Utredningen om den kommunala demokratin

Företags demokrati i kommuner och landstings kommuner

SOU
1977:39

Utredningen om den kommunala demokratin

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner

Betänkande

SOU 1977:39

Statens offentliga utredningar
1977:39
Kommundepartementet

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner

Betänkande av Utredningen om den kommunala demokratin
Stockholm 1977

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-03486-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1977

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Genom beslut den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla sakkunniga och experter att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin).

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga riksdagsledamoten AnnaLisa Lewén-Eliasson (s) ordförande, förbundsordföranden Bengt Blomdahl (s), riksdagsledamöterna Karl Boo (c) och Claes Elmstedt (c), universitetslektorn Agne Gustafsson (s), riksdagsledamöterna Gördis Hörnlund (s), Hilding Johansson (s) och Sigvard Larsson (fp) samt kommunalkonsulenten Göran Åstrand (m). Fr. o. m. den 1 jan 1972 förordnades riksdagsledamoten Nils Hörberg (fp) som sakkunnig i utredningen sedan riksdagsledamoten Sigvard Larsson blivit entledigad från utredningsuppdraget på egen begäran.

Att såsom experter biträda utredningen förordnades fr. o. m. den 13 sept 1971 informationschefen Lennart Edström (entledigad från uppdraget fr. o. m. den 31 jan 1976), fr. o. m. den 1 dec 1971 statssekreteraren i kommundepartementet Lars Eric Ericsson (entledigad fr. o. m. den 16 okt 1976) och fr. o. m. den 1 jan 1976 kanslirådet i kommundepartementet Sven-Runo Bergqvist.

Genom förordnanden fr. o. m. den 31 jan 1976 knöts till utredningen som experter representanter för parterna på den kommunala arbetsmarknaden, nämligen sektionschefen i Landstingsförbundet Tryggve Andersson, ombudsmannen i TCO-K Per-Erik Boivie, direktören i Svenska kommunförbundet Sune Eriksson, ombudsmannen i SACO/SR Olle Hessleborn samt ombudsmannen i Svenska kommunalarbetareförbundet Rolf Lindh. Per-Erik Boivie ersattes fr. o. m. den 1 mars 1976 av informationschefen Lennart Sahlsten. Tryggve Andersson ersattes fr. o. m. den 1 juli 1976 av sektionschefen Åke Schön. Partsexperterna har beretts tillfälle delta i samtliga sammanträden och verksamheten i övrigt.

Som huvudsekreterare i den första etappen tjänstgjorde Lars Eric Ericsson t. o. m. den 30 nov 1971 och Sven-Runo Bergqvist t. o. m. den 31 dec 1975. Som sekreterare tjänstgjorde kommunalsekreteraren Lars Högdahl, departementssekreteraren Bertil Albertsson och planeringssekreteraren Anders Ek.

Under den här aktuella andra utredningsetappen har byråchefen Göran Pettersson tjänstgjort som huvudsekreterare och förbundsjuristen Åke Lewensjö som biträdande sekreterare (fr. o. m. den 1 jan 1976 resp. 15 okt 1975).

Utredningsuppdraget

Den första utredningsetappen, som enligt utredningens ursprungliga direktiv omfattade översyn av formerna för medborgarinflytande över den kommunala demokratin m. m., avslutades i och med att utredningen i april 1975 avgav sitt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41). Av uppgifterna återstod härefter att enligt uppdrag i tilläggsdirektiv behandla vissa frågor om fördjupat inflytande för de kommunalt anställda.

I tilläggsdirektiven den 21 april 1972 till utredningen[1] framhålls inledningsvis att den demokratiska styrelseformen innebär att den enskilde som samhällsmedborgare, bl. a. genom den allmänna rösträtten, är tillförsäkrad inflytande på beslutsfattandet hos samhällsorganen. Vidare konstateras att medborgarinflytandet i en demokrati som den svenska utövas genom de politiska partierna. Efter dessa principiella uttalanden om den svenska demokratins uppbyggnad övergår departementschefen i direktiven till att tämligen utförligt behandla de krav som i olika sammanhang rests av arbetstagarorganisationerna på ökat medinflytande för arbetstagarna i såväl enskild som statlig och kommunal verksamhet.

Beträffande betydelsen av en fördjupad företagsdemokrati inom den offentliga sektorn uttalas att denna är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Härav följer enligt departementschefen att det är ett starkt intresse från både allmän synpunkt och arbetstagarsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområde.

Vad avser gränsdragningen gentemot den politiska demokratin betonas att de kommunala nämnderna i många fall har att ta ställning till frågor som till övervägande del rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. I dessa typer av ärenden motiverar anställningsförhållandet i regel inte någon högre grad av inflytande för de anställda än som bör tillkomma andra medborgargrupper. Mot denna bakgrund utgår departementschefen ifrån att det inte finns skäl att överväga en rätt för de anställda att utse ledamöter i kommunala och landstingskommunala nämnder eller att överföra sådan nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation annat än i klart avgränsade frågor som har direkt och speciellt intresse för de anställda.

Departementschefen omnämner vidare att han samma dag som tilläggsdirektiven utfärdades hade för avsikt hemställa om Kungl Maj:ts förordnande att till riksdagen skulle avlåtas proposition med förslag till lagstiftning som skulle möjliggöra försöksverksamhet med personalrepresentation i kommunala nämnder. I anslutning härtill framhåller han att det är angeläget att denna form av ökat inflytande prövas också från mera allmänna synpunkter än som torde vara möjligt vid försöksverksamheten.

Från nu angivna utgångspunkter uppdras åt utredningen om den kommunala demokratin att överväga två huvudfrågor av betydande principiell natur. Den första frågan gäller möjligheterna att tillförsäkra representanter för de anställda rätt att närvara vid kommunala nämnders sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Den andra frågan avser att överväga

[1] Tilläggsdirektiven till utredningen redovisas i sin helhet i bilaga 1

sådana förändringar i gällande kommunalrätt som tillskapar möjlighet för de kommunala och landstingskommunala nämnderna att överföra beslutanderätt i ärenden av intresse för personalen till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation (s. k. partssammansatta organ).

Utredningsarbetets bedrivande

Utredningsarbetet i denna etapp har som tidigare nämnts bedrivits i nära kontakt med parterna på den kommunala sektorn.

Genom samarbete med de s. k. centrala råden för samarbetsfrågor har utredningen haft tillfälle följa försöksverksamheten med närvarorätt för personalrepresentanter i kommunala nämnder. Utredningen har som underlag till detta betänkande delgivits material från den uppföljning och utvärdering av verksamheten som skett i centrala rådens regi. Detta material redovisas i fristående bilaga (Ds Kn 1977:5) till betänkandet. Utredningen har vidare – som närmare framgår av betänkandet – följt den av centrala råden samordnade försöksverksamheten med vidgad och fördjupad företagsdemokrati i vissa kommuner och landstingskommuner.

Utredningen har också fått tillgång till material från den utredning om partssammansatta organ som företagits gemensamt av parterna på den kommunala sektorn.

Även det utvecklingsarbete inom området företagsdemokrati som bedrivits på övriga sektorer har följts av utredningen. I första hand har intresse riktats mot den verksamhet inom den statliga sektorn som tidigare leddes av delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF). Då denna dokumenterats utförligt i annan ordning har närmare redogörelse i betänkandet ej ansetts erforderlig.

Parallellt med denna utrednings arbete har pågått annan utrednings- och reformverksamhet som haft grundläggande betydelse för de ställningstaganden och förslag som skulle framläggas enligt tilläggsdirektiven. Utredningen har av principiella och tekniska samordningsskäl funnit det angeläget att avvakta beslut bl. a. om arbetsrättsreformen samt analyser av dess konsekvenser i skilda hänseenden. Det har också varit angeläget att inhämta och behandla slutrapporter från den försöksverksamhet med närvarorätt som omfattat perioden 1973–76. Vidare har riksdagens beslut om ny kommunallagstiftning avvaktats.

Utredningen har under den här aktuella perioden avgivit yttranden över 1973 års folkhögskoleutrednings huvudbetänkande "Folkhögskolan" (SOU 1976:16) och över en inom regeringskansliet upprättad promemoria, benämnd "Förhållandet mellan medbestämmandelagen och viss annan lagstiftning" (Ds A 1977:2). Vidare har utredningen yttrat sig över en framställning från Sveriges Förenade Studentkårer till kommundepartementet angående elev- och lärarverksamheten i landstingskommunala utbildningsnämnder och kommunala skolstyrelser vid handläggning av högskoleutbildningsfrågor.

Hemställan

Med överlämnande av detta slutbetänkande hemställer utredningen om den kommunala demokratin att dess uppdrag skall anses fullgjorda.

Stockholm i augusti 1977

Utredningen om den kommunala demokratin

Anna Lisa Lewén-Eliasson

Bengt Blomdahl *Karl Boo* *Claes Elmstedt*

Agne Gustafsson *Nils Hörberg* *Gördis Hörnlund*

Hilding Johansson *Göran Åstrand*

/ *Göran Pettersson*

Åke Lewensjö

Innehåll

Förkortningar

AFF 76 = Kollektivavtal (1976) om fackliga förtroendemän
BaU = Bankoutskottet
BrB = Brottsbalken
DEFF = Delegationen för förvaltningsdemokrati
Fu = Förvaltningsutskottet
FvL = Förvaltningslagen
FöN = Företagsnämnd
FöN 68 = Kollektivavtal (1968) om företagsnämnder
IKP = Normalinstruktion för kommunalt personalorgan
InU = Inrikesutskottet
JO = Riksdagens ombudsmän
JuU = Justitieutskottet
KL = Kommunallagen
KTK = Kommunaltjänstemannakartellen
KU = Konstitutionsutskottet
LAH = Lag om allmänna handlingar (förslag)
LO = Landsorganisationen i Sverige
LOA = Lag om offentlig anställning
LOFT = Lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt (förslag)
MBL = Lag om medbestämmande i arbetslivet
MILJÖ 75 = Arbetsmiljöavtal (1975)
NU = Näringsutskottet
OSK = Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
PSO = Partssammansatt(a) organ
RAT 73 = Rationaliseringsavtal (1973)
RF = Regeringsformen
RÅ = Regeringsrättens årsbok
SACO/SR = Centralorganisationen SACO/SR
SAF = Svenska Arbetsgivareföreningen
SAMKO = TCO:s kommitté för samarbetsfrågor på arbetsplatsen
SFS = Svensk författningssamling
SIND = Statens industriverk
SKAF = Svenska kommunalarbetareförbundet
SOU = Statens offentliga utredningar

STRU	=	Styrelserepresentationsutredningen
Sv JT	=	Svensk Juristtidning
TCO	=	Tjänstemännens centralorganisation
TF	=	Tryckfrihetsförordningen

Sammanfattning

I föreliggande betänkande redovisas den avslutande delen av vårt arbete i utredningen om den kommunala demokratin. Sedan vårt huvudbetänkande (SOU 1975:41) avlämnats i april 1975 återstod att behandla vissa frågor om kommunal demokrati och personalinflytande.

Vårt uppdrag i denna sista etapp grundas på tilläggsdirektiv av den 21 april 1972. Härvid uppdrogs åt vår utredning att behandla två huvudfrågor av betydande principiell natur. Den första frågan gäller möjligheterna att tillförsäkra representanter för de anställda rätt att närvara vid kommunala och landstingskommunala nämnders sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Den andra frågan avser att överväga sådana förändringar i gällande kommunalrätt som skapar möjlighet för de kommunala och landstingskommunala nämnderna att överföra beslutanderätt i ärenden av intresse för personalen till företagsnämnd eller andra organ med arbetstagarrepresentation (s. k. partssammansatta organ).

1 *Allmänna utgångspunkter*

I betänkandets inledning erinras om den kommunala demokratins innebörd. Principerna om den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen och den representativa demokratin hör till grundvalarna i det svenska statsskicket. Detta innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen.

Vi utgår från en numera allmänt omfattad mening att välutvecklad företagsdemokrati och effektiv förvaltning är mål som är väl förenliga och beroende av varandra. I våra tilläggsdirektiv framhålls också att fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat.

Flera principiella frågor av betydelse för utvecklingen av företagsdemokratin har tagits upp i samband med 1976 års arbetsrättsreform. Statsmakterna har bl. a. i de gränsdragningsfrågor som här anmäler sig gjort betydelsefulla ställningstaganden som direkt berör vårt arbete. Vi utgår i denna utrednings-

etapp från dessa nya förutsättningar. Vår analys inriktas alltså på möjligheten att inom ramen för den kommunala demokratin och mot bakgrund av den fastställda nya arbetsrätten utveckla arbetstagarinflytandet i frågor som berör de anställda och deras arbetsförhållanden.

Vi framlägger i betänkandet vissa förslag och synpunkter som innebär delvis nya förutsättningar för den kommunala administrationen. Härvid har några utgångspunkter varit speciellt viktiga för våra överväganden:

- Stor hänsyn måste tas till de varierande lokala förutsättningarna
- Kommunerna och landstingskommunerna skall tillsammans med de anställda ha stor valfrihet när det gäller arbetsformerna
- Arbetsmarknadens parter skall ha betydande utrymme att genom överenskommelser reglera förhållandena sinsemellan.

Mot denna bakgrund har våra förslag med tillhörande motivtext i huvudsak inriktats på att skapa ramförutsättningar och en grund för önskvärd utveckling. Liksom i huvudbetänkandet undviks alltså detaljerade föreskrifter. De synpunkter och exempel på utveckling som redovisas bör uppfattas som allmän vägledning.

2 *Personalinflytande och kommunal verksamhet – förutsättningar och utvecklingstendenser*

Vår utredning har som en självklar utgångspunkt att den fortgående demokratiseringen av arbetslivet är av största vikt även för den kommunala sektorn. Den kommunala verksamheten bör gagnas påtagligt av en utvecklad samverkan, där de anställdas kunskaper, erfarenheter och synpunkter kan göra sig gällande och tas tillvara på bättre sätt än hittills. En lika självklar och fundamental utgångspunkt är att detta förbättrade personalinflytande måste anpassas till den politiska demokratins förutsättningar.

Vi har valt att i betänkandet använda begreppet "företagsdemokrati" som en inarbetad samlingsterm. Begreppet "medbestämmande" används i dess speciella betydelse i den nya arbetsrättslagstiftningen. I betänkandet ger vi inledningsvis en begreppsmässig referensram genom att översiktligt ange och exemplifiera huvudområden och inriktning för det som vi innefattar i företagsdemokrati.

Behovet av helhetssyn i ett företagsdemokratiskt utvecklingsarbete betonas och belyses med exempel på kommunalt utvecklingsprogram som omfattar många typer av åtgärder.

I betänkandet beskrivs hur området för de offentligt anställdas rätt till inflytande genom förhandlingar och avtal successivt vidgats. Regelsystemet för avgränsning av personalinflytandet har mjukats upp och genomgått principiella förändringar. Arbetsrättsreformen 1976 innebär ett avgörande steg i denna utveckling: En vidsträckt förhandlings- och informationsrätt har slagits fast. Medbestämmande förutsätts successivt komma att regleras genom avtal. Beträffande avgränsningen av medbestämmanderätten mot den politiska demokratin görs förbehåll som innebär att

- det skall tillkomma vederbörande politiska organ att bestämma vilken *typ av verksamhet* som myndigheten skall bedriva

- frågor om *verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet* tillhör det politiska beslutsområdet och således ej avses bli föremål för kollektivavtalsreglering
- förhandling och avtal ej kan komma ifråga, i den mån avtalet skulle strida mot regeringsformen, kommunallag eller annan tvingande lagstiftning.

Ett vidgat ansvar för att den politiska demokratin respekteras har i samband med arbetsrättsreformen lagts på arbetsmarknadens parter. Avvägningen mellan den nya arbetsrätten och den politiska demokratin ingår sålunda i det särskilda huvudavtal som under våren 1976 träffades mellan parterna på den offentliga sektorn. Enligt avtalet har parterna "i fråga om sådana ämnen varom avtal får anses kränka den politiska demokratin enats om att sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder". En särskild nämnd har inrättats med rekommenderande funktioner i tvister om frågor där avtal kan inkräkta på den politiska demokratins område.

Den aktuella arbetsrättsliga utvecklingen syftar till att främja företagsdemokratin inom samtliga sektorer av arbetslivet. Vi påvisar att det på det kommunala området är betydligt svårare att finna användbara former för personalinflytande på ledningsnivå än i enskilda företag och även i statliga myndigheter. Detta hänger bl. a. samman med den kommunala demokratins och självstyrelsens syften, konstitutionella regler och praktiska arbetsformer. De kommunalt förtroendevalda ansvarar för och deltar aktivt i den fortlöpande verksamheten. Någon klar gräns mellan områden för politiska avgöranden och förvaltning/verkställighet kan ej dras.

Allmänt sett anser vi att utvecklingen av företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner bör underlättas under beaktande av den kommunala sektorns särart och den kommunala demokratins villkor.

Vi understryker att det förutsatta företagsdemokratiska utvecklingsarbetet i kommuner och landstingskommuner ingalunda utgår från enhetliga förutsättningar. Variationer i befolkningsmässiga och geografiska förhållanden, näringslivsstruktur, skatteunderlag m. m. har återverkningar på verksamhetens uppläggning, organisation och personalsammansättning. När man talar om "anpassning till den kommunala verkligheten" innebär detta att hänsyn måste tas till lokala förhållanden som kan vara synnerligen olikartade dels kommuner och landstingskommuner emellan, dels inom kommunerna och landstingskommunerna. Vi har översiktligt berört strukturfaktorer som kan anses ha väsentlig betydelse som bakgrund till bedömningarna om nya medbestämmandeformer, t. ex. kommunstorlek, befolkningsunderlag, personalsammansättning, fackliga organisationsförhållanden etc. I betänkandet redovisas också en del olika typer av kommunal organisation som de företagsdemokratiska formerna skall anpassas till.

Kommunerna och landstingskommunerna har ett omfattande arbetsgivaransvar. Ett genomgående drag är att många av de uppgifter som lagts på kommuner och landstingskommuner är av den arten att de kräver jämförelsevis många anställda, t. ex. vård och utbildning. Verksamheten är mångsidig, vilket återspeglas i organisation och bemanning. De organisationsformer, sanordnings- och styrsystem som tillämpas i praktiken är tämligen komplicerade. Många olika personalkategoriers anspråk på och rättigheter till insyn och inflytande skall beaktas och tillgodoses.

I betänkandet har vi alltså givit exempel på att den kommunala verksamhetens struktur är oenhetlig i många för den aktuella utredningen väsentliga hänseenden. Företagsdemokratin skall inordnas i verksamheten enligt dessa starkt varierande lokala förutsättningar och förhållanden. Mot denna bakgrund finner vi det vanskligt att söka föreskriva generellt giltiga företagsdemokratiska åtgärder och system. Vår allmänna bedömning är att en eventuell lagreglering på området bör ske i form av en ramlagstiftning som ger översiktliga normer vilka kan tjäna som stöd för en starkt lokalanpassad utveckling.

Vi framhåller nödvändigheten av att lokalt se över befogenhetsstruktur och ansvarsfrågor. Rollfördelningen beträffande beredning och beslut, konsultation och verkställighet, centralt samordningsansvar och lokalt handläggaransvar bör i allmänhet analyseras och klarläggas som en grund för lokal utformning av medbestämmandet på olika områden.

På det kommunala området har företagsdemokratiska utvecklingsåtgärder hittills omfattat bl. a.

- företagsnämndsverksamhet
- samverkan kring arbetarskydd och arbetsmiljö
- rationaliseringsavtal
- personaladministrativ utveckling
- fackliga förtroendemän på arbetsplatsen.

Vi sammanfattar tendenserna på dessa samrådsområden. Vidare har vi tagit upp betydelsen av de nya synsätt på organisation och ledarskap som vuxit fram. En redogörelse lämnas också för de centrala rådens verksamhet och den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som bedrivits under deras samordning.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att företagsdemokrati i olika former har funnits länge inom den kommunala sektorn. En hel del erfarenheter har samlats inte minst av utveckling av representativt samråd inom ramen för samverkansavtal.

Organiserad och metodisk försöksverksamhet med nya former av fördjupat samråd har bedrivits i begränsad omfattning.

Den nya arbetsrättslagstiftningen syftar till att stödja fortsatt demokratisering av arbetslivet i dess helhet. Företagsdemokratin får mot denna bakgrund förutsättas göra sig allt starkare gällande i den kommunala verksamheten.

För medbestämmandet utgör den vidgade förhandlingsrätten och informationsreglerna en ny grundförutsättning. Vi förutsätter att det genom medbestämmanderättsavtal kommer att ske en omprövning och sannolikt en anpassning och komplettering av de hittills gängse inflytandeformerna.

En av våra viktigaste slutsatser av genomgången av de företagsdemokratiska förutsättningarna och utvecklingstendenserna är att företagsdemokratin på det kommunala området även i framtiden måste anpassas i hög grad till de lokala förhållandena.

I en internationell jämförelse i fråga om utveckling av företagsdemokrati för kommunalt anställda konstaterar vi att Sverige ligger i en klar tätposition.

3 *Partssammansatta organ på den kommunala sektorn*

Olika representativa samverkansorgan gemensamma för arbetsgivare och arbetstagare har kommit att inrättas i kommunerna och landstingskommunerna. Dessa organ har hittills haft tyngdpunkt på information och samråd enligt olika samverkansavtal t. ex. företagsnämnds-, rationaliserings- och arbetsmiljöavtal.

Efter hand har krav rests på en vidareutveckling av dessa former för personalinflytande bl. a. genom att tilldela organen i fråga vissa beslutsbefogenheter. En aktuell strävan är vidare att partssammansatta besluts- och beredningsorgan skall kunna användas för medbestämmande i den ordinarie organisationen.

Gällande kommunallagstiftning lägger hinder i vägen för ett mer utvecklat medbestämmande genom verksamhet i partssammansatta organ (PSO). I betänkandet lämnas en översiktlig redogörelse för delegationsreglerna enligt gällande rätt. Vidare erinras om arbetsrättsreformens syften och innebörd. Den nya ramlagstiftning som reglerar arbetsrätten ger ett vitt utrymme – men inget tvång – för parterna att använda PSO såsom en bland flera olika vägar till medbestämmande.

Parterna på den kommunala arbetsmarknaden har i en gemensam utredning, som överlämnats till oss, framhållit att sådana förändringar bör vidtas i kommunallagstiftningen som möjliggör att PSO med vissa beslutsfunktioner kan inrättas även i den kommunala förvaltningsorganisationen.

För egen del har vi kommit till följande principiella slutsatser: PSO måste ses som ett led i ett vidare inflytande- och samverkanssystem. Vi anser att PSO-verksamhet kan spela en betydande roll för utvecklat medbestämmande på den kommunala sektorn och att den därför – som en konsekvens av den beslutade arbetsrättsreformen – bör underlättas bl. a. genom viss ändring i kommunallagstiftningen.

Vårt lagstiftningsförslag koncentreras till att eliminera vissa existerande hinder för önskvärd PSO-verksamhet med bibehållande av den politiska demokratins suveränitet. Innebörden är *dels* att bestämmelser om samverkansformen med PSO förs in i kommunallagen, *dels* att möjlighet öppnas att till PSO överföra viss beslutsrätt.

De avtalsslutande parterna förutsätts träffa överenskommelser om medbestämmande där bl. a. PSO kommer att utnyttjas.

Vi har den allmänna uppfattningen att regler om PSO:s inriktning, organisatoriska inplacering, arbetsformer, befogenheter och ansvar bör utformas så att långtgående hänsyn kan tas till lokala behov. Detaljutformning och konkret anpassning till förutsättningarna bör ske inom resp. kommun och landstingskommun. Utredningens uttalanden i denna del är att betrakta som försök till vägledning och stöd för fortsatt utveckling. Detaljreglering i lag anser vi inte påkallad.

När det gäller den lagtekniska regleringen av PSO anser vi det uppenbart att det kommunala delegationsinstitutet inte är lämpligt att använda. Vi har i stället funnit att den mest naturliga och ändamålsenliga lagtekniska lösningen av PSO-frågan är att införa särskilda regler i kommunallagstiftningen om partssamverkan i aktuell form. Reglerna bör utformas så att de tillgodoser vissa principiella krav av kommunaldemokratisk, kommunalrättslig och fö-

retagsdemokratisk natur. En ofrånkomlig förutsättning är sålunda att den politiska demokratin inte kränks samt att grundläggande rättsskyddsaspekter blir tillbörligt beaktade. Vi ser det som naturligt och angeläget att lagregleringen kopplas direkt till arbetsrättsreformen och dess intentioner om utvecklat medbestämmande. Lagstiftningen måste vidare få ett sådant innehåll att den ger parterna möjlighet att anpassa PSO-verksamheten till lokala förhållanden inom vissa förutsatta ramar.

Vi diskuterar i betänkandet hur PSO-verksamhet skall kunna förenas med den politiska demokratin. Bl. a. tas frågan om PSO-institutet i relation till grundlagsstiftningen upp till behandling. Vi har kommit till den slutsatsen att innehållet i gällande konstitution ej hindrar lagtekniska lösningar av PSO-frågan enligt vårt förslag.

Enligt vårt förslag till lagreglering av PSO skall i kommunallagen intas ett särskilt kapitel som ger vissa grundläggande regler. Härigenom öppnas möjlighet för parterna att i kollektivavtal om medbestämmanderätt närmare reglera såväl PSO-verksamhetens materiella innehåll som erforderliga formregler. Initiativ till inrättande av PSO skall tas av arbetsmarknadens parter på den kommunala sektorn i samband med kollektivavtalsförhandlingar om medbestämmande. De grundregler som intagits i lagen är av tvingande karaktär och kan således ej bli föremål för avtal mellan parterna.

Genom att vi i förslaget valt att överlåta åt parterna att utforma PSO-verksamhetens närmare innehåll erhålls en direkt anknytning till arbetsrättsreformen i övrigt bl. a. på så sätt att de förbehåll om områden för medbestämmanderättsavtal som gjorts i förarbetena till denna reform även gäller avtal om PSO-verksamhet. Den s. k. särskilda nämnden kan exempelvis kopplas in vid gränsdragningstvister om den politiska demokratin. Risken för att kränkningar sker av den politiska demokratin blir härigenom liten.

Överföring av beslutanderätt från styrelsen eller annan nämnd till PSO sker alltså enligt förslaget i två led. Det första ledet utgörs av kollektivavtal som avses komma att träffas mellan parterna och som ligger till grund för hela PSO-institutet. I detta avtal anges bl. a. de särskilda ärendegrupper som skall handläggas i PSO. Det andra ledet är att vederbörande styrelser/nämnder inom de ramar som anges i avtalet beslutar att uppgiftsöverföring skall äga rum. Uppdrag till PSO att besluta i vissa frågor får av styrelsen/nämnden under kollektivavtalets giltighetstid återtas endast om detta medges i avtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger.

Som exempel på lämpliga uppgiftsområden för PSO anger vi i betänkandet bl. a. frågor om personalpolitik och personaladministration, arbetsmiljö, rationalisering och organisation samt frågor om utvecklingsprogram för företagsdemokratin. Det ankommer på parterna att i kollektivavtal närmare konkretisera områdena för PSO-verksamheten.

Vårt förslag innefattar även möjlighet att utnyttja PSO som samrådsorgan åt kommunal eller landstingskommunal nämnd eller styrelse.

PSO skall kunna inrättas för en eller flera kommunala eller landstingskommunala nämnders verksamhetsområden. Även för del av nämnds verksamhetsområde kan PSO ifrågakomma. Vidare finns möjlighet enligt förslaget att inrätta PSO på olika organisatoriska nivåer inom förvaltningen. Detta är frågor som det ankommer på de kollektivavtalsslutande parterna att ta ställning till.

Vi har noterat i betänkandet att det normalt torde vara lämpligt att i kommunerna och landstingskommunerna också inrätta PSO på central nivå i kommunen/landstingskommunen med uppgift att handlägga vissa medbestämmandefrågor av övergripande natur.

Beträffande frågan om förtroendevalda och/eller tjänstemän skall representera kommunen/landstingskommunen i PSO anser vi att denna bedömning bör göras av arbetsgivaren, kommunen/landstingskommunen. I vårt lagförslag regleras således ej denna fråga. Vi konstaterar dock i betänkandet att det naturligaste är att tjänstemän i normalfallet representerar kommunen/landstingskommunen i PSO. Detta för att en åtskillnad skall kunna upprätthållas mellan politiska och företagsdemokratiska organ i den kommunala organisationen.

Enligt lagförslaget skall vissa grundläggande formregler för PSO intas i kommunallagen. Dessa avser bl. a. frågor om jäv, protokollföring och reservation. I dessa frågor kommer samma bestämmelser att gälla som för de kommunallagsreglerade nämnderna. Det ankommer i övrigt på parterna att i kollektivavtal reglera de närmare formerna för PSO:s verksamhet. Detta gäller bl. a. frågorna om PSO:s sammansättning, hur ledamöter och suppleanter skall utses, mandattid för PSO samt beslutförhet. En allmän utgångspunkt vid utformningen av formbestämmelserna förutsätter vi vara att långtgående hänsyn tas till lokala förhållanden och behov.

Beslut som fattas av PSO skall enligt förslaget kunna överklagas enligt de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Kommunmedlemmarnas möjligheter att via kommunalbesvärsinstitutet utöva legalitetskontroll över kommunal förvaltning skall ej minska på grund av uppgiftsöverföring till PSO.

I fråga om PSO-ledamöternas tystnadsplikt och juridiska ansvar kommer enligt förslaget samma regler att gälla som för kommunala funktionärer i allmänhet.

Även kommunalförbunden skall enligt förslaget omfattas av de nya reglerna om PSO.

Den föreslagna lagstiftningen bör kunna träda i kraft under 1978.

Vi fäster i betänkandet uppmärksamhet på att viss speciallagstiftning – t. ex. på brand-, skol- och sjukvårdsområdena – kan innebära hinder eller svårigheter att fördjupa medbestämmandet genom PSO-verksamhet. Vid urvalet av ärendetyper som kan handläggas av PSO blir det alltså nödvändigt att – förutom hänsynstaganden till den politiska demokratin – också beakta chefstjänstemäns i speciallagstiftning givna funktioner.

Att vissa specialbestämmelser erfordras i syfte att säkerställa grundläggande effektivitets- och kvalitetskrav t. ex. vad gäller brandskydd och sjukvård anser vi självklart. Vissa av de föreställningar om effektivitet som kommer till uttryck i speciallagstiftningen är dock med dagens synsätt på kommunal demokrati och kommunalt arbetsliv enligt vår mening alltför snäva. Mot nämnda bakgrund anser vi att speciallagstiftningens bestämmelser om chefstjänstemän bör bli föremål för översyn dels från allmän kommunaldemokratisk synpunkt (inflytandet för de förtroendevalda, medborgare och brukare av kommunala tjänster), dels från medbestämmandesynpunkt (inflytande för de anställda). Vi föreslår att behov av utredning av hithörande frågor övervägs och att en samordning av översynsarbetet kommer till stånd.

4 *Närvarorättsfrågan*

Styrelserepresentation är ett led i det företagsdemokratiska systemet. Denna form för personalinflytande har genom lagstiftning kommit att genomföras på de enskilda och statliga sektorerna såsom närmare beskrivs i betänkandet. Viss styrelserepresentation har aktualiserats även för den kommunala sektorn. Med stöd av särskild lagstiftning (SFS 1972:231) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd har sedan 1973 pågått en försöksverksamhet som omfattat ca 230 nämnder och styrelser i 36 kommuner och 20 landstingskommuner. Det beräknas att ca 1 900 nämndledamöter och drygt 600 personalrepresentanter medverkat i försöken.

Försöksverksamheten har samordnats och följts upp genom enkäter av de centrala råden, som ställt rapporter till vår utrednings förfogande.

I betänkandet lämnas en kortfattad redogörelse för föreliggande resultat från enkäterna i samband med försöksverksamheten. Vår analys har inriktats på huvudfrågorna hur närvarorätten under försöksverksamheten inverkat på företagsdemokratin, den politiska demokratin och den kommunala administrationen. Materialet ger vid handen att närvarorätten från såväl de i försöken deltagande anställdas som de förtroendevaldas sida upplevs som övervägande värdefull. Någon påtaglig praktisk erfarenhet av att närvarorätten skulle ha inverkat negativt på den politiska demokratin eller administrationen kan inte utläsas ur enkätsvaren. Centrala rådens rapportmaterial har sammanställts i fristående bilaga (Ds Kn 1977:5).

Vi diskuterar i betänkandet frågan om arbetsrättsreformens inverkan på närvarorättsfrågan. Härvid konstateras bl. a. att närvarorätt är av intresse även efter arbetsrättsreformens genomförande. De fackliga organisationerna har krävt en permanent och vidgad närvarorättslagstiftning.

Enligt tilläggsdirektiven skall vi pröva frågan om personalrepresentation genom närvarorätt i kommunala och landstingskommunala nämnder dels mot bakgrund av erfarenheterna i samband med försöksverksamheten, dels från principiella utgångspunkter. En huvudfråga för utredningen i denna del blir alltså om sådan personalrepresentation helt skall avvisas eller tillåtas i något avseende.

Vi har kommit till den uppfattningen att möjlighet till någon form av styrelserepresentation för de anställda bör finnas även inom den kommunala sektorn. En anpassning till den kommunala demokratins förutsättningar är emellertid ett oeftergivligt krav. Den variant som vi härvid funnit innebära en rimlig avvägning mellan olika intressen är närvarorätt med yttranderätt, dvs. den form som tillämpats i samband med försöksverksamheten. Vi anser att beslutsrätt för personalrepresentanter är oförenlig med den kommunala demokratin. På samma grund avvisas att personalföreträdare skall äga formell förslagsrätt i nämnd/styrelse.

Med den utformning av närvarorätten som vi förespråkar anser vi att företagsdemokratin kan förverkligas utan negativ inverkan på den kommunala demokratin. Försöksverksamhetens erfarenheter och vår genomgång av principiella problem ger stöd för denna uppfattning.

Ett huvudmotiv för vår inställning är att närvarorätt för representanter för de anställda i styrelse/nämnd kan vara ett värdefullt komplement till andra former av företagsdemokrati. Den reella beslutspåverkan äger framför allt

rum i de medbestämmandeformer som utvecklas på grundval av arbetsrättsreformen samt annan lagstiftning om personalinflytande. Vi vill emellertid också fästa vikt vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som närvarorätt kan medföra.

Ett starkt bidragande skäl till vårt ställningstagande är den utveckling av styrelserepresentation som ägt rum inom övriga arbetsmarknadssektorer. Även om förutsättningarna är delvis olikartade mellan sektorerna anser vi det principiellt eftersträvansvärt att samtliga huvudformer av företagsdemokrati skall kunna tillämpas – med erforderliga modifikationer i detaljutformningen – över hela arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalanställda skulle mot denna bakgrund kräva mycket starka skäl, t. ex. att uppenbara olägenheter för den kommunala demokratin skulle föreligga. Vi finner ej skäl för att bibehålla gällande lagliga hinder för en utveckling av permanent närvarorätt.

Det för oss avgörande är att grunderna för den kommunala demokratin icke rubbas. Besluten i de kommunala nämnderna/styrelserna skall fattas enbart av de förtroendevalda som skall ha fullt ansvar för verksamheten.

Vår grunduppfattning är att de kommunala arbetsgivarna och arbetstagarna bör ges betydande frihet och gemensamt ansvar för att närmare reglera utvecklingstakten och vissa praktiska frågor i samband med genomförande av en närvarorättsreform. Detta bör – med anknytning till den aktuella arbetsrättsliga utvecklingen – ske genom överenskommelser i kollektivavtalets form. Med utgångspunkt från arbetsrättsreformens förutsättningar kan – vid sidan av grundläggande lagföreskrifter rörande närvarorätten – göras erforderliga kompletterande förbehåll för att hävda den kommunala demokratins suveränitet.

Utifrån denna grundsyn har vi bedömt olika delfrågor rörande närvarorätten samt övervägt olika alternativ i samband med närvarorättslagstiftning.

Vi framlägger förslag till en permanent särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. (En teknisk hänvisning till denna närvarorättslag tas in i KL.)

En första fråga i samband med lagkonstruktionen är hur närvarorätten skall initieras. Vi har stannat för alternativet att öppna möjligheter för parterna på det kommunala arbetsmarknadsområdet att träffa kollektivavtal om närvarorätt för personalföreträdare. Vår bedömning är att kollektivavtalslinjen bäst går att förena med såväl arbetsrättsreformens huvudintentioner som den kommunala demokratin. I betänkandet diskuteras också alternativen att lägga initiativrätten hos de fackliga organisationerna eller att låta kommunerna och landstingskommunerna avgöra om närvarorätt skall förekomma eller att bibehålla avgörandet hos regeringen liksom under försöksperioden. Dessa alternativ avvisas dock efter genomgång av kommunal- och företagsdemokratiska för- och nackdelar.

Enligt förslaget blir de kollektivavtal som kan träffas om närvarorätten att betrakta som medbestämmanderättsavtal enligt MBL.

I kollektivavtalet skall bestämmas vilka nämnder som skall ifrågakomma för personalrepresentation. Utskott/avdelning inom nämnd omfattas ej av den föreslagna närvarorätten.

Möjlighet finns att begränsa närvarorätten till att avse ärenden av visst slag. Vi har ej funnit skäl att i lagstiftningen undanta s. k. myndighetsutöv-

ningsärenden från närvarorätt.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter får finnas i varje nämnd.

Parterna reglerar även i avtalet frågorna om sättet för utseende av personalföreträdare och suppleanter samt om mandattider för dessa. Samma gäller fördelningen mellan de fackliga organisationerna.

I lagförslaget har intagits en bestämmelse om att personalföreträdare och suppleanter bör utses bland dem som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som gäller inom de statliga och privata sektorerna.

Närvarorätten ger enligt förslaget möjlighet för personalföreträdarna att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden samt få sin särskilda mening antecknad till protokollet. Personalföreträdare skall kallas till sammanträde med nämnden enligt de regler som gäller för nämndledamot. Suppleant skall däremot kallas endast i fall där han/hon tjänstgör.

Enligt förslaget skall personalföreträdare vara bunden av för nämndledamot gällande jävsbestämmelser. Dock har intagits en undantagsregel av innebörd att personalföreträdare ej skall anses jävig enbart av den anledningen att han/hon är förtroendevald eller funktionär i facklig organisation som har intresse att bevaka i ärendet.

Dessutom föreslår vi att personalföreträdare, såvitt nämnden inte beslutar annorlunda, ej får närvara vid handläggning av frågor som rör

- förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal
- uppsägning av kollektivavtal
- arbetskonflikt
- rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation

Genom den valda utformningen av jävsreglerna kan berörd nämnd dispensera från jäv i fall där en förhandlings- eller överläggningssituation är för handen, men där personalföreträdares närvaro bedöms vara av värde för nämnden. Denna möjlighet har tillskapats för att underlätta närvarorättsinstitutets anpassning till partsrelationerna enligt den nya arbetsrätten.

Vidare gäller enligt lagförslaget att personalföreträdare skall vara underkastade samma regler om tystnadsplikt som gäller för nämndledamöter och övriga handläggare.

Närvarorättslagstiftningen föreslås omfatta även kommunalförbunden.

En omfattande informations- och utbildningsinsats behövs i samband med den nu föreslagna närvarorättsreformen. Vi anser att statligt stöd härvid bör utgå. Frågan bör lösas i kontakt med huvudorganisationerna i samband med beslut om närvarorättslagstiftning.

Den föreslagna lagstiftningen bör kunna träda i kraft under 1978. Vi förordar en framtida bedömning av erfarenheterna av närvarorättslagstiftningen i likhet med vad som uttalades i samband med att styrelserepresentationslagen för den enskilda sektorn antogs.

Summary

1 *Background*

Local self-government is by tradition very extensive in Sweden. It is exercized through the medium of municipalities and county councils. There are 277 municipalities in Sweden and they are responsible for most of the questions affecting citizens at local level. Sectors in which municipal authorities are closely involved include social welfare, schools, cultural and recreational amenities, child care, housing supply, plant and installations for energy production, sewerage and refuse disposal, the construction and maintenance of streets and anti-pollution activities. There are 23 county councils, and their responsibilities are mainly concerned with hospitals and health services.

The principle of local self-government is enshrined in the written constitution, and the ability of citizens at local level to make their own decisions on matters of mutual concern is therefore a very important characteristic of the Swedish system of government. More detailed regulations concerning the organization and activities of municipalities and county councils are contained in special local government legislation. Decision-making powers in county council areas and municipalities are exercized by assemblies returned by the inhibitants in general elections. These elected representatives are responsible, on behalf of the citizens, for the management of public affairs, and the general elections are the occasion on which they are called to account.

These directly elected assemblies are the principal organs of local government. They make all major decisions in which political considerations predominate. Administrative and executive duties are entrusted to boards or committees appointed by the decision-making bodies, usually in proportion to the state of the parties. One of the essential characteristics of Swedish local government is that policital representatives also play an active part on the executive plane in the work of the administrative boards. Thus political assessments are also made at this level. This characteristic distinguishes local from national democracy. In the State sector, paid officials are as a rule solely responsible for the exeucution of decisions taken by the political bodies.

Acting on instructions received from the Swedish Government, the Commission on Local Democracy previously investigated

a. matters concerned with the organization and constitution and local government, and
b. forms of information, participation and insight.

Our main report, submitted in 1975, contained a number of viewpoints and proposals which have subsequently been followed to all intents and purposes by the Government and Riksdag (Riksdag = the Swedish Parliament). Within the framework of this review of the new conditions applying to local democracy, it now remains for us to consider certain aspects of the relationship between local democracy and industrial democracy. These are the questions dealt with in the present report.

County councils and municipalities have large numbers of employees to assist the boards and committees (the elected representatives) in the administration of government and the execution of policy decisions. It has been estimated that one out of every five gainfully employed persons in Sweden is employed by a municipality or county council. During the past few years, extensive reforms have been decided on with the aim of making labour relations more democratic. This reform process encounters special problems in the local government sector, the main problem being to devise forms of increased co-determination which can be reconciled with established principles of political democracy.

The Government has asked for special consideration to be given to two main issues at this stage. The first of these concerns the possibilities of assuring employees' representatives of the right to attend meeting of municipal and county council boards and committees and to participate in their deliberations though not in their decision-making. The second question concerns amendments to existing local government legislation to enable municipal and county council boards and committees to transfer to joint councils or other bodies including employee representatives the power to decide matters relating to personnel interests.

We have taken as our starting point the view, now generally accepted in Sweden, that advanced co-determination and efficient administration are perfectly compatible and interdependent aims. Indeed, our instructions state that greater democracy at work is an essential means of improving the conditions of employees and thereby enhancing their job satisfaction and ensuring good working results.

Several important questions of principle with a bearing on the development of industrial democracy were raised in connection with the 1976 reform of labour legislation, a process which among other things led to the passing of the Act concerning the joint regulation of working life (the Democracy at Work Act) and the Public Employment Act. Among other things this legislation is aimed greatly strengthening the position of the trade unions by opening the way for collective agreements on the subject of co-determination. Thus in the questions of demarcation which here arise, Government and Riksdag have made important decisions of principle with a direct bearing on our work. These new circumstances have been taken into account during the present stage of our deliberations. Thus our analysis focuses on the possibility, within the framework of sovereign local democracy and in the light of the recently adopted labour legislation, of developing the ability of employees to exert influence in matters directly concerning themselves and their working conditions.

In our report we put forward certain proposals and viewpoints implying a partial alteration of the conditions in which local government has to operate.

Here are some of the initial premises which have played a particularly important part in our deliberations.

a. Great consideration must be given to the variability of local conditions.
b. Municipalities and county council areas, together with their employees, must have a wide range of options concerning their working arrangements.
c. The associations of employers and employees must be given generous scope in which to conclude agreements governing their mutual dealings.

Accordingly, our legislative draft and its preamble have been aimed at establishing the necessary foundations and conditions for developments in the desirable direction. We have therefore refrained from detailed recommendations, just as we did in our main report. The viewpoints and examples given here concerning future developments should be taken as general guidance.

2 *Co-determination and local government – premises and current tendencies*

One of our basic assumptions has been that the ongoing democratization of labour relations is also of the utmost importance to the local government sector. Local government should stand to benefit substantially from closer partnership in which the knowledge, experience and viewpoints of the employees can be articulated and utilized more effectively than hitherto. Another equally self-evident and fundamental premise has been that this improvement of personnel influence must be harmonized with the workings of political democracy.

It is assumed that rights of co-determination will be successively defined by collective agreements. Concerning the boundary between co-determination and political democracy, the following reservations are made.

a. It must be for the relevant political bodies to decide what *type of activities* a public authority is to engage in.
b. Questions concerning the *aims, scope, direction and quality of activities* coming within the sphere of political decision-making and are therefore to be excluded from the scope of collective bargaining.
c. There can be no question of collective negotiations and agreements insofar as an agreement would conflict with the Instrument of Government, the Local Government Act or other mandatory legislation.

The recently enacted reforms of labour legislation have broadened the responsibilities of associations of employers and employees for ensuring that political democracy is respected. Thus the balance between the new labour legislation and political democracy is one of the subjects of the special main agreement concluded in the spring of 1976 between employers and employees in the public sector. This agreement provides that the parties "have agreed to aim at peaceful negotiations and to avoid industrial action on matters where an agreement is to be considered an infringement of political democracy". A special committee has been set up to issue recommendations in disputes concerning matters where a collective agreement would be liable to encroach on political democracy.

We emphasize that the presupposed development of co-determination in municipalities and county council areas will by no means be based on uniform conditions. Variations in demographic and geographical conditions, economic structure, taxation resources etc. will all have repercussions on the arrangement of activities, on organization and on personnel structure.

Municipalities and county council areas have extensive responsibilities as employers. One consistent feature is that many of the duties entrusted to municipalities and county councils require comparatively large numbers of personnel; nursing and education are two such examples. The variegated nature of local administration is reflected by its organization and personnel structure. The forms of organization and the systems of co-ordination and control which are used in practice are fairly complex. There are many different personnel categories whose rightful demands for insight and influence have to be considered and provided for.

Our general view is that any legislation in this field should be couched in general terms and should provide universal principles on which to base developments closely geared to local circumstances.

So far co-determination measures in the local government sector have included the following.

a. Joint committees.
b. Co-operation on industrial health and safety and on matters relating to the occupational environment.
c. Efficiency agreement.
d. Developments in personnel administration.
e. Shop stewards.

In our report we have summarized tendencies in these fields of joint consultation. We have also considered the implications of the new approach that has developed towards organization and leadership, and we have furnished an account of the co-determination experiments conducted in line with these principles.

Summing up, we observe that various forms of industrial democracy have long existed in the local government sector. A great deal of experience has been collected, not least concerning the development of representative consultations within the framework provided by joint participation agreements.

Internationally speaking, we find that Sweden is well ahead concerning rights of co-determination for local government employees.

3 *Joint bodies in the local government sector*

Various joint bodies representing employers and employees have been set up in the local government sector. Hitherto the main emphasis of these bodies has been on information and joint consultation in accordance with various partnership agreements, e. g. the agreements on joint councils, efficiency measures and the occupational environment.

Demands have gradually been made for a further development of these forms of personnel influence; for instance, it has been proposed that the bodies in question should be given certain decision-making powers. Existing local government legislation does not allow any such devolution of decision-

making authority to joint bodies. Another current aim is for joint decision-making and drafting bodies to be capable of exercizing powers of co-determination in the regular organizational conntext.

In a joint investigation report which has been transmitted to us, local government employers and employees have recommended that local government legislation be amended in such a way as to enable jcint bodies with certain decision-making powers to be set up within the administrative structure of local government as well.

For our own part we have come to the following conclusions where principles are concerned. Joint bodies are to be regarded as part of a wider system of co-determination and partnership. We believe that their activities can play an important part in the development of co-determination in local government, and that – in keeping with the recent reforms of labour legislation – greater scope should therefore be provided for them, partly by means of certain amendments to current local government legislation.

Our legislative proposals concentrate on the elimination of certain obstacles to desirable co-determination activities while preserving the sovereignty of political democracy. This involves the incorporation in the Local Government Act of provisions concerning joint bodies as a form of co-operation, and the extension to joint bodies of the ability to assume certain decision-making powers.

Concerning statutory provisions on the subject of joint bodies, we have found the most natural and practical legislative solution to be for special rules to be added to local government legislation concerning this particular form of partnership. The rules should be framed in such a way as to safeguard certain principles of local democracy, local government law and industrial democracy. Thus one indispensable demand is that political democracy must not be encroached on, added to which due regard must be given to fundamental considerations of legal security. We feel it is both natural and essential for the statutory rules to be geared directly to the reform of labour legislation and the underlying intentions of that legislation regarding the development of co-determination. Moreover, the legislation must be framed in such a manner as to enable the parties to adjust the activities of joint bodies to local circumstances, subject to certain general rules.

We do not believe that the present constitution contains anything to prevent statutory solutions of the question of joint bodies in line with our proposals.

Out proposals will give the parties an oppurtuniry, through collective agreements on co-determination, of making more detailed provision concerning the material content and the necessary formalities of the activities of joint bodies. The initiative in setting up joint bodies is to rest with employers and employees in the local government sector in connection with collective negotiations on the subject of co-determination. The basic rules included in the Act are mandatory and are therefore excluded from the scope of negotiations between the parties.

Thus our proposals envisage at two-stage transfer of decisions-making powers from local government boards and committees to joint bodies. The first stage is marked by a collective agreement which it is intended will be concluded between the parties and which will form the foundation on which joint

bodies and their activities are based. This collective agreement will among othr things specify the particular types of business to be handled by the joint bodies. The second stage will be for the appropriate board(s) or committtee(s), acting within the framework defined by the agreement, to resolve on the devolution of duties. Once a joint body has been invested with decision-making powers in certain questions, the board or committee will not be entitled to revoke the devolution unless the revocation has been sanctioned in the collective agreement or unless there are special grounds to justify such a step.

Examples given in our report of suitable matters for the joint bodies to handle include matters concerning personnel policy and personnel administration, the occupational environment, efficiency measures and organization and questions concerning co-determination development programmes. However, it will be up to the parties to specify the scope of these activities in their collective agreement.

Our proposals also include the possibility of joint bodies acquiring consultative functions in relation to municipal and county council boards or committees.

We feel that the question as to whether elected representatives and/or paid officials should represent the municipality or county council in joint bodies should be decided by the employer. Consequently our legislative proposals do not include any provision regarding this matter. In our report, however, we observe that the most natural arrangement is for the municipality or county council normally to be represented in the joint body by paid officials, the object being to maintain a distinction between political and co-determinative bodies in local government.

We have proposed that decisions by a joint body should be subject to appeal in accordance with the normal procedure of administrative appeal in local government. The devolution of duties to joint bodies must not imply any reduction of the ability of citizens to challenge the legality of local administration by lodging administrative appeals.

It is proposed that the official discretion and legal responsibilities of joint bodies should be governed by the same rules as apply to municipal officers generally.

It should be possible for the proposed legislation to come into force in 1978.

In selecting the types of business eligible for handling by joint bodies, consideration will have to be given to the functions of senior officials as defined in special legislation, as well as to the integrity of political democracy.

We propose that consideration be given to the need for a special investigation of matters coming under this head and that a co-ordination of reviewing work be effected.

4 *Rights of attendance*

Board representation of employees is part of the ongoing process of industrial democratization. Following the enactment of legislation on the subject, this form of personnel influence has been established in the private and State sectors in the manner described at greater length in the report. The question of a certain degree of board representation has also been raised in the local government sector. By authority of special legislation concerning the right of lo-

cal government employees to attend meetings of municipal or county council boards and committees, an experimental scheme has been in progress since 1973, involving some 230 boards and committees in about 36 municipalities and 20 county council areas. About 1 900 board and committee members and more than 600 employee representatives are estimated to be taking part in these experiments.

The material from the experiments shows that rights of attendance have been accorded an overwhelmingly positive reception both by the employees taking part and by the politicians. The replies to the questionnaire do not reflect appreciable practical instances of rights of attendance having impaired political democracy or administrative efficiency.

In our report we discuss the effect of the reforms of labour legislation on the question of rights of attendance, and we observe among other things that rights of attendance have not been deprived of their relevance by the reforms. The trade unions have called for permanent and broader legislation on the subject.

We have come to the conclusion that employees in the local government sector should also be given the opportunity of some form of board representation. It is imperative, however, for this representation to be adjusted to the demands of local democracy. The arrangement which we have so far found to present a reasonable balance of interests is that of the right of attendance combined with the right to a hearing, i. ex. the form applied in the experimental activities. We feel that the conferment of decision-making powers on personnel representatives in local government boards and committees would be imcompatible with local democracy. For the same reason we are opposed to the idea of personnel representatives being formally entitled to put forward proposals in a board or committee.

We believe that rights of attendance on the lines thus recommended will cater for the interests of the personnel without prejudicing local democracy. We are supported in this belief by the experience gained from the experimental acitivites and by our review of problems of principle.

One of the main reasons for our attitude is that the entitlement of employee representatives to attend meetings of local government boards and committees can provide a useful complement to other forms of industrial democracy. Substantial influence is exerted on decision-making above all through the forms of co-determination developed on the basis of the reformed labour legislation and other legislation concerning personnel influence, but we also attach importance to the broader opportunities of insight, information and contact which can stem from the right of attendance.

A powerful contributory reason for our attitude is the development of board representation for employees which has taken place in other sectors of the labour market. Although conditions differ somewhat between the various sectors, we feel that it is a desirable principle for all main forms of industrial democracy to be applicable – subject to necessary modifications of detail – throughout the labour market.

The crucial point in our opinion is that the foundations of local democracy must not be disturbed. Decisions in local government boards and committees are only to be taken by the elected representatives who are to be fully responsible for the activities in question.

One fundamental view which we wish to put into practice is that local government employers and employees must be given a great deal of liberty and joint responsibility in the closer definition of the pace of development and the determination of certain practical questions connected with the introduction of rights of attendance. In keeping with the current trends in the field of labour legislation, this should be done by means of collective agreements. It is possible on the assumptions implicit in the reformed labour legislation for basic statutory provisions concerning rights of attendance to be accompanied by the necessary safeguards for the sovereignty of local democracy.

We have presented the draft text of a permanent special Act concerning the right of personnel representatives to attend meetings of municipal or county council boards and committees.

One of the first points to be settled in drafting legislation of this kind is how the right of attendance is to be initiated. We have settled in favour of the employers' och employees' associations in the local government sector being left free to conclude collective agreements concerning the right of personnel representatives to attend meetings. We believe that the collective bargaining approach is most compatible with the aims of the reform of labour legislation and with local democracy.

The collective agreement will specify on which boards and committees personnel are to be represented. Sub-committees will not be included in the right of attendance.

A maximum of three personnel representatives and their deputies will be allowed for each board and committe.

Our proposals entitle personnel representatives to attend and speak at board and committee meetings and to have there opinions added to the record. Personnel representatives are to be summoned to board and committee meetings on the same terms as the members of those bodies. Deputies on the other hand are only to be summoned when actually serving.

The legislation we have proposed makes personnel representatives subject to the same rules of disqualification as members of the boards and committes concerned, but we have included an exception to the effect that a personnel representative may not be challenged merely on account of his being an elected representative or official in a trade union organization with a vested interest in the matter under consideration.

We also propose that, unless otherwise decided by the board or committee, personnel representatives should not be present at discussions of matters concerning

- ☐ negotiations or discussions with an association of employees or preparations for the same in accordance with statutory law and existing agreement,
- ☐ the cancellation of collective agreements,
- ☐ industrial disputes,
- ☐ legal disputes between the municipality or county council and the employees' association.

The rules of disqualification have been framed in such a way that the board or committee concerned can grant exemption from disqualification when negotiations or deliberations are involved but when the presence of personnel representatives is nonetheless expected to be useful.

Personnel representatives are to be subject to the same rules of official discretion as board and committee members and other handling officers.

It should be possible for the proposed legislation to enter into force in 1978.

1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen om den kommunala demokratin har i huvudbetänkandet (SOU 1975:41) ingående behandlat medborgarinflytandet i kommunerna och landstingskommunerna. Utgångspunkten var den genomgripande omvandling som den kommunala verksamheten genomgått under de senaste decennierna. Kommunerna och landstingskommunerna har fått ökade uppgifter. Antalet kommunala ärenden har mångdubblats. Samtidigt har de kommunala frågorna blivit mera komplicerade och tidskrävande till sin karaktär. Därmed har de kommunalt förtroendevalda fått ökade arbetsuppgifter. Det har blivit allt svårare att kombinera de kommunala förtroendeuppdragen med förvärvsarbete och tid för familjen.

Forskningsresultat har visat att kommunindelningsreformen synes ha haft olika effekter i kommunaldemokratiskt hänseende. En ökad politisk livaktighet har noterats i de större kommunerna. En motsatt effekt är att antalet förtroendevalda har minskat avsevärt.

Sammantaget kunde vi konstatera i den första utredningsetappen att förutsättningarna för den kommunala demokratin har förändrats under senare år. Mot den bakgrunden fann vi det motiverat att ingående överväga arbetsformerna i den kommunala demokratin.

En allmän utgångspunkt i detta arbete var att principerna om den grundlagsfästa självstyrelsen och den representativa demokratin utgör en av grundvalarna i det svenska statsskicket. Detta innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande kommunal församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen.

Våra överväganden ledde fram till att den representativa demokratin bör utvecklas. Det bör bl. a. ske genom förbättrade *förutsättningar för en aktiv kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda* även mellan valen.

En utgångspunkt var att massmedierna bör kunna få en ökad roll när det gäller att fördjupa den kommunala demokratin. Men vi fann det särskilt väsentligt att man eftersträvar att få till stånd utökade *personliga kontaktvägar*. Det gäller t. ex. genom ett utökat antal kommunalt förtroendevalda och andra former för vidgad medverkan.

Partierna har en central roll när det gäller att erbjuda ökade möjligheter till medborgarinflytande i kommunala frågor. Även *övriga folkrörelsers* betydelse för demokratin i vårt land bör uppmärksammas.

En annan utgångspunkt för våra överväganden var att åtgärder för s. k. *informations- och resurssvaga grupper* är av central betydelse för den kommunala demokratin.

Den utvidgade kommunikationen syftar till att i ökad utsträckning ge möjligheter för medborgarna att framföra krav, önskemål och synpunkter. Det ankommer sedan på de förtroendevalda att väga de olika argumenten och fatta besluten. *De förtroendevalda har därvid det politiska ansvaret.*

Utifrån dessa allmänna utgångspunkter övervägdes i den första utredningsetappen följande problemområden och huvudfrågeställningar.

Till att börja med behandlades arbetsförutsättningarna för *kommunalt förtroendevalda och partier.* En fråga gällde undanröjandet av hinder för olika medborgargrupper att engagera sig i kommunal verksamhet. Därvid föreslogs bl. a. en lagstadgad rätt till tjänstledighet för fullgörande av kommunala uppdrag, samt att kostnader för barntillsyn i samband med förtroendeuppdrag skall kunna ersättas.

Vidare föreslogs åtgärder för att stärka *de beslutande organens* allmänna ställning i den kommunala verksamheten, t. ex. genom ett avskaffande av förvaltningsutskottets s. k. ställföreträdarskap för landstingen.

Andra frågeställningar gällde de *kommunala nämndernas* organisation och de förtorendevaldas arbete i dessa. Bl. a. föreslogs för att öka antalet förtroendevalda att suppleanter skulle vara obligatoriska för alla nämnder.

Ett särskilt frågekomplex i detta sammanhang gällde *den kommunala styrelseordningen* som vi ansåg skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret, samtidigt som minoriteten garanteras goda arbetsmöjligheter. Kommunerna och landstingskommunerna skall emellertid ges så stor valfrihet som möjligt.

Den kommunala *informationsverksamheten* ägnades ett betydande utrymme. Förslag och rekommendationer framfördes som syftade till att underlätta medborgarnas kontakter med kommuner och landstingskommuner dels som serviceorgan, dels som självstyrelseorgan.

En huvudfrågeställning utifrån våra allmänna utgångspunkter var olika vägar till *vidgad medverkan och lokalt inflytande.* Vi fann det därvid angeläget att diskutera tre olika reformvägar:

- Fördjupad kommunikation via partier, andra folkrörelser och sammanslutningar som vi fann särskilt betydelsefullt.
- Förändringar i den kommunala organisationen genom tillskapande av lokala organ t. ex. kommundelsorgan och institutionsstyrelser.
- Omröstningar och opinionsundersökningar, som vi inte ansåg borde bli ett vanligt inslag i den kommunala demokratin. För att klargöra rättsläget föreslogs dock en förändring av kommunallagen, som anger att fullmäktige och landstingsmötet har möjlighet till alternativa beredningsformer.

En annan central frågeställning gällde formerna för *vidgad information och medverkan i planeringsfrågor.* Våra förslag och rekommendationer gällde bl. a. hur planmaterialet skall utformas för att väcka intresse och bilda underlag för diskussion samt hur planeringsprocessen kan indelas så att insyn och medverkan främjas.

Slutligen behandlades frågan om *insyn och inflytande i kommunägda företag.* Lagändringar föreslogs bl. a. i fråga om sekretess och ökad offentlighet

samt möjligheten att interpellera i frågor som gäller kommunägda företag.

Allmänt sett betonades starkt i huvudbetänkandet de stora variationer som gäller för de kommunala organen i fråga både om organisatorisk uppbyggnad och innehållet i verksamheten. Mot den bakgrunden fick de lagstiftningsåtgärder som föreslogs till stor del en sådan utformning att de skulle innebära valfrihet för kommunerna och landstingskommunerna.

Våra i huvudbetänkandet presenterade förslag till förbättrade möjligheter att fördjupa medborgarinflytandet i kommuner och landstingskommuner har i huvudsak godtagits av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte genom antagandet av den nya enhetliga kommunallagen (SFS 1977:179, prop 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148).

Genom *tilläggsdirektiven* 1972-02-21 har vår utredning också fått i uppdrag att behandla vissa frågor om *inflytande för de kommunalt anställda*. Dessa frågor tas upp i föreliggande betänkande som omfattar den avslutande utredningsetappen.

Bakgrunden är här de senaste årens reformarbete avseende demokratisering av arbetslivet. De frågor som aktualiseras i detta sammanhang gäller i hög grad kommunernas och landstingskommunernas omfattande och betydelsefulla funktioner som arbetsgivare.

Redan här skall framhållas att våra överväganden och förslag vilar på den grundsyn på den kommunala demokratins förutsättningar som närmare utvecklas i huvudbetänkandet och kortfattat refererats ovan.

I ett tidigare skede av den allmänna debatten om arbetslivets förnyelse på den offentliga sektorn framhölls ofta ett motsatsförhållande mellan önskemålen om välutvecklad företagsdemokrati och om effektiv förvaltning. Synsättet på detta samband har förändrats i hög grad de senaste åren. Vi kan nu utgå från en allmänt omfattad mening att dessa mål är väl förenliga och beroende av varandra. I våra tilläggsdirektiv framhålls att fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat.

Vad gäller förhållandet politisk demokrati och företagsdemokrati skall noteras att flera principiella frågor om avvägning mellan systemen tagits upp i samband med arbetsrättsreformen dvs. efter tilläggsdirektivens tillkomst och efter det att vårt huvudbetänkande avlämnades. Statsmakterna har bl. a. i de gränsdragningsfrågor som här anmäler sig gjort betydelsefulla ställningstaganden som direkt berör vårt arbete. Vi utgår i denna utredningsetapp från dessa delvis nya förutsättningar som närmare redovisas i betänkandet. Vår analys kommer alltså att inriktas på möjligheten att inom ramen för den suveräna kommunala demokratin och mot bakgrunden av den fastställda nya arbetsrätten utveckla arbetstagarinflytandet i frågor som berör de anställda och deras arbetsförhållanden.

Vi framlägger i föreliggande betänkande vissa förslag och synpunkter som innebär delvis nya förutsättningar för den kommunala administrationen. Härvid har några utgångspunkter varit speciellt viktiga för våra överväganden.

- Stor hänsyn måste tas till de varierande lokala förutsättningarna
- Kommunerna skall tillsammans med de anställda ha stor valfrihet när det gäller arbetsformerna

- Arbetsmarknadens parter skall ha betydande utrymme att genom överenskommelser reglera förhållandena sinsemellan.

Mot denna bakgrund har våra lagförslag med tillhörande motivtext inriktats i huvudsak på att skapa ramförutsättningar och en grund för önskvärd utveckling. Liksom i huvudbetänkandet undviks alltså detaljerade föreskrifter. De synpunkter och exempel på utveckling som redovisas bör uppfattas som allmän vägledning.

2 Personalinflytande och kommunal verksamhet – förutsättningar och utvecklingstendenser

2.1 Företagsdemokrati – några utgångspunkter

2.1.1 *Inledning*

I vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven ingår att överväga vissa förutsättningar för att – inom nödvändiga gränser – främja utvecklingen av företagsdemokratin på den kommunala sektorn. Det ter sig då viktigt att inledningsvis söka redovisa en helhetssyn på företagsdemokratin. Vilket betraktelsesätt skall anläggas på begreppet företagsdemokrati och dess innehåll? Vilka samband finns till de kommunala arbetsformerna i allmänhet och särskilt till den politiska demokratin? Vilka särdrag och strukturer i den kommunala verksamheten måste beaktas i principresonemang och konkret systemutformning när man söker utveckla företagsdemokratin? Vilka utvecklingsinsatser har skett och vilka framgångslinjer är sannolika och önskvärda i ett längre perspektiv? Hur kommer de frågeställningar som utredningen enligt tilläggsdirektiven skall specialbehandla in i helhetsbilden? Vilka effekter får den under 1976 beslutade arbetsrättsreformen och vilka ändringar kan erfordras i kommunalrättsligt hänseende för att underlätta att dess intentioner fullföljs?

I tilläggsdirektiven för utredningen görs klara positiva ställningstaganden rörande värdet allmänt sett av företagsdemokrati. De anställdas rätt till insyn och medbestämmande har vunnit allmänt erkännande och har av statsmakterna fastställts genom de senaste årens arbetsrättsliga reformer. Allmän enighet torde råda om företagsdemokratins betydelse för de anställdas arbetsmotivation, tillfredsställelse i arbetet samt för effektiviteten i vid mening.

Genom utvecklad företagsdemokrati får de anställda och deras organisationer ökade möjligheter att hävda sina fackliga intressen. Företagsdemokratin bör också i likhet med andra strävanden till demokratisering i samhället tillmätas ett egenvärde som inslag i en förhöjd livskvalitet.

Vår utredning har som en självklar utgångspunkt att den fortgående demokratiseringen av arbetslivet är av största vikt även för den kommunala sektorn. Den kommunala verksamheten bör gagnas påtagligt av en utvecklad samverkan, där de anställdas kunskaper, erfarenheter och synpunkter kan göra sig gällande och tas tillvara på bättre sätt än hittills. Lika givet är att detta förbättrade personalinflytande måste anpassas till den politiska demokratins förutsättningar.

I riksdagen har under senare år ett flertal motioner väckts angående möjligheterna att fördjupa företagsdemokratin inom den kommunala sektorn. Vissa motionärer betonar bl. a. att en förbättrad företagsdemokrati kan medverka till att skapa aktivare medborgare, vilket bör underlätta ett ökat ansvarstagande från arbetstagarnas sida. Ett väsentligt mål för företagsdemokratin sägs vidare vara att öka arbetstillfredsställelsen. Härigenom menar motionärerna att effektiviteten i arbetsorganisationen kommer att öka, vilket i sin tur bör medföra förutsättningar för ett förbättrat arbetsresultat. Flera motionärer understryker särskilt vikten av att reformer sätts in på olika nivåer i företag, förvaltning och andra verksamheter.[1].

2.1.2 *Företagsdemokrati och medbestämmande – sammansatta och relativa begrepp*

Utredningen konstaterar att begrepp som företagsdemokrati, arbetsdemokrati, medbestämmande, personalinflytande och deras många synonymer och varianter har använts på flera olika sätt i litteratur och debatt. Något enhetligt, allmänt accepterat språkbruk finns knappast. Vi använder här begreppet "företagsdemokrati" som en inarbetad samlingsterm, ett övergripande och heltäckande ämnesord. Termen "medbestämmande" har vi i huvudsak sökt anknyta till dess specifika funktion och betydelse i arbetsrättsreformen.

För utredningens syften och som ett bidrag i den vidare debatt, information och utbildning, som kan förväntas förekomma på den kommunala sektorn, synes lämpligt att söka ange en referensram, en struktur, ett system för att beskriva, studera och diskutera företagsdemokratin. Vi skall göra detta bl. a. genom att översiktligt ange huvudområden och notera inriktning för det som vi innefattar i företagsdemokrati.

Några centrala utgångspunkter

- ☐ Företagsdemokrati handlar om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, chefer och medarbetare, grupper och enskilda
- ☐ Denna samverkan kan utövas i flera "dimensioner". Man kan sålunda schematiskt tala om samverkan
  (1) i olika *typer* av funktioner och *av frågor*
  (2) på olika organisatoriska *nivåer*
  (3) i olika *former* för kontakt och påverkan
  (4) med olika *grader* av information, inflytande eller medbestämmande
  (5) i olika *skeden* i beslutsprocessen.
  Denna ansats till systematisering utvecklas nedan
- ☐ Utveckling av företagsdemokratin i företag förutsätter i allmänhet en förskjutning av bestämmanderätt och inflytande efter två huvudlinjer
  - Enligt den ena sker en förskjutning av befogenheter till lägre organisatoriska nivåer med syfte att dessa skall få ökade möjligheter till självbestämmande och hantering av den egna arbetssituationen.
  - Enligt den andra erhåller lägre nivåer ökad delaktighet i överväganden och beslut som avser företagsledning.

