

DFØ-rapport 2026:1

Evaluering av Luftfartstilsynet



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD) evaluert Luftfartstilsynet. Evalueringen er utarbeidet på bakgrunn av en rekke intervjuer i og utenfor Luftfartstilsynet, gjennomgang av dokumenter og egen spørreundersøkelse blant de ansatte. Vi vil takke alle informanter og andre bidragsytere fra Luftfartstilsynet, Samferdselsdepartementet og andre for nyttige bidrag og god dialog underveis.

I DFØ er evalueringen utført av Trond Kråkenes (prosjektleder), Oddbjørg Bakli, Maria Alrek, Aud-Sissel Meringdal (kvalitetssikrer) og Siri Bjørtuft Ellingsen (prosjekteier). Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, juni 2026

Hilde Nakken,

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	5
DFØ trekker fram tre hovedområder som kan videreutvikles:.....	5
1 Innledning	7
1.1 Mål og mandat for evalueringen.....	7
1.2 Metode og datainnsamling	8
1.2.1 Rammeverk for virksomhetsanalyse	8
1.2.2 Datainnsamling	9
2 Bakgrunn: Om Luftfartstilsynets eksterne og interne rammebetingelser	10
2.1 En sektor med mange aktører	10
2.2 Luftfartstilsynet er en nasjonal myndighet, men håndhever felleseuropeisk regelverk	12
2.3 Luftfartstilsynets organisering og finansiering	12
2.3.1 Luftfartstilsynets budsjetttramme økte betydelig i 2026	12
2.3.2 Luftfartstilsynet er organisert med fem avdelinger og en stabsfunksjon	14
2.3.3 Antall utførte årsverk har økt med om lag ti prosent fra 2021 til 2025	16
2.3.4 Luftfartstilsynet skiller seg ikke vesentlig fra andre tilsynsvirksomheter	18
2.3.5 Finske og svenske luftfartsmyndigheter inngår i større transportmyndigheter	20
3 Luftfartstilsynets resultater og sentrale påvirkningsfaktorer	21
3.1 Resultater av Luftfartstilsynet virksomhet	21
3.1.1 Luftfartstilsynet vedtok 64 forskrifter i 2025	21
3.1.2 Tilsynsaktiviteten vurderes som tilstrekkelig til å opprettholde sikkerheten	22
3.1.3 Brukerne er gjennomgående fornøyde med Luftfartstilsynet	23
3.1.4 Avvik lukkes normalt innen fastsatt frist	25
3.2 Interne utfordringer ved styring og arbeidsprosesser	25
3.2.1 Delte oppfatninger om intern styring og ledelse	25
3.2.2 Bedre samarbeid, ressursutnyttelse og digitalisering vurderes som særlig viktig	29
3.2.3 Luftfartstilsynet mener kompetansesituasjonen og rekrutteringsmuligheter er tilfredsstillende	32
3.2.4 Godt arbeidsmiljø, men lav skår på psykologisk trygghet og tillit	33
3.2.5 Interne uenigheter om regelverksforståelse	35
3.3 Eksterne påvirkningsfaktorer skaper også utfordringer	38
3.3.1 Det internasjonale regelverket er krevende å tolke	38
3.3.2 Etatsstyringen er blitt mer mål- og effektbasert	39

3.3.3 Utviklingstrekk framover gir nye utfordringer	40
3.4 Oppsummering: Gode resultater, men også behov for forbedringer.....	40
4 Analyse og vurderinger	42
4.1 Samferdselsdepartementet bør vurdere etatsstyringen	42
4.2 Luftfartstilsynets virksomhetsstyring har forbedringspotensial	43
4.2.1 Behov for mer helhetlig planlegging av ressursbruk, oppgaveløsning og utviklingsaktiviteter	43
4.2.2 Styring av ressursbruken kan bli bedre	43
4.2.3 Ny virksomhetsstrategi gir et godt grunnlag for utvikling	45
4.3 Behov for å forbedre arbeidsprosessene	45
4.3.1 Digitalisering må ivareta både forbedring og utvikling	45
4.3.2 Tillitsbygging og tydelig rolle- og ansvarsdeling er viktig for samarbeid på tvers	46
4.3.3 Faglig uenigheter må avklares og forankres godt	48
4.4 Organisasjonskultur er viktig for organisasjonsutvikling	49
4.4.1 Endring av organisasjonskultur er krevende	49
4.4.2 Ledelse er viktig for endring av organisasjonskultur	50
5 Utviklingsbehov og anbefalinger	52
5.1 Luftfartstilsynet oppfyller formålet, men har forbedringspotensial	52
5.2 Tre sentrale forbedringsområder	53
5.2.1 Styrking av virksomhets- og ressursstyring	53
5.2.2 Økt samhandling og mer felles metodikk på tvers	53
5.2.3 Mer digitalisering for å standardisere og effektivisere arbeidsprosesser	53
5.3 Utvikling av kultur og ledelse er sentralt	53
5.4 Bør Samferdselsdepartementet være tettere på?	54
Referanseliste	55
Vedlegg: DFØs spørreundersøkelse.....	57

Sammendrag

Sentrale aktører mener Luftfartstilsynet i stor grad oppfyller sitt formål og gjennomfører hovedoppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Vår kartlegging viser samtidig at virksomheten har et forbedringspotensial, knyttet til styring, arbeidsprosesser og ledelse, samt organisasjonskultur, for å være bedre rustet til å møte framtidige utfordringer og forventninger.

Luftfartstilsynet har høy produksjon av tilsyn. Både Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet vurderer flysikkerhetsnivået som akseptabelt. Brukerundersøkelser viser gjennomgående høy tillit til Luftfartstilsynet, og et stort flertall av brukerne er fornøyd med tilgjengelighet, kompetanse og profesjonalitet.

Evalueringen peker på at Luftfartstilsynet fram til 2026 har hatt stramme økonomiske rammer, men at budsjettøkningen i 2026 bidrar til at de kan dekke de viktigste behovene framover. DFØ mener samtidig at det er mulig å utnytte kapasiteten bedre. Det kan settes inn tiltak for å sikre bedre ressursstyring og mer hensiktsmessige arbeidsprosesser. Gitt utfordringer framover, herunder økt kompleksitet, teknologisk utvikling og knapphet på arbeidskraft, vil det bli enda viktigere å utnytte kapasiteten til Luftfartstilsynet best mulig.

Internt framstår bildet sammensatt. Medarbeidere er delt i synet på intern styring, ledelse og prioriteringer. Funnene viser blant annet at ressursstyring og koordinering på tvers av fagområder og enheter har potensial for forbedring, at bedre oppfølging og bruk av tidsregistreringssystemet kan gi bedre informasjonsgrunnlag i virksomhetsstyringen, og at Luftfartstilsynet henger etter når det gjelder digitalisering. DFØs spørreundersøkelser og intervjuer avdekker videre delte oppfatninger om ledelse. Det er også interne spenninger knyttet til faglige uenigheter, særlig rundt forståelse og praktisering av tilsynsregelverket.

I sum indikerer funn i evalueringen en noe svak organisasjonskultur i Luftfartstilsynet. Interne utfordringer knyttet til kultur kan gjøre det krevende å få til nødvendige endringer og sikre tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i årene framover. DFØ påpeker derfor at det er nødvendig å styrke organisasjonskulturen.

DFØ trekker fram tre hovedområder som kan videreutvikles:

1. Luftfartstilsynet kan forbedre virksomhets- og ressursstyringen sin
 - Det er behov for bedre styringsinformasjon om ressursbruk.
 - Det er behov for bedre grunnlag for planlegging og prioritering på kort og lang sikt.
2. Luftfartstilsynet kan bli bedre på samhandling og felles metodikk
 - Det er begrenset samarbeid på tvers av seksjoner og fagområder.
 - Det er behov for mer standardiserte tilsynsmetoder og økt kompetansedeling.
3. Luftfartstilsynet bør prioritere digitalisering av arbeidsprosesser sterkere
 - Det er fortsatt en del manuelle og ressurskrevende prosesser.
 - Digitalisering bør ses som organisasjonsutvikling, ikke kun teknologitiltak.

Etter DFØs vurdering er økt vekt på samhandling og bedre interne prosesser for gjennomføring av tiltak og beslutninger samt tydeligere ledelse, viktig for å lykkes med varige forbedringer.

DFØ anbefaler også Samferdselsdepartementet å legge økt vekt på helhetlig og langsiktig styring, og i større grad framover etterspørre og følge opp områder med identifiserte utfordringer.

1 Innledning

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk sommeren 2025 i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å evaluere Luftfartstilsynet. Overordnet ønsket departementet en vurdering av hvordan tilsynet ivaretar samfunnsoppdraget sitt og i hvilken grad virksomheten er rustet for framtidige utfordringer gitt dagens rammebetingelser:

«Luftfartstilsynet har de siste årene fått flere og mer omfattende oppgaver, både som tilsynsmyndighet og som fagdirektorat. Dette knyttes til blant annet teknologiutvikling og ny luftmobilitet, cyber «security» og forsvaret. I lys av økende regulering innen luftfartssektoren med både nye krav fra EU/EØS og endringer i nasjonale behov – inkludert totalforsvarsperspektivet – ser vi behov for en helhetlig evaluering av etatens rolle, organisering og framtidige kapasitet. Målet med evalueringen er å avdekke om Luftfartstilsynet har tilstrekkelig ressurser og er organisert på en hensiktsmessig måte for å kunne oppfylle sitt formål, følge opp ansvarsområdene og gjennomføre hovedoppgavene, samtidig som tilsynet også er rustet til å møte framtidige utfordringer og forventninger.»¹

1.1 Mål og mandat for evalueringen

I henhold til mandatet er målet med evalueringen todelt.

- Den skal avdekke om Luftfartstilsynet har tilstrekkelig ressurser og er organisert på en hensiktsmessig måte for å kunne utføre sine roller og oppfylle sitt mandat, samtidig som det er rustet til å møte framtidige utfordringer og forventninger.
- Den skal være et nyttig verktøy både i departementets styring av sektoren og for tilsynets organisasjonsutvikling.

Med utgangspunkt i mandat fra Samferdselsdepartementet, har vi utformet følgende problemstillinger for evalueringen:

Tabell 1 Hoved- og delproblemstillinger som evalueringen skal belyse

Hovedproblemstillinger	Delproblemstillinger
Resultater/måloppnåelse Hvordan ivaretar tilsynet sine oppgaver?	Vurderingen bør se hen til tilsynets evne til å ivareta myndighetsrollen (som fastsatt av ulike regelverk) og mandat (som fastsatt i styringsdialog (instruks/tildelingsbrev). Det bør ses både på oppgaveløsning på kort sikt, og på organisasjonens evne til strategisk planlegging for å ivareta oppgaver på lang sikt. I tillegg er det sentralt å se på hvordan interne og eksterne faktorer påvirker resultater. • Interne faktorer, blant annet organisering, arbeidsformer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk, kommunikasjon mv.

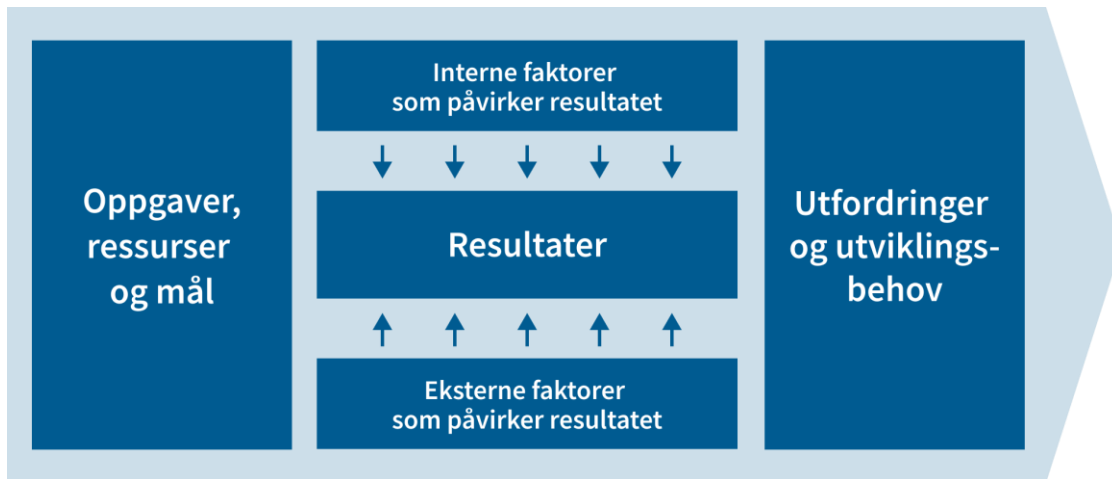
¹ Samferdselsdepartementets oppdragsbrev 14.10.25

	Eksterne faktorer, blant annet teknologiutvikling, forholdet til SD, forholdet til Stortinget, forholdet til sentrale samarbeidsaktører, til EU og internasjonale luftfartsmyndigheter mv.
Ressursstyring Har Luftfartstilsynet egnede rammer og forutsetninger for sine oppgaver? Det innebærer å vurdere om tilsynet er ressursmessig dimensjonert for de oppgavene de utfører; både med tanke på kompetanse og hvordan den interne styringen av ressursene skjer.	Vurderingen bør framstille hvordan tilsynet fordeler ressursbruken mellom de ulike oppgavene i Luftfartstilsynets kjernevirksomhet (godkjenning, tilsyn, regelverksutvikling, «safety promotion», «safety risk management»). Videre bør den belyse om Luftfartstilsynet innehar de riktige ressursene (for eksempel sammensetning av kompetanse og riktige støttesystemer) til å løse oppgavene sine, både når det gjelder ledelsesressurser og saksbehandlingsressurser, og om arbeidsformene er effektive (for eksempel hvordan medarbeidernes kapasitet og kompetanse benyttes). Vurderingen bør eksemplifisere hvordan Luftfartstilsynet ned-/omprioriterer som følge av stram ressursituasjon, herunder oppgavenes omfang og mulige konsekvenser av prioriteringene.
Strategisk og effektiv virksomhetsstyring Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for Luftfartstilsynets virksomhet i tiden framover?	På bakgrunn av vurderinger som gjøres over, utviklingstrekkene som belyses og organisasjonens evne til strategisk planlegging, skal evalueringen også peke på mulige tiltak som kan gjøres for å sikre at virksomheten er faglig og organisatorisk robust framover, har god oppgaveløsning og en effektiv ressursutnyttelse

1.2 Metode og datainnsamling

1.2.1 Rammeverk for virksomhetsanalyse

I evalueringen tar vi utgangspunkt i et rammeverk for virksomhetsanalyse som er utviklet av Statskontoret i Sverige og som de benytter i deres analyser av statlige virksomheter. Den er også benyttet av Difi/DFØ i flere virksomhetsanalyser. Modellen består av fire analysemomenter, jf. figur 1.



Figur 1 Rammeverk for virksomhetsanalyse

Med utgangspunkt i rammeverket belyser vi i kapittel 2 oppgaver, ressurser og mål som bakenforliggende rammer for Luftfartstilsynets virksomhet. I kapittel 3 belyser vi først resultater basert på rapporter og synspunkter fra aktører som bruker og samarbeider med Luftfartstilsynet. Deretter beskriver vi interne og eksterne faktorer som i våre undersøkelser synes å påvirke resultatene i betydelig grad. I kapittel 4 drøfter vi så sentrale utfordringer avdekket i kapittel 3, mens vi i siste kapittel oppsummerer utfordringer og utviklingsbehov for Luftfartstilsynet.

1.2.2 Datainnsamling

Dokumenter: Vi har hatt tilgang til en rekke dokumenter som har vært viktige kilder i arbeidet. Dette gjelder i hovedsak tidligere evalueringer, årsrapporter, stortingsdokumenter, tildelingsbrev, og møtereferater fra etatsstyringsmøter og ledergruppemøter. Vi har også hatt tilgang til en rekke interne dokumenter som kvalitetsrapporter, avviksrapporter og medarbeiderundersøkelser.

Intervjuer: Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Alle ledere, sentrale fagpersoner og tillitsvalgte i Luftfartstilsynet.
- Aktuelle ledere og saksbehandlere i Samferdselsdepartementet
- Representanter fra samarbeidsetater: Statens havarikommisjon, Forsvaret, Havindustritilsynet og Sjøfartsdirektoratet, Norges luftsportsforbund
- Representanter for interesseorganisasjoner for tilsynsobjekter: NHO-luftfart og Norges flygerforbund
- Representanter fra tilsynsobjekter: Avinors ulike divisjoner
- Representanter fra luftfartsmyndighetene i Finland og Sverige.

Vi har også gjennomført en egen spørreundersøkelse til alle ansatte i Luftfartstilsynet. Svarprosenten var 77 prosent.

Vi har brukt kunstig intelligens (Copilot) i arbeidet med å finne relevant informasjon og i arbeidet med å forenkle tekst.

2 Bakgrunn: Om Luftfartstilsynets eksterne og interne rammebetingelser

I dette kapittelet er formålet å gi relevant bakgrunnsinformasjon om sentrale kjennetegn ved Luftfartstilsynet og luftfartssektoren.

2.1 En sektor med mange aktører

Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for flysikkerhet i Norge. Luftfartstilsynet fører tilsyn med og følger opp flysikkerheten, mens Statens havarikommisjon undersøker ulykker og alvorlige hendelser. Globale og regionale organisasjoner som FNs luftfartsorganisasjon, ICAO, og EU, fastsetter folkerettslig bindende regler, som tas inn i norsk rett og blir bindende for nasjonale myndigheter og aktører. Luftfartsmyndighetene samarbeider også med andre nasjonale myndigheter med overlappende ansvarsområder.

Ansvaret for flysikkerheten er delt mellom myndighetene og luftfartsaktørene. Luftfartsaktørene er fly- og helikopterselskap, verksteder, flyplasser, lufttrafikkjeneste, flyskoler, privatflygere, Forsvaret m.fl.

Samferdselsdepartementet fastsetter og følger opp nasjonale mål, internasjonalt samarbeid og styrer underliggende etater, herunder Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon.² Myndigheten utøves gjennom etatsstyring av Luftfartstilsynet og gjennom rettslig regulering. Som sektoransvarlig for luftfarten er departementet hovedansvarlig for utvikling og håndheving av luftfartsloven.

Samferdselsdepartementet forvalter også statens eierskap i Avinor, som er et heleid statlig selskap med ansvar for å eie, drive og utvikle et landsomfattende nettverk av lufthavner og flysikringstjenestene. Avinor utfører i tillegg såkalte samfunnspålagte oppgaver.

Luftfarten er et komplisert system med globale, regionale og nasjonale aspekter og aktører. Globale og regionale organisasjoner som ICAO³ og EU gir føringer til stater og nasjonale aktører. Samferdselsdepartementet påser gjennom etatsstyringen at Luftfartstilsynet når målene som er satt for deres arbeid. Luftfartstilsynet er delegert myndighet til å fastsette utfyllende forskrifter til luftfartsloven på en rekke områder. Statens havarikommisjon er undersøkelsesmyndighet, og gir sikkerhetstilrådinger som følges opp av Luftfartstilsynet og andre aktuelle aktører. Statens kjøp av flyruter, de såkalte FOT-rutene (flyruter med Forpliktelser til Offentlig Tjenesteyting), gir også muligheter til å sette flysikkerhetskrav. Her bruker Samferdselsdepartementet Luftfartstilsynet som flysikkerhetsfaglig kompetanse.

I rollen som Arbeidstilsyn for flygende personell, har Luftfartstilsynet et tett samarbeid med Arbeidstilsynet og deltar i tverrfaglige møter med alle tilsynsmyndigheter innenfor arbeidstilsyn.

² [Det norske flysikkerhetsprogrammet](#)

³ International Civil Aviation Organization (ICAO) er FNs organisasjon for sivil luftfart. I samarbeid med medlemsstatene og industrien utarbeider ICAO internasjonale standarder og anbefalinger (SARP – Standards and recommended practices). Det felleseuropeiske regelverket som gjelder for Norge, er i stor grad basert på disse anbefalingene.

I rollen som romtilsyn blir Luftfartstilsynet faglig styrt av Nærings- og fiskeridepartementet. Luftfartstilsynet har et faglig samarbeid med Forsvaret knyttet til samfunnssikkerhet, totalforsvar og koordinering av luftrom.

Styring av flysikkerheten deles i henhold til ICAOs prinsipper i to funksjonelle elementer: Det ene er statens plikt til blant annet å fastsette luftfartsregelverk og etablere en myndighet med tilsynsansvar. Det andre er at tjenesteyterne (for eksempel flyselskaper og lufthavnoperatører) plikter å etablere sikkerhetsstyringssystemer («Safety Management Systems») som skal ivareta flysikkerheten på eget område.

Luftfartstilsynet er bistandsmyndighet for Havindustritilsynet og Sjøfartsdirektoratet når det gjelder helikopterlandingsplasser offshore - på flytende og faste innretninger.

Det norske flysikkerhetsprogrammet utarbeides av Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet i samarbeid og fastsettes av samferdselsministeren. Programmet beskriver hvordan Norge organiserer, styrer og utvikler arbeidet med flysikkerhet i sivil luftfart. Programmet bygger på krav fra ICAO og EASA⁴, og er sist revidert i 2024 for å reflektere endringer i luftfartsnæringen, inkludert nye forretningsmodeller, økt bruk av droner og mer komplekse rammevilkår. Programmet har som mål å gi en helhetlig tilnærming og en tydelig rollefordeling mellom Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet, Statens havarikommisjon og andre relevante aktører.

Medlemsstatene i EU sine nasjonale luftfartsmyndigheter har plikt til å gjennomføre tilsyn og kontroll for å sikre at kravene i regelverket faktisk følges. Dette gjelder også for Norge som EØS-land. EASA følger gjennom standardiseringsinspeksjoner opp om Luftfartstilsynet praktiserer det felleseuropeiske regelverket korrekt. Det samme gjelder på «security»-området, men her er det Kommisjonen, ikke EASA, som fører tilsyn med EUs nasjonale myndigheter. ESA, EFTA-landenes overvåkningsorgan som passer på at EØS-avtalen blir fulgt i EFTA-landene, fører tilsyn med norske myndigheter på «security»-området.⁵

Avinor er en sentral aktør i norsk luftfart som ansvarlig for de fleste flyplassene i Norge og flysikringstjenesten. Flysikringstjenesten er organisert i et eget datterselskap eid av Avinor, Avinor Flysikring AS.

Forsvaret opererer under både sivilt og militært regelverk. På lufthavner der det er både militær og sivil trafikk, legges sivilt regelverk til grunn. Luftfartstilsynet er både sivil og militær luftromsmyndighet, og Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet. De viktigste grensesnittene og samarbeidsområdene mellom Forsvaret og Luftfartstilsynet er luftromsorganisering og restriksjonsområder, regelverk og standarder, sikkerhet samt tilsyn. Luftfartstilsynet kan, ved behov, fastsette begrensninger i bruk av luftrom eller deler av dette. Forsvaret kan likevel fastsette begrensninger i bruk av luftrommet ved akutte eller uavklarte militære situasjoner, herunder krig og lignende unntakstilstander (jf. Luftfartsloven § 9-1 a andre ledd).

Norsk luftsporttilsyn (NLT) har myndighet til å utstede sertifikater, rettigheter og føre tilsyn med seilflygere og ballongførere i Norge. NLT er gitt luftfartsmyndighet på et begrenset område, nærmere bestemt for utdanningsinstitusjoner og sertifikater til seilfly og ballong.

⁴ EASA er det europeiske byrået for flysikkerhet (European Union Aviation Safety Agency)

⁵ «Security» henviser til tilsiktede hendelser som terror, mens «safety» henviser til utilsiktede hendelser som ulykker.

