

# Tilsynsroller i samferdselssektoren

KIM OVE HOMMEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING I BERGEN

APRIL 2003

**Notat 6 -2003**

# Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
ENGLISH SUMMARY .....	5
Innledning .....	7
Bakgrunn.....	7
Teoretisk rammeverk.....	8
Metode, tidsavgrensing og datagrunnlag.....	9
Rolleoppfatning.....	10
Sikkerhetsansvar.....	10
Sikkerhetsfilosofi, kompetanse og tillitt .....	12
Grad av autonomi og faglig uavhengighet .....	14
Finansiell avhengighet.....	14
Mediestrategier.....	16
Åsta-ulykken .....	17
Etatstyper.....	18
Kontrolletat eller informasjonsetat.....	18
Overvåkningsetat .....	19
Fagetat .....	20
Tilsynspraksis og kontrollmekanismer.....	21
Standardsetting.....	22
Informasjonsinnhenting. ....	23
Adferdsstyring.....	24
Oppgaveprioritering og rapportering .....	26
De teoretiske perspektivenes forklaringskraft.....	28
Et instrumentelt rasjonelt perspektiv .....	28
Et lukket institusjonelt perspektiv .....	29
Et omgivelsesorientert perspektiv.....	30
Forvaltningspolitiske implikasjoner.....	30
Litteratur .....	36

# Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet “Regulering, tilsyn og kontroll” finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet inngår i forskergruppen ”Forvaltning og styring” ved Rokkan-senteret. Tilsynenes organisering og virkemåte er et aktuelt forvaltningspolitisk tema, slik det bl.a. kommer til uttrykk i regjeringens tilsynsmelding (St.meld. nr. 17 2002–2003). Dette notatet bidrar til å øke kunnskapsgrunnlaget om hva som foregår på innsiden av tilsynene slik det kommer til uttrykk i rolleoppfatninger, oppgaveprioritering og tilsynspraksis i Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn.

Per Lægreid  
Prosjektleder

# Sammendrag

Dette notatet viser hvordan to fristilte tilsynsorganer, Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn, underlagt samme departement og med relativt likt mandat, har tilegnet seg ulike tilsynsroller i interaksjon med sine omgivelser og gjennom utvikling av interne normer.

I studien brukes rolleoppfatning, tilsynspraksis, og oppgaveprioritering og rapportering som indikatorer på tilsynrolle. Empiriske funn kategoriseres i forhold til ulike idealtyper av kontrolltater og kontrollmekanismer. Som analyseverktøy brukes et instrumentelt rasjonelt perspektiv, et lukket institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Undersøkelsen er lagt opp som et case-studie med intervjuer og dokumentanalyse som metodiske hovedtilnæringer.

Studien viser en klarere formell og reell ansvarsdeling mellom tilsynsmyndighet og pliktsubjektene på luftfartssektoren enn på jernbanesektoren. Luftfartstilsynet bærer preg av å være en kontrolltat med mindre bruk av skjønn i regelanvendelsen og mer vekt på fysisk tilsyn. Likevel opplever Luftfartstilsynet et kompetansefelleskap og til en viss grad et kollegialt forhold til markedsaktørene. Statens Jernbanetilsyn har flere av informasjonsetatens kjennetegn og bruker mer skjønn i kontrollvirksomheten. Samarbeidsklimaet mellom tilsyn og pliktsubjekter i jernbanesektoren har over tid vært anstrengt. Statens Jernbanetilsyn har hatt store problemer med å formidle den sikkerhetsfilosofien de representerer. Åsta-ulykken står som en milepæl på jernbanesektoren og har gitt Statens Jernbanetilsyn en helt annen posisjon gjennom økt autoritet og respekt hos jernbaneaktørene. Luftfartstilsynet har på sin side tidvis vært preget av ulike interne konflikter.

Luftfartstilsynet legger størst vekt på å rekruttere flyfaglig og teknisk kompetanse til sine revisjonsteam. Statens Jernbanetilsyn legger på sin side stor vekt på generell revisjonsfaglig kompetanse. Dette har sammenheng med Statens Jernbanetilsyns størrelse, men er også som følge av kompetanseprofil og et noe annerledes og mer overordnet sikkerhetsfokus.

Størst likheter mellom tilsynsorganene finnes i forhold til oppgaveprioritering og rapportering. Den formelle rapporteringen i forhold til måloppnåelse ovenfor departementet oppleves imidlertid i liten grad å danne grunnlag for overordnede styringssignaler eller ha andre konsekvenser knyttet til seg.

Notatet drøfter til slutt forvaltningspolitiske implikasjoner av studiens hovedfunn sett i lys av dagens aktuelle debatt omkring tilsynsorganisering.

# English Summary

This article focus on how two supervising authorities on the transport sector, The Civil Aviation Authority (CAA) and the Railway Audit Authority (RAA), have obtained different audit roles. This despite being supervised by the same ministry and having a similar mandate. Both agencies are young in their present form. I study how interaction with the organizational environment and developing internal culture makes a difference in organizational identity and audit performance.

To describe audit-roles I use the indicators *role consciousness, audit performance, task priority and reporting system*. As theoretical tools to analyze the findings an instrumental, an institutional and an environmental perspective is used. Main findings are also compared and categorized through recognized categories for audit-roles and control mechanisms.

Within role indicators the variations between the organizations studied exceeds that which can be explained by looking at the two bodies mainly as tools used against a given goal. Both internal characteristics and the task environment affect the organizational identity and audit-role.

The CAA performs more physical control than the RAA. The rules and regulations in the civil aviation sector are stricter, more numerous and more specific. In the railway sector the RAA has more a supervisory role and audit personnel have more leeway when interpreting regulations. While the CAA can be categorized as a *magistrate*, in the RAA I recognized more the role of a “misunderstood” *consultant*.

In the railway sector there is a history of major communication problems between the RAA and the railway co-operatives. In many cases the co-operatives have actively ignored the RAA and their recommendations regarding security inspections. When 19 people were killed in the Åsta accident, it forced the co-operatives to adopt a more humble attitude. The following investigation blamed the co-operatives for lack of security systems. The RAA gained a much stronger position as a supervising authority on the sector after this accident.

In the civil aviation sector the CAA maintains respect and a good relationship with its audit objectives. This can be traced back to common competence and corporative participation in rule making. In general I find that the responsibility structure on the civil aviation sector is clearer and less confusing than the corresponding structure in the railway sector. However the CAA has had longstanding internal problems between audit departments, between new and old personnel and between leadership and employees.

The findings show most similarities between the audits connected to *task priority and reporting*. This can be traced back to the common reporting institution, which is the Ministry of transport and communications. An interesting finding is that for both agencies the reporting of goal achievements to the ministry is unlikely to have any significant consequence attached to it.

The last part of this paper comment on the Norwegian audit debate.



## Innledning

Dette notatet presenterer resultatene fra et komparativt case-studie om Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn (Hommen 2003). Hensikten er å gi svar på hvorfor Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn har ulike tilsynsroller i henholdsvis luftfartssektoren og jernbanesektoren. *Rolleoppfatning, tilsynspraksis og oppgaveprioritering og rapportering* er valgt som indikatorer på tilsynsrolle. I tillegg gjøres bruk av rendyrkede etatstyper<sup>1</sup> og kontrollmekanismer<sup>2</sup> for å kategorisere og skille ut likheter og særtrekk ved studieobjektene.

På tross av åpenbare sektorielle ulikheter og organisatoriske størrelser<sup>3</sup> er Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn valgt som studieobjekter ut fra en antakelse om *most similar cases* (Ragin og Becker 1992). Luftfartssektoren og jernbanesektoren er i utgangspunktet ganske like i forhold til organisering av tilsynsfunksjonen. For det første er både Luftfartstilsynet<sup>4</sup> og Statens Jernbanetilsyn<sup>5</sup> organisatoriske nyskapninger som fristilte statlige tilsynsorganer på henholdsvis luftfartssektoren og jernbanesektoren. For det andre er begge oppmerksomhet rettet mot transport-sikkerhet. For det tredje regnes begge sektorene som relativt komplekse sosio-tekniske systemer med risiko for storulykker der samvirke mellom mennesker og teknikk er kritiske sikkerhetsfaktor. For det fjerde har opprettelsen av tilsynsorganene med hatt som formål å skille myndighetsoppgaver fra produksjonsvirksomhet, tydeliggjøre ansvarsforhold og roller i sektorene. For det femte begrunnes opprettelsen av begge tilsynsorganene med å legge til rette for økt konkurranse på sektorene. I tillegg er både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn underlagt Samferdselsdepartementet som også er klageorgan i vedtak gjort av tilsynene.

Det har både i politiske og i faglige fora vært drøftet en sammenslåing av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Om dette, og den pågående debatten om problemstillinger knyttet til tilsynsorganisering vil jeg komme tilbake til i slutten av dette notatet.

## Bakgrunn

Tilsynsordninger representerer en tradisjonsrik del av den norske forvaltningen. Selv om det i ulike sektorer har vokst frem ulike måter å organisere tilsynsordninger på har den norske forvaltningsmodellen tradisjonelt vektlagt politisk styring, ministeransvar og byråkratiske integrerte styringsmodeller. Utgangspunktet for å studere tilsynsroller er de senere års endringer i norsk forvaltningspolitikk i retning av fristilling og delvis privatisering av statlige virksomheter.

---

<sup>1</sup> Disse rendyrkede etatstypene er Kontrollstat, Informasjonstat, Overvåkningstat og Fagetat. Etatstypene er hentet fra en studie av nasjonale revisjonsetater (forvaltningsrevisjon) i fem ulike land (Pollitt et al. 1999). Etatstypene er tilpasset denne studiens sektorielle tilsynsorganer og begrepsbruken vil i noen grad avvike fra sinn opprinnelige form og meningsinnhold.

<sup>2</sup> Inspektørbasert kontroll eller ulike former for inspektørfri kontroll, det vil si konkurranse, kollegialitet eller uforutsigbarhet. Kontrollmekanismerne er hentet fra en studie om statlig tilsynsorganisering og tilsynspraksis i Storbritannia (Hood et al. 1999)

<sup>3</sup> Pr 01.02.03 har Luftfartstilsynet 145 ansatte og Statens Jernbanetilsyn har 19 ansatte.

<sup>4</sup> Luftfartstilsynet ble opprettet 1. januar 2000.

<sup>5</sup> Statens Jernbanetilsyn ble opprettet 1. oktober 1996.

Det som tidligere ofte var organisert som etatsorganisasjoner med helhetlig sektorielt ansvar for både eierskap, produksjon og tilsyn, er i ferd med å bli erstattet med rendyrkede funksjonsspesialiserte og autonome organisasjoner.

Reformer gjennomført i den offentlige sektor fra slutten 1980 tallet og frem til i dag settes ofte i sammenheng med en New Public Management trend. New Public Management representerer et endimensjonalt ideologisk fokus på økonomiske normer og verdier og står i kontrast til sentrale kjennetegn ved den tradisjonelle norske statsforvaltningen. New Public Management sine fremste kjennetegn er vektlegging av profesjonell og management ledelse, økt bruk av mål- og resultatstyring, autonomi, markedsretting, ytre og indre fristilling, samt økt bruk av resultat-systemer, kontrakter og prestasjonsbaserte lønssystemer (Christensen og Læg Reid 1997). Både ytre fristilling ved dannelsen av statsaksjeselskaper, og indre fristilling som betyr en løsere kobling til sentralforvaltningen er tiltak som har fått betydelig oppslutning i Norge. Staten fremstår som mer fragmentert. Fristilling og markedsretting av offentlige virksomheter har ført til at det har vært nødvendig å organisere statens kontrollfunksjoner på nye måter. I mange sektorer er det utskilt eller opprettet egne tilsynsorganer med delegerte fullmakter som både regulerings- og avgjørelsesmyndighet (Christensen og Læg Reid 2001, 2002).

Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er eksempler på slike nyopprettede sektorielle tilsynsorganer. Luftfartstilsynet er en videreføring og videreutvikling av Luftfartsinspeksjonens virksomhet. Store deler av personalet ble rekruttert fra denne. Luftfartsinspeksjonen lå tidligere organisatorisk under Luftfartstilsynet<sup>6</sup>. På jernbanesektoren hadde det tidligere kun vært noe som kaltes Privatbanetilsynet som førte kontroll med hobbybaner og liknende. NSB<sup>7</sup> hadde aldri før vært underlagt noe eksternt tilsyn. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er i dag organisert som selvstendige forvaltningsorganer og er blant annet delegert betydelig forskrifts-kompetanse.

## Teoretisk rammeverk

For å kunne forklare og forstå Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn sine tilsynsroller, tas det utgangspunkt i tre perspektiver, henholdsvis et instrumentelt rasjonelt perspektiv, et lukket institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Perspektivene har ulike forventninger til forholdet mellom formell struktur og faktisk adferd.

I *et instrumentelt rasjonelt perspektiv* forventes det en tett kobling mellom formell struktur og adferd. Organisasjoner er verktøy som tas i bruk for å oppnå på forhånd bestemte mål. Tilsynsrollen innenfor dette perspektivet vil på forhånd være definert gjennom organisasjonenes målsettinger, og det vil være en tett kobling mellom mandat, organisering og adferd. Perspektivet forutsetter klare og gitte mål, der formelle retningslinjer skaper ønsket adferd (Gulick 1969, Egeberg 1984, Scott 1992, Christensen og Læg Reid 1997).

*Et lukket institusjonelt perspektiv* modifierer en tett kobling mellom formell struktur og adferd, og vektlegger i større grad organisasjonenes uformelle sider som intern organisasjonskultur,

---

<sup>6</sup> Forvaltningsbedriften Luftfartstilsynet er fra 01.01.03 omgjort til statsaksjeselskapet Avinor.

<sup>7</sup> 1 oktober 1996 ble det gjennomført en organisatorisk deling av NSB i Jernbanevektet som forvaltningsorgan og NSB BA som særlovselskap.



identitet og kapabilitet. I dette perspektivet vil ikke nødvendigvis strukturelle endringer endre organisasjonsadferden. Organisasjonen forventes i å ha et indre liv med egne utviklede normer og verdier som kan avvike fra normative og formelle målstrukturer. Organisasjonen opererer med en logikk om passende adferd innenfor organisasjonens egne uformelle normer. Organisasjonskulturen fungerer slik som buffer mot press fra omgivelsene og organisasjonsendringer vil heller få liten gjennomslagskraft dersom disse ikke er kompatible ovenfor allerede eksisterende adferdsmønstre i organisasjonen (Selznick 1957, Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1983, Krasner 1988, March og Olsen 1989, Peters 1999). I dette lukkede institusjonelle perspektivet vil tilsynsrollen i stor grad bli formet gjennom internt utviklede verdier og normer.

