsynet hadde håndtert innføringen av nytt EU-regelverk de siste årene samt når de fikk kunnskap om denne innføringen svarer Luftfartstilsynet selv at de ble overrasket over mengden arbeid det var og. Altså ble de som skal lede prosessen tatt litt på sengen. De trodde det skulle være en automatisk implementering, men det ble i stedet at de først måtte finne nasjonale løsninger for deretter å innføre det nye regelverket gjennom EØS-avtalen. Luftfartstilsynet hadde informasjon om prosessen fra et tidligere tidspunkt enn markedet, så da er spørsmålet om de var tidlig nok ute. Når vi spør de fra markedet i vår representative gruppe er det divergerende svar. Den ene organisasjonen er Norges Luftsportforbund, et nasjonalt forbund for luftsportsaktiviteter som sier de er veldig aktive i flymiljøet og får indirekte kunnskaper om disse prosessene, uavhengig av hva Luftfartstilsynets kommuniserer. Det at de sier de får informasjon på andre måter kan tolkes dit at det var litt begrenset kommunikasjon fra Luftfartstilsynets side. Han forklarer videre at de er med i diverse fora, er involvert i høringsprosesser etc. og har derfor kunnskap om prosessene før de blir implementert i Norge. Representanten forklarer videre at Luftfartstilsynet laget en del informasjonssaker og arrangerte seminarer og workshops der EASA var på besøk og forklarte hva som skulle skje videre. Dog var det noe varierende kvalitet fra foredragsholderne og sier det er diffust hvilken betydning de hadde.

En skole-organisasjon fikk vite det to år før prosessen startet. Da med hjelp av workshops som er beskrevet ovenfor, hvor de hadde muligheter for innspill. De opplevde at de ble informert og ble holdt informert gjennom hele prosessen. Men bemerker at det kunne vært bedre informasjonsflyt, men unnskylder Luftfartstilsynet med at det var mye variabler, samt at det var vanskelig å få oversikt over prosessen for Luftfartstilsynet sin del.

Den ene representanten fra allmennflymiljøet sier at informasjonen fra Luftfartstilsynet var god, men begrunner det i hans rolle som kontrollant, hvor han får informasjon på seminar en gang i året. En kontrollant er en flyger med tillatelse til å være eksaminator ved praktiske prøver til flysertifikater. Slik godkjenning krever en viss erfaring og gis etter kurs holdt av Luftfartstilsynet (Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer, Part-FCL Subpart K). Går vi mer direkte til hvordan klubben ble informert sier han: "Via en AIC eller noe sånt". AIC-er (Aeronautical Information Circular) er informasjonssirkulær som inneholder opplysninger som angår flysikkerhet, flynavigasjon, tekniske, administrative eller lovmessige forhold. (Luftfartstilsynet.no, u.å.) Når intervjuer spør mer utdypende og gir eksempler på

plasser Luftfartstilsynet kan gi ut informasjon, svarer han at informasjonen klubben har fått er fra AIC eller at de har lest det i fagmagasinet Flynytt.

For Norwegian sin del så tror de for rundt 6 år siden, altså 2011. Men det virker ikke som om den informasjonen kom fra Luftfartstilsynet, men at det kom fra en RSS feed intervjuobjektet abonnerte på fra EASA.

Fra Lufttransport så har de ingen eksakt dato, men mener de fikk førstehåndsinformasjon og hadde kurs hos Luftfartstilsynet samt hatt egne interne kurs. På et senere spørsmål får vi svaret vi ville ha, og de skriver de at det var rundt to år fra de fikk beskjed om at regelverket skulle innføres til det skulle være på plass.

#### **4.3.2 Om Luftfartstilsynets rolle som leder**

Når vi spør markedet om hvordan de oppfatter Luftfartstilsynets rolle i denne prosessen sier Norges Luftsportforbund at de har vært veldig tydelige, og at det er imponerende godt det arbeide de har gjort. Det ene klubbmiljøet på den andre siden sier de ikke har opplevd noen lederskikkelser, men at det bare mer har gått seg til. Den andre klubben derimot synes de har vært tydelige, men sier også at det går på egeninteressen. Forteller videre at de har interesse og vet hvor de skal søke, og lurer man på noe så ringer man og spør. Avslutter det hele med at det har blitt bedre. Noe som vi forstår som at det ikke alltid har vært optimalt, men har fungert. Fra en skolesjef så sier de: “Det har ikke vært noen jevn informasjonsstrøm” og sier videre at han skulle ønske Luftfartstilsynet informerte bedre. “Ja, jeg synes faktisk det” sier Lufttransport. Norwegian sier:

*Ja, i og for seg. Jeg har i hvert fall ikke noe å utsette på det. Ulempen for oss, generelt sett, det er det at EASA ikke er EASA. Det er en kjempeutfordring. Så EASA utgir et regelverk med dertil hørende AMC-er og GM-er og så tolkes så forskjellige i de ulike EASA member states. Og det innføres så mange variasjoner av EASA sitt regelverk så det gjør at det er et villnis for oss. (Norwegian, 2017)*

#### **4.3.3 Videre om Luftfartstilsynets rolle**

Vi spør både Luftfartstilsynet og markedet om de opplever at Luftfartstilsynet har opptrådt på en tilfredsstillende måte gjennom prosessen. Vi ser her at representantene fra Luftfartstilsynet

tar mer selvkritikk enn de får i kritikk fra markedet. I Luftfartstilsynet oppfatter de seg som en aktiv bidragsyter, men at de selv ikke vet hvor god kommunikasjon det var. Videre sier de at de “Ikke i tilstrekkelig grad klarte å analysere oss fram til hva som var de reelle konsekvensene av dette regelverket” samt

*Det var komplekst, men vi har ikke gjort god nok jobb på konsekvensutredning. Om det går på ressurser eller at vi kanskje hadde en litt sånn overdreven tro på at dette var bare JAR-regelverket som skulle erstattes til å bli et EASA altså Part-FCL, det kan også ha hatt innvirkning uten at jeg har noen sånn empiri på de, men jeg tror det kan ha hatt litt innvirkning at man ikke tok inn over seg at det var mer omfattende endringer enn som så. (Luftfartstilsynet, 2017)*

Dog, Norges Luftsportforbund sier imidlertid at Luftfartstilsynet absolutt har opptrådt tilfredsstillende og forklarer videre hvordan Luftfartstilsynet har vært både open-minded og har sett saker fra flere sider. Luftfartstilsynet har, etter Norges Luftsportforbunds mening, gjort det de kan for å få saker fram på en fornuftig måte overfor EASA. Også Lufttransport synes det har vært tilfredsstillende og forklarer videre om at de ble gitt nok tid til endringene samt at den nye compliance checklisten som Luftfartstilsynet har innført fungerer godt.

Klubbmiljøet er også fornøyd med Luftfartstilsynets innsats. Det eneste fra den mest negative delen fra klubbmiljøet er at de gjerne vil få svar når de ringer. Fra den andre delen av klubbmiljøet sier de at det var tilfredsstillende med tanke på informasjon, samt at de sier noe vi tror er veldig essensielt for den forholdsvis positive omtalen Luftfartstilsynet har fått: “Og imøtekommenhet“. De forteller videre om særkrav for deres plass å operere og sier de har vært lydhøre for å få plass endringer som gjorde at de kunne operere mer normalt.

#### **4.3.4 Kunne man gjort noe annerledes?**

Den største biten av innføringen av felles-europeisk regelverk er nå på plass. Det vil stadig være endringer, men fundamentet er satt. Så nå kan vi i analysen spørre om Luftfartstilsynet kunne gjort noe annerledes.

Norges Luftsportforbund (2017) sier at man kan svare både ja og nei på spørsmålet om noe kunne vært gjort annerledes. Informanten forklarer at de har vært uenige i enkelte ting, men ender med å si at basert på de forutsetningene Luftfartstilsynet har hatt, så har de egentlig

gjort så mye som det er mulig for dem å gjøre på en god måte. Flyskolen forteller at det hadde vært ønskelig at det var etablert et informasjonssystem. Ene delen av klubbmiljøet er ikke helt fornøyd og skulle ønske Luftfartstilsynet var mer tilstede og mer tilgjengelige. Men for den andre delen av klubbmiljøet så greier de ut om Luftfartstilsynet og at de ikke tror de har en enkel jobb. Etter en del frem og tilbake i deres svar men ender de med å si “*Men din stemme blir hørt*”. Noe som antyder at de kanskje har vært mer tilgjengelig for den ene klubben enn den andre.

Lufttransport greier ut i et godt eksempel på standardisering av bokverk i USA hvor de har en mer standard operation manual for nesten alle selskaper, i stedet for sånn som i Norge, hvor hvert selskap utvikler sitt eget og mener at i og med at Europa kjører så standardisert som de gjør, så kunne Europa laget en felles operasjonsmanual. Dette ble til et godt eksempel på en ting EASA kan gjøre, men Luftfartstilsynet har nok lite å si i denne saken.

Når vi spør Norwegian så sier de:

*Jeg føler jo egentlig at den gangen ble det ganske greit kommunisert. Litt flytting på datoer ble det jo etterhvert her og der, men siste årene har de blitt flinkere til å holde på datoer også.* (Norwegian, 2017)

## **4.4 Ressurser**

### **4.4.1 Tildeling av ressurser**

Luftfartstilsynet får spørsmål om etaten har blitt tilført nok ressurser for å gjennomføre denne endringsprosessen og om innføringen av det nye regelverket har gått på bekostning av de øvrige oppgavene Luftfartstilsynet er satt til å gjøre. To ulike spørsmål som vil besvare ressursspørsmålet.

I Luftfartstilsynet blir det første spørsmålet møtt av lett latter. Uformelt hadde ressursspørsmålet blitt tatt opp med saksbehandler i Samferdselsdepartementet, og da fikk de vite at det var nesten ikke forskjell på det nye og gamle regelverket. Noe som til dels er sant, men selv med likhetene i regelverket er det mye arbeid som må gjøres. Informanten nevner mye detaljer, skjemaer, prosedyrer og så videre. Det ble derfor påpekt fra Luftfartstilsynet at de trengte mer ressurser, men det fikk de ikke. Man erkjenner at Luftfartstilsynet skulle vært mer proaktive på den fronten og hadde de vært det så hadde man kanskje unngått noen

frustrasjoner og problemer i markedet. Luftfartstilsynet nevner også at det kan bli for enkelt å si at det er manglende ressurser, det kan også være et spørsmål om prioriteringer samt det å identifisere hva som blir ekstra krevende og legge inn ressurser der.

Når vi spør Luftfartstilsynet om denne endringsprosessen har gått på bekostning av øvrige oppgaver som tilsynet er satt til å gjøre, så får man litt vage svar. Det sies at “Luftfartstilsynet har et utrolig stort spenn i oppgaver der vi både har ansvar for regelverksutvikling, tilsyn, safety promotion og en rekke andre ting som gjør det vanskelig å si at det ene har gått på bekostning av det andre.” Det blir deretter sagt at: «Kanskje ikke sånn direkte, men vi har jo hatt problemer med å gjennomføre tilsyn». Fra Luftfartstilsynet sin side så er det vanskelig å slå fast at det har gått utover deres arbeidsoppgaver. Angående det med tilsyn så er dette en intern-policy og vi kan dermed ikke si at det har gått utover deres arbeidsoppgaver. Det er mulig at kvaliteten og hyppigheten av enkelte deler som Luftfartstilsynet skal utføre har blitt litt redusert, men igjen, det gjøres, og uansett er det en intern-policy innad i organisasjonen. Vi må derfor finne ut mer om dette med å spørre markedet.

Norges Luftsportforbund sier at Luftfartstilsynet har vært flinke med implementering av nye lovverk og så videre. Men de synes ikke tilsynet har vært så flinke med det som har med utdanningsbiten å gjøre samt det som har med utvikling av kontrollant-kompetansen. Det er også indikasjoner på at det har gått litt utover arbeidsoppgaver når vi snakker med flyskolen:

*Det kan nok godt tenkes at vi opplever det. Det vil jo alltid være en belastning, også for et tilsynsorgan, å få sånne store prosesser i fanget. I tillegg så var kanskje ikke tilsynet på den tiden fullt så godt bemannet som man kanskje skulle ønske fra bransjens synspunkt. (Pilot Flyskole, 2017)*

Dog unnskylder man Luftfartstilsynet for det store arbeidet de hadde foran seg og bemanningssituasjonen de var i, men det er en digresjon.

Nå spør vi om det er områder som har fått mindre oppmerksomhet som følge av endringsprosessen. Spørsmålet gjelder den enkeltes organisasjon og er et litt mer direkte spørsmål enn tidligere. Det er ikke store divergerende svar her. Luftfartstilsynet nevner igjen det med litt redusert tilsyn på klubbskoler. Norges Luftsportforbund viser til et mer direkte eksempel og tar frem teorieksamen for privatflygersertifikat som har vært nedprioritert og har



resultert i “ganske ille resultater”. Flyklubbene derimot har ikke opplevd mindre oppmerksomhet som følge av endringsprosessen.

#### ***4.4.2 Juridiske ressurser***

For et statlig tilsynsorgan som Luftfartstilsynet er implementering av nytt regelverk både en forvaltningsmessig og prosedyrerelatert endring, samt en endring av et konkret lovverk. Det er derfor relevant å stille spørsmål ved om Luftfartstilsynet og markedet har endret ressursbruken på det juridiske området.

Luftfartstilsynet forteller at det har blitt mer fokus på det i det siste siden man ser at regelverksprosessene i EASA foregår over lang tid og man er nødt til å delta tidligere enn de gjorde før. Det er blitt mer strukturert på hvem som gjør hva og hvem som har ansvaret for å følge opp, noe som har vært litt personavhengig tidligere. Når det er sagt så har det blitt en jurist mindre nå enn tidligere, men de tror kanskje de bruker juristressursene riktiger og mer opp mot regelverksprosessen. For på samme tid som de har blitt en jurist mindre så har EASA økt regelverksproduksjonen. Norges Luftsportforbund har økt juristbruken sin. De har begrenset med ressurser og spesielt en person må gjøre mye av arbeidet. De sier videre at forskjellen på nå og tidligere (før og etter det nye lovverket red.anm.) at det må flere jurister til for å konkretisere og fortelle hva som egentlig menes. Resten av markedet har ikke merket noe spesielt til mer ressursbruk.

### ***4.5 Opplevde endringer***

#### ***4.5.1 Endringer i virksomheten som følge av nytt regelverk***

Vi spør hvordan det nye EASA-regelverket har endret måten organisasjonen driver sin virksomhet på.

For Luftfartstilsynet sin del er det liten forskjell da det i praksis er mange likheter på det gamle og det nye regelverket. Informantene viser til en del detaljer som har forandret seg. Luftfartstilsynet har også skiftet litt fokus; tidligere var det Luftfartstilsynet som påpekte hva som skulle gjøres, nå sier regelverket hva de skal være i samsvar med. Luftfartstilsynet er i ferd med å gå over til å drive risikobasert tilsyn, som også er en stor endring, men de har ikke kommet så langt i den prosessen.

FNs organisasjon for sivil luftfart, International Civil Aviation Organisation (ICAO), beskriver risikobasert tilnærming til tilsynsprosesser i rundskrivet ICAO doc 9859 Safety Management Manual (2013, kap. 2-16). I et ytelsesbasert, forbedret sikkerhetsmiljø, blir visse ytelsesbaserte elementer introdusert innenfor et preskriptivt rammeverk. Dette vil gjøre det mulig for regelverket å ha rom for en mer fleksibel, risikobasert (og dermed mer dynamisk) ytelse. Overvåking og måling av en ytelsesbasert prosess skal gjøres ved hjelp av passende ytelses-, kvalitets- eller sikkerhetsindikatorer som kontinuerlig følger oppførelsen av denne prosessen. Parametre for slik ytelsessporing kan være utfall av hendelser, avvik eller noen hendelsestyper som reflekterer sikkerhets-, kvalitets- eller risikonivået til prosessen.

I motsetning til revisjon av preskriptive, frittstående krav, vil vurderingen av en ytelsesbasert prosess kreve at revisoren er oppmerksom på konteksten til prosessen eller elementet innenfor sitt overordnede regelverk, så vel som innenfor den reviderte organisasjonens kompleksitet.

Dette er en endring i hvordan Luftfartstilsynet gjennomfører tilsyn, og vil kreve store ressurser for å bli fullt implementert i organisasjonen. Fordelen er imidlertid at man kan rette ressursene dit de gir mest sikkerhet.

Norges Luftsportforbund sier det har blitt endringer og forklarer det i måten de jobber på. Tidligere reiste informanten rundt og pratet om alt fra flysikkerhet og flyutvikling, men nå brukes han 70-80 % av tiden på tolkning av regelverk, hva det betyr for deres flyklubber etc. Norges Luftsportforbund brukes som en informasjonskanal overfor sine medlemsorganisasjoner, ifølge informanten. Norges Luftsportforbund nevner også at Luftfartstilsynet tilbød seg å reise rundt og ha informasjonsskelder, men potten som var blitt satt av til dette ble fort brukt opp og Norges Luftsportforbund måtte ta på seg oppgaven.

På flyskolen sier de at det nye regelverket har endret måten de tenker på. EU-regelverket gjør at de kan håndtere ting og tang mer smidig enn tidligere. Videre nevnes det at det er mer harmonisert med andre skoler og at det går i en positiv retning.

Klubbene peker på at de har fått større spillerom og flere muligheter, men også større ansvar. Videre sier den ene klubben at det ikke er all verden forskjell på dette og det gamle regelverket og det ikke har vært så stor overgang.

Lufttransport sier det har endret litt for de har fått Operations Suitability Data som anbefaler hvilken type trening det skal være på hver enkelt flytype, men sier det ikke er store endringer.

Interessant er det når Norwegian sier at det har blitt en mer målrettet form for validering av sertifikater. Men dette er ikke fra innad i EASA, men fra land utenfor EASA. Her har da altså innføringen av de nye reglene ført til en enklere hverdag med mer standardisering, også for de som kommer inn i EASA fra et annet land utenfor.

#### ***4.5.2 Endringer i den daglige driften***

Hvordan påvirkes organisasjonene av disse regelverksendringene?

Her sier selv Luftfartstilsynet, de som er med å implementerer reglene, at de blir veldig påvirket. De føler en uro i markedet og får mye spørsmål. Og i blant noen bruddsaker av folk som ikke kjenner regelverket godt nok, som ikke har fulgt med i timen eller ikke vet hvor de skal finne det, og handler på gammel vane, som igjen skaper uro og merarbeid for Luftfartstilsynet. Også Norges Luftsportforbund blir påvirket av dem. Når de er ute og holder foredrag så må de være veldig oppdaterte og skille tydelig mellom EASA og BSL regelverk. Flyskolen merker ikke de helt store forandringene og svarer blant annet: "Vår daglige drift den er jo, den er grei." Går vi derimot til den ene flyklubben er de litt i villrede. De forholder seg til Norges Luftsportforbund og skoler etter skolehåndboken deres, som ble revidert i 2009. Altså, før overgangen.

### ***4.6 Håndtering av usikkerhet***

#### ***4.6.1 Usikkerhet rundt nytt regelverk***

Med innføringen av nytt regelverk er det viktig at vi forstår hvordan folk handler om de er usikre. Dette er noe som må kommuniseres ut fra Luftfartstilsynet, som da skal sette standarden for hvordan det skal løses. Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan har tolkningsrett på luftfartslovverk.

Vi har spurt våre informanter: Hvordan går dere fram dersom det er tvil om gjeldende regler og/eller bestemmelser?

For Luftfartstilsynet sin del så er deres jobb å innføre regelverket, med andre ord vet de alltid hva som er gjeldende regelverk, fordi enten er det tatt inn i EØS-avtalen eller ikke. Og på det

tidspunktet intervjuet ble gjort så var det samme som EASA. Dog forteller Luftfartstilsynet at det kan være problematisk med iverksettelsesdatoer. Dette er da altså forordninger hvor deler av forordningen ikke er gjeldende før litt frem i tid. Luftfartstilsynet nevner at de var usikre en gang og henvendte seg til EASA, og selv EASA var usikre.

Lufttransport svarer at de ringer til sin saksbehandler i Luftfartstilsynet på mindre ting, og bruker e-post på større ting der de behøver dokumentasjon på sin tolkning.

“When in doubt, shout” svarer Norwegian. De tar kontakt med relevante inspektører. De sier at det ofte går på ulik tolkning mellom forskjellige EASA-land. Noe som også ble nevnt tidligere.

Når vi prater med Norges Luftsportforbund så forteller de at de har en særdeles kompetent person i organisasjonen som er veldig oppdatert. Det er samme personen som er blitt referert til i tidligere spørsmål. Norges Luftsportforbund sier videre at til og med Luftfartstilsynet bruker å sparre med denne personen om de er i tvil. Men om Norges Luftsportforbund er usikre generelt, så spør de Luftfartstilsynet direkte eller EASA og får svar innen kort tid. Den ene flyklubben sier humoristisk at de ringer, men får ikke svar. Og vet de ikke så må de avvente avklaring fra Luftfartstilsynet. Den andre flyklubben svarer også at de også for å få svar og avklaringer.