2.2 Luftfartstilsynet er en nasjonal myndighet, men håndhever felleseuropeisk regelverk

Før Luftfartstilsynet ble opprettet og skilt ut fra Luftfartsverket i 2000, lå ansvaret for drift av lufthavner og tilsyn/kontroll av norsk luftfart hos Luftfartsverket, som var et organ for all sivil luftfartsforvaltning i Norge. Det som lå igjen i Luftfartsverket ble 1. januar 2003 omgjort til Avinor som et heleid statlig infrastrukturselskap. I 2002 ble det vedtatt at Luftfartstilsynet skulle flyttes til Bodø. Flyttingen ble gjennomført i perioden 2005 til 2008.

Luftfartstilsynet har både en rolle som tilsynsmyndighet og en faglig rolle som utfører oppdrag fra Samferdselsdepartementet. I den faglige rollen inngår blant annet regelverksutvikling, konsesjon og trafikkrettigheter, luftfartøyregister, passasjerrettigheter, miljøansvar, samt ulike utredningsoppdrag. Andre oppgaver i den faglige rollen er knyttet til sikkerhetsfremmende arbeid, samfunnssikkerhet og beredskap samt fagdialog med departementet, herunder innspill til politikikutvikling og statsbudsjettprosessen.

Et sentralt kjennetegn med EUs forvaltningssystem, utviklet særlig de siste 20 år, er etablering av europeiske myndighetsorganer, eller byråer, som har delegert myndighet fra Kommisjonen. Nasjonale myndigheter i medlemslandene, som Luftfartstilsynet, forvalter og håndhever det felleseuropeiske regelverket i de respektive landene. EASA fører tilsyn med de nasjonale luftfartsmyndighetene for å sikre at disse praktiserer regelverket likt på tvers av medlemsland. I Norge er det felleseuropeiske regelverket innført i norsk lov gjennom Luftfartsloven. I tillegg har Luftfartstilsynet fått delegert myndighet til å utforme, fastsette og håndheve forskrifter etter Luftfartsloven.

2.3 Luftfartstilsynets organisering og finansiering

I dette delkapittelet er formålet å gi en beskrivelse av Luftfartstilsynets organisering og ressurstilgang som bakgrunn for evalueringen.

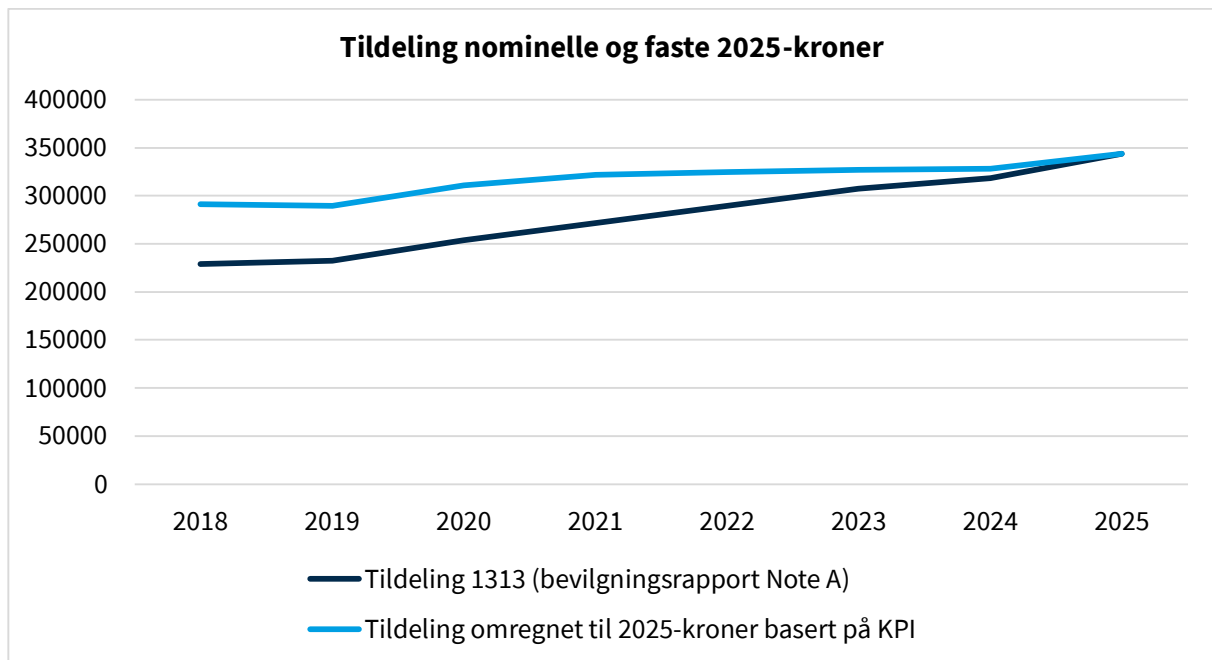
2.3.1 Luftfartstilsynets budsjetttramme økte betydelig i 2026

Luftfartstilsynet er finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. 48% av Luftfartstilsynets kostnader er knyttet til aktiviteter som markedet betaler gebyrer for. Gebyrinntektene tilfaller Staten og føres på et eget inntektskapittel i statsregnskapet. Gebyrforskriften fastsetter gebyrer for tilsynets arbeid som tilsynsmyndighet.

Luftfartstilsynet er tildelt 363 mill. kr for 2026, hvorav 353 mill. kr til drift og 10 mill. kr til spesielle utgifter øremerket til videreføring av Luftfartstilsynets arbeid med null- og lavutslippsluftfart. Det tilsvarer en nominell økning på 19,4 mill. kr eller 5,6 prosent sammenlignet med Luftfartstilsynets årsregnskap for 2025. Videre budsjetteres det med en økning i gebyrinntekter på 20,6 mill. kr, eller 13,3 prosent.

Fra 2018 til 2025 økte budsjettet med om lag 50 prosent (115 mill. kr) målt i løpende kroner og 18 prosent (52 mill. kr) målt i faste 2025-kroner⁶. Utviklingen i tildelte midler i henholdsvis nominelle kr (svart linje) og faste 2025-kr (blå linje), er framstilt i figur 2 under. Som det kommer frem av figuren, hadde Luftfartstilsynet en jevn vekst i tildelingen målt i nominelle kroner for perioden 2018 – 2025, mens utviklingen målt i faste kroner viser en markant vekst i 2020 for deretter å ligge stabilt og deretter å øke igjen i 2025.

⁶ Tall hentet fra Årsregnskapet note A, og omregnet til 2025-kroner basert på KPI (årlige gjennomsnittstall) fra ssb.no



Figur 2 Luftfartstilsynets tildeling for perioden 2018-2025 målt i nominelle og faste kroner

I perioden 2018-2025 er Luftfartstilsynet tilført mange nye oppgaver, blant annet knyttet til droner og romfart, samt nye regelverkskrav innenfor de tradisjonelle luftfartsområdene. I tillegg er Luftfartstilsynet tilført en del oppgaver uten ekstra bevilgning. Det er også satt i gang interne utviklingsoppgaver, blant annet knyttet til implementering og håndheving av de nye og utvidede regelverkene for informasjonssikkerhet i luftfarten (Part-IS) og forberedelse av tilsyn med bakketjenester og implementering av sikkerhetsloven. Siden bevilgningen i faste kroner har stått på tilnærmet samme nivå i deler av denne perioden, jf. figur 2, har flere oppgaver måttet løses innenfor om lag samme økonomiske ramme.

Oversikt over inntekter og utgifter i statsbudsjettet viser at lønnsandelen av Luftfartstilsynets driftsutgifter har ligget på vel 70 prosent de siste årene⁷. I 2024 utgjorde lønnsandelen knapt 72 prosent, mens den økte til 74 prosent i 2025⁸. Figur 3 viser fordelingen av overordnede kostnadskategorier.

⁷ [Statsregnskapet](#)

⁸ Tall hentet fra årsrapport 2025



Figur 3 Overordnet kostnadsfordeling (Statsregnskapet for 2025)

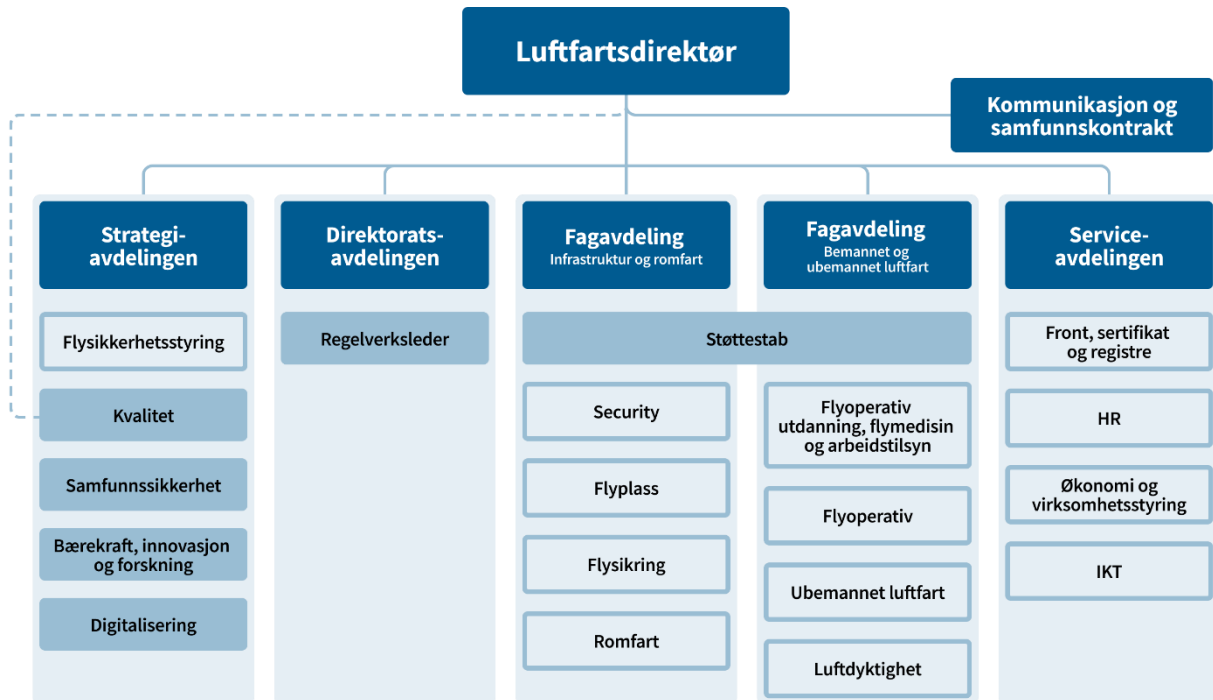
Størstedelen av lønnskostnaden gikk til fast ansatte. Leie av maskiner og inventar sto for om lag halvparten, mens kontorrekvisita og kurs sto for en fjerdedel av kostnadene innenfor kategorien «Annet». Disse kategoriene tilsvarer da henholdsvis 3,7 og 2,0 prosent av de totale kostnadene.⁹

2.3.2 Luftfartstilsynet er organisert med fem avdelinger og en stabsfunksjon

Luftfartstilsynet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Fra 2025 er Luftfartstilsynet organisert i fem avdelinger og en stabsfunksjon for Kommunikasjon og samfunnskontakt jf. figur 4. Per januar 2026 har tilsynet budsjettert med 218 årsverk.¹⁰

⁹ Statsregnskapet 2025

¹⁰ Luftfartstilsynet. Antall budsjetterte årsverk per avdeling er rundet av til hele årsverk



Figur 4 Organisasjonskart for Luftfartstilsynet

Kommunikasjon og samfunnskontakt (5 årsverk) har ansvar for operativ og strategisk kommunikasjon eksternt og internt. Herunder mediehåndtering, markedskommunikasjon, nettsider og sosiale medier. Avdelingen har sammen med andre deler av organisasjonen ansvar for tilsynets arbeid med «Safety Promotion», det vil si gjennomføring av konferanser, workshoper, digitale seminarer, podkaster, nyhetsbrev, målrettede kampanjer mv.

Strategiavdelingen (13 årsverk) har ansvar for analyse, utviklings- og forbedringsarbeidet samt digitalisering, samfunnssikkerhet og overordnet styring av flysikkerhetsarbeidet. Den er organisert med en flysikkerhetsstyringsseksjon og fire «fagområder» ledet av en fagansvarlig uten personalansvar. Fagområdet «kvalitet» rapporterer direkte til Luftfartsdirektøren.

Direktoratsavdelingen (21 årsverk) er hovedkontaktpunkt mot Samferdselsdepartementet. Avdelingen jobber med utvikling av regelverk og med juridisk saksbehandling og rådgivning. Avdelingen koordinerer også internasjonal deltakelse, og har ansvar for miljø/flystøy, passasjerrettigheter, trafikkrettigheter og konsesjoner, lisenser til flyselskap, økonomisk tilsyn og luftfartøyregisteret. Direktoratets avdelingen har i tillegg ansvar for økonomisk tilsyn med flyselskapenes økonomi (ligger under det felleseuropeiske regelverket for lisens til flyselskaper).

Fagavdeling for bemannet og ubemannet luftfart (77 årsverk) er én av to avdelinger som har ansvar for tilsyn og godkjenninger. Avdelingen dekker områdene flyselskaper, flyverksteder, ubemannet luftfart, flymedisin, arbeidstilsyn og flyskoler, både innenfor kommersiell og ikke-kommersiell luftfart. Luftfartstilsynets inspektører har blant annet ansvar for tilsyn, godkjenninger, veiledning, sikkerhetsformidling og annen faglig kontakt med nasjonale og internasjonale aktører og organisasjoner.

Fagavdeling for infrastruktur og romfart (57 årsverk) er den andre fagavdelingen med tilsyns- og godkjenningsansvar. Den dekker romfart, fly- og helikopterlandingsplasser, flysikring og «security». «Security» betyr å beskytte passasjerer, ansatte, offentligheten og installasjoner mot terror og andre former for ulovlige handlinger rettet mot sivil luftfart.

Serviceavdelingen (39 årsverk) har ansvar for økonomi- og virksomhetsstyring, HR, intern IT og arkivfunksjonen, og er i tillegg Luftfartstilsynets førstelinjekontakt og servicepunkt ut mot brukerne. Sertifikatbehandling og mottak av rapporter om ulykker og hendelser inngår i førstelinjen.

2.3.3 Antall utførte årsverk har økt med om lag ti prosent fra 2021 til 2025

Det har vært en økning fra 2018 til 2025 både i avtalte og utførte årsverk som følge av nye oppgaver.¹¹ Ifølge Luftfartstilsynet forventes antall årsverk i 2026 å øke ytterligere.

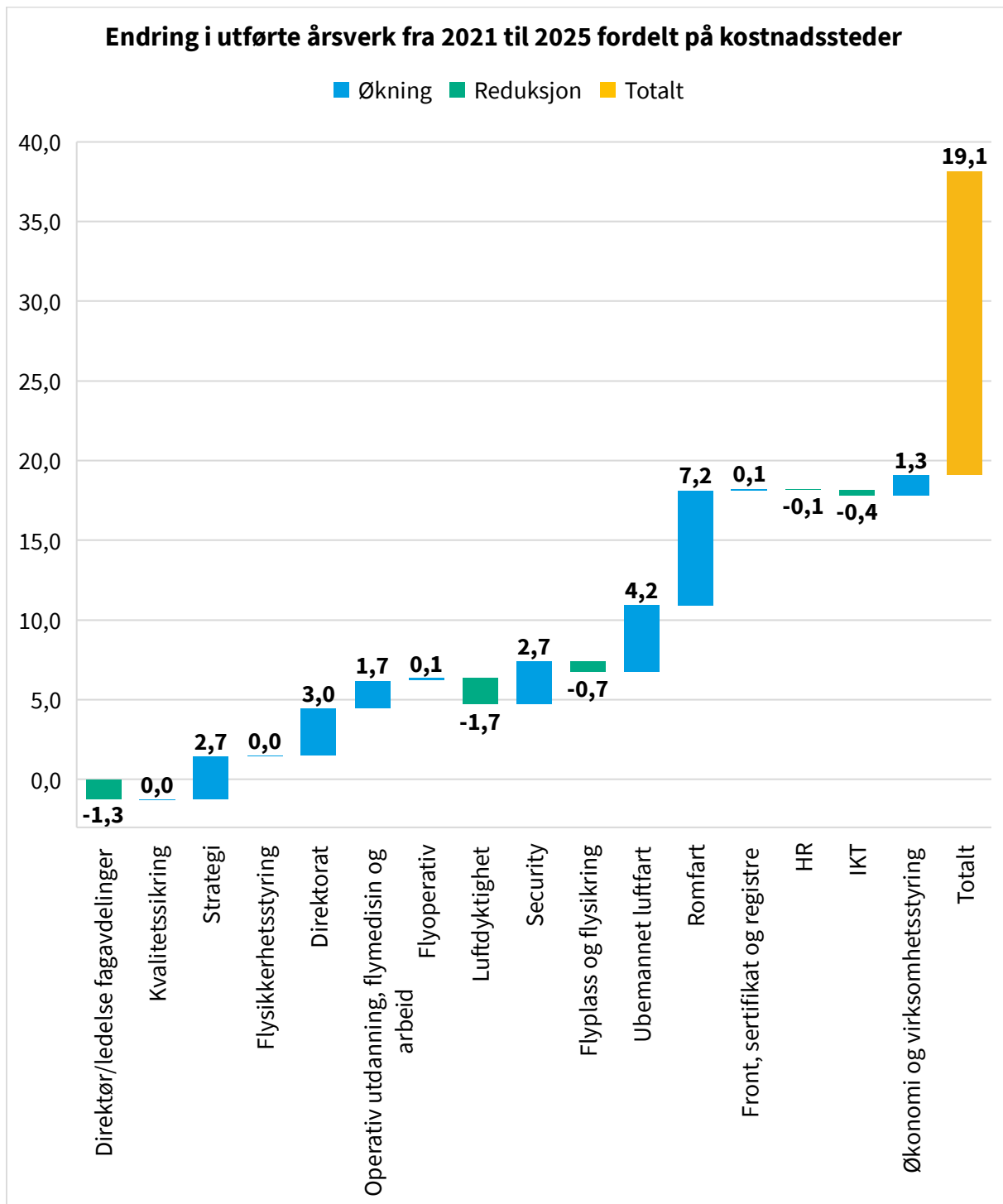
Per 01.01.26 hadde Luftfartstilsynet 218 avtalte årsverk. Siden antall årsverk varierer med sykefravær, permisjoner og vakanser mv., er antall utførte årsverk noe lavere (204).

Samlet sett har antall utførte årsverk økt fra 184 i 2021 til 204 i 2025. Figur 5 viser endringer i utførte årsverk fordelt på kostnadssteder, i praksis seksjoner eller avdelinger, fra 2021 til 2025.¹² Som figuren viser, har årsverksinnsatsen på de to relativt «nye» områdene – droner (ubemannet luftfart) og romfart – økt med henholdsvis fire og sju årsverk. Både Direktoratets avdelingen og Strategiavdelingen har økt med tre årsverk. Også «security»-området har økt med knapt tre årsverk.

Ifølge denne oversikten er det mindre endringer på de mer tradisjonelle oppgaveområdene til Luftfartstilsynet. Ressursinnsatsen på Luftdyktighet og Flyplass og flysikring har gått noe ned. Ressursinnsatsen på øvrige områder er på om lag samme nivå i 2025 som den var i 2021.

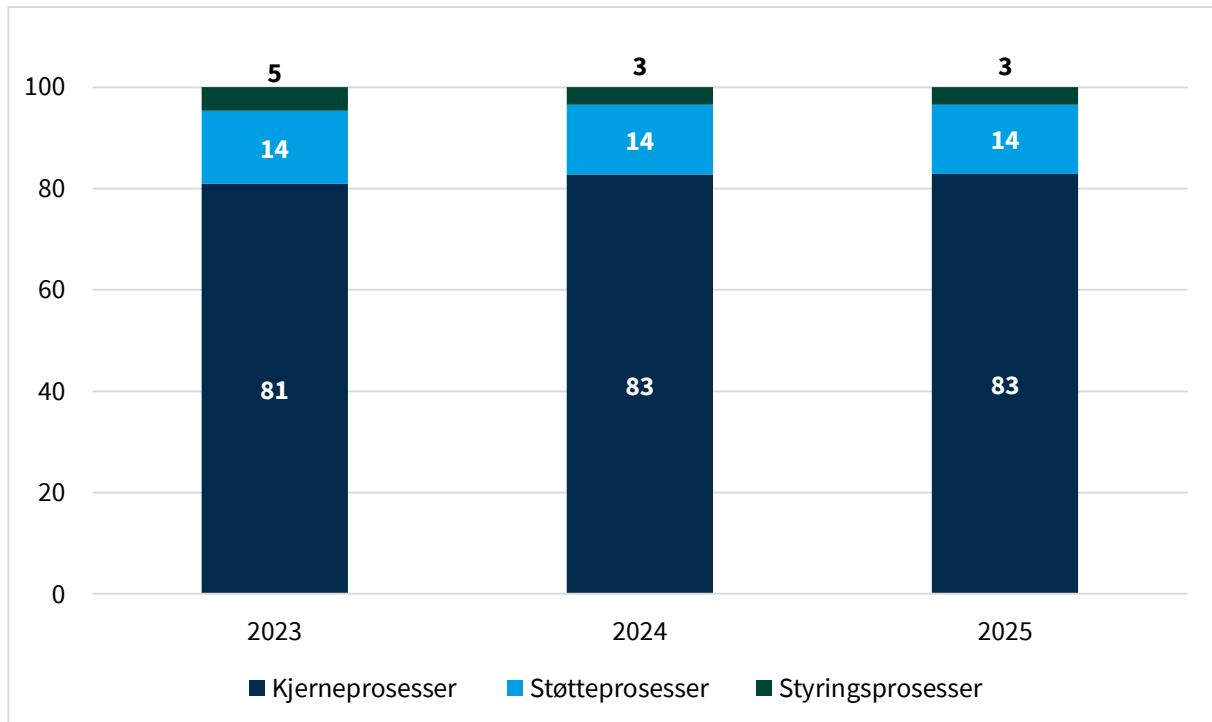
¹¹ I henhold til årsrapporter fra Luftfartstilsynet er beregning av utførte årsverk basert på definisjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Personalmelding: PM-2019-13. I årsrapporten oppgis videre at SSBs statistikk 12623 er brukt som kilde for antall ansatte og antall avtalte årsverk.

¹² Tallene må til en viss grad ses som «øyeblikksbilder. De vil derfor kunne påvirkes av omorganiseringer, vakanser, sykdom mv.