I et *omgivelsesperspektiv* sees organisasjon på som åpen og avhengig av legitimitet i omgivelsene. Tilsynsrollen vil derfor tilpasse seg og gjenspeile verdier og normer for passende adferd som til enhver tid godtas av omgivelsene (Meyer og Rowan 1977, Røvik 1992, 1998). I dette perspektivet vil endringer i formelle strukturer komme på bakgrunn av press fra omgivelsene og en mer temporal logikk vektlegges for å forstå organisasjoners utforming og faktisk organisasjonsadferd. Omveltninger i omgivelsene vil påvirke tilsynsorganene og medføre endringer i tilsynsrollen. Legitimitetspress kan komme fra flere hold og være motstridende. En organisasjon kan derfor utvikle og inneha flere typer strukturer samtidig.

Det utledes teoretiske forventninger fra hvert enkelt perspektiv ved gjennomgangen av indikatorene. Studien åpner for at perspektivene kan ha utfyllende forklaringskraft. Å bruke flere perspektiver i samspill for å belyse et fenomen, er i økende grad brukt og funnet hensiktsmessig innenfor studiet av organisasjoners adferd (Roness 1997, Ørnsrud 2000, Helgesen 2001).

## Metode, tidsavgrensing og datagrunnlag

Siden både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er av relativ ny dato i sine nåværende organisatoriske utforminger, har studien et nåtidsperspektiv, det vil si siste 3-4 år. Endringsdimensjoner som går lenger tilbake enn eksisterende organisasjonsmodeller er kun vektlagt der disse er avgjørende for studiens komperasjon. Notatets design legger til rette for en kvalitativ sammenligning av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn i forhold til både forklaringsfaktorer og den avhengige variabelen tilsynsrolle.

En viktig del av studiens datagrunnlag består av intervjuer med ledelsespersoner i tilsynene, blant annet tilsynsdirektørene. Svakheten med å bruke respondenter fra ledelsesnivået er for det første at deres synspunkter ikke trenger å være representative for hva som beveger seg ute i organisasjonen. For det andre kan respondenter i ledelsen føle behov for å gi et godt bilde av egen organisasjonen og slik fremholde seg selv som en god leder. På den andre siden er det grunn til å anta at ledelsespersonene har inngående kjennskap til sin egen organisasjon. Intervjuene er foretatt uavhengig av hverandre, fra ulike nivåer i organisasjonshierarkiet og fra ulike ansvarsområder i tilsynene. De fleste av respondentene har lang fartstid i organisasjonen og er til dels fremdeles delaktige i selve tilsynsvirksomheten. Ledelsespersoner kan også lettere gi uttrykk for en helhetsforståelse av virksomheten. Valg av respondenter er et bevisst valg i forhold til at forskningsdesignet er lagt på organisasjonsnivå og at indikatoren rolleoppfatning er sentral i forståelsen av tilsynsrollen.

Andre datakilder i studien er ulike stortingsdokumenter, lovverk med forskrifter, tildelingsbrev, årsmeldinger, årsplaner, interne prosedyrer, tilsynsrapporter, forskningsrapporter, fag-

litteratur og presseklipp. Det er lagt vekt på å få tilgang på tilsvarende datakilder fra begge undersøkelsenhetene.

Et viktig underliggende spørsmål er hvordan ulike interne og eksterne faktorer påvirker Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Studien er ment å gi et innblikk i hva som former de vurderinger og holdninger som eksisterer internt i tilsynene.

## Rolleoppfatning

Med *rolleoppfatning* menes hvordan tilsynet oppfatter sin rolle som tilsynsorgan og hva som påvirker denne. Det legges vekt på interne oppfatninger omkring forholdet til pliktsubjektene<sup>8</sup>, Samferdselsdepartementet, internasjonale myndigheter og media. Åsta-ulykken sin betydning for jernbanesektoren og Statens Jernbanetilsyn vil til en viss grad være gjennomgangstema i dette notatet, men tas også opp som et eget punkt.

Gitt det samsvar som finnes mellom Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn i forhold til bakgrunn for opprettelse, mandat og Samferdselsdepartementet som felles overordnet organ, forventes det ut fra *et instrumentelt rasjonelt perspektiv* at relativt like rolleoppfatninger i tilsynene og at disse er i samsvar med mandat gitt i instruks.

I den grad en organisasjon har utviklet egne interne normer og verdier vil rolleoppfatningen være preget av disse. Grunnlaget for å forstå en organisasjons rolleoppfatning ligger i å forstå hvilken kompetanse og sikkerhetsfilosofi organisasjonen er i besittelse av og hvordan de klarer å utføre de arbeidsoppgaver den er tildelt. I *et lukket institusjonelt perspektiv* forventes det at sektorielle tilsynsorganer som Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn vil være i besittelse av sterke og til dels ulike oppfatninger omkring egen arbeidsplass og organisasjonens rolle på sektoren.

I et omgivelsesperspektiv forventes det at tilsynsorganisasjonene har organisasjonsstrukturer som besitter symboler som preger rolleoppfatningen i forhold til å være en hensiktsmessig og velfungerende organisasjon. Sentrale forklaringsfaktorer i omgivelsene i denne studien er både internasjonale, nasjonale, sektorielle og situasjonsspesielle forhold sammen med media. I dette perspektivet vil omveltninger i omgivelsene påvirke tilsynsorganene og endre deres adferd. Hva som er *passende atferd* ovenfor omgivelsene i en sektor kan være forskjellig fra en annen. Siden Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn opererer i en kontekst med både like og ulike omgivelsesfaktorer forventes det både likheter og ulikheter i rolleoppfatningene.

## Sikkerhetsansvar

Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er opptatt av sin uavhengighet fra Samferdselsdepartementet. Ingen av tilsynene vil godta innblanding i den daglige virksomheten eller noen form for faglig overprøving. Begge tilsynene definerer som sin hovedoppgave å bidra til et høyt sikkerhetsnivå. Begge tilsynsorganene oppfatter seg som et korrektiv til markedets økende effektivitetskrav og gir uttrykk for at de er tillagt viktige funksjoner på sine sektorer i forhold til å opprettholde sikkerhetsfokuset hos foretakene. Ingen av tilsynene er derimot villig til å ta noe endelig sikkerhetsansvar. Det presiseres uttrykkelig at dette ansvaret ligger hos virksomhetene.

---

<sup>8</sup> Med pliktsubjekt menes en person, foretak eller organisasjon som står i ett plikt- eller rettighetsforhold til tilsynsorganet.

”Sikkerhetsansvaret ligger på foretakene. Vi fraviker ikke det prinsippet i det hele tatt. Hvis vi tilsynelatende påtar oss ansvaret for sikkerheten ute i en virksomhet så mister de eieransvaret. Vi har ingen mulighet til å ta dette ansvaret. Det er urealistisk å tenke i så måte. Vårt ansvar er når noen<sup>9</sup> går inn og sjekker oss, har vi da kontrollert at disse ulike aktørene har de tillatelsene de skal ha og gjør det de skal gjøre? Det er vårt ansvar”(Intervju med luftfartsdirektøren).

”Vi har ansvar for å føre tilsyn med at sikkerheten blir ivaretatt av jernbaneaktørene. Samtidig har vi et ansvar for at regelverket som gjelder sektoren bidrar til sikker drift. På det nivået har vi et sikkerhetsansvar”(Intervju med direktøren i Statens Jernbanetilsyn).

Tilsynene definerer sine ansvarsområder som å bidra til å opprettholde foretakenes fokus på sikkerhet, sørge for å ha et fungerende regelverk og føre tilsyn med etterlevelsen av dette.

Jernbanesektoren har lenge vært preget av dårlig samarbeidsklima mellom tilsynsmyndighet og viktige aktører på jernbanesektoren. Dette har blant annet grunn i uklarte ansvarslinjer mellom forvaltningsorganene Jernbaneverket og Statens Jernbanetilsyn. Særlig var det uklarerheter i forhold til regelverksforvaltningen<sup>10</sup>. Ansvarsforholdene var også til dels uklare pliktsubjektene seg i mellom. Ansvarsdiskusjonen som oppsto etter Åsta-ulykken mellom NSB og Jernbaneverket, viste at det i lengre tid hadde vært uklarerheter langs flere dimensjoner. Statens Jernbanetilsyn hadde ikke hatt autoritet til å ordne opp i situasjonen og den politiske vilje i Samferdselsdepartementet var i beste fall utydelig. For eksempel var tilsynet i praksis uten sanksjonsmidler, og viste seg generelt for svakt i forhold til pliktsubjektene. Statens Jernbanetilsyn ble i perioden 1996–2000 i stor grad marginalisert som aktør og tilsynsorgan på jernbanesektoren.

I kjølvannet av Åsta-ulykken har det blitt foretatt en klarere grenseoppgang og ansvarsfordeling mellom Statens Jernbanetilsyn og Jernbaneverket. Blant annet har en rekke av tidligere interne retningslinjer hos JV blitt omgjort til forskrifter og dermed underlagt Statens Jernbanetilsyn sin tilsynsmyndighet. Statens Jernbanetilsyn har generelt en langt sterkere og mer markant posisjon i dag enn i tiden før Åsta-ulykken.

Forut for utskillingen av Luftfartstilsynet fra Luftfartsverket ble det jobbet mye med å klargjøre ansvarsdelingen med Luftfartsverket. Dette arbeidet fortsatte også i etterkant av utskillelsen. Ved opprettelsen av Avinor som et statlig aksjeselskap er skillet blitt enda klarere. Luftfartstilsynets oppgaver og rolle var på mange områder gitt gjennom å være en videreføring av Luftfartsinspeksjonen. Det har dog kommet til nye oppgaver, tilsynsobjekter, metoder, krav og analyseverktøy siden Luftfartsinspeksjonen, og tilsynet har doblet antall ansatte. Luftfartstilsynet opplever i dag ryddige ansvarsforhold, og mener selv de har en tydelig og klar rolle på luftfartssektoren. Luftfartstilsynet fremstår som en organisasjon med stor selvtilitt og mener selv at luftfartssektoren er forbilledlig for andre sektorer i forhold til både ansvarsforhold og sikkerhetstenkning.

---

<sup>9</sup> Internasjonale organisasjoner som ICAO og ECAC foretar regelmessige undersøkelser av LT og gir tilbakemelding.

<sup>10</sup> Det var sterk uenighet mellom Jernbaneverket og Statens Jernbanetilsynet om hvem som skulle forvalte deler av regelverket. Jernbaneverket mente at store deler av regelverket var å regne som interne retningslinjer, mens SJT så på det som forskrifter og derfor underlagt deres tilsynsmyndighet.

## Sikkerhetsfilosofi, kompetanse og tillit

I utgangspunktet har Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn relativ lik sikkerhetsfilosofi. Statens Jernbanetilsyn baserer sitt tilsyn på tilsyn og kontroll med foretakenes egne internkontrollsystemer. Luftfartstilsynet har på sin side etter hvert også gått over til å kontrollere mer overordnede systemer, heller enn enkeltkomponenter, som var vanlig i Luftfartsinspeksjonen<sup>11</sup>. Likevel er det stor forskjell på tilsynenes faktiske kontrollprofil. Dette kommer særlig tydelig frem i forhold til besittelse av fagkompetanse og kontrollkapasitet. Statens Jernbanetilsyn baserer sin virksomhet i stor grad på generelle revisjonsfaglige metoder. Luftfartstilsynet er en betydelig flyfaglig kompetanseorganisasjon og utfører fremdeles en betydelig mengde med tekniske kontroller på luftfartøy og lignende.

”Utgangspunktet er en pyramide eller trakt. Hvis vi ser at det i dokumentasjonen og arbeidsbeskrivelsen til selskapet eller verkstedet som kontrolleres er mangler, da begynner vi å dykke nedover i pyramiden. Da kan vi til slutt ende opp med noen små biter fra motoren i handa og konstatere at dette er ikke som de skal” (Intervju med luftfartsdirektøren).

Jernbanesektoren la tidligere til grunn et såkalt hendelsesbasert sikkerhetssystem som setter likhetstegn mellom regelverksfølging og sikkerhetsoppfyllelse. Den hendelsesbaserte sikkerhetsstyring anses i dag for å ha to vesentlige svakheter. For det første vil forslag til nye løsninger og innføring av nytt materiell vurderes ut fra et ofte foreldet regelverk. For det andre mangler denne type sikkerhetstenkning et helhetssyn og fokuserer lite på systematiske vurderinger av sikkerhet. Med opprettelsen Statens Jernbanetilsyn ble det innført en helt ny sikkerhetsfilosofi med oppmerksomhet på helhetstenkning, krav om omfattende dokumentasjon på alt som gjøres, risikoanalyser og utvikling av overordnede sikkerhetssystemer. Statens Jernbanetilsyn ser det i denne sammenheng som sin oppgave å tilse at foretakene har etablert et tilfredstillende internkontrollsystemer som omfatter både personale, passasjerer og tredjeperson. Denne sikkerhetsfilosofien viste seg vanskelig å formidle til jernbaneforetakene, særlig ovenfor Jernbaneverket og NSB. Samarbeidsklimaet mellom Statens Jernbanetilsyn og pliktsubjektene har vært, og er til dels fremdeles anstrengt. Det finnes ulike grunner til dette. Dels ville ikke jernbaneforetakene ha noen ekstern innblanding i *sine* saker, dels ble Statens Jernbanetilsyn kritisert for å ha for liten jernbanefaglig kompetanse, dels klarte ikke Statens Jernbanetilsyn å på en god nok måte formidle de krav som fulgte med den nye sikkerhetsfilosofien. Dette medførte at tilsynets arbeid og rolle som myndighetsorgan en periode aktivt ble ignorert av foretakene. Pliktsubjektene nektet å følge opp, eller sa de ikke forsto, de kritiske påpekningene som ble presentert dem i tilsynsrapporter. Dårlig personkjemi på ledelsesnivå mellom tilsyn og pliktsubjekter og uklare ansvarsforhold forverret situasjonen ytterligere. Avtalte møter mellom tilsyn og foretak måtte en periode rett og slett avlyses fordi avstanden mellom partene var for store. Pålegg fra tilsynsmyndigheten handler også ofte for pliktsubjektene om tilgjengelige ressurser i møte med krav om store ressurskrevende tiltak, noe som virker forringende på samarbeidsklimaet.

