

Nr 35

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om företagsdemokrati inom den offentliga verksamheten.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionerna II: 75 av herr Hermansson, fru Ryding och fru Marklund (samtliga vpk) om förstärkning av personalrepresentationen i nämnder och styrelser inom den offentliga sektorn och II: 362 av herrar Bengtsson i Landskrona, Björk i Påarp och Fridolfsson i Rödeby (samtliga s) om försöksverksamhet med företagsdemokrati inom den kommunala sektorn.

Hemställan avser

i *motionen II: 75*: »att riksdagen i skrivelse till regeringen hemställer om översyn och förslag till erforderlig ändring av gällande lagstiftning, så att hinder icke föreligger för representation från personalorganisationerna inom offentlig verksamhet i de nämnder och styrelser som kan komma i fråga»;

i *motionen II: 362*: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till sådana ändringar i kommunallagarna att försöksverksamhet med företagsdemokrati kan genomföras även inom de kommunala sektorerna».

Motionerna

I motionen II: 75 anförs bl. a. följande:

I en skrivelse från Kommunalarbetsareförbundet till kommunförbunden togs i följd frågan upp om möjligheten för de anställdas representation i styrelser och nämnder. Förbundet sade sig vara medvetet om att lagstiftningen i det hänseendet kan lägga vissa hinder. I vissa fall bör man dock kunna komma förbi dem, hävdade förbundet.

Den sakkunskap och den erfarenhet på skilda områden som de anställda besitter är utan tvekan en värdefull tillgång. Exempelvis på vårdområdet skulle ett ökat medinflytande från personalens sida verksamt bidra till skapandet av en förbättrad vårdmiljö för patienterna.

Den omständigheten att ledamöterna i de primär- och sekundärkommunala nämnderna och styrelserna är politiskt förtroendevalda med ansvar och redovisningsskyldighet inför de instanser som valt dem motsäger inte behovet och betydelsen av rätt till representation från de anställdas sida. Någon olägenhet av att sådan rätt skulle finnas föreligger sålunda inte. Det kan nämnas att i flera styrelser och nämnder ges möjlighet för cheftjänstemän att bevista dessas sammanträden och även medverka i förhandlingarna. Motsvarande möjlighet för representanter för personalorganisationerna representerande de kollektivavtalsanställda finns f. n. icke. Då det förefaller nödvändigt med en lagändring för att undanröja hindren för en representation från personalorganisationerna — i varje fall att denna fråga klarlägges — bör en skyndsam översyn företas av gällande lagstiftning i detta syfte.

I motionen II: 362 erinrar motionärerna om att det inom den statliga och enskilda sektorn av näringslivet har påbörjats eller planerats olika former av försöksverksamhet inom ramen för den aktivitet inom arbetslivet som går under beteckningen företagsdemokrati samt uttalar sin glädje över att man inom olika områden har börjat utredningar och praktiska försök. Motionärerna fortsätter:

Inom en betydelsefull sektor av den offentliga verksamheten, den primär- och landstingskommunala, kan dock enligt vårt förmenande av formella skäl inte vidtagas sådana företagsdemokratiska försök som exempelvis att delegera beslutanderätt till företagsnämnderna i ärenden av exempelvis personalvårdande karaktär eller då det gäller att besluta om belöningar för förbättringsförslag. Denna senare möjlighet finns redan nu på det statliga området.

Då det synes oss angeläget att möjligheter öppnas för den kommunala sektorn att få bedriva och deltaga i den pågående försöksverksamheten för att finna lämpliga former för företagsdemokrati, är det önskvärt att en lagändring kommer till stånd som jämställer de bägge grenarna av den offentliga sektorn i det nu aktuella avseendet i syfte att skapa förutsättningar för en god arbetstillfredsställelse hos de anställda på de kommunala arbetsplatserna.

Gällande bestämmelser m. m.

I det följande lämnas först en redogörelse för vissa bestämmelser i *kommunalagen* (1953: 753). I huvudsak motsvarande bestämmelser finns i *kommunallagen* (1957: 50) för *Stockholm* och i *landstingslagen* (1954: 319). Lagar den 19 december 1969 (nr 765, 766 och 768) om ändring i dessa lagar har beaktats, ehuru de inte träder i kraft förrän den 1 januari 1971 resp. den 15 oktober 1970.

