



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

”Fra flyttekaos til flyttesuksess?”

En implementeringsstudie av Luftfartstilsynets flytteprosess

Sindre Bøgwald Sæland

Vår / 2012

Forord

Ved ferdigstillingen av denne masteroppgaven er stemmen til Etta James det første som fremtrer i tankene mine: ”At last!” Henvisningen til denne sangen indikerer at det har vært en krevende prosess å ferdigstille min masteroppgave. –Uten tvil den lengste og mest utfordrende prosess jeg til nå har vært gjennom. På grunn av denne utfordringen har det samtidig vært en lærerik, selvutviklende og tidvis spennende prosess jeg ikke ville vært foruten. Nå har jeg kommet til veis ende, men heldigvis har jeg ikke ferdes langs veien alene. I den anledning ønsker jeg å rette en spesiell takk til bidragsyttere underveis i prosessen.

Først og fremst vil jeg takke min veileder professor Harald Sætren for gode råd og personlig engasjement i utførelsen av denne studien. Jeg vil også takke øvrige medlemmer som har deltatt i forskningsgruppen ”Politisk organisering og flernivåstyring” for gode kommentarer og råd underveis i skriveprosessen. Luftfartstilsynet skal også ha en stor takk for den åpenhet og velvilje det ble vist i ved mitt besøk i Bodø. Min gode barndomsvenn og inspirator Hans Bjørnar Tunheim skal blant annet ha takk for språkvask på deler av oppgaven.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke øvrige støttespillere gjennom hele min studietid i Bergen. Dette gjelder nær familie og gode venner som har vært motiverende og hatt tiltro til meg gjennom hele perioden. I en ”masteroppgavefri” hverdag satser jeg på å bedre pleie mine roller som sønn, bror onkel og venn.

Stavanger, 10.06.2011

Sindre Bøgwald Sæland

Innholdsfortegnelse:

1.0 INNLEDNING.....	4
1.1 PROBLEMSTILLING.....	5
2.0 TEORETISK RAMMEVERK.....	6
2.1 BEGREPSFORKLARINGER OG TEORETISK REDEGJØRELSE FOR PROBLEMSTILLING.....	7
2.2 IMPLEMENTERING I FORM AV TOP-DOWN OG BOTTOM-UP.....	9
2.3 VIDEREFØRING AV POLICYSIRKELEN OG TEORI-SYNTESER.....	11
2.3.1 <i>Konflikt/tvetydighetsmodell.....</i>	<i>12</i>
2.3.2 <i>Evaluering av resultater.....</i>	<i>15</i>
2.3.3 <i>Deltakelse under policyprosessen.....</i>	<i>17</i>
2.4 ANALYTISK TILNÆRMING.....	18
2.4.1 <i>Instrumentelt perspektiv.....</i>	<i>19</i>
2.4.2 <i>Konfliktperspektiv.....</i>	<i>20</i>
3.0 METODISK FREMGANGSMÅTE.....	22
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	22
3.1.2 <i>Case-studie.....</i>	<i>23</i>
3.2 KILDER.....	24
3.2.1 <i>Dokumentanalyse.....</i>	<i>25</i>
3.3 KVALITET VED DATAGRUNNLAG.....	26
3.3.1 <i>Reliabilitet.....</i>	<i>26</i>
3.3.2 <i>Validitet.....</i>	<i>27</i>
3.4 OPPSUMMERING.....	28
4.0 KONTEKST.....	29
4.1 OFFENTLIG FORVALTNING.....	29
4.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	30
4.2.1 <i>Fremvekst av tilsyn og New Public Management i Norge.....</i>	<i>31</i>
4.3 HISTORISK LOKALISERINGSPOLITIKK.....	33
4.3.1 <i>Utflyttingsprogrammet 1960-1972.....</i>	<i>33</i>
4.3.2 <i>Utflyttingsprogrammet 1973-1981.....</i>	<i>34</i>
4.4 UTFLYTTINGSPROGRAMMET 2001-2007.....	35
4.4.1 <i>Agendasetting og bakgrunn.....</i>	<i>35</i>
4.4.2 <i>Policyformulering og innhold.....</i>	<i>36</i>
4.4.3 <i>Beslutningsfase og (tidlig) respons på vedtak.....</i>	<i>38</i>
4.5 LUFTFARTSTILSYNET.....	40
4.6 OPPSUMMERING.....	41
5.0 FLYTTEPROSESSEN.....	43
5.1 "BAKTEPPET."/"TAKE-OFF" (PILOT: PER ARNE SKOGSTAD).....	43
5.2 "TURBULENS." (PILOT: PER ARNE SKOGSTAD).....	45
5.3 "KURSENDRING" (PILOT: OTTO LAGARHUS).....	51
5.4 "AKTIVERING AV AUTOPILOT?" (HEINE RICHARDSEN).....	56
5.4.1 <i>Etter etablering i Bodø.....</i>	<i>58</i>
6.0 ANALYSE.....	60
6.1 SENTRALE EMPIRISKE FUNN.....	60

6.1.1 Tidsrommet 2003-2005.....	60
6.1.2 Tidsrommet 2005-2007 (Nye Luftfartstilsynet til Bodø).....	63
6.1.3 Resultater.....	64
6.2 FORKLARINGER UT FRA ANALYTISKE PERSPEKTIVER OG KONFLIKT/TVETYDIGHETSMODELLEN.....	65
6.2.1 Det instrumentelle perspektiv.....	66
6.2.2 Konfliktperspektivet.....	67
6.2.3 Analyse i henhold til konflikt/tvetydighets-modellen.....	69
6.3 PROSJEKTORGANISERING OG DELTAKELSE.....	71
6.4 SAMLET VURDERING AV ANALYTISKE INNFALLSVINKLER.....	72
7.0 AVSLUTNING.....	74
7.1 HVORDAN ER FLYTTINGEN AV LUFTFARTSTILSYNET GJENNOMFØRT?.....	74
7.2 DRØFTING AV TEORETISKE OG METODISKE IMPLIKASJONER.....	76
7.3 GENERALISERBARHET OG RELEVANS TIL ANNEN FORSKNING.....	77
7.4 MULIGHETER FOR VIDERE FORSKNING.....	79
KILDER.....	80
KILDER VED EMPIRI.....	83

1.0 Innledning.

There is nothing more difficult to handle, more doubtful of success, and more dangerous to carry through than initiating changes.

Niccolò Machiavelli

En av Norges kanskje mest kontroversielle regional- og forvaltningspolitiske saker ble vedtatt¹ den 6. juni 2003. Et flertall i regjeringen vedtok føringer for relokalisering av statlige tilsyn basert på innhold i Stortingsmelding nr. 17 ”Om statlige tilsyn” (2002-2003). Regjeringens forslag innbar en relokalisering av syv tilsyn, samt opprettelsen av et nytt. Alle tilsynene² skulle lokaliseres utenfor Oslo-regionen.

Relokalisering av de syv tilsynene hadde et omfang som omfattet 900 arbeidsplasser. Av sentrale argumenter for flyttingen er det to stykker som er fremtredende. Først og fremst var flyttingen basert på regionalpolitiske hensyn, der offentlige arbeidsplasser og kompetanse skulle fordeles. Det andre, men ikke mist like viktige argumentet, er relatert til politisk styringsvilje, forvaltningspolitikk og demokratiske kjøreregler. Geografisk avstand fra departement (i Oslo) skulle bidra til dette formålet fordi fysisk avstand antas å skape en mer formalisert kontakt. Flyttingen skulle samtidig gi en god tilgang til kompetanse fordi det i de valgte områdene ikke ville være like stor konkurranse om arbeidsplasser (Hommen 2003:16).

Av de flyttede tilsynene er det Luftfartstilsynet (LT) som videre vil bli belyst. For dette tilsynet var den foreslåtte lokasjonen Bodø. Flytteprosessen ble planlagt til å være fullført 1. januar 2007. Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet (SD). SD utformer retningslinjer for tilsynet og hadde hovedansvar for hvordan flyttevedtaket skulle implementeres. I følge stortingsmelding nr. 32 (2004-2005) ble det vektlagt at Luftfartstilsynet skulle fungere tilfredsstillende gjennom hele flytteprosessen. Dette viste seg å være vanskelig samtidig som det oppstod uro rundt saken. I Luftfartstilsynet, der det kreves tett oppfølging av teknisk og sikkerhetsmessig relatert daglig drift, kan man assosierer flytteprosessen med et skip som skal ombygges under seilas. Etter hvert ble likevel prosjektet

¹ Innst. S. nr. 222 (2002-2003).

² ; Luftfartstilsynet, Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet, Konkurransetilsynet, Medietilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Petroleumsstilsynet, Arbeidstilsynet og Post- og teletilsynet.

omtalt³ som at ”flyttekaos” hadde blitt en flyttesuksess; dette på tross av at Luftfartstilsynet hevdet å være det tilsynet det var vanskeligst å gjennomføre flyttingen for.

På bakgrunn av at flytteprosessen har gått fra å være et svært konfliktbetonet prosjekt med mye motstand, til så å bli sett på som et vellykket prosjekt, kan det være grunn til å se nærmere på hvordan denne prosessen har foregått i praksis. Mer spesifikt er intensjonen å se på implementeringen av vedtaket, og hva som har blitt foretatt for å overkomme den motstand prosjektet var preget av til å begynne med.

1.1 Problemstilling.

Implementeringsstudier kan ha som hensikt å være analytiske hjelpemidler for å tolke hvordan en plan eller agenda kan praktisk settes i kraft. Grunnlaget for et politisk tiltak er derfor relevant når man skal vurdere dets gjennomføring. Oppgaven vil ved hjelp av nyere tids implementeringsteori belyse områder direkte knyttet til iverksetting. Problemstillingen her er: *Hvordan er flyttingen av Luftfartstilsynet gjennomført, samt hvilke organisasjonsfaktorer fremtrer som betydningsfulle for utflyttingsprogrammets gjennomførbarhet?*

Det som i problemstillingen omtales ”organisasjonsfaktorer” vil være et sentralt element i forbindelse med hva jeg i oppgaven ønsker å belyse. Organisasjonsfaktorene representerer her faktorer som antas å påvirke iverksettingen, enten det gjelder egenskaper ved utflyttingsprogrammet eller egenskaper ved organisasjonen. Nærmere beskrivelse av hvordan problemstillingen skal løses og begrenses, kan bedre forklares ved hjelp av teori, og vil derfor bli belyst under det teoretiske rammeverket.

Valg av problemstilling og dens tilknytting til tema, er basert på at de forhold jeg ønsker å belyse representerer vesentlige og interessante forhold i samfunnslivet. At vedtaket i seg selv inkluderte syv tilsyn som ble utflyttet til forskjellige regioner er et eksempel på dette. Lokalsamfunnet har blitt påvirket på flere plan som politisk, økonomisk og på det sosiale plan. En annen intensjon med oppgaven er å åpne for videre studier med tanke på å bidra teoretisk og empirisk innenfor implementeringsstudiet. Det er likevel ikke sannsynlig at den

³ Dag og Tid 10. juni 2006 ”Flyttekaos” vart flyttesuksess”, Dagens Næringsliv 31. januar 2005 ”Setter inn midlertidig luftfartsdirektør.”

skal bidra med ny teori innenfor implementeringsstudier, men være et supplement, der teori til en viss grad kan relateres til empiri på et narrativt nivå.

Med utgangspunkt i mitt tema vil jeg forhåpentligvis kunne bidra til å supplere bildet av nye studieområder for Luftfartstilsynet selv, samtidig som datamaterialet i form av kvalitative studier kan gi grunnlag for nye tolkninger innenfor andre teoretiske tradisjoner. Med andre ord kan man si at masteroppgaven vil være en beskrivende studie som tar sikte på å kartlegge forskjellige forhold eller fenomener som har tilknytning til studieobjektet. Med en slik innfallsvinkel vil de forklarende aspektene ved en studie, der man tar sikte på å avgjøre konkrete årsakssammenhenger, være vanskelige å fremstille (Grønmo 2004:356-361).

I tillegg til de ovennevnte, mer vitenskapelig orienterte kriteriene for valg av tema og problemstilling, så er mer personlige grunner for valg av tema basert på et ønske om å få bedre innsikt i hvordan en omfattende flytteprosess som denne utføres i praksis. Dette med tanke på å kunne se hvordan en omorganisering ble presentert og hvordan forskjellige involverte aktører forholder seg til den. Et innblikk i en slik prosess ser jeg på som nyttig lærdom i forhold til generelle endringer i en organisasjon, både under endringer med bred eller begrenset omfang.

2.0 Teoretisk rammeverk.

Som nevnt ovenfor vil det teoretiske rammeverket for denne oppgaven være sentrert i forhold til implementering. Først vil det bli fremlagt enkelte begrepsavklaringer, samt en teoretisk forståelse av problemstillingen som skaper et grunnlag for å inkludere andre teorier. Videre vil det bli redegjort for perspektiver jeg vil ta i bruk for å håndtere informasjon opparbeidet ved studien. Ulike perspektiver kan bringe frem forskjellige synspunkt og fremheve ulike karakteristika ved det empiriske materialet. Med tanke på hva som skal undersøkes er det viktig å skille mellom deskriptiv og forklarende teori. Den deskriptive teorien tar sikte på å beskrive og kartlegge hvordan forholdene rundt fenomenet er; hvordan de endres eller varierer. En forklarende teori vil være mer presis, og samtidig se på konkrete årsakssammenhenger. Den forklarer hvorfor ting påvirker hverandre (Grønmo 2004:67). Blant de teorier det vil bli tatt for seg, og i henhold til problemstillingen, så er det fokus på det beskrivende aspektet. Intensjonen med problemstillingen er å beskrive handlinger (eventuelt valg om å ikke agere) og hendelser som fremstår i løpet av flytteprosessen. Ved en relativt vid

forståelse av problemstillingen, så er hensikten å undersøke hvordan organiseringen av organisasjonsendringen har foregått.

Utgangspunktet for å forstå flytteprosessen til Luftfartstilsynet er å tolke en implementeringsprosess på bakgrunn av Howlett og Rameshs (2003) policysirkel. Denne blir brukt for å illustrere hvordan faser av flytteprosessen er foregått, samt å konkretisere hvilke områder jeg ville utdype. Et problem er likevel at disse i stor grad henger sammen. For å forstå sammenhengene har jeg valgt ut to tradisjoner innen implementeringsstudiet: top-down og bottom-up. Videre blir disse tradisjonene supplert med en analytisk innfallsvinkel, i henhold til et instrumentelt perspektiv og et konfliktperspektiv, for å kunne identifisere faktorer som påvirker prosessen. En konflikt-/tvetydighetsmodell av Matland (1995) har så blitt valgt for å best kunne beskrive sammenhengen mellom perspektivene. Dette med tanke på at flytteprosessen har blitt preget av konflikt. Om det har vært tvetydighet, og eventuelt hvilke retningslinjer innen policy det har vært tvetydighet rundt, vil fremkomme i gjennomgang av empirisk data. Videre vil jeg spesifisere hvordan jeg tolker resultater. Her blir det vektlagt output, fordi denne forståelsen av resultater er direkte knyttet til implementeringsprosessen, og sannsynligvis kan knyttes opp mot beslutninger tatt av ledelsen. Teori om prosjektorganisering vil også bli inkludert for å eventuelt kunne kartlegge hvem som deltok i beslutningsprosessen, samt deres potensielle innvirkning på output.

2.1 Begrepsforklaringer og teoretisk redegjørelse for problemstilling.

Pressman and Wildavsky (1984) har vært sentrale med tanke på utviklingen av begrepet implementering. Implementering forstås som iverksetting. Og ved å henvise til iverksetting så er det mer avklarende at man må ta stilling til at det er *noe* som må iverksettes; nemlig et vedtak. Implementeringsstudiet har hatt stor utvikling, spesielt fra rundt 1970 og frem til dags dato. Samtidig er det ingen overordnet teori om hvordan man skal forholde seg til implementering (Kjellberg og Reitan 1995:132). Med andre ord så har implementeringsbegrepet et langt bredere omfang enn kun at noe skal settes i gang, utføres eller produseres. Det som skal implementeres er i oppgavens sammenheng en policy⁴. En definisjon av begrepet policy det er bred oppslutning rundt, er at "*public policies result from decisions made by government and that decisions by governments to retain the status quo are just as much policy as are decisions to alter it*" (Howlett & Ramesh 2003:5). Denne

⁴ Det engelske ordet "policy" videreføres på grunn av vanskeligheter med å finne et tilfredsstillende dekkende/forklarende begrep på norsk.

definisjonen indikerer at regjeringen utarbeider avgjørelser, eller intensjonelt velger å ikke gjøre det. Definisjonen vil her kunne overføres, fra å kun gjelde regjering, til også å gjelde for en styringsmakt som legger føringer for en organisasjons policy.

Ovenstående definisjon av policy er likevel ikke tilfredsstillende med tanke på at den utelukker andre aspekter det er verdt å ta i betraktning. Eksempelvis så henviser den ikke til andre aktørers innvirkning på policy. Her vil begrepet *policysirkel* være et behjelpelig analyseverktøy som utgangspunkt for å kartlegge andre faktorer med en potensiell innvirkning på en policys utvikling, og som også inkluderer implementeringsbegrepet. En policysirkel, i henhold til Howlett & Ramesh (2003), deler opp en politisk prosess i fem stadier; agendasetting, policy formulering, beslutningstaking, policy implementering og policy evaluering. De tre førstnevnte fasene vil senere bli referert til som design-fasen (policydesign). Policysirkelen, med vekt på implementeringen, vil fungere som et hjelpemiddel for belyse problemstillingens første spørsmål; hvordan er flyttingen av Luftfartstilsynet gjennomført? Det er ikke dermed sagt at policysirkelen nødvendigvis forekommer kronologisk, men den gir et simplifisert og mer håndterlig inntrykk av den politiske og administrative prosessen. Det skal også nevnes at de enkelte stadiene i policy-prosessen ikke bør tolkes separat fra de andre, fordi disse ofte påvirker hverandre seg imellom. Derfor vil også de andre stadiene inkluderes for å undersøke om, og eventuelt når, flyttingen innebar bevisste valg med hensyn til deltakelse, teknisk innhold, autonomi og styring av prosjektarbeidet. En utdypende, dog mer komplisert fremstilling av policysirkelen vil bli fremlagt under⁵.

Implementeringsbegrepet, slik det vil bli brukt i oppgaven, krever en videre forståelse enn nevnt oven, ikke minst for å forklare problemstillingens sistnevnte utfordringer; å undersøke hvilke organisasjonsfaktorer som fremtrer betydningsfulle for utflyttingsprogrammets gjennomførbarhet. Relevante faktorer her er tilgjengelighet på, og bruk av ressurser i organisasjonen. Et utgangspunkt for en slik tilnærming vil være å se om vedtaket innebar riktige antagelser om organisasjonsmessige forhold som påvirket prosessen. Det er viktig å presisere at dette er et utgangspunkt fordi, som Berman (1978:2) oppfordrer til, at det ikke kun skal analyseres mål og resultater, men rette fokus mer mot hvilken institusjonell⁶

⁵ Se i henhold til implementeringsteoretiske synteser (under punkt 2.3).

⁶ I denne sammenheng vil de institusjonelle omgivelsene være ”knyttet til kognitive, normative og regulative pilarer eller mekansimer” (Scott 1995, henvist i Døving og Johnsen 2005:151).

påvirkning policydesignet blir utsatt for. Dette åpner for en prosessorientert innfallsvinkel. Med det menes at implementering kan bli utført ved tilpasninger og kompromiss underveis i (flytte)prosessen (Howlett & Ramesh 2003:163). For å kartlegge slike forhold vil implementeringsprosessen bli studert ut ifra grad av tvetydighet ved policy, samt konflikt rundt denne. Dersom man tar i betraktning styringsorganets kapasitet og egenskaper, så kan dette eksempelvis knyttes til autonomi og regulering i tilsynet. I følge studier fra Lien og Fremstad (1989:226) er deltakelse av berørte parter i endringsprosessen, og hvordan deres deltakelse har betydning for prosessen, aspekter som påvirker til hvilken grad en organisasjonsendring lar seg gjennomføre.

Dersom man kombinerer begge spørsmålene i problemstillingen, så vil det først bli fremlagt teorier som belyser policyprosessen i henhold til at den hovedsakelig tar for seg to aktører (SD og LT) og deres innvirkning på flytteprosessen. Teoriene bidrar til at prosessen blir sett i forhold til hvilke institusjonelle omgivelser den befinner seg innen, samt hvordan disse henger sammen. Med andre ord at stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) innebærer formulert policy, der Samferdselsdepartementet skal sørge for at den får ønsket resultat på underliggende organs (her Luftfartstilsynet) videre handlinger. Luftfartstilsynet må deretter tilpasse og iverksette policy på sitt nivå. Luftfartstilsynet kan i denne sammenheng ha en annen oppfattelse av policy og/eller fremgangsmåter for å håndtere denne. Denne overføringen, samt den gjensidige avhengigheten mellom begge parter, vil bli analysert på bakgrunn av sentrale teorier innen offentlig forvaltning og administrasjon jeg nærmere vil presisere under (som skissert i kapittelets innledning).

2.2 Implementering i form av top-down og bottom-up.

Som nevnt tidligere er Pressman & Wildavsky (1973) sentrale innen implementeringsteoriens historie. De fremstår gjerne som forfedrene til studiet og kan i størst grad sammenlignes med det som kalles top-down implementering. Primært dreide dette seg om økonomiske hensyn, der problemer og dårlige resultater var utgangspunkt for analyser. Utgangspunktet for Pressman og Wildavskys (1973) studier hadde et begrenset omfang av teoretiske variabler de forholdt seg til, og hovedfokuset var rettet mot antall aktører og beslutningspunkter (henvist i Winter 2003:213). Top-down implementeringen forholder seg til at policy er skapt ut ifra offentlige planer/dokumenter og blir iverksatt ovenfra og ned gjennom et hierarkisk system. Top-down teori vektlegger også et klart skille mellom politikk og administrasjon (Hill og Hupe 2002:44). Denne tilnærmingen til implementering var primært induktivt utforskende og

rettet mot teorigenerering, mens et hovedmål i ettertid var å kunne bygge videre på teori, ved å sette opp rammeverk for å skape grunnlag for empiriske analyser. Holdningen om at et styringsorgan la grunnlaget for at hele policyprosessen gikk som ønsket, førte til et økt kontrollbehov der man ville redusere mulighetene for at beslutninger skulle tas på senere nivåer i prosessen. Denne tradisjonen er tett knyttet til offentlige institusjoner, og oftest i sammenheng med innføring av nye lover og regler. Winter (2003:213) hevder at Mazmanian og Sabatier (1981) har laget det rammeverket som er blitt flittigst brukt innenfor top-down analyser. Her hadde man gått over til å forsøke å inkludere alle relevante variabler som kunne vise til påvirkning av implementeringen; ut i fra lovgivning, sosial- og politisk kontekst. Dette analytiske rammeverket har i ettertid blitt kritisert for å være så overveldende at dets empiriske verdi kan virke begrenset og vanskelig å håndtere (Kjellberg og Reitan 1995:145). Top-down-holdninger til implementering er i tillegg blitt kritisert for å være pessimistiske i ved å problematisere intensjonelle handlingsplaner, slik at disse fremstår tilnærmet umulige å gjennomføre (Hill og Hupe 2002:44). På tross av kritikk skal det nevnes at de på den tiden skilte seg ut innenfor forskning ved bruk av case-studie og induktiv metode. De demonstrerte i tillegg at implementeringsfiaskoer ikke kun var et resultat av dårlig implementering i seg selv, men at også policy-instrumenter⁷ hadde en betydning (Winter 2003:213).

Teorier som kan relateres til implementering i form av bottom-up er hovedsakelig basert på kritikk av top-down. I tillegg til tidligere nevnt kritikk kan det nevnes at fokuset rettes mot bakkebyråkrater; aktører på lavere nivå innenfor det byråkratiske hierarki (Lipsky 1980, henvist i Hill og Hupe 2002:50). Fordelen med denne tilnærmingen skal være at man får kartlagt bedre hvilke formelle og uformelle forhold man bør ta i betraktning for hvordan en policy skal utformes og settes i kraft (Howlett og Ramesh 2003:190). I tillegg til at bottom-up har sitt fokus på bakkebyråkrater, så forholder de seg til at implementeringsprosessen er interaktiv (proessorientert) i den forstand at policy blir utarbeidet og endret underveis i selve prosessen. Dette med tanke på at det er vanskelig for en overordnet styringsmakt å kontrollere og regulere bakkebyråkratene, fordi aktørene kommer til å ta egne avgjørelser basert på individuelle mål og preferanser. Dette problematiserer skillet mellom policyutforming ("politikk") og policy implementering (administrasjon) som beskrevet i henhold til top-down (Hill og Hupe 2002:53-56).

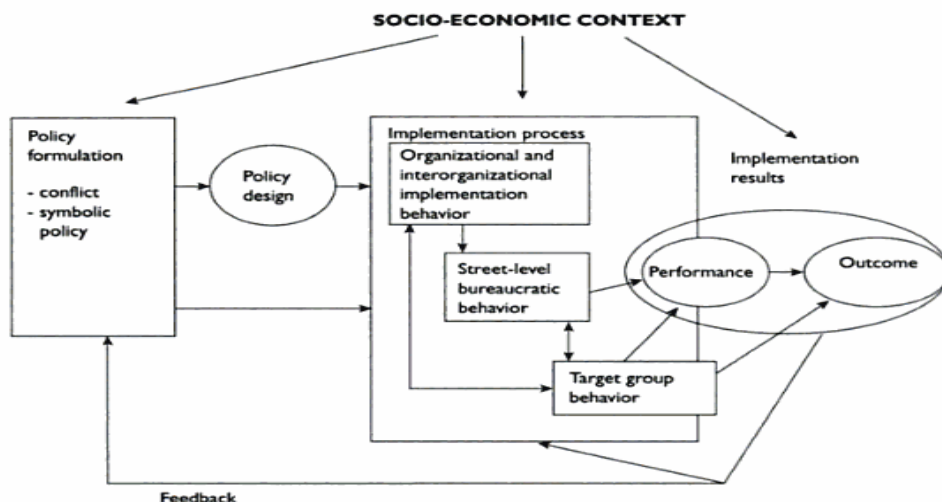
⁷ Policy instrumenter er i denne sammenheng, i henhold til Pressman and Wildavsky, forstått som administrative verktøy/kompetanse.

2.3 Videreføring av policysirkelen og teori-synteser.

Top-down- og bottom-up teorier har i senere tid blitt forsøkt sammenslått for å ta hensyn til utfordringer ved begge utgangspunkt. Berman, som henviser til makro- og mikroimplementering, poengterer den gjensidige avhengigheten mellom top-down og bottom-up ved å hevde at *"what happens to a project depends not only on project and organizational characteristics, but also on what happens to the organization because of the way the project is implemented"* (1978:23). Dette innebærer felles utfordringer for både overliggende og underliggende organ. Utfordringene kan oppsummeres ved at policy blir påvirket av organisasjonens karakter, samtidig som at organisasjonens karakter blir påvirket av innhold i policy, og implementeringen av denne. Han vektlegger videre at det forekommer et makroimplementeringsproblem ved at policy forsøkes å utformes slik at den ikke står i fare for å endres underveis i prosessen. Et mikroimplementeringsproblem vil samtidig være at underliggende organ må forme policy på nytt for å tilpasse og iverksette på sitt nivå (ibid:10-23). I likhet med Berman så deler også Elmore (1985) hans fremgangsmåter for analysing av implementeringsprosesser. Fokus for hva som bør analyseres ligger på hvilke variabler som er fremtredende (henvist i Winter 2003:215). Deres fremgangsmåte er primært deskriptiv, der det ønskes å identifisere påvirkningsfaktorer på implementering. Deres syntetisering går også inn under kritikk mot en lineær implementeringsprosess. Analytisk bør man gå frem ved å danne seg et løst rammeverk som definerer hovedkonsepter, der man videre kan identifisere de viktigste faktorene som påvirker implementeringen (Berman 1978:32).