Luftfartstilsynet sin identitet er nært knyttet til besittelse av flyfaglig kompetanse og det å være en ”naturlig” del av luftfartssektoren. 113 av de 145 ansatte i Luftfartstilsynet har flyfaglig utdanning. Det eksisterer et nært samarbeid med andre luftfartsaktører som inkluderer både

---

<sup>11</sup> Luftfartsinspeksjonen baserte sin tilsynsvirksomhet nesten utelukkende på kontroll med fysiske installasjoner. Frem til 1970 utførte Luftfartsinspeksjonen årlige besiktninger av alle operative luftfartøy i Norge

pliktsubjekter, andre lands tilsynsmyndigheter og internasjonale luftfartsorganisasjoner. Ansatte i tilsynsavdelingene i Luftfartstilsynet har sin identitet like mye knyttet til å være en del av luftfartssektoren som å være kontrollør av den. Luftfartstilsynet er en flyfaglig sterk etat og rekrutterer i stor grad personell med flyfaglig bakgrunn og ekspertise. Det gis etter ansettelse kursing og annen opplæring i kvalitetsrevisjon og særlige forvaltningskrav i luftfartssektoren. Det eksisterer i stor grad et kompetansefelleskap mellom de ulike aktørene på luftfartssektoren, noe som blant annet medfører en stor grad av rekruttering både horisontalt mellom foretak og vertikalt mellom pliktsubjekter og tilsynsmyndighet. Luftfartssektoren fører tilsyn med mange og ulike aktører og ved tilsynsbesøk kan det være behov for spesialkompetanse. Denne hentes i markedet fortrinnsvis fra Avinor, som på mange områder besitter en større kompetanse enn Luftfartstilsynet selv. Luftfartstilsynet gir uttrykk å være helt avhengig av riktig kompetanse for å opprettholde sin autoritet og tillitt i markedet. Det understrekes at denne tillitten er til stede i dag og at det eksisterer et godt samarbeidsklima i sektoren.

Statens Jernbanetilsyn har valgt en annerledes kompetansemessig profil og tilnærming til tilsynsrollen. Statens Jernbanetilsyn har som rekrutteringspolitikk valgt å vektlegge kompetanse innen kvalitetsrevisjon og sikkerhetsrevisjon. Dette gjelder særlig revisjonslederne som er i direkte kontakt med foretakene ved tilsynsbesøk. Statens Jernbanetilsyn fører i utgangspunktet tilsyn med fortrinnsvis få, men store virksomheter, selv om det i dag foregår en stadig mer organisatorisk oppsplitting i datterselskaper og liknende. Foretakene både på luftfartssektoren og jernbanesektoren er til dels av svært ulik art. I de tilfeller det er nødvendig med særskilt jernbaneteknisk ekspertise leies denne inn eksternt. Statens Jernbanetilsyn er helt avhengig av slik konsulenthjelp. Teknisk fagpersonell leies oftest fra Jernbaneverket og NSB. Tilsynsvirksomheten rettes mot jernbaneforetakenes overordnede sikkerhetssystemer, heller enn mer tekniske forhold.

Det er påpekt at Luftfartstilsynet er en organisasjon med et sterkt teknisk fagmiljø. I realiteten er det snakk om flere tekniske fagmiljøer og en sterk identifisering innad i den enkelte fagavdeling. Det arbeides hardt for å bygge ned avdelingsbarrierene og øke samarbeidet. Kommunikasjonsbarrierer mellom avdelingene har vært problematisk. Målet er at ansatte i ulike avdelinger i større grad skal koordineres, og at ansatte skal se Luftfartstilsynet sin virksomhet som en helhet.

Den forvaltningsmessige delen i Luftfartstilsynet er betydelig styrket siden Luftfartsinspeksjonen. Det gis i denne sammenheng uttrykk for at fagmiljøet kan ha oppfatninger som går på tvers av det som er mulig forvaltningsmessig, og at det i dette kan ligge en kime til konflikt. Den betydelige økningen i antall ansatte har også dels ført med seg et skille mellom "de nye" og "de gamle" fra Luftfartsinspeksjonen. Tiden med Luftfartsinspeksjonen var preget av mye arbeidsmiljøkonflikter (Statskonsult 1999). Det har også vært en del intern uro i Luftfartstilsynet. Årsakene synes å kunne spores tilbake til både faglige, organisasjonsmessige og personlige forhold. Personlige arbeidskonflikter mellom ledelse og enkelte ansatte foregikk en periode offentlig i Dagbladet. Det er vanskelig å måle konsekvenser av interne barrierer og konflikter i en organisasjon, men vi kan konkludere med at det har vært en del intern støy i Luftfartstilsynet siden opprettelsen, og bakgrunnen til konfliktlinjene synes å gå langs flere akser.

Rekruttering er et problem både i både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. For en offentlig institusjon å konkurrere om attraktiv kompetanse med private aktører er utfordrene. Arbeidsbetingelser og ikke minst lønn spiller en viktig rolle. Rekrutteringsproblematikken tas alvorlig i tilsynene. Særlig Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for et savn i forhold til å kunne tilby

romsligere rammebetingelser. I begge tilsynene understrekes det at tilsynsvirksomhet er en tom betegnelse uten riktig tilsynskompetanse.

## Grad av autonomi og faglig uavhengighet

Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er som forvaltningsorganer underlagt Samferdselsdepartementets instruksmyndighet. Departementet legger seg dog lite opp i den daglige driften hos tilsynene. Styringsdialogen er knyttet opp til jevnlig etatsmøter og tertial- og årsrapportering. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for at de ikke vil finne seg i noen faglig overprøving fra departementets i enkeltsaker og dette har så langt heller ikke vært noe problem. Likevel har departementet i enkelte større saker ønsket å bli holdt orientert om saksgangen. Videre gis det uttrykk for uformelle relasjoner mellom tilsyn og departement uten at disse spesifiseres i særlig grad. Media har gjort poeng av at det var politisk press fra samferdselsministeren som gjorde at nye krengetog ble tatt i bruk innenfor satte tidsfrister. I utgangspunktet ville ikke Statens Jernbanetilsyn godkjenne denne togtypen i Norge på grunn av manglende sikkerhetsdokumentasjon. Samferdselsministeren kalte jernbaneaktørene inn på teppet og dagen etter var saken løst. Direktør i Statens Jernbanetilsyn avviser at det var noe politisk press i denne saken. Presset lå etter hans og Statens Jernbanetilsyn sin mening på Jernbaneverket og NSB. Likevel synes denne situasjonen å indikere at departementet lurert i kulissene og er villig til å utøve politisk press også i enkeltsaker ovenfor tilsynet.

Samtidig som tilsynene er opptatt av sin faglige uavhengighet er ikke desto mindre Samferdselsdepartementet klageorgan i alle saker avgjort i tilsynene, også i saker som angår departementets egne eierforhold. Det gis dog uttrykk for at klageadgangen i praksis kun vil gjelde den forvaltningsmessige saksbehandlingen. Samferdselsdepartementet har ikke den faglige ekspertise som kreves for å overprøve innholdet i tilsynsvedtakene. Tilsynene forbereder ankesaken for departementet. Det kan i denne slik sammenheng reises flere habilitets spørsmål. Hvis ikke klageorganet foretar en reell behandling av vedtaks innhold kan det settes spørsmålsteget ved prinsippet om toinstansbehandling og den alminnelige rettsikkerheten til den klagende part. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn seier at habilitetskonfliktene ikke er noe problem i den daglige driften, men at de likevel skulle ønske situasjonen var annerledes, og at eierskapet lå et annet sted enn hos samferdselsdepartementet. Direktør for Statens Jernbanetilsyn påpeker at i en situasjon der NSB får reell konkurranse av aktører ikke underlagt Samferdselsdepartementet vil det kunne såes tvil om uavhengigheten til tilsynet på grunn av det felles ”familieforholdet” NSB og Statens Jernbanetilsyn har med Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet har for begge tilsynene ordinær instruksjonsmyndighet og omgjøringsmyndighet i enkeltsaker, i tillegg til de øvrige administrative styringsmulighetene. Denne studien har ikke funnet noen påvisbare forskjeller mellom Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn i forhold til grad av autonomi og faglig uavhengighet.

## Finansiell avhengighet

Luftfartstilsynets utgifter dekkes delvis gjennom inntekter fra gebyrer og delvis gjennom bevilgninger over statsbudsjettet (ca 50/50). Egne inntekter skal gradvis økes mot et mål om selvfinansiering om få år. Luftfartstilsynet er positiv til selvfinansieringen og mener dette vil gjøre dem mer uavhengige. En fare som kan oppstå er at tilsynsvirksomhet med mest lønnsomhet

prioriteres. Luftfartstilsynet ser dog ikke dette som noe problem og har ikke tatt stilling til en eventuell overskuddssituasjon. For å øke inntektene og egenfinansieringen skal det nå innføres et produksjonsavhengig sikkerhetsgebyr som skal legges på den enkelte passasjerreise. Fra og med 2003 innføres det et sikkerhetsgebyr på fire kr pr. passasjer, noe som vil doble gebyrinntektene for Luftfartstilsynet i 2003. Luftfartstilsynet ser slik ut til å være et stort skritt nærmere målet om selvfinansiering

Statens Jernbanetilsyn er i dag 100% finansiert over statsbudsjettet. Finansieringsformen har vært oppe som tema flere ganger og Statens Jernbanetilsyn har gjort undersøkelser på vegne av departementet. Det foreligger likevel ingen umiddelbare planer om selvfinansiering. Bevilgningene til Statens Jernbanetilsyn ble økt etter Åsta-ulykken og ved en ytterligere økning forventes det at departementet vil legge mer press på tilsynet i retning selvfinansiering. Statens Jernbanetilsyn er selv lite interessert i å bli selvfinansiert. Tilsynet uttrykker skepsis til å pålegge pliktsubjektene merkostnader ved tilsyn. Ting tyder på at forholdene på jernbanesektoren oppleves som vanskelige nok fra før.

Generelt oppleves den finansielle situasjonen ulikt i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Luftfartstilsynet gir uttrykk for at de har nok ressurser. Det har til og med vært hevdet at de ikke har klart å bruke opp alle midlene som er til rådighet. Statens Jernbanetilsyn er i en langt svakere finansiell og kapasitetsmessig situasjon. For eksempel la Åsta-ulykken i praksis beslag på store deler av tilsynets oppmerksomhet i både 2000, 2001 og 2002. Statens Jernbanetilsyn er ressurskapasitetsmessig sårbare for uforutsette hendelser.

Ulykkesåret 2000 med både Åsta-ulykken og den dramatiske hendelsen på Lillestrøm bidro til å styrke den politiske viljen til styrke sikkerheten i jernbanesektoren. Statens Jernbanetilsyn og jernbanesektoren ble tilført mer midler i 2001, men ved behandlingen av budsjettet for 2002 ble det klart at budsjettviljen var svekket. Heller ikke budsjettet for 2003 har noen økning i midler av betydning for jernbanen. Det gis uttrykk for i statens Jernbanetilsyn at ambisjonsnivået slik det fremkommer gjennom Nasjonal transportplan ligger på et minimum i forhold til hva som treng av innsats for å øke sikkerheten. To år etter Åsta-ulykken har for eksempel ennå ikke viktige sikkerhetsordninger blitt utført. Begrunnelsen fra Jernbaneverket er at pengene til å installere nytt sikkerhetsutstyr ikke er på plass. Daværende direktør for Statens Jernbanetilsyn, Sverre Quale, sa i en oppsummering av de fem første årene til tilsynet at *"Sikkerheten ved Jernbanen og Sporveien i Oslo er fortsatt for svak. Det må ikke stikkes under en stol"* (Årsrapport Statens Jernbanetilsyn 2001). Han gav videre uttrykk for bekymring over den økonomiske situasjonen til Statens Jernbanetilsyn og for hele sektoren. Selv om de siste år har vist en betydelig økning i antall ansatte i Statens Jernbanetilsyn har disse i stor grad kommet istedenfor tidligere innleid konsulenthjelp. Ulikheter i ressursituasjon kan ikke nødvendigvis begrunnes ut fra definering av relativ risiko på de to transportområdene. Statens Jernbanetilsyn sier i sin årsrapport for 2002 at økt kompleksitet på jernbanesektoren som følge av at de større virksomhetene skiller ut deler av virksomheten og overlater flere oppgaver til ulike leverandører har ført til at revisjonskapasiteten i tilsynet ikke lenger er tilstrekkelig. Oppfølgingsrevisjoner viser i tillegg at virksomhetene ikke klarer å lukke vedtak innen gitte frister. Av 27 utførte revisjoner i perioden 1998-2001 var fremdeles 20 ikke lukket pr 01.01.03 (Årsrapport Statens Jernbanetilsyn 2002).

## Mediestrategier

For at tilsynene skal kunne utøve sin rolle er det helt avgjørende at de har tillit og troverdighet hos pliktsubjektene men også i opinionen. Offentlige etater utvikler gjerne en mediestrategi for å møte pressens henvendelser og for å fremstå på en positiv måte i opinionen. Media setter ofte dagsorden og har en sterk posisjon i folks meningsdannelse. Begge tilsynsorganene oppfatter seg selv som tilgjengelige etater for publikum og media, og vektlegger generelt åpenhet rundt sine aktiviteter.

I Luftfartstilsynet fremheves prinsippet om meroffentlighet i egen markedsføring. Luftfartstilsynet har utarbeidet en mediestrategi forankret i kravene fra Statlig informasjonspolitikk. Luftfartstilsynet har for eksempel gjennomført medietreningskurs for ledelsen og igangsatt et prosjekt med medieovervåkning for å bedre bli i stand til å følge opp ulike former for medieomtale. Det er videre etablert en postjournal med tilgang for utvalgte redaksjoner. Luftfartstilsynet har også en internettside med mye informasjon om deres virksomhet. Tilsynsrapporter holdes likevel konfidensielle og det gis uttrykk for et ønske om å styrke konfidensialiteten i forhold til rapportering om uønskede hendelser. Dette begrunnes med å skjerme rapportøren fra offentlighetens søkelys og dermed øke innrapporteringskvotienten. Det gis uttrykk for at medias beskrivelser av hendelser på luftfartssektoren ikke alltid holder saklig mål og av den grunn oppleves som negativ støy i Luftfartstilsynet. Avdekker media sikkerhetsmangler som Luftfartstilsynet har oppdaget er det et nederlag for tilsynet. Det gis uttrykk for at media i liten grad setter dagsorden for Luftfartstilsynet sin virksomhet, men det innrømmes at det nok kan skje ved at stor oppmerksomhet rundt en sak fører den opp på et politisk nivå. Dette har vi tydelig sett med 11. september frisk i minne. Luftfartstilsynet bruker samlet en god del ressurser på å profilere seg riktig utad og på å ha et bevisst forhold til media.

Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for en udelt positiv holdning til at media fokuserer på jernbanesikkerhet og gjerne på mangelfull sikkerhet.

”En åpen presse har veldig stor betydning for offentligheten når det gjelder sikkerhetsspørsmål og for så vidt når det gjelder miljøspørsmål og andre moralske områder. Både vi og media er en form for ytre korleksjon i forhold til de effektiviseringsprosesser som har pågått og ikke minst pågår i statlige bedrifter (Direktøren i Statens Jernbanetilsyn).

