

FFF

FISKERIDIREKTORATETS
FUNKSJONÆRFORENING

KARL S. JOHANNESSEN:

MEDBESTEMMELSE I FISKERIDIREKTORATET
- DET UMULIGES KUNST.

Hovedoppgave i Offentlig administrasjon
og organisasjonskunnskap, 1983.

Universitetet i Bergen,
Institutt for Offentlig administrasjon
og organisasjonskunnskap.

FORORD

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er samlet inn i tilknytning til et forskningsprosjekt ved Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap om personalpolitikk og personaldemokrati i det offentlige administrative apparat. En slik tilknytning til et omfattende forskningsarbeid var til stor hjelp for å få gjennomført undersøkelsen både når det gjaldt innsamling av data og inspirasjon og støtte. Spesielt vil jeg her nevne mine to veiledere, Universitetslektor Per Læg Reid og Universitetslektor Harald Sætren. Disse har gitt en hel rekke meget verdifulle kommentarer og råd og fortjener en spesiell takk. I tillegg vil jeg takke Svein Duus og Peter Frølich Sr. som tok seg tid til å lese tidligere utkast og som ga meget nyttige kommentarer. Sist, men ikke minst, vil jeg takke ansatte i Fiskeridirektoratet som ofret tid til å besvare spørreskjemaene og særlig Thorleif Bergmann, Gunnar Gundersen, Herbert Heldal, Vidar Høviskeland, Sigbjørn Lomelde og Tom Pedersen som også har vært spesielt forekommende og behjelpelig med den praktiske avviklingen av undersøkelsen.

Bergen, 20 april 1983

K.S.J.

I N N H O L D

1.0	INNLEDNING	
1.1	Intensjonene med medbestemmelse for ansatte i offentlig virksomhet	s. 6
1.1.1	Målsettingen om utvidet medbestemmelse	s. 6
1.1.2	Virkemidler	s. 10
1.1.3	Grunnsyn	s. 13
1.2	Demokratisk teori	s. 20
1.3	Oligarkisk teori	s. 32
2.0	METODE OG REPRESENTATIVITET	s. 43
2.1	Arkivet i Fiskeridirektoratet	s. 43
2.2	Spørreskjema	s. 44
3.0	FISKERIDIREKTORATET	s. 49
3.1	Trekk ved Fiskeridirektoratets utvikling	s. 50
3.1.1	Ansattes sosiale bakgrunn	s. 52
3.1.2	Ansattes tjenestemannsprofil	s. 55
3.2	Organisasjonsframvekst	s. 58
3.3	Medbestemmelsestradisjonen i Fiskeridirektoratet	s. 64
3.3.1	Særavtalen om medbestemmelse for ansatte i Fiskeridirektoratet	s. 70
4.0	INDIKATORER PÅ PERSONALDEMOKRATI. Informasjon, holdninger og aktivitet i medbestemmelses-spørsmål blant ansatte i Fiskeridirektoratet	s. 76
4.1	Informasjon og kunnskap	s. 76
4.1.1	Presentasjon av variablene	s. 77
4.1.2	Informasjon og kunnskap i personalsaker blant ulike grupper ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet	s. 83

4.2	Holdninger til medbestemmelse	s. 89
4.2.1	Presentasjon av variablene	s. 89
4.2.2	Holdninger til en del personal- spørsmål blant ulike grupper av ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet	s. 99
4.3	kontakt og aktivitet i personalspørsmål	s. 111
4.3.1	Presentasjon av variablene	s. 111
4.3.2	Kontakt og aktivitet i personal- saker blant ulike grupper ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet	s. 122
5.0	AVSLUTNING	s. 131

NOTER

LITTERATUR

VEDLEGG: Særavtale om medbestemmelse i Fiskeridirektoratet.

K A P I T T E L 1

I have known the inexorable sadness of pencils,
Neat in their boxes, dolor of pad and paper-weight,
All the misery of manilla folders and mucilage,
Desolation in immaculate public places,
Lonely reception room, lavatory, switchboard,
The unalterable pathos of basin and pitcher,
Ritual of multigraph, paper-clip, comma,
Endless duplication of lives and objects.
And I have seen dust from the walls of institutions,
Finer than flour, alive, more dangerous than silica,
Sift, almost invisible, through long afternoons of tedium,
Dropping a fine film on nails and delicate eyebrows,
Gazing the pale hair, the duplicate grey standard faces.

THEODORE ROETHKE
Dolor.
The Lost Son and Other Poems

Human toil! That is the explosion which lights up
my abyss from time to time.
"Nothing is vanity; all for science and forward!"
cries the modern Ecclesiastes, that is to say Every-
body.

.....

-What can I do? I know what toil is; and science
is too slow.

ARTHUR RIMBAUD
A Season in Hell

1.0 Innledning.

Temaet for denne undersøkelsen er ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet. Undersøkelsen vil rette oppmerksomheten mot slike ordninger i Fiskeridirektoratet.

Ansatte i Fiskeridirektoratet har lenge hatt ulike medbestemmelsesordninger. Bakgrunnen for denne undersøkelsen er imidlertid det arbeid med utvidet medbestemmelsesrett som har stått på dagsorden i partier, forvaltningsorgan, organisasjoner og i folkevalgte organ de siste 10-15 årene. For Fiskeridirektoratets vedkommende nedfelte dette arbeidet seg i en særavtale om medbestemmelsesrett i april 1981.

Vår undersøkelse startet i september samme år. På mange måter er dette for kort tid til at de ansatte kan ha høstet betydelige erfaringer med den. Vi fant det derfor hensiktsmessig ikke bare å vurdere særavtalen, men også de medbestemmelsesordningene man hadde erfaring med i Fiskeridirektoratet. Dette ble gjort ut fra en antakelse om at de erfaringer de ansatte hadde med medbestemmelsesrett før særavtalen og med det tillitsmannsapparatet som skal forvalte de ansattes interesser, vil ha innflytelse på deres holdninger til særavtalen og til hvordan den vil virke i praksis.

Det er nokså forskjellig syn på medbestemmelsesretten på ulikt hold både med hensyn til hvor reell den er og hvilke konsekvenser den vil få. Grunnideen bak medbestemmelsesordningene er ikke at ansatte i offentlig virksomhet skal gis større innflytelse i forhold til politikerne, men at den skal myke opp den hierarkiske strukturen i de offentlige institusjonene og skape bedre, triveligere arbeidsforhold for de ansatte. tte.

En viktig begrensning for medbestemmelsesretten har derfor vært at den må underordnes hensynet til folkestyrets prinsipp. Dvs. at medbestemmelsen ikke må føre til at ansatte i offentlig virksomhet gis politisk innflytelse utover det de har på linje med andre borgere. Dette søker en å ta hensyn til ved å skille mellom politiske og administrative saker. Det følger at ansatte bare skal gis utvidet medbestemmelse i administrative saker. Spørsmålet om i hvilken grad medbestemmelsen underordnes hensynet til folkestyrets prinsipp avhenger da av i hvilken grad en lykkes i å skille mellom politiske og administrative saker. Dette er ikke uproblematisk og derfor har en også fått svært ulike syn på konsekvensene av utvidet medbestemmelsesrett.

Ansattes medbestemmelse kan sikres ved representasjon i formelle styringsorganer, utvidet myndighet i råd og utvalg og ved økt innflytelse over egen arbeidssituasjon (St.meld.28,kap.1.3 og 2). For Fiskeridirektoratets vedkommende utøves medbestemmelsen indirekte ved at de ansatte representeres av de tillitsvalgte i tjenestemannsorganisasjonene i direktoratet. Dette var et krav fra tjenestemannsorganisasjonene som ble innrømmet ut fra en tankegang om at staten ikke kunne føre en personalpolitikk som strider med flertallet av organisasjonene (St.meld.nr.95 (1975-76),s.47).

På denne bakgrunn reiser det seg flere interessante spørsmål: I hvilken grad vil den utvidete medbestemmelsen komme de ansatte til gode? Vil alle grupper av ansatte nyte godt av utvidet medbestemmelse eller er den en fordel bare for et fåtall? Vil den i første rekke tilgodese tillitsmannsapparatet? Vil den gi de ansatte og/eller de tillitsvalgte politisk innflytelse utover det de har på linje med andre borgere?

Denne undersøkelsen henvender seg til slike spørsmål. For å kunne besvare dem har vi samlet materiale i Fiskeridirektoratet ved å undersøke arkiverte protokoller etc. fra fora der de ulike partene i direktoratet møtes og ved å sende spørreskjema til alle ansatte i Fiskeridirektoratets hovedsete, Møllendalsvn.4.

De ansatte deles inn i tre grupper: Representanter for ledelsen, tillitsvalgte og ansatte uten representasjonsverv i direktoratet. I denne undersøkelsen vil oppmerksomheten spesielt bli rettet mot forholdet mellom de to sistnevnte gruppene. Spørsmålet om hvordan medbestemmelsen virker vil da bli belyst ved å rette oppmerksomheten spesielt mot kunnskaper, holdninger og aktivitet blant tillitsvalgte og ansatte uten representasjonsverv. Representantene for ledelsen brukes som referansegruppe.

Ansatte uten representasjonsverv ble inndelt etter social bakgrunn (alder, kjønn, utdanning), tjenestemannsprofil (stillingsnivå, tjenestetid, avdeling) og organisasjonsprofil (uorganisert, organiserte etter organisasjonsmedlemsskap). Disse variablene vil i undersøkelsen bli betraktet som uavhengige. En slik inndeling vil kunne si noe om hvorvidt alle grupper av ansatte vil nyte godt av den utvidete medbestemmelsen. En kan også si noe om de ulike variablenes relative betydning for spørsmålet om hvordan medbestemmelsen virker i direktoratet. De vil imidlertid ikke bli strengt ordnet i en kausalmodell der en fastlegger hver enkelt variabels direkte og indirekte kausaleffekt ved å fjerne de spuriøse delene av sammenhengen mellom dem (cf. Hellevik, 1980; Brandsdal, 1979).

Spørsmålet om hvordan medbestemmelsen virker i direktoratet vil bli belyst ved å se på de ansattes kunnskaper/informasjon om, holdninger til og aktivitet i personalpolitiske spørsmål. Vi undersøker f.eks. i hvilken grad de ansatte er fornøyd med informasjonen omkring den nye særavtalen, hva de vet om den, om de er tilfreds med sine kunnskaper i personalpolitiske spørsmål, om ansatte burde fått mer å si i ulike personalsaker, hvilke forventninger de har til særavtalen, hvem de tar kontakt med i personalspørsmål, om de deltar i valg osv. Slike spørsmål vil i undersøkelsen bli betraktet som avhengige variable.

Utvidet medbestemmelse virker inn på mulighetene for å øve tradisjonell, byråkratisk autoritet (Olsen, 1980, s.32). Reell medbestemmelse er derfor avhengig av hvordan samarbeidet mellom organisasjonsrepresentantene og representantene for ledelsen organiseres i direktoratet. Reell medbestemmelse er imidlertid også avhengig av maktfordelingen innen tjenestemannsorganisasjonene (cf. Olsen, 1980, ss.15,91f) eller hvordan forholdet mellom representant og representert er organisert. Noen grupper, interesser og konfliktlinjer organiseres inn i dette forholdet mens andre organiseres ut (Olsen, 1980, ss.7,16-7; Schattschneider, 1975). Måten forholdet er organisert på påvirker ulike gruppers evne til å sette seg personalpolitiske mål og finne midler til å realisere disse, dvs. deres evne til rasjonell kalkulasjon; og deres evne til å påvirke andre, eller sosial kontroll (Olsen, 1980, s.11; Dahl and Lindblom, 1953).

Et sentralt spørsmål vil være om de tillitsvalgtes holdninger i personalpolitiske spørsmål er representative for de ansatte. Videre skal vi se i hvilken grad de ansatte har det informasjons-

grunnlag i personalsaker som må være en forutsetning for å kunne handle rasjonelt og få sosial kontroll og om de tillitsvalgte har en tilfredsstillende kontaktflate mot de ansatte. En kunne også undersøke om viktig informasjon fra ansatte oppfanges av de tillitsvalgte. Kanskje har representantene for snevre kanaler for tilbakeføring av informasjon (cf. Steinbruner, 1974, s. 67; Olsen, 1980, ss. 37, 43; Bratbak og Olsen, 1980, s. 146; March and Olsen, 1979)

I resten av kapittel 1 vil vi utforme i større detalj det teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen. Spørsmålet om hvor reell den utvidete medbestemmelsen er vil besvares med utgangspunkt i den demokratioppfatningen som er framherskende i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen (kap. 1.1), i det vi har kalt "demokratisk teori" (kap. 1.2) og i teorier om oligarki (kap. 1.3). Det vil bli argumentert for at medbestemmelser i Fiskeridirektoratet ikke oppfyller sentrale betingelser for personaldemokrati slik dette begrepet oppfattes i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen og innenfor generell demokratisk teori og at dette kan forklares ut fra at medbestemmelsens kontekstuelle aspekter ikke er tilstrekkelig problematisert. Kapittel 2 vil ta opp metodiske aspekter og enkelte problemer med de tilgjengelige data fra Fiskeridirektoratet. Kapittel 3 vil se litt historisk på Fiskeridirektoratet med spesiell vekt på personell situasjonen, organisasjonsframveksten og medbestemmelsestradisjonen, herunder den nye særavtalen. Kapittel 4 gir en oversikt over de ansattes kunnskaper om, holdninger til og aktivitet i personalpolitiske spørsmål.

1.1 Intensjonene med medbestemmelse for ansatte i offentlig virksomhet.

I denne delen skal vi se på intensjonene bak, eller motiveringen for utvidet medbestemmelsesrett for ansatte i den offentlige sektor. Vi gjør det ved å se på de mål som synes å ha fått en sentral plass i arbeidet med slik medbestemmelsesrett, samt de midler disse søkes realisert med. Tilslutt i dette avsnittet vil vi si noe om forholdet mellom disse mål og midler og forestillingen om "demokrati", eller det grunnsyn som har preget dette arbeidet.

1.1.1 Målsettingen om utvidet medbestemmelse.

Arbeidet med utvidet medbestemmelsesrett for ansatte i den offentlige sektor har pågått i en hel rekke politiske institusjoner og organisasjoner de siste 10-15 årene (Lægneid, 1982, s.1). Arbeidet har ikke hatt ett mål, en bestemt og fastlagt hensikt i denne tiden. Lægneid peker på at det har vært preget av begrenset rasjonalitet og kontroll der oppmerksomheten ofte har vært konsentrert om delmål og eksklusjon av alternative mål, forståelsesformer og deltakelsesrettigheter (1982, s.1; cf. Olsen, 1980, s.89; March and Olsen, 1979; Simon, 1957). Likevel er det visse gjennomgangstema.

I Ot.prp.nr.7 (1971-72)"Om medbestemmelsesrett for ansatte i private aksjeselskaper" framgår det at Regjeringen (Bratteli) "ønsker å forme et samfunn slik at alle mennesker i den grad det er praktisk mulig skal få innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv" (St.meld.nr.28 (1976-77), s.12)^{x)}. I samme proposisjon ble

^{x)} Heretter skrives denne Stortingsmelding "St.meld.28"

det pekt på behovet for en utredning av slike spørsmål også for den offentlige sektor. Som direkte resultat av bedriftsdemokratiseringen i den private sektor tok derfor Regjeringen initiativ til opprettingen av "Holler-komiteen". I Holler-utvalget's mandat heter det at: "...ønsket om et reellt demokrati må oppfattes som en målsetting om at alle mennesker skal ha mulighet til innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv" (St.meld.28, s.12).

Karakteristisk for den videre håndtering av disse spørsmål er at de ikke blir tatt opp til prinsipiell drøfting. De vurderes f.eks. ikke på bakgrunn av det offentlige administrative systemets virkemåte, behov for endring etc. Wolin spør om i hvilken grad det politiske fellesskap er i stand til å treffe bindende politiske beslutninger og samtidig overleve som fellesskap (1960). Her kunne vi da f.eks. spørre om i hvilken grad det offentlige med utvidet medbestemmelsesrett for ansatte kan treffe bindende politiske og administrative beslutninger og samtidig overleve som politisk-administrativt fellesskap. Slike spørsmål ble ikke stilt. Det ble tatt for gitt at det som er godt for den private sektor også er godt for den offentlige. Holler-komiteen uttalte faktisk at "diskusjonen om de prinsipielle sidene ved medbestemmelsen og medinnflytelse anses avsluttet i og med at de grunnleggende reformene er innført i det private næringsliv" (NOU 1974:60, s.8). Dermed overlates komiteen til å finne "hensiktsmessige" former for medbestemmelse i den offentlige sektor (St.meld.28,s.5).

Den generelle og pragmatiske målsetting har hatt to like generelle begrensninger som gjennomgangstema: Ansattes medbestemmelsesrett måtte ikke komme i konflikt med grunnprinsippene i vårt folkestyre og behovet for en effektiv forvaltning. Uenighet omkring disse

begrensningene har preget arbeidet med medbestemmelsesretten. Regjeringen Bratteli, Eckhoff-utvalget og Holler-komiteen finner det trolig at den utvidete medbestemmelsen vil ha en gunstig innvirkning på forvaltningens effektivitet. Dette begrunnes med noe som er en utbrodering av den generelle målsetting: "Enten det legges vekt på den psykologiske, moralske eller politiske side ved begrunnelsen (for utvidet medbestemmelse) gjøres det gjeldende at en reform vil utløse arbeidsglede og initiativ som vil gi produksjonen en ny dynamikk [...] Det er derfor ikke en motsetning mellom en effektiv bedriftsledelse og en økt innflytelse for de ansatte" (St.meld.28,s.17). Arbeidsgiversiden i ulike offentlige organ hadde derimot foretrukket en sterkere avgrensning av målsettingen om utvidet medbestemmelse ut fra hensynet til organenes effektivitet. Økt medbestemmelse står for disse i et motsetningsforhold til behovet for en effektiv forvaltning. Trolig benyttes det her en mer Tayloriansk oppfatning av effektivitet (cf.Wetlesen,1977; Cyert and March,1963; Thompson,1967).

Hensynet til folkestyrets prinsipp kan imidlertid si^s å ha vært den mest sentrale begrensende faktor. I initiativfasen ble det sterkt understreket at hensynet til folkestyrets prinsipp ikke måtte føre til unødige innskrenkninger av medbestemmelsesretten (Lægreid,1982,s.8). Det ble videre framholdt at de ansatte måtte gis anledning til å delta i alle faser av beslutningsprosessene og på alle styringsnivå (St.meld.28 ss.6,17). Etterhvert som årene gikk later det imidlertid til at synet på det politisk-administrative systemets virkemåte har ført til sterkere motforestillinger mot å gi de ansatte særlig sterkt utvidet medbestemmelsesrett (Lægreid,1982,s.33). Forholdet mellom politikk og administrasjon ble ikke lenger oppfattet så uproble-

matisk som i begynnelsen av 70-årene. Konflikten om hvilke rettigheter ansatte skulle ha i sakstyper som både hadde politiske og administrative aspekter ved seg ble dessuten så langvarig at det ved begynnelsen av 80-årene hadde blitt mindre opportunt å sette ansattes medbestemmelse på den politiske dagsorden i det hele tatt. Luften hadde på mange måter gått ut av ballongen (Lægroid, 1982, s.3)

Vi skal oppsummere. Utviklingen av utvidet medbestemmelsesrett for ansatte i offentlig virksomhet har vært preget av begrenset rasjonalitet og kontroll, skiftende delmål, deltakelsesretter og forståelsesformer de siste 10-15 årene. Likevel synes en målsetting i tilknytning til medbestemmelsen å ha vært relativt stabil, nemlig at de ansatte skulle få økt trivsel, arbeidsglede, initiativ og innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv. Denne målsettingen ble ikke drøftet prinsippielt. En skulle finne hensiktsmessige former for medbestemmelse, dvs. at de ansatte skulle få så meget økt trivsel, arbeidsglede etc. som mulig under hensyntaken til to prinsipale begrensninger, nemlig hensynet til folkestyrets prinsipp og til behovet for en effektiv forvaltning.

1.1.2 Virkemidler.

Vi skal i det følgende skille mellom formelle medbestemmelsesordninger og strukturelle og prosessuelle endringer som anses nødvendige for å kunne realisere utvidet medbestemmelse i den offentlige sektor.

I St.meld.28 ble det uttrykt ønske om at de ansatte skulle kunne delta på alle nivå i de offentlige organ. For å unngå konflikt med hensynet til folkestyrets prinsipp tok en utgangspunkt i hvilke sakstyper som dominerte i de ulike organ. En anså dermed at målsettingen om at ansatte skulle delta på alle nivå ble "maksimert". Sakstypene ble inndelt i tre grupper:

- i) politiske avgjørelser,
- ii) administrative avgjørelser og
- iii) "blandede" avgjørelser (dvs. som inneholder elementer av de to foregående typer)

Tankegangen var videre at de ansatte i disse sakstypene skulle ha henholdsvis "ingen", "fulle" og "avgrensede" medbestemmelsesrettigheter (St.meld.28, ss.18-9). De ansatte har fulle rettigheter når de møter til forhandlinger. De har stemmerett. De har begrensede rettigheter i drøftinger (konsultasjon) med ledelsen i det offentlige organ. De har ikke stemmerett. Sterkere begrensede rettigheter har de ansatte der ledelsen er pålagt informasjonsplikt overfor dem. De ansatte har heller ikke her stemmerett.

I det avtaleforberedende arbeid med utvidet medbestemmelse er det sterkt poengtert at de ansatte må gis anledning til å delta på alle trinn i beslutningsprosessen for at medbestemmelsesretten skal kunne bli reell. Holler-utvalget tok utgangspunkt i en beslutningsmodell som inneholder følgende faser: Initiativ, målformulering, problemløsning, formell beslutning, gjennomføring av beslutning og vurdering av beslutningens virkninger.

Medbestemmelse, eller personaldemokrati, skal oppnås ved medvirkning enten ved direkte valg på representanter eller ved organisasjonsoppnevning (NOU 1974:60; St.meld.28; Mugaas,1979). Arbeidet med utvidet medbestemmelsesrett har vært preget av en viss uenighet om hvilken form for deltakelse som skulle dominere: Tjenestemannsorganisasjonene har vært de sterkeste eksponenter for det syn at medbestemmelsesretten best kan sikres ved organisasjonsoppnevning av representantene. Dette kunne få som konsekvens en nedbygging av de ulike samarbeids- og arbeidsmiljøutvalg. Regjeringen Bratteli og Holler-utvalget framholdt imidlertid at en skulle bygge videre på det varierte mønster som tradisjonelt har vært brukt ved valg av ansattes representanter i offentlig virksomhet (dvs. direkte valg blant ansatte og organisasjonsoppnevning). Det skulle da være naturlig med en viss utbygging av de allerede eksisterende samarbeids- og arbeidsmiljøutvalg. Bakgrunnen for slutninger som dette er at samhandlingen mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene tradisjonelt har fulgt en samarbeids- eller utvalgslinje og en forhandlingslinje. Under førstnevnte perspektiv er samhandlingen preget av integrert deltakelse (harmonisk samliv). Samarbeids- og arbeidsmiljøutvalg er eksempler på en slik strategi. Under forhandlingsperspektivet blir partene oppfattet som motparter

med motstridende interesser. Hovedavtaler og særavtaler reflekterer en slik linje (Lægreid,1982).

De sentrale tjenestemannsorganisasjonene var lenge innstilt på å la spørsmålet om ansattes medbestemmelse følge samarbeidslinjen. Det ville derfor være naturlig å bygge ut de eksisterende ordningene med samarbeids- og arbeidsmiljøutvalg. Anført av Statstjenestemannskartellet endret de fleste organisasjonene standpunkt i 1977 og la seg på en forhandlingslinje (Lægreid,1982). De satset derfor på organisasjonsoppnevning av representanter for de ansatte.

I arbeidet med utvidet medbestemmelse er det neppe tilstrekkelig å vurdere formell medbestemmelse. Målsettingen kan ikke realiseres uten at den settes i sammenheng med egnete opplæringstiltak og med arbeidsorganiseringen og informasjonssystemene i den enkelte etat (NOU 1974:60; St.meld.28; Gustavsen i vedlegget til denne melding). Sentrale virkemidler er her desentralisering og delegering, tekniske og organisasjonsmessige disposisjoner og bistand fra sentralt hold til de enkelte institusjoner ved utarbeidelsen av lokale informasjonsopplegg (St.meld.28, ss.80-2). Denne tankegangen ledes ut fra en (del)målsetting om at den enkelte ansatte "må komme i en situasjon der de overskuer mulighetene og begrensningene for påvirkning og utvikling av egen arbeidssituasjon" (NOU 1974:60).

1.1.3 Grunnsyn.

I utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen støter en ofte på henvisninger til "demokrati", "reellt demokrati" osv. Vi skal forsøke å gi et inntrykk av hva som menes med dette, hvilke sentrale begrepsbetingelser som framstilles implisitt eller eksplisitt, eller hvilken rolle den enkelte ansatte samt begrepet "representasjon" (normativt) spiller innenfor en "reellt" demokratisk arbeidsform. Det må understrekes her at et slikt syn ikke nødvendigvis utgjør et fullstendig demokratibegrep. Dessuten kan det ut fra hensynet til folkestyrets prinsipp være aktuelt å operere med to demokratibegrep: Indre- og ytre demokrati, eller demokrati på arbeidsplassen og politisk styring gjennom folkevalgte, representative organ (numerisk demokratisk, parlamentarisk representasjonssystem). Personaldemokrati blir da et partielt demokratibegrep. Hvis grensen mellom slikt indre og ytre demokrati utviskes ved at personaldemokratiet i praksis modifierer innholdet i den offentlige politikken, så er hensynet til folkestyrets prinsipp ikke ivaretatt. Samtidig, hvis personaldemokratiet praktiseres slik at det modifierer innholdet i den offentlige politikken uten at begrepsbetingelsene oppfylles, så har en fått etablert en ny, eller styrket, en oligarkisk politisk elite. Den parlamentariske styringskjede kan altså svekkes enten av et slags demokratisk mikrokosmos - personaldemokratiet - eller av en lokal oligarkisk elite som begge innenfor det parlamentariske styringssystem står uten formelt politisk ansvar og kontroll (cf. Gustafsson, 1979, s. 333; Porter and Olsen, 1976, ss. 77-8).

Vi skal skissere noen sentrale elementer i den demokratioppfatningen som har vært framherskende i arbeidet med utvidet medbestemmelsesrett. I dette arbeidet har en oppfattet "demokrati"

mindre som politisk styring gjennom folkevalgte, representative organ enn som enkelt menneskers muligheter til å påvirke sine levekår (St.meld.28,s.12; Olsen,1980,s.75). Sistnevnte oppfatning er kvalifisert ut fra hensynet til folkestyrets prinsipp, eller ut fra en tankegang om at alle mennesker skal ha like muligheter til politisk innflytelse. Denne forutsetningen kan da oppfattes som grensen mellom indre demokrati (personaldemokratiet) og ytre demokrati (det parlamentariske styringssystem).

Ansatte i den offentlige sektor skal trekkes mer med i administrative saker. Det å være offentlig ansatt knyttes ikke bare til fordeling av goder og byrder på arbeidsplassen, men til deltakelse i de personalpolitiske beslutningsprosessene. En tenker seg at deltakelse gir opplæring og utvikling. Personalpolitisk deltakelse blir en skole i personaldemokrati, der nye mål, omdefinering av egeninteresse og tilhørighet, tillit og et felles språk utvikles parallelt med at goder og byrder fordeles på arbeidsplassen (cf.Olsen,1980,s.9; March and Olsen,1979).

I Holler-utvalgets arbeide anbefales som tidligere nevnt et variert deltakelsesmønster, dvs. medvirkning både direkte og ved organisasjonsoppnevning. Det ble videre anbefalt lokale / tilpasninger (NOU 1974:60; St.meld.28). Ut fra et demokrati-hensyn er et slikt skille ikke uinteressant. Den enkelte ansatte / forutsettes å få innflytelse enten gjen^omm sine tillitsvalgte, dvs. ved å aktivisere seg innenfor organisasjonsapparatet, eller ved direkte valg blant ansatte som forutsetter personalpolitisk aktivitet innenfor den enkelte etat som helhet.

De ansatte skal representeres. En hadde ikke tenkt seg medbestemmelse etter allmannamøte-modellen (Olsen, 1980, s.82; Olsen, 1983, s.115; March and Olsen, 1979, ss.27-32). Likevel hadde Regjeringen Bratteli m.fl. tenkt seg et ganske betydelig engasjement fra de ansattes side. Det framholdes ikke bare at alle mennesker bør sikres mulighet til innflytelse på de avgjørelser som gjelder dem selv, men at det også anses som nødvendig "å få fram de ansattes ønsker og behov for medbestemmelse og ideer og forslag fra de ansatte selv til hvordan dette kan gjøres" og nødvendig med en "aktiv anvendelse av de ansattes erfaringer og kunnskaper samtidig som medinnflytelse finner sted ved deltakelse i arbeidet" (St.meld.28, ss.6,17). Vi ser at disse sitatene er noe tvetydige. Det framgår bl.a. ikke klart om man anser at alle ansatte har kunnskaper og erfaringer av betydning for "reell" medbestemmelse. Noe mer presis er man når det gjelder deltakelse, idet man henviser til at det ikke må "etableres et system som tvinger arbeidstakere som ikke ønsker det til å ta del i funksjoner som de idag er fritatt for" (St.meld.28, s.17). Skjønt det ikke sies eksplisitt, forutsetter trolig oppfatningen av reelt personaldemokrati meget betydelig engasjement og anvendelse av de ansattes kunnskaper og erfaringer. Det skulle ellers være vanskelig å se at den utvidete medbestemmelsen vil gi produksjonen en "ny dynamikk" (St.meld.28, s.17; cf. Milbrath and Goel, 1977, ss.144-5).

Før vi går over til del 1.2 gjenstår det å se hva som legges i begrepet "representasjon" i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen. Skal de tillitsvalgte "avspeile" de ansatte på en eller annen måte? Står de tillitsvalgte helt fritt til å utvise eget skjønn også der dette står i strid med ledende oppfatninger blant de representerte? osv. (cf Pitkin, 1972; Cassirer, 1957).

Det påpekes bl.a. at valgreglene må være slik innrettet at de kan muliggjøre representasjon for forskjellige grupper av ansatte. Det hevdes at "dersom enkelte grupper ansatte faller helt utenfor ved gjennomføringen av reformen, vil disse grupper føle at representantene ikke ivaretar deres interesser" (St.meld.28,s.73; cf.Czudnowski,1976,s.85). Senere i nevnte melding søker en å finne måter å sikre at kvinner blir forholdsmessig representert. Samlet leder disse to betraktningene tanken hen på teorier om det representative byråkrati (Lægreid og Olsen,1978) og teorier om det bundne mandat innenfor representasjonsteori. Det påpekes imidlertid i nevnte utredning og melding at den enkelte bør stå fritt i å velge den representant som synes best egnet. Regjeringen Bratteli foreslo istedet kjønnskvoltering på nominasjonsstadiet (vi betrakter "kjønnskvoltering" her, men drøftingen har mer generell validitet; den kan leses som "kvotering etter visse bakgrunnstrekk").

Dette kompromiss er på mange måter et bukk både til teorien om det representative byråkrati og til deler av den liberale representasjonsteori (Christophersen,1963,s.231 et passim). Man justerer handlingsbetingelsene, eller valgbetingelsene, for den

enkelte ansatte for å favorisere visse bakgrunnstrekk ved representantene uten dermed å berøve den enkelte ansatte det "frie valg". Denne delen av den liberale representasjonsteori synes å ha presedens her, men vi vil likevel nevne at begrunnelsen for å modifisere kjønnskvoteringene på den nevnte måte ikke eksplisitt skjedd ut fra henvisning til elementer av eller hele nevnte teori, men til en påstand om at en slik kvotering ville innnevne valg-adgangen for sterkt (St.meld.28, s.76).

Framstillingen hittil synes å peke i to retninger. På den ene side hevdes det at ulike grupper av ansatte bør bli representert, ellers kan ikke de ulike interessene bli ivaretatt. På den annen side bør den enkelte ansatte stå fritt til å velge den representant han/hun finner best egnet. Sistnevnte betraktning kan nok finne støtte i den liberale representasjonsteori, med denne teori sier også noe om representantenes forhold til elektoratet, nemlig at velgernes interesser best kan ivaretas ved at representanten ut fra en helhetsvurdering utviser sitt eget selvstendige skjønn. Representanten må på ingen måte være bundet av visse interesser, eller være talerør for visse særinteresser. Mot dette står en representasjonsoppfatning i utredningsarbeidet omkring utvidet medbestemmelse som sier at grupper av ansatte vil føle seg tilsidesatt, eller ikke-representert medmindre de nettopp sikres talerør, eller sin "egen" representant. På denne bakgrunn virker det da trolig at den dominerende demokrati- og representasjonsoppfatningen i utredningsarbeidet omkring utvidet medbestemmelse plasserer seg et stykke vekk fra den liberale representasjonsteori og da i retning av en teori om det bundne mandat (cf. Christophersen, 1963, ss.221-31).

Vi skal oppsummere. Begrepet "demokrati" defineres ikke eksplisitt noen steder i utredningsarbeidet omkring utvidet medbestemmelse. Det stipuleres visse deltakingsretter som antas å fremme demokrati. Begrepet settes trinnvis i forbindelse med visse trekk ved arbeidsorganiseringen og personellsituasjonen i den enkelte offentlige etat på en slik måte at kan disse trekk påvises, så foreligger automatisk "reellt" personaldemokrati. Disse trekk er:

- a) Økt trivsel, arbeidsglede etc. av en slik størrelsesorden at det kan gi produksjonen en helt ny dynamikk.
- b) De ansatte gis vesentlig bedre forutsetninger for å overskue mål-middel relasjoner samt mulige handlingsalternativer..
- c) De ansatte bringes i en situasjon der de finner det naturlig med betydelig engasjement i medbestemmelsessaker (idealet her kan synes å være det vi løselig kalte et maksimum av engasjement).
- d) Ansatte representeres av tillitsvalgte i tjenestemannsorganisasjonene.
- e) Ulike grupper i den offentlige etaten må sikres talerør eller "egne" representanter.
- f) De ansatte må stå fritt i valg av representant.

Det bør kanskje tilføyes at slike trekk som vi har nevnt her henvender seg til det vi tidligere kalte et partielt demokrati-begrep. Det har for alle parter vedkommende vært klart at medbestemmelsen måtte være underordnet hensynet til folkestyrets prinsipp. Forholdet mellom administrasjon og politikk har imidlertid ikke vært tatt opp til prinsipiell drøfting. De ansatte forutsettes ikke å skulle øve politisk innflytelse. Det kunne derfor (flytelse gjennom medbestemmelsesordningene. Det kunne derfor

vise seg at det demokratisyn som er skissert ovenfor ikke er konsistent med det syn en har på folkestyrets prinsipp når det koples til de formelle medbestemmelsesordningene: Det kunne vise seg irrelevant, eller ubrukelig i offentlig virksomhet i den utstrekning administrasjon er politikk.

Ut fra det demokratiske grunnsyn som er skissert her kan en vente at de fleste grupper av ansatte i Fiskeridirektoratet føler seg godt informert og har gode kunnskaper om personalsaker og at de har tillit til at deres kunnskaper danner et godt grunnlag for å delta i diskusjoner om personalspørsmål. Informasjonsutvekslingen mellom representanter og representerte bør være god. Representantene bør "avspeile" de representerte på en slik måte at de ulike gruppene og interessene blir representert. For at de ulike gruppene kan føle seg representert bør det også eksistere et godt tillitsforhold mellom ansatte og representantene. En kan videre vente at de fleste grupper av ansatte i betydelig grad har positive forventninger til særavtalen, eller til at den kan skape bedre arbeidsforhold som vil stimulere til større engasjement og forbedring av arbeidsmetoder i direktoratet, at mange ansatte engasjerer seg i personalsaker, f.eks. ved at mange har meninger om en hel rekke personalspørsmål. En kan også vente at de ansatte i betydelig grad tar kontakt med sine representanter, diskuterer personalspørsmål og deltar i valg på personalrepresentanter.