Blant andre⁸ så har Winter (1990,1994) satt opp en modell som forsøker å kombinere de viktigste variablene i forhold til implementering (Winter 2003:207). Som man kan se ut ifra denne (figur 1), så har den likhetstrekk med tidligere nevnt policysirkel i henhold til Howlett og Ramesh (2003). Her henspeiles til en større grad den kompleksitet policyprosessen innebærer.

⁸ Rothstein (1998) og Sabatier (1986)



Figur 1. An integrated implementation model (Winter 1990, 1994)

Denne modellen kan videre illustrere hvordan tidligere nevnte teorier rundt implementering knyttes opp imot organisasjonsteori. Eksempelvis ville modellen (figur 1) i henhold top-down-implementering være mindre kompleks og hatt fokus på ”policy formulation” og ”policy design.” Det markante skillet i et top-down-syn på policyprosessen ville forekomme etter de to nevnte fasene, med en holdning om at prosessens videre forløp og utfall utelukkende er basert på føringer lagt ved disse stadiene. Dersom man skal plassere bottom-up i henhold til Winters modell, så kunne den blitt utformet med bakkebyråkrater som utgangspunkt (lengst til venstre i figur 1). I motsetning til top-down vil modellen samsvare mest med bottom-up-perspektivet. Dette fordi, som pilene indikerer, det er muligheter for endring underveis i hele prosessen. Modellens opprinnelige bruksområde har allikevel hatt som intensjon å kartlegge hvilke faktorer man regner med skal påvirke en policyprosess (Winter 2003:216). Den gir derfor ingen konkrete svar på hva som påvirker ved ulike anledninger (ulike karakteristika ved policy). For å ta i bruk en innfallsvinkel som kan bidra til analyse på dette området vil det presenteres en modell av Matland (1995).

2.3.1 Konflikt/tvetydighetsmodell.

Matlands bidrag til skape en syntese mellom tidligere nevnte teorier vil være sentral for videre studie av Luftfartstilsynet. I likhet med disse vil også denne primært være beskrivende, men samtidig ha tilnærmelser til forklaring av implementeringsprosessen. Matland kritiserer eksempelvis Elmore (1983,1985) ved å hevde at hans innfallsvinkel ikke er tilfredsstillende; dette fordi den ikke gir prediksjoner angående implementeringsforløpet. Påstanden er begrunnet i at Elmore syntese kan være nyttig som et instrument for å planlegge en implementeringsstrategi, men at hans tilnærming ikke har noen forklarende kraft fordi han

ikke generer noen hypoteser (Matland 1995:151). Matlands bidrag til en syntesemodell retter seg mot tvetydighet rundt ønskede mål og tilgjengelige midler, samt hvordan konflikt vedrørende disse påvirker implementeringsprosessen. Hans ønske er å bevege seg bort fra tendenser (som eksempelvis hos O'Toole 1986, Mazmanian og Sabatier 1983) der det primært tas sikte på å finne ut hvilke variabler som kan relateres til implementering. En alternativ tilnærming vil heller være å knytte dem til en spesifikk policy. Med andre ord; *"the conditions under which the variables are important and the reasons we should expect them to be important[...]"* (ibid:153). Implementeringsprosessens kontekst er derfor viktig for å forstå hvorfor variablene er viktige. Dette bringer ham videre til å ville spesifisere hva som regnes som vellykket implementering. Holdninger til hva som er inneforstått med vellykket implementering er blant hovedgrunnene til uenighet mellom top-down og bottom-up. Med andre ord: skal man studere policydesignet, eller generelle konsekvenser av implementering? Problemet ligger i at top-down har en tendens til bruke konkrete resultater av implementering som avhengige variabler, og direkte knytte disse til policydesignet (som da innebærer uavhengige variabler), mens bottom-up-teoretikere foretrekker bredere vurderinger (ibid:154). Denne forskjellen bringer oss inn på Matlands intensjon med sin modell. Nemlig at det er tvetydighet og konflikt rundt policy. Dersom denne faktoren blir utelatt kan man eksempelvis stå i fare for å vurdere implementering kun ut ifra et styringsorgans (i en top-down tilnærming) valg av målsettinger.

Konflikt/tvedtydighets-modellen⁹ vil i denne studien være et supplerende analyseverktøy fordi den tar høyde for *når* man kan forvente at ulike variabler er viktige. Matlands syntese innebærer derfor ikke bare at top-down og bottom-up bør kombineres, men også hvordan man skal vektlegge forhold mellom disse to; ut ifra kontekst (ibid:153). I sammenheng med min studie vil Matlands modell være relevant fordi den tar for seg kontekstforholdet mellom tvetydighet og konflikt. Ved å bringe inn konflikt, så er dette med tanke på uenighet i forhold til policyinnhold. Dette kan både være konflikt rundt hva som er ønskede mål, eller konflikt om hvordan implementeringsprosessen skal foregå. Grad av tvetydighet er knyttet opp i mot at det er uklare mål, samtidig som det kan være uklart hvilke midler man har til rådighet for å oppnå disse (ibid:156-157). Det skal også nevnes at Matland tar høyde for at konflikt og tvetydighet ved policy kan være intendert; eksempelvis kan tvetydighet være intensjonelt på

⁹ Ambiguity-Conflict Matrix: Policy Implementation Process (Matland 1995:160)

bakgrunn av et ønske om å unngå eventuelle reaksjoner man ville møtt ved konkrete implikasjoner i policy.

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<p><i>Administrative Implementation</i></p> <p>Resources</p> <p>Example: Smallpox eradication</p>	<p><i>Political Implementation</i></p> <p>Power</p> <p>Example: Busing</p>
	High	<p><i>Experimental Implementation</i></p> <p>Contextual Conditions</p> <p>Example: Headstart</p>	<p><i>Symbolic Implementation</i></p> <p>Coalition Strength</p> <p>Example: Community action agencies</p>

Figur 2. Ambiguity/Conflict matrix (Matland 1995)

For å tydeligere illustrere hvor i policyprosessen Matland legger sitt hovedfokus, så kan man henvise til Winters modell. Der er da tydelig at Matland velger å legge vekt på det som i Winters modell (figur 1) kalles policy design. Policydesignets karakter (m.t.p konflikt/tvetydighet) legger da føringer for hvilke faktorer som er viktige under hvilken type implementering det er snakk om. Hvert felt i Matlands modell representerer en type implementeringsprosess, som videre gir en pekepinn mot hvilken faktor man forventer skal kunne gi en betydelig påvirkning på policy resultater¹⁰. Det skal også nevnes at modellen ikke begrenser en implementeringsprosess til en enkelt av modellens fire felter, men at feltene kan være forskjellige kontekster prosessen beveger seg innenfor. Med andre ord så tar modellen høyde for at en policy er tilbøyelig for endring i karakter og innhold, og kan kreve forskjellig håndtering underveis i implementeringsprosessen.

I sammenheng med tidligere valgte teorier, top-down og bottom-up, vil førstnevnte relateres til administrativ implementering (øverst til venstre) i Matlands modell. Administrativ implementering innebærer at policy har klart definerte mål, samt at det er lav grad av konflikt rundt disse. Det ligger også implisitt at det er ressurser som er avgjørende for utfallet av implementeringen. På tross av lav grad av konflikt og tvetydighet kan implementeringen være

¹⁰ I henhold til modellen henviser Matland til resultater som "outcome." Definisjon av outcome-begrepet, samt egen vektlegging av resultatbegrepet vil fremkomme under (punkt 2.3.2).

problematisk, og i så tilfelle vil problemene oftest være av teknisk karakter. Bottom-up derimot, vil her relateres til politisk implementering i Matlands modell (øverst til høyre). Dette fordi det her er høy grad av konflikt, mens det er lav grad av tvetydighet for hva som er ønsket policy. Her vil makt være den variabelen som hovedsakelig ligger til grunn for implementeringsresultatet (ibid:160-164). Makt i dette tilfellet knyttes til styringsmaktens evne til å kreve handling fra underliggende organ. Men ved politisk implementering trenger involverte parter ikke nødvendigvis være enige om policy. Det er nok at det er enighet om handlingsplaner (ibid:164). Matlands modell beskriver også to prosesser der det er høy grad av tvetydighet rundt policy; eksperimentell implementering og symbolsk implementering (ibid:160). Disse vil ikke bli videre utdypet i forhold til at policy, angående Luftfartstilsynet, ikke innbar høy grad av tvetydighet rundt at en flytting skulle foretas.

Matlands modell er som nevnt, sentral for denne studien av Luftfartstilsynet, men det skal nevnes at denne har blitt kritisert for at det kan være vanskelig å kategorisere forskjellige policies: Eksempelvis: når kan man definere at en policy innbærer høy grad av konflikt? Samtidig lar det seg ikke gjøre å "løsrive" policy fra hans klassifiseringer, for så å teste disse individuelt (Hill og Hupe 2002:76). Selv om Matlands modell tok høyde for at policyprosessen kunne endre karakter, så viser den ikke til grunnlaget for hvordan og hvorfor den får en slik endring. Denne overgangen vil være interessant å undersøke med tanke på at Luftfartstilsynet gikk fra "kaos til suksess." Et viktig fellestrekk ved Matlands (1995) og Winters (1990,1994) modell, er at de i forhold til tidligere nevnte teorier i større grad trekker inn resultater. De tidligere utgangspunktene har ofte valgt å legge den avhengige variabel til implementeringsprosessen, og ser på hvilke variabler som påvirker ved dette stadiet, mens modellene plasserer den i forhold til resultat (Hill og Hupe 2002:140-141). Dette bringer oppgavens fokus over på hva som ligger i resultatbegrepet.

2.3.2 Evaluering av resultater.

Policysirkelen kan ved Easton (1953) simplifiseres til begrepene input, output og outcome (henvist i Hill og Hupe 2002:9). I henhold til policysirkelen vil input være faktorer med retningslinjer for handling (eventuelt valg om å ikke handle). Med andre ord knyttes input til policydesignet; agendasetting, definering av problem og beslutningstaking. Input vil ikke her bli nærmere forklart ettersom det er resultatene som er i fokus. Både output og outcome knyttes til resultater av implementeringen. Siden man ved resultater kan skille mellom output og outcome, så indikerer dette at resultater er et område som trenger mer forklaring enn at det

kun er et utfall. Med andre ord så er det viktig å vite hva som ligger i betydningen av resultat når man skal evaluere en implementeringsprosess. En bedre forståelse av dette vil også være nyttig i forhold til operasjonalisering av resultater, spesielt med tanke på å bruke resultater som et utgangspunkt for å kontrollere en implementeringsprosess. Flyttingen av Luftfartstilsynet regnes også om en avsluttet prosess og derfor vil det her være relevant å spesifisere hvordan jeg evaluerer denne prosessen.

Evaluering av implementering har på mange måter vært et sentralt område for studiet av implementeringsteorier. Kunnskap man ønsker å ta hensyn til, ved agendasetting, policy formulering og beslutningstaking, er basert på å samle informasjon om prosessen. New Public Management (NPM) har de siste 20 årene vært et grunnlag for mål- og resultatstyring, fristilling, markedsretting og effektivitetsorientering (Christensen m.fl. 2004:151). Det som allikevel er et evalueringsparadoks, er at det blir lagt mye vekt på å se på resultater av andre implementeringsprosesser, for så å bruke disse som et utgangspunkt for egen virksomhet, mens det sjeldent blir brukt like mye krefter på å evaluere resultatene av sin egen prosess (ibid).

For å klart skille mellom begrepene output og outcome kan man ta for seg Hogwood & Gunns (1992) definering av forskjellene: "*output (the activities of government at the point of delivery) and outcome (the impact of these activities)...*" (henvist i Lane og Ersson 2000:63). Og med en slik distinksjon av disse to begrepene vil jeg rette min oppmerksomhet mot resultater i form av output. Grunnlaget for dette er at outcome blir en vanskeligere avhengig variabel å knytte direkte til policy, ettersom den krever en langt mer omfattende undersøkelse. Eksempelvis kan outcome være at et sykefravær har blitt redusert, men grunnene til det kan være så mangt, samtidig som outcome ikke nødvendigvis er intendert. Output, derimot, er konkrete handlinger eller tiltak iverksatt for å oppnå et outcome; eksempelvis en utvidet bedriftshelsetjeneste. Reduksjonen i sykefraværet kan allikevel skyldes mindre spredning av pollen i luften.

Dersom vi tar for oss Matlands modell (1995) og relaterer den til output og outcome, så uttrykker han at den er knyttet opp mot påvirkning på outcome. Uten en konkret definisjon om hvordan Matland selv forholder seg til begrepet outcome, så vil jeg bruke hans modell knyttet til output (som definert oven). Dette fordi jeg tolker den som et nyttig modell med tanke på kunne beskrive hvilke faktorer som har innvirkning på implementerings-output. En

av studiens intensjoner er å kunne belyse relasjoner mellom ulike tiltak og faser i policydesignet. Nærmere bestemt; det som i denne sammenheng kalles throughput; det som skjer fra input til output. Som man kan forstå ut fra disse kriteriene må det tas valg om hvilken intensjon man har med sin evaluering. Er intensjonen å kunne generalisere eller spesifisere, forklare eller beskrive. Studiens hovedfokus er å beskrive hvordan flytting av Luftfartstilsynet er blitt gjennomført, men det ønskes også å se på hvilke organisasjonsfaktorer som fremtrer betydningsfulle for utflyttingsprogrammet gjennomførbarhet. Med andre ord så må det som forklares først beskrives. Av konkrete variabler vil jeg forholde meg til deltakelse, tidsskjema og kostnader. Kostnader og overholdelse av tidsskjema er relativt synlige output. Hva jeg legger i deltakelsesaspektet er noe jeg vil utdype, med utgangspunkt i Lien og Fremstads (1989) ”organisering av organisasjonsendring.”

2.3.3 Deltakelse under policyprosessen.

Hvilke aktører som skal være med i beslutningsprosessen er et spørsmål som man kan relatere til konflikten mellom top-down og bottom-up. Å fokusere på beslutningstakingen er ønskelig for å se på hvem som deltok og hvilke beslutninger som ble foretatt. Spesielt fordi det ønskes å forklare det som ikke klart kommer fram fra Matlands (1995) modell. Nemlig hva som ble foretatt for at flyttingsprosessen skiftet fra å være preget av konflikt, og over til det som virker som en mer administrativ implementering.

Ut ifra Lien og Fremstads(1989) er en prosjektorganisasjon en midlertidig organisasjon som blir satt til en tidsavgrenset oppgave, og at det er flere personer som deltar og som kan settes i gang for å løse denne. Luftfartstilsynet er ikke en midlertidig organisasjon, men vil bli studert i henhold til prosjektorganisering fordi flyttingen blir utført som et prosjekt, samt at prosjektorganisering innebærer at deltakelse er et formelt innorganisert element (ibid:226). Forholdet mellom overliggende organ og tilsynet går også overens med beskrivelsen av at en prosjektorganisasjon har en formell struktur. Dette innebærer her at det er en styringsgruppe (regjering og samferdselsdepartementet) som har beslutningsmyndighet over underliggende organ (Luftfartstilsynet), som videre tar seg av de daglige arbeidsoppgaver. De underliggende organ refereres til som prosjektgruppe og/eller arbeidsgruppe (ibid:226). Nylehn (2002:15) forklarer videre at et slikt prosjekt innebærer at oppgaven som skal utføres er ny eller at organisasjonen ikke har utført en slik endring før, eventuelt at noen av deltakerne er nye. I

henhold til Lien og Fremstads (1985) studie¹¹ trekker de en hovedkonklusjon om at sannsynligheten for gjennomføring av reorganiseringer øker dersom det gis formelle og brede deltakelsesrettigheter. Videre nevnes det at toppledelse skiller seg særlig ut for å være viktige i forhold til gjennomføringsgraden. Klarhet, presisjonsnivå og enstemmighet rundt reorganiseringsplaner er også en betydelig faktor for gjennomførelsen (henvist i Lien og Fremstad 1989:238-239).

Ved prosjektorganisering vil også organisasjonen være preget av hva oppgaven innebærer. Hvordan man tar stilling til kostnader, tidsavgrensning og kvaliteten på reorganiseringen, må veies opp mot hverandre. Dette er faktorer som er spesielt viktige i startfasen av prosjektet og er knyttet til et rasjonelt aspekt i forhold til mål, ressurser og gjennomførbarhet. Det kan allikevel være fornuftig å ikke støtte seg for mye til en forutinntatt (iht. gjennomføring av prosjektet) rasjonalisering på grunn av mindre forutsigbare faktorer som tillit, politisk vilje og aksept av policy (Nylehn 2002:84). Prosessforløpet ved prosjektorganisering vil også være preget av å være faseinndelt og innebære spesifikke arbeidsmåter, samt at ledelse kan variere underveis i prosessen. Ved en slik organisering ligger det implisitt at det dreier seg om å fordele oppgaver, samt utvikle og opprettholde styringsstrukturer og kommunikasjon. Disse faktorene kan innebære utfordringer i forhold til at vante rutiner og arbeidsoppgaver kan endres underveis i gjennomføringen av prosjektet (ibid:83-90). Hvordan det antas at prosjektorganiseringen har foregått i forhold til Luftfartstilsynet vil komme tydeligere frem under.

2.4 Analytisk tilnærming.

Oppgavens analytiske tilnærminger er valgt med tanke på hvordan denne studien vil håndtere og plasseres seg i forhold til mangfoldet innen implementeringsteori og organisasjonsteori. Det blir tatt for seg et instrumentelt perspektiv og et konfliktperspektiv. Ved disse kan man trekke paralleller over til beskrivelsen av top-down og bottom-up. Perspektivene vil være behjelpelige til å kategorisere karakteristika ved det empiriske materialet; med andre ord bidrar disse til å forstå Luftfartstilsynets flytteprosess ut i fra ulike innfallsvinkler. Hensikten er at hvert av perspektivene vil individuelt forklare ulike aspekter ved flytteprosessen. På det grunnlag er det viktig å innlemme mer enn ett perspektiv som forklaringsmodell, slik at de

¹¹ Lien og Fremstads (1985) studie innebærer empiri fra 102 reorganisasjonsprosjekter i offentlig forvaltning. Undersøkelsen ble gjort i tidsrommet 1973-1984, hvor Statens Rasjonaliseringsdirektorat var engasjert (Lien og Fremstad 1989:225).

sammen vil være utfyllende og skape et mer helhetlig bilde. Disse perspektivene er valgt til fordel for andre¹² sentrale perspektiver innen faget. Videre setter også perspektivene rammer for hvordan man analyserer implementeringsprosessen. Det forventes ikke at ett perspektiv kan forklare hele implementeringen, men at det vil forklare typiske trekk ved ulike deler av implementeringsprosessen. Denne framgangsmåten vil bedre belyse svakheter og styrker ved hvert perspektiv. Verdien av disse perspektivene vil med andre ord avhenge av hvor bra de stemmer overens med det empiriske materialet (Albæk 1996:26-27). Grunnlaget for valgene er basert på at disse vil, i mer konkret henhold til studiens problemstilling, belyse mål og situasjonsoppfattelser hos ledelse (instrumentelt perspektiv), og interessehevding og forhandlinger som grunnlag for organisasjonsendring (konfliktperspektivet).

2.4.1 Instrumentelt perspektiv.

Et instrumentelt perspektiv innebærer at organisasjoner blir utformet for å oppnå mål. Mål vil bli utviklet av ledelse, og vil bli utformet av organisasjonen på vegne av ledelsen. Organisasjonen blir da et instrument eller verktøy for ledelsen. Av historisk sentrale samfunnsvitenskapelige tenkere kan dette perspektivet relateres til Max Weber (Christensen m.fl. 2004:30). Ut ifra et instrumentelt ståsted vil man anta at organisasjonens medlemmer handler formålsrasjonelt. Utføring av oppgavene vil derfor være i tråd med gitte retningslinjer for handling, som derav fører til at resultatene blir som ønsket (ibid.). Ledelsen vil i denne sammenheng være rasjonelle i forhold til at de er vitende om mulige utfall av endringsprosessens forløp, og på det grunnlag har valgt det beste alternativ. Valg av alternativ er derfor forbeholdt lederne, og det forutsettes at disse har makt til å gjennomføre sine valg, på tross av eventuell motstand fra andre grupper (Roness 1997:63-64). I tillegg til formålsrasjonalitet, så kan organisasjonen struktur være basert på mål-middel-vurderinger; også kalt konsekvenslogikk¹³. Dette gjelder også i forhold til prosjektorganisering, der deltakelse er et sentralt element. Konsekvenslogikk innebærer at en formell normativ struktur vil være virkemiddel for atferdsstyring. Atferden kan kontrolleres ved at strukturen setter rammer for *”(...) hvem som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, hva det kan og/eller må treffes beslutninger om, og hvordan beslutninger kan og/eller må treffes”* (Egeberg 1984 henvist i Lien og Fremstad 1989:226). På dette grunnlag er det ledelsens kunnskap, med tanke på mål og situasjonsoppfattelser, som er utgangspunktet for endring. Omorganiseringer vil

¹² Eksempelvis kulturperspektiv og myteperspektiv (Christensen m.fl. 2008).

¹³ Christensen m.fl. 2004:31

forekomme dersom kunnskapsgrunnlaget til ledelsen endres, eller eventuelt ved at ledelsen byttes ut (ibid).

Dersom man sammenligner det instrumentelle perspektivet med Matlands (1995) modell vil det instrumentelle perspektivet ha best forklaringskraft når flytteprosessen samsvarer med hans karakteristika ved *administrativ implementering*. Med andre ord; når det har vært lav grad av tvetydighet og lav grad av konflikt angående policy. Sentrale elementer inne dette perspektivet kan derfor oppsummeres med: klare mål, korrekte mål-middel-vurderinger, samt et tydelig definert senter for makt.

Empiriske implikasjoner.

Ut ifra det instrumentelle perspektivet regnes det med at flyttingen av Luftfartstilsynet har blitt utarbeidet innen en sterkt preget hierarkisk struktur med klare byråkratiske trekk; med andre ord er det sannsynligvis klare formelle lover og regler for hvordan aktører skal forholde seg til deltakelse og arbeidsrutiner. Siden Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet forventes det å finne klart definerte mål og forutsatte resultater i henhold til flyttprosjektet, både med tanke på implementerings-output og implementerings-outcome (selv om outcome i liten grad kan forklares). Dette indikerer at flytteprosessen skal være detaljert planlagt ut ifra ledelsens rasjonelle kalkulasjoner. Skillet mellom politikk og administrasjon antas å fremstå tydelig, der det i henhold til makroperspektivet (top-down) er Samferdselsdepartementet som primært har deltatt i forming av policy og det er direktoratet som står for utføringen. Direktoratet blir da overliggende organs verktøy i henhold til perspektivets instrumentmetafor. Implementeringsresultater, i henhold til dette perspektivet, vil ikke komme uventet ettersom ledelsen av prosjektet har foretatt kalkulasjoner og vurderinger om hva som er den beste måten å nå sine mål.

2.4.2 Konfliktperspektiv.

Konfliktperspektivet antar at implementeringsprosess og resultat er et produkt av interessehevding og kompromisser. Dersom det er flere underenheter koblet sammen, tolkes disse som heterogene i den forstand at de samhandler med tilknyttede organisasjoner i koalisjoner der ulike mål, ressurser og interesser avgjør partenes handlinger (Christensen m. fl. 2004: 40). Organisasjonsendringer vil utfordre eksisterende maktforhold. Dette med tanke på at hver aktør handler ut ifra egeninteresser, både individuelt og/eller i koalisjoner, avhengig av hvilke interesser og ressursers som utfordres eller trues. Dette er karakteristika

ved konfliktperspektivet som kan relateres til implementering i henhold til bottom-up. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, vil ikke konfliktperspektivet innebære tolkninger av organisasjoner som nøytrale redskaper. Konfliktperspektivet er rettet mot at grunnlaget for endring er basert på hvorvidt organisasjonen er strukturert på en slik måte at omgivelsene, og derav interesseforhold, er synlige. Implementeringsprosessen, og videre resultater, vil med andre ord være et produkt av hva aktørene med mest ressurser ønsker (Rones: 1997:70-73). Ved en slik sammenheng vil det antas at det er, ved hjelp av dette perspektivet, mulig å undersøke hvilke ressurser som påvirker utfallet av omorganiseringen. De politiske sidene ved beslutningsprosesser er allikevel viktigere enn de analytiske (ibid).

Empiriske implikasjoner.

Empiriske forventningene knyttet til dette perspektivet er at Luftfartstilsynet kan sees på som en koalisjon med forskjellige interesser i forhold til hva Samferdselsdepartementet hadde (på vegne av storting og regjering). Koalisjonene vil være internt og eksternt heterogene aktører som preger prosessen. Det forventes at dette perspektivet bidrar til å belyse at flere aktører har vært involvert i beslutninger, samt hvilken grad av påvirkning de har hatt. I motsetning til det instrumentelle perspektiv så vil prosessen fremstå mer problematisert med tanke på at aktørene, med egne interesser, ønsker å påvirke den ellers formelle hierarkiske strukturen. I stedet for at beslutningene foretas på et overordnet nivå, med antatt rasjonalitet, tas det utgangspunkt i at flere formelle og uformelle beslutningsarenaer har oppstått underveis i flyttingen, samtidig som det er uenighet om hva som er fornuftige løsninger. Implementeringsresultater vil av den grunn kunne relateres til at policy har blitt formet underveis i policyprosessen, og derav kunne frembringe uforutsette resultater og/eller forløp til disse utfall.

Siden flytteprosessen i utgangspunktet har fremstått konfliktbetonet, antas det at oppståtte konflikter kan bidra til belyse når/om policyprosessen har vært ”tilgjengelig” for interessehevding. Det forventes å finne at ulike parter, spesielt LT, hadde et økt ønske om å hevde sine preferanser. òg via en slik agenda antas det at de har prøvd å skape koalisjoner med samme holdninger for å oppnå økt makt under forhandlingssituasjoner. Samtidig vil også Samferdselsdepartementet bruke sine ressurser på å begrense komplikasjoner under implementering. Antakeligvis vil dette være synlig ved at departementet legger føringer for tilsynets formelle- og fysiske struktur.

3.0 Metodisk fremgangsmåte.

En studies vitenskapelige metode kan forstås med hvordan man går frem for å planlegge og gjennomføre en forskningsstudie. I den(ne) samfunnsvitenskapelige sammenheng gjelder dette ”*systematiske og planmessige fremgangsmåte[r] som er spesielt innrettet mot å etablere kunnskap og teorier om ulike aspekter ved menneske[rs] samfunnsmessige liv og virke*” (Grønmo 2004:27). Hvordan man skal gå frem for best mulig å undersøke slike dynamiske prosesser forutsetter at man må ta hensyn til flere aspekter; dette med tanke på prinsipper og regler ved teorihåndtering, samt prosedyrer og teknikker for hvordan man skal opparbeide og behandle empirisk materiale (ibid:28). Hvilke metodiske hensyn det er tatt for å undersøke Luftfartstilsynets flytteprosess vil bli belyst i dette kapittelet. Først vil mitt valg av forskningsdesign grunngis. Deretter vil det bli redegjort for fordeler og ulemper ved bruk av case-studie i en forskningssammenheng. Videre vil det bli redegjort for utvalgte kilder. Til slutt kommer en vurdering av datagrunnlagets kvalitet.