Denne holdningen har også konkret bakgrunn i at foretakene på jernbanesektoren i starten var lite villige til å følge opp tilsynrapportene fra Statens Jernbanetilsyn. Tilsynsvirksomheten ble i starten aktivt ignorert, og uten funksjonelle sanksjonsmidler ble lite gjort med avdekkede sikkerhetsmangler. Medieomtale var i praksis var eneste funksjonelle sanksjonsmiddel. Det er lite populært for ethvert foretak å bli hengt ut i media på grunn av dårlige sikkerhetssystemer. Det er liten tvil om at media og dens dekning av Åsta-ulykken og resultatene i granskningsrapporten som fulgte, har bidratt til å gi Statens Jernbanetilsyn en maktbase og autoritet den ikke hadde tidligere. Statens Jernbanetilsyn gjør alle tilsynsrapporter tilgjengelig for publikum og presse gjennom publisering på Internett. Dette synes å være en bevisst politikk og offentliggjøringen skal bidra til å få avvik lukket.



## Åsta-ulykken

Tirsdag 4. januar 2000 kolliderer to av NSB sine tog like ved Åsta stasjon på Rørosbanen. Togene settes i brann og i alt 19 mennesker omkommer i den tragiske ulykken. Det nedsettes en uavhengig ulykkeskommisjon etter ulykken. Konklusjonen var nedslående :

”Det er Kommisjonens syn at Åsta-ulykken fikk skje fordi det i Jernbaneverket var grunnleggende mangler i sikkerhetstenkningen og sikkerhetsstyringen” (NOU 2000:30).

Ulykkens alvorlige karakter og kommisjonens rapport satte et umiddelbart fokus på sikkerhetstenkningen i jernbanesektoren, noe medias kritiske søkelys aktivt bidro til. Det ble skapt et bilde i offentligheten av jernbanen som en sektor med uklare ansvarsforhold og at sikkerhet kom i andre rekke. Det ble reist høylytte krav fra både overlevende, pårørende og fra politisk hold om en opprydning, sikkerhetsskjerping og presisering av ansvarsforhold. Statens Jernbanetilsyn hadde allerede gjort en del systemrevisjoner på norske jernbaneaktører forut for ulykken og avdekket til dels graverende avvik i sikkerhetssystemene. Viljen hos foretakene til å ta inn over seg påpakninger fra Statens Jernbanetilsyn var derimot liten. Det ble i kommisjonens rapport (NOU 2000:30) påpekt at Statens Jernbanetilsyn var et for svakt organ med for liten autoritet og for få ressurser til å ha noen reel innflytelse på jernbanesikkerheten.

Betydningen av Åsta-ulykken, kommisjonens rapport og den påfølgende medieomtale kan for Statens Jernbanetilsyn sitt vedkommende ikke overdrives. Åsta-ulykken er den viktigste forklaringsfaktoren for å forstå den posisjonen og rollen Statens Jernbanetilsyn har på jernbanesektoren i dag. Fra å inneha en svak og neglisjert tilsynsrolle fikk tilsynet plutselig sterk støtte, særlig fra politisk hold og media. Virksomhetene ble tvunget til å ta Statens Jernbanetilsyn sin virksomhet og sikkerhetstenkning på alvor.

”Jernbanetilsynet levde en anonym tilværelse i forhold til offentligheten. Vi opplevde også å ha veldig liten respekt og autoritet hos foretakene, men alt dette var før Åsta ulykken” (Intervju i Statens Jernbanetilsyn)

Som en konsekvens av Åsta-ulykken har det også blitt mer kontakt mellom tilsynsmyndigheten og Jernbaneverket og NSB. Det er innført såkalte statusmøter som går på oppfølging av Åsta-ulykken der tiltaksplaner gjennomgås. Samarbeidsklimaet mellom aktørene har bedret seg gjennom økt forståelse for den rolle Statens Jernbanetilsyn har som tilsyn og overordnet sikkerhetsmyndighet. Likevel er det verd å merke seg at det var hendelser i omgivelsene som medførte disse endringer. Organisatorisk og kompetansemessig er det gjort få endringer i Statens Jernbanetilsyn. Det er fra departementet lovet noe mer bemanning og ressurser, det foreligger noe bedre ansvarsoppløring i forhold til Jernbaneverket og så er dagbøter innført som sanksjonsmiddel ovenfor foretakene. Det er i realiteten ikke snakk om store forandringer i verken tilsynets størrelse, profil eller arbeidsmetoder. Den store forskjellen ligger i økt autoritet og økt respekt for tilsynsorganets rolle på sektoren.

**Tabell 1.** Oversikt over hovedfunn langs indikatoren rolleoppfatning

Luftfartstilsynet	Statens Jernbanetilsyn
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flyfaglig sterk etat.</li> <li>- Ryddige ansvarsforhold på sektoren.</li> <li>- God tillit i markedet.</li> <li>- Forholder seg til mange ulike aktører.</li> <li>- Intern uro og barrierer mellom tilsynsavdelingene.</li> <li>- "Beste gutten i klassen".</li> <li>- Bruker lite skjønn.</li> <li>- Sikkerhetskorrektiv til økt konkurranse på sektoren.</li> <li>- Positive til selvfinansiering gjennom brukerbetaling.</li> <li>- Generelt en bevisst mediestrategi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisjonsfaglig sterk, men jernbanefaglig svak etat.</li> <li>- Uklare ansvarsforhold på sektoren.</li> <li>- Tidvis liten tillit i markedet.</li> <li>- Tidvis anstrengt forhold til sine pliktsubjekter.</li> <li>- Økt respekt etter Åsta- ulykken.</li> <li>- Bruker mye skjønn.</li> <li>- Negative til selvfinansiering gjennom brukerbetaling.</li> <li>- Sikkerhetskorrektiv til økt konkurranse på sektoren.</li> <li>- Forholder seg til få, men ulike aktører.</li> <li>- Bevisst mediestrategi ved publisering av tilsynsrapporter.</li> <li>- Åsta-ulykken markere et viktig skille for Statens Jernbanetilsyn.</li> </ul>

## Etatstyper

En tilsynsetat har ofte mange ulike arbeidsoppgaver og ivaretar et sett av ulike roller. Det er mulig å kategoriserer tilsynsetater på ulike måter. Her tas det utgangspunkt i en rendyrking av revisjonsetater gjort i fem europeiske land (Pollitt et al. 1999). De rendyrkede revisjonsetatene<sup>12</sup> er en aktiv *kontrolletat* som følger opp etterlevelsen av lover og regler og reagerer på eventuelle avvik. *Overvåkningsetaten* som passivt holder aktører under oppsyn og ser etter utviklingstrekk i kontrollandskapet, fokuserer på informasjonsinnhenting og produserer oversikter og statistikker. *Fagetaten* som er fagekspert og kunnskapsprodusent der profesjonsbaserte verdier står sentralt. Fagetaten bidrar med ny kunnskap om fagspørsmål og innhenter, utvikler og formidler informasjon gjennom vitenskapelig forskning og analyse. Fagetaten er ofte rådgiver for politiske myndigheter i faglige spørsmål. Informasjonsetaten opptrer som veileder og konsulent ovenfor virksomheter hovedsakelig i "management" spørsmål, og hjelper blant annet med å utvikle bedre rutiner og gi støtte til ulike forbedringstiltak. Skillet mellom fagetat og informasjonsetat brukes i denne studien for å skille mellom henholdsvis faglig rådgivning overfor Samferdselsdepartement, og ulik både faglig og generell veiledning ovenfor pliktsubjektene. Etatstypene vil sjelden opptre i rendyrket form, men være ulike kombinasjoner.

Ut fra *et instrumentelt rasjonelt perspektiv* vil rolleoppfatningene være nær rollekategorien kontrolletat, der oppgavene er nært knyttet til den gitte målsettinger og tilsyn med at lover og regler etterleves.

Sett ut fra *et lukket institusjonelt perspektiv* vil rolleoppfatningene til LT og SJT som tilsynsorganer ha mest til felles med rolletypen fagetat der profesjonsbaserte verdier står sentralt.

Sett ut fra *et omgivelsesperspektiv* vil den etatstypen tilsynsorganene identifiserer seg med, være den som til enhver tid er passende i forhold til krav i omgivelsene.

## Kontrolletat eller informasjonsetat

Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er i besittelse av kjennetegn fra flere av disse rendyrkede etatstypene. For eksempel oppleves skillet mellom å være kontrollør og veileder som en balansekunst hos begge tilsynene. Eksempler på dette er kommentarer som: "*Alt vi holder på*

<sup>12</sup> De opprinnelige betegnelsene er Magistrates, Accountants, Researchers and Consultants (Pollitt et al. 1999 s 106)

*med er forebyggende*” og *”Vi er kontrollør, vi kaller det informasjon”*(Intervjuer i Luftfartstilsynet). Luftfartstilsynet skiller mellom å gi informasjon og det å være rådgiver eller konsulent. Luftfartstilsynet skal gi nøytral informasjon om regelverket, men ønsker ikke å gi veiledning i enkeltsaker. I det øyeblikk det gis konkret hjelp eller råd om en bestemt sak vil Luftfartstilsynet komme i et eieransvar til sikkerhetsløsninger og få et direkte medansvar. Det vil likevel i praksis oppstå gråsoner mellom informasjon og veiledning.

”Vi kan gi veiledende materiale og vi kan peke på hvordan det er gjort i andre virksomheter. Det er en glidende overgang før vi er over i rådgivning her. Hvis vi forstår at aktøren er litt hjelpeløs. For eksempel er en flyklubb så kan vi gi de et tips. Forklare at dette ikke er vår oppgave, men at det kan gjøres sånn. Det er ikke noe pålegg. Vi presiserer at det er deres ansvar å finne løsninger” (Intervju i Luftfartstilsynet).

Luftfartstilsynet oppfatter seg selv i stor grad som en kontrollør og oppfatter autorativ kontroll med regelverket på luftfartssektoren som en primæroppgave. Faste standerer i et detaljert, omfattende og i stor grad internasjonalt regelverk, åpner i liten grad for skjønn og er med på å forsterke kontrollørrollen.

Karakteriserende for Statens Jernbanetilsyn er kombinasjonen av å være både kontrolletat og informasjonsetat. Som tilsynsorgan ser Statens Jernbanetilsyn viktigheten av å være til stede hos foretakene og føre tilsyn med og kontrollere sikkerhetsstyringssystemer. Statens Jernbanetilsyn har likevel måttet drive utstrakt informasjon og veiledningsvirksomhet. Dette har gått på bekostning av kontrollørrollen. Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for at det har foregått en pendelbevegelse fra veiledning til mer kontroll etter hvert som foretakene har fått kommunisert hvilket sikkerhetsnivå som kreves.

”Det har vært en god del veiledning ja, men det har blitt mindre og mindre etter hvert som foretakene har skaffet seg rådgivere internt og fått ansatt flere folk med det jeg kaller moderne sikkerhets bakgrunn. Sånn sett har de nå interne rådgivere som forteller dem mye av det samme som vi fortalte dem for 1–2 år siden” (Direktør i Statens Jernbanetilsyn<sup>13</sup>).

Mindre foretak, som museumsbaner og lignende, drives ofte mer på entusiasme enn jernbanefaglig kunnskap. Ut fra risikovurderinger vil det ikke være like strenge krav til sikkerhetssystemer i slike foretak, og det gis også i enkelte tilfeller mer konkret veiledning. Å gi informasjon ikke er en entydig betegnelse eller oppgave. Informasjon kan gis på ulike måter som nøytral informasjon, konkret veiledning og overordnet veiledning.

## Overvåkningsetat

Særlig Luftfartstilsynet, men også Statens Jernbanetilsyn har overvåknings- og kartleggingsopp-gaver. Luftfartstilsynet har for eksempel ansvar for å registrere *alle* sivile luftfartøy i Norges Luftfartøyregister. Norges Luftfartøyregister tildeler kjennemerke, utsteder registreringsbevis og gir luftfartøyet norsk nasjonalitet. Luftfartstilsynet skal også føre nødvendige registre over andre aktører på sektoren (Instruks for Luftfartstilsynet). Det vil si at Luftfartstilsynet fører detaljerte registre over innehavere av operative og tekniske sertifikater og bevis, alle luftfartøyer (med og uten luftdyktighetsbevis), flyselskaper, verksteder, flyklubber, flyskoler, landingsplasser,

---

<sup>13</sup> Intervju foretatt april 2001.

navigasjon og lufttrafikkjenester, i tillegg til alle ulykker og hendelser. Luftfartstilsynet har en egen analyseseksjon som kontinuerlig oppdaterer registrene og overvåker markedet ved å registrere alle hendelser og ulykker.

Utredningsarbeider og analyser gjøres internt i Luftfartstilsynet, hos pliktsubjektene selv og i samarbeid med eksterne aktører, som ulike forskningsinstitusjoner, og til dels også internasjonale aktører (Årsrapport 2000). Det gis dog uttrykk for at det fremdeles er et stort utviklingspotensial på dette området. Alle tilsynsbesøk og adgangskontroller registreres med anmerkninger. På sikt er det meningen at analyseavdelingen i enda større grad enn i dag skal være i stand til å gi tilsynsavdelingene signaler om nasjonale og internasjonale trender i forhold til hendelser og ulykker. Luftfartstilsynet har tilgang på flere internasjonale databaser som skal gi informasjon om trender. Alle registrerte ulykker og hendelser i Norge skal registreres i en fellesnordisk database og det rapporteres til ECAC og ICAO.

Risikobasert sikkerhetsstyring innebærer at ressurser bør settes inn der det er størst risiko. På spørsmål om Luftfartstilsynet foretar omfattende risikovurderinger før sine tilsynsbesøk er svarene delvis avkrefteende. Det gis uttrykk for at den struktureringen og analyse av data som finner sted i Luftfartstilsynet dag er mer rutinepreget enn ”risikoanalyse” som har et mer offensivt preg (Intervjuer i Luftfartstilsynet). Det foregår en endringsprosess i Luftfartstilsynet mot mer risikobasert tilsyn. Pliktsubjektene er pålagt å utføre risikoanalyser. Luftfartstilsynet har etablert en database som inneholder pliktsubjektene sikkerhetsmessige historie som brukes i planleggingen av nye tilsyn.

