

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

LS SBA
04 1949-21
744.0

Vår saksbehandler
Gunn Scharer /Ove Narvesen

Vår dato
2005-10-14
Deres dato
2005-08-19

Vår referanse
2005/03167-11/740
Deres ref
04/1949-SBA

Spesialoppdrag med en generell flysikkerhetsmessig målsetting

Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser fra Statens Havarikommisjon for Transport

Det vises til Samferdselsdepartementets brev av 19. august 2005, samt tidligere korrespondanse i sakens anledning.

Avinor er i ovennevnte brev bedt om å redegjøre for hvordan selskapet vil følge opp tilrådingene 5, 6, 7, 8 og 9, jf også konklusjonspunktene i kapittel 6.5 i rapport fra Statens Havarikommisjon for Transport (heretter kalt Havarikommisjonen) av 05.08.2005: *Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser*.

Avinor vil i dette brevet ha fokus på å svare ut Havarikommisjonens tilrådingar og i mindre grad kommentere Havarikommisjonens konklusjoner. Imidlertid vil konklusjonene og annet relevant innhold i rapporten følges opp internt som en del av det generelle arbeidet med å videreutvikle sikkerheten.

Innledning:

Havarikommisjonens rapport er viktig for Avinors og andre luftfartsaktørers arbeid med flysikkerhet. Rapporten slår fast at kommersiell sivil luftfart er en særdeles sikker transportform, men den gir samtidig en rekke tilrådingar med henblikk på ytterligere forbedring av flysikkerheten.

Som konkret oppfølging av tilrådingene til Havarikommisjonen kommer Avinor blant annet til å styrke den luftfartsfaglige kompetansen i ledelsen. Det er også besluttet å engasjere Det norske Veritas for å gjennomgå og kvalitetssikre oppfølgingen av omstillingsprogrammet Take-Off-05. Det er iverksatt, og

planlegges også nye, tiltak med henblikk på å videreutvikle samarbeidet mellom ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene sentralt.

Arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombud har spilt en aktiv rolle i arbeidet med dette tilsvaret. Det har vært flere konsultasjoner underveis i prosessen. Arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombud har gitt innspill både skriftlig og muntlig.

Havarikommisjonens rapport har også vært gjenstand for behandling i Sentralt arbeidsmiljøutvalg (SAMU) og i Flysikringsdivisjonens arbeidsmiljøutvalg (DAMU). I denne forbindelse uttalte SAMU at: "SAMU tar HSLB-rapporten på alvor og ble enige om at HSLB-rapporten skal være gjenstand for intern oppfølging og diskusjon. SAMU skal se til at helse- og arbeidsmiljørelaterte tilrådninger blir fulgt opp på en best mulig måte."

Tilråding 5

Luffartstilsynet, og Avinor selv, bør vurdere om det er satt tilstrekkelige luffarts- og/eller sikkerhetsfaglige kompetansekrav til sentrale lederstillinger med et overordnet flysikkerhetsansvar i Avinor. (Ref. også konklusjon 19).

Som en konkret oppfølging av denne tilrådingen vil Avinor gjennomgå den faglige bredden i kompetansen og kapasiteten i nåværende ledergruppe i selskapet. Det vil bli iverksatt tiltak for blant annet å ytterligere styrke ledelsens luffartsfaglige kompetanse. Samtidig vurderes nå stabenes bidrag innenfor flysikkerhet, strategiske prosesser og annen relevant spisskompetanse.

Avinor vil gå inn i en dialog med Luffartstilsynet vedrørende eventuelle endringer i kompetansekrav til Avinors ledelse. I forhold til dagens krav fra Luffartstilsynet (LT) og godkjenningsprosessen overfor Avinors ledere, blir ledere med sikkerhetsansvar *akseptert* av LT. Operative ledere (flyplassjefer og sjefflygeledere) må være *godkjent* av LT.

I tillegg til de krav LT stiller til sentrale lederstillinger i Avinor, har selskapet egne krav til kompetanse basert på de utfordringer selskapet til enhver tid har. Disse vurderes fortløpende.

I Avinors styringspyramide er det definert fem målområder (sikkerhet, økonomi, kunde, organisasjon, samt samfunn og ytre miljø). De resultatansvarlige lederne har et totalansvar for alle fem målområdene. Dybdekunnskapen i det enkelte målområde vil variere mellom lederne, men dette skal kompenseres ved sammensetningen av ledergruppen slik at totalkompetansen skal ivaretas ved resultatansvaret. Det er summen av lederteamenes og stabenes kompetanse som skal sikre bredde- og dybdekompetanse innenfor alle de strategiske målområdene. Lederne skal kunne håndtere problemstillinger både på strategisk og taktisk nivå.