3.1 Forskningsdesign.

I denne studien er det benyttet et forskningsdesign basert på kvalitativ metode. Dette valget er tatt med hensyn til hvilken type kilder og datamateriale det vil bli tatt i bruk for å belyse problemstillingen. I motsetning til kvantitativ metode, der problemstillingenes hensikt oftest er rettet mot å foreta statistiske generaliseringer, vil en kvalitativ metode være mer rettet mot analytiske beskrivelser (Grønmo 2004:129-130). Kvantitative studier er også analytiske, men de er rettet mot spesifikke (ofte tallfestede) aspekter¹⁴ av et fenomen der kausalitet er letter å måle. Kvalitative studier kan innebære flere fremgangsmåter, men det som primært er hensikten med disse typene er at de beskriver komplekse fenomener. Kvalitative studier har vanligvis én eller et lavt antall analyseenheter og mange variabler. Ved en slik metode åpner det for muligheten til å avdekke mer informasjon, slik at man ser en helhet ved komplekse fenomener samtidig som man går i dybden (King m.fl.1994:3-4).

I henhold til studiens problemstilling har grunnlaget for denne studien vært å kunne avdekke hvordan en prosess har foregått, samt beskrive og forklare faktorer til et slikt hendelsesforløp. For å kunne håndtere problemstillingen er det tatt utgangspunkt i en teoretisk forståelse (fremlagt i kapittel 2) av hvordan en slik prosess foregår. Teorien legger derfor føringer for hvilke aspekter som blir belyst under studien. Med andre ord er det foretatt et strategisk utvalg

¹⁴ Kvantitative metoder er oftest rettet mot å undersøke flere enheter med få variabler.

(Grønmo 2004:88). Forbehold man bør ta ved et strategisk utvalg vil bli belyst under datagrunnlag. Av ovennevnte grunner knyttet til valg av metode fant jeg det passende å bruke et case-studie ved hjelp av kvalitativ metode.

3.1.2 Case-studie.

I denne studien blir det tatt for seg én analysenhet (Luftfartstilsynet) og mange variabler som kan ha påvirket hvordan flytteprosessen har foregått. Dette innebærer å studere et fenomen med høy kompleksitet, eksempelvis ved at sosiale relasjoner og hendelser er knyttet til hverandre (Grønmo 2004:90). Ut ifra et slikt utgangspunkt, og på bakgrunn av at studiens fundament er bygget på organisasjonsteori, fremstår det relevant å bruke et case-studie fordi det *"allows investigators to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events- such as [...] organizational and managerial processes"*(Yin 2009:4).

Verdien av denne typen studie har allikevel vært et omstridt tema med tanke på mulighet for generalisering. Ved et case-studie vil det i så fall være snakk om teoretisk generalisering, i motsetning til generalisering basert på statistiske beregninger. Det skal allikevel nevnes at case-studier kan være basert på kvantitativ tilnærming, samt også kombineres med kvalitative data. Studiet av Luftfartstilsynet har ikke som hovedmål å være generaliserbar ved å foreslå hypoteser, begreper eller teorier som kan regnes universelle, og heller ikke ved at forståelsen som opparbeides kan overføres til en universell overordnet kontekst (Grønmo 2004:88-90). Studiet er på denne måten primært rettet mot å beskrive, men det er også en underliggende hensikt å finne antakelser om forklarere forhold. På bakgrunn av at studien tar utgangspunkt i velkjente teorier og begreper, er det allikevel en mulighet for videre studier å trekke paralleller til andre enheter. På denne måten kan case-studiet til være et supplement til å styrke, svekke eller nyansere etablerte teorier. Men det er som nevnt en helhetlig forståelse av en (flytte)prosess som er hovedmålet her. Grunnen for dette er at Luftfartstilsynets flytteprosess kan regnes som et spesielt interessant tilfelle i en overordnet kontekst.¹⁵

En mer utfyllende og spesifikk definisjon av case-studiet er definert av Yin i 1989. Her hevder han at case-studiet er en *"empirical inquiry that*
- investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when

¹⁵ Hvorfor Luftfartstilsynets flytteprosess er et interessant fenomen vil bli fremlagt ut i fra kontekstuelle hensyn i kapittel 3.

- *the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which*

- *multiple sources are evident” (ibid:23).*

Denne definisjonen underbygger at forståelse av kontekst spiller en sentral rolle for hvordan man skal relatere hendelser og handlinger til fenomenet som undersøkes. Samtidig skiller det seg fra andre forskningsmetoder ved at det ikke er et klart skille mellom fenomenet og kontekst. Med andre ord gir det en utfordring ved utvelgelse av det empiriske datagrunnlaget. Det er derfor begrenset hva man kan bevise/forklare ved en slik undersøkelse, men det gir allikevel en større mulighet for å beskrive flere årsaker som kan ha innvirkning.

Selv om case-studier har vært en populær metode innen samfunnsvitenskap de siste tiår (Yin 2009:5), har likevel verdien av denne fremgangsmåten vært omdiskutert. Uten å avspore til et omfattende og omdiskutert forhold mellom ontologi og epistemologi¹⁶, så kan man si at kritikken av case-studier ofte er rettet mot at det er en fortolkende fremgangsmåte, samt at det er vanskelig å påvise til hvilken grad uavhengige variabler påvirker den avhengige variabelen. Kvalitative studier tolkes likevel ikke som et motstykke til kvantitative studier. Begge typer bygger på samme underliggende logikk og er på hver sin måte, og gjerne sammen, gode fremgangsmåter for vitenskapelige studier. (King m.fl.1994:4-6). Med tanke på tidligere nevnte aspekter om hva som ønskes å oppnå ved denne studien, og med hensyn til et relativt begrenset tidsaspekt, har valget i denne sammenheng falt på et kvalitativt case-studie.

3.2 Kilder.

Et valg om bruk av case-studie åpner for bruk av ulike typer kilder som grunnlag for empiri/data. Problemstillingen og dens operasjonelle definisjon har lagt føringer for hvilken informasjon det er ønskelig å oppdrive. òg ved bruk av ulike typer kilder øker dette muligheten for en mer nyansert beskrivelse av fenomenet ved at man betrakter det fra flere innfallsvinkler. Denne studiens kilder er basert på dokumenter. Utvelgelsen av datagrunnlag foregår kontinuerlig under studiens fremgang. Dette medfører at analyse og innsamling av datamateriell foregår parallelt (Grønmo 2004:135). En slik fremgangsmåte er benyttet fordi man får en økt forståelse av fenomenet etter hvert, og derav kan være mer selektiv i forhold til hvilket materiale man regner som relevant. I dette tilfellet blir den teoretiske utvelgelsen

¹⁶ Forholdet mellom epistemologi og ontologi dreier seg om grunnleggende prinsipper for hva man kan regne som fakta/sannhet (Grønmo:2004:17).

utgangspunktet for den videre strategiske utvelgingen av empirisk materiale (Thagaard 2002:53).

Den strategiske utvelgingen forutsetter at man har tilgang til relevant informasjon. Ved dette case-studiet var det derfor nødvendig å få innsyn i hvordan flyttingen av Luftfartstilsynet ble administrert. Flere av dokumentene for denne studien har vært lett tilgjengelig å oppdrive. Dette gjelder spesielt offentlige dokumenter og andre studier relatert til hvordan flyttevedtaket fikk gjennomslag i Stortinget. Men for mer konkret å beskrive flytteprosessen innad i Luftfartstilsynet krevde dette direkte kontakt med tilsynet. Ansatte i tilsynet stilte seg behjelpelige til å bidra med informasjon, og gav spesielt uttrykk for at de var positive til studiens vektlegging av hvordan prosessen ble endret fra ”konflikt til suksess.” På dette grunnlag ble det ved besøk gitt fri¹⁷ tilgang til å søke i interne arkiver etter informasjon som ansås relevant, samt tilgang til tilsynets intranettsider. Likevel skal det nevnes at det under datainnsamling var vanskelig å bedømme dokumenters verdi for å belyse problemstillingen.

3.2.1 Dokumentanalyse.

Datagrunnlag fra dokumenter er innsamlet med intensjon om å systematisere dette på en oversiktelig måte for å videre å kunne bearbeides. En kategorisering av relevant innhold ble derfor sett på som mest hensiktsmessig for å kunne foreta en analyse. Det empiriske materialet ble kategorisert kronologisk i henhold til tre faser i implementeringsprosessen. Kategoriene er dannet på bakgrunn av hva jeg selv anså som mest treffende i henhold til problemstilling (Grønmo 2004:187-189). I tillegg til at man må ta i betraktning at forskeren selv har tolket hva som er relevant, så er det viktig å ta hensyn til hvilken type dokumenter det er tatt i bruk. Alle dokumenter forelå før forskningsprosjektet startet. Forskeren har med andre ord ikke innflytelse på hvordan slike tekster er utformet (Thagaard 2002:12). Likevel skal man ikke utelukke at forskeren selv kan tilegne tekstene egne tolkninger, selv om dette er forsøkt unngått ved en kildekritisk tilnærming. (aviser, referater, offentlige dokumenter, arkivet).

Primærkildene i denne studien har vært basert på dokumenter. Først og fremst interne styringsdokumenter hos tilsynet. Et tidlig utgangspunkt for denne studien var å ta for seg

¹⁷ Det ble gitt tilgang til Luftfartstilsynets arkiv via ansatt som hjalp til med, og overvåket, søking i den elektroniske databasen(DocuLive). Under søking i databasen ble det ikke oppfattet at overvåkningen satte begrensninger for ønskede søk.

hvilke føringer stortingsmeldinger¹⁸ og innstillinger¹⁹ la for den videre iverksettingen. De interne dokumentene i Luftfartstilsynet har allikevel vært mest sentrale fordi disse kunne frembringe aspekter som belyser iverksettingstiltak. Dette er hovedsakelig referater fra HAMøter (hovedavtale-møter fra 13.12.2002 til 24.01.2008) og ledermøter (fra 7.10.2002 til 20.02.2007), samt andre dokumenter hentet i tilsynets arkiv. Andre viktige dokumenter har vært tilsynets årsmeldinger og årsrapporter, styringsbrev mellom departement og tilsyn, og andre utredninger og rapporter fra eksterne aktører (dette inklusivt forskningsarbeid gjort via utdanningsinstitusjoner og andre aktører). Artikler i aviser regnes som sekundærkilder, og kan bidra til å belyse prosessen fra et alternativt ståsted.

De overnevnte aspektene er knyttet til kildenes tilgjengelighet, relevans og autentisitet. Et annet kriterium ved å være kildekritiske er med hensyn til troverdighet (Grønmo 2004:122-123). Ved samtlige brukte kilder skal man ikke utelukke at det kan forekomme feilaktig informasjon, samt at dokumenter kan være utarbeidet for å fremme bestemte interesser. Troverdighetsaspektet er spesielt viktig å reflektere over når man forholder seg til kilder hentet fra media og ved informantsamtaler, men det er også verdt å merke seg at referater er andrehåndskilder basert på uttalelsene til en større gruppe (ibid:190).

3.3 Kvalitet ved datagrunnlag.

I likhet med de kildekritiske vurderingen (nevnt ovenfor) av datagrunnlaget, vil også kvaliteten ved datagrunnlaget vurderes ut i fra hvor godt egnet det er til å besvare studiens problemstilling. Høy kvalitet ved datamateriale kan overordnet vurderes ut i fra validitet og reliabilitet. Dess bedre datagrunnlaget stemmer overens med forutsetningene til disse kriteriene, dess høyere kvalitet vil det være av innsamlet datamateriell (Grønmo 2004:217-218).

3.3.1 Reliabilitet.

At datamateriellet anses som reliabelt betyr det samme som at det er foreligger pålitelighet til at man frembringer de samme forskningsfunn ved gjentatt studie. Dette indikerer at dersom en skulle følge nøyaktig de samme metodiske fremgangsmåter og forhåndsregler det er valgt ved denne studien, så vil man oppnå de samme resultatene. Hensikten med å forholde seg til

¹⁸ St.meld. nr. 17 (2002-2003) og St.meld. nr. 32 (2004-2005).

¹⁹ Innst.S. nr. 222 (2002-2003)

reliabilitetskriteriet er å redusere sannsynligheten for at det forekommer feil og bias under studien (Yin 2009:45).

Reliabilitetskriteriet er også en bakenforliggende hensikt med dette kapitlet, ettersom det her redegjøres for valgte prosedyrer. Dette øker muligheten for etterprøvbarehet av andre når disse kan forholde seg til et detaljert redegjort og systematisk undersøkelsesopplegg. Ettersom det ikke finnes noen standardisert metode for måling av reliabilitet i kvalitative studier vil reliabiliteten her²⁰ vurderes ut i fra stabilitet. Stabilitet er knyttet til utvelgingen av informasjonstyper og gjennomføring av datainnsamling (Grønmo 2004:228-229). På dette området er det forsøkt å ta utgangspunkt (i tråd med kildekriteriene nevnt over) i dokumenter der det er lav sannsynlighet for at innholdet skal endres. Likevel hevdes det ikke at undersøkelsesopplegget kan forklare nøyaktig samme fenomen flere ganger; dette fordi det her er et kvalitativt case-studie av ett enkeltfenomen. Jeg har tatt for meg et fenomen der ikke all data kan identisk gjenoppdrives fordi noe er preget av egne kognitive prosesser og/eller kontekstavhengige situasjoner (ibid:-230).

3.3.2 Validitet.

Høy validitet ved en studie vil si at man har en god metodisk strategi for å opparbeide relevant datamateriell. Det er høy validitet når datamaterialet viser seg å være gyldig for problemstillingen (Grønmo 2004:221). Kriteriene for kvalitetsvurdering av validitet og reliabilitet utfyller hverandre og er til dels overlappende. Reliabiliteten må være høy dersom man skal oppnå høy validitet; datamaterialet har ingen validitet(gyldighet/relevans) for problemstillingen dersom datamaterialet ikke er pålitelig. Allikevel kan datamaterialet være pålitelig selv om det ikke er relevant for problemstillingen (ibid:231).

I kvalitative studier forholder man seg oftest²¹ til kriteriet om ekstern validitet. Dette er et begrep som relateres til grunnlaget for generalisering (som beskrevet under punkt 3.1.2), og som også relateres til hvorvidt datamaterialet er relevant for problemstillingen (Yin 2009:43-44). Ved denne studien, der problemstillingens utgangspunkt er grunnet i et instrumentelt- og et konfliktperspektiv, samt en konflikt/tvetydighet-modell, så fremstår datamaterialet til å

²⁰ Et annet kriterium for reliabilitet er vurdering av ekvivalens. Dette kriteriet vil ikke bli videre diskutert her ettersom det forutsetter at det foretas samme studie av flere forskere (Grønmo 2004:229). Av hensyn til denne studiens omfang har dette ikke vært aktuelt.

²¹ Intern validitet blir sjelden brukt ved case-studier da man ved dette kriteriet eksplisitt skal forklare (mens det i denne studien primært skal beskrive) årsakssammenhenger (Yin 2009:42).

passer overens med teoriens implikasjoner. Vurderingen av validitet har foregått underveis som datamaterialet har blitt behandlet, og ved at ulike kilder viser til samme funn kan dette bidra til å styrke validiteten. Det skal nevnes at det kan være faktorer som bidrar til å svekke validiteten. Dette er eksempelvis at beskrivelsen av flytteprosessen, og hvordan denne utviklet seg, har blitt misoppfattet eller eventuelt feiltolket. For å redusere sannsynligheten for dette, er det blitt foretatt samtaler og faglige vurderinger med veiledere og andre forskere (masterstudenter) under utarbeidelse av studien. På en slik måte, og ved gjennomgående egen kompetansebygging og tolkning, øker sannsynligheten for at datamaterialet er treffende i forhold til problemstilling (Grønmo 2004:234-235).

3.4 Oppsummering.

I dette kapitlet har det blitt gjennomgått hvilke metodiske valg det forligger med hensyn til forskningsdesign, vurderinger av kilder og kvaliteten ved datagrunnlaget. Disse aspektene har blitt redegjort for å konkret fremlegge anvendte fremgangsmåter, og på denne måten øke reliabiliteten og validiteten ved dette case-studiet.

4.0 Kontekst.

Dette kapittelet vil ha som formål å gi et overordnet syn på hvilken historisk utvikling offentlig norsk forvaltning har gjennomgått, samt hvilken betydning denne har hatt for hvordan flyttingen av tilsynet ble gjennomført. Belysning av kontekst er basert på at Luftfartstilsynets flytting foregikk med forutliggende føringer for hvordan norsk forvaltningspolitikk og tilsynsorganisering blir utført. Konteksten for denne studien sees med andre ord på som tidligere fastlagte føringer. Flytteprosessen vil bli beskrevet på bakgrunn av offentlige dokumenter for utflytting og i forhold til tidligere studier utført på dette området. Disse vil ikke under kontekstkapittelet forsøkes å videre forklares, men vil være nødvendige å ta i betraktning for å kunne redegjøre for flytteprosessen i sin helhet. Med andre ord vil grunnlaget her legges for oppgavens videre analysedel.

Det vil i grove trekk bli kronologisk lagt frem offentlig forvaltnings føringer for tilsynsorganisering frem til 1980. Deretter følger en grundigere gjennomgang av reformbølgen New Public Management (NPM), som har preget offentlig sektor de siste 30 år (Christensen m.fl. 2005:98), og dens betydning for direktorat- og tilsynsvirksomhet. Det vil også bli gjennomgått de største utflyttingsreformene innen Norsk historie, med vekt på ”Om flytting av statlige tilsyn²²” som vedrørte Luftfartstilsynet. I henhold til policysirkelen vil dette innebære fasene agendasetting, policyformulering og beslutningstaking. Til slutt vil det fremgå hvilken tilsynsfunksjon og arbeidsoppgaver Luftfartstilsynet har som organisasjon.

4.1 Offentlig forvaltning.

For å skape forståelse av hvordan Luftfartstilsynets flytteprosess foregikk, er det viktig med innsikt i hva offentlig forvaltning innebærer. I et politisk system vil den offentlige forvaltningen være forstått som det administrative apparatet (Christensen m.fl. 2005: 9-13). Forvaltningen spiller en sentral rolle i det politiske system som saksforbereder og iverksetter. Men under utføring av sine oppgaver forekommer det at forvaltningen påvirker disse, og tillegger dem en egen politisk betydning. For å kontrollere og organisere hvordan en slik påvirkning forekommer har man fire typer styringsorganer. Disse kartlegges på bakgrunn av forskjellige nivåer: overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt (ibid). Denne studiens kontekst inkluderer samtlige nivå, men utgangspunktet kan relateres til statsforvaltningen. Nærmere bestemt *sentralforvaltningen* (statsforvaltning på det nasjonale nivå), som blant

²² St. mld. Nr. 17 (2002-2003)

annet departementer og direktorater har tilknytning til. Lokasjonen for Luftfartstilsynets nye plassering ble som nevnt Bodø, noe som indikerer at sentralforvaltningens bestemmelser inkluderer iversettingen på et lokalt nivå. Hvordan forholdet mellom de forskjellige forvaltningsnivåene er strukturert og organisert per dags dato, har tilknytning til gradvis utvikling gjennom reformer.

En kamp mellom direktoratenes autonomi og politisk ledelse har vært en underliggende årsak for den tilnærmet kontinuerlige reformering av sentraladministrasjonen(Christensen m.fl. 2005:47). Dette forholdet kan også beskrives i form av kyndighet versus myndighet; en ”dragkamp” om hvorvidt politisk ledelse skal ha styringsmuligheter overfor områder som krever faglig ekspertise. Dette har, blant annet, resultert i økt horisontal- og vertikal spesialisering. Henholdsvis ved flere antall departement(horisontalt) og direktorat(vertikalt). Av mer konkrete årsaker for denne utviklingen, frem til cirka 1970, var det fordeling av arbeidsmengde, kapasitet og systematiske vurderinger av hvilke saker som berørte hverandre. Allikevel kan man ikke legge for mye vekt ved enkeltårsaker, men at samfunnsmessige endringer generelt, og derav utvidelse av statlige arbeidsoppgaver, har ført til endringer på bakgrunn av interessehevding og problemløsninger underveis (ibid). I senere tid, fra rundt 1980 og utover, har det forekommet en mer bevisst reorganisering av forvaltningsapparatet. Hvilke hensyn lå så til grunn for denne utviklingen? Forklaringsfaktorer peker mot at dette var på grunn av internasjonal påvirkning, òg med klare trekk til forvaltningsmodellen NPM (Fimreite og Grindheim 2004:204).

4.2 New Public Management

New Public Management kan hevdes å være et utgangspunkt og en fellesbetegnelse for en bølge av reformer som har forekommet de siste 30 år. Denne bølgen har hovedsakelig hatt størst innvirkning på offentlig forvaltning innen Europa, men land som New Zealand og Australia viste tidlig (rundt 1980) trekk til denne typen reformer (Christensen m.fl. 2005:112). I henhold til Norge har nok den største påvirkningen kommet fra Storbritannia og internasjonale organisasjoner som OECD (Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling) og Verdensbanken. Forvaltningsapparatets økte vertikale og horisontale spesialisering, medførte økte omfang i størrelse og kompleksitet. Kritik (fra fremvekst av høyreorienterte regjeringer på 1970-tallet) på denne utviklingen ble grunnet i at forvaltningsapparatet ble vanskeligere å styre, dyrere og mer ineffektivt (ibid:111). I sammenheng med at OECD-landene på dette tidspunkt opplevde svak økonomisk utvikling

kom NPM-reformer inn i bildet som attraktive modeller med fokus mot effektivitet og produktivitet. Disse kriteriene ble liggende til grunn for evalueringer av hvordan den gjeldende offentlige politikken fungerte (Fimreite og Grindheim 2004:204).

Overordnet kan man da si at denne typen reformer var rettet mot økonomiske hensyn. I utgangspunktet var disse reformer som søkte en tilnærming til den private sektor med markedsorienterte løsninger (Pollit og Bouckaert 2004:32). Men på en side var det fokus mot brukerorientert politisk utforming med sentralisert kontroll og regulering, mens det på den andre siden ble vektlagt instrumentelle fremgangsmåter i form av aktiv ledelse, desentralisering, kontroll og mål- og resultatstyring. Dersom man veier disse to ”sidene” innen NPM mot hverandre, kan man se at de både har overlappende og delvis motstridende insentiver. Av denne grunn kan man hevde at NPM var en form for hybrid reformbølge som fikk forskjellig innvirkning ut ifra forvaltningsutviklingen i ulike land (Christensen m.fl. 2005:98-99). For mer konkret å kunne forstå NPMs betydning for enkelte land må det fokuseres på deres kontekstuelle forhold. Fremtredende variabler som forklarer nasjonal påvirkning vil være omgivelsesfaktorer, strukturelle faktorer og kulturelle faktorer og samspillet mellom dem (ibid:113).

4.2.1 Fremvekst av tilsyn og New Public Management i Norge.

Et tilsyn kan forstås som et kontrollorgan med ansvar for å overvåke og ivareta at regelverk blir overholdt. Tilsyn skal opptre på vegne av, enten via instruks, eller via fullmakt fra overordnet myndighet. I tillegg til kun tilsynsoppgaver, så fungerer tilsyn(og/eller direktorat) som et organ som skal forberede og gjennomføre politikk som regjeringen vedtar (Fimreite og Grindheim 2004:79). Tilsynsoppgaver har tidligere vært inkludert i det sentrale forvaltningsapparatet, men har i senere tid i økt grad blitt tillagt egne organer. En fremtredende grunn for denne omorganiseringen var et ønske, i relasjon til NPM, om å gå fra en integrert til en desintegrert forvaltningsmodell. Med det menes at hensikten var å skape effektivitet ved at selve tilsynsoppgavene ble mer synlige, og derfor enklere å håndtere (Christensen m.fl. 2005:55-57).

De første direktoratene i Norge ble opprettet rundt 1840-tallet, men en fremvekst av statlige tilsynsorganer forkom hovedsakelig fra 1980 og spesielt på 1990-tallet som en mer eller mindre etterdønning av New Public Management i sentral- og Vest-Europa. I likhet med disse, men i motsetning til sentrale angloamerikanske land, hadde Norge en mer gradvis og

forsiktig tilnærming til NPM. De kontekstuelle hovedgrunnene til dette vises å være at Norge hadde fravær av økonomisk krise og lite kompatible kulturelle tradisjoner med NPM, samt at forvaltningsapparatet var preget av et sterkt politisk lederskap med strukturelle betingelser som ikke var særlig reformvennlige (ibid:117). Av de faktorer NPM-bølgen innebar, var det spesielt to områder som ble vektlagt i sentraladministrasjonen. Disse to har blitt karakterisert som hard NPM og myk NPM (Ferlie og Geraghty 2005:429). Den harde varianten har hovedfokus på mål- og resultatstyring (MRS), mens den myke varianten har mer fokus på organisasjonsstrukturell fristilling. Men i etterkant av disse har det kommet en videreføring av den myke NPM, der økt konkurranseutsetting vist seg å være et fremtredende element (Christensen m.fl. 2005:100).

Mål- og resultatstyringen kan defineres på to forskjellige måter: i vid og smal forstand. Den vide forstanden er en form for styringsfilosofi, der resultatorientering skal ta utgangspunkt i at styring skal tilpasses den enkelte virksomhet. MRS i smal forstand innebærer at styringsteknikken forholder seg til kvantifiserbare og økonomiske faktorer. MRS i sin helhet betydde derfor at man tok i bruk mer detaljorienterte (både i smal og vid forstand) styringsteknikker. Dette med tanke på å beskrive mål, resultatindikatorer og tiltak, samt at reguleringen av kommunikasjon mellom organer i sentraladministrasjonen ble mer formalisert. Synlige grep som ble gjort i henhold til MRS kan relateres til budsjettreformer og lønnsreformer (ibid:101-104). Selv om MRS er en av hovedfaktorene fra NPM-modellen, så har konseptet blitt tilpasset og omformet til det norske forvaltningsapparatet. Regelstyring og rettstatsverdier har ikke blitt erstattet av (henholdsvis) målstyring og effektivitetshensyn, men det foreligger kompromiss mellom disse. Kompromisset er allikevel ikke optimalt fordi Norges regjering, som under NPM-bølgen består av relativt svake mindretallsregjeringer, hadde vanskelig for å formulere den typen mål som konseptet krever. Med andre ord er det en utfordring for politikerne å kun fokusere på langsiktige, overordnede og prinsipielle mål, uten å involvere seg i enkeltsaker som i teorien skulle være forbeholdt forvaltningen (ibid:105).

I henhold til den strukturelle fristillingen man ønsket å oppnå med NPM, så innebar også dette området mye av de samme utfordringene som MRS. Spesielt gjelder dette forholdet mellom fristilling og ønsket om kontroll. Grønlie og Flo (2009:327) har kalt dette for *den nye uavhengigheten*. Den nye uavhengigheten er blant hovedgrunnene til fremveksten av nye tilsyn. Før denne perioden hadde uavhengighet dreid seg om å beskytte individet mot byråkratiets vilkårlighet, med tanke på rettssikkerhet og likebehandling. Nå var det derimot

fokus mot at man måtte beskytte individet for politikkenes vilkårlighet. Departementene ble sett på som politiske organer, og man ønsket å oppnå mer autonomi i forhold til disse. Man ville derfor begrense departementenes mulighet til å instruere i enkeltsaker. Klagebehandling ble ved enkelte anledninger organisert ut av departementet til egne klagenemnder, samt at retten til å gi politiske instruksjoner ble lagt til *kongen i statsråd* slik at man skapte en høyere terskel for inngripen i uavhengige organer (ibid).