Som utgangspunkt for Statens Jernbanetilsyn sin revisjonsvirksomheten, ble perioden fra 1996 til 1998 brukt til å kartlegge hvor risikopotensialet var størst. Dette ble sett på som et nødvendig utgangspunkt for å utføre videre kontroll. Statens Jernbanetilsyn har oversikt over alle med tillatelse til å drive jernbanevirksomhet i Norge. Antall virksomheter har til nå vært begrenset, slik at behovet for et eget register så langt ikke har vært til stede (Rapport til SD 2001). I instruksene til Statens Jernbanetilsyn heter det at Statens Jernbanetilsyn skal kartlegge, følge opp og vurdere utviklingen av sikkerhetsnivået på jernbanetransport i Norge. I praksis foregår store deler av registreringen og oppfølgingen av ulykker, hos pliktsubjektene selv. I dag er det virksomhetene, særlig Jernbaneverket, NSB og Flytoget AS som har databasene for å utføre større analyser av uønskede hendelser. Risikoanalyser gjøres av foretakene, så sendes disse Statens Jernbanetilsyn. Kartleggingsarbeid og analysevirksomhet har vært nedprioritert de siste par årene. Risikobasert sikkerhetsarbeid krever metoder og at relevante data foreligger. Dette arbeidet er under utvikling i jernbanesektoren, men det er fortsatt et stykke igjen før dette er godt nok, delvis på grunn av kompetansemangel og oppfølging Åsta- og Lillestrøm ulykkene. Statens Jernbanetilsyn har ikke egen analyseavdeling.

Inntrykket er generelt at Statens Jernbanetilsyn arbeider mot å bli mer overvåkningsetat, men at dette er en rolle de ennå ikke fyller.

## F a g e t a t

Luftfartstilsynet er departementets fagorgan i spørsmål omkring sivil luftfart i Norge, og er delegert all luftfartsmyndighet og alle tilsynsfunksjoner. Statens Jernbanetilsyn er departementets fagorgan i sikkerhetsspørsmål på jernbanesektoren i Norge, og er delegert det meste av tillatelse og godkjennelsesmyndigheten for til å drive jernbanevirksomhet, bruk av rullende materiell og

infrastruktur. Statens Jernbanetilsyn er også en aktiv deltaker i regelverksutviklingen og gir selv forskrifter.

At tilsynene er fagorganer vil blant annet si at det fungerer som et rådgivende organ for departementet, tilrettelegger og innstiller i saker som skal avgjøres av departement eller i statsråd, og tas med på råd i saker som krever deres kompetanse. Luftfartstilsynet er ikke i tvil om hvem som har den avgjørende innflytelsen i luftfartssektoren. ”*Departementet sitter ikke på fagekspertise i det hele tatt?*” (Intervju i Luftfartstilsynet). Som fagorgan gjennomfører Statens Jernbanetilsyn utredningsarbeid og er rådgiver for Samferdselsdepartementet i saker angående jernbanesikkerhet. I tillegg er tilsynet høringsinstans på områder som kan berøre tilsynet. Det er uklart hva som menes med at Statens Jernbanetilsyn er fagorgan i sikkerhetsspørsmål, mens Jernbaneverket er fagorgan i jernbanefaglige spørsmål. På hjemmesiden til Jernbaneverket finner vi følgende formulering ”*Jernbaneverket er fagorgan på Jernbane*<sup>14</sup>” En ansatt i Statens Jernbanetilsyn uttrykker seg om denne formuleringen slik : ”*Vi vet ikke selv helt hva dette betyr. Dette er noe departementet har begynt å si om disse to etatene uten at vi har vært med på en prosess.*” (Korrespondanse med Statens Jernbanetilsyn). Statens Jernbanetilsyn sin rolle som fagorgan er ikke like klar og ubestridelig som den til Luftfartstilsynet. Fagetatfunksjonene til Statens Jernbanetilsyn og Jernbaneverket virker innbyrdes overlappende og uklare. Jernbaneverket sitter inne med mye mer jernbanefaglig kompetanse enn Statens Jernbanetilsyn og dette kompliserer rollene.

**Tabell 2.** Identifisering av etatstyper

Luftfartstilsynet	Statens Jernbanetilsyn
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrolletat ovenfor pliktsubjektene</li> <li>- Fagetaten for Samferdselsdepartementet</li> <li>- Overvåkningsetat</li> <li>- I mindre grad informasjon/ veiledningsetat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontroll og Informasjonsetat ovenfor pliktsubjektene.</li> <li>- Pendelbevegelse fra informasjon/veiledning til kontrollvirksomhet</li> <li>- Er en av flere fagetater på sektoren for samferdselsdepartementet</li> <li>- I mindre grad en overvåkningsetat</li> </ul>

## Tilsynspraksis og kontrollmekanismer

Hood et al. (1999) presenterer et sett med kategorier som vil inngå i ethvert kontrollsystem. Disse kategoriene er *standardsetting*, *informasjonsinnhenting* og *adferdsstyring*. Til sammen vil disse kategoriene utgjøre Luftfartstilsynets og Statens jernbanetilsyns tilsynspraksis. For eksempel kan standarder være både detaljerte og generelle, satt av overordnede eller i fellesskap med brukerne, stabile over tid eller skiftende. Informasjonsinnhenting kan foregå passivt ved å respondere på forespørsel, eller aktivt gjennom inspeksjoner eller være en kombinasjon. Ulike måter å endre adferd på vil kunne både forutsigbare og uforutsigbare sanksjonsmidler, basert på konkurranse i et rating-system eller foregå gjennom argumentasjonsutveksling.

Ut fra *et instrumentelt rasjonelt perspektiv* vil tilsynsorganisasjonenes tilsynspraksis og bruk av kontrollmekanismer være tilpasset en inspektørbaserte kontroll. Fokus på klare utvetydige mål og kanalisering av adferd gjennom formelle strukturer gir lite rom for skjønn i forhold til verken standardsetting, informasjonsinnsamling og adferdsstyring.

Konkurranse og kollegialitet er inspektørfrie kontrollmekanismer som kan spores tilbake til interne forhold i en sektor eller organisasjon og således vektlegges i *et lukket institusjonelt perspektiv*.

<sup>14</sup> [http://www.jernbaneverket.no/om\\_jernbaneverket/hva/;\\$sessionid\\$STXYNAYAAADKNFOUOALSFEY](http://www.jernbaneverket.no/om_jernbaneverket/hva/;$sessionid$STXYNAYAAADKNFOUOALSFEY)

Med konkurranse som kontrollmekanisme menes da at interne verdier og normer vil påvirke standarder som skal legges til grunn, mens det kollegiale aspektet vil fokusere på profesjonsfelleskap og at et sett av felles profesjonsbaserte verdier legger føringer på kontrollvirksomheten. Tilsynene har ulik kapasitet, ulik kompetanse, ulik historie og identitet, derfor vil det ut fra *et lukket institusjonelt perspektiv* forventes ulik tilsynspraksis og ulik bruk av kontrollmekanismer i tilsynene.

Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn blir påvirket av både like typer omgivelser som media og Samferdselsdepartementet og ulike omgivelser som for eksempel sektorielle særtrekk og situasjonsbetingede forhold. Tilsynspraksisen og bruken av kontrollmekanismer vil derfor ut fra *et omgivelsesperspektiv* være lik på enkelte områder mens forskjellig på andre, avhengig av hvilke omgivelsesfaktorer som opptrer som mest legitimerende.

## Standardsetting

Regelverksutviklingen i luftfartssektoren foregår hovedsakelig som et samarbeid i mellom ulike lands luftfartsmyndigheter der berørte parter også pliktsubjektene tas med tidlig i prosessen. Dette medfører en følelse av medansvarlighet blant luftfartsaktørene ovenfor luftfartsregelverket. Respekt for regelverket er ikke det samme som at mengden og detaljeringsgraden er uproblematisk. Regelverket er svært omfattende og oppleves som fragmentert, lite koordinert og utilgjengelig for andre enn tekniske eksperter. Det er satt i gang et arbeid med å få ned detaljeringsgraden gjennom å gjøre regelverket mer fokusert på mål og mindre på utførelse som i dag. Luftfartstilsynet er delegert forskriftskompetanse og har ansvar for å formidle ajourføre, og utvikle regelverket i forhold til internasjonale føringer og nasjonale særbestemmelser. Dersom Luftfartstilsynet ikke retter seg etter internasjonale krav risikerer Norge å miste den gjensidige respekt for godkjenninger med utlandet.

Jernbanesektoren har i motsetning til luftfartssektoren vært preget av sterke nasjonale interesser som blant annet å verne om egen jernbaneindustri og forsvarshensyn, og regelverket har et betydelig innslag av nasjonale særbestemmelser. Det regelverk som Statens Jernbanetilsyn forvalter er likevel relativt lite i omfang og mindre detaljert. På enkelte områder har det i liten grad vært utviklet noe lovverk, men kun eksistert interne retningslinjer i foretakene. Statens Jernbanetilsyn har brukt mye tid på å klargjøre og formidle hvilket sikkerhetsnivå som skal legges til grunn for tilsynets virksomhet. Eksisterende regelverk er i betydelig grad målstyrt og åpner i stor grad for skjønn i forhold til vurdering av funksjonalitet og sikkerhetsnivå. Det vil si at det finnes flere enn en måte å oppfylle gitte sikkerhetskrav. Regelverket oppleves av pliktsubjektene som lite klart og tydelig av pliktsubjektene. Inkonsistent språkbruk og generelle formuleringer oppleves som et problem både for Statens Jernbanetilsyn og pliktsubjektene.

”Regelverket er på mange områder svært generelt og ikke forutsigbart og transparent nok. De som skal overholde regelverket er usikre på hva bestemmelsene egentlig innebærer for dem” (Intervju i Statens Jernbanetilsyn).

Det går mot internasjonal standardisering også på jernbanesektoren, men er på dette området langt bak luftfarten. Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet er begge delegert forskriftsmyndighet og har et hovedansvar for regelverksutviklingen i Norge.

## Informasjonsinnhenting

Tilsynsmetodikkene som benyttes på luftfartssektoren og jernbanesektoren er i store trekk i samsvar med det som i dag er internasjonalt anerkjente tilnærminger på området. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn fører tilsyn med aktørenes egen sikkerhetsstyring gjennom adgangskontroll<sup>15</sup> og virksomhetstilsyn<sup>16</sup>. Likevel er det betydelige forskjeller i faktisk tilsynsadsferd.

På luftfartssektoren foreligger det internasjonale bestemmelser fore det fleste deler av tilsynsvirksomheten og Luftfartstilsynet sin tilsynspraksis styres primært av internasjonale retningslinjer. Fordi det er så store forskjeller mellom ulike tilsynsobjekter vil tilsynsmetodikkene være tilpasset de enkelte tilsynsobjektene og derfor variere mye i form og krav, mer en det som er tilfelle på jernbanesektoren.

Luftfartstilsynet innhenter informasjon om pliktsubjektene gjennom intervjuer, dokumentgranskning, verifisering, stikkprøvekontroller, tematilsyn, besiktelse, gjennomføring av prøver med personell og møter med ledelsen foretakene. Luftfartstilsynet fører både tilsyn med overordnede systemer og fysiske objekter. Pliktsubjektene er informasjonspliktige. Luftfartstilsynets systemtilsyn skiller seg i stor grad fra tilsvarende former for tilsyn i andre sektorer på grunn av det betydelige element av stikkprøvekontroll og ulike former for fysiske tester.

Det vi jobber med nå er systemretta tilsyn, men vi synes ikke det er godt nok så derfor gjør vi også kontroller på luftfartøy. (Intervju i Luftfartstilsynet)

Et annet særtrekk er den utstrakte bruk av regelmessighet ovenfor kontrollandskapet<sup>17</sup>. Uanmeldte inspeksjoner forekommer relativt sjelden, med unntak av på utenlandsk registrerte luftfartøy<sup>18</sup>. Generelt ved utvelgelse av tilsynsobjekter tas det hensyn til blant annet regelmessighet, risikoanalyser, internasjonale trender og det foretas en gjennomgang av avdekkede forhold ved tidligere tilsynsbesøk. Det utarbeides hvert år en revisjonsplan.

Det foreligger ikke noen tilsvarende internasjonale krav på jernbanesektoren når det gjelder hvordan det enkelte lands myndigheter skal forvise seg om at foretakene faktisk følger nasjonalt og internasjonalt regelverket. Det er derfor i stor grad opp til Statens Jernbanetilsyn selv å bestemme det metodiske i sin fremgangsmåte. Statens Jernbanetilsyn har derfor utformet egne tilsynsprosedyrer i forhold til sine hovedformer for tilsyn. Disse er relativt detaljerte og i størst mulig grad harmonisert med ”Styrende dokumenter for tilsyn<sup>19</sup>”. Statens Jernbanetilsyn bruker i hovedsak systemrevisjoner, dokumentgranskning og ledelsesmøter som innformasjonsinn-

---

<sup>15</sup> Adgangskontroll gjennomføres for å godkjenne fartøy og foretak som ønsker rettigheter innenfor jernbane og luftfart. På luftfartssektoren gjelder adgangskontroll også i stor grad i forhold til personell.

<sup>16</sup> Virksomhetstilsyn er kontroll av om godkjent materiell, virksomhet og personell fremdeles tilfredstiller godkjenningskravene.

<sup>17</sup> Med regelmessighet menes for eksempel at alle flyplasser skal inspiseres en eller to ganger i året eller at flygere må fornye sine sertifikater men jevne mellomrom. På luftfartssektoren er det fleste typer materiell på en eller annen måte underlagt regelmessig kontroll eller rapporteringskrav til tilsynsmyndigheten i langt større grad enn på jernbanesektoren.

<sup>18</sup> På utenlandske luftfartøy foretas det så ”rafting inspections” og er en form for uanmeldte planlagte tilsyn som er innført som en internasjonal standard. Luftfartstilsynets inspektører går om bord i nylig landet fartøy og går gjennom detaljerte sjekklistene på fartøyet standard.

<sup>19</sup> ”Styrende dokumenter for tilsyn” er en mal utarbeidet av de ulike myndigheter med ansvar for HMS- lovgivningen.

hentingsmetoder overfor pliktsubjektene. Statens Jernbanetilsyn bruker i mye mindre grad fysisk tilsyn i sin virksomhet en Luftfartstilsynet. Dokumentgransking og ledelsesmøter er hovedelementene i systemrevisjonene. Regelen for alle typer tilsyn er at disse varsles god tid i forveien. Det brukes i liten grad uanmeldte inspeksjoner i tilsynsvirksomheten.

Med relativt få, men store aktører på jernbanesektoren er utvelgelsen av tilsynsobjekt mer en utvelgelse av hvilke deler av virksomhetene som skal kontrolleres. Det utarbeides hvert år en veiledende revisjonsplan basert på faglig skjønn og erfaring. Som målsetting skal alle tilsynsobjekter underkastes en eller annen form for tilsyn hevert 3 år. Begrenset kapasitet vanskeliggjør oppfyllelsen av denne målsettingen.