Figur 5 Endring i utførte årsverk fra 2021 til 2025 fordelt på kostnadssteder i Luftfartstilsynet (Kilde: Luftfartstilsynet)

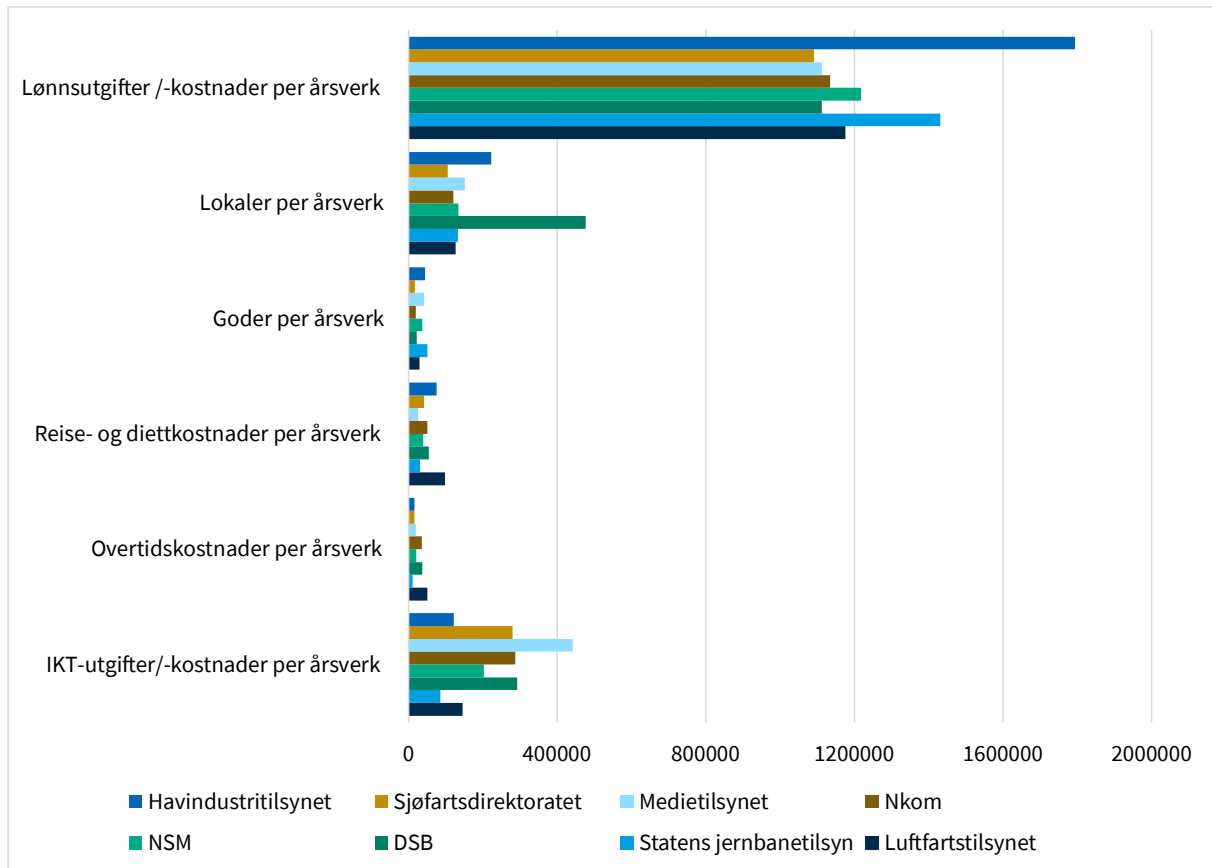
I årsrapporten for 2025 har Luftfartstilsynet også oppgitt utvikling i ressursbruk, målt i årsverksinnsats, på de tre hovedområdene kjerneprosesser, støtteprosesser og styringsprosesser, jf. figur 6. Ifølge denne oversikten har andelen av tilsynets samlede ressurser som brukes på tilsynets kjerneprosesser, det vi si regelverksutvikling, tilsyn, godkjenninger m.m., økt fra 81 prosent i 2023 til 83 prosent i 2025.



Figur 6 Årsverksinnsats fordelt på kjerne-, støtte og styringsprosesser. Prosent (Luftfartstilsynets årsrapport for 2025)

2.3.4 Luftfartstilsynet skiller seg ikke vesentlig fra andre tilsynsvirksomheter

Vi har brukt nøkkeltall fra statsregnskapet for 2025 for å sammenligne nøkkeltall for et utvalg norske tilsynsvirksomheter, jf. figur 7. I tillegg til Luftfartstilsynet, har vi sett på Havindustritilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Direktoratet for sikkerhets- og beredskap (DSB), Jernbanetilsynet og Medietilsynet. Vi har kun sett på relative størrelser/nøkkeltall.



Figur 7 Utgifter per årsverk fordelt på utgiftskategorier (Statsregnskapet 2025)

Sammenligning av nøkkeltall fra statsregnskapet for perioden 2019-2025 viser blant annet at:

- Lønnsandel av driftskostnader er jevnt over høyere for Luftfartstilsynet enn for de andre statlige virksomhetene (Unntak; Jernbanetilsynet)
- Luftfartstilsynet har, sammen med Sjøfartsdirektoratet, lavest driftskostnader per årsverk.
- Luftfartstilsynet ligger i nedre halvdel når det gjelder IKT-utgifter/-kostnader per årsverk
- Luftfartstilsynet har høyest overtidskostnader og reise- og diettkostnader per årsverk

Ifølge Luftfartstilsynet skyldes høye reise- og diettkostnader sammenlignet med de andre tilsynsvirksomhetene at lokaliseringen i Bodø medfører mer og lengre reising til departementet og tilsynsobjektene, og at de utfører tilsyn i Europa, Asia og USA. En relativt stor andel (ca. 15 prosent) av ansatte med hjemmekontorordning, men med krav om regelmessig tilstedeværelse i Bodø, er også med på å øke reisekostnadene. Kostnader for hjemmekontor kan dekkes for medarbeidere med kritisk kompetanse.

Veksten i bruk av overtid i Luftfartstilsynet har vært særlig stor i perioden 2021-2022, og overtidsbruken er blitt liggende på et høyt nivå også i 2023 og 2024. Av foreløpig årsrapport for 2025 framgår det at utgifter til overtid ligger på om lag samme nivå i 2025 som i 2024.

I henhold til årsrapportene i perioden vises det gjennomgående til at sykrefusjoner og innsparinger som følge av vakanser er benyttet til å dekke økte kostnader til overtid, midlertidige stillinger og nye prioriterte oppgaver. I årsrapporten for 2025 framgår det at budsjettssituasjonen i 2025 har krevd stram styring av overtidsbruk, og at mesteparten av overtiden er knyttet til tilsynsaktiviteter. I tillegg medførte ekstrabevilgningen på det

flyoperative området sommeren 2025 økt bruk overtid i påvente av rekruttering av nye ressurser.

2.3.5 Finske og svenske luftfartsmyndigheter inngår i større transportmyndigheter

På grunn av ulik organisering, ulikheter i næringsstruktur og volum i sektorene og manglende informasjon om ressursdata, har vi ikke hatt grunnlag for å kunne gjøre en reell sammenligning av antall stillinger eller samlet ressursforbruk på ulike typer oppgaver i fra Finland, Norge og Sverige.

I Finland og Sverige inngår Luftfartsmyndigheten sammen med andre transporttilsyn/-myndigheter i henholdsvis Transportstyrelsen og Traficom. Det medfører blant annet at funksjoner som HR, IKT og i noen grad juridisk kompetanse, ivaretas på «konsernnivå».

I Finland inngår luftfart som en del av Transport Safety and Services, som er en divisjon med om lag 320 ansatte. Om lag 100 av disse jobber i Aviation Oversight som igjen er delt inn i tre avdelinger og åtte seksjoner.

Etter en nylig omorganisering, er sjø og luft organisert i en felles avdeling med om lag 350 ansatte i Sverige. Avdelingen har både felles seksjoner og funksjoner, eksempelvis knyttet til utvikling og registeroppgaver, og seksjoner som jobber utelukkende med sjø eller med luft. Juridisk bistand til luftfartsoppgaver ivaretas av en felles seksjon for luft og sjø innenfor Transportstyrelsens juridiske divisjon på «konsernnivå». Halvparten av medarbeiderne på den juridiske luft- og sjøseksjonen, seks og et halvt årsverk, arbeider kun med bistand til de faglige delene av luftfartsmyndigheten.

Den svenske Transportstyrelsens årsrapport for 2025 består dels av en samlet rapportering for alle de fire transportgrenene (vei, bane, luft og sjø), dels spesifikk rapportering for hver enkelt transportgren.¹³

Den sektorvise ressursrapporteringen hos svenske luftfartsmyndigheter er angitt i SKR, jf. tabell 2, ikke i årsverksinnsats.

Tabell 2 Kostnadsutvikling på noen hovedområder hos den svenske luftfartsmyndigheten. Mill SKR (Kilde: Transportstyrelsens årsredovisning 2025)

Oppgaveområder	2023	2024	2025
Regelutvikling/-arbeid	111	115	120
Godkjenning, sertifisering, registreringer mv. (tillståndsprövning)	80	71	79
Tilsyn* (kostnader knyttet til flysikring, eksklusive underveistjenester (en route))	366 (184)	368 (200)	355 (171)
Registerarbeid**	15	15	13

* Reduksjonen i kostnader 2025 sammenlignet med tidligere år skyldes ifølge årsrapporten for 2025 reduserte rentekostnader for et felles avgiftsutjevningssystem for sikkerhetskontroll av passasjerer og deres bagasje samt redusert tid brukt på tilsyn.

**Ifølge årsrapporten skyldes kostnadsnedgangen her redusert bemanning pga. endrede arbeidsmåter

¹³ [Transportstyrelsens årsredovisningen 2025](#)

3 Luftfartstilsynets resultater og sentrale påvirkningsfaktorer

I dette kapittelet gjengir vi informasjon og funn fra vårt arbeid som vi oppfatter som viktig for å svare ut mandatet for dette oppdraget. Informasjonen er basert på tidligere rapporter/evalueringer, interne dokumenter og undersøkelser, intervjuer og en spørreundersøkelse til alle ansatte i Luftfartstilsynet.

Vi har sortert informasjonen vi har samlet inn ut fra tilsynets resultatoppnåelse, interne og eksterne påvirkningsfaktorer samt utfordringer framover.

3.1 Resultater av Luftfartstilsynet virksomhet

I dette delkapittelet gir vi et oversiktsbilde over resultater Luftfartstilsynet oppnår innenfor sine kjerneoppgaver basert på årsrapporter, brukerundersøkelser og intervjuer.

3.1.1 Luftfartstilsynet vedtok 64 forskrifter i 2025

Regelverksutvikling er et sentralt oppgaveområde for Luftfartstilsynet som har delegert myndighet til å vedta forskrifter. I 2025 vedtok tilsynet til sammen 64 forskrifter, jf. tabell 3. I tillegg bisto de Samferdselsdepartementet i departementets arbeid med seks forskrifter.

Tabell 3 Nøkkeltall for Luftfartstilsynets forskriftsarbeid de siste fem årene

Regelverksutvikling	2021	2022	2023	2024	2025
Forskrifter som endrer eksisterende forskrifter	20	20	17	25	33
Nye forskrifter	10	1	0	3	3
Forskrifter som opphever forskrift	1	2	0	1	0
Restriksjonsområder	0	9	8	28	28
Regelverk sendt på høring	25	25	26	25	33

Det høye antallet forskrifter skyldes ifølge årsrapporten primært at mange EU-forordninger skal inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen, samt vedtak av 28 forskrifter om restriksjonsområder i luftrommet. Restriksjonsområdene er dels permanente og dels midlertidige. Fire av sju forskrifter handler om etablering av nye områder som følge av den generelle beredskaps- og trusselsituasjonen, og 13 av 21 er knyttet til militærøvelser.

I tillegg til konkret arbeid med forskrifter, deltar Luftfartstilsynet også i utviklingen av internasjonalt regelverk. I intervjuene med Luftfartstilsynet gis det uttrykk for at dette er en viktig oppgave. Informantene understreker samtidig at deltakelse i internasjonal regelverksutvikling og muligheter til å fordype seg i og fortolke vedtatt regelverk, er et ressurssspørsmål. Tid og ressurser til internasjonalt utviklingsarbeid må til enhver tid vurderes opp mot andre mer presserende behov og oppgaver, som å svare ut utredningsoppdrag fra departementet, bistå andre deler av Luftfartstilsynet i deres godkjennings- og tilsynsarbeid mv.

Informanter i Avinor og Samferdselsdepartementet stiller i noen grad spørsmål om Luftfartstilsynet kunne gjort mer for å påvirke regelverket før det vedtas. Det vises særlig til utvikling av regelverk som slår svært uheldig ut for et lite land som Norge med mange små

flyplasser. Ønsket er at regelverket i større grad differensieres, eventuelt at det i større grad åpnes for unntak, gitt spesielle forhold.

Ifølge Luftfartstilsynet foregår regelverksutviklingen i EASA på flere arenaer. Det er en kombinasjon av juridisk og flyfaglig kompetanse som deltar i arbeidet fra norsk side. Hvem som deltar vurderes fra sak til sak, blant annet avhengig av hvilken type regelverk det dreier seg om og hvor i utviklingsprosessen man er.

3.1.2 Tilsynsaktiviteten vurderes som tilstrekkelig til å opprettholde sikkerheten

Ifølge Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 2026, vurderes Luftfartstilsynets innsats (herunder tilsyn, godkjenninger og sertifiseringer) som tilstrekkelig til å opprettholde det høye sikkerhetsnivået i norsk luftfart. våre intervjuer med ledelsen både i Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet underbygger at sikkerhetsnivået vurderes som høyt nok. I budsjettproposisjonen vises det til at det ble gjennomført tilsyn hos alle operatører i 2024. Samtidig står det også at enkelte regelverkskrav innenfor flyoperativt område ikke ble dekket fullt ut.¹⁴

Årsrapporten for 2025 viser at antall gjennomførte tilsyn i 2025 er på samme nivå som i 2021, jf. tabell 4 under. Antall tilsyn på de enkelte områdene varierer imidlertid noe fra år til år.

Tabell 4 Antall gjennomførte tilsyn fordelt på område i perioden 2021-2025 (Årsrapport for 2025)

Område	2021	2022	2023	2024	2025
Direktorat	6	7	7	8	7
Flyoperativ	125	201	137	180	166
Flyplass	34	47	51	51	46
Flysikring	27	25	27	25	22
Luftdyktighet	316	179	171	192	186
Menneskelig ytelse og utdanning	41	69	74	56	79
«Security»	197	259	230	247	191
Ubemannet luftfart	17	17	26	46	66
Romfart					2
Totalt	763	804	805	805	765

Tabell 5 under viser hvordan antall tilsynsobjekter har utviklet seg fra 2021 til 2025. For AOC og CAMO har det vært en betydelig nedgang i antall, mens tilsynspliktige droneoperatører har økt kraftig.

Tabell 5 Antall tilsynsobjekter i perioden 2021-2025 (Årsrapport for 2025)

Område	2021	2022	2023	2024	2025
AOC-operatører	24	26	21	18	18
ATO	12	14	11	12	12
DTO	45	46	47	39	39
Flyleger	59	60	64	66	57

¹⁴ Prop. 1 S (2025-2026) For budsjettåret 2026 under Samferdselsdepartementet

Område	2021	2022	2023	2024	2025
Simulator	9	9	10	10	10
Tekniske skoler	5	5	6	7	7
CAMO	35	31	25	23	22
Part-145	29	30	28	27	29
Flysikringsleverandør	10	10	10	10	9
Lufthavner	56	56	53	53	54
Heliport	46	46	47	48	49
Droner LUC	3	5	4	7	6
Tilsynspliktige droneoperatører	22	78	86	99	119
S-objekter	543	535	559	471	513

I tillegg til tilsynsaktiviteter, bruker Luftfartstilsynet ressurser på godkjenninger, sertifiseringer og veiledningsarbeid. Nye krav, blant annet til digital sikkerhet, førte ifølge årsrapporten til økt innsats på slike aktiviteter i 2025.

Det er operatørene selv som har ansvaret for at flysikkerheten er ivaretatt. Luftfartstilsynets rolle er å bidra og se til at dette faktisk skjer.

3.1.3 Brukerne er gjennomgående fornøyde med Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet har siden 2018 gjennomført brukerundersøkelser regelmessig (hvert annet år), sist høsten 2024. Som tabell 6 viser,¹⁵ er flertallet av brukerne fornøyde med de fleste forholdene som det spørres om i undersøkelsen. Resultatet er på om lag samme nivå som resultatene fra tilsvarende undersøkelser i 2020 og 2022 på de fleste områdene. Flertallet av respondentene svarer at de har tillit til Luftfartstilsynet (85 prosent), at tilsynet er en aktiv pådriver for en sikker og samfunnsnyttig luftfart i Norge samt at de oppfatter at tilsynet oppfyller de krav og forventninger som bør stilles til et offentlig tilsyn. Ledere er gjennomgående mer positive enn medarbeidere og privatpersoner.

Tabell 6 Andeler som er enig eller uenig i ulike problemstillinger (Brukerundersøkelsen 2025)

Påstand/spørsmål	Enig (%)	Uenig (%)
Jeg har tillit til Luftfartstilsynet som luftfartsmyndighet	85	8
Jeg oppfatter at Luftfartstilsynet oppfyller de krav og forventninger som bør stilles til en offentlig myndighet	78	10
Luftfartstilsynet tilgjengeliggjør informasjon som de har bruk for i deres flysikkerhetsarbeid	80	8
Luftfartstilsynet gir tilstrekkelig informasjon om nytt regelverk og regelverksendringer	73	12
Andel som oppgir at de var fornøyde eller svært fornøyde med kontakten de har hatt med Luftfartstilsynet	80	10
Andel av de som har vært i kontakt med Luftfartstilsynet de siste to årene (54 prosent) som oppgir at de alt i alt er tilfredse med servicen de får av Luftfartstilsynets medarbeidere	79	9

¹⁵ Undersøkelsen ble gjennomført som en utvalgsundersøkelse som ble sendt ut til 5 159 respondenter. Av de 1534 som svarte på undersøkelsen var fire av ti ledere og tre av ti medarbeidere. De resterende tre av ti svarte som privatpersoner.

Påstand/spørsmål	Enig (%)	Uenig (%)
Andel av de som har vært i kontakt med Luftfartstilsynet de siste to årene (54 prosent) som oppgir at de alt i alt er tilfreds med medarbeideres kompetanse	79	7
Det er lett å komme i kontakt med rett person for mine henvendelser	72	14
Andel av de som har hatt en sak til behandling hos Luftfartstilsynet to siste år som er fornøyd eller svært fornøyd med kontakten	72	12
Jeg mener saksbehandlingstiden er tilfredsstillende	56	31
Luftfartstilsynet bruker synlige og klare kriterier i saksbehandlingen	61	20
Saksbehandlingsprosessen er enkel og oversiktlig	66	20
Andel av de som har hatt tilsyn siste to år (37 prosent), som er enig i at Luftfartstilsynet gjennomfører tilsyn på en profesjonell måte	82	4

Samarbeidspartnere og tilsynsobjekter synes Luftfartstilsynet er blitt mer profesjonelle

I intervjuene peker både samarbeidspartnere og tilsynsobjekter på at de synes Luftfartstilsynet er blitt mer profesjonelle i sin tilsynsvirksomhet og saksbehandling de senere årene. Flere peker også på at forvaltningskompetansen framstår som god sammenlignet med tidligere.

Selv om tilsynsobjektene mener Luftfartstilsynet er blitt mer profesjonelle, etterlyses likevel færre og mer koordinerte tilsyn, enklere digitale skjemaer og raskere svar fra Luftfartstilsynet. Det vises også til «varierende kvalitet» i saksbehandling og inspeksjonsgjennomføring. Flere informanter viser til at det har vært en implementering av risikobasert tilsyn, men at det varierer hvordan dette praktiseres. Ulik praksis når det gjelder risikobasert tilsyn sammenfaller med funn gjort av Riksrevisjonen i sin revisjon i 2019 og Safetec sin evaluering i 2025.

Intervjuer med sentrale samarbeidspartnere som Avinor og Forsvaret indikerer at Luftfartstilsynet oppfattes å være til dels presset på ressurser. Flere er usikre på om tilsynet vil ha kapasitet til å håndtere utfordringer framover knyttet til eksempelvis teknologisk utvikling og økt militær aktivitet. Enkelte stiller også spørsmål ved om Luftfartstilsynet praktiserer risikobasert tilsyn på en adekvat måte.

Generelt peker informanter utenfor Luftfartstilsynet på at Luftfartstilsynet har fått en bredere og mer krevende oppgaveportefølje, noe som kan gå utover de tradisjonelle kjerneoppgavene. Som eksempel nevnes rollen som romtilsyn og utviklingen når det gjelder ubemannet luftfart og samfunnssikkerhet.

Luftfartstilsynets arbeid med nettverk får positive tilbakemeldinger

De siste årene har Luftfartstilsynet satset mer på «Safety Promotion»-arbeid. «Safety Promotion» omfatter konferanser, kampanjer, veiledningsmateriell, publikasjoner og tiltak for tilgjengeliggjøring av flysikkerhetsdata. Aktivitetene er rettet både mot bransjen og publikum,

og konsentreres om prioriterte risikoområder som droner, uregjerlige passasjerer, «human factors» og teknologiske forstyrrelser.

I intervjuene både med ansatte i Luftfartstilsynet og eksterne brukere og samarbeidspartnere hører vi mye positivt om særlig de tverrsektorielle foraene. I de interne intervjuene våre gis det imidlertid også i noen grad uttrykk for at drift og lovpålagte oppgaver ofte prioriteres foran utvikling og kommunikative tiltak, noe som begrenser effekten av «safety promotion». Luftfartstilsynets ledelse anser nedprioritering av tiltak som ikke er lovpålagt som en nødvendig prioritering av knappe ressurser.

3.1.4 Avvik lukkes normalt innen fastsatt frist

EASA fører tilsyn med hvordan Luftfartstilsynet praktiserer sin tilsynsvirksomhet og gir avvik dersom de avdekker mangler. Avvikene klassifiseres etter alvorlighetsgrad. Luftfartstilsynet må lukke avviket innen en bestemt frist på en måte som godkjennes av EASA.

Kvalitetsfunksjonen i Luftfartstilsynet fører regnskap og kontroll med hvordan de ulike enhetene følger opp regelverket og at avvik blir lukket. Luftfartstilsynet gjennomfører også interne inspeksjoner via sin kvalitetsfunksjon. Kvalitetsfunksjonen har myndighet til å gi avvik som her omtales som interne avvik.

Luftfartstilsynet har fått flere avvik som gjelder prosedyrer knyttet til risikobasert tilsyn (RBT) fordi tilsynsplanen er mangelfull. I perioden 2020-2025 har Luftfartstilsynet hatt tre avvik knyttet til RBT. Av de tre avvikene er ett på operativt område (2020), ett på luftdyktighet (2023) og ett på flyplass (2024).

Åpne avvik betyr at avvik ikke er lukket, men at fristen ikke er utløpt. Forfalte avvik er avvik som ikke er lukket innen fristen. Av de 33 åpne avvikene, er 18 interne, 15 fra EASA og ingen fra ESA. De forfalte avvikene er interne.¹⁶ Til sammenligning har 11 av EASAs 30 medlemsland to eller flere D-avvik (medium alvorlig) som ikke er lukket tre måneder etter at de er forfalt. Det gjelder blant annet Nederland, Tyskland, Danmark, Sveits og Finland. Norge har ingen forfalte avvik fra EASA.

Ifølge Luftfartstilsynet er ikke avvik i seg selv nødvendigvis et problem. Hvis det er mange alvorlige avvik, mange avvik som ikke blir lukket innen fristen eller det er gjentakende typer avvik, er dette en indikasjon på at virksomheten har utfordringer. Etter det vi har fått høre i intervjuene våre og funnet i dokumenter vi har hatt tilgang til, har ikke Luftfartstilsynet vært gjenstand for alvorlige avvik, og avvik som påpekes av EASA lukkes innen fristene som er satt.