1.2 Demokratisk teori.

Vi skal i det følgende stille ovennevnte demokratisyn i relieff til noen sentrale definatoriske kjennetegn innenfor det vi forenklet kunne kalle "demokratisk teori". Dette er naturligvis dristig; knapt noe begrep brukes så ofte, av så mange og så ulike betydninger. Det synes imidlertid påkrevet med en slik drøfting her fordi arbeidet med den utvidete medbestemmelsen er gjennomsyret av henvisninger til dette begrepet.

Begrepet demokrati har vært oppfattet nokså forskjellig opp gjennom århundrene. Et viktig innholdsmessig aspekt, eller definatorisk kjennetegn har imidlertid endret seg lite fra oldtiden (Aristoteles) og fram til middelalderen. Dette gjelder hva som skal forstås med "deltakelse". Fra oldtiden og fram til middelalderen var deltakelse ensbetydende med direkte deltakelse av folket i styre og stell. Tanken om direkte deltakelse ble da gradvis erstattet av en forestilling om at folket skulle styre gjennom representanter (Pitkin, 1972, s.3). Begrepet demokrati endret imidlertid også betydning, eller konnotasjon. Det var sterkt negativt ladet hos Aristoteles og så sent som i 1790 skrev Edmund Burke at perfekt demokrati var "the most shameless thing in the world" (Christophersen, 1956, s.113). Utover på 1800-tallet mistet begrepet etterhvert sin odiøse klang. Den representative form for demokrati ble nå hyllet som et udelt gode (supra, s.104).

I vårt århundre har debatten om hva demokrati er vært svært vidtfavnende og variert, men også uklar og slagordpreget.

Det synes å være generell enighet om at folket skal ha kontroll,

eller herredømme i et demokrati. Slik formulert er ikke denne oppfatningen så svært forskjellig fra Aristoteles', med det forbehold at det her var tale om direkte kontroll. Det synes videre å herske generell enighet om at demokrati er en eller annen form for representativt styre.

Enigheten strekker seg imidlertid ikke så langt som til spørsmålet om hvilken form for representasjon som er mest forenlig med begrepet demokrati. En sentral kontrovers her er den såkalte mandat-uavhengighetskonflikten (Pitkin 1972, ss.144-67). Det fokuseres på forholdet mellom velger og representant. Her har det vært trukket inn velgernes og representantenes muligheter, kvalifikasjoner, rettigheter og plikter. Man har vært uenige om hva disse er og hvilken status de skulle ha i et (representativt) demokratisk system. Den klassiske problemstillingen om forholdet velger - representant kan da kort formuleres slik: "Should (must) a representative do what his constituents want, and be bound by mandates or instructions from them; or should (must) he be free to act as seems best to him in pursuit of their welfare?" (Pitkin, 1972, s.145).

Den liberale representasjonsteori forutsetter at representantene ikke skal bindes av instruksjer, eller mandater. De skal være uavhengige og etter beste evne og ut fra en helhetsvurdering følge sin egen samvittighet (Christophersen, 1963, s.231 et passim) Teoriens kanskje mest framstående eksponent, Edmund Burke, skriver: "Parlamentet er ikke en kongress sammensatt av ambassadører fra forskjellige og motstridende interesser, ..., men

en delibererende forsamling til en nasjon, med en interesse, helhetens" (supra, s.232). Lord Brougham er av en liknende oppfatning og skriver at "the Representative should perform that part in the government which, . . . , would have been performed by the people themselves. It is not Representation if the constituents so far retain a control as to act for themselves" (Pitkin, 1972, s.150).

Denne teorien setter ikke krav til egenskaper ved velgerne. Riktignok vil eksponenter for en slik teori trolig foretrekke et opplyst og interessert elektorat og de vil utvilsomt lytte til sine velgere, men teorien forutsetter det ikke. Etter periodiske valg kan representanten følge sitt eget skjønn, sin egen vurdering av hva folket ville ha gjort, uavhengig av instruks fra velgerne. Den demokratiske garanti ligger i at representanten er avhengig av elektoratet for å kunne bli gjenvalgt.

Mandat teori stipulerer at representantene skal følge de instruks, eller den politikk som er formulert av folket. Belloc og Chesterton hevder at representanten skal (bør) stemme slik som velgerne ville ha gjort hvis de hadde vært konsultert. I motsatt fall er han ikke "a representative at all, but merely an oligarch for it is surely ridiculous to say that a man represents Bethnal Green if he is in the habit of saying "Aye" when the people of Bethnal Green would say "No"" (!)(Pitkin, 1972, s.150).

Mandat teori forutsetter at "folket" kan identifiseres i tid og rom. En synes å tenke seg folket, eller folkemeningen som en kollektiv enhet som mobiliseres og krever "like some benevolent minotaur" (Truman, 1971, s.217). En slik forestilling om hva folket er, eller rettere, om hva folkeviljen umulig kan være,

er kanskje typisk i dag og markerer i så fall en epistemologisk ny-orientering. Truman hevder f.eks. at folkemeningen bare er de aggregerte holdningene til den delen av folket som diskuteres og videre at den ikke engang omfatter alle meningene til denne delen av folket, men bare dem som er relevant i bestemte stridsspørsmål eller til den situasjonen som definerer den som "folket" (1971,s,220),

Selv om folket, slik som her, kan betraktes som situasjons-spesifikk og derfor noe lettere å identifisere, er likevel vanskelighetene forbundet med teorien om det bundne mandat ikke over. Vi sikter her til at den synes å forutsette at folket har betydelig engasjement, deltakelse og kunnskaper i politiske spørsmål, eller at folket kan ses på som politiske eksperter.

Schattschneider skriver: "If we assume that the people "govern", it follows that the governing majority ought to know more than any majority has ever known or ever could know. This is the reductio ad absurdum of democratic theory" (1975,s.133). En demokratioppfatning basert på realistiske forutsetninger om folkets "politiske evner" bør snarere ta som utgangspunkt at folk klarer seg i vår moderne verden ved å lære å skille mellom hva de må vite og hva de ikke trenger å ha greie på (ibid.,s.134) Folket er derfor avhengig av å etablere tillitsforhold til representantene, de politiske ekspertene, slik at de kan dra nytte av representantenes kunnskaper (ibid.,s.134). Her bygges altså en demokratioppfatning på nokså beskjedne forutsetninger om folkets politiske evner og demokrati blir en form for samarbeid mellom de uvitende (velgerne) og ekspertene (representantene). Dette er for såvidt ikke originalt for Schattschneider (cf.McKenzie,1955,s.589; Milbrath and Goel,1977,ss.144-5;

Christophersen, 1963, ss. 221-37). Det originale i hans bidrag ligger snarere i synet på forholdet mellom representantenes mandat og politikkformuleringenes (programmenes) egenskaper. Dette skal vi komme tilbake til. Vårt poeng her er bare dette at teorien om det bundne mandat neppe kan tilfredsstillende et krav til realistiske forutsetninger i vårt k^omplekse samfunn.

Vi har vurdert spørsmålet om hva representasjon er i lys av mandat-uavhengighetskontroversen. Standpunktene her er imidlertid formulert slik at det trolig er umulig å gi et konsistent svar (Pitkin, 1972, s. 145). Kontroversen synes å hvile på grunnleggende begrepsmessige uklarheter. I så fall hjelper det lite å samle (flere) historiske eller empiriske data før en foretar en begrepsmessig avklaring; uklarhetene vil bygges inn i de spørsmål vi stiller og konflikten vil bare nivåforflyttes.

Vi noterer oss da først at begge parter tenker seg at folkeviljen skal ha gjennomslagskraft. Lord Brougham og Burke forstår ikke med en representant en person som har for vane å si "ja" når folket i Bethnal Green ville ha sagt "nei". Videre kan vi ikke se annet enn at hvis den representative forsamling skulle bestå av representanter fra f.eks. lokale særinteresser (mandat teori) så skulle en fortsatt stå overfor den vanskelige oppgave å vurdere hva f.eks. folket i Bethnal Green ville ha gjort. Det synes som om mandat teorien blander spørsmålet om å ta hensyn til folket med spørsmålet om hvordan dette kan gjøres ved å forstå eller definere som hensyn dette å følge detaljerte instruksjoner. Her ligger i såfall en konseptuell feil:

En slik definisjon er normativ og ikke deskriptiv. Har et samfunn f.eks. sterkt heterogene befolkningsgrupper, svært komplekse og varerte politiske spørsmål og folk flest liten politisk innsikt og interesse, er dessuten forestillingen om slike detaljerte instruksjoner en utopi.

Samtidig synes det som om uavhengighetsteori identifiserer spørsmålet om å utvise skjønn med skjønnsutøvelse i nasjonens, eller helhetens (ene) interesse ved å forutsette at det bare kan delibereres i abstraktet "en nasjons interesse". Her ligger også en konseptuell feil. Tanken om at ulike samfunnsinteresser kan abstraheres vekk eller oppløses i en forestilling om nasjonens interesse er dessuten ikke noe som bør forutsettes men forklares.

Det synes derfor å eksistere et rimelig grunnlag for å hevde at representantene skal (bør) utvise skjønn på folkets vegne. Derfor skulle det også være forkastelig å la folket ha en kontroll "as to act for themselves". Hvis her er reell uenighet (og ikke paradoksal "uenighet") så skulle den snarere kretse rundt spørsmålet om hvor restriktiv kontroll over representantene folket skal øve. Paradokset synes derfor å kunne oppløses til ett normativt spørsmål: Hvilken kontroll bør velgerne ha over representantene?

Schattschneider, med en viss støtte i McKenzie, Weber, Schumpeter og Parsons, definerer demokrati som et politisk system der konkurrerende organisasjoner og lederskap formulerer de politiske handlingsalternativene på en slik måte at folk kan delta i beslutningsprosessen (1975, s.138; McKenzie, 1955, s.589; Michels, 1968, s.33). Med "deltakelse"

menes det ikke her at velgerne skal delta direkte og heller ikke at de skal ha en kontroll "as to act for themselves". Det menes at politikkformuleringene (de politiske programmene) skal være av en slik generell og enhetlig karakter at elektoratet kan vurdere dem innenfor parametrene "ja" og "nei". Dette kan ikke folk flest dersom de politiske programmene er så uoversiktlige eller så teknisk preget at de forutsetter slik innsikt og interesse for politikk som f.eks. senatorer eller politiske eksperter gjerne har. Da har ikke elektoratet kontroll over representantene. Folket har bare halv suverenitet, det er "semisovereign".

Representanten skal (bør) altså handle innenfor de rammer som av elektoratet er besvart med et "ja". Innenfor disse rammer utviser han skjønn. I de representative fora er han representant for et program. For ham er helheten dette program og ikke et abstrakt aggregat av ulike "program".

Her er ikke noe igjen av detaljerte instruksjer eller mandater. Bare i vid forstand dreier det seg om mandat; representanten kan ikke ha for vane å svare "ja" når dem som stemte på ham (eller hans parti) ville svart "nei". Det dreier seg heller ikke om å utvise skjønn i en situasjon der alle interesser abstraheres vekk, eller oppløses i en interesse (helhetens) som hos Burke.

Vi skulle tro at et slikt syn ligger nærmere sentrale demokratioppfatninger i det norske politiske systemet enn dem som har vært presentert her fra mandat-uavhengighetskonflikten. Samtidig kan en se at dette synet trekker på visse elementer innenfor denne konflikten. Dette innebærer ikke at det finnes

noe slikt som et "norsk" demokratibegrep, men at en generell demokratidebatt i vårt politiske system trolig vil inneholde flere av de elementene som ligger spredd i de sentrale argumentene i mandat-uavhengighetskontroversen.

Det er imidlertid ikke helt uproblematisk å basere en demokrati-definisjon på det en kanskje kunne kalle det politiske systems selvforståelse. Denne kunne være så sterkt ideologisk preget at det kunne bli vanskelig eller umulig å skille ut elementer som ville bli meningsbærende i en definisjon: Habermas spør om ikke vitenskapeliggjøringen, eller teknokratifiseringen av politikken etter siste verdenskrig er drevet så langt at ekspertenes tradisjonelle avhengighetsforhold til politikerne har snudd seg dit hen at politikerne er blitt utøvende organ for den byråkratiske ekspertise (cf.Olsen,1983,s.77; Olsen,1980, ss.45-77). Han peker på det åpenbare avhengighetsforhold mellom verdier og interesser på den ene side og de teknikkene som er egnet til å realisere disse på den annen side. Teknokratiet utvikler en beslutningsteknikk (cf.Olsen,1983,ss.112-8,120) der verdier og interesser i realiteten bare tildeles en fiktiv rolle. Når så verdier og interesser "på lang sikt taper sammenhengen med en teknisk egnet tilfredsstillelse,..., blir de funksjonsløse og avgår ved døden som ideologier" (1969,s.79). En (analytisk) konsekvens av dette er naturligvis at politikerne framstår som eksponenter for ulike ideologier snarere enn for klare og konsistente politiske programmer. De vil ikke appellere til det rasjonelle og fornuftsbestemte hos velgerne, unntatt som "lip-service" og vil gjerne "forsvare posisjoner i stridsspørsmål hvor det ikke finnes instanser av jordisk fornuft" (Lübbe i Habermas,1969,s.78).

Skulle nå en slik teknokratimodell være dekkende for norske forhold, så behøver en ikke bare å vente tilsvarende sterke islett av ideologi iden norske demokratidebatten men også at velgerne som konsekvens av dette har tilsvarende små muligheter til å vurdere rasjonelt de ulike politiske programmene på en slik måte som Schattschneider forutsetter. Nie, Verba and Petrocik gir et portrett av amerikanske velgere som stemmer godt overens med en slik forventning. Disse velgerne er "almost completely unable to judge the rationality og government actions; knowing little of particular policies and what has led to them, [they are] not able to appraise either its goals or the appropriateness of the means chosen to serve these goals" (1976, s.28; cf. Verba and Nie, 1972, ss.103-4). Typiske konsekvenser av dette er at kandidater som stiller til valg legger mer vekt på å framstille seg som personligheter enn på å artikulere klare og konsistente politiske programmer og at visse spørsmål tas ut av valgkampene (Nie, Verba and Petrocik, 1976, s.28; cf. Olsen, 1983, s.32; Pennock, 1979; Rokkan, 1966; Truman, 1971, s.150; Michels, 1968, ss.70,78-9).

Det kan derfor senere vise seg at våre forutsetninger om elektoratets rolle ikke er beskjedne nok og/eller at en bør forlate demokratimodeller helt og holdent og i stedet ta i bruk f.ek. en oligarkimodell på forholdet mellom velger og representant.

Tilslutt i denne delen skal vi forsøke å overføre et slikt generelt demokratisyn til et syn på indre demokrati i tjenestemannsorganisasjonene i Fiskeridirektoratet. Dette er ikke helt uproblematisk. En kan ikke uten videre ta for gitt at forhold som påvirker velger/representant atferd i storsamfunnet påvirker

forholdet mellom lederskap og grunnplan i tjenestemannsorganisasjoner på samme måte og vice versa. Men dette er et empirisk spørsmål og det er prinsippielt ingenting i veien for å undersøke i hvilken grad modeller som er utviklet for å forklare politisk atferd i makrosystemer også er egnet til å forklare slik atferd i mikrosystemer. Behovet for en slik framgangsmåte er dessuten nokså påtrengende fordi litteraturen om atferd i organisasjoner er så sparsom med (egne) modeller for organisasjonsdemokrati.

I motsetning til det demokratisyn som ligger bak utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen forutsettes det ikke innenfor ovennevnte generelle demokratisyn at de ansatte skal (bør) være personalpolitiske eksperter. Dette innebærer at dersom nokså mange ansatte i Fiskeridirektoratet føler de har lite informasjon og detaljkunnskap om personalspørsmål og liten tillit til at deres kunnskaper om slike spørsmål strekker til i diskusjoner med andre, så er ikke dette faktum derfor uforenlig med "reellt" personaldemokrati. Reellt personaldemokrati er heller ikke avhengig av at store deler av de ansatte engasjerer seg i personalspørsmål, f.eks. ved at de har meninger om, eller ikke er passive overfor en hel rekke slike saker og i stor grad tar saksorientert kontakt med de tillitsvalgte. Innenfor dette generelle demokratisynet aksepteres det altså betydelige forskjeller mellom ansatte og tillitsvalgte mht. (personalpolitisk ekspertise. Den demokratiske kontroll består i at de ansatte har tillit til sine representanter og i at representantene skal (bør) framstille de ansattes personalpolitiske handlingsalternativ på en slik måte at det er nødvendig å være ekspert for å kunne forstå hva som særpreger dem. De bør kunne forholde seg til disse med et "ja" eller "nei".

Ut fra det generelle demokratisynet kan en da vente at ansatte i Fiskeridirektoratet har tillit til sine representanter. Nyter representantene utstrakt tillit kan en vente at mange ansatte føler at tjenestemannsorganisasjonene virkelig tar seg av de ansattes interesser. En kan videre vente at valgdeltakelsen er høy. Mens en innenfor ovennevnte demokratisyn ikke forutsetter at de ansatte er personalpolitiske eksperter, forutsettes det at de ansatte skal (bør) periodisk vurdere den generelle personalpolitiske retning som representantene står for. Dette er formelt sett den eneste (demokratiske) kontrollmulighet, eller anledning til å øve personalpolitisk innflytelse de ansatte har. Lar de ansatte denne mulighet gå fra seg, så er de "semi-sovereign". Innenfor en slik ^{at}atnkegang kan det heller ikke aksepteres som "demokratisk" at de ansatte mangler tillit til representantene og samtidig gjenvelger dem (cf. Salisbury, 1975, s. 186; Truman, 1971, ss. 129-55). Videre må representanter og representerte vurdere kommunikasjonen mellom dem som viktig; representantene bør kunne fange opp signaler om de representertes generelle ønsker, interesser og behov. Holdningene til personalpolitiske spørsmål blant representantene bør videre være konsistente med de representertes (representantene skal ikke ha for vane å svare "ja" der de representerte ville svart "nei"). Høy passivitet blant ansatte til de spørsmål vi stiller for å kartlegge deres personalpolitiske holdninger kan være uttrykk for at spørsmålene forutsetter personalpolitisk ekspertise. Avgjørende for spørsmålet om konsistens mellom ansattes og tillitsvalgtes personalpolitiske holdninger kan da være den grad av tillit de ansatte har til representantene. Nyter disse utstrakt tillit blant de ansatte kan en vanskelig regne med at det bak høy passivitet ligger stor reell uenighet med de

tillitsvalgte i personalspørsmål. Mangler slik tillit, synes en å være mer avhengig av de ansattes uttrykte mening som betingelse for å kunne vurdere konsistens i holdninger til slike spørsmål mellom tillitsvalgte og ansatte. Uttrykker f.eks. de fleste tillitsvalgte en bestemt mening mens de ansatte i stor grad er passive overfor et spørsmål, så kan en ikke i et slikt tilfelle hevde at ansatte og tillitsvalgte ~~og tillitsvalgte~~ deler holdning til dette spørsmål. Videre kan vi vente at i den grad de representerte tar kontakt med andre for å diskutere personalpolitiske spørsmål så skal (bør) representantene være attraktive som diskusjonspartnere. Sagt på en annen måte: Når de ansatte først velger rollen som personalpolitisk aktiv i den forstand at de ønsker å diskutere personalpolitiske spørsmål, så skal det være svært sannsynlig at de tar opp slike spørsmål med de tillitsvalgte.

Tilslutt i denne delen vil vi nevne at det demokratisyn som vi har forsøkt å tilpasse forholdene i Fiskeridirektoratet må oppfattes som et partielt demokratisyn. Det forutsettes å komme til anvendelse i det som kalles "administrative" saker. Grensen mellom indre og ytre demokrati er den forutsetning at alle borgere skal ha like muligheter til politisk innflytelse. I den grad administrasjon er politikk vil dette demokratisynet komme i konflikt med hensynet til folkestyrets prinsipp.

1.3 Oligarkisk teori.

De ansatte i Fiskeridirektoratet forutsettes å få utvidet rett til medbestemmelse gjennom sine tillitsvalgte. Medbestemmelsen "filtreres" gjennom organisasjonsapparatet. Ut fra et demokrati-hensyn blir det da interessant å se på forholdet mellom representant og representert (cf. Lipset et al., 1977, s.5): Overføres de ansattes ønsker, interesser og behov uproblematisk gjennom de tillitsvalgte (medbestemmelsen er "reell") eller filtreres disse bort slik at medbestemmelsen først og framst kommer de tillitsvalgte til gode?

Vi skal i denne delen ta utgangspunkt i det en løselig kan kalle "oligarkisk teori". Spørsmålet om hvor reell medbestemmelse er avhenger da av hvor sterkt tjenestemannsorganisasjonene i Fiskeridirektoratet preges av det en kan kalle "oligarkiske tendenser".

"It is organization which gives birth to the dominion of the elected over the electors, of the delegates over the delegators. Who says organization says oligarchy". Dette er Robert Michels' "oligarkiet's jernlov". Det har vært sterk uenighet om denne lovens epistemologiske status og empiriske holdbarhet (Hellevik, 1975, s.4). Bl.a. ser en på den ene side forfattere som finner at dette mønsteret gjelder for praktisk talt alle frivillige organisasjoner (Truman, 1971, s.131; Lipset, 1977, s.4). Lipset skriver: "The pattern which characterizes almost all voluntary organizations was generalized ... by the German sociologist Robert Michels, when he laid down his famous "iron law of

oligarchy" (1977, s.4). Mot dette står forfattere som finner at tesen har meget begrenset gyldighet, f.eks. Valen and Katz (1964) og Kjellberg (1965). Disse beskriver loven som en "gummilov".

Det har ingen hensikt å diskutere hvilket prefiks en slik "lov" bør ha ut fra en gransking av hva Michels skrev. Michels' tese er ikke en generalisering ut fra empiriske undersøkelser. En epistemologisk gjennomgang av hans teori vil vise at den uttrykker et forhold mellom abstrakte egenskaper ved konkrete fenomen. De oligarkiske tendensene har derfor analytisk status. Det følger å vise til disse tendensene blott er å formulere problemet; hvorvidt de eksisterer som fenomen er avhengig av empiriske undersøkelser for hvert enkelt tilfelle (Selznick, 1950, s.160).

I denne delen vil vi derfor nærme oss spørsmålet om hvor reell medbestemmelsen i Fiskeridirektoratet er ved å vurdere (analytisk forholdet mellom noen sentrale elementer i oligarkidebatten, deriblant visse komplimentære forestillinger om hva demokrati er. Denne delen vil avrundes med en presisering av begrepet for våre formål og noen betraktninger om hvordan det kan "måles" i Fiskeridirektoratet.

I oligarkidebatten framkommer eksplisitt eller implisitt ulike syn på hva demokrati er. Forholdet mellom demokrati og oligarki synes på mange måter å være komplimentært på en slik måte at jo mer oligarki dess mindre demokrati og vice versa. Noen forfatter peker på at organisasjonsbyråkratiet hemmer demokratisk "turn-over" og at det er slik innrettet at få medlemmer vil være aktivt interessert i organisasjonssaker. Derfor er organisasjonene

oligarkiske (Lipset, 1977, ss. 403-4). Andre peker på at partiorganisasjonene i Norge er slik innrettet at de må ta hensyn til menige medlemmers ønsker, at diskusjoner finner sted på alle plan i organisasjonene, at nominasjonsprosessen er desentralisert og at valgsystemet er demokratisk. Derfor (!) er disse organisasjonene ikke oligarkiske (Valen and Katz, 1964, s. 96). På samme måte ville det være naturlig å betrakte en organisasjon som oligarkisk når medlemsmassen i Schattschneiders terminologi er "semisovereign". Oligarki i organisasjoner blir da mangel på konkurrerende organisasjonspolitiske programmer, eller effektiv opposisjon og fravær av deltakelse, eller kontroll blant medlemsmassen i den begrensede forstand at medlemmene ikke kan ta stilling til faglige spørsmål innenfor parametrene "ja" og "nei".

Michels selv var svært uklar både mht. hva oligarki og demokrati var. Hellevik nevner at Linz har funnet ti ulike betydninger av begrepet "oligarki" hos Michels, men at det likevel later til at en bestemt bruksmåte er sentral: En organisasjon er oligarkisk når lederne avviker fra grunnplanets interesser i de vedtak de treffer på organisasjonens vegne (Hellevik, 1975, s. 14). Antitetisk ser vi da også en sentral demokratioppfatning hos Michels: Definitoid relasjonen er "når" og definien er "lederne (de tillitsvalgte) handler i overensstemmelse med grunnplanets (de ansattes) interesser".

Oppfatningen av hva som skal forstås med "interesser" i en slik sammenheng varierer en del. Bentley ser på interesse som (observert) aktivitet, uten noen form for teleologiske spesifikasjoner, eller begrensninger etter hvilken hensikt slik

aktivitet skulle tjene, mens Truman mener med interesse de holdninger som deles mellom individer (Greenstein and Polsby, 1975, s.175; Truman, 1971, ss.34-5; cf.Olsen, 1980, ss.64-5; Greenstone, 1975; March and Olsen, 1979; Habermas, 1971). Med "observert" aktivitet siktes det til en distinksjon som foretas av Czudnowski (1976, s.62) mellom intenderte-, faktiske- og observerte konsekvenser av en policy. Vi tror denne distinksjonen like gjerne kan legges på Bentley's "aktivitet" om ikke for annet enn å antyde problemene med å operasjonalisere hans definisjon. Vi kan ikke gå detaljert inn på en slik diskusjon her. Det skulle imidlertid være klart fra drøftingen hittil at vi vil forstå med "interesse" noe i retning av Trumans presisering, nemlig delte holdninger.

Før vi kan se etter noen sentrale oligarkiske mekanismer må vi si noe om hva som skal legges i å "avvike" fra grunnplanets interesser. Når det gjelder det semantiske aspektet ved dette begrepet er det klart at representantene ikke kan ha for vane å svare "Aye" når folket i Bethnal Green ville ha svart "No" (Pitkin 1972, s.150). Videre er kontrollaspektet ved demokratioppfatningen til Schattschneider viktig ut fra et ("demokratisk") krav om at lederne må handle i overensstemmelse med, eller ikke avvike fra grunnplanets interesser (forsåvidt som at et sentralt normativt spørsmål i forbindelse med demokratibegrepet var hvor sterk kontroll grunnplanet skulle øve over representantene). En kan da kanskje knytte begrepet avvik (syntaktisk) til begrepet kontroll ved å reformulere spørsmålet om avvik til et spørsmål om kontroll: Grunnplanet skal (bør) f.eks. ha så sterk (demokratisk) kontroll at slikt avvik mellom representanter og representerte kan unngås. Med kontroll siktes det da til grad av sammenfall av interesser, eller holdninger, i forholdet mellom tillitsvalgte og dem de repr

senterer og hvorvidt de representerte kan vurdere personalpolitiske spørsmål ut fra parametrene "ja" og "nei".

Det er av stor teoretisk interesse om organisasjonene i direktoratet har konkurrerende lederskap og om organisasjonssystemet er slik at flere organisasjoner konkurrerer om de ansattes gunst (cf. Schattschneider, 1975, s.138; McKenzie, 1955, s.589; Michels, 1968, s.33). Som antydnet ovenfor er det likevel neppe tilfredsstillende ut fra et demokratihensyn bare å vise til strukturelle trekk ved de enkelte organisasjonene eller ved organisasjonssystemet. Mangel på (eller tilstedeværelse av) en effektiv indre opposisjon brukes f.eks. gjerne som kriterium for hvorvidt en organisasjon de facto, eller reelt er demokratisk eller oligarkisk. Truman hevder at manglende indre opposisjon setter lederskapet (et relativt lite, stabilt oligarki) i stand til å kontrollere organisasjonen nokså uavhengig av hvilke "demokratiske" prosedyrer som nyttes (Salisbury, 1975, s.186; Truman, 1971, ss.142-5 cf. Lipset et. al., 1977, ss.403-4). Hvis nå medlemsmassen i direktoratets tjenestemannsorganisasjoner i praksis ikke har anledning til å stemme på to eller flere konkurrerende kandidater i sine organisasjoner, så vil vi hevde at dette bidrar til å svekke de ansattes demokratiske kontroll med de tillitsvalgte¹⁾.

) Tilstedeværelse av to eller flere konkurrerende organisasjoner kan ses på som en form for konkurrerende lederskap; er ansatte misfornøyd med sine tillitsvalgte kan de skifte organisasjon. For mange kan imidlertid denne muligheten være mer formell enn reell. For det første forutsetter slik inter-organisasjonell mobilitet at medlemmene klarer å ta stilling til, eller danne seg en mening om organisasjonenes personalpolitikk og/eller styringsstruktur. Men dette forutsetter også tanken om intra-organisasjonell opposi-

sjon. Hvis et organisasjonsdemokratisk problem defineres som manglende opposisjon (høy passivitet), kan en ikke uten videre vise til tilstedeværelsen av to eller flere organisasjoner. For det andre kan en ikke se bort fra at å skifte organisasjon kan være å gå fra asken til ilden. Hvis flere organisasjoner kan karakteriseres ved manglende opposisjon og lederskap som kontrollerer organisasjonene nokså uavhengig av hvilke "demokratiske" prosedyrer som nyttes, så skulle motiveringen (og nytten) ved å skifte organisasjon være tilsvarende liten. For det tredje forutsetter tanken om inter-organisasjonell mobilitet som demokratisk garanti at folk velger tjenestemannsorganisasjon vesentligst ut fra en vurdering av organisasjonenes styringsstruktur og personalpolitikk. Nyere gruppe-teori viser til at folks valg av organisasjonsmedlemsskap i stor grad er avhengig av hvilket medlemsskap deres kolleger/arbeidskamerater allerede har valgt (Campbell et al., 1960, s.299; Czudnowski, 1976, s.86). Hvis organisasjonsgraden i en organisasjon er høy og ansatte i institusjonen helst tilslutter seg den tjenestemannsorganisasjon som deres kolleger/arbeidskamerater står tilsluttet, så kan inter-organisasjonell mobilitet for mange i realiteten være tilsvarende mindre avhengig av (mulige) oppfatninger av organisasjonenes styringsstruktur og/eller personalpolitikk.

Vi har antydnet en del grenser for inter-organisasjonell mobilitet. Vårt poeng her er at en betraktning om hva "reelt" personaldemokrati er ikke bare kan vise til tilstedeværelse (eller fravær) av to eller flere konkurrerende organisasjoner, men at den også må omfatte en vurdering av høyden på ulike barrierer mellom slike organisasjoner; hvis organisasjonsmedlemmene unnlater å forsere slike barrierer, så er ikke dermed de enkelte organisasjonene nød-

vendigvis "demokratiske".

Vi har ikke anledning til å gå nærmere i detalj om slik barrierer her. Avgjørende for spørsmålet om demokrati/oligarki i organisasjoner er hvilken kontroll de ansatte har med representantene. Ett viktig mål på dette er hvorvidt organisasjonslederskapet møter effektiv indre opposisjon. Vi foreslår da at en organisasjon er oligarkisk når grunnplanet har dårlig kontroll med de tillitsvalgte, dvs. når organisasjonen mangler effektiv indre opposisjon, når det foreligger betydelig interesseulikheter mellom representanter og representerte og når grunnplanet er ute av stand til å forholde seg til personalpolitiske spørsmål med et ja eller nei.

En slik presisering av oligarkibegrepet er antakelig svakere enn både Michels' og Lipset's, men trolig sterkere enn hos Valen and Katz. Michels påpeker at arbeidsdelingen i organisasjoner framtvinger en situasjon der lederskapet blir politiske eksperter mens grunnplanet blir relativt stadig mer akterutseilt, inntil de er "capable of no more than "yes" or "no" responses to initiatives which come from their leaders" (!)(McKenzie, 1955, s.16). Lipset behandler også arbeidsdelingen som en oligarkisk mekanisme. I tillegg peker han på to andre: Økt "makt"konsentrasjon på toppen (nesten unngåelig) fører til at mulighetene for organisert opposisjon kan kontrolleres eller reduseres (cf. Selznick, 1950, s.159). Videre kan ledernes kontroll over (de formelle) kommunikasjonskanalene gjøre tanken om talefrihet illusorisk (Lipset, 1977, s.9). Valen and Katz' demokratiske mekanismer (nevnt ovenfor) antyder antitetisk deres (definiens) oppfatning av oligarki. Med ett unntak er disse formelle ordninger. Unntaket er

forestillingen om at lederskapet i lengden ikke kan antas å ignorere grunnplanets interesser og derfor må ta hensyn til disse. Denne forestillingen forutsetter at grunnplanet ikke kan være "permanently brainwashed by leadership finesse" (Valen and Katz, 1964, s.96). Vi skal ikke her diskutere holdbarheten av slike forutsetninger og heller ikke av de øvrige deler av definien (cf. f.eks. McKenzie, 1955, ss.242-3; Truman, 1971, s.356). Vi vil bare antyde at den presisering vi har valgt trolig er noe sterkere enn hos Valen and Katz; den fokuserer ikke så meget på formelle sikkerhetsordninger som på de facto kontroll i forbindelse med avvik mellom lederskap og grunnplan i organisasjoner.

Vi har presisert hva vi mener med oligarki. Problemet blir da å finne måter å teste dette oligarkibegrepet. Det er her fristende å vurdere de ansattes forhold til det formelle medlemsskapet: Kan vi anta at de ansatte kan vurdere de tillitsvalgtes arbeid innenfor parametrene "ja" og "nei" med mindre de melder seg ut av tjenestemannsorganisasjonene? Svaret her kan ikke bli entydig. Wilson skriver at selv om "members may join from a variety of motives, there will be a tendency for potential members to respond to the dominant reward, or rewards, of membership (1973, s.26). Han skriver videre at "those responsible for maintaining the organization will be powerfully constrained in their actions by the need to conserve and enhance the supply of incentives by which the membership is held in place (ibid., s.27). Ut fra dette kan vi anta at medlemmene forsåvidt er tilfredse mht. den dominerende belønningen med mindre de melder seg ut. Vi er imidlertid ikke kommet stort lenger med dette, for ingenting er sagt om

hva den dominerende belønningen ved organisasjonsmedlemsskapet er. Hvis oppsigelsesvern og lønsspørsmål er viktigst for medlemmene og disse sakene behandles til medlemmenes tilfredsstillelse, så kan vi ikke forvente at de melder seg ut så snart de ikke kan kontrollere et mulig avvik i holdninger til medbestemmelse mellom lederskap og grunnplan. Utmeldelse eller fortsatt medlemsskap kan derimot si noe om hvorvidt grunnplanet er tilfreds med de tillitsvalgtes holdninger til medbestemmelse dersom medbestemmelse er den viktigste personalsaken (primary incentive) for medlemmene. Dette skulle det ikke være for vanskelig å teste.

Vi kan så forsøke å se om de ansattes kontroll med, eller innflytelse over de tillitsvalgte, kan måles etter sin "kausale effektivitet" (Stinchcombe, 1968, s. 163). Stinchcombe vurderer forholdet mellom informasjon og slik effektivitet og skriver at "a decision-unit's power is the amount of information added about what is going to happen by knowing the decision of that unit" (1968, s. 164). Slik sett kan de ansatte antas å ha perfekt kontroll når mengden med slik tilleggsinformasjon fra de ansatte forholder seg til mengden tilleggsinformasjon fra de tillitsvalgte som 1:0. Vi er nå et stykke på vei, men hvordan skal vi måle de relative mengder tilleggsinformasjon om et gitt beslutningsutfall?

En framgangsmåte her kan være å vurdere all den informasjon som flyter rundt blant personalet i Fiskeridirektoratet og så undersøke i hvilken grad de relative opphopninger av informasjon kan ses på som sannsynligheten for, eller som en prediksjon av, de ulike beslutningsutfall. Dette er en meget komplisert framgangsmåte. Meget tyder på at informasjon i organisasjoner er mer rikholdig enn strengt tatt nødvendig, at mye informasjon innsamles

og lagres ut fra overvåkings- og kontrollhensyn snarere enn ut fra beslutningshensyn og at informasjon i organisasjoner er gjenstand for strategisk mistolkning (Feldman and March, 1981).