Konkurransesetting var også et område som reflekterer den nye uavhengigheten, og verdiene man ønsket å oppnå ved dette gikk hånd i hånd med den organisasjonsstrukturelle fristillingen. Verdiene her innebar økt fokus på tjenesteyting og brukerorientering. Offentlige tjenester skulle være basert på at brukerne fikk et bedre og tilpasset tilbud. Økt konkurranse skulle derfor medføre økt ansvarliggjøring av tjenesteytende organer, som av den grunn indirekte ble tvunget til å ivareta bruker- og/eller markedsinteresser (Ferlie og Geraghty:431-432). Som det vil fremkomme under så kan man trekke paralleller til at geografisk relokaliseringer har enkelte sammenfallende argumenter med NPM-relaterte mål. Eksempelvis kan det argumenteres med at relokalisering vil gi et bedre brukertilbud, samt at fysisk fristilling vil fremme politisk fristilling.

4.3 Historisk lokaliseringpolitikk.

Gjennom en periode på 50 år har det hovedsakelig vært tre omfattende utflyttingsprogrammer av statsinstitusjoner i Norge. De to første vil bli bare bli gjengitt i hovedtrekk (basert på doktorgradsavhandling av Sætren (1983)), mens det siste inkluderer relokalisering av Luftfartstilsynet til Bodø og vil derfor bli mer detaljert gjennomgått. Historisk sett viser utflyttingssaker at denne typen omfordelingspolitikk skaper stort engasjement, og av den grunn er vanskelig å få gjennomslag for i praktisk politikk (Hommen 2003:11). Grunnlaget for dette kan relateres til betydningen av omfordelingspolitikk; nemlig at klart synlige goder blir fordelt til en part, på bekostning av at en annen part mister disse (Lowi 1964, henvist i Sætren 2011).

4.3.1 Utflyttingsprogrammet 1960-1972.

Dette utflyttingsprogrammet hevdes å være det første som i større målestokk ble foreslått og satt på dagsorden. Forslaget om denne utflyttingen ble første gang ytret av Guttorm Granum (H) i en spørretime i Stortinget 30.mars 1960. Begrunnelsen for fremming av forslag var basert på at man i Norge, så vel som i andre nordiske land, opplevde en depopulasjon fra

utkantdistrikt. Man hadde i Sverige nedsatt et utvalg²³ for å arbeide med mulige tiltak for få bukt med samme problematikk, noe også Norge gjorde fire år senere i form av Ingebretsenutvalget, samt ett nytt utvalg (Plasseringsutvalget) i 1968. Det første utvalget foreslo å flytte 20 institusjoner med 800 heltidsansatte. I Oslo var det på den tiden 27000 statlige heltidsansatte. Resultatet endte allikevel til slutt opp med å gjelde kun 300 heltidsansatte. Sætren (2011) karakteriserer helheten av dette første utflyttingsprogrammet som nærmest symbolsk og mener at det ikke ble innfridd på grunn av manglende politisk vilje. Det fremstår som at hovedgrunnene til utflyttingsprogrammets beskjedne resultat har årsaker knyttet til utredningsfaser; spesielt med tanke på at statlige institusjoner som var ønsket flyttet, selv ble tildelt ansvaret for å utrede lokasjon og fremgangsmåte. Dette medførte at det nesten utelukkende ble opparbeidet grunner for ikke å foreta utflytting(ibid:8-13).

4.3.2 Utflyttingsprogrammet 1973-1981.

For dette utflyttingsprogrammet ble Grandeutvalget nedsatt 7. september 1973. Også denne gang kan man se, ut ifra tilsvarende mandat, at inspirasjonstrekk kom fra Sverige, der svenskene i 1969 hadde besluttet å flytte cirka 50 statlige virksomheter ut fra hovedstaden. Men i motsetning til det forrige utflyttingsprogrammet begrunnelse i distriktspolitikk, så var det denne gang et regionalpolitisk²⁴ utgangspunkt. Man opplevde også en stort press på det lokale serviceapparatet i Oslo, som følge av sterk vekst i arbeidsplasser. Av disse grunnene valgte man å ta utflyttingsspørsmålet opp på dagsorden igjen.

Grandeutvalget la henholdsvis frem tre konkrete utflyttingsforslag i form av tre delutredninger²⁵. Et samlet resultat av utredningen var forslag om at 53²⁶ statlige institusjoner skulle flyttes, samt deler av ni andre. Til sammen utgjorde dette nærmere 5000 ansatte. Allerede ved den første delutredningen (i 1975) opplevde man motstand som førte til at stortingsmeldingen ble utsatt på ubestemt tid. De to påfølgende utredningene ble også møtt med skepsis, òg Oslo kommune, som tidligere hadde vært en sentral aktør og pådriver for flyttesaken, hadde nå endret standpunkt. Det skal nevnes at ingen av utredningene innholdt bestemte lokasjoner for hvor institusjonene skulle flyttes. Vanskeligheter med å utpeke

²³ Lokaliseringsutredningen (1957)

²⁴ Regionalpolitikk forstås her som selektiv fordeling av nasjonale goder med definerte virkemidler til utvalgte områder (med spesifikke problemer). Distriktspolitikk har mer et overordnet/generelt fokus mot vanskeligstilte områder m.t.p depopulasjon og manglende inntektsutvikling. For videre utdypning: "Makt- og demokratiutredningens rapportserie": Rapport 76.

²⁵ NOU 1975:11, NOU 1977:3 og NOU 1979:19.

²⁶ http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/aad/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1999/it_og_desentralisering_av_statlige.html?id=263264

aktuelle flyttesteder kan sees i sammenheng med at man ville samkjøre disse med et arbeid for å utpeke regionale vekstsentra og landsdelsplaner. Da sistnevnte planer (som skulle være utgangspunktet for lokaliseringer) ikke fikk gjennomslag, førte dette til videre stagnering i utflyttingsprogrammet (Sætren 2011).

I 1979 forekom behandlingen av stortingsmeldingen (St.meld. nr 90 1977-1978) basert på Grandeutvalgets forslag. Regjeringen endte opp med å forholde seg til en flytting av 20 statsinstitusjoner som inkluderte om lag 1000 arbeidsplasser. Med andre ord cirka 4000 mindre arbeidsplasser enn det Grandeutvalget hadde foreslått innledningsvis i dette utflyttingsprogrammet. Hovedårsakene til denne prosessens utfall fremstår å være relatert til politisk retrett ved endrede holdninger til utflytting, og en mer konkret stortingsmelding, utover det som ble fastlagt i St.meld. nr. 90 1977-1978, kom aldri til Stortinget slik det ved en tidligere anledning hadde blitt lovet(Sætren 2011).

4.4 Utflyttingsprogrammet 2001-2007.

I henhold til at flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø ble direkte berørt av denne prosessen, vil det her forekomme en mer konkret gjennomgang av de ulike fasene i policyprosessen. Prosessen vil først bli beskrevet ut i fra fasene: agendasetting, policy formulering og beslutningstaking. Implementeringsfasen er den mest sentrale for denne oppgaven, og vil bli gjennomgått i detalj i etterfølgende kapittel.

4.4.1 Agendasetting og bakgrunn.

Siden forrige omfattende utflyttingsprogram går det 20 år før utflytting av statlige institusjoner fra hovedstaden igjen kommer på den politiske dagsorden. Hovedarkitekten bak dette flytteprosjektet var Victor D. Norman, som ved gjeldende tidspunkt var fungerende statsråd (H) i arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) under Bondevik II regjeringen. Den sittende regjering ble opprettet 19. oktober 2001 og var en mindretallsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Normans reformprogram ”Fra ord til handling” viser seg å ha mange likhetstrekk med utviklingstendensene fra 1980-årene og reformbølgen New Public Management. Enkelte aspekter av programmet kan også relateres til samarbeidsavtalen (sem-erklæringen) som lå til grunn for koalisjonsregjeringen. Det var ikke noen konkrete samtaler om utflytting i samarbeidsavtalen, og derfor vakte det stor oppsikt blant regjerings- og opposisjonspartiene da Norman fremmet regjeringens ønske om å kartlegge statlige etater for utflytting (Hommen

2003:11). En klar overraskningsfaktor var at han offentlig annonserte planene om flytting uten å ha klarert dette med eget parti, eller andre statsråder i regjeringen. Selv om dette var et overraskelsesmoment, så var det ikke overraskende at nettopp Norman var en pådriver for denne typen forvaltningspolitikk. Gjennom forutgående yrkeskarriere²⁷ og allerede i trontaledebatten (26.10.2001) har han fremstått som en forkjemper for omorganisering med vekt på fristilling av tilsyn (Hommen 2003:20-21). Allikevel var det kanskje uventet at utflyttingsspørsmålet kom på dagsorden på dette tidspunkt, ettersom erfaringer var at større flyttingprosjekter er vanskelige å implementere i Norge. En merkverdig forskjell ved bakgrunnen for dette utflyttingsprogrammet er uansett at det her var forvaltningspolitikk som stod i sentrum, i motsetning til distriktpolitikk og regionalpolitikk (Sætren 2011). Med dette menes at lokaliseringen var basert på en målsetning om å styrke tilsynsfunksjonene, ut i fra fagkompetanse og legitimitet; en målsetning som i dette tilfellet ikke gikk overens med rendyrkede distriktpolitiske perspektiv (eksempelvis verdiskapning utenfor byer) (St.mld. 17 (2002-2003:71)).

Av andre bakenforliggende grunner til St.mld. 17, *Om flytting av tilsyn*, (heretter kalt tilsynsmeldingen) er det klare relasjoner til internasjonale hensyn. Tilsynsmeldingen viste til en OECD-rapport der organet jobbet med tilsynsorganisering i Norge, samt at uavhengige tilsyn blir omtalt som fremskritt i motsetning til at tilsynsfunksjoner ble utført av departementene. Rapporten viste også til at en tiltaksplan fra EU-kommisjonen om bedre reguleringer. Selv om dette var tilfellet så har Normans rammer for uavhengighet gått lengre enn ovennevnte krav, noe som indikerer ønsket om en uavhengighet også på dette området (Grønlie og Flo 2009:332).

4.4.2 Policyformulering og innhold.

Et reformprogram²⁸ ble presentert for Stortinget av Norman 24.januar 2002 med undertittel som indikerte et ønske om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Reformprogrammet kan sees på som et bakteppe og fremgangsmåte for den kommende St.meld.nr.17 (2002-2003). Tittelen på reformprogrammet ”*Fra ord til handling*” er ment

²⁷ Norman hadde ”lenge tatt til orde for at Konkurransetilsynet skulle få en mer uavhengig rolle i forholdet til politikk og forvaltning” (Grønlie og Flo 2009:332). Norman (er i dag, og) har, blant annet, også bakgrunn som økonomiprofessor ved Norges Handelshøyskole.

²⁸ ”Fra ord til handling.”

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/planer/2002/modernisering.html?id=102009

bokstavelig ved at korte beslutningsprosesser, rask resultatmåling og handlekraft skal komme fremfor ”*tunge utredninger, omfattende høringer og kompromisser*”(Hommen 2003:25).

I Tilsynsmeldingen gir regjeringen uttrykk for at det ikke er mangel på kompetanse i tilsynsvirksomhetene i Norge, men det ønskes å møte antatte kommende utfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Av konkrete prinsipper var det fire idealer Tilsynsmeldingen skulle bygge på med hensyn til organisering og utføring av tilsynsfunksjoner: rolleavklaring, rolleavgrensning, økt uavhengighet og faglig kompetanse (St.mld.nr. 17:(2002-2003)). Disse prinsippene reflekterer en politisk holdning om at om at markedskrefter og konkurranseutsetting i samfunnet bør vektlegges mer enn politiske styringsmekanismer. Dette er paralleller som kan relateres til utviklingstrekk vi har sett i likhet med de tidligere utflyttingsprogrammene, men det kan sies at det her var en rendyrking av tidligere tilnærmelser; eksempelvis at tilsyn konsekvent skulle tillegges egne organer slik at man unngår en overlapp i ansvarsforhold ved politiske enkeltsaker (Grønlie og Flo 2009:330).

I den første fasen av arbeidet med Tilsynsmeldingen var det kun en liten prosjektgruppe som stod for utredningen. Denne gruppen bestod av et fåtall representanter fra politisk ledelse i departementene²⁹ som var håndplukket av Norman selv. Prosessen var en lukket i den forstand at berørte tilsyn, deres ansatte og fagforeninger ikke var delaktige. Denne lukkede håndteringen, som for øvrig ble gjeldende for hele arbeidet med utredningen av Tilsynsmeldingen, bærer preg av å ha en top-down holdning. Dette innebar at policyformuleringen ble tatt på et tilnærmet rent politisk nivå, der prosjektgruppen først utarbeidet ideer, som deretter ble sendt rundt på høring i departementene (Hommen 2003:23). Med tanke på en av Normans forvaltningspolitiske prinsipper; å ”*unngå uryddig sammenblanding av politiske og faglige hensyn*”, så fremstår dette som en klart bevisst strategi for å unngå forventet konflikt og uenighet (Grønlie og Flo 2009:331). Statsråden ble også som forventet møtt med kritikk; både for den ekskluderende strategien, samt for en mangelfull saksbehandling. En måned før presentasjon av meldingen ble det sendt et brev³⁰ sendt til Norman, der øverste hold i Finansdepartementet kritiserte forslagene for å mangle

²⁹ AAD, SMK, JD, FIN, NHD, OED, SD (Hommen 2003:22).

³⁰ Gunnar Kagge 14.03.2003. Artikkel ”Frontkollisjoner om flytteplaner” i Aftenposten (henvist i Grønlie og Flo 2009:337).

grundig empirisk og analytisk utredningsarbeid, og hevdet derfor at de ikke holdt mål (ibid:337).

Et bemerkelsesverdig aspekt av innholdet i Normans reformprogram er at det ble presentert som en flyttepakke, der han koblet sammen to sentrale sakskomponenter; tilsynenes autonomi og lokalisering. Sannsynligvis var dette også et strategisk hensyn for å kunne få politisk oppslutning om prosjektet som en helhet. Dette med bakgrunn i at en flyttepakke for flere tilsyn til ulike landsdeler kunne redusere rivalisering i en stortingsbehandling. I henhold til autonomisering så fremstod dette som det vanskeligste å få gjennomslag for. Men ved å fremme dette som en utflytting (slik KrF var positive til) så var sannsynligheten større for å få igjennom Høyres synspunkter for uavhengighet (Hommen 2003:25).

4.4.3 Beslutningsfase og (tidlig) respons på vedtak.

Hovedtrekk i Tilsynsmeldingen ble som nevnt gjort offentlig kjent gjennom pressemeldinger 5. desember 2002, men den første spørretimen i Stortinget der innholdet i Tilsynsmeldingen diskuteres ble holdt 8. januar 2003. Først 24. januar 2003 offentliggjorde regjeringen Tilsynsmeldingen i sin helhet. Det er primært fasen etter denne offentliggjøringen og frem til vedtaket fattes (6.juni 2003) som betraktes som beslutningstakingsfasen³¹. Det er først under denne fasen at det (i dette tilfellet) intensjonelt åpnes for debatt, forhandlinger og mulighet til å påvirke innholdet i Tilsynsmeldingen.

Etter at hele Tilsynsmeldingen var offentliggjort ble den, også på dette stadiet, som forventet møtt med motstand. Den tydeligste motstanden kom fra berørte tilsyn, Oslo/Akershus' representanter på Stortinget og blant Oslos lokalpolitikere. Denne motstanden, samt holdninger om å beholde tilsynene i hovedstadsområdet ble støttet opp fra riksavisene i Oslo-regionen (Hommen:2003:26). Motargumentene fra de berørte tilsynene var utelukkende rettet mot Tilsynsmeldingens fastslåtte relokaliseringer. Kritikken til foreslåtte lokasjoner dreide seg om kompetanseproblemer i form av masseoppsigelser, som igjen ville medføre komplikasjoner ved å kunne gjenoppbygge de kompetansemiljøene som allerede eksisterte. Også tidligere nevnt intern kritikk (se i henhold til fotnote 9) ble lekket til offentlig media under denne fasen, noe som førte til økt oppmerksomhet og kritikk av kostnadsanalyser og

³¹ I henhold til denne studiens teoretiske rammeverk tas det høyde for at beslutningstaking kan forekomme under hele policyprosessen. At det her henvises til en mer konkret beslutningstakingsfase er basert på at prosessen tidligere fremstod som relativ lukket.

konsekvensrapporter som lå forut for Tilsynsmeldingen. Berørte tilsyn startet dermed å fremdrive egne (og/eller bestilte) analyser og rapporter for å kalkulere konsekvenser flyttingen ville medføre. Dermed ble også ulike forskningsmiljøer trukket inn i debatten. Det er ikke overraskende at en relokalisering av cirka 900 arbeidsplasser kan skape misnøye hos flere av dem det gjelder, men motstanden skal i prinsippet ikke komme fra tilsynsledere. Dette var tilfellet her, på tross av at disse er lovpålagt lojalitetsplikt ovenfor regjeringens bestemmelser (ibid).

Av annen motstand mot flyttingen kan det nevnes at også tjenestemannsorganisasjoner, med LO i spissen, støttet opp om sine medlemmers kritikk til forslaget. Men lobbyvirksomhet var også tydelig blant dem som støttet opp om flyttingen. Samme dag som tilsynsmeldingen ble lagt frem ble "Tilsynsnettverket" etablert. Tilsynsnettverket³² var en organisasjon bestående av representanter fra tilsynsmeldingens utpekte kommuner, der denne skulle fungere som et hjelpeapparat under flytteprosessen; både på kort sikt ved å støtte opp om og underbygge argumenter for et vedtak, samt ved å tilrettelegge for at gjennomføringen av flytteprosessen skulle bli best mulig. Victor D. Norman skrøt av tilsynsnettverket for at de gjorde en bra jobb med å hindre en debatt om alternative lokasjoner for tilsynene (Bergens tidende 15.05.2003). Tilsynsnettverkets bidrag i prosessen har eksempelvis vært betydelige økonomiske midler fra kommunene, rapporter som skulle avkrefte motstanderes argumenter, mediehåndtering og lobbyvirksomhet (Hommen 2003:28).

Tilsynsmeldingen ble behandlet i Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (FAK) siden dette var en sak som omhandlet tilsynsvirksomhet innen flere samfunnssektorer. På tross av at behandling i komiteen foregikk under en fase preget av konflikt og lobbyvirksomhet, så ble det etter hvert utarbeidet et kompromiss mellom regjeringspartiene og opposisjonspartiene (Arbeiderpartiet og SV). Det som hadde skapt strid i Stortinget var primært rettet mot forvaltningspolitiske aspekter. AP og SV var kritiske til frikobling av tilsyn fra politisk påvirkning og styring. Kompromisset, Innst.S.nr. 222 (2002-2003), endte opp med at "flyttepakken" ikke fikk gjennomslag for avskjæring av statsrådets instruksjonsmyndighet overfor statlige tilsyn, samt at forslag om opprettelse av uavhengige klagenemnder ble utsatt. Med andre ord så var tilsynsmeldingens innhold i stor grad redusert til kun å gjelde relokalisering. Etter en stortingsdebatt 6. juni 2003 blir et vedtak, basert på et overveldende

³² <http://www.tilsynsnettverket.no>

flertall, fattet samme dag (med de forbehold som ble nedtegnet i Innst.S.nr. 222 (2002-2003)). De eneste som stemte mot forslaget var representanter fra Fremskrittspartiet og representanter fra Oslo og Akershus (Grønlie og Flo 2009:339-340).

I stortingsdebatten ble det ytret³³ at i forhold til tidligere erfaringer med utflyttingsprogrammer kan man på grunn av enighet rundt vedtaket se på dette tilfellet som historisk. Men samtidig vektlegges det at selv om vedtaket er fattet så skal man ikke ta for gitt at en gjennomføring går som planlagt (Stortingsdebatt 6. juni 2003). At vedtak ikke får gjennomslag i praksis er tidligere nevnte utflyttingsprogram et eksempel på.

I ettertid har det vist seg at flytteprosessen gikk relativt problemfritt for alle tilsynene med unntak av Luftfartstilsynet. Her viste det seg å bli en langt mer konfliktbetonet start på iversettingen av vedtaket.

4.5 Luftfartstilsynet.

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan med formål å sikre at sivil luftfart i Norge blir utøvd effektivt og sikkert. Dette innebærer Luftfartstilsynets kjerneoppgaver³⁴ som er adgangskontroll, virksomhetstilsyn, regelverksutvikling og informasjon. Etaten er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan, faglig og administrativt underordnet SD, og fremstår som en ren tilsynsetat (ibid:99-100). De fleste forskrifter blir fastsatt av tilsynet selv, men SD fungerer alltid som høringsinstans vedrørende disse. Forskriftene er stort sett utpregede flyfaglige oppgaver med høy detaljeringsgrad. Tilsynet utfører både planlagte og situasjonsbestemte tilsyn. Luftfartstilsynet er tilknyttet flere internasjonale aktører, og må forholde seg til deres lover og standarder. De mest sentrale internasjonale organisasjonene³⁵ Luftfartstilsynet samhandler med av er: EASA, FNs luftfartsorganisasjon ICAO og ECAC (Difi 2008:20). Tilsynet hadde 166 ansatte per 1. januar 2009 (Aplan Viak rapport 2009:17).

Luftfartstilsynet ble underlagt offentlig myndighet, fra Samferdselsdepartementet (SD), 1. januar 2000. Tilsynet ble da opprettet på bakgrunn av at kontroll- og tilsynsoppgaver skulle

³³ Uttalelse fra saksordfører Olav T. Lånke (Krf) i Stortingsdebatt 6. juni 2003.

³⁴ <http://www.luftfartstilsynet.no/organisasjon/kjerneoppgaver/>

³⁵ European Aviation Safety Agency, International Civil Aviation Organization og European Civil Aviation Conference. Dette er organisasjoner som er overordnet organer med direkte påvirkning til Luftfartstilsynet. EASA ble opprettet underveis i flytteprosessen.

skilles ut fra det tidligere Luftfartsverket³⁶. Med andre ord var hensikten å separere den forretningsmessige driften av infrastruktur og tjenesteyting fra tilsynets sikkerhetsmessige oppgaver (St.mld.nr. 17(2002-2003):49). At tilsynet var en relativt fersk organisasjon da flyttingen skulle gjennomføres kan være en faktor som har ført til flere utfordringer under prosessen, og som senere vil bli vurdert ut i fra det empiriske grunnlaget.

Føringer for Luftfartstilsynets flytting.

Som kjent ble Luftfartstilsynet nye lokasjon lagt til Bodø. Denne avgjørelsen ble tatt på bakgrunn av argumenter om at Bodø har et av de sterkeste luftfartsfaglige miljøene i Norge utenfor hovedstadsregionen. Med dette grunnlaget skulle Luftfartstilsynet ha gode muligheter for videreutvikling av fagmiljøet, samtidig som at relokalisering ville bidra til å styrke Bodø som regionsenter (St.mld.nr.17 (2002-2003:76)). I tillegg ble tilsynet tolket som kompatibel til å foreta en flytting (ibid:49). I en overordnet kontekst ble det likevel påpekt utfordringer underveis i flyttingen. I følge Asplan Viaks rapport (2009:19) kan det nevnes at nye krav fra EASA var krevende å forholde seg til samtidig med flytteprosessen.

I forhold til tidligere evalueringer³⁷ gjort i etterkant av flytteprosessen, så er hensikten her å kaste et nytt lys over Luftfartstilsynets flytteperiode. Tidligere studier har primært fokusert på hvorfor dette var en konfliktbetonet prosess, hva som var grunnene til motstand og hvorvidt denne motstanden innebar realistiske antagelser. Dette er aspekter som også kommer til å vies oppmerksomhet under denne studien på grunn av dets verdi for å kunne besvare problemstillingen, men som problemstillingen indikerer så er fokuset rettet mot hvordan man klarte snu denne prosessen.

4.6 Oppsummering.

Ved den kontekstuelle gjennomgangen som nå har blitt beskrevet er det skapt et grunnlag for å forstå offentlig forvaltnings utvikling. Innsikt i New Public Management og fremveksten av tilsyn i Norge har bidratt til å belyse hvilke føringer dette har hatt for senere tids tilsynsutforming. Videre ble det fremlagt hvilke tidligere erfaringer man har med omfattende lokaliseringpolitikk i Norge, for så å ut i fra en større sammenheng kunne se St.mld. 17 (2002-2003) i forhold til disse. Det ble også i dette kapittelet tatt for seg agendasetting,

³⁶ Luftfartsverket, med de resterende ansvarsområder som ikke er underlagt Luftfartstilsynet, har nå skiftet navn til Avinor.

³⁷ Rapporter: Asplan Viak (2009), Difi rapport (2008). Masteroppgaver: Wisth (2006), Ellingsen (2009).

policyformulering og beslutningstaking ved tilsynsmeldingen, men kun i et overordnet perspektiv for å redegjøre for hvilke implikasjoner denne kan ha for implementering vedrørende Luftfartstilsynets flytteprosess. Med andre ord i forhold til regjeringens utforming og generelle retningslinjer vedrørende tilsynsmeldingen. Til slutt ble det gitt en kort presentasjon av Luftfartstilsynet som forvaltningsorgan og deres viktigste tilsynsoppgaver, samt hvilke av tilsynsmeldingens føringer som konkret var tilpasset organisasjonen. I neste kapittel vil Luftfartstilsynets flytteprosess bli beskrevet i detalj med hovedvekt på implementeringsfasen.

5.0 Flytteprosessen.

Under dette kapitlet vil Luftfartstilsynets flytteprosess bli kronologisk beskrevet med utgangspunkt i policysirkelen³⁸. De tre første fasene (agendasetting, policyformulering og beslutningsfase) ble ut i fra en overordnet kontekst fremlagt i forrige kapittel. Disse vil derfor bli begrenset vektlagt i empirikapitlet, ettersom fokuset her er spesifikt rettet mot gjennomføringen i Luftfartstilsynet. Men det vil inkluderes elementer fra disse fasene dersom de har relevans for implementeringen. Implementeringsfasen kan i utgangspunktet regnes som perioden fra da vedtaket ble fattet, og frem til flytteprosessen ble ansett som ferdig. Fokuset i denne fasen er allikevel rettet mot hva som ble gjort for å endre prosessen fra å være konfliktpreget og over til et mer konstruktivt spor. Hva som førte til konflikter vil ikke i like stor grad detaljbeskrives ettersom disse har blitt redegjort for ved andre studier³⁹, men inkluderes for å skape oversikt over flytteprosessens hendelsesforløp og forståelse av sammenhenger. Det vil til slutt bli belyst enkelte kortsiktige effekter av flytteprosessen. All empiri som fremkommer under er selektivt valgt med hensyn til dets verdi for neste kapittels analysedel.

5.1 "Bakteppet."/ "Take-off" (Pilot: Per Arne Skogstad)

Allerede 7. oktober 2002, i et referat fra ledermøte i Luftfartstilsynet, kommer det frem at AAD (Arbeids og Administrasjonsdepartementet) tar sikte på å legge frem en stortingsmelding før årsskiftet. Ledelsen i LT er i denne sammenheng gjort oppmerksom på at det er *"igangsatt en generell gjennomgang av organiseringen av statlige tilsynsmyndigheter. (...) Gjennomgangen setter bl.a. fokus på overlappende myndighetskompetanse, sammensetning av det enkelte tilsyns ulike kompetanseområder, uavhengighet, lokalisering mv"*(Ledermøtereftrat 7.10.2002). I samme referat opplyses det også om at SD innkaller til møte der Luftfartstilsynet skal redegjøre sine planer for modernisering og effektivisering. Under det avtalte møtet, der også AAD var til stede, kommer det frem at tilsynets departementstilknytning ikke skal endres, men det reises spørsmål om opprettelse av klagenemnd i stedet for (den gjeldende ordning) klageinstans (Ledermøtereftrat 21.10.2002).

Innholdet i Tilsynsmeldingen ble gjort kjent for LTs ledelse⁴⁰ i begynnelsen av desember 2002. Den overordnede strategien (nevnt under 4.4.2), samt ny lokasjon, hadde som hensikt å

³⁸ Som nevnt under teorikapitlet så vil ikke nødvendigvis policysirkelen forekomme i en kronologisk/lineær rekkefølge, men denne fremstillingen skaper et oversiktlig grunnlag for analyse.