  En huvudfråga för utredningen är: I vilka dimensioner är (fortsatt) sådan utveckling rimlig på det kommunala området? Vilka avvägningar, gränsdragningar m. m. kommer i fråga?

[1] Bl. a. följande motioner har behandlat frågan om fördjupad företagsdemokrati på det kommunala området: 1970:I:21 (BaU 1970:70), 1970:I:809 (BaU 1970:70), 1970:II:25 (BaU 1970:70), 1970:II:75 (KU 1970:35), 1970:II:362 (KU 1970:35), 1970:II:953 (BaU 1970:53), 1970:86 (KU 1971:31), 1972:157 (NU 1972:62) och 1972:376 (KU 1972:31).

- En analys av företagsdemokrati kan inte begränsas till samverkan i det enskilda företaget eller förvaltningen. Det är också nödvändigt att känna till de rambetingelser som gäller, dels i arbetsrättsligt avseende, dels också – för vår del – kommunalrättsligt och kommunaldemokratiskt. I utredningens uppdrag ingår också att överväga behov av justeringar i kommunallagstiftningen.

Vi vill härefter föra resonemanget om olika dimensioner av företagsdemokrati vidare i syfte att stegvis tydliggöra frågeställningarna.

(1) *Samverkan i olika typer av frågor*

Kan vi finna en grov indelning av de frågetyper och ärendeområden som företagsdemokratin skall vara (mer eller mindre) tillämplig på?

En vanlig indelning är följande

- Övergripande målfrågor. Inriktning och omfattning av verksamhet.
- Långsiktiga planeringsfrågor, verksamhetsplanering.
- Drifts- och produktionsfrågor. Löpande förvaltning.
- Personaladministrativa frågor.
- Organisations- och rationaliseringsfrågor.
- Ekonomifrågor.

Ytterligare nedbrytningar är som regel nödvändiga för att konkretisera och göra analysen meningsfull. Vi vill här endast antyda och exemplifiera metoden.

I de hittills gällande företagsnämnds- och rationaliseringsavtalen anges genom liknande indelning i vad mån olika frågor skall vara föremål för information och samråd. En "funktionell" översikt av skilda samverkansområden kan alltså ha direkt värde när man vill systematiskt pröva förutsättningar för inflytandeavtal och olika konkreta utvecklingsåtgärder. Den kan ligga till grund för inventering av lämpliga områden för speciella beslutsorgan eller för kommittéer, arbetsgrupper osv. med uppgifter att mer intensivt utreda eller bearbeta avgränsade verksamhetsavsnitt. En sådan genomgång aktualiseras exempelvis också vid fastläggande av en utvidgad förhandlingsskyldighet och förhandlingsrätt, informationsregler, bestämmelser om tolkningsföreträde och fackligt veto m. m. i samband med aktuella förändringar av arbetsrätten.

I anslutning till arbetsrättsreformens förarbeten sökte man exempelvis skilja ut företagsledningsrespektive arbetsledningsfrågor men fann att en exakt gränsdragning var praktiskt ogenomförbar.

I den offentliga debatten om bestämning av områden för direkt beslutsmedverkan för de kommunalt anställda har bl. a. diskuterats om det är möjligt att göra en allmängiltig uppdelning mellan frågor som typiskt är att betrakta som politiska resp. icke-politiska. I samband med arbetsrättsreformen fastslogs att frågor om mål, inriktning, omfattning, servicenivå och -kvalitet på verksamheten är sådana som det enligt den kommunala demokratins förutsättningar ankommer på de politiskt valda ledningsorganen att besluta om. Samtidigt konstaterades att en teoretiskt bestämd gräns mellan området för den politiska demokratin och det område där kollektivavtal om medbestäm-

mande för de anställda kan träffas skulle medföra praktiska svårigheter (prop 1975/76:105, bil. 2, s. 153 f.). Vi återkommer i flera sammanhang i betänkandet till dessa avgränsningsfrågor.

(2) *Samverkan i frågor på olika nivåer i organisationen*

Ett givet komplement till en indelning i funktioner eller ärendeområden är att söka bestämma vilken eller vilka nivåer som frågorna bör ligga på resp. i realiteten ligger på: Vilka deltar i beredning och handläggning? Var avgörs ärendet? Vem eller vilka berörs av frågan? Detta hänger samman med styrsystem samt kompetens- och befogenhetsfördelning i den aktuella organisationen.

I ett visst företag har man exempelvis schematiskt skilt ut följande i inflytandesammanhang intressanta "nivåer" för olika frågor.

- Företagsledningsfrågor
  t. ex. mål och strategifrågor för företaget som helhet, allmän personalpolitik, inriktning av administrativ utveckling, samordning av verksamhetsplaner, investeringsprogram, översiktlig långsiktsplanering, uppföljning av större resultatenheters (divisioner, förvaltningar osv.) resultat.
- Platsförvaltningsfrågor
  t. ex. upprättande av budgetförslag, genomförande av beslutade utvecklingsprojekt, samordning av avdelningarnas produktionsprogram, personaladministrativa åtgärder för förvaltningsområdet, kontroll av avdelningarnas resultat.
- Avdelningsfrågor, enhetsfrågor
  t. ex. enhetens produktionsprogram, intern avdelningsorganisation, kostnadsställeansvar, personalförsörjningen, utbildningsplan, introduktionsprogram.
- Arbetsgruppsfrågor
  t. ex. gruppens arbetsuppgifter och planer för dessa, arbetsplatsens produktionsfrågor, kvantitet och kvalitet, miljö, intern resursdisposition, omflyttningar, nyanställningar till gruppen, utbildning, informations- och samverkansformer.
- Individfrågor
  t. ex. den enskilda arbetsplatsens utformning, arbetstakt, kontakt med arbetskamrater, närvaro, raster, arbetsplanering, egen utveckling.

I ganska stor utsträckning kan liknande indelningar göras på det kommunala området. Direkta paralleller föreligger dock inte. Här måste nämligen också beaktas formerna för det samspel som sker mellan förtroendemannaorganen och förvaltningen, bl. a. det förhållandet att de politiskt valda organen har ett direkt ansvar för förvaltningen och kan ta upp varje fråga till egen behandling oavsett dess normala nivå i praktiken. (Den kommunala särarten i dessa hänseenden tas upp närmare i avsnitt 2.2.)

Från rent företagsdemokratiska utgångspunkter brukar det anses vara en väsentlig inriktning att besluten i olika frågor fattas på eller under starkt inflytande från den nivå som starkt berörs av frågan. Utredningen har alltså att

bedöma hur detta intresse skall kunna gensvaras inom ramen för den kommunala demokratin.

Det finns också anledning betrakta inflytandefrågorna utifrån krav på effektivitet i förvaltningen. I ett företagsdemokratiskt utvecklingsarbete, grundat på normala effektivitetskrav i förvaltningen, uppstår alltså från skilda utgångspunkter intressanta frågeställningar som

- Hur är de olika frågeområdena (funktionerna) beaktade i det företagsdemokratiska systemet?
- På vilka grunder bör tyngdpunkten i personalinflytande läggas på vissa områden men inte på andra?
- Ligger handläggning och avgörande på "rätta" nivåer?
- Är den underliggande informationen lämpligt avpassad för resp. nivå?
- Vilka är motiven till koncentration eller spridning av funktionerna?
- Hur har vi det med centralisering eller decentralisering av befogenheter?
- Används möjligheterna till delegering på lämpligt sätt?
- Är resurserna för utvecklingsarbete rimligt avvägda?
- Hur sammanväga olika intressen och anspråk på inflytande?

(3) *Samverkan i olika former*

Av olika undersökningar framgår att den enskilde anställde i första hand intresserar sig för sådana förhållanden som direkt berör den egna arbetssituationen. De företagsdemokratiska strävandena har också i stor utsträckning kommit att gälla den anställdes kontroll av den egna arbetssituationen, inflytande på arbetsmiljön i vid mening samt arbetsgruppens och individens arbetsförhållanden och relationer. Förändringsinsatser inriktas alltmer på att främja samverkan inom gruppen eller mellan grupper inom ramen för den etablerade förvaltningsorganistionen eller i vissa fall i för tillfället upprättad projektorganisation.

Den typ av samverkan som här avses har i första hand formen av s. k. direktdemokrati, dvs. grupper och individer engagerar sig utan förmedling. Det kan uttryckas så, att denna samverkan sker inom ramen för det befintliga *administrativa systemet,* i förvaltningsorganisationen ("i linjen"). En ofta använd term är arbetsplatssamverkan.

En stor del av företagsdemokratisk verksamhet äger rum i *representativa former.* Detta kan betingas av frågornas karaktär, omfattning, nivå, antal berörda osv. Denna samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad genom lagstiftning, avtal, överenskommelser eller riktlinjer och äger ofta rum i olika typer av institutioner i anknytning till förvaltningen. På vår arbetsmarknad kanaliseras dessa partskontakter via de fackliga organisationerna. Lagstiftningen om medbestämmande ger en hel del nya förutsättningar för den representativa företagsdemokratin. Därvid har de fackliga organisationernas ställning och befogenheter stärkts avsevärt.

Företagsdemokrati syftar till överenskommelser, samarbete, gemensamma strävanden osv., men kan givetvis inte enbart byggas upp kring föreställningar om harmoni och problemfritt samspel. Olikartade intressen och synsätt kan i vissa sammanhang komma i mer djupgående motsättningar. I den företagsdemokratiska helhetsbilden måste man därför också ta in förutsätt-

ningar och metoder för att hantera intresse- och sakkonflikter. Detta sker i stor utsträckning i form av förhandlingar mellan etablerade parter.

Vi har hittills ganska lätt kunnat göra en uppdelning av samverkan inom det *representativa systemet* i

- *förhandlingssystemet,* i vilket i första hand löne- och anställningsvillkor behandlats
- *samarbetssystemet,* i vilket bl. a. de frågor behandlats som legat inom ramen för olika samarbetsavtal. Utvecklingen av information och samråd har exempelvis tidigare mest handlat om tillämpning av företagsnämndsavtal.

Gränserna mellan dessa inflytandeformer håller nu på att suddas ut eller förskjutas genom ny arbetsrätt. Genom medbestämmandelagen har vissa frågor från samarbetssystemet överförts till förhandlingssystemet. Medbestämmandereglerna har förenats med sådana sanktionsmöjligheter som tidigare bara tillhört det traditionella förhandlingssystemet. Även om alltså förhandlingsområdet vidgats kraftigt förutsätts det att det löpande personalinflytandet även skall kunna utövas i andra och smidigare former. Parterna kan träffa avtal om sådana till skilda förhållanden anpassade former för medbestämmandet.

En stor roll för den representativa företagsdemokratins utformning spelar alltså den nya arbetsrättslagstiftningen och dess praktiska effekter. Några huvuddrag i denna bör därför noteras redan i detta sammanhang.

- Fackliga förtroendemän har fått en avsevärt förstärkt ställning på arbetsplatsen genom särskild ny lag samt partsöverenskommelser.
- Skyddsombuden har likaledes fått ökade befogenheter. De anställdas möjlighet att öva inflytande på arbetsmiljöfrågorna har överhuvud förstärkts kraftigt.
- Regler för ökad anställningstrygghet har tillkommit. Arbetsgivaren har ålagts en i förhållande till tidigare långtgående informations-, överläggnings- och i vissa fall förhandlingsskyldighet i frågor som gäller anställning, avskedande, personalplanering osv.
- Rationaliseringsavtal och särskilda trygghetsavtal – på senare tid även arbetsmiljöavtal – har givit arbetstagarna möjlighet att spela en alltmer betydelsefull roll i administrativt utvecklingsarbete, arbetsplats- och organisationsutformning, arbetsmiljöfrågor samt personaladministration.
- Vidgad rätt till ledighet för studier har fastställts i lag.
- Styrelserepresentation för de anställda har möjliggjorts genom särskild lagstiftning.
- Den betydelsefullaste reformen är dock lagstiftningen om medbestämmande. Genom denna arbetsrättsreform har från den 1 januari 1977 tillskapats en ny ramlagstiftning för förhållandet arbetsgivare-arbetstagare. De anställda erhåller genom sina organisationer ökad insyn och inflytande på arbetets ledning och fördelning: Rätt till medbestämmande, som regleras genom kollektivavtal, är en central punkt i reformen. Kvarlevande stridsrätt införs som ett påtryckningsmedel för att få till stånd sådana medinflytandeavtal i samband med förhandlingarna om anställningsvillkoren. Arbetsgivaren åläggs primär förhandlingsskyldighet i för de anställda vä-

sentliga frågor. De fackliga organisationerna får en allmänt vidgad förhandlingsrätt. I samband med entreprenadbeslut förstärks det fackliga inflytandet, varvid även viss vetorätt kan utövas. Arbetsgivarens traditionella s. k. tolkningsföreträde vid avtals- och arbetstvist övergår i betydande utsträckning till arbetstagarparten. Arbetsgivaren åläggs genom lag nya informationsförpliktelser gentemot berörda fackliga organisationer.

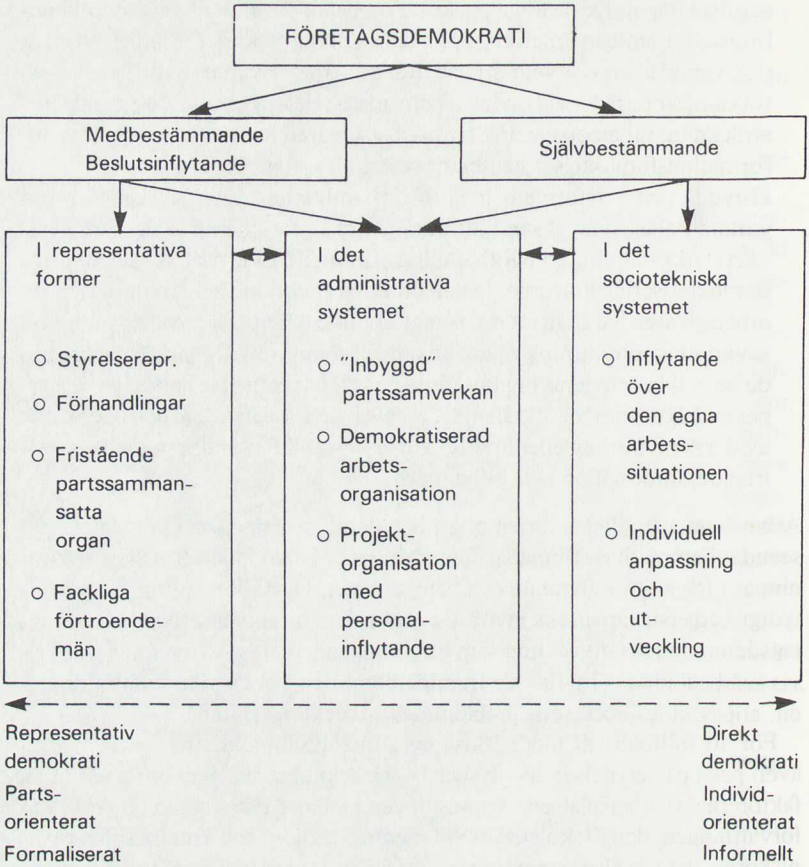
Huvudlinjen i reformen är alltså att inflytandefrågorna skall regleras genom kollektivavtal samt att personalorganisationerna skall få en avsevärt stärkt ställning som förhandlingspart med ökade möjligheter att driva demokratiseringsfrågorna. I stället för den traditionella ledningsrätten för arbetsgivaren har man att räkna med en utveckling, där arbetsgivaren i avsevärt ökad omfattning måste söka reell förankring för sina åtgärder hos de anställda och deras organisationer. Arbetstagarna får i princip i alla typer av frågor som rör förhållandet arbetsgivare-arbetstagare och oberoende av deras nivå en ny eller kraftigt vidgad rätt till förhandling, medbestämmande, information och inflytande.

Arbetslivet står alltså inför en högst betydande reformering i principiellt avseende. Sammantaget innebär förändringarna betydande formella förskjutningar i fråga om inflytande och befogenheter. Dessa förskjutningar går entydigt i arbetstagarpartens favör. De praktiska konsekvenserna för den företagsdemokratiska utveckling som utredningen har att söka överblicka är delvis svårbedömda. Vi syftar här framför allt på den återstående avtalsbildningen, anpassningsprocessens problem och utvecklingstakten.

För att fullfölja vår modellskiss över företagsdemokratins former vill vi även peka på betydelsen av de sociala och teknologiska eller administrativa faktorerna på arbetsplatsen. Anpassningen mellan å ena sidan produktionen-förvaltningen, den "tekniska" (i vid mening) miljön, och å andra sidan människorna, det sociala systemet, har visat sig ha stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma en reell företagsdemokrati dvs. inflytande för de enskilda. Intresset inriktas m. a. o. på att nå förbättrade *sammantagna* lösningar av arbetsorganisation, sociala arbetsmiljöfaktorer och tekniska förutsättningar. Från denna föreställningsram har man önskat kraftigt förbättra de anställdas inflytande över den egna arbetssituationen och att göra t. ex. monotont arbete mer omväxlande, meningsfullt och motiverande för flertalet i arbetsgruppen. Detta synsätt – som i debatt och vetenskapligt språkbruk ofta benämns sociotekniskt – har bl. a. legat till grund för senare års försök med utveckling av delvis självstyrande grupper och relativt självständiga produktionsenheter.

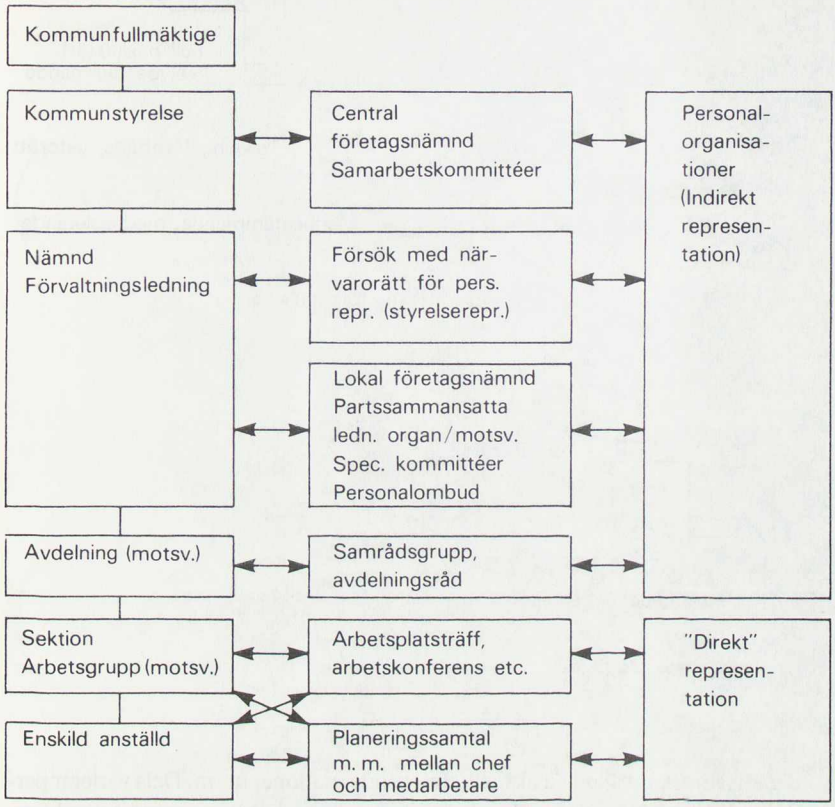
Sammanfattningsvis beträffande företagsdemokratins huvudformer:

- ☐ Huvudsyftet med utvecklad företagsdemokrati inom ramen för det *representativa* systemet är att ge de anställda, representerade av de fackliga organisationerna, insikt i och beslutsinflytande över mer övergripande frågor, som behandlas på högre organisatoriska nivåer.
- ☐ Utvecklingsarbete som syftar till att bearbeta det *sociotekniska* systemet är inriktat på att öka graden av självbestämmande för enheter, grupper och individer.
- ☐ Samverkan inom det *administrativa* systemet kombinerar dessa huvudsyften.



En viktig utgångspunkt för vår utredning har varit att se dessa olika samverkansformer som beroende av och påverkande varandra. Erfarenheter visar exempelvis att en ökad grad av självbestämmande leder till nya anspråk på information och beslutsinflytande över vissa övergripande frågor. Detta ställer krav på parallell utveckling av det representativa systemet. Omvänt har det också visat sig att en vidgad möjlighet till formellt beslutsinflytande för de anställda blir av ringa praktiskt värde, om det inte motsvaras av ett mer påtagligt direkt inflytande för den enskilde över den egna arbetssituationen. Den representativa företagsdemokratin måste alltså i hög grad inriktas på att bidra till att utveckla god fortlöpande arbetsplatsdemokrati. Syftet med arbetsrättsreformen är att lägga press på utveckling av de företagsdemokratiska formerna överhuvud, alltså inte enbart på de representativa. Förhandlingssystemet är givetvis inte lämpat för alla typer av problemlösningar. Överläggning och förankring i en fråga sker ofta betydligt smidigare i olika typer av samverkansorgan. Huvuddelen av företagsdemokratin bör utvecklas i arbetsgrupperna och enheterna i den reguljära verksamheten.

De speciella former utredningen har att överväga bör sålunda prövas utifrån frågeställningar som: I vad mån kan de motiveras som komplement och



stöd till samverkan i övrigt? Finns förutsättningar att effektivisera såväl medbestämmandet som verksamheten t. ex. genom att bygga ihop representativ samverkan med det administrativa systemet? I vad mån kan representation i företagsdemokratiska organ förenas med besluts- eller informationsrätt och -skyldigheter i den kommunala organisationen? Dessa och liknande frågor tas upp i samband med behandlingen av de partssammansatta organens ställning.

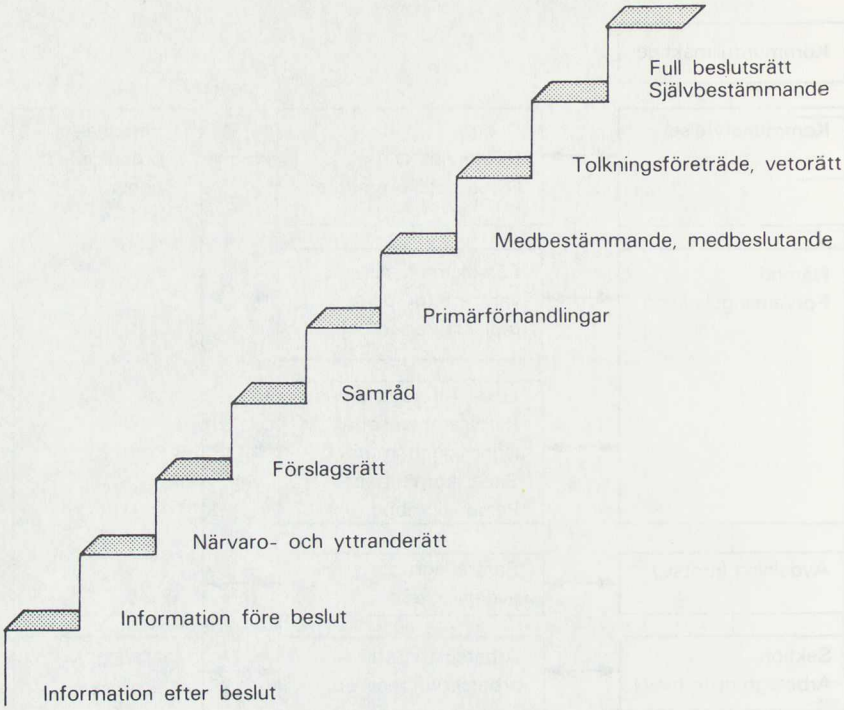
En förenklad översiktsbild av ett utvecklat samrådssystem i dagsläget i en stor kommun kan se ut enligt fig. ovan. Vilken utveckling av formerna är lämplig och önskvärd?

(4) *Samverkan av olika grader*

Företagsdemokratin kan också studeras ur aspekten: Vilken *grad* av personalinflytande tillämpas eller bör komma i fråga? Ett sätt att illustrera några vanligt förekommande uttryck för inflytandegrader framgår av fig. på nästa sida.

Denna "demokratitrappa" utgör inte någon given eller slutgiltig skala. Värdering och rangordning kan t. ex. variera beroende på partsställning och bedömningar av begreppens reella innebörd.

Intensiteten i samverkan och inflytandet betingas i praktiken av verksamhetens och frågornas art, vilka inflytandeformer som tillämpas och vilken or-



ganisatorisk nivå som är aktuell, förtroenderelationer m. m. Dels varierar personalintresset för inflytande i dessa hänseenden, dels kan – som på den kommunala sektorn – allmänna intressen, lag och parlamentarisk praxis nödvändiggöra begränsningar.

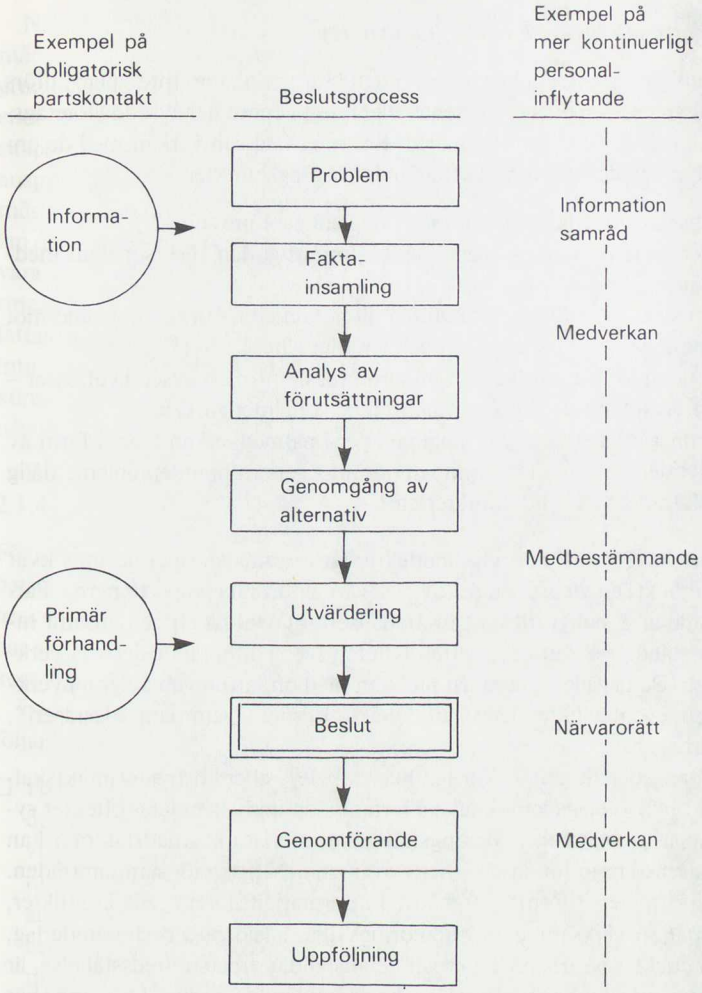
Vi har bl. a. att diskutera möjlig grad av inflytande för de anställda på nämnd-/styrelsenivån samt i vissa ledningsorgan i förvaltningen.

(5) *Samverkan i olika skeden i beslutsprocessen*

Vi har tidigare talat om "beslutsinflytande" resp. "självbestämmande". Sistnämnda begrepp vill vi anknyta till de anställdas medverkan i de "vardagsbeslut" som rör den egna arbetssituationen.

I den verksamhet som vår utredning närmast har att behandla avser vi med "beslutsprocess" och "beslut" sådana aktiviteter i ärenden som leder fram till kommunala avgörande ställningstaganden på ledningsnivåerna och till verkställighetsåtgärder.

Företagsdemokratiska utvecklingskrav har tidvis ganska ensidigt koncentrerats till påverkan i det formella beslutsögonblicket, i styrelserummet, "när klubban faller". Härvid synes man ibland ha bortsett från eller underskattat möjligheterna till reell och meningsfull påverkan av den beslutsprocess som normalt bygger upp de slutliga ställningstagandena genom en rad händelser i utredning, beredning, handläggning och överväganden. Schematiskt kan vi se gången av exempelvis ett utredningsärende på följande sätt



Successivt utvecklade regler om information, samråd och förhandling visar att berörda parter numera har ett brett och nyanserat synsätt på företagsdemokratiska inslag i beslutsprocessen.

En huvuduppgift för vår utredning är att diskutera de närmare förutsättningarna för personalrepresentation i nämnder och styrelser. Detta spörsmål kan emellertid enligt vår mening inte behandlas isolerat utan måste sättas i samband med personalinflytande i övrigt i den kommunala verksamheten. Medbestämmande genom partssammansatta organ syftar till sådan samverkan som omfattar flera led av beslutsprocessen.

Karaktäristiskt för den kommunala sektorns beslutsprocess – och i så måtto underlättande för företagsdemokratin – är att förutsättningarna för insyn och information generellt sett är stora till följd av offentlighetsprincipen och den bevakning som följer av det politiska systemet.

2.1.3 *Personalinflytandet och effektiviteten*

Ett par effektivitetsfrågor bör beröras i detta sammanhang. Inte sällan anförs att beslutsprocessen dras ut, försenas eller tyngs genom här avsedda företagsdemokratiska förfaranden i olika led. En utvecklad samverkan med de anställda bör emellertid även ses från andra utgångspunkter.

- Blir beslutsunderlaget bättre med en allsidigare prövning?
- Ligger det informations- och "idéförsäljningsvärden" i personalens medverkan?
- Har man större möjligheter komma till rätta med naturligt motstånd mot förändringar på tidigt stadium och smidigt sätt?
- Kan tiden för genomslag av förändringsbeslut – med avsedda effekter – förkortas totalt sett genom förbättrad personalmedverkan?
- Vilka negativa effekter får utebliven personalmedverkan t. ex. i form av snedvriden information, ryktesspridning, genomförandeproblem, dålig uppslutning, fackliga konflikter etc?

Problemet med risk för en viss ineffektivitet i samrådsformerna finns kvar men sannolikt i ett vidare perspektiv avsevärt reducerat i proportionerna. Parterna torde bl. a. enligt ingångna rationaliseringsavtal ha ett gemensamt intresse av ständig vaksamhet på effektiviteten även i hithörande delar av verksamheten. Detta gäller inte minst problem med omfattningen av gruppverksamheten, eventuella tendenser till byråkratisering, "sammanträdesraseri", dubbelarbete osv.

Att göra generellt giltiga "lönsamhetskalkyler" eller kostnads/intäktskalkyler av olika företagsdemokratiska förfaranden inklusive deras effekter synes knappast möjligt eller meningsfullt. Endast vissa kostnadsfaktorer kan uppmätas med någorlunda säkerhet, typ arbetstidsåtgång för sammanträden. Intäktssidan, t. ex. i form av förbättrad information, förebyggda konflikter, engagemang i verksamheten, förändringsvilja, allsidigare beslutsunderlag, positiva effekter på arbetsklimat och de anställdas arbetstillfredsställelse, är i allmänhet inte möjlig att uttrycka och värdera i enkla termer. Dels finns här allmänt erkända mätproblem, dels gäller att effekterna uppträder på olika sätt och med olika intensitet över tiden. Samma svårigheter gäller en rad tänkbara negativa faktorer såsom tyngd beslutsprocess, överinformation, orationella ställningstaganden och störningar av "verksamhetens behöriga gång". Vi saknar i regel möjlighet att jämföra faktiska utfall med vad ett alternativt förfarande skulle ha inneburit. Den klassiska naturvetenskapliga experimentformen, där man kan göra om försöket från början i annan form men med "i övrigt lika betingelser" finns inte i verkligheten på våra arbetsplatser.

Dessa konstateranden innebär givetvis inte att man skall avstå från att söka göra systematiska bedömningar av försöksverksamhet etc. Däremot vill vi påtala att bakomliggande sociala och psykologiska skeenden, arbetsupplevelser och administrativa processer gör analysen mycket mer komplicerad än enkla kostnadsuppgifter/motsv. kan tyda på. Mer kvalificerade studier av dessa frågor blir omfattande och i sig kostnadskrävande men ändå behäftade med betydande osäkerhet. Det visar sig också i praktiken vara vanskligt att söka generalisera försöksresultat från ett område till andra beroende på att förhållandena och situationerna sällan är likartade.

När det i praktiken gäller att utvärdera företagsdemokratiska (liksom många andra) utvecklingsförsök är vi i regel hänvisade till värderingar på grundval av grova indikationer och "känsla" för om utvecklingen går i rätt eller fel riktning. Bedömningen måste göras dels i förhållande till syften att skapa förutsättningar för personalinflytande, dels i fråga om andra mål och anspråk t. ex. när det gäller effektivitet i verksamheten. Denna uppföljning måste enligt vårt synsätt ske fortlöpande på lokal nivå i nära samverkan mellan de berörda som känner problemen och förutsättningarna. Man bör härvid vara inriktad på att successivt vidta anpassningar, korrigeringar och förbättringsåtgärder för att stabilisera verksamheten och främja en som man uppfattar det sund utveckling på längre sikt. Företagsdemokratin bör härvidlag inte betraktas annorlunda än andra viktiga frågor. Isolerade experiment i konstlade, från normal verksamhet avvikande, former har inte visat sig vara någon lyckad utvecklingsmodell.

2.1.4 *Helhetssynen*

För att ytterligare exemplifiera innebörden i vår inledande mening att en helhetssyn behövs i det företagsdemokratiska utvecklingsarbetet skall kortfattat beskrivas en utvecklingsmodell som tillämpats i Göteborgs kommun. Den har senare för vissa ändamål även utnyttjats av centrala rådet på den primärkommunala sektorn.

I det program som antagits av Göteborgs kommunfullmäktige ingår bl. a. följande målformuleringar rörande utvecklingsarbetet

- ☐ Företagsdemokratin skall stå i samklang med verksamhetens övergripande mål och gagna dess effektiva bedrivande. Härvid är det emellertid av vikt att effektivitetsbegreppet vidgas eller kompletteras. Med de ekonomiska, tekniska och administrativa kraven måste också jämställas kravet att tillämpa företagsdemokratiska arbetssätt och främja de anställdas arbetstillfredsställelse. Härvid måste också konsekvent tillämpas en värdering av åtgärder och beteenden med denna utgångspunkt.
- ☐ Anställning i kommunen skall vad gäller samverkansförhållandena på dess arbetsplatser te sig attraktiv.
- ☐ Företagsdemokrati bör tillmätas ett värde i sig för de anställdas anpassning och utveckling.
- ☐ Den allmänna företagsdemokratiska nivån skall successivt höjas genom brett upplagda utvecklingsinsatser på olika plan.
- ☐ Inom kommunen skall med erforderlig anpassning till lokala förutsättningar bedrivas egna progressiva försöksprojekt avseende nya former och nya fält för företagsdemokratin. Härvid skall utrymme finnas för dels banbrytande insatser, dels försöksverksamhet enligt mer konventionell uppläggning. Det är angeläget att utvecklingsaktiviteterna anknyts till den reguljära verksamheten som en integrerad del av denna.
- ☐ Den externa utvecklingen på området, forskning och praktiska erfarenheter, skall följas med uppmärksamhet och rönen nyttiggöras inom kommunen.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående att kommunen även framgent skall ligga väl framme vid externa jämförelser på detta område.

Inriktningen innebär

att man vill bedriva utveckling av företagsdemokrati på bredd och djup i hela organisationen

att man skall utgå från de egna verksamheterna och miljöförutsättningarna och använda i huvudsak egna resurser

att man skall bearbeta företagsdemokratifrågorna på flera plan samtidigt

att man eftersträvar ett långsiktigt, systematiserat och hos intressenterna efter brett samråd väl förankrat utvecklingsprogram som successivt förnyas.

På åtgärdssidan aktualiseras i princip två typer av utvecklingsansatser

A. *Allmänt nivåhöjande åtgärder* (utveckling "på bredden"). Här avses i första hand brett upplagda administrativa åtgärder ägnade att skapa goda betingelser för företagsdemokrati i hela den aktuella kommunala organisationen. Det kan gälla att stabilisera och förbättra redan befintliga samverkansformer, att följa upp intentioner i nya lagar eller att förverkliga avtal och överenskomna riktlinjer t. ex. av personalpolitisk art. Översyn av befogenhetsfrågor, förhandlingsordning, samrådsorganisation, information, personalpolitik och arbetsmiljö är några aktuella områden för insatser av den art som här avses.

B. *Försöksverksamhet* (utveckling "på djupet"). Detta gäller bearbetning av nya fält och former för företagsdemokrati, där man lokalt har mindre erfarenhet och man därför vill pröva sig fram och ägna speciell uppmärksamhet åt utredning och uppföljning etc. Denna typ av aktiviteter bedrivs ofta inom klart begränsade områden och inom ramen för särskild projektorganisation.

Givetvis är gränsen mellan åtgärdstyperna A och B flytande och uppdelningen skall endast ses som ett hjälpmedel vid systematisering. Detsamma gäller den underindelning i områden för aktiviteter som exemplifieras nedan. Denna modell har använts när man lokalt och centralt sökt göra en lägesbeskrivning, bestämma sig för om något skall göras, i så fall vad, av vem, när, hur osv. Beskrivningsformen har även kunnat utnyttjas i partsgemensam uppföljning och revision av program. Den torde i stort sett täcka in hittills aktuella utvecklingsaktiviteter inom området företagsdemokrati. Vi går i avsn. 2.4 närmare in på olika samverkansområden där mer omfattande praktiskt utvecklingsarbete bedrivits på den kommunala sektorn.

Program för utveckling av företagsdemokratin

A. ALLMÄNT NIVÅHÖJANDE UTVECKLINGSÅTGÄRDER

□ ÖVERSYN AV "ADMINISTRATIV FILOSOFI"

Anpassning till nya villkor för de anställdas insyn och medbestämmande.

Decentralisering. Delegering. Befogenhetsfördelning.

Målstyrning.

□ KONTAKT CHEF-MEDARBETARE

Personalorienterat ledarskap.

Arbetsplatssamverkan.
Planerings- och utvecklingssamtal.

☐ PROJEKTSAMVERKAN
Personalinflytande i utredningar.

☐ UTBILDNING
Personalutveckling.
Grupputveckling. Chefs-/ledarutbildning. Samarbetsträning.

☐ PERSONALINFORMATION

☐ AKTIV FÖRETAGSNÄMNDSVERKSAMHET

☐ PERSONALOMBUD, FACKLIGA FÖRTROENDEMÄN
Upparbetad kontaktverksamhet förvaltningen–facket.

☐ MEDBESTÄMMANDE OM ARBETSMILJÖN

☐ PERSONALADMINISTRATIV SAMVERKAN
Metodutveckling, praktisk personalpolitisk tillämpning.

☐ RATIONALISERING I SAMVERKAN

☐ BELÖNINGSSYSTEMETS ANPASSNING

☐ JÄMLIKHETSSTRÄVANDEN

☐ FACKLIG DEMOKRATI

Tillkommer

☐ VIDGAD FÖRHANDLINGSSKYLDIGHET/RÄTT, INFORMATION M. M. ENLIGT MEDBESTÄMMANDELAGEN

Program för utveckling av företagsdemokratin

B. OMRÅDEN FÖR FÖRSÖKSVERKSAMHET

☐ PERSONALPOLITIK, LEDNING AV PERSONALFUNKTIONEN
PA-samverkan på kommunledningsnivå.
PA-samverkan på förvaltningsnivå.
Självbestämmande i vissa personalfrågor för avdelningar, grupper etc.
Personalinflytande på urval (rekryteringsprocess).

☐ FÖRÄNDRINGAR AV ARBETSORGANISATIONEN
Samverkan vid uppbyggnad/start av nya verksamheter, rationaliseringsinsatser, organisationsutveckling.
Samverkan i närmiljöfrågor, inköp etc.
Mer självständiga enheter, delvis självstyrande grupper, ökat självbestämmande för den enskilde.

☐ DIREKTINFLYTANDE PÅ/INTRÄDE I FÖRETAGSLEDNINGEN
Nämnd/styrelserepresentation, medverkan i direktionsträffar, arbetstagarkonsult.
Nya former för verksamhet i partssammansatta organ.
Kopplingar mellan olika former för personalinflytande i de administrativa resp. representativa systemen.

☐ PLANERING, BUDGETERING, REDOVISNING
Utveckling av nya metoder och processer för planering och redovisning som medger reell insyn och möjlighet till påverkan och delaktighet för de anställda.

2.2 Den kommunala verksamhetens särart i fråga om förutsättningar för personalinflytande

2.2.1 *Konstitutionella förutsättningar och ny arbetsrätt*

Kännetecknande för all offentlig verksamhet i vårt land är att den konstitutionellt anses härröra från folket. I den nya regeringsformen (RF) har folksuveränitetens princip kommit till klart uttryck. I 1 kap, 1 § RF uttalas sålunda: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna."

De fackliga organisationerna i vårt land har kommit att spela en allt större roll i samhällslivet. De har – förutom att fullgöra den grundläggande uppgiften att tillgodose medlemmarnas/arbetstagarnas krav på rimliga löner och anställningsvillkor – även engagerat sig i den ekonomiska och sociala utvecklingen i stort. Organisationerna kan sålunda numera anses verka såväl som intressebevakare som "samhällsbyggare", I 7 kap., 2 § RF återfinns konstitutionellt stöd för deras medverkan i det statliga utrednings- och remissförfarandet. Däremot avvisas i motiven till regeringsformen tanken att organisationer av aktuellt slag skall kunna representeras i riksdagen eller andra beslutande organ. En utveckling mot ett korporativt samhällssystem är enligt motiven ej förenlig med den i vårt statsskick grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt (se KU 1973:26 s. 17, jfr Holmberg/Stjernquist, Vår nya författning, tryckår 1974 s. 41).

Vid en diskussion om utvecklingen av inflytandet för de anställda på den offentliga sektorn kan även finnas skäl att erinra om innebörden av den s. k. offentlighetsprincipen. Principen, som har sitt grundlagsenliga stöd i tryckfrihetsförordningen (TF), har till syfte att utgöra ett kontrollmedel för medborgarna över myndigheterna och innebär att allmänheten – och således även de anställda vid myndigheterna – skall äga fri tillgång till allmänna handlingar (2 kap., 1 § TF). I rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap., 1 § TF inskränkningar göras endast med hänsyn till särskilt angivna sekretesskyddade intressen. Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen har ingen motsvarighet på den enskilda sektorn. Här har således företagsledningen i princip efter eget skön kunnat avgöra huruvida visst skriftligt material skall hemlighållas i förhållande till arbetstagare, massmedia och allmänhet. Tidigare medförde detta förhållande att arbetstagarna på de olika arbetsmarknadssektorerna generellt sett hade helt olika möjligheter att erhålla insyn i arbetsgivarens verksamhet. De offentliganställda var således i detta hänseende gynnade. I och med ikraftträdandet 1977-01-01 av den nya lagen om medbestämmande i arbetslivet har dock redovisade skillnader minskat i praktisk betydelse. Även annan nytillkommen arbetsrättslig lagstiftning har bidragit till en utjämning mellan sektorerna i här nämnda avseenden.

År 1965 genomfördes en grundläggande och principiellt mycket betydelsefull förhandlingsrättsreform avseende den offentliga tjänstemannasektorn. Genom reformen skapades förutsättningar för de offentliganställda tjänstemännens fackliga organisationer att träffa kollektivavtal med arbetsgivaren

i frågor om tjänstemännens ekonomiska villkor. Vidare medförde reformen att det i viss omfattning blev möjligt för tjänstemännens fackliga organisationer och de offentliga arbetsgivarna att tillgripa fackliga stridsåtgärder.

Sedan 1965 har de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden i princip ansetts vila på avtalsmässig grund. Emellertid undantogs vid förhandlingsrättsreformen vissa betydelsefulla frågor från det avtalsbara området, t. ex. sådana som gällde myndighets verksamhet, tjänsteorganisationens utformning, tjänstetillsättning och disciplinär bestraffning. Dessa inskränkningar i avtalsfriheten markerades lagtekniskt genom uttryckliga avtalsförbud i 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965:275) och 3 § statstjänstemannalagen (1965:274), vilka lagar tillkom i samband med reformen. (Lagarna upphävdes i och med ikraftträdandet av den nya lagen om medbestämmande i arbetslivet 1977-01-01.) Utrymmet för avtalsreglering har efter hand ökat. Sålunda erhöll parterna, genom ändringar i nyss nämnda lagrum, fr. o. m. 1974 rätt att i princip träffa avtal om ledning och fördelning av arbetet inom myndighet och om tjänstemans rätt till tjänstledighet (prop. 1973:177, InU 1973:37).

De uttryckliga avtalsförbud som gällde t. o. m. år 1976 skall ses mot bakgrund av den offentliga verksamhetens syfte att tillgodose allmänna intressen. Det har sålunda ansetts att avtalsfriheten på den offentliga sektorn bör vika för vissa grundläggande demokratiska principer, såsom den om medborgarnas självklara rätt till inflytande på de politiska besluten och den om de politiska organens handlingsfrihet. Ett upprätthållande av dessa principer innebär till en början att det inte kan tillåtas de offentliga funktionärerna att genom avtal vinna inflytande över de politiska beslut som fattas av regering och riksdag eller av de folkvalda församlingarna i övrigt, främst landsting och kommunfullmäktige. Det är sålunda med detta resonemang som utgångspunkt, och på vilket äldre rätt också vilade, givet att varje avtal om inflytande över de politiska beslutens tillkomst drabbas av ogiltighet liksom varje avtal vilket står i strid mot ett politiskt beslut som – exempelvis i form av författning – reglerar vilken offentlig verksamhet som skall bedrivas (jfr prop. 1973:177 s. 26 f).

Arbetsrättskommittén lade i betänkandet "Demokrati på arbetsplatsen" (SOU 1975:1) fram förslag till en genomgripande reform av de ovan nämnda centrala tjänstemannaförfattningarna i syfte att så långt möjligt avskaffa det avtalsförbud som tidigare rådde för de kommunala och statliga tjänstemännen. Reformen ansågs nödvändig om den av arbetsrättskommittén föreslagna generella arbetsfredslagstiftningen skulle kunna vinna tillämpning även på det offentliga tjänstemannaområdet.

Arbetsrättskommittén föreslog bl. a. att avtalsförbud skulle begränsas till att avse sådana avtal som inskränker det allmännas (ytterst de folkvalda församlingarnas och regeringens) rätt att bestämma vilken verksamhet myndigheter och allmänna inrättningar skulle ägna sig åt. I förbudet avsågs också ligga ogiltighet av sådant avtal i någon annan fråga, t. ex. rörande arbetsledning, som skulle göra det omöjligt att utöva den offentliga verksamheten på sådant sätt att de intressen som verksamheten är avsedd att tillgodose kan tryggas (SOU 1975:1 s. 33).

Vid remissbehandlingen framfördes från många håll att kommitténs analys av konstitutionella, arbetsrättsliga och praktiska förutsättningar och för-

hållanden vad gäller den offentliga sektorn och i synnerhet den kommunala i flera viktiga avseenden var begränsad och att tillräcklig hänsyn ej tagits till den kommunala särarten. Remissinstanserna hade emellertid enligt regeringens uppfattning en övervägande positiv inställning till kommitténs slutsatser (se prop 1975/76:105, bil. 2 s. 31).

På grundval av arbetsrättskommitténs förslag och de synpunkter som lämnades vid remissbehandlingen föreslog regeringen i prop 1975/76:105 att den nya arbetsrättsreformen så långt möjligt skulle omfatta också den offentliga sektorn. Med denna utgångspunkt befanns naturligt att i den nya lagen om medbestämmande i arbetslivet helt underlåta att inta särskilt avtalsförbud för den offentliga arbetsmarknadssektorn. Vad angår risken för kränkning av den politiska demokratin uttalade föredragande departementschefen att man kan utgå ifrån att de kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationerna – även utan uttryckliga avtalsförbud – inte kommer att vidta några åtgärder som direkt eller indirekt inkräktar på den politiska demokratin (prop 1975/76:105, bil. 2 s. 154). Som skäl för denna ståndpunkt angav departementschefen bl. a. att de erfarenheter som vunnits efter förhandlingsrättsreformen 1965 i huvudsak är positiva och ger belägg för de fackliga organisationernas vilja och förmåga att under ansvar utöva sin maktställning. Vidare påpekade han bl. a. att ingen för övrigt ifrågasätter riksdagens rätt att tillgripa lagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen (prop s. 54).

Även om linjen med avtalsförbud inte valdes i den nya arbetsrättslagstiftningen tas dock gränsdragningsproblemet upp till behandling i propositionen: "Det skulle strida mot vår demokratiska ordning att låta de offentligt anställda avtalsvägen få ett större inflytande än andra medborgare över beslut om mål, inriktning och omfattning av myndigheternas verksamhet. Att genom kollektivavtal förändra de av politiska organ fattade besluten vore, även om det skulle tjäna intressen hos större grupper anställda, inte ett bra uttryck för demokrati" (prop. 1975/76:105, bil. 1 s. 9). De vägledande synpunkter som lämnas i propositionen (bil. 2 s. 151 ff) har senare i allt väsentligt godtagits av riksdagen. Sålunda förutsätts bl. a. att

- det skall tillkomma vederbörande politiska organ att bestämma vilken *typ av verksamhet* som myndigheten skall bedriva
- frågor om *verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet* tillhör det politiska beslutsområdet och således ej avses bli föremål för kollektivavtalsreglering
- rätt saknas till förhandling och avtal, i den mån avtalet skulle strida mot RF, kommunallag eller annan tvingande lagstiftning.

Avvägningen mellan den nya arbetsrätten och den politiska demokratin ingår också i det särskilda huvudavtal som under våren 1976 träffades mellan arbetsmarknadens parter på den offentliga sektorn. Enligt avtalet har parterna "i fråga om sådana ämnen varom avtalet får anses kränka den politiska demokratin enats om att sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder". En särskild nämnd har inrättats med rekommenderande funktioner i tvister om frågor där avtal kan inkräkta på den politiska demokratins område. Nämnden består av 13 ledamöter, varav 7 riksdagsledamöter utsedda av regeringen, 3 offentliga arbetsgivarrepresentanter och 3 fackliga representanter. Nämnden träder i funktion om parterna gemensamt så begär.

I samband med att stridsåtgärd aktualiserats kan endera parten påkalla behandling av nämnden. Stridsåtgärder får ej förekomma så länge tvistefrågan behandlas av nämnden.

De förbehåll som här kortfattat refererats gäller medbestämmanderättsavtal. Den förhandlingsrätt som följer av medbestämmandelagens 11, 12 och 38 §§ – och som kan ses som en utvidgning av tidigare i praktiken gällande samråds- och överläggningsrätt – gäller oinskränkt även för det kommunala området i den mån frågan har avseende på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Regeringens förslag i prop 1975/76:105 till arbetsrättsreform antogs med vissa smärre ändringar (dessa berörde ej frågan om avtalsfrihet på den offentliga sektorn) av riksdagen våren 1976. Den nya lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), som trädde i kraft den 1 januari 1977 täcker både den enskilda och den offentliga sektorn. Från samma tidpunkt ersattes de tidigare stats- och kommunaltjänstemannalagarna av en särskild lag (1976:600) om offentlig anställning (LOA). I denna lag har upptagits särskilda bestämmelser, t. ex. om arbetskonflikter och skadestånd (3 kap), tjänstetillsättning m. m. (4 kap) och tjänstgöringsskyldighet i vissa fall (5 kap), som för den offentliga sektorns del har ansetts påkallade av hänsyn främst till den politiska demokratin.

2.2.2 *Några grundläggande skillnader mellan sektorerna*

Den allmänna debatten om en fördjupning av företagsdemokratin har i mycket hög grad utgått från förhållanden på den enskilda sektorn. Det måste understrykas att de demokratiseringssträvanden som därvid aktualiserats speciellt när det gäller de företagsledande funktionerna har en i väsentliga delar annorlunda rättslig och institutionell bakgrund än vad som gäller för den offentliga sektorn. På den enskilda sektorn saknar i allmänhet resonemangen om politisk demokrati relevans (jfr dock undantag i medbestämmandelagen § 2 för arbetsgivare med politisk, kooperativ, facklig verksamhet). I stället ger den associationsrättsliga lagstiftningen, t. ex. lagen (1975:1385) om aktiebolag och lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar, vissa allmänna ramar för företagens organisation och ledningsfunktioner (styrelse och VD). Vi saknar anledning att i detta sammanhang kommentera det associationsrättsliga regelsystemet. Den allmänna reflektionen bör dock göras att stor försiktighet måste iakttas vid jämförelser mellan utvecklingen av personalinflytande på ledningsnivå i enskilda företag resp. kommunala organ. En inflytandeform och -grad som är vedertagen på den enskilda sektorn kan av olika skäl vara helt oacceptabel eller mindre lämplig på det kommunala området.

Även mellan statlig och kommunal verksamhet finns principiellt viktiga skillnader. En del former av företagsdemokrati som anses möjliga och tillämpas på det statliga området kan enligt vår mening ej utan vidare förenas med den politiska demokratins och självstyrelsens principer på det kommunala området. Vi syftar här främst på former som är förenade med beslutsrätt.

Beträffande det statliga området kan erinras om att styrelserepresentationsutredningen (STRU) i sitt betänkande "Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter" (SOU 1973:28) kom till den slutsatsen att det ej finns några principiella hinder mot styrelserepresentation för de anställda i statliga

myndigheter. I en till betänkandet fogad promemoria med rubriken "Är det förenligt med vårt statsskick att ge de anställda hos statlig myndighet representation i myndighetens ledning" uttalas bl. a. att det från konstitutionell synpunkt ej kan möta något hinder att statsmyndigheterna organiseras så att anställda blir representerade i myndighetens ledning. Som motivering för denna ståndpunkt anges i promemorian bl. a. att den svenska statsförvaltningen ej är uppbyggd enbart som ett instrument för snabbt förverkligande av den politiska ledningens önskemål utan också som ett organ för tillämpning av rättsregler och för självständig planering. Detta kommer till uttryck däri att myndigheterna i viss mån står oberoende i förhållande till regeringen och att regeringens ledamöter inte har något parlamentariskt ansvar för myndigheternas beslut i särskilda ärenden. Med denna grundsyn är enligt promemorian myndigheternas sammansättning inte en principiell utan snarare en praktisk fråga (bet s. 70).

I remissbehandlingen framkom dock ett flertal kritiska kommentarer till vissa av STRU:s uppfattningar. Noteras bör också att den sedermera genomförda lagstiftningen på väsentliga punkter kom att avvika från de förslag som lämnats av STRU. Den mest betydelsefulla avvikelsen är att lagstiftningen på ett helt annat sätt än utredningens förslag framhäver principen om den representativa demokratin. Myndigheternas s. k. måluppfyllande verksamhet undantas således helt från personalinflytande (jfr nedan avsnitt 4.2.1).

Den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati på det statliga området som bedrivits under samordning av delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF) synes ha givit övervägande positiva erfarenheter av möjligheterna att låta företrädare för de anställda på olika nivåer delta i myndigheternas beslutsprocesser. (Vi har på olika sätt hållit oss informerade om detta utvecklingsarbete.) Några direkta konstitutionella hinder mot ökad beslutsmedverkan från de anställdas sida har ej konstaterats.

Beträffande det kommunala området gäller delvis andra förutsättningar. Skillnaden gäller framför allt på styrelsenivån för myndigheterna och kan schematiskt anges vara att de kommunala styrelserna och nämnderna, i motsats till vad som gäller för de statliga förvaltnings- och verkställighetsorganen, regelmässigt har en politisk sammansättning som avspeglar partifördelningen i väljarkåren. Kommunallagstiftningen utgår vidare ifrån att politiskt förtroendevalda deltar direkt även i beredning och i beslutens verkställande. Förhållandena numer torde i sistnämnda avseende variera beroende av kommunstorlek, administrativ utvecklingsstandard, verksamhetens art, lokal praxis, tradition osv. Styrning av förvaltningarna genom riktlinjer, programbeslut och verksamhetsplaner blir allt vanligare. Kvar står emellertid faktum att politiskt ansvar kan utkrävas i alla frågor. Ett motiv för att de förtroendevalda i generellt större utsträckning än styrelseledamöter i enskilda företag och statliga myndigheter har en nära personlig kontakt med löpande verksamhet torde vara att de därigenom kan bibehålla en nära medborgarkontakt och därmed en realitetsförankring i sina politiska överväganden. Även om kommunalpolitiskt arbete normalt koncentreras till målfrågor, avvägning av inriktningen av verksamheten, kvalitet och kvantitet i den kommunala servicen samt liknande övergripande frågor så finns ett behov av att uppmärksamt följa tillämpning och konsekvenser av de politiska besluten. Någon skarp skiljelinje mellan områden för politiska avgöranden resp. förvaltning-

/verkställighet kan inte dras.

Ett deltagande av personalrepresentanter vid beslutsfattande i nämnderna och i vissa strategiska (politiskt känsliga) led av verkställighetsprocessen har framhållits vara en tvivelaktig form av intressentinflytande. Enligt denna åsikt kan ett sådant intressentinflytande komma att strida emot såväl grundlag som kommunallagstiftning och således vara oförenligt med vårt statsskick. I den allmänna debatten har detta även ibland uttryckts så att risker föreligger för korporativism och att de anställda genom vidgat beslutsinflytande utrustas med "dubbel rösträtt". Risk skulle således föreligga för en störning av vårt demokratiska system. Även rent praktiska olägenheter i form av störningar i de kommunala styrelsernas och nämndernas förutsatta möjlighet att överlägga och besluta fritt har gjorts gällande.

Konflikten med den politiska demokratin aktualiseras främst om fråga skulle uppkomma om formell representation för de anställda med beslutsinflytande i de kommunala nämnderna och styrelserna, eftersom det är på den nivån som ärendena förutsätts bli föremål för partipolitiska bedömningar och eventuella motsättningar.

Bl. a. i en tidigare debattskrift inom TCO (SAMKO-rapporten 1972) har anförts att frågor som i hög grad gäller de anställda – t. ex. personalpolitiken och arbetsmiljön – inte skall betraktas som exklusivt förbehållna det politiska systemet enbart av den anledningen att de nu handläggs i partipolitiskt sammansatta organ såsom facknämnderna. Enligt nämnda resonemang är det – vid sidan av de direkt folkvalda beslutande församlingarna, fullmäktige – i första hand kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet som på det kommunala området har att göra politiska ställningstaganden. Hinder för att personalrepresentanter i andra styrelser och nämnder skulle medges beslutsrätt i de typiska personalfrågorna skulle därmed principiellt ej vara kommunaldemokratiskt motiverade.

Rent rättsligt är den relaterade uppfattningen om avgränsning av vad som skall anses tillhöra politisk handläggning mycket tveksam. Visserligen utgår regeringsformen ifrån att det egentliga beslutsfattandet sker på fullmäktige- resp. landstingsnivå. I 1 kap. 6 § första stycket RF uttalas sålunda att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Av motiven till aktuellt lagrum framgår dock att innebörden av stadgandet ej är att de kommunala nämnderna skulle sakna varje självständig beslutanderätt. Den i lagrummet åsyftade beslutanderätten kan sägas gälla beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Från konstitutionell synpunkt får således anses helt klart att lagstiftaren förutsatt att de kommunala nämnderna – och detta gäller även facknämnderna – i icke oväsentlig omfattning i praktiken utövar beslutanderätt där politiska moment ingår i bedömningen (jfr prop 1975/76:105 bil. 2 s. 5).

Nämnda fackliga krav på viss beslutsrätt för personalrepresentanter i nämnder synes ej längre ha aktualitet. Det förutsätts numera att beslutsrätt i personalpolitiska frågor etc. överförs till särskilda partssammansatta medbestämmandeorgan i förvaltningen. Personalrepresentation i nämnder och styrelser förutsätts då förenas med närvaro-, yttrande- och förslagsrätt.

Ett vanligt resonemang från fackligt håll är att man visserligen vill ha visst ökat inflytande över personalintressanta frågor på högre nivå men att man för den skull ej vill inkräkta på det rena "politikerområdet". En tänkbar linje är

då att söka sådana inflytandeformer där de anställdas representanter endast medverkar vid behandlingen av sådana frågor som direkt angår de anställdas arbetsförhållanden och därmed sammanhängande frågor. Det synes dock svårt att göra några generella gränsdragningar mellan rena "arbetsplatsfrågor" och frågor som kräver politiska bedömningar. Här räcker att erinra om att även frågor som rör arbetsplatsen och dess förhållanden ofta har stora ekonomiska konsekvenser för arbetsgivaren liksom aspekter i fråga om servicekvalitet m. m.

Farhågorna för att den politiska demokratin skulle urholkas genom otillbörligt inflytande (i meningen "dubbel rösträtt") för de anställda synes främst äga giltighet om representanter för de anställda deltar i ärendenas avgörande på den kommunala nämnd- och styrelsenivån. En annan uppläggning, som vissa bedömare anser vara mer acceptabel från konstitutionell synpunkt, är att man avskiljer vissa bestämda frågor av arbetsplatskaraktär och ger personalrepresentanterna del i beslutanderätten över dessa frågor i annat forum, t. ex. i företagsnämnd eller annat partssammansatt organ. Härvid skulle – enligt förespråkare för denna lösning – skiljelinjen mellan det politiska området och det område där de anställda bör ha ett direkt inflytande vara lättare att dra. Svårigheter kan dock givetvis även här uppstå att särskilja frågor för handläggning av det partssammansatta organet som ej kan anses vara av politisk natur.

En tredje lösning – om t. ex. styrelserepresentation alls skall accepteras – är att den förenas med en lägre inflytandegrad än rätt att medverka i själva beslutsfattandet. Bedömningen kommer då främst att gälla om en sådan modifierad styrelserepresentation är förenlig med den politiska demokratin. Sådana anpassningar till den kommunala demokratin kan tänkas även i samband med andra former för företagsdemokrati, t. ex. på vissa områden för medbestämmande genom partssammansatta organ.

Vår grundinställning är att den företagsdemokratiska utvecklingen i kommuner och landstingskommuner bör underlättas. Inom ramen för gällande konstitution och arbetsrätt aktualiseras emellertid vissa förbehåll i syfte att nå acceptabla anpassningar till den kommunala sektorns särart. Avvägningar av personalinflytandets områden, former och grader erfordras. Vi återkommer längre fram i betänkandet till våra närmare överväganden och ställningstaganden i dessa frågor.

Sammanfattningsvis

- ☐ Den arbetsrättsliga utvecklingen syftar till att främja företagsdemokratin inom samtliga sektorer av arbetslivet.
- ☐ För den offentliga sektorn krävs anpassningar till den politiska demokratins villkor. Området för förhandlingar och avtal har emellertid successivt vidgats. Regelsystemet för gränsdragning har mjukats upp och genomgått principiella förändringar. Ett vidgat ansvar för att den politiska demokratin respekteras har i samband med arbetsrättsreformen lagts på arbetsmarknadens parter.
- ☐ Det kommunala området är känsligare för personalinflytande på ledningsnivå än enskilda företag och även statliga myndigheter. Detta hänger sam-

man med den kommunala demokratins och självstyrelsens syften, konstitutionella regler och praktiska arbetsformer.

- De kommunalt förtroendevalda ansvarar för och deltar aktivt i den fortlöpande verksamheten. Någon skarp gräns mellan områden för politiska avgöranden och förvaltning/verkställighet kan ej dras.
- Utvecklingen av företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner bör underlättas under beaktande av den kommunala sektorns särart och den kommunala demokratins villkor.

2.3 Den kommunala sektorns struktur

2.3.1 *Allmänt*

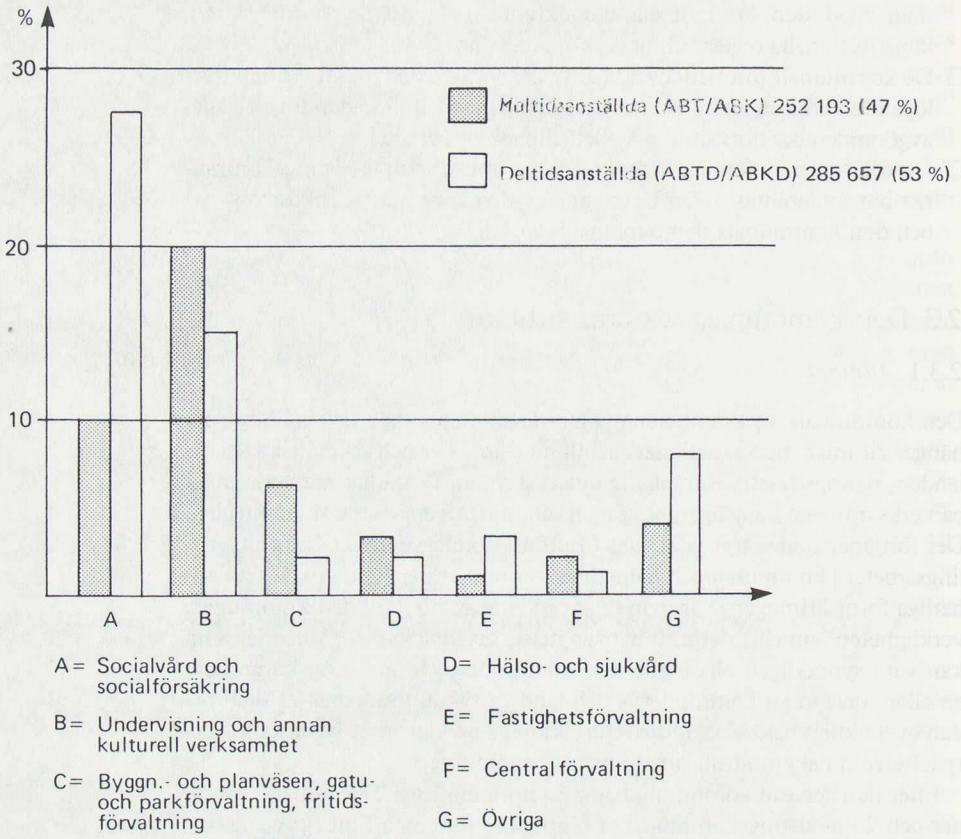
Den kommunala verksamhetens villkor är inte enhetliga vilket i hög grad hänger samman med variationer i befolkningsmässiga och geografiska förhållanden, näringslivsstruktur, skatteunderlag m. m. Detta har återverkningar på verksamhetens uppläggning, organisation och personalsammansättning. Det förtjänar understrykas att det förutsatta företagsdemokratiska utvecklingsarbetet i kommuner och landstingskommuner ingalunda utgår från enhetliga förutsättningar. När man talar om "anpassning till den kommunala verkligheten" innebär detta att hänsyn måste tas till lokala förhållanden som kan vara synnerligen olikartade dels kommuner och landstingskommuner emellan, dels inom kommunerna och landstingskommunerna. Vi skall nedan översiktligt beröra några strukturfaktorer som kan anses ha väsentlig betydelse som bakgrund till utredningens bedömningar.

Efter den senaste kommunindelningsreformen finns 277 primärkommuner och 23 landstingskommuner. I primärkommunerna finns grovt räknat 3 400 nämnder och styrelser. På landstingskommunala området är motsvarande antal ca 275.

Den befolkningsmässiga spännvidden mellan såväl primärkommuner som landstingskommuner är mycket stor. Beträffande primärkommuner kan exempelvis nämnas att elva har över 100 000 invånare medan 65 har ett invånarantal som understiger 10 000. Den största landstingskommunen har i dag nära 1,5 milj. invånare medan den minsta har mindre än 150 000 invånare.

På den primärkommunala sektorn uppgår enligt senaste uppgifter det totala antalet anställda inklusive deltidsanställda till ca 540 000 personer. Därav utgör ca hälften tjänstemän (enligt traditionell avtalsnomenklatur). På det landstingskommunala området finns totalt ca 255 000 anställda. Av dessa är ca 92 000 tjänstemän.

Det totala antalet anställda på den kommunala sektorn – inklusive lärare och annan personal i statsunderstödd verksamhet – uppgår alltså till ca 795 000. Detta betyder att ungefär var femte yrkesverksam person i landet är kommunalt anställd. I sammanhanget bör observeras att andelen kommunalanställda i det närmaste femdubblats sedan andra världskrigets slut. En av förklaringarna till denna utveckling är att kommunerna i allt större omfattning blivit ett instrument för samhällets reformpolitik och att de ökade insatserna främst avsett områden som kräver en jämförelsevis omfattande personalinsats – t. ex. vård- och utbildningsområdena.