## Adferdsstyring

LT sine sanksjonsmidler er nært knyttet opp mot å gi eller tilbakeholde tillatelser og godkjenninger. Hvis det oppdages alvorlige feil og mangler ved materiell vi dette straks bli satt ut av drift. LT har rekke sanksjonsmidler tilgjengelig. Bøter, flyforbud, adgangsekt, tilbakekalling av tillatelser, sertifikater, rettigheter, autorisasjoner og godkjenninger er mulige sanksjonsmidler hvis det avdekkes avvik og brudd på luftfartsloven med forskrifter og vedtatte retningslinjer. Grove brudd kan bli politianmeldt. Likevel er det relativt sjelden sanksjonsmidlene tas i bruk og Luftfartstilsynet mener i utgangspunktet at straff gjennom sanksjonsmidler spiller en mindre rolle for tilsynsets virksomhet. Selv om det etter et tilsynsbesøk kan presenteres lange lister med større og mindre avvik for en virksomheten er det viktig å formidle at avvikregistreringen ikke får noen umiddelbar konsekvens for virksomheten. Det skal gis realistiske tidsfrister slik at virksomheten får tid til rette opp manglene. Luftfartstilsynet gir uttrykk for at fleste avvik avdekkes av virksomhetene selv og rettes opp uten at de er inne i bildet i det hele tatt.

De sanksjonsmidlene Statens jernbanetilsyn disponerer er å gi pålegg om å korrigere avvik, utstede pålegg om tvangsmulkt, trekke tilbake godkjenninger eller på påby stans av driften helt eller delvis når sikkerhetsmessige hensyn krever det. Nettopp det å relatere sanksjonsmiddel til konkrete brudd på regelverket har vært vanskelig for Statens Jernbanetilsyn og det er sjelden sanksjonsmidlene har vært i bruk. Stans av drift har vært brukt en gang og dagbøter er ennå ikke brukt på tross av at det stadig påpekes klare i brudd på regelverket i virksomhetene, og disse ikke rettes opp innen gitte frister. Ressurssituasjonen oppgis av foretakene som en viktig grunn til at avvik ikke lukkes. Publisering av tilsynsrapporter fungerer i en del tilfeller som et faktisk press på tilsynsobjektene i alle fall i de tilfeller media tar opp saken.



Tilsynspraksis	Luftfartstilsynet	Statens Jernbanetilsyn
Standardsetting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internasjonalt regelverk.</li> <li>- Omfattende, komplekst og detaljert regelverk.</li> <li>- Åpner i liten grad for skjønn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nasjonalt regelverk i endring mot å bli internasjonalt.</li> <li>- Relativt lite i omfang.</li> <li>- Lite detaljert, inkonsistent språkbruk.</li> <li>- Åpner for skjønn.</li> </ul>
Innformasjonsinnhenting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adgangskontroll og virksomhetstilsyn.</li> <li>- Systemtilsyn og stikkprøvekontroller.</li> <li>- Internasjonale prosedyrer for tilsynsadsferd.</li> <li>- Dokumentgranskning.</li> <li>- Betydelig fysisk og materielt tilsyn.</li> <li>- Stor regelmessighet i kontrollene.</li> <li>- En del stikkprøvekontroller (av og til uanmeldte).</li> <li>Revisjonsplaner utarbeides årlig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adgangskontroll og virksomhetstilsyn.</li> <li>- Systemtilsyn og ledelsesmøter.</li> <li>- Interne prosedyrer for tilsynsadsferd.</li> <li>- Dokumentgranskning.</li> <li>- Lite fysisk materielt tilsyn.</li> <li>- Få stikkprøvekontroller (sjelden uanmeldte).</li> <li>- Revisjonsplaner utarbeides årlig.</li> </ul>
Adferdsregulering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mange funksjonelle sanksjonsmidler</li> <li>- Sanksjonsmidler brukes sjelden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Få funksjonelle sanksjonsmidler</li> <li>- Sanksjonsmidler brukes sjelden</li> </ul>

**Figur 3.** Oversikt over hovedfunn langs indikatoren tilsynspraksis

Ved å se tilsynspraksis sammen med *inspektørbasert kontroll* og selvregulering gjennom *konkurranse, kollegialitet og uforutsigbarhet*, er det mulig å identifisere hvilke kontrollmekanismer som i særlig grad nyttes av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn i sin utadrettede virksomhet.

Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn bruker koblinger av ulike kontrollmekanismer i sin tilsynsvirksomhet. På luftfartssektoren er et av studiens hovedfunn at den inspektørbaserte kontrollpraksis suppleres uforutsigbarhet og særlig kollegialitet som kontrollmekanismer. Selv om pliktsubjektene på luftfartssektoren er informasjonspliktige og det føres kontroll etter konkrete internasjonale standarder, finnes det nære kollegiale bånd mellom tilsynsmyndighet og pliktsubjektene. Luftfartstilsynet rekrutterer fagfolk fra luftfartsmarkedet, og det er folk med samme bakgrunn og arbeidserfaring som møtes ved tilsynsbesøk. Videre utvikles internasjonale regelverk på sektoren gjennom deltakelse fra både myndigheter og markedsaktører. Det gis uttrykk for at tilsynsaktiviteter oppleves som en dialog mellom fagpersoner og at det sjelden er nødvendig med bruk av sanksjonsmidler. Uforutsigbarhet nyttes av Luftfartstilsynet som kontrollmekanisme i den forstand at de på mange områder må gjøres et utvalg av virksomheter og objekter som kontrolleres. Stikkprøvekontroll som metode er mer eller mindre i sin natur uforutsigbar ovenfor pliktsubjektene. Luftfartstilsynet foretar både forhåndsvarslede og uanmeldte inspeksjoner.

Statens Jernbanetilsyn nytter seg også stort sett av kontroll og inspeksjon som kontrollmekanismer sammen med uforutsigbarhet på samme måte på som Luftfartstilsynet. Det er likevel sjelden det utføres uanmeldte inspeksjoner. Statens Jernbanetilsyn bruker mer skjønn i sin tilsynsvirksomhet enn det Luftfartstilsynet gjør. Pliktsubjektene i jernbanesektoren er informasjonspliktige og kan straffes ved brudd på regelverk. Dette gjøres likevel sjelden fordi det oppleves som vanskelig å relatere sanksjoner konkret til avvik på systemnivå. Stikkprøvekontroller nyttes av begge tilsynsorganene, men oftere av Luftfartstilsynet enn Statens

Jernbanetilsyn. Konkurransen er en lite viktig del av kontrollsystemene på luft- og jernbanesektoren. Likevel kan den pågående diskusjonen om hvem som skal føre kontroll med det som før var interne retningslinjer i NSB, gi inntrykk av å være en slags maktkamp om ansvar og myndighetsrolle på sektoren.

	Luftfartstilsynet	Statens Jernbanetilsyn
Standardsetting	Kontroll/inspeksjon Kollegialitet	Kontroll/Inspeksjon (Konkurransen)
Innformasjonshenting	Kontroll/inspeksjon Kollegialitet uforutsigbarhet	Kontroll/Inspeksjon (Uforutsigbarhet)
Adferdsbegrensning	(Kontroll/Inspeksjon) Kollegialitet	(Kontroll/Inspeksjon)

Figur 4. *Bruk av kontrollmekanismer*

## Oppgaveprioritering og rapportering

*Oppgaveprioritering og rapportering* har som hensikt å fange opp styringsdialogen og rapporteringsrutiner mellom departement og tilsynsorganer og i tillegg hvordan tilsynene planlegger og prioriterer ressurser i sin virksomhet.

I *et instrumentelt rasjonelt perspektiv* vil det ikke være rom for at Luftfartstilsynet eller Statens Jernbanetilsyn foretar noen selvstendige vurderinger rundt prioritering av arbeidsoppgaver. Klare målsettinger fører til at oppgaveprioriteringen og ressursbruken er fastlagt eller i stor grad gir seg selv. Det forventes store likheter i styringsdialogen og rapporteringsrutiner i forhold til Samferdselsdepartementet.

I *et lukket institusjonelt perspektiv* vil det være en forventning om at blant annet kapasitet, kompetanse, historie og sikkerhetsfilosofi påvirker organisasjonenes normer og verdier. Ulikheter langs ulike institusjonelle forklaringsfaktorer i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn medfører en forventning om at vurderinger og praksis omkring oppgaveprioritering er ulike og at rapporteringsrutiner praktiseres ulikt.

Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn blir påvirket av både like typer omgivelser som media og Samferdselsdepartementet, og ulike omgivelser som for eksempel sektorielle særtrekk og situasjonsbetingede forhold. Prioriteringer av arbeidsoppgaver internt i tilsynsorganene vil avhenge av hva viktige aktører i omgivelsene mener må prioriteres. Det vil derfor ut fra *et omgivelsesperspektiv* forventes både likheter og ulikheter i forholdt til oppgaveprioritering og rapporteringsrutiner, avhengig av hvilke omgivelsesfaktorer som oppleves som mest legitimerende.

Begge tilsynene identifiserer seg med en mål- og resultatstyringsfilosofi og bruker årsplaner som målformuleringsverktøy. Tildelingsbrev fra departementet gir overordnede signaler, men oppleves til dels som vage. Når det gjelder oppgaveprioritering identifiserer begge tilsynsorganene regelverksutvikling og virksomhetstilsyn som satsingsområder og identifiserer særlig tilsynsbesøk

ute i markedet som et viktig satsingsområde. Luftfartstilsynet vektlegger også generell informasjon til markedet.

Luftfartstilsynet har utarbeidet en treårsplan for virksomheten som i større grad enn årsplanen identifiserer hovedmål, delmål, tiltak og kritiske suksessfaktorer. Strategisk plan fungerer som et overordnet målsetningsdokument og er styrende for interne prioriteringer. I årsplanen til Statens Jernbanetilsyn er målsettingene ikke eksplisitt formulert, men kommer til uttrykk gjennom prioriteringer og planlagte tiltak. Generelt er årsplanene til Luftfartstilsynet mer detaljert utformet enn hos Statens Jernbanetilsyn. Statens Jernbanetilsyn er mer sårbar for uforutsette hendelser og arbeidsoppgaver grunnet sin relative begrensede kapasitet<sup>20</sup>. Årsplanen oppleves derfor mer som et veiledende dokument. Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn følger like rapporteringsrutiner ovenfor departementet gjennom årsrapporter, tertialrapporter og etatsmøter. Mens Luftfartstilsynet rapporterer sin måloppnåelse hovedsakelig etter mal fra sin egen utviklede overordnede strategiske plan og dertil formulerte årsplan, er Statens Jernbanetilsyn noe mer opptatt av å relatere årsplanen og rapporteringen opp mot signaler gitt i tildelingsbrev. Generelt inneholder Luftfartstilsynet sine årsrapporter mer utfyllende beskrivelser. Ingen av tilsynsorganene ser for seg at de i særlig grad kan bli *straffet* for dårlig resultater og måloppnåelse.

Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for at deres prioriteringer tidvis styres av markedet gjennom tilsig av arbeidsmengder de ikke styrer selv, da særlig søknader om godkjenninger etc. Statens Jernbanetilsyn gir også uttrykk for at media i enkelte tilfeller kan bestemme dagsorden for tilsynet. For Statens Jernbanetilsyn sin del har svært mye ressurser gått til oppfølgingsarbeid etter Åsta-ulykken. Omfanget av arbeidsoppgaver tilknyttet oppfølgingsarbeidet i kjølvannet av Åsta-ulykken var så omfattende og uoversiktlig at det ikke en gang ble funnet hensiktsmessig å utarbeide en årsplan for 2000. Luftfartstilsynet gir uttrykk for en stor generell økning i antall oppgaver, og at dette medfører en fare for at kjerneområdene nedprioriteres. I Statens Jernbanetilsyn gis det klart uttrykk for at arbeidsmengden oppleves som stor og at tilsynet har for mange oppgaver i forhold til sin ressursituasjon og bemanning. Generelt gis det uttrykk for at mye arbeid går med til andre pålagte oppgaver enn revisjonsarbeid og at dette ikke er en ønskelig situasjon.

Funn viser at Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn praktiserer tilsvarende rapporteringsrutiner, men at selve rapporteringen betyr lite for tilsynsorganenes virksomhet.

---

<sup>20</sup> I dag har Jernbanetilsynet 19 ansatte men i 2001 sluttet Statens Jernbanetilsyn 4 av 9 fast ansatte. Selv om disse ble erstattet vil en avgang ha en uheldig innvirkning på virksomheten. Foruten at det skaper uro på arbeidsplassen, så forsvinner kompetanse og historikk både i forhold til enkeltsaker om området generelt. Ved rekruttering av nytt personell vil også de gjenværendes tid delvis bindes opp i forbindelse med opplæring av de nye. Dette illustrerer en av sårbarhetene med små spesialiserte tilsyn og at tilsynenes størrelse har betydning for muligheten til å gjennomføre planlagte arbeidsoppgaver og bygge opp kompetanse i institusjonen over tid.

**Tabell 5.** *Oversikt over hovedfunn langs indikatoren oppgaveprioritering og rapportering*

Luftfartstilsynet	Statens jernbanetilsyn
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne plandokumenter er relativt detaljerte og oppleves som viktige målformuleringer.</li> <li>- Kjerneområder er adgangskontroll, tilsyn og regelverksutvikling.</li> <li>- Nok ressurser.</li> <li>- God oppfyllelse av målsettinger.</li> <li>- Prioritering etter eget skjønn og internasjonale føringer.</li> <li>- Prioriterer tilsynsaktiviteter og regelverksutvikling.</li> <li>- Formelle rapporteringsrutiner følges.</li> <li>- Rapporteringen til SD oppleves ikke å ha konsekvenser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne plandokumenter gir veiledning, men uforutsette hendelser vil raskt føre til endringer i prioriteringene.</li> <li>- Kjerneområder er virksomhetskontroll og regelverksutvikling</li> <li>- Relativ liten kapasitet og små ressurser.</li> <li>- Oppfølging av Åsta-ulykken har krevd mye ressurser.</li> <li>- Saksbehandlinger ved godkjenninger tar mye ressurser.</li> <li>- Prioritering ofte utenfor egen rådighet.</li> <li>- Søker å prioritere tilsynsaktiviteter og regelverksutvikling.</li> <li>- Formelle rapporteringsrutiner følges.</li> <li>- Rapporteringen til SD oppleves ikke å ha konsekvenser.</li> </ul>

## De teoretiske perspektivenes forklaringskraft

Nedenfor drøftes forklaringskraften til studiens tre hovedperspektiver. Hvilke perspektiver forklarer studiens hovedfunn på en mest hensiktsmessig måte ?