3.2 Interne utfordringer ved styring og arbeidsprosesser

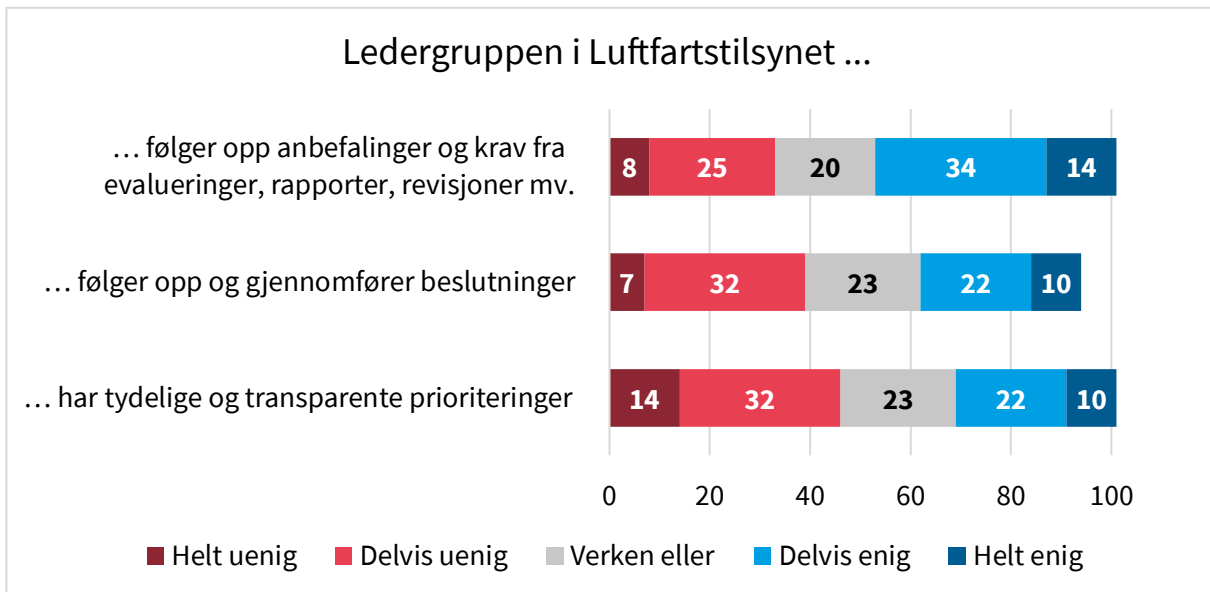
I dette delkapittelet redegjør vi for sentrale funn om interne faktorer som påvirker hvordan Luftfartstilsynet evner å utføre sine oppgaver i dag og framover.

3.2.1 Delte oppfatninger om intern styring og ledelse

I DFØs spørreundersøkelse er en tredel helt eller delvis enig i at ledergruppen i Luftfartstilsynet har tydelige og transparente prioriteringer, fire av ti er helt eller delvis enig i at ledergruppen følger opp og gjennomfører beslutninger og halvparten er helt eller delvis enige i at den følger opp anbefalinger og krav fra evalueringer, rapporter revisjoner mv., jf. figur 8.

¹⁶ Intern Kvalitetsrapport mars 2026

Tilsvarende er henholdsvis knapt halvparten helt eller delvis uenig i den første påstanden, fire av ti er helt eller delvis uenige i den andre mens en tredel er helt eller delvis uenig i den siste.



Figur 8 Synspunkter på intern styring og prioritering. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

Ledere både med og uten personalansvar og ansatte i Direktoratsavdelingen svarer gjennomgående mer positivt enn medarbeidere uten lederansvar og ansatte fra de øvrige avdelingene. Samlet viser tallene at organisasjonen er delt når det gjelder syn på hvordan ledergruppen fungerer.

I intervjuene understreker representanter fra ledergruppen at det nå jobbes med lederutvikling, at det er iverksatt tiltak for å bedre samhandling («ledergruppeutvikling», «måltinget», «lederforum»), og at det er mer enighet om retningen for organisasjonsutviklingen nå enn tidligere.

Ansatte i Luftfartstilsynet synes eksterne roller og ansvar er tydeligere definert og praktisert enn interne

Vi har spurt medarbeiderne om ansvarsdeling mellom Luftfartstilsynet og andre virksomheter på den ene siden, og ansvarsdelingen mellom ulike enheter internt i Luftfartstilsynet på den andre. I vår spørreundersøkelse er 61 prosent helt eller delvis enige i at eksterne roller og ansvar er tydelig definert og praktisert, mens andelen som er helt eller delvis enige i at interne roller og ansvar er tydelig definert og praktisert, er 45 prosent. Andelen som ikke er enig i at roller og ansvar er tydelig definert og praktisert, er dobbelt så stor for interne som for eksterne roller og ansvar, henholdsvis 42 og 21 prosent. Intervjuene og kommentarer til spørreundersøkelsen støtter opp under at ansvarsdeling mellom Luftfartstilsynet og andre virksomheter oppleves mindre uklar enn oppgave- og ansvarsdelingen internt.

Intervjuer med ledergruppen indikerer også at det har vært jobbet med utviklingstiltak for å bedre oppgavefordelingen og samarbeidet i de senere årene, men at enkelte endringer har vært krevende å få til. Ifølge referater fra etatsstyringsmøter og årsrapporter har Luftfartstilsynet fulgt opp anbefalinger fra Riksrevisjonens rapport og BDO-rapporten om blant annet forbedringer i rolle- og ansvarsdeling.¹⁷ Utfordringer knyttet til uklar rolle- og

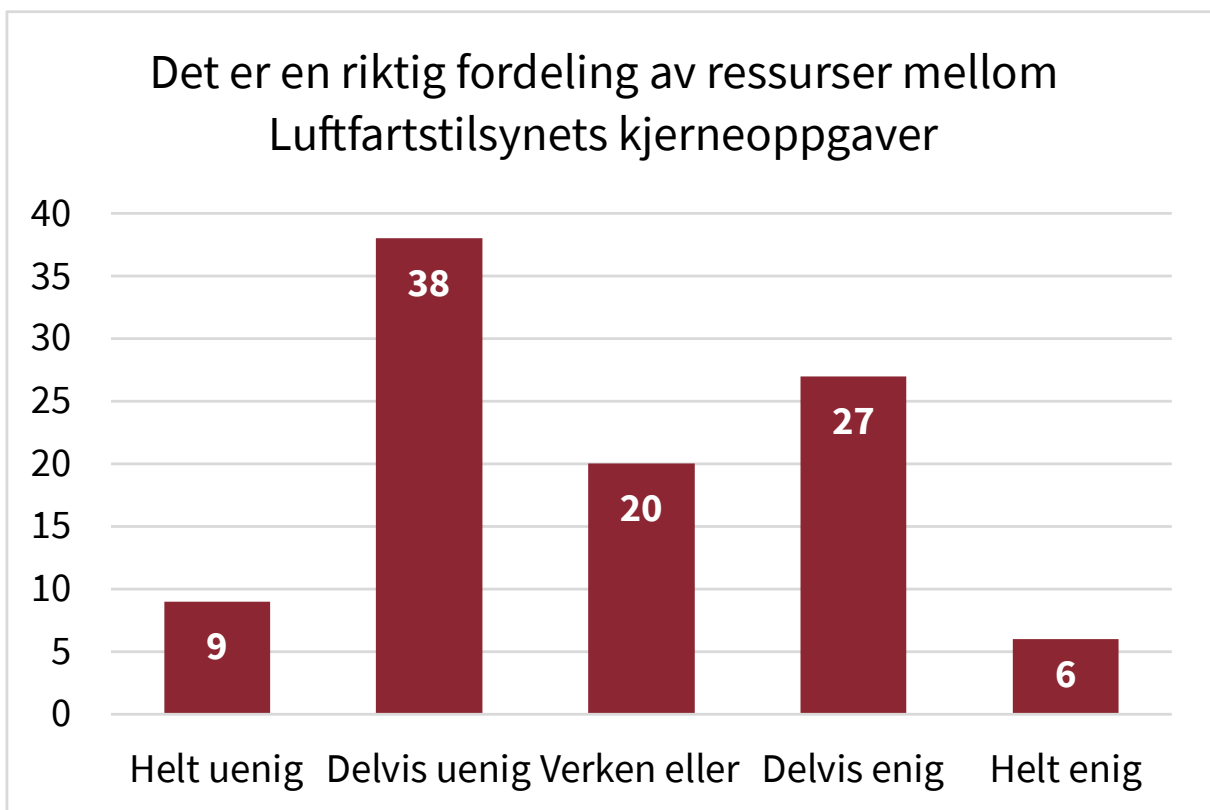
¹⁷ Referat fra første etatsstyringsmøte i 2020 og årsrapporter fra 2020 og 2021

ansvarsdeling ble blant annet diskutert i et ledermøte i juni 2024. Her ble det besluttet å videreutvikle «management»-systemet for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdeling.¹⁸

Det pekes på utfordringer knyttet til prioriteringer og ressursstyring

Ressursstyring handler om å planlegge, tildele og følge opp ressursbruk (årsverk eller timeverk), med sikte på å løse oppgaver og oppnå mål på mest mulig effektiv måte. Ifølge vår spørreundersøkelse er halvparten av respondentene helt eller delvis uenig i at tilsynet har *tilstrekkelig kapasitet* til å utføre kjerneoppgavene sine i henhold til lov og regelverk.

Spørreundersøkelsen viser også at Luftfartstilsynet er delt i synet på om ressurser fordeles riktig mellom kjerneområdene i virksomheten. En tredel er helt eller delvis enig i at det er en riktig *fordeling av ressurser* i Luftfartstilsynet, en femtedel svarer «verken eller», mens knapt halvparten ikke er enig i at ressursene er riktig fordelt, jf. figur 9. Også her er det til dels store forskjeller mellom avdelingene.



Figur 9 Synspunkter på ressursfordeling i Luftfartstilsynet. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

Tidligere evalueringer, eksempelvis Riksrevisjonens gjennomgang i 2019 og BDOs evaluering fra 2020, viser at ressursstyring over tid har hatt forbedringspotensial. Ifølge disse rapportene manglet Luftfartstilsynet også tidligere systemer og rutiner for å kunne styre ressursbruken og koordinere innsatsen mellom enheter på en god måte. Ledelsen viser i intervju til at disse manglene er blitt fulgt opp. De viser i den forbindelse til Riksrevisjonens Dok 1 (2023-2024) og Dok 1 (2025-2026) hvor det framgår at Luftfartstilsynet har fulgt opp påpekte forbedringsområder og gjennomført ulike tiltak, blant annet knyttet til ressurs- og

¹⁸ Referat fra ledergruppemøte 10.06.24

kompetansestyring, tidsregistrering og gebyrfastsettelse.¹⁹ DFØs spørreundersøkelse og informasjon fra intervjuer, viser imidlertid at det til tross for iverksatte tiltak fortsatt etterspørres forbedringer som kan gi en mer helhetlig og effektiv ressursdisponering og ressursoppfølging i virksomheten. I intervjuene framheves det samtidig at prosessene knyttet til ressursplanleggingen har endret seg i positiv retning den senere tid. Særlig hører vi at behovsvurderingene knyttet til nyttilsetninger er grundigere og bedre, noe som bidrar til mer målrettet tilførsel av nye medarbeidere. Flere understreker også at planleggingen nå er mer oppgave- og behovsbasert enn tidligere.

Ressursplanlegging og -prioritering

Luftfartstilsynet bruker i dag et regnearkbasert system i ressursstyringen. Ifølge Luftfartstilsynet baseres systemet først og fremst på aktivitetsplaner og prognoser på kort og lang sikt, herunder seksjonenes planer for tilsynsaktiviteter, kompetansebygging, mv.

Det regnearkbaserte systemet ivaretar, ifølge Luftfartstilsynet, europeisk regelverk som stiller krav om at Luftfartstilsynet på hvert fagområde må vise at de har ressurser til godkjenning, tilsyn, regelverksarbeid og oppfølging av hendelser og ulykker, samt ressurser til kompetanseoppbygging i henhold til krav i regelverket. Det gis samtidig uttrykk for at det regnearkbaserte systemet er tidkrevende i drift, og at Luftfartstilsynet derfor ønsker å innføre en mer automatisert løsning.

Tilsyn fra europeiske myndigheter som ser på hvordan ressursplanleggingen fungerer, viser ifølge Luftfartstilsynet kun ett avvik på denne ressursoversikten i perioden 2020 – 2026.

Ledelsen i Luftfartstilsynet påpeker at ressursfordelingen internt i Luftfartstilsynet for det kommende året gjøres gjennom budsjettprosessen. Ellers beskrives ressursprioriteringen som en blanding av budsjett-drevet behovsanalyse i ledergruppen, vakansstyrte omprioriteringer ved nyansettelser, og målrettede satsinger der politiske/eksterne føringer eller hendelser gir et ekstra løft. En intern evaluering viser ifølge ledelsen at denne prosessen er betydelig forbedret det siste året med økt involvering og større transparens.

I intervjuer på ledernivå gis det uttrykk for at ressursplanlegging og prioritering er et kontinuerlig og lederstyrt arbeid, og at det finnes mer og bedre informasjon om ressursbehov og -bruk nå enn tidligere. Samtidig påpekes det at oversikten over faktisk ressursbruk fremdeles er mangelfull og vanskelig å utnytte i planprosesser. Det sies også at det mangler en tydelig, overordnet ressursplan og at beslutningene om ressursfordeling kan oppleves som lite transparente og sterkt påvirket av driftspress framfor strategisk prioritering.

Informanter påpeker også at Luftfartstilsynet har behov for et bedre ressursstyringsverktøy enn det som finnes i dag. Som konsekvens, peker informanter spesielt på utfordringer med å prioritere og koordinere ressurser på tvers, skjevheter i arbeidsbelastning samt at manglende kapasitet og uklare prioriteringsregler fører til forenklet eller utsatt oppfølging av viktige oppgaver.

Våre funn knyttet til behov for og utfordringer med å utnytte de samlede ressursene har likhetstrekk med tidligere funn. BDOs gjennomgang i 2020 pekte på at Luftfartstilsynet manglet et felles ressursstyringssystem, at dette førte til uklare og ikke-sammenfallende prioriteringer mellom seksjoner og prosesser, og at det var liten grad av langsiktig planlegging på tvers.

Tidsregistreringssystemet

¹⁹ [dok1-202324.pdf](#), side 211, og [dok1-202324.pdf](#), side 68

Luftfartstilsynet innførte i 2020 et tidsregistreringssystem. Innføringen kom som en oppfølging av Riksrevisjonens kritikk i 2019, der det ble påpekt at Luftfartstilsynet manglet oversikt over ressursbruken. Riksrevisjonen viste til at virksomheten dermed hadde et svakt grunnlag for å prioritere mellom oppgaver, hadde problemer med å styre ressurser mellom enheter, hadde lite kontroll med om driften var effektiv samt hadde for liten kontroll med om gebyrer gjenspeilte faktiske kostnader.²⁰

Luftfartstilsynet opplyser at tidsregistreringssystemet har prosjektkoder per oppgave, noe som innebærer at de nå har et system som gjør det mulig å ta ut tidsdata til bruk i ressursoppfølging, gebyrberegninger og fakturering av medgått tid. Slik systemet er satt opp, registreres det tid på definerte kategorier som godkjenning/sertifikater, tilsyn, øvrige oppgaver som ikke er gebyrfinansiert, administrasjon, kompetanse og «EASA Partnership»-oppdrag. Innenfor oppgaver som ikke gebyrfinansieres er det etablert underkategorier som eksempelvis regelverksarbeid, helikoptersikkerhet, flysikkerhetsforum, internasjonal deltakelse, m.fl.

Som ledd i arbeidet med evalueringen, har DFØ bedt om en oversikt som viser hvordan Luftfartstilsynet fordeler ressursbruken mellom ulike oppgaver i tilsynets kjernevirksomhet, det vil si aggregerte tidsdata innenfor kategoriene godkjenning, tilsyn, regelverksutvikling, «Safety Promotion» og «Safety Risk Management». Det har imidlertid vist seg vanskelig å fremskaffe den etterspurte oversikten, noe som dels synes å skyldes at kategoriene vi har bedt om ikke så lett lar seg gjenfinne i systemet, og dels at datakvaliteten i registreringen ikke er god nok.

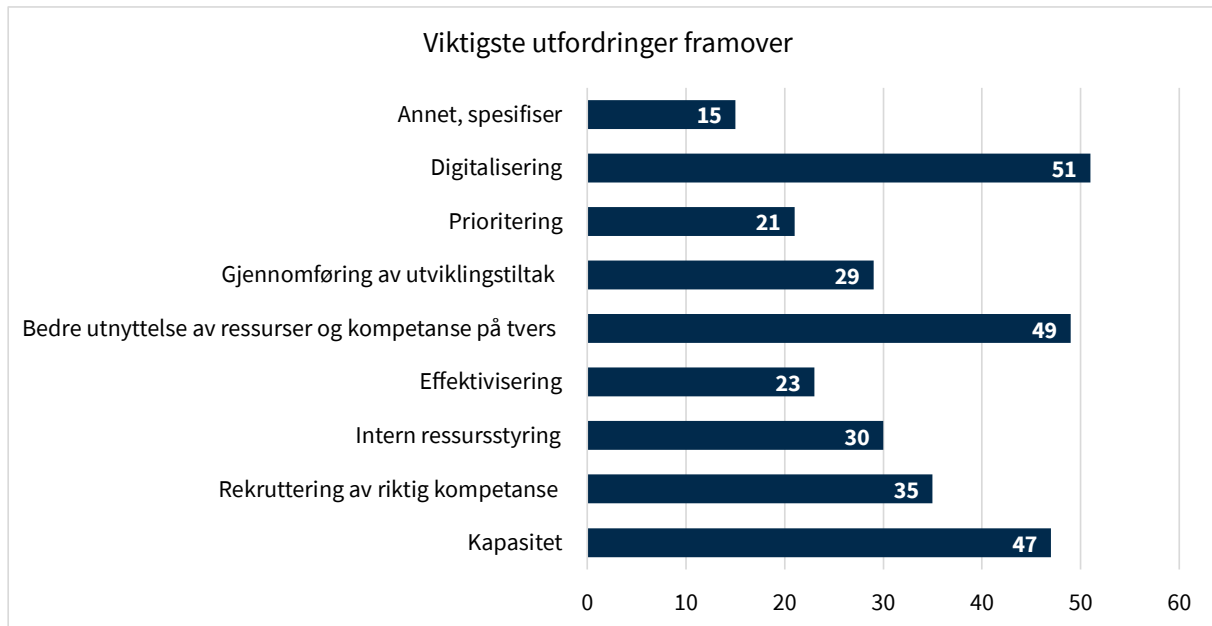
Ledelsen i Luftfartstilsynet opplyser at de har hatt utfordringer med å oppnå tilstrekkelig datakvalitet på tidsregistreringen, blant annet som følge av for lav registreringsgrad. Det er fortsatt en betydelig andel av arbeidstiden som ikke registreres med prosjektkode i systemet. Dette til tross for at det er etablert prosedyrer som sier at alle ansatte skal registrere tid, og fordele hele arbeidsdagen sin på aktuelle oppgaver.

Når det gjelder områder hvor det belastes gebyrer etter regning, mener Luftfartstilsynet tidsregistreringene er langt mer presise. De viser også til Riksrevisjonens konklusjon i forbindelse med oppfølgingen av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester, omtalt i Dok 1 (2025-2026).

3.2.2 Bedre samarbeid, ressursutnyttelse og digitalisering vurderes som særlig viktig

I spørreundersøkelsen vår ba vi respondentene angi de tre viktigste utfordringene framover. Her peker kapasitet, bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers, og digitalisering seg ut, jf. figur 10.

²⁰ Revisjonsrapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet ([luftfartstilsynet.pdf](#)), side 28



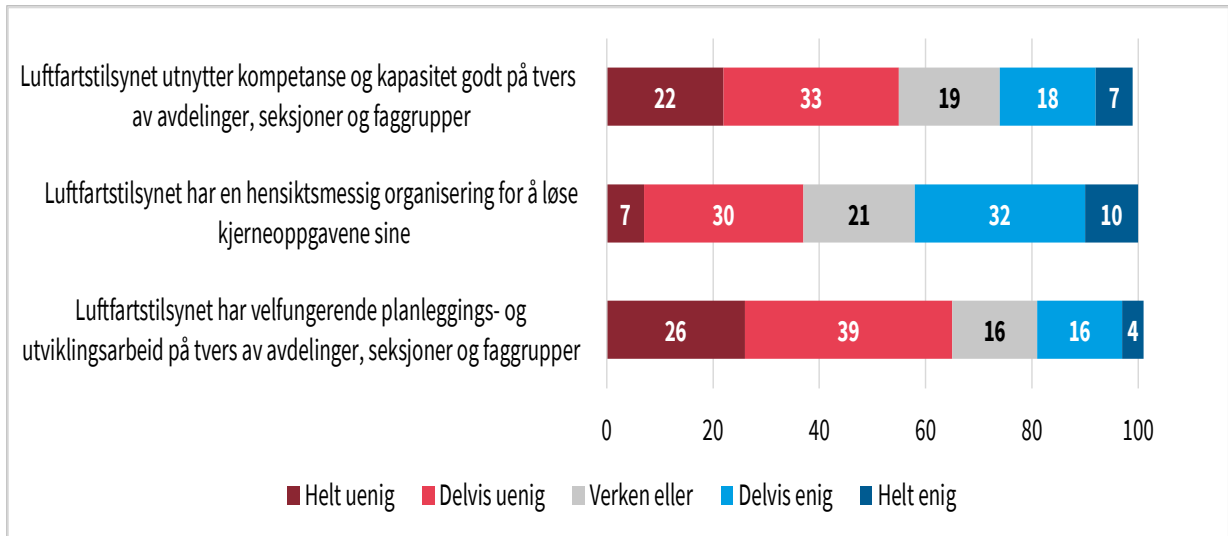
Figur 10 Viktigste utfordringer framover Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

Tidligere evalueringer gjennomført av Riksrevisjonen (2019), BDO (2021) og SAFETEC (2025) peker på mangler og behov for mer tverrfaglig samarbeid og bedre prosesser for å få til mer effektive tilsynsprosesser og innføring av risikobasert tilsyn. Riksrevisjonen pekte blant annet på et betydelig effektiviseringspotensial i økt standardisering og samarbeid på tvers av enhetene. Ifølge ledelsen i Luftfartstilsynet er disse manglene fulgt opp med tiltak som Riksrevisjonen i 2023 uttrykte seg positive til.

Vår undersøkelse viser likevel at standardisering og samarbeid på tvers fortsatt oppfattes som en utfordring blant ansatte. Ifølge intervjuene har det vært til dels betydelig motstand blant fagpersoner og fagmiljøer mot å endre for mye på arbeidsmåter og -prosesser.

I intervjuene pekes det også på at sterke fagpersoner med lang fartstid fra luftfartsbransjen i noen tilfeller kan være vanskelig å få til å endre arbeidsmåter ved for eksempel å samarbeide mer med fagpersoner fra andre enheter. Dette er en utfordring vi også ble fortalt om under våre besøk hos de svenske og finske luftfartsmyndighetene. Luftfartstilsynet erfarer at denne type utfordringer knyttet til sterke fagpersoner/-profesjoner og faglig autonomi gjelder for de fleste av EASA sine medlemsland, inklusive EASA selv.