Enligt kommunallagen utövas kommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige medan förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder (4 §). Ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen väljs av kommunfullmäktige (31 §). Valbar som ledamot och suppleant i kommunstyrelsen är myndig röstberättigad som är bosatt inom kommunen. Landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse samt i kommunens tjänst anställd befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunstyrelsen eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager den ledande ställningen inom kommunens samfällda förvaltning får inte utses till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen. Inte heller i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som är chef för något till styrelsens förvaltningsområde hörande verk, får utses till ledamot eller suppleant i styrelsen (7 och 32 §§). Ifråga om utseende av nämnder för vissa i särskilda författningar angivna förvaltnings- eller verkställighetsbestyr — specialreglerad förvaltning — gäller vad för varje fall finns stadgat (44 §). Exempel på sådana nämnder är arbetslöshetsnämnd, barnavårdsnämnd, brandstyrelse, byggnadsnämnd, socialnämnd och skolstyrelse. Beträffande många av dessa nämnder är organisationen fullständigt reglerad i specialförfattning, numera ofta genom hänvisningar till i kommunallagen meddelade bestämmelser, vilka alltså på en omväg har blivit tvingande även för dem. För andra däremot saknas organisatoriska bestämmelser. För handhavande av särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr i övrigt —

oreglerad förvaltning — kan kommun tillsätta de nämnder som finns erforderliga (44 §). Hit hör t. ex. affärsverksstyrelse, hamnstyrelse, lönenämnd, fritidsnämnd och daghemsstyrelse. Dessa nämnder faller under de tvingande kommunallagsreglerna, vilket bl. a. innebär att vad som föreskrivs om valbarhet med avseende på kommunstyrelse skall tillämpas på nämnderna (45 §).

I fråga om delegering av beslutanderätt stadgas i kommunallagen att kommunfullmäktige i reglemente för kommunstyrelsen kan bestämma att styrelsen äger uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänstemän hos kommunen att på styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglementet. Framställning eller yttrande till kommunfullmäktige får dock inte beslutas annorledes än av styrelsen samfällt (43 §). Nämnd för oreglerad förvaltning kan, om kommunfullmäktige så beslutar, uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i fullmäktiges beslut. Även här gäller att framställning eller yttrande till fullmäktige inte får beslutas annorledes än av nämnden samfällt (45 §).

Kommunfullmäktiges förhandlingar är som regel offentliga (27 §). Sammanträden med kommunal nämnd är däremot inte offentliga. Nämnd anses dock kunna för visst fall besluta att namngiven utomstående får vara närvarande, eventuellt även delta i överläggningarna, men aldrig i beslutet. Ett sådant beslut torde fordra enhällighet. Emellertid förekommer i specialförfattningar ofta bestämmelser som medger tjänstemän eller sakkunniga rätt att delta i sammanträde med nämnder, av vilka de inte är ledamöter. Detta gäller t. ex. socialnämnd och barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd. Vid sjukvårdsstyrelsens sammanträde föreligger en omfattande närvaro- och yttranderätt för tjänstemän. För övriga nämnder gäller ofta enligt instruktioner att vederbörande förvaltningschef har skyldighet att närvara med rätt att delta i överläggningen, framställa förslag och få sin mening antecknad i protokollet. För annan utomståendes rätt att närvara vid dessa nämnders sammanträden gäller den tidigare angivna möjligheten att för visst fall besluta om närvarorätt. Närvarorätten vid sammanträden med kommunala beredningsorgan som inte har nämndkaraktär, t. ex. en kommitté, är inte lagreglerad. Avgörande för närvarorätten vid sådana sammanträden torde vara i första hand vad som föreskrivits i samband med det ifrågavarande organets tillsättande. I saknad av en sådan föreskrift torde organet i fråga självt äga besluta i saken.

År 1968 träffades mellan de dåvarande tre kommunförbunden, å ena sidan, samt Svenska kommunalarbetsareförbundet, SACO och till SACO anslutna organisationer samt TCO-K, å den andra, en *central överenskommelse rörande företagsnämnder*. Mellan parterna skall enligt överenskommelsen gälla Avtal angående företagsnämnder vid kommunala verk, sjukvårds- och övriga inrättningar — FÖN 68. Avtalet får lokal giltighet genom särskilt kollektivavtal mellan någon av huvudorga-

nisationerna på arbetstagersidan och respektive kommun. Enligt vad som har upplysts torde numera sådant särskilt kollektivavtal ha träffats för samtliga kommuner och landstingskommuner.

Företagsnämnden är enligt avtalet organ för information och samråd mellan arbetsgivaren och de anställda. Nämnden har till uppgift att verka för en ändamålsenlig och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda.