#### ***4.6.2 Usikkerhet rundt nasjonale regler (BSL) og nytt regelverk***

Det er foreløpig ikke alle deler av norsk luftfart som er underlagt EU-regelverk. Som eksempler på områder som fortsatt er nasjonalt regulert har vi Annex-II luftfartøy (Gamle, eks-militær, selvbygger, experimental) samt skiflyging og særskilt tillatelse til tjenestegjøring. Ut fra dette spør vi om de har en klar oppfatning av hvilket regelverk som gjelder for flygersertifisering og operativt regelverk.

Her må det skilles mellom profesjonelle aktører som Widerøe, Norwegian etc. og de litt mindre selskap, og ikke minst allmennflymiljøet sier Luftfartstilsynet. Det spriker veldig på hvor mye kunnskap de har til dette og Luftfartstilsynet tror det er fryktelig vanskelig for en menigmann å vite hva som gjelder. Flere er enig at det kan være vanskelig, blant annet sier Norges Luftsportforbund at det kan herske tvil om hvilket lovverk som gjelder, og at det vil variere fra flytype til flytype. Hovedsakelig blir det hva man bruke de til og det ligger ingen

sikkerhetsaspekter inn i bildet påpekes det. Men Norwegian og flyskolen har ikke noe problem med dette. Flyklubben tror de fleste har kontroll på det nå, men det har vært noe som har gått under radaren og de opplever iblant på sine temakvelder at det er noen uregelmessigheter som man må korrigere.

Lufttransport har to paragrafer som er BSL-relatert og det har vært diskutert om det hvordan dette skulle gjøres. For deres operation manual skal egentlig være helt basert på Air-OPS, men de hadde en paragraf som ikke finnes der, men de skrev ned det som en epistel i deres OM-A og det ser ut til at fungerte.

#### **4.6.3 Motstridende regelverk**

I overgangsperioder og tiden etter kan det oppstå tilfeller hvor forskjellige regelverk krasjer. I slike tilfeller er det viktig at organisasjonen som er ansvarlig bak endringene har kunnskap om dette samt muligheter for å rette det opp. Vi spør derfor informantene våre om de har oppdaget motstridende bestemmelser i det nye regelverket.

En del av Luftfartstilsynet svarer at de ikke finner mye motstrid, men mere at det kan være skrevet på forskjellige måter. Den andre delen forklarer at det finnes motstrid mellom norsk regelverk og EASA-regelverket. Men i slike tilfeller er det alltid EU-regelverket som er gjeldende. Dette er en grunnregel som står beskrevet i Luftfartsloven § 1-1 andre ledd.

Intervjuer følger opp spørsmålet med om det kan være motstrid med norsk forvaltningslov. Luftfartstilsynet svarer følgende, som vi velger å referere i sin helhet:

*Jeg tør ikke uttale meg så mye om detaljene når det gjelder akkurat FCL-en versus norsk forvaltningsrett, men det vi er bevisst på generell basis er at norsk forvaltningslov blir, jeg skal ikke si utfordret, men det er noe som noen ganger setter oss i vanskelige tolkningssituasjoner fordi at vi har en norsk forvaltningslov som det ikke i utgangspunktet tas høyde for i EU-regelverket. Samtidig så har jo også EU-regelverket også en sånn, skal vi kalle det for en disclaimer, «without prejudice to national law», så de forutsetter at hvis du har et nasjonalt lovverk som sier noe annet så er det det som skal gjelde. (Luftfartstilsynet, 2017)*

Vi forflytter oss til markedet hvor Norges Luftsportforbund bekrefter at det er motstridende informasjon. Men de mener Luftfartstilsynet ikke kan klandres for det. De forklarer videre at det kan være personlige tolkninger fra personer i Luftfartstilsynet som sier hvordan det kan og ikke kan gjøres. Beveger vi oss til flyskolen så svarer de også at det er motstridende bestemmelser. De forteller videre at Luftfartstilsynet er i en revideringsfase når det gjelder hvilke nasjonale regler som kan fases ut, men at det er problematisk med EU-regelverket som kommer inn, og at vi henger bak. De nevner også at lover og regler skal skrives, formuleres og erstatte gamle nasjonale regler.

“Nei, det vil jeg ikke si”, konkret og greit sagt fra Lufttransport. Norwegian har heller ikke noe konkret på motstridende bestemmelser, men gir et godt eksempel på generell basis på disse ulikhetene, da altså mellom EASA-landene. For EASA har utgitt rundskrivet Examiners Difference Document (EDD) (EASA, 2017) som omhandler ulikheter i landenes administrative rutiner i forbindelse med sertifikatsøknader, personvern, ansvar og gebyrer. Norwegian (2017) sier det egentlig best: “Egentlig veldig bra, ulempen er at det er så store forskjeller at det er behov for det. Det er i seg selv en tragedie”.

#### ***4.7 Ledelse av endringsprosessen***

Neste hovedspørsmål går på hvordan Luftfartstilsynet har fremstått som leder i de endringsprosessene som har pågått de siste årene ved implementeringen av EU-regelverket.

Luftfartstilsynet forteller at det er vanskelig å vurdere hva markedet mener og at kommunikasjon er vanskelig. De sier det var planer om å lage pamflett/brosjyre i forbindelse med innføringen av nytt regelverk, men det kokte bort i kålen på grunn av manglende ressurser og penger. De måtte ha eksterne folk til å lage det og det bestemt at de ikke skulle gjøre det. Videre sier de at dette er en typisk sak som Luftfartstilsynet som en lederfunksjon burde gå fram med et godt eksempel, og gi ut masse god informasjon, proaktivt, men sier at i stedet ble det artikkel på nettet og en masse spørsmål og utfordringer i etterkant, noe som kanskje er like ressurskrevende.

Dessverre tolket Norges Luftsportforbund og Flyskolen dette spørsmålet mer som et tema og ikke som et spørsmål, og svarte derfor ikke på det. Flyklubbene fikk spørsmålet og den ene svarte: “Ja, jeg, ikke så veldig synlig, men de har jo vært der”, mens den andre flyklubben

sier: “Ja, det er jo den myndigheten vi har å forholde oss til så jeg synes egentlig det har fungert veldig bra.”.

Etter en tenkepause sier Norwegian:

*Det har ikke i mitt øye vært noen leder, men hvordan har de ledet? Nei egentlig så er ikke det noe som berører meg som Head of Training i så måte. Altså vi kan jo delta i prosesser vi også, i alle mulige boards, og sitte å svare på NPA-er. En ting er i alle fall helt klart, det har ikke vært noen leder. (Norwegian, 2017)*

Lufttransport svarer følgende:

*Så vi må faktisk tolke lovverket og så skriver vi hva vi har tenkt å gjøre. Og så sender vi det til dem. Og så vil de da gå gjennom og se at det er legalt, at det er korrekt og kan gjennomføres. Og de kommer ikke med tilbakemeldinger som at «hvis du gjør sånn her, så blir det bedre». Det gjør de ikke. De har vært ganske klar på at de er ikke en sånn veileder på sanne ting. Så, leder og leder. De er satt til å forvalte et regelverk og vi anser de nesten bare som mellommenn for EASA, faktisk. (Lufttransport, 2017)*

#### **4.8 Å skape en følelse av nødvendighet - Kotters første trinn**

##### **4.8.1 Behovet for endring**

Vi spør om Luftfartstilsynet har gitt inntrykk av eller skapt en følelse av at det er behov for endring.

Luftfartstilsynet er usikre. De sier at på noen områder så er det kommunisert, på andre ikke. Informanten grubler litt over spørsmålet og sier de har nok ikke vært flink nok til å promotere bakgrunnen for innføringen. Når vi spør Norges Luftsportforbund så blir spørsmålet tolket litt annerledes da de egentlig bare sier, hva er neste? Og referer da til at først ble det nasjonalt regelverk, så JAR-FCL, så EASA (Part-FCL). Mens flyskolen føler det er bransjen som har fremmet et behov for endring og harmonisering av regelverket over det europeiske kontinentet. Altså at bransjen driver mens Luftfartstilsynet gjennomfører. Den ene flyklubben sier at det er begrunnet, men den som blir intervjuet er ikke spesielt klar på hva begrunnelsen er.

Heller ikke Norwegian har fått noe inntrykk av at det var behov for endring fra Luftfartstilsynet sin side. Men når vi spør Lufttransport så sier de at det tror de:

*Det tror jeg, og det har jo de også fått fra sentralt hold. Så har de kjørt det videre på oss. Og vi har selvfølgelig kjørt det videre mot våre ansatte at folk skjønner at de endringene som kom var jo for å standardisere så mye som mulig. (Lufttransport 2017)*

Mens noen svarer på om de har vært flinke nok, så svarer Norges Luftsportforbund at de er litt kritisk til alle forandringene fra JAR til EASA etc. Så er det en som mener ja, men har ingen klar begrunnelse for sitt svar og den andre mener bransjen har fått frem dette. Norwegian har ikke fått det inntrykket, men Lufttransport har fått det inntrykket.

#### **4.8.2 Bakgrunnen for behovet**

Vi snevrer oss inn på et litt mindre åpent spørsmål og spør om dette behovet har vært begrunnet i at endringene er krav fra EU gjennom EØS-avtalen, eller at endringene faktisk vil føre til bedre flysikkerhet, bedre rammevilkår for luftfarten og derigjennom bedret økonomi for organisasjonene.

Norges Luftsportforbund henger seg opp i sikkerheten og sier den ikke har blitt bedre da lovverket i EASA har gjort til at lovverket har blitt mye mer liberalt der mer ansvar overlates til operatøren. Flyskolen er overbevist om at det er for at man skal ha like rammevilkår over kontinentet som gjør at bransjen vil henge seg på. Selv om bransjen også ønsker seg økt flysikkerhet, bedre rammevilkår etc. Mens flyklubben sier litt utydelig at det er slått sammen økonomi og sikkerhet og at det er begrunnet med det.

#### **4.9 Prosjektgrupper, mål og delmål for endringen - Kotters andre trinn**

Her stiller vi et spørsmål til Luftfartstilsynet. Vi spør dem om de har etablert egne grupper som skal lede endringen i Luftfartstilsynet og for organisasjonene. Og om Luftfartstilsynet har satt tydelige mål og retning for disse endringene i lovverket.



Luftfartstilsynet svarer: “I svært liten grad, tror jeg”. Men, forteller at det er endringer på gang i den nye organisasjonsstrukturen, og det blir definert ansvarsområde etc. Den andre informanten sier også at de ikke hadde etablert egne grupper, men forklarer om fremtidens planer.

Dette spørsmålet stilte vi til alle og spurte om: Har Luftfartstilsynet satt tydelige mål og retning for disse endringene i lovverket?

Luftfartstilsynet er litt usikker på spørsmålet. Intervjuer følger opp med et eksempel og Luftfartstilsynet svarer videre ut ifra det eksemplet. På det eksemplet ble det kommunisert på seminar, utgitt artikkel og sendt ut brev med informasjon og frist i god tid for nå det skulle være klart, men selv da ble det tidsnød sier de.

Norges Luftsportforbund har et godt og konsist svar og sier følgende: “Nei, jeg vil ikke si det, absolutt ikke”. Litt mindre kritisk er svaret fra flyskolen som sier “Ja, delvis, men kanskje ikke langsiktige mål” mens flyklubben sier at det er ingen tydelig målsetting, foruten sikkerhet. Klubben nevner også at de har fått noen tidsfrister. Lufttransport derimot sier ja og begrunner det med at Luftfartstilsynet sa hvilken dato alle skulle være i havn.

Norwegian begynner å si at de blir invitert på workshops og kan sende inn NPA-er. Men føler det er vanskelig å komme gjennom til EASA for de er så underbemannet, og at endringene ikke er gjennomført gjennom en norsk prosess.

#### ***4.10 Kommunikasjon - Kotters tredje og fjerde trinn***

##### ***4.10.1 Å kommunisere endringer***

Her har vi stilt våre informanter spørsmål som bl.a.: Har Luftfartstilsynet kommunisert endringene på en tilfredsstillende måte? Hvor lang tid før implementeringen ble aktørene informert om innføringen av nytt regelverk?

Luftfartstilsynet sier at det er vanskelig å svare på, samt at man ikke klarer å kommunisere godt nok sånne endringer. De mener de har kommet med en del, men helt sikkert ikke godt nok. For Norwegian sin del så har de mer direkte kontakt med kilden i Köln (EASA, red. anm.), så det blir ikke relevant.

Når vi spør Lufttransport om det har blitt kommunisert tilfredsstillende så svarer de: “Ja, hmm. Tilfredsstillende og tilfredsstillende, det er jo et jævla egenansvar her sånn sett som flyselskap”. Fortsetter med litt hvordan prosessen var og avslutter med at det ikke var så mye kommunikasjon, men sier også at de ikke ser så stor grunn til å ha så mye kommunikasjon på det.

Flyskolen forteller de fikk informasjon, men det var ikke en veldig organisert kommunikasjonsstrøm. Videre sier de at de fikk informasjonen de trengte og Luftfartstilsynet var behjelpelige så godt de kunne og så langt de visste selv. Flyklubbene er også fornøyd, selv om ene klubben påpeker at de ikke ble spesielt godt informert, men at de får informasjon fra AIC-er. Den andre klubben svarer også AIC og fortsetter med at de er pliktig til å følge med på dette selv.

#### **4.10.2 Kommunikasjon og dialog med bransjen**

Videreføring av tidligere spørsmål: Har Luftfartstilsynet kommunisert endringene på en tilfredsstillende måte? Har Luftfartstilsynet lagt opp til dialog med bransjen i endringsprosessene?

Luftfartstilsynet forteller at Luftfartstilsynet har veiledningsplikt, samt plikt til å publisere det man må publisere, men har ingen policy om at de skal informere så og så mye så og så lang tid i forveien. De sier at det forventes at profesjonelle aktører må kunne plukke opp eventuelle endringer som kommer, men ut fra erfaring så skjer visst ikke det. De sier videre at man kunne vært mer proaktiv, men det er vanskelig å finne en passende tid. Samt at det skal ikke publiseres noe før det er faktisk vedtatt.

Fra Norges Luftsportforbunds side så har det vært godt. Forklarer dette med at de har god kontakt med saksbehandlerne som gjør at de er med ganske tidlig i prosessen. Så for Norges Luftsportforbund har informasjonen vært ganske bra og Luftfartstilsynet har vært flinke til å involvere Norges Luftsportforbund. Også flyskolen sier de har vært tidvis flinke, men vært litt for lite organisert. Den ene flyklubben har muligens misforstått spørsmålet, da de spør tilbake om “for å få innspill fra markedet? Ikke som vi som klubb har vært borti”. Fra Lufttransport så sier de at det har vært mer absolutte krav. Noe som kan tolkes i den retning at det ikke var noe spesielt til dialog.

### **4.10.3 Andre kommunikasjons- og informasjonskanaler**

#### **4.10.3.1 Luftfartstilsynets nettsider**

Neste spørsmål går på kommunikasjonen via Luftfartstilsynet sine nettsider og vi spør hvordan de synes web-tjenestene fungerer.

Luftfartstilsynet selv viser til tilbakemeldinger om at det ikke fungerer godt nok. Internt i organisasjonen har de oppfatningen av at det er tungvint å få publisert og gjøre de endringene man vil. At nettsiden ikke er god nok hersker det konsensus på i Luftfartstilsynet og de sier at det er vanskelig å finne ut hva som gjelder for hver enkelt sertifikatnehaver eller organisasjon. Markedet er også ganske enig i dette. Norges Luftsportforbund sier “Nei det må jeg si er dårlig. Jeg synes det er veldig gammeldags.” Flyskolen mener litt “både og”: de sier de ser forbedringer, men at det er en stor utfordring. De sliter med å finne regelverk, både på Luftfartstilsynet sine sider, men også på EASA sine sider. Informantene i flymiljøet viser altså til det samme som Luftfartstilsynet selv sier. Det eneste positive er fra flyklubben, men de bruker ikke nettsidene på samme måte. De finner skjemaene de skal ha og sier det fungerer bra nå. Den andre klubben som ble intervjuet rundt et halvt år senere sier det fungerer veldig bra nå og viser til diverse eksempler.

For Norwegian sin del så sier de at “Der er det potensiale. Det har det jo da. Det er et potensiale”. De gir videre eksempler på saker som ikke fungerer, spesielt søkemotoren. Men igjen påpeker de at de jobber med regelverk til daglig og finner frem. Lufttransport er sjeldent på Luftfartstilsynets nettsider, de går rett inn i operativt regelverk.

#### **4.10.3.2 Lovdata**

Vi lurte også på hvordan det var å finne fram til gjeldende regelverk gjennom Lovdata / Luftfartstilsynets sine nettsider.

I Luftfartstilsynet har man ingen problemer med dette, men det blir annerledes for folk som jobber med dette til daglig påpekes det. Dog er de likevel ikke overbevist om at alle i Luftfartstilsynet kan finne gjeldende regelverk, og påpeker at selve strukturen ikke er god nok. Dette samsvarer også med hva informantene i Norges Luftsportforbund sier. De googler heller spørsmålet enn å lete på Luftfartstilsynet sine nettsider. Flyskolen sier de jobber med det i det daglige, så de har også blitt vant til det og de har mange bransjegrupper og organisasjoner de kan spørre. Og er de usikre så kan de spørre Luftfartstilsynet eller EASA.

Norwegian svarer ganske konkret “Det fungerer bra”. Men for alle disse så jobber de med dette lovverket nesten daglig.

Da er det kanskje mer interessant å se hvordan det er for de som er litt i mer amatør-regime av det. For her sier den ene flyklubben det samme som Norges Luftsportforbund, de må google for å finne frem. Mens den andre klubben forteller at det er tungvint og at de heller bruker EASA sitt regelverk direkte. Når vi spør Lufttransport så svarer de ikke på spørsmålet, men sier at de bruker operativt regelverk og annen dokumentasjon.

#### ***4.10.4 Kommunikasjon og tidsperspektivet***

Vi spør om det blir gitt tilstrekkelig tid for å tilpasse seg det nye regelverket og etterkomme nye krav.

Luftfartstilsynet svarer bekreftende; det ble annonsert og kommunisert. Implementeringen ble også utsatt et år fra 2012 til 2013, så egentlig var det mer enn god nok tid, mener Luftfartstilsynet. Men likevel bemerker Luftfartstilsynet at de «har en vane for å ikke alltid se konsekvensene av hvor mye jobb det er, og kommer derfor litt på hælene, det gjorde både tilsynet og markedet for øvrig». Når intervjuer følger opp med et spørsmål om markedet ble gitt tilstrekkelig tid til å tilfredsstille nye krav, så er Luftfartstilsynet litt mer vag. Kanskje ikke alt, men Luftfartstilsynet mener de faktisk har nok tid, men setter ikke i gang prosessen “før det brenner et blått lys”.

Informantene i Luftfartstilsynet har imidlertid litt motstridende kommentarer hvor det sies at det ikke ble gitt nok tid. “Vi kom på hælene, rett og slett. Både faktisk sett for å forstå hva regelverket betyr og ikke minst, det vil naturlig nok ha betydning for informasjonen vi klarte å gi”. Informanten forklarer videre at et regelverk som i stor grad retter seg mot enkeltpersoner, er det ekstra viktig å orientere om tidlig, og de sier at det har de ikke lyktes i å gjøre. “Jeg skjønner godt hvis mange er forvirret” sier informantene i Luftfartstilsynet.

Lufttransport svarer mye av det samme og mener de fikk god nok tid. Informanten her svarer også at om de hadde fått fem år så hadde de ikke gjort noen ting uansett før det nærmet seg.

Men selv om Luftfartstilsynet viser forståelse og tar selvkritikk så er det markedet som opplever deres innsats. Norges Luftsportforbund viser til gode overgangsperioder og har ikke

hatt spesielle problemer med tidsfrister. Det er også flyskolen og flyklubbene enige i. Norwegian fikk ingen “showstoppere”, de påpeker dog at det ble mye ekstra arbeid, men de ble ikke skadelidende.

#### ***4.11 Om hindringer og spillerom - Kotters femte trinn***

Så spør vi om Luftfartstilsynet har lagt til rette for å fjerne hindringer og har gjort det enklere for organisasjonene? Og i så fall, på hvilken måte?

Luftfartstilsynet sier at de ikke har gjort det i så stor grad som i intensjonen i henhold til almenflygingspolicyen de har (Luftfartstilsynet, 2017). Informanten forteller videre at det vil settes mer ressurser inn på det operative området når det gjelder Annex-II (luftfartøy uten EASA typesertifikat), som vil føre til forenklinger. Markedet føler det vært forholdsvis vellykket, Norges Luftsportforbund sier: “Ja, absolutt” og flyskolen har også et ganske klar stemme i det “Ja det har det gjort. De har vært åpne på det”. Den ene flyklubben har ikke hatt noen hindringer å fjerne, mens den andre synes det er vanskelig å si.