### Et instrumentelt rasjonelt perspektiv

Funn gir bare i mindre grad støtte for dette perspektivets forventning om tett kobling mellom mandat og tilsynsrolle. Det ble i både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn vektlagt en administrativ og faglig uavhengighet i forhold til departement. Begge har videre en overordnet målsetting om å bedre sikkerheten på sektoren. Denne type målformuleringer kan likevel ikke sies å tilfredsstille de krav til klare målbare målsettinger som blir vektlagt i en instrumentelt rasjonelt perspektiv. Funnene viser at de deler av rolleoppfatningen som angår forholdet til pliktsubjektene og media, vel så mye kan forklares ut fra ulik kompetanse, grad av kollegialitet og sektorielle tradisjoner, enn som en tett identifisering med formelt gitt mandat. Begge tilsynene har flere av kontrollatens trekk, men fremstår i liten grad som rendyrkede kontrollatater, slik vi tidligere har definert det. Som etatstyper fremstår studieobjektene til en hvis grad som hybrider. Dette gjelder også i forhold til bruk av kontrollmekanismer.

I mandat for Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn presiseres det at adgangskontroll og systemtilsyn er viktige oppgaver for tilsynene. Disse formene for tilsyn utføres dog i ulikt omfang og med ulikt innhold. Dette funnet svekker det instrumentelle perspektivets forklaringskraft i forhold til tilsynspraksis. I den grad vi subsidiært ser på internasjonale anerkjente prosedyrer for tilsyn som formelle normativt gitte retningslinjer vil det instrumentelle perspektivet ha større forklaringskraft. Det er en tett kobling mellom internasjonale retningslinjer for tilsyn og Luftfartstilsynet sin tilsynspraksis. Statens Jernbanetilsyn bruker internt utarbeidede tilsynsprosedyrer. Kontrollen med overordnede sikkerhetssystemer preges i stor grad av inspektørenes skjønn. Systemenes funksjonalitet er viktigere enn å følge faste standarder. Et instrumentelt rasjonelt perspektivet tar i liten grad høyde for slik skjønnsmessige vurderinger.

Rapporteringsrutinene overfor Samferdselsdepartementet er relativt likt praktisert i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn og vil i et instrumentelt rasjonelt perspektiv forklares ut fra en tett kobling mellom adferd, hierarkisk struktur og formelle retningslinjer. En sterkt

uavhengig tilsynsetat vil i et instrumentelt rasjonelt perspektiv legge vekt på egne plandokumenter og foreta egne prioriteringer. Tilsynene legger til dels stor vekt på sine årsplaner og identifiserer seg med de spesifiserte målsettinger som er formulert der. I motsatt fall vil ikke det instrumentelle perspektivet åpne for at tilsynsorganene har innflytelse på egen målsettingsprosess, men at også den styres av overordnet departementet. Funn viser at økonomiske rammebetingelser, kompetanse og kapasitet er med på å forme hvilke arbeidsoppgaver som prioriteres, og i hvilken grad årsplanene blir fulgt opp. Særlig Statens Jernbanetilsyn synes sårbar for det vi kan kalle uforutsette arbeidsmengder. Et instrumentelt rasjonelt perspektiv forutsetter nok tilgjengelige ressurser og at målsettinger ikke fravikes. Et instrumentelt rasjonelt perspektiv forklarer best funn omkring rapporteringsrutinene i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. At omgivelsene og situasjonsfaktorer kan bestemme oppgaveprioriteringen i tilsynene tar ikke perspektivet høyde for. At målrapporteringen til departementet i liten grad vil ha noen konsekvenser i noen retning, svekker den reformoptimismen og målstyringsideologi som ligger implisitt i et instrumentelt rasjonelt perspektiv.

## Et lukket institusjonelt perspektiv

Kompetanse, kapasitet og kollegialitet er svært viktig for å forstå hvorfor tilsynsrollene i stor grad er ulike i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Kompetansen i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er ikke bare sektorspesifikk, men også kvalitativ forskjellig. Luftfartstilsynet vektlegger luftfartskompetanse og Statens Jernbanetilsyn vektlegger generell revisjonskompetanse. I et lukket institusjonelt perspektiv vil rolleoppfatningen bære preg av organisasjonens realistiske evne til å utføre en jobb, og den ulike kvalitative kompetanse som finnes i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn medfører at tilsynene har ulike egenskaper. Statens Jernbanetilsyn har ikke kapasitet eller kompetanse til å utføre fysiske besiktelser i samme grad som Luftfartstilsynet. Statens Jernbanetilsyn forsøker å kompensere for manglende jernbanefaglig kompetanse med å leie inn ekstern kompetanse fra markedet, men forskjellene i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er likevel betydelige på dette området. Intervju-materialet viser at Luftfartstilsynet opplever et kompetansefelleskap og samhørighet med sine pliktsubjekter, noe som bedrer kommunikasjon og har bidratt til en sektoriell sikkerhetskultur. Kollegialitet som kontrollmekanisme er viktig for å forstå tilsynspraksisen og de tillitsforhold som eksisterer på luftfartssektoren. Statens Jernbanetilsyn har på sin side opplevd sterke interesse-motsetninger med pliktsubjektene. Profesjonsbakgrunn som forklaringsfaktor utledet fra et lukket institusjonelt perspektiv synes å ha stor forklaringskraft på forholdet mellom tilsynsorganene og kontrollandskap. Det institusjonelle perspektivet kan også i stor grad forklare den interne uro som eksisterte hos Luftfartsinspeksjonen og som dels er eksisterende også i Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet består internt av ulike tilsynsavdelinger med til dels svært ulik kompetanse, og barrierene mellom avdelingene har til ført til kommunikasjonsbarrierer og tidvis et forringet internt samarbeidsklima.

Luftfartstilsynet har arvet sine mer tekniske orienterte detaljrike tilsynsmetoder fra Luftfartsinspeksjonen, mens Statens Jernbanetilsyn har utviklet sin tilsynsfilosofi som en konsekvens av sin kapasitet og revisjonsfaglig spesialkompetanse. Statens Jernbanetilsyn sin tilsynspraksis er i betydelig grad basert på risikobasert skjønn.

At tilsynene i så liten grad benytter seg av sanksjonsmidler i sin virksomhet har for Luftfartstilsynet grunn i sektoriell sikkerhetskultur og kollegialitet som kontrollmekanisme, og for Statens Jernbanetilsyn vanskeligheter med å relatere sanksjoner til konkrete forhold.

I forhold til oppgaveprioritering vil et lukket institusjonelt perspektiv supplere det instrumentelle perspektivet ved å fokusere på den sårbarhet Statens Jernbanetilsyn har i forhold til situasjonsbaserte uforutsette arbeidsoppgaver og at dette påvirker intern planlegging og muligheter til måloppnåelse. I Luftfartstilsynet blir oppgaveprioriteringen delvis påvirket av tilgjengelig kompetanse. Det har for eksempel vært problemer med å rekruttere flygere og flygeledere. Generelt har det institusjonelle perspektivet stor forklaringskraft på funn langs indikatorene.

## Et omgivelsesorientert perspektiv

Et omgivelsesperspektiv vil forklare funn omkring tilsynsrollene i Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn som resultat av ytre press og tilpasning til preferanser som finnes i omgivelsene. Funn indikerer at opprettelsen og organiseringen av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn kom som en følge av det tankegodset som har spredt seg i kjølvannet av New Public Management og Norges oppfølging av EØS-avtalen. Samferdselsdepartementet og pliktsubjektene er viktige aktører i omgivelsene til Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn og vil legge føringer på tilsynsrollen. Særlig Luftfartstilsynet påvirkes stor grad av hva som skjer på det internasjonale luftfartsområdet. Statens Jernbanetilsyn på sin side har vært nødt til å nedtone sin rolle som kontrollat for å drive med informasjon og veiledning. Pliktsubjektene situasjon ga rett og slett ikke mulighet for Statens Jernbanetilsyn til å ha den rollen de ønsket. Pendelbevegelsen er i dag dog i ferd med å snu mot kontroll. Media identifiseres også som forklaringsfaktorer og påvirker tilsynene i forhold til dagsorden. Det samme gjør uforutsette hendelser i omgivelsene, der vi særlig har sett at Åsta-ulykken radikalt endret Statens Jernbanetilsyn sin posisjon på jernbanesektoren.

Omgivelsesperspektivet synes å ha stor forklaringskraft når det gjelder tilsynspraksis og Luftfartstilsynet. Både de krav som stilles, og prosedyrer for selve tilsynsutførelsen, er utarbeidet av internasjonale luftfartsorganisasjoner. Internasjonale kontrollorganer fører også tilsyn med Luftfartstilsynet og er en del av deres legitimitetsgrunnlag. Luftfartssektoren har en felles identitet og sikkerhetskultur som medfører at kontrollandskapet oppleves som homogent og lite konfliktfylt. Omgivelsesperspektivet synes også å ha forklaringskraft når det gjelder oppgaveprioritering. Oppfølging av Åsta-ulykken preger i stor grad oppgaveprioriteringen til Statens Jernbanetilsyn. Internasjonale føringer og hendelser i omgivelsene påvirker oppgaveprioriteringen i både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Omgivelsesperspektivet synes å ha forklaringskraft på flere av studiens hovedfunn.

## Forvaltningspolitiske implikasjoner

Funnene presentert i dette notatet viser at de formelle struktur gitt gjennom organisasjonsform, mandat og instruks ikke har avgjørende betydning for tilsynsrollene til Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Tilsynsrollen påvirkes i stor grad av sektorielle normer, intern organisasjonskultur og situasjonsfaktorer. Funnene indikerer at institusjonelle faktorer bør erkjennes, tas hensyn til og vektlegges i utformingen av forvaltningsstrukturer.

Organiseringen av tilsyn kan knyttes til to hovedprinsipper, den horisontale organisering og den vertikale organisering. Den horisontale organisering dreier seg om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter, og kan baseres på ulike modeller. En horisontal funksjonsspesialisert modell vil tilsi at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter en bestemt funksjon eller formål, og med alle andre sektorer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet. En rendyrket sektorspesialisert modell vil tilsi at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter sektor, der ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og regulering av den spesifikke sektor. I de fleste tilfeller er dagens tilsynsorganer organisert som en blanding av disse to modellene. Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er organisert med bakgrunn i sektormodellen, men er også funksjonsspesialiserte. Disse tilsynsorganene har ikke noe samlet myndighetsansvar for sin sektor. Tilsynene ivaretar bare definerte deler av sektormyndigheten. Virksomhetene på luftfartssektoren og jernbanesektoren er for eksempel også underlagt Arbeidstilsynet, Konkurransetilsynet og Forurensningstilsynet. På jernbanesektoren er det i tillegg en oppsplitting av myndighetsansvar mellom Statens Jernbanetilsyn og Jernbaneverket når det gjelder infrastruktur. Et tilnærmet rendyrket sektorspesialisert myndighetsorgan finner vi på petroleumsektoren med Oljedirektoratet. Oljedirektoratet har i dag et helhetlig ansvar på sin sektor, med liten grad av overlapping med andre myndigheter i saker som angår petroleumsvirksomhet.

Horisontal samordning er et eksempel der tilsynsorganer eller funksjoner slås sammen eller det opprettes samarbeidsordninger. Enten fellesnevneren er formål, eller kun samme pliktsubjekt kan det oppstå ulikt behov for samarbeid, samordning og koordinering. Et eksempel på denne siste type horisontal samordning er den harmonisering av regelverk, tilsynsmetoder og koordinering av tilsyn som er gjennomføres av de fem forskjellige internkontrollmyndighetene på HMS-området (St.meld. 17 2002–2003, Statskonsult 2002:12). Både Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet samarbeider med andre tilsynetater der det er faglige treffpunkter. Særlig Statens Jernbanetilsyn er positiv til en ytterligere styrking og utviding av denne type samarbeid.

Den vertikale dimensjonen dreier seg om relasjonen mellom underordnet og overordnet myndighet, det vil si spørsmål om grad av delegering og faglig myndighet. Graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet, vil være innplassert på en glidende skala fra fullstendig faglig autonomi i forhold til departementet, til å være fullt ut underlagt departementets styring, kontroll og instruksjonsmyndighet, som et ordinært forvaltningsorgan. I dag er det fleste tilsyn organisert etter den siste modellen, men med variasjoner i hvor langt departementet har delegert beslutningsmyndighet (St.meld. nr. 17 2002–2003, Statskonsult 2002:12). Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn kan plasseres i denne siste modellen som ordinære forvaltningsorganer med delegert beslutningskompetanse.

Det brukes vanligvis to typer begrunnelser for vertikal spesialisering i et forvaltningshierarki. Den ene er knyttet til effektivitet arbeidsdeling og hensiktsmessigheten ved å avlaste departementet fra mer rutinemessige og fagbaserte avgjørelser. Den andre type begrunnelser er knyttet til faglig uavhengighet som en verdi i seg selv, og økt legitimitet gjennom autonomi og avstand fra politisk innblanding. Debatten rundt opprettelse av mer autonome tilsynsorganer har vært preget av begge disse begrunnelsestypene. Dette var tilfelle i forkant av utskillelsen av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn, og er igjen tilfelle i dagens diskusjon omkring ytterligere fristilling og omorganisering av ulike tilsynsmyndigheter. Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn har sitt utspring fra henholdsvis Luftfartstilsynet og NSB, som i stor grad representerte en integrert forvaltningsmodell som horisontale sektororganer. Det foregikk en

betydelig organisatorisk endring da Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn ble utskilt og fristilt som selvstendige forvaltningsorganer. Selv om tilsynene i dag er underlagt Samferdselsdepartementet sin instruksmyndighet er de delegert betydelig forskrifts- og beslutningskompetanse. Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) legger opp til en ytterligere autonomisering langs den vertikale akse. Selv om departementet har instruksadgang ovenfor tilsynene nyttes denne sjelden. Grunnene kan være flere, men eksisterende fagkompetanse i departementet er en forklaringsfaktor, styringskapasitet og styringsvilje en annen. En tredje kan være at tilsynet er i besittelse av sterke profesjonsbaserte verdier på en sektor og identifiserer seg med målgrupper, herunder tilsynsobjekter. Funn viser at en slik identifisering eksisterer i Luftfartstilsynet og bidrar til distanse fra den politiske myndighet. I realiteten vil det være ulike variasjoner av autonomi i forvaltningsorganer langs den vertikale akse, uavhengig av hva de formelle rammene indikerer.

Norge er tradisjonelt sett på som en nølende reformator med en relativt stabil forvaltningsstruktur. Den integrerte etatsmodellen hvor ulike krav skal brynes mot hverandre innenfor en organisasjon har vært dominerende, og politiske styringshensyn har blitt tillagt stor vekt (Christensen og Lægveid 2002). De siste årene har det imidlertid vokst frem en ny politisk reformvilje basert på New Public Management ideer om å rendyrke forvaltningsroller og åpne for økt fristilling og faglig autonomi. Svekkelse av politisk styring til fordel for strukturell fristilling av statlig næringsdrift og tjenesteproduksjon på den ene siden, og en vertikal fristilling av forvaltningsorganer på den andre, er sentrale elementer i dagens forvaltningspolitikk. I flere utredninger fra Statskonsult tas det opp ulike problemer med dagens tilsynsstruktur samtidig som det vurderes ulike organisasjonsløsninger. Statskonsults ulike organiseringsforslag har dog ikke vært entydige i sine anbefalinger.