Det er dessuten lite trolig at aktørene i Fiskeridirektoratet selv baserer sine preferanser på en vurdering av hva som er all relevant informasjon; de er "begrenset rasjonelle" (March and Simon, 1958; Simon, 1957; Lægreid og Olsen, 1978; March og Olsen, 1979; cf. Verba and Nie, 1972, ss. 102-16). Disse komplikasjonene gjør det fristende å vurdere andre framgangsmåter.

I utgangspunktet kan vi da basere oss ikke på all den informasjon som tilflyter partene i Fiskeridirektoratet, men på vår informasjon om hva den enkelte vet om bestemte spørsmål og hvilke holdninger og aktivitetsmønster han/hun har, eller utviser i forbindelse med bestemte spørsmål. Dette synes å være et mer fruktbart utgangspunkt. Vi får da bestemte andeler blant de ansatte og tillitsvalgte som er informert, som forholder seg til og som aktiviseres i forbindelse med visse spørsmål. Vi får imidlertid igjen visse måleproblemer. Vi har altfor få beslutningssituasjoner i forbindelse med den nye særavtalen. Det ble som tidligere nevnt oppnådd enighet om utformingen av denne så sent at den ikke hadde fått lang tid til å virke før vår undersøkelse startet. De beslutningssituasjonene som er aktuelle fant sted i forbindelse med utformingen av avtalen og her var situasjonen den at de tillitsvalgte og ledelsen i direktoratet utformet avtalen uten at de ansatte ble konsultert. Arbeidet med utformingen hadde altså et oligarkisk tilsnitt.

Det synes derfor som om vi blir nødt til å vurdere hvordan informasjon generelt er fordelt, hvilke holdninger som er framherskende blant personalet og hvilket kontakt- eller aktivitetsmønster som dominerer i forholdet mellom ansatte (uten representasjonsverv), tillitsvalgte og ledelsen i Fiskeridirektoratet. Når det gjelder holdninger blant personalet må vi vurdere om disse er konsistente i forholdet mellom ansatte og tillitsvalgte. Vi kan, som antydte tidligere, ikke vente betydelig aktivitet blant de ansatte. Når det gjelder informasjon må vi vurdere kommunikasjonskanalene mellom ansatte og tillitsvalgte.

Dersom forholdet mellom ansatte og tillitsvalgte er oligarkisk preget kan vi på denne bakgrunn vente at holdningene ikke er konsistente i betydelig grad, at informasjonskanalene mellom dem ikke fungerer til begge parters tilfredsstillelse og at de ansatte ikke finner det spesielt interessant å ta kontakt med sine tillitsvalgte.

K A P I T T E L 2

When you cannot measure it, when you cannot express it in numbers
your knowledge is of a meagre and unsatisfactory kind.

LORD KELVIN

When you can measure it, when you can express it in numbers,
your knowledge is still of a meagre and unsatisfactory kind.

JACOB VINER

2. Metode og representativitet.

Dette kapitlet vil kort redegjøre for datainnsamling og bearbeiding av data fra Fiskeridirektoratet. Spesielle problemer og spørsmålet om representativitet vil også bli tatt opp.

2.1 Arkivet i Fiskeridirektoratet.

Opplysningene fra arkivet kunne gi et inntrykk av hvordan medbestemmelsen har fungert i direktoratet. Arkivmaterialet kunne være et nyttig "objektivt" supplement til spørreskjemaene når møtene mellom tillitsvalgte og representanter for ledelsen skulle vurderes. Spesielt var vi interessert i møtehyppighet, sakstype, saksmengde, hvem som deltok og eventuelle dissenser/anker.

Protokollene fra møtene i Ansettelsesrådet, Samarbeidsutvalget, Arbeidsmiljøutvalget og enkelte forhandlingsutvalg var de mest brukte objektene i arkivet. I tillegg kom en del materiale av mer generell interesse, brev, notater, mer eller mindre formelle oppsett av regler, forskrifter m.v.

Arkivet er ikke fullstendig. En del materiale var umulig å oppdrive. Det har derfor ikke vært mulig å drive en systematisk arkivundersøkelse. Ikke alle opplysningene vi fikk tak i er brukt. F.eks. fant vi det ikke hensiktsmessig å gruppere alle mulige saker under sakstyper i Samarbeidsutvalget. Her ble bare tre typer framstilt. Disse synes å være de viktigste, enten fordi de opptrer så hyppig eller fordi de i utgangspunktet kan antas å ha stor betydning for de ansatte (dette gjelder f.eks. budsjett saker).

2.2 Spørreskjema.

Vi distribuerte spørreskjema med lukkede svaralternativ til alle ansatte i Fiskeridirektoratet's hovedsete, Møllendalsvn.4. I betraktning av at vi ønsket svar på en anselig mengde spørsmål, ville personlige intervjuer med alle ansatte blitt en uoverkommelig oppgave.

Vi kan ikke gå inn på en detaljert sammenlikning av fordeler og ulemper forbundet med disse to framgangsmåtene. Generelt vil intervjuer være problematiske for den som leder det mht. tolkning og gruppering av svarene til svartyper. I spørreskjemaundersøkelser med faste svaralternativ skyves disse problemene over på respondentene - i samme grad som antallet svaralternativ reduseres. En annen generell forskjell mellom disse to arbeidsmetodene går på hensynet til respondentenes anonymitet. En spørreskjemaundersøkelse kan tilrettelegges slik at respondentene selv kontrollerer i hvilken grad de avgitte synspunktene kan assosieres med dem selv. Dette kan naturligvis ha konsekvenser for påliteligheten og autenticiteten av svarene.

Vi ønsket å få besvart nokså detaljerte spørsmål vedrørende samhandlingen mellom representantene på møter i utvalg og råd. En ville da få et inntrykk av i hvilken grad de tillitsvalgte klarte å nyttiggjøre seg de medbestemmelsesretter de forvaltet. På denne bakgrunn fant vi det hensiktsmessig å distribuere to typer skjema, et til representantene og et annet, noe mindre omfangsrikt, til ansatte uten representasjonsverv.

Som grunnlag for utdeling av skjemaene ble det brukt en liste over stemmeberettigete ved avstemning i spørsmålet om hvordan "flexitid" skulle praktiseres i direktoratet. Listen ble kryss-sjekket med telefonlisten og supplert med navn på dem som ikke hadde stemmerett i nevnte personalsak. Vi hadde da navn på 217 ansatte. Det kan ikke utelukkes at dette tallet skulle vært noe høyere. Sannsynligheten for dette er imidlertid liten ²⁾.

Fra tallet 217 trakk vi 12 personer. Disse hadde enten sluttet etter at avstemningslisten var trykket, var sykemeldt i perioden september - desember 1981 (da skjemaene skulle besvares), hadde vært ansatt mindre enn et halvt år før undersøkelsen startet eller de arbeidet bare et par timer pr. dag i direktoratet) (dette gjald^d helst rengjøringspersonale). Dermed var 205 personeⁿ tilbake. Navnelisten over disse ble gjenomgått av representanter for tjenestemannsorganisasjonene og for ledelsen for å kunne dele de ansatte inn i to grupper, etter følgende kriterier:

- 1a) Representanter for direktoratets tjenestemannsorganisasjoner (unntatt her ble dem som ikke ennå hadde representert og derfor ikke hadde erfaring fra møter i utvalg og råd, det vil i praksis si vararepresentanter)
- b) Representanter for ledelsen i direktoratet.
- c) Sekretærene til utvalg og råd.

- 2) Ansatte uten representasjonsverv i direktoratet (de kunne for såvidt likefullt være tillitsvalgte i en eller annen tjenestemannsorganisasjon).

Etter dette fordelte de 205 personene seg med 44 i gruppe 1 og resten (161) i gruppe 2.

Med skjemaene fulgte en anmodning om å returnere dem i lukket | svarkøvolutt til administrasjonsdirektørens forvarelse. Etter en måned hadde svært få personer returnert skjemaene. Fra samtaler med svært mange ansatte og de tillitsvalgte framgikk det

at den dårlige responsen skyldtes engstelse for at respondentene kunne identifiseres av andre ansatte. Vi gjorde derfor to forandringer: Antall bakgrunnsvariable og svarverdiene ble redusert og forenklet og vi overleverte personlig omlag 200 nye, frankerte / svarkonvolutter som var forhåndsadressert til Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Dette ble fulgt opp med samtaler med hver enkelt der det ble understreket at besvarelsene ville bli behandlet med den største diskresjon.

Denne omlegging synes å ha hatt den ønskede virkning. 32 personer i gruppe1 (N=44) og 130 personer i gruppe2 (N=161) returnerte (skjemaene. Svarprosenten for representantene er derfor 73% og for ansatte uten representasjonsverv 81%. Dette er meget tilfredsstillende.

Vi skal så se litt på svarprosenten etter bakgrunnsvariable, for å se om enkelte grupper er dårlig representert i undersøkelsen. Her får vi visse problemer. Med unntak for "avdeling" og "kjønn" har vi opplysninger om bakgrunnsvariablene for ansatte uten verv bare ut fra skjemaene. Vi har ingen muligheter for å knytte bestemte skjema til bestemte personer; det var jo kanskje den viktigste grunnen til at vi fikk besvart skjemaene i det hele tatt. Ettersom så mange unnlot å besvare våre (reduuerte) bakgrunnsvariable, kan vi vanskelig bedømme svarprosenten ut fra bakgrunnsvariable som vi utelukkende har opplysninger om fra skjemaene. For "alder", "stillingsnivå", "tjenestetid", "utdanning" og "organisasjonstilhørighet" må vi derfor nøye oss med å vise til frekvensfordelingene i kapittel 3.

Med representantene kommer vi noe lenger. Vi nevnte at disse var behjelpelig med å få identifisert sin gruppe (nr. 1). Sekretærene fikk vi imidlertid ikke fordelt på organisasjonsmedlemskap eller på representasjon for ledelsen. Dette er et problem fordi vi senere skal se bort fra disse (4) sekretærene og konsentrere oss om de tillitsvalgte på den ene side og representantene for ledelsen på den andre.

Tabell 2.1
Svarprosent etter avdeling.

	ANSATTE UTEN VERV			REPRESENTANTENE		
	N	Som oppgir muntlig at de svarte	%	N	Som oppgir muntlig at de svarte	%
Administrasjon	67	53	79	10	8	80
Fiske/fangst	20	17	85	7	4	57
Kvalitetskontroll	16	12	75	6	5	83
Fiskeriskonomisk	29	26	90	15	10	67
Sentrallaboratoriet	14	11	79	3	3	100
Teknisk	15	13	87	3	3	100
TOTAL	161	132	82	44	33	75

Tabell 2.2
Svarprosent etter kjønn.

	ANSATTE UTEN VERV			REPRESENTANTENE		
	N	Som oppgir muntlig at de svarte	%	N	Som oppgir muntlig at de svarte	%
Kvinne	87	69	79	4	2	50
Mann	74	63	85	40	31	78
TOTAL	161	132	82	44	33	75

De fire sekretærene besvarte skjemaene. 29 av 40 representanter for ledelsen og tillitsvalgte oppgir muntlig å ha svart (dvs. 73%). Vi kommer ikke stort lenger med de informasjonen vi har til rådighet når det gjelder å bestemme svarprosentene. Unntaket fra

dette er variablene alder og kjønn. Her vil vi basere oss på dem som oppgir muntlig å ha besvart skjemaene og sammenholde dette med navnelistene som gir avdeling og kjønn for den enkelte ansatte som fikk utdelt skjema. Tabell 2.1 viser svarprosentene i materialet for de ulike avdelingene. Det eneste svake punktet mht. representativitet synes å være representasjonen fra avdeling for fiske og fangst (57%). Vi kan ikke vite om det er tillitsvalgte eller representanter for ledelsen eller begge grupper fra denne avdelingen som er underrepresentert i undersøkelsen. Tabell 2.2 viser svarprosent etter kjønn. Kvinnelige representanter (eller sekretærer) er underrepresentert i vårt materiale (2 av 4 kvinnelige representanter svarer).

Tilslutt i denne delen må vi si noe om hvordan betegnelsen "passive" brukes (kap.3 og 4). Mange ansatte uten verv unnlot å ta stilling til flere av spørsmålene ved at de lot dem stå ubesvart og/eller oppga at de ikke visste hva de skulle svare. Dette innebærer ikke nødvendigvis at disse respondentene er likegyldige overfor problemstillingen eller at de ikke egentlig har en definitiv mening om saken. En kan ikke utelukke at de er interessert i problemstillingen og/eller vet hva de ville svart. I drøftingen i kap.4 vil det antas at flere respondenter kan (tillitsfullt) ha overlatt til de tillitsvalgte å håndtere komplekse og spesialiserte personalpolitiske spørsmål (cf. Schattschneider, 1975). Her er passiviteten betinget ut fra en slags kontrakt mellom tillitsvalgte og ansatte uten verv. Respondenten er passiv, men ikke fremmedgjort overfor problemstillingen. Passivitet uten slik kontrakt vil derimot bli oppfattet som en eller annen form for avstand.

K A P I T T E L 3

One must lie low, no matter how much it went against the grain, and try to understand that this great organization remained, so to speak, in a state of delicate balance, and that if someone took it upon himself to alter the disposition of things around him, he ran the risk of losing his footing and falling to destruction, while the organization would simply right itself by some compensating reaction in another part of its machinery -since everything interlocked- and remain unchanged, unless, indeed, which was very probable, it became still more rigid...

FRANZ KAFKA
The Trial

First, are you our sort of a person?
Do you wear
A glass eye, false teeth or a crutch,
A brace or a hook,
Rubber breasts or a rubber crotch,

Stitches to show something's missing? No, no? Then
How can we give you a thing?

.....

But in twenty-five years she'll be silver,
In fifty, gold.
A living doll, everywhere you look.
It can sew, it can cook,
It can talk, talk, talk.

SYLVIA PLATH
The Applicant. Ariel

...because the Lord put roads for travelling: why He laid them down flat on the earth. When He aims for something to be always a-moving, He makes it longways, like a road or a horse or a wagon but when He aims for something to stay put, He makes it up-and-downways, like a tree or a man...Because if He'd aimed for a man to be always a-moving and going somewheres else, wouldn't He a put him longways on his belly, like a snake?
It stands to reason He would.

WILLIAM FAULKNER
As I Lay Dying

No matter how a man ain't got no bloody chance.
It had taken him a long time to get it out
and it had taken him all of his life to learn it.

ERNEST HEMINGWAY
To Have and Have Not

3.0 Fiskeridirektoratet.

Samfunnsvitenskapelige undersøkelser er ofte mangelfulle mht. historisk bakgrunnsmateriale. Både sosiologisk teori og forskningsmetode bidrar til å gjøre dem ahistoriske (Lipset et al., 1977, s.17). Vi skal i dette kapitlet sette den utvidete medbestemmelsen i Fiskeridirektoratet inn i en historisk kontekst. Vi vil derfor se litt på direktoratets utvikling, med spesiell vekt på personellsituasjonen, organisasjonsframvekst og på medbestemmelsestradisjonen. Denne siste delen avsluttes med en kortfattet presentasjon av sentrale sider ved særavtalen om utvidet medbestemmelse for ansatte i Fiskeridirektoratet.

Personaldemokratiet i Fiskeridirektoratet behøver ikke være så svært forskjellig fra andre offentlige etater. Det ville være interessant om slutningene som trekkes kunne generaliseres ut over Fiskeridirektoratet. En generalisering ville kunne følge bestemte trekk ved den administrative strukturen, ved personalorganisasjonene og ved medbestemmelsestradisjonen. Vi kunne da anta at mulighetene for å realisere intensjonene bak den utvidete medbestemmelsen er omtrent de samme i de offentlige etater en finner slike trekk. En slik generalisering er imidlertid ikke helt uproblematisk ut fra det foreliggende materiale. Samhandlingsformene en finner mellom ledelsen og de tillitsvalgte har sammenheng med samhandlingsformene mellom tillitsvalgte og andre medlemmer i tjenestemannsorganisasjonene (Wilson, 1973). Det ville føre for langt å framstille, eller karakterisere slike (generative) prosesser her. I det følgende bør en derfor ha en slik begrensning for øye.

3.1 Trekk ved Fiskeridirektoratets utvikling.

Fiskeridirektoratet regner sin tilblivelse fra 1900.

Det var da den såkalte "Fiskeristyrelsen" trådte i virksomhet. Styrelsen var et kollegium bestående av tre personer som sorterte under Departementet for det indre. Tanken om at den faglige fiskeridireksjonen skulle ledes av en fiskeridirektør var avvist med den begrunnelse at "den norske fiskerinæring hadde så mange sider og var fylt av så forskjellige problemer og oppgaver at det var vanskelig å finne noen med så allsidige kunnskaper at han kunne fylle stillingen" (Festskrift, s.5).

Allerede i 1906 ble imidlertid dr. Johan Hjort, som var medlem av Fiskeristyrelsen, konstituert som fiskeridirektør. Denne omorganisering ble ikke foretatt fordi dr. Hjort nå ble antatt å ha tilstrekkelig allsidige kunnskaper om fiskerinæringen men fordi samarbeidet i Fiskeristyrelsen var for dårlig. Man fant at "forsøket med et kollektivt styre var forfeilet, og at ledelsen burde gå over til en enedirektør" (Innstilling 25/1/1946, s.7). Fiskeridirektoratet har siden vært ledet av en slik "enedirektør".

I samtaler med eldre ansatte framgår det at de sju fiskeridirektørene hver på sin måte "preget" direktoratets interne administrasjon. Spesielt nevnes Klaus Sunnanå som var direktør i 25 år (1948-73)³⁾. Vi skulle anta at slikt preg vil være mer iøynefallende jo mer beslutningsstrukturen er sentralisert eller jo mer den står i motsetning til den etablerte beslutningsstrukturen. Ingen av fiskeridirektørene har myket opp den nokså sentraliserte beslutningsstrukturen i særlig grad. Det er derfor nærliggende å oppfatte de eldre ansatte dit hen at direktoratet helst har vært ledet av "sterke" menn.

Fram til første verdenskrig ble det ikke gjort noen vesentlige endringer i bevilgningene til direktoratets administrasjon. Formell autoritet og myndighet var sterkt sentralisert fram til reorganiseringen av fiskeriadministrasjonen etter andre verdenskrig. Flere forhold kan ha bidratt til dette. Fiskeridirektoratet øvet betydelig fiskeripolitisk innflytelse. Dessuten hersket det betydelig usikkerhet omkring fiskeriadministrasjonens ideelle oppbygging.

Fiskeridirektoratet ble bygget kraftig ut etter siste verdenskrig. Fiskeridepartementet ble opprettet i 1946. I begrunnelsen for dette ble det pekt på at det burde trekkes et klart skille mellom de politiske og konstitusjonelle oppgaver i departementet og det faglige administrasjonsarbeid i direktoratet (Innstilling, 25/1/1946). I og med at direktoratet fikk en klarere faglig-administrativ profil og usikkerheten omkring den ideelle oppbygging ble redusert, åpnet det seg muligheter for en viss oppmyking av beslutningsstrukturen. En kan kanskje si at en nå tenderte mot en mer spesialisert arbeidsform.

I 1974 ble antall avdelinger utvidet til seks, alle lokalisert til Møllendalsvn.4 . Hver ble ledet av en avdelingsdirektør. Samlet sorterte da 14 kontorer under fem av disse avdelingene. Lederskapet utgjøres da av 14 kontorsjefer, 6 avdelingsdirektører og fiskeridirektøren med assisterende fiskeridirektør, dvs. 22 personer.

Direktoratet har idag ca. 900 ansatte, derav 217 i Møllendalsvn.4. Vi skal si noe om sosial bakgrunn og tjenestemannsprofil for de respondentene som ikke har representasjonsverv i direktoratet (130 personer) og dem som enten er tillitsvalgte (13 personer)

eller representanter for ledelsen (13 personer). Disse utgjør 76% av de 205 personene som mottok vårt spørreskjema.

3.1.1 Ansattes sosiale bakgrunn.

I undersøkelsen har vi konsentrert oss om tre sosiale bakgrunnsvariable: Alder, kjønn og utdanning. Tabell 3.1 viser aldersfordelingen blant respondentene.

TABELL 3.1

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter alder.

	ANSATTE	REPRESENTANTENE	
	UTEN VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Under 35 år	52 (40%)	4 (30%)	1 (8%)
35 - 49 år	37 (30%)	5 (40%)	2 (15%)
50 år og over	39 (30%)	4 (30%)	9 (70%)
Ubesvart	2 (0%)	0 -	1 (8%)
N=100%	130	13	13

Mens 70% av representantene for ledelsen er 50 år eller eldre, er 70% av de tillitsvalgte og ansatte uten verv under 50 år. Regelverket i Fiskeridirektoratet stipulerer bl.a. at personer på kontorsjefsnivå og over ikke kan velges til tillitsverv i de tjenestemannsorganisasjonene som her representasjon i direktoratet. Samtidig velger ledelsen helst sine representanter blant folk som har lederstillinger. Det vil derfor være naturlig å forklare ovennevnte forskjell med at det atr tid å nå fram til lederstillinger.

TABELL 3.2

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter kjønn.

	ANSATTE	REPRESENTANTENE	
	UTEN VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Kvinne	67 (52%)	1 (8%)	0 (-)
Mann	63 (49%)	12 (92%)	12 (92%)
Ubesvart	0 (-)	0 (-)	1 (3%)
N=100%	130	13	13

Tabell 3.2 viser kjønnsfordelingen blant respondentene. Kvinneandelen blant representantene er bare 3.8%. Det faktum at så få kvinner representerer har sammenheng med kvinners vanskeligheter med å komme i lederposisjon i direktoratet (i materialet er det ingen kvinner som har stillingsnivå tilsvarende kontorsjef eller høyere) og bli nominert og valgt til representasjonsverv i tjenestemannsorganisasjonene.

TABELL 3.3

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter utdanning.

	ANSATTE	REPRESENTANTENE	
	UTEN VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Grunnskole + 2 år	20 (15%)	0 (-)	0 (-)
"Annen" utdanning	65 (50%)	3 (23%)	3 (23%)
Univ.el.høyskolenivå	27 (21%)	10 (77%)	8 (62%)
Ubesvart	18 (14%)	0 (-)	2 (15%)
N=100%	130	13	13

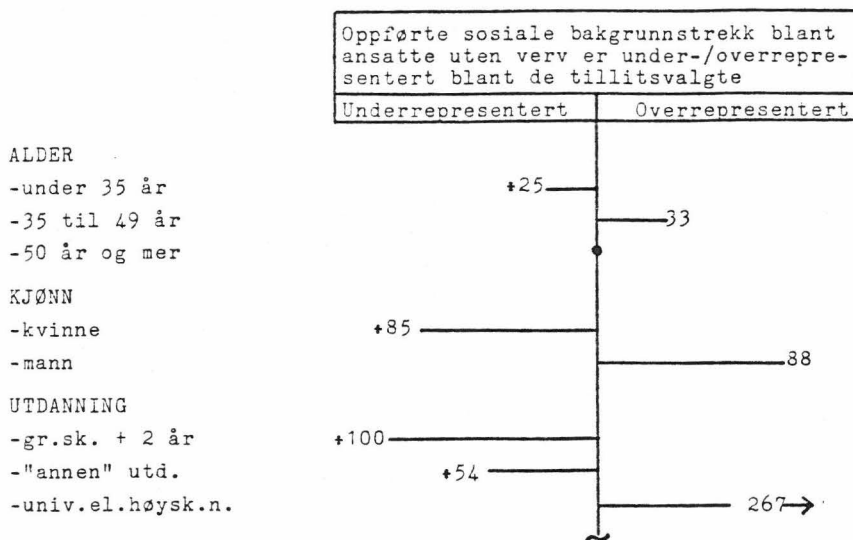
Note: "Annen" utdanning er en slags restkategori. Den fyller en mellomstilling på en fordeling mellom høy og lav utdanning. I spørreskjemaet var den formulert slik: "Annen utdanning (f.eks. ex.artium, ingeniør)".

Når det gjelder utdanning ser en også klare tendenser (Tabell 3.3). Tillitsvalgte er ikke representative i den forstand at de "avspeiler" dem de representerer. Representantene rekrutteres fra en slags utdanningselite. Mens ansatte uten verv i stor grad er uten høyere embetseksamen, faller likevel nokså få i laveste utdanningskategori. Ses respondentene under ett, har bare 12% utdanning tilsvarende grunnskole eller inntil 2 års utdanning utover denne. Tabell 3.4 gir et inntrykk av hvordan sosiale bakgrunnstrekk blant ansatte uten verv er representert blant de tillitsvalgte. Det framgår at tillitsvalgte er lite representativt mht. kjønn og spesielt mht. utdanning.

TABELL 3.4

Representasjonsscore for ansatte uten ververs sosiale bakgrunnstrekk blant de tillitsvalgte.

Se note 4 i noteapparatet for forklaring på hvordan tabellen er konstruert.



Vi skal kort oppsummere noen inntrykk av respondentenes sosiale bakgrunnsvariable. Tillitsvalgte og representanter for ledelsen er svært like mht. kjønn og utdanningsnivå men meget ulike mht. alder. Det faktum at representantene for ledelsen helst er eldre menn med høyere embetseksamen blir da et (nytt) eksempel på en nokså universell tendens. Det faktum at de tillitsvalgte også er menn er da heller ingen overraskelse. Kvinner har generelt og også i Fiskeridirektoratet store vanskeligheter med å bli nominert og valgt til representasjonsverv. Når tillitsvalgte også har høyere utdanning, kan dette henge sammen med behovet for å snakke samme "språk" som representantene for ledelsen. Koplingen tillitsverv - høyere utdanning synes imidlertid generelt også å være uavhengig av kvalifikasjonene til de tillitsvalgtes forhandlingsmotparter (cf, Verba and Nie, 1972, kap.8).

3.1.2 Ansattes tjenestemannsprofil.

Respondentenes tjenestemannsprofil beskrives i undersøkelsen ved hjelp av variablene "stillingsnivå", "tjenestetid" og "avdeling".
 / Tabell 3.5 viser respondentenes fordeling på variabelen stillingsnivå. Omlag halvparten av ansatte uten verv ligger under saksbehandlernivå, mens ingen av de tillitsvalgte har tilsvarende stillingsnivå. I råd og utvalg i direktoratet møter overordnede (ledelsen) sine underordnede (de tillitsvalgte) som litt forenklet igjen kan sies å representere sine underordnede (ansatte uten verv).

TABELL 3.5

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter stillingsnivå.

	ANSATTE		REPRESENTANTENE	
	UTEN	VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Under saksbehandlernivå	63	(49%)	0	(-)
Saksbehandlernivå	54	(42%)	10	(77%)
Kontorsjefsnivå og over	3	(2%)	3	(23%)
Ubesvart	10	(8%)	0	(-)
N=100%	130		13	13

Note: Personer på kontorsjefsnivå og over har ikke anledning til å representere en tjenestemannsorganisasjon i medbestemmelsesorganene i direktoratet. Denne regel kjenner åpenbart enkelte unntak og/eller så er det uklart hva som skal forstås med betegnelsen "kontorsjefsnivå og over".

TABELL 3.6

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter tjenestetid.

	ANSATTE		REPRESENTANTENE	
	UTEN	VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
3 år og mindre	39	(30%)	1	(8%)
4 - 9 år	38	(30%)	5	(38%)
10 år eller lengre	47	(36%)	7	(54%)
Ubesvart	6	(5%)	0	(-)
N=100%	130		13	13

Når det gjelder tjenestetid ser en også en del klare mønstre (Tabell 3.6). Tillitsvalgte og representanter for ledelsen har middels eller helst lang tjenestetid. Mens ansatte uten verv er jevnt fordelt på de tre verdiene er representantene og da spesielt representantene for ledelsen helst å finne blant veteranene. Tilsvarende mønster fant en mht. aldersfordelingen (Tabell 3.1).

TABELL 3.7

Ansatte i Fiskeridirektoratet etter avdeling.

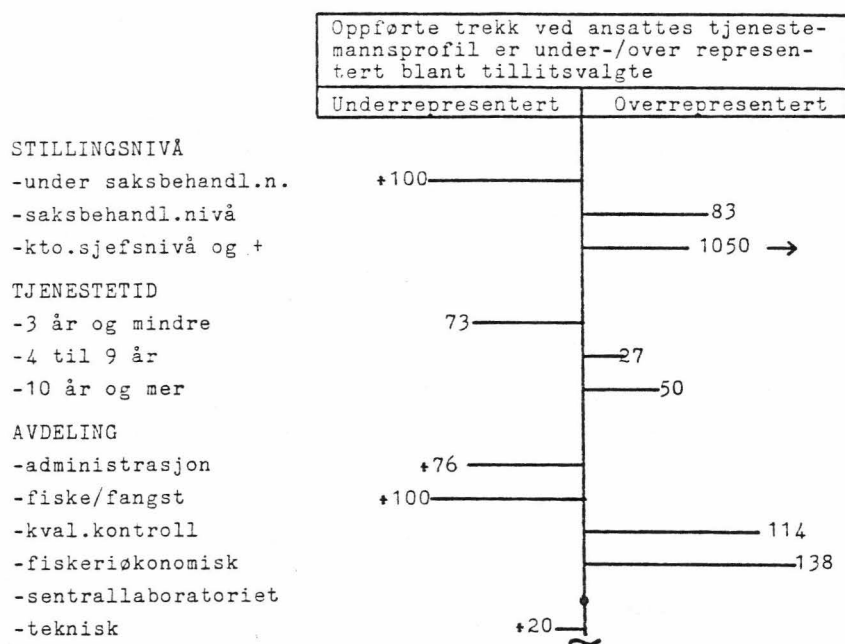
	ANSATTE	REPRESENTANTENE	
	UTEN VERV	TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Administrasjon	44 (34%)	1 (8%)	5 (38%)
Fiske/fangst	11 (8%)	0 (-)	1 (8%)
Kvalitetskontroll	9 (7%)	2 (15%)	1 (8%)
Fiskeriokonomisk	21 (16%)	5 (38%)	1 (8%)
Sentrallaboratoriet	10 (8%)	1 (8%)	1 (8%)
Teknisk	13 (10%)	1 (8%)	1 (8%)
Ubesvart	22 (17%)	3 (23%)	3 (23%)
N=100%	130	13	13

Avdeling er siste variabel vi ser på i forbindelse med respondentenes tjenestemannsprofil. Tabell 3.7 viser deres avdelingsmessige plassering (her tas det utgangspunkt i hvilken avdeling de oppgir i skjemaet. Cf. Tabell 2.1). En ser at fordelingen av representanter for ledelsen på de ulike avdelingene er nokså lik fordelingen for ansatte uten verv. Unntaket er kanskje fiskeriokonomisk- og teknisk avdeling. De tillitsvalgte har nokså ulik avdelingsbakgrunn i forhold til dem de representerer. Fiskerioekonomisk avdeling er sterkt overrepresentert blant de tillitsvalgte. Vi skal avslutte dette avsnittet med en oversikt over hvor sterkt over- eller underrepresentert tjenestemannsprofil-

variablene til ansatte uten representasjonsverv er blant de tillitsvalgte (Tabell 3.8).

TABELL 3.8

Representasjonsscore for ansatte uten vervs tjenestemannsprofil blant de tillitsvalgte.



3.2 Organisasjonsframvekst.

| Fiskeridirektoratets ^ffunksjonærforening (FFF) er den tjenestemannsorganisasjon som har vært representert lengst i direktoratet. Den ble stiftet i 1937 og var enerådende fram til 1960 da AF fikk representasjon. FFF er tilsluttet Statstjenestemannsforbundet (STAFO). FFF hadde ca. 50 medlemmer i 1937. I dag representerer FFF 240 ansatte hvorav 130 arbeider i direktoratets hovedsete, Møllendalsvn.4 . Ledelsen i direktoratet (kontorsjefnivå og over) er for en stor del organisert i FFF eller AF. FFF har siden starten vært anerkjent (av ledelsen) som legitim part i ulike personalpolitiske spørsmål. FFF's første formann, Klaus Sunnanå, var fiskeridirektør i 25 år. FFF framhever at den er politisk nøytral. Den er først og fremst opptatt av lønsspørsmål og av å skape ordnete arbeidsforhold. I lønns- og stillingsspørsmål betoner denne organisasjonen ansiktetsprinsippet. De første tjue årene satt åtte personer som formann i FFF, hver omtrent like lenge. Formannen som ble valgt i 1958 ble imidlertid sittende til 1977. Han er meget innflytelsesrik framdeles. Hans etterfølger satt i to år. I 1980 ble det stipulert at formenn kunne gjenvelges maksimum to ganger, dvs. de kunne sitte i vervet høyst seks år.

sic

| Valgdeltakelsen har iflg. den nåværende formannen vært lav for alle årsmøter. Den lave valgdeltakelsen har iflg. den nåværende formannen sammenheng med at det ~~s~~kjelden har vært mer enn en kandidat. Noen få ganger har den ene av to kandidater trukket seg før årsmøtene.

Det har åpenbart vært ganske "stille" i FFF - fram til 1977. Da gikk FFF via STAFO inn i YS-seksjon stat (YSS). Dette faktur samt intern strid om hvordan ordningen med flexitid skulle praktiseres ga støtet til at 8-10 medlemmer meldte seg ut og dannet en ny forening i direktoratet, Fiskeridirektoratets tjenestemannslag (FTL). Denne er tilsluttet LO via NTL. FTL har idag 170 medlemmer hvorav 50 arbeider i de alminnelige avdelinger i Møllendalsvn.4 . I denne tjenestemannsorganisasjonen velges tillitsvalgte hvert år og valgdeltakelsen anslås av nåværende formann å være 50%. Denne organisasjonen har produsert motkandidater ved to anledninger. Forskjellene mellom kandidatenes prof synes imidlertid ikke å gå på fagforeningspolitikk men på personlige egenskaper. FTL er ikke partipolitisk nøytral og kan sies å ha et anstrengt forhold til ledelsen i direktoratet. I lønns- og stillingsspørsmål betones sterkt ansiennitetsprinsipp

AF har vært representert av en eller flere av sine sju primærforeninger i Fiskeridirektoratet siden 1960. Disse er Havforskelaget på Havforskningsinstituttet, NIF, NITO og Forskerforening på Vitamininstituttet. Sivil- og sosialøkonomene og juristene er tilsluttet sine respektive AF foreninger. Deres interesser ble samordnet av det såkalte Tillitsmannsutvalget i perioden 1965-1982. I januar 1982 ble "AF-utvalget" opprettet. Det skal samordne interessene til AF medlemmene i direktoratet. AF har ca. 130 medlemmer i direktoratet. I Møllendalsvn.4 har AF ca. 40 medlemmer⁵⁾. I AF-foreningene stiller bare en kandidat ved hver valg. Vi fikk ingen tall mht. hvor lenge de enkelte tillitsvalgte satt i vervene sine. En av de tillitsvalgte i AF uttalte at det

neppe har vært mer enn fem år for noen av primærforeningene. Valgdeltakelsen ble av samme tillitsvalgte anslått å ligge et sted mellom 50 og 75%. I lønns- og stillingsspørsmål betoner AF utdanning. På samme måte som FFF kan AF sies å ha et uproblematisk forhold til ledelsen i direktoratet.

Samlet oppgir altså tjenestemannsorganisasjonene i direktoratet å ha ca. 220 medlemmer i Møllendalsvn.4 . Medlemstallene ble samlet inn i oktober 1982. Samtidig opplyste personalkontoret at antall ansatte var 207... Vi fikk navngitt 217 ansatte da spørreundersøkelsen skulle starte i september 1981. Av 130 respondenter uten representasjonsverv oppgir 82% å være organisert. 11% oppgir å ikke være organisert. Tabell 3.9 viser organisasjonstilhørighet for ansatte i direktoratet og Tabellene 3.10 og 3.10.1 medlemsskap etter kjønn, utdanning og stillingsnivå. For gruppe2 (representantene) blir det umulig å framskaffe tilsvarende tall. I rubrikken for den vervstype de hadde ble de samtidig bedt om sette navnet på den tjenestemannsorganisasjon de st tilsluttet. Med et par unntak markerte alle ved å sette et kryss.