Tilråding 6

Avinor bør vurdere å stille i bero besluttede og planlagte sikkerhetsrelaterte "Take-off-05"-tiltak som ennå ikke er satt ut i livet, inntil sikkerhetsmessige

konsekvenser er grundig utredet og dokumentert, samholdt med DNVs betenkinger og kommentarer, samt sjekket ut med relevante sikkerhets- og tilsynsmyndigheter. (Ref. også konklusjon 9, 10, 11, 12, 13 og 14).

Av de totalt 21 større og mindre implementeringsprosjektene i "Take-Off-05" prosjektet er omkring tre firedele gjennomført. Både ny styringsmodell, dimensjonering av staber og nye driftskonsepter for bakketjenesten er iverksatt og delprosjektene er avsluttet. Det er i hovedsak tre prosjekter som gjenstår: delprosjekt 9, Flynavigasjonstjenesten, delprosjekt 8, Avgang, landing, Innflygning (tårnprosjektet) og delprosjekt 7, Underveistjenesten.

De tre gjenstående Take-Off-05 prosjektene er alle i en fase der arbeidet er konsentrert om prosjektplanlegging og sikkerhetsanalyser. Det å stille dette arbeidet i bero vil innbære å utsette det Havarikommisjonen tilrår, dvs å utrede og dokumentere sikkerhetsmessige konsekvenser.

Litt nærmere om de tre prosjektenes status:

Delprosjekt 9, Flynavigasjonstjenesten, er for det meste gjennomført, i samråd med Luftfartstilsynet. Det er innført nytt driftskonsept og den påfølgende nedbemanning er tilnærmet gjennomført. Ordningen med instruert personell er foreløpig stilt i bero og nytt vedlikeholdskonsept kan utsettes for de utstyrstyper hvor dette ikke er innført. Prinsippene for tilstandsbasert ettersyn må imidlertid nedfelles i instruks til vintersesongen 2005/2006. De nødvendige analysene er gjennomført og prosessen i forhold til Luftfartstilsynet pågår og er snart avsluttet.

Delprosjekt 8, tårnprosjektet omfatter endring av arbeidsprosesser, utstyr og bemanning ved totalt 20 kontrolltårn. Omfanget av endringer for hvert tårn varierer – alt avhengig av lufthavnens størrelse, dagens bemanning, utstyrstandard m.m. Ett og ett kontrolltårn gjennomgås og det utføres en sikkerhetsanalyse (Unit Safety Case). Sikkerhetsanalysene utarbeides og oversendes Luftfartstilsynet som underlag til søknad om endringer i driftskonsept. I et Unit Safety Case inngår alle forhold ved kontrolltårnet, herunder samarbeid, arbeidsprosesser, teknologi, infrastruktur med mer. Unit Safety Cases på tårnsiden tilfredsstiller kravene i ESSAR4. Nytt bemanningskonsept med én-kategoribemanning gjennomføres ikke før godkjenning fra Luftfartstilsynet foreligger. Pr i dag er kun én søknad avsendt (kontrolltårnet på Torp, avsendt 4. juli 2005). Søknaden og Unit Safety Case her vil danne mal for de andre søknadene.

De konklusjoner og anbefalinger som forelå i DNV-rapporten inngår i analysene pr kontrolltårn og utkvitteres der, eventuelt med justeringer i bemanning eller andre forhold basert på en konkret vurdering av lokale forhold.

Delprosjekt 7, Underveistjenester, gjelder reduksjon i antall kontrollsentraler fra 4 til 2 og etableringen av Kontrollsentral Nord og Kontrollsentral Sør.

Prosessen med etablering av Kontrollsentral Nord ble avsluttet i september 2004, da Bodø kontrollsentral overtok ansvaret fra tidligere Trondheim

kontrollsentral. Prosessen ble gjennomført i to faser der begge faser inneholdt ulike sikkerhetsanalyser som var grunnlaget for søknadene til Luftfartstilsynet.

Kontrollsentral Sør er under etablering som prosjekt. Beslutningen om lokalisering ble tatt 6. oktober 2004 og Kontrollsentral Sør skal etter planen etableres i 2008. Kontrollsentral Sør prosjektet vil få en egen sikkerhetsansvarlig som vil stå for koordineringen av de ulike analysene som vil bli gjort i de enkelte delprosjektene. Hoveddelen av arbeidet med Kontrollsentral Sør vil være implementering av NATCON. I NATCON-prosjektet utføres sikkerhetsanalysene etter ESSAR4 kravene og det benyttes omfattende ekstern kompetanse.