Tidigare överenskommelse om företagsnämnder av år 1957 innebar att reglerna ensidigt antogs av kommunerna. I förhållande till denna överenskommelse innebär avtalet en förstärkning av företagsnämndens ställning och en utvidgning av dess uppgifter bl. a. genom att de anställda har tillförsäkrats rätt till insyn i kommunens personalpolitik och handläggningen av personalfrågor.

I anslutning till den centrala överenskommelsen rörande företagsnämnder antecknades följande att gälla mellan de centrala parterna.

1. På grund av innebörden av bl. a. 31 och 43—45 §§ kommunallagen — motsvarande i landstingslagen och kommunallagen för Stockholm — innefattar FÖN 68 icke någon befogenhet för företagsnämnd att fatta beslut om ersättning för förslag inom förslagsverksamheten eller andra ersättningar.

Kommunförbunden förbinder sig emellertid att verka för tillkomsten av en sådan ordning, att dylik befogenhet kan tilläggas företagsnämnd.

2. I syfte att främja företagsnämndernas verksamhet och den lokala arbetarskyddsverksamheten samt annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna och de anställda, inrättas *två centrala råd för samarbetsfrågor*, varav ett för det primärkommunala och ett för det landstingskommunala arbetsområdet.

Sådant centralt råd för samarbetsfrågor skall bestå av tolv ledamöter, av vilka sex utses av vederbörande kommunförbund, tre av Svenska kommunalarbetsareförbundet, två av TCO och en av SACO.

Rådet skall med uppmärksamhet följa utvecklingen på samarbetsområdet och i sådant syfte söka nära kontakt med motsvarande organ för samarbetsfrågor på arbetsmarknaden i övrigt.

Det antecknades vidare att i rådets uppgifter ingår att verka för en effektivisering av samarbetet i kommunerna samt att genom egen aktivitet eller genom andra organ bistå kommunerna på visst sätt i samarbetsfrågor.

Ledamöter i de två råden har utsetts, och råden är i verksamhet. I mars 1970 gjorde råden vart för sig ett uttalande om *försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati*. Uttalandena har sakligt sett samma innehåll. I resp. uttalande anför bl. a. följande.

Vid rådets överläggningar har parterna uttalat ett positivt intresse för försöks- och experimentverksamheten inom detta område (fördjupad företagsdemokrati). Arbetet bör syfta till att ge praktiska erfarenheter av en rad former för utvidgad företagsdemokrati, vilka ofta omnämns i den allmänna debatten.

Försöks- och experimentverksamheten kan innefatta olika åtgärder. Väsentliga insatser för en fördjupning av företagsdemokratin kan göras inom företagsnämndsavtalets ram. Enligt rådets mening är det angeläget att få praktisk erfarenhet av sådana utvecklingsmöjligheter. Andra insatser för en utveckling av företagsdemo-

kratin kan förutsätta åtgärder utanför det existerande avtalssystemet. Det är angeläget att även sådana former blir praktiskt utprovade.

Rådet har enats om dels att försöks- och experimentverksamheten bör ske på olika nivåer i förvaltningens (institutionen/förvaltningens) organisation med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande, dels att experiment med varierande grader av inflytande från de anställdas sida bör komma ifråga.

Som exempel på sådan försöks- och experimentverksamhet anges i uttalandena medverkan av de anställda (enskilda arbetstagare och/eller de lokala fackliga organisationerna inom resp. förvaltningsområde) i följande avseenden: i rationaliseringsverksamheten, vid personalpolitikens utformning, med samråd i olika former vid urval av arbetsledare, personalmän m. fl., i olika former vid överläggning med företagsledning, genom representation i resp. förvaltningsstyrelse (styrelse/direktion) etc.

Råden uttalar vidare att försöksverksamheten förutsätter att lokala överenskommelser träffas mellan parterna efter överläggningar i företagsnämnden.

Enligt vad som inhämtats pågår undersökningar inom råden rörande bl. a. frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna och frågan om representation för personalorganisationerna i kommunala nämnder och styrelser.

Gällande bestämmelser om *företagsnämnder inom statsförvaltningen* finns i kungörelse den 29 mars 1968 (nr 104). Genom denna kungörelse har företagsnämnd tilldelats beslutanderätt i vissa avgränsade frågor, nämligen beträffande ersättning och belöning i vissa förslagsärenden och användningen av dels medel som myndigheten disponerar för åtgärder som avses i Kungl. Maj:ts cirkulär (1966: 381) om bestridande av kostnader för vissa personalvårdande åtgärder m. m., dels medel som Kungl. Maj:t eller myndighet i annat fall beslutat skola användas för personalvårdande verksamhet av jämförlig natur.