TABELL 3.9
ORGANISASJONSTILHØRIGHET
FOR ANSATTE UTEN VERV

	N	%
FFF	59	55
FTL	18	17
AF	19	18
Ubesvart	11	10
Total	107	100

TABELL 3.10

Organisasjonsmedlemsskap etter kjønn, utdanning og stillingsnivå.

	<u>FFF</u>	<u>AF</u>	<u>FTL</u>	N=100%
<u>KJØNN</u>				
-kvinne	74	2	24	49
-mann	50	39	11	46
<u>UTDANNING</u>				
-grunnskole + 2 år	60	0	40	15
-"annen" utdanning	77	14	10	52
-univ.el.høyskolenivå	11	67	22	18
<u>STILLINGSNIVÅ</u>				
-under saksbehandl.nivå	74	2	24	46
-saksbehandlernivå	48	36	16	44
-kontorsjefsnivå og over	0	100	0	1

TABELL 3.10.1

Fordeling av kjønn, utdanning og stillingsnivå på de ulike tjenestemannsorganisasjonene i direktoratet.

	<u>FFF</u> (N=100%)	<u>AF</u> (N=100%)	<u>FTL</u> (N=100%)
<u>KJØNN</u>			
-kvinne	61 (59)	5 (19)	71 (17)
-mann	39 (59)	95 (19)	29 (17)
<u>UTDANNING</u>			
-grunnskole + 2 år	18 (51)	0 (19)	40 (15)
-"annen" utdanning	78 (51)	37 (19)	33 (15)
-univ.el.høyskolenivå	4 (51)	63 (19)	27 (15)
<u>STILLINGSNIVÅ</u>			
-under saksbehandl.nivå	62 (55)	6 (18)	61 (18)
-saksbehandlernivå	38 (55)	89 (18)	39 (18)
-kontorsjefsnivå og over	0 (55)	6 (18)	0 (18)
TOTAL (av organiserte)	61 (96)	20 (96)	19 (96)
TOTAL (av alle ansatte uten v.)	45 (130)	15 (130)	14 (130)

Samhandlingen mellom ledelsen i direktoratet og de tre tjenestemannsorganisasjonene, eller hovedsammenslutningene har tildels vært preget av sterke gnisninger etter 1977. Opprettelsen av FTL synes å ha ødelagt eller svekket den "lune" stemningen i samhandlingen mellom dem. Vi skulle tro at konfliktene som oppsto etter 1977 delvis kan forklares ut fra den nye konkurranse-

situasjonen. Behovet for de enkelte organisasjonene for å markere sin identitet overfor medlemmer og potensielle medlemmer skulle forsåvidt være forsterket. En finner slik markering. Svært få ansatte synes å være i villrede mht. de "grunnleggende" eller de høyt utbasunerte forskjellige organisasjonene imellom. Konkurransen mellom dem fører imidlertid ikke til forsøk på verving av medlemmer. Tillitsvalgte fra alle organisasjonene gjør et poeng av at ansatte i direktoratet organiserer seg uten direkte påtrykk fra organisasjonene. Videre hevder de at nyansatte i stor utstrekning velger den tjenestemannsorganisasjon som deres kolleger/arbeidskamerater står tilsluttet. Denne observasjonen synes å finne støtte i nyere gruppe-teori (cf. Campbell et al., 1960, s. 299; Czudnowski, 1976, s. 86). Konflikten er derfor trolig ikke bare et spørsmål om endret konkurransesituasjon: Et hovedinntrykk av forholdet mellom tjenestemannsorganisasjonene og ledelsen i direktoratet er at det før 1977 var preget av det vi kalte "integrert" deltakelse (kap. 1.1.2). Partene fulgte en samarbeidslinje og søkte den "beste" løsning. Forhandlingene var preget av betydelig kompromissvilje med ytelser og motytelser innenfor en ganske lang tidshorisont. Beslutningsprosessen var "analytiske" og konfliktløsningsteknikkene var "problemløsning" og "overtalelse" (March and Simon, 1958, ch. 5.4). Dette synes å ha vært mulig fordi partene hadde tildels langvarig kontakt, at de hadde anledning til å bli godt kjent med hverandre, at ledelsen kunne identifisere seg med FFF og AF (ledelsen representeres i stor utstrekning av disse to organisasjonene) eller at de av andre grunner var enige om de grunnleggende premisene for samhandlingen.

Opprettelsen av FTL forandret på dette. Etter 1977 var det ikke lenger grunnleggende enighet om premissene for samhandlingen. FTL handlet ut fra det vi kalte "forhandlingsperspektivet", der partene forutsettes å ha motstridende interesser. Konflikten ble forsøkt sosialisert (Schattschneider, 1975, s.7; Olsen, 1983, s.145). Konfliktløsningsteknikkene var nå i større grad "bargaining" og "politics" (March and Simon, 1958, kap.5.4)⁶⁾. De kollektive beslutningene i råd og utvalg var nå kanskje mer avhengig av en beslutningsstil som formell aggregering av preferanser (votering) og mindre preget av autonom tilpassning (antisipert reaksjon)⁷⁾ og utvikling av felles preferanser gjennom samhandling (Olsen, 1983, ss.112,117; Friedrich, 1937). Etter 1977 var det også flere parter å ta hensyn til. Samhandlingen ble på flere måter mer kompleks. Hverken ledelsen i direktoratet eller AF og FFF kunne dessuten på en eller annen måte identifisere seg med FTL. FTL oppfattes av de andre partene som en outsider og som en bråkmaker.

Sic

3.3 Medbestemmelsestradisjonen i Fiskeridirektoratet.

Vi skal her omtale noen aspekter ved medbestemmelsen slik den har vært praktisert i Ansettelsesrådet, Samarbeidsutvalget og i Arbeidsmiljøutvalget⁸⁾. Dette kan tjene som bakgrunn for en kortfattet presentasjon av sentrale sider ved Særavtalen om medbestemmelse for ansatte i Fiskeridirektoratet.

Ansettelsesrådet ansetter alt personale som lønnes lavere enn kontorsjef eller tilsvarende. Stillingene som fiskeridirektør og øvrige direktørstillinger som tilsettes av Kongen behandles ikke i rådet. Tjenestemenn som lønnes som kontorsjef eller tilsvarende ansettes av departementet etter innstilling fra rådet (Reglement for ansettelser m.v. i Fiskeridirektoratet, Godkj. v. kgl.resl. 17/2/1967 og av 14/11/1975). Vi har sett i protokollene for 1976-80 og undersøkt antall møter, saker pr. møte og mulige dissenser/anker (Tabell 3.11).

TABELL 3.11

Antall møter og saker, representasjon og dissenser/anker i Ansettelsesrådet.

ANSETTELSESRÅDET									
Møte- og saksmengde		Representasjon			Dissenser/anker				
Møter	Saker/møte	FFF	AF	FTL	FFF	AF	FTL	Total	
1976	17	5.4	32	25	-	1	1	-	2
1977	21	6.6	39	26	4	1	2	2	5
1978	21	8.9	36	29	3	4	0	0	4
1979	17	9.5	34	20	6	0	1	0	1
1980	11	10.7	23	13	10	2	0	1	3

Møtehyppigheten synes å ha holdt seg nokså stabilt rundt tjue pr. år med unntak av 1980 der en møttes 11 ganger. Saksmengden pr. møte er imidlertid fordoblet, fra omtrent 5 pr. møte i 1976

til ca. 10 i 1979. I 1980 hadde man riktignok 10.7 saker pr. møte, men den totale saksmengden gikk ned. Antall dissenser/anker synes å ha økt noe i perioden. Dette kan skyldes tilfeldigheter. Vi kan ikke se at det helst er FTL som dissenterer/anker. Etter 1977 synes FFF å være mest tilbøyelig til dette.

TABELL 3.12

Antall møter og saker, representasjon og sakstyper i Samarbeidsutvalget.

	SAMARBEIDSUTVALGET							
	Møte- og saksmengde		Representasjon			Sakstyper		
	Møter	Saker/møte	FFF	AF	FTL	Info. om budsjettet	Tørr luft, Blomster etc.	Likestill., Rettigheter
1975	6	10.1	18	11	-	2	26	11
1976	5	10	14	9	-	4	14	14
1977	5	7.4	15	10	-	2	10	14
1978	4	11	12	7	0	3	13	12
1979	4	10.5	12	8	0	3	11	14
1980	4	12.5	12	9	4	4	18	11

Samarbeidsutvalget ble opprettet i april 1961. Det hadde til formål å "fremme arbeidsglede og effektivitet gjennom samarbeid og samhörighet i statens virksomheter" (Avtale om samarbeidsutvalg ved statens virksomheter). Når det gjelder myndighet og arbeidsområde ble det stipulert at utvalget skulle være et rådgivende og opplysende organ som skulle behandle orienterende og fortrolige meddelelser fra ledelsen om generelle planer for direktoratet og om direktoratets økonomiske forhold, de bevilgninger som sto til rådighet og anvendelsen av disse.

Vi undersøkte Samarbeidsutvalgets virksomhet i perioden 1975-80. Informasjon om budsjettsaker ble tatt opp to ganger årlig i perioden (Tabell 3.12). Saker som tørr luft, farger på gardiner, vel-

ferdsmidler etc. ble tatt opp ca. 15 ganger årlig. Personalsaker av litt større betydning, som f.eks. ordningen med fleksitid, likestilling mellom kvinner og menn, prosjekt- og deltidsansattes rettigheter etc. dukket opp ca. 13 ganger årlig. Vi kan ikke se noen endringer i dette mønsteret etter 1977. Det er trolig ikke dekning for å karakterisere Samarbeidsutvalget som et "suppe-råd" selv om nokså trivielle sakstyper dominerte sterkt. Det var aldri ment å være annet enn et rådgivende organ og ledelsen i direktoratet var ikke forpliktet til å underrette organet om i hvilken utstrekning mulige råd derfra vitterlig ble inkorporert i den generelle og økonomiske planleggingen. Vurderingen av Samarbeidsutvalget må ses i sammenheng med Arbeidsmiljøutvalget. Dette ble opprettet i 1975 som et underutvalg av Samarbeidsutvalget (SU). Etter nedleggelsen av SU i 1980 fortsatte Arbeidsmiljøutvalget som eget utvalg. En skulle tro at SU etter 1975 ble avlastet for en del saker vedrørende arbeidstakernes nærmiljø. Dette synes ikke å være tilfelle. Forklaringen på dette er Arbeidsmiljøutvalget uselvstendige status i denne perioden. Det ble utført dobbeltarbeid ved at Arbeidsmiljøutvalgets saker svært ofte ble tatt opp i SU. Arbeidet i disse utvalgene synes ikke å ha vært preget av særlig store konflikter⁹⁾.

En ser at arkivmaterialet kan gi et visst "objektivt" inntrykk av medbestemmelsen i direktoratet. Vi fant det hensiktsmessig å supplere det med opplysninger fra representantene om hvordan møtene i råd og utvalg oppleves (subjektivt). Spesielt ville vi få undersøkt i hvilken grad partene lykkes i å få definert sine vesentligste synspunkter som relevante.

Tabell 3.13 viser hvilke indikatorer vi brukte. Det er tydelig

at både tillitsvalgte og representanter for ledelsen kan antas å ha gode muligheter til å få fram og legitimert sine vesentligste synspunkter. Omlag halvparten av representantene synes alle forklarer seg slik at de selv kan forstå hva som menes. Vi tror ikke at denne andelen er for liten til å trekke ovennevnte slutning; det er samtidig tydelig at representantene ikke nøler med å ta opp ting de anser viktige og vi kan derfor anta at uklarheter vil oppklares dersom representantene skulle finne det viktig.

TABELL 3.13

Vurdering av en del aspekter ved deltakelse i råd og utvalg i Fiskeridirektoratet.

	TILLITSVALGTE			REPR. FOR LEDELSEN		
	JA	NEI	PASSIV	JA	NEI	PASSIV
Er drøftingene i råd og utvalg allsidige nok?	8 (62%)	3 (23%)	2 (15%)	9 (69%)	0 (-)	4 (31%)
Faller det Dem lett å få uttrykt hva De mener?	10 (77%)	0 (-)	3 (23%)	11 (85%)	0 (-)	2 (15%)
Lykkes det alle møtedeltakerne å forklare seg slik at De forstår hva de mener?	6 (46%)	3 (23%)	4 (31%)	7 (54%)	2 (15%)	4 (31%)
Tar De opp saker selv om De venter at det vil oppstå strid om dem?	9 (69%)	1 (8%)	3 (23%)	10 (77%)	1 (8%)	2 (15%)
Er "klimaet" på møtene slik at De føler Dem uhindret til å ta opp ting De mener er viktig?	9 (69%)	0 (-)	4 (31%)	10 (77%)	0 (-)	3 (23%)
Er De fornøyd med - beslutningene eller henstillingene?	8 (62%)	0 (-)	5 (39%)	9 (69%)	0 (-)	4 (31%)
Har Deres personlige kunnskaper eller erfaringer vært av en slik betydning at det ville gått dårligere uten Deres tilstedeværelse?	10 (77%)	1 (8%)	2 (15%)	8 (62%)	0 (-)	5 (39%)

Vi spurte også om representantene fant at tiden ble effektivt utnyttet på møtene. 10 (av 13) representanter for ledelsen syntes det, mens bare 4 (av 13) tillitsvalgte syntes det samme. Vi tror denne forskjell kan ha sammenheng med en annen forskjell, nemlig

i spørsmålet om representantene fant at materialet som sendes ut forut for møtene var utførlig nok. Her svarte 2 tillitsvalgte bekreftende og 8 benektende, mens tallene for representantene for ledelsen var hhv. 6 og 3. Det virker derfor rimelig å anta at møtetiden ville kunne utnyttes mer effektivt dersom de tillitsvalgte i større grad fikk seg forelagt beslutningspremissene før møtene fant sted.

Tilslutt i dette avsnittet skal vi se litt på forholdet mellom administrasjon og politikk. Det vil ikke bli drøftet i hvilken utstrekning administrasjon er politikk. Derimot vil det pekes på at ansatte i Fiskeridirektoratet gjennom sine tillitsvalgte kan få politisk innflytelse utover det de har på linje med andre borgere dersom representantene har vanskelig for å skille mellom politiske og administrative avgjørelser. Vi ba derfor representantene også vurdere mulighetene for å skille mellom slike beslutningstyper.

TABELL 3.14

"I Holler-komiteens innstilling (NOU 1974:60) og i St.meld.nr.28(1976-77) som dannet grunnlaget for hovedavtalen og særavtalen om medbestemmelsesrett, ble det skilt mellom tre ulike typer av beslutninger:

- i) politiske avgjørelser,
- ii) administrative avgjørelser og
- iii) "blandete" avgjørelser (elementer av i) og ii)).

Tror De det i praksis er lett å bestemme hvorvidt en avgjørelse er "politisk" "administrativ" eller "blandet"?"

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
Lett	20 (15%)	5 (39%)	6 (46%)
Vanskelig	50 (39%)	7 (54%)	4 (31%)
Passive	60 (46%)	1 (8%)	3 (23%)
N=100%	130	13	13

Omlag 60% av representantene har etter alt å dømme problemer med å foreta et slikt skille (Tabell 3.14) og en kan derfor ikke utelukke at saker med politisk tilsnitt oppfattes som administrative. Vi kan ikke se annet at dette er noe betenkelig ut fra hensynet til folkestyrets prinsipp. For Fiskeridirektoratets vedkommende synes det å være åpnet for at personaldemokratiet i praksis modifiserer innholdet i den offentlige politikken. Antar en at representantene i direktoratet ikke er særlig dårligere til å skille slike avgjørelsestyper enn andre, så kan den utvidete medbestemmelsen i det offentlige innebære en svekkelse av den parlamentariske styringskjeden. Representantene opptrer da i praksis som (nye) politiske aktører, uten politisk ansvar og kontroll. Vi har ikke anledning til å vurdere i hvilken utstrekning de tillitsvalgte i direktoratet faktisk har øvet politisk innflytelse, men det bør pekes på at det trolig er tatt for lett på dette problemet i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen.

3.3.1 Særavtalen om medbestemmelsen for ansatte i Fiskeridirektoratet

Arbeidet med utvidet medbestemmelse for ansatte i offentlig virksomhet resulterte sentralt i en hovedavtale. Det ble forutsatt at denne skulle være veiledende for de enkelte etater og at disse best kunne foreta nødvendige tilpassninger til lokale forhold ved å la særavtaler utformes på den enkelte arbeidsplass. Særavtalene kunne likevel ikke være slik at de kom i konflikt med de generelle bestemmelsene i hovedavtalen. Utvidet medbestemmelse for ansatte i offentlig virksomhet kan derfor ses på som et standardiserings-
tiltak (cf. Strand, 1980).

Særavtalen om medbestemmelse for ansatte i Fiskeridirektoratet ble utformet av ledelsen og de tillitsvalgte og forelå i april 1981. Den markerer på mange måter et brudd med medbestemmelsestradisjonen i direktoratet. Den forutsetter et forhandlingsperspektiv, mens medbestemmelsen tradisjonelt har vært preget av at partene har fulgt en samarbeids- eller utvalgslinje (fram til 1977 da FTI kom med). Slik medbestemmelse oppfattes i avtalen er det dessuten klart at medinnflytelsen tradisjonelt har vært av nokså begrenset karakter. Kvalitativt bryter avtalen med denne tradisjonen for såvidt som at de ansattes representanter får betydelig økt beslutningsmyndighet. Avtalen gir også disse representantene medbestemmelse på betydelig flere saksområder.

Av felleserklæringen framgår det at den generelle målsetting, med de begrensninger vi nevnte ovenfor (kap. 1.1.1) har nedfelt seg i avtalen. Etter påtrykk fra ledelsen i direktoratet ble det i erklæringen dessuten tilføyet at måloppfyllelsen var

avhengig av partenes positive samarbeidsvilje, ansvar og lojalitet. Målsettingen søkes realisert ved å skille avgjørelser, eller sakstyper etter deres politiske-, administrative- eller "Åblandete" innhold. Til disse hører henholdsvis ingen-, fulle- eller avgrensede rettigheter. Vi viser ellers til behandlingen ovenfor (kap. 1.1.2).

I det avtaleforberedende arbeid med utvidet medbestemmelse ble det forutsatt at de ansatte måtte gis rett til deltakelse på alle trinn i beslutningsprosessene. Man tok utgangspunkt i en nokså inklusiv beslutningsmodell. I særavtalen kan vi ikke se at dette følges opp. Riktignok stipulerer den at

"akter arbeidsgiveren å gjennomføre tiltak som er forhandlingsgjenstand (de ansattes representanter har fulle deltakelsesretter), skal arbeidsgiveren først forhandle med organisasjonene med mindre partene blir enige om noe annet" (§8). Det står imidlertid ingenting om forhandlingenes karakter utover de relevante sakene som nevnes i §5. Hvor ovennevnte sitat kan implisere at organisasjonene trekkes inn i initiativ-fasen, kan vi ikke se at en beslutningsmodell, hverken implisitt eller eksplisitt, framstilles i avtalen (cf. NOU 1974:60; St.meld.28).

Den formelle medbestemmelsen gir som antydnet tillitsmannsapparatet i direktoratet utvidet medbestemmelsesrett. Det framholdes i St.meld.28 at organisasjonsoppnevning "vil kunne skape problemer på de arbeidsplasser hvor de ansatte er organisert i mange organisasjoner" (s.73). Hva som skal legges i betegnelsen "tillitsvalgte" er det uenighet om i Fiskeridirektoratet. I særavtalen forstås det i hovedregelen representanter fra hver av

hovedsammenslutningene (§4). AF har reservert seg mot denne delen av avtalen i det de ønsker å bli representert med en representant fra hver av de sju primærorganisasjonene som står tilsluttet AF. I St.meld.28 bemerkes det at slik uenighet neppe vil være et godt utgangspunkt for samarbeid (s.74).

Vi bemerket ovenfor at det neppe ville være tilstrekkelig bare å vurdere formell medbestemmelse (kap.1.1.2). Målsettingen om utvidet medbestemmelse måtte bl.a. settes i sammenheng med egnete opplæringstiltak og med arbeidsorganiseringen og informasjonssystemene i direktoratet, slik at ansatte kan komme i en situasjon der de overskuer mulighetene og begrensningene for påvirkning og utvikling av egen arbeidssituasjon. Vi kan ikke se at særavtalen henvender seg til dette/aspectet ved medbestemmelse. Arbeidsorganisering og opplæring av ansatte nevnes ikke. Informasjonssaker (der arbeidsgiver plikter å informere de tillitsvalgte) spesifiseres i §7 i avtalen. Disse er imidlertid en del av den formelle medbestemmelsen som er avtalefestet i "Hovedavtalen for arbeidstakere i staten". Informasjon eller informasjonssystemer med det formål å oppruste den enkelte arbeidstakers evne til å treffe velfunderte, rasjonelle avgjørelser, slik det legges opp til i utredningsarbeidet omkring utvidet medbestemmelse, behandles ikke i særavtalen i direktoratet.

Når det gjelder det demokratiske grunnsyn i særavtalen, vil vi først bemerke at man her er vesentlig mindre artikulert enn Holler-komiteen og St.meld.28. Vi fant en henvisning til at personaldemokrati i Fiskeridirektoratet er avhengig av partenes

positive samarbeidsvilje, ansvar og lojalitet. Formelt sett stilles det her (negativt) visse begrensninger for reellt personaldemokrati. Samtidig antydes likevel trekk ved personalforhold som anses (normativt) karakteristisk for "personaldemokrati": Det synes som om henvisningen til positiv samarbeidsvilje etc. opptrer som definiens i følgende definisjon: Personaldemokrati er (?) positiv samarbeidsvilje, ansvar og lojalitet. Det er imidlertid uklart hvilken definitoid relasjon som benyttes, om definiens egentlig er fullstendig og hva som legges i de enkelte elementene (hva legger f.eks. partene i begrepet "lojalitet"?).

Særavtalen er heller ikke særlig avklarende mht. hva som skal legges i begrepet "representasjon". Det brukes, men problematiseres ikke i det hele tatt. Skal de tillitsvalgte "avspeile" de ansatte på en eller annen måte? Står de tillitsvalgte helt fritt til å utvise skjønn? etc. Det er derfor vanskelig å unngå det inntrykk at i Fiskeridirektoratet tenker ledelsen og de tillitsvalgte seg at reellt personaldemokrati følger automatisk av at tillitsmannsapparatet får utvidet rett til forhandlinger og drøftinger (med mindre de tillitsvalgte ikke skulle utvise positiv samarbeidsvilje, ansvar og lojalitet).

Vi skal oppsummere. Fiskeridirektoratet har en klart faglig-administrativ, eller politisk nøytral profil. Den formelle beslutningsstrukturen synes å være sterkt sentralisert. Fiskeridirektøren har utstrakt beslutningsmyndighet. 22 personer har lederstillinger. Omlag 200 personer er ansatt i direktoratets

hovedsete, Møllendalsvn.4 . Disse er nokså ulik representantene for ledelsen mht. alder, kjønn og utdanning og også ulik de tillitsvalgte med unntak for variabelen alder. De ansatte har også få likhetstrekk med representantene for ledelsen mht. stillingsnivå og tjenestetid, mens deres avdelingsmessige plassering likner ledelsesrepresentantenes. De tillitsvalgtes tjenestemannsprofil er nokså forskjellig fra ansatte uten verv.

Fram til 1977 var forholdet mellom ledelsen og de to tjenestemannsorganisasjonene (FFF og AF) preget av integrert deltakelse, eller av en samarbeids- eller utvalgslinje. Beslutningsprosessene i dette forholdet var analytiske. Tillitsvalgte var valgt uten motkandidater og hadde nokså langvarig representasjon. Dette kan antas å gi organisasjonslederskapet betydelig kontroll over organisasjonene, en kontroll som kan synes nokså uavhengig av hvilke demokratiske valgprosedyrer en henviser til. FFF hadde samme formann i tjue år fram til 1977. Mellom 1977 og 1981 (da særavtalen kom) anla en ny tjenestemannsorganisasjon (FTL) et forhandlingsperspektiv på samhandlingen med direktoratsledelsen.

Samhandlingen ble mer konfliktpreget. De tillitsvalgte blir på ingen måte overkjørt av representantene for ledelsen. Partene er fornøyd med beslutningene som fattes på møter i utvalg og råd og får fram og definert som relevante sine vesentligste synspunkter. Medbestemmelsestradisjonen i direktoratet kan karakteriseres som lang men ellers meget begrenset. Særavtalen bryter med denne tradisjonen.

Særavtalen ble så og si podet inn på en annen sort treverk. Det ville ikke være unaturlig å vente større tilpassningsvansker for

avtalen i Fiskeridirektoratet. Dette så meget mer som at partene ikke er enige om hva som skal forstås med "tillitsvalgte". Vi kan videre vente et press mot å omformulere premissgrunnlaget for samhandlingen mellom direktoratsledelsen og de tillitsvalgte i retning av integrert samhandling. Med dette siktes det til at samhandlingstradisjonen vil favorisere langvarig og stabil representasjon for partene og en "avpolitisering" av personalpolitiske spørsmål. Det vil videre være naturlig å vente at i etater der særavtaler om medbestemmelse markerer et slikt brudd med medbestemmelsestradisjonen og der organisasjonsprofilen og den administrative profil i etatene likner Fiskeridirektoratet vil en finne viktige fellestrekk i de erfaringer en gjør med utvidet medbestemmesrett. Denne antakelsen bygger imidlertid på forutsetninger som innenfor rammen av denne undersøkelsen ikke vil bli testet.

K A P I T T E L 4

How little solidity and substance there is in the political or social beliefs of nineteen persons out of every twenty. These beliefs, when examined, mostly resolve themselves into two or three prejudices and aversions, two or three prepossessions for a particular party or section for a party, two or three phrases or catch-words suggesting or embodying arguments which the man who repeats them has not analyzed.

JAMES BRYCE
The American Commonwealth

Neither by the recital nor the interlacing or overlapping of the facts - and I don't know what they are - nor by their interpretation, which, without destroying them, creates new ones, can I discover the key, nor, by means of them, my own key.

JEAN GENET
The Thief's Journal

And since we must form to ourselves some notions of the tendencie of human action, our choice is between forming those notions carelessly and forming them carefully. The harder the task, the greater the need for steady patient inquiry; ... for framing as best we can well thought-out estimates, or provisional laws, of the tendencies of human action.

ALFRED MARSHALL
Principles of Economics

4.0 Indikatorer på personaldemokrati. Informasjon, holdninger og aktivitet i medbestemmelsesspørsmål blant ansatte i Fiskeridirektoratet.

/ I dette kapitlet vil vi presentere en del variable som i undersøkelsen er brukt til å kartlegge personalet i Fiskeridirektoratet sine holdninger til, informasjon om og aktivitet i medbestemmelsessaker og relaterte spørsmål. En vil også si noe om hvordan ulike holdnings-, kunnskaps- og aktivitetsmønstre henger sammen med personalets sosiale bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil, eller hvilken prediksjonseffekt disse bakgrunnsvariable har på de ansattes forhold til ovennevnte indikatorer på personaldemokrati.

4.1 Informasjon og kunnskap.

Det er viktig å få klarlagt i hvilken grad de ansatte er godt informert om og har gode kunnskaper om medbestemmelsesspørsmål, i hvilken grad en kan si at bestemte vilkår for slik kunnskap foreligger og hvordan informasjon og kunnskap varierer mellom ulike grupper av ansatte. Vi stilte to hovedtyper spørsmål.

Den ene fanger opp respondentens (subjektive) mening om hvor god hans informasjon og kunnskap er og om hvor og på hvilken måte informasjonsstrømmene går i direktoratet. Den andre spørsmålstypen søker å fastslå (objektivt) hvor meget respondenten har registrert av de sentrale bestemmelsene i den nye særavtalen om medbestemmelsesrett for ansatte i den offentlige sektor.

4.1.1 Presentasjon av variablene.

Respondentene ble spurt om de var fornøyd med informasjonen omkring den nye særavtalen. Svarfordelingen her er framstilt i Tabell 4.1.

TABELL 4.1

"Er De fornøyd med informasjonen omkring den nye særavtalen?"

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
JA	26 (20%)	6 (45%)	5 (40%)
NEI	39 (30%)	7 (55%)	4 (30%)
PASSIVE	65 (50%)	0 (-)	4 (30%)
N=100%	130	13	13

Et hovedinntrykk er at det hersker liten grad av tilfredshet blant ansatte uten verv. Bare 20% er fornøyd med informasjonen omkring særavtalen. Andelen fornøyde blant representantene er over dobbelt så høy som den tilsvarende andel blant ansatte uten verv. Det er nokså overraskende at en så høy andel som 30% av representantene for ledelsen er passive overfor spørsmålet. Samlende kan en kanskje si at autoritativ informasjon om særavtalen er konsentrert i visse sentra (representantene) og har vanskelig for å bli spredd i Fiskeridirektoratet.

Vi var også interessert i å vite om respondentene mente at deres "aktive" kunnskaper om personalsaker var tilfredsstillende sammenliknet med andres når de diskuterte slike saker. Med "aktiv" sikter vi til de kunnskaper respondentene eventuelt klarer å dra nytte av, eller gjøre relevant i diskusjoner i

motsetning til en viss "passiv" kunnskap om diskusjonsemnet en kan anta finnes hos den enkelte (en gjenkjenner problemstillingen men klarer ikke å dra nytte av dette som bidrag til en meningsfylt diskusjon). Ansatte uten verv ble bedt om å vurdere sine kunnskaper relativt til sine kolleger/arbeidskamerater og representantene i forhold til hverandre. Spørsmålene til målgruppene hadde en litt ulik valør: For representantene var "diskusjoner" definert som forhandlinger og drøftinger. Vi kan imidlertid ikke se at en slik restriksjon i forhold til ansatte uten verv er av avgjørende betydning og gruppene kan derfor med fordel sammenliknes. Tabell 4.2 gir svarfordelingen¹⁰⁾.

TABELL 4.2

ANSATTE: "Når De diskuterer medbestemmelsesspørsmål, personalsaker, arbeidsforhold og ansettelsesvilkår med Deres kolleger/arbeidskamerater, pleier De da å ha gode eller dårlige kunnskaper sammenliknet med dem?"

REPRESENTANTENE: "Når De forhandler om eller drøfter medbestemmelsesspørsmål eller diskuterer personalsaker, arbeidsforhold og ansettelsesvilkår med andre utvalgsdeltakere, pleier De da å ha gode eller dårlige kunnskaper sammenliknet med de andre?"

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
Jeg pleier å være bedre informert enn mange andre	8 (6%)	2 (15%)	5 (38%)
Jeg vet vel like mye/lite som de fleste andre	65 (50%)	9 (70%)	7 (54%)
Jeg vet egentlig altfor lite om slike spørsmål	52 (40%)	1 (8%)	1 (8%)
Passive	5 (4%)	1 (8%)	0 (-)
N=100%	130	13	13

NOTE: Svaralternativene er ikke gjensidig utelukkende. Tabellen kan likevel gi et inntrykk av et viktig aspekt ved personalpolitisk deltakelse eller forutsetning for slik deltakelse - selvtillit mht. ens egne kunnskaper (von Otter, 1976, s.33).

Ansatte uten verv føler etter alt å dømme i stor grad at de har for lite relevante kunnskaper når det diskuteres personalsaker. Dette støtter opp under resultatet av forrige spørsmål blant ansatte uten verv (om de er fornøyd med informasjonen omkring

særavtalen). En statistisk analyse av sammenhengen mellom svarfordelingene på disse to spørsmål viste at for ansatte uten verv gikk lite relevante kunnskaper om personalsaker sammen med lite informasjon om særavtalen. Tilfredshet/utilfredshet var positivt korrelert (gammakoeffisienten var $+0.77$ og signifikant på $.01$ nivå). For representantene var den samme koeffisienten riktignok positiv men den var $.30$ og ikke signifikant på $.05$ nivå).

Tillitsvalgte føler de vet heller like mye enn like lite som de fleste andre utvalgsdeltakere og det samme gjør litt over halvparten av representantene for ledelsen. Blant de sistnevnte anser seks ganger så mange seg å vite relativt mer om personalsaker enn andre utvalgsdeltakere som ansatte uten verv i forhold til andre ansatte uten verv. Denne andelen blant representantene for ledelsen føler etter alt å dømme at de har relativt gode relevante kunnskaper og antakelig også at deres relevante kunnskapsnivå er tilfredsstillende i absolutt forstand. Igjen ser vi at informasjon og kunnskap synes å være lokalisert til visse sentra og at de neppe kan antas å ha spredd seg til særlig større, eller andre deler av direktoratet.

Generelt ønsket vi å vite noe om retningene på informasjonsstrømmene. Representantene ble derfor bedt om å vurdere en del plausible kilder for informasjon og kunnskap i personalsaker. Spørsmålet framstilles i Tabell 4.3.

Spesielt ville vi se i hvilken grad informasjonsstrømmene gikk "vertikalt" mellom representantene og ansatte uten verv eller "horisontalt" mellom representantene (den tendens som framkom i kap.3, nemlig at i utvalg og råd møtes overordnede (ledelsen) og underordnede (tillitsvalgte) skulle kunne sette en på den tanke

en kunne finne vertikale informasjonsstrømmer også mellom representantene. Svarfordelingen på spørsmålet om hvilke informasjonskilder som er viktigst for dem vil kunne si noe om dette).

TABELL 4.3

Andel representanter som vurderer de oppførte informasjonskildene som meget- eller nokså viktig ("Hvordan holder De Dem underrettet i personalsaker, arbeidsforhold og ansettelsesvilkår i Fiskeridirektoratet, dvs. hvor viktige er følgende kilder for slik informasjon?").

	TILLITS- VALGTE	REPRESENTANTER FOR LEDELSEN
Andre utvalgsdeltakere fra arbeidstakersiden	7 (55%)	9 (70%)
Andre utvalgsdeltakere fra arbeidsgiversiden	4 (30%)	8 (60%)
Ansatte som ikke er representanter	4 (30%)	4 (30%)

En ser fra Tabell 4.3 at ansatte uten verv anses som viktig kilde for informasjon og kunnskap om personalsaker i like liten grad for tillitsvalgte som for representanter for ledelsen. Nå skulle ikke dette funnet vært så betydelig hvis ikke representantene samtidig vurderte hverandre så meget høyere som kilder for slik informasjon og kunnskap. Ni (av 13) representanter for ledelsen vurderte de tillitsvalgte som viktige kilder mens bare 4 (av 13) tillitsvalgte anså representantene for ledelsen som viktige informasjonskilder (kan en tale om vertikale informasjonsstrømmer mellom representantene så virker det derfor trolig at det går en hovedstrøm fra de tillitsvalgte til representantene for ledelsen).

En sitter igjen med det inntrykk at representantene er ganske avsondret fra ansatte uten verv mht. informasjon og kunnskap i personalsaker. Hvorvidt de vitterlig er det avhenger bl.a. av kvaliteten på kontakten mellom de fire tillitsvalgte og de fire

representantene for ledelsen som anser også ansatte uten verv som viktige informasjonskilder. Vi konstaterte ovenfor at svært få ansatte uten verv er fornøyd med informasjonen omkring særavtalen og føler at de har gode relevante kunnskaper om personalsaker. Det virker derfor sannsynlig at den vertikale informasjonsstrømmen fra gruppen ansatte uten verv til representantene er svak. Det er derfor trolig at de som oppgir ansatte uten verv som viktige kilder for informasjon og kunnskap i en viss utstrekning svarer normativt og/eller at de har spesielle informanter (informasjon oppover til de tillitsvalgte går gjennom bestemte kanaler; informasjon utenom disse kanalene oppfanges ikke).