Havarikommisjonens rapport viser til Avinors utfordringer, ikke minst av arbeidsmiljømessig karakter, i forbindelse med flyttingen av Trondheim kontrollsentral til Bodø. Erfaringene herfra vil bli brukt aktivt i forbindelse med etableringen av kontrollsentral Sør, ref. tilsvaret til tilråding 9 nedenfor.

Tilråding 7

Avinor bør vurdere å iverksette en dokumentert gjennomgang av erfaringene med "Take-off-05"-tiltak som allerede er iverksatt, med hensyn på om DNVs betenknings- og kommentarer og relevante myndighetskrav er ivarettatt. (Ref. også konklusjon 1, 4, 10 og 12).

I forbindelse med tilrådingen fra Havarikommisjonen er Det norske Veritas (DNV) engasjert for å gjennomføre en vurdering og kvalitetssikring av hvordan blant annet rådene i deres egen rapport er fulgt opp av Avinor og eventuelt vurdere alternative tiltak. Arbeidet ble igangsatt i september 2005 og vil være avsluttet ved årsskiftet. Mandatet har vært til høring hos arbeidstakerorganisasjonene. Det vises til vedlegg 1 for DNVs mandat.

Risikobasert sikkerhetsledelse er et bærende element i Avinors styringssystem. Alle endringer i Avinor som kan være sikkerhetskritiske blir gjort til gjenstand for analyser og oppfølging i henhold til Avinors system for sikkerhetsstyring. I denne sammenheng kan det nevnes at det i perioden 2004-2005 ble gjennomført flere og mer omfattende risikoanalyser i Avinor enn noen gang tidligere innenfor et tilsvarende tidsrom. For Avinor er dette et særdeles viktig og høyt prioritert område.

Eventuelle anbefalte endringer som følger av DNVs gjennomgang vil tilsvarende bli gjenstand for risikoanalyser.

Avinor kommer gjerne tilbake til departementet med en presentasjon av en eller flere risikoanalyser. Det vises for øvrig til vedlegg 2 som gir en oversikt over gjennomførte risikoanalyser i 2004/2005.

Tilråding 8

Avinor bør vurdere å øke den interne kapasiteten generelt, og den sikkerhetsfaglige kompetansen spesielt, for å kunne følge opp det sterkt økende antallet anbefalinger og tiltak som sikkerhetsstyringssystemet genererer (hendelsesrapportering, risikoanalyser m.m.). (Ref. også konklusjon 3 og 5).

Alle stabene i divisjonene og konsernstaben i Avinor gjennomgås nå på nytt med henblikk på vurdering av kompetanse og kapasitet. Dette vil gjelde sikkerhetsfaglig personell så vel som annet personell i stabene.

Konsernstab Sikkerhet er allerede under omorganisering og blir ytterligere spisset i forhold til flysikkerhet, og flysikringsdivisjonens sikkerhetsstab er styrket med en risikoanalytiker. I tillegg vurderes det en ytterligere økning med en risikoanalytiker, samt at de større prosjektene planlegger å styrke sin bemanning med en sikkerhetsrådgiver (gjelder blant annet kontrollsentral Sør). Antall stillinger i Konsernstab Sikkerhet er for øvrig siden omorganiseringen økt med tre personer.

Havarikommisjonen betegner Avinors sikkerhetsstyringssystem som et godt utgangspunkt for bedring av flysikkerheten. Det blir fremhevet at opprettelsen av sikkerhetsstab sentralt og i divisjonene er et positivt signal om at man ønsker å ta sikkerheten på alvor. Likeledes fremheves det at det nå benyttes mer systematisk tilnærming for å kartlegge sikkerhetskritiske områder og oppgaver. At Avinor har fått på plass et godkjent kvalitetssystem blir også fremhevet som et positivt bidrag til flysikkerheten. Det Havarikommisjonen først og fremst ser som utfordrende i tilknytning til disse endringene er at man blir liggende etter i forhold til å ivareta og følge opp det som blir avdekket gjennom forbedringer i analyse- og rapporteringssystemene. Vi slutter oss til Havarikommisjonens vurdering og tar sikte på at de ovenfor nevnte tiltakene imøtekommer behovene for styrking av kompetanse og ressurser.