³⁹ Hommen 2003, Asplan Viak rapport (2009), Difi rapport (2008), Wisth (2006), Ellingsen (2009).

⁴⁰ Ledelsen i denne anledning inkluderer deltakende på ledermøtet 5.12.2002.

oppnå tydeligere rolleavklaring, rolleavgrensning, økt uavhengighet og faglig kompetanse (St.mld.nr. 17 (2002-2003)). Det ble uttrykket sterk skuffelse over regjeringens avgjørelse, men tilsynsledelsen var informert om at dette var beslutninger som ikke var gjenstand for drøftning eller forhandlinger (Ledermøtereferat 5.12.2002). Kort tid etter opprettes det et prosjekt⁴¹ med hensikt til oppfølging av regjeringens vedtak. Arbeidsgruppen i dette prosjektet fikk tildelt to overordnede målsettinger:

klargjøre hvorvidt grunnlaget for opprettelsen av Luftfartstilsynet i Bodø er tilstede [sic] klargjøre alle premisser knyttet til en flytting av Luftfartstilsynet til Bodø [sic] Det skal være en overordnet målsetting for å bringe på det rene så mye fakta om disse forholdene så fort så mulig, slik at det kan virke som en[sic] premissunderlag for den videre beslutningsprosessen i regjeringen og Stortinget. Samtidig må det igangsettes en planlegging knytting[sic] til gjennomføring av selve flytteprosessen (Ledermøtereferat 9.12.2002).

Motstand til flyttevedtaket kommer til uttrykk ved et hovedavtalemøte⁴² (HA-møte) 13. desember 2002. Misnøyen er begrunnet med at ingen fra embetsverket var invitert til å delta i arbeidet med lokaliseringsspørsmål. Daværende luftfartsdirektør mente at tidligere innspill og informasjon fra LT ikke hadde blitt vektlagt av SD ved utforming av vedtaksgrunnlaget, men det ble understreket at dette muligens skyldes mangel på anledning fra SD til å videreføre informasjonen. Samtidig hevder han at hele prosessen med tilsynsmeldingen har vært hemmeligholdt og at det ”ikke er gitt noen forhåndsvarsel, antydning noe om lokaliseringer eller nevnt noe om rammebetingelsene ved evt. omlokalisering” (HA-møte 13.12.2002). LT’s videre strategi er ”entydig, både fra ledelse og organisasjoner/ansatte. En vil se kritisk på regjeringens beslutningsgrunnlag for evt. omlokalisering, både i forhold til flysikkerhet og økonomi” (ibid).

Niende januar 2003 avholdes det et møte mellom AAD og tilsynene som ble planlagt flyttet. Det fremgår på dette tidspunkt at det fortsatt ikke er tilstrekkelig klarhet i hvilke tiltak som skal benyttes for gjennomføring (Ledermøtereferat 10.1.2003). Luftfartstilsynets arbeidsgruppe (inkludert to eksterne konsulenter fra Hartmark Consulting) konstaterer også at arbeidet med konsekvensutredning er ferdigstilt og klargjøres for distribusjon (ibid). Denne

⁴¹ Prosjektet organiseres med en arbeidsgruppe bestående av fire ansatte. Overordnet fungerte ledermøtet som styringsgruppe (Ledermøtereferat 9.12.2002).

⁴² Et hovedavtalemøte består av representanter fra forvaltningsorganets (LT) ledelse der enkelte interesseorganisasjoner har særegne deltakerrettigheter (Christensen m.fl. 2005:142). Ved gjeldende møte var interesseorganisasjonenes representanter fra: NITO (Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon), NTL (Norsk tjenestemannslag), AKA (Akademikerne), 2fo (Flerfaglig FellesOrganisasjon) og HVO (Hovedverneombudet).

rapporten skal vise seg å være et sentralt virkemiddel for tilsynet kritiske utgangspunkt, og preger store deler av Luftfartstilsynet motstandsargumenter til flyttevedtaket.

Rapporten (Hartmark Consulting 2003:28) konkluderer med tre overordnede problemorienterte faktorer som konsekvenser av flyttingen. Dette med tanke på kompetanse, sikkerhet/overgangsproblemer og økonomiske forhold. Med hensyn til kompetanse var argumentasjonen at det flyfaglige miljøet i Norge er relativt lite i forhold til internasjonal sammenheng, og det derfor ville være vanskelig å finne kvalifisert luftfartsfaglig personell. På disse primissene ytres det tvil til opprettelsen av et fullverdig tilsyn i Bodø, samt at rekrutteringsmessige hensyn vil kreve et tilnærmet permanent avdelingskontor i Oslo-området. I henhold til sikkerhet/overføringsproblemer er det i rapporten estimert en redusert produktivitet med varighet på minst fem år. Luftfartstilsynet vurderer produktivitetssvikt, med antatte følger for flysikkert, som uakseptable konsekvenser. Kalkulerte implikasjoner vedrørende økonomiske forhold er hovedsakelig basert på økt reising, bemanningskompensasjoner og manglende kostnadsreduksjoner⁴³ etter flytting. Rapporten presenterer varig økte driftskostnader på 14,4 millioner kroner per år, samt at engangskostnadene ville være rundt 340 millioner kroner (ibid).

5.2 "Turbulens." (Pilot: Per Arne Skogstad)

Luftfartstilsynets (og Hartmarks) rapport var i stor grad grunnlaget for mye av den negative omtalen flytteprosessen fikk. Eksempelvis⁴⁴ gikk også arbeidstakerorganisasjoner og andre involverte aktører ut i media og fremmet sin skepsis til lokalisingsvalget. De mest omdiskuterte konsekvensene av flyttingen fremstår å være sikkerhet og kompetanse. Blant de få synlige aktørene som kjempet for flyttingen var Bodø kommune. Bodø kommune var som sagt en del av Tilsynsnettverket, opprettet med nettopp det formål å bidra til tilrettelegging for flytting av tilsyn. Det var også tidligere utviklet en foranalyse av Bodø kommune som var en viktig kilde for regjeringens utforming av Tilsynsmeldingen, men som også LT kritiserte for å være unøyaktig (HA-møte 7.2.2003). Tilsynet var spesielt kritiske til bedømmelser innen kompetanseforhold da disse var beregnet ut i fra stillingsbenevnelser på tilsynets internettsider. *"På bakgrunn av dette ønske[t] ledelsen å gjøre betegnelsene på internettsidene om til funksjonstitler, der det går klart frem hvilke stillinger som har*

⁴³ "(...) bl.a. uendret lønnsnivå totalt for Luftfartstilsynet, gitt det rekrutteringsmønster som er beskrevet" (Hartmark Consulting 2003:28).

⁴⁴ NTB 27.2.2003 "Selskapene og flygerne negative til Bodø-flytting," Aftenposten 15.5.2003 "Flysikkerhet eller regionalpolitikk."

tilsynsinhold' (ibid). Bodø kommune (v/ ordføreren) svarer på rapportens (Hartmark Consulting 2003) kritikk ved å sende brev til Samferdselsdepartementet. Her sier de at deres foranalyse ikke var ment som noe fasitsvar, men basert på åpne kilder. Det hevdes videre at deres foranalyse ble feiltolket, samt at LTs rapport innholdt åpenbare faktafeil og fremstår som å ha mål om å maksimere ulempene ved flytting.⁴⁵

Et av de første tiltakene i implementeringsprosessen var å kartlegge hvor mange av de ansatte som var villige til å flytte til Bodø. Ikke overraskende var dette et lavt antall. Allerede kort tid etter at stortingsvedtaket var fattet (6.juni 2003) hadde 15 % av de ansatte sagt opp sine stillinger på grunn av flyttehensyn (Wisth 2006:42). Luftfartstilsynet hevder at flere av disse var nøkkelpersoner innen utviklingen av et risikobasert tilsyn. Høsten 2003 foretas det forsøk på å rekruttere nye medarbeidere, men resultatet var kun ansettelser på halvparten av de utlyste stillingene (Ellingsen 2009:27). LT begrunnet problematikken vedrørende den manglende kompetansen med at stillingene var innenfor et til dels smalt og kompetansekrevene felt. Som et kompenserende virkemiddel, i form av å leie eksterne konsulenter og tilby bonusordninger for å hindre frafall av personell, fikk tilsynet fullmakt av SD til å overskride driftsutgiftene med 3,5 millioner kroner (Ledermøtereftrat 8.9.2003). På tross av at tilsynet fikk økte økonomiske ressurser, så hevder de i et brev til SD (25.2.2004) at tapet av nøkkelpersonell har satt tilsynets utvikling (vedrørende risikobasert tilsyn) av egenkompetanse to-tre år tilbake i tid. Videre hevdes det at det er en topp-prioritert oppgave å minimalisere de negative virkningene av flyttevedtaket, samt at innkjøpt eksternt kompetanse kun kan regnes som "brannslukking" da dette ikke kan erstatte egen kompetanse.

I desember 2003 kunne tilsynet fortsatt informere om urovekkende prognoser vedrørende flytting av personell. Av 148 medarbeidere var det 80 som hadde undertegnet at de ikke ville flytte, samt at 27 stykker skulle bli værende i Oslo på grunn av tilrettelegging for ansatte over 60 år.⁴⁶ Disse tallene ble satt som et utgangspunkt for at en ny rekrutteringsrunde skulle være mer tilfredsstillende i forhold til å dekke tilsynets behov for kompetanse (Ledermøtereftrat 8.12.2003). SINTEF fikk i etterkant (våren 2004) av første rekrutteringsrunde oppdrag av Samferdselsdepartementet å vurdere denne, slik at de kunne komme med innspill og løsningsforslag i forkant av neste ansettelsesprosess (SINTEF 2004). I rapporten ble det

⁴⁵ Brev til Samferdselsdepartementet (19.2.2003) fra Bodø kommune v/ordfører Odd-Tore Fygle.

⁴⁶ Av de resterende (av de 148) medarbeiderne var det: 8 som forblir i Oslo og ikke fått avtale; 14 som hadde undertegnet avtale ønsket flytting; 19 som ikke hadde fått avtale p.g.a ansatt etter 5.6.2003, permisjon e.l (Ledermøtereftrat 8.12.2003).

konkludert med at tilsynet hadde gjennomført en hensiktsmessig rekrutteringsprosess. Konklusjonen var basert på vurdering av stillingsutlysningenes kompetansekrav og kvalifikasjonskrav, samt mediebruk, ”timing,” inndeling og annonsenes innhold. Selv om SINTEF ikke kunne påpeke at det var begått noen formelle feil, så var det allikevel enkelte anbefalinger om forbedring til neste rekrutteringsprosess. Blant annet var dette forslag om å opprette en egen prosjektgruppe bestående av ”flytte-entusiaster” fra LT, ettersom det ”er erfaringsmessig viktig for god rekruttering at ledelsen viser engasjement for rekrutteringen og etableringen av ny virksomhet, nye kontorsteder etc.”(SINTEF 2004:25). Andre anbefalinger var økt bruk av ”headhunting,” spesielt utenlands, og andre former for å utnytte tilsynets rekrutteringsnettverk. For øvrig var anbefalingene rettet mot utforming av annonser, men SINTEF oppfordret også til at LT skulle utføre en ny undersøkelse av kompetansegap, siden forrige analyse var (misvisende) basert på at organisasjonen skulle være stabil under flytteprosessen. Videre legges det til at organisasjonen på dette tidspunkt gjennomgår en omfattende endringsprosess, og dermed står LT ”ovenfor en svært krevende oppgave, dersom flysikkerhetsarbeidet skal opprettholdes også i overgangsfasen (...)” (SINTEF 2004:22).

Selv om kompetanseutfordringene stod sentralt, så var det flere faktorer som bidro til komplikasjoner i implementeringsprosessen i 2004 (og nyåret 2005). Det var spesielt i denne perioden at flyttingen var et opphetet tema i media. LT ble registrert med 4642 medieoppslag i 2004, noe som nesten var en fordobling i forhold til forutgående år (Årsrapport 2004). Ikke alle oppslagene hadde relevans for flyttingen, men cirka halvparten av disse var enten direkte omtale av flytteprosessen, eller hadde indirekte betydning med tanke på andre omstillinger innen luftfart (ibid: 18-19). Blant tilleggsutfordringene tilsynet fikk i denne perioden var knyttet til et resultatforbedringsprogram i Avinor, og at EASA (European Aviation Safety Agency) etablerte nytt regelverk tilsynet måtte forholde seg til.⁴⁷ Dette medførte at tilsynet fikk økt arbeidsmengde samtidig som tilsynet hadde utfordringer med hensyn til kompetanse. Som følger fikk spesielt teknisk avdeling store utfordringer i 2004 og 2005. Luftfartstilsynet erkjente (i etterkant) at de kunne ha opplyst bedre om det påfallende regelverket fra EASA (Aplan Viak 2009:38).

De flittig mediedebatterte omstillingene i norsk luftfart var basert på ytringer fra forskjellige involverte aktører. De mest sentrale aktørene i mediedebatten var ledelse eller tillitsvalgte i

⁴⁷ Norsk Tjenestemannslag (2004) *Rapport om omstruktureringer i Avinor-konsernet*. Luftfartstilsynets årsrapport 2004.

Luftfartstilsynet, statsråd i Samferdselsdepartementet, representanter ansatt i Bodø kommune, stortingsrepresentanter og fagforeninger (Wisth 2006:43). 19. november 2004 innvilget regjeringen unntak om flytting for inspektører av helikoptervirksomhet offshore. Unntaket, samt at mediedebatten også foregikk på et politisk plan, førte til økt intern usikkerhet hvorvidt flytteplanene var gjennomførbare. I et brev til LT (03.12.2004) presenterer Samferdselsdepartementet forslag de vil at tilsynet skal ta stilling til med tanke på videre flytteprosess. Brevet⁴⁸ inneholdt også vedlegg vedrørende konkrete bemerkelser til LTs stillingskrav (e-post fra enkeltaktør⁴⁹ og Bodø kommune), der stillingskvalifikasjoner ble rangert ut ifra hvilke som *skal* oppfylles og hvilke som *bør* oppfylles. SDs forslag⁴⁸ til praktiske etableringsgrep var:

1. Stø kurs! LT skal etableres i Bodø fra 1.1.2007. Dette må kommuniseres klart og tydelig.
2. Fleksibel, oppgave- og situasjonstilpasset utviklingsmodell for LT. Under dette punkt ble det kommunisert at alle tilsatte i nye LT har kontor eller forankring i Bodø, samt at Oslo-kontoret skal avvikles. Et unntak fra hovedregelen er en overgangsordning der utvalgte, kritiske inspektørgrupper gis anledning til hjemmekontor eller fremmøte på lokalt arbeidssted. Overgangsordningen skal også inneholde pendler-insentiver, samt nye konkurransedyktige lønnsvilkår for de utvalgte, kritiske gruppene.
3. Det nye lederskapet i LT rekrutteres snarest og gis ansvar for reetablering i Bodø. Under dette punkt sammenfattes det bygging av en ”reetableringsorganisasjon” med ny ledelse som vil overta etter at innværende ledelse slutter i 2007, der disse deltar i tilsetting av nytt personell.
4. Planen for LTs etablering må konkretiseres og offentliggjøres. En slik plan ville ha som hensikt å tydeliggjøre mål og aktiviteter for målgruppene, Bodø-samfunnet og nasjonen.
5. Arbeidet med å skaffe permanente kontorlokaler må igangsettes umiddelbart. LT pålegges å fremme forslag til et forpliktende grep for å skaffe permanent kontorlokaler i Bodø innen årsskiftet, og lokalet skal ha plass til alle LTs ansatte. Det opprettes en prosjektorganisasjon, der også Bodø kommune har observatørstatus, for dette formålet.

Luftfartstilsynets responderer (9.12.2004) til SD angående forslag at de har ”*i en tid grunnet uro og store utfordringer knyttet til alle tilsynsområder ikke anledning til å prioritere deltakelse i debatter med enkeltaktører*”.⁵⁰ Videre forsvares tilsynets stillingskrav og rekrutteringsmetoder med at disse ble oppfattet som tilfredsstillende av SINTEF, òg at det er en helt uaktuell problemstilling å avvike fra disse.

⁴⁸ Luftfartstilsynet (3.12.2004) *Utflytting av Luftfartstilsynet til Bodø*. Brev fra Samferdselsdepartementet.

⁴⁹ Det opplyses om at denne aktøren også var søker til flere stillinger innad i LT.

⁵⁰ Luftfartstilsynet (9.12.2004) *Flyttingen av Luftfartstilsynet*. Brev til Samferdselsdepartementet.

Ettersom tilsynet på dette tidspunkt også opplevde dårlige resultater av deres andre rekrutteringsrunde, samtidig som flere sa opp sine stillinger, konkluderte Luftfartstilsynet med at SD måtte ta stilling til hvorvidt det faktisk var mulig å foreta en vellykket flytting (ibid:6). Indirekte kan man si at konklusjonen var basert på flysikkerhet. Med det menes at manglende kompetanse og (foreslåtte) endringer av rammebetingelser ville føre til merarbeid, slik at tilsynet ikke var i stand til å utføre sine tilsynsoppgaver. I henhold til SDs spørsmål om muligheten for at ansatte pendler og en opprettelse av en stedlig ledelse i Bodø, svarte LT med at en slik ordning ikke var god personalpolitikk og ville resultere i sløsing av offentlige midler.⁵¹ Til slutt legges det til at det *”ikke er [Luftfartstilsynets] intensjon å reise spørsmålet om grunnlaget for regjeringens beslutning om flytting, men vi ser ikke hvordan departementet kan unngå å gjøre det”* (ibid).

Ved et ledermøte (sak 313/04) i desember 2004 uttrykkes det bekymring over at flyttingen har fått så mye oppmerksomhet at det er til skade for det ordinære tilsynsarbeidet. Videre presiserer LT at det er departementet som må ha ansvar for den politiske håndteringen av flyttesaken, mens tilsynet fokuserer på gjennomføring av vedtaket (ibid). 6. Januar kom også Havarikommisjonen (HSLB) med en foreløpig vurdering⁵² av flysikkerheten i Norsk luftfart der den politiske håndteringen ble kommentert. HSLB spesifiserte selv i den at de ikke vurderte administrative forhold, men de kom allikevel med en tilråding om at SD skulle involvere seg mer i utarbeidelse og gjennomføring av en ny handlingsplan så raskt som mulig; *”Dette fordi politisk involvering har vært og er en sentral del av problemstillingen og derfor representerer mulige, og etter HSLBs oppfatning, nødvendige virkemidler i en slik handlingsplan”*(ibid). Av flysikkerhetsmessige faktorer pekes det på at LT på daværende tidspunkt verken fungerte tilfredsstillende sett i forhold til utfordringer med gjennomføring av flyttevedtak, eller i forbindelse med det økte behov for tilsyn under omstillinger.

13. januar 2005 forekommer det en stortingsinterpellasjon⁵³ der samferdselsminister Torild Skogsholm blir bedt om å svare spørsmål om Luftfartstilsynets omstillingsprosess i henhold til flysikkerhet, samt hvilke tiltak statsråden vil gjennomføre for at norsk luftfart skulle fungere tilfredsstillende. Statsråd Skogsholm svarte først og fremst ved å poengtere at hun var

⁵¹ LT påstår at en slik løsning vil være dårlig personalpolitikk fordi dette fører til en deling av organisasjonen, som derav kan føre til motstridende ledelsesfilosofier og organisasjonskulturer.

⁵² Brev til Samferdselsdepartementet fra Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane 6.1.2006; foreløpig vurdering ved utarbeidelse av rapport på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

⁵³ 13.01.2005 Fra Heidi Sørensen (SV) til Samferdselsminister Torild Skogsholm. Dagsorden 37, Sak nr. 1.

opptatt av at ikke argumenter vedrørende flysikkerhet skulle brukes mot enhver form for omstilling. Foreløpig hadde departementet heller ikke funnet en god nok grunn til å gripe inn i prosessen, men utviklingen ble fulgt nøye for å se til at flysikkerhet opprettholdes og at tilsynsfunksjoner svekkes minst mulig. I løpet av interpellasjonen er det flere parter som kommer med konkrete tiltak for å få ”rydde opp” i prosessen. Mange av argumentene stemmer overens med HSLBs foreløpige vurdering, men det uttrykkes også sterk frustrasjon over at Luftfartstilsynets ledelse fortsatt debatterer på politisk arena om hvorvidt flyttevedtaket er gjennomførbart. Flere debattanter uttrykker enighet i at det nødvendige tiltak vil være å sørge for en ”flytte-entusiastisk”-ledelse med kontor i Bodø. Samferdselsministeren opplyser om at HSLBs vurdering er i tråd med departementets, og har i samråd med LT igangsatt arbeid rundt en videre handlingsplan for tilsynet. Til slutt i debatten sier hun at departementet vil involvere seg mer i denne prosessen enn det man kan se har blitt gjort i tilsvarende flytteprosesser, ettersom det her oppfattes et større behov for å sikre kompetanse og flysikkerhet (ibid).

Som tidligere oppfordret henvender⁵⁴ Luftfartstilsynet (saksbehandler: Skogstad) seg på ny til SD med virkemidler for gjennomføring av flyttevedtaket som er revidert enda en gang. Før LT kommer inn på de revurderte virkemidlene hevder de at det må fastlegges enkelte prinsipper for gjennomføring. Prinsippene er lagt til grunne for å kunne ivareta den viktigste forutsetningen for Stortingets flyttevedtak, flysikkerheten. Av den grunn tilrådes det at flyttedatoen må tilpasses etter behov, og at det ikke er ønskelig å senke kvaliteten på medarbeidere med tanke på å redusere kompetansekrav (mtp. skal/bør-krav). For å følge opp om det førstnevnte prinsippet, legges det til at det må være fleksibilitet vedrørende ansettelser av flyfaglige stillinger. Dette innebærer at det skal tilbys varige ansettelser i Oslo eller Bodø ut i fra søkeres preferanser. Til slutt tilrådes fastlegging av et prinsipp om aksept for dobbeltbemanning for enkelte flyfaglige stillinger i årene fremover (Brev til SD 14.1.2005). Når LT videre i brevet fremlegger sine virkemidler, sier de at organisasjonen i Oslo må opprettholdes lenge for å fullt kunne ivareta flysikkerheten. Virkemidlene i seg selv (pendlerordninger, fleksibilitet i stillingsutlysninger, lokasjon på ledelse og fremtidig rekruttering) er hovedsakelig i tråd med SDs tidligere forslag⁴⁸, bortsett fra de forutsetninger LTs prinsipper medførte (ibid).

⁵⁴ Luftfartstilsynet (14.1.2005). Brev til Samferdselsdepartementet.

I 2004 ble det iverksatt enkelte tiltak for lokalisering av LT i Bodø. Tilsynet hadde første oktober tatt i bruk midlertidige lokaler i administrasjonsbygget på Bodø lufthavn. Dette tiltaket representerte fase 1 (av 3) for opprettelse av lokaler i Bodø, der det var plass til 32 ansatte (Årsmelding 2004). De to forutgående rekrutteringsrundene hadde resultert i henholdsvis 18 av 34 i første runde, og 24 av 40 i andre runde. Rekruttering av medarbeidere og opprettelse av midlertidige kontorlokaler regnes som de to viktigste tiltakene som ble påbegynt i 2004. For øvrig meldes det at den økonomiske driften har gått tilnærmet som planlagt, men det medregnes at det trengs flere midler for å gjennomføre flyttingen fullt ut (Årsrapport 2004).

5.3 ”Kursendring” (Pilot: Otto Lagarhus)

31. Januar 2005 kommer samferdselsministeren med en pressemelding om at luftfartsdirektøren går av. Luftfartsdirektør Skogstad sa selv at siden flytteprosessen så langt ikke hadde frembrakt påkrevde resultater, så noen andre burde påta seg ansvaret for den videre gjennomføring. Samferdselsministeren svarte ikke klart på om Skogstad ble bedt om å gå, men sa at det var mest hensiktsmessig at han fratrådte sin stilling. Otto Lagarhus, som ble håndplukket av SD, tok Skogstads plass med virkning fra 1. februar, og uttrykket at han ikke så noe problem med at tilsynet skulle ligge i Bodø (DN 31.1.2005). I utgangspunktet skulle Lagarhus sitt engasjement vare i ni måneder, men dette ble senere forlenget til 15. mai (Årsmelding 2005).

Som følge av at LT nå hadde fått ny ledelse, henvendte⁵⁵ SD seg til dem enda en gang for å revidere innspillet til fremtidig handlingsplanen for flytting. Formålet med dette var å sikre en raskest mulig flytting. En forutsetning for planen var at tilsynet skulle, på både kort- og lang sikt, fungere mest mulig tilfredsstillende med tanke på flysikkerhet.

De revurderte tiltakene oversendes SD 2. mars og hadde stor betydning for ferdigstilling av stortingsmelding 32 (2004-2005) som ble fremlagt og vedtatt 22. april 2005. Innholdet i brevet⁵⁶ vitner om at tilsynet nå har endret holdning til konsekvenser av flyttingen. Flytteprosjektet endrer navn fra ”LT-07” til ”Nye Luftfartstilsynet i Bodø.” Man ønsket med dette å profilere på LT som en moderne og attraktiv arbeidsplass i Bodø. I første kvartal av

⁵⁵ Luftfartstilsynet (11.2.2005). Brev fra Samferdselsdepartementet.

⁵⁶ Luftfartstilsynet (2.3.2005). Brev til Samferdselsdepartementet.

2005 ble også kontakten med Bodø kommune forsterket via TeamBodøKF⁵⁷. Kommunen tilbød å bidra med ressurser til tilsynets disposisjon, og tilsynet ønsket å benytte seg av dette i fremtiden (Årsmelding 2004). TeamBodøKF opplevde utskiftning av direktør og økt kontakt som en ”180 graders dreining” i forhold til tidligere holdninger, samt at den nye ledelsen opptrådte med få ord og klare signaler (TeamBodøKF 10.6.2005).

I tråd med at tilsynet ønsket å få fortløpende i flytteprosessen hadde tilsynet allerede (før St.meld. nr 32 (2004-2005)) i februar utlyst 15 nye flyfaglige stillinger til ansettelse i Bodø i september 2005. I første halvdel av april kom ytterligere stillingsutlysninger på rundt 60 personer med tiltredelse 1. oktober 2005. I forhold til tidligere, da LT hadde tatt sikte på opplæring av flyfaglig personell før ansettelse av ikke-faglig personell, var disse kriteriene endret til at man nå inkluderte alle typer stillinger. Med denne innfallsvinkelen satset tilsynet på å ha 70-90 medarbeidere ansatt i løpet av høsten 2005 (St.mld. nr. 32 (2004-2005): 9). Av andre tiltak for å øke rekrutteringen til Bodø vurderte tilsynet på ny kravene til kompetanse (mht. skal/bør-krav), samtidig ble det vurdert hvordan de skulle kompensere for potensielle kandidater som ville være aktuelle etter tilpasning. Med utgangspunkt i sistnevnte skulle tilsynet intensivere sine utdannelsesprogrammer for nytilsatte, i tillegg til at de ville benytte effektive utdannelses tilbud utenfor Norge (Brev til SD 2.3.2005).

I tillegg til ovennevnte reviderte tiltak for økt rekruttering til Bodø, ble det revidert hva som skulle til for å beholde Oslo-ansatte lengst mulig, samt hvordan man skulle gå frem for å oppmuntre disse til å flytte. I likhet med tidligere var det i overgangsfasen fortsatt aktuelt med dobbeltbemanning innen virksomhetskritiske områder. Det var tidligere inngått økonomiske tilleggsavtaler for å sikre at Oslo-ansatte ble i sine stillinger frem til 1. januar 2007, men på dette tidspunktet ble det vurdert ytterligere virkemidler som fleksibelt arbeidssted og utvidet pendling. Slike virkemidler, samt økt dekning av flyttekostnader, ble også sett på som potensielle tiltak for å oppmuntre Oslo-ansatte til å flytte til Bodø. Videre presisertes det at det, utover de stillinger som allerede var besluttet, ikke ville bli utlyst flere stillinger med lokasjon i Oslo (ibid).