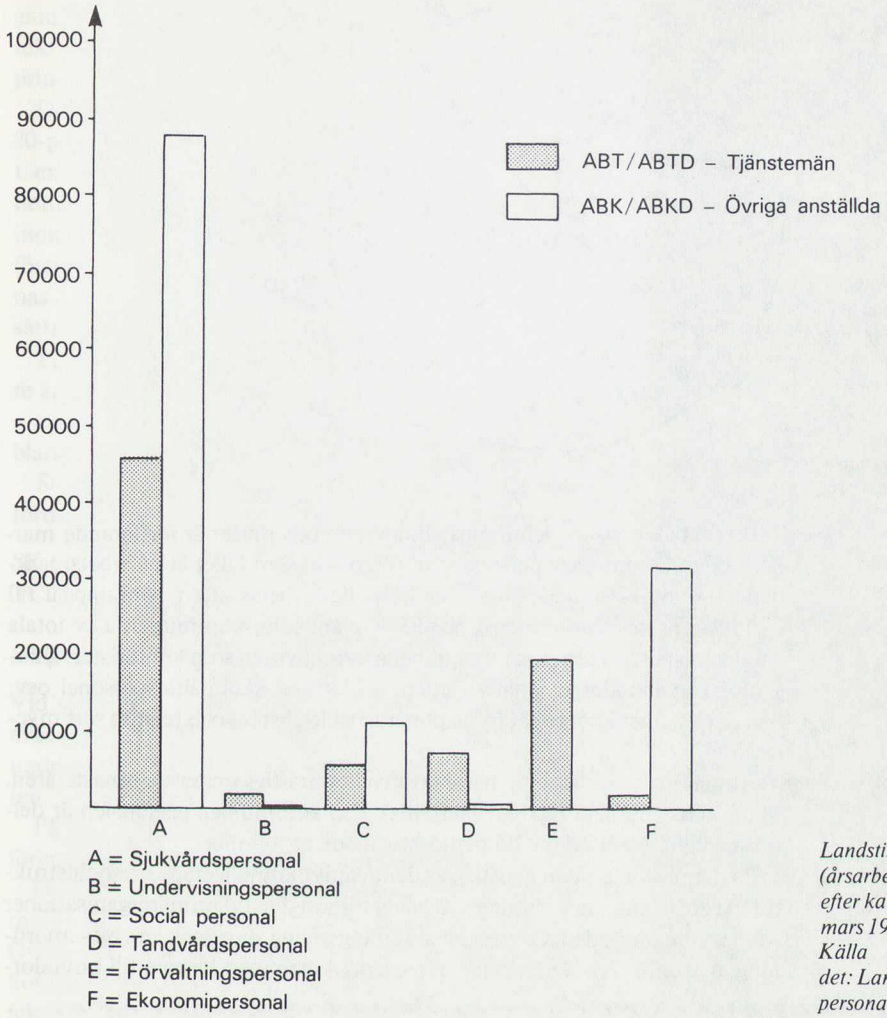
Primärkommunalt anställda inklusive lärare, deltidsanställda brandbefäl och brandmän samt deltidsanställda skolbibliotekarier procentuellt fördelade efter förvaltningsområde och tjänstgöringens omfattning den 1 mars 1976.
Källa: Svenska kommunförbundets personalstatistik den 1 mars 1976.

Till helhetsbilden hör också att 13 s. k. kommunalförbund redovisar sammanlagt ca 600 anställda samt att ca 1 300 kommunägda företag har i runt tal 33 000 anställda.

Tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn har successivt förskjutits till kommunsidan. Även om takten i den kommunala expansionen tenderar att avta är det en allmän bedömning att kommunernas andel av landets totala arbetskraftsvolym i varje fall inte kommer att minska under överskådlig tid.

Det har beräknats att under ett "normalår" i början av 1970-talet nyanställdes omkring 90 000 personer i kommunal tjänst medan 45 000 slutade sina anställningar.

En naturlig följd av de stora olikheterna i kommunstorlekar och servicebehov är att antalet anställda varierar kraftigt mellan kommunerna. De två största primärkommunerna har vardera närmare 50 000 anställda medan den minsta har knappt 200. Stockholm, Göteborg och Malmö sysselsätter till-

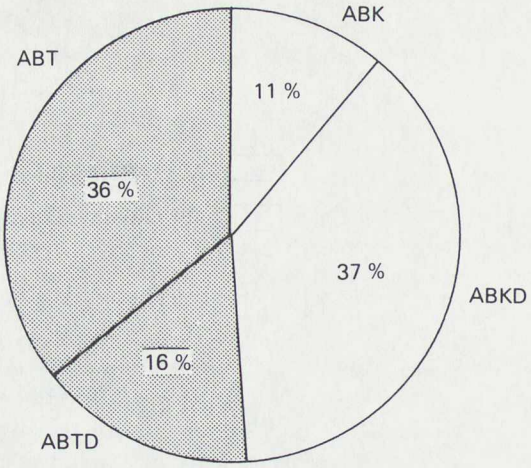


Landstingsanställda (årsarbetare) fördelade efter kategorigrupp den 1 mars 1976.
Källa Landstingsförbundet: Landstingsanställd personal 1976.

sammans ca 25 % av de primärkommunalt anställda och tillhör landets absolut största arbetsgivare. De 33 största kommunerna sysselsätter sammantaget hälften av alla primärkommunalt anställda. På landstingsområdet varierar antalet anställda mellan ca 50 000 respektive ca 7 000. Samtliga landstingskommuner kan alltså betraktas som storarbetsgivare. Kommunerna och landstingskommunerna tillhör i regel de största arbetsgivarna inom respektive region.

Ett typiskt drag för den kommunala verksamheten är dess mångsidighet. På arbetsmarknaden i övrigt är det ytterst ovanligt att en och samma arbetsgivare bedriver så många sinsemellan olikartade verksamheter.

Den rikt förgrenade verksamheten medför också att den anställda personalen representerar en mångfald yrken, utbildningsvägar, inriktningar, lönenivåer etc. Detta kan från samverkanssynpunkt innebära speciella problem. Olika kategoriers arbetsvillkor, anspråk och intressen kan vara svåra att överblicka, samordna, avväga och tillgodose.

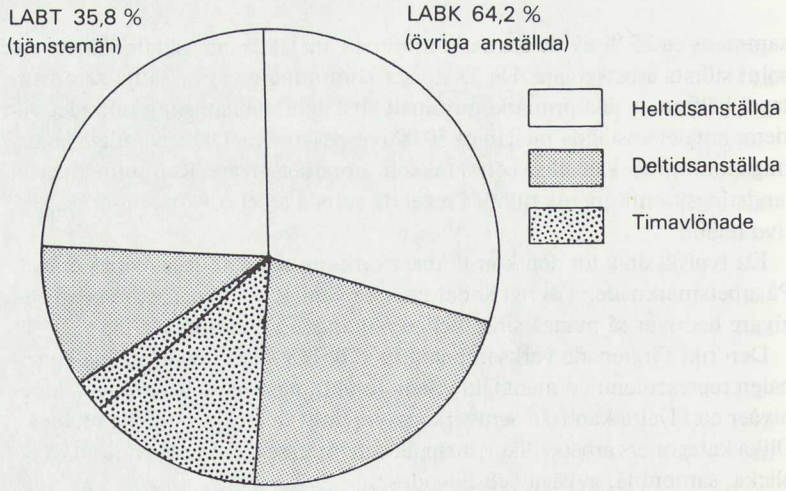


Primärkommunalt anställda inklusive lärare, deltidsanställda brandmän och skolbibliotekarier procentuellt fördelade efter huvudkategori samt hel- och deltid den 1 mars 1976. Källa: Svenska kommunförbundets personalstatistik den 1 mars 1976.

En faktisk könsuppdelning på olika yrken och nivåer är fortfarande markant i den kommunala personalstrukturen – liksom fallet är på arbetsmarknaden i övrigt. Huvuddelen av den kvinnliga arbetskraften, som uppgår till ca 75 % i primärkommunerna och 85 % i landstingskommunerna av totala antalet anställda, återfinns i traditionella kvinnoyrken som kontorister, sjuksköterskor, biträdespersonal i vården, städerskor, skolmåltidspersonal osv. Antalet kvinnor i högre chefspositioner är både absolut och relativt sett mycket litet.

Antalet deltidsarbetande har ökat mycket kraftigt under de senaste åren. Man räknar numera med att hälften av den kommunala personalen är deltidsanställd. Ca 95 % av de deltidsarbetande är kvinnor.

På den fackliga sidan återspeglas den relativt komplicerade personalstrukturen i en betydande spridning vad gäller tillhörighet till primärorganisationer på tjänstemannasidan. Genom lokala arrangemang sker dock en viss samordning av exempelvis den fackliga representationen med hänsyn till huvudor-



Landstingsanställda procentuellt fördelade efter avtalstillhörighet LABT, LABK och anställningsform den 1 mars 1976. Källa: Landstingsförbundet: Landstingsanställd personal 1976.

ganisationstillhörighet (SACO/SR resp. TCO). På kommunalarbetaresidan rekryterar Svenska kommunalarbetareförbundet (SKAF tillhörande LO) i princip samtliga grupper.

Organisationstillhörigheten rapporteras från SKAF-området vara drygt 80-procentig. Den är mycket hög i de traditionella kommunalarbetaryrkena, t. ex. inom tekniska verk och skolbespisning. Anslutningen är lägre än genomsnittet för deltidsarbetande kvinnor särskilt för dem som är verksamma inom öppen vård. Det fackliga rekryterings- och organisationsarbetet uppges försvåras på de områden där fast arbetsplats och givna kontakttillfällen saknas – t. ex. inom hemåldringsvården – och över huvud där hög personalomsättning råder.

På TCO- och SACO/SR-områdena är den fackliga anslutningen något lägre än på SKAF-sidan – dock med betydande kategori- och lokala variationer – men allmänt sett i stigande. Även här är facklig anslutning avsevärt lägre bland deltidsanställda.

Storleksförhållandena mellan huvudorganisationerna på kommunala sektorn framgår av följande rapporterade medlemssiffror för 1976

SKAF	367 000 medlemmar
TCO	260 000 medlemmar, härav 185 000 tillhörande den nya Kommunaltjänstemannakartellen (KTK)
SACO/SR	35 000 medlemmar.

Vid sidan av de nämnda arbetstagarorganisationerna finns några fristående avsevärt mindre organisationer. Dessa har på grund av för svagt medlemsunderlag endast undantagsvis ingått i den organiserade samrådsverksamheten.

På arbetsgivarsidan är samtliga kommuner anslutna till Svenska kommunförbundet och samtliga landstingskommuner till Landstingsförbundet.

De centrala samverkansavtalen (se avsnitt 2.4) har träffats mellan kommun- och landstingsförbunden och arbetstagarnas huvudorganisationer. Överenskommelserna har regelmässigt inneburit rekommendationer till kommunerna och landstingskommunerna att träffa motsvarande lokala kollektivavtal, vilket också skett genom resp. personalorgan (lönemyndighet). De lokala anpassningarna i dessa sammanhang har varit av begränsad omfattning. Det torde få förutsättas att förhandlingsordningar och medbestämmandeavtal i anslutning till den nya medbestämmandelagstiftningen lägger tyndpunkt på lokala överenskommelser i samverkansfrågorna.

Det bör observeras att de lokala avtalen träffas mellan kommun-/landstingskommun och respektive förbund (primärorganisationer). I dagsläget har därför en enskild kommun många kollektivavtalsmotparter (ofta flera tiotal), gentemot vilka skall iakttas exempelvis den förhandlings- och informationsskyldighet som följer av den nya medbestämmandelagen.

2.3.2 *Exempel på primärkommunal organisation*

Skillnaderna i storleksordning och andra arbetsförutsättningar medför att den formella organisationen i kommunerna uppvisar stora variationer. Detta är en viktig faktor vid bedömning av de samverkans- och inflytandefrågor som diskuteras i detta betänkande.

Kommunal administration och organisation har på många håll varit starkt traditionsbunden. Talrika exempel finns emellertid också på att man lokalt satsat på systematisk utveckling av arbetsformer m. m. med utnyttjande av nyare synsätt och metoder. Förutsättningarna för den kommunala verksamheten förändras ständigt. Rationaliseringsinsatser och organisationsöversyn har blivit alltmera vanligt förekommande. Även i framtiden torde den kommunala organisationen komma att behöva justeras och anpassas relativt ofta som en följd av den allmänna samhällsutvecklingen, ändrade krav på samhällsservice, anspråk på inflytande från olika intressenter, förändrade arbetsmetoder etc.

Grundläggande bestämmelser om den kommunala organisationen finns i kommunallagen. Vissa särskilda bestämmelser tillkommer genom s. k. speciallagstiftning. Kommunal organisation har till viss del tidigare beskrivits av utredningen i huvudbetänkandet (SOU 1975:41) samt i rapporten "Kommunal organisation och information" (SOU 1975:46).

Den kommunala organisationen kan sägas bestå av två parallella system. Det politiska beslutssystemet med fullmäktige/landsting, kommunstyrelse/förvaltningsutskott samt nämnder/styrelser bemannas av förtroendevalda. Vi intresserar oss i förevarande sammanhang främst för nämndorganisationens struktur. Den andra delen utgörs av de till nämnderna och styrelserna anknuta förvaltningarna, där den löpande verksamheten sköts av anställda som på varierande sätt organiseras i avdelningar, sektioner, grupper osv.

I det följande belyses ett antal exempel på organisationsplaner i några olika kommunstorlekar. Exemplen är schematiska och gör ej anspråk på fullständighet. Detta gäller alla organisationsplaner som illustreras i avsnittet.

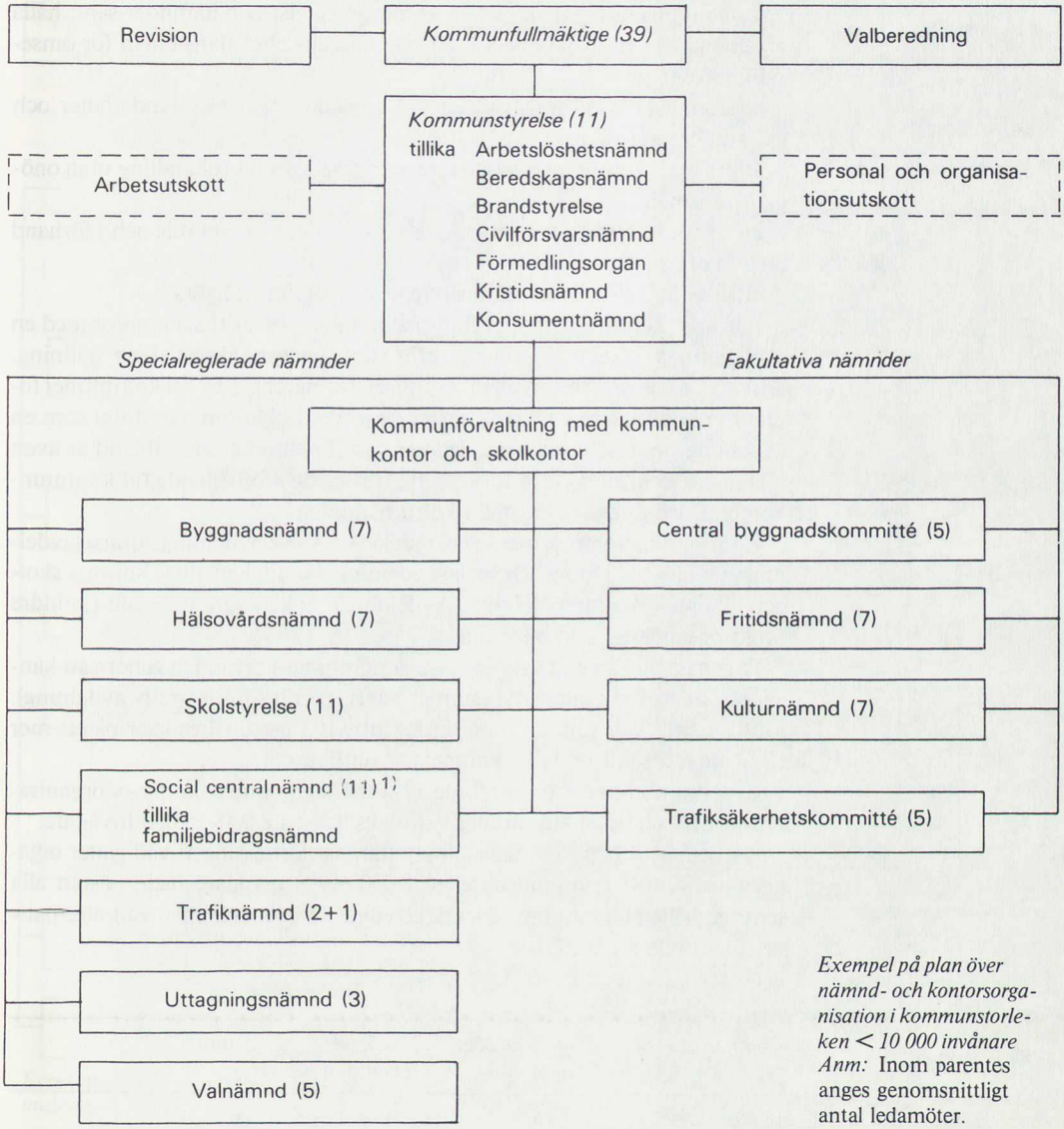
De minsta kommunerna < 10 000 invånare

I de minsta primärkommunerna, 65 st, ser nämndorganisationen, åskådliggjord i en traditionell organisationsplan, ofta ut enligt fig. på nästa sida.

Antalet nämnder i kommunstorleken uppgår vanligen till 9–10. Med nämnder avses *dels* kommunstyrelsen och oreglerade (fakultativa) nämnder, *dels* nämnder som fullmäktige utsett i enlighet med bestämmelser i speciallagstiftningen. Vissa avvikelser förekommer avseende de fakultativa nämndernas antal. Förutom de ovan angivna vanligast förekommande nämnderna kan finnas t. ex. fastighetsnämnd eller teknisk nämnd, gatunämnd, hamnstyrelse, löne- och/eller personalnämnd, skogsvårdskommitté, näringslivskommitté m. fl.

Antalet anställda i kommunstorleken varierar enligt kommunförbundets statistik mellan ca 200 och 700. Genomsnittet ligger omkring 300–400 anställda.

Den vanligaste organisationsmodellen på förvaltningsnivå i de minsta kommunerna är en s. k. sammanhållen förvaltning. Härmed avses att samtliga kontorsenheter är underställda en gemensam förvaltningschef som är ansvarig inför kommunstyrelsen. Förvaltningschefen är chef för kommunkontoret och har ett odelat ansvar för planering, samordning och kontroll. Förvaltningschefen har vidare ansvar för att beslutsunderlag för kommunstyrelsen tas fram i frågor av gemensamt intresse såsom personalpolitik, organisation och intern service. I flera fall förekommer att chefstjänstemannens uppgifter regleras i instruktion. Det torde dock vara vanligt, och anses tillräckligt,



Exempel på plan över nämnd- och kontorsorganisation i kommunstorleken < 10 000 invånare
Anm: Inom parentes anges genomsnittligt antal ledamöter.

att uppgifterna regleras i organisationsplan med översiktlig arbetsbeskrivning eller särskild befattningsbeskrivning. I reglementet för kommunstyrelsen finns ofta regler om chefstjänstemans rätt att närvara vid styrelsesammanträde.

I flertalet kommuner finns numera ett eller (i större kommuner) flera kommunalråd, ofta med heltidstjänstgöring. Kommunalrådets uppgift är bl. a. att samordna verksamheten, vilket i regel innebär viss ledning eller överinseende av förvaltningen. Kommunalrådets ställning kan exemplifieras med följande utdrag ur normalreglemente

"att ha inseende över kommunens hela nämndförvaltning och följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt taga erforderliga initiativ

[1] Får även ha distriktsnämnder.

att befrämja samverkan mellan kommunstyrelse och nämnder samt hålla regelbundna sammankomster med kommunens chefstjänstemän för ömsesidig information

att företräda kommunstyrelsen vid uppvaktningar av myndigheter och vid konferenser m. m.

att tillse att kommunstyrelsens ärenden företages till behandling utan onödigt dröjsmål

att vara tillgänglig i kommunstyrelsens lokaler på bestämda och i förhand angivna tider

att i övrigt tillse att kommunstyrelsens uppgifter fullgörs."

Förutom kommunkontoret finns i allmänhet också ett skolkontor med en skolchef som direkt är ansvarig inför skolstyrelsen. Skolchefens ställning, ansvar och befogenheter regleras i skolförfattningarna. I en del kommuner förekommer dock att skolförvaltningen är inrymd i kommunkontoret som en avdelning underställd kommungemensam förvaltningschef. Ibland är även biblioteks- och/eller kulturförvaltning fristående i förhållande till kommunkontoret och direkt underställd kulturnämnden.

Kommunkontoren är vanligen indelade i kansliavdelning, drätselavdelning, teknisk avdelning och social avdelning. Härtill kan alltså komma skol- och biblioteks/kulturavdelning. Avdelningarna kan vara indelade i mindre funktionsenheter, sektioner e. d.

På senare tid kan konstateras vissa samordningssträvanden genom att kansli- och drätselavdelningarna sammanslås (t. ex. till administrativ avdelning). Motiv härtill kan vara att man önskar utnyttja personalresurser på ett mer flexibelt sätt samt undvika kompetenskonflikter etc.

Kommunförbundet genomförde 1971–1972 en undersökning av organisationsform i ett antal kommuner i storleksklassen 8 000–20 000 invånare.

Av nedanstående sammanställning framgår fördelningen vad gäller organisationsform. I kommunstorleken 8 000–9 999 invånare hade nästan alla sammanhållen förvaltning.[1] I storleken över 15 000 hade man valt alternativet fristående förvaltningar.

Kommunstorlek	Sammanhållen förvaltning	Fristående förvaltningar	Summa
8 000– 9 999	23	3	26
10 000–11 999	3	6	9
12 000–14 999	4	4	8
15 000–19 999	1	18	19
Summa	31	31	62

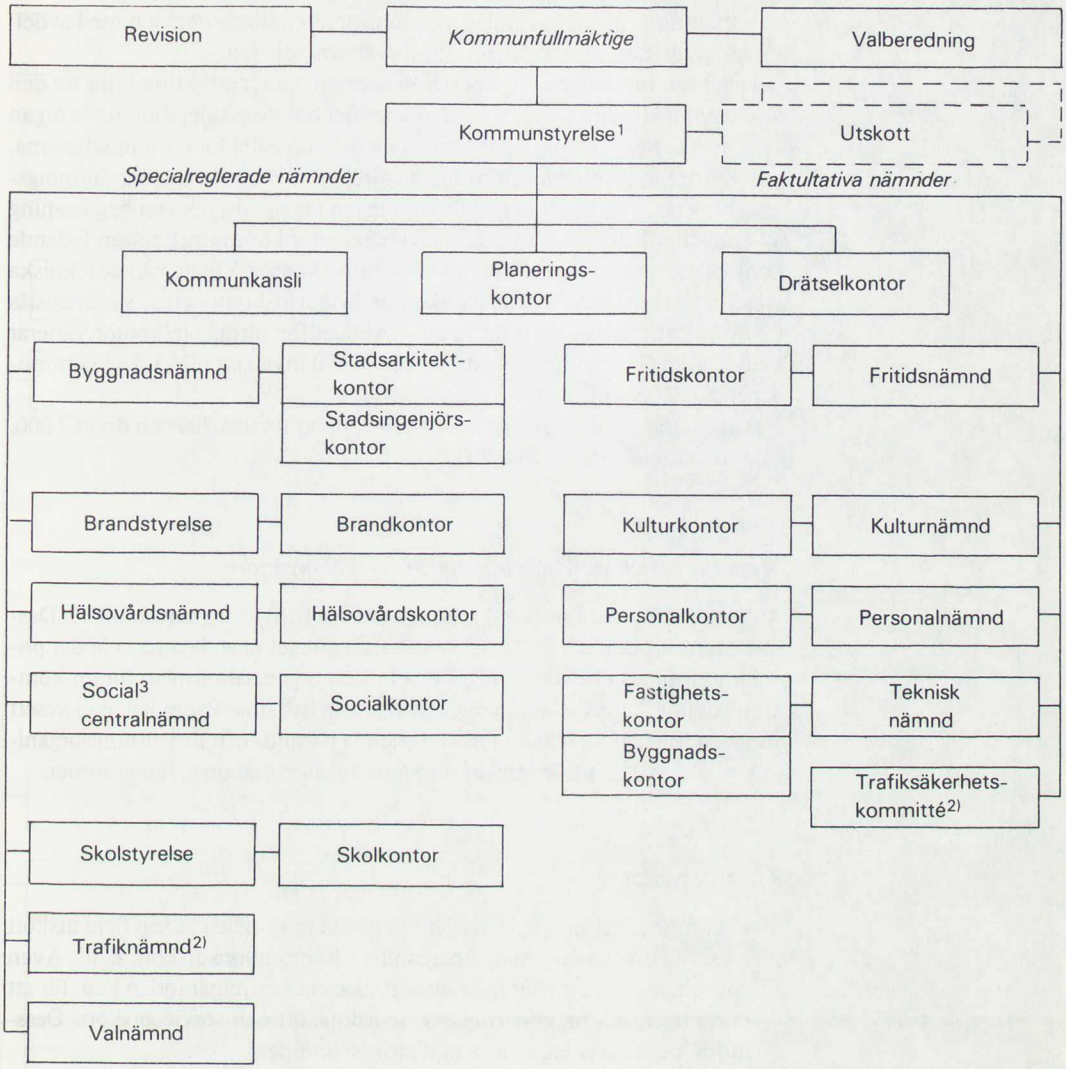
Små och medelstora kommuner 10 000–50 000 invånare

Det finns 177 kommuner i storleksklassen 10 000–50 000 invånare. Ett exempel på en sådan kommuns organisation framgår av nedanstående plan.

Antalet nämnder i kommuner i denna storleksklass varierar kraftigt. Genomsnittet ligger i storleksordningen 10–15.

Organisationsmodellen bygger på fristående förvaltningar/"kontor". De

[1] Formen fristående förvaltningar torde ha blivit mera vanlig efter undersökningstillfället.



Exempel på plan över nämnd- och kontorsorganisation i kommunstorleken 10 000–50 000 invånare.

olika förvaltningarna är organisatoriskt sammankopplade med särskild nämnd/styrelse. Normalt finns ingen chefstjänsteman som överordnad kontorscheferna svarar för samordning mellan de olika kontoren i kommunen. I stället har ett eller flera kommunalråd sådana samordningsuppgifter. Om flera kommunalråd finns har dessa ofta ett ansvar för flera förvaltningar enligt rotel- eller programområdesindelning. Kommunalrådens uppgifter regleras i reglemente för kommunstyrelsen eller i särskild instruktion.

Chefen för kommunkansliet anges i allmänhet vara kommunens ledande tjänsteman enligt kommunallagen. I denna egenskap har vederbörande emellertid inte automatiskt ett reellt ledningsansvar över hela kommunförvaltningen. Uppgiften har närmast karaktär av en samordnande funktion. De olika kontorscheferna ansvarar för verksamheten inför respektive nämnder och är sidoordnade varandra.

[1] Utgör i detta exempel tillika Arbetslöshetsnämnd, Beredskapsnämnd, Kristidsnämnd, Civilförsvarsnämnd och Konsumentnämnd.
[2] Har ej eget kansli.
[3] Får även ha distriktsnämnder.

Förvaltningarna är indelade i avdelningar efter arbetsområden med avdelningschefer som är ansvariga inför förvaltningschefen.

I små och medelstora kommuner förekommer att instruktion finns för den s. k. centraladministrationen med föreskrifter om vissa uppgifter för de organ som anges ingå i denna. Instruktionen kan även gälla förvaltningscheferna.

Liksom för de minsta kommunerna förekommer alltmer att samordningssträvandena i den kommunala förvaltningen tar sig uttryck i en begränsning av antalet enheter. Så kan exempelvis de under kommunstyrelsen lydande kontoren sammanläggas till ett administrativt kontor. Vidare kan de tekniska enheterna – fastighetskontor, gatukontor, byggnadskontor etc. – sammanslås till ett sammanhållet tekniskt kontor. Antalet förvaltningar/kontor varierar kraftigt från 6–7 i kommuner strax över 10 000 invånare till 15–16 i kommuner nära 50 000 invånare.

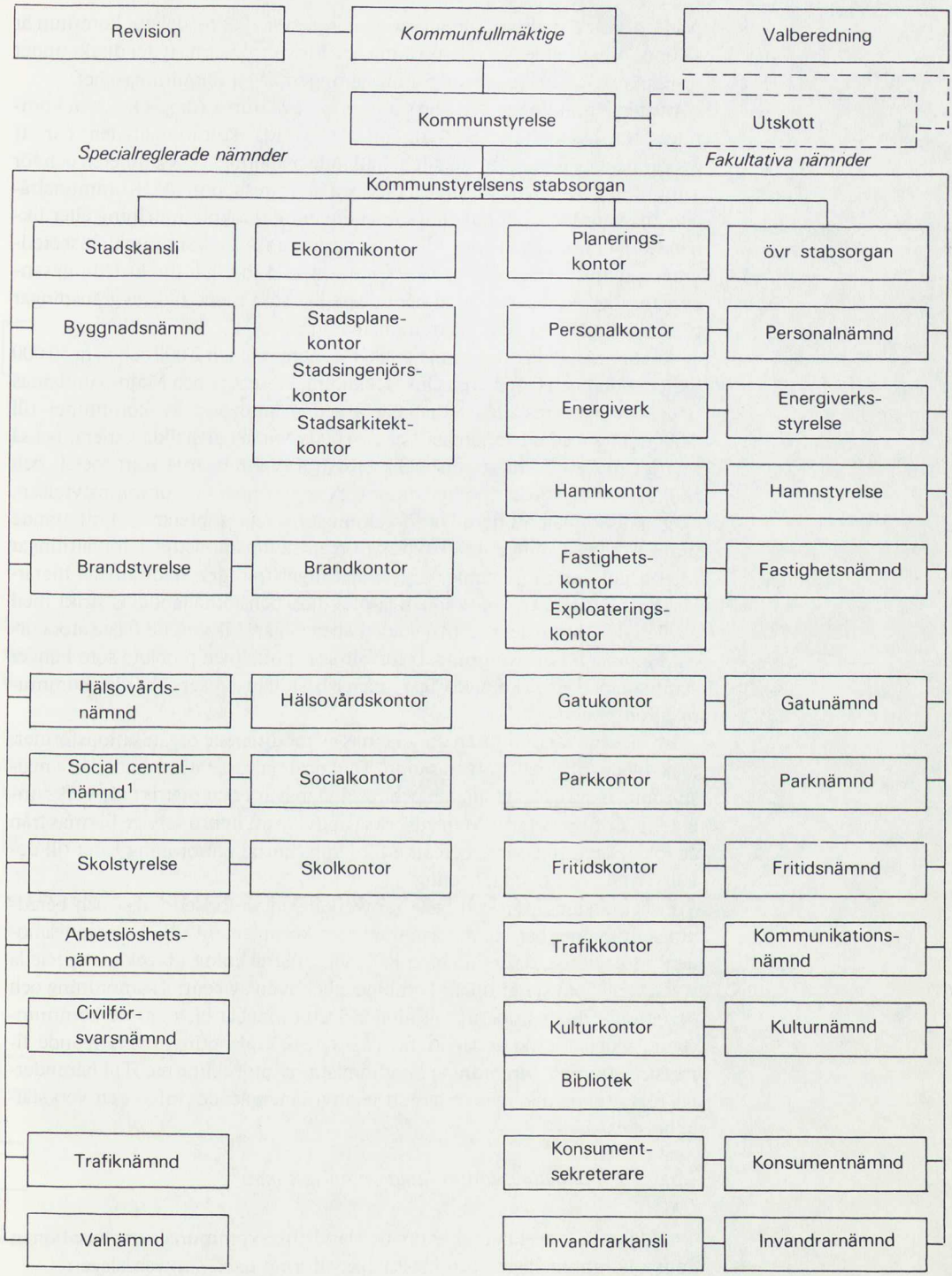
Antalet anställda i kommunstorleken varierar mellan 200 och drygt 2 000. Genomsnittet torde vara ca 800.

Medelstora och stora kommuner > 50 000 invånare

Antalet kommuner i storleksklassen över 50 000 invånare uppgår till 35. Dessa svarar tillsammans för ca 55 % av totala antalet anställda på hela det primärkommunala området. Ett exempel på en organisationsplan för en kommun i denna storleksklass framgår av fig. på nästa sida. Exemplet är ej avsett att ge en fullständig bild av förekommande nämnd- och förvaltningsorganisation. Det måste understrykas att stora lokala variationer förekommer.

Kommentarer

- Kommunstyrelsen har i flertalet kommuner i storleksklassen flera utskott t. ex. arbetsutskott, budgetberedning, informationsutskott e. d. Även nämnderna har ett eller flera utskott. Sociala centralnämnden kan, för att ta ett exempel, ha arbetsutskott, socialutskott och serviceutskott. Dessutom kan finnas en eller flera distriktsnämnder.
- Personalnämnd finns i flera kommuner i storleksklassen varvid ett centralt personalkontor e. d. lyder under nämnden.
- Den centrala förvaltningen kan vara samordnad eller uppdelad på ett flertal kontor.
- Antalet facknämnder är relativt stort. Flertalet kommuner i storleksklassen torde ha 15–25. I Stockholms kommun finns ett 35-tal nämnder, kommittéer, styrelser o. d. Ett flertal nämnder utöver de i exemplet redovisade kan förekomma t. ex.
  - överförmyndarnämnd
  - kyrkogårdsnämnd
  - arkivnämnd
  - bostadsförmedlingsnämnd
  - inköpsnämnd
  - saluhallsnämnd
  - besvärsnämnd



[1] Får även ha distrikts-nämnder.

Exempel på plan över nämnd- och kontorsorganisation i kommunstorleken > 50 000 invånare.

Nämnd- och förvaltningsorganisationen i en stor eller medelstor kommun är sålunda omfattande och relativt komplex. Förvaltningarna lyder direkt under resp. nämnd. Ytterst ansvarig inför nämnden är en förvaltningschef.

Ledningsfunktionen kan sägas utövas av såväl förvaltningschef som kommunalråd. De heltidsengagerade förtroendevalda, kommunalråden, har ett övergripande ansvar framför allt beträffande planeringsverksamheten och för samordning av den politiska beredningen inom resp. område. Kommunalråden ansvarar för kontoren enligt rotelindelning, programindelning eller liknande. Kommunalråd kan tillsammans utgöra s. k. kommunalrådsberedning. Exempel finns också på att kommunalråd inte har direkt ledningsansvar för förvaltningarna. Man har i dessa fall sökt markerade avgränsningar mellan politik resp. administrativ beredning.

Antalet anställda i kommunstorleken varierar mellan 2 000 och nära 50 000 (i Stockholm och Göteborg). Om Stockholm, Göteborg och Malmö undantas uppgår antalet anställda i den här avsedda kategorin av kommuner till 2 000–7 000 med ett genomsnitt på ca 4 000. Antalet anställda varierar också kraftigt mellan de mest personalintensiva förvaltningarna som social- och skolförvaltningar och mindre kontor t. ex. stabsorgan till kommunstyrelsen.

Organisationen av de olika förvaltningarna representerar en omfattande provkarta på lösningar. Det typiska organisationsmönstret i förvaltningar med något mer omfattande verksamhet utgår från den traditionella hierarkiska strukturen. Organisationen är ofta djup och förhållandevis strikt med ett flertal befälsnivåer och utstakade tjänstevägar. Liksom de flesta stora organisationer brottas kommunala förvaltningar ofta med problem som hänger samman med långa kontaktvägar, många beslutsinstanser och tröga kommunikationssystem.

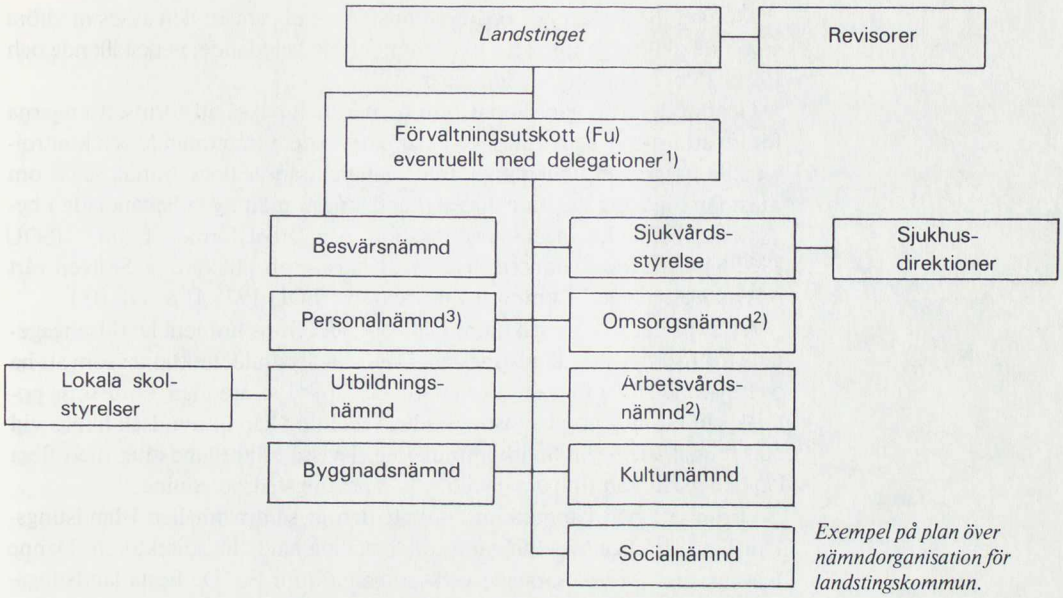
En ökad användning kan dock iakttas av modifierade organisationsformer, t. ex. block- och matrisorganisation. Tanken är i dessa fall att underlätta målstyrning, ökad självständighet och resultatansvar i den utåtriktade verksamheten ("driftsenheter"). Man vill också undvika att intern service fjärmas från de lokala arbetsplatserna och att erforderlig central samordning leder till detaljstyrning och byråkratisering.

Projektorganisation och fasta samverkansorgan för lednings- och beredningsfunktioner har börjat växa fram som komplement till "basorganisationen". I de största kommunerna har i viss utsträckning utvecklats speciella styrsystem som syftar till att kombinera behoven av central samordning och decentralisering i stora organisationer. Detta innebär bl. a. att de kommuncentrala uppgifterna koncentreras på strategisk planering, övergripande finansiell styrning, samordning av administrativ utveckling etc. Till nämnderna/förvaltningarna överlämnas ett relativt långtgående drifts- och verkställighetsansvar.

2.3.3 *Den landstingskommunala organisationen*

Grundläggande bestämmelser om den landstingskommunala organisationen finns i kommunallagen och i speciallagstiftning t. ex. sjukvårdslagen.

I det följande ges några exempel på organisationsplaner för landstingskommun uppdelade på nämnd-, kansli- och sjukvårdsdirektionsorganisation. Flera avvikelser från dessa modeller finns dock.



Exempel på plan över nämndorganisation för landstingskommun.

Även inom landstingskommunerna varierar antalet nämnder. I flertalet landsting torde dock antalet vara 6–10. Utöver de i planen redovisade nämnderna kan förekomma t. ex. fastighetsnämnd, revisionsnämnd, byggnadskommitté (objektsbunden), tandvårdsnämnd och inköpsnämnd.

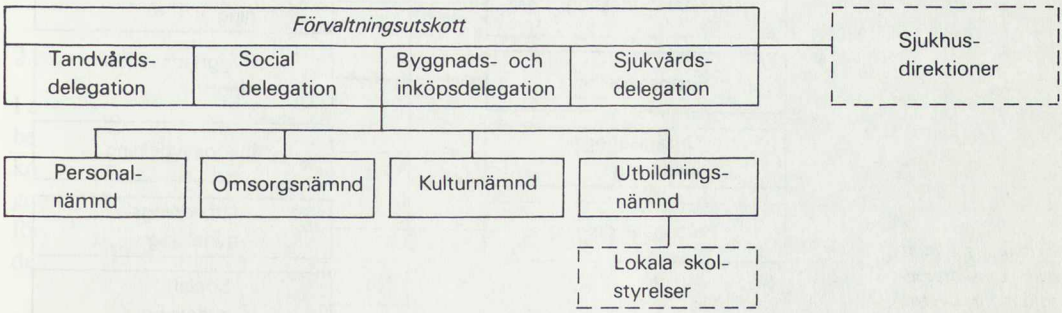
En indelning efter kommunallag och specialförfattningar innebär att t. ex. sjukvårdsstyrelse och omsorgsnämnd är specialreglerade nämnder medan personalnämnd och byggnadsnämnd är fakultativa nämnder. (Från administrativ utgångspunkt förekommer även andra indelningar.)

En tendens är att Fu handlägger sjukvårdsfrågorna (sjukvården har ca 80–85 % av den totala budgetomslutningen). Samma gäller beträffande byggnadsfrågor och även övergripande personalärenden. Fu ersätter i dessa fall motsvarande nämnder. Arbetet inom Fu uppdelas på delegationer. Byggnadsnämnden i exemplet kan i denna variant vara ersatt med en byggnadsdelegation inom Fu enligt nedanstående modell:

[1] Fu kan utgöra sjukvårdsstyrelse vilken då ej är fristående nämnd.

[2] Dessa nämnder ingår i en del fall i sociala nämnden.

[3] Kan också i en del fall benämnas personal- och organisationsnämnd.



Motivet för sistnämnda organisationsform kan vara att den avses medföra större flexibilitet genom att Fu inrymmer både beredande, verkställande och till viss del beslutande avdelningar.

Genom denna organisationsform menar man också att förutsättningarna för Fu att fungera som initiativtagande, styrande, samordnande och kontrollerande organ kan underlättas. Inget generellt anses dock kunna sägas om mest lämpliga organisationsform. (Landstingsutredningen behandlade i betänkandet "Landstingens organisation och arbetsformer m. m." (SOU 1963:64) bl. a. frågan om organisation av hälso- och sjukvården. Se även vårt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41 s. 128 ff).)

Även på det landstingskommunala området finns numera heltidsengagerade förtroendevalda, landstingsråd. Dessa har ledande funktioner som att ha överinseende över förvaltningen, fatta beslut i vissa ärenden, ombesörja politisk samordning etc. Landstingsrådens ställning kan i huvudsak liknas vid kommunalrådens i primärkommunerna. I vissa större landsting med flera landstingsråd kan finnas särskild s. k. landstingsrådsberedning.

Organisationen kännetecknas av att den är sammanhållen i landstingskansliet. Samtliga avdelningar är underställda landstingsdirektören. Denne har ansvaret för den samlade verksamheten inför Fu. De flesta landstingskommuner har sådan sammanhållen kansliorganisation. I en del fall förekommer dock att kansliresurserna delvis har spridits så att vissa nämnder har egna kanslier. Sålunda har t. ex. sjukvårdsstyrelsen inte sällan eget kansli. Chefen för detta är då direkt ansvarig inför sjukvårdsstyrelsen. Landstingsdirektörens kontrollspann genom avdelningarna och avdelningscheferna begränsas härigenom.

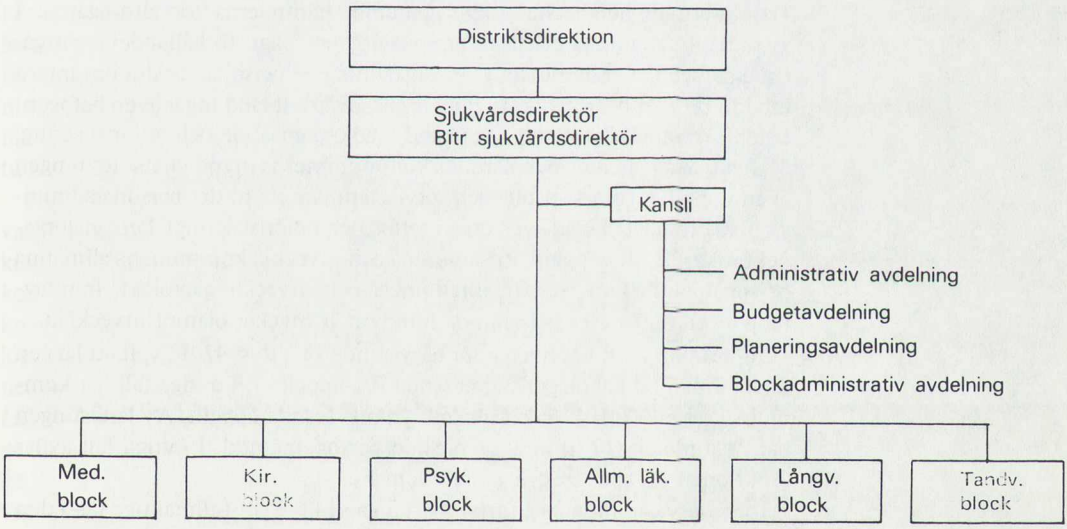
Exempel på plan över kansliorganisation för landstingskommun.

I exempel på plan över nämndorganisation (s. 71) finns en sjukvårdsstyrelse med tillhörande sjukhusdirektioner.

Tre modeller kan i princip urskiljas för ett landstings sjukvårdsorganisation av i dag:

1. *Geografisk indelning.* Landstingskommunen är indelad i olika geografiska avgränsbara distrikt.
2. *Indelning i verksamhetsområden.* Organisatoriska grupperingar har skett efter olika sjukvårdsverksamheter t. ex. kirurgi, medicin, psykiatri etc.
3. *Kombination* av geografisk indelning och verksamhetsområden.

Valet av organisationsform sammanhänger med landstingens geografiska och resursmässiga förhållanden. Skillnaderna mellan landstingen är härvidlag stora. Vid geografisk indelning leds sjukvårdsdistrikten eller distrikten av en sjukvårdsstyrelse. Den sjukvårdsorganisation som är indelad efter verksamhetsområden kan skapa förutsättningar för en bättre samordning av resurser inom näraliggande medicinska specialområden. Särskilda sektorsblock vilka omfattar flera kliniker eller specialområden sorterar under chefen för sjukvårdsdirektionens kansli. Ett exempel på direktionsorganisation lämnas nedan.



Exempel på plan över sjukvårdsdirektionsorganisation

2.3.4 *Den kommunala personalfunktionen*

I samband med utveckling av olika former för personalinflytande och medbestämmande är det av speciellt intresse att studera hur befogenheter fördelas kommuninternt. Vi har som exempel på denna problematik valt att söka något belysa förhållandena inom en av de funktioner som kommer i centrum för medbestämmandeintresset nämligen personalfunktionen. Även inom detta område företer den kommunala organisationen en splittrad bild.

De kommunala nämnderna avses principiellt ha ett betydande eget ansvar för att inom tilldelade resursramar sköta de löpande personalfrågorna. En hel

del modifikationer finns emellertid i detta självständiga ansvar. Främst bör uppmärksammas att kommunens eller landstingskommunens personalstat, som fastställts av fullmäktige resp. landstinget i samband med budgeten, i normalfallet är ytterst detaljerad och specificerad t. ex. i fråga om tjänstestruktur och destination av speciella personalanslag i övrigt. De slutliga besluten om personalresurser kan ofta avvika starkt från lokalt förankrade förslag. En viss tendens till utveckling av mer flexibla personalbudgetsystem där syftet är att öka nämndernas handlingsfrihet i resursanvändningen kan dock skönjas i större kommuner och landstingskommuner. Kommunalrättsliga regler sätter dock vissa gränser för en sådan ökad handlingsfrihet.

En stark central styrning förekommer generellt i fråga om utformning av anställningsvillkor för de kommunalt anställda. I överenskommelser mellan huvudorganisationerna fastställs regelmässigt inte bara ramar utan i betydande utsträckning även detaljerade bestämmelser som tas in i de lokala avtalen och blir styrande för de lokala parterna. Normalt ansvarar kommunens centrala personalorgan för lokala följdförhandlingar, slutande av kommunens kollektivavtal, lönefrågor samt rådgivning, framtagning av normer, tolkningsanvisningar etc. Personalorganet har på detta område regelmässigt ålagts befogenheter som innefattar styrande och ingripande uppgifter dvs. viss intern myndighetsutövning gentemot nämnderna/förvaltningarna. I vissa fall förekommer också att personalorganet ålagts förhållandevis vittgående befogenheter härutöver t. ex. anställning av personal, beslut om intern utbildning eller bedrivande av företagshälsovård. Ibland ingår även befogenheter som innefattar beslut i samband med organisation och rationalisering. Man har parallellt med den nämnda kommuninterna myndighetsutövningen även uppgifter som konsult- och servicelämnare inom det personaladministrativa området (ibland även organisation och rationalisering). Personalorganet brukar ha som uppgift att samordna och utveckla kommunens allmänna personalpolitik t. ex. genom utredningar och utvecklingsprojekt, framtagning av riktlinjer etc. Sistnämnda funktion är mycket ojämnt utvecklad.

Av primärkommunerna har för närvarande 117, dvs. 42 %, valt att låta en särskild nämnd handlägga här avsedda PA-uppgifter. I övriga fall har kommunstyrelsen – oftast via ett utskott – motsvarande uppgift. Av landstingen har majoriteten (17 st) inrättat särskild personalnämnd. I övriga fall åvilar funktionen Fu eller en delegation inom Fu.

I 1977 års kommunallag föreskrivs i 3 kap 14 § 2. att fullmäktige får, i den mån ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att styrelsen eller annan nämnd skall handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd. Av motiven till stadgandet (prop 1975/76:187 s. 479) framgår att syftet med bestämmelsen är att förbättra möjligheterna för kommunerna och landstingskommunerna att organisera sin personaladministration på det sätt som de själva anser mest ändamålsenligt. Enligt departementschefen är kommunfullmäktige och landsting bäst skickade att avgöra om personaladministration bör överföras till central nämnd eller om dessa uppgifter bör skötas av varje nämnd för sig. Av 1953 års kommunallag framgick inte klart huruvida en centralisering av personaladministrationen i alla delar var möjlig. Framför allt i frågan om möjligheterna att överlåta åt ett centralt personalorgan att för alla facknämnder utöva de s. k. myndighetsfunk-

tionerna, dvs. besluta om tillsättning av tjänst, eller om ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst osv., rådde tidigare stor oklarhet.

Gränsdragningarna mellan de olika funktionerna för personalorganet (myndighetsutövande-konsulterande, direktivgivande-utvecklingsfrämjande, verkställande-samordnande osv.) kan vara problematiska och konflikter beroende på olikartade rolluppfattningar förekommer. Kommunförbundet har utfärdat förslag till normalinstruktion för kommunalt personalorgan (senaste version IKP 76). Motsvarande rekommendation om bl. a. arbetsuppgifter och -former har av Landstingsförbundet utarbetats för landstingens personalnämnder. En översyn sker i anslutning till arbetsrättsreformen.

I sammanhanget kan också erinras om förekomsten av lokala besvärsnämnder. Sådana finns inom samtliga landstingskommuner och i ca 30 primärkommuner. Dessa har enligt 7 kap 3 § KL till uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman. Vid denna prövning kan besvärsnämnd – i motsats till vad som gäller enligt sedvanliga kommunalbesvärsregler – pröva det överklagade beslutets materiella riktighet. Besvärsnämnd kan således betraktas som ett internt kontrollorgan och kan t. ex. i ett tjänstetillsättningsärende upphäva facknämndens klandrade beslut och återställa rättsläget sådant det var, då det felaktiga beslutet fattades. I de flesta fall innebär detta att ärendet återgår till facknämnden för förnyad handläggning. Besvärsnämnd kan även tillsätta annan sökande på tjänsten. Det bör här noteras att sådan förändring är mycket ovanlig i praktiken. Besvärsinstitutet är f. n. föremål för utredning (kommundepartementet).

Nämndernas faktiska befattning med och självständighet i personalfrågor varierar alltså. Utpräglad centraliserad personalfunktion är vanligast i mindre kommuner, varvid givetvis nämnd-/förvaltningsansvaret begränsas. I större kommuner och landstingskommuner torde eftersträvas en kombination av kommuncentral samordning i övergripande frågor och handläggning av de löpande personalfrågorna så nära arbetsplatsen som möjligt. Detta senare innebär att man decentraliserar beslut i löpande anställningsfrågor och att nämnderna har ett mer direkt och påtagligt ansvar för sin personalplanering, personalutveckling, personalsociala uppgifter, interna arbetsmiljöfrågor etc. En förutsättning för sådana förfaranden brukar ofta anses vara att man har väl utvecklade personalpolitiska riktlinjer och uppföljningssystem. Delegation från nämnd till förvaltningsledningen används också i ganska stor utsträckning för att möjliggöra erforderlig snabbhet och smidighet t. ex. i ärenden som rör anställning av personal (t. ex. under viss lönegrad), entlediganden, deltagande i utbildning, beviljande av ledighet samt personalsociala angelägenheter. Arbetsmiljöfrågor – inom givna resursramar – avgörs i allmänhet också på förvaltningsplanet. Löpande personalledningsuppgifter åvilar arbetsledning på olika nivåer enligt särskild delegation, instruktion eller av hävd. Förvaltningslokal personalfunktion har som regel ställning som förvaltningsledningens samordnande specialistresurs med tyngdpunkt på konsult- och servicelämnande uppgifter inom fackområdet, alltså på förvaltningsnivå.

Antalet anställda inom personalfunktionerna i kommuner och landstingskommuner varierar kraftigt beroende på bl. a. kommunstorlek. Av hävd har

löne- och avtalsarbetet prioriterats, medan allmän personaltjänst först under senare år börjat utvecklas kvantitativt och kvalitativt. I de minsta kommunerna finns i vissa fall ingen anställd personaladministratör utan PA-uppgifterna handläggs som en del av arbetet för t. ex. en kommunsekreterare. Tendensen i kommunerna tycks dock vara att befattningar som personalsekreterare, personalassistent o.d. inrättas. I de större kommunerna och i landstingskommunerna finns vissa centrala samordnande specialistresurser. Dessutom har åtminstone de större förvaltningarna någon personaladministrativ specialistkapacitet, ibland t. o. m. utbyggda lokala personalavdelningar.

I vissa kommuner kan alltså en mångfald löpande personalfrågor handläggas på förvaltningsnivå. Generellt torde det dock fortfarande vara så att beslut som rör personalförhållanden fattas på nämnd/styrelsenivå i högre grad inom den kommunala sektorn än vad som är fallet i t. ex. statliga verk. I jämförelse med enskilda företag är delegation från styrelsenivå i personalfrågor genomförd i avsevärt mindre utsträckning i kommunerna.

Genomgående för personalfrågornas handläggning är att personalsamråd skall utövas i olika former enligt gällande avtal. Utvecklingsstandarden är här varierande. Genom MBL tillkommer som nämnts nya förhandlings- och informationsmoment samt förutsättningar för ett fortlöpande medbestämmande enligt medbestämmanderättsavtal.

2.3.5 *Sammanfattande slutsatser*

Kommunerna och landstingskommunerna har ett omfattande arbetsgivaransvar. Ett genomgående drag är att många av de uppgifter som lagts på kommuner och landstingskommuner är av den arten att de kräver jämförelsevis många anställda, t. ex. vård och utbildning. Verksamheten är mångfasetterad, vilket återspeglas i organisation och bemanning. De organisationsformer, samordnings- och styrsystem som tillämpas i praktiken är tämligen komplicerade. Många olika personalkategoriers anspråk på och rättigheter till insyn och inflytande skall beaktas och tillgodoses.

Vi har givit exempel på att den kommunala verksamhetens struktur är oenhetlig i många för den aktuella utredningen väsentliga hänseenden. De företagsdemokratiska strävandena tillför nya moment som skall inordnas i verksamheten enligt starkt varierande lokala förutsättningar och förhållanden. Det synes mot denna bakgrund vanskligt att söka föreskriva generellt giltiga företagsdemokratiska åtgärder och system. *Vår allmänna bedömning är att en eventuell lagreglering på området bör ske i form av en ramlagstiftning som ger översiktliga normer vilka kan tjäna som stöd för en starkt lokalanpassad utveckling.*

Exemplet personalfunktionen synes ge vid handen att det i första hand är nödvändigt att lokalt se över befogenhetsstruktur och ansvarsfrågor. Rollfördelningen beträffande beredning och beslut, konsultation och verkställighet, centralt samordningsansvar och lokalt handläggaransvar bör i allmänhet analyseras och klarläggas som en grund för lokal utformning av medbestämmandet på olika områden.

2.4 Utvecklingsåtgärder

I detta avsnitt lämnas en sammanfattande översikt av företagsdemokratiska utvecklingsåtgärder inom den kommunala sektorn. Denna lägesbeskrivning är avsedd som bakgrund till de bedömningar och förslag rörande den fortsatta utvecklingen av personalinflytandet som vi diskuterar i följande kapitel. Vi har i detta avsnitt främst sökt registrera väsentligare utvecklingstendenser samt referera allmänna erfarenheter och synpunkter rörande samrådsformer m. m., som framkommit enligt tillgänglig information.

2.4.1 *Företagsnämndsverksamheten*

De representativa samrådsinstitutionerna i kommunerna har utvecklats under efterkrigstiden i stort sett enligt mönster från den enskilda sektorn (SAF-LO-området).

Den första överenskommelsen om s. k. samarbetsnämnder (föregångare till företagsnämnderna) träffades på landstingssektorn år 1945 och för kommunerna 1947. Reglerna reviderades ett tiotal år senare och kom då att bli tillämpliga för samtliga verk och inrättningar i både primär- och sekundärkommuner. Parterna enades om viss utbyggnad av verksamheten år 1968 då ny överenskommelse om företagsnämnder träffades mellan de (vid denna tidpunkt) tre kommunala arbetsgivareförbunden och berörda fackliga organisationer. Tidigare företagsnämndsregler hade antagits ensidigt av kommunerna medan däremot den nya överenskommelsen – FöN 68 – innebar att bestämmelserna fick form av kollektivavtal. Arbetstagarnas huvudorganisationer har sedermera sagt upp avtalet för att aktualisera förändringar i anknytning till arbetsrättsreformerna och den allmänna utvecklingen av företagsdemokratin. I avvaktan på förhandlingar härom har FöN 68 prolongerats tills vidare av parterna. Detta gäller för samtliga de samverkansavtal som berörs i denna översikt.[1]

FöN:s uppgift är enligt avtalet att verka för en ändamålsenlig och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. Nämnden har en rådgivande funktion och skall vara forum för information och samråd. Det förutsätts sålunda att parterna i FöN informerar och samråder om för förvaltningen och dess personal väsentliga frågor rörande bl. a. ekonomi-, produktions-, och personalförhållanden.

Avtalet innehåller överhuvud en hel del föreskrifter om tidig och fortlöpande ömsesidig information. En dubbelriktad kommunikation förutsätts mellan FöN och förvaltningsstyrelsen eller den verkställande ledningen i frågor som är av betydelse för de anställda och förvaltningen.

Det kan bl. a. noteras att principer och riktlinjer för personalpolitiken skall vara föremål för samråd före beslut. "Individuella fall" får däremot ej behandlas, inte heller frågor om löner och allmänna anställningsvillkor som regleras i avtal.

FöN 68 ger möjligheter till decentraliserat samråd genom inrättande av samrådsgrupper och underkommittéer för olika ändamål och verksamhetsområden. För resp. kommun kan inrättas centralt kontaktorgan, vanligen benämnt central företagsnämnd, med vissa övergripande och samordnande samrådsfunktioner.

[1] Anm.: Efter avsnittets utformning har överenskommits att FöN- och RAT-avtalen skall upphöra att gälla (fr. o. m. 1977-05-01).

Beträffande FöN:s sammansättning stadgas att arbetstagarna utser 4–9 ledamöter efter antal anställda inom förvaltningsområdet och arbetsgivarna högst lika många representanter. Arbetsgivaren företräds dels av inom förvaltningsområdet verksamma kommunala förtroendemän, dels av chefstjänstemän (förvaltnings-, avdelningschefer). Arbetstagarnas representanter utses av vederbörande lokala fackliga organisationer efter viss proportionalitet. De skall vara anställda inom förvaltningsområdet.

Ordförande tillsätts av arbetsgivaren och vice ordförande av arbetstagarna om nämnden ej är ense om annat. Det tillhör absoluta undantagen att arbetstagarrepresentanter är ordförande. Praxis varierar däremot när det gäller val av förtroendeman eller tjänsteman som ordförande. Det vanligaste torde vara att förtroendeman är ordförande i FöN, men på många håll, särskilt i större kommuner, tillämpas att förvaltningschef är ordförande. Sistnämnda ordning har ofta motiverats med att man velat poängtera förvaltningsledningens centrala roll i löpande information och samråd om verksamheten.

Inom den enskilda sektorn och även den statliga har viss beslutanderätt för FöN möjliggjorts. Det gäller dels förslagsbelöningar inom ramen för organiserad förslagsverksamhet och därför anvisade medel, dels disposition av medel för viss personalvårdande verksamhet. Liknande delegation har ej varit möjlig på den kommunala sektorn med hänsyn till kommunallagens utformning. I en protokollsanteckning till överenskommelsen om FöN 68 förbinder sig kommunförbunden att verka för tillkomsten av en sådan ordning att befogenhet att fatta beslut om "ersättningar och förslag inom förslagsverksamheten eller andra ersättningar" skulle tilläggas FöN. Någon sådan reglering har inte kommit till stånd.

Inskjutas bör här att Kommunförbundets förhandlingsavdelning år 1971 (förhandlingsavdelningens cirkulär 18/1971) redovisat modeller avseende förstärkt inflytande för företagsnämnd i förslagsverksamheten. En modell bygger på principen att fullmäktige ställer anslag för förslagsverksamheten till kommunstyrelsens förfogande med direktiv om att styrelsen skall utanordna ersättningar till enskilda arbetstagare efter förslag av kommunens centrala företagsnämnd. Förslagen från den centrala företagsnämnden blir med denna lösning att betrakta som en form av attest vilken är bindande för kommunstyrelsen. Rättsgrunden för den av Kommunförbundet föreslagna ordningen är att fullmäktige i egenskap av bärare av anslagsbefogenheten normalt kan uppställda villkor för anslags användande (jfr Sundberg, Kommunalrätt, samlad upplaga s. 477). Lagligheten av aktuella typer av anslagsvillkor har dock ej prövats i rättspraxis. Endast ett fåtal kommuner torde i praktiken ha tillämpat den nu skisserade modellen.

Huvudprincipen enligt avtalet är ett förvaltningsområde – en FöN. Verksamhetens faktiska omfattning och intensitet finns ej tillfredsställande belyst i någon aktuell utredning. Enligt en undersökning av centrala råden avseende år 1971 saknades FöN i ett relativt stort antal då befintliga småkommuner. Efter kommunsammanläggningarna 1974 har gjorts en uppföljning, som visar att åtminstone någon FöN numera finns i varje primärkommun. Uppgifter tyder dock på att fungerande FöN fortfarande saknas inom många förvaltningsområden även om en betydande utveckling ägt rum de senaste åren. Från landstingssektorn uppges att företagsnämnderna täcker in landstingskommunernas hela verksamhet.

Parterna har tillsammans och var för sig bedrivit en regional och lokal utbildning för att stimulera FöN-verksamheten. Med förankring i centrala råden har visst partsgemensamt studiematerial bl. a. avsett för FöN producerats av kommunförbunden.

FöN-avtalen får anses ha utgjort viktiga led i utvecklingen av representativt samråd och information. Flera företagsdemokratiska grundidéer har på denna väg kommit att praktiseras i den kommunala verksamheten. Ett stort utrymme har funnits för utveckling av samverkan. Parterna har varit eniga om att avtalets syften är synnerligen angelägna.

Det är allmänt omvittnat att FöN-verksamheten fungerar ojämnt, både kvantitativt och kvalitativt. Detta gäller inom alla arbetsmarknadssektorer och i hög grad på den kommunala sidan. Ett mycket grovt mått är sammanträdesfrekvensen. Genomsnittet för antal sammanträden per nämnd har enligt enkäter som gjorts legat klart under avtalets föreskrift om minst ett per kvartal. (Motsvarande värden i enkäter på SAF-området har legat högre.) Mindre än 10 % av FöN har fler än fyra sammanträden per år.

Skillnaderna i omfattning och kvalitet på FöN-verksamheten är alltså betydande mellan kommuner och även inom kommuner. På några håll har man nått ett mycket intensivt och välutvecklat samråd, som värderats mycket positivt, medan man i många FöN upplevt tröghet, "ärendetorka" och förstrött intresse.

Erfarenheterna av FöN-verksamheten är viktiga i samband med bedömningen av den fortsatta företagsdemokratiska utvecklingen. Skiftande orsaker har uppgivits till att FöN-verksamheten trots avtal och vissa stimulansåtgärder genomsnittligt inte medfört den avsedda standarden i samrådet och informationen. I viss utsträckning kan informations- och utbildningsproblem kring FöN-avtalet ha spelat in. Man har lokalt inte förmått utnyttja instrumentet eller använt olyckliga arbetsmetoder.

Ett argument som åberopats för nya former av företagsdemokrati har varit att intresset för FöN svalnat eftersom man ej kunnat uppnå reell beslutspåverkan denna väg. Å andra sidan har ifrågasatts hur ett längre gående inflytande skulle gestaltas när man inte lyckats samverka effektivt "ens på mer blygsamma stadier". Anspråken på utveckling i det lokala FöN-arbetet har inte heller varit särskilt framträdande, framhålls det ibland såsom skäl för en mer återhållsam inställning till aktuella demokratiseringsformer.

En vanlig facklig värdering av FöN är att brister i informationen samt arbetsgivarsidans överläge i ärendekännedom och traditionella bestämmanderätt verkat något hämmande på samrådet. Bl. a. genom lagstiftningen om medbestämmande har nu parterna i dessa avseenden blivit mer jämställda.

Ibland har samverkan i FöN kommit att begränsas till ärenden som bättre skulle ha behandlats i andra former t. ex i direkt arbetsplatssamverkan. FöN har då kommit att uppfattas som en sidoorganisation, "en främmande kropp". Man har på många håll uppenbarligen inte lyckats göra FöN till i avtalet avsett ledande och i viss mån (för övriga företagsdemokratiska aktiviteter) styrande kontaktforum i gemensamma frågor mellan arbetsgivare-arbetstagare.

Studier och debatt har också visat att deltagarna många gånger har oklara eller oförenliga föreställningar om FöN:s roll och möjligheter. Inpassningen av FöN i förvaltningsorganisationen och det företagsdemokratiska systemet

kan te sig diffus även för andra än ledamöterna. Kontaktlinjer och avgränsningar är oklara för många förtroendemän och anställda. FöN:s uppgifter och befogenheter är ofta bara ytligt kända. Enkla experiment visar att det är mycket vanligt att majoriteten anställda inte ens vet vilka som ingår i FöN.

Stela arbetsformer, bl. a. innebärande för stora och inaktiva församlingar, anses i många fall ha hämmat utbytet. FöN-verksamheten har inte varit anpassad till de aktuella "umgängesformerna" och förutsättningarna för kommunikation i förvaltningen. Engagerande och intima sammanträdesformer försvåras genom avtalets formföreskrifter, har det hävdats. Samrådsgrupper eller kommittéer med mer avgränsade, målinriktade och konkreta uppgifter har som regel uppfattats mera positivt av deltagare och iakttagare.

Beträffande FöN har ibland upplevts en bristande resultats- och effektivitetsinriktning av arbetet. Detta har avvikit från normala krav på sätt som framkallat tveksamhet till företeelsen FöN överhuvud.

Det är vanligt att parterna i FöN har ett gott förhållande till varandra. De som deltar i FöN kan finna arbetet värdefullt men verksamheten kan ändå "hänga i luften". Ibland är orsaken härtill att vidareinformationen, som generellt är ett problem i samband med representativa institutioner, fungerat otillfredsställande. Detta gäller såväl "i linjen" som i det fackliga systemet. FöN:s egna information i konventionella former genom protokoll etc. har mycket begränsat genomslag. En rad kompletterande åtgärder erfordras.

En tendens är att inom områden som har väl utvecklad administrativ standard fungerar även FöN relativt bra. Där det allmänna samverkansklimatet är dåligt går även FöN-samarbetet "på skruvar". FöN som sådan har i allmänhet knappast inneburit någon lösning på samverkansproblem där detta verkligen skulle ha behövts. FöN-verksamheten kan i gynnsamma fall bidra till att utveckla samverkan men är ett – och uppenbarligen ett ganska begränsat – led i uppbyggnaden av företagsdemokratin. Andra mer djupgående åtgärder på personella, organisatoriska och administrativa plan erfordras dessutom, vilket ofta förbises. Man ställer alltså gärna överkrav på enstaka representativa institutioner av typen FöN. Mycket talar för att samrådsinstitutionernas eventuella framgång beror av en mängd grundläggande samarbetsfaktorer i förvaltningen. Endast om dessa sammantaget medför gynnsamma betingelser blir FöN-verksamheten effektiv och meningsfull, enligt denna resonemangslinje. Det har också befunnits att om goda samverkansbetingelser råder kan man i många fall föredra andra former för personalinflytandet än just FöN med den konstruktion och de uppgifter som nuvarande avtal anger. En slutsats som dragits på fackligt håll är att FöN-verksamheten bör kunna förändras i betydande grad, ersättas med nya inflytandeformer eller kompletteras.

De institutionella förändringar som skulle behövas inför den nya "medbestämmandeepok", som aktuella arbetsrättsreformer syftar till, skulle då i stor utsträckning komma att handla om anpassningar och vidareutveckling av FöN-samarbetet. Försöksverksamheten med delvis nya och mer flexibla typer av partssammansatta organ bör ses mot denna bakgrund.

I olika sammanhang har framkommit att kommunalpolitiker kan uppleva sin roll i FöN som problematisk. De förtroendevaldas faktiska arbetsförutsättningar varierar som vi konstaterat i hög grad. I förhållande till andra krav på engagemang kan medverkan i personalsamrådet i vissa fall framstå som

en mindre angelägen uppgift. Kritik har också förekommit mot att politikerna ofta är oengagerade eller passiva i FöN-arbetet. De ärenden som förekommer i FöN gäller normalt – förutom rutinmässigt informationsutbyte – förslag från förvaltning eller personalorganisation. En förklaringsgrund till viss återhållsamhet eller allmän osäkerhet kan vara att man före behandlingen av ett ärende i den politiska nämnden och dessförinnan i den egna partigruppen vill undvika att låsa sig i någon definitiv position. Man finner det därför svårt att gå in i en mer djupgående diskussion där ställningstaganden måste markeras. Insatsen i det tidiga samråd som skall ske enligt FöN-avtalet blir alltså för de förtroendevaldas del ofta begränsad till att avlyssna och registrera synpunkter. En sådan hållning behöver i och för sig inte vara liktydig med passivitet. Ifrågavarande förtroendevalda torde ofta anse det naturligare att den verkställande förvaltningsledningen engagerar sig i ett aktivt förberedande samråd.