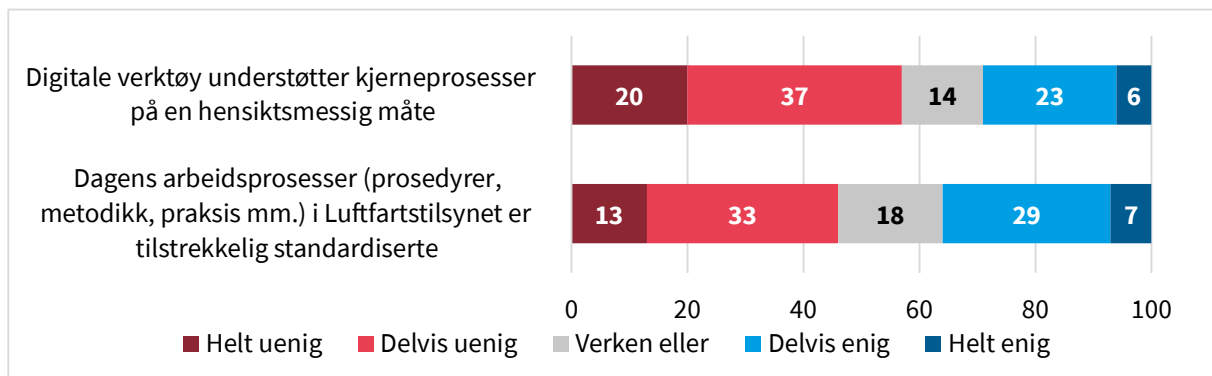
Spørreundersøkelsen viser samtidig at et flertall av de ansatte i Luftfartstilsynet mener tilsynet ikke jobber godt nok på tvers av avdelinger, seksjoner og faggrupper, jf. figur 11 under.



Figur 11 Synspunkter på samhandling og organisering. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

To tredeler av de som har svart er helt eller delvis uenig i at Luftfartstilsynet har velfungerende planleggings- og utviklingsarbeid på tvers av avdelinger, seksjoner og faggrupper. Vel halvparten er heller ikke enig i at tilsynet utnytter kompetanse og kapasitet godt nok på tvers i organisasjonen, mens vel en tredel ikke er enig i at tilsynet er hensiktsmessig organisert. Særlig når det gjelder organisering er det til dels store forskjeller mellom avdelingene, mens det synes å være større enighet på tvers av avdelinger om behov for mer og bedre planlegging og utnytting av kompetanse og kapasitet på tvers. Intervjuene våre understøtter i hovedsak resultatene fra spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen bekrefter også utfordringer vi hører om i intervjuene knyttet til standardisering og digitalisering, jf. figur 12:



Figur 12 Synspunkter på arbeidsprosesser og digitale verktøy. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

Når det gjelder digitalisering, indikerer både spørreundersøkelsen og intervjuer med ledere i Luftfartstilsynet at forbedringspotensialet er betydelig. Nær seks av ti er helt eller delvis uenig i at digitale verktøy støtter kjerneprosesser på en hensiktsmessig måte. Begrenset ressurstilgang og intern kapasitet, sterk avhengighet av eksterne konsulenter som ikke kjenner interne systemer, tekniske flaskehalser i eksisterende fagsystemer (EMPIC) og behov for tettere kobling mellom digital satsing og endring i arbeidsprosesser for å hente ut gevinster, har imidlertid ifølge våre informanter begrenset satsningen. I intervjuene både i og utenfor Luftfartstilsynet, er det flere som karakteriserer Luftfartstilsynet som en digitalt

umoden virksomhet. I januar 2026 lanserte Luftfartstilsynet ambisjoner om digital transformasjon som skal gå frem mot 2030, jf. den nye strategien.

Både svenske og finske myndigheter gir uttrykk for at effektivisering gjennom digitalisering er utfordrende på områder med et begrenset antall aktører/enheter. Inntrykket er likevel at i hvert fall svenske luftfartsmyndigheter har kommet noe lenger enn norske, blant annet på registersiden der de har en digital løsning som de bruker både på luft og sjø. I Finland jobbes det med en lukket «Desk Top» KI-løsning. De finske luftfartsmyndighetene ser også positivt på at National Cyber «security» Center nylig ble innlemmet i Traficom. De tror det vil være en fordel, rent kompetansemessig, å tilhøre samme etat.

En sammenlignende studie av Luftfartstilsynet og sammenlignbare europeiske luftfartsmyndigheter fra 2015 pekte på potensial for effektivisering gjennom bedre utnyttelse av IT-løsninger, forenkling av interne prosesser og deling av støttefunksjoner med andre reguleringsorganer.²¹

Både finske og svenske luftfartsmyndigheter peker på at regelfestede kompetansekrav i luftfartssektoren og rekruttering av spesialistkompetanse kan være utfordrende for utnyttelse av kompetanse på tvers. I Finland pekes det på at mer tverrgående samarbeid og standardisering vil gjøre det lettere å utnytte eksisterende kompetanse, men viser samtidig til at ulike regelverk begrenser hva det er mulig å få til. Svenske luftfartsmyndigheter er enig i dette, men viser også til at eksempelvis forvaltningsrett er et område hvor det er mulig å utnytte kompetanse på tvers. Ifølge svenske myndigheter tar det tid å bygge kompetanse på tvers, men også at utlån av ressurser, flytting av medarbeidere på tvers og oppstart som saksbehandlere før godkjenning som inspektører mv., har gitt økt fleksibilitet.

I sum viser undersøkelsen vår at det er bred enighet om behovet for digitalisering i og av Luftfartstilsynet. I intervjuene med ledelsen gis det samtidig uttrykk for at digitalisering krever «friske» midler. Når ressursene er knappe, prioriteres kjerneoppgaver framfor utvikling.

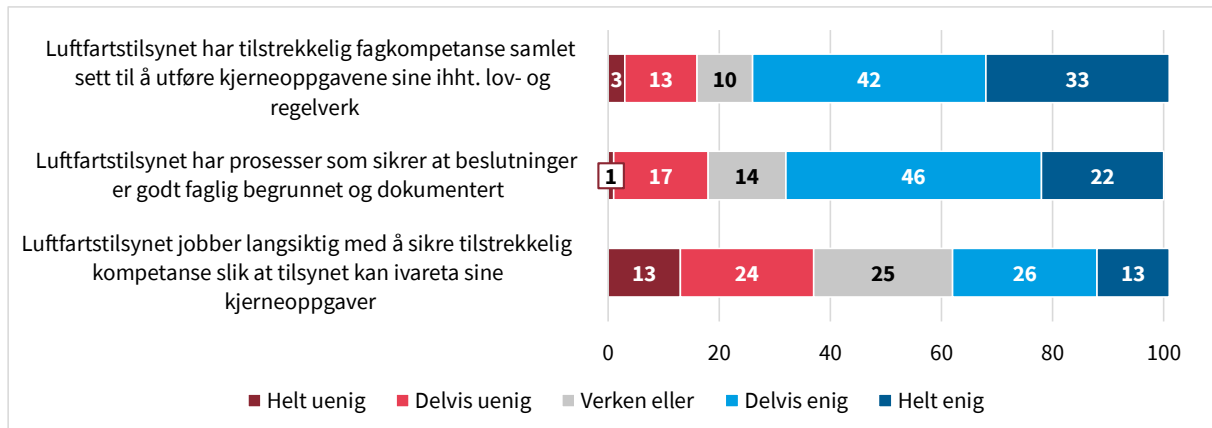
I Luftfartstilsynet er støtten til mer standardisering er noe mindre enn støtten til digitale verktøy. Mens vel en tredel er helt eller delvis enig i at dagens arbeidsprosesser er tilstrekkelig standardisert, er knapt halvparten uenig i dette. Her synes også enigheten å variere noe med avdelingstilhørighet.

3.2.3 Luftfartstilsynet mener kompetansesituasjonen og rekrutteringsmuligheter er tilfredsstillende

I Luftfartstilsynet synes det å være enighet internt om at kompetansesituasjonen per i dag er tilfredsstillende i stort. I spørreundersøkelsen er tre fjerdedeler helt eller delvis enige i at Luftfartstilsynet har tilstrekkelig fagkompetanse samlet sett, jf. figur 13 under.

Intervjuene underbygger resultatene fra spørreundersøkelsen, jf. blant annet følgende sitater fra kommentarfeltet; «Luftfartstilsynet er en kompetent forvaltningsorganisasjon. Det var vi ikke for ti år siden, men det har vi utviklet.» og «Jeg tror at Luftfartstilsynet har både kompetanse og kapasitet, men at måten vi jobber på må bli langt mer effektiv - dette gjelder ikke hver enkelt, det må større endringer til.»

²¹ Integra 2015: "A comparative study of the Norwegian Civil Aviation Authority"



Figur 13 Synspunkter på kompetanse. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

I intervjuene, både eksterne og interne, gis det også uttrykk for at forvaltningskompetansen gjennomgående er god. Det pekes imidlertid også på at selv om forvaltningskompetansen blant fagekspertene og inspektører jevnt over er bedre enn den var, er den fortsatt noe ujevn og ikke alltid er god nok. Det kan for eksempel gi seg utslag i mangelfull rolleforståelse og/eller kvalitet på tilsynsrapporter.

Ifølge spørreundersøkelsen er det større uenighet om Luftfartstilsynets langsiktige innsats for å sikre tilstrekkelig kompetanse. Knappt 40 prosent er helt eller delvis enige i at Luftfartstilsynet gjør dette, og knapt 40 prosent er helt eller delvis uenige. Ifølge ledelsen framhever imidlertid EASA at Luftfartstilsynet har et effektivt kompetansestyringssystem.

Når det gjelder rekruttering, er det ifølge Luftfartstilsynet noen områder det er særlig krevende å rekruttere på grunn av konkurranse med andre aktører. Det gjelder spesielt flyteknikere og IT-eksperter. I noen grad kan også piloter med tilstrekkelig erfaring være krevende å rekruttere. Hovedutfordringen for piloter synes likevel å være at de som rekrutteres ofte har få år igjen av arbeidslivet, og/eller at Luftfartstilsynet som en offentlig virksomhet ikke kan konkurrere lønnsmessig. Det fører blant annet til høy turnover.

I intervjuene med brukere og samarbeidspartnere gis det også uttrykk for at det kan være utfordrende for små spesialiserte områder å holde tritt med den raske utviklingen. Det gjelder både rent teknisk og teknologisk.

Ifølge ledelsen i Luftfartstilsynet er det i dag ikke ekstra utfordringer knyttet til rekruttering som følge av lokaliseringen i Bodø. Fleksibel bruk av hjemmekontorordning bidrar til det.

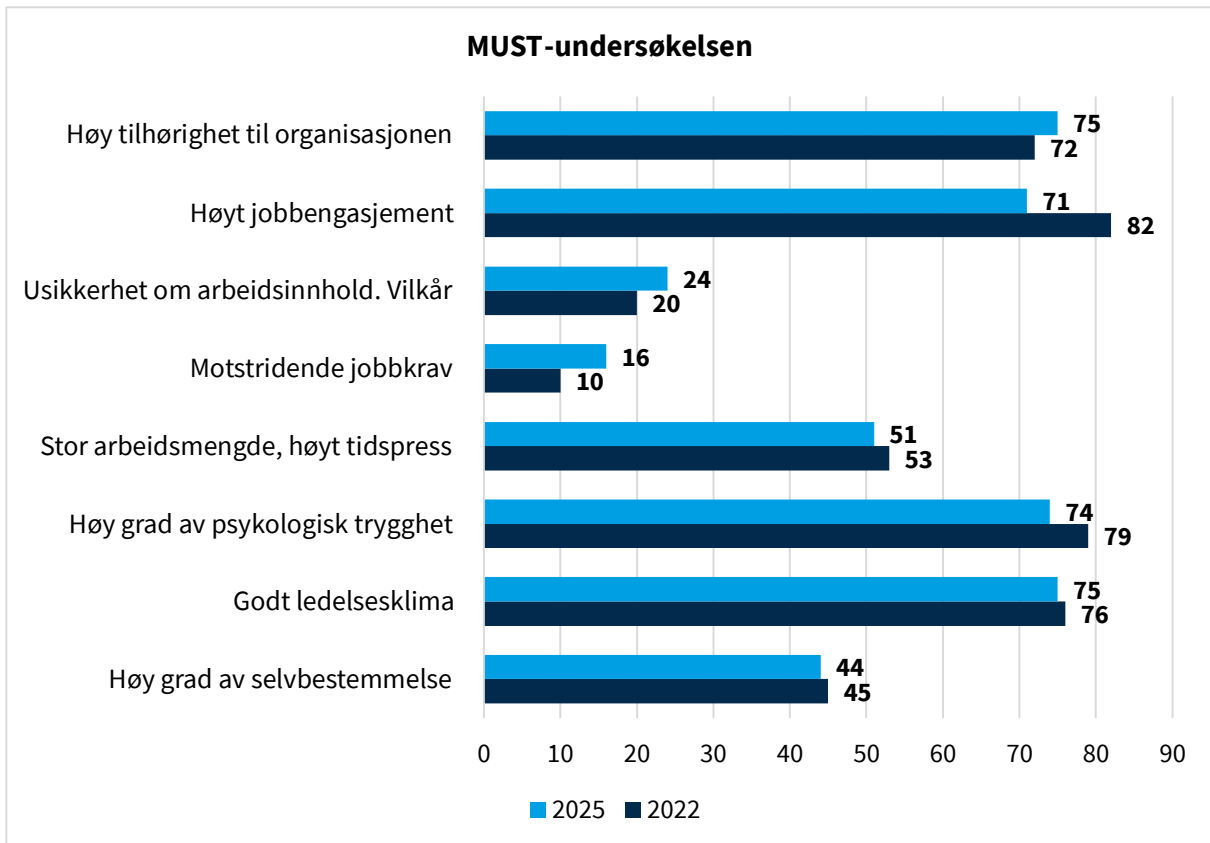
3.2.4 Godt arbeidsmiljø, men lav skår på psykologisk trygghet og tillit

I intervjuene gis det uttrykk for at høyt arbeidspress og en stram ressursituasjon har gjort det utfordrende å håndtere både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver de senere årene. Ifølge den siste medarbeiderundersøkelsen i Luftfartstilsynet (MUST-25)²², jf. figur 14, har likevel andelen som oppgir stor arbeidsmengde og høyt tidspress sunket noe fra 2022 til

²² I den overordnede oppsummeringen av undersøkelsen skilles det mellom beskyttende faktorer (grad av selvbestemmelse, ledelsesklima og psykologisk trygghet) og risikofaktorer (arbeidsmengde, tidspress, jobbkrav, usikkerhet om arbeidsinnhold og -vilkår)

2025. Den ligger høyere enn MUST-gjennomsnittet for perioden 2023-24.²³ Andelen som svarer at de har høyt jobbegasjement har gått ned med elleve prosentpoeng.

Figur 14 viser beskyttende faktorer, risikofaktorer og utfallsmål som gjengitt i den overordnede analysen av Luftfartstilsynets medarbeiderundersøkelser i 2022 (mørkeblå søyler) og 2025 (mellomblå søyler). Søylene angir prosentandel som er helt eller delvis enig.



Figur 14 Beskyttende faktorer, risikofaktorer og utfallsmål hentet fra Luftfartstilsynets MUST-25 og MUST 26. Prosent (STAMI)

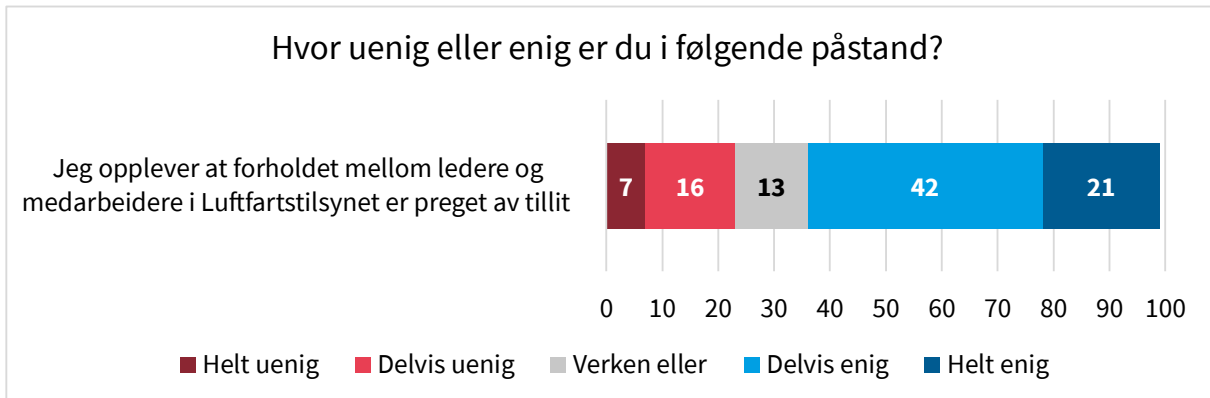
På mer detaljert nivå svarer seks av ti at de får den respekten og anerkjennelsen de fortjener i jobben, to av ti er uenig (MUST-25). Det varierer om svar på spørsmål knyttet til ledelsesklima, det vi si forhold til nærmeste leder, har hatt en positiv eller negativ utvikling fra 2022 til 2025. For mange av spørsmålene er det små endringer. De positive endringene er gjennomgående mindre enn de negative. Anerkjennelse fra nærmeste leder har den største positive endringen med pluss tre prosentpoeng. De største negative endringene, med minus fem-seks prosentpoeng er knyttet til deltakelse i planleggingsaktiviteter, delegering av myndighet, karrieremuligheter og «rettferdig ledelse».

MUST-undersøkelsen viser betydelige variasjoner mellom avdelingene, særlig når det gjelder psykologisk trygghet. Gjennomsnittet på psykologisk trygghet har gått ned fra 79 til 74 prosent. Vi er kjent med at et par avdelinger skårer rundt 70 eller enda lavere. Ifølge ledelsen

²³ I referansetallene for MUST (2023-24) inngår 72 virksomheter fra det statlige tariffområdet med totalt 30 647 besvarelser

i Luftfartstilsynet er dette grepet fatt i og det er iverksatt flere tiltak i oppfølgingen av undersøkelsen.

Motsatt av hva man kan lese ut av til dels lav skår på psykologisk trygghet i MUST, gir mange i intervjuene uttrykk for at det er et godt arbeidsmiljø i Luftfartstilsynet, særlig innenfor egen enhet og eget arbeidsområde. Følgende sitat fra kommentarfeltet i spørreundersøkelsen kan illustrere hvordan vi opplever at dette spørsmålet oppfattes internt i Luftfartstilsynet: «*Luftfartstilsynet er en veldig god arbeidsplass, med mange profesjonelle medarbeidere som yter en god innsats. Med mer struktur, standardisering og bedre ledelse vil organisasjonen kunne ivareta sitt ansvar på en meget god måte.*»



Figur 15 Synspunkter på tillit i Luftfartstilsynet. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

I spørreundersøkelsen vår, jf. figur 15, er to tredeler i Luftfartstilsynet helt eller delvis enige i at forholdet mellom ledere og medarbeidere i tilsynet er preget av tillit. En knapp fjerdedel er helt eller delvis uenig. 13 prosent svarer verken eller. Det betyr at det er 36 prosent som ikke eksplisitt er enig i at forholdet mellom ledere og medarbeidere er preget av tillit.

Undersøkelsen viser betydelige variasjoner internt i avdelingene også på dette spørsmålet. Det er ingen betydelig forskjell i svarene mellom ledere og medarbeidere. Blant ledere med personalansvar er det omtrent like stor andel som sier seg uenig i påstanden som medarbeidere uten lederansvar.

Intervjuene underbygger at det synes å være ulike oppfatninger av kultur og ledelse i Luftfartstilsynet. Det pekes særlig på utfordringer knyttet til samhandling mellom enheter og mellom seksjonsnivå og ledergruppenivå. Videre peker flere på manglende evne til å gjennomføre forbedringstiltak. I intervjuene hører vi om spenninger mellom ledernivåene og misnøye med informasjonsutveksling og samhandling både mellom seksjonsnivå og ledergruppenivå og mellom fagenheter i organisasjonen. Det oppleves også i varierende grad å være rom for faglig diskusjon som grunnlag for beslutningene som fattes, jf. kapittel 3.2.5. Det presiseres samtidig at misnøye er ulikt fordelt på avdelingene.

Fjernledelse kan gjøre det ekstra krevende for ledere å følge opp sine medarbeidere. I de seksjonene hvor det er mange medarbeidere som ikke er lokalisert i Bodø, tyder intervjuene på at fjernledelse er en ekstra utfordring for ledere. Luftfartstilsynet stiller krav til medarbeidere med hjemmekontorordning at de skal være fysisk til stede i Bodø et bestemt antall uker i året. Vi er ikke kjent med andre tiltak for å støtte opp om fjernledelse spesielt.

3.2.5 Interne uenigheter om regelverksforståelse

Våre undersøkelser avdekker betydelige interne uenigheter når det gjelder regelverksforståelse og tilsynsplikt. Områder som det synes å ha vært særlig mye diskusjon

rundt, er hva som skal til for å oppfylle tilsynspliktene regelverket setter, og hva det innebærer å gjøre risikobasert tilsyn.

Spørsmål omkring risikobasert tilsyn framstår som en god case for å illustrere hvordan et komplekst regelverk kan medføre både intern faglig uenighet og interne spenninger hvis uenigheter ikke blir avklart på en adekvat måte. Innføring av risikobasert tilsyn har vært et krav både fra EASA og Samferdselsdepartementet siden 2013. En vanlig forståelse av risikobasert tilsyn er at tilsynsmyndighetene retter sin kontrollvirksomhet mot områder, virksomheter eller aktører der risikoen for regelverksbrudd eller uønskede hendelser er størst.²⁴ I luftfarten er den offisielle forståelsen at tilsynsmyndigheten kan prioritere og planlegge sine tilsynsaktiviteter mot tilsynsobjektene basert på risikovurderinger med tanke på tilsynstype, frekvens og omfang.

Ifølge Luftfartstilsynet er risikobasert tilsyn et område som har modnet betraktelig både hos EASA, Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet de siste 15 årene. EASA har fastsatt regler for hvordan risikobasert tilsyn skal praktiseres:

ARO.GEN.300 beskriver krav til tilsynsregime mens ARO.GEN.305 beskriver krav til tilsynsprogram. Overordnet skal hver planleggingssyklus hensynta operatørspesifikke karakteristikk, kompleksitet til aktivitetene som utføres, resultater av tidligere sertifisering og tilsynsresultater. Den skal også være basert på en vurdering av assosierte risikoer. Hver planleggingssyklus skal inneholde tilsyn/inspeksjon inkludert ramp²⁵ og uanmeldte tilsyn hvor hensiktsmessig, og møter med «Accountable Manager» for å adressere signifikante utfordringer. En planleggingssyklus skal ikke overstige 24 måneder, og kan reduseres dersom sikkerhetsytelsen er redusert. Syklusen kan utvides til 36 måneder dersom operatøren tilfredsstiller et sett med kriterier.

Ifølge regelverket til EASA kan altså myndighetene gjøre risikobaserte vurderinger av om tilsynsperioden skal være; 12, 24 eller 36 måneder. Avhengig av tilsynsobjektets kompleksitet (størrelse, type operasjoner, hvilke typer godkjenninger de har m.m.) fastsettes omfanget av de samlede tilsynsaktivitetene. Det er denne type vurderinger som omtales som risikobasert tilsyn.

Ifølge siste årsrapport har tilsynet nå gjennomført risikovurderinger og etablert risikoprofilering av aktørene på de fleste fagområdene. På flysikringsområdet utvikles det en forbedret metodikk for å gjøre risikovurderingene. Også på det flyoperative området er metoden for risikoprofilering forbedret, men foreløpig bare for helikoptervirksomheten.²⁶ Per mai 2026 opplyser Luftfartstilsynet at det er etablert risikoprofilering på samtlige flyoperative områder, for alle innenfor luftdyktighet og ubemannet luftfart og for 70 prosent av tilsynsobjektene innenfor flyoperativ utdanning.

Styringsparameterne som Luftfartstilsynet bruker på risikobasert tilsyn, er i hvilken grad tilsynsobjektene er risikovurdert. Det står ikke noe i årsrapporten om i hvilken grad eller hvordan tilsynsaktiviteten henger sammen med risikovurderingene, jf. også både Riksrevisjonens rapport fra 2019 og Safetecs rapport fra 2024. Begge disse rapportene påpekte ufullstendig implementering av risikobasert tilsyn.