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t har statsrådet Wickman i december 1968 tillkallat en delegation för *försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga aktiebolagen*.

I direktiven för delegationen understryker statsrådet Wickman att företagsdemokratin i princip bör innebära medverkan av de anställda på alla beslutsnivåer i företaget. Olika grader av inflytande framhålls dock som tänkbara, från information och samråd till medbestämmande. I direktiven anges vidare som en naturlig utgångspunkt att inflytande i första hand är av intresse när det gäller frågor med direkta återverkningar på förhållandena för den enskilda individen, som t. ex. frågor om arbetets organisation och uppläggning och om arbetsmiljön i vidare mening samt personalfrågor som ej reglerats i kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor.

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t har statsrådet Löfberg i oktober 1969 tillkallat sakkunniga med uppdrag att utreda frågor angående *försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen*.

I direktiven för de sakkunniga framhåller statsrådet Löfberg bl. a. att de all-

männa utgångspunkter för en försöksverksamhet om en vidgning av företagsdemokratin, som angetts i direktiven för delegationen för försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga aktiebolagen, bör gälla även inom den statliga förvaltningen. I försöksverksamheten bör enligt statsrådet Löfberg prövas förutsättningarna för och resultaten av bl. a. viss omfördelning av beslutsbefogenheter från nuvarande organ eller nivåer till andra organ eller nivåer inom myndigheten, där de anställdas erfarenheter och synpunkter kan få göra sig gällande i högre grad än nu. Försöken bör avse varierande grader av inflytande för de anställdas intressen i skilda delar av beslutsprocessen. De sakkunniga skall även klarlägga formerna för ett ökat personalinflytande, t. ex. i vilken utsträckning nuvarande företagsnämnder kan ges ökad befogenhet eller om andra institutionella verksamhetsformer bör införas som ger de anställda ökad medbestämmanderätt eller medinflytande. På de sakkunniga ankommer vidare att inhämta Kungl. Maj:ts eller annan myndighets medgivande till de avvikelser från gällande bestämmelser som kan behövas för försöksverksamheten.

Vidare har chefen för civildepartementet i april 1970 efter Kungl. Maj:ts be- myndigande tillkallat sakkunniga med uppdrag att göra en *översyn av den kommunala demokratin*. Enligt utredningsdirektiven blir de sakkunnigas huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten.

Slutligen kan nämnas att riksdagen i december 1969 bifallit andra lagutskottets hemställan i utlåtande nr 88 år 1969 att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om *avskaffande av fackrepresentationen i skolstyrelse* (rskr. nr 376 år 1969).

Utskottet

Motionen II: 362 rör »de kommunala sektorerna», medan motionen II: 75 enligt ordalydelsen av hemställan avser »offentlig verksamhet», dvs. både statlig och kommunal verksamhet. Emellertid synes motionen II: 75 i sak ta sikte enbart på den kommunala delen av den offentliga verksamheten. Med hänsyn härtill har utskottet ansett sig böra behandla även denna motion endast från kommunala utgångspunkter.

Som framgått av den föregående redogörelsen har kommunförbunden och de kommunanställdas organisationer år 1968 träffat avtal om företagsnämnder och herefter inrättat två centrala råd för samarbetsfrågor, ett för det primärkommunala och ett för det landstingskommunala arbetsområdet. Av redogörelsen har även framgått att råden uttalat ett positivt intresse för försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. Det kan antas att sådan försöksverksamhet snart kommer igång i kommunerna. Det har vidare upplysts att inom råden pågår undersökningar rörande bl. a. frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna.

De spörsmål som tas upp i motionerna är sålunda föremål för behandling av parterna på det kommunala arbetsområdet. Enligt utskottets mening ligger det

närmast till hands att avvakta resultaten av den väntade försöksverksamheten med fördjupad företagsdemokrati inom den kommunala förvaltningen. Även resultaten av försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati inom statsförvaltningen torde vara av intresse i sammanhanget. Något initiativ från riksdagens sida synes därför inte erfordras för närvarande.

Utskottet hemställer,

att riksdagen avslår motionerna II: 75 och II: 362.

Stockholm den 12 maj 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Sörlin (s), Richardson (fp), Herneilius (m), Nyquist (s), Norberg (s) och Axel Georg Pettersson* (cp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson* (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson* (s), Nelander* (fp), Johansson i Trollhättan (s), Sterne* (fp), Magnusson i Nennesholm (cp), Gustafsson i Barkarby (s) och fru Mogård (m).

* Ej närvarande vid justeringen.