Sammanfattningsvis bedöms erfarenheterna av FöN-verksamheten ha varit skiftande. Detta organiserade samråd har haft obestridliga positiva värden och bör ses som ett viktigt led i utvecklingen av företagsdemokratin. Tillämpning och effekter har emellertid också föranlett många kritiska synpunkter. Mot denna bakgrund aktualiseras översyn och anpassningar av samverkansformerna i den kommande utvecklingen av medbestämmandet.

2.4.2 *Samverkan kring arbetarskydd och arbetsmiljö*

Bestämmelserna i arbetarskyddslag och -kungörelse har ålagt kommunerna som arbetsgivare en rad skyldigheter med avseende på de anställdas säkerhet i arbetet. Området för det tekniska arbetarskyddet torde vara det där man har längst erfarenhet av partssamverkan. Kommunala tekniska verk har i stor utsträckning organiserat arbetarskyddsverksamhet på liknande sätt som skett inom industrin.

Centrala avtal om hithörande frågor träffades 1941 och har därefter reviderats successivt (1953, 1965, 1968) med anknytning till ny lagstiftning samt till händelseutvecklingen på SAF-LO-området. Arbetsmiljöavtal träffades 1975 – MILJÖ 75 – och ger uttryck för ett betydligt bredare synsätt på arbetsmiljöproblematiken än vad tidigare överenskommelser vilat på. Sålunda finns till den nya lagstiftningen kompletterande "bestämmelser för lokal och central samverkan i frågor som rör arbetsmiljön innefattande arbetarskydd med företagshälsovård". Med arbetsmiljö avses i avtalet "de faktorer som påverkar människan i arbetslivet fysiskt, psykiskt och socialt".

Det traditionella skyddsarbetet har alltså i huvudsak varit koncentrerat till olycksfallsutredningar och viss förebyggande verksamhet. Detta tekniska skyddsarbete kompletteras nu med aktiviteter inom yrkeshygien, ergonomi och systematisk inspektionsverksamhet. Man eftersträvar också en tidig påverkan av arbetsmiljöns utformning, vilket förutsätter insatser i samband med planering, konstruktion, upphandling etc.

Från senare delen av 1960-talet har en utveckling av modern företagshälsovårds medicinska delar förmärkts även på den kommunala sektorn. Dessa innefattar bl. a. förebyggande hälsovård, hälsoundersökningar, viss arbetsplatsorienterad sjuk- och olycksfallsvård samt rehabilitering. Utbyggnaden begränsas emellertid bl. a. av brist på utbildad personal. Erfarenhet saknas också i betydande grad av hur denna verksamhet skall läggas upp praktiskt

på bästa sätt i kommuner och landstingskommuner. Utvecklingen är ännu mycket ojämn.

Prioriteringsfrågorna i samverkan kring arbetsmiljön är särdeles viktiga och svåra i detta skede när området vidgats kraftigt och nya betraktelsesätt och metoder bryter fram. Huvudinriktningen bör vara att arbetsmiljön ägnas tillräcklig uppmärksamhet såväl i planering som i löpande verksamhet samt att effektiv förebyggande och kontrollerande verksamhet främjas. Som tidigare konstaterats ger lagstiftning och kompletterande avtal de anställda successivt vidgade möjligheter till medbestämmande och medansvar i arbetsmiljöfrågor. Detta följer principiellt också av rationaliserings- och FöN-avtal. Enligt aktuellt förslag till ny arbetsmiljölag (prop. 1976/77:149) skall arbetstagaren själv kunna påverka sin arbetssituation i ökad grad. Skyddsombudens stora betydelse när det gäller att åstadkomma en god arbetsmiljö understryks.

I den mån arbetsmiljöverksamheten inte är så väl utvecklad bedöms huvudorsaken härtill knappast vara att lämpliga samverkansformer skulle saknas. Föreskrivna former avseende partssammansatta skyddskommittéer, huvudskyddsombud och skyddsombud synes allmänt accepterade. På vissa håll har särskilda ledningsorgan, arbetsmiljökommittéer eller liknande, inrättats. För att driva på och stödja arbetsmiljöarbetet och samverkan i dessa frågor bedrivs i kommunerna och landstingen en omfattande utbildningsverksamhet bl. a. med bidrag från arbetarskyddsfonden. Som underlag för dessa studier används ett studiematerial som framtagits av de centrala råden.

Skyddskommittéerna har möjligheter att bl. a. medverka med underlag för budgetarbetet inom resp. kompetensområde och att verka för att företagshälsovården svarar mot uppställda mål. Från fackligt håll har tagits upp frågan om att skyddskommittéer/motsv. skall kunna fatta vissa självständiga beslut inom givna ramar. Svenska kommunalarbetareförbundet har i skrivelse 1975-04-15 till regeringen hemställt om sådana ändringar i kommunallagarna att skyddskommittéerna på de kommunala arbetsplatserna kan tillförsäkras beslutanderätt inom område som rör arbetsmiljöverksamheten och företagshälsovården. Regeringen har genom beslut 1975-08-21 överlämnat denna skrivelse till utredningen om den kommunala demokratin.

2.4.3 *Rationaliseringsavtal*

I en serie av s. k. samarbetsavtal slöts i slutet av 1940-talet ett arbetsstudieavtal mellan SAF och LO. Motsvarande överenskommelse träffades för kommunalarbetarsidan på det primärkommunala området 1953 och något senare på landstingsområdet. Överenskommelsen reviderades 1959. Sedan arbetstagarna krävt kraftigt vidgat medbestämmande i rationaliseringsverksamheten tillkom s. k. rationaliseringsavtal – på enskilda sektorn 1972, på den kommunala 1973 (RAT 73).

Det kommunala RAT-avtalet är – till skillnad från förhållandet på den enskilda sektorn – gemensamt för tjänstemän och övriga arbetstagare. I den inledande allmänna motiveringen understryks det gemensamma intresset av en effektiv samhällsservice och produktion samt krav på rationellt utnyttjande av resurserna. "Rationaliseringsverksamheten skall i samma mån tillgodose kraven på ökad effektivitet och arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö

och anställningstrygghet." Rationalisering skall planeras, bedrivas och utvecklas i samverkan med de anställda.

RAT 73 kan betraktas som ett komplement till FöN-avtalet. Det befintliga representativa systemet utnyttjas. Företagsnämnderna skall utgöra de partssammansatta organ som liksom tidigare bearbetar hithörande större och principiella frågor. Även skyddskommittéerna kommer in i bilden. Vid frågor eller tvister om avtalets innehåll och tillämpning har de avtalsslutande parterna att agera, dvs för den enskilda kommunens del lönemyndigheten.

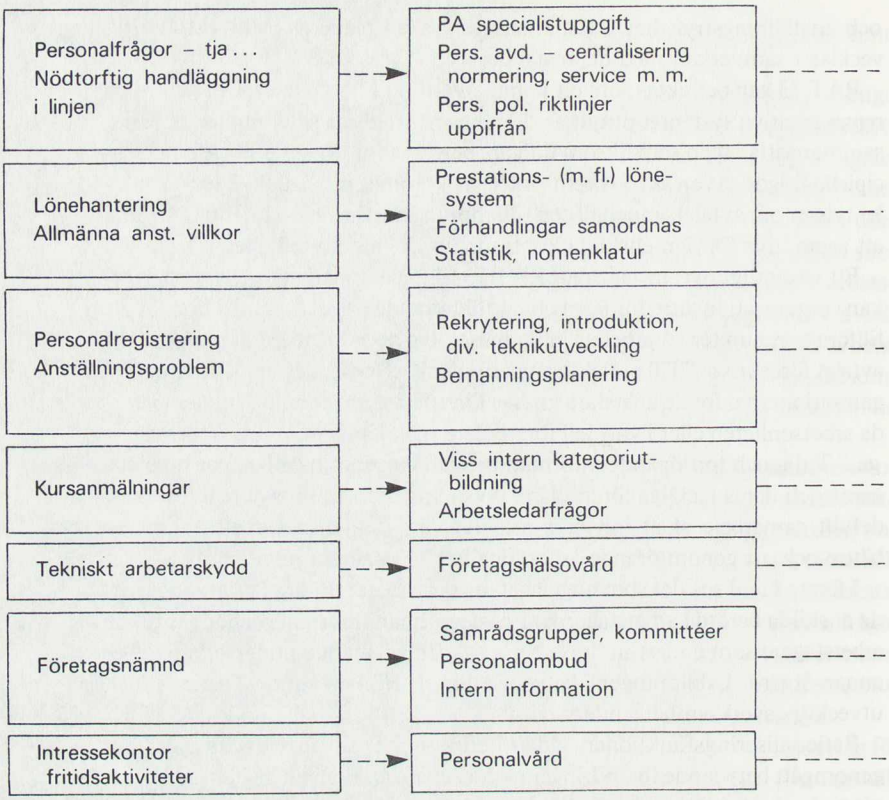
Ett väsentligt nytt inslag är att RAT 73 tillförsäkrar arbetstagarna medverkan i organisationsutredningar och därtill hörande projektorganisation för att tillföra synpunkter på arbetets ändamålsenliga anordnande och utförande. I avtalet föreskrivs: "Till projektgrupperna skall, efter förslag av de fackliga organisationerna, för de anställda knytas företrädare om möjligt vid den berörda arbetsenheten eller i vart fall företrädare med kännedom om arbetet i fråga." Tidig och fortlöpande information skall lämnas till de berörda arbetstagarna och deras fackliga företrädare. Avsikten är att full insyn och förtroendefullt samarbete skall innebära att önskvärt förändringsarbete förankras bättre och att genomförande av rationaliseringsåtgärder underlättas.

I första hand ses det som angeläget att samarbetet inriktas på att engagera de enskilda berörda arbetstagarna. En mer allmän information bör ges till de arbetstagare som endast indirekt berörs av ifrågavarande undersökning eller annan åtgärd. Utbildningens betydelse för en effektiv rationaliserings- och utvecklingsverksamhet understryks.

Rationaliseringsfunktionen sådan den kommer till uttryck i avtalet har genomgått betydande förändringar under senare år. Från en begränsad inriktning på arbetsstudier och tekniska organisationslösningar har arbetsområdet och intresset breddats. De traditionella kraven på produktivitet har kompletterats med att andra mål – anställningstrygghet, arbetstillfredsställelse och god arbetsmiljö – framhålls som i princip lika eftersträvansvärda. Personella och sociala hänsyn skall tas och bred samverkan eftersträvas. Strävan mot administrativ helhetssyn förespråkas.

Avtalet ställer alltså stora krav på såväl arbetsgivare som arbetstagare när det gäller engagemang, sättet för RAT-arbetets bedrivande, utredningssamverkan och information. Någon utvärdering av RAT-avtalets genomslag och effekter föreligger icke. En allmän bedömning blir – här som på flertalet andra samverkansavsnitt – att organisationer med välutvecklad administration och god samverkan i övrigt finner det naturligt att fungera efter avtalets intentioner medan svårigheterna är större där man redan tidigare legat efter. Standarden sedd mot RAT 73 ter sig alltså ojämn i dagsläget och det utrymme som återstår för att i praktiken uppfylla avtalets alla krav är säkerligen omfattande.

Centrala råden har tillagts funktionen som rationaliseringsråd med visst samordnings- och tillsynsansvar bl. a. i fråga om utbildning och information kring avtalet. Sådan verksamhet har också kommit i gång bl. a. i form av regionala konferenser.



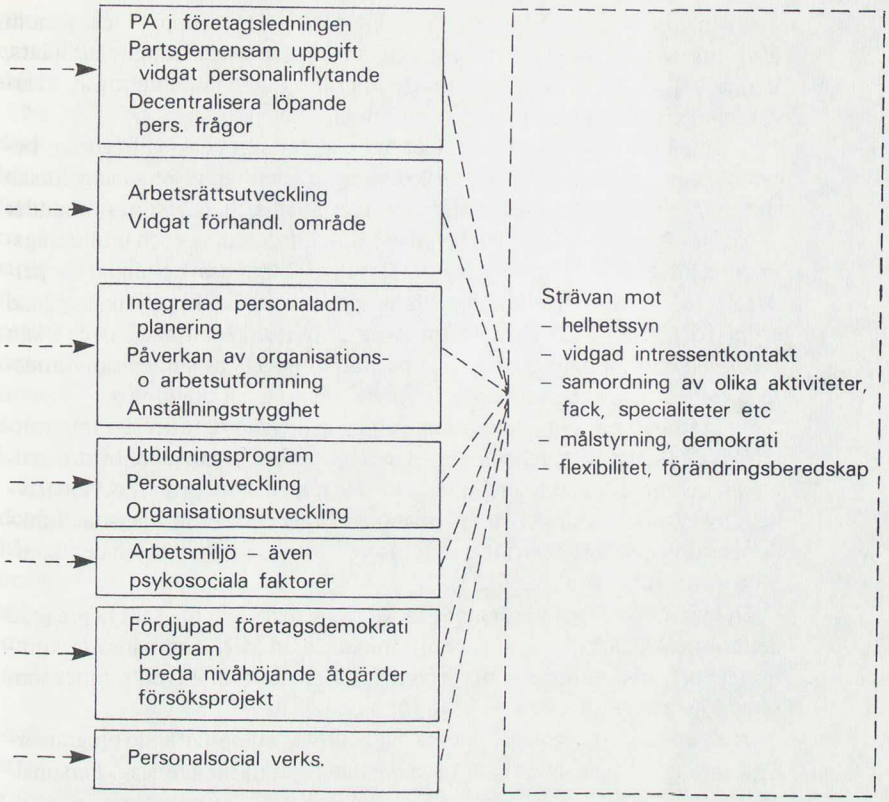
2.4.4 *Personaladministrativ utveckling*

Ett huvudområde för företagsdemokratin är samverkan kring utformning av personalpolitiken och uppbyggnaden av en lämplig organisation för att hantera de uppkommande personalfrågorna. Från de anställdas sida krävs medbestämmande i personaladministrationen, vilket stöds av aktuell arbetsrättslig utveckling.

Personalfrågorna har under årens lopp fått en allt större tyngd. De kommunala verksamheterna är i regel mycket "personalintensiva". Det är vanligt att omkring hälften av kommunens driftskostnader och 70 % av landstingets avser direkta personalkostnader. Antalet anställda har stigit kraftigt med den ökade kommunala verksamheten särskilt på det sociala området inom hälso- och sjukvård, skolväsende etc.

Man brukar även från andra utgångspunkter än de rent ekonomiska ofta hävda att personalen är kommunernas främsta resurs. Den kommunala servicens kvalitet beror ju i hög grad på personalens sammansättning, dess arbetsvillkor, yrkesskicklighet och arbetssätt.

Samtidigt som personalvolymen och kostnaderna ökar kraftigt har handläggningen av personalfrågor komplicerats genom omfattande nya regelkomplex och stegrade krav på kvalitet och konsekvens i personalarbetet. Härtill kommer alltså en helt ny syn på anställdas rätt till inflytande på utformning av personalpolitik och handläggning av personalfrågor. Vidare har forsk-



ningsrön samt nya synsätt och tekniker inom administration medverkat till en snabb utveckling av personalarbetet över hela arbetsmarknaden. Dels har det befunnits nödvändigt satsa på kvalificerade specialistfunktioner, dels har personalpolitik lyfts fram som ett centralt område i allt ledningsarbete. Personalplanering, personalutveckling, omplacering, arbetsmiljö riktig tillämpning av nya lagar och avtal är några mycket viktiga aktuella arbetsområden för personaltjänsten. Relationsfrågornas och arbetsmotivationens centrala roll för individers, gruppers och enheters arbetsresultat har kommit att beaktas i allt högre grad.

En typisk utvecklingskedja illustreras i ovanstående schematiska fig.[1]

Utvecklingskedjan karaktäriseras av att man först satsat på elementära aktiviteter. Dessa har därefter utvecklats successivt dels i samband med arbetsmarknadens förändringar och anknytande interna behov (exempel rekryteringsfunktionen vid brist på arbetskraft), dels därför att nya tekniker och resurser kunnat utnyttjas internt med avsevärda fördelar (exempel utbildningsfunktionen). De ursprungliga aktiviteterna har i många fall kommit att bli förlegade eller tvivelaktiga under nyare förutsättningar. Erfarenheter visar emellertid att det kan vara vanskligt att "hoppa över" viktiga led i en personaladministrativ utveckling.

Givet är också att man måste utgå från de egna reella förutsättningarna. Samordning kan i ett givet läge vara en förutsättning för att åstadkomma sy-

[1] Efter G Pettersson: Företagemokrati för praktiskt bruk, Lund, 1975.

stematisk utveckling. När personalfunktionen "arbetats upp", t. ex. genom att riktlinjer och andra instrument skapats och att lokala resurser utbildats, kan viss spridning av personaltjänsten och samtidigt omorientering av kvarvarande central funktion te sig som en lämplig strategi.

Även på det kommunala området har insikten om personalfrågornas betydelse tagit sig uttryck i en stark utveckling de senare åren. Personalpolitiska riktlinjer tillkom inom kommunförbundet 1964 och landstingsförbundet 1965. Dessa har säkerligen haft betydelse som informations- och utbildningsunderlag över hela kommunsektorn. Särskilda förbundsavdelningar för personalpolitiska frågor har inrättats. Förbunden har medverkat till uppbyggnad av personalfunktionen bl. a. genom konsultinsatser. Man har i samverkan med medlemskommuner utfört "branschutredningar" av gemensamt intresse samt lagt upp och medverkat i central och regional utbildning.

Inom många enskilda kommuner och landstingskommuner har från mitten av 1960-talet skett markerade satsningar genom personalpolitiskt utrednings- och utvecklingsarbete, inrättande av specialistorgan som personalavdelningar/motsv. Ganska stora variationer finns emellertid i personalfunktionens organisations- och arbetssätt såsom noterats i avsnittet om den kommunala sektorns struktur (2.3.4).

En klar utvecklingslinje är att de fackliga organisationerna i allt högre grad deltar i personalarbete bl. a. genom samrådsorgan, partssammansatta kommittéer och arbetsgrupper samt genom den löpande kontaktverksamhet som utövas av särskilt utsedda fackliga förtroendemän.

Inom de fackliga organisationerna har bedrivits ett omfattande programarbete som bl. a. tagit sig uttryck i personalpolitiska riktlinjeförslag. Personaladministrativa frågor har också givits ett successivt ökat utrymme i den interna fackliga studieverksamheten.

I utredningsarbetet har vi haft kontakt med företrädare för huvudorganisationerna på såväl arbetsgivare- som arbetstagarsidan inom kommunområdet. Parterna har var för sig och gemensamt understrukit att omfattande utbildnings- och informationsåtgärder är givna förutsättningar för fördjupad samverkan i personaladministrationen. Utredningen förutsätter att detta partsgemensamma intresse beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Det avtalsbara området har successivt vidgats för den offentliga sektorn. Karaktäristiskt för den arbetsrättliga utvecklingen är att nya inflytandeavtal börjat växa fram som komplement till och i viss utsträckning ersättning för de hittills gällande samrådsavtalen. På den kommunala sektorn har sålunda redan aktualiserats särskilda omplacerings- och utbildningsavtal samt någon form av övergripande personalpolitiskt "ram"- eller "paraplyavtal". En översyn såväl materiellt som tekniskt av hela detta komplex av samverkansavtal, där de olika delarna i flera fall går i varandra på ett realtivt svåröverskådligt sätt, torde eftersträvas. Härtill kommer så att arbetsrättsreformen på olika sätt tar sikte på medbestämmande för de anställda i personalfrågor. I anslutning härtill kan förutsättas en intensifierad partsgemensam utvecklingsaktivitet i de personalpolitiska och anknytande frågorna på kommunsektorn.

2.4.5 *Nya synsätt på organisation och ledarskap*

Ett led i den fortgående utvecklingen av ökat inflytande för de anställda, som måste uppmärksammas, är att nya föreställningar om lämplig och effektiv or-

ganisation börjar göra sig alltmer gällande. Även chefsarbetet är föremål för omvärderingar. Traditionella rolluppfattningar i arbetslivet ifrågasätts från skilda utgångspunkter allt oftare.

Nämnda tendenser gäller även kommunal verksamhet. Fortfarande måste dock konstateras att den byråkratiska traditionen med sina utpräglat hierarkiska organisationsmönster gör sig starkt gällande. Kommunallag, andra författningar (även lokala reglementen och andra handläggningsregler), allmänna objektivitets- och rättssäkerhetskrav gör att vi i stor utsträckning måste ha strikt formaliserade ärendegångar och beslutsprocesser. Försöken till ökad flexibilitet och anpassningar till nya arbetsförutsättningar och krav kompliceras i praktiken av att vi har att ta hänsyn till två i många stycken olikartade organisationssystem samtidigt, dels det politiska, dels förvaltningsorganisationen. Denna typ av "dubbla styrsystem" finns inte i så utpräglad form på andra sektorer. Härtill skall alltså läggas ett arbetsrättsligt och företagsdemokratiskt regelkomplex för personalinflytandet.

Den väsentligaste förändringen torde gälla ledarskapets villkor och utövande. Chefer-underordnade har traditionellt stått i ett strikt order-lydnadsförhållande till varandra. Vi har byggt upp en "djup" organisation med många befälsnivåer. Flertalet beslut har fattats på höga nivåer. Ledarskapet har inte sällan varit auktoritärt och uppbyggt på formell status. Tjänstevägen har i allmänhet varit väl utstakad men också upplevts som onödigt lång och mödosam i många fall.

Relationen chef-medarbetare förändras alltmer. Samarbetet i den dagliga verksamheten måste i högre grad än tidigare grundas på en tilltro till medarbetarnas vilja och förmåga att ta ansvar i arbetet samt på respekt för individuella behov i fråga om att påverka egen arbetssituation och utveckling. Komplexiteten i dagens teknik och administration gör att chefen som vill leva upp till den traditionella föreställningen att vara den i arbetsenheten som alltid skall kunna och veta allting bäst blir alltmer sällsynt och – där han eller hon finns – alltmer ineffektiv. Chefer måste i stor utsträckning förlita sig på medarbetares och andras kunskaper och omdöme. Lagarbete äär på flertalet områden en nödvändighet för att kunna uppnå konkreta arbetsresultat. Chefens arbetsledarroll tenderar att få en administrativt samordnande, planerande och konfliktutjämnande inriktning.

För att få tid med dessa viktiga uppgifter måste chefen avstå från en hel del av sina traditionella direkta övervakningsuppgifter. De löpande vardagsbesluten måste fattas där den mest adekvata informationen och specialkunskapen finns. Den högre ledningens kontroll inriktas i första hand på avvikelser, att ingripa och stödja när oförutsedda händelser inträffar och att successivt rätta till arbetsbetingelserna. Härigenom framtvingas en ny arbetsteknik, som i stor utsträckning går ut på att medarbetare på lägre nivåer får tillfälle till mer initiativtagande och självständigt ansvarsfullt handlande. Därmed ändras även medarbetarrollen.

Målstyrning är ett nyckelbegrepp i modernt ledarskap. En förutsättning för detta är ofta att chef-medarbetare har regelbundet återkommande systematiska planerings- och uppföljningssamtal. Avsikten är att härigenom nå en mer djupgående kontakt på likställd basis kring individuella arbetsförutsättningar, anspråk, prestationer och samarbete. Erfarenheten visar att detta ofta uteblir i den dagliga samvaron på arbetsplatsen. Även i övrigt aktualiseras en för-

bättrad chef-medarbetarekontakt t. ex. genom regelbundna arbetsplatsträffar.

Chefens position blir i realiteten förändrad i en demokratisk arbetsgemenskap. Den auktoritet chefskapet kan innebära beror i hög grad på förtroendet inom den ledda arbetsgruppen. En stor roll spelar här uppfattningar i gruppen om chefens förmåga att tillgodose gruppens intressen i olika avseenden t. ex. i fråga om arbetets uppläggning, arbetsresultat, internt samspel och utveckling samt externa relationer.

En företagsdemokratisk organisation präglas av öppenhet, vidgad information, korta avstånd och få barriärer. Dessa principer står åtminstone delvis i konflikt med utpräglade hierarkiska mönster.

I organisationen av kommunal verksamhet sker fortlöpande genomgripande omstruktureringar. Dessa betingas i allmänhet av växlingar i de särskilda servicekraven och nya förutsättningar att tillgodose dessa. Tendenserna är inte entydiga. Man kan – även inom samma kommun – finna samtidiga uttryck för centralisering och decentralisering, koncentration och spridning, toppstyrning och långtgående delegering. Klart är emellertid att man i ökad grad börjar anlägga ett socialt orienterat synsätt på organisationsuppbyggnad och ledarskap, där hänsyn tas till arbetsmiljöns utformning, samverkansbetingelser och andra mänskliga faktorer. Satsningar på flexibla organisationslösningar, försök att skapa "självgående" enheter med visst resultatansvar, kompletterande projektorganisation, befogenhetsöversyn, arbetsmiljöstudier etc. är inte sällan uttryck för sådana strävanden. Samverkansträning i olika former börjar också vinna insteg på den kommunala sektorn. Sammantaget kan man våga den bedömningen att vi i här nämnda avseenden endast står i början av en stark utveckling som kommer att drivas på genom de företagsdemokratiska strömningarna.

2.4.6 *Fackliga förtroendemän på arbetsplatsen*

Utvecklingen av företagsdemokratin bygger i mycket stor utsträckning på vidgat personalinflytande via de fackliga organisationerna. En väsentlig fråga i detta sammanhang är vilka förutsättningar som råder för att bedriva den fackliga verksamheten på arbetsplatserna. Även på detta område sker nu en radikal förändring.

De första försöken på den offentliga sektorn med att låta fackliga företrädare på betald arbetstid medverka i visst personaladministrativt arbete startade i Göteborgs kommun 1965. Här inrättades s. k. personalombud på lokal förvaltningsnivå. De främsta lokala företrädarna för resp. fackliga organisationer fick härigenom en etablerad plattform för sitt agerande. Behoven av organiserad samverkan mellan förvaltningen och den lokala fackliga organisationen i allmänna frågor underströks ömsesidigt. Erfarenheterna av denna verksamhet var mycket goda enligt samstämmiga bedömningar. Så småningom kom liknande arrangemang till stånd på andra håll och central överenskommelse träffades om riktlinjer för fackliga förtroendemän. Dessa centrala riktlinjer upphörde att tillämpas i samband med att förtroendemannalagen (se nedan) trädde i kraft 1974. Parterna har under 1976 träffat kollektivavtal om fackliga förtroendemän. Detta avtal – AFF 76 – utgör ett anpassningsavtal till lagen.

Personalombudens och motsvarande fackliga företrädares arbetsområde har successivt utvidgats från de traditionella löne- och avtalsfrågorna. En mer utvecklad sådan funktion, som anses ha partsgemensamt intresse, har ofta omfattat ett vitt spektrum av frågor och aktiviteter t. ex

- lokala löne- och förhandlingsfrågor
- spridning av avtalskännedom
- bearbetning av arbetsplatsanknutna tvistefrågor
- arbetsutformning, arbetsförhållanden
- medverkan i arbetsmiljöutveckling
- organisations- och rationaliseringsfrågor
- personalsociala spörsmål
- medverkan i viss personalplanering
- utbildningsfrågor
- medverkan i introduktion
- omplaceringsverksamhet
- informationsuppgifter.

De fackliga förtroendemännens verksamhet är alltså numera reglerad av särskild lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (SFS 1974:358) samt av kompletterande kollektivavtal. Härigenom har de fackliga företrädarnas ställning stärkts kraftigt. Lagen gäller i princip samtliga till arbetsgivaren anmälda fackliga funktionärers verksamhet och ger ett avsevärt aktionsutrymme med möjligheter till lokalanpassad utveckling.

Från de fackliga organisationerna har uppgivits att man hittills inte kunnat utnyttja de nya möjligheterna till lokal representation och aktivitet mer än i begränsad skala bl. a. på grund av eftersläpning i utbildning och information och att man inte hunnit med erforderliga anpassningar i den interna organisationen. Man framhåller också vissa svårigheter som hänger samman med ojämn kommunal utvecklingsstandard, på många håll bristande erfarenhet av samverkan och även okunnighet om nya författningar rörande facklig verksamhet på arbetsplatsen. Personalorganisationerna räknar emellertid med en snabbt ökande lokal aktivitet som bl. a. kommer att innebära att man på många håll påtagligt utökar numerären av fackliga företrädare enligt förtroendemannalagen. I samband med att volymen av den fackliga verksamheten på arbetsplatserna ökar förutsätts också en mycket större spridning än f. n. av fackliga uppdrag. Den fackliga utbildningen avses intensifieras på olika sätt. Lagfäst rätt till ledighet för studier kommer i detta sammanhang att behöva utnyttjas, understryks från fackligt håll. Ett bekymmer utgör dock svårigheter att rekrytera lämpliga lokala funktionärer som vid sidan av fackliga uppdrag kan bibehålla sitt ordinarie arbete. Det anses allmänt vara ett idealt förhållande om lokala förtroendeuppdrag i huvudsak uppbärs av personer som tillbringar huvuddelen av sin tid i reguljärt yrkesarbete på resp. arbetsplats.

2.4.7 *Centrala råden och försöksverksamheten med fördjupad företagsdemokrati*

I samband med överenskommelsen FöN 68 beslöt parterna att inrätta centrala råd för samarbetsfrågor – ett för primärkommunala området och ett för

landstingssidan. Dessa skulle ha till syfte att främja företagsnämndernas verksamhet och den lokala arbetarskyddsverksamheten samt annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna och anställda.

Råden består av tolv ledamöter. Sex ledamöter utses av vederbörande kommunförbund, tre av Svenska kommunalarbetareförbundet, två av TCO och en av SACO. Man har ett partssammansatt sekretariat.

Beträffande uppgifterna i övrigt gäller enligt förhandlingsöverenskommelsen:

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

I rådets uppgifter ingår att verka för en effektivisering av samarbetet i kommunerna samt att genom egen aktivitet eller genom andra organ bistå kommunerna inom följande områden.

a) Främjande och vägledning av företagsnämndernas och andra samarbetsorgans verksamhet.

b) Utbildning i samarbetsfrågor av personer som inom kommunerna är sysselsatta med företagsnämnds- och arbetarskyddsverksamhet eller har att verka för att arbetsstudier och personalutbildning bedrives enligt gällande överenskommelser.

c) Framställning och tillhandahållande av material, avsett att användas i utbildnings- och kursverksamhet kring samarbetsfrågorna.

d) Informations- och rådgivningsverksamhet angående utveckling av olika samarbetsformer i kommunerna samt rörande undersökningar och utredningar av betydelse för samarbetets utveckling."

Genom tillkomsten av rationaliseringsavtalet, RAT 73, har råden även tillagts funktionen av rationaliseringsråd. Detta innebär bl. a. att resp. råd utgör centralt överläggningsforum i allmänna rationaliseringsfrågor och att det har vissa utvecklingssamordnande uppgifter. Även uppgiften att vara arbetsmiljöråd, enligt arbetsmiljöavtal, har tillagts de centrala råden.

Under centrala rådens samordning påbörjades 1970 en försöksverksamhet med nya former för fördjupad företagsdemokrati. Råden uttalade härvid bl. a. följande: "Väsentliga insatser för en fördjupning av företagsdemokratin kan göras inom företagsnämndens ram och det är angeläget att få praktisk erfarenhet av sådana utvecklingsmöjligheter. Andra insatser för en utveckling av företagsdemokratin kan förutsätta åtgärder utanför det existerande avtalet. Det är angeläget att även sådana former blir praktiskt utprövade."

Riktlinjer för försöksverksamhetens bedrivande antogs i juni 1970 och verksamheten kom att omfatta nio försökskommuner och åtta landstingskommuner. I likhet med motsvarigheten på enskilda sektorn, det s. k. utvecklingsrådet, tänkte man sig några primära försöksområden:

- Rationaliseringsverksamhet avseende bl. a. företagsdemokratiskt utvecklingsarbete i institutionella stabsorgan såsom produktions- och driftsteknisk avdelning, konstruktionsavdelning, ekonomiavdelning etc.
- Personalpolitikens utformning, där målsättningen bör vara att skapa fasta riktlinjer för densamma och att ge de anställda förutsättningar att kunna påverka sina arbetsförhållanden och därigenom nå ett bättre samarbete och ökad förståelse mellan ledning och medarbetare.
- Samråd i olika former vid urval av arbetsledare, personalmän, arbetsstu-

diemän och andra befattningshavare av väsentlig betydelse för arbetsplatsens sociala och psykologiska klimat.
- Överläggning med företagsledningen, t. ex. regelbundna kontakter med förvaltningschef och hans närmaste medarbetare och representation i förvaltningsstyrelse.

Det angavs att försöken borde ske på olika nivåer i förvaltningens organisation med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Vidare anfördes att experiment med varierande grader av inflytande från de anställdas sida borde komma i fråga.

Den organiserade försöksverksamheten i de nio kommunerna och åtta landstingskommunerna har varit av varierande omfattning, intensitet och kvalitet (jämfört med riktlinjerna). I vissa fall har projekten avsett koventionella satsningar på vidgat samråd. Dessa har naturligtvis varit lokalt betydelsefulla. Antalet utvecklingsåtgärder av mer banbrytande experimentkaraktär och intresse utanför den egna kommunen har dock sammanlagt varit begränsat. Några försök har ej kommit att fullföljas. Ett informations- och studiematerial om försöksverksamheten presenterades 1976 av centrala rådet på det primärkommunala området. En omfattande dokumentation har under försöksverksamhetens gång framtagits i Stockholms och Göteborgs kommuner. Dessa har också haft stora utvecklingsprogram medan övriga försökskommuner deltagit med enstaka projekt. Slutrapporter har även lämnats centrala rådet från övriga försökskommuner dvs. Borlänge, Eskilstuna, Lidingö, Lund, Trollhättan, Umeå och Västerås. Försöksverksamheten på landstingsområdet har omfattat Stockholms, Uppsalas, Östergötlands, Malmöhus, Skaraborgs, Örebro, Gävleborgs och Västernorrlands läns landsting. Lokal dokumentation finns att tillgå liksom central sammanställning.

Bland områden för försöksprojekt som genomförts och blivit föremål för någon form av utvärdering med positiva resultat fram till 1976 kan nämnas

- Försök med delvis självstyrande grupper (eller liknande arrangemang) inom bl. a. städningsverksamhet, anläggningsverksamhet, fastighetsrenhållning, park- och fritidsförvaltning, socialbyrå, ålderdomshem, kommunalt hotellhem, bowlinganläggning, elevhem.
- Försöksverksamhet med vissa beslutsgrupper och andra partssammansatta grupper, utvecklade kontaktformer företagsledning-anställda.
- Systematiserade arbetsplatsträffar.
- Fördjupat samrådsförfarande inom arbetsenheterna.
- Samverkan vid uppläggning av förebyggande fastighetsunderhåll.
- Vidgad samverkan i arbetsmiljöfrågor och rationalisering.
- Omfattande personalmedverkan i projektering, planering, byggnation m. m. av skola, sjukhus, sjukhem, rehabiliteringscentrum, stadshus.
- Möjligheter till inflytande över den egna arbetstiden, uppläggning av arbetstidsförkortning m. m.
- Fördjupad partssamverkan vid utformning av personalpolitik.
- Personalmedverkan i rekrytering och urval (anställningsärenden).
- Personalmedverkan i utbildningsplanering.
- Utvidgat lokalt inflytande över tjänstemannalöner (i anslutning till s. k. latitudlönesystem).

- Personalinflytande vid organisationsanpassning, organisationsutvecklingsprojekt.
- Försök med nya informationsvägar m. m.
- Personalinflytande i budgetprocessen.

Utvecklingsinsatser av här avsedd art, som i huvudsak syftar till förbättrat samråd, har även förekommit utanför kretsen av "försökskommuner och -landsting". Centrala rådet på det primärkommunala området konstaterar dock (i ovan anförda informationsmaterial) ". . . I det stora flertalet av våra kommuner har diskussioner om personalinflytande knappast börjat och än mindre tagit sig några konkreta uttryck".

Viss försöksverksamhet har även bedrivits i samband med en av parterna gemensamt företagen utredning om partssammansatta organ (se betänkandet avsnitt 3.4).

Försöksverksamheten avvecklades under 1976 såsom "riksprojekt" anknutna till centrala rådens verksamhet. Tanken är att företagsdemokratin fortsättningsvis skall utvecklas i reguljär verksamhet och inriktas på medbestämmande.

2.4.8 *Några konsekvenser av arbetsrättsreformen*

De rättsliga förutsättningarna för den samrådsverksamhet som grundats på exempelvis FöN-, RAT- och MILJÖ-avtalen har förändrats genom den beslutade arbetsrättsreformen. Samråd och information avses ersättas av ett successivt längre gående s. k. medbestämmande. En huvudtanke är att frågor om personalens inflytande på arbetsplatsen skall kunna avtalsregleras även framgent (inom ramen för MBL 32 §). Arbetstagarpartens möjlighet att driva fram önskad kollektivavtalsreglering av medbestämmandet har förstärkts. Det förutsätts dock att avtal inte träffas där detta kan innebära att den politiska demokratin kränks. Här kommer bl. a. in den för utredningen aktuella frågan om att genom ändring i kommunallagen möjliggöra överförande av viss beslutsrätt till s. k. partssammansatta organ.

I den mån särskilda medbestämmandeavtal inte föreligger, gäller under alla förhållanden att flera inflytandefrågor regleras direkt i lagen om medbestämmande. De viktigaste avsnitten är i detta sammanhang reglerna om utvidgad förhandlingsrätt (MBL 11–14 §§), informationsrätt (MBL 18-19 §§), bestämmelser om tolkningsföreträde (MBL 34–37 §§) samt regler om förhandlingar och viss facklig vetorätt i entreprenadfrågor (MBL 38–40 §§).

De frågor som avses i 11 och 12 §§ MBL handläggs och beslutas huvudsakligen på nämndnivå, i vissa fall kommuncentralt. I anpassningsarbetet i anslutning till arbetsrättsreformen har bl. a. framhållits att det från kommunalrättsliga utgångspunkter ter sig naturligt att den myndighet som har beslutsfunktionen skall svara för den förhandlingsskyldighet som ingår i beslutsprocessen och att onödig centralisering i sammanhanget bör undvikas. Vi delar denna grundsyn. De närmare föreskrifterna om förhandlingarnas genomförande måste – inom ramen för av parterna överenskomna förhandlingsordningar – anpassas till lokala förutsättningar. Syftet med den utvidgade förhandlingsrätten är att arbetstagarorganisationen skall ha tillfälle att – i god tid – påverka arbetsgivaren innan beslut fattas och verkställs.

Beträffande förhandlingsinformation (editionsplikten) enligt MBL 18 § får anses ankomma på resp. förhandlande organ att svara för att bestämmelserna efterlevs.

I fråga om den fortlöpande informationen enligt 19 § har i betydande delar motsvarande regler funnits i de förutnämnda samrådsavtalen. Informationsgivningen måste i första hand ombesörjas av resp. förvaltning. Även förvaltningsgemensamma och kommuncentrala organ måste emellertid medverka.

Det är ännu inte känt vilka former av medbestämmandeavtal som aktualiseras för den kommunala sektorn. En allmän bedömning är att centrala överenskommelser inriktas på att ange ramar och vissa allmänna normer, medan stort utrymme lämnas åt lokal anpassning. Från kommunaldemokratiska utgångspunkter är det angeläget att nivå- och kompetensfrågor, lokalt inflytande etc. i utrednings- och beslutsprocess ägnas speciell uppmärksamhet.

2.4.9 *Internationell utblick*

Vid en internationell jämförelse beträffande utveckling av företagsdemokrati för offentligt anställda kan allmänt konstateras att Sverige ligger i en klar tätposition.[1]

Förutsättningarna för ett reglerat personalinflytande i kommunal verksamhet är på flera vitala punkter unikt gynnsamma i vårt land. Hela arbetsmarknaden är genomorganiserad med jämförelsevis mycket stabila partsrelationer. Andelen fackligt organiserade bland de offentligt anställda är avsevärt högre än i de flesta andra länder. Vi har en lång tradition av förhandlingar, överläggningar och avtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter samt av att tillämpa organiserat representativt samråd på arbetsplatserna. Det tidigare redovisade företagsdemokratiska utvecklingsarbete som bedrivits enligt partsöverenskommelser synes sakna utländska motsvarigheter. Detsamma gäller de förhållandevis stora satsningar som gjorts inom det allmänna utbildningsområdet, på utbildning inom företag och förvaltningar och på facklig skolning. Genom lagstiftning har en rad reformer initierats eller understötts för att främja arbetslivets demokratisering inom alla sektorer.

Någon reell motsvarighet utomlands till de arbetsrättsligt grundade inflytandeformer som kommunalanställda tillförsäkrats i vårt land torde inte stå att finna. Vad gäller närvarorätt i nämnder (motsv.) eller beslutsrätt i partssammansatta organ, dvs. de huvudfrågor som vi diskuterar i detta betänkande, saknas utländska förebilder eller erfarenheter. (Se dock nedan om utredning och aktuellt regeringsförslag i Norge.)

Vissa representativa organ för samråd arbetsgivare-arbetstagare i kommunal verksamhet har på senare år växt fram i flera länder t. ex. England, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Västtyskland samt i de nordiska länderna. Även i USA finns exempel på företagsdemokratiska strävanden på kommunal nivå.

I stort sett saknas i andra länder lagstiftning om inflytande för kommunalt anställda eller övergripande kollektivavtalslösningar i vår mening. Några undantag från denna huvudregel finns dock:

[1] Vår jämförelse baseras närmast på en översikt av förhållandena i de nordiska länderna och i övriga västerländska demokratier. Vi har ansett det ligga utom utredningens ram att söka dra paralleller med arbetstagarinflytande som kan förekomma i vissa styrsystem av t. ex. jugoslavisk modell.

I *Norge* medger kommunallagen att fullmäktige (kommunstyret) beslutar om viss personalrepresentation i styrelser och utskott. Enligt en norsk statlig utredning har detta dock utnyttjats endast i ringa grad i praktiken och då av de största kommunerna (NOU 1974:60).

Samråd och information i "samarbeidsutvalg" som närmast motsvarar företagsnämnder förekommer enligt centralt avtal, dock inte genomfört i alla kommuner. Avtal finns om fackliga förtroendemän. Medbestämmandet i arbetsmiljöfrågor vidgas betydligt genom ny lagstiftning.

I en statlig utredning om "Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet" föreslog den s. k. Hollerkommittén vissa relativt långtgående reformer (NOU 1974:60).

Den norska regeringen har nyligen lagt fram förslag som bygger på Hollerkommitténs utredning och som i betydande utsträckning följer dess förslag (Stortingsmelding nr 28, 1976–77). Några huvuddrag är följande

- Man söker indela styrorganen i offentlig verksamhet i tre typer; politiska organ, styrelser för administrativ verksamhet och styrelser för blandad verksamhet. Politiska organ anges omfatta "virksomheter hvor styrningsorganenes avgjørelser får betydning for forhold utenfor vedkommende virksomhet, f. eks. departementene. Utvalg og nemnder med overordnede politiske funksjoner regnes også til denne type offentlig virksomhet". Det framhålles att denna modell för uppdelning är mycket schematisk och att det inte är möjligt att dra skarpa gränser.

- Som en allmän utgångspunkt uttalas att vid konflikt mellan folkstyrelsens (folkestyret) princip och medbestämmandet för de anställda skall hänsynen till folkestyret tilläggas avgörande vikt. De anställda kan på denna grund ej få representation i vad som betecknas som politiska organ.
- I andra styrelser för offentliga verksamheter ("administrativa" och även "blandade") får, som en huvudregel, de anställda två fullvärdiga styrelseplatser.
- I styrelse för "blandad verksamhet" kan en minoritet i styrelsen få ärende hänskjutet till överordnad "politisk" myndighet om de anställdas representanter i en omröstning haft avgörande inverkan på utgången. I organ med "administrativa" funktioner gäller ej motsvarande. De anställdas representanter har här en ställning som är helt likvärdig med övriga ledamöters.
- "Samarbeidsutvalg" (partssammansatta organ) förutsätts – i enlighet med Hollerkommitténs förslag – få betydligt utvidgade befogenheter, t. ex. beslutsrätt på en rad områden som rör arbetsorganisation, personalpolitik och personaladministration samt arbetsmiljö. De skulle även vara obligatorisk samrådsinstans i investerings- och budgeteringsfrågor. Decentraliserad sådan partssamverkan kan genomföras om parterna är ense härom. Hithörande frågor har överlåtits till centrala och lokala förhandlingar om nya samarbetsavtal.
  För sjukhus- och skolsektorerna förutsätts en anpassad samverkansform med kraftigt ökat personalinflytande.
- I regeringsförslaget framhålles att genomförandet av de anställdas medbestämmande i offentlig verksamhet bör ske efter ett decentraliserat möns-

ter med anpassning till lokala förhållanden, styrningsstruktur, ärendetyper etc.
- Man understryker vid sidan av de representativa formerna också betydelsen av att den enskilde arbetstagaren erhåller ökat inflytande över sin egen arbetssituation.

I *Finland* har man under de senaste åren arbetat på att utveckla den kommunala personalpolitiken. Uppmärksamheten har särskilt inriktats på personalens möjligheter till ökat deltagande och påverkan inom ramen för olika samarbetssystem. Sålunda har t. ex. system med fackliga förtroendemän införts. Vidare har rekommendationsavtal om kommunernas och kommunalförbundens interna information träffats liksom arbetarskydds- och rationaliseringsavtal.

Förhandlingar har förts om hur en utvecklad kommunal arbetsplatsdemokrati skall anordnas. Detta har resulterat i vissa ännu icke slutgiltigt godkända förslag. Man vill bl. a. garantera de anställda "möjligheter att påverka beredningen av beslut som gäller det egna arbetet, arbetets genomförande samt arbetskollektivet." Det understryks att dessa strävanden icke står i konflikt med den politiska demokratin.

Ett lagförslag om företagsdemokrati har framlagts som avses tillämpas även på kommunala produktionsinrättningar såvida inte kommunalt avtal om utvecklad arbetsplatsdemokrati är tillämpligt.

Även i *Danmark* har skett en kraftig utveckling av samråd och information bl. a. enligt centrala avtal om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare. Samverkansmönstren är såtillvida i huvudsak desamma som i de övriga nordiska länderna. Någon lagreglering av medbestämmande på det kommunala området motsvarande den svenska arbetsrättsreformen har dock icke varit aktuell.

I *Belgien* antogs 1974 en lag som reglerar förhållandet arbetsgivare-arbetstagare. Denna föreskriver att partssammansatta kommittéer (närmast motsvarande företagsnämnder) skall upprättas för information, överläggningar och samråd i gemensamma frågor. Enskilda myndigheter får inte fatta beslut i vissa frågor – t. ex. om personalsociala åtgärder, arbetstider och andra arbetsförhållanden – utan föregående förhandlingar eller samråd med vederbörande personalorganisationer.

Mot bakgrund av de uppenbarligen begränsade utländska erfarenheterna på det område betänkandet avhandlar har vi ej funnit skäl till något djupgående internationellt studium.

2.4.10 *Sammanfattande slutsatser*

- ☐ Företagsdemokrati i olika former har sedan länge funnits inom den kommunala sektorn. En hel del erfarenheter har samlats, inte minst av samråd i representativa former.
- ☐ Organiserad och metodisk försöksverksamhet med nya former av fördjupat samråd har bedrivits i begränsad omfattning.
- ☐ Den nya arbetsrättslagstiftningen syftar till att stödja fortsatt demokratisering av arbetslivet i dess helhet. Företagsdemokratin får mot denna bakgrund förutsättas göra sig starkare gällande i den kommunala verksamheten.

- ☐ För medbestämmande utgör den vidgade förhandlingsrätten och informationsreglerna en grundförutsättning. Genom medbestämmandeavtal sker en omprövning och sannolikt anpassning och komplettering av de hittills gängse inflytandeformerna.
- ☐ Även i framtiden måste företagsdemokratin i hög grad anpassas till de lokala förhållandena.
- ☐ Internationellt ligger Sverige i en klar tätposition i fråga om utveckling av företagsdemokrati för kommunalt anställda.

3 Partssammansatta organ på den kommunala sektorn

3.1 Allmän bakgrund

Som framgått bl. a. av kapitel 2 om företagsdemokratiska utvecklingsåtgärder har olika representativa samverkansorgan gemensamma för arbetsgivare och arbetstagare kommit att inrättas i kommunerna och landstingskommunerna. Dessa organ har hittills haft uppgifter med tyngdpunkt på information och samråd enligt olika samverkansavtal, t. ex FöN 68, RAT 73 och MILJÖ 75. De har i allmänhet legat vid sidan av den reguljära förvaltningsorganisationen. Verksamheten har bedrivits med betydande variationer i konkret utformning, intensitet och resultat.

Efter hand har olika anspråk rests på en vidareutveckling av personalinflytandet genom de representativa samverkansformerna. Exempel härpå är fackliga önskemål att man skulle ge vissa beslutsbefogenheter till företagsnämnder eller anknytande kommittéer. Krav har framförts om beslutsrätt för partssammansatta ledningsgrupper för exempelvis arbetsmiljöarbetet. Man har också velat inrätta fasta partssammansatta beredningsorgan med starkare ställning än vad som hittills ansetts möjligt. I en utvecklad företagsdemokrati har det vidare aktualiserats partssammansatta beslutsorgan integrerade i den normala organisationen på olika ledningsnivåer.

Olika kommunala initiativ till eller önskemål om inrättande av nya typer av partssammansatta organ har också kunnat noteras. I samband härmed har ofta konstaterats att gällande kommunallagstiftning lagt hinder i vägen för ett mer utvecklat medbestämmande i former som i den aktuella kommunala miljön och utvecklingssituationen tett sig naturliga och angelägna. I flera fall har det ansetts att en smidigare och rationellare förvaltning skulle erhållas om vidgad delegering och visst överförande av beslutsrätt i här avsedd mening kunde genomföras. Härvid har åberopats att ifrågavarande samverkansformer möjliggjorts inom arbetslivet i övrigt.

I detta kapitel lämnas först en översiktlig redogörelse för delegationsreglerna enligt gällande rätt. Vi tar därefter upp arbetsrättsreformens inverkan på hithörande spörsmål. I anslutning härtill återges de huvudsakliga ståndpunkter rörande verksamhet med partssammansatta organ som framkommit i en gemensam utredning av kommun- och landstingsförbunden samt SKAF, TCO-K och SACO/SR. Därefter redovisas vår utrednings principiella bedömning samt de lagstiftningsförslag jämte specialmotiveringar som vi vill framlägga rörande partssammansatta organ.

3.2 Delegationsregler enligt gällande rätt

3.2.1 *Delegation från kommunfullmäktige/landstinget till nämnd*

1977 års kommunallag (KL) utgår liksom äldre kommunallagstiftning från en funktionsfördelning mellan kommunens/landstingskommunens beslutande och förvaltande organ. Denna funktionsfördelning anges dock endast i mycket allmänna ordalag i KL. I 1 kap. 5 § uttalas sålunda att kommunens och landstingskommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet å andra sidan ankommer på styrelsen och övriga nämnder. (I KL avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet 1 kap. 2 §.)

Nämnderna har även rena beredningsuppgifter (1 kap. 5 § andra stycket KL).

Förvaltningsutskottet intog tidigare i aktuellt hänseende en särställning eftersom utskottet kunde företräda landstinget mellan landstingsmötena i den mån ej annat följde av lag eller annan författning eller av landstingets beslut (förvaltningsutskottets s. k. ställföreträdarskap). Vi föreslog i vårt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41) att ställföreträdarskapet skulle tas bort. Som skäl härför angavs bl. a. att alla frågor som har betydelse för medborgarna borde redovisas och diskuteras i de beslutande organen, vilkas sammanträden är offentliga i motsats till vad som gäller för förvaltningsutskottet och andra nämnder (bet s. 104). I den proposition som låg till grund för 1977 års KL framhöll emellertid föredragande departementschefen att ställföreträdarskapet borde finnas kvar tills vidare med hänsyn till att situationer kan uppstå som kräver att beslut i viktiga ärenden fattas snabbt (prop 1975/76:187 s. 242). Enligt propositionen skulle dock ställföreträdarskapet få en begränsad räckvidd i förhållande till tidigare rättsläge, i och med att det skulle åligga landstinget att meddela särskilda föreskrifter om och i vilken utsträckning institutet skulle få användas.

Vid riksdagsbehandlingen anförde konstitutionsutskottet att tillräckliga skäl saknas för att behålla den formella kompetensskillnad som genom ställföreträdarskapet finns mellan förvaltningsutskottet och kommunstyrelsen (KU 1976/77:25 s. 14). Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning på denna punkt. 1977 års KL saknar således bestämmelser om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap. I stället har särskilda bestämmelser intagits i KL om överförande av beslutanderätt genom s. k. delegation från kommunfullmäktige och landstinget till styrelsen, dvs. kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, och nämnderna. Dessa bestämmelser kommenteras nedan.

Bortsett från ovannämnda regel om ställföreträdarskapet saknades i äldre kommunallagstiftning bestämmelser som uttryckligen medgav att beslutanderätt överfördes från kommunfullmäktige resp. landstinget till de förvaltande och verkställande organen. Kommunallagsutredningen föreslog i betänkandet "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) att en uttrycklig föreskrift om delegation från kommunfullmäktige/landstinget till nämnd borde införas i den nya kommunallagen. Av den skulle enligt kommunallagsutredningens förslag framgå att kommunfullmäktige/landstinget får uppdra åt nämnd att på kommunfullmäktiges resp. landstingets vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden om inte annat följer av lag eller annan författning. Syftet med denna föreskrift angavs vara att lagfästa den delegationsrätt

som vuxit fram i rättspraxis och som kommunalrättsligt är att betrakta som en del av nämndernas verkställighetsuppdrag. Kommunallagsutredningen avsåg inte att med sitt förslag ändra de principer som hittills gällt i fråga om avgränsningen mellan ärendetyper som kan delegeras och sådana som ej bör kunna bli föremål för delegation. Kommunfullmäktige resp. landstinget skulle således enligt förslaget liksom hittills fatta alla beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd (se SOU 1974:99 s. 172).

I propositionen 1975/76:187 medtogs emellertid ej någon särskild bestämmelse om delegation från kommunfullmäktige/landstinget till nämnd. Departementschefen uttalade att det visserligen inte är helt tillfredsställande att kommunfullmäktige resp. landstingets möjligheter att överföra beslutanderätt till nämnd måste härledas ur begreppet "verkställighet". Det är emellertid å andra sidan – framhöll departementschefen – knappast möjligt att i lag med någon exakthet ange i vilken utsträckning delegation skall få ske (prop. 1975/76:187 s. 240).

I konstitutionsutskottets betänkande med anledning av den ovannämnda propositionen (KU 1976/77:25 s. 16 ff) togs frågan om en delegationsregel av aktuellt slag upp till särskild behandling. Enligt utskottet borde delegationsmöjligheten framgå direkt av lagen där också borde fastställas vissa allmänna principer som klargör delegationens omfattning. Utskottet betonade att alla viktigare finansiella beslut liksom alla beslut av principiell eller generell natur måste fattas av de beslutande organen. Detta för att förstärka kommunfullmäktiges och landstingets ställning som högsta beslutande organ. Vidare framhöll utskottet att några väsentliga förändringar avseende delegationsrättens omfattning inte åsyftades med den föreslagna delegationsregeln. Regeln skall ges en restriktiv tillämpning. Riksdagen godtog utskottets bedömningar.

Den nya delegationsregeln (1 kap. 5 § tredje stycket KL) har följande lydelse:

"Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt."

Sammanfattningsvis innebär det ovan anförda att de möjligheter till delegation som kommunfullmäktige resp. landstinget tidigare haft i princip kvarstår oförändrade efter införandet av 1977 års KL. Delegationsrätten framgår dock nu av själva lagen. Kommunallagsutredningen har i sitt betänkande lämnat en tämligen omfattande redogörelse för delegationsrättens gränser enligt gällande rätt (se SOU 1974:99 s. 164 ff). Här skall dessa gränsdragningsproblem inte upptas till behandling. Framhållas bör dock att lagstiftaren förutsatt att delegationsrättens omfattning framdeles liksom hittills kommer att få den ytterligare belysning av de rättstillämpande myndigheterna varom behov kan visa sig föreligga (se KU 1976/77:25 s. 17).

3.2.2 *Delegation inom nämnd*

Nämnds möjligheter att formellt delegera uppgifter som ankommer på nämnden till nämndledamöter och tjänstemän var en av de nyheter som

1950-talets kommunallagstiftning innebar. Det huvudsakliga syftet med delegationsrätten var att avlasta nämnderna rutinärenden. På detta sätt skulle nämnderna få mera tid över för frågor av principiell betydelse (se SOU 1952:14 s. 196).

I 1977 års KL stadgas i 3 kap.12 § andra stycket att styrelsen får, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av styrelsens beslut får dock beslutas endast av styrelsen samfällt.

Av tredje stycket samma paragraf framgår att beslut som har fattats med stöd av delegationsuppdrag skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

För enbart kommunallagsreglerad (oreglerad, fakultativ, frivillig) nämnd gäller samma delegationsregler som för styrelsen genom hänvisning i 3 kap. 13 § andra stycket KL. Även de specialreglerade nämnderna är efter 1977 års kommunallagsreform genom hänvisning i resp. specialförfattning vanligen underkastade kommunallagens delegationsregler.

För vissa specialreglerade nämnder gäller dock fortfarande särregler. Som exempel kan nämnas att i vissa författningar särskilt kvalificerade ärendegrupper uttryckligen undantagits från delegationsrätten (se t. ex. beträffande byggnadsnämnd 3 § andra stycket byggnadsstadgan (1959:612). Vidare innehåller socialvårdslagarna bestämmelser som möjliggör för ordföranden att i brådskande fall fatta beslut i avbidan på nämndens prövning (se 8 § lagen (1956:2) om socialhjälp samt 11 § barnavårdslagen (1960:97). Denna rätt för ordföranden att fatta interimistiska beslut kräver varken fullmäktiges eller nämndens medgivande (jfr prop. 1976/77:1 s. 80).

Som framgår av ovan relaterade lagrum sker delegation enligt kommunallagens regler i två led, först ett bemyndigande av kommunfullmäktige eller landstinget och därefter ett beslut av vederbörande nämnd varigenom viss beslutanderätt uppdras åt avdelning, ledamot, suppleant eller tjänsteman. Båda dessa led är nödvändiga villkor för att de beslut som fattas med stöd av delegationen skall anses lagliga.

Tidigare gällde med avseende på kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet att delegationsbestämmelserna för att bli giltiga skulle intas i reglemente för styrelsen resp. utskottet. I 1977 års KL har detta krav borttagits. Ett särskilt beslut av kommunfullmäktige resp. landstinget om bemyndigande till delegation är således tillräckligt. Denna förändring sammanhänger med att det ej längre är nödvändigt att anta reglemente för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Av motiven till KL framgår dock att det i fall där kommunfullmäktige resp. landstinget valt att anta reglemente är lämpligt att införa delegationsbestämmelserna i reglementet (se prop. 1975/76:187 s. 466).

Ärendetyper som kan bli föremål för delegation

I kommunallagens delegationsparagraf avseende styrelsen och övriga nämnder (3 kap. 12 §) undantas uttryckligen från delegation endast framställningar

och yttranden till fullmäktige samt yttrande med anledning av överklagande. Detta innebär dock inte att samtliga övriga ärendetyper som handläggs av nämnd kan bli föremål för delegation.

Departementschefen uttalar i motiven till delegationslagrummet att de förtroendevalda innehar det politiska ansvaret och därför måste kunna fatta beslut och utöva inflytande över frågor som är av betydelse för medborgarna. Han betonar dock att delegation i mindre viktiga ärenden kan ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt planering, riktlinjer och andra principiella frågor. Som princip bör enligt departementschefen gälla att delegation främst bör förekomma i rutinärenden, t. ex. ärenden där det är fråga om tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt. Det bör emellertid – beroende på att förutsättningarna för vad som kan och bör delegeras varierar mellan kommuner av olika storlek – liksom hittills tillkomma kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma hur delegationsreglerna skall tillämpas (prop. 1975/76:187 s. 260).

För att undanröja risk för missförstånd bör här påpekas att när i kommunallagstiftningen används ordet "beslutanderätt" som objekt för delegation så avses principiellt beslut som självständigt får överklagas. Det utskiftande av "beslutanderätt" i mindre betydelsefulla ärenden som varje arbetsfördelning mellan anställda medför faller således helt utanför den lagreglerade delegationsrätten (jfr KU 1976/77:25 s. 77). Som exempel på sådan "beslutanderätt" kan nämnas tilldelning av daghemsplats enligt av de politiska organen fastställd turordningsprincip uteslutande baserad på den tid barnet stått i daghemskön. Det är i detta fall från kommunalrättslig synpunkt fråga om en "mekanisk" verkställighet av ett politiskt beslut utan självständigt ställningstagande från den ansvarige tjänstemannens sida. Åtgärder av aktuellt slag brukar i den juridiska litteraturen benämnas ren verkställighet.

Vidaredelegation

Gällande delegationsregler medger ej att den som mottagit delegationsuppdrag (delegat) från kommunal eller landstingskommunal nämnd delegerar uppdraget vidare till annan. Som en praktisk konsekvens av detta kan nämnas att delegation till underordnad tjänsteman kommunrättsligt måste ske direkt från nämnd till tjänstemannen med förbigående av förvaltningschefen. Ansvaret för ett med stöd av delegation fattat beslut övergår således helt på den eller de personer som av nämnden bemyndigats att fatta beslut. Förbudet mot vidaredelegation anses hänga samman med det s. k. odelade ansvarets princip, vilken innebär att ansvaret för verkställighet och förvaltning i ett visst ärende måste ligga hos ett och samma organ (se SOU 1974:99 s. 284 och prop. 1975/76:187 s. 259).

Lokal delegation

En kommunalrättslig sedan gammalt upprätthållen huvudregel är att varje förvaltningsområde inom den kommunala förvaltningen skall vara anförtrott ett för hela kommunen eller landstingskommunen gemensamt förvaltningsorgan (se SOU 1965:6 s. 60). Av denna regel följer att det i princip inte är möjligt att utan särskilt författningsstöd inrätta lokala organ, t. ex. kommundels-

råd, inom kommun med förvaltande och verkställande uppgifter bestämda till visst geografiskt område. Den nya kommunallagen medför i detta avseende ingen förändring (se prop. 1975/76:187 s. 298 och KU 1976/77:25 s. 32). Det enda exemplet i gällande rätt på lagreglerade lokala kommunala organ med förvaltande och verkställande uppgifter är de sociala distriktsnämnderna. Dessa avgör, enligt 9 § lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m., var och en inom sitt distrikt, ärenden som avser vård, behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person.

Noteras kan här att riksdagen i samband med antagandet av 1977 års KL framhållit att de begränsningar som i dag gäller beträffande möjligheterna att ge kommundelsorganen arbetsuppgifter av olika slag bör övervägas ytterligare. Särskilt bör undersökas möjligheten att ge de kommuner som önskar det rätt att inrätta direktvalda kommundelsråd med beslutande och verkställande uppgifter (se KU 1976/77:25 s. 32).

Den nu redovisade regeln brukar åberopas till stöd för den generella uppfattningen att lokal delegation ej är tillåten i kommunal förvaltning. Detta synes dock vara något missledande eftersom hinder inte torde föreligga att nämnd vid utnyttjande av delegationsbemyndigande fördelar likartade ärendegrupper mellan olika delegater efter särskild distriktsindelning (jfr Kommunförbundets skrift "Byggnadsnämnds delegationsrätt", 1973, s. 47). Vid en sådan distriktsindelning kvarligger nämligen det övergripande ansvaret för verksamheten på nämnden (delegation kan återkallas vid missbruk etc.). Hinder möter ej heller för kommun att exempelvis tillsätta särskild styrelse (s. k. institutionsstyrelse) för varje i kommunen befintligt ålderdomshem eller uppdela förvaltningen av inom kommunen belägna va-verk på olika styrelser. I dessa fall garanterar nämligen hemmens resp. verkens egenskap av självständiga organisatoriska enheter upprätthållandet av det odelade ansvarets princip.

Blandad delegation, delegation med villkor

Enligt gällande delegationsregler kan ej delegation ske till förtroendevald och tjänsteman i förening. I proposition 1967:28 föreslogs bl. a. att bestämmelser om rätt att delegera beslutanderätt till ledamot eller suppleant i förening med tjänsteman skulle lagfästas. Förslaget avvisades dock under riksdagsbehandlingen med hänvisning till att gränsen mellan förtroendevalda och tjänstemän skulle vara svår att upprätthålla om förslaget genomfördes, inte minst med hänsyn till gällande ansvarsregler (se KU 1967:32 s. 16). Konstitutionsutskottet påpekade i sitt utlåtande särskilt att behovet av samverkan mellan förtroendevalda och tjänstemän kunde lösas genom att delegationsuppdrag lämnas till förtroendevald med villkor om tjänstemannaföredragning (jfr Kommunförbundets skrift "Byggnadsnämnds delegationsrätt", 1973, s. 44). Även av förarbetena till 1977 års KL kan utläsas att s. k. blandad delegation är otillåten (se SOU 1974:99, s. 278 och prop. 1975/76:187 s. 259). Departementschefen påpekar dock i den allmänna motiveringen till förslaget till KL att frågan om blandad delegation och frågan om partssammansatta organ ankommer på utredningen om den kommunala demokratin att överväga (prop. s. 260).

Även om, som framgår av det ovan anförda, blandad delegation formellt är otillåten, torde hinder ej föreligga att förknippa delegationsuppdrag med direktiv till delegaten om samråd med annan/andra innan beslut fattas. Sålunda kan delegationsuppdrag exempelvis lämnas till förtroendevald eller tjänsteman som företräder kommunen/arbetsgivaren i personalkommitté eller annat partssammansatt organ, där uppdraget görs villkorligt av att samråd innan beslut fattas sker med arbetstagarnas representanter i organet.

Huruvida villkoren även kan avse att delegaten för att få fatta beslut skall vara enig med arbetstagarrepresentanterna – vilket under senare år förekommit i samband med viss försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati i kommunal förvaltning – synes dock i avsaknad av klargörande rättsfall och uttalanden i den juridiska doktrinen vara osäkert. Mot lagligheten av sådana delegationsvillkor talar närmast själva syftet med delegationsinstitutet. Som tidigare påpekats är det primära syftet med institutet att avlasta nämnderna en mängd rutinärenden (se SOU 1952:14 s. 196, jfr Kaijser, Kommunallagarna II, femte upplagan, s. 264). Avsikten med uppställande av villkor i samband med delegationsuppdrag, innebärande att delegaten för att kunna fatta beslut skall vara enig med företrädare för personalen, är uppenbarligen att garantera ett visst företagsdemokratiskt inflytande. Kommunallagen reglerar emellertid f. n. i princip inte frågor om inflytande för de anställda i kommun eller landstingskommun. Med denna utgångspunkt kan hävdas att delegationsvillkor av aktuellt slag rent rättsligt har ett mycket svagt samband med kommunallagens delegationsregler. För att villkor vid delegation skall anses lagliga bör normalt krävas att dessa uppställts av den delegerande nämnden i syfte att kontrollera delegationsuppdragets utövande.

I och för sig skulle mot angiven bakgrund – åtminstone rent teoretiskt – kunna ifrågasättas om ens villkor om samråd med personalföreträdare helt går att förena med syftet med delegationsreglerna. Samrådsmodellen skiljer sig dock från modellen med villkor om enighet på en väsentlig punkt, nämligen genom att delegaten i samrådsfallet juridiskt alltid – oavsett vad som kommer ut av samrådet – har kvar sin beslutanderätt. I modellen med villkor om enighet däremot återgår beslutanderätten till den samfällda nämnden om delegaten ej kommer överens med arbetstagarrepresentanterna om utformningen av ett visst beslut. Denna skillnad i verkningar mellan de båda typerna av delegationsvillkor bör medföra att samrådsmodellen kan accepteras från rättslig synpunkt medan alltså rättsläget, i avsaknad av vägledande rättsfall, får anses vara något mera oklart vad gäller modellen med villkor om enighet.

Delegation till tjänstemän i förening m. m.

1977 års KL tillåter ej, i likhet med vad som gällt tidigare, delegation till tjänstemän i förening. Kommunallagsutredningen påpekade att införandet av sådana delegationsregler knappast kan motiveras från arbetsorganisatoriska synpunkter. Vidare kräver sådana regler en särskild reglering av själva beslutsfattandet inom delegationen, eftersom det då blir fråga om en form av kollektivt organ som inte täcks av förfarandereglerna i kommunallagstiftningen. Med hänsyn härtill och till begränsningarna i kommunallagsutredningens direktiv – utredningen hade endast till uppgift att göra en rent lagteknisk översyn av kommunallagstiftningen – ansåg utredningen att delega-

tion ej heller fortsättningsvis borde få ske till flera tjänstemän i förening (SOU 1974:99 s. 284). I proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m., som ligger till grund för KL, behandlas inte närmare frågan om delegation till tjänstemän i förening. Departementschefen framhåller dock att uppkommande frågeställningar i anslutning till eventuell delegation till partssammansatta organ f. n. utreds av utredningen om den kommunala demokratin (prop s. 260).

I sammanhanget kan finnas skäl notera att delegation f. n. ej kan ske till annan arbetstagare än tjänsteman. Kommunallagsutredningen föreslog i betänkandet "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) att den kommunala personalen skulle omnämnas i nya KL, bl. a. med tanke på det fall att delegation till partssammansatta organ eventuellt skulle komma att lagfästas (bet s. 17). I propositionen som ligger till grund för KL avvisas dock detta förslag med hänvisning till att en bestämmelse om personalen är obehövlig och även i viss mån missvisande (prop. 1975/76:187 s. 342).