²⁴Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S. (Red.). (2015). *Risiko og tilsyn: Risikostyring og rettslig regulering* (2. utg.). Universitetsforlaget.

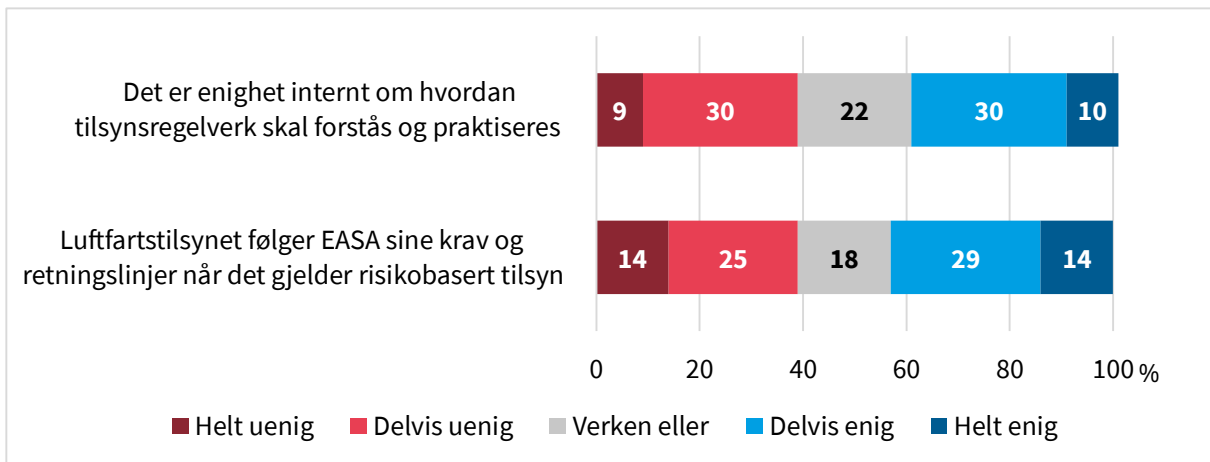
²⁵ «Ramp» betyr oppstillings- og arbeidsområde for fly på bakken, dvs. det området der fly står parkert mens de lastes, losses eller klargjøres for avgang.

²⁶ Kap. 3.2.1 i Luftfartstilsynets årsrapport for 2025

I forvaltningsrevisjonen fra 2019 pekte Riksrevisjonen på at tilsynsområdet var preget av manglende standardisering, svak utnyttelse av sikkerhetsdata og ufullstendig implementering av risikobasert tilsyn. Ifølge Luftfartstilsynet ble dette fulgt opp gjennom styringsdialogen, nye mål og styringsparametere, standardiserte prosedyrer, arbeid med risikoprofiler og bedre bruk av flysikkerhetsinformasjon. Riksrevisjonen avsluttet saken i 2023.

I 2024 fikk Safetec i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å vurdere Luftfartstilsynets kapasitet til å gjennomføre risikobasert tilsyn av innlandshelikopterbransjen. Selv om mandatet omhandler innlandshelikopter spesielt, har rapporten en del betraktninger som adresserer flysikkerhetsarbeidet i Luftfartstilsynet generelt. Safetec konkluderer at risikoprofiler i liten grad benyttes i flysikringsarbeidet i Luftfartstilsynet, og at resultatet fra arbeidet med risikovurderinger har liten betydning for utarbeidelsen av tilsynsprogrammer. Ledelsen i Luftfartstilsynet opplyser at alle anbefalingene fra Safetec er blitt fulgt opp.

Spørreundersøkelsen indikerer at det finnes en betydelig uenighet i organisasjonen når det gjelder forståelse av tilsynsregelverk generelt, og risikobasert tilsyn spesielt, jf. figur 16 under.



Figur 16 Synspunkter på regelverksforståelse. Prosent (DFØs spørreundersøkelse)

Uenighet om regelverksforståelse underbygges av intervjuer. Vi finner betydelig faglig uenighet internt i Luftfartstilsynet om hva som må til for å oppfylle kravene som gjelder Luftfartstilsynets tilsynsplikt, og i hvilken grad og på hvilken måte risikovurderinger skal legges til grunn for gjennomføring av tilsyn. Det gjelder spesielt i hvilken grad Luftfartstilsynet som tilsynsmyndighet skal kontrollere og verifisere alle forpliktelser en organisasjon har etter regelverket, innenfor en gitt tilsynsperiode eller tilsynssyklus. Kontroll av alle forpliktelser oppfattes av enkelte som nødvendig, mens andre mener grad av kontroll og verifisering bør baseres på en risikovurdering av det aktuelle tilsynsobjekt.

Ledelsen i Luftfartstilsynet opplyser at det har pågått en prosess rundt forståelse av regelverket for tilsynsbasert tilsyn det siste året som nå har landet. Uenigheten har særlig handlet om omfanget av hvert enkelt tilsyn. Det presiseres at det er Direktoratsavdelingen som har myndighet til å fastsette tolkning av regelverket.

Åpne svar i spørreundersøkelsen, hvor det gis mulighet til å gi utdypende svar, viser at en relativt stor andel av medarbeidere i Luftfartstilsynet har begrenset tillit til de vurderinger som blir gjort rundt regelverksforståelse i Luftfartstilsynet. Metodisk vet vi at det ofte er de mest kritiske medarbeiderne som supplerer med skriftlige svar i slike undersøkelser. Intervjuer bekrefter imidlertid at det i enkelte miljøer synes å være liten tillit til vurderinger og

beslutninger som blir gjort i virksomheten rundt regelverksforståelse. Her er et sitat fra spørreundersøkelsen som eksemplifiserer dette: «Luftfartstilsynet utfører ikke risikobaserte tilsyn. Dette er en floskel som ledelsen kaster rundt seg til de som spør, og fordi de er pålagt av departementet å gjøre det. Vi er ikke i nærheten av å være bemannet til å gjøre risikobasert tilsyn.»

Våre besøk hos luftfartsmyndighetene i Finland og Sverige viste at problemstillinger omkring risikobasert tilsyn har vært gjenstand for diskusjon også hos finske og svenske luftfartsmyndigheter. En seksjonsleder i den finske luftfartsmyndigheten hevdet risikobasert tilsyn betyr at tilsynsaktiviteten skal gjøres smartere, ikke mindre, gjennom at man kan vri ressursbruken mot tilsynsobjekter hvor risikoen for avvik og hendelser, basert på data, er størst. Dette er en forståelse som samsvarer med slik vi oppfatter Direktoratets avdelingen i Luftfartstilsynet tolker regelverket.

En litteraturgjennomgang viser at spørsmålet om tilnærming til hvordan myndigheter skal håndtere risiko har vært gjenstand for diskusjon og utvikling på tvers av sektorer. Ikke minst har denne tematikken vært gjenstand for mye diskusjon i petroleumssektoren. Generelt kan man si at det har vært en utvikling fra å håndtere risiko primært ved hjelp av preskriptive detaljerte regler for hvordan virksomheter skal innrette seg, til økt vektlegging av risiko- og formålsbaserte lover og forskrifter og bruk av internkontroll.²⁷

3.3 Eksterne påvirkningsfaktorer skaper også utfordringer

I dette delkapittelet redegjør vi for sentrale funn om eksterne faktorer som påvirker hvordan Luftfartstilsynet evnet å utføre oppgavene sine i dag og fremover.

3.3.1 Det internasjonale regelverket er krevende å tolke

En del av arbeidet med å utvikle nytt regelverk foregår i arbeidsgrupper i regi av EASA for flysikkerhet og i regi av Kommisjonen for «security». Luftfartstilsynet deltar i EASAs arbeidsgrupper på linje med EUs medlemsland. Norge har også deltakelsesrett i arbeidsgrupper i regi av Kommisjonen. Her deltar Luftfartstilsynet i samarbeid med Samferdselsdepartementet.

Ifølge Luftfartstilsynets informanter deltar Luftfartstilsynet jevnlig i EASAs tekniske arbeidsgrupper som utarbeider forslag til nytt gjennomføringsregelverk for flysikkerhet, og bidrar i utviklingen av europeiske regler for alt fra operasjoner til sertifisering.

I intervjuer beskriver våre informanter EASA som en viktig metodikkleverandør. Når representanter for Luftfartstilsynet deltar i ulike regelverkskomiteer under EASA og svarer på høringer, opplever de å «bli hørt» når argumentene er gode. Det framgår også at EASA arbeidet brukes som arena for å ivareta norske hensyn og at nordiske land samarbeider tett på regelverksområdet.

I tillegg til å utforme regelverket som legger rammer for Luftfartstilsynets virksomhet gjennom luftfartsloven, påvirker EASA og ESA («for security») Luftfartstilsynets virksomhet gjennom tilsyn. Dette betyr at det ikke er opp til Norge alene å fortolke regelverket. Luftfartstilsynets praksis må også tilpasses hvordan EASA og ESA mener regelverket skal fortolkes. Som vist i delkapittel 3.1, får Luftfartstilsynet i likhet med andre europeiske luftfartsmyndigheter avvik

²⁷ Lindøe *et.al.* (2015), Lindøe *et.al.* (2017), Heyerdahl, Anne (2022), Heyerdahl, Anne (2023),

fra EASA og ESA for mangler ved sin tilsynspraksis, men slik vi forstår det er dette avvik som ikke er spesielt alvorlige og som normalt lar seg lukke innen fristen.

Luftfartstilsynet og luftfartsmyndighetene i Finland og Sverige har tidligere ifølge våre informanter fått en del avvik fra EASA som omfatter praksis for risikobasert tilsyn. Ifølge informantene gjelder slike avvik ofte uklarheter i regelverket og uenigheter om både hva som er god praksis og hvordan regelverket skal forstås. Vi hører også at hvordan EASAs tilsyn konkluderer, kan variere avhengig av hvilke inspektører som representerer EASA i det enkelte tilfelle, i noen grad også hvilken risikobasert «tilsynsretning» ledelsen i EASA representerer.

I mange tilfeller gir EASA slik sett ikke klare svar for hvordan regelverket skal forstås og hvilken tilsynspraksis som er innenfor og ikke. I tilfeller med uklarhet, sier også EASA i noen tilfeller at det er opp til den enkelte nasjonale kompetente myndighet å finne en praksis og fortolkning som oppfyller regelverket og samtidig er adekvat for å legge rammene for en sikker luftfart.

Når det gjelder reglene for «security», oppfatter vi at regelverket også her er detaljert, men samtidig tydeligere på hvordan nasjonale kompetente myndigheter skal føre tilsyn. Vi hører heller ikke om tilsvarende faglige uenigheter på «security»-området.

3.3.2 Etatsstyringen er blitt mer mål- og effektbasert

Informanter i Luftfartstilsynet beskriver et generelt godt forhold til departementet, med god dialog, særlig i budsjett- og regelverksprosesser. Det gis uttrykk for at styringen og etatsstyringsdialogen med Samferdselsdepartementet fungerer bedre nå enn tidligere. Samtidig påpeker informantene i Luftfartstilsynet at departementet kan være i overkant opptatt av detaljer. De stiller også spørsmål ved om informasjonsdelingen mellom fagseksjonen og styringsseksjonen alltid er god nok.

Informanter i Samferdselsdepartementet uttaler at etatsstyringen har endret karakter til det bedre etter Riksrevisjonens gjennomgang i 2019. Frem til 2018 bar tildelingsbrevene preg av aktivitetsstyring, mens Samferdselsdepartementet i senere år har jobbet med å få til en dreining mot mer vekt på mål og effekter.

Selve kommunikasjonen mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet oppleves som god både fra Luftfartstilsynets og Samferdselsdepartementets side.

I noen tilfeller har departementet opplevd at Luftfartstilsynet ikke har evnet å gi departementet et tilstrekkelig klart bilde av utfordringene de står i. Departementet har også etterlyst bedre forklaringer på ulike typer faktainformasjon som eksempelvis antall avvik fra EASA hvor tallet i seg selv ikke gir så mye informasjon. Samferdselsdepartementet har bedt om få tilsendt tilsynsrapportene fra EASA fra og med 2026. Departementet gir i forlengelsen av dette uttrykk for at styringsinformasjonen de får fra Luftfartstilsynet kan bli mer presis eller tydeligere slik at departementet kan få bedre innsyn i virksomheten når det er ønskelig.

I Luftfartstilsynet gis det uttrykk for at det oppleves krevende å få nye oppgaver uten at det følger ressurser med og/eller at det angis hva som kan nedprioriteres. Videre gis det uttrykk for at det kan noen ganger kan være uklart om nye oppgaver er forankret og avklart med ledelsen i departementet og dermed inngår som en del av etatsstyringen.

3.3.3 Utviklingstrekk framover gir nye utfordringer

Stortingsmelding om bærekraftig og sikker luftfart (Meld. St. 10 (2022-2023)) og Stortingsmelding om droner og ny luftmobilitet (Meld. St. 15 (2024-2025)) peker på flere utviklingstrekk som vil påvirke luftfarten og Luftfartstilsynets arbeid i årene framover. I tillegg til en mer urolig verdensorden, fører endrede reisevaner etter pandemien, krav om grønn omstilling mv. til betydelige strukturelle endringer i markedet. Klimakrisen krever omfattende tiltak for utslippsreduksjoner og utvikling av en mer bærekraftig luftfart, samtidig som framveksten av droner og ny luftmobilitet øker antall aktører og skaper et større behov for regulering, sertifisering og tilsyn.

Teknologisk utvikling gir i tillegg nye sikkerhetsutfordringer. Nye navigasjonssystemer, endringer i luftromsstruktur og stadig mer avansert teknologi i både bemannede og ubemannede luftfartøy, stiller krav til koordinert regulering og raskere implementering. Elektriske luftfartøy og nye energibærere som hydrogen og batterier krever ny kompetanse, nye tilsynsprosesser og tilpasninger i regelverket. Droner blir større, mer autonome og brukes til mer komplekse oppdrag, noe som øker behovet for operasjonsgodkjenninger og spesifikke regelverksrammer.

Risikostyring står stadig mer sentralt. Det europeiske regelverket utvikles i retning av mer risikobaserte og ytelsesbaserte tilnærminger. For å sikre at tilsyn rettes mot områder med størst risiko, vil tilgjengeliggjøring og bruk av flysikkerhetsdata bli avgjørende. God risikovurdering forutsetter bred samhandling mellom myndigheter, internasjonale organisasjoner, bransjeaktører og arbeids- og interesseorganisasjoner.

Internasjonale rammer endrer seg hyppig, og det kreves omfattende deltakelse i globale og europeiske prosesser for å sikre harmonisering og oppdaterte nasjonale regler. Økende bruk av droner og ny luftmobilitet gir også større behov for internasjonale standarder.

Økt geopolitisk usikkerhet gjør luftfarten mer sårbar. Økt sårbarhet krever styrket beredskap, bedre digital sikkerhet og tett samhandling med forsvars- og sikkerhetsmyndigheter, særlig i møte med nye trusler knyttet til droneaktivitet. Endringer i arbeidsvilkår og bemanningsmodeller skaper også nye utfordringer for sikkerhetskultur og like konkurransevilkår.

På toppen av disse sektorrelaterte utfordringene, vil Luftfartstilsynet også rammes av de generelle samfunnsmessige utfordringene framover når det gjelder tilgang til budsjettmidler og fagkompetanse.²⁸

3.4 Oppsummering: Gode resultater, men også behov for forbedringer

Basert på våre undersøkelser har vi i dette kapittelet gitt en gjennomgang av Luftfartstilsynets resultatoppnåelse og de viktigste interne og eksterne faktorene som påvirker denne. Samlet sett tyder gjennomgangen på at sentrale aktører mener Luftfartstilsynet oppnår gode resultater i sine kjerneoppgaver, særlig knyttet til flysikkerhet, tilsynsaktivitet og faglig støtte til sektoren.

Luftfartstilsynet har høy produksjon av tilsyn og vurderer selv flysikkerhetsnivået som akseptabelt. Brukerundersøkelser viser gjennomgående høy tillit til Luftfartstilsynet, og et stort flertall av brukerne er fornøyde med tilgjengelighet, kompetanse og profesjonalitet.

²⁸ Se for eksempel Perspektivmeldingen 2024, Meld. St. 31 (2023-2024)

Undersøkelsen viser samtidig at det er lavere tilfredshet knyttet til saksbehandlingstid, tydelighet i kriterier og Luftfartstilsynets rolle som pådriver for bærekraftig luftfart. Samarbeidspartnere og tilsynsobjekter opplever Luftfartstilsynet som mer profesjonelt enn tidligere, men peker samtidig på ressursknapphet, behov for bedre koordinering, mer standardiserte prosesser og raskere responstid.

Internt framstår bildet mer sammensatt. Medarbeidere er delt i synet på intern styring, ledelse og prioriteringer. Det pekes på mangler i ressursdata, ressursstyring og planprosesser samt svakheter i intern samhandling, standardisering og digitalisering. Arbeidsmiljøet framstår som godt, men Luftfartstilsynet skårer ganske lavt på spørsmål om psykologisk trygghet og tillit.

Funnene viser at tiltak knyttet til ressursstyring og koordinering ikke er fulgt godt nok opp eller har hatt tilstrekkelig effekt, at tidsregistreringsdata har for lav kvalitet og at Luftfartstilsynet henger etter på digitalisering. DFØs interne spørreundersøkelser og intervjuer avdekker delte oppfatninger om ledelse, faglige uenigheter og spenninger særlig rundt regelverksforståelse og hva som skal til for å oppfylle det.

Eksternt påvirkes resultatoppnåelsen av komplekse internasjonale regelverk, tett samspill med EASA og ESA samt føringer i etatsstyringen fra departementet. Utviklingstrekk framover indikerer økte krav til kompetanse, kapasitet, samordning og effektiv ressursbruk blant annet som følge av teknologisk utvikling i bransjen, geopolitisk usikkerhet og mindre tilgang på budsjettmidler og fagkompetanse

Luftfartstilsynets strategi fram mot 2030 vektlegger tiltaksbehov for bedre internt samarbeid, mer digitalisering og bedre organisasjonskultur. Dette er tiltaksbehov som langt på vei adresserer funn i vår evaluering.

4 Analyse og vurderinger

I dette kapittelet drøfter vi problemstillinger som peker seg ut på grunnlag av sentrale funn beskrevet i kapittel 3. Formålet er å gi et godt grunnlag for å kunne konkludere på hva Luftfartstilsynet kan bli bedre på framover.

Våre funn tilsier at Luftfartstilsynet i stor grad oppfyller sitt formål og gjennomfører hovedoppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Samtidig finner vi svakheter når det gjelder utnyttelse av den samlede kompetansen, ressursstyring, organisasjonsutvikling og organisasjonskultur.

En god organisering skal legge til rette for både effektiv oppgaveløsning og utvikling. Vår undersøkelse tyder på at Luftfartstilsynet er bedre på oppgaveløsning enn utvikling. Forbedringspotensialet ligger først og fremst i styring, arbeidsprosesser og ledelse.

4.1 Samferdselsdepartementet bør vurdere etatsstyringen

Samferdselsdepartementets etatsstyring av Luftfartstilsynet synes å ha utviklet seg i positiv retning de senere årene. Styringsdialogen er i hovedsak god, og det har vært en utvikling mot økt vektlegging av styring på mål og effekter. Gitt utfordringsbildet beskrevet i kapittel 3, kan det likevel stilles spørsmål om etatsstyringen framover bør være mer aktiv og tettere på virksomheten. En vesentlig del av etatsstyringsrollen er å støtte og legge til rette for god måloppnåelse og utvikling i den underliggende virksomheten.²⁹ Det innebærer også å innrette seg slik at etatsstyringen gir et samordnet og koordinert uttrykk for de faglige og administrative interesser og mål som er relevante for den enkelte virksomhet.

I tråd med Økonomiregelverket, bygger etatsstyringen på prinsippet om at virksomheten skal ha frihet til å finne de mest hensiktsmessige måtene å realisere målene på.

Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar, men skal ikke styre Luftfartstilsynets interne prioriteringer og ressursdisposisjoner. Ved behov kan det imidlertid være aktuelt og relevant for departementet å sikre at Luftfartstilsynet har systemer og løsninger på plass som gir virksomheten et godt, eventuelt bedre, grunnlag for virksomhetens interne prioriteringer.³⁰

Ifølge regelverket skal departementets styring være mål-, risiko- og vesentlighetsbasert, og ikke innebære detaljstyring av virksomhetens interne utviklingsprosesser. Samtidig har departementet ansvar for å gi rammer og handlingsrom som gjør det mulig å utvikle virksomheten. Departementet skal følge med på *hva* som oppnås, men så langt som mulig overlate til underliggende virksomhet å bestemme *hvordan* utviklingen skal foregå.

Den nye virksomhetsstrategien til Luftfartstilsynet er et godt utgangspunkt for den langsiktige utviklingen av virksomheten. Virksomhetsstrategien er i utgangspunktet et internt styringsdokument for virksomhetens ledelse og ansatte. Departementet har derfor vanligvis ikke en formell rolle i utviklingen eller godkjenningen av den. En slik strategi kan likevel være et nyttig referansepunkt for etatsstyringen framover, for å ha et felles bilde av status og utfordringer.

Luftfartstilsynets tette kopling til EASA, jf. kapittel 2.2, synes å kunne være en utfordring for Samferdselsdepartementets etatsstyring av virksomheten. I en vanlig etatsstyringsrelasjon ville det eksempelvis være naturlig å løfte faglig uenighet til departementet hvis intern

²⁹ [Veileder i etatsstyring - Roller og ansvar | DFØ](#)

³⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 1.6.2

enighet ikke oppnås og departementet kan bidra til problemløsning gjennom regelfortolkning, eventuelt regelendring eller på andre måter løse opp i konflikten. På luftfartsområdet kan det synes mest hensiktsmessig å gå veien om Kommisjonen, fortrinnsvis etter å ha alliert seg med andre land med tilsvarende behov eller ønsker om en tydeligere faglig avklaring. Det stiller ekstra krav til at departementet er bevisst sin rolle som overordnet departement og etatsstyrer, og at det har god dialog med Luftfartstilsynet om uklarheter rundt regelverksforståelse.

4.2 Luftfartstilsynets virksomhetsstyring har forbedringspotensial

Styring i staten skal bidra til å oppnå ulike resultater, først og fremst i form av nytte og effekter for brukere og samfunn. For å oppnå ønskede resultater og effekter må både oppgaver og ressurser planlegges og prioriteres slik at de i størst mulig grad gir effektiv ressursbruk. Ifølge Økonomiregelverket har virksomhetens ledelse også ansvar for å utvikle organisasjon, kompetanse, arbeidsprosesser og styringssystemer slik at virksomheten kan oppfylle sitt samfunnsoppdrag og nå fastsatte mål på kort og lengre sikt. Utviklingsarbeidet skal inngå som en integrert del av virksomhetsstyringen og skal, i tråd med økonomiregelverket, være basert på vurdering av risiko, vesentlighet og tilgjengelige ressurser.

Selv om Luftfartstilsynet så langt har evnet å gjennomføre tildelte oppgaver på en tilfredsstillende måte, viser gjennomgangen at det er behov for forbedringer når det gjelder risikovurdering, ressursfordeling og helhetlig styring. Dette er nødvendig for blant annet å kunne møte utfordringer knyttet til knappere ressursrammer – både kompetansemessig og budsjettmessig - framover i tid.

4.2.1 Behov for mer helhetlig planlegging av ressursbruk, oppgaveløsning og utviklingsaktiviteter

Både spørreundersøkelsen og intervjuer peker på utfordringer med å få gjennomført nødvendige forbedringstiltak og kompetanseutvikling.