Tilråding 9

"Arbeidsgiveren" Avinor og arbeidstakerorganisasjonene i selskapet bør vurdere å intensivere arbeidet med å få til bedre samhandling og arbeidstakerinvolvering i interne beslutningsprosesser, slik at det skapes tillit partene i mellom. Dette anses som nødvendig for utviklingen av en positiv sikkerhetskultur.

Avinor slutter seg til viktigheten av god samhandling mellom ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene og er i gang med prosesser i konsernstaben, i divisjonene, ved alle landets lufthavner og flysikringsenheter. Noen av disse prosessene har allerede munnet ut i konkrete forbedringstiltak.

Det er utarbeidet en ny samarbeidsmodell mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene som innebærer et tettere og mer forpliktende samarbeid partene imellom. I tillegg arbeides det med å optimalisere organiseringen av vernetjenesten i selskapet.

I forbindelse med at det ble gjennomført en 4 mnd. pause/timeout i Take-Off-05 fra 1. desember 2004 til april 2005, der alle delprosjekter ble stilt i bero for evaluering og kvalitetssikring, ble det nedsatt i alt åtte arbeidsgrupper med deltakelse fra ledelsen og arbeidstakerorganisasjonene. Hver arbeidsgruppe presenterte konklusjoner. Oppfølgingsarbeidet pågår ennå og flere konklusjoner krever oppfølging i enkeltdivisjoner og enheter.

Havarikommisjonens konklusjon nr. 9 peker på det dårlige arbeidsmiljøet ved kontrollsentralen i Bodø og et konfliktfyllt forhold mellom kontrollsentralen i Stavanger og Røyken. Det blir konkludert med at "det bør gjøres bedre arbeid i forhold til opprettelsen av kontrollsentral Sør slik at arbeidsmiljøet kan sikres".

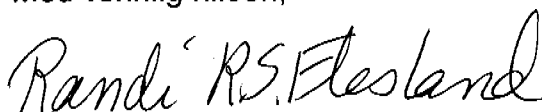
Avinor erkjenner at selskapet har store utfordringer knyttet til arbeidsmiljøet ved kontrollsentralen i Bodø. Det er derfor under implementering flere tiltak med henblikk på å bedre arbeidsmiljøet og samarbeidsklimaet, eksempelvis arbeides det med å styrke ledelsen. Det er videre etablert et eget arbeidsmiljøutvalg innen flysikringsdivisjonen som møtes en gang i måneden. Utvalget ble etablert våren 2004 og er sammensatt med fem ansatte-representanter og fem fra divisjonsledelsen. Dette organet har etablert flere underutvalg, blant annet lokalt arbeidsmiljøutvalg ved de tre kontrollsentralene og ett Samarbeidsutvalg for Stavanger og Oslo kontrollsentraler (består av to ledere og fire tillitsvalgte) som arbeider med tiltak for å lette sammenslåingen av de to kontrollsentralene i 2008. Det er også startet et særskilt organisasjons- og utviklingsarbeid ved Bodø kontrollsentral der eksternt bistand benyttes. Flere konkrete arbeidsmiljøtiltak er under implementering som resultat av dette.

I kontrolltårnprosjektet og Kontrollsentral Sør prosjektet er det etablert referansegrupper med representanter fra arbeidstakerorganisasjonene og vernetjenesten. Referansegruppen for kontrolltårnprosjektet fungerer godt og er en vesentlig bidragsyter til prosjektet. Referansegruppen for Kontrollsentral Sør er under etablering.

Avslutning

Som nevnt innledningsvis ser Avinor på Havarikommisjonens rapport som viktig i arbeidet med å realisere luftfartens sikkerhetsmål. Avinor vil forholde seg til tilrådingene slik det er redegjort for i det ovenstående. I tillegg vil de underliggende konklusjonene, som nevnt innledningsvis, bli behandlet internt i virksomheten. Arbeidet organiseres dels i eksisterende fora, dels blir det satt i gang egne prosesser for å følge opp tilrådingene. I dette arbeidet vil Avinor samarbeide aktivt med luftfartsmyndigheter og flyselskapene i tillegg til egne ansatte og tillitsvalgte.

Med vennlig hilsen,



Randi R. S. Flesland
Administrerende direktør

Vedlegg 1: DNVs mandat

Vedlegg 2: Oversikt over gjennomførte risikoanalyser i 2004/2005

Vedlegg 3: Brev/notater fra arbeidstakerorganisasjonene