Återtagande av delegationsuppdrag m. m.

Nämnd har befogenhet att när som helst – på grund av uppdagat missbruk eller annan anledning – återkalla lämnad delegation. Ett med stöd av delegation fattat beslut kan dock i princip ej återtas. Huruvida ändring av delegats beslut med avsedd rättsverkan är möjlig beror av beslutets och ärendets beskaffenhet. Enligt Kaijser (Kommunallagarna II, femte upplagan, s. 265) är möjligheterna att ändra av delegat fattade beslut i allmänhet större inom oreglerad förvaltning och störst i fråga om rent interna angelägenheter. Beträffande avtalsärenden kräver ändring vanligen motpartens medgivande för att få civilrättslig verkan. I rena förvaltningsärenden är möjligheterna till ändring beroende av beslutets materiella rättskraft (jfr RÅ 1960 ref 32).

Anmälan av delegationsbeslut

Enligt KL gäller att beslut som fattas med stöd av delegationsuppdrag skall anmälas till styrelsen. Det ankommer på styrelsen att bestämma i vilken ordning detta skall ske (3 kap. 12 § tredje stycket).

Beträffande tidpunkten för anmälan av beslut som fattats med stöd av delegation uttalas i motiven till KL att detta – såsom var fallet enligt tidigare kommunallagstiftning – ej behöver äga rum vid nästa sammanträde (prop. 1975/76:187 s. 467). Departementschefen påpekar dock att det naturligtvis inte är lämpligt att anmälningarna dröjer alltför länge. Han framhåller vidare att det inte i lag är möjligt att ange några allmänna riktlinjer för hur anmälningarna bör ske och i vilken utsträckning besluten bör protokollföras särskilt utan detta måste bestämmas i samband med att delegationsuppdrag meddelas. Det väsentliga är enligt departementschefen att anmälningssystemet på ett rimligt sätt tillgodoser kommunmedlemmarnas och de direkt berördas intressen och styrelsens informations- och kontrollbehov samt garanterar att delegationsbesluten, i den mån de inte överklagas, vinner laga kraft inom rimlig tid.

Möjligheter att överklaga beslut som fattats med stöd av delegation

Delegats beslut kan överklagas enligt sedvanliga kommunalrättsliga besvärsregler. De för nämnderna tillämpbara reglerna gäller således även vid besvär över beslut som fattats med stöd av delegation. Noteras bör här att i den mån delegaten för särskilt protokoll över sina beslut, så räknas besvärstiden, såvitt fråga är om kommunalbesvär, från dagen för anslag om justering av detta protokoll (se 7 kap. 2 § andra stycket KL).

Som en allmän förutsättning för att kommunal nämnds beslut skall kunna överklagas gäller att beslutet ej är av rent förberedande eller rent verkställande art. Den förutsättningen gäller, som framgår av vad som tidigare sagts, även med avseende på möjligheterna att överklaga beslut som fattats med stöd av delegation.

Några särskilda frågor

Från det ovan beskrivna formella delegationsinstitutet bör s. k. oäkta delegation särhållas. Med oäkta delegation brukar avses att åtgärder som ej tål uppskov vidtas av exempelvis nämndordförande eller tjänsteman under förbehåll av senare överklagbart nämndgodkännande. Sådan nödtvungen delegation synes i viss omfattning vara kommunalrättsligt tillåten (se Kaijser a. a., s. 266). Som exempel på oäkta delegation kan från rättspraxis anföras ett fall där förvaltningschef ansetts befogad att å kommunens vägnar underteckna kontrakt om fastighetsköp i syfte att tillförsäkra kommunen den möjlighet till billigare fastighetsförvärv som följde av övergångsbestämmelserna till viss skattelagstiftning (se RÅ 1969 K. 671). Uppenbart är emellertid att den s. k. oäkta delegationen kan komma till användning endast i extrema undantagssituationer.

För helhetsbilden skull bör påpekas att det vid sidan av delegationsinstitutet i vissa situationer även finns möjlighet för de kommunala och landstingskommunala nämnderna att med anlitande av fullmaktsinstitutet avbörda sig handläggningen av vissa ärenden. Sålunda har t. ex. styrelsen i 3 kap. 1 § andra stycket 5. KL givits rätt att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan. Enligt Kaijser, a. a., s. 235, ger bestämmelsen styrelsen allmän processbehörighet ej blott inom styrelsens förvaltningsområde utan även där fullmäktige enligt 1 kap. 5 § KL disponerar över kommunens eller landstingskommunens talan eller där nämnd saknar egen processbehörighet. Fullmäktige har dock befogenhet att med bindande verkan besluta att avstå från talan eller uppdraga åt annan att företräda kommunen eller landstingskommunen i målet.

Vad som sist sagts ger vid handen att det finns formella möjligheter för styrelsen att i stället för delegation tillgripa fullmaktsinstitutet. I vilken omfattning man på detta sätt kan "gå förbi" det kommunala delegationsinstitutet synes dock ej helt klarlagt. Troligen är, om man beaktar syftet med delegationsreglerna i KL, det faktiska utrymmet där fullmaktsinstitutet kan tillämpas på det kommunala området begränsat och torde främst avse uppdrag att

företräda kommunen/landstingskommunen vid rättegångar och vissa förhandlingar.

Inskjutas kan här att de åtgärder eller beslut som fattas av ett befullmäktigat ombud inte kan angripas genom besvär. Från kommunaldemokratisk synpunkt torde sålunda delegationsinstitutet rent allmänt vara att föredra.

Delegats juridiska ansvar

På grund av att delegat vid utförandet av sitt delegationsuppdrag träder i styrelsens eller nämndens ställe får delegaten samma ansvar som nämndledamöterna för de av honom/henne fattade besluten. Han/hon blir således underkastad skadeånds- och straffansvar enligt de för kommunalt förtroendevalda i allmänhet gällande reglerna. (Är delegat tjänsteman kan även ett disciplinärt ansvar ifrågakomma.) Sålunda kan delegat ådra sig ansvar för oriktig myndighetsutövning, mutbrott samt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 1-3 §§ BrB. (Fr. o. m. den 1 januari 1976 har ämbetsansvaret, ämbetsbrotten och de speciella ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffats; jfr nedan avsnitt 4.8.4). Beträffande det skadeståndsrättsliga ansvaret är detta särskilt betydelsefullt med hänsyn till att kommun och landstingskommun numera fullt ut ansvarar för skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen resp landstingskommunen svarar (se 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Före den nya skadeståndslagens ikraftträdande den 1 juli 1972 gällde att kommun/landstingskommun icke ansvarade för den rena förmögenhetsskada som kunde vållas genom fel eller försummelse vid nämnds myndighetsutövande verksamhet.

För delegats skadeståndsansvar gäller samma begränsningar som för nämnd eller styrelse. Sålunda kan delegaten till befrielse från kommunens eller landstingskommunens skadeståndsskyldighet åberopa standardregeln i skadeståndslagen (3 kap. 3 §). Av denna regel följer att ersättningsskyldighet föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Vidare följer av den s. k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 § skadeståndslagen att den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning i första hand har att i vederbörlig ordning föra talan om rättelse.

Delegat som genom sitt handlande ådragit kommunen eller landstingskommunen skadeståndsskyldighet kan erhålla lindring i sitt skadeståndsansvar enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen. Enligt detta lagrum är arbetstagare som vållar skada genom fel eller försummelse i tjänsten ansvarig för skadan endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Även om bestämmelsen i första hand avser arbetstagare i civilrättslig mening bör den enligt uttalande i förarbetena kunna tillämpas analogiskt på skadeståndsskyldighet som förtroendevalda ådragit sig, t. ex vid utövande av delegerad beslutanderätt. Någon rättspraxis som närmare belyser denna fråga har dock ännu ej hunnit utbildas.

3.3 Arbetsrättsreformens inverkan

En avgörande förändring i förutsättningarna för partssamarbetet inträder med arbetsrättsreformen som allmänt sett syftar till att genom ramlagstiftning ge stöd för en utveckling på förhandlingsrättens grund mot längre gående medbestämmande för de anställda. I den här relevanta delen innebär den nya lagstiftningen i huvudsak följande.

En central tanke är att medbestämmandet i dess mer konkreta utformning skall regleras i kollektivavtal (32 § MBL). Detta skulle bidra till att bryta arbetsgivarens traditionella rätt att ensam leda och fördela arbetet. Möjlighet finns att genom s. k. kvarlevande stridsrätt öva påtryckning för att få till stånd begärt inflytandeavtal (44 § MBL). Det bör vidare uppmärksammas att arbetstagarparten ges tolkningsföreträde vid tvist om innehållet i avtal om medbestämmande (33, 36 §§ MBL).

Av motiven till lagen framgår att varje form av personalinflytande – från information och samråd och till självbestämmanderätt – innefattas i möjligheten till inflytandeavtal. Tillämpningsavtal till lagen hör hit liksom överenskommelser om avvikelser. Så kan exempelvis särskilda avtal om medbestämmande enligt 32 § MBL reglera förfarandet i fall där primär förhandlingsskyldighet enligt 11 §, förhandlingsrätt enligt 12 §, informationsplikt enligt 19 § osv. eljest skulle ha gällt helt allmänt. Samma gäller fristående avtal om mera utvecklade företagsdemokratiformer.

Lagen ger inte närmare föreskrifter om innehållet i sådana inflytandeavtal. Det skall enligt förarbetena tillkomma arbetstagarsidan att begära medbestämmanderätt i den takt och omfattning som man själv väljer. I den mån man inte träffar avvikande avtal gäller MBL:s regler om den förstärkta förhandlingsrätten, information, tolkningsföreträde, facklig vetorätt i vissa fall etc. Det bör vidare erinras om att arbetstagarna har andra insyns- och inflytandeformer till förfogande, t. ex. genom lagstiftning om fackliga förtroendemän på arbetsplatserna, anställningsskydd, anställningsfrämjande åtgärder, arbetarskydd, rätt till ledighet för studier, i vissa fall rätt till styrelserepresentation (eventuellt närvarorätt).

Parterna har av lagstiftaren givits stor frihet att tillsammans utforma lösningar som från fall till fall passar dem bäst. Lagens bestämmelser om medbestämmanderättsavtal innehåller inga moment som i och för sig tvingar arbetsgivaren att ingå här avsedda avtal. Arbetstagarparten kan dock enligt uttrycklig bestämmelse i MBL utnyttja den s. k. kvarlevande stridsrätten som påtryckningsmedel för att få till stånd avtal om medbestämmande. Av förarbetena till MBL framgår att arbetsgivarparten har motsvarande möjligheter i fråga om att avtalsreglera medbestämmandet.

Beträffande den offentliga sektorn gäller i aktuellt avseende inga uttryckliga särregler. Dock slås fast som en utgångspunkt för reformen att avtal inte bör träffas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. "Dessa frågor skall i stället beredas och avgöras genom beslut i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna" (prop 1975/76:105 bil 2 s. 151). Den politiska demokratin får m. a. o. inte trädas för när. Kommunal arbetsgivare kan sålunda komma att avvisa förslag om vissa typer av medbestämmandeavtal med hänvisning till den politiska demokratins villkor. Parterna på den offent-

liga sektorn har i särskilt huvudavtal 1976 enats om "att i sådana ämnen varom avtal får anses kränka den politiska demokratin" sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder. En särskild nämnd med rekommenderande funktioner kan kopplas in vid tvist om avtalsyrkande är förenligt med den politiska demokratin.

Under utredningsarbetet i arbetsrättskommittén och i den följande remissomgången framkom olika meningar om lagen skulle innehålla särskilda bestämmelser om partssammansatta organ med vissa beslutsbefogenheter. Arbetsrättskommittén tänkte sig sålunda att en del av "förhandlingsarbetet" skulle äga rum i fasta organ inom företagen.

Medbestämmandelagen bygger emellertid som nämnts på principen att arbetsmarknadens parter bör ha friheten att finna de lämpligaste formerna för företagsdemokrati. Önskar sålunda parterna inrätta partssammansatta organ generellt eller på en arbetsplats är det möjligt att göra detta med stöd av kollektivavtal. Lagstiftningen reglerar inte denna fråga. Vissa frågor kan te sig speciellt lämpade för behandling och avgörande i fasta organ. Som exempel på här avsedda samverkansområden nämns i propositionen personalpolitik, arbetsorganisation eller arbetsfördelning. Även alternativa former har emellertid berättigande. På vissa områden kan exempelvis självbestämmande för arbetstagarna aktualiseras antingen redan nu eller senare, anför departementschefen. En del frågor kan behöva behandlas av de berörda fackliga organisationerna gemensamt, andra lämpar sig inte för sådan sambehandling. Det bör alltså vara fritt för parterna att välja vilka inflytandeformer man vill tillämpa.

Departementschefen vill inte anvisa partssammansatta organ som någon prioriterad form när det gäller utövande av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet eller informationsplikt. Utgångspunkten bör här i stället vara att arbetstagarnas grundläggande rättigheter skall kanaliseras genom deras fackliga organisationer. Skulle det av särskilda skäl vara lämpligt att välja fasta organ i företagen (motsv) blir det helt och hållet parternas sak att komma överens om detta.

Huruvida partssammansatta organ skall inriktas på utredande och beredande uppgifter eller alternativt utrustas med egentliga beslutsbefogenheter blir ofta beroende av det aktuella verksamhetsområdet, frågornas art, men också på vilken nivå respektive organ arbetar. Generella föreskrifter ter sig inte meningsfulla annat än möjligen som uttryck för – en av parterna önskad – inriktning eller minimistandard. Följaktligen överlämnas till de avtalsslutande parterna att träffa eventuella övernskommelser om olika konstruktioner.

☐ Sammanfattningsvis konstaterar vi att den ramlagstiftning som reglerar arbetsrätten ger ett vitt utrymme – men inget tvång – för parterna att använda partssammansatta organ såsom *en* bland flera olika vägar till medbestämmande.

3.4 Parternas önskemål enligt PSO-utredningen

Vilken inställning till hithörande inflytandeformer har då parterna på den kommunala sektorn givit tillkänna?

Vi utgår här från den rapportering som lämnats i en av parterna gemensamt företagen utredning benämnd PSO-utredningen (PSO = partssammansatta organ. Denna förkortning får numera anses vedertagen på den kommunala sektorn och används därför även av oss i detta betänkande).

I en rapport i maj 1976 konstateras att det ännu är för tidigt att säga vilka inflytandeavtal som blir aktuella på kommunområdet. Det framstår dock som relativt klart, framhålls det, att PSO kommer att användas som *en* form av inflytande vid sidan av direkta förhandlingar och självbestämmande.

Parterna är ense om bedömningen att kommunallagen bör ändras så att möjlighet öppnas för tillskapande av PSO med viss beslutsrätt. PSO-utredningen går inte djupare in på frågan hur detta tekniskt skall lösas. Det framgår dock att man vill tänka sig en till PSO "överförd beslutsrätt". Möjligheten att göra en enkel ändring av delegationsreglerna avvisas: "PSO-utredningen uppfattar inte nuvarande delegationsregler lämpade att med en enkel ändring av ordalydelsen . . . .också omfatta partssammansatta grupper." Önskemålet är att ge PSO en mer självständig ställning med hänsyn till kravet på arbetstagarinflytande och syftet att göra parterna mer jämbördiga.

Man uppmärksammar speciellt att arbetsrättsreformen innebär att utvecklingen av medbestämmandeavtal blir beroende av fackliga påtryckningar i samband med allmänna avtalsförhandlingar. Detta konstateras vara en ny förutsättning i förhållande till tidigare tankegångar om att medbestämmandet skulle vara beroende av att nämnderna själva i vissa frågor skulle kunna på sedvanligt sätt delegera beslutanderätt.

Det är också parternas samstämmiga uppfattning att närmare detaljreglering i lag om när och hur PSO-verksamhet skall bedrivas inte är önskvärd. Parterna bör, enligt intentionerna i arbetsrättsreformen, ha frihet att själva i förhandlingar och genom avtal utforma eventuella normer etc.

PSO-utredningen anser det onödigt att införa sådana särskilda begränsningsregler för PSO-verksamheten i lag eller motivtext till lag som skulle omöjliggöra för förtroendevalda att lämna beslutsrätt till PSO i frågor där den kommunaldemokratiska kontrollen är betydelsefull. Den arbetsrättsliga lagstiftningen, det nya huvudavtalet samt kommunallagens allmänna utformning anses tillfyllest som begränsningar.

Man är principiellt ense om att det är nödvändigt ändra lagstiftningen så att delegation till grupp av arbetstagare tillåtes. Det bedöms att merparten av PSO kommer att inrättas inom förvaltningarna. Härvid anses det oftast naturligt att tjänstemän företräder kommunen. Man vill emellertid också öppna möjligheter för beslutsfattande i grupper där arbetsgivaren representeras av förtroendevalda. Argument redovisas såväl för som emot "blandade grupper". Skäl som i PSO-utredningens rapport anförs *emot* är

"– att förtroendevalda och fackliga företrädare rent principiellt bör undvika att fatta beslut gemensamt med tanke på ansvarsutkrävande samt

– att gemensamt beslutsfattande skulle försvåra gränsdragningen mellan vad som anses vara frågor för förtroendevalda respektive frågor för förvaltningarna . . ."

Argument *för* "blandade grupper" hör samman med

"– att en hel del frågor av personalpolitisk karaktär berör samtliga förvaltningar och här bör partssammansatta grupper med övergripande funktion bli aktuella. Det kan då vara naturligt att kommunen representeras också av för-

troendevalda.

– att det råder stora skillnader mellan stora och små kommuner vad gäller kommunernas och de förtroendevaldas arbetssätt. I många mindre kommuner kan finnas behov av att förtroendevalda deltar i partssammansatta beslutsgrupper.

– att förtroendevalda och anställda måste föra en dialog. En alltför strikt uppdragen linje mellan politiker och förvaltningens anställda kan vara till skada för kommunens verksamhet . . ."

Det anses av en majoritet i PSO-utredningen betydelsefullt att de fackliga organisationerna reellt och formellt får utse sina representanter (i stället för att de formellt tillsätts av nämnderna).

Frågan om nämnd skall kunna återta den överlämnade beslutsrätten, t. ex. med angivande av "särskilda skäl", har tagits upp av PSO-utredningen. Här har rått delade meningar. Arbetsgivarrepresentanterna menar att nämnderna som regel inte skall kunna återta, men att det dock är viktigt att de förtroendevalda har *möjlighet* att i vissa fall korrigera en partssammansatt grupp som inte uppfyller nämndens intentioner. Personalorganisationernas representanter anser principiellt att återtagande är oförenligt med PSO:s syfte. Man hänvisar till möjligheten att säga upp bakomliggande medbestämmanderättsavtal om någon part ej är nöjd med verksamheten.

Enighet råder om att beslut som med stöd av delegation eller "överförd beslutsrätt" fattas av PSO skall kunna överklagas genom kommunalbesvär. Man anser att PSO:s beslut bör betraktas som kommunala beslut i vanlig ordning och avvisar en linje som lägger PSO:s beslut utanför kommunaldemokratisk kontroll. Förutom principiella betänkligheter mot att ta bort besvärsrätt, revisionsansvar etc. finner man en risk att området för partsgemensamt beslutsfattande då också blir för snävt.

Vad därefter gäller olika varianter av PSO kan man uppenbarligen tänka sig samrådsorgan som delvis har funktioner av den art som förekommer redan i dag. En möjlig utvecklingsväg anses vara att man bygger vidare på dagens samverkansformer, eventuellt förändrar dem i så måtto att kompletterande beslutsbefogenheter skapas.

Man understyker vikten av att PSO på ett naturligt sätt anknyts till eller byggs in i linjeorganisationen. Vidare skall olika inflytandeformer stödja och komplettera varandra. PSO kan inte ses som isolerade företeelser, utan denna verksamhet blir beroende av hur företagsdemokratin gestaltas även i övrigt. Problemen med att bygga in PSO "i linjen" är dock många och svårbehandlade, erkänns det. Försöksverksamhet har startats för att skapa erfarenheter. Någon utvärdering har ännu inte hunnit ske.

Ansvarsfrågan berörs kortfattat. Principiellt anses att alla ledamöter i PSO bör ha samma ansvar. I formellt hänseende skall detta gälla "skadeståndsrevisions- och ämbetsansvar". Det övergripande politiska ansvaret förutsätts ligga orubbat kvar hos de förtroendevalda. Men hur blir det konkret när förtroendevald deltar i PSO, frågar man sig bl. a. i PSO-utredningen.

PSO-utredningen går också in något på problematiken med ärendeavgränsning för PSO:s del. I stället för den, som man uppfattar det, vanskliga uppgiften att söka klara ut i detalj vilka ärenden de anställda *inte* bör få medbestämmande i har man valt att peka ut frågeområden som är mest motiverade och aktuella i sammanhanget. Dessa är personaladministrativa frågor, arbets-

miljöfrågor samt frågor om arbetets organisation och ledning. Som exempel på ett område där långtgående personalinflytande är rimligt tas fram omplaceringsverksamheten där anpassningsgrupper och liknande på många håll redan arbetar med stort personalinflytande och kan vidareutvecklas. Företagshälsovårdens program och organisation är ett annat område som bedöms vara okontroversiellt i fråga om beslutsrätt för PSO.

Beträffande inställningen till beslutsmedverkan i rekryteringsfrågor anförs följande:

"Det är inte ointressant för kommunens invånare vilken policy kommunen har i rekyteringshänseende för vissa befattningar. Kommunens förtroendevalda har också ett stort intresse av att ha ett stort inflytande över tillsättningar på vissa befattningar t. ex. förvaltningschefstjänster. Detta hör samman med att den kommunala förvaltningen måste ses som en verkställare av en politisk intention.

Vid rekrytering till befattningar av mer internadministrativ art är kommunens intresse litet och de anställdas intresse stort. Det bör här inte vara kontroversiellt med beslutsinflytande.

Men det finns vid rekrytering också till andra befattningar starka argument för inflytande från de anställdas sida. Det är inte oväsentligt för de anställda hur t. ex. en förvaltningschef samarbetar.

I PSO-utredningen har allmänt sagts att rekryteringsfrågor bör kunna bli föremål för partsgemensamt beslutsfattande men parterna bör då överenskomma om vissa undantag. Här har bl. a. förvaltningschefstjänster nämnts."

Slutligen behandlas förfaranden i fall PSO-beslut ej blir enhälliga. Det anses att eventuella avtal bör innehålla regler härom. Krav på enhällighet i besluten anses inte realistiskt annat än undantagsvis. En modell, som dock mött tveksamhet från fackligt håll och som allmänt uppfattas som tungrodd, är att vid oenighet föra frågan "uppåt" och i sista hand till beslut i nämnd /motsv. Från de fackliga organisationernas sida har man ansett att tvistefråga i PSO skall kunna hänskjutas till förhandlingar. Denna form av skifte mellan inflytandesystem har emellertid inte vunnit gensvar från arbetsgivarsidan. Det skulle då vara meningslöst att arbeta i PSO. En förutsättning för att PSO skall kunna få en betydelsefull ställning i organisationen är att grupperna kan avgöra olika frågor, hävdar Kommun- och Landstingsförbundens ledamöter i PSO-utredningen.

PSO-utredningen har fört inledande diskussion om olika regler för de partssammansatta organens sammansättning och beslutsfattande. Man har även tagit upp frågan om representationsgrunder för de fackliga organisationerna. Parterna var vid rapporttillfället (maj 1976) inte beredda att (gemensamt) förespråka någon särskild sammansättning eller bestämda beslutsregler.

3.5 Utredningens grundsyn på PSO-frågan

Vi övergår härefter till utredningens egen bedömning av PSO-frågorna. I kapitel 2 har vi anvisat en modell för analys och beskrivning av företagsdemokrati. Följande redovisning av utredningens allmänna motiv till förslag, som framläggs i PSO-frågan, anknyter till denna modell.

(1) *PSO:s verksamhetsområden*

Den företagsdemokratiska utvecklingen och inte minst arbetsrättsreformens intentioner tar främst sikte på att förbättra de anställdas insyn i verksamheten och öka möjligheterna till medbestämmande på områden som gäller arbetsmiljön och arbetsvillkoren i vid mening. Den organiserade fortlöpande partssamverkan torde koncentreras till områden som i mycket hög grad berör alla anställda. Enligt vår bedömning kommer PSO på den kommunala sektorn i första hand att arbeta med frågor som gäller

- personalpolitik och personaladministration
- arbetsmiljö
- rationaliserings- och organisationsfrågor
- personalinformation
- vissa drifts- och servicefrågor, uppläggning av det löpande förvaltningsarbetet etc
- planering, budgetering och redovisning i de delar som ligger inom det avsedda området för medbestämmande
- utvecklingsprogram för företagsdemokratin.

Det synes nödvändigt att områden för PSO-verksamhet konkretiseras i partsöverenskommelser.

(2) *PSO på olika nivåer i organisationen*

PSO knyter an till förvaltningen. Man synes ha anledning eftersträva att PSO inordnas som en del i förvaltningsorganisationen även om det i och för sig är tänkbart med mer fristående samverkanssystem.

Kommun- eller landstingscentrala PSO kan – som andra centrala organ – erhålla uppgifter av främst utredande, samordnande, riktlinjeskapande och utvecklingsledande karaktär. Nära till hand ligger t. ex. att inrätta PSO för bearbetning av personalpolitiska frågor, rationaliseringsspörsmål och samverkansfrågor som rör arbetsmiljön. Detta är en utveckling som redan pågår. Centrala företagsnämnder, fasta partssammansatta kommittéer, ibland också tillfälliga projektgrupper, har redan i dag på flera håll uppgifter av här avsedd kommuncentral eller förvaltningsgemensam karaktär.

I vad mån uppgifter bör anförtros kommuncentrala PSO blir bl. a. beroende av de allmänna principer för arbetsfördelning som man vill tillämpa i resp kommun. Sådan överföring av uppgifter sker från styrelsen, personalnämnd eller motsvarande. Generella föreskrifter i lag om förfarandet bör ej lämnas kommunerna eller landstingskommunerna.

På motsvarande sätt kan samordnande PSO inrättas på förvaltningsnivå. Det kan t. ex. gälla att utöva vissa ledningsfunktioner inom det administrativa området.

Vår bedömning är alltså att PSO i första hand bör inrättas för att handlägga vissa "partsgemensamma" klart avgränsade ärendetyper, främst sådana som nu åvilar förvaltningen. PSO kan inriktas på utredning och beredning, men även visst beslutsfattande om så anses lämpligt. Kompetens- och anpassningsfrågorna för PSO i relation till arbetsledningssystemet ("linjen") måste ägnas ingående uppmärksamhet på det lokala planet. Detsamma gäller

i förhållande till förvaltningens specialistfunktioner för planering, ekonomi, personaltjänst, organisation och rationalisering. Det kan vidare bli aktuellt att till PSO föra över vissa ärenden som i dag ligger på nämndnivån – i den mån detta är förenligt med den politiska demokratin.

Vi förutsätter att regler eller riktlinjer för PSO-verksamhetens nivåanpassning kan vara erforderliga inslag i kollektivavtal om medbestämmande.

(3) *PSO kan anta varierande former*

PSO förutsätts utnyttjas för att bygga vidare på det traditionella representativa samråd som hittills väsentligen baserats på FöN-avtalet (se avsnitt 2.4.1). För samverkan på ett övergripande plan kan det mycket väl tänkas att man satsar på PSO som ganska mycket liknar FöN. Från flera utgångspunkter ställs emellertid krav på kompletterande, flexibla och smidiga arbetsformer. Erfarenheten visar t. ex. att väl fungerande berednings- och beslutsorgan inte bör vara alltför stora (jfr FöN resp. samrådsgrupper). Arbetsformerna bör kunna anpassas efter uppgifternas art och olika samverkansförutsättningar.

Beroende på uppgifterna kan PSO ges mer eller mindre fast karaktär. Vi anser allmänt att man bl. a. av samordningsskäl måste begränsa antalet PSO – i varje fall i ett inledningsskede. Till dess erfarenheter vunnits av lämpligaste arbetssätt torde fortsatt utvecklingsarbete erfordras på detta område.

Vi har tidigare påpekat att PSO både kan byggas upp i en särskild samverkansorganisation och infogas i "linjeorganisationen". Lämpligheten av det ena eller det andra beror av verksamhetens art. Vad gäller PSO med besluts- och verkställighetsuppgifter i den löpande verksamheten förefaller en strävan till inordnande i eller klar anknytning till den normala organisationen vara erforderlig. Härigenom undviker man vissa befogenhets- och identifikationsproblem som delvis anses ha hämmat t. ex. FöN:s utveckling.

Av vad som anförts följer naturligen att tvingande formföreskrifter för PSO bör begränsas vad gäller eventuell lagstiftning. Det bör ankomma på de avtalsslutande parterna att träffa erforderliga överenskommelser om principer för sammansättning och arbetsformer för PSO. Även vid kollektivavtalsbildning ter det sig synnerligen angeläget att stort utrymme ges för lokal reglering av PSO:s verksamhetsformer. Möjlighet bör finnas att anpassa uppläggningen till varierande syften och arbetsförutsättningar.

Frågan i vad mån kommunalt förtroendevalda skall medverka i PSO-verksamheten är av intresse vid bedömning av de eventuella effekterna för den politiska demokratin. Om förtroendevalda inte ingår som företrädare för kommunen/landstingskommunen upprätthålls en klar åtskillnad mellan politiska och företagsdemokratiska organ. Utifrån det synsätt som vi anlagt på de partssammansatta organens uppgifter och arbetssätt är det naturligt att betrakta en sådan sammansättning som huvudlösning.

Vi har i vårt huvudbetänkande intagit den ståndpunkten att kommunerna och landstingskommunerna skall ges frihet att själva bestämma hur verksamhetens politiska ledning skall organiseras. Även i detta sammanhang äger detta giltighet på grund av kommunernas varierande storlek och struktur som kan kräva anpassning till lokala förutsättningar. Möjligheten därtill bevaras genom att lagreglering inte föreslås.

Förtroendevaldas medverkan i PSO och effekterna därav för den politiska demokratin hör dock till de frågor som bör följas och studeras när medbestämmandets nya former träder i tillämpning.

(4) *PSO kan ha inflytande eller bestämmanderätt av olika grader*

Med anknytning till den "demokratitrappa" som återges på sid. 46 kan exemplifieras varierande inflytandegrader för PSO

- De lägre graderna som avser rätten till information och samråd samt rätten att framföra synpunkter och förslag är lämpliga för PSO som har t. ex. beredande och utredande uppgifter i ärenden som därefter blir föremål för politiska beslut. En budgeteringskommitté, en organisationsgrupp eller en partssammansatt personalpolitisk utredning kommer i huvudsak att arbeta med denna inflytandegrad. Ett relativt långtgående inflytande kan erhållas genom regler om att PSO obligatoriskt skall bereda vissa ärendetyper eller i andra fall beredas tillfälle avge yttrande som skall tillföras beslutsunderlaget.
- Medbestämmande i meningen rätt att fatta beslut enligt vissa ramar och normer kan aktualiseras t. ex. för förslagskommitté, redaktionskommitté för personaltidning, utbildningsgrupp, arbetsmiljökommitté osv. Man kan i ett mer utvecklat medbestämmandesystem framgent tänka sig att vissa administrativa besluts- och samordningsfunktioner anförtros PSO-organ med ledningsuppgifter. Ett alltmer vanligt önskemål är att PSO skall kunna bedriva verksamhet inom ramen för särskilt anslag och sålunda ha viss beslutsrätt över hur medlen skall disponeras samt motsvarande "kostnadsställeansvar".

PSO kan alltså inriktas på samverkan i utredning och beredning men även i visst beslutsfattande och verkställighet om så anses lämpligt. Bestämningen av PSO:s befogenheter bör ske med anpassning till verksamhetens och ärendenas art, nivå, behovet och intresset av personalinflytande, organisationen i övrigt osv. De lokala förhållandena måste i hög grad bli avgörande. Det är därför vår uppfattning att kommunerna och landstingskommunerna bör ges mycket vida ramar för att tillsammans med vederbörande fackliga organisationer välja de arrangemang man finner bäst passa de egna förutsättningarna. Vi är medvetna om att detta i betydande utsträckning kan behöva regleras mellan parterna genom avtal.

För att arbetsrättsreformen skall kunna verka på avsett sätt även på den kommunala sektorn bör kommunallagen ändras så att möjlighet finns att överföra viss beslutsrätt till PSO. Den politiska demokratins suveränitet har slagits fast genom de förbehåll beträffande medinflytandeavtal som antagits i samband med arbetsrättsreformen.

(5) *PSO kan verka i olika skeden i beslutsprocessen*

En tyngdpunkt i kommunal PSO-verksamhet bör ligga i utredning och beredning av ärenden samt i verkställigheten. Härigenom kan de anställda på ett mer verksamt sätt än hittills uppnå ett reellt inflytande. PSO kan emellertid också tilldelas beslutsbefogenheter i den mån dessa ej är förbehållna de

politiska beslutsorganen och att de befinns lämpade för medbestämmande. Av vad tidigare anförts följer att PSO aldrig kan integreras i den politiska beslutsprocessen men väl naturligtvis påverka denna genom initiativ, synpunkter och förslag.

Delaktigheten för de anställda i PSO-ärendena uppkommer genom de fackliga organisationernas medverkan. Strävan bör vara att successivt engagera alla anställda i ett företagsdemokratiskt arbetssätt. Vi ser stora värden i en sådan utveckling. Det ter sig inte meningsfullt att i detta sammanhang från vår utrednings sida söka komma med detaljföreskrifter eller lagkonstruktioner som gör anspråk på att lösa rent företagsdemokratiska anpassningsproblem. Det måste vara en uppgift för de avtalsslutande parterna att bevaka att medbestämmandets huvudsyften alltid står i förgrunden.

På en del områden där personalen skall ha medbestämmande torde kontinuerlig samverkan i en arbetsgrupp eller motsvarande allmänt sett vara en lämpligare arbetsform än partskontakt genom regelrätta förhandlingar. PSO-verksamhet kan vara en sådan form för fortlöpande samverkan som parterna gemensamt anser väl ägnad för handläggning av ärenden som eljest enligt MBL:s grundregler skulle hanteras genom mer omständliga förhandlings- och informationsprocedurer. Avtal enligt 32 § MBL förutsätts komma att ha sådan syftning som gagnar såväl intresset av personalinflytande som smidighet och effektivitet i verksamhetens bedrivande.

Genom PSO-arbete kan uppnås ett klarare definierat gemensamt ansvar och en orientering mot gemensam problemlösning i smidiga former. Avstämningar av olika uppfattningar och prövning av olika alternativ kan som regel ske på ett friare sätt. Man kan också i denna form få en bättre täckning av olika faser i beslutsprocessen. PSO kan delta i beredning, visst beslutsfattande, verkställighet och uppföljning. Ett väl fungerande PSO bör kunna handlägga "sina" frågor med den smidighet och kontinuitet som brukar anses karaktärisera effektiv förvaltning i övrigt. Av motivuttalandena till MBL framgår att det överlämnas till arbetsmarknadens parter att genom överenskommelser välja utvecklingsvägar och -takt. Vi har inte funnit skäl att i detta sammanhang förorda någon avvikelse från nämnda principiella hållning från statsmakternas sida.

I händelse tvist uppstår mellan parterna om hur medinflytandeavtal om PSO skall tolkas gäller enligt MBL tolkningsföreträde för arbetstagarparten (organisationen). Om dess tolkning ifrågasätts aktualiseras förhandlingar enligt särskild ordning.

Det bör ankomma på de avtalsslutande parterna att i övrigt finna erforderliga anpassningar till kommunens/landstingskommunens ärendegång och beslutsprocess. Avtalen kan alltså komma att innehålla interna beslutsregler för PSO och föreskrifter om eventuell vidaregång av ärende i vissa fall av oenighet inom PSO. Gränsdragningen mellan PSO-verksamheten och förhandlingssystemet bör enligt vår mening vara tydlig för att inte oklarhet och osäkerhet skall uppstå i den löpande förvaltningen. Några närmare regler i lagstiftningen eller ytterligare motivuttalanden synes ej erfordras.

Sammanfattande slutsatser

- Det är viktigt att se PSO som ett led i ett vidare inflytande- och samverkanssystem. Vi har noterat att de centrala parterna här har ett gemensamt synsätt.
- Vi anser att PSO-verksamhet kan spela en betydande roll för utvecklat medbestämmande på den kommunala sektorn och att den därför – som en konsekvens av den beslutade arbetsrättsreformen – bör underlättas bl. a. genom viss lagändring.
- Utredningens lagstiftningsförslag bör koncentreras till att eliminera vissa existerande hinder för önskvärd PSO-verksamhet med bibehållande av den politiska demokratins suveränitet. Innebörden är – som framgår av följande avsnitt om lagreglering av PSO - *dels* att bestämmelser om samverkansformen med PSO förs in i kommunallagen, *dels* att möjlighet öppnas att till PSO överföra viss beslutsrätt.
- De avtalsslutande parterna förutsätts träffa överenskommelser om medbestämmande där bl. a. PSO kommer att utnyttjas.
- Vi har den allmänna uppfattningen att regler om PSO:s inriktning, organisatoriska inplacering, arbetsformer, befogenheter och ansvar bör utformas så att långtgående hänsyn kan tas till lokala behov. Detaljutformning och konkret anpassning till förutsättningarna bör ske inom resp. kommun och landstingskommun. Utredningens uttalanden i denna del är att betrakta som försök till vägledning och stöd för fortsatt utveckling. Detaljreglering i lag anses alltså inte påkallad.

3.6 Lagreglering av PSO-verksamheten

3.6.1 *Val av lagteknisk lösning; allmänna synpunkter*

Vi har i avsnitt 3.5 redogjort för de skäl som talar för att sådana lagändringar bör vidtas som möjliggör PSO-verksamhet på det kommunala området. I detta sammanhang har även berörts vilken utformning allmänt sett en lagreglering av PSO bör ha. Därvid har vi bl. a. betonat att målsättningen bör vara att öppna utvecklingsvägar för ökad partssamverkan på den kommunala sektorn utan att uppställa detaljföreskrifter.

Som framgår av avsnitt 3.2.2 råder enligt gällande kommunalrätt förbud mot blandad delegation, dvs. delegation till tjänsteman och förtroendevald i förening och mot delegation till flera tjänstemän. Vidare kan delegation enligt nuvarande regler ej ske till annan anställd än sådan som enligt traditionell avtalsnomenklatur är att betrakta som tjänsteman. En möjlig lagteknisk lösning av PSO-frågan vore, vilket också diskuterats i den allmänna företagsdemokratidebatten, att förändra kommunallagens och – i förekommande fall – specialförfattningarnas delegationsregler på sådant sätt att nyss nämnda förbud upphävdes. I delegationslagrummen kunde t. ex., enligt denna lagtekniska variant, föreskrivas att delegation även får ske till grupp av arbetstagare eller till grupp av såväl arbetstagare som förtroendevalda.

En lagteknisk lösning enligt denna modell synes dock av flera skäl vara mindre tilltalande. En grundläggande invändning mot konstruktionen kan enligt vår mening härledas från själva syftet med det kommunala delega-

tionsinstitutet. Vi har i avsnitt 3.2.2 närmare behandlat detta syfte. Här räcker att erinra om att delegationsinstitutet i princip är tänkt att användas för att avlasta nämnderna rutinärenden och på detta sätt åstadkomma en smidig och effektiv förvaltningsadministration. Delegaten har visserligen att självständigt och på eget ansvar avgöra varje till honom delegerad fråga. Han förutsätts emellertid härvid i princip tillämpa samma bedömningsnormer vid avgörandet av de delegerade ärendena som nämnden själv skulle tillämpat om beslutanderätten kvarlegat på den nivån. PSO-verksamheten däremot bygger på den grundläggande och självklara huvudprincipen att de anställdas representanter i PSO skall tillföra ärendena också rena arbetstagarsynpunkter.

En annan väsentlig utgångspunkt är att PSO skall vara ett särskilt forum i den kommunala förvaltningshierarkin för handläggning av olika medbestämmandefrågor där medbestämmandet baseras på kollektivavtal enligt MBL. Avsikten är att även medbestämmandefrågor av icke rutinmässig karaktär skall kunna handläggas i PSO. Som framgår av den tidigare refererade PSO-utredningen syftar PSO-verksamhet till ett utvecklat medbestämmande i ett system där parterna är mer jämbördiga än hittills varit fallit. Gällande delegationsregler utgår från annorlunda villkor.

Med hänsyn bl. a. till dessa förhållanden har vi funnit det uppenbart att det kommunala delegationsinstitutet lämpar sig mindre väl för partssamverkan av aktuellt slag. Man bör således ej sammanblanda det traditionella kommunalrättsliga delegationssystemet med företagsdemokratiskt betingade samverkanssystem. Detta skulle kunna skapa oklarheter i såväl det politiska som det administrativa styrsystemet.

Vi har kommit till den slutsatsen att den mest naturliga och ändamålsenliga lagtekniska lösningen av PSO-frågan är att införa särskilda regler i kommunallagstiftningen om partssamverkan i aktuell form. Reglerna bör utformas så att de tillgodoser vissa principiella krav av kommunaldemokratisk, kommunalrättslig och företagsdemokratisk natur. En ofrånkomlig förutsättning är sålunda att den politiska demokratin inte kränks samt att grundläggande rättsskyddsaspekter blir tillbörligt beaktade. Vi ser det som naturligt och angeläget att lagregleringen kopplas direkt till arbetsrättsreformen och dess intentioner om utvecklat medbestämmande. Lagstiftningen måste vidare få ett sådant innehåll att den ger parterna möjlighet att anpassa PSO-verksamheten till lokala förhållanden inom vissa förutsatta ramar.

Det är angeläget att de erfarenheter som vinns av verksamheten i PSO efter hand tas tillvara för att kunna påverka lagstiftningens framtida utformning. De avtalsslutande parterna kan förutsättas ha intresse av att noga följa utvecklingen. De har hittills inte enbart var för sig utan också i organiserat samarbete följt utvecklingen beträffande de företagsdemokratiska frågorna. Ökade resurser har vidare tillförts den forskning som är inriktad på de frågeställningar som här är aktuella. Vad gäller den enligt vår mening särskilt väsentliga frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin har riksdagen redan i sitt beslut om antagande av medbestämmandelagen uttalat, att den för tvistefrågor av detta slag inrättade särskilda nämnden på lämpligt sätt bör fortlöpande redovisa erfarenheterna från sin verksamhet. Det bör alltså enligt vår mening kunna förutsättas att utvecklingen beträffande PSO-verksamhet inom det kommunala området kommer att följas på sådant sätt att om behov därav uppstår initiativ tas till behövliga ändringar i lagstiftningen.

3.6.2 *Lagtextförslag*

Vi föreslår att i KL intas ett nytt 4 kapitel om partssammansatta organ enligt vad nedan anges. Dessutom föreslås vissa andra ändringar i KL. Bl. a. bör förekomsten av partssammansatta organ anges redan i de allmänna bestämmelserna i KL. På motsvarande sätt bör lagen (1957:281) om kommunalförbund kompletteras med bestämmelser om PSO.

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrives i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att nuvarande 4, 5, 6 och 7 kap. skall betecknas 5, 6, 7 respektive 8 kap.
dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 12 §, nya 8 kap. 2 § första stycket samt nya 8 kap. 3 § första stycket skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas ett nytt 4 kap. av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap. 5 §
Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.	
	I kommun och landstingskommun kan tillsättas partssammansatta organ med uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.
Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.	
	3 kap. 12 §
Fullmäktige får antaga reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet. Styrelsen får, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommun att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av styrelsens beslut får dock beslutas endast av styrelsen samfällt.	

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Om uppdrag åt partssammansatt organ att besluta på styrelsens vägnar samt om samråd med sådant organ gäller vad som är föreskrivet i 4 kap.

4 kap. *Partssammansatta organ*

1 §

I kommun och landstingskommun får, om så föreskrives i kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, där kommunen eller landstingskommunen är part, finnas partssammansatta organ. Sådana organ kan inrättas för styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

2 §

Partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och för arbetstagarna. I kollektivavtal intages bestämmelser om partssammansatt organs sammansättning, utseende av ledamöter och suppleanter i sådant organ, organets mandattid samt formerna för dess verksamhet. Dock skall vad som är föreskrivet i 3 kap. 9 § andra stycket, 3 kap. 10 § andra stycket såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation samt 3 kap. 10 § tredje stycket tillämpas på motsvarande sätt för partssammansatt organ.

3 §

Styrelsen eller annan nämnd får uppdraga åt partssammansatt organ att på styrelsens eller nämndens vägnar besluta i sådana grupper av ärenden som anges i kollektivavtal. Sådant uppdrag får under kollektivavtalets

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

giltighetstid av styrelsen eller nämnden återtagas endast om detta medges i avtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt första stycket skall anmälas till styrelsen eller nämnden som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

4 §

I kollektivavtal får föreskrivas att styrelsen eller annan nämnd i vissa angivna grupper av ärenden innan beslut fattas skall samråda med partssammansatt organ.

7 kap. 2 § första stycket

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

8 kap. 2 § första stycket

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen, annan kommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet, annan landstingskommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

7 kap. 3 § första stycket

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha

8 kap. 3 § första stycket

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, *partssammansatt organs* eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om be-

Nuvarande lydelse

anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Föreslagen lydelse

svär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Denna lag träder i kraft den ..... Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till lagrum som genom denna lag har åsatts ny beteckning avses härmed det sålunda omnumrerade lagrummet.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1957:281) om kommunalförbund att 3, 12, 16 och 20 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereda även ärenden som skola avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

I kommunalförbund kan tillsättas partssammansatta organ med uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan förbundet som arbetsgivare och dess arbetstagare.

12 §

Där ej annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder m. m.

Där ej annat är särskilt föreskrivet tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ *samt 4 kap.* kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse, övriga nämnder och *partssammansatta organ* m. m.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 § första stycket	
Bestämmelserna i *4 kap.* 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket samt 5–9 §§ och *5 kap.* kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.	Bestämmelserna i *5 kap.* 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket samt 5–9 §§ och *6 kap.* kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.
20 §	
Bestämmelserna i *7 kap.* kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser som avser landstingskommun. Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun som ingår i förbundet.	Bestämmelserna i *8 kap.* kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser som avser landstingskommun. Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun som ingår i förbundet.

Denna lag träder i kraft den

3.6.3 *Motivering till upprättat lagförslag*

3.6.3.1 PSO-frågan i relation till grundlagsstiftningen

Enligt vårt lagförslag ges endast de grundläggande reglerna om PSO-verksamheten i lag. Avsikten är att det skall ankomma på parterna att i kollektivavtalets form, inom vissa förutsatta ramar, närmare reglera såväl verksamhetens materiella innehåll som erforderliga formregler. En fråga av betydande principiellt intresse som utredningen haft att ta ställning till, är om en sådan lösning i något avseende kan riskera att komma i konflikt med gällande grundlagsstiftning.

Den kommunala verksamhetens konstitutionella förutsättningar har reglerats i 1 kap regeringsformen (RF). Dessa kan i princip sägas bestå av två grundelement. För det första vilar den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin på den allmänna och lika rösträttens grund. Kommunaldemokratin är m. a. o. förankrad hos kommunmedlemmarna (1 kap 1 § RF). För det andra gäller att den kommunala demokratin är representativ, vilket innebär att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 1 § andra stycket och 1 kap. 7 § RF). Det sistnämnda innebär att kommunfullmäktige/landstinget intar en central roll i alla ärenden där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (se prop. 1973:90 s. 231).

Vid en bedömning av grundlagsenligheten av den föreslagna lagtekniska lösningen av de partssammansatta organens verksamhet bör uppmärksammas att frågor om intresseorganisationernas (t. ex. de fackliga organisationernas) ställning i förhållande till de offentligrättsliga organen ej närmare reglerats i RF. (Här bortses från bestämmelsen i 2 kap. 17 § RF om att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om ej annat följer av lag eller avtal. Bestämmelsen saknar i detta speciella sammanhang betydelse.) I de utredningsförslag som ligger till grund för 1974 års grundlagsreform diskuterades möjligheten att lagreglera organisationernas verksamhetsformer (se författningsutredningens slutbetänkande "Sveriges statsskick" (SOU 1963:17 s. 56) och grundlagberedningens slutbetänkande "Ny regeringsform, Ny riksdagsordning" (SOU 1972:15 s. 77). En sådan lösning avvisades dock (se SOU 1972:15 s. 77). Intresseorganisationerna har emellertid i 7 kap. 2 § givits konstitutionellt stöd för sin medverkan i det statliga utrednings- och remissförfarandet. Deras ställning gentemot de offentliga organen i övrigt framgår ej av RF:s bestämmelser, utan får avgöras med ledning av förarbetena till grundlagsstiftningen och konstitutionell praxis. Som en allmän utgångspunkt härvidlag gäller att de beslutande organen i staten och kommunerna skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt. Ett korporativt samhällssystem är oförenligt med det svenska statsskicket (se KU 1973:26 s. 17).

Intressant att notera är att riksdagen vid 1976/77 års riksmöte i grundlagsenlig ordning beslutat om införande av vissa nya program- och målsättningsstadganden i RF. Stadgandena trädde i kraft 1977-01-01. Av särskild betydelse vid en diskussion om konstitutionella möjligheter att fördjupa företagsdemokratin på den kommunala sektorn är bestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket innebärande att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Av förarbetena till lagrummet framgår att bl. a. arbetslivet är ett sådant område där en demokratiseringsprocess bör underlättas (se SOU 1975:75 s. 184 och prop. 1975/76:209 s. 138). Som ovan påpekats är den aktuella bestämmelsen rättsligen att uppfatta som ett s. k. målsättningsstadgande. Tillämpningen och utvecklingen blir således föremål för politisk bedömning.

Det ovan presenterade förslaget till lagreglering av partssammansatta organ kan enligt vår mening ej på någon punkt anses kollidera med de uttalanden om den politiska demokratins innebörd som gjorts i RF:s förarbeten. En utveckling mot ett företagsdemokratiskt samverkanssystem i kommunal förvaltning är möjlig, så länge utvecklingen äger rum inom de allmänna ramar som grundlagsstiftningen uppställer och som avser att garantera den politiska demokratins suveränitet och okränkbarhet. Man torde t. o. m. kunna påstå att en sådan utveckling ligger i linje med grundlagsstiftarens i de nya målsättningsstadgandena redovisade intentioner.

Vårt lagförslag vilar på den grunduppfattning om avvägningen mellan politisk demokrati och personalens medbestämmande som angivits och accepterats av statsmakterna i samband med arbetsrättsreformen. Frågor om den kommunala verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet skall således ej bli föremål för beslutsfattande i PSO. Eftersom PSO enligt vår modell ej avses komma att avgöra frågor av nämnda art, vilka det tillkommer de överordnade politiska organen att besluta om, kan lagförslaget inte anses rub-

ba de i grundlagsstiftningen givna fundamenten för det politiska beslutssystemet.

En annan föreskrift i RF som har viss aktualitet i förevarande sammanhang, och som ej behandlats i det föregående, återfinns i 8 kap. 5 §. Enligt detta lagrum skall grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

I förarbetena till dessa bestämmelser anges att det beträffande kommunernas organisation och verksamhetsformer endast är grunderna som behöver regleras i lag (prop. 1973:90 s. 306). Enligt föredragande departementschefen innebär denna ordning bl. a. att regeringen med stöd direkt i RF är behörig meddela mer detaljbetonade föreskrifter som gäller kommunernas organisation och verksamhetsformer. Departementschefen betonar dock att syftet med begränsningen av lagområdet till att avse grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer inte är att regeringen i stor utsträckning skall gripa in med bestämmelser. I stället skall det i vid omfattning ankomma på *kommunerna att själva* (kurs. här) utforma detaljregleringen på området (prop. 1973:90 s. 306).

Av relaterade motivuttalanden framgår att bestämmelserna i 8 kap. 5 § RF innebär dels att själva basreglerna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall anges i lag, dels att kommunerna har en icke obetydlig "restkompetens" att närmare reglera sina verksamhetsformer. Detta krav får också vårt förslag till lagreglering av PSO anses uppfylla. Enligt förslaget skall direkt i KL anges att PSO får finnas på den kommunala sektorn och att sådana organ, under vissa förutsättningar, kan fatta beslut på nämnds vägnar och/eller fungera som samrådsorgan åt nämnd. Dessa förutsättningar anknyter till arbetsrättsreformen, i vilken man utgår ifrån att besluts- och samrådsområdena för PSO fastställs i kollektivavtal och inte genom ensidigt beslut av arbetsgivaren. Arbetsgivaren (kommunen/landstingskommunen eller resp. arbetsgivarförbund) har givetvis både rätt och plikt att vägra träffa sådana kollektivavtal som äventyrar den politiska demokratins förutsättningar och krav. Vad nu sagts äger tillämpning på de formregler för PSO:s verksamhet som vi i förslaget utgår ifrån att parterna själva skall utforma.

Vårt förslag beaktar grundläggande rättsskyddsaspekter vad avser såväl den politiska demokratin som möjligheten att få till stånd en rättslig prövning av enskilda PSO-beslut. Beträffande den politiska demokratin görs en direkt koppling till de mekanismer syftande till att förhindra kränkningar som finns inbyggda i arbetsrättsreformen. Vidare föreslår vi uttryckliga regler om att PSO-beslut skall kunna överklagas enligt sedvanliga kommunalbesvärsregler. På dessa grunder anser vi att den föreslagna konstruktionen till lagreglering av PSO-verksamheten harmonierar med de grundläggande principer som uttalas i regeringsformen och dess förarbeten.

- Sammanfattningsvis: Vi har kommit till den slutsatsen att innehållet i gällande konstitution ej hindrar lagtekniska lösningar av PSO-frågan enligt vårt förslag.

3.6.3.2 Inrättande av PSO

Av 4 kap. 1 § första meningen i vårt förslag framgår att i kommun och landstingskommun får, om så föreskrivs i kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, där kommunen eller landstingskommunen är part, finnas partssammansatta organ. Genom att införa begreppet "partssammansatta organ" direkt i KL erhåller PSO-verksamheten den lagreglering som bedöms vara nödvändig för att institutet skall kunna inlemmas i det reguljära kommunala organisationsmönstret.

Lagförslaget bygger på grundprincipen att initiativ till inrättande av PSO tas av parterna i samband med kollektivavtalsförhandlingar. Som framgår av vad nedan sägs skall formregler för PSO, verksamhetens innehåll etc. till stor del regleras i kollektivavtal om medbestämmande.

Av 4 kap. 1 § andra meningen framgår att PSO skall kunna inrättas för styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. Härmed avses även del av styrelsens/nämnds verksamhetsområde. Påpekas bör att även s. k. specialreglerade nämnder (t. ex. byggnadsnämnd och social centralnämnd) omfattas av de föreslagna PSO-reglerna. Någon särskild hänvisning i specialförfattingarna till det föreslagna nya 4 kap. är ej erforderlig eftersom uttrycket "nämnd" i kommunallagen täcker in samtliga kommunala och landstingskommunala nämnder.

Avsikten med stadgandet är att möjliggöra för parterna att finna flexibla lösningar anpassade efter lokala förhållanden vid inrättande av PSO-institutet. Som vi närmare berört i kapitel 2 uppvisar de olika kommunerna och landstingskommunerna betydande skillnader i organisationsstruktur. I de minsta kommunerna torde normalt anledning saknas att inrätta PSO inom varje förvaltning utan flera förvaltningar kan ha ett gemensamt PSO. Lagförslaget öppnar möjlighet för sådana konstruktioner.

Enligt utredningens mening är det normalt naturligt och ändamålsenligt att inrätta PSO även på "kommuncentral nivå" med uppgift att handlägga vissa medbestämmandefrågor av övergripande natur. Den ordning för överförande av uppgifter till PSO som här aktualiseras innebär att handläggning av vissa ärenden skall kunna överföras från en nämnd till ett inom denna nämnds verksamhetsområde inrättat PSO. Inrättandet av PSO rubbar ej fördelningen av ärenden och befogenheter mellan nämnderna, vilket har en viss betydelse för bedömning av effekterna sett från kommunaldemokratisk synpunkt av eventuellt inrättande av PSO på kommunövergripande nivå. Om man inrättar PSO på denna nivå avses alltså dit endast överföras uppgifter från nämnd som handlägger ärenden av det slag som kan betraktas som kommunövergripande (t. ex. kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller personalnämnden). Det förhållandet att PSO inrättas på kommunövergripande nivå påverkar inte en facknämnds befogenheter.

Sammanfattningsvis kan sägas att vårt förslag givits en sådan utformning att det ankommer på parterna att bestämma antalet PSO, om kommunövergripande PSO skall finnas, om flera nämnder skall ha gemensamt PSO samt på vilken nivå inom förvaltningen PSO skall inrättas. Parterna själva har de bästa förutsättningarna att bedöma dessa typer av frågor.

3.6.3.3 Formregler för PSO

En grundläggande målsättning vid utarbetandet av vår lagmodell har varit att söka undvika en onödig detaljreglering av PSO:s verksamhet. För att PSO skall kunna bli ett smidigt och effektivt instrument för fördjupad arbetsplatsdemokrati krävs att anpassningar kan göras efter lokala förhållanden. Trots denna utgångspunkt har vi ansett det nödvändigt att direkt i KL ge vissa formregler för PSO av baskaraktär i syfte att inlemma institutet i det kommunalrättsliga regelsystemet. Eftersom PSO i framtiden kan förväntas komma att ingå i den reguljära kommunala organisationen bör vissa av de grundläggande formregler som stadgats för kommunala och landstingskommunala nämnder även gälla för PSO. För att undanröja all risk för missförstånd vill vi särskilt påpeka att PSO enligt den föreslagna modellen ej är att betrakta som nämnd i kommunalrättslig mening utan är en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan på lägre nivå. Sålunda skall PSO alltid vara underordnad kommunal nämnd/styrelse. Förslaget avser alltså ej att rubba den från kommunaldemokratisk synpunkt grundläggande principen att politiska bedömningar och ställningstaganden i kommunal verksamhet skall göras i organ som sammansätts enbart efter partipolitiska styrkeförhållanden.

I 4 kap. 2 § föreskrivs inledningsvis att PSO består av företrädare för arbetstagarna och för kommunen eller landstingskommunen. Vidare sägs att vissa i lagrummet angivna regler om PSO skall intas i kollektivavtal. Dessa olika grupper av regler behandlas nedan var för sig.

Sammansättning, valbarhet m. m.

Enligt utredningens mening är det naturligt att överlämna åt parterna att i kollektivavtal reglera spörsmålen om antal ledamöter och suppleanter i PSO, inom vilken personkrets arbetsgivarens resp. arbetstagarnas representanter skall utses (valbarhetsregler), hur ledamotplatser och eventuella suppleantplatser skall fördelas mellan arbetsgivar- och arbetstagarsidan, hur arbetstagarnas platser skall fördelas mellan de fackliga organisationerna inbördes samt fyllnadsval vid ledamots eller suppleants avgång under löpande mandattid.

I detta sammanhang bör ett par frågor särskilt uppmärksammas.

Enligt 1977 års KL gäller ett obligatoriskt suppleantsystem i nämnderna. Motivet för denna ordning anges i kommunallagens förarbeten vara att representationen i de politiska organen genom ett obligatoriskt suppleantsystem kan breddas till att omfatta flera medborgargrupper (se prop 1975/76:187 s. 258). Detta syfte har ingen direkt tillämplighet för PSO:s vidkommande av naturliga skäl. Helt allmänt kan dock sägas att det från företagsdemokratisk synpunkt är viktigt att så många arbetstagare som möjligt bereds tillfälle att delta i PSO-verksamheten. Detta självklara konstaterande behöver dock inte nödvändigtvis leda till slutsatsen att det skall vara obligatoriskt med suppleanter i PSO. Arbetstagarrepresentanterna i PSO förutsätts stå i ständig kontakt med sina arbetskamrater för diskussion och bedömning av de löpande frågor som faller inom PSO-verksamheten. På detta sätt får arbetstagarna indirekt möjligheter till påverkan och inflytande. Vad nu sagts innebär att vi anser att anledning saknas föreskriva att suppleanter alltid skall finnas i PSO.

Detta är en angelägenhet för parterna att bedöma med hänsyn bl. a. till lokala förhållanden.

Ett annat spörsmål är om anledning finns att i lag ange att kommunens/landstingskommunens representanter i PSO skall kunna väljas proportionellt. Av 2 kap. 23 § KL framgår att val av styrelse, annan nämnd och beredning samt av revisorer och revisorssuppleanter skall vara proportionellt under vissa i lagrummet angivna förutsättningar. Detsamma gäller när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning. Nu nämnda regler om proportionellt val gäller även när nämnd skall välja avdelning som avses i 3 kap. 12 § eller organ bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden för beredning av ärenden som nämnden skall handlägga (se 3 kap. 10 och 13 §§ KL).

Eftersom vi utgår ifrån att arbetsgivaren i normalfallet kommer att representeras i PSO av tjänstemän i arbetsledande ställning synes behovet av regler om proportionellt val vara ringa. Syftet med sådana regler är att tillförsäkra en politisk minoritetsgrupp representation. Detta syfte har ingen relevans när arbetsgivaren företräds av tjänstemän i PSO. Förhållandet är emellertid annorlunda i fall där kommunen/landstingskommunen väljer att låta sig representeras i PSO av förtroendevalda. Detta synes kunna bli aktuellt främst beträffande PSO som inrättas på kommuncentral nivå. Vi har ej funnit tillräckliga skäl för att här reglera hur kommunens/landstingskommunens företrädare skall utses med hänsyn bl. a. till behovet av praktiska överväganden i den enskilda kommunen/landstingskommunen. Vi förutsätter att i normalfallet kommer platserna för de förtroendevalda att fördelas efter rådande politiska styrkeförhållanden. Vi har tidigare angivit att frågan om kommunalt förtroendevaldas medverkan i PSO och effekterna därav för den politiska demokratin bör följas och studeras. Därvid bör bevakas om det finns anledning att skapa garantier för tillämpning av proportionellt valsätt.

Uttrycket "sammansättning" i 4 kap. 2 § i vårt förslag täcker även in frågan om ordförandeskapet i PSO. Vi anser således att det skall ankomma på parterna att avgöra på vilket sätt ordförande skall utses. Detsamma gäller givetvis frågan om vice ordförandeskapet.

Sättet för utseende av ledamöter och ev. suppleanter

Enligt vår lagmodell ankommer det på parterna att själva reglera frågan om sättet för utseende av PSO-ledamöter. Vi anser det dock vara naturligt att kommunens/landstingskommunens representanter utses av den nämnd eller de nämnder inom vars verksamhetsområden PSO inrättats och att arbetstagarnas representanter utses av vederbörande lokala fackliga organisationer.

Mandattid för PSO

Med hänsyn till att kollektivavtal enligt den av oss föreslagna konstruktionen skall ligga till grund för inrättandet av PSO anser vi det olämpligt att låsa fast mandattiden för PSO i KL. Parterna har bäst förutsättningar att bedöma denna fråga. För fullständighetens skull kan påpekas att inte heller de enbart

kommunallagsreglerade nämndernas mandattid – med undantag av kommunstyrelsens/förvaltningsutskottet – har fastställts i KL.

Formerna i övrigt för PSO:s verksamhet

Till formerna i övrigt för PSO:s verksamhet hör bl. a. frågor om regler för beslutsfattande (enkel eller kvalificerad majoritet), beslutförhet, kallelse till sammanträde samt suppleants närvaro- och yttranderätt. Frågor av aktuellt slag bör helt ankomma på parterna att reglera. Reglernas utformning kan delvis förväntas bli beroende av vilka uppgifter som ges PSO.

Regler om ekonomisk ersättning till PSO-ledamöter

Även i fråga om regler om ekonomisk ersättning till PSO-ledamöter förutsätter vi att överenskommelse träffas i kollektivavtal.

3.6.3.4 Formregler för PSO som bör intas i KL

Enligt 4 kap. 2 § sista meningen i vårt förslag skall vad som är föreskrivet i 3 kap. 9 § andra stycket, 3 kap. 10 § andra stycket såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation samt 3 kap. 10 § tredje stycket tillämpas på motsvarande sätt för partssammansatt organ.

Vad först avser hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket KL innebär denna att kommunallagens jävsregler skall vara tillämpliga vid handläggning av samtliga ärenden hos PSO. Vi kommer nedan att närmare utveckla skälen för en sådan lösning. Föreskriften att 3 kap. 10 § såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering samt reservation, äger motsvarande tillämpning på partssammansatt organ skall ses mot bakgrund av att vårt förslag bygger på principen att beslut som fattas av PSO skall kunna överklagas enligt reglerna om kommunalbesvär i KL. För att möjliggöra att klagan över beslut av PSO skall ske i samma former och under samma förutsättningar som klagan i kommunalbesvärsordning över fullmäktige- och nämndbeslut bör de i KL intagna grundläggande reglerna om dokumentation och tillkännagivande av beslut även vara tillämpliga på PSO. Detta bör enligt vår mening uttryckligen anges i KL. Någon möjlighet för parterna att i aktuellt avseende träffa avtal om från KL avvikande regler skall således ej finnas.

Hänvisning till 3 kap. 10 § tredje stycket innebär att KL:s regler om vård och förteckning av styrelsens protokoll m. fl. handlingar även gäller PSO.

3.6.3.5 Överföring av beslutanderätt till PSO

Av 4 kap. 3 § första stycket första meningen i förslaget framgår att styrelsen eller annan nämnd får uppdra åt partssammansatt organ att på styrelsens eller nämndens vägnar besluta i sådana grupper av ärenden som anges i kollektivavtal om medbestämmande. Förslaget bygger således på grundprincipen att det ankommer på parterna att bestämma vilken typ av frågor som skall hand-

läggas i PSO. Vid urvalet av lämpliga frågetyper för handläggning i PSO måste dock vederbörlig hänsyn tas till den politiska demokratins krav. Detta innebär att de uttalanden som i denna principiella och för den politiska demokratin betydelsefulla gränsdragningsfråga gjorts i arbetsrättsreformens förarbeten (prop 1975/76:105, särskilt bil. 2 sid 148–156) även skall vara normerande vid kollektivavtalsreglering av PSO:s verksamhet. Vi har i föregående avsnitt redovisat vår grundsyn på lämpliga områden för PSO-verksamhet. I flera av dessa fall kan överförd beslutsrätt komma att aktualiseras. Utan att gå närmare in på värderingar eller någon uttömmande redovisning av möjligheter i denna del har vi noterat att bl. a. följande verksamheter synes ligga nära till hands vid en satsning på utveckling av PSO-verksamhet med viss beslutsrätt

- omplaceringsverksamhet
- arbetsmiljösamverkan innefattande bl. a. företagshälsovård och tekniskt arbetarskydd
- förslagsverksamhet
- personalsociala förbättringsåtgärder, konkreta trivselfrågor på arbetsplatsen
- personalutbildning
- speciella former av personalinformation t. ex. personaltidningsverksamhet.

Överföring av beslutanderätt från styrelsen eller annan nämnd till PSO sker enligt förslaget i två led. Det första ledet utgörs av det kollektivavtal som avses komma att träffas mellan parterna och som ligger till grund för hela PSO-institutet. I detta avtal anges de särskilda ärendegrupper som skall handläggas i PSO. Det andra ledet är att vederbörande nämnd/nämnder inom de ramar som anges i avtalet beslutar att uppgiftsöverföring skall äga rum. Aktuella nämndbeslut blir att betrakta som verkställighetsåtgärder som är nödvändiga för att kommunen/landstingskommunen skall uppfylla de utfästelser som gjorts i det grundläggande kollektivavtalet om PSO-verksamheten. Underlåtenhet av styrelsen eller annan nämnd att verkställa överföring av beslutanderätt till PSO eller åtgärder ägnade att förhindra den partsgemensamma verksamhet som parterna träffat avtal om kan givetvis ådra kommunen/landstingskommunen skadeståndsansvar enligt sedvanliga arbetsrättsliga regler såsom kollektivavtalsbrott (jfr 54 §MBL).

Den beslutanderätt som överförs till PSO enligt nu föreslagna regler kan ej – i motsats till vad som gäller enligt kommunallagens delegationsregler – fritt återkallas av vederbörande nämnd/nämnder. En generell återkallelserätt för styrelsen eller nämnden är enligt vår mening ej förenlig med ett av huvudsyftena med förslaget, nämligen att PSO-verksamheten skall vara ett permanent institut för partssamverkan i verkställighetsledet. Skall PSO kunna fungera på ett smidigt och effektivt sätt med minsta möjliga risk för "störningar" krävs att verksamheten präglas av stabilitet och ömsesidigt förtroende. Även PSO-utredningen har i sin lägesrapport 3 givit uttryck för liknande uppfattningar.

På samma grunder som i arbetsrättsreformen bör man enligt vår mening kunna utgå ifrån att parterna i PSO-verksamheten kommer att vinnlägga sig om ett handlingssätt som gör riskerna för störningar av den politiska demo-

kratin liten. Detta hindrar dock inte att vi anser det rimligt att lagstiftningen öppnar möjlighet för parterna att i kollektivavtal inta vissa skyddsregler. Sålunda föreskrivs som huvudregel i 4 kap. 3 § första stycket andra meningen i vårt förslag att uppdrag som överlämnats till PSO får av styrelsen eller nämnden återtas under kollektivavtalets giltighetstid endast om detta medges i avtalet.

Några närmare anvisningar/råd om hur en regel av aktuellt slag bör utformas anser vi oss inte behöva lämna. Detta bör ankomma på parterna. Vi utgår dock ifrån att parterna noggrant överväger en sådan regels innehåll, varvid den politiska demokratins krav och förutsättningar givetvis måste stå i förgrunden.