Da tilsynet oversendte sine forslag 2. mars hadde de ikke klart for seg hvilke økonomiske konsekvenser de reviderte tiltakene ville innebære, men da St.mld.nr.32 (2004-2005) ble

⁵⁷ TeamBodø KF er et kommunalt foretak som arbeider med nærings- og samfunnsutvikling i Bodø-regionen (internett: teambodo.no)

publisert⁵⁸ var flyttekostnadene estimert til å innebære en økning på 20-30 millioner. Det ble også tatt høyde for at de ordinære driftsutgiftene kunne få en økning på 10-20 millioner ettersom stortingsmeldingen innebar tiltak om utvidet lønn og pendler-ordninger.

I brevet⁵⁶ var det også inkludert administrative tiltak om en fast og stedlig ledelse i Bodø. På det gitte tidspunkt var det ingen konkret løsning på ordningen, men tiltaket ble ansett som et viktig virkemiddel for gjennomføringen av flytteplanene. Heine Richardsen trådte midlertidig ut av sine roller som flyteknisk inspektør og verneombud, og inn som lokal leder i Bodø en uke senere (10. mars), med varighet til 10. september (HA-møte 11.3.2005). Kort tid etter utskifting av ledelsen kan man se utvikling i planen ”Bygg i Bodø” (BiB) for utvidelse av kontorlokalenes kapasitet. Tidligere hele flyttingen blitt organisert som et prosjekt, men på dette punkt deltes BiB inn i et eget prosjekt. Fra før (fase 1) hadde tilsynet plass til 30 medarbeidere i Bodø, men etter at man i fase 2 bestemte seg for å ombygge enkelte lokaler til ”celle-kontorer” og åpent kontorlandskap kunne lokalene romme ytterligere 60 personer. Disse ble planlagt å være ferdige i henhold til kommende ansettelser 1. september 2005. Siste (3) fase av BiB innebar opprettelse av permanente lokaler i Bodø. Tilsynet hevdet at en slik avgjørelse ville bli tatt innen 2005 (Årsmelding 2004).

I slutten av april vedtas en oppfølging av den forutgående stortingsmeldingen. Dette var et tiltak vedrørende pendling for å øke den faglige tyngden i Bodø tidligere enn 1.1.2007. Ordningen gjaldt potensielle pendlere som ble kalt ”spydspisser,” og hadde som formål å kunne innbringe mer erfarent personell til Bodø enn slik som situasjonen tilsa på det tidspunkt. Avdelingssjefer, med sine respektive seksjonssjefer, skulle gå sammen og definere behovet for å benytte seg av ordningen, for så å fremme forslag om ønsket kandidat. Medarbeidere som var aktuelle ville bli forespurt og lengde på varighet ville avtales individuelt. Virkemiddelet for dette tiltaket var et kronetillegg på 90 000 for ett års opphold (HA-møte 29.4.2005). På samme møte ble det også vedtatt ekstraordinær bonus for de som flyttet med til Bodø.

Da Luftfartstilsynet i midten april utlyste de ytterligere 60 stillingene i Bodø, ble det tydelig hvilke endringer det var tatt med hensyn til stillingsspesifikasjoner og kompetansekrav. Her hadde man valgt å forholde seg til internasjonale regelverk. Ved å rette seg etter dette ble det

⁵⁸ Publisert 22.april 2005.

åpnet for redusering av krav til antall flytimer og antall år med yrkeserfaring, samt åpning for tilsetting av personell med militær bakgrunn. De nye kravene var også bedre tilpasset arbeidsmarkedet i distriktet (Difi rapport 2008:14).

I tillegg til at Luftfartstilsynet i disse tider var midt i utarbeidelse og videreutvikling av flytteprosjektet, ble Norge i juni 2005 medlem av EASA (European Aviation Safety Agency). For Luftfartstilsynet sin del medførte dette at de fikk et nytt regelverk å forholde seg, og at de opptrer som tilsynsmyndighet på vegne av EASA. En av EASAs funksjoner er å føre kontroll med hvordan tilsynet implementer og utfører sitt praktiske tilsynsarbeid i henhold til felles europeiske retningslinjer. I så henseende foretok EASA inspeksjoner av LT i april og november samme år (Årsmelding 2005:5). Resultatene av inspeksjonen kunne henvises til bekymringverdige avvik som tilsynet var nødt til å utbedre. LT opplevde situasjonen som krevende, både fordi det medførte at tilsynet måtte sette seg inn i ett nytt regelverk, og fordi kraven til kompetanse og kapasitet til å drive regelverksarbeid var blitt høyere. Representanter fra tilsynet selv, og markedsaktører i luftfarten, var enige om at de på noen områder burde ha hatt høyere tilsynsaktiviteter. Dette forstås ut i fra at tilsynet bare så vidt klarte å tilfredsstille enkelte minimumskrav fra EASA (Difi rapport 2008:21).

I henhold til Luftfartstilsynets hovedavtale-møter⁵⁹ (HA-møter) med fagforeningene i tidsperioden april-august, er det en markant økning i arbeidet med å avklare tiltak og virkemidler. Dette dreier seg hovedsakelig om konkrete spesifikasjoner av de (ovennevnte) virkemidlene partene allerede var enige om, men også enkelte utvidelser i flyttegodtgjørelser. I samme periode begynner man å se virkningen av disse, i og med at det forkom ansatte som ønsket å endre sine kontrakter til å flytte, samt at det blir inngått avtaler om spydspissordninger og pendlende ledelse. Av administrative og organisatoriske hensyn ble også problemstillinger på dette området synlige. *"Lagarhus ha[dde] tidligere meddelt at han ikke ville prioritere organisasjonsendringer i Luftfartstilsynet i sin forholdsvis korte funksjonstid. Dette [tvang] seg likevel frem og han vil[le] se på noen arbeidsmodeller, funksjoner og enheter"* (HA-møte 24.8.2005). I tråd med fremtredende behov for organisasjonsendringer fant man det nødvendig å fortsette ordningen med Richardsen som stedlig leder i Bodø frem til 1.januar. Andre inngrep ble foretatt etter at det nye Luftfartstilsynet ble åpnet 1. september 2005.

⁵⁹ HA-møte 13.5.2005, 2.6.2005, 17.6.2005, 1.7.2005 og 24.8.2005.

Etter at den offisielle åpningen hadde gått som planlagt, og med forventning om enda et innrykk av 40 medarbeidere i oktober, satte ledelsen inngang med organisasjonsendringer. Først og fremst dreide dette seg om å omstrukturere avdelinger. Enkelte avdelinger ble splittet opp, og nye ble opprettet. I forbindelse med endringene måtte tilsynet se på en generell vurdering av kvalitetssystemet og hvilke arbeidsrutiner som måtte tilpasses nye løsninger (HA-møte 12.10).

24. januar 2006 foretar Heine Richardsen en presentasjon⁶⁰ om rekruttering, etablering og muligheter i Luftfartstilsynet. I presentasjonen oppsummeres året som gikk, samt hvor fokuset lå videre. Først og fremst var man gått inn for å fjerne all tvil rundt flyttingen. Det ble tydelig kommunisert at stortingsvedtaket var vedtatt, og man skulle rette seg etter dette. Det ble oppmuntret til at de ansatte skulle ta egne og felles initiativ for å løse kommende problemer. Foreløpige virkemidler tilsynet hadde tatt i bruk for å rekruttere medarbeidere (både Oslo-ansatte og nye) kan oppsummeres med: endring av krav til flyfaglig personell, ”spydspisser,” overgangsordninger, prøveperioder, flyttepakker(tillegg/bonus/støtteordninger) og økte mobile løsninger som elektronisk kommunikasjon (ibid).

Tilsynet kunne i slutten av januar vise til 93 medarbeidere i Bodø, samt 26 personer som hadde inngått avtaler om å være pendlende ledere eller spydspisser. Ved Oslo-kontoret var det fortsatt 106⁶¹ ansatte. Det hevdes videre at personellet var motivert og kvalifisert (ibid). I hensyn til kvalifisering av de nyrekrutterte, rapporterte HSLB⁶² tidligere at tilsynet hadde massive opplæringsprogrammer. I tillegg innebar opplæringen av de nyansatte at tilsynet hadde en viss dobbelbemanning. Dette var et viktig tiltak for å overføre kompetanse fra de erfarne inspektørene (Difi 2008:15).

Da tilsynet hadde intensivert etableringen i Bodø hadde de, som nevnt, sett behov og muligheter til fornyelse av organisasjonen. Fremover ønsket de å omorganisere og utvikle organisasjonskulturen.⁶⁰ Ved omorganiseringen ønsket de å oppnå en flatere organisasjonsstruktur slik at det ble økt medvirkning i tilsynsledelsen. Med andre ord:

⁶⁰ H. Richardsen (2006) Intern powerpoint-presentasjon: Etablering, Rekruttering, Muligheter. 24.januar.

⁶¹ Difi-rapport (2008:13). Tallet på Oslo-ansatte er beregnet ved utgang av 2005, mens antall Bodø-ansatte er hentet fra 26.1.2006.

⁶² HSLB rapport (2005:43).

dirakterapporterende avdelingsdirektører, samt at støtte- og stabsfunksjoner skulle rapportere direkte til ledergruppen. Et ønsket utfall av en slik ordning var en rendyrking av den tekniske og operative tilsynsvirksomheten. Byggingen av organisasjonskultur var en målsetting om å bedre internt samarbeidsklima, økt kundefokusering og økt kostnadsbevissthet. For å oppnå dette hadde tilsynet startet med å intervju og kartlegge for å identifisere syn på ”ønsket kultur.” Det ble også igangsatt arbeid med å omformulere tilsynets tidligere verdigrunnlag og mål (ibid). Disse ble ferdigstilt i slutten januar 2006 og inneholdt en overordnet visjon⁶³, samt strategier⁶⁴ som skulle underbygge denne. Strategiene var formet som normer/retningslinjer som skulle hjelpe til å nå visjonen om at tilsynet skal ha en sikker og samfunnstjenlig luftfart.⁶⁶

I tilsynets årsrapport for 2005 (utgitt 27.2.2006) ble det informert om at tilsynet hadde hatt høyere kostnader enn planlagt i forbindelse med flyttingen⁶⁵. Merforbruket skyldtes fremskynding av ansettelse og dobbeltbemanning. Økt lønn, pendleravtaler, IKT-infrastruktur og byggekostnader medførte også økte kostnader. Avviket var cirka to millioner kroner, men midler ble overført fra fjoråret på grunn av et mindre forbruksbehov på det tidspunkt. For året 2005 informerer derfor tilsynet om de har holdt seg innenfor de bevilgede budsjetttrammer i henhold til drift- og flyttebudsjett (Årsmelding 2005). Likevel bemerkes det at *”De midler som er bevilget til selve flyttingen er for lite for å kunne gjennomføre flyttingen fullt ut, noe det også er tatt høyde for i tidligere Stortingsmeldinger”* (Årsrapport 2005:4). For øvrig informeres det om at ved årsskiftet hadde tilsynet skiftet adresse til Bodø, samt fått på plass arkiv og sertifikatregister. Byggeplanens status var at selv om LT i forutgående årsmelding hadde planlagt å avgjøre hvor de skulle opprette sine permanente lokaler i Bodø, så hadde ikke dette latt seg gjøre.

5.4 ”Aktivering av autopilot?” (Heine Richardsen)

I desember 2005 ble stillingen som ny luftfartsdirektør utlyst. Den nye luftfartsdirektøren overtok ikke stillingen før i mai 2006. Dette medførte at Otto Lagarhus sitt engasjement ble forlenget frem til dette tidspunkt. Heine Richardsen, som hadde fungert som stedlig leder i

⁶³ Den nye visjonen var oppdelt i tre punkter om hvordan tilsynet ville at organisasjonen skulle være. (1: *I Luftfartstilsynet vet vi hvem vi er til for og hva vi skal gjøre for dem.* 2: *I Luftfartstilsynet vet vi at høy sikkerhet innen luftfart kommer som et resultat av målrettet, proaktivt og innsiktsfullt arbeid.* 3: *I Luftfartstilsynet er det godt å arbeide*).⁶⁶

⁶⁴ Strategiene er ikke videre utdypet ettersom disse karakteriseres som generelle retningslinjer (Eksempelvis: luftfartstilsynet skal ha kompetente medarbeidere med faglig trygghet og tverrfaglig forståelse).

⁶⁵ Flyttekostnader var en egen budsjettspost, og ikke inkludert i vanlige driftsutgifter.

Bodø siden 2005, ble 10. mars utnevnt til å overta direktørstillingen. Lagarhus uttrykte at Richardsen, i henhold til hans forutgående posisjon i tilsynet, hadde i høyeste grad vært med på oppbyggingen av tilsynet i Bodø (Årsmelding 2005). Vedrørende flytteprosessen har Richardsen senere uttrykt: *”Da jeg overtok stillingen som Luftfartsdirektør etter Otto Lagarhus 15. mai var kursen lagt og fundamentet støpt. Rollen som stedlig leder i Bodø under den prosessen har gitt meg uvurderlig ballast til mitt videre arbeid”* (Årsmelding 2006:5).

Fra Difis rapport (2008:62) fremgår det at den mest kritiske fasen i omstillingsprosessen var da tilsynsvirksomheten skulle drives fra Bodø. Dersom man både tar utgangspunkt i Richardsens ovenstående uttalelse og Difis tolkning, så kan dette indikere at noen av de viktigste grepene i flytteprosessen ble tatt mellom 1. september 2005 og frem til 15. mai 2006. Dette forstås også ut i fra innholdet i ledermøtereferater og HA-møter, ettersom referatene etter sistnevnte dato fremstår å være mer operasjonalisert. Med andre ord er det hovedsakelig før dette punkt at tilsynet legger ”grovkissen” for hvordan organisasjonen skal utvikles. Referatene bærer ikke lenger like mye preg av å dreie seg om *hva* som skal gjøres, men om *hvordan*, *hvem* og *når* det skal gjøres det. Otto Lagarhus’ har i etterkant av sin tid i tilsynet (6. juni 2006) holdt en presentasjon⁶⁶ som indikerer at en slik fremgangsmåte også var hensikten.

Selv om fundamentet for etableringen i Bodø var lagt, så ble 2006 regnet som et krevende år for å videreutvikle organisasjonen til å være fullt operativt fra sin nye lokasjon. Året ble derfor preget av å følge opp om de strategier tilsynet kom frem til ved årsskiftet 2005/2006. I henhold til et ønsket om en mer oversiktelig struktur ble det foretatt en reduksjon i antall rapporteringsledd. Stabsfunksjoner ble derfor redusert ved at tre avdelinger (analyse, risiko og kvalitet) ble slått sammen, og en underavdeling, Security, ble opprettet som en egen avdeling på grunn av et økt fokusbehov innen dette feltet. 2006 var også preget av å få funksjoner og personer på plass uten at det skulle gå ut over kompetansenivået, og derav utover tilsynsvirksomheten (Årsmelding 2006:5).

Luftfartstilsynet annonserte at de i 2006 hadde gjennomført Stortingets vedtak om relokalisering i Bodø, og at de ved utgangen av året var fullt operative i Bodø (Årsmelding 2006:29). For å oppnå dette hadde de i løpet av året opprettholdt en stor grad av dobbelbemanning for å sikre at de nyansatte skulle få god opplæring. Både opplæring og mer

⁶⁶ Presentasjon for UNN (Universitetssykehuset i Nord-Norge) i Harstad av Otto Lagarhus (2006): ”Hvordan gjøre det umulige mulig?” 6. juni.

rekruttering førte til at tilsynet i løpet av året hadde hatt et større behov for økonomiske ressurser enn antatt. I tillegg til at tilsynet fikk bevilget ytterligere 30 millioner kroner, så var det også foretatt en overføring fra driftsbudsjett på 1,2 millioner (Årsrapport 2006:2). Ytterligere 26 personer hadde blitt ansatt i 2006. Dette tilsvarte 93 medarbeidere i Bodø og 63 (derav 26 med avtale om å fortsette i Oslo) i Oslo. Likevel oppnådde ikke tilsynet sine mål i vedrørende tilsynsvirksomhet, og senket derfor ambisjonsnivået for 2007 (Ledermøtereferrat 9.1.2007). Angående lokaler var det fortsatt ikke avgjort hvor tilsynet skulle ha sine permanente lokaler.

5.4.1 Etter etablering i Bodø.

Selv om relokaliseringen fysisk var gjennomført, så hadde tilsynet utfordringer relatert til flyttingen i etterkant. Fra 2007 og frem til utgangen av 2008 jobbet tilsynet fortsatt med nedbemanning i Oslo og oppbemanning i Bodø. En konsekvens av mangel på ressurser var påvirkning på kompetanse og kapasitet. Noe av dette skyldes at kontraktene for dobbelbemanning og pendleravtale gradvis utløp, noe som igjen krevde intensivering i opplæringen av nyansatte (Difi 2008:13-17). Disse utfordringene medførte at tilsynet videre hadde behov for å bruke, eller utvide, tidligere nevnte virkemidler som lønn, pendlerordninger og dobbelbemanning. (Årsrapport 2006, 2007, 2008). Den økte anvendelsen av personellmessige ressurser manifesterer seg i de økonomiske kostnadene. 2007 var likevel siste året tilsynet fikk tildelt flyttemidler (Årsrapport 2007:19). Da flyttevedtaket ble fattet var det kalkulert et budsjett på 116 millioner til dette formålet. Asplan Viak (2008:20) viser til at flytteutgiftene totalt hadde steget til 178 millioner i 2008.

Evalueringer av Asplan Viak (2009) og Difi (2008) kunne vise til kortsiktige resultater av flytteprosessen. Per 1. januar 2009 hadde tilsynet 166 medarbeidere, der 19 av disse var ansatt i Oslo. I forhold til 2003, da de hadde 152, er dette en økning som kan begrunnes med at tilsynet har fått utvidede oppgaver. Tilsynelatende hadde LT derfor overkommet den krevende fasen med en rekruttering som tilsvarte 80-85 prosent⁶⁷ av staben (Asplan Viak 2009:35). Et av de kortsiktige resultatene av personalomstillingene, var at mange i markedet mente at den flyfaglige kompetansen var for lav. Difi (2008:12) mente derfor at LT stod ovenfor et tillitsproblem. Samtidig var det heller ikke udelt positive holdninger til de virkemidler som ble brukt. Enkelte hevdet flere pendlende ledere fra Oslo hadde hatt lite å gi i

⁶⁷ Ekskludert 19 med fortsatt tilholdssted i Oslo.

opplæring av nyansatte på grunn av dårlig motivasjon. Virkemidler som bonus og lønnsøkninger førte også til en viss uro og misnøye i organisasjonen, ettersom dette ble oppfattet som forskjellsbehandling. Tilsynsledelsen var enig at dette var et uheldig utfall, men understreket at virkemidler for å beholde den flyfaglige kompetansen virket som planlagt og tilsynet opprettholdt stabilitet på disse områdene (med unntak av tilsynsgruppen for tung helikoptervirksomhet) (Difi 2008:16-18). På tross av økt aktivitet i luftfarten lyktes tilsynet ”i all hovedsak å oppfylle aktivitetsmålene når det gjelder tilsyn i perioden 2004-2007” (ibid:28).

I 2008 hadde Luftfartstilsynet store problemer med tilsynskapasiteten, men i påfallende år (t.o.m 2010) har disse økt til et tilnærmet ønsket nivå. Det er likevel enkelte områder (innen *teknisk tilsyn og tilsyn security*)⁶⁸ som har blitt kansellert på grunn av manglende ressurser (Årsmelding 2010:12). I henhold til tilsynets økonomiske ressurser var driftskostnadene i 2009 gått ned to prosent i forhold til før flytting. Disse tallene må sees i sammenheng med at tilsynet har en lavere ansiennitet, samt at de på dette tidspunkt holdt til i midlertidige lokaler (Asplan Viak 2009:40). En endelig beslutning om permanent lokasjon ble foretatt i mars 2009. Tilsynet tok i bruk⁶⁹ lokalene 1. august 2011, og informerte om at disse ville medføre noe høyere driftutgifter (Årsrapport 2010:36). Statistisk sett har driftskostnadene økt siden 2005, men tilsynet hadde en reduksjon i 2010 på 4,8 prosent i forhold til i 2009, men også inntektene har blitt redusert og dekker 4,7 prosent mindre av utgiftene (Årsmelding 2020:28-29).

Asplan Viak (2009:49) estimerte noen av de kortsiktige virkningene flyttingen ville gi på regionen. Av hensyn til befolkningsvekst ville det medføre ytterlige 0,58 prosent. Dette var basert på en tilvekst av 330 personer når alle stillinger var besatt. Luftfartstilsynet representerer 3 prosent av de statlige arbeidsplassene i Bodø. Videre hevdes det at regionen vil ha en begrenset konjunkturpåvirkning på grunn av at det allerede er en høy grad av offentlig sysselsetting samtidig som det er lav sysselsetting innen annen industri. Likevel sies det at flyttingen har bidratt til å styrke luftfartsklyngen i Bodø, samt gitt økt tyngde i henhold til nasjonale funksjoner (ibid).

⁶⁸ Disse har blitt nedprioritert til fordel for nytt regelverksarbeid.

⁶⁹ <http://www.luftfartstilsynet.no/oss/article3194.ece>

6.0 Analyse.

I forrige kapittel ble det innsamlede empiriske materialet kategorisert og beskrevet tidskronologisk for å kartlegge Luftfartstilsynets flytteprosess. Hovedfokuset ble rettet mot hendelsesforløpet i selve implementeringen av flyttevedtaket, men det ble også belyst aspekter før og etter implementeringen med hensikt om å skape et helhetlig bilde. I dette kapitlet vil oppgavens problemstilling besvares; *hvordan er flyttingen av Luftfartstilsynet gjennomført, samt hvilke organisasjonsfaktorer fremtrer som betydningsfulle for utflyttingsprogrammets gjennomførbarhet*. Flytteprosessen vil her bli fremlagt og analysert i henhold til de teoretiske modeller og perspektiver presentert i teorikapitlet. Med oppgavens teoretiske utgangspunkt, der det indikeres at implementering er en kompleks prosess, vil de ulike teoretiske innfallsvinklene bidra til å tolke og forstå sammenhengene i det innsamlede empiriske materialet.

Først i dette kapitlet vil flytteprosessens hovedfunn bli fremlagt. Denne fremstillingen vil være basert på et hendelsesforløp i tråd med min tidligere definisjon av polycysirkelen, og samtidig gi en indikator på hvordan jeg har benyttet mitt teoretiske rammeverk. Disse hovedfunnene vil være den beskrivende analysen. Deretter vil det instrumentelle perspektiv, konfliktperspektivet og konflikt/tvetydighets-modellen fremlegges hver for seg, samt litt om prosjektorganisering. Til slutt vil det kommenteres hvorvidt hver av disse innfallsvinklene stemmer overens med og eventuelt forklarer Luftfartstilsynets flytteprosess.

6.1 Sentrale empiriske funn.

Hovedfunnene ved implementeringsprosessen deles opp i tre. Første vil det bli presentert tidsrommet frem til lederskiftet i mai 2005 og belyser det som regnes som en konfliktperiode. Tiden rundt lederskiftet er mest sentral i oppgaven og vil ta for seg hvordan prosessen fikk en ny vending. Til sist vil det bli trukket frem enkelte hovedfunn av resultater, men disse vil bli grundigere forklart under punkt 6.2.

6.1.1 Tidsrommet 2003-2005.

I den første tiden, i det som hovedsakelig relateres til forming av policydesignet, er selve policy-utformingen tilnærmet skjermet for påvirkning fra LT. Videre opptrer SD i henhold til en top-down fremgangsmåte da det er slått fast at tilsynet skal flyttes, mens det er opp til tilsynet å utarbeide hvordan dette skal gjøres. Denne fremgangsmåten indikerer en holdning om at det er et skille mellom politikk og administrasjon. Det oppstod raskt en konflikt om

hvorvidt vedtaket var en fornuftig beslutning. Luftfartstilsynet var uenig i at flyttingen vil kunne gjennomføres på de premisser som var lagt. Hovedargumentet mot flytting var at dette vil få negative konsekvenser for luftfartssikkerheten. Antagelsen om konsekvenser for sikkerheten var begrunnet ut i fra at den nye lokasjonen ville medføre svekket kompetanse. Dette var ut ifra holdninger om at Bodø ikke var et tilfredsstillende valg i henhold til behovet for å rekruttere nye flyfaglige medarbeidere, ettersom få av tilsynets medarbeider ønsket å flytte.

Den første tiden av implementeringsprosessen var preget av et maktspill der LT og arbeidstakerorganisasjoner gikk ut i media og ytret sin skepsis til vedtaket. LT utarbeidet en egen konsekvensanalyse som ble fremmet til SD for å avvise de vurderinger som hadde blitt foretatt i utformingen av vedtaket/policy. Departementet forsøkte senere å imøtekomme disse påstandene med selv å initiere konsekvensanalyser. Denne utviklingen kan relateres til hvordan bottom-up-tradisjonen forholder seg til implementering. Dette kompliserer derfor implementeringsprosessen ettersom den ikke lenger forekommer lineært (i henhold til top-down) ved at tilsynet utfører vedtaket. Tilsynet arbeidet heller med forsøk på å påvirke/endre den policy som allerede var vedtatt.

Et av de tidligste tiltakene for å starte implementeringen var å anskaffe personell. Dette viste seg å ikke gi ønsket resultat. Tilsynet fikk innvilget flere økonomiske ressurser for å kunne kompensere for utfordringene knyttet til frafall av personell og ny rekruttering. SDs hensikt om å tilføre ressurser blir av LT ikke tolket som en løsning, men mer som en begrensning av det negative utfallet som var forventet. Også neste rekrutteringsrunde hadde dårlige resultater å vise til. SD forsøkte indirekte å kontrollere prosessen ved å få SINTEF til å komme med løsningsforslag for videre håndtering av flytteprosessen. Selv om det ble foreslått grep for å bedre prosessen, fremstår den å ha tilnærmet stagnert på grunn av kompetansekompplikasjoner. Departementet forsøkte å komme med generelle løsningsforslag, mens tilsynsledelsen fortsatte å fokusere på problemer med rekrutteringen.

Frustrasjon rundt tilsynets kompetansekapasitet eskalerte da de fikk ytterligere utfordringer i henhold til regelverksendringer fra EASA. Dette medførte økt diskusjon i media, noe som tyder på en økt politisk maktkamp. I tillegg begynte argumentasjonen å preges av teknisk karakter (i.h.t stillingskrav). Ved en slik argumentasjon regnes tilsynet å ha en klar fordel ettersom de på dette området har detalj- og spesialkompetanse. Tilsynet fikk etter hvert

innvilget unntak fra vedtaket ved at avdelingen for helikoptervirksomhet offshore ikke behøvde flyttes. Et slikt unntak kan virke som et signal om at innholdet i policy kan forhandles, eller skape grobunn for mistanke om at andre aspekter av vedtaket ikke lot seg gjennomføre. Økt politisk debatt ble også regnet som en faktor som forsterket tvil internt i tilsynet.