#### ***4.12 Delmål, synliggjøre seiere - Kotters sjette trinn***

Spørsmålet lyder: Har Luftfartstilsynet synliggjort fremgang i implementeringen av det nye lovverket? Har Luftfartstilsynet synliggjort seire i løpet av prosessen?

Til Luftfartstilsynet: Har Luftfartstilsynet skapt delmål i denne prosessen med innføring av felles-europeisk regelverk (tidlig suksess?)

Norges Luftsportforbund starter med et nølende ja, men avslutter med et eksempel som viser at det er i alle fall er et veldig bra samspill. I dette tilfellet var det en sak fra Norges Luftsportforbund som ble tatt opp via Luftfartstilsynet og så tatt med videre til EASA hvor den ble endret. Flyskolen er ikke like positiv. De har ikke fått med seg noen klare milepæler, og sier de ikke har vært ansvarsdrivere for å få bransjen gjennom det. Men igjen, eller nok en gang, så unnskyldes Luftfartstilsynet, for flyskolen sier at det kanskje ikke er Luftfartstilsynet sitt ansvar å pushe og sette mål osv. “Jeg tror jo ikke det er en offentlig oppgave å dra bedriftene gjennom og lage fest når man treffer punktene”. Han fortsetter med noe som er litt

utenfor spørsmålet, men forteller at Luftfartstilsynet har vært flinke til å følge opp i etterkant. Hvor de ser at det stemmer overens med nye regelverk etc.

Den ene flyklubben svarer uklart, men avslutter med at det har blitt bedre. Den andre flyklubben har ikke fått noe konkret om hva som er neste skritt i prosessen,. Det har heller ikke Norwegian opplevd. De har ikke sett noen prosjektplan eller delmål i det hele tatt.

Luftfartstilsynet kan ikke svare på hvordan det ble håndtert. Men kan ikke huske at det har blitt satt noen delmål. Egentlig skulle alt blitt tatt inn samtidig men viser til eksempler der deler ble satt inn litt etterhvert. Men de er ikke kjent med noen tanke om å dele opp prosessen som sådan.

#### **4.13 Forankring av endringen - Kotters åttende og siste trinn**

##### **4.13.1 Å erklære endringsprosessen for over**

Vi spurte: Har Luftfartstilsynet erklært implementeringen av EU-regelverk for å være over?

Luftfartstilsynet finner spørsmålet fra intervjuer humoristisk. Ler og sier “det vil det vel aldri bli”. Han greier videre ut om at det hele er så komplekst og er blant de tyngste materiene man har når det gjelder kompleksitet. Med andre ord, nei.

Norges Luftsportforbund har også en ganske klar uttalelse: “Nei, på ingen måte”. Og greier videre ut om neste prosjekt som skal implementeres. Den ene flyklubben har ikke fått det med seg i hvert fall og forteller videre at de tror det er en stadig utvikling og at man ikke blir ferdig med det. Mye av det samme sier også den andre flyklubben:

*Jeg tviler jo på at sånne prosesser kan sette strek en gang. Men det er jo hvertfall implementert i norsk lov da. Så vil det være endringer og oppdateringer underveis, det er jo en never-ending process sånn sett. (Flyklubb, 2017)*

Norwegian sier det litt annerledes, de mener endringen er over. De sier at vi nå er i en driftsfase, at prosjektet er over og nå er det i drift. De sier videre at det vil være stadige regelverksendringer, men ikke forordningen, forordningen er innført. Det er også ganske likt med Lufttransport som sier at “overgangen er over, ja”.

#### **4.13.2 Forankring av endringen**

Til luftfartstilsynet: Hva har Luftfartstilsynet gjort for å forankre endringene i regelverk i egen organisasjon og i bransjen?

Til organisasjonene: Hva har luftfartstilsynet gjort for at endringene i regelverket skal bli implementert i selskapet? Her spør vi om Luftfartstilsynet har tatt noen aktiv rolle i hvorvidt endringer faktisk blir innført/implementert i en organisasjon. Det er snakk om organisasjonskultur o.l.

Luftfartstilsynet sier de har prøvd å sette opp stolper, hvor de går gjennom regelverk, hva det har å si for interne prosedyrer, kommunikasjon til markedet, skjemaer som skal endres, intern opplæring og prøvd å kommunisere det videre til sertifikatsaksbehandlerne i seksjonen som tidligere het Operativ Utdanning. Videre sier de at problemet ligger at det ikke har vært god nok struktur innad i Luftfartstilsynet med faste rammer for hvordan implementeringen skal foregå. Men de forteller at juridisk avdeling tar mer tak i prosessen nå med den nye organisasjonen.

Det enkleste og beste svaret fikk vi fra Lufttransport som forklarte compliance liste, noe vi kan anta at Norwegian hadde kommet til å sagt om de hadde forstått spørsmålet korrekt. Lufttransport forklarer hva det går ut på. Som vi forstår det så er det en liste som kan vise til dokumenter som dekker de kravene de har fra gjeldende lovverk.

Norges Luftsportforbund forklarer at det er utdanning av motorflygere som er deres store greie hvor de forholder seg til Luftfartstilsynet, og at Luftfartstilsynet var veldig behjelpelige med å få på plass et nytt sertifikatnivå og som endte med et bra resultat. Flyklubben går ut i fra at det Luftfartstilsynet jobber med Norges Luftsportforbund sentralt og at Norges Luftsportforbund jobber videre med flyklubbene, uten at han kommer på noe konkret.

Norwegian forteller om Luftfartstilsynet selv og deres store organisasjonsforandring i januar 2017. Ikke akkurat det vi tenkte på, men det går tilbake hva Luftfartstilsynet sier ovenfor.

#### ***4.14 Metning som følge av hyppige endringer***

##### ***4.14.1 Konstant endring***

Det neste spørsmålet vi stiller er mye i samme sjangeren som vi har spurt tidligere, men som vi spør på en litt annen måte: Føler dere at regelverket er i konstant endring?

Luftfartstilsynet svarer definitivt ja. De forklarer at det kanskje største problemet er at det er endring på endring. Det kan være prosesser hvor det er vedtatt en endring som skal komme, også kommer det en forandring på denne endringen, og det blir vanskelig å få kontroll på alt. Dog prøver EASA å fikse litt på dette. Norges Luftsportforbund er også enig i dette: “Ja, hele tiden. Hver dag” og forklarer at det skjer nye ting hele tiden. Flyklubben er også enig, men sier det på et litt mer generelt grunnlag. Lufttransport sier at de ikke gjør det nå lengre. De forklarer videre om historien fra nasjonale regler til tidligere internasjonale regelverk og avslutter med: “Og de endringene som gjøres nå de er endringer som tvinger seg fram på bakgrunn av erfaring som man har opparbeidet seg, så det er jo en normal utvikling at et bokverk da.”

##### ***4.14.2 Metning***

Med alle disse regelendringene så kan det medføre til at man gir opp å prøve å holde seg oppdatert. Vi spør derfor om de føler en slags metning når det kommer til de hyppige regelverksendringene vi har vært vitne til i den siste tiden.

For enkelte grupper så er det nok sånn, mener Luftfartstilsynet. De forteller videre at det skjer så mye på så kort tid og når man ikke har full oversikt over hva som gjelder i dag, og de stadig vekk kommer nye ting, så kan han godt tenke seg at de føler en metning. Dette kan igjen medføre at man bare gir opp og ikke gidder å prøve å finne ut av det. På den annen side, så sier den andre informanten fra Luftfartstilsynet at de må bare følge tempoet til EASA. Og man kan ikke si at det går for fort, for da er Norge ut av det felleseuropeiske. Men informanten viser også forståelse for at såpass mange endringer kan være utfordrende, både for Luftfartstilsynet og for markedet.

Spør vi de som er bindeleddet til klubbene i Norge, altså Norges Luftsportforbund, så tror de at mange ikke bryr seg lengre. De tror mange har basisforståelse og er det noe mer så får man



høre om det. For mannen i gata klarer ikke følge med på alle endringene, sier de. Dog tror de at nivået er høyt og at det ikke er problematisk, men det er nok for mye endringer hele tiden. Flyskolene forteller at det er enormt ressurskrevende for små organisasjoner å holde tritt. Så han krysser fingrene for at det ikke blir store endringer fremover. De det kanskje går mest utover er de små flyklubbene, og ut ifra det ene svaret så får vi det først bekreftet, deretter ikke helt avklart. De sier først at medlemmene har fått mening og ikke henger med mer. Men så sier de at de som følger med klarer å holde tritt og det er de minst dedikerte medlemmene som faller av. Det er litt vanskelig å vite hva flyklubben egentlig mener da det er litt begge deler i svarene, mens den andre klubben sier de fungerer fint, men det er hans personlige svar. Videre tar de et retorisk spørsmål:

*Hvor dypt inn i materien forventer vi at en PPL-innehaver skal kunne dette her? Det tror jeg også er på lik linje nesten med et flyselskap. Altså, en pilot forholder seg til sine OM-er mens ledelsen forholder seg til regelverk, ikke sant. (Flyklubb, 2017)*

Lufttransport sier “Ja, det har vært noen år med implementering og fin-tuning av bokverk. Men vi føler at man har nådd toppen og nå flater det litt ut”. De forteller videre om neste innføring. Til og med et stort selskap som Norwegian starter svaret sitt med et sukk. Men sier de ikke føler en metning: “Nei, ikke metning men snarere en bedre dialog og klargjøring”. De gir videre et par eksempler hvor det blir forskjellige tolkninger, selv innad mellom instruktører i selskapet som igjen medfører at ledelsen må sette retningslinjer. Og da igjen må man ha aksept for sin tolkning fra Luftfartstilsynet, noe som de sier går fint, da de er i løpende dialog med dem

#### **4.15 Endringer for flysikkerheten**

##### **4.15.1 Økt flysikkerhet**

En av grunnene til å innføre dette felles-europeiske regelverket var å bedre flysikkerheten. Vi spør derfor om innføringen av nytt regelverk faktisk har ført til bedre flysikkerhet.

Luftfartstilsynet sier at de ikke tror det har ført til bedre flysikkerhet på kort sikt, men tror det vil føre til bedre flysikkerhet på lang sikt, i hvert fall for det kommersielle markedet. At det muligens forbedrer flysikkerheten for kommersielle aktørene tror også Norges Luftsportforbund. Men de jobber mot amatørsegmentet og sier de føler mer av regelverket er

kastet over på operatøren, altså mer ansvar på klubb og pilot. Den ene flyklubben sier de ikke kan dokumentere dette. Mens den andre sier de har oppdagat at minste motstands vei har blitt prøvd for å tilegne seg flysertifikat. Når intervjuer spør om det rent operativt har økt sikkerheten i Allmennflymiljøet så sier de at den er veldig lik som før.

Norwegian, som opererer i det kommersielle markedet, bekrefter delvis tesen til Luftfartstilsynet. De sier at det er på vei i riktig retning og at det er bedre harmonisering innad i EU. De kan ikke slå fast spesifikt at det har medført bedre flysikkerhet, men gir et eksempel på noe ICAO prøvde å innføre, altså standardisert engelsk språk, slik at alle skal ha den samme minimumskunnskapen. De sier at dette er et element som har medført økt flysikkerhet.

For Lufttransport sin del så har det blitt litt mer restriktivt og sier om man tenker restriktivt så kan det også føre til bedre flysikkerhet, men gir et eksempel på at det har medført ekstra arbeid og kostnader for å oppnå kravet i form av økt trening.

Vi har stilt oppfølgingsspørsmål til Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport om hvorvidt effekten av effekten ved innføring av EU-regelverk kan måles med tanke på antall hendelser og ulykker. Luftfartstilsynet har ikke gitt konkrete eksempler på dette. Statens havarikommisjon for transport har ikke besvart vår henvendelse

#### **4.15.2 Sikkerhetsarbeidet**

Neste spørsmålet går også på flysikkerheten, men formulert på en litt annen måte. Nå spør vi om de har observert en endring i flysikkerhetsarbeidet gjennom innføring av nytt EASA-regelverk.

Det er de proffe som har endret arbeidet sitt med safety, sier Luftfartstilsynet. Det har kommet et nytt system for sikkerhetsstyring, kalt Safety Management System (SMS) (se ICAO doc 9859). Tidligere benyttet man et kvalitetssystem, nå er det compliance og SMS system. Disse integrerer sikkerhetstankegangen i hele organisasjonen i stedet for å tenke at flysikkerhet er noe som kun utføres i cockpit. Aktørene har blitt tvunget til å tenke nytt og tenker mer risikostyring på alle områder forteller de. Selv Luftfartstilsynet har selv tatt i bruk en Safety Risk Management-prosess som en del av overgangen til risikobaserte tilsynet. Men de sier

også at hvordan det nye regelverket har gitt endringer i måten man jobber med flysikkerhet er vanskelig å knytte direkte opp til regelverk, utover dette med performance based regulation.

*Ja, men det går mer på SMS-arbeidet. På safety-siden, og det er jo en betraktelig forbedring. Altså vi er blitt mer prediktive, mer fremoverlent. Så vi er flinkere til å forsøke å se og finne trusler og farer fremover enn vi var før. Så vi ser i mindre grad på kjølvannet og i større grad på kursen fremover. (Norwegian 2017)*

Norwegian bekrefter Luftfartstilsynet sin påstand og vi referer til svaret i sin helhet ovenfor.

Det har blitt mer integrert for Lufttransport sin del, men store endringer er det ikke. Stort sett samme opplegget, men bare byttet navn, sier de. Samt at det har kommet noen nye krav som har medført at sikkerhetsarbeidet er mer fremtredende nå enn før.

For Norges Luftsportforbund, flyskole og flyklubb er det lite endringer, men de snakker om måten Luftfartstilsynet gjør det på. Dog nevner den ene klubben om et rapporteringssystem som er nytt i klubb/skole regi.

#### **4.15.3 Sikkerhetskulturen**

Vi spurte om flysikkerhetsarbeidet var endret, nå spør vi om sikkerhetskulturen er endret etter at EASA-regelverket ble innført.

Luftfartstilsynet har ikke noe klart svar på det, mens Norges Luftsportforbund heller imot den andre retningen. De forklarer at det er samme skjemavelde, om det er en hendelse på en Cessna 152 (Et lite propellfly red.anm.) og en Boeing 737 (verdens mest brukte passasjerfly). De mener Luftfartstilsynet burde tilrettelagt bedre for GA miljøet. Flyklubbene har ikke merket noe endring. Men Lufttransport sier de har blitt strammere nå enn før, men da tenker de et litt lengre tidsperspektiv bakover. Men de nevner også noe Norwegian nevnte tidligere: de ser mer på trender og prøver å se og løse ting før det skjer noe alvorlig. Dette gjennom et forum som er pålagt selskapet kalt Safety Action Group.

Norwegian bekrefter igjen det med SMS systemet. Forteller videre at de har mye mer målinger på alt mulig med hjelp av flere elektroniske verktøy. Grubler litt om det er

teknologidelen eller regelverksdelen, men det har uansett ført til at Norwegian har bedre oversikt over hva som skjer i dag enn bare for fem-seks år siden.

Det mest konkrete svaret får vi fra flyskolen. Her får vi et svar som samsvarer mer med det Norwegian ga. De sier ja, og at det er mer fokus på SMS, risikoanalyser etc. Det har forandret hverdagen for det har innført systemer som dem bruker.

#### **4.15.4 Utvanning eller byråkratisering av sikkerhetsarbeidet**

Her kommer vi til et interessant spørsmål. Dog noe komplisert formulert, men vi spør. Har innføringen av nytt regelverk ført til utvanning av eksisterende sikkerhetsarbeid og heller ført til byråkratisering av sikkerhetsarbeidet?

*Noen bruker jo mye tid og ressurser og krefter på å sette i stand et ... , for å være compliant med det nye regelverket. Andre har mange fine manualer som er compliant med regelverket, men som kanskje ikke er i bruk fordi man kanskje ikke forstår det eller det er for komplisert, og da er det jo, da er det ikke noen gevinst sånn sett i alle fall, men det er jo ikke, jeg synes det er vanskelig å si noe akkurat på det punktet.*  
(Luftfartstilsynet 2017)

Dette svaret er fra Luftfartstilsynet hvor de sier det kan være mulig at det lages dokumenter som kanskje ikke brukes som det skal, men som dekker kravene til dokumentet. De avslutter det hele med å si at det er vanskelig å si, men det første delen av hva de sier er høyst relevant. Lufttransport har ingen betenkeligheter rundt dette og svarer kort og greit “nei”. Både flyklubben og flyskolen tror det har blitt bedre, men Norwegian er litt skeptiske. Norwegian sier følgende:

*Hvis du henter til denne overfokuseringen på dokumentasjon kontra innhold, så er det en frykt dessverre. Det er mer fokus på compliance monitoring, altså på måling av riktige prosedyrer og dokumentasjon og data enn kanskje på det rent praktiske «hands on» praktiske, pedagogiske ute på hver dag, hver flyging. Så det er en frykt på en måte at man måler kvaliteten i dag at man er mer fokusert på prosedyrer og dokumentasjon enn på fysisk output. (Norwegian, 2017)*

#### ***4.15.5 Lokale og spesielle operative forhold***

På grunn av topografi og geografisk plassering, er det spesielle flyforhold i Norge. Flere steder langs kysten kan det være ganske værhardt, og store deler av landet opplever mørketid i vinterhalvåret. Vi spør derfor om de opplever at EASA har forståelse for hvordan det er å operere under norske forhold.

Dette har vært et tema på kortbanenettet sier Luftfartstilsynet. Tidligere har de ikke hatt forståelse for det, men Luftfartstilsynet har lagt inn ressurser for å få EASA til å forstå. F.eks. har direktøren i EASA vært litt rundt med Widerøe på kortbanenettet samt med helikopter offshore. Dette har skapt en større aksept for at det lages norske sikkerhetsdirektiver, men dette krever ressurser.

Norwegian har noen praktiske tilnærminger her og der, men de trenger ikke noe spesielt med forståelse for de operasjonene de utfører, da de er ganske standardiserte. Derimot for Lufttransport som har mye spesielle operasjoner med ambulanseflyging i grisgrendte strøk så blir det veldig relevant.

For Norges Luftsportforbund sin del så sier de rett ut: "Nei, på ingen måte." De forteller videre at EASA-regelverket er laget for de kommersielle pilotene og de kommersielle selskapene. Mens for allmennfly så har EASA satt begrensninger som har gjort til at de ikke kan operere enkelte steder i landet. Men, her har Luftfartstilsynet vært flinke og utarbeidet og gjort endringer slik at de kan gjennomføre operasjonene. Den ene flyklubben tror ikke de har direkte forståelse men tror de har fått fokus på at Norge er et land med utfordringer. Forteller videre at det er litt liberalisert på regelverket og at mer er opp til selve operatøren hvordan de skal tolke regelverket. Det klubben sier her er også noe som har blitt nevnt tidligere som går på mer frihet under ansvar. Den andre flyklubben og flyskolen har ikke noe problemer med det.

#### ***4.15.6 Norske særbestemmelser***

Vi spisser inn spørsmålet vi spurte om tidligere og spør om de opplever at norske særregler og dispensasjoner blir tatt tilstrekkelig høyde for i det nye EASA-regelverket.

Dette blir delvis dekket av spørsmålet ovenfor. Men Norges Luftsportforbund utbroderer litt og sier de har måtte kjempet mye. Det var vanskelig før, men det har blitt enklere.

Luftrtransport sier at de synes EASA burde tatt mer hensyn til lokale forhold, men det er vanskelig, og de er ikke “lettsnakket”. Men fra den ene klubben som ble intervjuet sist sier ganske klart “ja, absolutt”. Mens det er lite relevante svar fra flyskole og den andre klubben på dette spørsmålet. Heller ikke fra Norwegian som drøfter et eksempel om dispensasjonsmuligheten som har forsvunnet for flygesjefene.

#### **4.15.7 Nasjonale og felleseuropeiske regelverk**

Nå omformulerer vi spørsmålet litt. Mye av det samme som tidligere spørsmål, men vi får se om denne vridningen gir oss andre svar. Nå spør vi derfor om det er problematisk at vi beveger oss bort fra nasjonale regelverk som er tilpasset norske forhold og heller skal bruke regelverk som er utviklet i Sentral-Europa der forholdene er annerledes enn her i Norge?

*Ja det er akkurat sånn. Det er akkurat som at vi har bare en kostørrelse. Vi har bare en type sko. 42. That's it. Det passer jo veldig bra for noen, noen får store sko og noen får veldig små sko. Så regelverket er ikke tilpasset til alle operasjoner i Europa.*  
(Luftrtransport, 2017)

Dette spørsmålet er mest relevant for Luftrtransport da de opererer i et spesielt marked med ambulanseflyging.