Ovan har vi redogjort för skälen till att parterna i kollektivavtal bör ha möjlighet reglera frågan om återkallelse av till PSO överförd beslutanderätt. Man kan också tänka sig varianten att direkt i KL anges att återkallelse dessutom alltid får ske "om synnerliga skäl därtill föreligger". Detta spörsmål sammanhänger delvis med revisionsansvaret för PSO:s verksamhet. Vi kommer senare att närmare diskutera frågekomplexet.

I 4 kap. 3 § andra stycket har intagits en bestämmelse om att beslut som fattas av PSO skall anmälas till styrelsen/nämnden som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Bestämmelsen om plikt för PSO att anmäla sina beslut till vederbörande nämnd/nämnder motsvarar vad som gäller enligt för kommunala och landstingskommunala nämnder i allmänhet meddelade delegationsregler (jfr 3 kap. 12 § tredje stycket KL). Syftet med en sådan anmälningsregel är att garantera att styrelsen/nämnden fortlöpande är informerad om PSO:s verksamhet. Med hänsyn till att vår konstruktion utgår ifrån att revisionsansvaret för PSO:s verksamhet skall kvarligga på den nämnd eller de nämnder som överfört beslutanderätt till PSO har dessa organ givetvis ett starkt behov att följa verksamheten. En sådan kontrollmöjlighet är också nödvändig för att man skall kunna bedöma behovet av eventuell återkallelse av beslutanderätten i enlighet med tidigare omnämnda regler.

3.6.3.6 PSO som samrådsorgan

Förutom att man enligt vår modell kan överföra beslutanderätt i olika typer av personalfrågor till PSO kan institutet också komma till användning som ett led i ett formaliserat samrådsförfarande. I 4 kap. 4 § anges sålunda att i kollektivavtal får föreskrivas att styrelsen eller annan nämnd i vissa angivna ärendegrupper skall samråda med PSO innan beslut fattas.

Bestämmelsen öppnar möjlighet för parterna att i ärenden som ej kan bli föremål för beslutsrätt i PSO, men som ändå har ett påtagligt intresse för de anställda, få till stånd ett formbundet och "kommunallagsanpassat" meningsutbyte mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Som exempel på sådana ärendetyper kan nämnas

- budgetering och långsiktsplanering
- redovisning
- övergripande organisationsutveckling
- organisation av extern service.

Samrådets innebörd och form kan variera. Parterna får i PSO möjlighet att utbyta information och synpunkter, överlägga om olika problem, pröva olika förslag, söka sig till samrådslösningar osv. Det i praktiken vanligaste torde bli att vederbörande PSO ges rätt att i bestämda ärendetyper medverka i utredning och beredning samt att dess yttrande skall inhämtas och tillföras beslutsunderlaget.

Framhållas bör här att parterna kan överenskomma att samrådets karaktär av obligatorium begränsas till att avse vissa särskilt "personalintressanta" ärendegrupper medan samrådsregeln i övrigt utformas som en "böra regel". Givetvis kan man också tänka sig varianten att avtalet medger undantag från samråd i vissa brådskande situationer. (Även andra lösningar är tänkbara.)

Rättsverkan av att arbetsgivaren undanlåter att fullgöra ett obligatoriskt samråd enligt nu föreslagna bestämmelser blir att styrelsens/nämndens beslut i aktuell fråga efter kommunalbesvär kan komma att upphävas på den grund att det ej tillkommit i laga ordning (jfr nuvarande 7 kap. 2 § första stycket KL). Vidare torde uppenbara överträdelser av samrådsreglerna kunna medföra skadeståndsansvar för arbetsgivaren enligt reglerna i MBL om brott mot kollektivavtal (se 54 och 55 §§ MBL).

3.6.3.7 PSO och offentlighetsprincipen

Som tidigare påpekats är PSO enligt vårt förslag rättsligen att betrakta som en särskild form av kommunalt verkställighets- och samrådsorgan. I tryckfrihetsrättsligt hänseende innebär detta att PSO är en sådan kommunal myndighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. De i tryckfrihetsförordningen intagna bestämmelserna om allmänna handlingar kommer således att vara tillämpliga på alla handlingar som inkommit till eller upprättats hos PSO. Handlingarna är således, i likhet med vad som gäller för andra kommunala organ, offentliga om ej annat följer av bestämmelser i sekretesslagstiftningen.

3.6.3.8 Besvärsregler m. m.

Beslut som fattas av PSO skall enligt vårt förslag kunna överklagas enligt de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Det grundläggande skälet för en sådan ordning är att PSO i betydande omfattning i praktiken kommer att fungera som ett kommunalt verkställighetsorgan. Vissa frågor som tidigare handlades på nämndnivån eller av delegat kommer att överföras till PSO. En sådan uppgiftsöverföring, betingad av företagsdemokratiska hänsyn, bör ej få försämra kommunmedlemmarnas möjlighet att via kommunalbesvärsinstitutet utöva sedvanlig legalitetskontroll över kommunal förvaltning.

I sammanhanget bör understrykas att en grundprincip som vårt förslag vilar på är ett endast frågor inom personalpolitikens område kan ifrågakomma för beslutsfattande i PSO. Detta har vi f. ö. redan betonat i tidigare avsnitt. Av detta följer att PSO aldrig kan få till uppgift att handlägga sådana ärendetyper i vilka beslut på nämndnivån skulle överklagas med förvaltningsbesvär. Detta rättsmedels användningsområde i kommunal förvaltning är nämligen i huvudsak begränsat till att avse beslut inom specialreglerade verksamheter där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. De handläggnings-

regler som i speciallagstiftningen givits för sådana ärendetyper påverkas givetvis inte av det föreslagna PSO-institutet.

Vi har inte funnit det nödvändigt att här närmare redogöra för det kommunala besvärsinstitutets materiella innehåll. Påpekas bör dock att vid kommunalbesvär i princip endast lagligheten av det överklagade beslutet kan prövas. Någon möjlighet att i denna ordning pröva beslutets lämplighet finns således ej. Vidare gäller att talan ej får föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art (se nuvarande 7 kap. 2 § första stycket sista meningen KL). Det sistnämnda innebär t. ex. att sådana PSO-beslut som är av "samrådskaraktär" ej är överklagbara. Den nu föreslagna huvudprincipen om PSO-besluts överklagbarhet och som avser att värna grundläggande rättsskyddsintressen bör givetvis komma till uttryck direkt i KL. I vårt förslag har en särskild bestämmelse härom intagits i den paragraf, 8 kap. 2 §, som behandlar besvär över beslut av kommunal och landstingskommunal nämnd.

För klarhetens skull bör noteras att talan mot eventuella beslut av PSO i tjänstetillsättningsfrågor skall – om besvärsnämnd inrättats i kommunen eller landstingskommunen – föras enligt de särskilda besvärsbestämmelser som meddelats i nuvarande 7 kap. 3 § KL. Vi har i förslaget intagit en erinran härom i det aktuella lagrummet.

Noteras kan vidare att själva det kommunala beslutet att med stöd av de här föreslagna nya bestämmelserna i KL träffa kollektivavtal om PSO-verksamhet kan överklagas kommunalbesvärsvägen i den omfattning reglerna om kommunalbesvär i KL anger. Detta gäller för övrigt alla kommunala och landstingskommunala beslut om träffande av kollektivavtal. Som besvärsfaktum vid besvär över beslut om ingående av kollektivavtal kan klaganden t. ex. åberopa att han/hon anser att avtalet kränker den politiska demokratin. Det ankommer då på besvärsmyndigheterna, i sista instans regeringsrätten, att avgöra om så kan vara fallet. Vid sidan av de uttalanden av icke juridiskt bindande karaktär som den s. k. särskilda nämnden framdeles kan komma att göra i gränsdragningstvister om den politiska demokratin kan sålunda en renodlat rättslig prövning i aktuella gränsdragningsfrågor komma till stånd kommunalbesvärsvägen efter initiativ av kommunmedlem. Mot bl. a. denna bakgrund anser vi att den föreslagna PSO-verksamheten är omgärdad av betryggande skyddsregler.

3.6.3.9 Jäv

Enligt vårt lagförslag (4 kap. 2 § sista meningen) skall vad som föreskrivs i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen äga motsvarande tillämpning för partssammansatt organ. Detta innebär att ledamot av partssammansatt organ, liksom annan handläggare hos sådant organ, kommer att vara bunden av samma jävsregler som gäller för styrelsens och övriga enbart på kommunallagsgrund tillsatta nämnders (besvärsnämnd dock undantagen) ledamöter. Han får således ej delta i eller närvara vid handläggningen av ärende hos det partssammansatta organet som personligen berör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. I anslutning till närvarorättsfrågans behandling lämnas en närmare redogörelse för jävsreglernas innebörd. Här räcker konstatera att det enligt vår mening är självklart att även PSO-ledamöter skall omfattas av kommunallagens jävsregler.

Detta för att garantera att PSO-verksamheten skall präglas av objektivitet utan hänsynstagande till enskild PSO-ledamots eventuella personliga intressen i ärendet.

Ett förhållande som särskilt bör uppmärksammas är att vi i lagförslaget *generellt* utgår ifrån att kommunallagens jävsregler skall vara tillämpliga på partssammansatta organ. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 4.8.3.7 gäller för en del kommunala – och även för vissa landstingskommunala – specialreglerade nämnder förvaltningslagens jävsregler, vilka är betydligt mer vidsträckta än kommunallagens. I och för sig skulle detta faktum kunna föranleda att man för partssammansatt organ som inrättas inom specialreglerad nämnds verksamhetsområde tillämpar förvaltningslagens jävsregler.

Att förvaltningslagens stränga jävsregler skall tillämpas i de specialreglerade nämnderna har dock främst motiverats av att dessa nämnder ofta handlägger ärenden som direkt ingriper i den enskildes liv och ekonomi, t. ex. byggnadslovs-, socialhjälps- och nykterhetsvårdsärenden (se prop. 1971:30 s. 338). Reglerna syftar således till att ge ett förstärkt rättsskydd för den enskilde. De partssammansatta organen skall handlägga frågor som i enlighet med MBL rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De kan därför aldrig få till uppgift att handlägga sådana typer av myndighetsutövningsärenden som exemplifieras ovan. Det framstår därför som rimligt att generellt för PSO tillämpa kommunallagsjäven. En sådan lösning synes också från praktisk synpunkt ha påtagliga fördelar. Enligt vårt förslag kan ett PSO komma att inrättas som gemensamt verkställighetsorgan åt flera nämnder. Dessa nämnder kan vara såväl oreglerade som specialreglerade. Vissa ärenden som handläggs i ett sådant PSO emanerar således från specialreglerad nämnd medan andra emanerar från oreglerad nämnd. Det förefaller ej lämpligt att i samma PSO tillämpa olika jävsregler beroende på om ärende skall anses härröra från specialreglerad eller oreglerad nämnd. En sådan ordning skulle för övrigt strida mot intentionen i 1971 års förvaltningsrättsreform att samma jävsregler skall gälla i alla ärenden hos ett och samma kommunala organ (se prop. 1971:30 s. 354; jfr prop. 1975/76:1 s. 76).

3.6.3.10 Tystnadsplikt m. m.

I anslutning till närvarorättsfrågans behandling i avsnitt 4.8.3.8 nedan redogörs för det regelsystem avseende tystnadsplikt som gäller för funktionärer (härmed avses såväl arbetstagare som förtroendevalda) på de kommunala och landstingskommunala områdena. Vi har vid genomgång och analys av aktuella regler funnit att dessa undantagslöst givits en sådan utformning vad avser den tystnadspliktsbunda personkretsen att de kommer att omfatta ledamöter av partssammansatt organ. Någon särskild föreskrift om att reglerna även skall gälla för PSO-ledamöter är således enligt utredningens mening ej behövlig. Även beträffande utlämnande av hemlig handling gäller på grund av aktuell lagtexts utformning samma ansvarsregler för PSO-ledamöter som för övriga offentliga funktionärer.

För klarhetens skull bör här tilläggas att det med hänsyn till arten av de ärendegrupper som är aktuella för handläggning i PSO endast undantagsvis

torde kunna uppstå situationer där nu behandlade regler får relevans för PSO-ledamöter i denna deras egenskap.

3.6.3.11 PSO-ledamöternas ansvar

För PSO-ledamöter kan rent teoretiskt flera typer av ansvarsregler aktualiseras. Nedan gör vi en genomgång av dessa reglers tillämplighet på ledamöter i PSO. Därvid görs samma uppdelning av de olika ansvarsfrågorna som i avsnitt 4.8.4 nedan angående ansvar för personalföreträdare i kommunal och landstingskommunal nämnd.

Vi vill redan här uttala den generella uppfattningen att de ansvarsregler som gäller för offentliga funktionärer i allmänhet även skall vara tillämpliga på såväl arbetstagar- som arbetsgivarrepresentanter i PSO. Detta är en naturlig och fundamental utgångspunkt med hänsyn till att PSO förutsätts i väsentlig omfattning integreras i den kommunala förvaltningsorganisationen. Ett vidgat beslutsdeltagande från de anställdas sida i personalfrågor måste givetvis följas av ett i motsvarande grad ökat ansvarstagande.

Revisionsansvar

Partssammansatta organ av den typ vi föreslår är kommunalrättsligt att betrakta som en särskild form av verkställighets- och/eller samrådsorgan åt nämnd eller nämnder. Detta får till följd att medel för deras verksamhet kommer att anvisas av berörd nämnd inom de anslagsramar som fullmäktige anger. Vid bestämningen av anslagsramen är givetvis det kollektivavtal som förutsätts ligga till grund för inrättandet av PSO av avgörande betydelse.

PSO kommer att i revisionshänseende ha samma ställning som t. ex. ett utskott inom nämnd eller tjänsteman som utrustats med delegationsuppdrag. Rent juridiskt innebär detta att revisionsansvaret för PSO:s verksamhet kvarligger på den nämnd eller de nämnder som överfört beslutanderätt till organet. Här kan erinras om att den beslutanderätt som överförts till PSO – i motsats till vad som gäller enligt kommunallagens delegationsregler – ej utan vidare kan återkallas av berörd nämnd. Vi har tidigare utvecklat skälen för denna ordning.

Med hänsyn till att vårt förslag bl. a. bygger på den grundläggande principen att det övergripande ekonomiska ansvaret för PSO:s verksamhet kvarligger på nämndnivån har det bedömts nödvändigt med vissa korrektionsmedel. Sålunda har parterna enligt förslaget möjlighet att i kollektivavtal inta särskilda regler om återkallelse. Dessa kan lämpligen ges en sådan utformning att de exempelvis täcker in fall där det partssammansatta organet uppenbart missköter förvaltningen av de medel som ställts till dess förfogande. Även andra varianter är givetvis tänkbara.

Som en ytterligare säkerhetsåtgärd föreslår vi att i lagtexten införs en klausul om att återkallelse alltid får ske "om synnerliga skäl därtill föreligger". Ett synnerligt skäl att aktualisera återkallelse kan vara att revisorerna vid sin granskning finner skäl framföra allvarliga anmärkningar mot PSO:s förvaltning. Som ett annat tänkbart skäl för återkallelse kan anges att PSO-institutet systematiskt utnyttjas för aktiviteter som är oförenliga med den politiska de-

mokratin och god förvaltningssed t. ex. genom uppenbara avvikelser från riktlinjer, handlingsramar och normer som fastställts av överordnade instanser.

I nu angivna fall ankommer det på berörd nämnd att mot bakgrund av framförda revisionsanmärkningar eller iakttagelser av PSO:s bristande respekt för den politiska demokratins krav och med hänsynstagande till PSO-verksamhetens syfte och arbetsförutsättningar bedöma behovet av återkallelse. Vi utgår ifrån att parterna kommer att verka för ett handlingssätt som undanröjer risk för konflikter i den löpande PSO-verksamheten.

Skadeståndsrättsligt ansvar

Beträffande det skadeståndsrättsliga ansvaret redogörs nedan i anslutning till närvarorättsfrågans behandling (avsnitt 4.8.4) schematiskt för vilka regler som är tillämpliga för funktionärer i kommunal förvaltning. PSO-ledamöternas skadeståndsrättsliga ansvar blir, i likhet med vad som gäller för offenliga funktionärer i allmänhet, att bedöma i enlighet med reglerna i skadeståndslagen (1972:207).

Straffrättsligt ansvar

Även beträffande det straffrättsliga ansvaret kommer PSO-ledamöterna att vara underkastade de allmänna regler som gäller för offentliga funktionärer (jfr avsnitt 4.8.4 nedan).

Disciplinärt ansvar

För kommunala arbetstagare i allmänhet gällande regler om disciplinärt ansvar kan teoretiskt aktualiseras även på grund av åtgärder som vidtas av PSO-ledamöter. Att märka är dock att disciplinansvaret över huvud taget ej berör kommunalt förtroendevalda. I den mån kommunen/landstingskommunen i PSO representeras av förtroendevalda innebär detta att en formell skillnad kommer att föreligga mellan arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter i disciplinansvarshänseende.

Såvitt kan bedömas torde dock – med beaktande bl. a. av de frågetyper som är aktuella för handläggning i PSO – de situationer bli ytterligt sällsynta där anledning kan tänkas uppkomma att vidta disciplinär åtgärd mot PSO-ledamot i denna hans egenskap.

Politiskt och fackligt ansvar

Det i praktiken mest framträdande ansvarsmomentet för kommunalpolitiker resp. fackliga företrädare är det politiska resp. fackliga ansvaret mot uppdragsgivarna. Detta regleras i huvudsak efter andra normer än juridiska ansvarsbestämmelser av den art som här redovisats.

Innebörden av de kommunalt förtroendevaldas uppgifter och politiska ansvar inför medborgarna utvecklas närmare i huvudbetänkandet (jfr även kapitel 1).

Personalföreträdarna har mot sina uppdragsgivare ett demokratiskt ansvar som närmare regleras av vederbörande fackliga organisation genom stadgor, sedvänja och aktuella beslut. Skulle någon personalföreträdare av vederbörande organisation befinnas olämplig för sitt aktuella uppdrag kan den fackliga organisationen ändra sin representation. Detta anses – om ej annat avtalats – kunna ske när som helst genom ensidigt beslut, varom givetvis vederbörlig anmälan och registrering hos arbetsgivaren förutsätts.

Även om representationsfrågorna ej ställts på sin spets står fackliga förtroendemän fortlöpande i en ansvarsrelation till sina uppdragsgivare i första hand företrädda av facklig styrelse (motsv.). Man förutsätts exempelvis fullgöra informationsförmedling, förankra sina ställningstaganden, följa fackliga program och beslut samt ta hänsyn till rekommendationer, opinioner och stämningar. Man har vidare att i olika sammanhang direkt konfronteras med medlemmar/arbetskamrater inom ramen för uppdraget. Personalrepresentanterna är demokratiskt utsedda fackliga företrädare. Sättet att utse dessa representanter anses vara en organisationens inre angelägenhet och proceduren varierar i praktiken avsevärt. Någon reglering i här nämnda avseenden synes ej påkallad.

Administrativt ansvar

De kommunala förvaltningarna är uppbyggda i en "ansvarshierarki" som inte enbart är juridiskt grundad utan som närmast hänger samman med de administrativa styrsystem, den förvaltningsteknik, som används för att verksamheten skall fungera smidigt och enhetligt. Ett exempel är att medel fördelas på olika kostnadsställen, där "kostnadsställeansvariga" (enhetschefer) inför överordnade instanser "svarar för" verksamheten inom givna ramar och normer. På motsvarande sätt finns "ansvar" för personalresurser, driftsåtgärder, utvecklingsarbete etc. Detta "administrativa ansvar" anses innefatta en redovisningsplikt avseende uppnådda resultat och planavvikelser.

Brister och svagheter föranleder inte sällan kritik och i samband härmed kan korrigeringsåtgärder av olika slag aktualiseras. Drastiska påföljder är mindre vanliga. I vissa fall kan dock förtroendeläget ha rubbats så att vederbörande exempelvis kan fråntas uppgifter som innefattar ansvar som inte anses ha uppfyllts i förväntad grad. Vanligast är dock att arbetskrav och förutsättningarna att uppfylla dem blir föremål för prövning och eventuellt anpassningar.

Det synes uppenbart att PSO – särskilt om de tilldelats specifika befogenheter i förvaltningsorganisationen – principiellt bör jämställas med andra instanser i administrativt ansvarshänseende. Även om det här avsedda administrativa ansvaret normalt inte kommer till uttryck i juridiska termer är det vår bestämda uppfattning att PSO-verksamheten så långt möjligt måste anknytas till normal förvaltningspraxis. Då hithörande frågor beträffande administrativ teknik inte regleras närmare i lag utan i instruktioner, arbetsordningar och förvaltningssedvänja finner vi ej heller anledning föreslå särskild lagreglering vad gäller PSO. Den allmänna inställning till problemet som framgår av våra uttalanden i denna del förutsätts vara vägledande vid den praktiska tillämpningen av PSO-verksamheten.

3.6.3.12 Övriga ändringar i KL m. m.

Det förslagna nya 4 kap. i KL om partssammansatta organ bör kompletteras med ett par andra ändringar i KL. För det första synes det lämpligt att i enlighet med KL:s allmänna systematik omnämna PSO-institutet redan i de allmänna bestämmelserna i 1 kap. Vi föreslår således att en bestämmelse om förekomsten av PSO intas som ett nytt tredje stycke i 1 kap. 5 §. Bestämmelsen anknyter direkt till MBL:s tillämpningsområde. Uttrycket "vissa ärenden" markerar att PSO:s verksamhetsområde gäller medbestämmande som kan avtalas enligt arbetsrättsreformen. De särskilda förbehåll som gjorts beträffande medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn är en förutsatt begränsning.

Vidare bör 3 kap. 12 § kompletteras med ett nytt fjärde stycke som omnämner möjligheten för nämnd att överföra beslutanderätt till PSO samt skyldigheten i vissa fall för nämnd att samråda med sådant organ.

Vårt förslag medför, på grund av det nytillkomna kapitlet i KL, att en omnumrering måste göras av kapitlen i KL. I ingressen till lagförslaget presenteras ett förslag till sådan omnumrering.

Beträffande ikraftträdandet av den föreslagna lagstiftningen är det enligt vår mening angeläget att detta sker snarast. Med hänsyn till förväntad omfattning av kommande remissbehandling av utredningens betänkande har vi inte funnit det möjligt att föreslå någon ikraftträdandetidpunkt. Lagstiftningen bör dock kunna träda i kraft under år 1978.

3.6.4 *PSO-verksamhet i kommunalförbund*

I anslutning till interkommunalt samarbete förekommer att kommunalförbund bildas med uppgift att handlägga frågor som är gemensamma för flera kommuner/landstingskommuner. Kommunalförbundet är ett offentligt rättssubjekt. Formerna för dess verksamhet regleras i lagen (1957:281) om kommunalförbund. I stor omfattning har genom hänvisningar kommunallagens regler gjorts tillämpliga på kommunalförbund.

För närvarande finns 13 kommunalförbund med anställd personal. Dessa kommunalförbund har enligt uppgift tillsammans ca 600 anställda. Enligt vår mening är det självklart att anställda i kommunalförbund skall ha samma legala möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden som de anställda i kommuner och landstingskommuner. Vi föreslår därför att även kommunalförbundslagen kompletteras med bestämmelser om PSO. Dessa ansluter sig i materiellt hänseende helt till föreslagna motsvarande bestämmelser i KL. Dessutom föreslås ett par rent formella förändringar betingade av den föreslagna omnumreringen av vissa kapitel i KL.

3.6.5 *PSO-verksamhet i kommunägda företag*

Kommuner och landstingskommuner har i stor omfattning bildat från kommunen/landstingskommunen fristående rättssubjekt för drift av vissa verksamheter. Totalt finns i dag ca 1 300 företag av denna karaktär. I dessa företag är omkring 33 000 människor verksamma. Vi har i vårt huvudbetänkande (SOU 1975:41 s. 335 ff.) utvecklat vår syn på de särskilda problem från kom-

munaldemokratisk synpunkt som är förknippade med företagsdrift.

Kommunägda företag är rättsligen att betrakta som enskilda. Detta innebär bl. a. att deras verksamhetsformer ej regleras i kommunallagstiftningen. Möjligheterna att fördjupa personalinflytandet är på grund av detta förhållande annorlunda än vad som gäller för kommuner/landstingskommuner. Några lagändringar krävs ej för att exempelvis PSO-verksamhet skall kunna komma till stånd inom företagen. Det är således enligt gällande rätt möjligt för parterna att träffa kollektivavtal härom enligt de allmänna bestämmelserna i medbestämmandelagen. Dock bör uppmärksammas att frågor om verksamhetens mål och inriktning i flertalet kommunägda företag principiellt ej kan bli föremål för förhandlingar och/eller kollektivavtalsreglering (se 2 § MBL och InU 1975/76:45 s. 25).

Det ligger inte inom ramen för vår utrednings direktiv att behandla företagsdemokratins utveckling i de kommunägda företagen. Vi utgår dock som en självklarhet ifrån att en sådan utveckling framdeles kommer att äga rum inom de ramar som den nya arbetsrättslagstiftningen anger och i samma takt som på övriga arbetsmarknadssektorer.

3.7 PSO-verksamhet och bestämmelser i speciallagstiftning om chefstjänstemäns funktioner

Vi har tidigare framhållit att de särskilda handläggningsregler för vissa frågetyper, framför allt ärenden av myndighetsutövningskaraktär, som har givits i speciallagstiftningen ej rubbas av det föreslagna PSO-institutet. En särskild fråga är om de speciella funktioner som i viss speciallagstiftning givits chefstjänstemän förhindrar önskvärda möjligheter att träffa och tillämpa avtal om medbestämmande i form av PSO-verksamhet. Nedan gör vi först en översiktlig genomgång områdesvis av olika lagstiftningskomplex i syfte att närmare exemplifiera förutsättningarna. I ett avslutande avsnitt görs sedan en samlad bedömning.

3.7.1 *Primärkommunala området*

Sociallagstiftning

Gällande sociallagstiftning upptar inga uttryckliga bestämmelser som medför att chefstjänsteman (t. ex. socialchef) har ett självständigt ansvar för handläggningen av vissa typer av frågor. För närvarande stadgas i 5 § första stycket lagen (1956:2) om socialhjälp att socialnämnden vid behov äger tillkalla särskilda sakkunniga att delta i nämndens överläggningar ävensom tillsätta befattning hos nämnden samt anlita det biträde i övrigt som erfordras. Beträffande kommun som inrättat gemensam social centralnämnd för barnavårds-, nykterhets- och socialområdena gäller motsvarande bestämmelse för denna nämnd genom föreskrift i 5 § första stycket lagen (1970:296) om social centralnämnd. Av lagtextens utformning synes klart framgå att samtliga tjänstemän anställda hos de sociala nämnderna från en strikt kommunalrättslig utgångspunkt är att uppfatta såsom "biträden" utan självständiga ansvarsom-

råden. Att denna uppfattning är riktig förstärks vid ett studium av lagrummens förarbeten (se prop. 1955:177 resp. prop. 1970:121).

Riksdagen har våren 1977 beslutat att relaterade bestämmelser skall upphöra att gälla fr. o. m. den 1 juli 1977 (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr. 1976/77:148). Detta har bl. a. motiverats av önskvärdheten att skapa större enhetlighet och enkelhet i den kommunala nämndorganisationen. Förändringen påverkar inte den ovan gjorda bedömningen av tjänstemännens ställning på det sociala området.

Brandlagstiftning

I brandlagen (1974:80) och den med stöd av denna lag utfärdade brandstadgan (1962:91), omtryckt i SFS: 1974:81, finns ett flertal regler som ger förvaltningschefen på brandområdet (brandchefen) speciella ansvars- och beslutsfunktioner. Även i de lokala brandordningarna förekommer bestämmelser av aktuellt slag (se statens brandnämnds meddelande 1975:6, vari införts exempel på brandordningar).

I 7 § 1 mom. brandstadgan har uppställts vissa kompetensföreskrifter för heltidsanställt brandbefäl.

8 § brandstadgan innehåller en tämligen uttömmande reglering av brandchefens åligganden:

"1 mom. Ledningen av kommuns brandförsvar skall, närmast under brandstyrelsen, utövas av brandchefen.

Det åligger brandchefen att vårda sig om att kommuns brandförsvar är ändamålsenligt ordnat samt att göra de framställningar om anslag av allmänna medel och om ändringar i eller tillägg till brandordning och reglementen, som erfordras härför.

2 mom. Det ankommer på brandchefen

1) att biträda myndigheter och enskilda inom kommunen med råd och anvisningar rörande räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand;

2) att föra befäl över kommunens brandstyrka samt tillse att den erhåller erforderlig övning;

3) att tillse att föreskriven beredskap med personal och utrustning upprätthålles; samt

4) att svara för den planläggning som behövs för effektiv räddningstjänst.

3 mom. Brandchefen skall i övrigt övervaka efterlevnaden av brandlagen (1974:80), denna stadga, brandordningen, åläggande som avses i 15 § brandlagen samt andra föreskrifter, som röra räddningstjänst eller förebyggande åtgärder mot brand. Finner brandchefen för särskilt fall omedelbar åtgärd nödvändig för att förhindra brand, åligger det honom att meddela föreskrift därom.

4 mom. Vice brandchef skall vid förfall träda i brandchefens ställe."

Brandchefens speciella ställning i förvaltningshierarkin har kommenterats i den juridiska litteraturen. Källner framhåller i sitt arbete "Brandlagstiftningen", 1963 s. 64, bl. a. följande:

"Det ankommer på brandchefen eller det brandbefäl, som i hans ställe för befälet vid utryckning och brandsläckning att bestämma om utryckningsstyrkans storlek, körväg och hastighet, om släckningstaktik och släckningsteknik, om erforderliga ingrepp i annans rätt, skydd mot sekundärskador, behov av eftersläckning och bevakning, personalavlösning och andra likartade åtgärder. Likaså bestämmer brandchefen om tid och sätt för övningar och daglig tjänst, där sådan förekommer, samt inom ramen för gäl-

lande bestämmelser om indelningen till tjänstgöring. Brandstyrelsen bör ej kontrollera brandförsvaret genom provlarm och andra åtgärder utan samråd med brandchefen, ty denne är närmast att bedöma huruvida tid och sätt för sådan kontroll är lämpliga med hänsyn till brandsäkerhet och beredskap. Brandchefens ansvar för att föreskriven beredskap upprätthålles innebär att han, i sådana fall där han ej själv äger bestämma om personalens semester och annan ledighet, är skyldig att för vederbörande kommunala förvaltningsmyndighet anmäla om han finner beredskapen ej kunna upprätthållas med tillgänglig personal."

Brandchefen har alltså genom brandlagstiftningen givits en mycket stark ställning i förvaltningen. Han har ett långtgående självständigt ansvar för anordnandet och ledningen av brandförsvaret. Reglerna härom begränsar utrymmet för PSO på brandområdet. I varje fall gäller detta beträffande möjligheten att utrusta PSO med beslutsfunktioner i frågor som kan anses beröra eller tangera brandchefens självständiga ansvarsområde enligt brandstadgan. När det gäller administrationen allmänt bör det dock vara möjligt att urskilja sådana frågor för handläggning i PSO som ej i något avseende kan anses inkräkta på brandchefens av beredskapsskäl och andra liknande skäl givna självständiga beslutsfunktioner. En tänkbar möjlighet är att PSO i huvudsak utnyttjas på beredningsstadiet.

Skollagstiftning

Skollagstiftningen innehåller en mängd regler som berör chefstjänstemännens (skolchefs och skolledares) ställning och befogenheter. Att söka lämna en uttömmande redogörelse för dessa reglers innehåll skulle spränga ramarna för denna framställning. Nedan lämnas emellertid en summarisk redogörelse.

För skolchefstjänst gäller enligt 11 kap. 5 § skolförordningen (1971:235) vissa behörighetskrav.

I 19 § skollagen (1962:319) regleras allmänt skolchefens åligganden. Bestämmelserna i denna paragraf har med vissa smärre ändringar överförts från skolstyrelselagen (1956:614). Paragrafen har följande lydelse:

"Skolchefen i kommunen åligger

a) att biträda skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under styrelsen vara ledare av skolväsendet i kommunen,

b) att, i den mån sådant enligt 15 § uppdrages åt honom, fatta beslut å styrelsens vägnar samt

c) att taga befattning med de ärenden och i övrigt de uppgifter, vilka enligt särskilda författningar eller skolstyrelsens beslut ankomma på honom."

I 11 kap. 6–10 §§ skolförordningen görs en uttömmande uppräkning av de åligganden som åvilar skolchef. Nedan återges ett par i förevarande sammanhang relevanta lagrum.

"Tjänstgöring

6 § Till fullgörande av sitt åliggande enligt 19 § skollagen (1962:219) har skolchefen att

Personal

1. följa skolväsendets allmänna utveckling och verka för att tillfredsställande och tidsenlig utbildning beredes barn och ungdom i kommunen,

2. främja undervisningens allmänna utveckling i honom underställda skolor, pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,
3. främja planeringen för kommunens skolväsende och verka för erforderlig samverkan med andra kommuner och med landstingskommuner samt
4. främja samarbetet mellan hemmen och skolan.

7 § Skolchefen skall

1. tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och att personalen fullgör sina åligganden samt genom besök skaffa sig kännedom om förhållandena vid de olika skolenheterna,
2. sörja för samordning i arbetet vid skolenheterna samt
3. minst en gång varje termin kalla rektorer, biträdande rektorer och studierektorer till konferens om frågor rörande skolväsendet samt i övrigt, om det behövs, överlägga med rektorer, lärare, annan personal och elever samt lämna råd och anvisningar,

I 12 kap. skolförordningen regleras utförligt de olika skolledarnas åligganden. Så skall t. ex. enligt 7 § rektor inom sitt arbetsområde

"1. under skolstyrelsen och skolchefen ha den omedelbara ledningen av verksamheten och tillse att denna fortgår enligt gällande bestämmelser,
2. vara förman för personalen och tillse att denna fullgör sina åligganden,
3. främja samarbetet mellan hemmen och grundskolan,
4. i samråd med skolläkare vaka över de hygieniska förhållandena i skolan,
5. meddela erforderliga ordningsföreskrifter samt
6. fullgöra de övriga uppgifter som åvilar rektor enligt gällande föreskrifter eller skolstyrelsens särskilda beslut.

Innan rektor meddelar ordningsföreskrifter, skall han bereda personal och elever tillfälle att yttra sig."

På motsvarande sätt regleras i förevarande kapitel övriga skolledares åligganden.

Som nu exemplifierats har chefstjänstemännen på skolområdet i specialagstiftningen givits en – i förhållande till vad som gäller för motsvarande befattningshavare inom den oreglerade kommunala förvaltningen – mycket speciell ställning. Den s. k. SIA-utredningen framhöll i sitt betänkande "Skolans arbetsmiljö" (SOU 1974:53 s. 888) att många av skolförordningens bestämmelser angående arbetsledning är otidsenliga. Skolledningens uppgifter borde enligt SIA-utredningen kunna uttryckas bl. a. på följande sätt:

- inom gällande planeringsramar söka utveckla skolans organisation och metodiska arbete så att de befrämjar goda utbildningsresultat och god arbetstillfredsställelse
- genom deltagande i bestyrelse, arbetsenhetskonferenser och arbetsgrupper verka för initiativ till förbättringar och till utprövning av nya metoder
- verka för att inom skolan utarbetas och genomförs målinriktade program för elevernas egna aktiva medverkan i skolmiljön, för elevernas successiva träning i deltagande och eget ansvar och för goda kontakter med hemmen och närsamhället
- verka för en god personalvård enligt för kommunen och för skolan gällande riktlinjer
- genom arbetsfördelning mellan skolans personal befrämja ansvar och självständighet inom organisationen.

SIA-utredningens omnämnda betänkande låg till grund för propositionen 1975/76:39 om skolans inre arbete m. m. I propositionen (s. 326 f.) uttalade föredragande departementschefen bl. a. att skolledningens uppgifter bör inriktas på utvecklingsarbete och personaladministrativa inslag i det dagliga arbetet. Skolledningen bör vidare söka utveckla skolans organisation och metodiska arbete så att det befrämjar goda utbildningsresultat och god arbetstillfredsställelse både hos personal och elever. Enligt departementschefen är det viktigt att verka för initiativ till förbättringar och till utprövning av nya arbetsmetoder och till ökad samverkan mellan skolans personal. De närmare bestämmelserna om skolledningens arbetsuppgifter bör ankomma på regeringen att utfärda. Dessa uttalanden godtogs av riksdagen genom beslut våren 1976 (se UbU 1975/76:30).

Avgränsningen av arbets- och befogenhetsområden för PSO på detta område kan vara förenad med speciella problem. En avgörande fråga är, som SIA-utredningen angav, hur funktionerna enligt speciallagstiftningen rimligen bör uppfattas i dagens situation. Att betrakta den beslutsrätt som markeras i vissa fall som exklusiv torde inte vara helt förenligt med allmänt vedertagna synsätt beträffande dels behov av politiskt inflytande, dels också personalmedverkan. Faktum kvarstår dock att gällande rättsläge ej är helt klart vad avser faktiska möjligheter att bedriva partssamverkan i PSO.

Övrig speciallagstiftning

Vid genomgång av övrig primärkommunal speciallagstiftning har ej framkommit att i lagstiftningen intagits särskilda bestämmelser om kommunala chefstjänstemäns befogenheter och åligganden som skulle påverka möjligheterna att inrätta partssammansatta organ på respektive område.

3.7.2 *Landstingskommunala området*

Sjukvårdslagstiftning

Sjukvårdslagstiftningen upptar ett flertal bestämmelser om chefstjänstemäns funktioner och åligganden. Sjukvårdslagen (1962:242) innehåller de grundläggande reglerna härom. Nedan citeras relevanta lagrum.

13 § 1 mom.

"*1 mom.* Ledningen av sjukhus och annan direktion underställd verksamhet inom sjukvården utövas under direktionen av en särskilt tillsatt *sjukhusdirektör* eller en läkare vid sjukhuset såsom *styresman*. Vid sjukhus med styresman skall dock ledningen av den ekonomiska förvaltningen utövas i den ordning sjukvårdsstyrelsen bestämmer. Utses annan än läkare till sjukhusdirektör, skall en läkare vid sjukhuset förordnas att såsom *chefsläkare* biträda sjukhusdirektören i medicinska angelägenheter."

16 § 1 mom.

"*1 mom.* Vid varje sjukhus skall finnas läkare, som har att ansvara för sjukvårdens behöriga och ändamålsenliga handhavande, envar inom det verksamhetsområde som anförtrotts honom. Sådant verksamhetsområde må omfatta även sjukvård utanför sjukhuset."

I sjukvårdskungörelsen (1972:676) preciseras de uppgifter som ankommer på chefstjänstemännen på sjukvårdsområdet. Det skulle föra för långt att här lämna en uttömmande redogörelse för sjukvårdskungörelsens bestämmelser i aktuellt hänseende. För att belysa den metod lagstiftaren valt att reglera chefstjänstemännens åligganden kan man lämpligen ta kungörelsens bestämmelser om sjukhusdirektör som exempel.

I 10 § första stycket sjukvårdskungörelsen anges att sjukhusdirektören är direktionens verkställande tjänsteman, om denna uppgift ej tillagts sjukvårdsdirektör enligt 7 §. Han skall verka för att verksamhet som är underställd direktionen drivs rationellt och under skäligt hänsynstagande till ekonomiska synpunkter. Av andra stycket framgår att sjukhusdirektör skall iakttaga vad sjukvårdsstyrelsen, direktionen och sjukvårdsinspektören föreskriver om tjänsten. I övrigt åligger det sjukhusdirektören att

1. verka för samordning av sjukvården inom den verksamhet som är underställd direktionen,
2. ha överinseende över personalen,
3. se till att författningar samt andra föreskrifter och anvisningar som gäller för verksamheten finns tillgängliga och att de som berörs därav underrättas om deras innehåll,
4. svara för att jourtjänsten ordnas tillfredsställande,
5. ha tillsyn över hygienen inom sjukhuset.

På motsvarande sätt regleras i 11–15 §§ sjukvårdskungörelsen övriga chefstjänstemäns åligganden.

Den omfattande reglering av chefstjänstemännens åligganden som skett på sjukvårdsområdet kan medföra att möjligheterna att utnyttja PSO som samverkansform på detta område begränsas. I varje fall gäller detta i avseende på sådana typer av ärenden som avser arbetsorganisation, arbetsmetoder och andra dylika frågor.

Omsorgslagstiftning

I 7 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda anges att hos styrelse för omsorger för psykiskt utvecklingsstörda skall finnas tjänster som särskolchef, vårdchef och överläkare. Närmare bestämmelser om dessa chefstjänstemäns åligganden har intagits i stadgan (1968:146) angående omsorger av vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Beträffande särskolchefen och vårdchefen anges i 18 § nämnda stadga att dessa befattningshavare skall i nära samarbete med varandra och med styrelsens överläkare biträda styrelsens i dess verksamhet. Vidare skall var och en på sitt område närmast under styrelsen leda verksamheten, om landstingskommunen ej bestämmer annat. I 26–28 §§ och 95– 96 §§ i stadgan regleras mer i detalj särskolchefens respektive vårdchefens uppgifter.

Även på omsorgsområdet kan gällande bestämmelser om chefstjänstemäns uppgifter och funktioner påverka förutsättningarna för PSO-verksamhet.

Folkhögskolelagstiftning

I likhet med vad som gäller enligt skollagen och skolförordningen, har i högskoleförordningen (1958:478) intagits detaljerade regler om skolledares åligganden (se 20 §). Dessa kan ha betydelse för eventuell PSO-verksamhet.

Övrig speciallagstiftning

En genomgång av övrig relevant speciallagstiftning på det landstingskommunala området ger vid handen att bestämmelser om självständiga ansvarsområden för chefstjänstemän saknas.

3.7.3 *Utredningens bedömning*

Enligt vårt förslag till lagreglering av PSO-institutet skall de närmare bestämmelserna om verksamhetens materiella innehåll intas i kollektivavtal enligt 32 § MBL. Av 3 § MBL framgår att om lag eller med stöd av lag meddelad författning innehåller särskild föreskrift som avviker från MBL så gäller den föreskriften. I lagrummet uttrycks den allmänna principen att speciallag gäller framför allmän lag. Som exempel på en sådan speciallag kan nämnas lagen (1974:12) om anställningsskydd.

De i det föregående omnämnda lagstiftningskomplexen på brand-, skol-, sjukvårdsområdena etc. kan i och för sig inte betraktas som speciallag i förhållande till MBL. Det oaktat synes det uppenbart att kollektivavtal inte med giltig verkan kan ges ett sådant innehåll att chefstjänstemäns i lag eller annan författning givna beslutsfunktioner rubbas. Något sådant syfte kan nämligen MBL inte sägas ha (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331).

I genomgången har exemplifierats hur viss speciallagstiftning kan innebära hinder eller svårigheter att fördjupa medbestämmandet i de kommunala förvaltningarna genom att t. ex. inrätta PSO med viss beslutsrätt. Vid urvalet av ärendetyper som kan handläggas av PSO blir det alltså nödvändigt att – förutom vederbörliga hänsynstaganden till den politiska demokratin – också beakta chefstjänstemäns i speciallagstiftning givna funktioner. Dessa bestämmelser reglerar chefsfunktionerna relativt ingående i flera fall.

Framför allt på brand-, skol- och sjukvårdsområdena är detta enligt vår mening ett mer påtagligt hinder vad gäller utveckling av PSO-verksamhet med möjlighet till överförd beslutsrätt.

De speciella befogenheter som på vissa områden tilllagts chefstjänstemän synes regelmässigt ha motiverats av effektivitetshänsyn. Sålunda är det t. ex. uppenbart att brandlagstiftningens bestämmelser om åligganden för brandchef har till syfte att för det allmännas bästa säkerställa brandförsvarets funktionsduglighet i alla tänkbara situationer. Liknande intentioner ligger bakom reglerna om chefstjänstemännens uppgifter på sjukvårdsområdet. Lagstiftaren har genom klara befogenhets- och ansvarsregler velat garantera hög och jämn kvalitet på vården. På skolområdet kan reglerna i vissa avseenden uppfattas som en vilja hos lagstiftaren att säkerställa den pedagogiska sakkunskapens inflytande över skolans verksamhet.

Vi anser det självklart att vissa specialbestämmelser erfordras i syfte att säkerställa grundläggande effektivitets- och kvalitetskrav t. ex. vad gäller

brandskydd och sjukvård. Vissa av de föreställningar om effektivitet som kommer till uttryck i speciallagstiftningen är dock med dagens synsätt på kommunal demokrati och kommunalt arbetsliv enligt vår mening alltför snäva. Det kan sålunda inte anses rimligt eller acceptabelt att regler i speciallagstiftning kan medföra avgörande hinder för en numera normal och av kommunala arbetsgivare och arbetstagare genom avtal eftersträvad företagsdemokratisk utveckling i förvaltningarna. Alltför långtgående formuleringar i speciallagstiftningen om chefstjänstemän bör därför bli föremål för översyn dels från allmän kommunaldemokratisk synpunkt (inflytandet för de förtroendevalda, medborgare och brukare av kommunala tjänster), dels från medbestämmandesynpunkt (inflytande för de anställda).

Vår allmänna inställning är att PSO är en form för partssamverkan som i framtiden bör kunna utnyttjas på hela det kommunala området. Det synes ofrånkomligt att olikartade legala förutsättningar för PSO-verksamhet kommer att råda mellan nämndområdena. Enligt vår mening bör dessa olikheter emellertid på sikt kunna utjämnas om än inte fullständigt.

Det kan inte anses ligga inom ramen för vår utrednings direktiv att presentera konkreta förslag till författningsändringar avseende detaljanpassningar i speciallagstiftningen, utan vi har endast velat peka på aktuella komplikationer. Enligt vad vi erfarit finns beträffande sjukvårdsområdet ett visst utrymme för här avsedd översyn enligt direktiven till utredningen om sjukvårdens inre organisation. På skolområdet torde direktiven till utredningen om skolan, staten och kommunerna innefatta möjlighet till allmänna överväganden om chefstjänstemännens ställning och funktioner. Vi anser det vidare angeläget att en allmän översyn i aktuellt hänseende av brandlagstiftningen snarast sker.

Vi föreslår att mot bakgrund av de här gjorda påpekandena behov av ytterligare utredning av hithörande frågor övervägs och att en samordning av översynsarbetet kommer till stånd.

4 Närvarorättsfrågan

4.1 Styrelserepresentation allmänt

Personalinflytande genom direkt styrelserepresentation har från företagsdemokratisk synpunkt följande huvudsyften

- De anställda får genom representanter direkt insyn i den ledande beslutsinstansens verksamhet. Detta förutsätts leda till en överblick av ledningsproblemen och fortlöpande kännedom om synsätt, planer och åtgärder på ledningsnivån.
- Man erhåller en möjlighet att utöva visst inflytande på verksamheten i styrelsen. Detta förutsätts leda till ett förstärkt engagemang i verksamheten från de anställdas sida.
- Övriga styrelseledamöter får en oförmedlad kontakt med personalsynpunkter i styrelseärenden. Detta förutsätts innebära att styrelsen tillförs ökad sakkunskap vilket kan förbättra beslutskvaliteten.

Det förutsätts att personalrepresentanterna företräder en specifik sakkunskap om de anställdas inställning i olika frågor. Representantskapets innebörd kan variera i flera hänseenden.

- □ Å ena sidan utövas en fortlöpande intressebevakning, närmast som en uppföljning av frågor som varit – eller borde varit – föremål för personalinflytande tidigare i berednings- och beslutsprocessen. Det kan givetvis också röra på styrelsenivån uppkomna frågor som enligt gällande regler skall hänskjutas till viss företagsdemokratisk beredning, förhandling etc. För denna funktion erfordras närvaro- och yttranderätt.
- □ Å andra sidan kan styrelserepresentation innebära möjlighet att ta egna eller kompletterande initiativ på styrelsenivån för att hävda personalintressen.
  För detta *kan* yttranderätt vara tillräcklig. Vill man emellertid säkerställa "anhängighetsverkan" av förslagen erfordras dessutom någon form av formell förslags- eller initiativrätt.
- □ Man kan schematiskt också tänka sig en viss begränsad "vetorätt". En för det politiska styrelsearbetet särskilt intressant fråga i detta sammanhang gäller personalrepresentants rätt att "med anhängighetsverkan" begära bordläggning av ärende liksom att begära (åter-) remiss av ärende för viss (ytterligare) beredning.

☐ Representantskapet i styrelsen kan vidare innebära full delaktighet i besluten.
För detta krävs rösträtt i styrelsen med åtföljande formellt och reellt ansvar för ställningstagandena.

Ovanstående varianter kan vidare kombineras med särskilda föreskrifter – t. ex. förbehåll – i vissa typer av ärenden.

Nedan återfinns en schematisk skiss över olika inflytandegrader vid styrelserepresentation. Med utgångspunkt från representantens aktionsmöjlighet i styrelsen skisseras grovt vilken "rätt" som erfordras i resp. fall. Vidare markeras vad som i dag i huvudsak gäller på de olika sektorerna. Dessa förhållanden belyses längre fram i kapitlet.

De olika alternativ av "aktionsmöjligheter" som redovisas i skissen innebär praktiskt i huvudsak följande (numreringen 1–5 hänför sig till skissen):

	Förutsätter	*Tillämpning*
1. ● Delta i besluten	Fullständigt ledamotskap (rösträtt)	Ensk företag ≥ 25 anst
○ D:o vissa förbehåll	Begränsad rösträtt	Flertalet statl myndigh styr
2. ● Väcka egna förslag Framställda yrkanden	Förslagsrätt med anhängighetsverkan	
○ D:o, vissa förbehåll	Begränsad förslagsrätt	
3. ● Yrka bordläggning återremiss	Förslagsrätt rörande bordläggning och återremiss	
○ D:o, vissa förbehåll	Begränsad sådan förslagsrätt	
4. ● Delta i överläggning	Närvarorätt med yttranderätt	Ca 200 komm nämnder
○ D:o, vissa förbehåll	Begränsad närvarorätt	
5. ● Följa, åhöra	Närvarorätt utan yttranderätt	
○ D:o, vissa förbehåll	Begränsad sådan närvarorätt	

1. ● Enligt detta alternativ ingår personalföreträdarna i styrelsen som fullvärdiga ledamöter. De har således exempelvis yttranderätt, förslagsrätt, rösträtt och rätt att anföra reservation mot styrelsens beslut. Givetvis bör då personalföreträdarna ha samma juridiska ansvar för de fattade besluten som övriga styrelseledamöter.

○ Inom alternativet ryms också modellen att personalföreträdarna i styrelsen endast ingår som fullvärdiga ledamöter i vissa typer av ärenden, t. ex. frågor av allmänt sett stort intresse för personalen, medan deras medverkan i övriga ärenden får inskränka sig till närvaro- och yttranderätt. Eventuellt kan närvaro- och yttranderätten förenas med möjlighet att få särskild mening antecknad till protokollet.

2. ● Alternativet utgår ifrån att rösträtt ej skall tillkomma personalföreträdarna, men att de skall utrustas med formlig förslagsrätt. (Även rätt att få särskild mening antecknad till protokollet kan övervägas.) Genom den formliga förslagsrätten erhåller personalföreträdarna möjlighet att under överläggningen i ett ärende yrka att ett visst beslut skall fattas. Ordföranden blir då enligt gängse beslutsregler skyldig att ställa personalföreträdarens yrkande under proposition. På detta sätt kan således personalföreträdaren framtvinga att styrelsen tar konkret ställning till det framställda yrkandet.

   ○ Man kan givetvis tänka sig att förslagsrätten begränsas till att avse ärenden där personalintresset anses väga särskilt tungt. Vid handläggning av övriga ärenden har då personalföreträdarna endast närvaro- och yttranderätt.

3. ● En annan möjlighet är att förslagsrätten begränsas till att omfatta yrkanden om återremiss och bordläggning. Med denna lösning skulle man ge personalföreträdarna möjlighet att tvinga styrelsen ta uttrycklig ställning till behovet av ytterligare beredning i visst ärende resp. någon tid för ytterligare överväganden i ärendet.

   ○ Rätten att framställa yrkanden om remiss och bordläggning kan begränsas till att avse vissa "personalintressanta ärenden".

4. ● Detta huvudalternativ motsvarar den lösning som valts i gällande försökslagstiftning om närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder (SFS 1972:271). Personalföreträdarna har rätt att närvara vid nämndsammanträdet och även möjlighet att framföra sina åsikter. Däremot saknar de möjlighet att delta i det egentliga beslutsfattandet.
   I försöksverksamheten tillämpas den regeln att personalföreträdarna har rätt att få sin mening antecknad till protokollet.

   ○ I försöksverksamheten gäller att företrädarna för de anställda ej får närvara vid behandlingen av frågor rörande tillkomsten av löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning därav som kan föranleda tvist. Ej heller får de anställdas representanter närvara vid handläggning av ärenden som har direkt samband med utövande av förhandlingsrätt. Härutöver är det möjligt att ytterligare begränsa närvarorätten till att avse endast vissa personalfrågor.

5. ● Det sista alternativet i skissen bygger på principen att personalföreträdarnas medverkan vid nämndsammanträdena endast är av "observerande" natur. De har således ingen yttranderätt.

   ○ Närvarorätten för personalföreträdarna begränsas enligt denna variant till typiska personalfrågor.

Personalrepresentanterna har alltså viktiga uppgifter som informationsförmedlare till styrelsen, som påverkare i denna och i vissa fall som medverkande i beslutsfattandet med tillhörande ansvar. De har emellertid också en annan huvudroll nämligen som förmedlare av information från styrelsearbetet. Det förutsätts att de skall hålla kontakt med sina "uppdragsgivare", med-

lemsgrupper och olika fackliga organ.

Styrelserepresentation är *ett* led i det företagsdemokratiska systemet. Det är alltså angeläget att man tänker igenom denna inflytandeforms anknytningar till övriga former i resp. organisation. Avvägningen av hur de olika samverkansinstitutionerna och arbetsplatsdemokratin skall kombineras, verka och utnyttjas är en viktig fråga.

Förespråkare för styrelserepresentation för de anställda brukar understryka att representation kan verka som en hävstång på utvecklingen i övrigt av samverkan, personalpolitik, arbetsmiljö etc. Detta skulle följa av att styrelsen genom det nya personalinslaget kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt nämnda områden.

I helhetssynen på företagsdemokratin framstår styreserepresentation alltså som ett komplement till övriga åtgärder. Den har främst från fackligt håll betecknats som en logisk konsekvens av strävandena att låta företagsdemokratin omspänna i princip hela beslutsprocessen och att ge de anställda direkt inblick och medverkan i de "stora" skeendena i företaget eller förvaltningen.

Ett huvudargument som också drivits av de fackliga organisationerna är att styrelserepresentation har ett betydande psykologiskt värde som en myndighetsförklaring för de anställda, en manifestation av inriktning på företagsdemokrati även på högsta nivå.

Mot bakgrund av de allmänna syftena med styrelserepresentation som skisserats ovan skall vi kortfattat beskriva utvecklingen av denna fråga på den svenska arbetsmarknaden under senare år. Vi tar därefter upp den särskilda problematik som gäller för styrelserepresentation på den kommunala förvaltningssektorn och går härvid även in på den försöksverksamhet med s. k. närvarorätt som bedrivits enligt särskild lag. I en senare del diskuteras olika utvecklingsmöjligheter.

4.2 Styrelserepresentation för anställda på privata och statliga sektorerna

4.2.1 *Statliga sektorn*

Styrelserepresentationsutredningen

Styrelserepresentationsutredningen (STRU) som tillsattes år 1972 hade till uppgift att dels utarbeta riktlinjer för representation för de anställda i statlig myndighets lekmannastyrelse, dels överväga om styrelserepresentationen bör förekomma i myndighet med annan beslutsorganisation och, om så ansågs böra ske, föreslå lämpliga former för sådan representation.

I direktiven 1972-04-26 till utredningen anförde departementschefen bl. a. att de anställdas möjligheter till inflytande på den egna arbetsplatsen borde vidgas. Ett led i en sådan strävan är att de statsanställda genom sina fackliga organisationer blir representerade i styrelser för de statliga myndigheterna. Enligt departementschefen borde styrelserepresentationen vara ägnad att hos de anställda skapa ökat intresse och engagemang för myndigheternas samhällsfunktion och villkor och bidra till gynnsamma förutsättningar för företagsdemokratiska förhållanden på arbetsplatsen. Därjämte skulle i vissa frå-

gor vinnas ett ökat erfarenhetsunderlag för myndigheternas beslut. I direktiven framhölls också att personalen i den statliga förvaltningen kostnads- och produktionsmässigt utgör en helt utslagsgivande faktor.

Styrelserepresentationsutredningen avgav sitt principbetänkande "Styrelserepresentation för de anställda i statliga myndigheter" (SOU 1973:28) i juni 1973. I betänkandet konstaterade utredningen att den ej funnit några principiella skäl föreligga mot styrelserepresentation för de anställda i statliga myndigheter. Beträffande motivet för personalrepresentation uttalades att detta främst kan sägas vara värdet för de anställda att genom sina fackliga organisationer kunna påverka verksamheten inom myndigheten.

Härvid påpekades att olika intressegrupper redan var företrädda i de statliga myndigheter som hade lekmannastyrelser och att de därigenom hade fått tillfälle till inflytande. Samma var förhållandet, framhölls det, beträffande skilda expertfunktioner inom de olika myndigheterna.

Utredningen föreslog i princip att personalrepresentation skulle införas i de statliga myndigheternas högsta beslutande organ. Två personalrepresentanter borde ingå som fullvärdiga ledamöter i lekmannastyrelse och ämbetsmannastyrelse. Beträffande statliga myndigheter där högsta beslutanderätten tillkommer myndighetens chef föreslogs att två personalföreträdare skulle få rätt att närvara då viktigare frågor avgjordes på chefsnivå.

Angående jävssituationer framhöll STRU att personalrepresentation ej kan förekomma i ärenden som t. ex. rör stridsåtgärder, förhandling med arbetstagarorganisationer om slutande av kollektivavtal samt uppsägning av kollektivavtal. Beträffande sekretessfrågor uttalades att personalrepresentant kan komma i den situationen att han på grund av för styrelseledamöterna gällande tystnadspliktsregler blir förhindrad att yppa vissa hemliga uppgifter för de anställda vid myndigheten. Detta förhållande kunde enligt utredningen i vissa situationer på ett besvärande sätt störa önskvärd kommunikation mellan partsrepresentant och de anställda. Utredningen föreslog därför att myndigheternas styrelser i vissa fall skulle kunna "lösa" personalrepresentant från gällande tystnadsplikt.

I betänkandet noterades att ett genomförande av förslaget om styrelserepresentation för de anställda skulle komma att kräva betydande utbildningsinsatser. Ansvaret för utbildning av personalrepresentanterna borde främst ligga på de fackliga organisationer som utsett vederbörande representant. Utredningen framhöll dock att även myndigheterna i lämplig omfattning och på lämpligt sätt borde medverka till att personalföreträdarna blev väl skickade att uppfylla de ansvarsfulla krav som personalrepresentation ställer.

Personalrepresentation föreslogs som huvudregel införas vid myndigheter med minst etthundra arbetstagare. De fackliga organisationerna borde enligt utredningen få ett avgörande inflytande över valet av personalrepresentanter. Vidare förslogs, på grund av representativitetssynpunkter, att personalrepresentation ej borde förekomma vid myndighet, där inte minst hälften av de anställda är organiserade i organisation eller organisationer med ställning som huvudorganisation enligt huvudavtalet. Beträffande den formella valproceduren föreslog STRU att Kungl Maj:t skulle utse personalföreträdare.

Statsverkspropositionen 1974

I prop. 1974:1, bil. 2, s. 25 f., upptogs, med utgångspunkt från STRU:s ovannämnda förslag och de synpunkter som framkommit vid den sedvanliga remissbehandlingen, frågan om styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter till behandling.

Inledningsvis konstaterades i propositionen att den övervägande delen av remissinstanserna tillstyrkt STRU:s förslag eller lämnat det i huvudsak utan erinringar. Föredragande departementschefen anslöt sig till utredningens redovisade uppfattning att det finns flera olika skäl för att låta personalen bli representerad i de statliga myndigheternas högsta beslutande organ. De anställdas möjligheter att påverka sin arbetssituation borde enligt departementschefen underlättas. Härigenom skapas bästa möjliga betingelser för engemang och intresse hos de anställda för myndighetens verksamhet och därmed också för ett gott arbetsresultat. Vidare uttalades att de anställdas medinflytande i ledningsorganets arbete utgör ett väsentligt inslag i ett företagsdemokratiskt sätt att bedriva statlig verksamhet (prop. s. 39).

Efter dessa inledande uttalanden om behovet helt allmänt sett av styrelserepresentation för de anställda övergick departementschefen i propositionen till att beröra den politiska demokratins principer. Härvid framhölls att STRU:s förslag i alltför stor omfattning byggde på den ordning som gäller på den enskilda sektorn. Med anledning härav poängterade departementschefen att skillnaden mellan den statliga verksamheten och verksamheten inom den privata sektorn är betydande. I denna fråga uttalades bl. a. följande (prop. s. 39).

"Emellertid har all verksamhet inom statliga myndigheter – till skillnad från verksamheten inom den privata sektorn – sin grund i det beslut för verksamheten som statsmakterna fattar. Huvudprincipen för statsförvaltningens verksamhet läggs således fast inom de i demokratisk ordning fattade politiska besluten. Ofta är dessa grundläggande principiella regler för myndigheternas verksamhet relativt allmänt hållna. Det överlämnas till myndigheterna att närmare utforma det regelsystem enligt vilket inriktningen och innehållet i arbetet inom myndigheten och dess underställda organ skall bedrivas. Myndigheterna är alltså inte enbart verkställande organ för statsmakterna. De skall också självständigt inom de ramar som statsmakterna har dragit upp utforma och utveckla principerna för vad slags verksamhet som skall bedrivas inom myndigheten."

Enligt departementschefen följde av redovisade konstitutionella betingelser för den statliga verksamheten att de anställdas representation borde begränsas till att avse deltagande i beslut som inte har avseende på det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva. Som exempel på sådana beslut omnämndes beslut om arbetsmetoder, arbetsfördelning, organisation och rationalisering inom myndigheten, myndighetens budget och petita samt beslut i frågor om personalpolitik och olika former av personaladministration såsom personalplanering, tjänstetillsättning, vidareutbildning, lokaler och personalhäsovård. Vid handläggning av övriga frågor ansåg departementschefen att personalföreträdarna bör ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

Vad angår frågor som har avseende på det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva angavs som exempel beslut i prisregleringsfrågor inom jordbruksnämndens område och tillstånds- och medborgarskapsärenden

inom invandrarverkets område.

Fråga om personalföreträdare i visst ärende inte skall ha rätt att delta i beslut prövas, uttalade departementschefen, lämpligen av styrelsen på myndighetens vägnar.

Även på vissa andra punkter avvek propositionens förslag från STRU:s. Sålunda framhöll departementschefen att som allmän förutsättning för personalrepresentation vid viss myndighet skall gälla att minst hälften av de anställda tillhör personalorganisation. Huruvida vederbörande organisation har ställning av huvudorganisation enligt huvudavtalet skall således sakna betydelse.

Beträffande jävssituationer uttalade departementschefen att han, i likhet med STRU, ansåg att personalföreträdare över huvud taget inte bör få närvara vid myndighetens handläggning av ärende som rör antingen förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal, uppsägning av sådant avtal, eller stridsåtgärd. Vidare bör personalföreträdare inte få närvara, när i myndigheten handläggs fråga om rättstvist mellan myndigheten och personalorganisationen.

Vad gäller andra ärenden, vari har förekommit förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation eller vari sådan organisation annars har särskilda intressen att bevaka, kan enligt departementschefen en personalföreträdare inte anses jävig enbart därför att han föreslagits till uppdraget av organisationen eller är medlem i denna. Detta sammanhänger med att personalföreträdaren skall företräda alla anställda hos myndigheten, oberoende av vilken organisation de kan tillhöra. Har personalföreträdaren däremot, påpekade departementschefen, en närmare anknytning till organisation som har förhandlat eller överlagt med myndigheten eller som annars har särskilda intressen att bevaka i saken kan fråga om jäv uppkomma. Detta kan exempelvis gälla om personalföreträdaren har styrelseuppdrag eller annat förtroendeuppdrag hos organisationen. Tillämplig jävsgrund skulle i sådant fall vara 4 § fjärde eller femte punkten förvaltningslagen. Enligt departementschefen kan det inte anses tillfredsställande att personalföreträdare på detta sätt blir att betrakta som jävig. Han föreslog därför att vissa särregler skulle ges i syfte att skapa praktiska förutsättningar för förtroendemän hos personalorganisationer att inneha uppdrag som personalföreträdare i myndighets styrelse.

Vad angår STRU:s förslag att myndigheterna, där personalrepresentation på styrelsenivå förekommer, skulle ges rätt att "lösa" personalrepresentanterna från eventuell tystnadsplikt, menade departementschefen att intresset av sekretess får anses väga tyngre än personalföreträdares önskemål om att få bryta denna sekretess. Han påpekade dock att personalföreträdare i de flesta fall torde kunna samråda i behövlig omfattning genom att formulera från sekretessynpunkt ömtåliga frågeställningar på sådant sätt att hemliga uppgifter förblir skyddade.

Lagstiftning

De i 1974 års statsverksproposition förordade riktlinjerna för representation för anställda i statliga myndigheters högsta beslutande organ antogs av 1974 års vårriksdag. Med stöd av detta riksdagsbeslut utfärdade Kungl Maj:t se-

dermera en särskild kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. (SFS 1974:224; ändringar i kungörelsen har skett genom SFS 1976:487 och SFS 1976:1020). Lagstiftningen har summariskt följande innehåll:

Kungörelsen äger, i den mån regeringen förordnar, tillämpning på statlig myndighet med självständiga verksfunktioner.

För varje myndighet, på vilken kungörelsen tillämpas, utses två eller, om särskilda skäl föreligger, tre personalföreträdare samt det antal ersättare för personalföreträdare som behövs. Ursprungligen gällde att personalföreträdarna skulle utses av regeringen på förslag av arbetstagarorganisation. Vidare skulle företrädarna entledigas enligt samma grunder som gäller för sådana ledamöter i statlig myndighet som regeringen utser särskilt. Genom tillkomsten år 1976 av lagen (1976:230) om rätt för arbetstagarorganisation att utse och entlediga företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet (prop. 1975/76:100, bil. 2, InU 1975/76:34) har uppgiften att utse och entlediga personalföreträdarna överlämnats direkt till vederbörande arbetstagarorganisationer.

Beträffande personalföreträdares behörighet gäller att han i myndighet med lekmannastyrelse har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen. I myndighet med ämbetsmannastyrelse och s. k. enrådighetsverk föreligger närvaro- och yttranderätt i frågor som i förarbetena angivits som typiska för lekmannastyrelses beslutsområde (4 §).

Vid lekmanna- eller ämbetsstyrelses handläggning av frågor, som ej har avseende på det slags verksamhet myndigheten skall bedriva, är personalföreträdare ledamot av styrelsen. Han har då samma rättigheter och skyldigheter som annan ledamot. (Vissa speciella jävsregler har dock givits för personalföreträdare – 15 §.) Vad som nu sagts avser även personalföreträdare i disciplinnämnd. Vid handläggning i enrådighetsverk av fråga som ej har avseende på det slags verksamhet myndigheten skall bedriva har personalföreträdare rätt att få skiljaktig mening antecknad.

Frågan om personalföreträdarna i det enskilda fallet, i enlighet med de principer som anges i kungörelsen, skall få delta som ledamöter med beslutanderätt prövas i myndighet med lekmannastyrelse och ämbetsmannastyrelse av styrelsen. Vid denna prövning får personalföreträdare delta i överläggningen men ej i beslutet. Beträffande enrådighetsverk gäller att personalföreträdare har rätt att närvara och yttra sig när myndighetens chef gör motsvarande prövning (17 §). Talan mot styrelsens resp. myndighets chefs beslut kan föras hos regeringen genom besvär.

4.2.2 *Privata sektorn*

Det är på den privata sektorn som styrelserepresentation först aktualiserats. De synsätt och metoder som här utbildats har därefter i viss utsträckning hävdats vid motsvarande initiativ för den offentliga sektorns del. För helhetsbildens skull bör därför en redogörelse lämnas också för utvecklingen på den privata sektorn. Detta sker med en erinran om att de konstitutionella förutsättningarna för personalrepresentation i enskilda företags styrelser, som framgår av vad tidigare anförts, är annorlunda än de som gäller för den offentliga sektorn.

Krav på styrelserepresentation togs först i slutet av 1960-talet upp mera målmedvetet i den fackliga programdebatten. Tidigare hade man inom fackföreningsrörelsen värjt sig bl. a. för det medansvar i företagsledandet som styrelserepresentation kunde medföra. En doktrin som utbildats var att partsförhållandet skulle "hållas rent". Man torde också ha bedömt de allmänna möjligheterna till påverkan och inflytande denna väg som all.för små i förhållande till nackdelarna. I samband med den breddade företagsdemokratiska utvecklingen, de fackliga organisationernas avsevärt stärkta ställning, förbättrad utbildning osv. övergavs denna tveksamma inställning. Starkt förankrade krav kom att resas på inflytande avseende i princip alla nivåer i företagen.

Vid 1970 års TCO-kongress behandlades bl. a. frågan om styrelserepresentation för de anställda i företagsstyrelserna. Kongressen beslöt att TCO skulle verka för att de anställda skulle få rätt att tillsätta en minoritet av företagsstyrelsens ledamöter. Även 1971 års LO-kongress fattade beslut av likartad innebörd.