Det er viktig å få dannet seg et bilde av hva ansatte i Fiskeridirektoratet objektivt vet om særavtalen. Vi forsøkte derfor å finne en spørsmålstype som kunne fange opp hva respondentene hadde registrert av de sentrale bestemmelsene i særavtalen, dvs. hvilke medbestemmelsestyper som skulle gjelde for ulike saks typer¹¹⁾. Vi konstruerte en indeks for fordelingen av antall riktige svar (maksimalt 10) blant respondentene (de ti kriteriumsvariablene (sakstypene) i indeksvariabelen hadde betydelig positiv og signifikant samvariasjon i fordelingen av riktige svar).

TABELL 4.4

Kunnskap om særavtalen i Fiskeridirektoratet (en kunnskapstest der de ansatte ble bedt om å vurdere hvilke av de oppgitte medbestemmelsestypene som skal gjelde for de oppgitte sakstypene). Indeks.

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
GOD kunnskap (6-10 riktige svar)	17 (15%)	9 (70%)	6 (45%)
DÅRLIG kunnskap (1-5 riktige svar)	58 (45%)	3 (23%)	4 (31%)
INGEN RIKTIGE SVAR OG PASSIVE	55 (42%)	1 (8%)	3 (23%)
N=100%	130	13	13

Vi ser av Tabell 4.4 at det vi betegnet som god kunnskap om særavtalen er svært ujevnt fordelt blant våre tre målgrupper. Ansatte uten verv kommer klart dårligst ut. Det er ikke overraskende at representantene har bedre kjennskap til særavtalen; det er dem som har "spikret" den sammen. I betraktning av dette er det forsåvidt overraskende at det er såpass betydelige forskjeller mellom representantene.

Et hovedinntrykk ut fra denne "kunnskapstesten" er at kunnskap om medbestemmelsesrett er oppsamlet i visse sentra, nemlig hos representantene. Forsåvidt føyer denne betraktningen seg pent inn blant dem vi gjorde oss i forbindelse med de andre informasjons- og kunnskapsvariable. Når det gjelder informasjon og kunnskap om personalsaker blant ansatte uten verv kan vi derfor konstatere at en forutsetning for at disse får "aksess", eller er konsekvensskapende for tillitsvalgte og representanter for ledelsen neppe er tilstede (cf. Baldersheim, 1979, ss. 19-20, 27-8).

4.1.2 Informasjon og kunnskap i personalsaker blant ulike grupper av ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet.

Spørsmålene vi stilte i forrige del kan si oss noe om hvordan informasjon og kunnskap i personalspørsmål er fordelt mellom ansatte uten verv, tillitsvalgte og representanter for ledelsen. Vi skal nå se etter slik variasjon innen gruppen ansatte uten verv¹²⁾. En kan da få et inntrykk av hvordan kunnskap om personale spørsmål henger sammen med sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil.

TABELL 4.5

"Når De (Representantene:Forhandler om eller drøfter) diskuterer medbestemmelsspørsmål, personalsaker, arbeidsforhold, ansettelsesvilkår med Deres kolleger/arbeidskamerater (Representantene: Andre utvalgsdeltakere), pleier De da å ha gode eller dårlige kunnskaper sammenliknet med dem?"

	ANSATTE UTEN VERV			N=100%
	Bedre informert enn andre	Informert som de fleste andre	Vet for lite om slikt	
<u>ALDER:</u> -under 35 år	2	51	47	49
-35 til 49 år	8	60	32	37
-50 og over	8	46	46	37
<u>KJØNN:</u> -kvinne	2	46	52	63
-mann	10	58	32	60
<u>UTDANNING:</u> -grunnsk.+2 år	0	32	68	19
-"annen" utd.	7	57	36	61
-univ.el.høysk.n.	15	48	37	27
<u>STILLINGSNIVÅ:</u>				
-under saksbehandl.	3	47	50	60
-saksbehandlernivå	9	57	34	53
-kontorsjefsnivå+	33	67	0	3
<u>TJENESTETID:</u> -3 år og +	3	41	56	39
-4 til 9 år	6	63	31	35
-10 år og +	11	49	40	45
<u>AVDELING:</u> -administr.	10	57	33	42
-fiske/fangst	9	55	36	11
-kval.kontroll	13	50	38	8
-fiskeriskonomisk	10	38	52	21
-sentrallab.	0	67	33	9
-teknisk	0	69	31	13
<u>ORG./UORG.:</u> -uorganisert	14	36	50	14
-FFF	3	60	37	57
-FTL	17	50	33	18
-AF	0	61	39	18
TOTAL ANSATTE UTEN VERV	6	50	40	130
TILLITSVALGTE	15	70	8	13
REPRESENTANTER FOR LEDELSEN	38	54	8	13

Tabell 4.5 viser hvordan subjektiv kunnskap om personalsaker er fordelt blant ansatte uten verv i situasjoner der de diskuterer slike saker med sine kolleger/arbeidskamerater. En ser at liten utdanning, laveste stillingsnivå, kvinner og korteste tjenestetid er sterkest assosiert med dårlige relevante kunnskaper. Disse bakgrunnstrekkene finner en ikke hos representantene (de eneste unntak er at 1 av 26 representanter er kvinne og at 1 av 26 har "kort" tjenestetid). Går informasjon oppover til de tillitsvalgte gjennom bestemte kanaler, så kan en trolig si at bredden på disse er avhengig av i hvilken grad ansatte og tillitsvalgte deler bakgrunnstrekk.

Representantene er ikke representative for ansatte i den forstand at de deler deres bakgrunnstrekk, eller "avspeiler" dem.

Tidligere fant vi at den vertikale informasjonsstrøm, eller informasjonsutveksling mellom representanter og ansatte uten verv var svak og at informasjon og kunnskap om personalsaker syntes å være monopolisert av representantene. En kan da si at i den grad slik informasjon i det hele tatt spres (fra representantene), så oppfanges den helst av de ansatte som i størst grad deler representantenes sosiale bakgrunnstrekk og tjenestemannsprofil. Vi refererte tidligere til et synspunkt om at ulike grupper og interesser måtte sikres "egne" talerør i de representative fora (kap.1.1.3). Dette syn begrunnes gjerne ut fra en antakelse om at representantene er mer sensitive for, eller lytter bedre til dem de representerer dersom de deler deres bakgrunnstrekk. Ut fra Tabell 4.5 kunne en kanskje også begrunne dette synet ut fra mulighetene for at feedback fra representantene til de representerte kan mottas: De representerte lytter ikke, eller oppfanger ikke signaler fra sine representanter med

mindre disse likner dem mht. sosial bakgrunn og tjenestemannsprofil.

TABELL 4.6

"Er De fornøyd med informasjonen omkring den nye særavtalen?"

	ANSATTE UTEN VERV			
	Ja	Nei	Passive	N=100%
<u>ALDER:</u> -under 35 år	12	42	46	52
-35 til 49 år	22	38	40	37
-50 og over	25	10	65	39
<u>KJØNN:</u> -kvinne	15	30	55	67
-mann	23	34	43	61
<u>UTDANNING:</u> -grunnsk.+2 år	15	25	60	20
- "annen" utd.	20	30	50	65
-univ.el.høysk.	19	48	33	27
<u>STILLINGSNIVÅ:</u>				
-under saksbehandl.	19	30	51	63
-saksbehandlernivå	20	30	50	54
-kontorsjefsnivå+	0	100	0	3
<u>TJENESTETID:</u> -3 år og +	8	51	41	39
-4 til 9 år	21	32	47	38
-10 år og +	23	19	58	47
<u>AVDELING:</u> -administrasjon	23	27	50	44
-fiske/fangst	27	27	46	11
-kval.kontroll	0	56	44	9
-fiskeriøkonomisk	10	38	52	21
-sentrallab.	20	40	40	10
-teknisk	15	46	39	13
<u>ORG./UORG.:</u> -uorganisert	0	57	43	14
-FFF	19	25	56	59
-FTL	33	39	28	18
-AF	21	37	42	19
TOTAL ANSATTE UTEN VERV	20	30	50	130
TILLITSVALGTE	45	55	0	13
REPRESENTANTER FOR LEDELSEN	40	30	30	13

Før vi ser etter sammenhengen mellom våre uavhengige variable og (objektiv) kunnskap om særavtalen, skal vi se om enkelte grupper er spesielt fornøyd/misfornøyd med informasjonen omkring

avtalen (Tabell 4.6). Med unntak av laveste stillingsnivå er de fire "svake" gruppene som pekte seg ut ved å ha spesielt dårlige relevante subjektive kunnskaper også enten spesielt misfornøyde (korteste tjenestetid) eller spesielt passive (kvinner og dem med minst utdanning). Laveste stillingsnivå er også utilfreds med informasjonen. Det nye her er at betydelige deler av dem som er femti år eller over og dem som har vært ansatt lengst forholder seg spesielt passive og at spørsmålet synes å være avhengig av organisasjonsmedlemskap. I motsetning til FTL-medlemmene har FFF-medlemmene problemer med å besvare spørsmålet med et "ja" eller "nei". Sammenfatningsvis kan vi si så langt at mens ingen grupper er svært fornøyd med informasjonen omkring særavtalen har eldre ansatte, kvinner, personer med liten utdanning og dem med lang tjenestetid og FFF-medlemmer spesielt store vanskeligheter med å ta stilling til spørsmålet. Blant de fire "svake" gruppene som vi merket oss tidligere er nå bare kvinner og dem med lav utdanning spesielt passive. Ingen av de fire kan likevel sies å ha gode kunnskaper om personalsaker.

Vi skal så se om denne tendensen går igjen også når det gjelder en objektiv vurdering av kunnskap om særavtalen. Fra Tabell 4.7 ser en at de fire "svake" gruppene kommer spesielt dårlig ut på vår "kunnskapstest". Mens korteste tjenestetidgruppe hadde spesielt ofte 1-5 rette svar, dvs. det vi har kalt dårlig kunnskap om særavtalen, utmerket dem med minst utdanning, kvinner og dem på laveste stillingsnivå seg ved spesielt ofte å svare feil eller unnlate å svare. Disse gruppene føler seg altså med rette

dårlig informert om personalsaker. Flere grupper kom dårlig ut, men var subjektivt ikke i så stor grad som disse generelt uten gode relevante kunnskaper.

TABELL 4.7
KUNNSKAP OM SÆRAVTALEN. Indeks.

	ANSATTE UTEN VERV			N= 100%
	Ingen rette svar og passive	Dårlig kjennskap til særavtalen (1 - 5 rette svar)	Godt kjennskap til særavtalen (6 - 10 rette svar)	
<u>ALDER:</u> -under 35 år	37	52	11	52
-35 til 49 år	35	43	22	37
-50 år og over	54	38	8	39
<u>KJØNN:</u> -kvinne	57	37	6	67
-mann	25	52	23	61
<u>UTDANNING:</u> -grunnsk.+2 år	75	25	0	20
-"annen" utd.	34	49	17	65
-univ.el.høysk.n.	22	56	22	27
<u>STILLINGSNIVÅ:</u>				
-under saksbehandlern.	56	36	8	63
-saksbehandlernivå	20	60	20	54
-kontorsjefsnivå+	33	0	67	3
<u>TJENESTETID:</u> -3 år og mindre	31	56	13	39
-4 til 9 år	45	37	18	38
-10 år og mer	45	43	12	47
<u>AVDELING:</u> -administrasjon	39	48	13	44
-fiske/fangst	27	64	9	11
-kval.kontroll	56	33	11	9
-fiskeriøkonomisk	48	38	14	21
-sentrallab.	30	60	10	10
-teknisk	15	39	46	13
<u>ORG./UORG.:</u> -uorganisert	22	64	14	14
-FFF	44	46	10	59
-FTL	39	44	17	18
-AF	26	53	21	19
TOTAL ANSATTE UTEN VERV	42	45	15	130
TILLITSVALGTE	8	23	70	13
REPRESENTANTER FOR LEDELSEN	23	31	45	13

Det er åpenbart at flere grupper av ansatte i Fiskeridirektoratet mangler en viktig forutsetning for at den utvidete mdebestemmelse kan bli reell i den forstand vi gjorde rede for ovenfor (kap.1.1 og 1.2). Informasjon og kunnskap om personalsaker er svært

mangelfull sett under ett. Mens mange grupper av ansatte har dårlig kjennskap til særavtalen spesielt, har noen av disse, relativt sett, subjektivt gode kunnskaper om personalsaker mer generelt. Ansatte med liten utdanning, på laveste stillingsnivå, med kort tjenestetid og som er kvinner synes generelt å falle helt igjennom mht. nevnte forutsetning. Informasjonsutveksling mellom disse gruppene og de tillitsvalgte synes å være ubetydelig. Disse gruppene er meget sterkt underrepresentert blant tillitsvalgte.

4.2 Holdninger til medbestemmelse.

I denne delen vil vi undersøke i hvilken grad ansatte uten verv og tillitsvalgte deler, eller har felles holdninger til en del personalpolitiske spørsmål. En kunne da si noe om i hvilken grad disse gruppene har felles interesser i slike spørsmål og dermed (i en viss utstrekning) demokratisk kontroll; det ville ikke være forenlig med tanken om utvidet personaldemokrati at disse gruppene hadde betydelig ulike interesser i sentrale personalpolitiske spørsmål. Vi kunne da samtidig få et inntrykk av om det er grunnlag for utvidet medbestemmelse i Fiskeridirektoratet dvs. om utvidet medbestemmelse er noe som pådyttes de ansatte av velmenende politikere og tjenestemannsorganisasjonene ovenfra eller om den imøtekommer interesser og behov nedenfra også i det personalpolitiske systemet i Fiskeridirektoratet.

4.2.1 Presentasjon av variablene.

Respondentene ble spurt om de syntes at de ansatte i sin alminnelighet er tilstrekkelig med på avgjørelser som gjelder driften av hele direktoratet. Svarfordelingen på dette spørsmålet er framstilt i Tabell 4.8 . Spørsmålet er kanskje noe tvetydig. Med driften av direktoratet sikter vi til administrasjonen, eller arbeidsorganiseringen. Vi tror likevel ikke at mange respondenter seriøst vurderte om de var tilstrekkelig med på politiske avgjørelser. Skillet mellom politiske og administrative avgjørelser skulle blitt viktigere dersom spørsmålet søkte å få respondenten til å fastslå nøyaktig hvor ekstensiv hans eller hennes deltakelse skulle være. Her tror vi spørsmålet først og fremst fanger opp (subjektiv) tilfredshet/utilfredshet med den

nåværende situasjon, eller "voice" og derfor at et slikt skille skulle være av underordnet betydning.

TABELL 4.8

Ansattes vurdering av spørsmålet om de er tilstrekkelig med på avgjørelser som gjelder driften av hele Fiskeridirektoratet.

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
JA, er tilstrekkelig med	35 (27%)	3 (23%)	11 (84%)
NEI, er ikke tilstrekkelig med	50 (38%)	10 (77%)	1 (8%)
PASSIVE	45 (35%)	0 (-)	1 (8%)
N=100%	130	13	13

Svarfordelingen er på mange måter "klassisk". Tilfredsheten med ansattes medbestemmelse blant representantene for ledelsen står i sterk kontrast til de tillitsvalgte og de ansattes. Tabellen gir ikke grunnlag for å hevde at flere enn 27% av ansatte uten verv er fornøyd med medbestemmelsen. Forutsetter en imidlertid at de passive oppfatter spørsmålet å dreie seg om de formelle grensene for ansattes medbestemmelse er for snevre eller ikke, så vil det være naturlig at en del ansatte uten verv ikke kan ta stilling til spørsmålet: Det er for eksperbetont. Noen av disse passive kan antas å ha et subjektivt behov for medbestemmelse og derfor et objektivt behov for å inngå i et tillitsforhold til de personalpolitiske ekspertene (tillitsvalgte). Passiviteten til de som også har et subjektivt behov for å inngå i et slikt tillitsforhold kan forklares ut fra et forutgående rasjonelt valg mellom å engasjere seg i ting de synes de bør ha greie på og ting de synes de heller burde overlate til ekspertene å ordne på vegne av dem. Under disse forutsetningene kan det være rimelig å tolke Tabell 4.8 dit hen at de tillitsvalgte meget betydelige misnøye med omfanget av de ansattes medbestem-

melse egentlig deles med en andel ansatte uten verv som kan være større enn 38% (men mindre enn 73%). Men dette er spekulasjon. Vi har ikke grunnlag for å hevde at flere enn 38% av ansatte uten verv opplever misnøye med ansattes medinnflytelse. Denne oppfatningen er meget mer utbredt blant tillitsvalgte.

TABELL 4.9

Om de ansattes representanter burde fått mer å si i SU og AMU. Indeks.

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR. FOR LEDELSEN
Meget mer å si	11 (8%)	4 (31%)	2 (15%)
Litt mer å si	39 (30%)	6 (46%)	7 (54%)
Ikke mer å si	10 (8%)	2 (15%)	3 (23%)
Passive	70 (54%)	1 (8%)	1 (8%)
N=100%	130	13	13

Vi ville gjerne knytte spørsmålet om ansattes innflytelse til bestemte fora for medbestemmelse og også få konkretisert de ansattes forventninger til særavtalen. Vi var bl.a. interessert i å vite om respondentene mente at de ansatte burde ha fått mer innflytelse i Samarbeidsutvalget (SU) og Arbeidsmiljøutvalget (AMU) ved at disse organene hadde fått utvidet saksområde og/eller økt beslutningsmyndighet i en del saker¹⁴⁾. Utvidet saksområde og økt beslutningsmyndighet for ansatte er to aspekter ved økt medbestemmelse for ansatte. Svarfordelingen for disse fire spørsmålene viste betydelig positiv og signifikant samvariasjon. Spørsmålene ble derfor omarbeidet til ett mål for ønske om medinnflytelse i SU/AMU til en indeks for holdninger til medinnflytelse i SU/AMU blant ansatte uten verv (Tabell 4.9).

Svært få av respondentene er negative til at ansatte kunne fått mer innflytelse i SU og AMU. For representantene for ledelsen har kanskje denne lave andel sammenheng med at endringer kunne funnet sted uten at ledelsens styringsrett dermed skulle blitt innskrenket.

Over halvparten av ansatte uten verv vet ikke hva de skal svare eller finner det ikke meningsfylt å svare i det hele tatt.

I den grad det førstnevnte er tilfelle har de dårlig greie på hva SU og AMU driver med, eller hva disse organene kan gjøre for dem. En kan kanskje si at de har en "desinformert" avstand til SU og AMU. I den grad respondentene ikke finner det meningsfylt å besvare spørsmålene er det trolig at de har en mer

"informert" avstand til SU og AMU: "Det spiller ingen rolle hvordan de "opprustes", jeg får ikke mer å si likevel". Det er umulig for oss å bedømme i hvilken utstrekning disse to tolkningene er realistiske. Det en kan si er at det var betydelig avstand mellom omlag halvparten av respondentene og SU/AMU.

Det samme er ikke tilfelle mht. Ansettelsesrådet. Respondentene ble spurt om de generelt burde fått mer å si, om organisasjonene burde trekkes inn på et tidligere stadium i ansettelsessaker enn i dag og hvorvidt de ansattes representanter burde ha flertall i rådet (for sistnevnte spørsmål kunne de også krysse av for svaralternativet "like mange fra arbeidstakersiden som fra arbeidsgiversiden" hvilket er en forbedring sett fra de ansattes synsvinkel). Svarfordelingen til disse tre spørsmålene viser sterk positiv samvariasjon. De ble omarbeidet til ett mål på, eller indeks for, ønske om medinnflytelse i Ansettelsesrådet blant ansatte uten verv (Tabell 4.10).

TABELL 4.10

Om de ansattes representanter burde få mer å si i Ansettelsesrådet.
(indeks)

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Mer innflytelse	75 (58%)	11 (85%)	1 (8%)
Ikke mer innflytelse	36 (28%)	1 (8%)	11 (85%)
Passive	19 (15%)	1 (8%)	1 (8%)
N=100%	130	13	13

Ansatte uten verv går ikke så langt som de tillitsvalgte mht. mer innflytelse for de ansatte. Likevel er dobbelt så mange blant ansatte uten verv for økt innflytelse i Ansettelsesrådet som for det motsatte. Nesten alle ansatte uten verv tok her stilling til spørsmålene i indeksen. Sammenliknes den med tabellene ovenfor synes derfor interessen for personalpolitiske spørsmål å være selektiv. Trolig er det da mindre fruktbart å skille mellom de passive og de aktive som om det skulle dreie seg om to klart avtegnete, inerte grupper: Den enkelte ansatte er aktiv i noen personalsaker og passiv i andre (cf. Verba and Nie, 1972, kap. 4 og 5; March and Olsen, 1979, kap. 3; Olsen, 1983, s. 17; Dahl, 1961; Eckstein, 1960; Lowi, 1964; Kjellberg, 1975). Et hovedinntrykk er da at ansatte uten verv og tillitsvalgte på den ene side og representantene for ledelsen på den andre står nokså steilt mot hverandre i dette spørsmålet. Andelen negative blant ansatte uten verv er likevel ikke ubetydelig. Ser en tilbake til forrige spørsmål kan en få det inntrykk at der hvor de ansatte bryr seg om mer innflytelse der står representantene for ledelsen steilt imot.

Det faktum at "høyere lønn" hyppigst rangeres som meget viktig passer godt overens med at ansatte uten verv var mer tilbøyelig til å ta stilling til spørsmålet om mer innflytelse i Ansettesrådet enn i Samarbeids- og Arbeidsmiljøutvalget.

TABELL 4.11

Rangering av personalsaker etter andel i % blant ansatte uten verv som gir de ulike spesifiserte sakene høyeste prioritet. N=130.

1. Høyere lønn	33%
2. Fleksitid	25%
3. Mer interessant arbeide	22%
4. Bedre personalutdanning	20%
5. Lavere pensjonsalder	15%
6. Likelønnsprinsippet	14%
6. Mer lik innflytelse	14%
8. Kortere arbeidstid	13%
9. Bedre arbeidsmiljø	12%
9. Mindre stresset arbeide	12%

I maktutredningens sluttrapport skilles det mellom to hovedmotiv for folks medlemstilknytning til organisasjoner; organisasjonen som sosialt instrument og som et sted å være (NOU 1982:3, s.117). Trolig vurderer ansatte i direktoratet sin medlemstilknytning ut fra et syn på tjenestemannsorganisasjonene som sosiale instrumenter. Men hvor den utvidete medbestemmelsen sikter mot å gi økt trivsel, arbeidsglede etc. ser de ansatte snarere medlemskapet som et middel til å oppnå materielle, økonomiske goder.

En konsekvens av dette er at i den grad de tillitsvalgte klarer å skaffe tilveie materielle goder for organisasjonsmedlemmene åpnes det for at den utvidete medbestemmelsen orienteres mer mot lønsspørsmål ("primary" incentive) enn mot å utvikle økt trivsel arbeidsglede etc. og for at organisasjonslederskapet i saker som ikke er primære for organisasjonsmedlemmene kan opptre mer egen-

rådig (cf. Wilson, 1973). Immatrielle goder synes ikke primære for medlemmene og en kan da forsåvidt ikke slutte at så lenge de opprettholder medlemsskapet så har de derfor nødvendigvis "demokratisk" kontroll over de tillitsvalgte.

Vi formulerte i påstandsform en del generelle konsekvenser av særavtalen for personalet. Respondentene skulle vurdere sannsynligheten for at disse inntreffer. Svarfordelingen mellom de tre målgruppene ansatte uten verv, tillitsvalgte og representanter for ledelsen viste betydelig positiv samvariasjon fra den ene påstand til den annen. Vi laget en indeks for grad av positive/negative forventninger til særavtalen på grunnlag av disse påstandene (Tabell 4.12).

TABELL 4.12

Forventningene til særavtalen.
(indeks)

	ANSATTE UTEN VERV	REPRESENTANTENE	
		TILLITSVALGTE	REPR.FOR LEDELSEN
Store positive forventninger (6 - 11)	26 (20%)	5 (39%)	1 (8%)
Noen positive forventninger (1 - 5)	38 (29%)	6 (46%)	10 (77%)
Ingen positive forventninger	4 (3%)	0 (-)	1 (8%)
Passive	62 (48%)	2 (15%)	1 (8%)
N=100%	130	13	13

Det er slående at store deler av ansatte uten verv ikke kan eller vil ta stilling til mulige positive/negative konsekvenser av særavtalen. Det kan være rimelig å tolke dette som et utslag av at vurderingene de ble bedt om å foreta var nokså komplekse

og krevende. Spørsmålene er kanskje av den type de velger å la sine tillitsvalgte, "ekspertene", vurdere. På den annen side hadde de ikke fått anledning til å sette seg inn i særavtalens bestemmelser i det hele tatt før vår undersøkelse startet (da den ble mangfoldiggjort og distribuert etter å ha foreligget et halvt år). I del 4.1 framgikk det at svært få av de ansatte også var fornøyd med informasjonen omkring særavtalen. Meninger om dette spørsmålet var imidlertid sterkt knyttet til meninger om hvilke kunnskaper de hadde til personalsaker generelt og det er derfor tvilsomt om kunnskapene om særavtalens bestemmelser ville blitt særlig bedre om den hadde fått virke noe lengre før vår undersøkelse startet.

1 Sammenliknes antall ansatte uten verv som ~~er~~ stilling til en eller flere av påstandene (68 personer) med tilsvarende tall for de tillitsvalgte (11 personer), finner en at disse fordeler seg svært likt på de tre svarverdiene. Den høye andelen passive kan forklares ut fra skepsis eller andre former for avstand til tjenestemannsorganisasjonene. De passive kunne f.eks. se det slik at medbestemmelsen filtreres bort av de tillitsvalgte og/eller være indifferente overfor avtalen. Vi stilte et spørsmål for å se etter en slik sammenheng. Spørsmålet ble vurdert mot indeksen for forventninger til særavtalen (Tabell 4.13).

Svært få ansatte er enig i at det idag er ingen tjenestemannsorganisasjon i direktoratet som virkelig tar seg av de ansattes interesser (8%), mens omlag halvparten er uenige i en slik påstand (46%). Det er likevel slående at så mange som 34% ikke vil (kan) ta stilling til et spørsmål som klart går på deres tillitsforhold til organisasjonene.

TABELL 4.13

Forventninger til særavtalen (indeks) etter en indikator på holdning til nytten ved organisering for å fremme sine interesser.

	MANGE POSITIVE FORVENT- NINGER	NOEN POSITIVE FORVENT- NINGER	INGEN POSITIVE FORVENT- NINGER	PASSIVE	N=100%
Er De enig/uenig i at det er idag ingen organisasjon som virkelig tar seg av interessene til folk som Dem i Fiskeridirektoratet?					
-enig (8%)	18	36	0	46	11
-både enig/uenig (12%)	27	20	0	53	15
-uenig (46%)	30	35	5	30	60
-passive (34%)	5	23	2	71	44
N=100%	130				
TOTAL ANSATTE UTEN VERV	20	29	3	48	130

De som mener at ingen av organisasjonene idag virkelig tar seg av de ansattes interesser og de som er passive her (42%) ser trolig ikke nytten ved tjenestemannsorganisasjonene som interessefremmende instrument. De kan være desillusjonert eller fremmedgjorte nok til ikke å ha forventninger om reell medbestemmelse. Denne holdningen kunne nå arte seg slik at disse respondentene helst enten skulle se negative konsekvenser (ingen positive) av avtalen og/eller være passive. Fra Tabell 4.13 ser en at deler av de ansatte tar ikke stilling til om de har tillit til organisasjonene og er passive overfor spørsmål om særavtalens konsekvenser. Generelt kan en så si at avstand overfor organisasjonene henger sammen med holdninger overfor særavtalen.

Den avstand disse ansatte måtte ha overfor organisasjonene er, isolert sett, inkonsistent med de demokratioppfatningene som ble skissert ovenfor (kap. 1.1 og 1.2). En har ikke dekning for at disse ansatte i betydelig grad venter seg f.eks. økt inn-

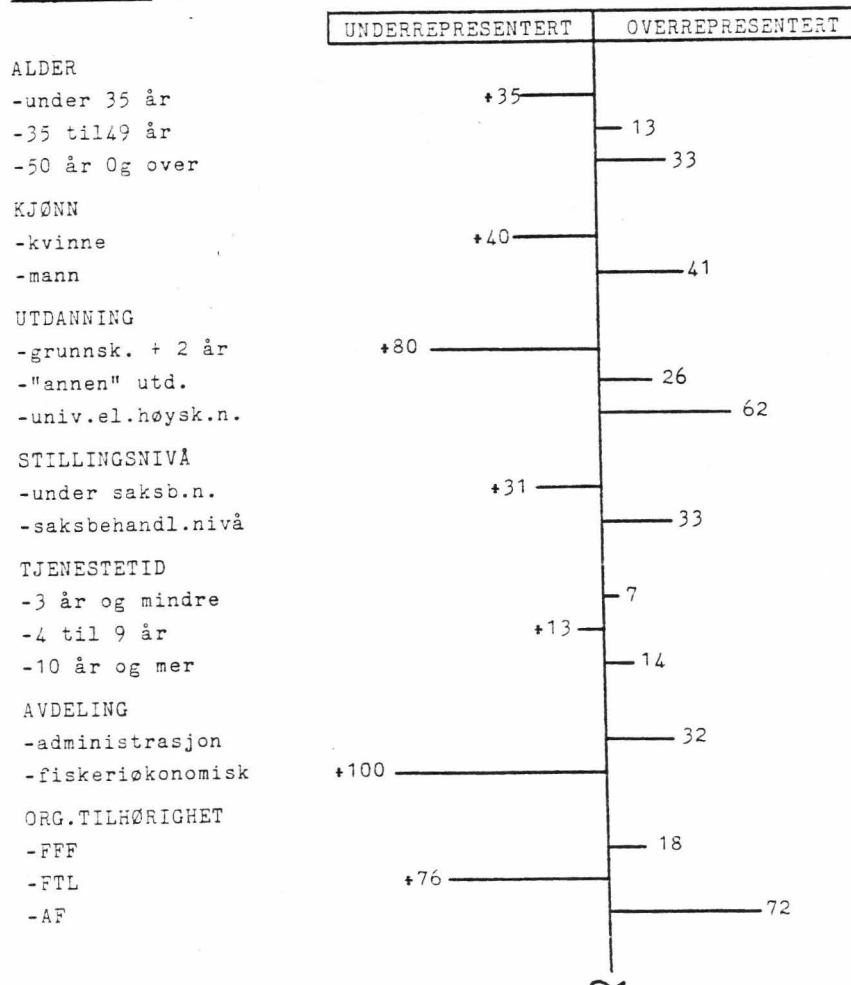
flytelse på egen arbeidssituasjon, bedre arbeidsforhold som vil stimulere til større engasjement og forbedring av arbeidsmetoder økt innsikt for ansatte og bedre avgjørelser ved at flere sider av en sak lettere blir belyst. Dette står i betydelig kontrast til de tillitsvalgtes mange positive forventninger. Mens en vurdering av implikasjonene av avtalen kan stille for store krav til personalpolitisk kunnskap og interesse, kan neppe det samme sies om påstanden om at det idag er ingen organisasjon i direktoratet som virkelig tar seg av de ansattes interesser. De som er passive her er trolig ikke passive til spørsmål om særavtalen implikasjoner på grunn av egenskaper ved de spesifiserte konsekvensene av avtalen. De er passive selv overfor et enkelt spørsmål om tillit. Vi har ikke noe grunnlag for å anta at disse har omtrent de samme holdninger som de tillitsvalgte til særavtalen. Deres mangel på engasjement og deltakelse bryter med forutsetningene for reellt personaldemokrati både slik dette oppfattes i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen og slik dette må oppfattes ut fra det mer generelle demokratisynet som er skissert.

4.2.2 Holdninger til en del personalspørsmål blant ulike grupper ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet.

De to sosiale bakgrunnsvariablene kjønn og utdanning og tjenestemannsvariablene stillingsnivå og tjenestetid ved verdiene hhv. kvinne, grunnskole + 2 år, under saksbehandlernivå og tjenestetid 3 år og mindre var sterkt assosiert med dårlige kunnskaper om personalsaker (Tabell 4.5). Med unntak av korteste tjenestetid er disse gruppene også spesielt lite tilbøyelig til å mene at ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser i direktoratet (Tabell 4.14).

TABELL 4.14

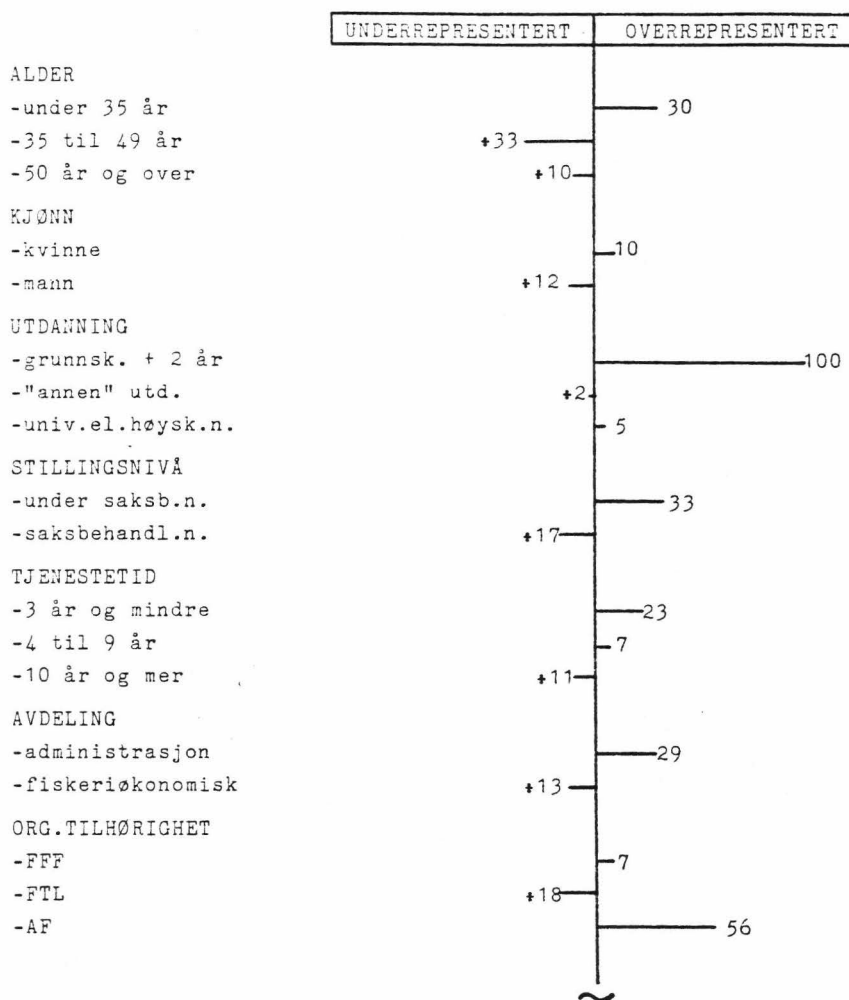
Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som mener at ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser i direktoratet (27%)(cf. Tabell 4.8).



Det nye her er at få av de yngste (17%), FTL-medlemmene (6%) og dem på fiskeriøkonomisk avdeling (ingen) mener det samme.

TABELL 4.14.1

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som er passive til spørsmålet om de ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser i Fiskeridirektoratet (55%) (cf. Tabell 4.8).



De yngste og dem med minst utdanning er helst (og spesielt) passive (henholdsvis 44% og 55%). Med unntak av korteste tjenestetid er også alle disse gruppene sterkt underrepresentert blant dem som mener at ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser i direktoratet (Tabell 4.14). De yngste, dem med minst utdanning og dem på laveste stillingsnivå er samtidig sterkt overrepresentert blant dem som er passive til spørsmålet (Tabell 4.14.1).

Fra Tabellene 4.15 og 4.16 ser en at de gruppene som var særlig underrepresentert blant dem som mener at ansatte generelt er tilstrekkelig med på avgjørelser heller ikke nå uttrykker direkte et spesielt sterkt ønske om økt innflytelse i SU og AMU og i Ansettelsesrådet. De er fortsatt helst (og spesielt) passive eller unngår spesielt ofte å markere at ansatte har tilstrekkelig innflytelse.