DFØs inntrykk er at mye av det årlige planarbeidet er lagt til enhetsnivå, og at det er mindre tydelig hvordan planarbeidet samordnes og koordineres på virksomhetsnivå. I intervjuene gis det uttrykk for ønsker om mer samarbeid på tvers, og bedre koordinering og bruk av de samlede ressursene i organisasjonen, jf. kapittel 3.2.2.

Flere av Luftfartstilsynets oppgaver og roller krever spesialisert kompetanse som kan være vanskelig å rekruttere og/eller utvikle. Samtidig krever utviklingstrekkene, herunder den teknologiske utviklingen og regelverkskrav, at kompetansen utvikles og vedlikeholdes. Med få ressurser på mange spesialiserte felt, oppstår det lett sårbarheter som det er viktig å følge opp i virksomhetsstyringen. Hvis ressursplanleggingen er fragmentert og lite helhetlig, øker risikoen for at kompetansen ikke utnyttes best mulig. Det kan igjen medføre at planlagte oppgaver må nedprioriteres, eller at nødvendig utvikling utsettes, fordi kompetanse og kapasitet må prioriteres til driftsoppgaver.

4.2.2 Styring av ressursbruken kan bli bedre

Økonomiregelverkets krav til effektiv ressursbruk, innebærer at virksomheten må følge opp både resultater og ressursbruk, og se disse i sammenheng. God virksomhetsstyring krever

derfor god oversikt over, og styring av, faktiske ressursbruk innenfor sentrale områder og resultatene som oppnås. Dette, sammen med planer som tydeliggjør viktige prioriteringer, vil bidra til at de samlede ressursene kan brukes mer målrettet og effektivt, forhåpentligvis også til økt kapasitet og bedre kvalitet.

Våre funn viser at en vesentlig andel av organisasjonens ansatte ikke opplever ressursprioriteringene som godt funderte. Slike utsagn kan ha mange årsaker, herunder at «egne» oppgaver oppleves å ha for lav prioritet. Utsagnene indikerer likevel at opplevd ressursfordeling ikke er godt nok forankret og forstått. Manglende forståelse av beslutninger om ressursfordeling kan også i noen grad henge sammen med faglige uenigheter og ansattes opplevelse av at ledelsen ikke sitter med det samme situasjonsbildet som de selv har. Slike faglige uenigheter, jf. kapittel 3, kan bidra til at ressursfordelingen oppleves som fragmentert, lite helhetlig og «skjev» uten at dette nødvendigvis er tilfellet. En bredere involvering i plan- og oppfølgingsprosesser, herunder mer samordning og koordinering på tvers av enheter og ledernivåer, kan bidra til større forståelse for det samlede utfordringsbildet. Det kan igjen gi grunnlag for et mer planmessig og tverrfaglig samarbeid, bedre ressursutnyttelse, bedre kvalitet og bedre forankring av ressursplaner og ressursstyring.

Selv om Luftfartstilsynet, etter kritikken fra Riksrevisjonen i 2019, innførte et bedre system for å registrere hvordan arbeidstiden fordeler seg mellom ulike oppgaver, erfarer vi at datakvaliteten fortsatt er for dårlig til å kunne gi en tilfredsstillende oversikt over hvilke oppgaver ansatte bruker tiden sin på og hvor mye tid som medgår til ulike typer oppgaver, jf. kapittel 3.2.1. En tilfredsstillende datakvalitet er avgjørende for at data skal kunne brukes aktivt i den interne ressurs- og virksomhetsstyringen.

Ifølge Luftfartstilsynet er data fra tidsregistreringssystemet i dag i begrenset grad egnet til andre formål enn gebyrberegning. Det har så langt heller ikke vært ambisjonen, slik vi forstår det. Tidsregistreringssystemer har imidlertid et potensial for å kunne brukes mer aktivt i virksomhetsstyringen. Aktuelle bruksområder kan eksempelvis være å:

- belyse faktisk ressursbruk (tidsressurser) opp mot planlagt ressursbruk – bruker virksomheten sine tidsressurser i tråd med plan?
- belyse faktisk ressursbruk i seg selv – er den faktiske ressursbruken på kjerneområdene slik en tror det er / slik ledelsen mener det bør være?
- gi et referansegrunnlag inn i planleggingen – hva forteller trender og historikk?
- gi et grunnlag for beregning av kostnader og effektivitet – hvor mye ressurser brukes på ulike typer av oppgaver?

Etter DFØs vurdering bør Luftfartstilsynet framover prioritere å følge opp at tidsregistreringen gjennomføres og fungerer som forutsatt. Dersom manglende datakvalitet er knyttet til uklarheter eller uhensiktsmessige prosedyrer, bør struktur og/eller registreringsprosedyrer justeres og tilpasses.

Et bedre faktagrunnlag, herunder historiske data over ressursbruk på sentrale fagområder og oppgaver, vil gi bedre grunnlag for planlegging og prioritering både i det årlige og det flerårige planarbeidet. I lys av utsiktene til strammere ressursrammer for forvaltningen fremover, er det avgjørende å kunne utnytte tilgjengelige ressurser best mulig. En god oversikt over tilgjengelige ressurser og hvordan disse brukes, er derfor viktig som grunnlag for refleksjon og dialog rundt utviklingsbehov og prioriteringer både på kort og lengre sikt. Ifølge økonomiregelverket skal mål og resultatkrav stå i forhold til disponible ressurser og

forutsetninger gitt fra overordnet myndighet. For å ha grunnlag for denne type vurderinger, er ressursdata og ressursanalyser viktig.

4.2.3 Ny virksomhetsstrategi gir et godt grunnlag for utvikling

Når det gjelder Luftfartstilsynets arbeid med flerårig planlegging, ser vi at slik planlegging har utviklet seg i positiv retning. Luftfartstilsynet definerer tre strategiske hovedmål for virksomheten. Det er lagt opp til en prosess med utviklingsplaner for å følge opp strategien, og strategien skal også være tema på ledermøter, avdelingsmøter og lederforum og videre kommuniseres med egne enheter.³¹

I lys av utviklingstrekkene i luftfarten og økte krav til både kapasitet og kompetanse, blir evnen til å utvikle organisasjonen i takt med nye krav og forventninger avgjørende de neste årene. Gjennom strategien har Luftfartstilsynet lagt et godt grunnlag for videre arbeid med flerårig planlegging. For at strategien skal lykkes, er det også viktig å legge til rette for gode prosesser både på ledernivå og i organisasjonen ellers, slik at arbeidet med å utvikle og følge opp den strategiske planen forankres og forstås.

Evalueringen viser at Luftfartstilsynet tidligere har hatt utfordringer knyttet til gjennomføring av planer og endringsprosesser. Manglende gjennomføring av tiltak kan i noen grad henge sammen med knappe ressursrammer. Da kan det være nærliggende å kutte i utviklingstiltak, noe vi ser at Luftfartstilsynet også har gjort. Over tid vil imidlertid manglende gjennomføring av utviklingstiltak hemme både oppgaveløsning og effektivitet.

Vi mener at balansen mellom effektiv oppgaveløsning og kortsiktig forbedring på den ene siden og mer langsiktig utvikling av arbeidsprosessene på den andre, ikke har vært god nok i Luftfartstilsynet. I tiden framover blir det viktig å tilstrebe en bedre balanse mellom kortsiktig forbedring og langsiktig utvikling.

4.3 Behov for å forbedre arbeidsprosessene

På spørsmål om forbedringsområder i spørreundersøkelsen er det tre områder som peker seg ut; digitalisering, bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers, og kapasitet, jf. kapittel 3.5. Både digitalisering og bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers er knyttet til arbeidsprosesser og arbeidsmåter.

4.3.1 Digitalisering må ivareta både forbedring og utvikling

Tidligere utredninger, vår spørreundersøkelse og intervjuene indikerer at digitalisering og utnyttelse av ny teknologi har vært en utfordring i Luftfartstilsynet. Det har vært satt av begrensede ressurser til utvikling av digitale løsninger, jf. kapittel 2.3.1 og 2.3.4.

Hovedforklaringen bak manglende digitalisering er ifølge ledelsen i Luftfartstilsynet manglende ressurser. Mangler knyttet til digitalisering kan imidlertid også skyldes andre forhold, ettersom utvikling på digitaliseringsområdet erfaringsmessig er mulig også når ressursene er knappe.

Forskning viser at teknisk-faglige miljøer (jurister, ingeniører, samfunnsvitere, teknologer) ofte har sterke profesjonsidentiteter, og dermed egne oppfatninger om digitaliseringsbehov, som påvirker digitaliseringsarbeid. Slike fagmiljøer har ofte en høy grad av autonomi.³² Det

³¹ Luftfartstilsynet – intern presentasjon av Strategien (ppt)

³² Se bl.a. Røvik, K. A. (2007); Trender og translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon

kan gjøre implementering av nye og tverrgående arbeidsformer krevende. Faglitteraturen er tydelig på at digital transformasjon i byråkratiske, regelstyrte organisasjoner krever balanse mellom effektivitet og utvikling. Dagens regelverkssystemer må driftes og forbedres parallelt med utforskning av nye digitale løsninger.

Forskning viser også at tverrfaglige team kan være hensiktsmessig for å gjennomføre digital transformasjon i «tekniske» organisasjoner.³³ Det er imidlertid ikke nok i seg selv. Det er minst like viktig at de ulike fagmiljøene, i Luftfartstilsynets tilfelle jurister, ingeniører, piloter og teknologer, får en felles og omforent problemforståelse samt en felles oppfatning av hva som skal oppnås med omstillingen. Hvis det er snakk om brukerrettede tjenester, må brukerbehov og brukersynspunkter innhentes og vurderes. Ifølge forskning er det også viktig at denne typen team eller arbeidsgrupper får autoritet og handlingsrom til å endre faktiske prosesser, ikke bare utarbeide kravspesifikasjoner.

Det kan virke som Luftfartstilsynet kun i begrenset grad har fått til nødvendig tverrfaglig samarbeid for å få til forbedring og utvikling, også på det digitale området. Et hovedinntrykk fra datainnsamlingen er at digitalisering og utvikling av nye arbeidsprosesser er blitt nedprioritert som følge av ressursituasjonen i Luftfartstilsynet. Etter vår vurdering kan utvikling likevel drives fram uten at det følger med nye midler. Ledelsen bør i større grad enn fram til nå ta eierskap og sikre at strategiske beslutninger knyttet til digitalisering, prioriteres og følges opp.

Inntrykket er at prioriteringsdiskusjonene har dreid seg mer om fordeling av ressurser til eksisterende, ofte manuelle, arbeidsprosesser, enn om hvordan eventuell digitalisering kan bidra til mer effektive, kanskje også bedre og mer brukervennlige, arbeidsprosesser på lengre sikt. Ressurser til digitalisering synes i stor grad å være avhengig av økte bevilgninger og stillingsplasseringer, og i mindre grad vilje og mulighet til interne omprioriteringer. Det har bidratt til en forsinking av utvikling og nødvendig omstilling i Luftfartstilsynet.

4.3.2 Tillitsbygging og tydelig rolle- og ansvarsdeling er viktig for samarbeid på tvers

Både spørreundersøkelsen vår og intervjuene indikerer at det er ønsket om, behov for og muligheter for mer og bedre utnytting av ressurser og kompetanse på tvers av organisatoriske grenser i Luftfartstilsynet. Våre funn indikerer også at det har vært krevende å få til samarbeid på tvers i Luftfartstilsynet, jf. også vurdering av tverrfaglig samarbeid for bedre digitaliserte løsninger i kap. 4.3.1.

Samordning på tvers må være behovsstyrt

I sin rapport om den interne organiseringen i Luftfartstilsynet fra 2020, konkluderte BDO at det er et stort potensial for å øke den operasjonelle effektiviteten i Luftfartstilsynet gjennom blant annet forbedringer knyttet til samhandling på tvers, ressursstyring, digitale verktøy, styring og ledelse. Selv om anbefalingene fra BDOs rapport er blitt fulgt opp, tyder vår undersøkelse på at disse områdene fortsatt har et forbedringspotensial.

Erfaringsmessig kan oppgave- og funksjonsspesialisering ofte bidra til samordningsutfordringer og manglende helhetsspektiv. I organisasjoner med mye spesialisering, slik som i Luftfartstilsynet, er det derfor ekstra viktig at organisasjonens

³³ Se bl.a. Ellingsen, G., Monteiro, E., & Røed, K. (2012): Integration as Interdependent Learning: ERP in a Global Organization

overordnede mål og prioriteringer er tydelig kommunisert, at det er åpen kommunikasjon og god informasjonsflyt, også horisontalt, og at kunnskapsdeling og samarbeid oppmuntres og belønnes. Våre funn tyder på at ledere og medarbeidere i Luftfartstilsynet ikke alltid greier å sette eget fagområde inn i en større sammenheng. Det vil si at man har størst oppmerksomhet på det som oppleves som riktig og viktig innenfor eget fagområde, på bekostning av det som kan være riktig og viktig på virksomhetsnivå. Manglende helhetssyn kan i noen grad forklare hvorfor enkelte informanter uttrykker lav forståelse for beslutninger og vurderinger gjort i ledergruppen eller i andre fagenheter.

Samarbeid og utnytting av ressurser på tvers krever tilpasning og innsats på flere nivåer samtidig. Erfaringer, blant annet fra helsesektoren, viser at samarbeid må være strukturert og regelstyrt (organisasjonsnivå) og basert på felles beslutningspunkter og koordinering i team (teamnivå). På individnivå er det en forutsetning at fagpersonene er trygge på sin egen rolle og kompetanse.³⁴

DFØ, og tidligere Difi, har utredet problemstillinger knyttet til samordning og samarbeid gjennom mange år.³⁵ Her kommer det fram at det er viktig å:

- Definere hvor det er behov for økt samordning og sørge for forankring i styringslinjen
- Bli enige om felles mål og risikoforståelse
- Avklare handlingsrom, det vil si avgjøre hvilke deler av de ulike regelverkene som er «absolutte» og hvilke deler som kan tolkes, koordineres eller tilpasses
- Peke ut personer/koordinatorer som har oversikt over og forstår de ulike regelverkene, og som derfor kan identifisere konflikter og fungere som brobyggere i samarbeidsprosessene
- Etablere beslutningsdyktige tverrfaglige arenaer

Som punktene over indikerer, tar det tid og ressurser å etablere og få til mer samarbeid. Gevinstene kommer ikke med en gang. Rolle- og ansvarsdeling må gås opp og vedlikeholdes, og tillit bygges. I noen tilfeller vil en erfaring sannsynligvis være at resultatene ikke er i samsvar med innsatsen, mens de i andre tilfeller vil være bedre enn forventet. Manglende effekter av tiltak eller at effekter er vanskelig å observere, kan være en forklaring på hvorfor vi finner ulike oppfatninger i Luftfartstilsynet i spørsmål om i hvilken grad tiltak er blitt gjennomført og hvorvidt de har hatt effekt, som for eksempel ressursstyring.

Mulig å utvikle digitale løsninger på tvers av landegrensene?

Sammenligningsstudien av Luftfartstilsynet og sammenlignbare europeiske luftfartsmyndigheter vist til i kapittel 3, anbefalte blant annet å forbedre interne prosesser, vurdere deling av IT- og HR-funksjoner med andre tilsynsmyndigheter, styrke samarbeidet med nordiske luftfartsmyndigheter og satse på bedre dataanalysekapasitet. Den anbefalte også å framskynde digitalisering av søknads- og saksbehandlingsprosesser.

DFØs undersøkelse støtter funnene i sammenligningsstudien. Selv om det har gått ti år, er inntrykket at vurderingene og anbefalingene knyttet til behov for digitalisering og samordning på tvers av landegrensene i liten grad er fulgt opp.³⁶ Gitt omfanget av felles regelverk og utfordringer knyttet til spesialiserte områder med et begrenset antall aktører/tilsynsobjekter,

³⁴ Busch, Tor *et al.* 2010

³⁵ [Om samordning | DFØ](#)

³⁶ Ifølge Luftfartstilsynet la bl.a. denne rapporten grunnlag for en omfattende omorganisering av Luftfartstilsynet med virkning fra 01.01.17

kan det være mye å hente på å utvikle felles digitale løsninger, eventuelt tilpasset særegne nasjonale behov.

4.3.3 Faglig uenigheter må avklares og forankres godt

Våre undersøkelser indikerer at uenighetene rundt forståelsen av tilsynsregelverk har vært til stede og preget organisasjonen over lengre tid. De har bidratt til å skape spenninger i organisasjonen. Slike spenninger kan være alvorlig, særlig i den grad det handler om uenighet om hvorvidt Luftfartstilsynet oppfyller sine forpliktelser i henhold til regelverket, jf. spørsmål til Samferdselsministeren fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2025. Her ble det blant annet stilt spørsmål om hvorfor Stortinget fikk rapport om at alle lovpålagte tilsyn ble utført i 2023 hvis dette ikke var tilfelle.³⁷ Det illustrerer at spørsmål om tilsynsplikt kan være et politisk følsomt tema som det må være klarhet rundt. I evalueringen har vi brukt mye plass på spørsmålet om risikobasert tilsyn fordi vi mener saken illustrerer hvordan faglig uenighet kan føre til usunne spenninger hvis de ikke håndteres godt nok.

Vi mener det er en potensielt stor utfordring at det i deler av Luftfartstilsynet eksisterer til dels lav eller begrenset tillit til ledergruppen og/eller andre deler av organisasjonen. Interne uenigheter særlig om regelverksforståelse og om hvorvidt virksomheten oppfyller regelverket riktig, kan utgjøre et problem i en organisasjon dersom medarbeiderne ikke forstår eller har tilstrekkelig tillit til beslutninger som tas av ledelsen. Det er positivt at Luftfartstilsynet har igangsatt tillitsbyggende tiltak, men det tar tid å bygge opp tillit, jf. kapittel 4.4.

Uenigheten om tilsynsplikt og risikobasert tilsyn, jf. kapittel 3.2.5, kan ses i sammenheng med forskjeller i sikkerhetsforståelse, fagtradisjoner, kultur og vurderinger av hva godt tilsyn faktisk innebærer. Særlig to perspektiver står mot hverandre: et preskriptivt, etterlevelsbasert syn og et mer funksjons- og risikobasert syn. Begge har faglig legitimitet, men de leder til ulike oppfatninger om hvor omfattende og detaljert Luftfartstilsynet bør være.³⁸

Spenningen mellom etterlevelsbasert og risikobasert forståelse av regelverk, har ført til at regelverket til EASA framstår som til dels tvetydig. På den ene siden skal myndigheten kontrollere at markedsaktørene oppfyller regelverket i detalj. Bare slik kan myndigheten vite at aktørene oppfyller regelverket. På den andre siden sier regelverket at tilsynsaktiviteten skal tilpasses risikobildet. Uklarhetene bidrar til å skape uenigheter både internt hos nasjonale myndigheter, mellom myndigheter, mellom nasjonale myndigheter og EASA og internt i EASA.

At regelverk på flysikkerhetsområdet er komplekst, underbygges av at den faglige uenigheten om risikobasert tilsyn synes å samsvare med to ulike fagtradisjoner som går igjen i den sikkerhetsfaglige diskusjonen på tvers av sektorer. Mens den ene tradisjonen leder til en streng regelorientert forståelse og praksis, leder den andre til en ytelsesbasert og mer fleksibel forståelse og praksis. Begge retningene er mer eller mindre «riktige» eller «gale» - ergo det er ikke snakk om enten eller. Det betyr at både regelverk og myndigheter internasjonalt og nasjonalt må balansere to til dels motstridende perspektiver som begge har sine styrker og svakheter. Luftfartstilsynet har ifølge ledelsen konkludert på spørsmålet om forståelse av regelverket for risikobasert tilsyn. Da er det særlig viktig at denne forståelsen forankres godt nedover i organisasjonen og på tvers av avdelingene.

³⁷ Se svarbrev fra Samferdselsdepartementet til Stortingets- kontroll- og konstitusjonskomité datert 10. juni 2025

³⁸ Se for eksempel Anne Heyerdahl 2022 og 2023

Våre funn tyder på at beslutninger i ledergruppen i en del tilfeller ikke har vært godt nok forankret i organisasjonen. Vi har ikke fått klarhet i hvordan avklaring rundt forståelsen av risikobasert tilsyn våren 2026 ble forankret i organisasjonen. Vår vurdering er uansett at manglende avklaringer og tydelig forankring og implementering over tid, har bidratt til en viss grad av splittelse internt i organisasjonen. Det kan igjen ha medført tendenser til lav tillit mellom deler av fagfolkene og toppledelsen.

Hvordan beslutninger blir til og kommunisert, er viktigere enn beslutningens innhold for at medarbeidere skal ha tillit til beslutninger. Medarbeidere må forstå hvorfor beslutninger tas, hvilke vurderinger de bygger på og hva konsekvensene er, jf. kap. 4.4.2.

4.4 Organisasjonskultur er viktig for organisasjonsutvikling

Våre funn som omhandler mangler knyttet til samarbeid og utvikling, manglende avklaringer av interne uenigheter samt til dels manglende tillit, vitner om at det er potensiale for å utvikle organisasjonskulturen i Luftfartstilsynet.

Kort fortalt handler god organisasjonskultur om å skape et miljø der mennesker trives, utvikler seg og jobber godt sammen mot felles mål – med tillit, tydelige verdier og god ledelse om fundament. I en god kultur er det en selvfølge at forholdet mellom ledere og medarbeidere er preget av tillit. Når så mange som 36 prosent av ansatte i Luftfartstilsynet er uenig, eller ikke eksplisitt sier seg enig, i at forholdet mellom ledere og medarbeidere er preget av tillit, er det en klar indikasjon på at organisasjonskulturen i virksomheten bør bli bedre.

I Luftfartstilsynet tyder både intervjuer og DFØs spørreundersøkelse på at medarbeidere trives og jobber godt sammen på enhetsnivå. Undersøkelsen vitner også om svært dedikerte medarbeidere. Samtidig avdekker Luftfartstilsynets egen medarbeiderundersøkelsen (MUST) utfordringer når det gjelder psykologisk trygghet. Vår spørreundersøkelse viser at en betydelig andel av medarbeidere og ledere ikke opplever at forholdet mellom ledere og medarbeidere er preget av tillit. Videre viser spørreundersøkelsen at en betydelig andel ansatte har til dels liten tiltro til ledergruppen, jf. figur 8. Kun 32 prosent er der enig i at ledergruppen følger opp og gjennomfører beslutninger og har tydelige og transparente prioriteringer (kap. 3.2.1).

Intervjuer og åpne svar i spørreundersøkelsen viser dessuten at faglige uenigheter om vanskelige spørsmål ikke håndteres på en måte som skaper tillit. Det synes som at beslutninger om saker hvor det er faglig uenighet ikke alltid blir forstått og forankret i hele organisasjonen. Det gjør at ulike virkelighetsforståelser setter seg, framfor å bli avklart.