Med stöd av dessa kongressbeslut begärde LO och TCO 1971 förhandlingar med Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) i syfte att avtalsvägen tillförsäkra de anställda representation i aktiebolagens styrelser. Förhandlingar inleddes också i frågan men dessa avbröts vintern 1972 efter det att SAF förklarat sig inte vara behörig sluta avtal som binder de enskilda företagens bolagsstämmor. LO och TCO begärde då i skrivelser till chefen för industridepartementet att de anställdas rätt till styrelserepresentation skulle tryggas genom lagstiftningsåtgärder. Skrivelserna resulterade i att en särskild arbetsgrupp tillsattes med representanter för industri-, justitie- och dåvarande inrikesdepartementen. Ett förslag till lag om styrelserepresentation för de anställda i vissa aktiebolag utarbetades inom gruppen (Ds I 1972:3), vilket sedermera kom att ligga till grund för regeringens proposition (prop. 1972:116) i ämnet.

I den av arbetsgruppen avgivna departmentspromemorian uttalades bl. a. att styrelserepresentation för de anställda framstår som ett viktigt inslag i utvecklingen mot en ökad företagsdemokrati. Representationen borde enligt arbetsgruppen betraktas som *ett* element och *ett* steg i utvecklingen mot ökat löntagarinflytande. Denna utgångspunkt borde vara avgörande både för motiven för en reform och för representationens närmare utformning.

Vidare måste enligt departementspromemorian styrelserepresentationen främst ses som en vidareutveckling av det representativa system för bevakning av det samlade löntagarintresset som redan byggts upp i företagen i form av företagsnämnden och dess olika organ, såsom avdelningskommittéer, samrådsgrupper etc. samt arbetarskydds- och förslagskommittéer. Visserligen kan styrelsearbetet, påpekades det, variera betydligt till såväl intensitet som innehåll, men trots detta borde representation i styrelsen i flertalet fall kunna ge löntagarna ökad insyn i såväl för företaget som för de anställda centrala problem, inte minst i fråga om framtida utvecklingsmöjligheter och utvecklingsplaner. Denna ökade insyn i företagets problem från arbetstagargrupperna borde i sin tur kunna skapa förutsättningar för att de förändringar som ständigt måste ske i ett dynamiskt företag kan genomföras på ett tillfredsställande sätt (se promemorian s. 8 f.).

I departementspromemorian föreslogs i korthet att de anställda i aktiebolag med minst etthundra anställda skulle få rätt att utse två ledamöter i styrelsen. Verksamheten föreslogs få försökskaraktär under en tidsperiod av fem år.

I prop. 1972:116 framlades förslag till lag om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Förslaget var utformat med utgångspunkt från departementspromemorians förslag och infordrade remissyttranden. Departementschefen framhöll det vara i hög grad angeläget att ta ytterligare ett steg mot demokratins förverkligande i arbetslivet och genomföra en reform som ger de anställda inflytande även över företagens ledning (prop. s. 121). Propositionen godkändes av riksdagen i december 1972 genom antagandet av lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Lagen, som hade försökskaraktär, gällde till utgången av juni månad 1976 och innebar i korthet följande:

- Anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar, som under senaste räkenskapsåret i landet sysselsatt i genomsnitt minst hundra arbetstagare, ägde rätt att utse två ledamöter i styrelsen och en suppleant för varje sådan ledamot. Om arbetstagarledamot en gång utsetts kvarstod rätten till styrelserepresentation även om antalet anställda därefter skulle underskrida hundra personer.
- Den aktuella lagen omfattade inte bank eller försäkringsbolag (beträffande personalrepresentation i styrelser för bankinstitut och försäkringsbolag meddelades särskilda bestämmelser i lagen (1973:1093) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag). Därutöver undantogs från lagens tillämpning aktiebolag vars styrelse vid lagens införande bestod av mindre än tre ledamöter under förutsättning att samma förhållande gällde den 1 januari 1972.
- Även om antalet anställda understeg hundra gav lagen möjlighet för bolagsstämma eller föreningsstämma att, utan ändring av bolagsordningen eller föreningsstadgar, besluta om tillämpning av lagen på företaget.
- Beslut om inrättande av arbetstagarrepresentation skulle fattas av den eller de lokala fackliga organisationer som var bundna av kollektivavtal i förhållande till företaget och organiserade mer än hälften av företagets arbetstagare.
- I fråga om fördelning av platserna då flera fackliga organisationer fanns representerade på företaget var lagen dispositiv. Om organisationerna ej enades om annat gällde att om någon organisation omfattade mer än 80 % av de kollektivavtalsbundna arbetstagarna fick denna organisation utse båda arbetstagarledamöterna. I annat fall fick de två största organisationerna utse vardera en ledamot.
- Lagstiftningen byggde på principen att arbetstagarledamot borde utses bland de anställda i företaget. Möjligheten att låta sig representeras av personer som inte var anställda inom företaget fanns dock, men med undantaget att sådan person ej fick tillhöra annat företags styrelse.
- Undantag kunde medges från lagen, om arbetstagarrepresentation skulle medföra väsentliga olägenheter för företaget som följd av att styrelsens sammansättning var beroende av politiska styrkeförhållanden eller av förhållande mellan olika aktieägare som framgår av bolagsordning, avtal eller annan omständighet eller på grund av föreskrift om särskild röstpluralitet vid fattande av styrelsens beslut. Undantag från lagen medgavs inte om olägenheterna kunde undanröjas på annat sätt.
- Vid undantag skulle föreskrivas villkor om åtgärder som på annat sätt till-

godosåg arbetstagarnas intresse av insyn och inflytande i företaget. Fråga om undantag prövades av en särskild nämnd, dispensnämnden för arbetstagarrepresentation.

- Beträffande styrelserepresentation i kommunägda företag tillämpades i praktiken regelmässigt den lösningen att de anställda erhöll rätt att närvara vid bolagsstyrelsens sammanträden genom två företrädare. Dessa företrädare ägde rätt att delta i överläggningarna men ej i besluten samt rätt att få sin mening antecknad till protokollet. I fråga om möjligheten att framställa yrkande jämställdes de med styrelseledamot.

Kungl Maj:t gav i april 1974 i uppdrag åt statens industriverk att utvärdera den pågående försöksverksamheten med styrelserepresentation för de anställda. I september månad 1975 presenterade industriverket genom rapporten "Styrelserepresentation för de anställda" (SIND 1975:4) det slutliga resultatet av utvärderingen.

Enligt industriverkets uppfattning borde lagstiftningen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar permanentas. Verket gjorde den bedömningen att det tillgängliga erfarenhetsmaterialet från försöksperioden var av tillräcklig kvalitet och omfattning för att utgöra underlag för utarbetandet av en permanent lagstiftning. I rapporten föreslogs att den permanenta styrelserepresentationslagen skulle omfatta samtliga aktiebolag och ekonomiska föreningar med minst femtio anställda. Industriverket ansåg vidare att man på längre sikt borde kunna överväga en genomgripande omarbetning av aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar i syfte att inarbeta såväl lagen om styrelserepresentation som andra särlagar på arbetslivets område i denna lagstiftning.

Industriverkets förslag remissbehandlades i sedvanlig ordning. Remissutfallet gav vid handen att så gott som alla remissinstanser instämde i industriverkets uppfattning att försöksperioden med styrelserepresentation för de anställda i stort sett hade utfallit positivt. Förslaget om att lagen om de anställdas styrelserepresentation skulle permanentas tillstyrktes också eller lämnades utan erinran av de allra flesta remissinstanser.

I prop. 1975/76:166 konstaterade föredragande departementschefen att reformen med styrelserepresentation för de anställda otvivelaktigt hade medfört fördelar för såväl de anställda som företagens ledning. Några påtagliga negativa effekter hade enligt departementschefen ej kunnat påvisas. Mot denna bakgrund föreslogs i omnämnda proposition att en permanentning skulle ske av lagen om styrelserepresentation. Departementschefen betonade dock att det om någon tid kan bli aktuellt att på nytt se över lagen i ljuset av bl. a. de erfarenheter som successivt vinns av andra åtgärder som syftar till att förbättra och fördjupa demokratin i företagen.

Förslaget i prop. 1975/76:166 till permanent lagstiftning om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar antogs av riksdagen våren 1976. Den nya lagen (SFS 1976:351) trädde i kraft den 1 juli 1976. Lagen överensstämmer i huvudsak med den provisoriska lagen. Vissa materiella skillnader föreligger dock av vilka de viktigaste återges nedan.

- Tillämpningsområdet för lagen har ändrats så att företag med minst tjugofem anställda nu omfattas av lagstiftningen.
- Särskilda regler har införts för koncerner i syfte att stärka de anställdas

ställning i dotter- och dotterdotterföretagen.

- Arbetstagarledamöternas suppleanter har fått närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.
- Vissa tvister om tillämpning av lagen prövas av arbetsdomstolen.

Även 1973 års lag om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag har genom beslut av riksdagen våren 1976 ändrats på motsvarande sätt (se SFS 1976:355).

Vidare kan nämnas att riksdagen även beslutat om vissa ändringar i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar för att garantera att styrelsearbetet bedrivs på sådant sätt att syftet med arbetstagarrepresentation tillgodoses (se SFS 1976:353 och SFS 1976:453).

4.3 Försökslagstiftning om närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder

4.3.1 *Kommunalrättslig bakgrund*

Av 1 kap. 5 § första stycket kommunallagen (1977:179) framgår att kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder (1 kap. 5 § andra stycket KL). I 1977 års KL avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen, kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

Terminologin i 1 kap. 5 § återgår på äldre maktfördelnings- och maktskillnadsläror som ej tog hänsyn till att beslutsakter på lägre nivå kan utgöra led i förvaltning och verkställighet (se Kaijser, Kommunallagarna II femte uppl. s. 121). De förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som ankommer på de kommunala och landstingskommunala nämnderna består således i praktiken i icke oväsentlig omfattning av vad som med vanligt språkbruk kan karaktäriseras som beslutsfattande, låt vara att besluten ofta är av lägre dignitet än kommunfullmäktige- och landstingsbesluten (se SOU 1974:99 s. 160 och prop. 1975/76:187 s. 238). I sammanhanget bör också noteras att nämnder för specialreglerad förvaltning, t. ex. social centralnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse, ofta direkt genom föreskrifter i speciallagstiftning har tillerkänts omfattande beslutanderätt av kvalificerad natur (jfr KU 1976/77:25 s. 15).

Ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder väljs av fullmäktige (3 kap. 2 och 13 §§ KL). Beträffande kommunala och landstingskommunala nämndsammanträden gäller att dessa till sin karaktär är slutna i motsats till fullmäktiges förhandlingar som enligt 2 kap. 28 § KL i princip är offentliga. Före ikraftträdandet 1977-07-01 av den nya kommunallagen gällde enligt rättspraxis att kommunal eller landstingskommunal nämnd hade möjlighet att för visst sammanträde besluta att utomstående, t. ex. personalrepresentant, fick närvara och delta i nämndens överläggningar men inte i besluten, under förutsättning att beslutet ang. närvarorätten var enhälligt (se t. ex. RÅ 1954 ref. 48 och RÅ 1969 ref. 51; jfr även Kaijser, Kommunallagarna II, femte uppl. s. 247).

I detta sammanhang kan erinras om att det tidigare förekom lagstadgad

s. k. fackrepresentation i skolstyrelser. Motivet för detta var att skolstyrelserna skulle få tillgång till pedagogisk sakkunskap. Denna fackrepresentation avskaffades år 1970.

I 1977 års KL har i 3 kap. 7 § andra stycket intagits en särskild bestämmelse om att styrelsen får kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten. Av motiven till KL framgår att nämnd inte med stöd av omnämnda bestämmelse kan besluta att ge närvarorätt åt företrädare för de anställda eller andra utpräglade intresserepresentanter. Bestämmelsen har nämligen endast till syfte att tillförsäkra nämnderna möjlighet att anlita behövlig sakkunskap. Den som anlitats som sakkunnig får enligt föredragande departementschefen förutsättas inta en opartisk ställning i ärendet (se prop. 1975/76:187 s. 451).

Noteras kan att möjlighet även efter införandet av 1977 års KL finns för nämnd att enhälligt besluta om närvarorätt för intresserepresentant.

I sammanhanget bör påpekas att riksdagen våren 1977 i samband med antagandet av KL beslutat att utmönstra de bestämmelser som tidigare återfanns i vissa specialförfattningar om rätt för vissa chefstjänstemän och sakkunniga att närvara vid nämndsammanträden och delta i överläggningarna samt att få sin mening antecknad till protokollet (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr. 1976/77:148). Riksdagens beslut grundade sig på ett omfattande utredningsarbete som ägt rum inom kommundepartementet syftande till att minska statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna (se departementspromemoriorna Ds Kn 1975:3, Ds Kn 1975:6 samt Ds Kn 1975:7).

Suppleant i kommunala och landstingskommunala nämnder har rätt att närvara vid nämndens sammanträden men saknar yttranderätt om han/hon inte tjänstgör i stället för ledamot (3 kap. 8 § andra stycket KL). Nämnden har emellertid laglig möjlighet att med enkel majoritet medge suppleant yttranderätt (se prop. 1975/76:187 s. 456). I den juridiska doktrinen brukar f. ö. också anses att ett sådant medgivande får avse obestämd tid (se t. ex. Kaijser a. a. s. 249).

Fullmäktige kan för rena beredningsuppgifter tillsätta särskilda beredningar eller kommittéer (1 kap. 5 § och 2 kap. 23 § KL). Närvarorätten vid sammanträde med sådana organ följer inte de regler som anses gälla i fråga om kommunala och landstingskommunala nämnder. Om särskilda föreskrifter inte har meddelats av fullmäktige i samband med inrättandet av organet, torde detta självt kunna besluta i frågan om utomståendes rätt att närvara vid sammanträde med beredningen eller kommittén.

Den restriktiva ordning som får anses gälla i fråga om närvarorätt för utomstående vid sammanträde med kommunala och landstingskommunala nämnder torde främst vara motiverad av att man velat skapa garantier för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna samt för självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. Påpekas kan att såväl ledamot som annan handläggare är skyldig avlägsna sig när ärende i vilket han är jävig behandlas (3 kap. 9 § andra stycket KL). Detta stadgande har tillkommit för att en jävig person inte genom sin närvaro skall försvåra för ledamöterna att på ett allsi-

digt sätt handlägga ärendet (jfr prop. 1953:210 s. 149 och 151).

Vid en redogörelse för den kommunalrättsliga bakgrunden till försökslagstiftningen med närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder kan vara av intresse att notera att gällande kommunallagstiftning ej står helt främmande för viss formlig personalrepresentation i nämnd. Således framgår av förarbetena till bestämmelserna om besvärsnämnd i 1953 års kommunallag att möjlighet finns att – med avvikelse från vad som eljest gäller beträffande kommunala nämnder i allmänhet – i reglemente för sådan nämnd föreskriva att kommunens personal skall vara tillförsäkrad representation i nämnden (se SOU 1952:14 s. 355 och prop. 1953:210 s. 205). Lagtekniskt har detta lösts genom att det i lagtexten utsägs att kommunallagens nämndregler, t. ex. i vad avser nämndens sammansättning, skall gälla även för besvärsnämnd om ej annat föreskrivs i reglementet för besvärsnämnden. 1977 års kommunallag medför i detta avseende inte någon ändring (se 7 kap. 3 § KL; jfr SOU 1974:99 s. 368).

Den möjlighet som lagstiftaren givit kommunerna och landstingskommunerna att beträffande besvärsnämnd ge självskrivenhet åt personalrepresentanter torde i praktiken endast ha tillämpats undantagsvis bland de omkring 25 primärkommuner och 23 landstingskommuner som inrättat sådan nämnd. Således innehåller varken Kommunförbundets eller Landstingsförbundets normalreglemente för kommunal resp. landstingskommunal besvärsnämnd särbestämmelser av aktuellt slag.

4.3.2 *Närvarorättslagen*

I likalydande skrivelser den 28 mars 1972 till cheferna för dåvande inrikes- och civildepartementen anförde Svenska kommunalarbetareförbundet att det var angeläget att det vidgade arbetstagarinflytande som vid denna tidpunkt började förberedas i fråga om det enskilda näringslivet följdes av motsvarande åtgärder på de statliga och kommunala områdena. I skrivelserna togs upp frågan om facklig representation i de kommunala nämnderna och styrelserna. Kommunalarbetareförbundet påpekade att gällande kommunallagstiftning ansågs utgöra hinder mot facklig representation, vilket var mindre tillfredsställande med hänsyn till den förväntade utvecklingen på den privata sektorn. I sammanhanget påpekades att Kommunalarbetareförbundet inte åsyftade sådan facklig representation som skulle rubba de politiska maktförhållandena såsom de kommit till uttryck i väljaropinionen. Frågan borde i stället kunna lösas genom en form av adjungering till kommunala nämnder. I avvaktan på en slutlig lösning av närvarorättsproblematiken borde det enligt Kommunalarbetareförbundets mening vara möjligt att lagstiftaren genom dispens från gällande bestämmelser öppnade möjligheter för de kommunala och landstingskommunala organen att med enkel majoritet fatta beslut om adjungerat ledamotskap för arbetstagarrepresentanter.

Kommunalarbetareförbundets framställningar till statsmakterna i närvarorättsfrågan resulterade i att dåvarande civilministern den 21 april 1972 lade fram propositionen (1972:97) med förslag om att Kungl Maj:t genom en särskild lag skulle ges befogenhet att medge att kommunal nämnd beslutar om närvarorätt vid nämndens sammanträden för företrädare för de anställda. Förslaget föregicks ej av något formellt remissförfarande. (Samma dag utfär-

dade civilministern tilläggsdirektiv till utredningen om den kommunala demokratin om att utreda de lagstiftningsfrågor som Kommunalarbetareförbundet genom sina skrivelser aktualiserat.)

I prop. 1972:97 lämnades en utförlig redogörelse för de åtgärder som under de senaste åren vidtagits för att förbättra förutsättningar för företagsdemokratins utveckling inom statlig, kommunal och enskild verksamhet. Angående företagsdemokratins betydelse uttalade departementschefen bl. a. följande:

"En fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är alltså ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagarsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområden. Frågan hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse i fråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen. Ett exempel härpå är de problem som kan vara förknippade med medverkan av företrädare för de anställda vid handläggningen hos kommunala nämnder" (prop. s. 8).

I anslutning till detta uttalande framhöll departementschefen att ledamöterna i de kommunala och landstingskommunala nämnderna är valda av kommunfullmäktige respektive landstinget, i regel på ett sådant sätt att nämndernas sammansättning motsvarar den medborgaropinion som kommit till uttryck vid ett allmänt val. Härvid påpekades att det skulle ankomma på utredningen om den kommunala demokratin "att belysa de särskilda problem som kan möta bl. a. när det gäller att tillerkänna de anställda en vidgad närvarorätt vid sammanträde med kommunala och landstingskommunala nämnder – främst hur en vidgad närvarorätt skall kunna förenas med den politiska demokratin".

Departementschefen uttalade vidare att försök med vidgad närvarorätt för de anställda ingår i programmet för den försöksverksamhet som bedrivs under ledning av de båda centrala råden. Sådana försök kunde enligt departementschefen ge erfarenheter som är av värde vid de överväganden från mera allmänna synpunkter rörande en vidgad närvarorätt som skall ske inom utredningen om den kommunala demokratin. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen det angeläget att den svårighet att få till stånd sådana försök, som låg i kommunallagstiftningens principiella krav på enhälliga beslut och beslut för varje sammanträde rörande närvarorätt, undanröjdes. Detta borde ske genom att Kungl Maj:t gavs befogenhet att på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden. Departementschefen förordade därför att Kungl Maj:t genom en särskild lag skulle ges en sådan befogenhet. Vidare utgick han ifrån att Kungl Maj:ts beslut med stöd av den föreslagna lagstiftningen skulle meddelas i samråd med vederbörande centrala råd.

För att den vidgade närvarorätten skall få något egentligt innehåll är det, framhöll departementschefen, nödvändigt att den innefattar rätt att yttra sig vid sammanträdena, dvs. rätt att delta i överläggningarna. En vidgad närvarorätt kan framstå som särskilt angelägen i fråga om vissa nämnder eller vissa

typer av ärenden, t. ex. ärenden som – utan att avse förhållanden som regleras i kollektivavtal – rör arbetsförhållanden eller andra frågor av särskild betydelse för just de anställda eller frågor i vilka det är av särskilt intresse att kunna tillgodogöra sig de anställdas kunskaper och erfarenheter. Departementschefen uttalade emellertid att han inte ansåg det nödvändigt att inskränka Kungl Maj:ts befogenhet att medge att nämnd beslutar om sådan närvarorätt till att endast avse vissa i lagen angivna nämnder eller slag av ärenden. Han fann det dock naturligt att medgivande skulle kunna begränsas inte bara till viss nämnd utan också till ärenden av visst slag och räknade med att centrala råden skulle ge vägledning för Kungl Maj:ts bedömning av dylika avgränsningsfrågor.

Departementschefen utgick slutligen ifrån att några närmare föreskrifter om hur de fackliga företrädarna skulle utses ej behövdes. Han förutsatte att nämnderna utan uttryckliga föreskrifter därom skulle tillse att företrädare för anställda tillhörande olika fackliga organisationer bereddes tillfälle att närvara och att närvarorätt ej skulle medges i sådan omfattning att effektiviteten i nämnderna blev lidande.

De i propositionen givna förslagen antogs av vårriksdagen 1972. Lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd (närvarorättslagen) har följande lydelse:

1 §

"Konungen får på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men ej i besluten.

2 §

Medgivande enligt 1 § kan begränsas till att avse rätt att närvara och delta i överläggningarna vid handläggningen av ärenden av visst slag.

3 §

Beslut av kommunal eller landstingskommunal nämnd med stöd av medgivande enligt 1 § får avse endast den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som är utsedd av lokal facklig organisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till kommunen eller landstingskommunen."

Ca 230 kommunala nämnder har med stöd av närvarorättslagen erhållit regeringens tillstånd att bedriva försöksverksamhet med arbetstagarrepresentation vid nämndsammanträden. Omfattningen och inriktningen av försöksverksamheten redovisas närmare i följande avsnitt (4.4). Dessutom har 16 arbetsutskott eller liknande organ deltagit i verksamheten. Utskotten omfattas inte formellt av försökslagstiftningen utan beslut om närvarorätt för personalföreträdare i dessa utskott har fattats av vederbörande organ själva.

De av regeringen lämnade medgivandena till försöksverksamhet med närvarorätt tidsbegränsades ursprungligen till att gälla längst intill utgången av 1976. Efter framställning av Svenska kommunalarbetareförbundet, TCO-K och SACO/SR den 18 augusti 1976 beslöt dock regeringen den 9 september 1976 att förlänga medgivandena till att omfatta även 1977.

Endast undantagsvis har regeringen givit föreskrifter om begränsning av närvarorätten enligt bestämmelserna i 2 §. Däremot har de båda centrala råden utfärdat riktlinjer – vilka rättsligen är att betrakta som rekommendationer till berörda organ och arbetstagarorganisationer – i anslutning till närvarorättsförsöken, som bl. a. innehåller regler om att företrädare för de anställda ej får närvara vid behandling av frågor rörande tillkomsten av löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning därav som kan föranleda tvist. Inte heller får enligt dessa regler de anställdas representanter närvara vid handläggning av ärenden som har direkt samband med utövande av förhandlingsrätt (exempelvis avgivande av yttrande i ärende som med hänsyn till visst förhandlingsläge sekretessbelagts av arbetsgivarpartens förhandlingsorganisation/motsvarande). Dessa inskränkningar i närvarorätten överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för styrelserepresentationsförsöken på övriga sektorer av arbetsmarknaden.

I riktlinjerna behandlas också frågor om representationsgrunder, ersättare, mandattid, närvarorättens innebörd, regler om jäv och tystnadsplikt, personalrepresentants rätt att ta del av sammanträdeshandlingar samt ersättning till personalrepresentanterna. Nedan lämnas en redogörelse för det materiella innehållet i riktlinjerna:

Representationsgrunder

Under denna punkt redogörs i riktlinjerna för innebörden av 3 § närvarorättslagen.

Ersättare

Facklig organisation som äger utse företrädare för de anställda må också utse ersättare för denne. Ersättaren får dock utnyttja närvarorätten endast i fall då ordinarie företrädare är förhindrad delta i sammanträde.

Mandattid

Företrädare för de anställda och ersättare för denne utses för hela den av regeringen medgivna försöksperioden. Frånträder företrädare eller ersättare sitt uppdrag under mandatperioden, äger vederbörande fackliga organisation utse ny företrädare respektive ersättare.

Vidare uttalas under denna punkt att facklig organisation som utsett företrädare för de anställda skall underrätta vederbörande nämnd om detta.

Närvarorättens innebörd

Företrädare för de anställda äger rätt att närvara vid sammanträde och delta i överläggningarna men ej i besluten. Företrädare för de anställda äger icke formell rätt att under överläggning framställa förslag eller yrkande i det handlagda ärendet. Däremot äger företrädarna rätt att få sin mening antecknad till protokollet på samma sätt som tillerkänts föredragande tjänstemän och/eller sekreterare i kommunens nämnder och styrelser.

Härutöver behandlas i detta avsnitt begränsningar i närvarorätten betingade av arbetsrättsliga förhållanden.

Jäv och tystnadsplikt

De jävsregler som gäller för nämndledamöterna gäller även för de anställdas företrädare i nämnderna.

Företrädare är beträffande förhållanden, varom vederbörande erhåller kännedom på grund av sin närvarorätt i sammanträde, skyldig att underkasta sig för nämndledamot tillämpliga bestämmelser angående yppande av innehåll i hemlig handling eller handling rörande enskilds personliga förhållanden.

Sammanträdeshandlingar

Företrädare för de anställda skall, i den ordning som tillämpas för nämndledamöterna, tillställas kallelse till sammanträde jämte sammanträdeshandlingar i ärenden som ej undantagits från närvarorätt.

Ersättningsregler

Arvode utgår till personalföreträdarna enligt samma grunder som gäller för ordinarie ledamot i respektive nämnd. I kommun, där ordinarie ledamot erhåller såväl årsarvode som sammanträdesersättning, utgår till personalrepresentant vid sammanträde under vederbörandes egen arbetstid dock endast årsarvode.

Arvode under den tid då del av sammanträde äger rum utanför vederbörandes ordinarie arbetstid utgår med vid varje tidpunkt gällande belopp enligt 27 § företagsnämndsavtalet.

Oavkortad lön utgår under frånvaro från arbete för deltagande i nämndsammanträde.

Ersättning för resor utgår enligt de lokala kommunala bestämmelserna.

4.4 Resultat och erfarenheter av försöksverksamheten med närvarorätt

4.4.1 *Uppföljning i de centrala rådens regi*

De medgivanden om försöksverksamhet som med stöd av närvarorättslagen gjorts omfattar ca 230 nämnder och styrelser inom sammanlagt 36 kommuner och 20 landstingskommuner. En förteckning finns intagen på nästföljande sidor. Det beräknas att ca 1 900 nämndledamöter och drygt 600 personalrepresentanter medverkat i försöken. Uppföljningen av verksamheten har skett helt under ledning av de centrala råden, som ställt rapporter till vår utrednings förfogande. Vi har under hand framfört vissa synpunkter på bl. a. omfattningen av försöken och följt den allmänna utvecklingen av verksamheten, men har ej bedrivit egen försöksverksamhet/motsv. Med försöksverksamhetens premisser (regeringsmedgivande direkt till berörda kommuner och landsting samt samordning av de partssammansatta centrala råden) har vi inte ansett det vare sig principiellt eller tekniskt berättigat att från vår sida söka "styra" försöksverksamheten och därmed ta över ansvar från de berörda.

De resultat som omnämns och kommenteras nedan härrör alltså från centrala rådens material, såvida annat ej särskilt anges. Det underlag som sålunda ställts till vår utrednings förfogande har sammanställts och redovisas i särskild bilaga (Ds Kn 1977:5).

Försöksverksamheten kom igång hösten 1973/våren 1974. Utvärderingen har omfattat tre etapper

- *Etapp I* syftade till en viss begränsad kartläggning dels av nämndarbetet under år 1973, i vissa fall även under år 1972, dels av samtliga berörda förtroendevaldas och fackliga representanters åsikter inför försöksverksamheten. Detta genomfördes i enkätform i början av 1974.
- *Etapp II* gällde förhållandena under 1974 – det första året av försöksverksamheten. Avsikten var att söka belysa
  a) närvarorättens betydelse för att bereda de anställda ökad insyn och ökat inflytande i förvaltningen
  b) vilka möjligheter närvarorätten skapar för nämnden/styrelsen att tillgodogöra sig de anställdas kunskaper och erfarenheter. För att kunna belysa eventuell påverkan av den politiska demokratin lades Etapp II upp så att vissa jämförelser med utvärderingen av Etapp I skulle göras möjliga.

  Även denna undersökning skedde i enkätform med frågor riktade till samtliga deltagande försökspersoner inklusive nämndsekreterare. Den genomfördes i början av 1975.
- *Etapp III* avsågs utgöra en slutlig uppföljning under senare delen av försöksperioden. Den genomfördes som en enkätundersökning i början av 1976 och med liknande uppläggning som i de tidigare etapperna. Härtill kom att man i anslutning till Etapp III gjorde ett par begränsade intervjuundersökningar. Rapporter härom har intagits i "uppföljningsbilagan" (Ds Kn 1977:5) till detta betänkande.

I försöksverksamheten har medverkat olika typer av kommuner, landstingskommuner, nämnder och styrelser som framgår av sammanställningar på följande sidor. En viss stratifiering – systematiserat urval med hänsyn till grundläggande strukturella faktorer som region, verksamhetsområde, storlek – har eftersträvats men är inte konsekvent och systematiskt genomförd eller redovisad. Vid en bedömning av representativiteten måste också påpekas att det här rör sig om ett "styrt" urval såtillvida att praktiskt taget genomgående kommit med endast sådana kommuner och nämnder etc. som primärt visat ett positivt intresse för närvarorättsförsök bl. a. manifesterat genom egna initiativ för att få delta. Något urval på strikt vetenskapliga grunder har alltså ej företagits och några sådana pretentioner på materialet har inte heller gjorts gällande.

Systematisk bearbetning av materialet för att söka fördjupa analysen av olika intressenters bedömningar, samband med skilda bakgrundsfaktorer osv., synes endast ha gjorts i mycket begränsad omfattning. Vi är medvetna om att studiernas uppläggning och materialets karaktär knappast gör det meningsfullt att pressa materialet utöver redovisade totaltresultat och grövre fördelningar.

Liksom vid flertalet undersökningar av denna art kompliceras bedömningarna genom utvecklingens dynamik. Ett exempel på en viktig sådan tillkommande faktor, vilken inte kunde förutses vid försökens och utvärderingens ursprungliga uppläggning, är arbetsrättsreformen. Dess inriktning, innehåll och konsekvenser samt debatten häromkring kan i betydande grad successivt ha påverkat värderingarna kring såväl försöksverksamheten som närvaro-

Försökskommuner	Kommunstyrelse	Personalnämnd	Besvärsnämnd	Brandstyrelse	Gatunämnd	Fastighetsnämnd	Byggnadsnämnd	CBK	Park- och idrottsstyrelse	Idrotts- o. fritidsstyrelse	Hamnstyrelse	Spårvägsstyrelse	Teknisk nämnd	Affärsverksstyrelse	Skolstyrelse	Bibliotekssstyrelse	Social centralnämnd	Sjukvårdsstyrelse	Industriverksstyrelse	Energiverksstyrelse	Institutionsstyrelse	Antal nämnder
AB Huddinge	1												1									2
Stockholm			1		1				1													3
Södertälje	1				1												1					3
Sundbyberg	1														1		1					3
Lidingö		1		1																		2
Vaxholm															1							1
C Uppsala					1											1			1			3
D Eskilstuna													1		1							2
E Finspång	1						1								1							3
Linköping						1			1								1					3
Norrköping					1	1				1	1				1							5
Mjölby																	1					1
F Värnamo																	1					1
I Gotland	1														1			1				3
K Karlskrona				1						1				1								3
Sölvesborg							1			1							1					3
L Klippan	1																					1
M Malmö															1		1		1			3
Hälsingborg					1		1				1						1					4
O Göteborg					1						1	1				1		1		1		6
Kungälv				1							1				1							3
Uddevalla															1							1
P Trollhättan	1			1													1					3
Tibro	1																					1
R Skövde	1	1													1							3
S Grums	1														1		1					3
T Örebro	1	1													1							3
W Falun	1							1							1							3
Borlänge	1														1		1					3
Säter	1						1								1							3
X Gävle	1				1																	2
Y Sundsvall		1		1																		2
Örnsköldsvik															1							1
AC Umeå							1									1	1					3
BC Gällivare															1							1
CD Luleå																					3	3
Summa 36	15	4	1	5	7	2	5	1	2	3	4	1	2	1	17	3	12	2	2	1	3	93

Försöksverksamhet enligt närvarorättslagen (1972:271).
Deltagande styrelser/nämnder i kommuner.

rättsfrågan och personalinflytande överhuvud. Deltagarna har uppenbart haft olika insikter och förväntningar om möjliga utvecklingsvägar. Enkäterna har inte närmare tagit upp alternativa förutsättningar och därmed hänger också vissa resultat i luften. De utgår från förhållanden som – i varje fall vid det senaste frågetillfället – helt eller delvis var eller av många förväntades bli överspelade.

Landstings-kommuner	Förvaltningsutskottet	Personalnämnd	Hälso- och sjukvårdsnämnd	Sjukvårdsstyrelse	Utbildningsnämnd	Socialvårdsstyrelse	Sociala nämnden	Omsorgsstyrelsen	Byggnads o. upprustningsnämnden	Direktioner	Övrigt	Antal nämnder
AB Stockholm	1		1		1		1	1		6	8	19
C Uppsala		1		1				1		4		7
D Södermanland							1			4		5
E Östergötland	1	1		1	1		1			3	1	9
F Jönköping										3		3
K Blekinge				1	1		1					3
L Kristianstad	1		1									2
M Malmöhus	1	1		1	1		1		1	9	1	16
N Halland							1		1	1		3
O Göteborg		1					1			2		4
P Älvsborg				1	1		1			2		5
R Skaraborg		1		1	1	1			1			5
S Värmland										5		5
T Örebro			1		1		1			3		6
W Kopparberg				1					1	4	2	8
X Gävleborg					1		1			3		5
Y Västernorrland										4		4
Z Jämtland				1	1		1			2	1	6
AC Västerbotten							1			3		4
BD Norrbotten		1		1	1		1		1	4		9
Summa 20	4	6	3	9	10	1	13	2	5	62	13	128

Kalmar, Kronoberg, Västmanland deltar ej..

Försöksverksamhet enligt närvarorättslagen (1972:271). Deltagande styrelser/nämnder i landstingskommuner.

Enkätmetoden med varierande förutsättningar för fältarbetets genomförande, risk för missuppfattningar av frågeställningar och svarsalternativ, många okontrollerade bakgrundsfaktorer, visst obearbetat bortfall etc., gör också att resultaten måste tolkas med försiktighet. Utrymme har endast funnits för att ta upp ett begränsat urval av allmänna frågeställningar kring närvarorätten. Någon uppföljning i form av t. ex. direkta observationer av nämndarbetets förlopp har inte skett. Nämndsekreterarna har dock givits tillfälle avge ett generellt omdöme om aktiviteten. Kompletterande intervjuer eller diskussioner med försökspersonerna har ej förekommit frånsett en begränsad s. k. intensivstudie (intervjuer i ett par styrelser) under Etapp III.

Vi har den allmänna uppfattningen att enkäterna – trots vissa tekniska brister och svårigheter – varit värdefulla och att de i stora drag avspeglar gällande opinionslägen bland försöksdeltagarna men att de ej kan tillmätas någon högre grad av exakthet. Materialet bedöms vara av betydande intresse som in-

formationsbidrag och underlag för en fortsatt systematiserad diskussion av frågorna rörande styrelserepresentation på den kommunala sektorn. I sammanhanget bör dock erinras om departementschefens uttalande i tilläggsdirektiven till kommunaldemokratiutredningen: "Det är emellertid angeläget att denna form av ökat inflytande prövas också från mer allmänna synpunkter än som torde vara möjligt vid försöksverksamheten."

Då etapprapporterna från centrala råden som nämnts återges in extenso i fristående bilaga till betänkandet går vi här inte in på detaljredovisning utan koncentrerar oss på ett antal huvuddrag i erfarenheterna av närvarorättsförsöken utifrån föreliggande information.

För fullständighetens skull skall tilläggas att de fackliga organisationerna genomfört vissa egna uppföljningar bland sina representanter. Såväl kommunförbunden, enskilda kommuner och landstingskommuner som de fackliga organisationerna har också medverkat till debatt av hithörande frågor i samband med konferenser av olika slag. Inte minst vid utbildningstillfällen för personalrepresentanter och även förtroendevalda har erfarenheter av försöksverksamheten behandlats. Vår utredning har – främst genom förmedling av partsexperterna i utredningen – kunnat nyttiggöra sig en hel del material och annan information från nämnda verksamhet.

4.4.2 *Intressentsynpunkter enligt enkäterna m. m.*

Från det helhetsperspektiv utredningen vill anlägga ter sig följande bedömningspunkter mest relevanta

1. *Hur inverkar närvarorätt på företagsdemokratin?*
2. *Hur inverkar närvarorätt på den politiska demokratin?*
3. *Hur inverkar närvarorätt på administration m. m.?*

Vi har valt att i stark sammanfattning söka göra en systematisk analys av huvudintressenternas inställning till dessa frågor enligt föreliggande material och information. Givetvis har frågeställningarna samband med varandra i flera avseenden. En fråga som närmast förefaller avse graden av företagsdemokrati kan också ha aspekter på den politiska demokratin och omvänt. Av skäl som tidigare anförts anser vi oss beträffande enkäterna endast kunna stanna inför huvudresultat och tydligare trender.

Medborgare, utnyttjare av kommunal service

Allmänt

Ingen mer omfattande förfrågan har gått ut till dessa grupper.

Företagsdemokrati

En allmän bedömning är att opinionen för en demokratisering på bredd och djup av hela arbetslivet – således även det kommunala – torde vara mycket stark. Några särskilda synpunkter från allmänheten på att just närvarorätten skulle vara mer eller mindre värdefull för den företagsdemokratiska utvecklingen som sådan är ej kända.

Politisk demokrati

I den allmänna debatten har som tidigare nämnts riktats uppmärksamhet mot kollisionsrisker mellan personalinflytande och politisk demokrati. Den kritik som förekommit mot idén med att införa personalrepresentation i kommunala nämnder har i första hand gällt förslag om beslutsmedverkan för de fackliga representanterna. Främst med utgångspunkt från den politiska demokratins krav har emellertid även ifrågasatts om närvarorätt i den nu praktiserade formen är en lämplig inflytandeform för personalintresset. Hithörande frågor har varit föremål för statsvetenskaplig analys bl. a. av Jörgen Westerståhl/Mårten Persson i debattskriften Demokrati och intresserepresentation (Motala 1975) samt i artiklar av bl. a. Agne Gustafsson, Nils Elvander och Olof Ruin. Inlägg har även gjorts från fackligt håll samt av andra debattörer. Typiska bidrag i den här avsedda debatten har samlats i en antologi, redigerad av Nils Elvander, Demokrati och socialism (Stockholm 1975). Huvudargumenten behandlas i andra delar av betänkandet, varför vi här inskränker oss till att notera att den offentliga debatten i hithörande fråga följts av utredningen.

Administrativa effekter

Några klagomål från allmänheten t. ex. på störningar i kommunal service som skulle kunna härledas till närvarorättsförsöken är inte rapporterade. (Det torde heller inte vara möjligt för utomstående att bedöma eventuella administrativa effekter av att närvarorätten ingår i beslutsprocessen.)

Kommunalt förtroendevalda

Företagsdemokrati

Enligt enkätresultaten anser majoriteten nämndledamöter att det är av vikt att få del av personalsynpunkter i en rad frågor. (Detta framgår för Etapp II inte helt klart av det sammanställda rapportmaterialet. I detta anges t. ex. för den primärkommunala sektorn i huvudsak hur många som ansett det "mycket viktigt" att få personalsynpunkter. Frekvensen på den något lägre graden "viktigt", som är betydande, framgår endast av det underliggande tabellmaterialet.) Det är framför allt i arbetsmiljöärenden och personalpolitiska ärenden – t. ex. utbildnings- och anställningsfrågor – som denna värdering gör sig i hög grad gällande. I mindre utsträckning gäller den ärendetyper som rör drift, organisation och rationaliseringar. Beträffande budgetfrågor är inställningen till personalinflytande betydligt kyligare. Genomgående ligger emellertid i försökens början de fackliga representanternas värdering av vikten att få medverka i frågorna påtagligt högre än nämndledamöternas motsvarande inställning till värdet härav.

I stort sett samma svarstendenser står sig över hela försöksperioden. På landstingssidan har politikerna i Etapp III funnit att beslutsunderlaget genom närvaron av personalrepresentanter förbättrats främst i arbetsmiljö-, utbildnings- och driftsfrågor. Även på den primärkommunala sidan anges det vara främst i arbetsmiljö- och personaladministrativa spörsmål som de förtroen-

devalda finner att personalrepresentanternas närvaro medfört ett förbättrat beslutsunderlag. Detta synes naturligt då personalrepresentanternas särskilda kompetens och inriktning normalt avser dessa frågor. Från de fackliga organisationerna har också bl. a. i utbildningen understrukits vikten av att nämnda områden ägnas prioriterad uppmärksamhet. I exempelvis budgetfrågor upplevs tydligen ingen motsvarande förbättring. Intressant att notera är att beträffande ärenden som rör drift och produktion synes de förtroendevalda ha en något högre värdering av personalföreträdarnas bidrag än vad de fackliga företrädarna själva vågar tro. (De sistnämnda är fortfarande osäkra om hur deras insatser uppfattas i nämnderna.)

Det bör till bedömningen erinras om att frågeställningarna inte är närmare preciserade och att grunden för svaren inte är närmare uppföljd. Det synes dock berättigat dra slutsatsen att flertalet nämndledamöter – även sedan de prövat närvarorätt praktiskt – anser sig ha behov av denna form av direkta personalsynpunkter i en hel del ärenden av främst personalpolitisk art. De fackliga företrädarna anses däremot inte i någon nämnvärd utsträckning bidra till nämndarbetet i t. ex. budget- och allmänna verksamhetsfrågor. De uppfattas heller inte ha utvecklat någon mer betydande aktivitet i denna typ av ärenden.

På en allmän fråga i Etapp III om den fackliga representanten kunnat bidra med information och erfarenheter som varit av nytta för nämnden visar de flesta tillfrågade nämndledamöter inom berörda landsting och kommuner en positiv inställning (ca 75 % resp. 70 % "ja").

Hur inhämtar då de förtroendevalda sin information om de anställdas uppfattningar? Materialet tyder på att det i relativt hög och ökande grad skett genom närvarorätten. Huruvida det traditionella FöN-samrådet samtidigt förändrats i betydelse är tveksamt. Viss information tyder på att närvarorätten allmänt sett bidragit till uppryckning av företagsdemokratin och därmed även FöN-verksamheten. Andra indikationer finns på att FöN-verksamhetens utveckling är mest beroende av andra faktorer än närvarorätten (t. ex. ny arbetsrätt som för med sig nya eller alternativa inflytandeformer). Från landstingssidan rapporteras att FöN-verksamheten delvis förlorat i relativ betydelse, då bl. a. närvarorätten öppnat nya kontaktvägar. De förtroendevaldas preferens för olika inflytandeformer för personalen ter sig i enkätmaterialet något obestämd, men har å andra sidan inte heller blivit föremål för något mer fördjupat studium.

I sammanhanget bör noteras att endast hälften av de landstingskommunala förtroendevalda själva tillhör FöN, däremot ca 2/3 av de primärkommunala. Rätt många nämndledamöter saknar alltså helt personlig kontakt med samrådssystemet. Ca 1/3 av de primärkommunala och 1/5 av de landstingskommunala ingår inte i något företagsdemokratiskt organ alls.

Av materialet framgår vidare att nära 1/3 av nämndledamöterna själva innehar fackliga förtroendeuppdrag – i allmänhet utom kommunen/landstingskommunen. Någon sääkerställd skillnad i inställning till allmänna inflytandefrågor mellan de nämndledamöter som är resp. inte är fackligt aktiva har inte kunnat påvisas i föreliggande undersökning.

I Etapp III är en mycket klar majoritet – 94 % landstingssidan, 86 % primärkommunerna – av tillfrågade förtroendevalda för att bibehålla närvarorätt.

Tendensen är fast från Etapp II. Ca hälften av politikerna svarar "ja" på

frågan "Vill Du öka de anställdas inflytande genom närvarorättslagen?" Den utvidgning man kan tänka sig synes avse införande av viss förslagsrätt. En minoritet önskar införa förslagsrätt i alla frågor.

Beträffande inställning till utvidgningar i övrigt av företagsdemokratin är materialet ganska osäkert. Flertalet politiker visar förståelse för att de anställda bör få medverka vid ärendenas beredning. Detta är för flertalet liktydigt med inflytande i tjänstemannaberedningen. Deltagande i den politiska beredningen av nämndärenden, t. ex. genom närvaro i arbetsutskott/motsv., vill endast en minoritet förtroendevalda medge.

Frågan om att eventuellt avgränsa närvarorätten till vissa nämnder tas upp i enkäten (och förekommande intervjuer). Man kunde här tänka sig t. ex. att några särskilt politiskt känsliga nämnder skulle föreslås bli undantagna. 69 % av de primärkommunala (64 % landstings-) nämndledamöterna vill emellertid inte ha en begränsning medan 20 % (28 %) vill ha viss begränsning (11 % resp. 8 % obesv.). Det förefaller som om flertalet anser att en generell begränsning är orealistisk. Bland dem som förordar en begränsning föreligger inte någon enhetlig uppfattning hur den skulle utformas. En näraliggande förklaring till den starka spridningen på olika svarsalternativ kan vara de starkt varierande lokala förhållandena.

Flertalet nämndledamöter ser det som betydelsefullt för den fackliga representantens möjlighet att bidra till nämndarbetet om vederbörande arbetar inom nämndens verksamhetsområde. Naturligt nog anses detta ha mindre relevans i kommunstyrelserna, som normalt arbetar med kommunövergripande frågor.

Om man – med de reservationer till materialet som gjorts inledningsvis – försöker grovt sammanfatta den information som undersökningen ger om de tillfrågade förtroendevaldas inställning till närvarorättens företagsdemokratiska betydelse, framträder följande bild.

- Närvarorätten accepteras som en bland flera former för personalkontakt.
- Man anser sig för egen del ha mest nytta av institutet i de typiska personalfrågorna, men därutöver tillför den inte nämndverksamheten mycket av intresse.
- Många förtroendevalda i försöksnämnderna kan tänka sig vissa utvidgningar av närvarorätten men är i sådana bedömningar klart tveksammare än personalrepresentanterna.
- Flertalet har en skeptisk inställning till idén med att göra generella förbehåll för personalnärvaro i vissa nämnder/styrelser.

Politisk demokrati

Anser sig de förtroendevalda överhuvud ha påverkats av personalrepresentanterna i nämnden? Att så i begränsad utsträckning – vissa frågor – varit fallet belyses av de ovan redovisade attityderna i företagsdemokratifrågorna. Denna företagsdemokratiska påverkan synes ha upplevts övervägande positivt vad gäller de personaladministrativa frågorna. I allmänpolitiska frågor och exempelvis budgetbehandling är nämndledamöterna klart mindre betjänta eller intresserade av personalnärvaron.

Denna skillnad i attityder kan vara förklarlig av två huvudskäl. Det ena är

att det kommunala budgetarbetet ofta är tekniskt svårt att komma in i. De förtroendevalda i försöksnämnderna har generellt haft större rutin på området än personalföreträdarna. Detta kan naturligtvis genom utbildning och erfarenhet utjämnas på sikt. Det andra och viktigare skälet är att kommunalpolitikerna torde betrakta budgetbeslutet som det viktigaste tillfället att fastlägga mål, verksamhetsinriktning, omfattning, kvalitet etc. i den kommunala servicen. Man finner här de allmänpolitiska övervägandena helt centrala. Utrymmet för behandling av särskilt personalintressanta frågor – i varje fall om dessa är av mindre dignitet och avser smärre konkreta förvaltningsproblem – blir begränsat. De förtroendevaldas ställningstaganden formas utifrån en övergripande politisk grundsyn, vilket kan medföra att specifika personalspörsmål inte kan ägnas tillbörlig uppmärksamhet på denna nivå. Det ligger givetvis nära till hands att utveckla budgetsamverkan tidigare i processen, vilket vi också anser vara den primära utvecklingsåtgärden just på detta område.

På en allmän fråga i Etapp II om nämndledamot påverkats i sitt arbete och sina ställningstaganden i nämnden genom personalrepresentanternas närvaro svarar 60 % nej. De 25 % som svarar rakt ja på frågan menar, enligt rapporten, att påverkan främst avser ett ökat beslutsunderlag genom allsidigare information i vissa frågor. Enligt rapporten från landstingen i Etapp II anser politikerna att påverkan genom den fackliga representationen ej blivit av den storleksordning som flertalet av dem förväntade sig 1974.

Mindre än 10 % anser att försöksverksamheten med närvarorätt kommit i konflikt med den politiska demokratin. Över 80 % svarar klart nej på en sådan fråga. Tendensen är lika från Etapp II till III. Den överensstämmer helt mellan kommuner och landstingskommuner.

De som anser att konflikt förekommit tycker t. ex. enligt en rapport att "det är fel att vissa grupper kan få större inflytande än andra". Dessa bedömare vill heller inte förändra de anställdas inflytande i någon särskild form. Beträffande det fåtal konkreta ärenden där konflikt uppstått har bl. a. nämnts budget och anställning. I rapport från landstingsområdet anges att antalet av dem som befarar konflikt minskat under försöksperioden.

Det bör observeras att enkätmaterialet inte ger någon mer ingående information om attityderna till detta huvudproblem. Det saknas t. ex. underlag för att bedöma hur frågeställningarna uppfattats. Har de som avvisat resp. understrukit konfliktrisken enbart baserat detta på försökserfarenheter eller har även principiella ställningstaganden vägts in? Det bör här nämnas att företagna intervjustudier i några nämnder ger stöd för "huvudresultaten", dvs. att endast ett relativt fåtal nämndledamöter uppfattar närvarorätten i tillämpad form som någon form av reellt konflikthot mot den politiska demokratin. Vissa citat från uppföljningen tyder på att åtminstone en del åberopade fall av "konflikt" närmast synes ha avsett lägen med olikartade uppfattningar i aktuella sakfrågor, vilket inte nödvändigtvis behöver ha inneburit reell systemkonflikt.

En anknytande fråga var "Tycker Du att närvaron av fackliga företrädare varit besvärande för Dig i nämnden?" På det primärkommunala området svarar 95 % direkt "nej" på frågan. (För landstingen föreligger ingen uppgift.)

Från försöksverksamheten föreligger inga undersökningsresultat eller informationer i övrigt om att den tillämpade närvarorätten skulle i någon på-

taglig grad ha stört den politiska demokratin. De allra flesta medverkande nämndledamöterna anser inte att någon konflikt förekommit.

Administrativa effekter

Enkätmaterialet ger praktiskt taget inga upplysningar eller indikationer rörande nämndledamöternas bedömning av närvarorättens administrativa konsekvenser. I diskussionen har undantagsvis framskymtat uppfattningar att utvecklad företagsdemokrati totalt sett medför påtagligt stor tidsåtgång och (indirekta) kostnader och att man bör uppmärksamma att närvarorätten kan förstärka en sådan tendens. Bedömningar av hur en mer generellt omfattande närvarorätt skulle påverka t. ex. besluten i kommuner och landstingskommuner har ej efterfrågats i enkäten. Vad gäller den faktiska tidsåtgången och kostnaderna per nämndområde ligger emellertid närvarorättsinstitutet – såsom även framgår av undersökningsmaterialet – på en jämförelsevis blygsam nivå och några avgörande invändningar mot närvarorätt synes ej ha rests i dessa sammanhang. Tillkommande belastning i nämndadministrationen förutsätts vara högst marginell. Nämndsekreterarnas rapporter synes bekräfta detta.

Sammanfattningsvis synes närvarorätten under försöksverksamheten enligt tillgänglig information ej ha medfört några påtagliga administrativa bekymmer för de förtroendevaldas del.

Personalrepresentanterna i nämnder/styrelser

Företagsdemokrati

Personalrepresentanternas förväntningar på närvarorätten som företagsdemokratiskt instrument har naturligt nog varit högre än politikernas. Närvarorättsinstitutet har tillkommit på fackligt initiativ och setts som en möjlighet att utveckla och förstärka personalens insyn i verksamheten.

Ett helhetsintryck är emellertid att man varit ganska trevande och återhållsam vid det praktiska utnyttjandet av närvarorätten under perioden.

Majoriteten av tillfrågade kommunala nämndsekreterare (iakttagare) anser att aktiviteten vid sammanträdena i försöksnämnderna inte ökat genom personalrepresentanternas inträde. De flesta har dock sammantaget en positiv erfarenhet av det som förevarit. Liknande värderingar finns hos personalrepresentanterna själva liksom hos nämndledamöterna.

Alla informationer ger vid handen att den aktivitet från personalrepresentanternas sida som förekommit koncentrerats till de typiskt personalintressanta frågorna – arbetsmiljö och andra personalpolitiska spörsmål. När det gäller budgetarbetet finns en klar begränsning både i förmågan att medverka och i den upplevda möjligheten att kunna påverka politikerna. Förklaringen härtill är bl. a. budgetprocessens uppläggning och komplexitet samt de förtroendevaldas begränsade förutsättningar att gå in i konkreta personalspörsmål i ifrågavarande skede.

Vad personalrepresentanterna är mest tillfredsställda med är att närvarorätten givit faktiskt förbättrade insynsmöjligheter i verksamheten.

Närvarorätten har inneburit tillkommande information och kontakter som

allmänt underlättar facklig aktivitet för medinflytande. Ett av huvudsyftena anses därmed uppnått.

Påfallande är den osäkerhet man däremot har om nämnden genom agerandet tillförts något bättre beslutsunderlag eller om man lyckats förändra ställningstagandena i nämnden. En jämförelse med nämndledamöternas bedömningar tyder på att de fackliga representanterna i vissa avseenden haft större inflytande än de själva vågat tro.

Osäkerheten och den i vissa fall svaga aktiviteten kan förklaras av initialsvårigheter, ovana vid nämndarbetet och ärendena, utbildningseftersläpning och informationsbrister. Dessa faktorer förbättras emellertid successivt enligt samstämmiga uppgifter. På det hela taget anser sig de fackliga representanterna ha blivit mottagna och bemötta på ett tillfredsställande sätt i nämnderna.

Uppslutningen kring närvarorätten är total på den fackliga sidan. 99 % vill att den skall behållas och nästan alla (94 % primärkommunalt, 90 % landsting) vill utvidga den. En majoritet (ca 65 %) förordar härvid förslagsrätt i alla frågor, men även partiell förslagsrätt är av intresse. Man är klart negativ till begränsning av närvarorätt till vissa nämnder (endast 7 % för).

Vissa problem under inledningsskedet har gällt de fackliga kontakterna "bakåt". Förankringen i det fackliga systemet, kommunikationen med lokal sektionsstyrelse/motsv., arbetskamrater osv. har inte alltid fungerat tillfredsställande. Bristande medvetenhet i vissa fall om uppdragets natur och någon osäkerhet om de framkomstvägar som kan utnyttjas har kunnat konstateras i den interna fackliga uppföljningen. Sådana faktorer torde vara en del av förklaringen till uppfattade brister på aktivitet samt noteringar om tveksamt agerande. Det kan erinras om att motsvarande svårigheter rapporterats även vid uppföljningen av styrelserepresentation på övriga sektorer. En något trevande "inkörningsperiod" är normal vid nya representativa uppdrag av den typ det här gäller. Enligt information till vår utredning har nämnda iakttagelser föranlett interna fackliga utbildnings- och informationsåtgärder som även anses ha medfört förbättringar.

En ganska stor del av personalrepresentanterna upplever att de behöver mer utbildning för sitt uppdrag.

Praktiskt taget alla personalrepresentanterna har andra fackliga uppdrag och de flesta är ledamöter i något samrådsorgan i kommunen/landstingskommunen. Rollkonflikter har förekommit initialt men anses på den fackliga sidan kunna bemästras med utbildning, information, interna organisatoriska åtgärder, lämplig spridning av uppdrag, bättre tidsanpassning etc.

De fackliga representanterna anser i allmänhet att både nämnden, de själva och personalen tjänar på att representanten har anställning inom nämndens verksamhetsområde.

Helhetsbilden av personalrepresentanternas attityd till närvarorätten som en form för företagsdemokrati är klar: Närvarorätten bör bibehållas och utvecklas. Den uppskattas främst på grund av de ökade möjligheterna till insyn i verksamheten. Tillämpningen har inte varit problemfri i inledningen vad gäller de interna fackliga kontakterna, men förbättringar sker successivt.

Politisk demokrati

De fackliga representanterna har som antytts en relativt låg värdering av sin förmåga att reellt påverka politikernas ställningstaganden. Man tror att det går någorlunda på de områden där man har specifik direktkännedom, dvs. om personalens förhållanden och synsätt, och man agerar därefter.

Problemen i samband med personalrepresentanternas medverkan i budgetbehandlingen på nämndnivån har vi tidigare berört. Här dominerar f. n. det politiska intresset i stort sett helt. Det fackliga utbytet torde främst gälla möjligheten till ökad insyn i budgetfrågornas behandling. Man har i allmänhet ännu inte lyckats finna de lämpligaste formerna för personalinflytande i detta sammanhang. Sannolikt måste tyngdpunkten härvidlag läggas på andra samverkansformer än närvarorätten. (Förhandlings- och informationsregler enligt MBL ger t. ex. sådana möjligheter.)

En av anledningarna till att personalrepresentanterna vill förstärka sina inflytandemöjligheter genom t. ex. förslagsrätt och deltagande i den politiska beredningen – arbetsutskott/motsv. – uppges vara att man på många håll upplevt att ställningstagandena i nämnden ofta är givna på förhand och positionerna låsta.

Vilka är då personalrepresentanternas erfarenheter av konflikt- och kollisionsrisker för den politiska demokratin genom närvarorätten? Ca 85 % har inte upplevt någon konflikt medan 4 % anser sig ha någon erfarenhet av konfliktsituationer.

På frågan: "Tror Du att Din närvaro i nämnden som företrädare för de anställda varit besvärande för nämndledamöterna?" svarar på den primärkommunala sidan 70 % nej, 18 % vet ej. (Motsvarande uppgift för landstingssidan är ej redovisad.) Personalrepresentanterna är här osäkrare än politikerna vilket synes ligga i frågeställningens natur. Man tror att förekommande besvär är störst i kommunstyrelsen.

Det kan noteras att personalrepresentanterna i ringa grad har använt sig av möjligheten att anteckna särskild mening till protokollet. Uppgifter tyder på att det varit en medveten facklig strävan att iaktta restriktivitet med att markera avståndstagande till beslut på sådant sätt. Företeelsen har vid uppföljningen ej blivit rapporterad som något påtagligt konflikt- eller irritationsmoment.

Mycket ovanligt är det enligt föreliggande uppgifter att de fackliga representanterna anmodats att icke närvara vid visst ärendes behandling. I de allra flesta nämnder har representanterna tillåtits närvara vid handläggning av flertalet ärenden. Några påtagliga problem med denna "generösa" tillämpning av försöksriktlinjerna rapporteras ej.

Enligt enkätmaterialet upplever sig personalrepresentanterna i nämnderna inte störa den politiska demokratin. Några mer systematiska aktiviteter som ändå skulle kunna verka i sådan riktning framkommer inte av undersökningsmaterialet. Inte heller i den allmänna informationen kring försöksverksamheten rapporteras att några sådana tendenser skulle ha varit påtagliga. (Reservation får här göras för tänkbara indirekta, oavsiktliga, störningseffekter som är vanskliga att uppfatta eller mäta.)

Administrativa effekter

Sett från personalrepresentanternas synpunkt har försöksverksamheten i administrativt hänseende förflutit utan onormala störningar. Rutinerna med kallelser, handlingar osv. fungerar i stort sett lika som för nämndeledmöterna – och med likartade förekommande problem i fråga om belastning, förberedelser, uppföljning, kontakter etc.

Beträffande tidsåtgången uppger majoriteten (i Etapp II) att den ligger i intervallet 1–10 timmar per månad. Detta framstår som en relativt begränsad belastning i jämförelse med t. ex. andra ledande fackliga uppdrag. Direkt jämförelse med nämndledamöternas rapporterade tidsåtgång är inte möjlig. (Majoriteten ligger i intervallet 1–30 timmar, men fördelning därinom saknas.)

Förekommande ersättningsfrågor i samband med närvarorätten är numera lösta efter vederbörliga partsöverenskommelser.

Närvarorätten synes alltså för personalrepresentanterna inte förenad med några nämnvärda återstående administrativa problem.

Berörda anställda/fackliga organisationer

Företagsdemokrati

Någon mer systematisk uppföljning av berörda anställdas synpunkter på och erfarenheter av närvarorätten har inte genomförts i samband med centrala rådens uppföljning.

Ovan har noterats att man inom de fackliga organisationerna i vissa fall iakttagit – och bearbetar – problem med kommunikationerna mellan representanten och uppdragsgivarna/medlemmarna/sektionsstyrelse/motsv. Sådana problem är typiska i alla liknande former av representativ demokrati och kan inte anses särskilt utpräglade eller svårartade i fråga om närvarorätten. Uppdragen som fackliga representanter i styrelser och nämnder anses viktiga i den lokala fackliga verksamheten. Till posterna väljs också regelmässigt personer med förhållandevis stark lokal förtroendeställning – framträdande fackliga förtroendemän, ofta med styrelseuppdrag och ofta även representanter i företagsdemokratiorgan. Man har som ovan nämnts i vissa fall inom de fackliga organisationerna konstaterat behov av att förbättra stödorganisationen för representanterna i kommunala nämnder och styrelser. Detta har t. ex skett genom att klargöra obligatoriska rapportkanaler och formerna för representanternas fackliga förankring.

Enligt uppgift till vår utredning är en allmän facklig bedömning att närvarorätten kompletterar andra företagsdemokratiska insyns- och inflytandeformer på ett från helhetssynpunkt värdefullt sätt och att den även har vitaliserande inverkan på den fackliga verksamheten i stort. Negativa medlemsreaktioner har icke rapporterats. Önskemålen om att bibehålla och vidga närvarorätten anges ha ett totalt stöd i medlemsopinionen.

Politisk demokrati

Frågeställningen är ej närmare undersökt vad gäller de berörda anställdas erfarenhet och uppfattningar. De fackliga organisationerna framhåller i olika

former av opinionsyttringar att närvarorätten inte kan anses inkräkta otillbörligt på den politiska demokratin. Man har i intern utbildning och information tagit upp det principiella problemet och anser sig förorda tillämpningar som eliminerar konfliktriskerna.

Administrativa effekter

Här avsedda representationsuppdrag som delvis måste utövas på arbetstid medför – liksom andra liknande uppdrag – i vissa fall bekymmer med ersättarfrågor eller ojämn arbetsfördelning, som kan drabba även arbetskamrater. Det har från fackligt håll uppgivits att sådana frågor normalt kan lösas tillfredsställande, men att svårigheter fortfarande kan finnas att uppnå individuella rimliga anpassningar.

Förvaltningsledning

Företagsdemokrati

Någon systematisk uppföljning har tyvärr ej skett av berörda förvaltningsledningars inställning till försöksverksamheten. Skilda opinioner är emellertid kända beträffande företagsdemokrati i allmänhet och närvarorätt. Icke få förvaltningschefer torde ha grunduppfattningen att företagsdemokratin är en angelägenhet inom förvaltningen och man är därför skeptisk till att vidga företagsdemokratin till inflytande på styrelseplanet. Man kan eventuellt se personalrepresentation i styrelsen som en belastning t. ex. genom att förvaltningens beslutsunderlag, föredragningarna etc. bevakas och eventuellt kommenteras från fackligt håll. Risk kan upplevas för att bli "överspelad" genom samverkan politiker-personalrepresentanter. Andra förvaltningschefer åter har funnit närvarorätten principiellt riktig och acceptabel i en utvecklad företagsdemokrati. Man kan också ha uppfattat värden i att förvaltningens mening får ökad tyngd genom stöd i normalfallet av personalens representanter.

Politisk demokrati

Enligt de allmänna informationer vi erhållit är det en vanlig argumentation från sådana förvaltningschefer som är negativt inställda till närvarorätten, att den medför risker för konflikter med den politiska demokratin. Inställningen kan också färgas av farhågor eller osäkerhet rörande närvarorättens effekter för den egna positionen. Såvitt vi erfarit har förvaltningscheferna inom ramen för närvarorättsförsöken inte gjort några svårigheter för verksamheten utan tvärtom i många dokumenterade fall bidragit till att på olika sätt underlätta för personalrepresentanterna.

En synpunkt som framkommit från förvaltningschefer (större kommun) är följande: Man anser det principiellt och praktiskt olämpligt att de förtroendevalda aktivt deltar i partssammansatta organ med löpande (delegerade eller överförda) uppgifter på förvaltningsnivån. Den i och för sig önskvärda kontakten politiker-personalrepresentanter kan därför med fördel kanaliseras genom närvarorätten, varvid även förvaltningschefen medverkar.

Administrativa effekter

Som framgått ovan är de administrativa frågorna i samband med närvarorätten knappast omfattande och kan numera i stort anses lösta. Visst arbetstidsbortfall torde av förvaltningsledningarna ha noterats på den negativa sidan.

4.5 Utredningens grundsyn på en närvarorättslagstiftning

Enligt tilläggsdirektiven skall vi pröva frågan om personalrepresentation genom närvarorätt i kommunala och landstingskommunala nämnder. En huvudfråga för utredningen i denna del blir alltså om sådan personalrepresentation helt skall avvisas eller tillåtas i något avseende.

Vi har kommit till uppfattningen att möjlighet till någon form av styrelserepresentation för de anställda bör finnas även på den kommunala sektorn. En anpassning till den kommunala demokratins förutsättningar är emellertid ett oeftergivligt krav. Den variant som vi härvid funnit innebära en rimlig avvägning mellan olika intressen är närvarorätt med yttranderätt, dvs. den form som tillämpats i samband med den tidigare refererade försöksverksamheten. Med den utformning av närvarorätten vi förespråkar anser vi att personalintresset kan tillgodoses utan negativ inverkan på den kommunala demokratin. Försöksverksamhetens erfarenheter och vår genomgång av principiella problem ger stöd för denna uppfattning.

Ett huvudmotiv för vår inställning är att närvarorätt för representanter för de anställda i styrelse/nämnd kan vara ett värdefullt komplement till andra former för företagsdemokrati. Den reella beslutspåverkan äger framför allt rum i de medbestämmandeformer som utvecklas på grundval av arbetsrättsreformen samt annan lagstiftning om personalinflytande. Vi vill emellertid också fästa vikt vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som närvarorätt kan medföra.

Ett starkt bidragande skäl till vårt ställningstagande är den utveckling av styrelserepresentation som ägt rum på övriga arbetsmarknadssektorer. Även om förutsättningarna är delvis olikartade mellan sektorerna anser vi det principiellt eftersträvansvärt att samtliga huvudformer av företagsdemokrati skall kunna tillämpas – med erforderliga modifikationer i detaljutformningen – över hela arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalanställda skulle mot denna bakgrund kräva mycket starka skäl, t. ex. att uppenbara olägenheter för den kommunala demokratin skulle föreligga. Sådan grund för att begränsa de företagsdemokratiska utvecklingsmöjligheterna för de kommunalt anställda anser vi inte föreligga. Vi finner ej skäl för att bibehålla gällande lagliga hinder för en utveckling av organiserad närvarorätt.

I detta sammanhang vill vi understryka vikten av att skilja mellan störningar av den kommunala demokratin som sådan och effekter av ingrepp i arbetsgivarens (kommunens/landstingskommunens) traditionella interna arbetsformer. Uppenbart är att alla former av den numera i betydande utsträckning lagfästa personalmedverkan i beredning och även styrelsearbete innebär delvis ändrade förutsättningar för denna verksamhets bedrivande. Jämfört med tidigare förhållanden kan detta från ren arbetsgivarsynpunkt i vissa fall

uppfattas som "besvärande" eller som "störning". Sådana effekter ligger i förändringens natur, i själva syftet att ökad uppmärksamhet skall ägnas samspelet med personalen och därmed åsikterna hos de anställda företrädda av vederbörande fackliga organisationer.

Det för oss avgörande är att grunden för den kommunala demokratin icke rubbas. Besluten i de kommunala nämnderna/styrelserna skall fattas enbart av de förtroendevalda som skall ha fullt ansvar för verksamheten.

Vår grunduppfattning är att de kommunala arbetsgivarna och arbetstagarna bör ges betydande frihet och gemensamt ansvar för att närmare reglera utvecklingstakten och vissa praktiska frågor i samband med genomförande av en närvarorättsreform. Detta bör – med anknytning till den aktuella arbetsrättsliga utvecklingen – ske genom överenskommelser i kollektivavtalets form. Med utgångspunkt från arbetsrättsreformens förutsättningar kan – vid sidan av grundläggande lagföreskrifter rörande närvarorätten – göras erforderliga kompletterande förbehåll för att hävda den kommunala demokratins suveränitet.