Kommunikasjonen mellom tilsynet og departementet fremstår i denne perioden å være preget av at SD kommer med løsningsforsalg mens LT ikke vil godta disse. Et inntrykk er at retningslinjer for implementeringen blir utarbeidet uten LT, og at disse først blir presentert til tilsynet i etterkant. Selve vedtaket (St.mld.nr 32 (2002-2003)) tolkes å innebære relativt vide/overordnede retningslinjer for flytteprosessen. Men SD kom i slutten av 2004 med fem konkrete forslag til handlingsplan. Ettersom disse ikke hadde blitt uttrykket tidligere, virker det som om tilrådingene er en konsekvens av flyttevedtaket, og ikke en del av den opprinnelige policy. Disse forslagene inkluderte en revurdering av tidligere stillingskrav, og ble tilnærmet neglisjert siden tilsynet hadde fått bekreftet av SINTEF at de hadde gjort alt riktig i rekrutteringsprosessen. Sikring av kompetanse og flysikkerheten ble i den anledning sett på som en forutsetning for å fortsette med oppbyggingen av organisasjonen i Bodø. Å vike fra stillingskrav var uaktuelt for tilsynsledelsen. Forslag om pendling og bonusordninger som virkemidler ble ansett som dårlig personalpolitikk. Med bakgrunn i disse forutsetningene var det en klar konflikt rundt regjeringens beslutning.

SD hadde i utgangspunktet ikke villet gripe direkte inn i flytteprosessen, men kun kommet med forslag til hvordan flyttingen kunne utføres. Dette oppfattes som et ønske om å opprettholde skillet mellom politikk og administrasjon, og i så henseende unngå å undergrave tilsynets autonomi. Autonomi var jo også noe flyttevedtaket hadde som hensikt å forsterke. Som en reaksjon på at tilsynet og arbeidstakerorganisasjoner stod sammen og rokket ved regjeringens beslutning, ble det fra flere hold hevdet at SD måtte involvere seg mer i implementeringen siden debatten foregikk på en politisk arena. Disse ytringene var tydelige i media, samt at HSLB kom med samme anbefaling etter dårlige resultater ved andre rekrutteringsrunde. Da ytterlige holdninger om inngrep i tilsynsledelsen ble fremmet ved stortingsinterpellasjonen januar 2005, var samferdselsministeren tydelig på at en økt involvering ville forekomme.

6.1.2 Tidsrommet 2005-2007 (Nye Luftfartstilsynet til Bodø).

I midten mai 2005 foretas det som anses å være de viktigste virkemidlene for å gjennomføre flytteprosessen. Først og fremst blir det foretatt en utskiftning av luftfartsdirektøren. Dette fremstår å være et inngrep som i større grad muliggjør en vellykket relokalisering. Her brukes og synliggjøres den konstitusjonelt forankrede styringsrett departementet har over tilsynet. At Lagarhus ble valgt til ny leder for tilsynet var ingen tilfeldighet. I motsetning til Skogstad hadde han en holdning om at det ikke innbar noen problemer å foreta flyttingen. På en slik måte tydeliggjorde SD at flyttingen skulle gjennomføres, samtidig som de sikret seg en samarbeidsvillig tilsynsledelse. Endring av holdninger ble viktig, og man byttet også navn på handlingsplaner til "Nye Luftfartstilsynet i Bodø" (NLT).

Ved den nye ledelsen ble tilsynets kompetansekrav revurdert og funnet unødvendige. Endringen av stillingskrav gav ytterlige muligheter for rekruttering. I så henseende ble også tidligere foreslåtte virkemidler aktuelle: eksempelvis pendlinger og bonusordninger. Samtidig satset tilsynet på økt kommunikasjon med departementet, og det ble knyttet samarbeidsordninger mellom LT og Bodø kommune for at tilsynet kunne benytte seg av eventuelle ressurser de kunne tilby. Bodø kommune var blant få representanter som fra starten (vedtak) av hadde ytret sin tiltro til flytteprosjektet. Ettersom SD tidligere hadde foreslått å inkludere Bodø kommune i fremtidige handlingsplaner, fremstår dette som et tiltak som er i tråd med ønsket om økt åpenhet og tydeliggjøring av aktiviteter og mål.

Tilsynet hadde i denne perioden endret intensiviteten for opprettelsen av tilsynet i Bodø. I motsetning til tidligere, da de ville ha sikret flyfaglig kompetanse før ansettelse av annet personell, ble det foretatt et valg om utlyse alle typer stillinger. Økt rekruttering og nye virkemidler for å oppmuntre Oslo-ansatte til flytting skapte et behov for mer økonomiske ressurser. Da Lagarhus tidligere hadde revidert handlingsplanen for flytting forelå det ikke et økonomisk estimat for disse. Det var først i etterkant av påbegynt rekruttering (innværende februar 2005) at overskridelsene av budsjettet ble kalkulert. Dette gir et inntrykk av at flytteprosessen til en viss grad er prosessorientert, da det kalkuleres kostnader i etterkant av påbegynte handlinger.

Mye tyder på at det var viktig å eliminere konfliktmomenter og derav skape enighet om handlingsplanene. Dette vises igjen ved at tilsynet tilsetter, som foreslått, en lokal ledelse i

Bodø. Den lokale ledelsen sørget for å utvide de foreløpige lokalene i Bodø til å tilpasse antatt rekruttering, men det strevdes med å oppdrive lokasjon for tilsynets permanente lokaler.

Også under utviklingen av ”Nye Luftfartstilsynet i Bodø” forekom det betydelige kontekstuelle utfordringer i sammenheng med medlemskapet i EASA. I tillegg til at tilsynet i den anledning måtte implementere nytt regelverk, fikk de påpekt at de hadde bekymringsverdige avvik i henhold til EASAs standarder. Det er uvisst hvorvidt tilsynet kunne vært forberedt på utfordringene medlemskapet medførte, men tilsynet erkjente at de burde hatt et høyere nivå vedrørende tilsynsaktiviteter. EASAs vurdering, samt at tilsynet så behov for ytterligere flyttegodtgjørelser (spydspisser og pendlende ledere), fremstår å være grunnen til at tilsynet valgte å omstrukturere organisasjonen. Kartlegging av organisasjonskultur og utarbeidelse av nye strategier/verdigrunnlag var også et grep for å håndtere realiteten av at organisasjonen kom til å være dominert av nye medarbeidere. Disse initiativene viser et ønske om økt og bred deltakelse i utformingen av den nye tilsynet i Bodø. At flere etter hvert ble inkludert i formingen av tilsynet i Bodø, er trolig en faktor som var med på å senke konfliktnivået. Dette fordi man da hadde mulighet til å kartlegge, og i større grad ta hensyn til faktorer som påvirket videre utforming.

Empirien har belyst at tilsynets handlingsplaner har gjennomgått en kontinuerlig utvikling. Dette sees i tråd med at også tilsynet er i konstant forandring. Da vedtaket ble fattet fremstod handlingsplanene som relativt generelle, mens de etter hvert gjennomgår gjentatte nyanseringer og konkretiseringer i tilsynet. I den forstand var det ikke kun policy som la føringer for hvordan tilsynet skulle foreta implementeringen, men at også karakter ved organisasjonen formet innholdet i policy. I motsetning til den første fasen av implementeringen, virker det som at det først blir tatt hensyn til det gjensidige påvirkningsforholdet mellom policy og organisasjon i denne fasen (etter lederskiftet).

6.1.3 Resultater.

Resultatene ved flyttingen er, som beskrevet i teorikapittelet, kategorisert ut ifra output og outcome. Hovedfokuset er resultater knyttet til output. I dette tilfellet; konkrete handlinger foretatt av ledelse. Output tydeliggjør hvilke virkemidler som ble brukt for å gjennomføre implementeringen. Derav blir det tydelig å se hvilken effekt virkemidlene hadde. Likevel må det tas forbehold om at det har vært vanskelig å skille mellom hvilke virkemidler som ble brukt på grunn av flyttevedtaket og hvilke som ble brukt på grunn av andre kontekstuelle

forhold. Det empiriske materialet inneholdt enkelte hentydninger til outcomes, men disse er vanskeligere å direkte relatere som resultater av flytteprosessen. Outcomes vil ofte fremstå som kortsiktige negative konsekvenser av en prosess, ettersom det tar lengre tid før positive virkninger materialiserer seg. Det er derfor et for tidlig tidspunkt å fastslå endelige ringvirkninger/resultater av flyttingen.

Tilsynet selv regnet flyttingen som avsluttet ved utgangen av 2006 og hadde med det oppfylt etablering i Bodø i tråd med stortingsvedtaket. At flyttingen ble regnet som fullført på det tidspunkt forstås som at de var fullt oppbemannet i Bodø og hadde full drift fra den nye lokasjonen (dette bortsett fra de stillinger som var innvilget unntak fra vedtaket). Et faktum er at tilsynet brukte virkemidler knyttet til flytteprosessen etter utgangen av 2006. I tillegg oppholdt organisasjonen seg fremdeles i midlertidige lokaler, uten å ha tatt valg om lokasjon for de permanente lokalene. Dette ble først avgjort i 2009, med en innflytting i 2011.

Et output man tydelig ser er bruken av økonomiske virkemidler. Gjentatte ganger ble det tilbudt økonomiske godtgjørelser for å håndtere kompetanse- og rekrutteringsutfordringer. Underveis var konkrete tiltak flyttegodtgjørelser i form av bonusordninger, økte lønninger og pendlingsinsentiver. De økonomiske konsekvensene av flyttingen resulterte i et overforbruk i forhold til stortingsvedtaket på over 60 millioner. Hvis man ser bort i fra det økonomiske aspektet fremstår bruken av disse virkemidlene å ha fungert hensiktsmessig. Men man må ta i betraktning at rammene for godtgjørelsene ble utvidet opptil flere ganger. Tilsynet klarte i hovedsak å opprettholde den daglige driften gjennom hele flytteperioden, på tross av at de underveis fikk økt arbeidsmengde av sammenfallende omstillinger som ikke var relatert til flyttingen. Av ovennevnte grunner fremstår bruk av økonomiske ressurser å være det viktigste virkemiddelet i etterkant av lederskiftet.

6.2 Forklaringer ut fra analytiske perspektiver og konflikt/tvetydighetsmodellen.

Ved den tidskronologiske gjennomgangen av de empiriske hovedfunnene ble det belyst sammenhenger mellom hendelser i implementeringsprosessen. Herunder vil de sentrale teoretiske innfallsvinkler bli beskrevet hver for seg. På en slik måte vil det fremgå hvilken forklaringskraft hver innfallsvinkel har. En slik systematisering innebærer en mindre grad av sammenhenger mellom de tidskronologiske hendelsene, men vil vise hvilke aspekter i implementeringsprosessen som stemmer overens med det forløp teorien kunne forespeile. Det

instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet blir fremlagt først, for deretter å bli oppfulgt av konflikt/tvetydighet-modellen.

6.2.1 Det instrumentelle perspektiv.

Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at det er øverste ledd i hierarkiet som utarbeider mål, og derav forventer at underliggende organ skal utføre disse. Målene vil være basert på en konsekvenslogikk der det nøye har blitt vurdert hvilke resultater disse ville medføre. Av den grunn er det forventet at resultatene, og bruk av virkemidler, i stor grad samsvarer med forhåndsdefinerte mål. Adferden til iverksetterne vil i denne sammenheng være tydelig regulert av en formell struktur, der overliggende organ avgjør hvordan, hvilke, og av hvem beslutninger fattes.

Det er flere sekvenser ved flytteprosessen som blir kartlagt ved hjelp av det instrumentelle perspektivet. Allerede under utformingen av vedtaket ble det satt rammer for den formelle strukturen. Dette er tydelig ved at det under policydesignet var bevisste begrensninger av hvem som fikk delta i utformingen av tilsynsmeldingen. Da vedtaket var fattet ble det ytret skuffelse fra tilsynet, men tilsynet fikk klar beskjed om at dette var en endelig beslutning. En slik fremgangsmåte er tydelig i tråd med det instrumentelle perspektivet, der tilsynet er et verktøy for overliggende organ. At tilsynet ikke ble inkludert i policyutformingen, eller kunne komme med innsigelser til vedtaket, tolkes som en holdning om at den beste beslutningen allerede var tatt. Dette er i henhold til en instrumentell tankegang om formålsrasjonalitet eller konsekvenslogikk; den formelle strukturen satt rammer for hvem som kunne delta i beslutningsprosessen. Det er i så henseende også tydelig at den formelle strukturen er hierarkisk, der SD er overliggende organ og underlegger seg tilsynet som primært blir satt til implementeringen. Denne fordelingen av ansvarsområder, som fremhever skillet mellom politikk og administrasjon, er tydelig i tidsperioden frem til (og ved) utskiftningen av tilsynsledelsen. Skillet er tydelig fordi man i denne perioden blir oppmerksom på det er et definert maktsenter. Dette viser seg å foreligge hos SD og regjering, spesielt ved at den konstitusjonelt forankrede styringsretten blir brukt til utskifting av luftfartsdirektør. Dette er en klar forklaringsfaktor i henhold til hovedelementer ved det instrumentelle perspektivet.

På tross av at konflikten rundt flyttevedtaket var tydelig, er det i etterkant vanskelig å se i hvor stor grad motstanden hadde betydning for implementeringen, og hvor stor grad SD hadde kontroll over situasjonen. Ved dette forholdet må det også tas hensyn til at andre

uforutsette faktorer (nye/mer regelverk og økt antall tilsynsoppgaver) hadde påvirkning på implementeringen. Likevel ser man at SD ved flere anledninger tok kontroll og foretok mål-middel-vurderinger. Eksempler på dette er at SD initierte evalueringer av hvilke behov som forelå hos tilsynet, og derav avgjorde hvilke ressurser som trengtes for å fullføre flyttingen i tråd med vedtaksbestemmelsene. Samtidig kan man se at den formelle strukturen satte rammer for hvem, hvilke, og hvordan, beslutninger ble fattet. Dette er instrumentelle holdninger som kommer til uttrykk ved at SD avgjør hvilke av tilsynets motargumenter de anså som relevante/gyldige. I en overordnet sammenheng kontrollerer SD tilsynets adferd, og sørger i stor grad for at tilsynet arbeider i henhold til departementets premisser. Eksempler på dette er at SD ved flere anledninger valgte å ikke ta hensyn til tilsynets vurderinger, men ofte valgte å finne egne løsninger på antatte komplikasjoner.

Helhetlig vurdering av perspektivet

Dersom man foretar en helhetlig vurdering av implementeringsprosessen blir det mer tydelig når det instrumentelle perspektivet har best forklaringskraft. I perioden frem til utskiftningen av luftfartsdirektøren er det mye som tyder på at det foreligger en instrumentell tankegang, men likevel indikerer den tilstedeværende konflikten at flere elementer ikke er i tråd med perspektivet. Selv om den siste fasen (etter utskiftning av luftfartsdirektør) innebærer flere endringer i policy, så fremstår denne perioden i sterkest grad i tråd med det instrumentelle perspektiv. Dette fordi SD da har makt til å gjennomføre sine valg, ettersom det er et tydelig maktsenter, samt at mål-middel-vurderinger, i henhold til en konsekvenslogikk, fremstår mer presise.

6.2.2 Konfliktperspektivet.

Ut i fra konfliktperspektivet ble det forventet at implementeringsprosessen i stor grad er preget av interessehevding og kompromisser. Dette vil innebære at involverte aktører i stor grad opptrer ut i fra egeninteresser, enten på egenhånd eller via koalisjoner. I så måte ble det forventet at Luftfartstilsynet ville forsøke å påvirke en eventuell formell hierarkisk struktur, slik at det oppstod flere beslutningsarenaer underveis i implementeringsprosessen. På en slik måte ville tilsynet forsøke å erverve seg makt til å få gjennomslag for egne interesser.

På flere områder belyses aspekter av konfliktperspektivet der forventningene til det instrumentelle perspektivet fremstod mangelfulle. Eksempelvis er dette tydelig der implementeringsprosessen ikke forløper i den grad det var intendert fra SD.

Forventinger ut i fra konfliktperspektivet kan bekreftes allerede da LT ble informert om innholdet i tilsynsmeldingen (før vedtaket var fattet). De fremlagte organisasjonsendringene/flyttingen førte til at LT, på tross av beskjed om ”urokkelige” beslutninger, utfordret eksisterende maktforhold og initierte tiltak for å klargjøre hvorvidt det faktisk var et rasjonelt grunnlag for en relokalisering til Bodø. Her tyder det på at LT ønsket å ivareta egeninteresser, spesielt fordi de mente at tilsynets interesser ikke hadde blitt tatt hensyn til i utformingen av vedtaket. Tilsynets egenhendige initiativ til å frembringe en konsekvensutredning tolkes i den anledning som et konkret handling i konflikt med en instrumentell tankegang, samt at den tydeliggjør LTs ønske om å fremme egne interesser.

Sentralt for den økende konflikten lå argumentasjonsfaktorer som flysikkerhet, økonomi, kompetanse og tidsaspekter. Med utgangspunkt i disse kan man trekke paralleller til at det ble dannet koalisjoner av aktører på bakgrunn av interesser. Eksempelvis er dette tydelig med tanke på flysikkerhet; et felt som ifølge SD ikke skulle reduseres under flytteprosessen. Her vitnes det om at toppledelsen i LT dannet koalisjoner med sine flygeledere og representanter fra arbeidstakerorganisasjoner som stod sammen om og argumenterte med redusert flysikkerhet som en konsekvens av flytting. At disse argumentene ble ytret i media kan også være et tegn på ønsket om å oppnå mer makt. SD og Bodø kommune kan også sees på som en koalisjon, da disse stod samlet om argumenter i favør av flytting. Sistnevnte koalisjon kan tolkes som en indikator på et tillitsproblem mellom departement og tilsyn ettersom LTs konsekvensutredning først ble forsøkt avkreftet, i stedet for å løses.

Direkte tiltak (output) har også blitt avdekket ved hjelp av konfliktperspektivet fordi det blir synliggjort hvilke tiltak som skulle fjerne konflikt. Her er gjentatt innvilgelse til å overskride driftsutgifter, spesielt for ivareta flyfaglig kompetanse, eksempler på dette. Overskridelsene er samtidig en indikator på uforutsette endringer i implementeringsprosessen. Samtidig er disse en bekreftelse på at det har oppstått beslutningsarenaer underveis. Med andre ord har perspektivet vist at deler av policysirkelen prosessorientert, og ikke lineært som forventet ut ifra et hierarkisk (instrumentelt/top-down) forløp.

Teknisk kompetanse er en av LTs egeninteresser som fremstår sentrale for konflikten under implementeringsprosessen. Innen teknisk kompetanse står tilsynet sterkere enn departementet. Selv om LT ikke fikk direkte innpass til å foreta beslutninger, men at SD ved enkelte anledninger foretok tiltak for å begrense LTs forespeilede negative konsekvenser, så blir

flyfaglige (teknisk/sikkerhet) hensyn tolket som en faktor for konflikteskalering. Hovedsakelig dreide det seg om at SD imøtekom enkelte av LTs økonomiske tilrådinger, men at departementet også innvilget unntak om flytting for enkelte, tyder på økt innpass for LT til å problematisere og skape usikkerhet rundt flytteprosessen. Dette ble tydelig i media og viser at konflikten deretter eskalerer opp til et politisk nivå.

Helhetlig vurdering av perspektivet.

Ved bruk av konfliktperspektivet har det vært mulig å belyse hvor i policyprosessen det har vært komplikasjoner. Fra vedtaket og frem til endring av tilsynsledelse har helt klart vært den mest konfliktpregede perioden. Dette perspektivet vært nyttig for å skape sammenheng i hendelsesprosessen med tanke på å se hvorfor forskjellig tiltak har blitt foretatt. Selv om tilsynet fikk begrenset tilgang til beslutningsprosesser, så har forholdet mellom tilsyn og departement blitt belyst og vist sentrale områder for konflikt. Og på bakgrunn av forventningene ut i fra dette perspektivet har det blitt mulig å trekke frem hvilke ressurser de ulike partene har brukt for å fremme sine interesser. En begrensning ved dette perspektivet jeg likevel vil trekke frem, er at det har vært vanskelig å vurdere perspektivets forklaringskraft tatt i betraktning at konflikt kan ha vært intendert fra SD for avdekke de mest betydelige implementeringsutfordringene.

6.2.3 Analyse i henhold til konflikt/tvetydighets-modellen.

Å bruke konflikt/tvetydighetsmodellen hadde som hensikt å skape et bindeledd mellom det instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet. Modellen skulle også være et hjelpemiddel for kunne belyse hvilken kontekst implementeringsprosessen beveger seg innenfor. Det ble tatt utgangspunkt i at konteksten kunne kategoriseres i henhold til det Matland kalte for administrativ- og politisk implementering. Ved bruk av disse kategoriene ble det forventet å kunne vise til betydelige virkemidler, men spesielt ble det lagt vekt på å kunne beskrive til hvilken anledning og hvorfor de forskjellige virkemidler er viktige.

Da konflikt/tvetydighets-modellen har blitt brukt for analysere implementeringsprosessen er det flere aspekter som forklares ut i fra denne modellen. Dersom man tar for seg den første fasen (2003-2005), så var det tydelig trekk til både det instrumentelle- (administrativ implementering) og konfliktperspektivet (politisk implementering). Ut i fra konflikt/tvetydighets-modellen tolkes denne perioden som at det forelå en holdning, fra SD sin side, om at prosessen skulle foreløpe som en administrativ implementering; med lav grad

av konflikt. Faktorer som også peker mot dette er at departementets virkemiddel for å styre implementeringen er å tilføre ressurser. Primært var dette tilførsel av økonomiske ressurser for at tilsynet skulle sikre kompetanse via rekruttering. På tross av SDs administrative fremgangsmåte fremstår implementeringsprosessen i økende grad å bli preget av konflikt. Det var ikke kun konflikt rundt selve relokaliseringen, men også om de tiltak SD mente skulle iverksettes. Eksempler på dette er at økte økonomiske midler ble sett på som ”brannslukking,” samt at å endre kompetansekravene ved rekrutteringen ble hevdet å være uakseptabelt.

Den økende grad av konflikt virker å kunne forklares ut ifra at ressurser og makt kom til å være de mest betydelige virkemidlene for output i henhold til av administrativ- og politisk implementering. Her ser vi at komplikasjoner rundt flyttingen først dreier seg ressurser, noe som ender opp med at tilsynet har mest påvirkningskraft. Dette med tanke på at konflikten utarter seg til være preget av (fly)teknisk karakter; et område LT dominerte ressursmessig. På grunn av at det var vanskelig å argumentere mot tilsynet i saker av teknisk karakter, og at tilsynet var kritiske til flytting, eskalerte konflikten til at det ble sådd tvil om selve flyttevedtaket. På dette punkt er det konflikt om både policy-mål og handlingsplaner, noe som indikerer at flytteprosessen karakteriseres i henhold til politisk implementering.

Den første perioden tolkes som å være feiltolket av SD. Departementet opptre her som om konteksten til flytteprosessen var i tråd med administrativ implementering, mens det i realiteten var tydelige trekk til politisk implementering. Dette bekreftes da det fra flere hold (i stortingsinterpellasjon, rapport fra HSLB og i media) ytres at debatten foregår på et politisk plan, og anmoder SD til å handle deretter. På bakgrunn av dette brukte SD virkemiddelet Matland hevdet var viktigst for implementeringsresultat ved politisk implementering; makt. SD viste maktbruk ved å bytte ut daværende luftfartsdirektør. Effekten av dette, i lys av prosessens videre forløp, tyder på at ledelseskifte var et avgjørende virkemiddel for å sikre flyttingen av LT til Bodø.

Konflikt/tvetydighetsmodellen kan til en viss grad forklare hvorfor implementeringsprosessen, med ny, ”flyttevillig” luftfartsdirektør, gikk over til å kunne karakteriseres som administrativ implementering. Grunnlaget for dette er at SD hadde fjernet konflikt om policy-mål (flytting), samtidig som de fjernet konflikten om hvilke tiltak som måtte iverksettes. Tilsynet hadde ikke lenger tekniske innsigelser mot flyttevedtaket ettersom de nå var villige til å endre kompetansekravene for rekruttering. I tillegg virket den videre

prosessen å være i tråd med retningslinjer SD hadde foreslått på et tidligere tidspunkt. Eksempelvis hadde økonomiske insentiver blitt tolket som ”brannslukking,” men disse var nå akseptable virkemidler for å sikre den videre flytteprosessen.

Perioden 2005-2007 samsvarer i stor grad med konflikt/tvetydighet-modellens administrative implementering. Først og fremst samsvarer det empiriske materialet med modellen fordi det ikke lenger finnes tegn til konflikt, men også fordi implementeringen i denne perioden ser ut til å kun avhenge av ressurser. Men på tross av at konflikt og tvetydighet var tilnærmet fraværende etter januar 2005, så hadde tilsynet fortsatt utfordringer med implementeringen. Et fellestrekk for disse er likevel at de blir kompensert med ressurser som virkemiddel, slik som Matlands (1995) indikerer. -Enten ved finansielle ressurser (bonusordninger, pendlerinsentiver, lønnsgodtgjørelser, dobbeltbemanning og ”spydspisser), eller ved at enkelte tidsrammer ble overskredet (permanente kontorlokaler).

Helhetlig vurdering av konflikt/tvetydighet-modellen.

I sin helhet har konflikt/tvetydighet-modellen vært et nyttig redskap for beskrive sammenhenger i implementeringsprosessen. Der det instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet i hovedsak viser til kjennetegn i prosessen, så forklarer konflikt/tvetydighet-modellen i større grad hvorfor disse forekommer og hvordan disse kjennetegnene henger sammen. Dette blir tydeliggjort ved at SDs måtte endre holdning til implementeringen slik at den var forenelig med den kontekst implementeringen foregikk innen. Modellen har derfor bidratt til å forstå implementeringskontekstens relevans for gjennomføringen, samt hvilke virkemidler som er betydningsfulle under gitt kontekst. Med utgangspunkt i disse virkemidlene har det vært tydeligere å se årsaker til output.

6.3 Prosjektorganisering og deltakelse.

Den empiriske fremstillingen av flytteprosessen har vært preget av at det har forekommet en kontinuerlig analyse av innsamlede data. Derfor vil det her bli fremlagt en kort redegjørelse for forklaringskraften til prosjektorganisering. Denne teorien har vært et bidrag til å supplere aspekter av konflikt/tvetydighet-modellen. Eksempelvis beskrives det andre outputs som økte sannsynligheten for en vellykket implementering fordi disse kan ha bidratt til å redusere konflikt rundt flyttingen. Faktorer innen prosjektorganisering som økte muligheten for gjennomføring relateres til klarhet, presisjonsnivå og enstemmighet om reorganiseringsplaner. Dette kommer til syne i flytteprosessen ved at det fra ledelsesskiftet var blitt opprettet tillit

mellom departementet og tilsynsledelsen. At det ble en enighet om tiltak medførte også at handlingsplaner ble mer konkretisert. Formelle og brede deltakelsesrettigheter skulle i denne sammenhengen også bidra til å øke muligheten for en vellykket implementeringsprosess. Eksempelvis hadde tilsynet begynt å samarbeide med Bodø kommune, men det skal også vektlegges at Lagarhus initierte tiltak for å utvikle tilsynets organisasjonskultur. Her ble det foretatt output i form av endringer i organisasjonsstruktur, med økt medvirkning i tilsynsledelsen fra ansatte.

6.4 Samlet vurdering av analytiske innfallsvinkler.

Ved utvelgelsen av teori for å kunne analysere innsamlet empiri forelå det en antakelse om at disse ville ha varierende forklaringsgrad. Det ble antatt at implementeringsprosessen kunne forstås bedre ved en kombinasjon av disse, slik at de sammen kunne utfylle hverandre. Som vist ovenfor har disse innfallsvinklene hatt forskjellig forklaringskraft på ulike områder.