I Rapport 1997:11 vurderer Statskonsult muligheten for å opprette et felles transporttilsyn for luft- jernbane- og vegsektoren. Særlig er det en sammenslåing av tilsynsfunksjoner i luft- og jernbanesektoren som utredes. Gevinstene av en slik sammenslåing vurderes dog ikke som særlig store. Rapporten anbefaler likevel et mer formalisert samarbeid på transportsektoren med hensyn til tilsynsmetodikk, utredninger, risikoanalyser og opplæring.

I Notat 2000:8 anbefaler Statskonsult en mulig organisasjonsmodell som innebærer en sammenslåing av sikkerhetsfunksjonene på sektoren i et eget transporttilsyn. Det vil si en horisontal integrering av tilsynsfunksjonene i luft-, jernbane-, veg- og sjø- sektorene i et eget direktorat. Sårbarhetsutvalgets rapport (NOU 2001:24) anbefaler også sammenslåing av tilsyn som arbeider med sikkerhet på nært beslektede områder, særlig på transportsektoren. Statskonsult (2000:8) argumenterer for at en sammenslåing og strømlinjeforming av ulike tilsyn kan være en løsning på eksisterende problemer med ansvarsoverlapping og til dels uklare ansvarsforhold. Videre argumenteres det for at et felles transporttilsyn vil gjøre det lettere å unngå habilitetskonflikter og utvikle uavhengighet til næringshensyn. Sårbarhetsutvalget legger prinsipielt til grunn at tilsynsetatene ikke bør være forankret i det sektordepartement som har forvaltningsansvar for den sektor det føres tilsyn med (NOU 2001:24).

I Nasjonal Transportplan 2002–2011 (St.meld. nr. 46 (1999–2000)) legges det til grunn at tilsynsarbeid overfor jernbane- og luftfart etter opprettelsen av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn, har store likhetstrekk. Det nedsettes en arbeidsgruppe med deltakere fra Samferdselsdepartementet, Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet som får i mandat å vurdere en samordning, eventuelt en sammenslåing mellom Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Konklusjonene i rapporten ble dog negative til sammenslåing. Begrunnelsene gikk på at ulik teknisk fagkompetanse vanskelig kunne la seg kombinere eller gi gjensidige fordeler, og at det var



for sterke internasjonale og sektorielle forankringer i hver av tilsynsmyndighetene. Den sterkeste begrunnelsen etter denne arbeidsgruppens vurdering kunne innebære at den ene sektoren i perioder kunne komme i bakgrunnen når det gjelder fokus på sikkerhet. Arbeidsgruppen ser likevel for seg flere områder der informasjonsutveksling og et utvidet samarbeid vil være konstruktivt for det videre sikkerhetsarbeidet innefor alle deler av transportsektoren. Overordnet sikkerhetstenkning, gjensidig formidling av ambisjoner og forventninger, og felles innspill til regjeringen i saker som angår sikkerhet er saker det antas å være fruktbart å samarbeide om for Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn (Rapport til SD 2001).

Som vist har det fremkommet til dels ulike vurderinger omkring organisering av tilsynsfunksjoner. Både horisontale integreringsmodeller og vertikal spesialisering har vært drøftet. Ulike utredninger har kommet med ulike anbefalinger og politiske signaler skiftet og vært tvetydige. I den grad det har vært noen faglige vurderinger har de gått i retning av økt samarbeid og sammenslåingsløsninger, også på samferdselssektoren. I en ny stortingsmelding (St.meld. nr. 17 2002–2003) er det lagt opp til desentralisering og en vesentlig styrking av tilsynsorganers faglige kompetanse og autonomi. Tidligere politiske signaler i retning av sammenslåing er gått bort fra, i alle fall på samferdselssektoren. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn skal fortsette som selvstendige tilsyn. Tidligere sammenslåingstanker har blitt erstattet med vilje til ytterligere geografisk avstand.

Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) legger opp til en ytterligere spesialisering og autonomisering av tilsynene på samferdselsektoren både hierarkisk, faglig og også geografisk. På samferdselssektoren vil for eksempel regjeringen flytte Luftfartstilsynet fra Oslo til Bodø. Videre skal departementets instruksjonsmyndighet tas vekk ovenfor tilsynsorganer, og det er foreslått å opprette en felles uavhengig klagenemnd for behandling av klagesaker for transport og trafikkisikkerhetstilsynene. Det er også interessant å registrere at det samtidig fra regjeringen arbeides med ulike organisatoriske løsninger både på ulike sektorer og på ulike nivåer. På mat og media sektorene foreslås det sammenslåing av tilsynsfunksjoner i henholdsvis et mattilsyn og et medietilsyn. På helse, miljø og sikkerhet området foreslås det sammenslåinger i et Arbeidslivstilsyn og et Direktorat for beredskap og samfunnsikkerhet og utskillelse av et petroleumstilsyn fra Oljedirektoratet. På transportsektoren foreslås det utflytting og spesialisering i forhold til tilsynsmyndighetene, men sammenslåing når det gjelder klagenemnder<sup>21</sup> og ulykkesgranskning<sup>22</sup>.

Bondevik II sin regjeringserklæring (Sem-erklæringen) ga signaler i retning av å samle det statlige eierskapet i ett eierskapsdepartement for å skape klarere rollefordeling mellom eier, produsent og tilsyn. Disse signalene er i liten grad tatt videre i praksis. Konkrete anbefalinger, gjort i flere utredninger, om at departementer som har ansvar for eierskap ikke samtidig bør ha ansvar for tilsynsfunksjonen (NOU 2001:24, Statskonsult 2001, 2002) er ikke tatt hensyn til. Eierskap og tilsyn på luftfartssektoren og jernbanesektoren skal fremdeles ha sin forankring i Samferdselsdepartementet. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn gir uttrykk for at Samferdselsdepartementet eierskapsinteresser i liten grad oppleves som et problem i det daglige, men at de likevel skulle ønske at det var et større skille mellom de ulike forvaltningsrollene. Dette gjelder særlig i forhold til den signaleffekt som gis til eventuelle utenlandske markedsaktører om

---

<sup>21</sup> Det foreslås å opprette en felles faglig kompetent klagenemnd for tilsynsvedtak om sikkerhet på transportsektoren.

<sup>22</sup> Havarikommisjonen for sivil luftfart er fra 2003 utvidet til å også gjelde jernbane. Det arbeides med en ytterligere utvidelse til sjøfart og trafikkulykker.

norske sikkerhets- og konkurranseforhold. I en situasjon der Samferdselsdepartementet ikke skal ha instruksadgang ovenfor tilsynsmyndigheten synes familieforholdet mellom tilsyn og eierskap svakt og vil da stort sett bestå av arbeidet med statsbudsjettet. Selv om den reelle endringen av å flytte eierskap over i et annet departement derfor synes liten kan den likevel som oppfattes som prinsipielt viktig for markedsaktørene og ikke minst for tilsynet selv.

Selv om det finnes en del overordnede likhetstrekk hos Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn blant annet i tilnærming i overordnet sikkerhetsfilosofi, så har denne studien påvist relativt store ulikheter langs flere dimensjoner (Hommen 2003). Særlig viktige er forskjellene i fagkompetanse, revisjonskompetanse, sektorielle normer og internasjonal tilknytting. Sektor-spesifikk kompetanse er en mye viktigere del av Luftfartstilsynet sin virksomhet og identitet, enn i Statens Jernbanetilsyn. Tilsynenes ulike størrelser ville også ved en sammenslåing kunne slå uheldig ut for Statens Jernbanetilsyn som et relativt lite tilsyn. Funn har vist at Statens jernbanetilsyn er avhengig av profilering for å inneha den nødvendige autoritet. Andre problematiske sider ved en samordning og sammenslåing av tilsynsorganer vil være å få til ett fungerende samarbeid mellom ansatte fra ulike fagmiljøer. Et problem internt i Luftfartstilsynet har vært kompetansebarrierer mellom ulike tilsynsavdelinger.

Funn tyder på at Statens Jernbanetilsyn til dels har for mange oppgaver i forhold til sine ressurser og dels ønsker å fokusere mer på selve tilsynsaktivitetene. En ytterligere spesialisering kan være med på å øke oppmerksomheten og prioriteringen rundt kjerneoppgaver. I dag går forvaltningsoppgaver som regelverksutvikling hand i hand med inspeksjoner og miljøhensyn. En rendyrking av tilsynsoppgaver vil kunne bidra til å klargjøre tilsynsrollen. På den andre siden kan et forelått skille mellom regelverksskaper og regelverksforvalter<sup>23</sup> (St.meld. nr. 17 2002–2003) ha utilsiktede konsekvenser. Luftfartsdirektøren understreker at på tross av habilitetskonflikten mellom å være både produsent og kontrollør av regelverk, så gir det også mye større muligheter til å holde regelverket oppdatert på sektoren. Det gis uttrykk for lignende holdninger i Statens Jernbanetilsyn.

Tilsynsmeldingen foreslår å gjøre den politiske kontrollen med tilsynsorganene mindre. Demokratiske strukturer og politisk innflytelse skal erstattes med økt fagstyre. Både Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn er allerede i dag relativt autonome fagetater. Departementet legger seg i liten grad bort i tilsynenes virksomhet utenom gjennom generell formålbeskrivelse og rammebevilgninger. Den faglige uavhengigheten oppleves også i tilsynene selv som betydelig og det gis uttrykk for at de ikke ville finne seg i faglig innblanding. Departementet har heller ikke den fagkompetanse som er nødvendig for å overprøve faglige vedtak. Det kan derfor argumenteres for at den politiske styring med tilsynene allerede er på et minimum og at en ytterligere avskjæring av demokratisk kontroll har liten hensikt. På den andre siden vil en ytterligere formell fristilling på en mer bedre måte illustrere den faktiske situasjon mellom tilsyn og departement. Det er liten tvil om at organisering er en avveining mellom ulike politiske hensyn. I tilsynsdebatten har dette kanskje kommet særlig godt frem gjennom den massive motstand regjeringen har møtt fra utflyttingsvirksomhetene og berørte parter. Kanskje det vel så viktige prinsipielle forslag om å avskjære statsrådets instruksadgang ovenfor forvaltningsorganer er kommet for mye i bakgrunnen. Forslaget representerer i stor grad en ny forvaltningsmodell i Norge. Ministerstyre har vært det bærende demokratiske element i det

---

<sup>23</sup> Ta vekk forskriftsmyndigheten.

norske styringssystemet gjennom stortingets kontroll med regjeringen. En viktig målsetting som fremheves i stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) er å unngå en uryddig sammenblanding av politiske og faglige hensyn. Et spørsmål som må stilles er likevel hvor ønskelig det er å legge sikkerhetsoppgaver, som har basis i viktige samfunnsverdier, til forvaltningsorganer som i liten grad er underlagt demokratiske ansvarslinjer og kontroll.

## Litteratur

- Christensen, T. og P. Lægheid (1997): ”Forvaltningspolitikk mot New Public Management?”, i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Lægheid (2001): ”New public management i norsk statsforvaltning”, i B.T. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Akademisk forlag.
- Christensen, T. og P. Lægheid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1983): ”The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, (48): 147–160.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Gulick, L. (1969): ”Notes on the Theory of Organization”, i L. Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. 2 utgave (reprint). New York: Kelley.
- Helgesen, S.B. (2001): *Aktivitetsmål og adferdskontroll. En studie av mål og resultatstyring gjennom Økonomiregelsverket for staten*. Bergen: LOS- rapport. R0102.
- Hommen, K.O. (2003): *Tilsynsroller i staten. En studie av Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn*. Bergen: Rokkan-senteret. Rapport 2-2003.
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones og T. Travers (1999): *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Krasner, S. (1988): ”An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, (21): 66–94.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): ”Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, (83): 340–363.
- NOU (2000:30) Åsta-ulykken, 4 januar 2000.
- NOU (2001:24) Sårbarhetsutvalget.
- Peters, B.G. (1999): ”Institutional Theory and Administrative Reforms”, i M. Egeberg og P. Lægheid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pollitt, C., X. Gierre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa og M. Wærness (1999): *Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Ragin, C.C. og H.S. Becker (1992): *What is a case. Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (1992): *Den ”syke” stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagboklaget.
- Scott, W.R. (1992): *Organizations. Rational, natural and open systems*. Third Edition. Englewood Cliffs, New York:: Prentice-Hall International.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York : Harper & Row.
- Statskonsult (1997): *Transport, tilsyn og tillit, Om omorganisering av tilsynsfunksjonen i transportsektoren*. Oslo. Statskonsult. Rapport 1997:11.
- Statskonsult (1999): ”Myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen”. Oslo: Statskonsult. Notat 1999:2
- Statskonsult (2000): ”Organisering av statlige tilsyn i Norge”. Oslo: Statskonsult. Notat 2000:8.
- Statskonsult (2001): *Tilknytningsformer i staten*. Oslo: Statskonsult. Rapport 2001: 24.
- Statskonsult (2002): *(Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger*. Oslo: Statskonsult. Rapport 2002:12
- Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000): Nasjonal transportplan 2002-2011.

Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) : Tilsynsmeldingen.

Ørnsrud, I.H. (2000): *Mye fristilling men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten.* Bergen: LOS- rapport. R0001.

## **Andre dokumenter**

Luftfartstilsynet : Årsrapport for 2000.

Luftfartstilsynet : Årsrapport for 2001.

Luftfartstilsynet : Årsrapport for 2002.

Samferdselsdepartementet (21/1 1998) : Instruks for Statens jernbanetilsyn.

Samferdselsdepartementet (10/12 1999) : Instruks for Luftfartstilsynet.

Statens Jernbanetilsyn : Årsrapport for 2001.

Statens Jernbanetilsyn : Årsrapport for 2002.

Rapport til Samferdselsdepartementet (2001) : Vurdering av en sammenslåing/samarbeid mellom Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Rapport fra en arbeidsgruppe med representanter fra Samferdselsdepartementet, Statens Jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet og de ansattes organisasjoner i Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet (August 2001).

## NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkann.uib.no](mailto:post@rokkann.uib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

### NR

### 2003

- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sjørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Lægveid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 1-2003 *Tom Christensen og Per Lægveid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.

### 2002

- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». Desember 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». Desember 2002. The Globalization Program.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». Desember 2002. The Globalization Program.

- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinhórsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002 *Knut Helland*:« Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.