I teorien kan dette være problematisk hvis man ikke får gjennomslag for en viss nasjonal fleksibilitet, sier Luftfartstilsynet. Videre ser de at EASA viser fleksibilitet på enkeltsaker. De viser til et eksempel som vi tar med i analysen. I Norge er det et særkrav om trykkabin. Luftfartstilsynet prøvde å bruke artikkel 14 i fleksibilitetsbestemmelsene. EASA endte med å gi medhold, men på grunnlag av geografiske, meteorologiske forhold i Norge. Ergo ble det gjeldende for alle som skulle fly i Norge. Altså, ble det ikke et avvik fra det felles-europeiske regelverket.

Også fra Norges Luftsportforbund er opplevelsen todelt. De forteller at EASA skaper en del trøbbel, men at det blir håndtert på en grei måte nasjonalt sett, uten at det har vært problemer. Og at Luftfartstilsynet har gjort så godt de kunne og vært veldig imøtekommende for å finne

en løsning. At det kan bli et problem sier også flyskolen, men de også nevner dette med lokale tilpasninger. For Norwegian sin del som har blitt et internasjonalt selskap så blir de ikke påvirket av det.

#### ***4.16 Samhandling***

##### ***4.16.1 Internasjonalt samarbeid***

En av argumentene for å innføre det felles-europeiske regelverket er at det skal være enklere å samarbeide. Vi spør derfor om innføringen av nytt regelverk har ført til økt samarbeid på tvers av landegrensene.

Fra Luftfartstilsynet sin side så sier de det er mye mer samarbeid nå, enn før. Både samarbeid, samordning og koordinering på grunn av møtevirksomhetene i EASA. Men for Luftfartstilsynet sin del har det også vært mye utfordringer med standardisering. Foruten at det generelle samarbeidet har økt så nevnes det også at enkeltsamarbeid mellom nasjoner fungerer delvis bedre.

For Norges Luftsportforbund sin del så er de medlem av en særorganisasjon der deres representant møter personer som har samme posisjon andre steder. De sier videre at arbeidet på tvers av landegrensene har blitt veldig bra. Drodler litt om det og avslutter med “Å ja, absolutt. Ingen tvil. Hadde vi ikke hatt EASA så hadde ikke dette skjedd i det hele tatt.” Også fra flyskolen så sier de at det definitivt har blitt bedre. Mens fra flyklubbene sin side merker de ikke noe forskjell, annet enn at sertifikater godkjennes på tvers av landegrensene.

For lufttransport så har de ikke noe økt samarbeid. Men de er forholdsvis alene på de operasjonene de gjør. Rett og slett veldig særnorskt og forholder seg ikke mye til utenlandske selskaper, piloter eller luftfartstilsyn.

Norwegian starter med å si at intensjonen er kanskje det, men det er et potensiale. De starter litt negativt men forklarer videre om AOC-ene (Air Operator Certificate - Driftstillatelse) de har i tre ulike land. Sier videre at det var “vanntette skott” mellom myndighetene i lang, lang tid. Men det er endret og de snakker sammen nå. Men de peker på problemet med at det er

ulik regelverkstolkning. Ikke bare i de landene de har AOC i, men også nære land som Norge, Sverige og Danmark.

#### ***4.16.2.1 Ulik tolkning av regelverk***

Vi spør informantene våre om de opplever at ulike aktører tolker regelverket ulikt, og eventuelt på hvilken måte.

Luftfartstilsynet sier at dette er helt naturlig ut fra kulturelle ståsted og gammel praksis fra nasjonale bestemmelser, men sier det er mulig å forbedre det. Luftfartstilsynet mener også at EASA burde komme mer på banen med standardisering, men på grunn av juridiske aspekter vil de ikke komme med tolkninger av regelverket, for det er jo myndighetenes oppgave.

Lufttransport sier det var slik tidligere og viser til et eksempel med bruk av flytypen Beechcraft King Air på kortbane, men at det har forsvunnet.

Fra Norges Luftsportforbund sin side så får vi også et interessant svar, for nok en gang sier de ganske konkret “Ja”, og utdyper det med at noen tolker det mer liberalt mens andre tolker det mer korrekt. De forteller videre at når de spør om veiledning fra Luftfartstilsynet så gir de ofte en personlig tolkning og ikke den reelle tolkningen av regelverket. Dette utsagnet kommer vi tilbake til litt senere, for det er svært interessant. Når vi snakker med flyskolen så er de også enig og sier at det tolkes ulikt. Men sier standardiseringen har blitt bedre, de gir noen eksempler, men avslutter med at det fortsatt er forskjeller, men det er enklere enn hva det var. Når vi snakker med flyklubben så sier også de at det tolkes ulikt, og viser til nasjonale variasjoner og viser til et og eksempel. Avslutter med at Luftfartstilsynet burde kontrollere mer.

#### ***4.16.2.2 Effekten av ulike tolkning***

Men det er jo også alltid noe minus. Standardiseringen har ført til litt mer vage definisjoner og regler, som igjen kan medføre at saker kan tolkes forskjellig. Vi spør derfor om hvordan de ser på at ulike aktører, selskap og myndigheter tolker regelverket ulikt.

*Det skaper MASSE merarbeid. Det er kostnader, det er pedagogisk, læremessig ulemper. Altså det er masse, masse ulemper i den saken. (Norwegian, 2017)*



Svaret kommer fra Norwegian og er veldig konkret. Fra Luftfartstilsynet får vi et litt mer diplomatisk svar når de sier at det ligger litt i regelverkets natur. Det vil oppstå nasjonale forskjeller for det kan ikke skrives i detalj. Sier videre at det kan være problematisk med tanke på konkurranse, men at sikkerhetsopplegget stort sett er veldig godt i Europa. Og at ved ulike tolkninger så kan EASA komme inn. Intervjuer og informanten diskuterer videre, og sier at det er enkelte problemområder, men man må nesten bare anerkjenne hverandres myndigheter. De ser ikke så høydramatisk på det, men det gjør Norges Luftsportforbund. I et litt mer dramatisk utsagn sier Norges Luftsportforbund at “Nei, det er livsfarlig. Absolutt. Det er det” uten at det utdypes noe mer. Mens fra flyskolen så sier de det er en del utfordringer, men sier det er bedre i dag enn når hver land red sin hest. Fra flyklubben så sier det at det kan kanskje være, men har ingen konkrete eksempler.

#### ***4.16.3 Samarbeid med andre aktører***

Spørsmålet går på hvordan de opplever samarbeidet med andre aktører i Europa etter regelverksinnføringen og om det er enklere å samarbeide med andre myndigheter.

Norges Luftsportforbund sin representant kommer tidligere fra AOPA. AOPA, eller Aircraft Owners and Pilots Association, er en verdensomspennende organisasjon for allmennflygere som blant annet har som mål å sørge for at allmennflyging er tilgjengelig for alle (AOPA, 2017). I den tiden, før EASA, så var det vanskeligere. Så de svarer resolutt “Ja, absolutt” og forklarer samarbeidet med forskjellige flygrener. Flyskolen svarer bekreftende til dette med samarbeid.

På klubbnivå er det ikke så mye samarbeid med andre myndigheter, men en av informantene våre har en jobb hvor han samarbeider med andre luftfartsmyndigheter og sier de kommuniserer med samme språk: EU-regler. Flyskolen svarer også bekreftende på dette. Fra Norwegian får vi et ganske konkret svar: “Det er det. Det er faktisk. Utropstegn. Absolutt”.

#### ***4.16.4 Sertifisering av flygere***

##### ***4.16.4.1 Sertifisering av utenlandske piloter***

Vi snevrer oss litt inn på spørsmålet og spør nå om sertifiseringen av piloter med utenlandske flysertifikater har blitt enklere med EASA regelverket.

Fra Luftfartstilsynets side så tror de ikke det har blitt så mye enklere. Det skulle vært det i prinsippet sier de, men at det henger igjen fra gammelt at de vil ha masse ekstra dokumentasjon, selv om at det i utgangspunktet skal være fri flyt.

Markedet er ikke helt enig i Luftfartstilsynet for Norges Luftsportforbund sier det har blitt mye enklere for alle, og at det øker mangfoldet og kanskje utveksles det erfaringer fra land til land. Flyskolen er også enig i at det har blitt enklere og at det var veldig klønete før EASA.

#### ***4.16.4.2 Sertifisering av piloter med utenlandske sertifikater forts.***

Vi har allerede spurt om det har blitt enklere med sertifisering på tross av landegrensene. Nå spør vi hvordan DE forholder seg til piloter med sertifikater fra andre nasjoner i Europa.

Norwegian forklarer med eksempler med folk med sertifikater fra både USA, andre EASA land og EASA samarbeidspartner land. Det er litt uklart om hva de synes om det, men det er i ingen tvil om at det er problematisk på enkelte områder. De vil gjerne at EASA skulle utstedt sertifikatene sentralt i fra Köln.

Luftfartstilsynet svarer med bekvemmelighetsflagg for flysertifikater og sier det kan være et problem. Om man går dit det er billigst eller enklest, så trenger det ikke betyr dårlig kvalitet, men det har ofte sammenheng med at noe ikke er helt etter boka, og kan på sikt redusere flysikkerheten. Fra Norges Luftsportforbund sin side så sier de at alle sammen må gjennom klubbutsjekk uansett, så de får sjekket dem da. Så sånn sett så er det ikke så farlig med hva du har for papirer. Fra selve flyklubben sier de at de opplevde en del med svenske sertifikater fordi de er billigere, men det varte ikke lenge. De nevner også elendig behandling av folk med amerikanske sertifikater før i tiden når han satt i Luftfartstilsynet, men det er en digresjon vi ikke skal forfølge i denne omgang.

#### ***4.17 Avsluttende kommentarer***

Når vi var ferdige med spørsmålene fra intervjuguiden så spurte vi alle informantene om det var noe mer de hadde på hjertet. De fikk da muligheten til å ta opp eller fortelle om ting vi ikke hadde tatt for oss. Dette gav oss en form for innspill underveis. Her fikk vi litt forskjellige svar fra alle parter.

Intervjuer spurte Luftfartstilsynet om det var et problem at Norge ikke er med i EU men er tilknyttet EASA gjennom EØS avtalen. Og det hun sier er litt interessant, for det kunne vært problematisk i og med at vi ikke har stemmerett når det skal stemmes over regelverk. Sier at de får gjennom sine saker med god innsats og med sin talerett i alle fora, samt at de har blitt flinkere til å lobbyere med allierte som har stemmerett. Men i teorien betyr det at vi ikke har formell påvirkningsmyndighet, men reell påvirkningsmyndighet, det har dem.

Fra Norges Luftsportforbund sin side så vil de få fram hvor de føler Luftfartstilsynet har sviktet mest med EASA arbeidet. Og det er med PPL teori og opplæring. De gir heder og ære til enkelte inspektører for deres innsats, men sier at de ikke kan gjøre alt alene.

Avslutningsvis fra flyskolen så sier de at de håper Luftfartstilsynet får tilstrekkelig med ressurser og at de flytter til Oslo, med en avsluttende latter. De forteller videre at de føler Luftfartstilsynet ikke har fått tildelt tilstrekkelig med ressurser i denne prosessen. Han tror også at de sliter med å få flinke folk med kompetanse og ressurser i Luftfartstilsynet. Samt at det er veldig langt til Bodø. Så personlig ville han ha de flyttet til Østlandsområdet. De sier videre at det er kostnadsdrivende for bransjen å ha et tilsyn som ligger utenfor allfarvei.

Fra Norwegian så sier de:

*Det er kanskje det som mange opplever som et kunstig skille mellom FCL som er da den sertifikat-utgivende delen og den selskaps-spesifikke delen Part-ORO eller AOC-delen som mange føler at er ... Ja for oss som er i menigheten så går det greit, men det er veldig vanskelig for mange utenfor menigheten å forstå det. Faktisk. (Norwegian, 2017).*

Den ene flyklubben sier:

*Jeg tror at det har blitt enklere, ting er tydeligere enn det de har vært. Så på mange måter så har det blitt enklere å forholde seg til det. Min rolle i flyklubben er jo som skolesjef og som kontrollant, så jeg får jo stort sett alle de spørsmålene som måtte være. Så på en måte, sertifikatregisteret i klubben, det driver jeg. Så det har jeg jo god kontroll på sånn sett. Og klart, da vil du jo bli han som får disse spørsmålene, ikke sant. Så der håper jeg hvertfall at jeg kan bidra til å holde de tingene i orden. Og*

*klart, du ... Man har jo kunnskap rundt det, så man lærer seg jo å løse de flokene som måtte være. Og klart av og til så oppdager man jo uregelmessigheter rundt ting som ikke er på stell da. Og det får man jo bare rydde opp i da, i samarbeid med Luftfartstilsynet. Så det har nå fungert godt. Det har det. (Flyklubb, 2017)*

Luftrtransport peker på problematikk med topografien i Norge:

*Hovedsaken er jo det at Norge er et spesielt topografisk land. Type innflyginger er jo standardmessig, men siden vi har spesielt mange sånne kategori C flyplasser så er det utrolig vanskelig å holde folk current, da snakker vi om ambulansfly. Vi flyr jo overalt, hele Norge. Å holde alle pilotene current på alle plassene hele tiden er en kjempestor utfordring. Og vi mener at hvis man f.eks. hadde hatt en «initial» utsjekk på alle plasser, og den er grei. Men for å kunne holde det vedlike så burde man kunne lage en nasjonal regel som sier at f.eks. hvis du opererer på C plasser jevnlig, at du har 10 C plasser i boka de siste 12 måneder f.eks. da er du liksom kategori C godkjent da. Men det vil jo kreve et lite unntak fra reglene, så det kommer ikke til å skje. (Luftrtransport, 2017)*

## **5. Tolkning**

### ***5.1 Innledning***

Forrige kapittel ble avsluttet med en kort oppsummering av undersøkelsens hovedfunn. Vi mener disse funnene er egnet til å svare på

### ***5.2 Tolkning***

Under en tolkning tillegger vi teksten mer mening enn det som står der. Dette krever at selv om man skal tillegge teksten personlige meninger og tolkninger utover hva som er beskrevet, så må det fortsatt være samsvar med det som har kommet frem i intervjuet. Her kan ofte kroppsspråk være til hjelp da dette gir uttrykk for følelser de ulike representantene har når de besvarer spørsmålene. Dette er en av fordelene med å transkribere intervjuer før de analyserer og tolkes. Nedenfor er vår tolkning på hva som blir sagt. Dette følger samme delkapittel-inndelingen som i analysen ovenfor. Dette for å forenkle lesingen for interessenter og klargjøre sammenheng.

### ***5.3 Generelt om innføringen av nytt EU-regelverk***

#### ***5.3.1 Forberedelse av markedet***

Når vi spurte om hvordan Luftfartstilsynet hadde håndtert innføringen av nytt EU-regelverk de siste årene samt når de fikk kunnskap om denne innføringen så starter Luftfartstilsynet med å forklare hvorfor ting har blitt som de har blitt, samt at de ble overrasket over mengden arbeid. Selve spørsmålet om tid blir lett glemt bort. Men de sier på generell basis at mye av teorien under innføringer av store endringer som dette lovverket er det viktig å forberede markedet. Muligens har de hatt god tid til å forberede seg, men om man forbereder seg på 2 timers arbeid eller 2000 timers arbeid blir det jo selvfølgelig ulike resultat. Og som de selv sier så ble de overrasket over mengden arbeid. Dette tilsier at de mest sannsynlig ikke var godt nok forberedt. De hadde en representant innad i Luftfartstilsynet som var tidlig involvert i arbeidsgrupper nedsatt av EASA. Men når og hvor god informasjon som ble gitt på disse arbeidsgruppene er vanskelig å vite for representanten gikk dessverre bort under arbeidet.

Det er fra Norges Luftsportforbund sin side ingen tvil om at mesteparten av informasjon de har fått tak i, har kommet gjennom egne kanaler og ikke fra Luftfartstilsynet. Det er fortsatt ikke noe konkrete svar om hvor tidlig eller om det var tidlig nok. Fra skolen får vi et direkte svar hvor de sier de ble informert hele to år før prosessen startet, og at det var OK

kommunikasjon. Men selve strømmen av informasjon har forsvunnet, dette er nok grunnet i at Luftfartstilsynet gikk tom for penger til å fortsette med workshoper som skulle bidra til informasjonsspredning i 2014.

Fra klubbmiljøet er det indikasjoner på at de har fått mindre oppmerksomhet enn andre deler av luftfartsmiljøet. Det virker som Luftfartstilsynet startet et godt prosjekt med sine workshops, men at dette etter hvert ikke ble prioritert. Det kan se ut til at ressurs spørsmålet blir viktig. I Difi rapport 2008:12 pekes det på at en neglisjering av mindre aktører har vært et problem over lengre tid:

*En gjennomgående kritikk fra dem som organiserer luftsport, privatflyging, småflyging og helikopter er at tilsynet, tilsynelatende uten begrunnelse, lenge har neglisjert denne delen av bransjen. Det hevdes at Luftfartstilsynet allerede fra etaten var lokalisert i Oslo, konsekvent har prioritert de store ruteflyselskapene og charterselskap, men uten at dette har vært sagt eksplisitt. (Difi rapport 2008:12, s.25)*

Det er derfor oppsiktsvekkende at allmennflymiljøet fortsatt føler seg tilsidesatt av Luftfartstilsynets prioriteringer. Det som fremkommer her er også i sterk kontrast til allmennflygingen og luftsportens samfunnsnytte, som Transportøkonomisk institutt (TØI) undersøkte i 2010 (Rønnevik og Gjerdåker, 2010, s.83). TØI trekker fram sysselsetting direkte og indirekte i allmennflymiljøet, rekruttering til flygeryrket, brannovervåking og søk og redning som bidrag til luftsportens samfunnsnytte. I tillegg trekkes bevaring av kulturarv og luftsportens egenverdi for utøverne fram som viktige bidrag fra denne sektoren.

Det må også tas med at det flyklubben nevner et fagmagasin som informasjonskilde. Dette fagmagasinet er ikke en offisiell kommunikasjonskanal fra Luftfartstilsynet og indikerer at en del av informasjonen har kommet til dem litt tilfeldig.

Det ser ut til at både Norwegian og Lufttransport har fått informasjon i god tid før selve prosessen startet.

### ***5.3.2 Om Luftfartstilsynets rolle som leder***

Når vi spurte markedet om hvordan de oppfatter Luftfartstilsynets rolle i denne prosessen så sier Norwegian og Luftrtransport at de er fornøyde med Luftfartstilsynets innsats. Men det som er mest interessant her, er hva Norwegian sier om selve EASA og forskjellen mellom medlemslandene i EASA. Dette felles-europeiske regelverket ble innført for å få en høyest mulig standardisering, men Norwegian mener EASA-landene tolker dette veldig ulikt. Vi ser nærmere på dette senere. Men det strider litt mot en av grunnpilarene i EASA, bedre samhandling.

Som tidligere divergerer svarene og det er igjen allmennflymiljøet som er mest lidende. Ut fra de svarene vi får ser det ut til at informasjon kommer frem til deler av markedet, men at flyklubbene blir glemt eller kommer i bakre rekke. Dette kan nok også henge sammen med at de nevnte flyselskapene Norwegian Air Shuttle og Luftrtransport er profesjonelle aktører som gjerne har en egen stab til å følge med på regelverksendringer, mens allmennflymiljøet er mindre profesjonell i så måte og må derfor i større grad holde oversikt over dette selv. Norges Luftsportforbund kan i så måte fungere som allmennflymiljøets profesjonelle stab for innhenting og videreformidling av informasjon. For Norges Luftsportforbund er godt fornøyd med Luftfartstilsynet her. Men, som informanten i Norges Luftsportforbund påpekte, det er ikke Norges Luftsportforbunds oppgave å drive informasjonsarbeid for Luftfartstilsynet.

### ***5.3.3 Videre om Luftfartstilsynets rolle***

Videre spør vi både Luftfartstilsynet og markedet om de opplever at Luftfartstilsynet har opptrådt på en tilfredsstillende måte gjennom prosessen. Som tidligere nevnt ble workshops startet ganske tidlig for å involvere markedet som ble påvirket av regelendringene.

Workshops er noe alle intervjuobjekter tar opp og det kan virke som det var en god ide og fungerte greit, helt til det ble slutt, som da igjen går på ressurser. Luftfartstilsynet legger opp til noe som ser ut til å fungere, men avviker det eller unnlater å videreføre på grunn av ressursmangel. Med ressursmangel forstår vi både penger og mennesker. Luftfartstilsynets ansatte skal i tillegg til å drive informasjonsarbeid også skjøtte sine andre oppgaver. Igjen er dette et spørsmål om hvordan man prioriterer de ressursene Luftfartstilsynet har.