TABELL 4.15

Holdninger til spørsmålet om mer innflytelse i SU og AMU (indeks) etter sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil for ansatte uten verv

	MEGET MER INNFLYT. (3 - 4)	LITT MER INNFLYT. (1 - 2)	IKKE MER INNFLYT. (0)	PASSIVE	N=100%
ALDER					
-under 35 år	8	23	6	64	52
-35 til 49 år	16	35	8	41	37
-50 år og over	0	36	10	54	39
KJØNN					
-kvinne	11	22	6	61	67
-mann	6	38	10	46	61
UTDANNING					
-grunnsk.+2 år	10	30	0	60	20
-"annen" utd.	9	39	5	48	65
-univ.el.høysk.n.	4	29	15	52	27
STILLINGSNIVA					
-under saksb.n.	11	21	5	64	63
-saksbehandl.n.	7	43	7	43	54
-kontorsj.niv. og +	0	0	33	67	3
TJENESTETID					
-3 år og mindre	5	21	5	69	39
-4 til 9 år	8	31	8	53	38
-10 år og mer	13	40	6	40	47
AVDELING					
-administrasjon	5	29	16	50	44
-fiske/fangst	18	27	9	46	11
-kval.kontroll	0	33	11	56	9
-fiskeriekonomisk	19	24	0	57	21
-sentrallaboratoriet	20	30	0	50	10
-teknisk	0	38	0	62	13
ORG./UORG.					
-uorganiserte	0	29	7	64	14
-FFF	12	30	5	53	59
-FTL	17	39	11	33	18
-AF	0	33	16	50	19
TOTAL ANSATTE U.V.	8	30	8	54	130
TOTAL TILLITSVALGTE	31	46	15	8	13
TOTAL REPR.FOR LED.	15	54	23	8	13

TABELL 4.16

Holdninger til spørsmålet om de ansatte bør få mer innflytelse i Ansettelsesrådet (indeks) etter sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil for ansatte uten verv.

	MER INNFLYTELSE	IKKE MER INNFLYTELSE	PASSIVE	N=100%
ALDER				
-under 35 år	65	15	19	52
-35 til 49 år	62	35	3	37
-50 år og over	44	36	20	39
KJØNN				
-kvinne	64	18	18	67
-mann	51	38	12	61
UTDANNING				
-grunnsk. + 2 år	70	15	15	20
-"annen" utd.	57	25	19	65
-univ.el.høysk.n.	44	52	4	27
STILLINGSNIVÅ				
-under saksb.n.	63	19	18	63
-saksbehandl.n.	56	32	13	54
-kontorsj.nivå og +	0	100	0	3
TJENESTETID				
-3 år og mindre	59	21	21	39
-4 til 9 år	52	37	11	38
-10 år og mer	60	28	13	47
AVDELING				
-administrasjon	61	27	11	44
-fiske/fangst	45	46	9	11
-kval.kontroll	33	44	22	9
-fiskeriøkonomisk	85	0	14	21
-sentrallaboratoriet	50	10	40	10
-teknisk	38	54	8	13
ORG./UORG.				
-uorganiserte	50	43	7	14
-FFF	54	31	15	59
-FTL	100	0	0	18
-AF	47	42	10	19
TOTAL ANSATTE U.V.	58	28	15	130
TOTAL TILLITSVALGTE	85	8	8	13
TOTAL REPR.FOR LED.	8	85	8	13

Den vertikale informasjonsutvekslingen mellom ansatte uten verv og tillitsvalgte syntes å være avhengig av av sosiale bakgrunns- trekk og variabelen tjenestetid på en slik måte at jo mer de tillitsvalgte avspeilet de ansatte dess mer kommunikasjon fant sted mellom dem (kap.4.1.2). Det later til at kongruens mellom dem mht. spørsmålet om mer innflytelse for ansatte også kan være avhengig av avdeling representantene rekrutteres fra eller at representant og representert har felles avdelingsbakgrunn:

Hovedtyngden av de tillitsvalgte kommer nettopp fra fiskeri-
økonomisk avdeling og størstedelen av FTL-medlemmene er rekrut-
tert fra denne avdelingen.

TABELL 4.17

Forventninger til særavtalen etter sosial bakgrunn,
tjenesteman.sprofil og organisasjonsprofil (indeks).

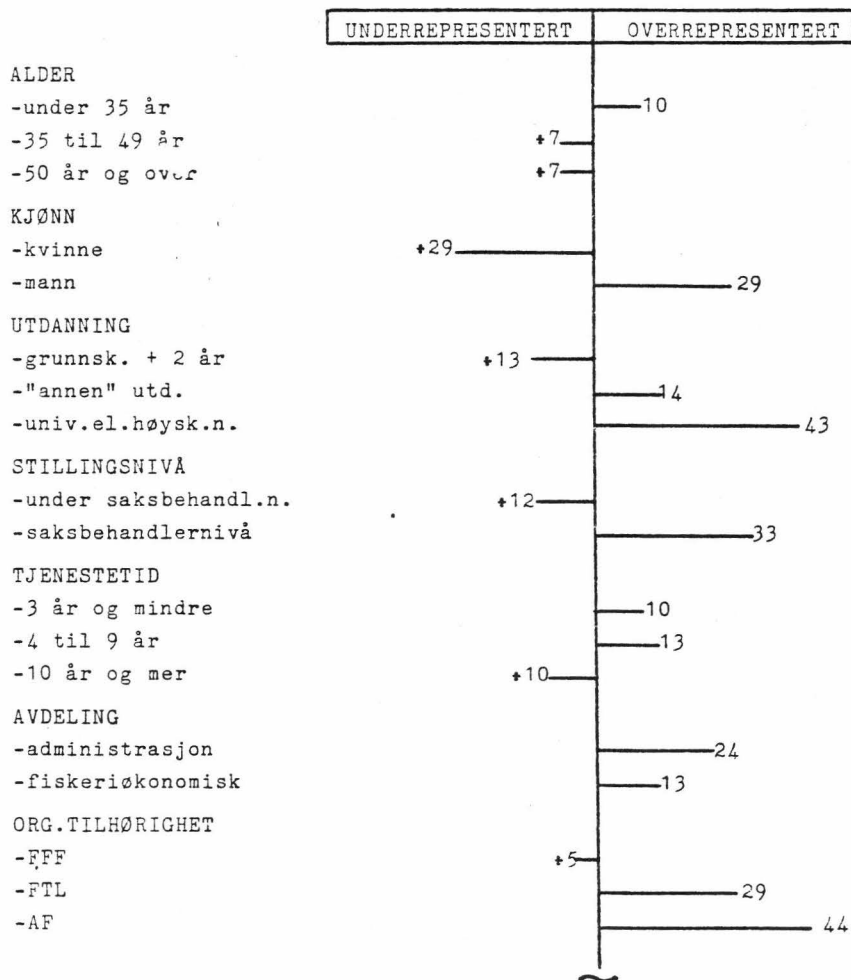
	POSITIVE FORVENT- NINGER	NEGATIVE FORVENT- NINGER	PASSIVE	N=100%
<u>ALDER</u>				
-under 35 år	53	0	48	52
-35 til 49 år	48	5	46	37
-50 år og over	47	3	51	39
<u>KJØNN</u>				
-kvinne	35	0	64	67
-mann	64	5	31	61
<u>UTDANNING</u>				
-grunnsk. + 2 år	40	0	60	20
-"annen" utd.	54	3	43	65
-univ.el.høysk.n.	67	4	30	27
<u>STILLINGSNIVÅ</u>				
-under saksb.n.	43	0	57	63
-saksbehandl.n.	65	4	32	54
-kontorsj.nivå og +	33	33	33	3
<u>TJENESTETID</u>				
-3 år og mindre	54	0	46	39
-4 til 9 år	58	5	37	38
-10 år og mer	45	2	53	47
<u>AVDELING</u>				
-administrasjon	52	0	48	44
-fiske/fangst	63	9	27	11
-kval.kontroll	22	11	67	9
-fiskeriøkonomisk	47	0	52	21
-sentrallaboratoriet	40	0	60	10
-teknisk	69	8	23	13
<u>ORG./UORG.</u>				
-uorganiserte	71	7	21	14
-FFF	44	2	54	59
-FTL	61	0	39	18
-AF	68	5	26	19
TOTAL ANSATTE U.V.	49	3	48	130
TOTAL TILLITSVALGTE	85	0	15	13
TOTAL REPR.FOR LED.	85	8	8	13

Spørsmålet om i hvilken grad respondentene venter seg mange gun-
stige virkninger av særavtalen ble vurdert etter deres sosiale

bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil (Tabell 4.17). Vi fant at kvinner, de med minst utdanning, de på laveste stillingsnivå, fiskeriøkonomisk avdeling og FFF-medlemmer helst er passive. De tre førstnevnte gruppene utviser samtidig en passivitet som ligger særlig høyt over gjennomsnittet for ansatte uten verv. De som er spesielt lite passive er samtidig sterkt overrepresentert blant de som har store forventninger til særavtalen (Tabell 4.17.1), mens kvinner, de med lite utdanning, de under saksbehandlernivå, fiskeriøkonomisk avdeling og FFF-medlemmer er sterkt overrepresentert blant de som er passive til spørsmål om avtalens konsekvenser (Tabell 4.17.2).

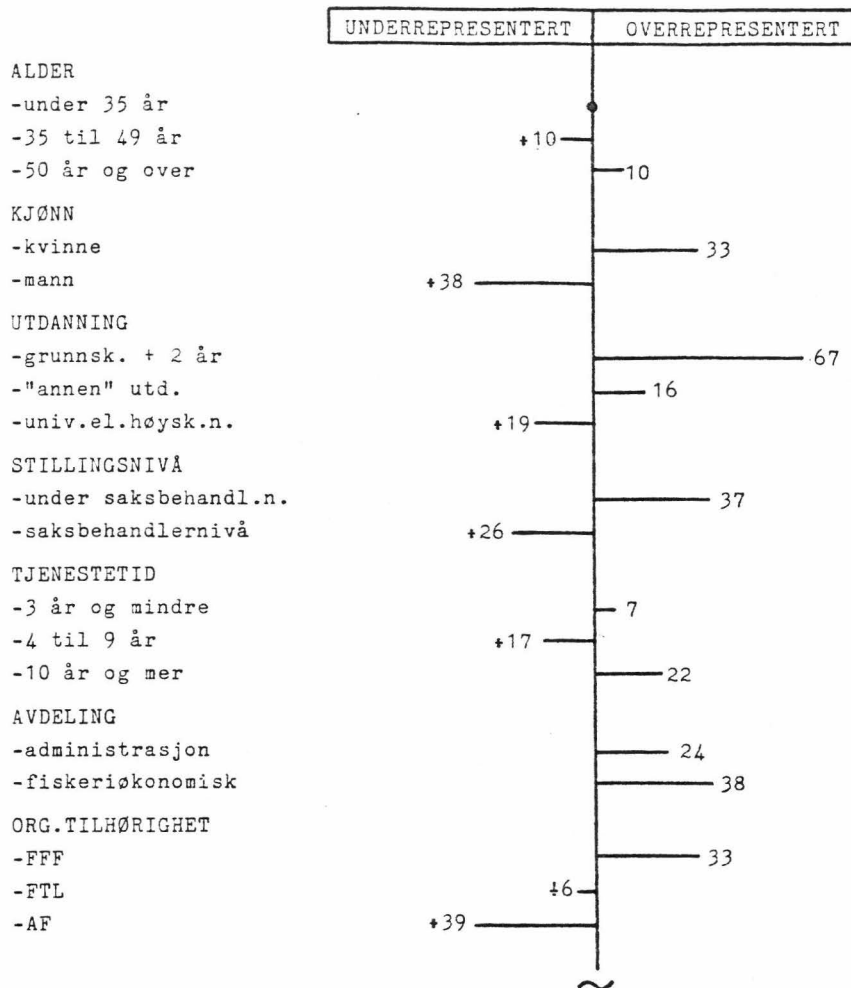
TABELL 4.17.1

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som har positive forventninger til særavtalen (49%). Ansatte uten verv.



TABELL 4.17.2

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som er passive til spørsmål om såravtalens konsekvenser (48%). Ansatte uten verv.

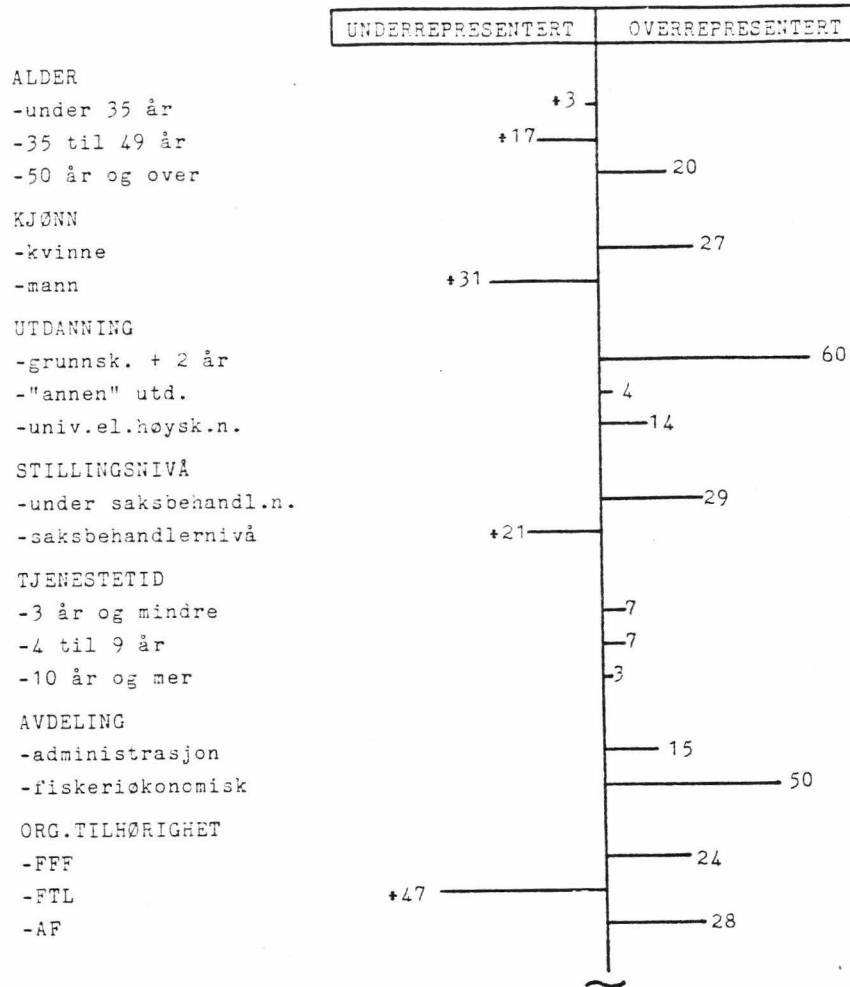


Vi undersøkte også hvem som var spesielt passive til påstanden om at ingen av organisasjonene i direktoratet virkelig tar seg av de ansattes interesser for å se om holdningene til påstanden varierte med de ansattes sosiale bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil. Flere grupper er overrepresentert blant de passive (Tabell 4.18). Spesielt gjelder dette ansatte på fiskeriøkonomisk avdeling, de med minst utdanning, ansatte på laveste stillingsnivå, kvinner og FFF-medlemmer.

Vi kan ikke se at påstanden forutsetter betydelig kunnskap og innsikt i personalspørsmål. Det er rimelig å anta at respondentene ikke pålegger seg å ha "perfekt" subjektiv kunnskap om

TABELL 4.18

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som er passiv til spørsmålet om det i dag er ingen organisasjon som virkelig tar seg av de ansattes interesser i Fiskeridirektoratet (31%). Ansatte uten verv. Cf. Tabell 4.13.



organisasjonenes disposisjoner før de er villig til å rapportere om tillit/mistillit. De som er passive til påstanden artikulerer ingen mening og det er svært problematisk å tillegge dem tillit/mistillit. Ut fra ovennevnte antakelse er det ikke særlig sannsynlig at disse passive "egentlig" opplever å ha tillit eller mistillit til organisasjonene. Det er imidlertid kan si om disse passive er at deres forhold til organisasjonene preges av avstand (om enn ikke av avstandstaken). De passive kan neppe sies å være særlig sterkt knyttet til organisasjonene.

Et annet mål på hvor sterkt ulike grupper ansatte er knyttet til de tre tjenestemannsorganisasjonene kan være hvilke oppfatninger

de har mht. hvor stor innflytelse de ulike organisasjonene i direktoratet bør ha (NOU 1982:3,s.116). Tabell 4.19 viser hvordan ulike grupper ansatte stiller seg til dette spørsmålet.

De som svarer at organisasjonene har passelig innflytelse kan mene passelig liten eller stor. Vi undersøkte også hvordan de organisasjonsmedlemmene som svarte passelig vurderte sine orga-

TABELL 4.19

Holdninger til spørsmålet om de ulike tjenestemannsorganisasjonene burde få endret sin innflytelse i direktoratet etter sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil.

	FFF				FTL				AF				N=1004
	Større	Passelig	Min-dre	Pas-sive	Større	Passelig	Min-dre	Pas-sive	Større	Passelig	Min-dre	Pas-sive	
ALDER													
-under 35	10	23	23	44	27	21	10	42	6	22	4	69	52
-35 til 49	14	19	5	62	19	16	11	54	16	19	4	61	37
-50 og mer	13	13	10	64	23	13	5	59	14	11	2	74	39
KJØNN													
-kvinne	15	12	5	69	16	10	9	64	5	12	1	82	67
-mann	10	27	23	41	30	25	10	36	19	25	6	50	61
UTDANN.													
-lav ^{x)}	15	10	10	65	35	10	5	50	10	3	0	88	20
-middels	17	26	9	48	23	23	9	45	12	25	1	63	65
-høy	0	19	37	44	22	19	19	41	17	24	11	48	27
STILL.N.													
-lav ^{xx)}	14	14	6	65	21	14	6	59	6	13	0	82	63
-middels	11	22	26	41	30	22	11	37	17	26	6	51	54
-høyt	0	33	0	67	0	0	33	67	33	0	0	67	3
TJ.TID													
-3 og +	3	26	21	51	28	21	10	41	6	24	5	64	39
-4 til 9	11	21	18	50	18	18	11	53	9	14	2	75	38
-10 og +	23	13	6	57	26	15	9	51	19	17	2	62	47
AVDELING													
-adm.	14	21	18	48	25	18	9	48	11	16	3	69	44
-fiske/f.	0	27	9	64	9	27	0	64	0	32	0	68	11
-kval.k.	11	11	0	78	22	11	0	67	0	6	6	88	9
-f.økon.	19	5	14	62	33	5	14	48	7	17	5	71	21
-s.lab.	30	10	30	30	40	20	10	30	40	10	0	50	10
-tekn.	0	54	15	31	23	39	8	31	38	31	0	31	13
ORG./UORG.													
-uorg.	0	43	21	36	21	21	29	29	18	21	11	50	14
-FFF	24	24	0	53	10	24	10	56	9	24	2	65	59
-FTL	0	6	39	56	72	0	0	28	11	14	6	69	18
-AF	0	16	37	47	21	26	5	47	18	19	3	61	19
TOTAL	12	19	14	55	23	17	9	51	12	18	3	67	130

x) og xx) se Tabellene 3.3 og 3.4 for hva disse verdiene refererer til.

nisasjoners innflytelse i absolutt forstand og fant at disse helst mente at deres organisasjoner hadde passelig stor innflytelse.

Fra Tabell 4.19 ser en at mange er passive. Det er imidlertid også betydelige variasjoner i passivitet mellom de ulike gruppene. Variablene kjønn, utdanning og stillingsnivå fanger opp det meste av denne variasjonen. Kvinner, de med minst utdanning og de på laveste stillingsnivå er spesielt passive, mens menn, de med mest utdanning og de på middelshøyt stillingsnivå (saksbehandlernivå) er spesielt lite passive.

Blant disse (seks) gruppene er andelen som identifiserer seg svakt med FFF ikke lavere enn 64% (menn). Kvinner identifiserer seg særlig svakt med de to andre organisasjonene. De med minst utdanning og de på laveste stillingsnivå er særlig svakt knyttet til AF. Den laveste andel for svak identifikasjon blant disse tre gruppene er 55% (de med minst utdanning/FTL).

Et hovedinntrykk så langt er at et mindretall blant de ansatte er sterkt knyttet til de tre tjenestemannsorganisasjonene. Et klart flertall har et avstandspreget forhold til organisasjonene. Dette synes spesielt å gjelde kvinner, de med minst utdanning og personer på laveste stillingsnivå.

Det mest interessante med Tabell 4.19 er kanskje likevel at en får et inntrykk av hvor sterkt organisasjonsmedlemmene identifiserer seg med sin egen organisasjon. En ser da at hele 72% av FTL-medlemmene mener at deres organisasjon bør få mer å si i

direktoratet. Disse medlemmene er etter alt å dømme sterkt knyttet til sin organisasjon. Det samme synes ikke å være tilfelle for FFF- og AF-medlemmene. Disse synes å ha betydelig avstand til sine organisasjoner. Mens svært få uttrykker dette ved å hevde at deres organisasjoner bør få mindre å si, har et flertall det en kanskje kunne kalle en inartikulert avstand til sine organisasjoner (hhv. 53% og 61% er passive). Tallene for de som oppgir å være uorganisert bør behandles med forsiktighet. Likevel er det kanskje et tankekors at ikke flere FFF- og AF-medlemmer synes å være sterkt identifisert med sine respektive organisasjoner enn de som formelt står helt utenfor representasjonssystemet¹⁴⁾.

Vi skal oppsummere. Et hovedinntrykk ut fra Tabellene 4.14-16 er at de tillitsvalgtes misnøye med omfanget av de ansattes medbestemmelse deles med FTL-medlemmene, ansatte på fiskeriøkonomisk avdeling og kanskje også med kvinner. Forholdet mellom de tillitsvalgte og disse gruppene kan være tilfredsstillende ut fra en demokratisk forutsetning om at tillitsvalgte og ansatte skal (bør) ha like holdninger til sentrale personalpolitiske spørsmål. Denne betraktningen omfatter imidlertid altfor få grupper av ansatte til at en tilsvarende konklusjon kan trekkes for forholdet mellom de tillitsvalgte og ansatte som helhet. Kvinner, de med minst utdanning og ansatte på lavere stillingsnivå er betydelig overrepresentert blant de som er passive til spørsmål om særavtalens konsekvenser (Tabell 4.17.2) samtidig som at de er betydelig underrepresentert blant de som har mange positive forventninger til avtalen (Tabell 4.17.1). Hvis en kunne anta at disse passive hadde tillit til at deres representanter

kunne ordne mer kompliserte og spesialiserte personalpolitiske spørsmål på vegne av dem, så kunne det være naturlig å anta at disse passive har omtrent de samme holdninger til sentrale personalpolitiske spørsmål som de tillitsvalgte. Ut fra Tabellene 4.13, 4.18 og 4.19 later det imidlertid ikke til å være grunnlag for slike antakelser. Det er meget problematisk å lese tillit til representantene ut av den betydelige passiviteten til ansatte uten verv. De passive mangler engasjement i personalsaker og synes å være svakt identifisert med alle organisasjonene. Det synes derfor ikke å være grunnlag for å hevde at disse passive ser seg tjent med særavtalen i samme grad som de tillitsvalgte.

Flere er svakt identifisert med organisasjonene enn de som er passive til spørsmål om særavtalens implikasjoner. Denne betydelige avstand samt det faktum at mange grupper av ansatte ikke kan sies å dele de tillitsvalgtes holdning til sentrale personalpolitiske spørsmål gir grunnlag for berettiget tvil om forutsetningene for personaldemokrati i de betydninger vi gjorde rede for i kap.1 er tilfredsstilt i Fiskeridirektoratet.

4.3 Kontakt og aktivitet i personalspørsmål.

En viktig del av begrunnelsen for en avtale om utvidet medbestemmelse var at den skulle bidra til å øke de ansattes trivsel, deltakelse og følelse av å bety noe positivt for den offentlige etat de var ansatt i. Reell medbestemmelse skulle være avhengig av at de ansatte ville engasjere seg eller være aktiv i personalpolitiske spørsmål. Dette innebærer bl.a. at de ansatte deltar i valg av personalrepresentanter og generelt tar kontakt med andre ansatte i slike spørsmål. Spesielt viktig skulle det være at de ansatte har god kontakt med sine representanter. En skulle derfor vente at tillitsvalgte er relativt viktige diskusjonspartnere for de ansatte i personalpolitiske spørsmål.

4.3.1 Presentasjon av variablene.

Vi spurte ansatte uten verv om det var sannsynlig at de kom til å delta i valg av personalrepresentanter. Vi understreket at en slik representant skulle forhandle med, drøfte med og få informasjon fra ledelsen i direktoratet. Fra Tabell 4.20 ser en at bare 42% finner det i det minste sannsynlig at de kommer til å delta i valg av personalrepresentanter.

TABELL 4.20

"Er det sannsynlig at De kommer til å delta i valg av personalrepresentanter i Deres organisasjoner, der representanten skal forhandle med, drøfte med eller få informasjon fra ledelsen i direktoratet?"

	ANSATTE UTEN VERV
JA	55 (42%)
NEI	65 (50%)
PASSIVE	10 (8%)
N=100%	130

Vi var også interessert i å se om de ansatte er villige til å engasjere seg på andre måter enn å avgi stemme på personalrepresentanter. De ansatte ble spurt om de noengang hadde foreslått en sak til behandling i Samarbeidsutvalget eller Arbeidsmiljøutvalget. En ser fra Tabell 4.21 at svært få ansatte uten verv hadde forsøkt å påvirke sakslisten i disse organene. Tabellene 4.9 og 4.15 viste at 38% av de ansatte, 48% av dem med middelshøy utdanning, 50% av dem på saksbehandlernivå, 53% av dem med lengst tjenestetid og 56% av FTL-medlemmene mente at disse organene burde fått utvidet beslutningsmyndighet og/eller saksområde. Det er derfor rimelig å anta at betydelig flere enn 10% var motivert for å påvirke sakslisten i disse organene. Mens ansatte ikke var mindre interessert i å påvirke sakslisten i SU/AMU enn å delta i valg på personalrepresentanter, var langt færre villige til å gjøre dette siste. Det later derfor til å kreve større engasjement å stille forslag til medbestemmelsesorgan i direktoratet enn å delta i valg på representanter.

TABELL 4.21

"Har De noengang foreslått en sak til behandling i SU/AMU?"

	ANSATTE UTEN VERV
JA	13 (10%)
NEI	111 (85%)
PASSIVE	6 (6%)
N=100%	130

Vi spurte ansatte uten verv om de fant det sannsynlig at de kom til å kontakte personalrepresentantene vedrørende saker som det tilligger disse å forhandle om, drøfte eller få informasjon om. Representantene ble spurt om de hadde tatt kontakt med de ansatt forut for og på grunn av møter i utvalg og råd.

Fra Tabellene 4.22 og 4.22.1 ser en at nokså få respondenter er passive overfor spørsmålene. Nokså mange ansatte er imidlertid passive overfor de tillitsvalgte. Sannsynligheten for at kontak med ansatte uten verv initieres av de tillitsvalgte er høyere enn sannsynligheten for at kontakt mellom disse gruppene initieres av ansatte uten verv. Denne forskjellen i kontakttilbøyelighet ville trolig vært større dersom spørsmålet til de tillitsvalgte ikke hadde begrenset dem til å vurdere tiden rett forut for møter i utvalg og råd.

For å få et inntrykk av kontaktmønsteret til ansatte uten verv spurte vi om hvor ofte de i 1980-81 hadde diskutert medbestemmelsesspørsmål med kolleger/arbeidskamerater, overordnede, sine representanter, medlemmer av AMU og Forhandlingsutvalget (for særavtalen). En frekvensfordeling for dette spørsmålet er

TABELL 4.22

"Er det sannsynlig at De kommer til å kontakte personalrepresentant(en) vedrørende saker det tilligger representant(en) å forhandle om, drøfte eller få informasjon om?"

	ANSATTE UTEN VERV
JA	55 (42%)
NEI	60 (46%)
PASSIVE	15 (12%)
N=100%	130

TABELL 4.22.1

"Har De hatt kontakt med de ansatte forut og pga. møter i utvalg og råd?"

	TILLITSVALGTE	REPRESENTANTER FOR LEDELSEN
JA	8 (62%)	6 (46%)
NEI	3 (23%)	3 (23%)
PASSIVE	2 (15%)	4 (31%)
N=100%	13	13

framstilt i Tabell 4.23. En ser at for ansatte uten verv er kolleger/arbeidskamerater klart mest aktuelle for samtaler i spørsmål om medbestemmelse. Det er noe overraskende at for ansatte uten verv er overordnede minst like attraktive for slike formål som de tillitsvalgte.

TABELL 4.23

"Når vi ser på Deres kontakter under ett, hvor ofte vil De anslå at De i 1980-81 har diskutert medbestemmelsesspørsmål med kolleger/arbeidskamerater, overordnede, Deres representant, medlemmer av Arbeidsmiljøutvalget og av Forhandlingsutvalget?"

	ANSATTE UTEN VERV				
	Ofte	Noen få ganger	Aldri	Passive	N=100%
Kolleger/ arbeidskamerater	31	41	19	9	130
Overordnede	13	26	34	27	130
Deres personal- representant	9	26	39	26	130
Medlemmer av Arbeidsmiljøutvalget	3	8	55	35	130
Medlemmer av Forhandlingsutvalget	3	9	55	33	130

Tidligere var vi inne på at ansatte uten verv var spesielt lite passive til spørsmålet om de burde fått mer innflytelse i Ansettelsesrådet i forhold til et tilsvarende spørsmål om SU/AMU og også til våre påstander om særavtalens mulige konsekvenser. Vi fant det derfor interessant å undersøke hvor hyppig kontakt med den personalrepresentanten som representerte dem i Ansettelsesrådet var blant ansatte uten verv. Tabell 4.24 viser dette. En ser at passiviteten til spørsmål vedr. Ansettelsesrådet fortsatt er bemerkelsesverdig liten. Her er det imidlertid mer interessant at så mange ansatte er så passive overfor sine

representanter til Ansettelsesrådet (72-5%).

TABELL 4.24

"Har De noengang deltatt i en diskusjon (f.eks. på et faglig møte) med personalrepresentanten(e) i Ansettelsesrådet om hvilke kriterier som skal legges til grunn i ansettelsessaker?"

	ANSATTE UTEN VERV
JA	32 (25%)
NEI	94 (72%)
PASSIVE	4 (3%)
N=100%	130

Tabell 4.10 viste at 58% av ansatte uten verv stilte seg positive til å få mer innflytelse i dette organet mens 28% var imot en slik endring. På denne bakgrunn var det kanskje naturlig å vente at personalrepresentantene i Ansettelsesrådet skulle være noe mer attraktive mht. slik kontakt for de ansatte. Som det er kan vi konstatere at slik kontakt forsåvidt er foretrukket framfor kontakt med medlemmer av AMU og Forhandlingsutvalget men ikke at den er særlig betydelig. Av kontakttypene rangerer den langt bak (nr.7).

Vi skal gi en oversikt over de ulike handlingsalternativene, eller kontakt/aktivitet mulighetene for ansatte i direktoratet. De er ordnet etter den relative frekvens for bekreftende svar i hvert enkelt tilfelle.

- a) (72%) Ansatte tar kontakt med kolleger/arbeidskamerater.
- b) (62%) Tillitsvalgte kontakter ansatte uten verv.
- c) (46%) Representanter for ledelsen kontakter de ansatte.
- d) (42%) Ansatte deltar i valg på personalrepresentanter.
- e) (39%) Ansatte uten verv kontakter overordnede.
- f) (35%) Ansatte uten verv kontakter tillitsvalgte generelt.
- g) (25%) Ansatte uten verv kontakter sin repr. til Ansettelsesrådet.
- h) (12%) Ansatte uten verv kontakter medl. av Forhandlingsutv.
- i) (11%) Ansatte uten verv kontakter medl. av AMU.
- j) (10%) Ansatte uten verv stiller formelle forslag til råd og utv.

Begrepet "engasjement" har vært brukt nokså uproblematisk hittil. Vi finner det rimelig å anta at den grad av engasjement et gitt handlingsalternativ forutsetter er (lineært) proporsjonal med sannsynligheten for at handlingsalternativet skal velges og at sannsynligheten for dette er gitt ved den relative frekvens for et bekreftende svar. Ordningen av handlingsalternativ ovenfor viser derfor avtakende engasjement fra a til j og at f.eks. det å stille forslag til råd og utvalg forutsetter omlag sju ganger så sterkt engasjement som det å ta kontakt med kolleger/arbeidskamerater. En slik bruk av begrepet engasjement ligger implisitt i drøftingen hittil.

Vi antar at de ansatte handler, eller velger, intendert rasjonelt mellom ulike handlingsalternativ (bl.a. de som er ordnet ovenfor). Vi finner derfor grunn til å poengtere at en ikke må sette likhetstegn mellom ansattes engasjement i og interesse for medbestemmelsessaker. Interesse for utvidet medbestemmelse kan være større enn det de ansattes engasjement i personalsaker

skulle tilsi. De ansatte velger ikke bare mellom ulike personalpolitiske spørsmål, men også mellom slike og andre oppmerksomhetskrevenne oppgaver i og utenfor arbeidstiden. Vi har ikke problemer med å se at de ansatte vurderer i hvilken utstrekning ulike personalpolitiske aktiviteter fortrenger de pålagte arbeidsoppgavene. Fortrengte arbeidsoppgaver er noen av medbestemmelsens alternativ-kostnader¹⁵⁾. Er slike kostnader høye, så kan en si at mulighetene for reell medbestemmelse i betydelig grad er beskåret i direktoratet. I prinsippet kan en derfor godt tenke seg at tilbøyeligheten til å engasjere seg i de ulike kontakt/aktivitet-alternativ som er ordnet ovenfor kan øke fra a til j (alternativ-kostnadene minker fra a til j).

Ut fra en slik tankegang følger det f.eks. ikke bare at målsettingen om utvidet medbestemmelse ikke kan realiseres uten at den settes i sammenheng med egnete opplæringstiltak, arbeidsorganiseringen og informasjonssystemene i direktoratet (kap. 1.1.2). Det følger også at disse virkemidlene må settes i sammenheng med hverandre. Satser en f.eks. ensidig på opplæringstiltak (kurs etc.) kan en ikke uten videre vente økt engasjement og deltakelse av de ansatte. En kan like gjerne finne at flere opplæringstiltak paradoksalt fører til mindre samlet engasjement og deltakelse og/eller at flere blir passive i personalspørsmål: Når deltakelse koples til opplæringstiltak spres riktignok personalpolitisk innsikt i direktoratet, men den komparative fordel (nyvunnen kunnskap og innsikt) til de nye "ekspertene" kan føre til at de som ikke kan eller vil engasjere seg så sterkt som f.eks. kursdeltakelse forutsetter

(for dem) i sterkere grad vil oppleve å bli akterutseilt i personalspørsmål. En naturlig reaksjon kunne være å la seg oppta mindre av slike spørsmål og heller engasjere seg i saker der de har større komparativ fordel (cf. Soedersten, 1970; Brown, 1967, kap.9-10; Hilgard and Atkinson, 1967, kap.6).

Vi har nå sett hvordan ansatte uten verv og tillitsvalgte vurderer en del foreslåtte handlingsalternativ. Ansatte uten verv aktiviseres helst overfor kolleger/arbeidskamerater og i svært liten grad på den måte at de stiller forslag til råd og utvalg i direktoratet. Dette kan tyde på at de ansatte ikke er best tjent med medbestemmelse gjennom de formelle representasjonsordningene. Det ble satset på organisasjonsoppnevning av ansatte representanter ut fra en tankegang om at staten ikke kunne føre en personalpolitikk som strider mot flertallet av organisasjonenes interesser. Ut fra ovennevnte observasjon kan en imidlertid stille spørsmål om en burde basere seg mindre på medbestemmelse gjennom formelle representasjonsordninger for å unngå å føre en personalpolitikk som strider mot flertallet av de ansattes interesser.