Oppsummert viser våre funn at Luftfartstilsynet har en del å gå på når det gjelder organisasjonskultur og derigjennom kunne utvikle virksomheten og jobbe sammen mot felles mål. Organisasjonskultur handler om å skape en felles forståelse av hvilke mål og midler organisasjonen har, og hvordan og på hvilken måte virksomhetens måloppnåelse kan/skal vurderes. Organisasjonskultur kan både fremme og hemme intern samhandling, kommunikasjon og informasjonsutveksling.³⁹

4.4.1 Endring av organisasjonskultur er krevende

«Culture eats strategy for breakfast» (P. Drucker) er et mye brukt sitat. Teori om organisasjonskultur slår fast at det ikke finnes noen oppskrift på kulturendringer, og også at

³⁹ Tor Busch, Jan Ole Vanebo og Erlend Dehlin 2010: [Organisasjon og organisering](#)

det tar tid å snu tankesett, arbeidsmetodikk, ledelsespraksis og kultur. Det sier seg selv at det tar tid å endre arbeidsmåter og tankesett som er innarbeidet og videreført over mange år. Det er positivt at Luftfartstilsynet har satt i gang en rekke tiltak med sikte på økt involvering mv. Samtidig er det viktig å ta inn over seg at kulturendringer ikke kan «beslattes». Til syvende og sist avhenger kulturendring av den enkelte medarbeiders atferd og rolleforståelse. Kulturendringer oppstår når enkeltholdninger og atferd utvikles slik at de samlet utgjør ønsket kultur.

Luftfartstilsynet består av mange høyt spesialiserte profesjoner og mennesker. Vi opplever at det er tendenser til at medarbeidere identifiserer seg mer med sitt fagområde enn med organisasjonen som sådan. Utsagn som «sånn gjør vi det hos oss» kan ofte stå i veien for å ta opp vanskelige spørsmål og få til endring og nytenkning. Med ulike fagspesialistmiljøer er det lett å glemme at en organisasjon ikke er bedre enn det svakeste leddet. Alle ønsker å utvikle og spesialisere egne fagområder. Det er bra, men hvis ledere og medarbeidere ikke greier å sette eget fagområde inn i en større sammenheng, kan det undergrave den felles organisasjonskulturen. Her kan det være forbedringspotensial både hos medarbeidere og ledere i Luftfartstilsynet.

Ifølge Bang (2015) kan prosessen knyttet til kulturendring deles inn i tre hovedfaser; (1) mobiliseringsfasen der utfordringer og problemstillinger defineres, (2) endringsfasen der mål fastsettes og tiltak planlegges og iverksettes og (3) stabiliseringsfasen der gjennomførte endringer konsolideres, vedlikeholdes og eventuelt videreutvikles.⁴⁰ Det er viktig at Luftfartstilsynet er bevisst alle disse fasene i sitt utviklingsarbeid. Arbeid med kultur, rolleforståelse og ledelse må forstås som en kontinuerlig prosess.

4.4.2 Ledelse er viktig for endring av organisasjonskultur

Ledelse trekkes ofte fram som en sentral faktor dersom det er behov for eller ønske om å påvirke organisasjonskultur. Mange ledelsesutviklingstiltak handler derfor både om kultur og ledelse. Ledere som forstår hva medarbeiderne møter i tjenesteutøvelsen sin, oppnår lettere tillit og legitimitet og har større autoritet. Det gjelder i hele styringskjeden – fra overordnet departement til inspektør- og saksbehandlernivå.

Mellomledere har ofte en nøkkelrolle når det kommer til medarbeidernes oppgaveutførelse og motivasjon. De skal gjennomføre beslutninger fra toppledelsen og samtidig håndtere utfordringer og bekymringer medarbeiderne måtte ha. Mangelfull forankring av beslutninger tatt i ledergruppen og manglende tillit til ledergruppen og/eller andre enheter er en indikasjon på at denne rollen ikke alltid håndteres godt nok i Luftfartstilsynet. Avstands- eller fjernledelse kan også ha virket inn, ettersom fjernledelse erfaringsmessig forsterker behovet for gode kommunikasjons- og informasjonsrutiner/-praksis.

Faglige diskusjoner og uenigheter er både naturlig og viktig i en fagetat som Luftfartstilsynet. For å kunne utnytte faglige diskusjoner til beste for virksomheten, er det imidlertid viktig med tillit mellom ulike avdelinger og seksjoner, mellom medarbeidere og ledere og mellom de ulike ledernivåene. Dialog, respekt for hverandres synspunkter og lojalitet til beslutninger som er fattet, er nøkkelord her. For å sikre lojalitet til beslutningene som fattes, er det viktig at mellomledere, fagledere og medarbeidere involveres i, og får anledning til å komme med innspill i forkant av viktige beslutninger. Det er viktig at tiltak får tid til å virke og at det er god dialog, både medarbeidere imellom og mellom medarbeidere og ledere, knyttet til gjennomføringen av dem. Alle ledere i organisasjonen, med og uten personalansvar, er

⁴⁰Bang, Henning: *Organisasjonskultur* (ISBN 9788215007823)

ansvarlige for å følge opp beslutningene som er fattet, inklusive å følge opp medarbeidere som er uenig i beslutninger og prioriteringer. Det er en viktig del av lederjobben.

Luftfartstilsynet har igangsatt tiltak for å bedre funksjonen til ledergruppe og til utvidet ledergruppe. Det er positivt. Tiltakene er iverksatt relativt nylig, og det er derfor for tidlig å si noe om virkningene av dem i denne undersøkelsen. Som omtalt tidligere er organisasjonsutvikling og -endringer erfaringsmessig både tids- og ressurskrevende. I tillegg til å stille tydelige krav og forventninger til medarbeiderne, er det viktig å jobbe med å motivere medarbeiderne til å gjøre ting på nye måter. Ledere - og medarbeidere med ulike former for uformell makt - må forstå og etterleve at de er viktige rollemodeller. Effekter av iverksatte tiltak og endringer må følges opp og evalueres over tid. Hvis forventede effekter uteblir, må tiltak justeres eller erstattes av andre, mer hensiktsmessige tiltak.

Det er krevende å dokumentere effekter av tiltak innen ledelse og kultur. Det er derfor positivt at Luftfartstilsynet gjennomfører medarbeiderundersøkelser med jevne mellomrom. En mulighet er også at MUST-25 og denne virksamhetsanalysen følges opp med en ny undersøkelse, eventuelt en egen organisasjonskulturundersøkelse som kan si noe om eventuelle effekter av igangsatte tiltak.

5 Utviklingsbehov og anbefalinger

Evalueringen har et todelt mandat: å vurdere om Luftfartstilsynet har tilstrekkelige ressurser og en hensiktsmessig organisering for å løse samfunnsoppdraget, og å gi et grunnlag for videre etatsstyring og organisasjonsutvikling. Våre funn tilsier at Luftfartstilsynet i stor grad leverer på sitt oppdrag, men at virksomheten samtidig har utviklingsbehov.

Vår evaluering tyder på at Luftfartstilsynet fram til 2026 har hatt stramme økonomiske rammer, men at budsjettøkningen i 2026 bidrar til at de kan dekke de viktigste behovene. DFØ mener samtidig at det bør være mulig å utnytte kapasiteten bedre gjennom tiltak særlig knyttet til ressursstyring og arbeidsprosesser. Gitt utfordringer framover når det gjelder økt kompleksitet, teknologisk utvikling og knapphet på arbeidskraft, vil det være svært viktig å utnytte den kapasiteten Luftfartstilsynet har best mulig. I likhet med andre deler av offentlig sektor må også Luftfartstilsynet være forberedt på at det vil bli strammere økonomiske rammer i årene som kommer.

5.1 Luftfartstilsynet oppfyller formålet, men har forbedringspotensial

Luftfartstilsynet gjennomfører tilsyn, gir godkjenninger og veiledning til bransjen på en måte som samlet sett oppfattes som profesjonell og kompetent. Samarbeidspartnere gir uttrykk for at samarbeidet i all hovedsak fungerer godt og at både kompetansen og profesjonaliteten i tilsynet har hatt en positiv utvikling. Og selv om det gis noe varierende tilbakemeldinger, er også tilsynsobjekter og andre brukere av tilsynets «tjenester» tilfredse og har tillit til Luftfartstilsynet.

Vår undersøkelse tyder på at Luftfartstilsynet har hatt krevende økonomiske rammer de siste årene. Luftfartstilsynets tildeling i perioden 2021 – 2024 viser tilnærmet null i realvekst samtidig som virksomheten i samme periode er tildelt flere nye roller og oppgaver. Eksterne informanter har også gitt uttrykk for at de opplever at Luftfartstilsynet er presset på ressurser. Sammenligninger med andre tilsyn viser også at Luftfartstilsynet har relativt lave kostnader innen lønn, drift og IKT. Samtidig varierer ressursbelastningen mellom ulike områder. På nye områder som droner og romfart, har kapasiteten vært spesielt god i forhold til andre områder. Det kan stilles spørsmål ved om nye satsinger på disse områdene kan ha gått på bekostning av andre områder hvor arbeidsbelastningen har vært ekstra krevende.

Samtidig har Luftfartstilsynet hatt utfordringer med helhetlig og langsiktig planlegging. Styringen har i stor grad vært preget av ettårige perspektiver, og virksomheten synes å ha manglet en samlet plan som binder mål, prioriteringer og tiltak sammen på tvers. Den nye strategien fram mot 2030 adresserer de viktigste utviklingsområdene, men tidligere prosesser i tilsynet viser at virksomhetens gjennomføringsevne for utviklingstiltak har vært variabel. Framover blir operasjonalisering og oppfølging av strategien derfor viktig. Som ledd i utviklingsarbeidet kan strategien også brukes som et referansedokument i fag- og etatsstyringsdialogen. Gjennom å sette strategiarbeidet på dagsorden, kan departement og virksomhet utvikle en felles forståelse av utfordringsbildet, status i utviklingsarbeidet, og hva som bør være prioriterte områder både i et årlig og i et flerårig perspektiv.

Gitt utviklingen framover knyttet til blant annet samfunnssikkerhet, ressursknapphet og teknologi, er det avgjørende at offentlige virksomheter løpende ser muligheter, utvikler og tilpasser seg. Dette er både virksomhetens eget ansvar og en viktig del av overordnet

departements etatsstyringsansvar. I tillegg til ansvaret for å se til at Luftfartstilsynets oppgaver og rammer står i et rimelig forhold til hverandre, har Samferdselsdepartementet også ansvar for å etterspørre og følge opp at Luftfartstilsynet utvikler seg til en moderne og effektiv tilsynsvirksomhet. Det kan bety tettere oppfølging i kortere eller lengre perioder.

5.2 Tre sentrale forbedringsområder

DFØ mener det er særlig tre konkrete områder hvor det er behov for at Luftfartstilsynet utvikler virksomheten sin for å kunne være godt rustet framover.

5.2.1 Styrking av virksomhets- og ressursstyring

Informasjonen som hentes ut av interne styringssystemer, særlig knyttet til ressursbruk og tidsregistrering, kan bli bedre. Når en stor andel av timene registreres som «uoppgitt», svekkes både beslutningsgrunnlaget og muligheten for å bruke tidsdata aktivt i virksomhetsstyringen. Inntrykket er at ressursdiskusjoner ofte handler mer om stillingshjemler enn om endring av arbeidsprosesser. Det kan bidra til fastlåste strukturer, og mindre vekt på utnyttelse av samlede ressurser. Luftfartstilsynet kan ha nytte av en mer presis styringsinformasjon og en tydeligere praksis for mer helhetlig ressursplanlegging på både kort og lang sikt.

5.2.2 Økt samhandling og mer felles metodikk på tvers

Det er behov for bedre samhandling på tvers av seksjoner, avdelinger og fagområder samt mer standardisering av tilsynsmetodikk. Halvparten av respondentene i vår undersøkelse etterlyser dette. Regelverket er komplekst, men erfaringer fra andre land – blant annet Sverige – viser at mer enhetlige tilnærminger er mulig. En mer systematisk bruk av ressursdeling og kompetanseutveksling på tvers av fagområder, og kanskje også mer samarbeid internasjonalt, kan gjøre Luftfartstilsynet sterkere på sårbare fagområder hvor tilgangen på ressurser og kompetanse er krevende.

5.2.3 Mer digitalisering for å standardisere og effektivisere arbeidsprosesser

Utviklingen av digitale verktøy har vært begrenset i Luftfartstilsynet og mange arbeidsprosesser er fortsatt manuelle. Tungvinte manuelle systemer er ressurskrevende både for Luftfartstilsynet og for aktørene de jobber med. Luftfartstilsynet har i liten grad fått tildelt egne midler til utvikling av digitale verktøy. Digitalisering har heller ikke vært et prioritert område i Luftfartstilsynet. Digitalisering må forstås som organisasjonsutvikling, ikke bare teknologiutvikling. Bedre digitale løsninger kan gi høyere kvalitet, mer enhetlig praksis og frigjøre tid til kjerneoppgaver. Samarbeid om digitale løsninger på tvers av land kan også vurderes.

5.3 Utvikling av kultur og ledelse er sentralt

Organisasjonskultur har betydning for måloppnåelse og løsning av samfunnsoppdrag, og er en viktig forutsetning for effektiv ressursbruk. Interne utfordringer i Luftfartstilsynet knyttet til kultur og samhandling, kan gjøre det krevende å få til nødvendige endringer og sikre tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i årene framover. For at Luftfartstilsynet skal lykkes med nødvendig endring og forbedring, mener DFØ derfor det er viktig å styrke arbeidet knyttet til kultur og ledelse. Evalueringen tyder på virksomheten har et forbedringspotensial når det

gjelder håndtering av faglig uenighet og samspill mellom ledelse og fagmiljø. Det vil gi virksomheten et bedre grunnlag for forankring av beslutninger og felles retning framover i tid. I en svært kompetansebasert virksomhet må det være både faglig autonomi og tillit til ledernes ansvar for helhetsstyring. Denne gjensidige tilliten bør derfor utvikles videre.

Selv om ledelsen i Luftfartstilsynet er tydelig på at anbefalinger fra tidligere evalueringer er fulgt opp, tyder vår gjennomgang på at virksomheten gjennom flere år har strevd med å realisere ønskede forbedringer i arbeidsprosesser. Den nye strategien legger vekt på utvikling av kultur og ledelse, og ledelsen rapporterer om gode resultater av igangsatte tiltak allerede. Det er imidlertid avgjørende at tiltakene følges opp over tid for å sikre faktiske og varige forbedringer. Uten en sterkere kultur for felles retning, samhandling og gjennomføring, er vår vurdering at det kan bli vanskelig å få til varig forbedring på de tre sentrale områdene. Endring av kultur tar tid.

5.4 Bør Samferdselsdepartementet være tettere på?

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt samt opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt. Samtidig er mål- og resultatstyring et sentralt prinsipp i etatsstyringen, og innebærer at virksomheten skal ha stor frihet til selv å velge hvordan målene realiseres. Departementet må derfor finne en balanse i styringen, basert på en hensiktsmessig tilpasning til risiko, vesentlighet og underliggende virksomhets egenart. Vi anbefaler at Samferdselsdepartementet følger utviklingen i Luftfartstilsynet tett i årene framover. Departementet bør også vektlegge mer langsiktig og helhetlig styring og prioritering sterkere i etatsstyringsdialogen.

Referanseliste

Baines Simmons Safety Services: «MSAT Explained (EASA management system oversight)» bainessimmons.com

Bang, Henning: Organisasjonskultur (ISBN 9788215007823)

BDO (2020): «Evaluering av dagens organisering av Luftfartstilsynet for Luftfartstilsynet»

Busch, Tor, Jan Ole Vanebo og Erlend Dehlin (2010): [*Organisasjon og organisering*](#). Universitetsforlaget

CAA UK: "Compliance monitoring / Aerodrome oversight cycle" caa.co.uk

CAA UK: [*Part145 Oversight programme \(145.B.305\)*](#)

Difi (2008): «Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet». Difi-rapport 2008:12

Difi (2017): "Evaluering av politireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse". Difi-rapport 2017:9

EASA

- FAQ – Definition of IR and AMC easa.europa.eu
- FAQ – Status of IR, AMC, CS, GM easa.europa.eu
- Practices for Risk Based Oversight easa.europa.eu
- EASA/ICAO – Oversight and continuing oversight principles icao.int
- EASA: [*Easy access rules*](#)

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2013): «Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet?»

Fernandez de la Morena, José (2024): [*"Why aviation is embracing risk-based oversight"*](#)

Heyerdahl, Anne (2022): "Risk assessment without risk? A controversy about security and risk in Norway". Journal of Risk Research 25:2, 2022.

Heyerdahl, Anne (2023). From prescriptive rules to responsible organisations – making sense of risk in protective security management – a study from Norway. *European Security*, 32(1), 147–169. <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2070006> Helsedirektoratet: «Kultur for psykologisk trygghet, åpenhet og læring».

Heyerdahl, Anne (2023): *Planning for (not) taking risk: The creation of a security risk assessment standard in Norway*. Oslo: Universitetet i Oslo. (PhD-avhandling i sosiologi).

ICAO Doc 9981: "Continued oversight principles" icao.int

ICAO Assembly 41st Session. WP 107: "Performance-based regulation for emerging technology". Presented by New Zealand

Integra (2015): "A comparative study of the Norwegian Civil Aviation Authority". Oppdrag fra Samferdselsdepartementet

Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S. (Red.). (2015). Risiko og tilsyn: Risikostyring og rettslig regulering (2. utg.). Universitetsforlaget.

Lindøe, Preben, Michael Baram, and Sverre Braut. 2017. "Risk Regulation and Proceduralization: An Assessment of Norwegian and US Risk Regulation in Offshore Oil and

Gas Industry.” In *Trapping Safety into Rules: How Desirable or Avoidable Is Proceduralization?*, eds. Corinne Bieder and Mathilde Bourrier. CRC Press, 69–86.

Luftfartstilsynet.no:

- Det norske flysikkerhetsprogrammet
- Nasjonal flysikkerhetsplan
- Årsrapporter

Meld. St. 10 (2022-2023): “Bærekraftig og sikker luftfart. Nasjonal luftfartsstrategi”

Meld. St. 31 (2023-2024): «Perspektivmeldingen 2024»

Meld. St. 15 (2024-2025): «Droner og luftmobilitet”

NTNU: «Organisasjonskultur – for ledere ved NTNU. Kunnskapsdatabasen NTNU

Riksrevisjonen (2019): Riksrevisjonens rapport om etats- og virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet.

Safetec (2025): «Utredning – Luftfartstilsynets kapasitet til risikobasert tilsyn». Oppdrag fra Samferdselsdepartementet

Statens havarikommisjon (2023): Rapport Luftfart 2023:09. «Luftfartsulykke i Verdal i Trønderlag».

Vedlegg: DFØs spørreundersøkelse

Velkommen til spørreundersøkelsen i forbindelse med evalueringen av Luftfartstilsynet

Under hvert deltema i spørreskjemaet er det mulig å utdype dine svar. Til slutt i spørreskjemaet er det også mulig å kommentere andre forhold du mener er relevant for evalueringen.

Vi har mottatt din e-postadresse fra Luftfartstilsynet med informasjon om organisatorisk tilhørighet og stilling. DFØ vil ivareta din konfidensialitet i alle analyser og i rapporteringen av resultatene. Ingen svar vil kunne føres tilbake til enkeltpersoner og koblingen til respondentene vil bli slettet når evalueringen er avsluttet. Om du har flere spørsmål om hvordan dine personopplysninger behandles eller ønsker å lese mer om dine rettigheter, se våre [nettsider](#).

Svarfrist er mandag 26. januar.

Først har vi noen spørsmål om din bakgrunn

1. Hvor lenge har du vært ansatt i Luftfartstilsynet?

- (1) m 1-2 år
- (2) m 2-8 år
- (3) m Mer enn 8 år

2. Hvor er du lokalisert?

- (1) m Bodø
- (2) m Annet sted (hjemmekontor eller Oslo)

3. Er du leder?

- (1) m Ja, med personalansvar
- (2) m Ja, kun faglig leder
- (3) m Nei

På de neste sidene følger en rekke påstander knyttet til ulike temaer. Hvis du ønsker å kommentere noen av temaområdene/påstandene, kan du gjøre det under hvert enkelt tema.

Om overordnet styring og prioriteringer i Luftfartstilsynet

Med «kjerneoppgaver» tenker vi primært på godkjenning, tilsyn, regelverksutvikling, «safety promotion» og «safety risk management», jf. mandatet for DFØs oppdrag.

Med «ledergruppe» mener vi direktørens ledergruppe, det vil si direktør og avdelingsledere.

4. Hvor uenig eller enig er du i følgende påstander?

	Helt uenig		Delvis uenig		Verken - eller		Delvis enig		Helt enig		Vet ikke / Ikke relevant	
Det er en riktig fordeling av ressurser mellom Luftfartstilsynets kjerneoppgaver	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
Ledergruppen i Luftfartstilsynet har tydelige og transparente prioriteringer	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
Ledergruppen i Luftfartstilsynet følger opp og gjennomfører beslutninger	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
Ledergruppen i Luftfartstilsynet følger opp anbefalinger og krav fra evalueringer, rapporter, revisjoner mv.	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
Roller og ansvar internt er tydelig definert og praktisert	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m

Roller og ansvar mot eksterne er tydelig definert og praktisert	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

5. Ønsker du å utdype dine svar under dette temaet, kan du gjøre det her:

Om kompetanse og kapasitet i Luftfartstilsynet

6. Hvor uenig eller enig er du i følgende påstander?

Helt uenig	Delvis uenig	Verken - eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke / Ikke relevant
------------	--------------	----------------	-------------	-----------	--------------------------

Luftfartstilsynet har tilstrekkelig fagkompetanse samlet sett til å utføre kjerneoppgavene sine i henhold til lov- og regelverk	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

Luftfartstilsynet har tilstrekkelig kapasitet til å utføre kjerneoppgavene sine i henhold til lov- og regelverk	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

Luftfartstilsynet følger EASA sine krav og retningslinjer når det gjelder risikobaserte tilsyn	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
--	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

Luftfartstilsynet jobber langsiktig med å sikre tilstrekkelig kompetanse slik at	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
--	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

tilsynet kan ivareta
sine kjerneoppgaver

Det er enighet internt om hvordan tilsynsregelverk skal forstås og praktiseres	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
--	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

7. Ønsker du å utdype dine svar under dette temaet, kan du gjøre det her:

Om Luftfartstilsynets arbeidsprosesser og samhandling

8. Hvor uenig eller enig er du i følgende påstander?

Helt uenig	Delvis uenig	Verken - eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke / Ikke relevant
---------------	-----------------	-------------------	----------------	-----------	--------------------------------

Luftfartstilsynet har en hensiktsmessig organisering for å løse kjerneoppgavene sine	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

Luftfartstilsynet har prosesser som sikrer at beslutninger og vedtak er godt faglig begrunnet og dokumentert	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

Dagens arbeidsprosesser (prosedyrer, metodikk, praksis mm.) i Luftfartstilsynet er	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(4)	m	(5)	m
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---

tilstrekkelig standardiserte									
Digitale verktøy understøtter kjerneprosesser på en hensiktsmessig måte	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(5) m
Luftfartstilsynet har velfungerende planleggings- og utviklingsarbeid på tvers av avdelinger, seksjoner og faggrupper	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(5) m
Luftfartstilsynet utnytter kompetanse og kapasitet godt på tvers av avdelinger, seksjoner og faggrupper	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(5) m
Jeg opplever at forholdet mellom ledere og medarbeidere i Luftfartstilsynet er preget av tillit	(0)	m	(1)	m	(2)	m	(3)	m	(5) m

9. Ønsker du å utdype dine svar under dette temaet, kan du gjøre det her:

10. Nå vil vi at du skal peke på de tre viktigste utfordringene for Luftfartstilsynet fremover. Kryss av for de tre viktigste.

- (0) ☐ Kapasitet
- (1) ☐ Rekruttering av riktig kompetanse
- (2) ☐ Intern ressursstyring
- (3) ☐ Effektivisering

- (4) q Bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers
- (5) q Gjennomføring av utviklingstiltak
- (6) q Prioritering
- (7) q Digitalisering
- (8) q Annet, spesifiser: _____

11. Er det andre forhold du mener er relevant for evalueringen som vi ikke har spurt om?

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen.