Det interessante er at også klubbmiljøet er fornøyd med innsatsen til Luftfartstilsynet. Noe som er litt betenkelig med tanke på at deler av klubbmiljøet tidligere har påpekt manglende informasjon og manglende lederskikkelser. Flere av informantene nevner imøtekommenhet

fra Luftfartstilsynets ansatte, direkte og indirekte og vi tror denne imøtekommenheten har vært essensiell for at markedet er såpass fornøyd som de er.

Det har altså skortet litt på både kommunikasjon og tydelig ledelse. Likevel, på merkelig vis, unnskylder også informantene Luftfartstilsynet for sine svakheter. Dette kom noe overraskende på forskningsgruppen. Det er en gjengs oppfatning at endringen totalt sett ikke var helt vellykket. Den inneholdt flere svakheter, men markedet er likevel fornøyd med Luftfartstilsynets håndtering. Hva kan grunnen være til dette?

Vi undersøker en endring som fant sted 4-5 år tilbake i tid. Det er gruppens oppfatning at selve tidsaspektet kan bidra til å tone ned kritikken noe. Menneskets hukommelse er både sårbar for inntrykk og vi glemmer begivenheter. Det er en av grunnene til at observasjoner av ulike fenomen er “ferskvare”. Gamle vitneutsagn innenfor politietterforskning mister sin validitet av denne grunn. Over tid er det spesielt lett å glemme eller fortrenge negative ting, mens vi tar med oss det positive. Hukommelsesforskeren Simon Nørby (2016) skriver blant annet at mennesket husker omtrent dobbelt så mange positive som negative begivenheter. Det faktum at markedet også har tilpasset seg og at ting har “gått seg til”, mener vi har bidratt til å tone ned den generelle kritikken. Dersom denne undersøkelsen hadde blitt gjennomført like etter endringen, ville muligens svarene og tilbakemeldingene vært noe annerledes.

Et annet aspekt er at Luftfartstilsynet sannsynligvis har gjort så godt de kunne, med de ressursene de hadde. Det har mest sannsynlig vært kompetente folk som har jobbet og stått på, og dette har vist seg for markedet. Dersom det er åpenbart at man gjør det beste man kan ut av en gitt situasjon, er det vanskelig å kritisere dette ytterligere. Da må en heller søke å unngå å havne i en slik situasjon, og kritikken må kanskje adresseres andre steder.

#### ***5.3.4 Kunne man gjort noe annerledes?***

Når vi spør om Luftfartstilsynet kunne gjort noe annerledes så viser alle informantene forståelse for at innføring av nytt regelverk er krevende for et tilsynsorgan. Stort sett går kritikken ut på manglende kommunikasjon og informasjon. I det store og hele gir informantene inntrykk av at Luftfartstilsynet gjør en god jobb, men har litt manglende autoritet med tanke på at Norge ikke har noen stemmerett i EU. Men selv med disse begrensningene har Luftfartstilsynet gjort en god jobb. Kommunikasjon er noe som drar ned og da er spørsmålet tilbake på ressurser. Er det manglende bevilgninger fra staten som gjør at de ikke har hatt god nok kommunikasjon eller er det muligens feil prioriteringer? Eller blir



ulike deler av markedet prioritert annerledes? Norges Luftsportforbund uttalte i TØI-rapporten fra 2010 (Rønnevik og Gjerdåker, 2010, s.63) at man fryktet Luftfartstilsynet ville velge løsninger som ville virke kostnadsdrivende for allmennflymiljøet.

Det kan se ut som det kommersielle markedet muligens har fått høyere prioritet og derfor fått mer informasjon fra Luftfartstilsynets sine ressurser.

## **5.4 Ressurser**

### **5.4.1 Tildeling av ressurser**

Når vi spurte om Luftfartstilsynet hadde blitt tilført nok ressurser for å gjennomføre denne endringsprosessen og om innføringen av det nye regelverket har gått på bekostning av de øvrige oppgavene Luftfartstilsynet er satt til å gjøre prøver vi å finne ut av ressursspørsmålet. Her gir informantene i Luftfartstilsynet, Norges Luftsportforbund og klubbmiljøet inntrykk av at det har manglet både på lederskikkelse og informasjonsflyt. Det har vært bruk av workshops, men bare i en begrenset periode. Ressursspørsmålet er derfor relevant og det er indikasjoner på at det har vært for lite ressurser tilgjengelig til endringsprosessen i Luftfartstilsynet. Det er imidlertid usikkert om dette er grunnet i for lite ressurser generelt, feil bruk av ressurser (prioritering) eller om det har vært for stor arbeidsbelastning på Luftfartstilsynet. Det er verdt å nevne at de to informantene fra Luftfartstilsynet svarte litt forskjellig her. Den ene sa de hadde bedt om økte ressurser i forbindelse med regelverksendringen, men fikk avslag. Den andre mente at tilsynet kanskje hadde prioritert bruken av ressursene feil.

Det er noen konkrete eksempler på at Luftfartstilsynet har latt endringsprosessen gå på bekostning av andre oppgaver. En informant fra allmennflymiljøet sier at det har vært mangel på lederfigurer i endringsprosessen, at det har vært lite hjelp å få, samt at man har fått lite informasjon. Luftfartstilsynet selv påpeker at de ikke klarte å gjennomføre intervallene de hadde tenkt på antall tilsyn og Norges Luftsportforbund nevner at teorien til småflysertifikatet har blitt nedprioritert. Men selv om de starter med å finne ting som har blitt nedprioritert så er det litt spesielt at samtlige i markedet roser Luftfartstilsynet for innsatsen. Dette kan antyde at Luftfartstilsynet har prøvd å gjøre en så god innsats som mulig, noe markedet har følt at de har gjort, men at de mangler som påpekes rett og slett går på manglende ressurser, og ikke kompetanse og prioriteringer innad i Luftfartstilsynet.

Om det er et reelt problem at Luftfartstilsynet har blitt tildelt for få ressurser i forbindelse med dette, så ligger muligens problemet lenger opp i hierarkiet, hos Samferdselsdepartementet.

#### ***5.4.2 Juridiske ressurser***

For et statlig tilsynsorgan som Luftfartstilsynet er implementering av nytt regelverk både en forvaltningsmessig og prosedyrerelatert endring, samt en endring av et konkret lovverk. Det var derfor relevant å stille spørsmål ved om Luftfartstilsynet og markedet har endret ressursbruken på det juridiske området.

I Luftfartstilsynet virker det som det har blitt mindre men mer riktig bruk av jurister. For Norges Luftsportforbund sin del så virker det som de må bruke mer tid på disse tolkningene og de viser spesielt til en person som jobber mye med dette. Markedet henger seg hovedsaklig mer på hva Luftfartstilsynet og Norges Luftsportforbund mener om saken, så de merker naturligvis nok ikke mye til det.

“Vi kan tolke det på vår måte og kanskje en saksbehandler er enig, men vedkommende må gjerne konferere med juridisk for å få vite hvordan det egentlig henger i hop”. Det Norges Luftsportforbund sier vises til noe som har blitt diskutert i flymiljøet tidligere. De nye reglene i EASA-regelverket er vagt skrevet. De er definert for lite og det skaper rom for tolking. Og når det er rom for dette så vil det tolkes ulikt, og det er derfor blitt et mer “juridisk” regelverk enn tidligere. Denne teorien blir langt på vei bekreftet av både Luftfartstilsynet og Norges Luftsportforbund. Hva flyklubbene og skolene angår så henger de seg mer på tolkningene som kommer fra Norges Luftsportforbund og Luftfartstilsynet og er ikke direkte relevante. Når det er sagt, de har ikke merket forskjell i bruk av jurister. Det har heller ikke Norwegian og Lufttransport.

### ***5.5 Opplevde endringer***

#### ***5.5.1 Endringer som følge av nytt regelverk***

Når vi så spør hvordan det nye EASA regelverket endret måten de driver sin virksomhet på så er det litt varierende svar. Fra klubbmiljøet virker det som mer av regelverk er blitt lempet over på dem, og så må de selv sette restriksjoner. Dette kan ha en negativ innvirkning på flysikkerheten da piloter i større grad blir overlatt til seg selv og må sette egne grenser, spesielt i forhold til flyging i dårlig vær. Norges Luftsportforbund peker også på nettopp dette.

Når mer ansvar blir lempet over på den enkelte pilot, kan dette ha negative innvirkninger på flysikkerheten.

Flyskolen har fått endret måten å operere på. Luftfartstilsynet går mer og mer over til risikobasert tilsyn. Mens på det kommersielle markedet er det ikke store endringer. Det Norges Luftsportforbund sier her fører oss til ressurs spørsmålet igjen. Luftfartstilsynet hadde en god tanke om hva de skulle gjøre, men de hadde ikke ressurser til å fortsette med det.

### ***5.5.2 Endringer i den daglige driften***

Vi ville også vite hvordan organisasjonene påvirkes av disse regelverksendringene.

Det er hovedsakelig allmennflymiljøet og Luftfartstilsynet som føler noe på det. De som kanskje merker det best er Luftfartstilsynet. den ene flyklubben sier de skoler etter en gammel skolehåndbok. Dette kan være problematisk da det er en del regler som har endret seg. Stort sett har reglene blitt mer liberale men det er fortsatt mulig å begå regelbrudd ved å handle på gammel vane. Så selv om det er Luftfartstilsynet som føler det mest på kroppen, er det klubbene som lider mest. Mens alle andre enn klubb skoler kan forholde seg nesten helt til EASA og merker ikke noe spesielt til det, må klubb skolen fortsatt forholde seg parallelt til nytt og gammel regelverk. Det skolen sier her er jo også delvis utgangspunktet for at vi skulle innføre et nytt felles-europeisk regelverk. Nå ser det ut som dette faktisk er virkelighet og det er svært positivt, selv om det fortsatt kan være vanskeligheter med blant annet tolkning av regelverk.

Det er ikke endringen i seg selv, men den enkeltes oppfatning av de nye ideene som bestemmer reaksjonen til det, som Rogers (2003, s.12) skriver. Hvordan endringene har blitt oppfattet varierer fra organisasjon til organisasjon og kan variere både ut fra egne erfaringer og hvordan man oppfatter kommunikasjon fra endringsagenter. I Rogers (2003, s.5) definisjon på diffusjon fremkommer det at endringer foregår i et sosialt system. Herunder kommer også det at mennesker er mer tilbøyelige til å lytte til mennesker som ligner dem selv. I flere av svarene fra informanter i allmennflymiljøet fremkommer det at Luftfartstilsynet ikke har vært svært tilstedeværende. Dette bekreftes også av svarene fra Norges Luftsportforbund der de sier at forbundet fungerer som en informasjonskanal om regelverk og regelverksendringer. Dette kan bunne i at flyklubber og aktører i allmennflymiljøet synes at Norges

Luftsportforbund er lettere tilgjengelig enn Luftfartstilsynet og at forbundet snakker allmennflygernes språk mer enn hva Luftfartstilsynet gjør.

## ***5.6 Håndtering av usikkerhet***

### ***5.6.1 Usikkerhet rundt nytt regelverk***

Om det hersker usikkerhet så er det interessant å spørre hva de gjør om det hersker noen tvil om gjeldende regler og/eller bestemmelser. På disse svarene finner vi at det er stort sett samme måte man finner ut av saker man lurer på, man ringer direkte til Luftfartstilsynet ved tvil. Det virker som Luftfartstilsynet lytter til markedet og svarer innen rimelighetens tid. Det samme gjelder EASA.

Dog må vi ta med hva Luftfartstilsynet sier om iverksettelesdatoer, når selv EASA ikke vet når det skal innføres kan det bli vanskelig. Det ser ut til at dette med rotet rundt iverksettelsesdatoer ikke bare er et problem for de som skal operere under regelverket, men også for de som lager regelverket og de som innfører det. Slik byråkratisk rot kan fort gjøre allmennheten oppgitt over nasjonale styringsorganer. Selv om Luftfartstilsynet ikke svarer helt på spørsmålet er det særdeles interessant å se at på enkelte deler av regelverksinnføringen, så vet ingen når det faktisk skal innføres. Dette eksempelet er nok av det litt sjeldne, men dog kan man da forstå om de som opererer under regelverket kan bli litt motløse.

En liten digresjon er at flere som er i bransjen bruker gjerne EASA sine nettsider, men der kan det oppstå regelbrudd, for, EASA sine sider er oppdaterte, men for at det skal være gjeldende norsk lov så må det være tatt inn gjennom EØS avtalen. Dette tar som regel rundt to måneder. Og finner da den enkelte en regel i EASA som enda ikke har gått gjennom, så er det potensielt mulig å begå lovbrudd.

Et annet moment vi må ta med er dette paradokset hvor en av årsakene til innføringen av regelverket er for å få en felles standardisering men at det fortsatt fører til ulike tolkninger.

### ***5.6.2 Usikkerhet rundt nasjonale regler (BSL) og nytt regelverk***

Det er foreløpig ikke alle deler av norsk luftfart som er underlagt EU-regelverk. Som eksempler på områder som fortsatt er nasjonalt regulert har vi Annex-II luftfartøy (Gamle, eks-militær, selvbygger, experimental) samt skiflyging og særskilt tillatelse til tjenestegjøring. Ut fra dette spør vi om de har en klar oppfatning av hvilket regelverk som gjelder for flygersertifisering og operativt regelverk.

Ut i fra vårt spørsmål så viser Luftfartstilsynet forståelse for at det kan være vanskelig å se hvilket regelverk som gjelder, på grunn av alle variasjonene. Luftfartstilsynet går så langt at de unnskylder menigmann og sier det kan være fryktelig vanskelig. Det er nok en del klargjøringer som må til fremover for å få dette til å bli et oversiktlig regelverk som også lett kan brukes av menigmann. Men, generelt virker det som de fleste har god forståelse på hva som gjelder.

Når det kommer til regelverksendringer, er det begrenset hvor enkelt og interessant man kan gjøre det for den enkelte ansatte eller sågar den enkelte bruker – piloten. Av sin natur er ofte lover og regler godt formulerte, de må dekke alle smutthull og eventualiteter. Men likevel er det et interessant moment her. Den typiske bruker av regelverket har ikke en mastergrad i jus, men skal likevel kunne gjøre rede for gjeldende lover og regler. Kunne en forenkling hjulpet her?

### ***5.6.3 Motstridende regelverk***

I overgangsperioder og tiden etter kan det oppstå tilfeller hvor forskjellige regelverk kræsjer. I slike tilfeller er det viktig at organisasjonen som er ansvarlig bak endringene har kunnskap om dette samt muligheter for å rette det opp. Vi spør derfor om de har oppdaget motstridende bestemmelser i det nye regelverket. Her kom det en lengre utgreiing om EU-regelverk vs nasjonale regelverk. Og man kan si at det vil ikke alltid være like enkelt å jobbe med det juridiske i byråkratiet. Har man motstridende regler så har vi en nasjonal grunnregel som sier at EU-regelverk er gjeldende, mens EU-regelen sier EU-regelverket ikke skal gå mot nasjonale regelverket, og dermed er det nasjonale regelverket gyldig. Og for å toppe dette så kan regler de finner på EASA sine nettsider muligens ikke være gyldig før det er kommet i EØS-avtalen. Men vi får si som Åsa Rytter Evensen: “Den som vil vokse og utvikle seg, må møte motstand” (Evensen, u.å.)

Fra Norges Luftsportforbund så sier de at det kan være motstridende informasjon. Men de unnskylder Luftfartstilsynet for det. Vi stusser litt på at de alltid unnskylder Luftfartstilsynet for eventuelle svakheter. Om det er saksbehandlere i Luftfartstilsynet sin skyld i motstridende regelverk så jobber de fortsatt under Luftfartstilsynet. Men så er spørsmålet om det er Luftfartstilsynet sin skyld at de eventuelt har tolket det på den måten de har, eller om det er motstridende bestemmelser mellom EU-regler og nasjonale regler? Det er uansett interessant å se at Luftfartstilsynet blir unnskyldt, for dette beviser egentlig at de gjør en opplevd god jobb for markedet.

Generelt er det en konsensus om at det er motstridende elementer mellom det felles-europeiske regelverket og det nasjonale regelverket. Ut ifra de svarene vi har fått virker ikke det som skaper store hverdagsproblemer, men at det kan til tider være problematisk. Det som er like interessant er å se hvor vanskelig det kan være med forskjellige lovverk som skal innføres. Hadde dette vært en juridisk oppgave hadde det nok vært interessant å gått mer inn på Luftfartslov, EØS-avtalen, EASA loven og forvaltningsrett. Men vi lar den ligge, og lar det bare få være en litt interessant digresjon som får være med i oppgaven.

### ***5.7 Ledelse av endringsprosessen***

Vårt neste hovedspørsmål går på hvordan Luftfartstilsynet har fremstått som leder i de endringsprosessene som har pågått de siste årene ved implementeringen av EU-regelverket. Det overordnede spørsmålet her skal prøve å få frem svar om hvordan de som leder har gjort sitt arbeide. Når man starter store prosesser som det her bør man ha en klar plan som utgangspunkt. Her kan for eksempel John Kotters (1995) teori om hvorfor endringer feiler være et godt utgangspunkt. Artikkelen til Kotter lister opp åtte punkt som kjennetegner feilslåtte endringer.

Forholdsvis divergerende svar fra disse klubbene og det kan se ut som det er litt forskjellig kommunikasjon mellom den enkelte klubb og Luftfartstilsynet. Lufttransport har fått beskjed om at reglene kom og de prøvde å legge til rette for et lite kurs fra Luftfartstilsynet. Her synes vi at det er interessant å se at de ikke blir sett som en leder i denne endringsprosessen med innføring av regelverk, men bare som en mellommann, noe som i og for seg er korrekt på en måte. Det er rett og slett en annen måte å se det på.

Det har det vært konkret og gode forslag til ting de kunne gjort fra Luftfartstilsynet som kunne vært særdeles nyttig i denne endringsprosessen, men ble til et prosjekt som ble gravlagt på grunn av manglende ressurser. Og da kommer vi tilbake til den røde tråden som har gått gjennom hele analysen. Det er stadig spørsmål om ressurser og her ble det kansellert et godt prosjekt på grunn av mangel på ressurser.

## ***5.8 Å skape en følelse av nødvendighet - Kotters første trinn***

### ***5.8.1 Behovet for endring***

Når vi spør om Luftfartstilsynet har gitt inntrykk av eller skapt en følelse av at det er behov for endring, så finner vi ikke noe helhetlig svar. Svarene divergerer veldig. Noen misforstår mens andre har forskjellige inntrykk. Ser ut som det kan ha vært varierende kommunikasjon fra organisasjon til organisasjon og at dette behovet ikke har blitt kommunisert godt nok. Dette bekreftes til en viss grad av usikkerheten Luftfartstilsynet selv har i sitt svar.

### ***5.8.2 Bakgrunnen for behovet***

Vi snevret oss inn på et litt mindre åpent spørsmål og spurte om dette behovet har vært begrunnet i at endringene er krav fra EU gjennom EØS-avtalen, eller at endringene faktisk vil føre til bedre flysikkerhet, bedre rammevilkår for luftfarten og derigjennom bedret økonomi for organisasjonene. Dette var heller ikke et spørsmål som ga oss gode svar. Vanskelig å dra noe spesielt konkret ut fra informasjonen vi fikk. Men om vi vrir disse utydelige svarene, så gir det oss egentlig et svar på at Luftfartstilsynet ikke har kommunisert godt nok hva som er ønskelig å oppnå.

Vi får også ta litt selvkritikk da kanskje spørsmålet var litt vanskelig å forstå. Det er vel litt som Johann Wolfgang Von Goethe sa: "Hvis du forlanger et klokt svar, må du også spørre fornuftig" (Goethe, u.å.).

## ***5.9 Prosjektgrupper, mål og delmål for endringen - Kotters andre trinn***

Nå stiller vi et spørsmål til Luftfartstilsynet. Vi spør dem om de har etablert egne grupper som skal lede endringen i Luftfartstilsynet og for organisasjonene. Og resten av markedet spør vi om Luftfartstilsynet har satt tydelige mål og retning for disse endringene i lovverket.

Det ble ikke etablert egne grupper for å lede disse endringene. Det har blitt endringer på dette fra Januar 2017, men det er irrelevant. Ut fra de svarene vi fikk er det to spørsmål vi må stille. Hvorfor ble det ikke etablert egne grupper? Og var også dette et ressurs spørsmål?

Heller ikke på spørsmålet om mål og retning får vi noe positivt svar. Vi ser at Lufttransport ser på datoen for å være ferdig som et delmål og synes det var et tydelig nok mål. Men resten av markedet varierer i sine svar. Det mest konsise er fra Norges Luftsportforbund som svarer egentlig blankt nei. Noen av svarene svarer egentlig ikke på spørsmålet, noe som kan tyde på at de ikke følte de hadde noe å si om saken, som igjen kan tolkes som at det ikke har vært noe klare mål, ei heller en tydelig retning. Vi får således ikke direkte svar på spørsmålet her heller, men når man ikke svarer på selve spørsmålet så vil det mest sannsynlig være at det ikke var tydelige mål og retninger.