Mange tillitsvalgte oppgir at de tar kontakt med de ansatte foran møter i utvalg og råd (Tabell 4.22.1). Få tillitsvalgte anser imidlertid ansatte uten verv som viktige kilder for informasjon og kunnskap i personalsaker (Tabell 4.3). Informasjonsstrømmene mellom disse gruppene syntes i det hele tatt å være svak. Det er derfor vanskelig å se at den kontakt som de tillitsvalgte tar med de ansatte har betydning ut fra den informasjon som måtte utveksles. Under den forutsetning at de tillitsvalgte ikke svarer normativt er det derfor trolig at denne kontakten

bedre kan forklares ut fra teorier om legitimerende atferd (her subsumeres en eller annen form for systematisk oppbygging av tillit til de tillitsvalgte) eller om rituell atferd. Det er likevel vanskelig å se at denne kontakten har de substansielle forutsetninger en må stille ut fra det demokratisyn som er framherskende i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen.

Minst 35% av ansatte uten verv ønsker generelt å engasjere seg i "vertikal" kontakt¹⁶⁾. En kan gå ut fra at de ansattes ønske om å engasjere seg er motivert ut fra et ønske om å øve medbestemmelse. Vi vet imidlertid ikke noe om på hvilken måte de ser at de kan øve medinnflytelse ved å ta kontakt med de tillitsvalgte. Forutsetter en at vil øve medbestemmelse ved å få informasjon og kunnskap fra de tillitsvalgte, kan en ut fra det generelle demokratisynet vente en viss paritet mellom ønske om deltakelse (uttrykt ved at de tar kontakt med de tillitsvalgte) og forutsetninger for at deltakelsen kan bli reell (de får informasjon og kunnskap). Andelen ansatte uten verv som har gode kunnskaper om personalsaker er betydelig lavere enn den andelen som ønsker å engasjere seg. Dette kan tyde på at deres ønske om deltakelse frustreres i kontakten med de tillitsvalgte. I så fall har ikke kontakten mellom disse gruppene den kvalitet en må forutsette ut fra det generelle demokratisynet eller det demokratisynet som er framherskende i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen.

Forutsetter en imidlertid at de 35% av ansatte uten verv som oppsøker de tillitsvalgte ønsker å øve medinnflytelse ved å bygge opp tillitsforholdet til de tillitsvalgte, eller at de

i det minste søker å verne om medbestemmelsen ved å kontrollere hvilket tillitsforhold de kan ha til representantene, så ville dette isolert sett vært tilfredsstillende ut fra det generelle demokratisynet. Kan en så anta at de resterende 65% sikrer seg et tillitsforhold til representantene på andre måter enn å ta kontakt med dem?

Som nevnt tar 62% av de tillitsvalgte (8 personer) kontakt med de ansatte foran møter i råd og utvalg. Vi har vanskelig for å se hvordan det er mulig at disse 8 personene skulle ta kontakt med 65% av de ansatte (85 personer) hver gang de skal møte representantene for ledelsen, ikke minst i betraktning av at bare 4 tillitsvalgte anser ansatte uten verv som viktige kilder for informasjon og kunnskap (Tabell 4.3). Vi finner det derfor rimelig å anta at en ikke ubetydelig andel av disse 65% (N=130) neppe kan ha fått bygget opp et tilfredsstillende tillitsforhold til representantene som kan tilfredsstille et mulig subjektivt behov for medbestemmelse på basis av den (alternative) kontakt de tillitsvalgte tar med dem.

Det er vanskelig å tallfeste denne andelen. Trolig er den 62-88% eller 41-58% av alle ansatte uten verv (N=130)¹⁷⁾.

Anslaget harmonerer bra med svarfordelingen på indeksen for mulige konsekvenser av særavtalen. (Tabell 4.12). 49% av ansatte uten verv fant at avtalen ville få litt eller mange positive konsekvenser. Disse kan umulig ha et svært dårlig tillitsforhold til de tillitsvalgte. Vi fant at de passive (48%) alt overveiende også var passive til selv enkle spørsmål om tillit til organisasjonene og at disse neppe kunne sies å dele de tillitsvalgtes

positive forventninger til avtalen (Tabell 4.13). Sammen med dem som var uttrykt negative til avtalen (3%) utgjør disse en andel blant ansatte uten verv som vil ligge innenfor vårt anslag på 40-60%.

Under den forutsetning at de ansatte oppfatter kontakten med de tillitsvalgte som en innfallsport til informasjon og kunnskap og dermed medbestemmelse, fant vi at kontakten mellom dem ikke hadde den kvalitet en måtte forutsette ut fra de to demokratisyn vi har operert med. Under den forutsetning at de ansatte oppfatter kontakten med de tillitsvalgte som en potensielt tillitsskapende faktor kan en nå si at også ut fra dette kriterium er det meget tvilsomt om noen av kontaktformene mellom dem har den kvalitet en må forutsette ut fra nevnte demokratisyn. Sannsynligheten for at de ansatte vil delta i valg på representanter er såpass lav at det er tvilsomt om en ut fra et slikt kriterium kan være tilfreds med personaldemokratiet i direktoratet slik en oppfattet begrepet i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen. Ut fra Schattschneiders demokratisyn kan en gå ut fra at hvis de ansatte ikke i betydelig grad stiller opp for å velge representanter, så er kollektivet ansatte uten verv "semi-sovereign". En slik konklusjon er avhengig av hvilken målestokk en legger til grunn. Det bør også bemerkes at det er usikkert hva en skal anse som en "betydelig" andel. Det en i det minste kan si er at den andel ansatte uten verv som ikke deltar i valg er innenfor et slikt demokratisyn "semisovereign".

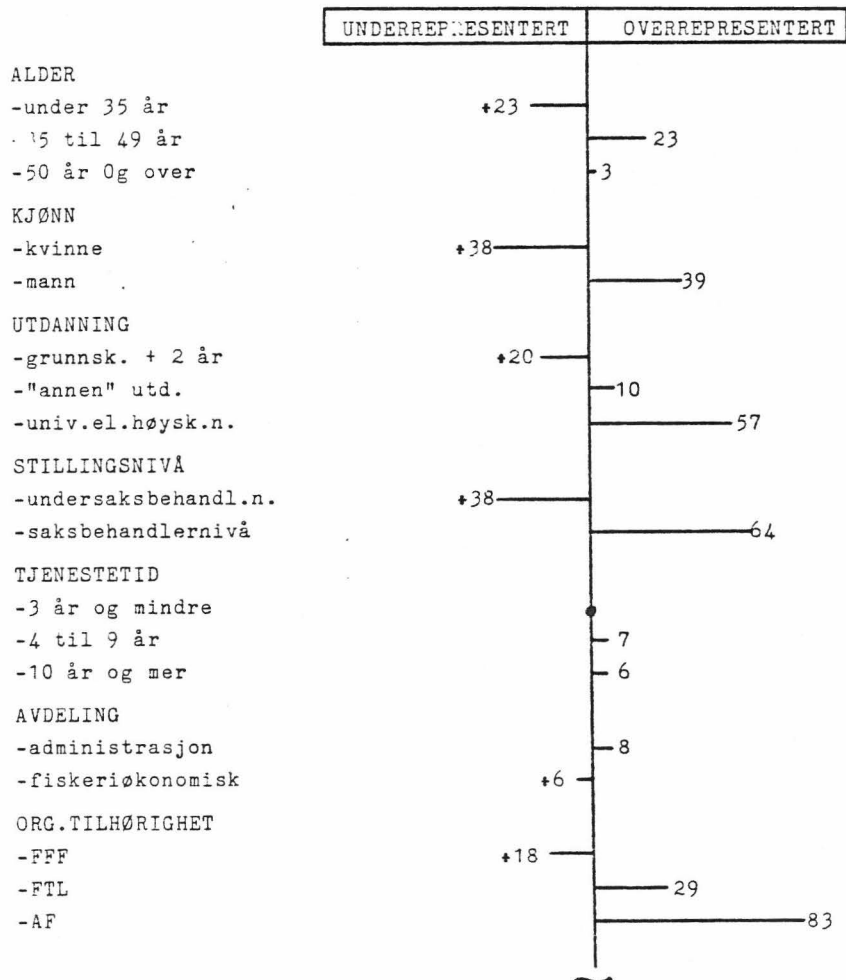
Gruppen ansatte uten verv har så langt vært drøftet under ett. Ved å inndele denne gruppen etter sosial bakgrunn, tjenestemannprofil og organisasjonsprofil vil vi i neste del se hvordan svarfordelingene på de ulike kontakt/aktivitetsvariable henger sammen med disse bakgrunnsvariable blant ansatte uten verv.

4.3.2. Kontakt og aktivitet i personalsaker blant ulike grupper ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet.

Hvem er det som i størst grad vil unnlate å delta i valg på personalrepresentanter? De som var passive til påstanden om at ingen av organisasjonene virkelig tar seg av de ansattes interesser (kap.4.2.1) var klart mer tilbøyelig til å unnlate å delta i valg enn de som hadde tatt stilling til påstanden. Vi fant det derfor naturlig å vente at de som var spesielt passive blant disse passive ville være minst tilbøyelig til å oppgi at de ville delta i slikt valg. Fra Tabell 4.25 ser en at med unntak for fiskeriøkonomisk avdeling er det de samme gruppene som er spesielt sterkt underrepresentert blant de stemmevillige.

TABELL 4.25

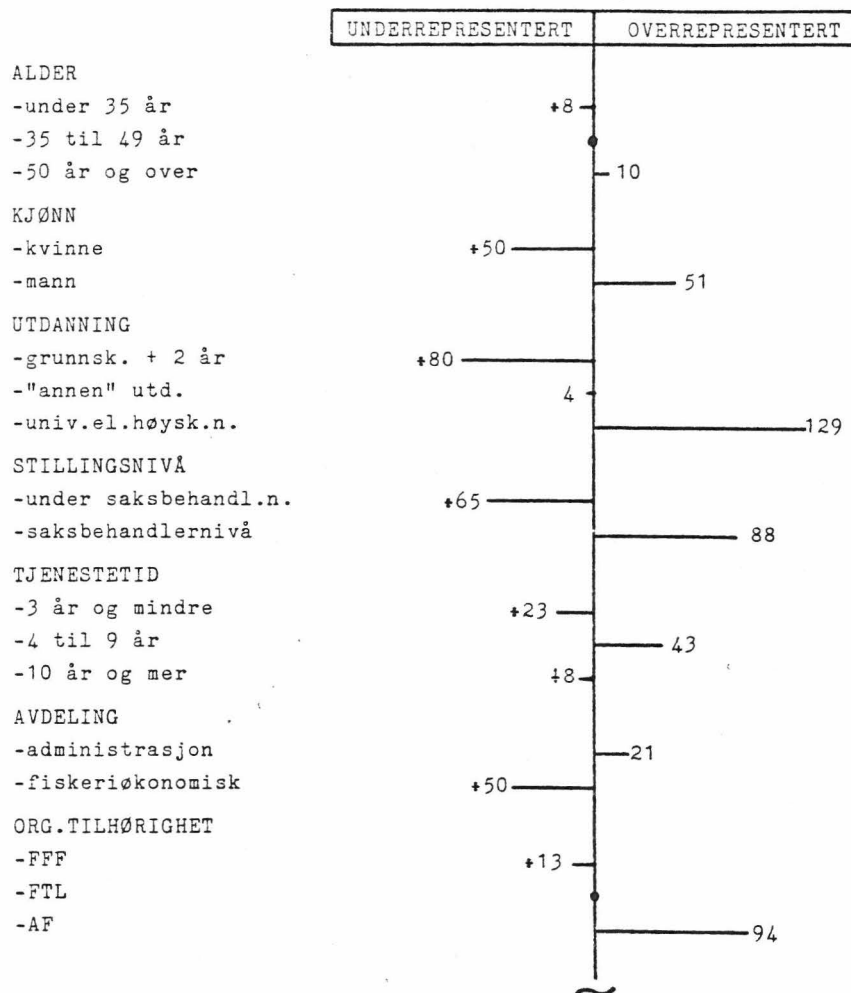
Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som finner det sannsynlig at de vil delta i valg på personalrepresentanter. (42%). Cf. Tabell 4.20.



En fjerdedel av ansatte uten verv oppga å ha diskutert ansettelses­kriterier med representanten(e) til Ansettelsesrådet. Fra Tabell 4.26 kan en se at dette helst er noe som det en kanskje kunne kalle eliten foretar seg.

TABELL 4.26

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organi­sasjonsprofil blant de som har diskutert ansettelses­kriterier med representanten(e) til Ansettelsesrådet (25%). Cf. Tabell 4.24

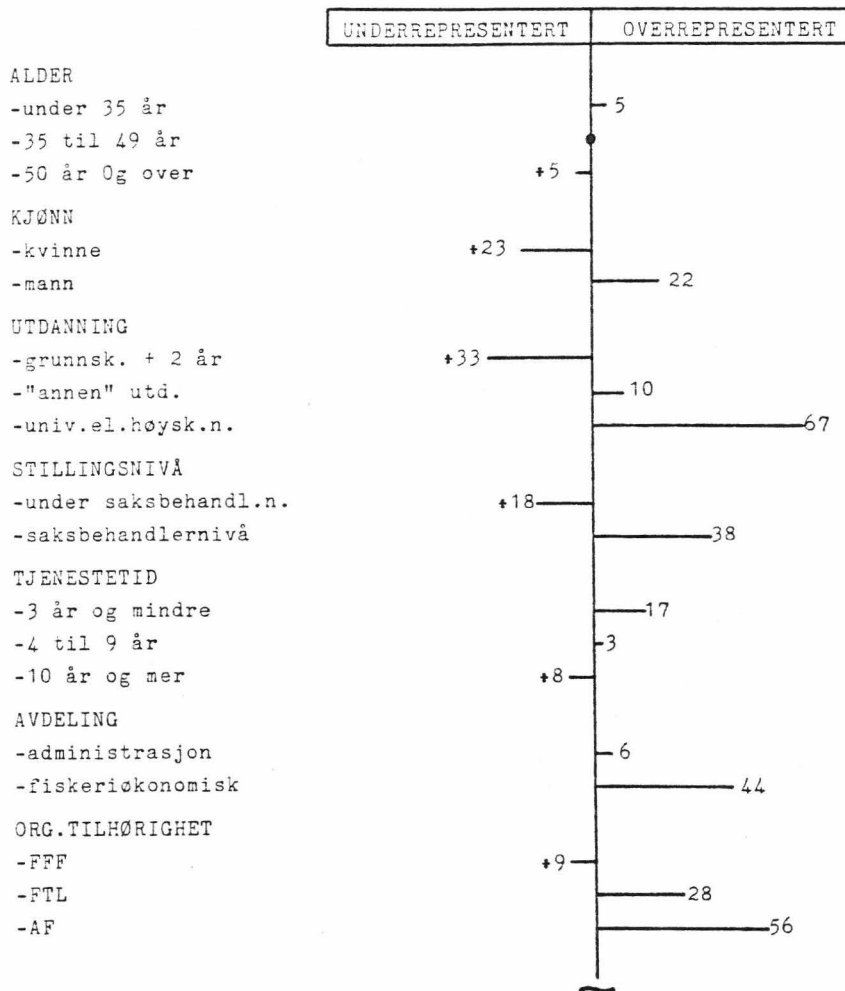


Omlag 40% av de ansatte finner det sannsynlig at de vil ta kontakt med sin representant i forbindelse med medbestemmelsesspørsmål (35% oppga at de i 1980-81 hadde hatt slik kontakt). Menn, de med høyere utdanning, personer på saksbehandlernivå og AF-medlemmer er igjen betydelig overrepresentert. Det er også FTL-medlemmene og ansatte på fiskeriøkonomisk avdeling, mens kvinner, de med minst utdanning og på laveste stillingsnivå er betydelig underrepresentert. Igjen synes det som om kontakt mellom ansatte

og tillitsvalgte i betydelig grad kan være et spørsmål om utdanning.

TABELL 4.27

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som sier de vil kontakte sin representant (42%). Cf. Tabell 4.22

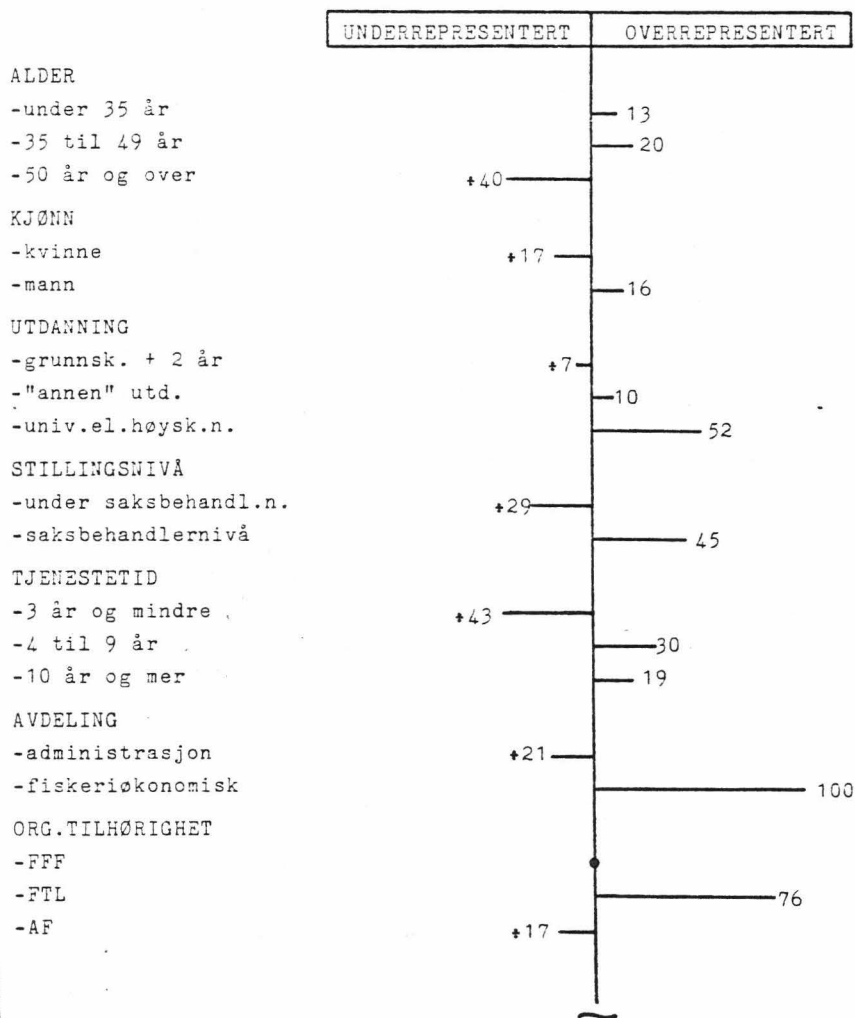


De ulike kontakttypene i Tabell 4.23 ble brukt som kriteriumsvariable i en indeks for kontaktomfang. Denne ble vurdert mot de uavhengige variable (sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil). En kunne da få et samlet inntrykk av hvor mye kontakt de ulike gruppene overhodet har med andre i personal spørsmål. Vi sammenliknet de som ikke diskuterte slike saker i det hele tatt og de passive (18% og 8%, N=130) med de som oppgir å diskutere slike spørsmål med mange andre (18%, N=130). Differensen oppgir å diskutere slike saker "nokså lite". Veteranene,

ansatte på administrasjonsavdelingen, de med minst utdanning, kvinner og ansatte på lavere stillingsnivå var betydelig overrepresentert blant de passive (Tabell 4.28.1) samtidig som at de var underrepresentert blant dem som oppga å diskutere personalspørsmål med mange andre, eller ofte (Tabell 4.28).

TABELL 4.28

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som oppgir å ha diskutert medbestemmelse ofte (18%, N=130).

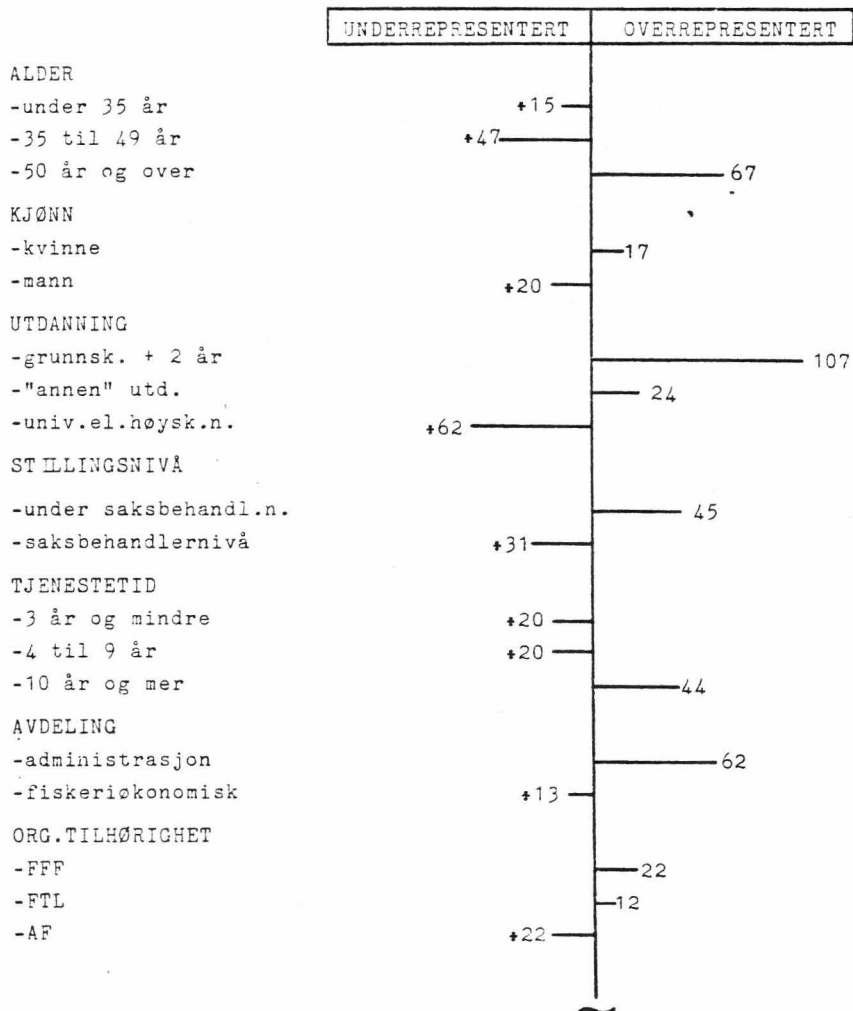


De eldste og ansatte på administrasjonsavdelingen var overrepresentert blant dem som synes at de ansatte er tilstrekkelig med avgjørelser i direktoratet (Tabell 4.14). Det virker derfor rimelig at disse unngår å diskutere utvidet medbestemmelse for de

ansatte. De tre sistnevnte gruppene (kvinner, de med minst utdanning og de på lavere stillingsnivå) er derimot underrepresentert blant de som er fornøyd med omfanget av ansattes medbestemmelse. En skulle derfor kanskje vente at de ville se seg tjent med å diskutere medbestemmelse. Dette synes ikke å være tilfelle Omlag halvparten diskuterer slikt lite og nær halvparten oppga å ikke diskutere slike saker i det hele tatt (tabellen her er ikke gitt).

TABELL 4.28.1

Representasjonsscore for sosial bakgrunn, tjenestemannsprofil og organisasjonsprofil blant de som oppgir ikke å diskutere medbestemmelsesspørsmål og de som er passive til et spørsmål om dette (18% og 8%, N=130).



I betraktning av at kontakt med kolleger/arbeidskamerater klart var den mest populære kontakttype, er det rimelig å anta at disse tre subgruppene har minimal kontakt med andre enn sine arbeidskamerater. Disse subgruppene er betydelig overrepresentert blant de passive både til spørsmålet om de ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser og til kontaktspørsmålet og underrepresentert blant de stemmevillige. Det er igjen menn, de med høyere utdanning, ansatte på saksbehandlernivå, på fiskeriøkonomisk avdeling og FTL-medlemmer som etter alt å dømme har mest kontakt med andre i personalspørsmål. AF-medlemmene hadde beskjedent kontaktomfang, men utstrakt kontakt med sine representanter.

Menn, de med mest utdanning, ansatte på saksbehandlernivå og AF-medlemmer var sterkt overrepresentert blant dem som engasjerer seg i spørsmål om ansettelseskriterier i Ansettelsesrådet. En kan anta at dette da er et sentralt tema mellom AF-tillitsvalgte og AF-medlemmene med slike bakgrunnstrekk blant ansatte uten verv. Det er helst menn som har høyere utdanning. Det har også halvparten av de på saksbehandlernivå samt de fleste AF-medlemmene. Omlag 20% av alle ansatte har utdanning på slikt nivå.

Generelt kan (selektiv) aktivisering kanskje gi en indikasjon på hva som etter den enkeltes oppfatning fører til den mest dramatiske endring i hans/hennes samlede "nytte". Det virker rimelig å anta at for ovennevnte subgrupper kan dette være de lønnsmessige konsekvenser av en av den høyere utdanningens alternativ-kostnader, nemlig tapt ansiennitet. Innenfor et visst intervall kan denne kostnaden ventes å bli redusert jo mer disse gruppene aktiviserer seg.

Sammenlikner en den avhengige variabelen med de andre kontakt- og aktivitetsvariable er det klart at ovennevnte subgrupper (menn, de med mest utdanning og ansatte på saksbehandlernivå) samt FTL-medlemmene og ansatte på fiskeriøkonomisk avdeling, etter våre mål er de mest engasjerte. Betrakter en de engasjerte som en gruppe, består den nesten alltid av de fleste eller alle disse subgruppene og skjelden av andre subgrupper i direktoratet, f.eks. kvinner, de med minst utdanning, ansatte på lavere stillingsnivå, de yngste og FFF-medlemmene. Denne gruppen av passive er nesten uten unntak "komplett".

Vi har brukt valgdeltakelse som ett kriterium, eller mål på hvorvidt de ansatte utviser lojalitet, eller tillit til tjenestemannsorganisasjonene. Her fant vi at bare 42% utviser slik lojalitet eller tillit. Mange subgrupper blant de ansatte synes lite interessert i å delta i valg (Tabellene 4.20 og 4.29). Det kan i det hele tatt virke som om et flertall av de ansatte i praksis står utenfor representasjonssystemet. De som synes å stå innenfor representasjonssystemet er først og fremst FTL-medlemmene, menn, ansatte på saksbehandlernivå og de med best utdanning (67% av disse siste er AF-medlemmer). Disse gruppene synes å ha tillit til sine representanter (som nesten utelukkende er menn, personer på saksbehandlernivå og de med best utdanning).

Vi kan vanskelig se at disse funn er i overensstemmelse med de forutsetninger for reelt personaldemokrati som ble stilt i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen. Riktignok hadde særavtalen bare vært virksom et halvt år før vår undersøkelse startet, men vi fant hverken en slik grad av informa-

TABELL 4.29

Vurdering av endel indikatorer på personaldemokrati blant ansatte uten representasjonsverv i Fiskeridirektoratet. Prosenttall.

	ANDEL ANSATTE ... SOM								N= 100%
	er FORNØYD med informasjonen omkring særavt.	har GODE kunnskaper om særavtalen	mener at ansatte er TILSTREKkelig med på avgjør.	mener at ansatte IKKE burde fått mer å si i SU/AMU Ans.r.	mener at ansatte IKKE burde fått mer å si i Ans.r.	vil DELTA I VALG på representanter	vil KON-TAKTE sin representant	diskuterer personalsaker OFTE	
ALDER									
-under 35	12	11	17	6	15	33	43	19	52
-35 til 49	22	22	32	8	35	54	43	22	37
-50 og mer	25	8	36	10	36	44	39	10	39
KJØNN									
-kvinne	15	6	16	6	18	25	31	15	67
-mann	23	23	39	10	38	59	53	21	61
UTDANNING									
-gr.sk.+2 år	15	0	5	0	15	30	25	15	20
-"annen" utd.	20	17	31	5	25	43	43	19	65
-univ.el.høysk.	19	22	41	15	52	63	67	26	27
STILLINGSNIVA									
-under saksb.n.	19	8	17	5	19	25	33	13	63
-saksbehandl.n.	20	20	33	7	32	67	56	26	54
-kto.sjefsn.og +	0	67	100	33	100	0	33	33	3
TJENESTETID									
-3 år og +	8	13	28	5	21	41	49	10	39
-4 til 9 år	21	18	24	8	37	45	45	24	38
-10 år og mer	23	12	30	6	28	43	38	21	47
AVDELING									
-administrasj.	23	13	30	16	27	43	39	14	44
-fiske/fangst	27	9	55	9	46	64	64	46	11
-kval.kontroll	0	11	11	11	44	44	22	11	9
-fiskeriøk.	10	14	0	0	0	38	52	33	21
-sentrallab.	20	10	20	0	10	40	40	20	10
-teknisk	15	46	54	0	54	77	46	8	13
ORG./UORG.									
-uorganisert	0	14	36	7	43	7	-	14	14
-FFF	19	10	29	5	31	37	39	19	59
-FTL	33	17	6	11	0	61	56	33	18
-AF	21	21	42	16	42	84	68	16	19
TOTAL	20	17	27	8	28	42	42	18	130

Note: Tilfredshet med informasjon omkring særavtalen er sterkt positivt korrelert med spørsmålet om de ansatte har subjektivt gode relevante kunnskaper om personalsaker generelt (Gamma + .77 som er signifikant på .01 nivå).

sjon og kunnskap om særavtalen som en måtte kunne vente etter et halvt år (informasjon om avtalen ble først sendt ut i løpet av vår undersøkelsesperiode) eller en medbestemmelsestradisjon som gjør det særlig sannsynlig at intensjonene med den utvidete medbestemmelsen vil kunne oppfylles. Også når det gjelder det mindre restriktive og antakelig mer universelle demokratisyn

vi utarbeidet fant vi mangler i Fiskeridirektoratet. En betydelig andel ansatte kan neppe antas å ha den nødvendige tillit til representasjonssystemet og/eller de tillitsvalgte (de kan for såvidt heller ikke sies å ha mistillit til de tillitsvalgte; de unnlater helst å uttrykke en mening). De synes imidlertid lite knyttet til organisasjonene og deres forhold til disse synes nokså avstandspreget. Dette bryter med forutsetningene for "reellt" personaldemokrati i de to betydningene vi gjorde rede for i kap.1.

K A P I T T E L 5

I have often observed three or four witch-doctors, and sometimes as many as seven or eight, gather in the homestead of an experienced colleague, who knows all the medicinal herbs and trees from which a magic stew is made, and there partake of a communal meal. This senior witch-doctor, who is also generally the owner of the homestead at which the seremony takes place, has already dug up in the bush a number of roots, and scraped and washed them preparatory to cooking. He places them with water in a pot and he and his colleagues gather round the fire to watch them boil. They chat and joke among themselves about a variety of secular subjects, though the affairs of their profession are also sometimes discussed. They display no outward manifestations of awe and reverence. After the water has boiled for some time and become coloured from the juices of the plants, the witch-doctor who has gathered them and is cooking them, and whom I shall refer to as their owner, takes the pot off the fire and pours out the liquid into a second pot, which he places on the fire for further boiling. The roots from which the juices have been extracted are removed to a nearby hut, where they are stored for another occasion.

E.E.EVANS-PRITCHARD
Witchcraft among the Azande

5.0 Avslutning.

Vi har vurdert hvordan informasjon og kunnskap om personalsaker er fordelt i Fiskeridirektoratet, ihvilken grad tillitsvalgte og ansatte har felles holdninger til ulike personalpolitiske spørsmål og i hvilken grad kontakten mellom disse kab sies å fungere tilfredsstillende.

Informasjonsutvekslingen mellom tillitsvalgte og ansatte kan sies å være meget mangelfull. De ansatte synes ikke å være særlig "konsekvensskapende" for de tillitsvalgte i denne forstand. Enkelte grupper av ansatte synes imidlertid å være godt informert om personalsaker. Disse gruppene har stort sett samme bakgrunnstrekk som de tillitsvalgte, dvs. de er menn, de har høyere utdanning og de arbeider på saksbehandlernivå. Nokså få tillitsvalgte oppgir at ansatte er viktige kilder for informasjon og kunnskap.

De tillitsvalgte går generelt betydelig lenger enn ansatte flest når det gjelder medbestemmelse og er betydelig mer positiv til særavtalen enn dem de representerer. Den lave valgdeltakelsen kan tyde på at et mindretall blant de ansatte har lojalitet eller tillit til tjenestemannsorganisasjonene. De ansatte synes ikke å være sterkt knyttet til sine organisasjoner. Et forsåvidt viktig unntak her er FTL-medlemmene, men FTL's andel av de organiserte i Fiskeridirektoratets alminnelige avdelinger er bare omlag 20%. Nesten like mange mener at ingen av tjenestemannsorganisasjonene virkelig tar seg av de ansattes interesser eller er passive til en påstand om dette som de som er uenige i en slik påstand. Disse holdningene kan trolig tolkes som at den gruppen som har en eller annen form for avstand til organisasjonene er nesten like stor som gruppen av de som artikulterer

tillit til tjenestemannsorganisasjonene (kombinasjonen avstand og tillit synes ikke rimelig for spørsmål som nettopp går på hvilken tillit de ansatte har til representantene og for spørsmål som indikerer i hvilken grad de ansatte er knyttet til sine organisasjoner (Tabellene 4.13 og 4.19)).

De tillitsvalgtes holdninger i personalspørsmål synes i størst grad å deles med de ansatte som deler deres bakgrunnstrekk. Et viktig unntak her er likevel spørsmålet om de ansatte er tilstrekkelig med på avgjørelser i direktoratet (Tabell 4.14).

Kontakten mellom tillitsvalgte og ansatte synes å være mangelfull. Mens organisasjonene helst er interessert i medbestemmelse gjennom formelle representasjonsordninger, synes ansatte mer opp-
/ tatt av medbestemmelse innenfor et uformelt kontaktnettverk.
/ Betydelig aktivitet inneⁿfor dette nettverket står i nokså sterk kontrast til betydelig passivitet overfor det formelle representasjonssystemet.

Tillitsvalgte oppgir å kontakte ansatte i en grad som ikke står i forhold til hvor viktige de finner de ansatte som kilder for informasjon og kunnskap. Et mindretall blant de ansatte kontakter sin representant. Menn, de med mest utdanning, ansatte på saksbehandlernivå, AF- og FTL-medlemmer synes å ha bra kontakt med sine representanter.

Ut fra denne undersøkelsen er det vanskelig å se at de ansatte vil få økt trivsel, arbeidsglede etc. av en slik størrelsesorden at det vil gi produsjonen "en ny dynamikk". Nokså få

ansatte synes å ha forutsetninger for å overskue mål-middel relasjoner. Lite synes å ha vært gjort for å endre på dette. Engasjement i medbestemmelsessaker er meget begrenset. Vi kan ikke se at mange grupper er sikret "egne" talerør i de representative fora. Samlet synes disse betraktningene å gi grunnlag for berettiget tvil om forutsetningene for det som ble oppfattet som reellt personaldemokrati i utredningsarbeidet omkring den utvidete medbestemmelsen kan realiseres i Fiskeridirektoratet

Det synes videre ikke å eksistere et slikt tillitsforhold mellom tillitsvalgte og ansatte som var forutsatt innenfor det mer generelle demokratisynet som vi utarbeidet. Den høye andelen passive blant ansatte kan ikke uten videre regnes med blant dem som deler de tillitsvalgtes holdninger til sentrale personalpolitiske spørsmål. Forholdet mellom representanter og representerte er preget av betydelig avstand.