Å bruke Matlands (1995) modell som et analytisk verktøy har tydelig hatt mest forklaringskraft. Dette faller seg naturlig ved at modellen i stor grad kombinerer forventninger ut i fra det instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet. I tillegg har modellen gitt prediksjoner om virkemidler med størst påvirkning på output. Det analytiske perspektivene har, på tross av delvis innlemmelse i Matlands modell, hatt forklaringskraft ut over det som var oppnåelig med konflikt/tvetydighet-modellen. Det instrumentelle perspektivet hadde svak grad av forklaringskraft med tanke på at det ble forventet at SD skulle handle formålsrasjonelt og ha klare retningslinjer for implementering. Likevel viste deg seg, under samme tidsperiode, som sterkt ved at det forklarte SDs (feilaktige instrumentelle) situasjonsoppfattelse da implementeringsprosessen var preget av konflikt og interessehevding, som for øvrig var i tråd med konfliktperspektivet. Ved dette eksempelet illustreres det hvordan en kombinasjon av perspektivene skaper en helhetlig situasjonsoppfattelse.

Gjennom hele implementeringsprosessen har det fremkommet trekk til det instrumentelle perspektivet. Først ved at det forklarer SDs situasjonsoppfattelse og deretter ved at implementeringen forløper som intendert. Konflikt/tvetydighet-modellen hadde også en gjennomgående forklaringskraft ettersom den forespeilet trekk ved lav og høy grad av konflikt. Konfliktperspektivet hadde lav grad av forklaringskraft da det var få trekk ved implementeringsprosessen som tydet på interessehevding og konflikt. Med andre ord etter at luftfartsdirektøren måtte gå av. Likevel vil jeg understreke nytten av dette perspektivet da det

her kunne vises til utfordring av maktforhold ved interessehevding via koalisjoner. Her ble det trukket paralleller til konflikt/tvetydighet-modellen ved konfliktperspektivet viste at tekniske og faglige ressurser var et betydelig konfliktmoment.

Svakest forklaringskraft hadde teori om prosjektorganisering. Denne analytiske innfallsvinkelen bidrar til en viss grad med forklaringer til hvorfor det var fravær av konflikt. Likevel var det vanskelig å oppdrive empiri som tilsa påvirkningsforhold til output.

7.0 Avslutning.

I dette avsluttende kapittelet ønsker jeg å legge frem en oppsummerende vurdering av denne oppgaven. Først vil jeg forsøke å besvare min problemstilling med bakgrunn i mine empiriske og analytiske funn. Ettersom det tidligere har blitt oppsummert sentrale empiriske funn vil dette være mer avgrensede hovedfunn. Deretter vil det tas en vurdering av teoretiske og metodiske implikasjoner ved dette case-studiet. Videre vil det kommenteres rundt studiens plassering i forhold til tidligere forskning og eventuelle muligheter for generalisering. Til slutt kommer en kort oppfordring til videre forskning.

7.1 Hvordan er flyttingen av Luftfartstilsynet gjennomført?

I denne studien har jeg forsøkt å svare på problemstillingen:

”Hvordan er flyttingen av Luftfartstilsynet gjennomført, samt hvilke organisasjonsfaktorer fremtrer som betydningsfulle for utflyttingsprogrammets gjennomførbarhet?”

For å besvare problemstillingen min valgte jeg å ta i bruk et kvalitativt case-studie basert på dokumentanalyse. Analysen ble foretatt i henhold til et selvutvalgt teoretisk rammeverk innenfor implementeringsteori for å beskrive flytteprosessen. Jeg valgte en policysirkel som utgangspunkt for letter å kunne avgrense faser i flytteprosessen. For å kunne forklare aspekter av den beskrevne flytteprosessen valgte jeg legge vekt på det instrumentelle perspektiv, konfliktperspektivet og konflikt/tvetydighetsmodellen.

Som forventet ut ifra mitt teoretiske rammeverk ble implementeringen prosessorientert, og er nok et eksempel på forholdet mellom teori innen top-down og bottom-up og mellom makro- og mikroimplementering. Dette er tydelig ved at implementeringen for flytteprosessen måtte tilpasses ut i fra arena/kontekst. Ved utformingen av policydesignet var det et forvaltningspolitisk prinsipp å unngå uryddig sammenblanding av politiske og faglige hensyn. Dette var sannsynligvis en av hovedgrunnene til at vedtaket om flyttingen fikk gjennomslag. Da policy/vedtaket skulle implementeres hos Luftfartstilsynet, så har det blitt beskrevet at nettopp de faglige hensyn ble en utfordring og trussel mot det politiske vedtaket. For at LT skulle gjennomføre flyttingen så vi at det kontinuerlig ble foretatt endringer og spesifiseringer av policy for å tilpasse inneværende implementeringskontekst. Hvordan ble så implementeringen gjennomført i Luftfartstilsynet?

De analytiske perspektivene har bidratt til å beskrive og forklare at det forelå en instrumentell holdning til implementeringen fra overliggende organ, mens at det i realiteten var en konfliktbetonet kontekst frem til utbytte av Luftfartsdirektør. I den anledning ble det nødvendig for SD å gripe inn i implementeringsprosessen for å sikre gjennomføring av flyttevedtaket. De mest betydningsfulle organisasjonsfaktorene for gjennomføring viste seg å være tilgang på makt og ressurser. Dette fordi tilsynets tilgang på tekniske ressurser var en årsak til den motstand flyttevedtaket møtte. Samtidig så vi at finansielle ressurser og utvidet tidsfrister var nødvendig for å gjennomføre flyttingen. Oppgavens definering av output har vist at output i form av kostnader og tid har bidratt til lettere identifisering av årsakssammenhenger.

Ovennevnte organisasjonsfaktorer indikerer at jeg betrakter Matlands (1995) konflikt/tvetydighet-modell som den viktigste analytiske innfallsvinkelen. Likevel vil jeg hevde at SDs evne til å handle i henhold til implementeringskontekst har vært essensiell; da med tanke på å endre den konfliktbetonede konteksten over til en administrativ implementering. Denne endringen ble utført med makt som virkemiddel. Slik sørget departementet for at konfliktmomentet ved implementeringen ble fjernet. Da kunne departementet, denne gang mer konstruktivt, fortsette å styre implementeringen ved hjelp av ressurser. Situasjonsoppfattelsen og handlingene til SD har blitt belyst ved at det instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet hovedsakelig var nyttige for å trekke paralleller til holdninger hos SD og LT. Konflikt/tvetydighet-modellen ble derfor nyttig ettersom prediksjoner om forløpet av prosessen, og derav hvordan den kan endres ved bruk av virkemidler, viste seg å stemme overens med flytteprosessen.

Et interessant funn i denne oppgaven er den tilsynelatende begrensede rasjonalitet som har forelagt ved utformingen av flyttevedtaket. På tross av at implementeringsprosessen i stor grad bærer preg av en instrumentell fremgangsmåte fra SD, så har det liten i grad vært spesifikke handlingsplaner for hvordan implementeringen skulle gjennomføres. I tillegg fremstår handlingsplanene som lite konkrete og mer som generelle/overordnede retningslinjer. At flytteprosessen har foregått ved disse premisene gir en pekepinn mot viktigheten av det arbeid som ble gjort under ledelse i Bodø (Luftfartsdirektørene Otto Lagarhus og Heine Richardsen). Slik jeg tidligere har nevnt fremstår økonomiske ressurser, i form av dobbelbemanning, bonusordninger og ”spydspisser”, som det viktigste virkemidlene ettersom det opprettholdt kompetanse. Likevel vil virker det som om holdningskampanjer og

omstruktureringer har vært viktige faktorer for at de økonomiske virkemidlene skulle ha ønsket virkning. Denne indikasjonen forsterkes ved av at pendler- og bonusordninger medførte komplikasjoner vedrørende motivasjon og misnøye på grunn av lønnsmessig forskjellsbehandling.

Hvorvidt flytteprosessen kan tolkes som ”flyttekaos eller flyttesuksess” må vurderes ut i fra forventede resultater. Det teoretiske rammeverket ble valgt for å kunne peke på årsaker som ledet til resultater i form av output. Tydelige forventede resultater kan måles ut i fra stipulerte kostnadsrammer, tidsskjema og til en viss grad produktivitet. Som det har blitt belyst ble kostnadsrammene for flytteprosessen utvidet ved flere anledninger. Selv om tilsynet overholdt tidsskjemaet for relokalisering til Bodø, så innebar dette at de befant seg i midlertidige lokaler, samt at enkelte grupper var unndratt flyttevedtaket. En klar organisasjonsfaktor som har hatt (negativ) påvirkningsgrad på output er tilsynet tekniske karakter. Det tekniske aspektet var årsak til bemanningsproblemer, samtidig som det ble brukt som politisk skyts mot flyttevedtaket. Det som tidligere har blitt omtalt som en suksessfaktor er at tilsynet gjennom flytteprosessen hadde tilnærmet full operativ drift. Tatt i betraktning utfordringer relatert til flyttevedtaket, og i tillegg flere pålagte tilsynsoppgaver på grunn av internasjonale samarbeid, så fremstår dette som bemerkelsesverdig håndtering av organisasjonsendringer.

7.2 Drøfting av teoretiske og metodiske implikasjoner.

Ved å ta for meg teoretiske og metodiske implikasjoner vil jeg drøfte hvorvidt de valgte teoriene og metodiske fremgangsmåtene har vært egnede under dette studiet av Luftfartstilsynets flytteprosess.

Som nevnt under oppgavens teoretiske rammeverk så har implementeringsbegrepet et bredt omfang. Av den ha det vært utfordrende å avgrense oppgavens fokusområde. Hovedsakelig har hensikten med denne studien har vært å beskrive implementeringsprosessen. I motsetning til å bedømme flytteprosessen kun ut i fra resultater, så valgte jeg å unngå et fokus på enkelte variabler, slik at det inkluderes flere variabler og kan skapes et helhetlig bilde av implementeringsprosessen. En begrensning ved denne fremgangsmåten var at det har vært vanskelig å tilsi hvilken grad en organisasjonsfaktor har forklaringsverdi. En sentral teoretisk implikasjon i henhold til det empiriske materialet har vært Matlands (1995) konflikt/tvetydighet-modell og betydningen av implementeringskontekst. Men det instrumentelle perspektiv og konfliktperspektivet har også avdekket funn og bidratt til en utvidet forståelse av Matlands modell. En begrensning ved Matlands modell jeg likevel vil

nevne, og som har vært vanskelig å forholde seg til, er at makt kan tolkes som en ressurs (og motsatt). Ved en slik forståelse blir det uklart å se sammenhenger mellom implementeringskontekst og virkemidler. For øvrig vil jeg trekke frem at teori om prosjektorganisering og deltakelse ikke hadde den forklaringsgrad som var forventet. Empirien viste at trekk i tråd prosjektorganisering hadde forekommet, men det manglet beskrivelser av hvordan disse (eksempelvis hvordan holdningsendringer, motiveringstiltak og økt grad av deltakelse) hadde blitt oppnådd. Teorienes begrensede verdi skyldes mangelfullt innsyn i konkrete fremgangsmåter og prosesser for organisasjonskulturelle endringer under tilsynsledelse i Bodø. I den anledning kan det tenkes at andre teorier kunne vært egnet for å foreta en slik studie, eksempelvis ved bruk av et institusjonelt perspektiv eller myteperspektiv. Begrenset innsyn på dette området har også sammenheng med oppgavens metodiske fremgangsmåte som vil drøftes under. I henhold til begrensninger ved teoretisk forklaringskraft vil jeg poengtere at dette også er et funn. Et slikt funn kan i beste fall bidra til at utvalgte analytiske fremgangsmåter kan utelukkes fra lignende studier.

I likhet med den teoretiske innfallsvinkelen har den metodiske fremgangsmåten bydd på enkelte utfordringer. Dette på grunn av det har vært ønskelig å inkludere flest mulige variabler som kunne relateres til konkrete output på bakgrunn av tilsynets handlinger. Det viste seg at det ikke var lett å oppdrive ønsket datamateriale. Det ble forventet at det ved en slik omorganisering skulle forligge konkrete handlingsplaner og målsettinger internt hos LT. Ved samtale med ansatte i LT (deriblant nåværende luftfartsdirektør Heine Richardsen) ble det sagt at slike planer var noe de ikke kjente til. Jeg tok derfor utgangspunkt i at det ikke eksisterte slike. Likevel er det mulig at dette har vært personlige styringsstrategier som eventuelt kunne blitt oppdrevet med et intervju med tidligere luftfartsdirektør Otto Lagarhus. Den metodiske fremgangsmåten ble derfor, i likhet med en prosessorientert implementering, i stor grad knyttet til å identifisere problemer som har oppstått for deretter å se på løsninger. Dersom Lagarhus hadde en ovennevnt strategi, så kan implikasjonenes forklaringskraft enten forsterkes eller svekkes avhengig av hvorvidt planlagt strategi stemmer overens med studiens funn. De tydeligste metodiske implikasjonene har vært knyttet output.

7.3 Generaliserbarhet og relevans til annen forskning.

Med bakgrunn i at dette primært har vært en beskrivende studie vil jeg ikke å trekke en generaliserbar konklusjon. Likevel vil jeg ikke avskrive den verdi denne studien kan ha i en overordnet kontekst. Da med tanke på at oppgavens funn kan sammenlignes med andre funn.

Dersom det er tilfellet at disse funnene stemmer overens, vil dette øke sannsynligheten for at slike funn kan generaliseres. Empirien som har blitt fremlagt kan også være til nytte for andre innfallsvinkler og/eller refortolkninger. Som nevnt tidligere i oppgaven kan LTs flytteprosess relateres til en overordnet kontekst. Ved en overordnet vurdering viser denne studien eksempler på problemstillinger relatert til forholdet mellom politikk og administrasjon. Med andre ord en kamp mellom kyndighet (direktorat) og myndighet (politisk ledelse). Historisk sett (Grønlie og Flo 2009) ser man en vilje til i økende grad å tilegne direktorater og tilsyn autonomi. I oppgaven har det blitt belyst at dette også var tilfellet her, men på grunn av konflikten så SD seg nødt til å gripe inn i implementeringsprosessen.

Å sammenligne Sætrens (2011) studie av Norske utflyttingsprogrammer for statsinstitusjoner gir et inntrykk av den omfattende og risikofulle tilsynsmeldingen LTs flytteprosess var en del av. Sætren viser til at selv om et vedtak av denne typen blir fattet, så er det ingen selvfølge at et vedtak blir implementert i tråd med hensikten. Hommen (2003) peker mot faktorer som gjorde at vedtaket ble fattet. En av hovedgrunnene er den lukkede strategi Victor Norman valgte å føre for utformingen av tilsynsmeldingen (policy). Etersom en slik strategi innebærer minimal påvirkning fra direktoratene, fremstår manglende konkrete handlingsplaner som en naturlig konsekvens av dette. Selv om dette var premisser som ble gjeldende for samtlige tilsyn som var omfattet av Tilsynsmeldingen, så skilte LT seg ut som et tilsyn der implementeringen fremstod betraktelig mer konfliktfylt. Grunner til dette fremstår å være problemer med hensyn til tilsynets tekniske og faglige anliggende. I tillegg er det mulig at økte tilsynsaktiviteter var en grunn for dette. At tilsynet på dette området skilte seg ut kan indikere en begrenset evne til å foreta generaliseringer ved dette case-studie. Dersom dette er tilfellet vil det være interessant å se om det finnes andre studier av konfliktpregede implementeringsprosesser som har kommet frem til liknende funn.

Tidligere studier (Wisth 2006, Ellingsen 2009) av LTs flytteprosess kan også relateres til min studie. Disse rettet i hovedsak fokuset mot grunner til konflikt ved implementeringsprosessen, og pekte på manglende innsikt i bruk av virkemidler fra SDs. Dette er faktorer som kan relateres til mine funn, der det ble vektlagt SDs forståelse av implementeringskontekst for deretter å kunne ta i bruk det riktige virkemidlet med størst innvirkning på output. For øvrig vil jeg nevne at både Ellingsen (2009:61) og Wisth (2006:84) konkluderte med at manglende deltakelse ved utforming av policy var en påvirkningsfaktor for den konfliktfylte

implementeringsprosessen. I den anledning ønsker jeg å peke på muligheter for videre forskning.

7.4 Muligheter for videre forskning.

Underveis i studiet av Luftfartstilsynets flytteprosess har det indirekte blitt synliggjort flere interessante temaer for videre forskning. Etter min mening er hensikten med implementeringsstudiet å i større grad kunne kontrollere en implementeringsprosess slik at man på best mulig måte ivaretar involverte aktørers interesser. Dette bringer oss tilbake til ovenstående hentydning til viktighet av deltakelse ved policyutforming. Et interessant aspekt er utformingen av Tilsynsmeldingen som la føringer for flytting(e). Her er fremstår begrenset påvirkningsmulighet ved policyutforming som en årsak til at vedtaket ble fattet. Samtidig pekes det mot at nettopp dette var en faktor for konflikt da policy skulle implementeres i tilsynet. I en studie av skillet mellom politikk og forvaltning kan det være interessant å ta for seg *når* det er mest fruktbart å inkludere underliggende organ, dersom dette ikke er hensiktsmessig ved policyutforming. Ettersom LT også skiller seg fra de andre tilsynene med hensyn til teknisk karakter, kunne en ny innfallsvinkel vært å studere hvorvidt et tilsyns økt grad av teknisk ekspertise samsvarer med økt behov for deltakelse i policyutforming.

Ettersom denne studien har hatt fokus mot output, som indikerer relativt kortsiktige effekter av flyttingen, hadde vært interessant å foreta en studie på et senere punkt. Dette for å da kunne vise til mer langsiktige effekter (outcomes) av flytteprosessen. I en overordnet kontekst fremstår utformingen og implementeringen av Stortingsmelding nr. 17 "Om statlige tilsyn" (2002-2003) å ha vært relativt vellykket. Det blir spennende å se om lignende fremgangsmåter vil bli brukt ved eventuelle fremtidige utflyttingsprosesser.

Kilder

- Albæk, E. (1996): "Why all this evaluation? Theoretical notes and empirical observations on the functions and growth of evaluation with Denmark as an illustrative case." I *The Canadian journal of program evaluation* 11(2) (s.1-34)
- Asplan Viak Rapport (2009) Fornyings- og administrasjonsdepartementet. "Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Luftfartstilsynet"
- Berman, P. (1978). The study of macro-and-micro-implementation: *Public Policy* 26(2), California: The Rand corporation
- Brev til Samferdselsdepartementet (19.2.2003) fra Bodø kommune v/ordfører Odd-Tore Fygle.
- Christensen, T.; Egeberg, M.; Larsen, H. O.; Læg Reid, P. og Roness, P. G (2005) *Forvaltning og politikk*. 3. opplag Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T.; Læg Reid, P.; Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) rapport (2008:12) "Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet.": [internett] http://www.difi.no/filearchive/2008-12_yasj-.pdf (Hentet 16.05.10)
- Døving, E. og Johnsen, Å. (2005) *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ellingsen, E. (2009): *Utflytting av statlige tilsyn fra Oslo. Flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø: En kvalitativ studie*. Masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU, Trondheim
- Ferlie, E. og Gerhagty, K. J (2005) "Professionals in Public Service Organizations: Implication for Public Sector 'Reforming'", i Ferlie, E. Lynn, L. E. og Politt, C.(red): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. (s.422-445)
- Grindheim, J. E. og Fimreite, A. L. (2004) *Offentlig forvaltning*. 2.opplag. Oslo: Universitetsforlaget
- Grønlie, T. og Flo, Y. (2009) Sentraladministrasjonenes historie etter 1945. Bind 2. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gundersen F. F. (2003) "Flysikkerhet eller regionalpolitikk" *Aftenposten* [internett] 15. Mai: <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055004200305150020&serviceId=2> [Hentet 12.5.2011]
- Hartmark Consulting AS og Luftfartstilsynet (2003): *Konsekvenser ved flytting av Luftfartstilsynet*. En analyse utarbeidet av Hartmark Consulting AS og Luftfartstilsynet
- Hill, M. og Hupe, P. (2002): *Implementing Public Policy*. London/Thousand Oaks/NewDelhi: Sage Publications

- Hommen, K. O. (2003) *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*. Notat 17. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier. (s.3-46)
- Howlett, M. and Ramesh, M. (2003): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press
- Informasjon om Grandeutvalget: Dávøy, L. (1999) ”IT og desentralisering av statlige oppgaver.” [internett] 29. September http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/aad/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1999/it_og_desentralisering_av_statlige.html?id=263264 [hentet 23.05.2012]
- Innst.S.nr.222 (2002-2003): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*
- King, G, Robert O. Keohane and Sidney V.(1994). *Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press
- Kjellberg, F. og Reitan, M. (1995): Om gjennomføring av offentlige tiltak. *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano (s.131-199)
- Lane, J. E. og Ersson, S. (2000) *The New Institutional Politics: Performance and outcomes*. New York: Routledge. (s. 23-73)
- Lien, S. og Fremstad, J. K. (1989): Organisering av organisasjonsendring. Kap. 12 i Egeberg M. (1989): *Institusjonspolitik og Forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano. (s.225-240)
- Luftfartstilsynet (2004). *Årsrapport 2004*
- Luftfartstilsynets hjemmesider. [internett] <http://www.luftfartstilsynet.no> (hentet 10.11.09)
- Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 76(2003). [internett] http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp76/index-1_2.html. [Hentet 15.03.2011.]
- Matland, R. E. (1995) Synthesizing the implementation litterature: The ambiguity-conflict modell of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*. 5 (2) (s.145-174)
- Mazmanian, D og Sabatier, P.A. (1983): *Implementation and Public Policy*. Dallas: Scott, Foresman and Co
- Norsk Tjenestemannslag (2004) *Rapport om omstruktureringer i Avinor-konsernet*. [internett] <http://www.ntl.no/ikbViewer/Content/3964/LO%20RAPPORT%2016.01.2004.DOC> [Hentet 28.6.2010]
- NOU (1975:11) ”Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del I”
- NOU (1977:3) ”Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del II”

- NOU (1979:19) ”Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del III”
- NTB-tekst (2003) ”Selskapene og flygerne negative til Bodø-flytting” *NTB* [internett] 27. Februar: <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055013200302270122&serviceId=2> [Hentet 12.5.2011]
- Nylehn, B. (2002) *Prosjektorganisering: Teorigrunnlag og implikasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- O’Toole, L. Jr. (1986): “Policy Recommendation for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field.” *Journal of public policy* 6(2) (s.181-210)
- Olav Garvik (2003) ”Seierherren puster ut.” *Bergens Tidende* [internett] 15. Mai <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055005200305150016&serviceId=2> [Hentet 01.03.2011]
- Pollit, Cg og Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. (s.25-38)
- Pressman, J. L. og Wildavsky, A. (1984): *Implementation*. Berkeley, Ca: University of California Press 3.rd edition
- Roness, P. G. (1997): *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget
- SINTEF rapport (2004) *Gjennomgang av Luftfartstilsynets rekrutteringsprosess våren 2004 i forbindelse med flytting av etaten til Bodø*
- St.meld. nr 90 (1977-1977) ”Regional fordeling av statlige arbeidsplasser.”
- St.meld. nr. 17 (2002-2003): *Om statlige tilsyn*
- St.meld. nr. 32 (2004-2005): *Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø*
- Strand, T. (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Sætren, H. (2011) ”Fra ord til handling”, i Jarle Trondal (red.): *Byråkrati og geografi*, s. 27-58. Oslo: Universitetsforlaget
- Thagaard, T. (2002) *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Undheim, E. A.(2006) “Flyttekaos” vert flyttesuksess. *Dag og Tid* [internet] 10.Juni.<http://ret-web01.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=055029200606102QDCUK2KTFKK0IUNPJ1VLVNT10000101040S&serviceId=2> [Hentet 22.02.2010]
- Winter, S. C. (2003): *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. I Peters, G (red.) og Pierre J. (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage

Wisth, G. B. L (2006) *Politisk styring og faglig autonomi: En organisasjonsteoretisk analyse av implementeringen av vedtaket om å flytte Luftfartstilsynet fra Oslo til Bodø*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo

Yin, R. (1989). *Case study research: Design and methods* (Rev. ed.). Newbury Park, CA: Sage Publishing

Yin, R. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. 4.ed. California: SAGE Publications

AAD (2002) *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02 [internett]
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/pla/2001/0001/ddd/pdfv/147581-85128408_aad.pdf [Hentet 01.02.11]

Kilder brukt ved empiri

HSLB (Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane) Rapport SL RAP 35/2005: ”*Flysikkerhet i norsk luftfart under omstilling.*”

Informasjon om TeamBodøKF [internett] <http://teambodo.no/om-team-bodo.html> [hentet 23.10.2011]

Luftfartstilsynet (06.01.2006) *Spesialoppdrag med generell flysikkerhetsmessig målsetning*. Brev til Samferdselsdepartementet fra Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane

Luftfartstilsynet (11.2.2005). *Flytting av Luftfartstilsynet – revidert innspill til handlingsplan*. Brev fra Samferdselsdepartementet

Luftfartstilsynet (7.2.2003) Referat HA-møte.

Luftfartstilsynet (11.3.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (29.3.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (1.7.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (2.6.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (17.6.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (12.10.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (13.12.2002) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (13.5.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (24.8.2005) Referat HA-møte

Luftfartstilsynet (14.1.2005) *Reviderte virkemidler for gjennomføring av flytveedtaket*. Brev til Samferdselsdepartementet

Luftfartstilsynet (2.3.2005). *Reviderte tiltak ved flytting av Luftfartstilsynet*. Brev til Samferdselsdepartementet

Luftfartstilsynet (2004) *Årsmelding 2004*

Luftfartstilsynet (2005) *Årsmelding 2005*

Luftfartstilsynet (2005) *Årsrapport 2005*

Luftfartstilsynet (2006) *Årsrapport 2006*

Luftfartstilsynet (2007) *Årsrapport 2007*

Luftfartstilsynet (2008) *Årsrapport 2008*

Luftfartstilsynet (2010) *Årsmelding 2010*

Luftfartstilsynet (2010) *Årsrapport 2010*

Luftfartstilsynet (2011) ”Luftfartstilsynet i nytt bygg.” *Luftfartstilsynets hjemmeside* [internett] 18.7.2011: <http://www.luftfartstilsynet.no/oss/article3194.ece> [Hentet 6.12.2011]

Luftfartstilsynet (25.2.2004) *Utflytting av Luftfartstilsynet til Bodø*. Brev til Samferdselsdepartementet

Luftfartstilsynet (3.12.2004) *Utflytting av Luftfartstilsynet til Bodø*. Brev fra Samferdselsdepartementet.

Luftfartstilsynet (9.12.2004) *Flyttingen av Luftfartstilsynet*. Brev til Samferdselsdepartementet.

Luftfartstilsynet v/H. Richardsen (2006) Intern powerpoint-presentasjon: *Etablering, Rekruttering, Muligheter*. 24.januar

Meyer, H. D. og Fadnes, O. (2005) ”Setter inn midlertidig luftfartsdirektør.” *Dagens Næringsliv* [internett] 31. januar: <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article427666.ece> [Hentet 20.11.2011]

Presentasjon for UNN (Universitetssykehuset i Nord-Norge) i Harstad av Otto Lagarhus (2006): ”Hvordan gjøre det umulige mulig?” 6. juni

Referat 7.10.2002 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 21.10.2002 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 5.12.2002 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 9.12.2002 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 10.1.2003 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 8.9.2003 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 8.12.2003 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 26.1.2006 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat 9.1.2007 fra ledermøte i Luftfartstilsynet

Referat fra ledermøte (sak 313/04) I luftfartstilsynet

St.prp. nr. 1 (2007-2008)

Stortingsinterpellasjon (13.01.2005) til Samferdselsministeren. Dagsorden 37, Sak nr. 1

TeamBodøKF (2005) innlegg på konferanse 10.juni: *Luftfartstilsynet til Bodø*. Av Steinar Skogstad.