### ***5.10 Kommunikasjon - Kotters tredje og fjerde trinn***

#### ***5.10.1 Å kommunisere endringer***

Vi lurte også på om Luftfartstilsynet hadde kommunisert endringene på en tilfredsstillende måte. Samt, hvor lang tid før implementeringen ble aktørene informert om innføringen av nytt regelverk. Et lignende spørsmål ble også prøvd spurt helt i starten av intervjuet uten at vi fikk helt klare svar der. Ut fra de svarene vi her har hentet inn her så kan vi egentlig bare konkludere med at det er blitt sendt ut informasjon. Norwegian har direkte kontakt med Köln og blir uansett ikke skadelidende, og Lufttransport er fornøyd. Flyskolen unnskylder Luftfartstilsynet for de mangler de hadde, mens flyklubbene er fornøyd selv om de sier de ikke ble spesielt godt informert. Det er noe merkelig over at alle har forståelse for at Luftfartstilsynet ikke har kommunisert så godt som de kunne. Igjen viser vel dette at Luftfartstilsynet muligens gjør stort sett det beste ut av de ressursene de har.

#### ***5.10.2 Kommunikasjon og dialog med bransjen***

Vi lurte på om Luftfartstilsynet lagt opp til dialog med bransjen i endringsprosessene.

Selv om Norwegian var fornøyd med kommunikasjonen fra Luftfartstilsynet så er de ikke like fornøyd med dialogen. De gir egentlig et ganske klart svar her: "Nei jeg føler ikke at



Luftfartstilsynet har gjort det. Jeg føler at EU har invitert til dialog. Men ikke Luftfartstilsynet i Norge. “Mulig dette er fordi Norwegian er en så stor internasjonal aktør, at de muligens går utifra at de har kontakt med EASA direkte, som også Norwegian nevner innledningsvis i intervjuet. Men dette blir mer syensing fra vår side.

Det er litt uklart hva markedet egentlig mener. Det har nok kommet en god del informasjon fra Luftfartstilsynet, men i en litt uorganisert utgave. Det kan også tenkes at flere av organisasjonene i markedet ikke helt vet hvordan og hvor Luftfartstilsynet faktisk publiserer ny informasjon. Luftfartstilsynet forteller om diverse publiseringer, som AIC, nettside og lignende. Ser også ut til at flyklubben er blitt delvis nedprioritert i denne informasjonsdelingen. Mens Norges Luftsportforbund får mye informasjon på grunn av sine kontakter. Dette er uheldig.

### ***5.10.3 Andre kommunikasjons- og informasjonskanaler***

#### ***5.10.3.1 Luftfartstilsynets websider***

Det hersker ingen tvil om at nettsiden er for dårlig, men Luftfartstilsynet er innforstått med dette og for øyeblikket så tenker de som så: “Spørsmålet er bare om vi skal vente til vi har et nytt publiseringsverktøy, for det vi har i dag er ikke hensiktsmessig eller om vi bare skal gjøre noen nødgrep allerede nå”.

Flere påpeker muligheten for effektiv navigering på nettstedet. Informasjonsinnhenting har endret seg med tiden. Der man før var opptatt av hvor man fant ting er man i dag mer opptatt av hva man må søke på for å finne det samme. Velutviklede søkemotorer finnes mange steder og bidrar til at brukere får tak i den informasjonen de ønsker. Spesielt Norwegian påpeker dette.

#### ***5.10.3.2 Lovdata***

Vi lurte også på hvordan det var å finne fram til gjeldende regelverk gjennom lovdata / tilsynets sine sider. Det var uklart for oss om informantene snakket direkte om lovdata.no eller om Luftfartstilsynet sine sider, men problemet er det samme for begge to. De er begge uoversiktlige og det må gjøres et arbeid her. Når det er sagt: Det stilles strenge krav til

hvordan Lovdata kan legge fram regelverk på sine nettsider. Det gjør at lovdata.no er en uoversiktlig nettside for den jevne bruker. Det som ligger på lovdata.no er formelt sett riktig, men det er vanskelig å finne fram og det er heller ikke lagt ut sammenstilte versjoner av regelverket. På lovdata.no finner man kun den enkelte forordning og endringsforordning, noe som gjør at man må selv sammenstille disse for å finne helheten i regelverket. Lovdata publiserer også uoffisielle oversettelser av EU-regelverk, noe som lett kan virke forvirrende på brukere som ikke har juridisk bakgrunn. Et eksempel her er forskriften vi undersøker implementeringen av, Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer (2015). EASA har den senere tid publisert sammenstilte versjoner av regelverket, men disse blir ikke ajourført samtidig med iverksettelse av endringsforordninger. Det igjen gjør at får et gap mellom brukbare versjoner av regelverket og det offisielle regelverket. Kommisjonsforordning 1178/2011 (2016), som nevnte Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer innfører i norsk rett, er et eksempel på dette.

#### ***5.10.4 Kommunikasjon og tidsperspektivet***

Vi spør om det blir gitt tilstrekkelig tid for å tilpasse seg det nye regelverket og etterkomme nye krav. Luftfartstilsynet har litt motstridende svar internt på dette spørsmålet. Det viser til forståelse for at det kan være forvirrende, at det kan ha vært for lite informasjon og for liten tidsfrist. Den ene informanten viser til at de hadde svært god tid, men snakker om at de kommer på hælene. Dette er motstridende til noen av svarene fra Luftfartstilsynet tidligere i intervjuet. Det går kanskje på det den ene informanten sa tidligere om prioritering av ressurser.

Fra markedet kommer det ingen negativ kritikk på selve tidsfristene. Frem til nå virker det som at det er kommunikasjonsstrømmen som er det store temaet, samt prioritering av ressurser. Det er jo lett å si i etterpåklokskapens lys at ressursprioriteringer kunne vært gjort annerledes, men det å forstå omfanget av endringsprosesser er vanskelig i en tidlig fase.

#### ***5.11 Om hindringer og spillerom - Kotters femte trinn***

Det kan forekomme hindringer i slike prosesser og vi spurte da markedet om Luftfartstilsynet har lagt til rette for å fjerne hindringer og har gjort det enklere for organisasjoner, og i så fall,

på hvilken måte. Her ser vi at det er konkrete planer på å legge mer ressurser i dette. Men ut ifra hva bransjen sier så virker det som Luftfartstilsynet har allerede gjort en god jobb. Det er særdeles positivt at det nye regelverket og Luftfartstilsynet har gjort det enklere å operere. Man kan argumentere for “tidlig suksess”.

### ***5.12 Delmål, synliggjøre seiere - Kotters sjette trinn***

Vi spør så markedet om Luftfartstilsynet har synliggjort fremgang i implementeringen av det nye lovverket? (Altså synliggjort seiere). Mens til Luftfartstilsynet spør vi om om Luftfartstilsynet har skapt delmål i denne prosessen med innføring av felles-europeisk regelverk (tidlig suksess).

Spørsmålet vi stilte kan nok være litt vanskelig å forstå. Vi tror ikke alle kandidatene vi intervjuet skjønnte helt hva vi var ute etter. Luftfartstilsynet selv sier at det ikke har vært noe delmål, og de eventuelle delmål som faktisk har skjedd har kommet til ved tilfeldigheter. Det kan argumenteres for hvor lurt det er å innføre alt samtidig, i stedet for å dele det opp i flere biter. Det hadde muligens vært enklere for bransjen å følge prosessen om det hadde blitt delt opp, slik at man hadde flere klare delmål. Men ut fra de svarene vi får er det vanskelig å konkludere med hverken det ene eller det andre.

### ***5.13 Forankring av endringen - Kotters åttende og siste trinn***

#### ***5.13.1 Å erklære endringsprosessen for over***

Har Luftfartstilsynet erklært implementeringen av EU-regelverk for å være over spurte vi og det er litt forskjellige svar som egentlig sier mye av det samme. Luftfartstilsynet, Norges Luftsportforbund og klubbene tror det ikke er over. Mens Norwegian og Lufttransport ser det slik at prosjektet er over og at det nå er i en type driftsfase. Men de sier også at det vil stadig være regelverksendringer, som da igjen samsvarer med svarene til resten av markedet.

#### ***5.13.2 Forankring av endringen***

Til Luftfartstilsynet spurte vi hva Luftfartstilsynet har gjort for å forankre endringene i regelverk i egen organisasjon og i bransjen. Mens til organisasjonene så spurte vi hva luftfartstilsynet har gjort for at endringene i regelverket skal bli implementert i selskapet. Her

spør vi om Luftfartstilsynet har tatt noen aktiv rolle i hvorvidt endringer faktisk blir innført/implementert i en organisasjon. Det er snakk om organisasjonskultur o.l. Og her har det blitt en organisasjonsforandring i Luftfartstilsynet, og dette kommer nok som et resultat av de forandringene som har skjedd de siste årene. Det vi tror er at hele denne prosessen har vært en gedigen læringskurve for Luftfartstilsynet. De har forstått sine svakheter, og utbedret dem kontinuerlig. I selve prosessen har Luftfartstilsynet mye dyktige folk som har gjort at de har kommet sånn noenlunde i mål med det de skal gjøre på en forholdsvis sunn og fornuftig måte. Luftfartstilsynet gjør også endringer internt. Stikkord er forbedret strategisk ledelse, tydeliggjøring av roller mot våre eksterne interessenter og sterkere tverrfaglig samhandling internt. (Luftfartstilsynet.no, u.å.)

## ***5.14 Metning som følge av hyppige endringer***

### ***5.14.1 Konstant endring***

Det neste spørsmålet vi stilte er mye i samme sjangeren som vi har spurt om tidligere, men som vi spør på en litt annen måte: Føler de at regelverket er i konstant endring.

Er ikke stort mer å si enn at vi har et definitivt ja, fra nesten alle. Alle regelverk er konstant i endring, men luftfartens regler har kanskje vært i særklasse med tanke på hvor raske de endringene har vært.

### ***5.14.2 Metning***

Med alle disse regelendringene så kan det medføre til at man gir opp å prøve å holde seg oppdatert. Vi spør derfor om de føler en slags metning når det kommer til de hyppige regelverksendringene vi har vært vitne til i den siste tiden.

Vi stusser litt på svarene fra flyklubbene da de ikke er helt samstemte. Den ene sier først at de har metnet, men senere så sier de at det er de minst interesserte og dedikerte som faller av. Mens den andre spør retorisk om hvor mye kunnskaper skal en PPL pilot egentlig ha. Det føles litt som at de unnskylder sine egne.

Generelt får vi et varierende svar, men det er hevet over enhver tvil at dette er krevende for de aller fleste. Selv store organisasjoner som Norwegian og Lufttransport føler det har vært mye, men at det føles ut som det begynner å roe seg.

## ***5.15 Endringer for flysikkerheten***

### ***5.15.1 Økt Flysikkerhet***

En av grunnene til å innføre dette felles-europeiske regelverket var å bedre flysikkerheten. Vi spør derfor om innføringen av nytt regelverk faktisk har ført til bedre flysikkerhet. Det bør nevnes at dette er meninger fra informantene og ikke noe forskning vi viser til. Ut fra dette og tidligere spørsmål synes det som at flysikkerheten for de kommersielle aktørene mest sannsynlig vil bedres. Et forsøk på en standardisering i Europa gjennom nytt regelverk vil kunne bære frukter. Dette fordrer dog at man opererer med samme tolkning av regelverket i de ulike landene og områdene det gjelder.

For lett luftfart derimot er det delte meninger. Flere av informantene peker på at det nye regelverket kan slå uheldig ut med tanke på flysikkerheten i lett luftfart. Det nevnes at reglene er blitt mer liberale, noe som igjen plasserer mer ansvar på den enkelte operatør og pilot. Der regelverket før satte strengere begrensninger er det nå opp til den enkelte å sette sine egne grenser.

### ***5.15.2 Sikkerhetsarbeidet***

Flysikkerheten er en viktig del av EASA og alle aktørers arbeid. Det neste spørsmålet går på flysikkerheten, men formulert på en litt annen måte. Nå spør vi om de har observert en endring i flysikkerhetsarbeidet gjennom innføring av nytt EASA-regelverk.

Det ser ut til at for de store kommersielle aktørene har det blitt forbedringer.

Sikkerhetsarbeidet har blitt mer strukturert, det har kommet nye systemer for de kommersielle aktørene samt for Luftfartstilsynet. Tidligere ville ikke Norwegian si rett ut at det vi har fått økt flysikkerhet, og det er nok fornuftig da man ikke har forskning på det. Men de svarene vi får gir oss et inntrykk av at det er på vei dit. - En sikker bransje blir enda sikrere.

Som en digresjon bør vi også nevne dette med begrepet flysikkerhet. Det er et ganske vidt begrep og hva innebærer det egentlig? Moderne luftfart er tuftet på en god rapporteringskultur og man innehar statistikker på ulykker og hendelser. Men er ulykker og hendelser gode nok indikatorer på flysikkerhet og trender?

### ***5.15.3 Sikkerhetskulturen***

Vi spurte om flysikkerhetsarbeidet var endret, nå spør vi om sikkerhetskulturen i organisasjonene er endret etter at EASA-regelverket ble innført. Med kultur var vi egentlig på utkikk etter noe som i denne sammenhengen handler om felles ideer, verdier, holdninger, regler, vaner og tradisjoner for sikkerhetsarbeidet i selskapet. Men på dette spørsmålet varierer det veldig hvilke svar vi får. Det er gledelig å se at flyskolen og flyselskapene har fått endrede rutiner til noe mer positivt. Mens resten av markedet og selve Luftfartstilsynet har ikke opplevd noen spesiell endring, dog nevnte de at de har blitt et risikobasert tilsyn tidligere. Igjen må vi dessverre påpeke at spørsmålet kan tolkes litt ulikt, som vi ser ut i fra svarene, men når det er sagt så samsvarer svarene med det forrige spørsmålet.

### ***5.15.4 Utvanning eller byråkratisering av sikkerhetsarbeidet***

Når vi så spør om innføringen av nytt regelverk har ført til utvanning av eksisterende sikkerhetsarbeid og heller ført til byråkratisering av sikkerhetsarbeidet så er det nok en gang varierende svar fra markedet. De fleste synes ikke det eller har ingen formening om det, men Luftfartstilsynet og Norwegian har noen interessante betraktninger. Dette er referert til i presentasjon av funn, i forrige kapittel 4.15.4.

Norwegian er ikke helt overbevist om en direkte utvanning, men sier det er potensiale for det. Dette er interessant, og det belyser samtidig en kjent problemstilling fra flere bransjer og også innen grunnleggende organisasjonsteori. Når man er kjent med hvilke kriterier man blir målt på, kan dette føre til at man leverer bra på disse punktene. Dette igjen kan føre til at den målte eller observerte situasjonen ikke reflekterer virkeligheten godt nok.

Luftfartstilsynet sier blant annet:

*Noen bruker jo mye tid og ressurser og krefter på å sette i stand et ... , for å være compliant med det nye regelverket. Andre har mange fine manualer som er compliant med regelverket, men som kanskje ikke er i bruk fordi man kanskje ikke forstår det eller det er for komplisert, og da er det jo, da er det ikke noen gevinst sånn sett i alle fall ...*

Ut fra dette utsagnet tolker vi det dit hen at noen organisasjoner “skjuler” seg bak en stor mengde dokumentasjon, men at dette er mer for å dekke sin egen rygg, et skalkeskjul nærmest. Dette bekreftes også gjennom Norwegians antydninger. Selv om dette er litt utenfor vårt scope med oppgaven, er det likevel svært interessant. Vil økte dokumentasjonskrav og mer omfattende regelverk virkelig føre til et økt sikkerhetsnivå?

#### **5.15.5 Lokale og spesielle operative forhold**

På grunn av topografi og geografisk plassering, er det spesielle flyforhold i Norge. Flere steder langs kysten kan det være ganske værhardt, og store deler av landet opplever mørketid i vinterhalvåret. Vi spør derfor om de opplever at EASA har forståelse for hvordan det er å operere under norske forhold.

Lufttransport sier EASA har en viss forståelse, men sier indirekte med et eksempel at det er flere problemer som må løses. Det virker på oss som skriver oppgaven at EASA prøver veldig hardt å standardisere mest mulig, og at det kan være vanskelig å få forståelse for å ha nasjonale særbestemmelser. Grunnen til at allmennflymiljøet merker lite av det er muligens på grunn av arbeidet Norges Luftsportforbund har gjort for dem. I det norske flymiljøet ekskludert det kommersielle så er det Norges Luftsportforbund som er bindeleddet mellom Luftfartstilsynet og allmennflymiljøet, inkludert flygerutdanning. Det virker som Luftfartstilsynet har gjort en god innsats på dette feltet, både med tanke på at de har lagt inn ressurser for å påvirke EASA og få de til å forstå at det må lages særnorske sikkerhetsregler for det kommersielle markedet. Men også at de har hjulpet allmennflymiljøet med å fjerne eventuelle hindringer som har vært tidligere.

#### **5.15.6 Norske særbestemmelser**

For å greie ut videre om spørsmålet ovenfor så spurte vi om de opplever at norske særregler og dispensasjoner blir tatt tilstrekkelig høyde for i det nye EASA-regelverket.

Ut fra de svarene vi får på disse to spørsmålene så ser det ut til at EASA har tatt standardiseringen veldig strengt. Altså, ingen plass for særkrav og regler. Men denne praksisen har endret seg, og det er nok mye takket være Luftfartstilsynet sitt arbeid opp mot EASA, som har invitert dem inn og lagt inn ressurser for å få dem til å forstå. Samt Norges Luftsportforbund som har vært pådriver for allmennflymiljøets særinteresser og tatt opp dette med Luftfartstilsynet. Men det ser ut som de fortsatt vil være nye regler å krangle om i fremtiden.

### ***5.15.7 Nasjonale og felleseuropeiske regelverk***

Når vi spør om det er problematisk at vi beveger oss bort fra nasjonale regelverk som er tilpasset norske forhold og heller skal bruke regelverk som er utviklet i Sentral-Europa der forholdene er annerledes enn her i Norge, så viser vi til Luftfartstilsynets svar med eksempelet om trykkabin i Norge. Her ser vi at Luftfartstilsynet prøvde å bruke artikkel 14 i fleksibilitetsbestemmelsene. EASA endte med å gi medhold, men på grunnlag av geografiske, meteorologiske forhold i Norge, og ikke bruk av fleksibilitetsbestemmelsene. Ergo ble det gjeldende for alle som skulle fly i Norge. Altså, ble det ikke et avvik fra det felles-europeiske regelverket. Ut fra dette eksemplet som Luftfartstilsynet viser til ser det ut til at EASA i blant viser en fornuftig handlemåte og er løsningsorienterte. Det er fint å se et eksempel på hvor EASA løser et særnorsk problem, med å lage et regel som ikke blir særnorsk, men som vil gjelde alle som skal operere i det området. Dette skaper en økt sikkerhet og mer like rammebetingelser for de som opererer der.

Generelt samsvarer svaret med tidligere svar. På enkelte områder er EASA særdeles fokusert på å beholde standardiseringen og Luftfartstilsynet må finne nasjonale måter å løse dette på innenfor de rammene de har. Spesielt ser vi at Lufttransport sliter med dette.

## ***5.16 Samhandling***

### ***5.16.1 Internasjonalt samarbeid***

En annen grunnpilar i EASA arbeidet er å øke samarbeidet på tvers av landegrensene. og her virker det som at EASA har truffet godt. Selv om flyklubbene ikke har merket noe spesielt til det, så har alle andre i markedet gjort det. Det er ikke vanskelig å konkludere med at EASA



og innføringen av det felles-europeiske regelverket har ført til et økt internasjonalt samarbeid.

#### ***5.16.2.1 Ulik tolkning av regelverk***

Vi spør informantene våre om de opplever at ulike aktører tolker regelverket ulikt, og eventuelt på hvilken måte.

Det er fortsatt forskjeller, forskjellige definisjoner og forskjellige tolkninger. De fleste sier at de blir stadig bedre og Luftfartstilsynet sier EASA er på gang med noe som vil hjelpe enda mer på standardiseringen. Det er også interessant med eksemplet fra flyklubben hvor han forteller om at det er enkelte som tolker mennesker som vekt, andre teller dem som mennesker. Fly har en vektbegrensning og også en begrensning på antall mennesker, her bruker de det om hverandre for å komme best mulig unna det selv. Det er også interessant at Norges Luftsportforbund føler de får personlige tolkninger fra Luftfartstilsynet. Det store problemet som går igjen går på tolkninger, og dette igjen er grunnet på at EASA ikke kan definere reglene godt nok. Så i og med at reglene er skrevet på en litt lite nøyaktig måte får man forskjellige tolkninger. Dette er en problemstilling som Luftfartstilsynet lufter i svaret sitt, og sier de gjerne skulle hatt mer definerte regler fra EASA. Det virker til at mye av problemene med det felles-europeiske regelverket ligger i akkurat dette med litt vage beskrivelser av reglene.