Slik vi har definert "oligarki" vil det være dekkende å betegne forholdet mellom tillitsvalgte og betydelige deler av de ansatte som oligarkisk. Med dette menes at tjenestemannsorganisasjonene synes å mangle effektiv indre opposisjon, at ansattes og tillitsvalgtes holdninger i personalpolitiske spørsmål ikke synes å være konsistente, eller å deles, at kommunikasjonen mellom dem er nokså dårlig og at mange ansatte trolig har avstand til sine representanter. Flere grupper av ansatte synes imidlertid å ha et forhold til sine representanter som er tilfredsstillende ut fra "demokratiske" hensyn. Dette gjelder i første rekke menn, FTL-medlemmer de med høyere utdanning og ansatte på saksbehandlernivå. Trolig er det først og fremst disse gruppene og de tillitsvalgte som vil nyte godt av den utvidete medbestemmelsen.

Vi nevnte at medbestemmelsen åpnet for en mulig politisk innflytelse. Det er da disse subgruppene og de tillitsvalgte som synes å kunne få politisk innflytelse utover det de har på linje med andre borgere.

Ser en de ansatte under ett, blir det vanskelig å se at ovennevnt subgrupper er betydelige nok til at forholdet mellom de tillitsvalgte og ansatte i Fiskeridirektoratet kan betegnes som demokratisk. Dette innebærer ikke at de tillitsvalgte kan ses på som "maktsyke pamper". De tillitsvalgte har kontroll med et ikke ubetydelig reservoar av informasjon og kunnskap som ikke synes å være kommet de ansatte til gode i tilfredsstillende grad. Et fåtall av de ansatte er fornøyd med sine kunnskaper i personalsaker generelt og med informasjon om særavtalen spesielt. Mange synes ikke å være sterk knyttet til organisasjonene og har betydelig avstand til disse. Men det synes rimelig å anta at de ansattes interesse for medbestemmelse kan være større enn det deres engasjement i medbestemmelsessaker skulle tilsi; deres engasjement i slike saker kan forklares ut fra rasjonelle valg der ulike handlingsalternativ i og utenfor direktoratet konkurrerer om deres (knappe) tid og oppmerksomhet. Implementeringen av særavtalen i Fiskeridirektoratet synes ikke å ha vært sett i sammenheng med informasjonssystemene, ulike opplæringstiltak og arbeidsorganiseringen i direktoratet. Dette forhold bidrar til å øke medbestemmelsens alternativ-kostnader. Disse kostnadene kan være for høye til at betydelige deler av de ansatte vil (kan) engasjere seg i personalsaker. De ansattes handlingsbetingelser kan være slik at de demokratiske intensjonene med medbestemmelsen

(har liten sjanse til å bli realisert. Gjennomføringen av den utvidete medbestemmelsen burde vært det muligste kunst. Den synes imidlertid å være umulig under de nåværende forhold i Fiskeridirektoratet. Det oligarkiske preget på forholdet mellom de ansatte og de tillitsvalgte synes da å være et ikke-intendert resultat av at betingelsene for at den utvidete medbestemmelsen kan fungere tilfredsstillende ikke er tilstrekkelig utredet, eller at medbestemmelsens kontekstuelle aspekter er tatt hensyn til i altfor liten grad.

NOTER

- 1) Vi vil ikke forklare hvorfor utviklingen av en effektiv opposisjon eventuelt hemmes i Fiskeridirektoratet. Vi har referert argumenter for at en slik sosial form må opptre, nemlig henvisninger til massenes apati o.l. og argumenter for at organisasjonslederskapet ikke kan skalte og valte som det vil, nemlig henvisninger til at grunnplanet i organisasjonene ikke kan bli "permanently brainwashed by leadership finesse" (Valen and Katz, 1964, s.96). Begge henvisningene kan være følelsesmessig tilfredsstillende som begrunnelser, men har unektelig et visst preg av å være "deus ex machina". I denne undersøkelsen skal vi nøye oss med å vise til visse (endogene) sammenhenger mellom slike sosiale former og strukturelle trekk ved Fiskeridirektoratet. Disse sammenhengene framstilles ikke som (mulige) generative prosesser (cf. Barth, 1966; Barth, 1980).
- 2) I perioden september-desember 1980 var vi nærmest stasjonert i Møllendalsvn.4 og hadde samtaler med alle tilstedeværende ansatte. Personalkontoret oppga i desember 1982 at 207 personer var ansatt i de alminnelige avdelinger.
- 3) Johan Hjort (1906-18), Sigurd Asserson (1918-37) og Klaus Sunnanå anses forøvrig å ha betydd spesielt meget for fiskeri næringen som helhet.
- 4) Beregningene av over- og underrepresentativitet er foretatt etter følgende formel:

$$RS = \left(\frac{Y_i - X_i}{X_i} \right) \cdot 100$$

hvor RS= representasjonsscore
 X_i = den relative frekvens for en gitt verdi for en uavhengig variabel
 Y_i = den relative frekvens for samme verdi som for X_i i en populasjon som består av variabelens andel (N) av en gitt avhengig deltakelseskategori

f.eks.: X_i = andel ansatte uten verv under 35 år (40%; Tabell 3.1) og Y_i = andel tillitsvalgte under 35 år (30%; Tabell 3.1). RS blir +25.
(cf. Nie and Verba, 1975; Verba and Nie, 1972, s.96).

- 5) Tallene er gitt av en tillitsvalgt for AF.
- 6) Det skapte meget store bølger i direktoratet for noen år siden da FTL forsøkte å trekke inn allierte utenfor direktoratet i forbindelse med en personalsak. Spesielt en artikkel i Bergens Tidende gjorde det hett for FTL. I samtaler med FTL-tillitsvalgte fikk vi antydning at denne konfliktløsnings-teknikken ("politikk") derfor neppe vil benyttes særlig ofte. Cf. Schattschneider, 1975, ss.xxiii, 40.

NOTER (forts.)

- 7) Tre tillitsvalgte (23%) og fem representanter for ledelsen (39%) oppgir at de forutser hvordan andre deltakere på møtene i råd og utvalg vil stille seg til bestemte saker.
/ En kan anta at denne nokså beskjedne evnen til å forutsi andres holdninger vil reduseres jo mer konflikt eller konfliktpotensiale det er mellom partene, jo mindre slack det er i direktoratet og jo mer fordelingen av goder er selektiv eller individuell (Lowi, 1964; Olsen, 1983, s.117).
- 8) EDB-utvalget utelates her. Det er et lite utvalg som var opprettet med å tilrettelegge EDB-systemer i direktoratet og ikke som de andre utvalgene orientert mot mer generelle oppgaver. Det eksisterer framdeles, men "dormant"; det har ikke vært i virksomhet på flere år.
- 9) Et unntak her er saken der ledelsen fattet beslutning om å flytte biblioteket til (Ford's) nabobygning uten at Su eller AMU hadde fått seg forelagt saken til drøfting. Her satte ledelsen seg ut over de arbeidsmetodene som var foreskrevet i avtalen om samarbeids- og miljøutvalg. Dette skjedde under henvisning til ledelsens styringsrett. Prosedyren vakte stor forbitrelse blant mange ansatte i Fiskeridirektoratet.
- 10) Slik spørsmål og svarrubrikker var konstruert, skulle respondentene krysse av både for svaralternativ nr.1 eller nr.2 og alternativ nr.3. Respondentene markerte nesten utelukkende ved å sette ett kryss. Vi førte derfor de med to svar over til "ubesvart".
- 11) I (SPSS) datakjøringene ble hver enkelt sakstype registrert som en variabel og medbestemmelsestypene som verdier.
- 12) Antall representanter er såpass lavt (2 x 13) at det synes lite meningsfylt å se etter variasjoner innen disse to gruppene. For enkelte verdier på bakgrunnsvariablene for ansatte uten verv er videre utvalget (N) så lite at konklusjoner for disse verdiens vedkommende må behandles med forsiktighet.
- 13) En hypotese innen kybernetisk teori går ut på at "the decision mechanisms screen out information which the established set of responses are not programmed to accept" (Steinbruner, 1974, s.67). Antar en at sosial bakgrunn og tjenestemannsprofil påvirker de ansattes perseptuelle og kognitive reaksjonsmønstre, kan kybernetisk teori være nyttig for forståelsen av hva som styrer de ansattes oppmerksomhet, for spørsmål som representativitet og for kommunikasjon og forståelse mellom representanter og representerte.
- 14) Disse siste kan ses på som "gratispassasjerer" for såvidt som at de goder som organisasjonene oppnår på vegne av de ansatte delvis er kollektive. Når det gjelder mulighetene til selv å påvirke fordelingen av goder og byrder, eller medbestemmelse i administrative saker generelt, står de imidlertid utenfor representasjonssystemet.

- 15) Disse alternativ-kostnadene (A) er avhengig av arbeidsorganiseringen i direktoratet. De ansattes engasjement i personalsaker (E) kan derfor ses på som avhengig ikke bare av interessen for medbestemmelse generelt (I), men også bl.a. av arbeidsorganiseringen i direktoratet (o). I en likning som

$$E_{a-j} = f(A_{a-j}^o, I)$$

kan det da være rimelig å betrakte I som en konstant og så vurdere på hvilken måte E_{a-j} varierer med f.eks. A_{a-j}^o , eller den alternativ-kostnaden som er avhengig av arbeidsorganiseringen i direktoratet. Er denne alternativ kostnaden høy, så kan en si at arbeidsorganiseringen i betydelig grad beskjærer mulighetene for reell medbestemmelse i direktoratet. Hvis den utvidete medbestemmelsen synes interessant for mange ansatte, så følger det ikke uten videre at medbestemmelsen derfor blir "reell".

- 16) 42% av ansatte uten verv finner det sannsynlig at de kommer til å kontakte sin personalrepresentant vedrørende saker som det tilligger denne å forhandle om, drøfte eller få informasjon om (Tabell 4.22). Det er vanskelig å si hvilket tall som er den beste indikator på de ansattes kontaktvillighet overfor representantene. I tallberegningene som følger får differensen mindre utslag enn atlet 7 (%) skulle tilsi. Under enhver omstendighet er den for liten til at konklusjonene som trekkes vil affiseres i nevneverdig grad.
- 17) Tallene er resultat av "inspirert gjetting": Meget tyder på at valgdeltakelse kan gi en viss indikasjon på hvor stor del av de ansatte dette kan være. Milbrath and Goel skriver at flere undersøkelser tyder på at valgdeltakelse er en helt spesiell form for deltakelse. Det å avgi stemme ved valg synes å være uttrykk for lojalitet snarere enn krav til systemet (1977, s.12; cf. Czudnowski, 1978, s.78). Det hevdes videre at stemmegivning ikke forutsetter så meget informasjon og motivasjon som de fleste andre politiske aktiviteter. Det virker rimelig å anta at en mulig generell lojalitet til "systemet", eller sin tjenestemannsorganisasjon, vil være mer utbredt enn spesifikk lojalitet eller tillit til den (de) tillitsvalgte i organisasjonene. Det virker også rimelig å anta at flere vil avgi stemme ved valg enn å delta på andre måter i systemet. Da virker det også sannsynlig at ikke flere enn 42% av ansatte uten verv (de som fant det sannsynlig at de ville delta i valg) har fått bygget opp et spesifikt tillitsforhold til de tillitsvalgte, hverken på grunnlag av den kontakt de selv initierer eller på basis av den kontakt de tillitsvalgte tar med dem. Etersom størstedelen av de som tar kontakt med de tillitsvalgte kan forutsettes også å ville stemme på personalrepresentantene (valg iflg. Milbrath and Goel, skulle kreve mindre informasjon og motivasjon enn andre (personal-) politiske aktiviteter), kan vi anta at minst halvparten av de ansatte som kontakter sin representant (35%, N=130), dvs. minst 18% av alle ansatte uten verv, figurerer blant dem som deltar i valg av representanter. Resten av de stemmevillige, dvs. høyst 24% av alle ansatte uten verv (42% + 18%, N=130) er blant dem som avgir stemme ved valg og unnlater å ta kontakt med de tillitsvalgte for å verne om medbestemmelsen på den måten. Disse 24% (av alle ansatte uten verv) utviser en

viss lojalitet overfor "systemet", eller sin organisasjon, om enn ikke overfor sin representant. Differensen mellom det antall som ikke tar kontakt med sin representant (65% av alle ansatte uten verv) og det antall som utviser en viss lojalitet eller tillit overfor systemet (24%, N=130) er de som neppe kan antas å ha bygget opp et tilfredsstillende tillitsforhold til representantene på grunnlag av den kontak som initieres av de tillitsvalgte. Dette er 41% av alle ansatte uten verv. Disse hverken deltar i valg, tar kontakt med de tillitsvalgte eller får så godt tillitsforhold til representantene ut fra den kontakt som initieres av disse at de i det minste vil delta i valg.

Dette anslaget er trolig noe konservativt. Vi sa at minst halvparten av de ansatte som kontakter sin representant, dvs minst 18% (N=130) figurerte blant de som gjerne deltar i valg. Med støtte i Milbrath and Goel (op.cit., s.12) kunne en med rimelighet ha antatt at nesten alle disse ville delta i valg. Da ville de som unnlater å kontakte sin representant utgjøre en andel som går (ned) mot 7% (42% + 35%). Når så denne siste prosentandelen trekkes fra de 65% av alle ansatt som ikke kontaktet sine representanter finner en den andelen som hverken deltar i valg, eller kontakter sin representant. Den går (opp) mot 58%. Et rimelig anslag over hvor mange som hverken deltar i valg, tar kontakt med de tillitsvalgte eller får så godt tillitsforhold til disse (ut fra den kontakten som initieres av de tillitsvalgte) at de vil delta i valg på personalrepresentanter, kan derfor være 41-58% av ansatte uten verv, eller 62-88% av de 85 personene (65%) som ikke kontakter sine representanter.

LITTERATUR

- Baldersheim, H. (1979): Sentralisering og desentralisering.
I Baldersheim, H. et al.: Lokalmakt og sentralstyring.
Bergen: Universitetsforlaget.
- Barth, F. (1966): Models of Social Organization. London: Royal
Anthropological Institute, Occasional Paper No. 23.
- (1980): Betydningen av transaksjoner som analytisk begrep
I Høst, I.L. og Wadel, C. (red.): Fiske og lokalsamfunn.
Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandsdal, E. (1979): Kausalanalyse av krysstabeller. Methodenotat,
Institutt for Offentlig administrasjon og organisasjons-
kunnskap, Universitetet i Bergen.
- Bratbak, B. og Olsen, J.P. (1980): Departement og opinion: Tilbake-
føring av informasjon om virkningene av offentlige tiltak.
I Olsen (1980).
- Brown, R. (1965): Social Psychology. New York: MacMillan.
- Campbell, A. et al. (1960): The American Voter. New York:
John Wiley & Sons.
- Cassirer, E. (1957): The Philosophy of Symbolic Forms: The
Phenomenology of Knowledge (vol.3). New Haven: Yale
University Press.
- Christophersen, J.A. (1956): An Historical Outlook on the Different
Usages of the Term "Democracy". I Arne Naess (ed.):
Democracy, Ideology and Objectivity. Oslo: Oslo
University Press.
- (1963): Representant og velger. Tidsskrift for samfunns-
forskning, nr.4.
- Cyert, R.M. and March, J.G. (1963): A Behavioral Theory of the Firm.
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Czudnowski, M.M. (1976): Comparing Political Behavior. Beverly
Hills: Sage Library of Social Research, 28.
- Dahl, R.A. (1961): Who Governs? New Haven, Conn.: Yale University
Press
- Dahl, R.A. and Lindblom, C. (1953): Politics, Economics and Welfare:
Planning and Politics - Economic Systems Resolved into
Basic Social Processes. New York: Harper and Row.
- Eckstein, H. (1960): Pressure Group Politics. London: Allen and
Unwin.
- Feldman, M.S. and March, J.G. (1981): Information in Organizations
as Signal and Symbol. Administrative Science Quarterly,
no. 26, pp. 171-86.
- Festskrift. Festskrift i anledning Fiskeridirektoratets 75 års
jubileum. Utgitt av Fiskeridirektoratet.

- Friedrich, C.J. (1937): Constitutional Government and Politics. New York: Harper.
- Greenstein, F.L. and Polsby, N.W. (1975): Handbook of Political Science, 4. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Greenstone, J.D. (1975): Group Theories. I F.I. Greenstein and N.W. Polsby: Handbook of Political Science, 2. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Gustafsson, A. (1979): Medbestämmandeproblemerna i den offentliga förvaltningen - personaldemokrati contra politisk demokrati. Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3.
- Habermas, J. (1969): Vitenskap som ideologi. Oslo: Gyldendal, Studiefakkel nr. 21.
- (1971): Knowledge and Human Interests. Boston: Beacon Press.
- Hellevik, O. (1975): Avgjørelsesprosessen i politiske partier. Et opplegg for empirisk analyse av oligarkiske tendenser. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, stensil.
- (1980): Kausalanalyse av krystabeller. Oslo: Univ. forl.
- Hilgard, E.R. and Atkinson, R.C. (1967): Introduction to Psychology. San Francisco: Harcourt, Brace & World, Inc.
- Innstilling av 25/1/1946. Innstilling fra komiteen oppnevnt ved kgl. resl. av 25/1/1946: Fiskeriadministrasjonens oppbygging.
- King, C.D. and van de Vall, M. (19): Models of Industrial Democracy. Consultation, Co-determination and Worker's Management. The Hague and New York: Mouton Publishers.
- Kjellberg, F. (1975): Political Institutionalization. New York: John Wiley and Sons.
- Lipset, S.M., Trow, M. and Coleman, J. (1977): Union Democracy. The Inside Politics of the International Typographical Union. New York: The Free Press.
- Lipset, S.M. (1954): The Political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement. I Morroe Berger et al.: Freedom and Social Control in Modern Society. New York: D. van Nostrand Company, Inc.
- Lowi, T.J. (1964): American Business, Public Policy, Casestudies and Political Theory. World Politics, 16:677-715.
- Læg Reid, P. og Olsen, J.P. (1978): Byråkrati og beslutninger. Bergen: Universitetsforlaget.
- (1981): The Storting - A Last Stronghold of the Political Amateur. Bergen: University of Bergen, Institute of Public Administration and Organization Theory.
- Læg Reid, P. (1982): Medbestemmelsesretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati. Bergen: UiB, Institutt for Offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, notat.

- March, J.G. and Simon, H.A. (1958): Organizations. New York: John Wiley and Sons.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1979): Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- McKenzie, R.T. (1955): British Political Parties. London: William Heinemann, Ltd.
- Michels, R. (1968): Political Parties. New York: The Free Press.
- Milbrath, L.W. and Goel, M.L. (1977): Political Participation. How and Why People Get Involved in Politics. Chicago: Rand McNally.
- Mugaas, N.R. (1979): Medbestemmelsen i den offentlige forvaltning - personaldemokrati contra politisk demokrati. Nordisk Administrativt Tidsskrift, vol.60, ss.341-55.
- Nie, N.H., Powell, G.B. and Prewitt, K. (1969): Social Structure and Political Participation. American Political Science Review, 63, pp.361-78, 808-32.
- Nie, N.H. and Verba, S. (1975): Political Participation. I Greenstein, F.L. and Polsby, N.W.: Handbook of Political Science, 4. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Nie, N.H., Verba, S. and Petrocik, J.R. (1976): The Changing American Voter. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
NOU 1974:60
NOU 1982:3
- Olsen, J.P.(red.)(1980): Politisk organisering. Bergen: Univ. forl.
----- (1983): Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State - The Case of Norway. Bergen: Univ. forl.
- Pennock, J.Roland (1979): Democratic Political Theory. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pitkin, H.F. (1972): The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Porter, D.O. and Olsen, E.A. (1976): Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization. Public Administration Review, 36, Jan./Feb.
- Rokkan, S. (1966): Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I Dahl, R.A.(ed.): Political Oppositions in Western Democracies, ss.70-115. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Salisbury, R.L. (1975): Interest Groups. I Greenstein, F.L. and Polsby, N.W.: Handbook of Political Science, 4. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Schattschneider, E.E. (1975): The Semisovereign People. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press.
- Selznick, P.A. (1943): An Approach to the Theory of Bureaucracy. American Sociological Review, 8, pp.47-54.

- Selznick, P.A. (1950): The Iron Law of Bureaucracy. Modern Review, Jan., pp.157-65.
- Simon, H.A. (1957): Administrative Behavior. New York: MacMillan.
- Soedersten, B. (1970): International Economics. London: The MacMillan Press, Ltd.
- Steinbruner, J.D. (1974): The Cybernetic Theory of Decision. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Stinchcombe, A.L. (1968): Constructing Social Theories. New York: Harcourt, Brace and World.
- St.meld.nr.28 (1976-77): De ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.
- Strand, T. (1980): Offentlige tiltak: Standardisering, hjelp og sjølvhjelp. I Olsen (1980).
- Thompson, J.D. (1967): Organizations in Action. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Truman, D.B. (1971): The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York: A.A. Knopf.
- Verba, S and Nie, N.H. (1972): Participation in America. Evanston, Ill.: Harper and Row.
- Verba, S., Nie, N.H. and Kim, J.O. (1978): Participation and Political Equality. New York: Cambridge University Press.
- von Otter, C. (1976): Försök med Förvaltningsdemokrati - en utvärdering av de anställdas delaktighet og inflytande. Stockholm: Delegationen för förvaltningsdemokrati, DEFF, Rapport 9.
- Wetlesen, T.Schou (1977): Grenser for effektivitet. Tidsskrift for samfunnsforskning, nr.1, ss.27-47.
- Wilson, J.Q. (1973): Political Organizations. New York: Basic Books, Inc.
- Wolin, S.S. (1960): Politics and Vision. Boston: Little, Brown.

SÆRAVTALE OM MEDBESTEMMELSE I FISKERIDIREKTORATET

FELLESERKLÆRING

Særavtalen har til formål å nå fram til ordninger som gir de tilsatte, gjennom deres organisasjoner reell medbestemmelse på saksområder som omfattes av hovedavtalen. Avtalen skal praktiseres slik at den ikke bare sikrer tilsatte utvidet medbestemmelse, men også slik at den skaper et bedre arbeidsmiljø og fremmer effektiviteten. Her understrekes de krav til partene om positiv samarbeidsvilje, ansvar og lojalitet som søkes oppfylt for å nå de ønskede mål.

Det er videre partenes forutsetning at saker som tas opp av den enkelte arbeidstaker blir fremmet gjennom tillitsmannsapparatet. Saker som omfatter en eller flere arbeidstakere skal ledelsen kunne fremme på samme måte med henblikk på at de tillitsvalgte skal medvirke til løsning av problemene av personal-, ressurs- og arbeidsmessig karakter.

§ 1.

PARTENE

Denne særavtale i tilknytning til hovedavtale for arbeidstakere i staten gjelder mellom Fiskeridirektoratets og arbeidstakernes organisasjoner i direktoratet tilsluttet de tre hovedsammenslutningene Statstjenestemannskartellet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Akademikernes Fellesorganisasjon.

§ 2.

VIRKEOMRÅDE

Særavtalen gjelder arbeidsforhold mellom Fiskeridirektoratet som arbeidsgiver og arbeidstakere som omfattes av lov om offentlige tjenestetvister, og har til formål å gi arbeidstakerne i Fiskeridirektoratet utvidet medbestemmelse på egen arbeidssituasjon. Med medbestemmelse forstås alle tiltak som tar sikte på å gi de tilsatte reell innflytelse i virksomheten. Medbestemmelse gjelder ikke avgjørelser av politisk karakter.

§ 3.

GJENNOMFØRING AV MEDBESTEMMELSE

Medbestemmelse gjennomføres ved at tillitsmannsapparatet får utvidet rett til forhandlinger og drøftinger i de saker som er nevnt i hovedavtalen for arbeidstakere i staten, punktene 2.3.3, 2.3.4 og 2.3.5.

Saker som er nevnt i Arbeidsmiljølovens § 24 pkt. 2c og d, unntatt saker som gjelder forebyggende vernetiltak, behandles under forhandlinger og drøftinger i stedet for arbeidsmiljøutvalget.

I saker av spesiell karakter kan partene oppnevne utvalg. Det skjer ingen endring i eksisterende utvalg for fagområder. Datautvalget fungerer som et rådgivende organ.

§ 4.

INSTANSER I FISKERIDIREKTORATET

Forhandlinger og drøftinger foregår på tre nivåer i direktoratet:

1. Direktoratsnivå (Hele Fiskeridirektoratet)
2. Institutt/avdelingsnivå.
3. Kontornivå innen og utenbys.

Saker som kommer inn under avtalen søkes løst på laveste kompetansenivå. Oppnås ikke enighet søkes saken løst på høyere nivå.

Med tillitsvalgte menes i hovedregelen representanter for hver av hovedsammenslutningene, som hver kan møte med inntil 2 representanter på laveste nivå, inntil 3 representanter på mellomnivå og inntil 4 representanter på direktoratsnivå.

Ledelsens representant innen hvert nivå er de som har avgjørelsesmyndighet (forhandlinger) og myndighet til behandling (drøftinger) innen det område saken gjelder.

§ 5.

FORHANDLINGER

Avgjørelse som treffes ved forhandlinger må a) være underlagt og i samsvar med den prioritering som den politiske ledelsen har fastlagt for virksomhetens oppgaver b) ligge innenfor rammen av de budsjettvedtak Stortinget har fattet c) ligge innenfor Fiskeridirektoratets og det enkelte administrative ledds myndighetsområde.

Forhandlinger føres om de saker som er nevnt under hovedavtalens 2.3.3.3.:

- a) Interne organisasjonsendringer av varig karakter som medfører omdisponering av arbeidsstyrke og utstyr. Herunder rasjonalisering og innføring eller endring av teknologi som har innvirkning på de tilsattes arbeidssituasjon. Definisjoner:

"Varig karakter": 6 måneder eller mer.

"Arbeidsstyrke": 1 person.

- b) Fordeling av nye stillinger innen Fiskeridirektoratet.
- c) Valg ved anskaffelse av utstyr og hjelpemidler når det ikke er tale om bygg eller betydelige kapitalvarer.

Anskaffelse av kapitalvarer for inntil kr.20.000,- pr. gjenstand avgjøres administrativt. Anskaffelse av kapitalvarer mellom kr. 20.000,- og kr.1.000.000,- er forhandlingsgjenstand. Anskaffelse av kapitalvarer over kr.1.000.000,- følger hovedavtalens pkt. 2.3.4.1 som drøftingssak.

- d) Velferdstiltak, fordeling av velferdsmidler m.v.
- e) Tiltak som stimulerer de tilsatte til å legge fram forslag til forbedring, herunder premiering av forslag.
- f) Personalreglement
- g) Disponering av arealer til arbeidslokaler, hvilerom og spiserom.
- h) Organisasjonene har uttalelserett i saker som i henhold til Hovedavtalens 2.3.3.2. ikke vil være forhandlingsgjenstand. Dersom organisasjonene krever det, skal slike uttalelser følge saken til den overordnede instans, men ikke lenger enn til fagdepartementet.

§ 6.

DRØFTINGER

På arbeidsgiversiden fører det administrative ledd som behandler saken drøftinger med tillitsvalgte i virksomheten (kontor/institutt/avdeling/direktorat). Følgende saker plikter ledelsen å ta opp til drøftelse på relevante nivå:

- Budsjettforslag
- Byggeprosjekter
- Langtidsplaner for virksomheten
- Valg av utstyr og hjelpemidler når det gjelder betydelige kapitalvarer
- Spørsmål om oppsetting av tjenestelister m.v., herunder bemanningen på tokt.
- Midler til etterutdanning, til kurs, konferanser og lignende.

Saker som går på utrustning og arbeidsforhold

Andre saker som har betydning for de tilsattes arbeidssituasjon kan drøftes mellom partene etter krav fra organisasjonene eller fra arbeidsgiveren.

§ 7.

INFORMASJON

Arbeidsgiveren plikter å gi tillitsvalgte informasjon om:

- regnskap
- påtenkte prosjekter
- pågående planlegging
- vedtak i styringsorganer og administrasjon av betydning for de tilsatte
- nytilsettinger

Arbeidsgiver skal uoppfordret gi informasjon på et så tidlig tidspunkt som mulig under administrasjonens behandling av sakene, slik at de tilsattes muligheter til medbestemmelse blir reell i de forskjellige faser av behandlingen.

Når det gjelder forskningsprosjekter oppfordres prosjektlederene til å orientere de ansatte på driftsenhetsnivå og lavere om prosjektet i dets begynnerfase, og pålegges å gi informasjon under prosjektbearbeidelsen.

De tillitsvalgte skal på ethvert tidspunkt ha adgang til å gjøre seg kjent med de dokumenter som har betydning for de aktuelle saker.

Informasjon bør gis i en lettfattelig form uten unødig bruk av tekniske spesialuttrykk. Er den enkelte sak komplisert, eller forutsetter den en spesiell teknisk innsikt, plikter arbeidsgiveren å sørge for at arbeidstakernes representanter får en hensiktsmessig faglig innføring.

Informasjonsplikten overfor tillitsvalgte er først overholdt når informasjon er gitt skriftelig eller i formelt innkalt møte hvor det føres referat. Hvor det er nødvendig eller hensiktsmessig kan nyttes bekreftet muntlig innkalling til møte. Informasjon om forskningsprosjekter kan gis på forskermøter, fagmøter o.l. Her forlanges ikke referat.

Ved informasjonsopplegg i saker av stor betydning for de tilsatte, f.eks. i forbindelse med rasjonalisering, organisasjonsendringer m.v., har ledelsen et spesielt ansvar for at alle tilsatte blir særlig godt orientert. Slike orienteringer planlegges sammen med tillitsvalgte.

Organisasjonene plikter på sin side å gi virksomhetens ledelse informasjon om saker som behandles i organisasjonene og som det er av betydning for ledelsen å få informasjon om på samme måte som bestemt foran.

Lederne på de ulike nivå gir de tillitsvalgte informasjon på tidligst mulig tidspunkt.

Fiskeridirektør gir informasjon om saker som gjelder hele direktoratet. Slik informasjon gis fortrinnsvis alle ansatte skriftlig. I tillegg holder Fiskeridirektøren minst 2 informasjonsmøter pr. år med organisasjonenes tillitsvalgte hvor gjensidig informasjon skal gis.

Informasjon på lavere nivå enn direktoratsnivå, gis i allmøter for de ansatte minst 1 gang pr. kvartal. Under tokt avholdes allmøter ved toktets begynnelse og ved senere skifte av minst 1/3 av toktdeltakerne.

Bortsett fra den informasjon som gis den enkelte arbeidstaker skriftlig av Fiskeridirektøren, skal informasjonen gis gjennom tillitsmannsapparatet. Dersom det treffes vedtak uten at informasjonsplikten er overholdt skal informasjon gis og saken om mulig tas opp til ny behandling.

De tillitsvalgte har adgang til å bruke direktoratets kontortekniske utstyr og direktoratets interne distribusjonskanaler

Fiskeridirektoratet og de ulike driftsenheter skal om mulig stille til rådighet skrivehjelp for de tillitsvalgte for saker som kommer inn under hovedavtalen. Arbeidet kan utføres ved det kontor/avdeling der den tillitsvalgte er ansatt eller på administrasjonens anvisning.

§ 8.

SAKSBEHANDLING

Forhandlinger.

Akter arbeidsgiveren å gjennomføre tiltak som er forhandlingsgjenstand, skal arbeidsgiveren først forhandle med organisasjonene, med mindre partene blir enige om noe annet. Organisasjonene kan kreve forhandlinger om de samme saker.

Dersom partene ikke er enige om en lengre frist, skal forhandlingene være påbegynt senest 1 uke etter at krav om forhandlinger er satt fram. Ved spesielle forhold som reisefravær, innkallelse av tillitsvalgte i ytre etat o.l., kan fristen forlenges inntil 2 uker. Når en part krever forhandlinger/drøftinger gis samtidig melding til de øvrige parter i saken. Disse bestemmelser er ikke til hinder for at en organisasjon kan tilrå lengre frist i den enkelte sak. Forhandlingene kan kreves avsluttet en uke etter at forhandlingene er påbegynt.

Dersom mulighetene for forhandlinger er oppbrukt uten at det er oppnådd enighet, og organisasjonens representanter ikke vil godta arbeidsgiverens standpunkt, kan organisasjonene kreve at saken skal avgjøres av en partssammensatt nemnd med nøytral leder.

Bli ikke partene enige om hvem som skal være leder, oppnevnes vedkommende av Riksmeklingsmannen eller av en kretsmeklingsmann om partene er enige om det.

Organisasjonene kan i stedet for nemndbehandling bringe saken inn for fagdepartementet. Saken kan likevel ikke bringes inn for fagdepartementet dersom avgjørelsesmyndighet ved lov eller kgl.res. er tillagt annen myndighet.

Skal saken avgjøres ved nemnd, oppnevner hovedsammenslutningene, som er part i saken, hver en representant i nemnda. Arbeids-giveren oppnevner selv sine representanter i nemnda.

Bringes saken inn for departementet, avgjør fagdepartementet saken etter å ha drøftet den med organisasjonene.

Når forhandlingene er holdt, settes det opp protokoll i samsvar med tjenestetvistlovens regler. Protokollen skal inneholde følgende punkter:

Tid og sted for møtet
Hva saken dreide seg om
Hvem som var til stede
Hvem som ledet møtet
De dokumenter som framlegges
De krav som framsettes
Sluttresultatet av forhandlingene med tidspunkt for iverksettelse av det partene eventuelt ble enige om
Underskrifter
Eventuelle protokolltilførsler

Protokollen undertegnes av partenes representanter på møtet, og hver av partene får sitt eksemplar.

Drøftinger.

For drøftingene gjelder de samme frister som i forhandlinger. Det settes opp kortfattede referater fra drøftingene. Skal saken avgjøres av høyere myndighet skal referatet, dersom organisasjonene krever det, følge saken fram til den overordnede instans, men ikke lenger enn til Fiskeridepartementet.

Oppnås det ikke enighet om oppsetting av tjenestelister m.v., avgjøres tvisten av den myndighet vedkommende arbeidstaker administrativt hører inn under. Før slike saker avgjøres skal saken drøftes med vedkommende arbeidstakerorganisasjons representanter.

SÆRLIGE FRISTER

Partene plikter å overholde de fastsatte tidsfrister som gjelder for den administrative behandling av de saker som går inn under del 2 i hovedavtalen.

§ 9.

ÅRSRAPPORT

Fiskeridirektøren skal hvert år avgi rapport om de saker som er behandlet ved forhandlinger/drøftinger i stedet for i arbeidsmiljøutvalget.

Rapporten utarbeides i samråd med de berørte organisasjoner og vedlegges den rapport som arbeidsmiljøutvalget skal avgi i henhold til arbeidsmiljølovens § 24 nr. 5.

FORHOLDET TIL ARBEIDSTILSYNET

Når spørsmål som går inn under arbeidsmiljølovens § 24, 2 c (planer som krever Arbeidstilsynets samtykke i henhold til § 19) behandles ved forhandlinger/drøftinger, jfr. særavtalens §§ 3 og 5, gjelder på tilsvarende måte arbeidsmiljølovens § 19 med forskrifter.

Når man nytter forhandlinger/drøftinger, gjelder de samme regler for forholdet mellom partene og Arbeidstilsynet som ellers gjelder mellom et arbeidsmiljøutvalg og Arbeidstilsynet.

VERNEOMBUDETS RETTIGHETER

Når spørsmål som går inn under arbeidsmiljølovens § 24 nr. 2 skal behandles ved forhandlinger/drøftinger, skal verneombudet (hovedverneombudet) delta i møtene. Verneombudet er ikke part, men har tale- og forslagsrett og kan kreve sine standpunkt tatt inn i forhandlingsprotokollen. Verneombudet kan la seg bistå av representanter for virksomhetens verne- og helsepersonale.

TAUSHETSPLIKT

Opplysninger gitt i forbindelse med de saksområder som omfattes av avtalen er belagt med taushetsplikt i den utstrekning det kreves etter gjeldende lover, forskrifter og avtaler.

§ 10.

Der særavtalen ikke har bestemmelser gjelder hovedavtalen. Tvister om særavtalens forståelse bringes inn for lokal arbeidsrett.

§ 11.

VARIGHET

Særavtalen gjelder fra tidspunktet den er undertegnet til 30.9.82, og videre for 1 år av gangen, dersom ikke en av partene sier den opp med 3 måneders varsel.

BERGEN, 10.4.81