#### ***5.16.2.2 Effekten av ulike tolkninger***

Men det er jo også alltid noe minus. Standardiseringen har ført til litt mer vage definisjoner og regler, som igjen kan medføre at saker kan tolkes forskjellig. Vi spør derfor om hvordan de ser på at ulike aktører, selskap og myndigheter tolker regelverket ulikt.

Selv om det kommer et halvdramatisk svar fra Norges Luftsportforbund samt et ganske konkret svar fra Norwegian om at det er problematisk, så virker det som det går fremover. Det virker til at det fortsatt skaper en god del ekstra arbeid, men sett i større perspektiv så har det blitt bedre enn hva det var, samt at det stadig jobbes for standardisering.

### ***5.16.3 Samarbeid med andre aktører***

Spørsmålet går på hvordan de opplever samarbeidet med andre aktører i Europa etter regelverksinnføringen og om det er enklere å samarbeide med andre myndigheter. Her får vi et klart ja fra de representanter som har svart, selv om det er små ulikheter mellom svarene. Men det er interessant å se et spørsmål hvor alle er så tydelige. Funnet er like klart som Norwegian sa det: “Det er det. Det er faktisk. Utropstegn. Absolutt” - Vi har fått et økt samarbeid, noe som er veldig gledelig! .

### ***5.16.4 Sertifisering av flygere***

#### ***5.16.4.1 Sertifisering av utenlandske piloter***

Vi snevrer oss litt inn på spørsmålet og spør nå om sertifiseringen av piloter med utenlandske flysertifikater har blitt enklere med EASA regelverket.

Selv om Luftfartstilsynet føler det ikke har blitt helt som tenkt, så føler markedet at det fungerer bedre enn før. Da kan det kanskje tenkes at det er Luftfartstilsynet selv som driver og krever dokumentasjon som de ikke trenger? På seg selv kjenner man andre, som de sier.

#### ***5.16.4.2 Sertifisering av utenlandske piloter forts.***

Vi har allerede spurt om det har blitt enklere med sertifisering på tross av landegrensene. Nå spør vi hvordan DE forholder seg til piloter med sertifikater fra andre nasjoner i Europa.

Divergerende svar, men det virker som dette ikke er et problem. Dog, det er et poeng det Luftfartstilsynet sier, at om man går til det billigste eller enkleste så kan det være det skorter på noe. Men, man har ingen beviser på det så vi kan ikke forfølge den tesen videre. Samt Norges Luftsportforbund har ikke noe stort problem med det, siden de pålegger alle klubbene at de må ha skoleutsjekk på alle sine elever før de kan ut å fly.

### ***5.17 Avsluttende kommentarer***

Ut fra de avsluttende kommentarene til våre informanter har vi gjort oss følgende tanker.

Luftfartstilsynet mener det er litt negativt at vi ikke har stemmerett i EU, men de har blitt flinkere med å lobbyere med allierte. De har ikke formell påvirkningsmyndighet, men har reell påvirkningsmyndighet. Det Luftfartstilsynet sier her er at de ikke har noen formell makt til å påvirke resultater, i og med at de ikke har stemmerett, fordi vi ikke er fullverdig EU-land. Vi har derimot krav om å bli hørt, samt at vi kan samarbeide med andre land som igjen har formell påvirkningsmyndighet i EU, altså stemmerett i EU. Denne formen for lobbyvirksomhet har ført til endringer og dispensasjoner fra regelverket.

Fra Norges Luftsportforbund: Føler Luftfartstilsynet har sviktet mest på PPL-teori og opplæring, men nok engang gir de heder og ære til enkelte inspektører.

Fra flyskolen: Ønsker seg et tilsyn i Oslo samt at de blir gitt tilstrekkelig med ressurser.

Fra Norwegian: Tar opp dette med opplevd kunstig skille mellom FCL og Part-ORO / AOC delen.

Flyklubb: Det har blitt enklere og ting er blitt gjort tydeligere. Enklere å forholde seg til.

Lufttransport: Tar opp dette med å holde sine sertifikater gyldige på spesielle flyplasser, at dette er kostnadsdrivende og upraktisk med dagens regelverk. En annen løsning vil kreve et lite unntak fra reglene. Interessante er at de opplever at det kommer ikke til å skje.

## 6. Oppsummering og konklusjoner

I forrige kapittel presenterte vi og drøftet våre funn som vi mener egner seg til å svare på problemstillingen vår. Vi kommer til å bruke teorikapitlet vårt som et bakteppe og diskutere funnene våre opp mot dette for deretter å svare på problemstillingen. Selve problemstillingen vår har gjennomgått en form for utvikling underveis i arbeidet vårt. I begynnelsen spurte vi oss selv: Hvordan har Luftfartstilsynet håndtert innføring av nytt EU-regelverk de siste årene?

Dette var første utkast til problemstilling og noe vi arbeidet med i starten. Underveis i prosessen så vi oss nødt til å gjøre noen justeringer og mot slutten av arbeidet vårt har problemstillingen utviklet seg til:

*Hvordan har endringsprosessen med innføring av nytt regelverk foregått og hvordan framsto Luftfartstilsynet som leder i denne prosessen?*

I de neste delkapitlene besvares denne problemstillingen, samt forskningsspørsmålene vi stilte oss i kapittel 1.4.

### 6.1 Kommunikasjon av endringen

Endringer generelt skapes etter behov for forandringer. I dette tilfellet har det vært EU-organet European Aviation Safety Agency (EASA) som har hatt som oppgave å standardisere luftfartsregelverket i Europa. Det har tidligere vært en lignende organisasjon, Joint Aviation Authorities, som har forsøkt å gjøre det samme, men de hadde ikke nok juridisk kraft bak seg. Når EASA kom på banen, forandret dette seg. EASA presenterte flere poenger og argumenter for innføringen av et felles-europeisk regelverk. Blant annet ønsket de å oppnå et bedre samarbeid mellom landene, øke sikkerheten, samt standardisere regelverket (European Aviation Safety Agency, 2017).

Denne endringsprosessen har vi forsøkt å belyse fra begge sider av gjerdet, fra Luftfartstilsynets side og markedets side. Det å erstatte et komplett regelverk er en omfattende endringsprosess som krever mye av alle involverte parter. John Kotter (1996) skriver at det tidlig i prosessen er viktig å etablere en forståelse for endringen, at de involverte parter forstår behovet bak endringen. Hva er det som tvinger denne fram? Han peker også på at endringsvisjonen må kommuniseres ut og aller helst på en enkel måte. En regelverksendring,

som den vi har forsket på, bærer ikke med seg samme form for visjon som Kotter peker på. Vi har likevel valgt å tolke Kotter dit hen at informasjon rundt endringen tydelig må kommuniseres utad. Det er mange interessenter i norsk luftfart og disse har behov for å vite hva regelverksendringen innebærer for dem.

Det kom fram i vår analyse at behovet for endring ikke ble godt nok kommunisert ut til markedet og det ble heller ikke informert godt nok hvordan endringene kom til å påvirke markedet. Dette skapte periodevis usikkerhet og medførte at oddsene for å lykkes ble dårligere. Det har vært utgitt noe informasjon, men den har ikke truffet alle deler av markedet. Det markedet savner var en jevn kommunikasjonsstrøm og en tydeligere informasjonskanal.

Det som videre går igjen i analysen vår er litt begrenset kommunikasjon til mindre aktører, og da spesielt til allmennflymiljøet. Luftfartstilsynet etablerte i en tidlig fase noen prosjekter som skulle bidra med å spre informasjon. En av disse var det å lage en brosjyre som skulle forklare mye rundt prosessen og hva som ville skje fremover. Dette var noe britiske luftfartsmyndigheter hadde hatt suksess med tidligere og vi i gruppen tror også dette prosjektet hadde et stort potensiale. Men manglende ressurser, eller feilprioriteringer av disse, resulterte i at denne brosjyren aldri ble en virkelighet. I begynnelsen reiste også Luftfartstilsynet rundt og holdt foredrag for markedet, noe markedet syntes fungerte veldig godt, for de av dem som fikk oppleve det. Men igjen så var det ikke ressurser tilgjengelig til å fortsette dette arbeidet.

Når vi tar for oss kommunikasjon i dagens samfunn så ser vi at den blir stadig mer elektronisk. Det er store mengder elektroniske hjelpemidler man kan bruke, for eksempel en god hjemmeside, faste nyhetsbrev via e-post og lignende. Mer og bedre bruk av dette kunne hjulpet med kommunikasjonen. Vi spurte også om hjemmesiden til Luftfartstilsynet og fant ut at stort sett ingen var fornøyde. Noen påpeker riktignok at de finner skjemaene de skal ha, men det å finne fram i lover og regler har blitt en omstendelig prosess som er blitt vanskelig for menigmann. Luftfartstilsynet selv er også klar over denne problemstillingen, men de sier de sliter med publiseringsverktøy. De har diskutert hvorvidt de skal ta noen nødgrep nå, eller om de skal avvente til de ordner noe helt nytt. Per november 2017 er imidlertid et prosjekt satt i verk med mål om nye nettsider i løpet av 2018.

## **6.2 Ledelse av endringsprosessen**

Om vi ser på ledelsen av endringsprosessen, går mye av det samme igjen. Prosessen har vært preget av manglende initiativ og kontinuitet og noen informanter opplever også Luftfartstilsynets rolle mer som et mellomledd mellom EASA og norsk luftfart. Dette senker autoriteten til Luftfartstilsynet som leder av prosessen og kan bidra til å senke fremdriften i selve endringen. Det kan også se ut til at Luftfartstilsynet havner litt mellom barken og veden da de har mange parter å forholde seg til i denne endringen.

Når dette regelverket kom fra EASA sa Luftfartstilsynet selv at de ble overrasket over hvor mye arbeid det var. Forberedelse, både internt i organisasjonen og utad i markedet, er en viktig del av omfattende endringsprosesser. De havnet trolig litt bakpå tidlig i prosessen og når de ble overrasket over mengden arbeid, så har man et dårlig utgangspunkt for det videre arbeid. Det kan nærmest virke som om det har blitt tatt litt ad-hoc derfra. Spesielt har deler av allmennflymiljøet blitt påvirket av dette, og da særlig flyklubbene.

Det har altså skortet litt på både kommunikasjon og tydelig ledelse. Likevel unnskylder markedet Luftfartstilsynet svakhetene rundt prosessen. Flyklubbene forteller om litt dårlig kommunikasjon, lite informasjon og lite hjelp, men de er godt fornøyde med arbeidet til Luftfartstilsynet. Vi mener forklaringen bak dette skyldes flere forhold. Den daglige driften samt arbeidet med regelverksendringen har blitt utført av ansatte som har gjort det beste ut fra situasjonen de befant seg i. Brukerne forteller at de har blitt møtt av kompetente medarbeidere og opplevd imøtekommenhet i sine møter med Luftfartstilsynet. Noe av kritikken har muligens også falt bort som følge av tidsperspektivet.

## **6.3 Ressurser**

Et annet moment som dukker opp jevnlig i intervjuene med informantene er mangelen på ressurser. Når vi analyserer ressurs-spørsmålet så kommer vi frem til at det enten er snakk om for få ressurser i utgangspunktet eller en feil bruk av ressursene. Det vil alltid være et spørsmål om prioriteringer og bevilgninger og her er det vanskelig å gi et klart svar ut fra det datamaterialet vi sitter på. Den ene informanten fra Luftfartstilsynet påpeker at det muligens har vært litt feil prioriteringer under denne prosessen, men noe endelig svar på dette får vi som nevnt ikke, da det er forskjellige vurderinger fra de to informantene i Luftfartstilsynet. Den ene informanten sier det kan ha vært feilprioriteringer mens den andre forteller om manglende ressurser. Blant de vi intervjuet som kommer fra markedet viser de til eksempler hvor dette arbeidet har gått på bekostning av andre oppgaver. Her nevnes blant annet mindre

fokus på teoriutdanning, mindre utvikling blant kontrollanter samt lang saksbehandling i forbindelse med sertifikatbehandling.

Luftfartstilsynet hadde på et tidlig tidspunkt spurt Samferdselsdepartementet om økte bevilgninger, men dette ble visstnok avslått og ble begrunnet i at regelverket var for likt og at det ikke ville skape noe spesielt merarbeid, noe som viste seg å ikke stemme. Vi vurderer det slik at Luftfartstilsynet burde presset mer på for å få økte bevilgninger. Ressursmangelen har åpenbart satt en stopper for flere gode prosjekter og initiativ, samt hindret dem litt i noen av deres arbeidsoppgaver. Vi kan også vri det til at Samferdselsdepartementet burde innvilget mer ressurser etter at de fikk forespørsel om dette. Man kunne jo tro at store statlige organer som Samferdselsdepartementet har både kunnskap og forståelse for at det er ressurskrevende med slike omfattende endringsprosesser.

#### ***6.4 Innvirkning på markedet***

Som nevnt tidligere ønsket man med regelverksendringen å oppnå et bedre samarbeid mellom EASA-landene, øke sikkerheten, samt standardisere regelverket. Når et sett med regler skal gjelde mange land og aktører, krever det at plattformen er bred og fungerer tilfredsstillende i hele området. Noe som har skapt store problemer ifølge informantene våre, og fortsatt skaper problemer, er at deler av regelverket har vært for vagt definert og at det har vært for store variasjoner i tolkningene i de forskjellige landene.

Det er nærmest ironisk at denne endringen, der hensikten var skape like rammebetingelser, har medført den nevnte problematikken rundt tolkning. Informantene våre har opplevd mange ulike tolkninger av de samme reglene, som ikke bare varierer fra land til land, men også fra person til person. Enkelte ganger må flere diskutere sammen for å forstå hva de egentlig mener og hvordan de vil at skal tolkes. Regelverket er også blitt beskrevet som mer liberalisert og for deler av allmennflymiljøet føles det som at mer ansvar har blitt skjøvet over fra regelverk til operatør og det er operatøren som må sette begrensningene. Man kan argumentere både for og mot dette, men som enkelte av allmennflymiljøet sier, så har denne liberaliseringen neppe vært gunstig i et sikkerhetsperspektiv.

En svak digresjon fra dette, men dog veldig interessant, er hvordan det er når man har motstrid mellom en nasjonal lov og EU-lov. For i Luftfartsloven § 1-1 (1993) andre ledd så står det at ved motstrid med regler så er det alltid EU-lov som gjelder. Men i EU-lovverket står det at nasjonal lov gjelder ved motstrid (Luftfartstilsynet, 2017). Har man motstridende

regler så har vi en nasjonal grunnregel som sier at EU-regelverk er gjeldende, mens EU-regelen sier EU-regelverket ikke skal gå mot nasjonale regelverket, og dermed er det nasjonale regelverket gyldig. Og for å toppe dette så kan regler man finner på EASA sine nettsider muligens ikke være gyldig før det er kommet i EØS-avtalen og dermed er gyldige i Norge. Det skal ikke alltid være like enkelt og vi i gruppen har forståelse for at dette kan skape frustrasjon, spesielt blant brukere som ikke er godt kjent med regelverket fra før av.

Uansett, selv om det fortsatt er mye ulike tolkninger av regelverket så har det medført en betraktelig forbedring fra den gangen hvert land hadde sitt eget regelverk, og da ofte på sitt eget språk. Regelverket vil nok være i en kontinuerlig utvikling og vi vil nok se mange forandringer fremover, selv om størsteparten er blitt gjort. Fremtiden vil bringe med seg ytterligere standardisering og vi på gruppen tror vi vil nærme oss et mer helhetlig og likt felles-europeisk regelverk over de neste årene.

Standardisert regelverk var én grunn til denne innføringen, en annen var at det skulle føre til økt samarbeid. Her kan vi slå fast at selv om det ikke alltid er enighet om alle lover og regler på tvers av land og fra person til person, så er det klart at økt samarbeid, det har det medført. Norwegian brukte uttrykket “vanntette skott” om hvordan det var tidligere mellom tilsynene i Norge, England og Irland. Nå er situasjonen en annen, man opplever økt samarbeid og større grad av enighet rundt tolkningene. I forbindelse med økt samhandling, har altså innføringen vært en suksess.

En annen ting vi har sett på er dette med særlige forhold som må taes i Norge der vi har flere litt spesielle operasjoner innen luftfart. Disse operasjonene strekker seg fra diverse krav rundt flyging på kortbanenettet, ambulansetjenestene Lufttransport opererer og helikopteroperasjoner offshore (selv om dette er utenfor studiens omfang). Her føler både markedet og Luftfartstilsynet at det har vært vanskelig å få gjennomslag for diverse særregler, da EASA har kjørt en hard linje hvor de prøver å få mest mulig standardisert og kjemper for at det skal være minst mulig avvik fra denne standarden.

For at Luftfartstilsynet skulle få gjennomslag for sine særkrav har de blant annet invitert en EASA-delegasjon med EASA-direktøren i spissen og vist dem kortbanenettet og hvilke utfordringer man har der. De ble også tatt med på turer offshore med helikopter. På den måten fikk EASA førstehåndskunnskap om hva det egentlig har vært snakk om og dette har medført at Luftfartstilsynet har fått gjennomslag på enkelte områder hvor de krevde unntak fra EASA-



regelverket. Her kan man gi ros til Luftfartstilsynet for måten de har løst en fastlåst situasjon på. Norge har ikke stemmerett i EU, slik at det er tilfeller der Luftfartstilsynet etablerer samarbeid med stater med stemmerett og mer formell påvirkningskraft for å fremme norsk luftfarts interesser. På den måten har man også fått aksept for at det må være rom for enkelte nasjonale forskjeller, selv i et felleseuropeisk regelverk. Informanten fra Lufttransport sier dette ganske bra:

*Det er akkurat som at vi har bare en skostørrelse. Vi har bare en type sko. 42. That's it. Det passer jo veldig bra for noen, noen får store sko og noen får veldig små sko. Så regelverket er ikke tilpasset til alle operasjoner i Europa. (Lufttransport, 2017)*

Selv om EØS-avtalens artikkel 99 (1992) sikrer Norge adgang til å bli hørt, belyser det overnevnte et underliggende problem Norge har gjennom EØS-avtalen, nemlig mangelfull direkte påvirkningskraft.

### **6.5 Konklusjon**

Det har som nevnt tidligere skortet litt både på kommunikasjon og tydelig ledelse. Det er verdt å nevne igjen at vi undersøker en endring som fant sted 4-5 år tilbake i tid og at dette kan ha hatt en viss innvirkning på informantene våre. Menneskets hukommelse er sårbar og vi glemmer begivenheter. Derfor er observasjoner av ulike fenomen en form for "ferskvare". Over tid er det spesielt lett å glemme eller fortrenge negative ting, mens vi i større grad tar med oss det positive (Nørby, 2016). Det faktum at markedet også har tilpasset seg ut fra erfaringer man har gjort, mener vi har bidratt til å tone ned den negative kritikken fra markedet.

Vi tror også dette kan forklares med at Luftfartstilsynet har møtt markedet med stor forståelse for hvor krevende denne prosessen har vært. Det virker som at de har vært veldig åpne for å ta imot spørsmål og svart så godt de kunne på disse spørsmålene samt vært løsningsorienterte og funnet løsninger på særheter vi finner i norsk luftfart.

Markedet har opplevd at Luftfartstilsynet har gjort så godt som de kunne ut fra de forutsetningene de har hatt. Selv om Luftfartstilsynet har vært gode på å finne løsninger på enkelte områder så er det hevet over enhver tvil at den lederposisjonen de skulle tatt i denne endringsprosessen har vært utydelig. Men selv med manglende ledelse, manglende delmål og litt mangelfull kommunikasjon, så er markedet likevel fornøyd med Luftfartstilsynets innsats.

De som har vært mest kritiske til prosessen er faktisk Luftfartstilsynet selv.

*Altså, på tross av manglende ledelse og litt mangelfull kommunikasjon, så må selve innføringen sies å være vellykket. Vellykket, mot alle odds.*

## 7. Forskningens bidrag

I arbeidet med masteroppgaven har vi søkt etter forskning og undersøkelser av regelverksinnføring i luftfart og offentlig virksomhet uten å finne relevant informasjon. Vår studie viser hvordan Luftfartstilsynet og luftfartsmiljøet opplevde og opplever Luftfartstilsynets håndtering av innføring av EU-regelverk.

Andre problemstillinger har dukket opp underveis. Disse kunne i seg selv vært en masteroppgave:

- Kan effekten ved innføring av EU-regelverk måles med tanke ulykker og hendelser?
- Er det økt eller redusert forekomst av ulykker og hendelser etter innføring av EU-regelverk?
- Har man oppnådd en sikkerhetsgevinst med innføring av EU-regelverk?
- Hvor stor andel av ulykker og hendelser kan knyttes til misforståelser om og feiltolkninger av regelverk, eller manglende kunnskap om regelverk? Dette omfatter bevisste brudd på bestemmelser.
- Har det vært noen utvikling av flysikkerheten i den ene eller andre retningen i forbindelse med implementering av nytt regelverk? Kan man si at EU-regelverk har ført til bedre flysikkerhet?
- På hvilken måte gjør EU-regelverk norsk luftfart tryggere enn JAA-regelverk eller nasjonalt regelverk gjorde tidligere?

Det vil være ønskelig at Luftfartstilsynet selv gjennomfører eller legger til rette for undersøkelser av hvordan aktørene i norsk luftfart påvirkes av regelverksendringer. Luftfartstilsynet gjennomførte en slik undersøkelse i 2010, men har ikke gjennomført slike omkring eller i etterkant av implementering av EU-regelverk. Som det kommer fram tidligere i rapporten har Luftfartstilsynet gjennomført møter og kommunisert med markedet på andre måter enn gjennom egne brukerundersøkelser, så det er ikke sikkert at dette ville gitt Luftfartstilsynet større grad av kunnskap. En spørreundersøkelse er imidlertid mindre ressurskrevende både for Luftfartstilsynet og brukerne enn møtevirksomhet. De siste årene er det kun gjennomført undersøkelser om Luftfartstilsynets nettsider. Kommunikasjonsdirektør i Luftfartstilsynet Frank Gøran Nordheim (personlig kommunikasjon, 27.11.2017) sier at det også vil gjennomføres brukerundersøkelse om nettsidene neste år, men det er ikke planlagt brukerundersøkelser på andre områder.

### ***7.1 Alternative forklaringer***

Regelverksendringen vi har undersøkt, implementering av Kommisjonsforordning 1178/2011, ble i hovedsak gjennomført i 2013. Når vi nå skriver 2017 er det også naturlig å reflektere over hva de siste fire årene har gjort med norsk luftfart. Vi hadde innledningsvis en antakelse om at det ville komme en del kritikk mot Luftfartstilsynet, både som organisasjon og mot måten Luftfartstilsynet håndterer regelverksendringer på. Slik vi leser informasjonen vi har fått er ikke denne kritikken like hard som antatt. En mulig forklaring på dette kan være at både Luftfartstilsynet og organisasjonene har gått gjennom endringer de siste årene og at regelverket etterhvert har satt seg. Organisasjonene viser at de ikke har forholdt seg passive til de endringene som har vært og som blir gjennomført, men heller selv tar initiativ til å følge med og utvikle egen organisasjon. Her kan vi trekke fram Norges Luftsportforbund som et eksempel på en organisasjon som selv har vært framoverlent og initiativrik overfor både EASA og Luftfartstilsynet. Både Luftfartstilsynet og organisasjonene har lært mye de siste årene, der organisasjonene selv har bidratt til å finne løsninger på egne og andres utfordringer. Dette kan også forklare at kritikken av Luftfartstilsynet på sett og vis har stilnet noe. Det vi har sett er at det har vært en bratt læringskurve for alle aktører og at selv om utgangspunktet kan ha vært dårlig har resultatet blitt tilfredsstillende.

### ***7.2 Refleksjoner over resultatene***

Vi har inntrykk av at informantene er sånn passe fornøyd med Luftfartstilsynets håndtering av regelverksendringene de siste årene: vi ser ikke helt den beiske kritikken Luftfartstilsynet ofte får fra enkeltpersoner i enkeltsaker. Dette har vi naturlig nok ikke sikre kilder på, så sånn sett regner vi våre funn som representative for det norske luftfartsmiljøet. Nå har vi også sett på én spesifikk endring og ikke på Luftfartstilsynet som helhet. Vi har også bevisst unngått å gå nærmere inn på flyttingen fra Oslo til Bodø siden dette allerede er ganske godt belyst. Dette trekkes for så vidt også fram av enkelte informanter som et eksempel på at Luftfartstilsynet er vanskelig tilgjengelig. Enkelte ønsker også at Luftfartstilsynet skal flyttes tilbake til Oslo, men dette er i all hovedsak ønsker som kommer fra informanter bosatt på Østlandet. Vi kan derfor ikke trekke konklusjoner i retning av at Luftfartstilsynets arbeid ville vært bedre eller blitt bedre om etaten var lokalisert i Oslo. DIFI-rapporten fra 2008 tar opp forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet slik det var for en ti års tid siden. Resultatene våre kan nok til dels bekrefte at det har skjedd en del forbedringer, men vi kan kun trekke denne konklusjonen på dette ene område som vi undersøker.

## Vedlegg

### Intervjuguide – MOPP

***Hvordan har Luftfartstilsynet håndtert innføring av nytt EU-regelverk de siste årene? (vi snakker her om innføring av part-FCL, regelverket for flygersertifisering, -utdanning og flyskoler (nærmere bestemt kommisjonsforordning (EU) 1178/2011))***

- Hvordan ble dere først informert om at det skulle innføres nytt EASA-regelverk i Norge?
- Hvordan oppfatter dere Luftfartstilsynets rolle i denne prosessen?
- Opplever dere at Luftfartstilsynet har opptrådt på en tilfredsstillende måte gjennom prosessen?
- Er det noe Luftfartstilsynet kunne gjort annerledes?
- *Til Luftfartstilsynet: Har dere blitt tilført nok ressurser for å gjennomføre denne endringsprosessen?*
- Opplever dere at innføringen av nytt regelverk har gått på bekostning av de øvrige oppgavene Luftfartstilsynet er satt til å gjøre?
- *Til luftfartstilsynet: Er det områder som har fått mindre oppmerksomhet som følge av endringsprosessen?*
- *Til andre selskap: Er det områder innenfor ditt selskap som har fått mindre oppmerksomhet som følge av denne endringsprosessen?*
- Merker dere som organisasjon endringer i ressursbruken på det juridiske området til luftfartstilsynet (compliance)?
- Altså, hvordan er bruken av jurister nå i forhold til før med det nye regelverket?

**Har Luftfartstilsynet kommunisert endringene på en tilfredsstillende måte?**

- Hvor lang tid i forveien ble dere informert om innføringen av nytt regelverk?
- Ble det gitt tilstrekkelig tid for å tilpasse dere det nye regelverket og etterkomme nye krav?
- Hvordan har det nye EASA-regelverket endret måten dere driver skolen/tilsynet/utdanning på?
- Hvordan synes dere at Luftfartstilsynets web-tjenester fungerer?
- Hvordan opplever dere å finne fram til gjeldende regelverk gjennom Lovdata?

- Hvordan går dere fram dersom det er tvil om gjeldende regler og/eller bestemmelser?
- Har dere oppdaget informasjon av motstridende bestemmelser i det nye regelverket?

***Hvordan har Luftfartstilsynet fremstått som leder i de endringsprosessene som har pågått de siste årene ved implementering av EU-regelverk?***

- Har Luftfartstilsynet gitt inntrykk av eller skapt en følelse av at det er behov for endring?
  - o I så fall, har dette behovet vært begrunnet i at endringene er krav fra EU gjennom EØS-avtalen, eller at endringene faktisk vil føre til bedre flysikkerhet, bedre rammevilkår for luftfarten og derigjennom bedret økonomi for organisasjonene?
  - Så, dere opplever da at dette er kun pga EØS-avtalen/Sikkerhet/økonomi/rammevilkår avtalen? (Velg utifra hva de sier på spørsmålet ovenfor)
- Til Luftfartstilsynet: Har Luftfartstilsynet etablert egne grupper som skal lede endringen i Luftfartstilsynet og for organisasjonene?
- Har Luftfartstilsynet satt tydelige mål og retning for disse endringene i lovverket?
- Har Luftfartstilsynet kommunisert endringene på en tilfredsstillende måte? Har Luftfartstilsynet lagt opp til dialog med bransjen i endringsprosessene?
- Føler du luftfartstilsynet har lagt til rette for å fjerne hindringer og har gjort det det enklere for organisasjonene? - På hvilken måte?
- Har Luftfartstilsynet synliggjort fremgang i implementeringen av det nye lovverket? (Altså synliggjort seiere).
- Til luftfartstilsynet: Har Luftfartstilsynet skapt delmål i denne prosessen med innføring av felles-europeisk regelverk (tidlig suksess?)
- Har Luftfartstilsynet erklært implementering av EU-regelverk for å være over?
- Til luftfartstilsynet: Hva har Luftfartstilsynet gjort for å forankre endringene i regelverk i egen organisasjon og i bransjen?
- Til organisasjonene: Hva har luftfartstilsynet gjort for at endringene i regelverket skal bli implementert i selskapet? (Her spør vi om Luftfartstilsynet har tatt noen aktiv rolle i hvorvidt endringer faktisk blir innført/implementert i en organisasjon. Det er snakk om organisasjonskultur o.l. Sjekk med bøkene til Jan Thorsvik og Trond Stiklestad.)

- Føler dere at regelverket er i konstant endring?

*Har markedet en klar oppfatning av hvilket regelverk som gjelder på de enkelte områder?*

*Har dere en klar oppfatning av hvilket regelverk som gjelder for flygersertifisering? Er det FCL eller BSL som gjelder? Flyskolesertifisering? Operativt regelverk?*

- Hersker det tvil i din organisasjon om gjeldende regelverk? (Det er foreløpig ikke alle deler av norsk luftfart som er underlagt EU-regelverk. Som eksempler på områder som fortsatt er nasjonalt regulert har vi Annex II-luftfartøy (gamle, eks-militære, selvbygger, experimental), skiflyging, særskilt tillatelse til tjenestegjøring (på f.eks. Annex II.) (Flere eksempler kan komme.)
- På hvilken måte påvirker dette din organisasjon?
- Føler dere en slags metning når det kommer til de hyppige regelverksendringene vi har vært vitne til den siste tiden?
- Hvordan oppleves det for dere å finne fram til gjeldende regelverk gjennom Luftfartstilsynets informasjonskanaler?
- Hvor finner dere informasjon om regelverk? Luftfartstilsynet.no eller easa.europa.eu?

*Har innføring av nytt regelverk ført til bedret flysikkerhet? (Bedre flysikkerhet er selve grunnstammen i EASA og hele regelverksarbeidet bygger jo derfor på en tanke om at resultatet skal bli bedre flysikkerhet. Vi kan nesten si at dette er underforstått fra EASA og myndighetenes side. Spørsmålet er derfor relevant for å finne ut hvorvidt andre aktører i markedet opplever det slik.)*

- Har dere observert en endring i flysikkerhetsarbeidet gjennom innføring av nytt EASA-regelverk? Fra myndighetenes side.
- Har dere opplevd en endret sikkerhetskultur etter at EASA-regelverket ble innført?
- Har fokusområdene innen flysikkerhet, arbeids- og hviletid spesielt, blitt tatt tilstrekkelig høyde for i EASA-regelverket?
- Hvordan har det nye regelverket medført endringer i måten dere jobber med flysikkerhet på?

***Har innføring av nytt regelverk ført til utvanning av eksisterende sikkerhetsarbeid og heller ført til en byråkratisering av sikkerhetsarbeidet?***

- Opplever dere at EASA har en forståelse for hvordan det er å operere under norske forhold?
- Opplever dere at norske sær-regler og dispensasjoner blir tatt tilstrekkelig høyde for i det nye EASA-regelverket?
- Er det problematisk at vi beveger oss bort fra nasjonale regelverk som er tilpasset norske forhold og heller skal bruke regelverk som er utviklet i Sentral-Europa der forholdene er annerledes enn her i Norge?

***Har innføring av nytt regelverk ført til økt samarbeid på tvers av landegrensene?***

- Hvordan opplever dere samarbeidet med andre aktører i Europa etter regelverksinnføringen?
- Oppleveres det at sertifisering av piloter med utenlandske flysertifikatet blitt enklere med EASA-regelverket?
- Hvordan ser du på at ulike aktører, selskap og myndigheter tolker regelverket ulikt?
- Hvordan forholder dere dere til piloter med sertifikater fra andre nasjoner i Europa?
- Opplever dere at ulike aktører tolker regelverket ulikt? På hvilken måte?
- Bekvemmelighetsflagg for sertifikater. Har det noe å si?
- Norge er ikke med i EU. Problemer? utfordringer?



## Litteraturliste

Akseptable gjennomføringskriterier for Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer FOR-2015-11-28-1365. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-11-28-1365> [Lest 14.04.2016].

AOPA.org (u.å.) *AOPA's mission, vision and values* [Internett], AOPA. Tilgjengelig fra <https://www.aopa.org/about/mission-vision-and-values> [Lest 05.11.2017]

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003) *Om statlige tilsyn*. St.meld. nr. 17 (2002-2003). Oslo, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Bestemmelser for sivil luftfart BSL C 1-1 *Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer FOR-2015-11-28-1365*. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-11-28-1365> [Lest 14.04.2016].

BSL C 1-1. (2015) *Forskrift om sertifisering av besetningsmedlemmer av 28. november 2015 nr. 1365*. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/forskrift/2015-11-28-1365> [Lest 03.11.2017]

Cambridge.org. (2017) *Cambridge dictionary* [Internett], Cambridge University Press. Tilgjengelig fra <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/grandfather-clause> [Lest 18.11.2017]

Dekker, Sidney. (2014) *Employees – a problem to control or a solution to harness? Professional safety, August 2014 s.33.*

European Aviation Safety Agency. (2017) *Member state*. [Internett], European Aviation Safety Agency. Tilgjengelig fra: <http://www.easa.europa.eu/easa-and-you/international-cooperation/easa-by-country/countries/norway> [Lest 12.11.2017]

European Aviation Safety Agency. (2008) *Implementing Rules for Pilot Licensing NPA 2008-17*. Køln, European Aviation Safety Agency. Tilgjengelig fra: <http://www.easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendments/npa-2008-17> [Lest 25.11.2017]

Erichsen, M., Solberg, F. & Stiklestad, T (2015) *Ledelse i små og mellomstore virksomheter*. Bergen, Fagbokforlaget

European Aviation Safety Agency. (2017) *The Agency*. [Internett], European Aviation Safety Agency. Tilgjengelig fra: <http://www.easa.europa.eu/the-agency/the-agency> [Lest 21.11.2017]

European Aviation Safety Agency. (2017) *Examiner Differences Document*. Tilgjengelig fra: [http://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Examiner%20Differences%20Document\\_version\\_09\\_2017\\_ORA\\_Final\\_0.pdf](http://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Examiner%20Differences%20Document_version_09_2017_ORA_Final_0.pdf) [Lest 22.11.2017]

EØS-avtalen. (1992) *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27.11.1992*.

Tilgjengelig fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109#KAPITTEL\\_eosl-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109#KAPITTEL_eosl-1) [Lest 30.11.2017]

Forskrift om BSL JAR-FCL 1. (2005). *Forskrift om gjennomføring av JAR-FCL 1 (BSL JAR-FCL 1) FOR-2005-02-01-90*. Tilgjengelig fra

<https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/2005-02-01-90?searchResultContext=1125> [Lest 15.04.2016]

Forskrift om luftfartsoperasjoner. (2013) *Forskrift om luftfartsoperasjoner av 7.august 2013, som endret*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-08-07-956> [Lest 21.11.2017]

Grunnforordningen. (2008) *Regulation (EC) No 216/2008 of 20/02/2008 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC) No 1592/2002 and Directive 2004/36/E*.

Tilgjengelig fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008R0216-20130129> [Lest 12.11.2017]

Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane. (2005) *Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser* SL RAP 35/2005. Lillestrøm, Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane. Tilgjengelig fra: <https://www.aibn.no/Luftfart/Rapporter/2005-35?ref=1713> [Lest 22.11.2017]

Holbergprisen.no (2017) *Kvalitative analyseteknikker* [Internett], Holbergprisen. Tilgjengelig fra <http://www.holbergprisen.no/holbergprisen-i-skolen/kvalitative-analyseteknikker.html> [Lest 18.11.2017]

International Civil Aviation Organisation. (2013) *Safety Management Manual* ICAO doc 9859. Tilgjengelig fra:  
<https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Documents/Doc.9859.3rd%20Edition.alltext.en.pdf> [Lest 22.11.2013]

Jacobsen & Thorsvik (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen, Fagbokforlaget

Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line & Tufte, Per Arne (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo, Abstrakt forlag.

Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kotter, J. P. (2008). *A Sense of Urgency*. Boston: Harvard Business School Press.

Kvale, S. og S. Brinkmann (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.

Luftfartsloven. (1993) *Lov om luftfart (luftfartsloven) av 11.juni 1993 nr.101*. Tilgjengelig fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=lov om luftfart](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=lov%20om%20luftfart) [Lest 30.11.2017]

Luftfartstilsynet.no (u.å.) *AIC-N* [Internett], Luftfartstilsynet. Tilgjengelig fra <http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/aic-n/> [Lest 01.11.2017]

Luftfartstilsynet.no (u.å.) *Betre vilkår for allmennflyging* [Internett], Luftfartstilsynet. Tilgjengelig fra [http://www.luftfartstilsynet.no/selvbetjening/allmennfly/Betre vilkår for allmennflyging](http://www.luftfartstilsynet.no/selvbetjening/allmennfly/Betre_vilkår_for_allmennflyging) [Lest 05.11.2017]

Luftfartstilsynet.no (u.å.) *Luftfartstilsynet får ny struktur* [Internett], Luftfartstilsynet. Tilgjengelig fra [http://www.luftfartstilsynet.no/aktuelt/Luftfartstilsynet får ny struktur1](http://www.luftfartstilsynet.no/aktuelt/Luftfartstilsynet_får_ny_struktur1) [Lest 30.11.2017]

Luftfartstilsynet.no (u.å.) *Om oss* [Internett], Luftfartstilsynet. Tilgjengelig fra <http://www.luftfartstilsynet.no/oss/> [Lest 27.11.2017]

Lynegard Wisth, Gerd Beate (2007). Makt og motstand i utflyttingen av statlige tilsyn. *Stat og styring*, 2007 (2), 64.

National Transportation Safety Board. (2010). *Loss of Control on Approach, Colgan Air Inc. Operating as Continental Connection Flight 3407. Bombardier DHC-8-400, N200WQ. Clarence Center, New York. February 12, 2009.* NTSB/AAR-10/01 PB2010-910401.

National Transportation Safety Board. Tilgjengelig fra:

<https://ntsb.gov/investigations/AccidentReports/Reports/AAR1001.pdf> [Lest 12.11.2017]

Nebben, Eivor Bremer og Kalleberg, Annemor. (2008) *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet* DIFI-rapport 2008:12. Oslo, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Nordheim, Frank Gøran. ([fgn@caa.no](mailto:fgn@caa.no)), (2017). Luftfartstilsynets brukerundersøkelser. E-post til Helge Rossebø ([hro@caa.no](mailto:hro@caa.no)), 27.11.2017.

Nørby, Simon. (2016) *Functional forgetting* [Internett]. Tilgjengelig fra

[https://pure.au.dk/ws/files/118050495/200416\\_Functional\\_forgetting\\_Poster\\_.pdf](https://pure.au.dk/ws/files/118050495/200416_Functional_forgetting_Poster_.pdf) [Lest 29.11.2017)

Ordtak.com. (2017) *Emne: svar* [Internett], Ordtak.com. Tilgjengelig fra

<http://www.ordtak.com/emne.php?cid=739?> [Lest 18.11.2017]

Ordtak.no. (2017) *Siterte sitater. Selvutvikling* [Internett], Aunes aperitiff. Tilgjengelig fra

<http://www.ordtak.no/sitat.php?id=6084> [Lest 18.11.201]

Pedersen, Bjørn. (2017, 31.mai) Diffusjon i *Store Norske Leksikon* Tilgjengelig fra:

<https://snl.no/diffusjon> [Lest 25.11.2017]

Regulation Aircrew. (2016) *Kommisjonsforordning 1178/2011 av 3. november 2011.*

Tilgjengelig fra < <http://www.easa.europa.eu/regulations#regulations-aircrew>> [Lest 03.11.2017].

Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of Innovation*. Free Press, New York.

Rønnevik, Joachim og Gjerdåker, Anne. (2010) *Luftsportsmiljøet i Norge: Omfang, utfordringer og samfunnsnytte*. TØI rapport 1111/2010. Oslo, Transportøkonomisk Institutt.

Sander, Kjetil. (27.07.2017) *Kotters åtte faser for organisatoriske endringer* [Internett].  
Tilgjengelig fra <https://estudie.no/kotter-modell-endring/> [Lest 06.11.2017]

Sundby, Inger Johanne og Reiersen, Marit Skaar. (2010). *Statstilsette i omstilling: ei undersøkning av handteringa av dei menneskelege sidene ved utflytting av sju statlege tilsyn*  
DIFI-rapport 2010:10. Oslo. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Thorbjørnsrud, Berit. (2005) *Feltarbeid: En personlig reise til økt innsikt. I: Kulturvitenskap i felt. Metodiske og pedagogiske erfaringer. Anders Gustavsson (red.). Kristiansand: Høyskoleforlaget, s.19-48*