Utifrån den här redovisade grundsynen görs i de följande avsnitten bedömningar av olika delfrågor rörande närvarorätten. Först behandlas arbetsrättsreformens inverkan. Därefter redovisas överväganden om olika alternativ i samband med en närvarorättslagstiftning. Slutligen redovisas våra lagförslag med anknytande kommentarer.

4.6 Bedömning av arbetsrättsreformens inverkan

I övervägandena om eventuell styrelserepresentation på den kommunala sektorn bör tas in bedömningar av arbetsrättsreformens konsekvenser för personalinflytandet och verksamheten i nämnderna.

Flera av medbestämmandelagens regler om förhandlingar, information, fackligt veto etc. är dispositiva. Kollektivavtal kan inom ramen för 32 § MBL träffas om andra former för medbestämmande. Utvecklingen av sådana särskilda inflytandeavtal på det kommunala området är f. n. en osäker faktor. Vi utgår här för exemplets skull från ett par alternativa lägen.

Läge 1

- MBL:s regler om förhandlingar, information etc. gäller i allt väsentligt fullt ut.
- Samverkansavtalen är uppsagda och under förändring, men man har inte utvecklat alternativa former.
- Förhandlingsordningen medger erforderliga anpassningar på kommunnivån, t. ex. decentralisering av lokala förhandlingar till nämnderna eller – där så befinns lämpligt – kommuncentral samordning av förhandlingarna.

Detta läge är just nu för handen och kan i många kommuner beräknas gälla under en utvecklingsperiod.

Förhandlingar direkt med de kommunala styrelserna och nämnderna kommer inte i fråga, utan dessa får i kontakten med vederbörande fackliga organisationer liksom hittills företrädas av utsedda förhandlare.

Det har emellertid påpekats att man här har att räkna med att nämnderna i viss utsträckning har behov av att behandla frågor om hur förhandlingsskyldigheten gentemot berörda fackliga organisationer skall fullgöras. Det gäller bedömning av de aktuella sakfrågorna inför och efter förhandlingar, men också förhandlingsstrategiska överväganden. Fråga uppstår i vad mån personalrepresentation i nämnd vid dylika tillfällen är berättigad och lämplig.

Beslut kan normalt inte fattas innan förhandlingsskyldigheterna fullgjorts. Nämndarbetet på detta förberedande stadium har alltså karaktär av rådplägning.

Vad först gäller belysningen av sakfrågorna kan det sett från de förtroendevaldas synpunkt ha sitt värde att i direkt kontakt få del av personalens mening. Detta gäller enligt enkätresultaten speciellt i frågor som rör arbetsmiljö, personalpolitik och arbetsorganisation, dvs. sådana ärenden som också står i fokus för lagstiftningen om medbestämmande. Personalkontakten för de förtroendevalda ter sig särskilt motiverad om andra former för reguljärt samråd mellan nämndledamöterna och de anställda saknas eller är föga utvecklade. Det kan också från demokratisk synpunkt anses värdefullt att samtliga nämndledamöter får denna kontakt och information på lika villkor och inte bara ett fåtal som kan ha förhandlingsuppdrag eller deltar i något samverkansorgan.

Från de anställda finns önskan och intresse att på beslutsnivån nämnd/styrelse följa upp ärenden som ligger inom medbestämmandeområdet. Inflytande kan ha förekommit i tidigare skeden av beslutsprocessen, men det kan givetvis också vara så att ärenden eller överväganden, nya synsätt etc. som är av intresse för de anställda initieras i nämnden. Denna inställning till rätten att följa och delta i nämndarbetet är helt dominerande bland de personalrepresentanter som deltagit i försöksverksamheten. De fackliga kraven går klart i samma riktning.

Hur skall man då se på personalnärvaron i samband med de förhandlingsmässiga överväganden som kan behöva ske i nämnden? Vilken frekvens kan dessa få? Detta kommer bl. a. att hänga samman med den interna kompetensfördelningen på arbetsgivarsidan, med de förtroendevaldas arbetssätt i den aktuella kommunen/nämnden men också med resp. ärendes art samt faktorer som samverkansklimat etc. Förutsättningarna kan alltså variera i betydande grad. I exempelvis stora kommuner med relativt långt driven befogenhetsfördelning kan här aktuella situationer bli relativt sällsynta i nämndarbetet. Det förefaller tveksamt om man skulle vara beredd att öka belastningen i nämndarbetet genom att – som någon normal företeelse – ta upp ärenden i extra rådplägningsomgångar för att bereda personalförhandlingar. Förhandlingar och information måste i regel klaras ut på förhand, i beredningen av därtill utsedda arbetsgivarföreträdare. Detta blir normalt en förvaltningsuppgift. Personalorganisationernas mening skall framgå av det beslutsunderlag som föreläggs nämnden. I andra kommuner – och särskilt där de förtroendevalda väljer att själva aktivt bearbeta hithörande spörsmål på nämndnivån – kan frekvensen förberedande förhandlingsöverväganden bli mer betydande. Generellt får vidare förutsättas att resp. nämnd kopplas in vid tvister/motsv.

Vissa frågor inom förhandlingsskyldigheten blir av kommunövergripande natur eller har sådant principiellt arbetsgivarintresse att handläggning av

central instans i kommunen/landstingskommunen anses erforderlig. I allmänhet torde det då vara aktuellt att koppla in personalnämnd, där sådan finns, kommunstyrelses personalutskott eller liknande s. k. personalorgan, som har till huvuduppgift att regelmässigt företräda kommunens samlade arbetsgivarintressen som förhandlingspart. Personalrepresentation i ett sådant förhandlingsorgan synes både principiellt och praktiskt vara olämpligt. I organ med "blandade" uppgifter (bedrivande av förhandlingar *och* exempelvis personalpolitiska ställningstaganden) kan personalnärvaro tänkas i vissa delar av verksamheten.

I detta sammanhang bör vidare erinras om ett av oss tidigare påpekat förhållande som i vissa avseenden skiljer flertalet kommunala nämnder från exempelvis bolagsstyrelser och även statliga myndigheters styrelser. Kommunala nämnder engagerar sig – åtminstone i mindre och medelstora kommuner – ofta avsevärt mer i verkställighetsprocess och löpande frågor än vad motsvarande styrelseorgan på andra sektorer gör. Detta följer av den kommunala verksamhetens natur och särart. Nämnderna handlägger alltså frågor som i enskilda företag och statliga myndigheter avgörs på direktions- och även lägre organisatoriska nivåer. Det gäller många typer av frågor som i den nya arbetsrätten anses ligga klart inom medbestämmandeområdet. Även sedan lagstadgad primär förhandling, information etc. ägt rum i dessa frågor kan närvarorätten från företagsdemokratisk synpunkt ha värden genom kompletterande möjligheter till informations- och åsiktsutbyte på "rätt nivå".

Även motsatt uppfattning har gjorts gällande med innebörd att det bör vara de kommunala organens exklusiva rätt att "ostört av särskilda intressen" behandla även förvaltningsmässiga verkställighetsfrågor om man så finner lämpligt. Störningen ligger då i den påverkan som anses kunna utövas genom själva deltagandet i nämndsammanträdena. Personalintresset som sådant måste emellertid ändå finnas med i bilden när nämnden behandlar ärenden av medbestämmandekaraktär. Nämnden måste vara väl informerad om arbetstagarpartens ståndpunkter och har även ett ansvar för att ärendet handlagts på sätt som står i överensstämmelse med t. ex. arbetsrättslagstiftningen och kommunens allmänna intresse av goda relationer till de anställda. Närvarorätt kan bidra till att nämnden i dessa hänseenden får ett säkrare bedömningsunderlag. Fördelen härav bör vägas mot exempelvis störningsrisken.

Läge 2

- Avtal om olika till de dispositiva MBL-reglerna alternativa och kompletterande inflytandeformer har tillkommit.
- (Hypotetiskt:) En hel del beredning, löpande samverkan och visst beslutande sker i många kommuner i partssammansatta organ.
- Man har i allmänhet smidiga former och klara förutsättningar för personalinflytande. Olika alternativ är beprövade och samverkansmönstren har "satt sig".
- Avsevärt utrymme finns för lokala anpassningar, vilket har utnyttjats.
- Företagsdemokratiutveckling är inte längre en akut fråga vidhäftad med många frågetecken – man har nått något som liknar ett fortvarighetstillstånd.

Detta är ett läge som kan vara karaktäristiskt på något längre sikt om arbetsrättsreformens intentioner fullföljs.

Bedömningen gäller här: Är styrelserepresentation under angivna förhållanden motiverad/intressant/önskvärd/naturlig

- sett från företagsdemokratiska synpunkter?
- sett från den politiska demokratins utgångspunkt?

Om man håller fast vid styrelserepresentationens grundidé – att vara en komplettering och ett stöd för övriga inflytandeformer – synes frågan från företagsdemokratisynpunkt kunna besvaras med ja.

Vad gäller bedömningen i förhållande till den politiska demokratin kan antas att användningen av förhandlingar som medbestämmandeform blir mindre omfattande än i "läge 1". En ökad del av medbestämmandet utövas genom PSO-verksamhet.

I vad mån kommer då de förtroendevalda att aktivt engagera sig i verksamhet i PSO-organ? Det går inte att förutsäga generellt. Avgörandet måste enligt vårt förmenande helt överlåtas till lokal nivå och de förtroendevalda själva. Några utvecklingstendenser kan dock iakttas. En utgår från de förtroendevaldas arbetssituation. Vi har tidigare i huvudbetänkandet påvisat olika problem för de förtroendevalda och i anslutning härtill sökt anvisa olika utvecklingsvägar för den kommunala demokratin. Även om förutsättningarna för kommunalt arbete förbättras tror vi inte att det tillkommande utrymmet räcker till för ett mer omfattande PSO-arbete för kommunalpolitikernas del. Vi delar PSO-utredningens uppfattning att huvuddelen av PSO-verksamheten kommer att ligga på förvaltningsnivån och röra konkreta förvaltningsspörsmål. Politikernas medverkan begränsas till mer övergripande och från beslutsssynpunkt strategiskt viktiga organ.

Det bör här observeras att området för PSO med beslutsrätt är snävare på den kommunala sektorn än på den enskilda eftersom avtal om medbestämmanderätt inte avses tillkomma i frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Vid sidan av egentliga partssammansatta beslutsorgan för vissa frågor kan naturligtvis tänkas en längre gående utveckling än hittills av berednings- och samrådsorgan utan formell beslutsrätt. Erfarenheten från samrådsverksamheten tyder dock på svårigheter för förtroendevalda att ta ställning på dessa stadier och att dessa arbetsformer därför inte alltid ter sig lika meningsfulla som andra uppgifter i beslutande organ.

Det kan bli svårare att tillgodose de förtroendevaldas behov av överblick och kontakt med förvaltningen om viss beslutsrätt eller beredningsbefogenheter överförs till organ där de inte aktivt medverkar. Närvarorättens förespråkare menar att personalföreträdares deltagande i nämndarbetet kan tillföra de förtroendevalda motsvarande överblick och förvaltningskontakt. En helt annorlunda uppfattning synes närvarorättens motståndare hysa: I och med att de anställda givits rätt till medbestämmande genom förhandlingar och PSO-verksamhet bör direkt personalrepresentation i nämnder icke förekomma. Medbestämmande enligt MBL – eventuellt också innefattande representation i PSO med viss beslutsrätt – ger tillräckligt personalinflytande. Läggs därtill en närvarorätt skulle detta medföra ett alltför starkt intressentinflytande som kan medföra problem för den kommunala demokratin prin-

cipiellt och praktiskt. Vår bedömning är som tidigare anförts att närvarorätt med den innebörd som ligger i vårt förslag inte kan anses principiellt oförenlig med den kommunala demokratin. Med avsedd tillämpning under partsgemensamt ansvar vill vi tillmäta institutet positiva värden.

Från praktiska utgångspunkter måste vidare bedömas frågan hur nämndledamöterna skall kunna verka för förbättringar och anpassningar i det företagsdemokratiska systemet vilka ter sig angelägna från den helhetssynpunkt de förtroendevalda har att företräda. En möjlighet och säkerligen en av de verkningsfullaste vore att på styrelsenivån tillsammans med berörda fackliga organisationer samt förvaltningsledningen följa utvecklingen och behandla uppkommande problem ungefär på det sätt som förvaltningsarbetet normalt följs. Det kan alltså från demokratisk synpunkt ha ett värde att personalrepresentanterna – liksom fallet förutsätts vara med förvaltningsledningen – fortlöpande bibringas direkt kännedom om politikernas intentioner och synpunkter. Detta behov är naturligtvis av varierande styrka och behöver inte nödvändigtvis täckas med styrelserepresentation. Man kan säkert på många håll finna andra kontaktvägar. I konsekvens härmed förordar vi en frivillighet i valet av samverkansform.

Närvarorätt kan bidra till förbättrat beslutsunderlag i vissa typer av frågor. Enkätresultaten tyder på att detta uppfattats vara fallet t. ex. i frågor om arbetsmiljö och personaladministrativa ärenden. Förbättringen uppstår på två sätt. Dels kan personalens representanter berika sakkunskapen inom nämnden och komplettera den information som ges från förvaltningen, dels kan det vara så att förvaltningen – i vetskap om personalrepresentationen – gör en fylligare utredning och/eller bättre presentation av föreliggande material. Ett anknytande exempel på här avsedda effekter är uppgifter från försöksverksamheten om att föredragningarna i nämnden i t. ex. personalfrågor förbättrats sedan personalrepresentanter fått närvarorätt. Det är möjligt att arbetsrättsreformen i "läge 2" (se s. 181) ger upphov till motsvarande fördelar i beredningen även om inte närvarorätt finns. PSO-verksamheten och förhandlingsskyldigheten etc. får anses medföra att bl. a. personalsynpunkter tas i beaktande mera regelmässigt.

4.7 Överväganden om några olika huvudmodeller för utformning av närvarorättslagstiftning

När det gäller att bedöma efter vilka principer en permanent närvarorättslagstiftning på den kommunala sektorn bör utformas finns flera olika möjligheter. I detta avsnitt diskuterar vi vissa direkt grundläggande frågeställningar som måste regleras i lagstiftningen.

4.7.1 *Hur skall närvarorätten initieras?*

Vi har beträffande den rubricerade frågeställningen övervägt ett antal huvudalternativ

- Alt A: Regeringen avgör efter kommunalt initiativ (= gällande närvarorättslagstiftning)

- Alt B: Kommunerna/landstingskommunerna avgör om närvarorätt skall förekomma
- Alt C: Närvarorätt tillkommer efter fackligt initiativ
- Alt D: Närvarorätten initieras genom kollektivavtal.

Alternativ A: Regeringen avgör efter kommunalt initiativ (som nu)

Den nuvarande försökslagstiftningen bemyndigar som bekant regeringen att medge att nämnd beslutar om närvarorätt för de anställda. Ansökan om medverkan i försöksverksamheten har gjorts från vederbörande kommun efter beslut i fullmäktige. Resp. centrala råd har alltid beretts tillfälle att yttra sig över framställningar enligt närvarorättslagen. Dessa yttranden har av regeringen tillmätts avgörande betydelse.

Vårt förslag syftar till en i jämförelse med försöksperioden 1973–76 vidgad användning av närvarorätten. Lagstiftningen om närvarorätt får enligt förslaget permanent karaktär. Förfarandet med regeringsbemyndigande etc. i varje särskilt fall ter sig i detta perspektiv onödigt centralistiskt och tungrott. Även om man skulle välja fortsatt försöksverksamhet bör övervägas om nuvarande centralstyrning av verksamheten är lämplig.

Alternativ B: Kommunerna/landstingskommunerna avgör om närvarorätt skall förekomma

Variant B 1: Fullmäktige beslutar

Vid närvarorättslagstiftning kan en nära liggande uppläggning vara att kommunerna och landstingskommunerna ges möjlighet att besluta om närvarorätt för de anställdas representanter. Fördelen med en sådan lösning skulle från kommunal synpunkt vara den lokala beslutsrätten samt frivilligheten.

Med hänsyn till den politiska demokratin kan det vidare hävdas att kommunerna och landstingskommunerna bör ha formell möjlighet att "avbryta" närvarorätten om synnerliga skäl därtill skulle finnas. I praktiken torde man väl endast undantagsvis behöva räkna med att närvarorätten utnyttjas av personalföreträdarna på ett sätt som skulle störa den politiska demokratin, men risken härför bör ändå uppmärksammas.

Den nu diskuterade lösningen skulle även innebära att kommunerna och landstingskommunerna själva – om man beslutar sig för närvarorätt – väljer den eller de nämnder där närvarorätt skall ifrågakomma. En anpassning kan således ske till den enskilda kommunens eller landstingskommunens speciella förhållanden. Genom beslut på fullmäktigenivån möjliggörs en önskvärd samordning och helhetsbedömning av den företagsdemokratiska utvecklingen i kommunen. Ett långtgående samråd med berörda fackliga organisationer samt nämnderna får förutsättas.

Variant B 2: Resp. nämnd beslutar

Givetvis kan man också tänka sig en lagstiftning som direkt ger de kommunala och landstingskommunala nämnderna befogenhet att besluta om närvarorätt. Med hänsyn till att frågan om närvarorätt för de anställda i nämnderna

har ett betydande principiellt intresse kan det enligt vår mening dock ifrågasättas om detta är en rimlig lösning. Det torde vara en allmän mening att omedelbart genomförande av närvarorätt i alla nämnder är orealistiskt. Det synes väsentligt att bestämmande om närvarorättens omfattning sker från kommunövergripande synpunkter efter samråd med berörda fackliga organisationer och nämnderna. Vi har i huvudbetänkandet kraftigt framhävt kommunfullmäktiges resp. landstingets centrala roll i den representativa demokratin. Kommunfullmäktiges och landstingets ställning som högsta beslutande organ bör stärkas. I en fråga av sådan samordningsnatur samt av den principiellt viktiga art som här avses anser vi att en samlad bedömning bör göras för kommunen som helhet. Om alternativet kommunalt initiativ väljs bör alltså beslutet fattas på kommunfullmäktige- resp. landstingsnivå.

Den största nackdelen med att lägga beslutanderätten i närvarorättsfrågan ensidigt hos kommunerna och landstingskommunerna är de risker som föreligger för en ojämn utveckling mellan olika kommuner resp. landstingskommuner av personalinflytandet. Från företagsdemokratisk synpunkt är det mindre tillfredsställande att närvarorättsfrågan ensidigt avgörs av arbetsgivarparten.

Alternativ C: Närvarorätt tillkommer efter fackligt initiativ

I anslutning till alternativ B har påpekats att en kommunal initiativrätt i närvarorättsfrågan kan leda till en utveckling av personalinflytandet som från arbetstagarnas synpunkt är otillfredsställande. Alternativet med facklig initiativrätt bör också övervägas. En sådan lösning motsvarar som bekant vad som gäller på de enskilda och statliga sektorerna. Utvecklingen kan även i detta alternativ bli ojämn. Man anknyter emellertid här till en grundsats i demokratiseringsreformerna av arbetslivet: Arbetstagarna skall genom sina organisationer ha möjlighet aktualisera inflytande i den takt och omfattning som de själva finner befogat med hänsyn till varierande förutsättningar. Vid facklig initiativrätt kommer ej, såsom fallet är i alternativ B, olikheter i partipolitiska styrkeförhållanden mellan olika kommuner resp. landstingskommuner att kunna ha avgörande inverkan på utvecklingen av närvarorätt. En kommuns eller landstingskommuns eventuella negativa inställning kan ej stoppa en av de anställda önskad närvarorätt.

Utifrån den politiska demokratin och dess principer torde alternativet med facklig initiativrätt ej vara invändningsfritt. Kommunen eller landstingskommunen kan ha starka motiv för att vilja undanta viss eller vissa nämnder från närvarorätten. Situationer kan uppstå där det kan finnas skäl, med hänsyn till den politiska demokratin, för kommunen eller landstingskommunen att verka för upphörande av beslutad närvarorätt. Det kan mot denna bakgrund hävdas att i lagstiftningen bör finnas moment som tillgodoser speciella krav från den politiska demokratins utgångspunkter. Väljer man alternativet fackligt initiativ kan en detaljreglering i lagen av villkoren för närvarorättens reella innehåll och tillämpning aktualiseras. Detta synes kunna leda till en omfattande och komplicerad lagstiftning som även kan medföra praktiska svårigheter i tillämpningen. Inte heller från företagsdemokratisk synpunkt och enligt de arbetsrättsliga grundsatser som numera får anses ha fått genomslag finner vi att den ensidiga fackliga initiativrätten principiellt skulle anses som ett självklart eller överlägset alternativ.

Alternativ D: Närvarorätten initieras genom kollektivavtal

I vår behandling av frågan om partssammansatta organ redovisas en lagmodell som bygger på principen att parterna i kollektivavtal kan reglera om aktuella typer av medbestämmandeorgan skall inrättas på de kommunala och landstingskommunala områdena. Lagstiftningens syfte är härvid att tillskapa nödvändiga legala förutsättningar för att införa och utnyttja PSO. Det ankommer sedan på parterna att inom lagens ram i kollektivavtalets form bestämma vilka typer av frågor som PSO skall handlägga och vilka andra regler för verksamheten som skall gälla.

Även i närvarorättsfrågan anser vi det finnas goda företagsdemokratiska skäl för en kollektivavtalsbaserad lösning. Detta torde i praktiken kunna ge ett mer flexibelt system än vad som inryms i alternativen A, B och C. Bl. a. skulle parterna ges möjlighet att i avtalsförhandlingarna göra en helhetsbedömning av personalinflytandet i alla former och på alla nivåer i hela den kommunala förvaltningen. Närvarorätten kan smidigt sättas i relation till övriga former av personalinflytande.

En ytterligare fördel med den här skisserade lösningen är att samma skyddsmekanism avseende eventuella kränkningar av den politiska demokratin blir tillämplig som i förhållande till medbestämmandelagen och dess tillämpning. Den s. k. särskilda nämnden kan vid tvist om närvarorättsavtal komma att ta ställning till frågan om förslag till föreskrift i sådant kollektivavtal i visst hänseende kan anses kränka den politiska demokratin.

I och för sig kan göras gällande att bestämmelser om vilka som har rätt att närvara vid kommunal eller landstingskommunal nämnds sammanträden i möjligaste mån bör framgå direkt av gällande kommunallagstiftning. Vi anser emellertid inte att detta är en avgörande invändning mot en kollektivavtalsbaserad modell med dess fördelar i övrigt.

Från den politiska demokratins synpunkt är en kollektivavtalslösning att föredra framför den fackliga initiativrätt som skulle gälla enligt alternativ C. Väljer man att ge lagstiftningen den utformningen att de fackliga organisationerna bestämmer om närvarorättens initiering har nämligen politikernas inflytande reducerats till i bästa fall möjlighet till samråd. Vid en kollektivavtalslösning finns politikerinflytandet kvar. Arbetsgivarintresset kan hävdas i vedertagna former. Från företagsdemokratisk synpunkt anser vi alternativ D överlägset därför att det bygger på överenskommelser mellan jämbördiga parter. Vår sammantagna bedömning är alltså att den kollektivavtalsbaserade initiativrätten bör väljas i lagstiftningen.

4.7.2 *Vilka befogenheter bör tillkomma personalföreträdare?*

Några seriösa förslag om formell beslutsrätt (rösträtt) för personalrepresentanter i nämnder har ej framkommit till eller inom utredningen. Någon anledning att gå närmare in på ett sådant alternativ, som allmänt tycks uppfattas som oförenligt med de kommunaldemokratiska styrelseprinciperna, finns därför inte. Vi vill klart slå fast att utredningen ställer sig avvisande till beslutsrätt i samband med styrelserepresentation för kommunalt anställda.

Ett huvudalternativ har varit att utgå ifrån den närvaro- och yttranderätt som gäller enligt nuvarande försökslagstiftning. Detta anknyter också direkt

till våra tilläggsdirektiv.

Härutöver har i samband med utvärderingen och på andra sätt framförts önskemål att personalföreträdarna bör kunna utrustas med viss förslagsrätt.

Det finns betänkligheter av formell och även reell art mot att låta personalföreträdare som ej har beslutsansvar ställa förslag med anhängighetsverkan utan begränsningar. Syftet med den önskade förslagsrätten torde vara att få det yrkande/motsv. som framläggs vederbörligen registrerat och uppmärksammat. En fråga är vilken praktisk betydelse sådant förslagsställande får. Genom yttranderätten kan vilken synpunkt/förslag som helst muntligen framföras. Om någon ledamot ansluter sig till förslaget är anhängighetsverkan klar. Om ingen ansluter sig uppnås likvärdig effekt som i alternativet med förslagsrätt ifall personalföreträdare har rätt låta anteckna sin mening till protokollet. Detta senare synes i så fall vara att föredra.

Inskjutas bör här att den nya kommunallagstiftningen som huvudregel utgår ifrån att endast den som har rätt att delta i kommunal eller landstingskommunal nämnds beslut har rätt att få avvikande mening antecknad till protokollet. Av förarbetena till KL framgår att en av anledningarna till denna ordning är att exempelvis en tjänsteman med föredragande funktioner har goda möjligheter att få sin inställning dokumenterad i handlingarna i ärendet, även om han inte tillåts anteckna skiljaktig mening till protokollet (prop. 1975/76:187 s. 452; jfr även beträffande specialreglerade nämnder prop. 1976/77:1 s. 70 ff.). Mot denna bakgrund kan möjligen en rätt för personalföreträdare att låta anteckna sin mening till protokollet sägas något bryta mot det kommunalrättsliga regelsystemet. Med hänsyn till att personalföreträdare, i motsats till vad som gäller för t. ex. föredragande tjänsteman, saknar formella möjligheter att dokumentera sina åsikter i beredningshandlingarna, kan det dock vara rimligt att en särreglering i aktuellt hänseende tillskapas för personalföreträdare. Ett ytterligare skäl för denna ståndpunkt är att personalföreträdaren har en helt annan uppgift i nämndens arbete än föredragande tjänsteman, expert eller sakkunnig. Personalföreträdarens huvuduppgift är att framföra arbetstagarnas synpunkter på ett ärendes handläggning, medan tjänstemannen, experten och den sakkunnige har att framföra rent fackmannamässiga synpunkter. Det kan sägas ligga väl i linje med nyare företagsdemokratiska strävanden att tillskapa möjligheter för personalen att även på styrelsenivån få sin mening dokumenterad på ett tillfredsställande sätt.

En möjlighet som vi övervägt är förslagsrätt begränsad till frågor där personalintresset är framträdande. Detta kan emellertid vara tekniskt svårt att lösa på ett sätt som blir tillräckligt enkelt att i praktiken tillämpa i nämndarbetet. Det visar sig besvärligt att undvika invecklade – och ändå diskutabla – bestämningar av personalintresset. Om man skulle välja att göra sådana bestämningar i kollektivavtal eller i lag är också en diskussionsfråga. Avgörande är emellertid att vi anser att den med beslutsrätten intimt förenade förslagsrätten endast skall tillkomma de förtroendevalda. På detta sätt kan en klarare gränslinje för personalinflytandet erhållas.

Genom den nya arbetsrätten har de anställda fått stora möjligheter att under beslutsprocessen framföra nya eller alternativa förslag. Man kan påverka genom att förhandla, samråda, delta i beredning etc. Vad som då i praktiken kan återstå i nämndbehandlingen, om man har representation på denna nivå, är att bevaka att ifrågavarande ärende får en behandling där framförda per-

sonalsynpunkter beaktas. För detta fordras normalt inte speciell förslagsrätt. Det kan emellertid inträffa att man bedömer ärendet otillräckligt eller felaktigt berett. Den möjlighet som i en motsvarande situation vanligen utnyttjas av en nämndledamot är att begära bordläggning och/eller återremiss för översyn, komplettering etc. Just när det gäller behandlingsordningen av ett ärende som faller inom medbestämmandet kan det te sig rimligt att "företagsdemokratin får en sista chans" genom att personalrepresentant får en klart fastställd rätt att yrka utrymme för omprövning. Denna möjlighet kan vara av avsevärd betydelse med hänsyn till att man i kommunal praxis tar betydande hänsyn till yrkanden om bordläggning eller återremiss för att få ett fullständigare beslutsunderlag. Vi anser emellertid att ovan anförda principiella synsätt på den formella förslagsrätten bör tillämpas konsekvent och sålunda även i detta fall. Även en begränsad formell förslagsrätt för personalrepresentanterna måste alltså enligt vår mening avvisas med hänvisning till den kommunala demokratins förutsättningar för beslutsfattande och tillhörande ansvarsregler. Vi utgår ifrån att personalrepresentants synpunkt på behandlingsordningen i ett medbestämmandeärende kommer att väga tungt för nämndledamöterna vid överväganden om att ställa egna förslag om återremiss eller bordläggning.

4.7.3 *Hur skall personalföreträdare utses?*

Vad avser spörsmålet på vilket sätt personalföreträdare skall utses har vi funnit det naturligt att ge lagstiftningen ett sådant innehåll att hithörande frågor kan bli föremål för reglering i de kollektivavtal som avses komma att ingås om närvarorätten. Det skall alltså enligt vårt förslag ankomma på parterna att i kollektivavtal närmare bestämma hur platserna skall fördelas mellan de olika arbetstagarorganisationerna.

I och för sig vore det tänkbart att direkt i den föreslagna lagstiftningen ange hur platserna, om arbetstagarorganisationerna ej kan enas, skall fördelas mellan organisationerna. Denna lösning har valts på den privata sektorn (se 12 § lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar). Med hänsyn till att själva rättigheten att utse personalföreträdare enligt vårt förslag avses fastställas i kollektivavtal på den kommunala sektorn är det dock naturligt att även platsfördelningsfrågor alltid avgörs i samma ordning. Detta förfaringssätt tillämpas på den statliga sektorn och har såvitt vi erfarit fungerat tillfredsställande.

4.7.4 *Uppföljning av lagstiftningen*

Utvärderingen av försöksmaterialet har givit vid handen att närvarorätten från såväl de i försöken deltagande anställda som de förtroendevaldas sida upplevs som övervägande värdefull. Någon påtaglig praktisk erfarenhet av att närvarorätten skulle inkräkta på den politiska demokratin kan inte utläsas ur enkätsvaren. Vi har emellertid påtalat att den använda enkätmetoden inte ger underlag för en mer fördjupad och detaljerad analys. Härtill kommer att de konkreta verkningarna av arbetsrättsreformen f. n. är svåra att överblicka i alla delar. Bredare erfarenhet saknas av kombinationen utvecklat medbestämmande och mer utbredd närvarorätt. Genom kollektivavtalslinjen läggs

ett tillämpningsansvar på arbetsmarknadens parter. Nämnda faktorer jämte det faktum att frågan om närvarorätt för de anställda på den kommunala sektorn har ett betydande principiellt intresse sett allmänt i förhållande till den politiska demokratin gör att vi vill förorda en framtida bedömning av erfarenheterna av närvarorättslagstiftningen.

Vi vill i detta sammanhang erinra om uttalandena i samband med styrelserepresentationslagen för den enskilda sektorn. Departementschefen uttalade i motiven till denna lag att det om någon tid kunde bli aktuellt att på nytt se över lagstiftningen i ljuset bl. a. av de erfarenheter som successivt vinns av andra åtgärder, som syftar till att förbättra och fördjupa demokratin i företagen (prop. 1975/76:166 s. 137).

Någon anledning att genom lagstiftning förlänga den period av reglerad och begränsad försöksverksamhet som gällt 1973–76 (sedermera förlängd av regeringen t. o. m. 1977) finner vi icke. Denna fas får anses avslutad och har givit visst underlag såsom redovisats.

4.8 Lagreglering av närvarorätten

4.8.1 *Val av lagteknisk lösning; allmänna synpunkter*

Vi har tidigare utvecklat de principiella fördelarna med en kollektivavtalsbaserad närvarorättslagstiftning. En särskild fråga av lagteknisk natur som kräver en analys är om närvarorättsreglerna bör inarbetas i 1977 års enhetliga kommunallag eller om de bör intas i en från kommunallagen fristående lag. Vid en bedömning av denna fråga gör sig olika synpunkter gällande.

För en inarbetning av närvarorättsreglerna kan anföras främst rent praktiska skäl. Om de föreslagna reglerna placeras i själva kommunallagen kan deras tillämpning möjligen något underlättas. De blir lätta att finna och kan läsas tillsammans med övriga kommunalrättsliga regler. På detta sätt kan möjligen överblicken över det totala kommunalrättsliga regelsystemet i viss mån främjas.

Ett av huvudsyftena med 1977 års enhetliga kommunallag är att förenkla regelsystemet på det kommunala området. De nya reglerna i 1977 års kommunallag har i stor omfattning även slagit igenom i de specialreglerade nämnderna. Detta har tekniskt skett genom att bestämmelserna i den nya kommunallagen, som innehåller ett minimum av särregler och detaljföreskrifter, genom hänvisningar i resp. specialförfattning gjorts tillämpliga också på dessa nämnder. Flertalet särbestämmelser i specialförfattningarna om nämndernas organisation och arbetsformer har utgått. Emellertid bör här erinras om att man ej inarbetat de s. k. specialkompetenslagarna i den nya kommunallagen (t. ex. 1968 års lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet, 1969 års lag om kommunalt partistöd och 1975 års lag om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp). Av förarbetena till 1977 års kommunallag framgår att anledningen härtill är att det med hänsyn till de vitt skilda områden som regleras i dessa lagar inte är lämpligt att göra en sådan integration (se SOU 1974:99 s. 160).

Trots det tidigare anförda talar två speciella förhållanden för att den av oss föreslagna lagstiftningen görs fristående från den enhetliga kommunallagen.

För det första är vårt förslag baserat på förutsättningen att statsmakterna med uppmärksamhet skall följa utvecklingen av närvarorätten och dess förhållande till och påverkan på andra insyns- och inflytandeformer för kommunalanställda (t. ex. PSO-verksamhet). För det andra innehåller vårt lagförslag vissa från gängse kommunalrättsliga regler avvikande bestämmelser (t. ex. i fråga om jäv). Dessa har tillkommit därför att det bedömts nödvändigt med en anpassning av närvarorättsreglerna till de specifika förutsättningar som gäller i samband med personalrepresentation på den kommunala sektorn. Förekomsten i den föreslagna närvarorättslagen av antydda från kommunalrätten i övrigt avvikande regler talar enligt vår mening för modellen med en fristående lagstiftning. Vår samlade bedömning blir således att övervägande skäl talar för att frågan om närvarorätt för de anställda bör regleras i en särskild lag.

Även om alternativet med en särskild lagstiftning enligt vår mening bör väljas med hänsyn till omständigheterna, hindrar detta ej att närvarorättsinstitutet omnämns i kommunallagen genom hänvisning till den föreslagna närvarorättslagen. En sådan hänvisning torde väl överensstämma med den allmänna systematiken i den nya enhetliga kommunallagen. Vi föreslår därför att en hänvisningsbestämmelse intas i kommunallagen.

4.8.2 *Lagtextförslag*

Utredningen föreslår en närvarorättslag av nedanstående lydelse. Dessutom föreslås att i kommunallagen (1977:179) intas en hänvisning till närvarorättslagen.

Förslag till
Lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd

Härigenom föreskrives följande.

1 §

I kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet mellan kommun eller landstingskommun och arbetstagarorganisation får föreskrivas att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med viss eller vissa kommunala eller landstingskommunala nämnder. Sådan närvarorätt kan i avtalet begränsas till att avse ärenden av visst slag.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter får finnas i varje nämnd.

2 §

Om sättet för utseende av personalföreträdare och suppleanter samt mandattider för dessa gäller vad som föreskrives i kollektivavtal som anges i 1 § första stycket.

Personalföreträdare och suppleanter bör utses bland dem som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen.

3 §

Personalföreträdare har rätt att, med de undantag som stadgas i 5 § eller i kollektivavtal, deltaga i nämndens överläggningar men ej i besluten samt att få sin särskilda mening antecknad till protokollet.

4 §

Personalföreträdare skall kallas till sammanträde med nämnden enligt de regler som gäller för nämndledamot. Suppleant kallas endast i fall då han eller hon skall tjänstgöra.

5 §

Personalföreträdare är bunden av för nämndledamot och annan handläggare föreskrivna jävsbestämmelser. Dock skall enbart den omständigheten att personalföreträdare innehar förtroende- eller funktionärsuppdrag hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärende ej medföra jäv enligt 4 § första stycket 5. förvaltningslagen (1971:290).

Förutom vad som sägs i första stycket gäller att personalföreträdare, såvitt nämnden icke beslutar annorlunda, ej får närvara vid handläggning av frågor som rör

1. förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation och förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal
2. uppsägning av kollektivavtal
3. arbetskonflikt
4. rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

6 §

I lag eller författning föreskrivna tystnadsplikter för nämndledamot och annan handläggare gäller också för personalföreträdare.

I fråga om utlämnande av hemlig handling skall personalföreträdare i ansvarshänseende jämställas med nämndledamot och annan handläggare.

7 §

Denna lag äger motsvarande tillämpning på kommunalförbund.

---

1. Denna lag träder i kraft den
2 Genom den nya lagen upphävs lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrives i fråga om kommunallagen (1977:179) att 3 kap. 7 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap. 7 §

Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av styrelsens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Styrelsen får kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen beslutar det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Om rätt för representanter för arbetstagarna att närvara vid styrelsens sammanträden finns bestämmelser i lagen (1977:000) om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

4.8.3 *Motivering till upprättat lagförslag om närvarorätt*

4.8.3.1 Närvarorättsfrågan i relation till grundlagsstiftningen m. m.

I avsnitt 3.6.3.1 har vi behandlat spörsmålet om PSO-verksamhet i kommunal förvaltning går att förena med gällande grundlagsstiftning. Slutsatsen blev att vårt förslag till lagreglering av denna verksamhet väl går att förena med intentionerna i grundlagsstiftningen. Även beträffande förslaget till lagreglering av närvarorättsfrågan saknas enligt vår mening anledning ifrågasätta dess överensstämmelse med gällande konstitution. En fundamental utgångspunkt i vårt förslag är att samtliga beslut i de kommunala nämnderna/styrelserna liksom hittills skall fattas enbart av de förtroendevalda som skall ha fullt ansvar för nämndverksamheten. Enligt förslaget saknar således personalrepresentanterna såväl förslags- som beslutsrätt. Och detta gäller i alla typer av ärenden. En rätt för personalföreträdarna att framställa förslag med anhängighetsverkan eller att delta i själva beslutsfattandet går enligt vår uppfattning ej att förena med kommunaldemokratiska grundprinciper.

I sammanhanget kan vara av visst intresse notera att det i kommunal praxis är vanligt att chefstjänsteman tillåts närvara vid nämnds/styrelses sammanträde även vid handläggning av ärenden där tjänstemannen icke har föredragande funktioner (jfr 14 § i Kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen). Denna närvarorätt är normalt förenad med rätt att få särskild mening antecknad till protokollet.

Det torde aldrig ha ifrågasatts att närvarorätt av aktuellt slag skulle kollidera med någon bestämmelse i grundlagsstiftningen. Föredragande departementschefen uttalar i motiven till 1977 års KL att det kan vara naturligt att förvaltningschefen och föredragandena ges en permanent rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena (prop 1975/76:187 s. 452).

Syftet med bestämmelser om rätt för chefstjänsteman och föredragande att närvara vid handläggningen av samtliga ärenden är givetvis att ge nämnden/styrelsen möjlighet att erhålla bästa möjliga beslutsunderlag. Även om den av oss föreslagna närvarorättslagstiftningen ej endast har detta syfte – utan även är företagsdemokratiskt betingad – är det uppenbart att liknande fördelar står att vinna med personalrepresentation i nämnden/styrelsen.

4.8.3.2 Tillkomst och omfattning av närvarorätt

Enligt 1 § första stycket första meningen i vårt förslag får i kollektivavtal enligt 32 § MBL mellan kommun/landstingskommun och arbetstagarorganisation föreskrivas att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med viss eller vissa kommunala/landstingskommunala nämnder. Genom att använda uttrycket "nämnder" markeras att samtliga kommunala och landstingskommunala nämnder kan ifrågakomma för avtal om närvarorätt.

Hänvisningen till 32 § MBL innebär att kollektivavtal om närvarorätt rättsligen är att betrakta som medbestämmanderättsavtal. Detta innebär bl. a. att MBL:s regler om kollektivavtal, fredsplikt, kvarvarande stridsrätt, tolkningsföreträde, skadestånd, tvisteförhandlingar och rättegång blir tillämpliga på avtalet.

Beträffande omfattningen av närvarorätten gäller att den kan begränsas till att avse endast viss eller vissa nämnder. Det ankommer på parterna att välja ut de nämnder som bör bli föremål för personalrepresentation. Parterna får alltså möjlighet att i samband med avtalsreglering av medbestämmandet även reglera omfattning och utvecklingstakt, begränsningsfrågor etc. av närvarorättsinstitutet. Vi har inte funnit skäl att uppställa några allmänna riktlinjer härvidlag utan vill endast framhålla att lokala förhållanden bör tillmätas avgörande betydelse när man bedömer vilka nämnder som skall ifrågakomma. I den mån återkallelse av i kollektivavtal meddelad närvarorätt skulle aktualiseras – t. ex. till följd av förment missbruk eller otillfredsställande resultat i tillämpningen – får detta förutsättas lösas mellan de avtalsslutande parterna på sedvanligt sätt genom särskild överenskommelse eller uppsägning av avtalet. Kommunen eller landstingskommunen saknar således, såvitt annorlunda ej avtalats, möjlighet att ensidigt under löpande avtalsperiod bringa närvarorätten att upphöra.

Den föreslagna lagen medger inte att avtal träffas om personalrepresentation också i utskott/avdelning inom nämnd/styrelse. Vi har funnit att det bäst överensstämmer med de förutsättningar som gäller för den politiska beslutsprocessen i kommuner och landstingskommuner om utskotten/avdelningarna kan sammanträda utan inslag av personalrepresentation. Om företrädare för personalen tillåts närvara vid sammanträde i utskott/avdelning kunde viss risk finnas för störningar i det politiska beredningsförfarandet. Det bör här erinras om att inte heller den gällande försökslagstiftningen om närvarorätt avser personalrepresentation i utskott/avdelningar. Ej heller omfattar våra tilläggsdirektiv frågan om närvarorätt på utskottsnivån.

Genom den nya arbetsrätten har skapats nya förutsättningar för medbestämmande. Enligt vårt förslag i PSO-frågan kan handläggning av frågor av väsentlig betydelse för de anställda ske i särskilda partssammansatta organ.

Vi anser att PSO-verksamhet – vid sidan av förhandlingar och information i övrigt enligt MBL – väl täcker in och är vida mer ändamålsenlig för det samråd som skulle kunna utövas i utskott/avdelningar. Vi förutsätter att medbestämmandet organiseras enligt de nya förutsättningarna.

Från företagsdemokratisk synpunkt får därmed representation på styrelse/nämndnivån anses tillräcklig för att åstadkomma den kompletterande allmänna intressebevakning som representationen avser att garantera.

Tilläggas kan här att utskott/avdelning givetvis även i fortsättningen enligt gängse regler har möjlighet att för visst sammanträde enhälligt besluta om närvarorätt för personalföreträdare.

I 1 § andra meningen stadgas att närvarorätten i avtalet kan begränsas till att avse ärenden av visst slag. Avsikten med denna bestämmelse är att möjliggöra för parterna att finna flexibla lösningar vid avtalsreglering av närvarorättsfrågan. Man kan exempelvis tänka sig att närvarorätten begränsas till vissa frågor av påtagligt direkt intresse för personalen (t. ex. frågor om arbetsmiljö, personalpolitik, rationalisering etc.). Det ankommer helt på parterna att göra bedömningar av detta slag.

Beträffande s. k. myndighetsutövningsärenden har vi noggrant övervägt om behov finns att i lagstiftningen generellt undanta dessa ärendetyper från närvarorätt.

JO har i ett ärende år 1975 (ämbetsberättelsen 1975/76 s. 409 f) aktualiserat frågan om lämpligheten av att personalföreträdare är närvarande vid social centralnämnds handläggning av myndighetsutövningsärenden (enskilda vårdärenden etc.) För att kunna göra en allsidig bedömning av detta spörsmål har vi ansett det angeläget att närmare undersöka hur de i försöksverksamheten ingående sociala centralnämnderna behandlat frågan om närvarorätt för personalföreträdare vid handläggning av aktuella typer av ärenden. I detta syfte lät utredningen våren 1976 genomföra en enkätundersökning, vilken omfattat samtliga (12) i försöksverksamheten ingående sociala centralnämnder.

I enkäten ställdes följande frågor:

1) Har i Er kommun inrättats sociala distriktsnämnder?[1]
2) Har sociala centralnämnden meddelat särskilda föreskrifter avseende personalrepresentanternas närvaro vid handläggning i nämnden av enskilda vårdärenden och andra dylika ärenden?
3) Har frågan om personalrepresentanternas närvaro vid sammanträde rörande vårdärenden diskuterats inom nämnden? Om så är fallet, är vi tacksamma om Ni kortfattat redogör för diskussionens innehåll.

Av enkätsvaren framgår att fem av de i undersökningen ingående kommunerna inrättat sociala distriktsnämnder. I dessa kommuner handlägger sociala cetralnämnden endast undantagsvis myndighetsutövningsärenden. Trots detta har i två fall beslut fattats om att personalrepresentanterna ej får närvara vid sociala centralnämndens handläggning av vård- och därmed jämförliga ärenden (t. ex. faderskapsärenden). Som motiv för en sådan ordning anges gällande tystnadsplikts- och sekretessregler.

Bland övriga sju kommuner har endast i ett fall personalföreträdarnas närvarorätt generellt begränsats till att avse ärenden av icke myndighetsutövningskaraktär. Vederbörande sociala centralnämnd anger som motiv för det-

[1] Har sociala distriktsnämnder inrättats handlägger sociala centralnämnden normalt inga vård- och behandlingsärenden enligt socialhjälps-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna (se 9 § lagen (1970:296) om social centralnämnd).

ta ställningstagande bl. a. vikten av att gällande sekretessbestämmelser på det sociala området ej urholkas. Vidare betonas att närvarorätt i vård- och andra dylika ärenden kräver att personalrepresentanterna erhåller särskild utbildning i sociala frågor.

Beträffande de sex sociala centralnämnder i kommuner utan distriktsindelning som har tillåtit närvarorätt för personalföreträdare även vid handläggning av ärenden enligt vårdlagarna har i ett par fall diskussion härom förekommit. En social centralnämnd framhåller i sitt enkätsvar att en begränsning av närvarorätten skulle reducera möjligheterna att göra en allsidig utvärdering av försöksverksamheten.

I centrala rådets riktlinjer för försöksverksamheten med närvarorätt för de anställda vid sammanträde med kommunal nämnd har ej intagits regler om begränsning av personalrepresentanternas närvaro till handläggning av ärenden av visst slag. Centrala rådet synes således principiellt ha utgått ifrån att närvarorätten även skall kunna utnyttjas vid social centralnämnds handläggning av s. k. myndighetsutövningsärenden. Enkätundersökningen visar att de flesta i försöksverksamheten ingående sociala centralnämnderna valt att följa centrala rådets riktlinjer och således medge oinskränkt närvarorätt för personalföreträdarna. I flera enkätsvar framhålls särskilt att man utgår ifrån att personalföreträdarna är bundna av samma tystnadsplikt som gäller för nämndledamot.

I det JO-ärende som initierat den ovan redovisade enkätundersökningen (ämbetsberättelsen 1975/76 s. 409 f) ifrågasätter JO om personalrepresentation i social centralnämnd vid handläggning av enskilda stöd- och vårdärenden går att förena med de regler om diskretion som intagits i barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna. Enligt JO är det nämligen självklart att de personer som skall erhålla insyn i klientens omständigheter bör begränsas till minsta möjliga antal. Och detta gäller enligt JO alldeles oavsett eventuell förekomst av sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser. Då social centralnämnd har att besluta om t. ex. planerad utbyggnad av barnstugeverksamheten inom kommunen, framstår det dock, framhåller JO, som både naturligt och berättigat att företrädare för de anställda i någon form får tillfälle att utveckla sina synpunkter. Likaså finner han deras närvaro motiverad vid diskussioner rörande generella socialhjälpsnormer.

Enligt vår mening är de av JO anförda skälen mot en generell närvarorätt i de sociala nämnderna i och för sig beaktansvärda. Vi delar givetvis helt uppfattningen att det är av synnerlig vikt att handläggningen av enskilda stöd- och vårdärenden sker på ett sådant sätt att klienterna kan ha fullt förtroende för nämndernas vilja och förmåga att iaktta diskretion. Från denna grundläggande utgångspunkt har vi övervägt om närvaro av personalrepresentanter kan medföra påtagliga nackdelar. Vår slutsats är att den ökning av antalet personer med tillgång till sekretessbelagda uppgifter som sker vid personalrepresentation i nämnden – och som får anses vara av marginell natur – knappast kan på objektiv grund befaras rubba klienternas förtroende för nämnden. För det första är personalrepresentanterna enligt vårt lagförslag bundna av samma tystnadspliktsregler som övriga i nämndarbetet deltagande personer. Rent juridiskt finns således tillräckliga garantier för att uppgifter om enskilds personliga förhållanden ej via personalföreträdarna skall komma till obehörigs kännedom. För det andra har man enligt vår mening anledning räkna med att

personalrepresentanterna i praktiken lojalt kommer att iaktta diskretion alldeles oavsett lagregleringen av tystnadsplikten. Vi har vid denna bedömning fäst särskild vikt vid att ingenting framkommit i försöksverksamheten som tyder på att personalföreträdarnas närvaro skulle vålla några problem av här diskuterat slag.

Vad som med viss styrka talar för en närvarorätt som även omfattar vårdärenden o. d. beträffande enskilda, är att en sådan ordning ger personalföreträdarna möjlighet att få en helhetssyn över nämndens verksamhet. En sådan helhetssyn är enligt vår mening nödvändig för att personalföreträdarna skall bibringas kännedom om alla de problem av mångfasetterat slag som uppstår inom nämndens verksamhetsområde (beroende t. ex. på ekonomiska rambetingelser, normerande politiska beslut, innehållet i tvingande speciallagstiftning etc.). Detta bör bidra till att förbättra relationerna mellan nämnden och de anställda och förebygga uppkomsten av konfliktorsaker.

Även i enskilda vård- och dylika ärenden kan f. ö. förekomma situationer där den praktiska erfarenhet och de fackkunskaper personalföreträdarna besitter kan vara av nytta för nämnden. Man kan t. ex. tänka sig fall där själva verkställigheten av beslut i ett vårdärende är föremål för diskussion inom nämnden. Det kan här från både nämndens och arbetstagarnas sida finnas behov av en dialog mellan nämndledamöter och personalföreträdare om lämpliga former för verkställighet etc. I och för sig är det inte från en strikt administrativ utgångspunkt nödvändigt att ett sådant meningsutbyte äger rum på nämndnivån. Från företagsdemokratisk synpunkt synes det dock vara en fördel om möjlighet finns för personalen att även på "högsta nivån" framföra synpunkter i aktuella typer av frågor.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att inskränkningar i den här diskuterade möjligheten till närvarorätt så långt möjligt bör undvikas. Denna bedömning grundar vi på uppfattningen att personalrepresentanterna liksom nämndens ledamöter oftast har ett behov av att följa den totala verksamheten inom vederbörande nämnds förvaltningsområde och därmed skapa förutsättningar för en helhetssyn. Det är vår bestämda uppfattning att de personer som av de fackliga organisationerna utses till personalföreträdare kommer att utöva sina funktioner i nämnden med i princip samma ansvarskänsla som anses karaktärisera nämndledamöter. Erfarenheterna från försöksverksamheten ger stöd för denna allmänna inställning. Mot den nu anförda bakgrunden finner vi ej skäl att i lagstiftningen undanta s. k. myndighetsutövningsärenden från närvarorätt.

De avtalsslutande parterna har möjlighet att i kollektivavtal om närvarorätt undanta vissa ärenden eller ärendetyper. Eventuella sådana undantag får förutsättas baseras på gemensamma värderingar och överväganden utifrån den aktuella verksamhetens konkreta förutsättningar, personalintresset av medverkan, behov av praktiska närvarorättsregler etc.

Enligt 1 § andra stycket i förslaget får högst tre personalföreträdare jämte suppleanter finnas i varje nämnd. Vi har funnit det naturligt att tillåta närvaro av tre personalföreträdare eftersom detta möjliggör att samtliga huvudorganisationer (SKAF, TCO och SACO/SR) i normalfallet blir representerade i nämnden. Beroende på t. ex. antal ledamöter och suppleanter i nämnden, personalsammansättning, medlemsfördelning mellan huvudorganisationerna och praktiska överväganden kan det inom vissa nämndområden befinnas

lämpligt att överenskomma om färre personalrepresentanter än tre. På liknande grunder kan finnas skäl att fördela platserna mellan organisationerna på annat sätt än vad vi förutsätter vara normalfallet. Vi finner ej anledning att i lagen närmare reglera dessa frågor.

4.8.3.3 Utseende av personalföreträdare, valbarhet

Enligt 2 § i lagförslaget gäller om utseende av personalföreträdare och suppleanter samt mandattider för dessa vad som föreskrivs i kollektivavtal. Vi har tidigare utvecklat skälen för att parterna i avtal bör reglera frågan om sättet för utseende av personalföreträdarna. Även i fråga om mandattiden för personalföreträdarna är det med hänsyn till den valda modellen för utformning av lagstiftningen naturligt att regleringen görs i kollektivavtalet.

Föreskriften i 2 § andra stycket att personalföreträdare och suppleant bör utses bland dem som är anställda hos kommunen/landstingskommunen motsvarar i princip vad som gäller på de statliga och privata sektorerna. Enligt den nu gällande försökslagstiftningen (SFS 1972:271) på det kommunala området *måste* personalföreträdare vara anställda i kommunen/landstingskommunen (3 §). Någon anledning att i den föreslagna permanenta lagstiftningen upprätthålla en sådan kategorisk regel för kommunområdet finns ej enligt vår mening. Det normala skall givetvis även fortsättningsvis vara att personalföreträdarna är anställda hos vederbörande kommun/landstingskommun. De fackliga organisationerna bör dock – såsom på det statliga området (jfr prop 1974:1, bil. 2, s. 43) – ges formell möjlighet att göra avsteg från denna huvudregel om särskilda skäl föreligger i undantagssituationer betingade av lokala förhållanden.

4.8.3.4 Personalföreträdares rättigheter

Av 3 § framgår att personalföreträdare har rätt att med de undantag som stadgas i 5 § eller i kollektivavtal delta i nämnderns överläggningar. Vidare har han/hon rätt att få sin särskilda mening antecknad till protokollet.

Vi har tidigare utvecklat skälen för att styrelserepresentation på den kommunala sektorn bör begränsas till att avse endast rätt att delta i överläggningarna samt att få särskild mening antecknad till protokollet. Än en gång bör dock framhållas att detta enligt vår mening är den enda form av representation på nämndnivån som går att förena med de särskilda förutsättningar som gäller för kommunal verksamhet.

Hänvisningen till 5 § avser jävssituationer. Vi kommer senare att i ett särskilt avsnitt behandla detta, på grund av den genomförda arbetsrättsreformen, tämligen komplicerade problem.

Beträffande eventuella undantag från närvarorätten som kan följa av bestämmelser i kollektivavtal har vi i avsnitt 4.8.3.2 behandlat denna fråga.

4.8.3.5 Kallelseregler m. m.

I 4 § första meningen anges att personalföreträdare skall kallas till sammanträde med nämnden enligt de regler som gäller för nämndledamot.

I kommunallagen saknas närmare bestämmelser om hur nämndledamöter skall kallas. Sådana regler kan emellertid intas i nämndreglemente. I Kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelsen (5 §) stadgas sålunda att, om ej i särskilt fall annat förfarande påkallas av omständigheterna, kallelse skall av ordföranden utfärdas skriftligen och avsändas med posten senast fem dagar före sammanträdesdagen. Sådan kallelse bör följas av föredragningslista och av därtill hörande handlingar enligt ordförandens bedömande. Är ledamot förhindrad att närvara vid sammanträde gäller enligt normalreglementet att han/hon skall underrätta kommunstyrelsens sekreterare i så god tid att tillfälle ges att till tjänstgöring i ledamotens ställe kalla vederbörande suppleant.

Vi anser det som naturligt och ändamålsenligt att personalföreträdarna såväl vad avser kallelse som anmälan av förhinder behandlas som nämndledamot. De får då möjlighet att sätta sig in i ärendena och förankra sina ställningstaganden hos arbetskamraterna.

Av 4 § andra meningen i vårt förslag framgår att suppleant för personalföreträdare endast skall kallas i fall då han/hon skall tjänstgöra. Detta avviker från vad som gäller för nämndsuppleant som har en generell rätt att närvara vid nämndens sammanträden och alltid skall underrättas om tid och plats för sammanträde. Enligt vår mening saknas anledning tillåta att personalföreträdarnas suppleanter är närvarande vid nämnsammanträdena. Eftersom personalföreträdarna endast har närvaro- och yttranderätt i nämnden skulle det te sig egendomligt om även suppleanterna erhöll närvarorätt, eftersom skillnaden mellan personalföreträdarnas och suppleanternas funktioner i praktiken skulle bli obetydlig. Personalrepresentationen skulle om även personalföreträdarnas suppleanter erhöll närvarorätt kunna bli ett alltför dominerande inslag i nämndarbetet.

4.8.3.6 Ersättning till personalföreträdare

I fråga om ersättning till personalföreträdare förutsätter vi att överenskommelse träffas i kollektivavtal.

4.8.3.7 Jäv

I 5 § i förslaget upptas regler om jäv för personalföreträdare. Vi lämnar i detta avsnitt en redogörelse för dessa reglers tillämplighet.

Gällande rätt

I kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och de s. k. oreglerade kommunala och landstingskommunala nämnderna (enbart på kommunallagsgrund tillsatt nämnd med undantag av besvärsnämnd) gäller i princip samma jävsregler för dem som handlägger ärende hos nämnden som för ledamot av kommunfullmäktige/landstinget (se 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 13 § andra stycket KL). Även de flesta landstingskommunala specialreglerade nämnderna omfattas av dessa regler (jfr prop 1976/77:1 s. 75). Bestämmelserna innebär att nämndledamot och annan (t. ex. kommunal arbetstagare) som

handlägger ärende hos nämnden ej får delta i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

Med uttrycket "personligen" har lagstiftaren avsett att i princip begränsa förekomsten av kommunallagsjäv till personindividualiserade ärenden i motsats till ärenden som rör vederbörande som medlem av ett kollektiv (jfr prop 1952:210 s. 149 f). Av rättspraxis framgår att de rättstillämpande myndigheterna har givit uttrycket en relativt snäv innebörd (se t. ex. RÅ 1956 I.208, 1957 I.202, RÅ 1961 I.163 samt RÅ 1964 I.97; jfr även Kaijser, Kommunallagarna II, femte upplagan, s. 177 f).

Aktuella jävsbestämmelser avser hela handläggningen hos nämnden, alltså icke enbart ledamots eller annan handläggares agerande vid nämndsammanträde eller beslutsfattande efter delegation, utan även förberedandet och verkställigheten av ärendet. Däremot bör i analogi med vad som gäller enligt förvaltningslagens jävsbestämmelser undantag kunna göras för åtgärder av rent expeditionell natur (se 4 § andra stycket förvaltningslagen (1971:290); jfr Kaijser a. a. s. 251 och Sundberg, Kommunalrätt, samlad uppl. s. 187).

För de flesta kommunala specialreglerade nämnder, t. ex. byggnadsnämnd, skolstyrelse och även för vissa landstingskommunala sådana nämnder, t. ex. utbildningsnämnd och styrelse för sjuksköterskeskola, gäller förvaltningslagens (FvL) jävsregler (4–5 §§) vilka är betydligt strängare än de i kommunallagen intagna. Jäven enligt förvaltningslagen omfattar s. k. sakägar-, intresse- och släktskapsjäv samt ställföreträdarjäv, tvåinstansjäv och ombudsjäv (4 § första stycket 1–4. FvL). Dessutom har intagits en generalklausul om att den som har att handlägga ärende är jävig om i övrigt särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (4 § första stycket 5. FvL). Från jäv skall bortses i de fall frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (4 § andra stycket FvL).

Anledningen till att förvaltningslagens jävsregler skall tillämpas i de specialreglerade nämnderna är främst att dessa nämnder ofta handlägger ärenden som direkt ingriper i den enskildes privatliv och ekonomi (se prop 1971:30 s. 338). I sådana typer av ärenden är det givetvis av synnerlig vikt att nämndens handläggning präglas av objektivitet och opartiskhet.

Även beträffande förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller att jävig ledamot och annan som har att handlägga ärende hos nämnden skall avträda från sammanträdet. Detta har visserligen inte uttryckts direkt i lagtexten men framgår av lagens förarbeten (se prop 1971:30 s. 357).

Om jävig person deltar i handläggning av ärende hos kommunal eller landstingskommunal nämnd föranleder detta – åtminstone vid tillämpningen av kommunallagens jävsbestämmelser – regelmässigt att beslutet upphävs efter besvär (se SOU 1974:99 s. 203). Huruvida jävet inverkat på ärendets utgång spelar i detta sammanhang inte någon roll.

Utredningens bedömning

I försöksverksamheten med närvarorätt för personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder har allmänt samma jävsregler ansetts gälla för personalföreträdarna som för nämndledamöter och andra handläg-

gare. Enligt vår mening är det också självklart att även de anställdas representanter i kommunala och landstingskommunala nämnder i princip skall vara underkastade för nämndledamöterna gällande jävsbestämmelser. Otvivelaktigt skulle förtroendet för nämndens opartiskhet i ett ärende kunna sättas i fråga om jävig personalföreträdare tilläts närvara vid nämndens handläggning av ärendet. Att personalföreträdarna enligt vårt förslag ej har beslutsfunktioner, utan endast möjlighet att framlägga sina synpunkter i ärendet, saknar i detta sammanhang betydelse. Personalföreträdarna måste nämligen genom sin närvaro- och yttranderätt anses ha faktisk möjlighet att – åtminstone i vissa typer av frågor – påverka nämndens ställningstaganden.

Vår principiella uppfattning är således att personalföreträdarna i jävshänseende skall jämställas med nämndledamöter och andra som har till uppgift att handlägga ärende hos kommunal eller landstingskommunal nämnd. Fråga uppstår då om någon särskild lagbestämmelse behöver meddelas i detta ämne, eller om personalföreträdarna skall anses omfattas av jävsreglerna i KL och 4–5 §§ FvL även utan uttrycklig föreskrift härom. Det synes här närmast gälla att tolka det i nämnda lagrum använda begreppet "handlägga ärende". Detta begrepp anses nämligen reglera den personkrets som skall omfattas av jävsbestämmelserna (jfr SOU 1968:27 s. 130 och prop. 1971:30 s. 353, 652). Vid denna bedömning kan lämpligen en jämförelse göras med motsvarande problemställning på det statliga området. I kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. ges de anställda under vissa förutsättningar rätt att bli representerade i myndighets ledningsorgan.

Beroende på vilka typer av frågor som är aktuella för handläggning i myndighetens styrelse är personalföreträdarna antingen ledamöter av styrelsen eller endast utrustade med närvaro- och yttranderätt (3, 4 och 5 §§). I fall där personalföreträdare är ledamot av styrelsen gäller självfallet enligt huvudregeln samma jävsregler för honom som för ordinarie "vanlig" ledamot. Av motiven till kungörelsen synes dock kunna utläsas att förvaltningslagens jävsregler principiellt även skall vara tillämpliga på personalföreträdare vid styrelsens handläggning av sådana ärenden där företrädarna endast har närvaro- och yttranderätt (prop. 1974:1, bil. 2 s. 46). Någon särskild regel härom har dock ej intagits i kungörelsen.

Mot nu redovisade bakgrund kan det enligt vår uppfattning diskuteras om det från rent juridisk-teknisk synpunkt föreligger något behov av en uttrycklig regel om att personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder skall omfattas av för nämndledamöter och andra handläggare gällande jävsbestämmelser. För att undanröja all tvekan i detta hänseende anser vi det dock ändamålsenligt att en särskild föreskrift härom intas i närvarorättslagen.

Huvudregeln blir enligt vårt förslag att kommunallagens resp. förvaltningslagens jävsbestämmelser även skall gälla för personalföreträdare. I omnämnda kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. har intagits en särskild undantagsregel, som i korthet innebär att personalföreträdare i ärende där han är ledamot av styrelsen ej skall anses jävig enligt generalklausulen i 4 § första stycket 5. FVL enbart av den anledningen att han/hon är förtroendeman eller funktionär i arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet. Som skäl för detta undantag anger departementschefen i motiven att det i frågor där de anställdas representanter är le-

damöter av styrelsen framstår som särskilt angeläget att representanterna kan delta i handläggningen (prop. 1974:1 bil. 2 s. 46).

På det kommunala området är, som påpekats tidigare, förvaltningslagens stränga jävsbestämmelser tillämpliga endast på vissa specialreglerade nämnder. I nämnder där kommunallagsjäven är tillämpliga kan jäv formellt aldrig ifrågakomma på grund av att personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i exempelvis ett rationaliserings- eller arbetsmiljöärende. Det vore mindre tillfredsställande om personalföreträdarna i de specialreglerade nämnderna skulle i aktuellt avseende vara sämre ställda än företrädarna i de oreglerade nämnderna. Vi anser således att det i förevarande paragraf bör klargöras att vid angivna förhållanden jävssituation ej skall anses vara för handen. (Att personalföreträdare kan vara att betrakta som jävig vid nämnds handläggning av förhandlingsfrågor och andra dylika frågor framgår av vad nedan sägs.)

Slutligen skall behandlas frågan om jäv för personalföreträdare i ärenden som rör förhandling om slutande av kollektivavtal, fullgörande av arbetsgivares nya förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ samt 38 § MBL, lagstadgad överläggningsskyldighet, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt samt ärenden som rör rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

I försöksverksamheten tillämpas den regeln att personalföreträdare ej får närvara vid nämnds behandling av frågor rörande tillkomsten av avtal om löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning därav som kan föranleda tvist. Närvarorätten har inte heller fått utnyttjas vid behandling av ärende som kan anses ha direkt samband med utövande av förhandlingsrätt. Anledningen till denna ordning är givetvis att de anställda i dessa typer av frågor framstår som facklig motpart till kommunen eller landstingskommunen. Om de anställdas representanter tilläts delta i nämndens handläggning av sådana frågor skulle förhandlingssystemet delvis kunna sättas ur spel och balansen mellan parterna rubbas. Vi utgår vid våra bedömningar av jävsproblematiken från att gängse ordning i arbetslivet – dvs. möjlighet för förhandlingspart att överlägga internt och att bestämma handlingslinjer, taktik etc. utan intrång av den andra parten – i möjligaste mån bör upprätthållas. Denna grundsyn leder till att den föreslagna närvarorätten normalt ej bör få utnyttjas när fråga är om nämnds handläggning av ärende som rör förhandlingsmässigt ståndpunktstagande i situation där ett typiskt partsförhållande föreligger mellan kommunen/landstingskommunen och berörda fackliga organisationer.

På det statliga området gäller enligt 15 § kungörelsen om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse mm att personalföreträdare ej får delta i eller närvara vid myndighets handläggning av frågor som rör

1. förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill,
2. uppsägning av kollektivavtal,
3. arbetskonflikt,
4. rättstvist mellan myndigheten och arbetstagarorganisation.

Vi anser att dessa begränsningar i närvarorätten principiellt även bör gälla på det kommunala området. Vidare bör jävsreglerna ges en sådan utformning att även arbetsgivarens nya förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ samt 38 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet omfattas.

Vi föreslår därför att personalföreträdare skall vara att betrakta som jävig bl. a. vid nämnds handläggning av ärende som avser fullgörande av arbetsgivares förhandlingsskyldighet och överläggningsplikt enligt lag eller avtal. Denna huvudregel bör dock förenas med en väsentlig modifikation betingad av de ändrade förutsättningar för personalinflytande som följer av den nya arbetsrättsreformen (frågan diskuteras närmare nedan).

Den nu föreslagna jävsregeln avseende förhandlingssituationer är avsedd att få ett vidsträckt tillämpningsområde. Regeln täcker således in alla förhandlingar som förs enligt MBL:s regler. Vidare omfattar regeln förhandlingar och överläggningar som äger rum enligt annan arbetsrättslig lagstiftning, t. ex. lagen (1974:12) om anställningsskydd och lagen (1974:538) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Mot denna bakgrund skulle kunna ifrågasättas om något behov föreligger att i lagtexten särskilt ange att jäv för personalföreträdare skall föreligga vid nämnds handläggning av frågor som rör rättstvist och arbetskonflikt. I de allra flesta fall torde det nämligen förhålla sig så att nämnds handläggning av sådana frågor antingen avser direkt förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse till sådan förhandling. Den ovan föreslagna huvudregeln omfattar givetvis sådana situationer. Emellertid kan man tänka sig fall vid arbetskonflikt där nämnd helt allmänt behandlar konfliktsituationen – t. ex. genom att bedöma konsekvenser för verksamhetens bedrivande, förutsättningar för vissa partsinterna åtgärder – utan att detta direkt avser förberedelse av förhandling. Även vid rättstvist kan förekomma att nämnd utan samband med förhandling finner anledning att ta upp tvisten till intern behandling. Här kan nämnas att förhandlingskravet i 4 kap. 7 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister t. ex. ej gäller tvist huruvida stridsåtgärd vidtagits i strid mot lag eller kollektivavtal eller tvist om påföljd för sådan åtgärd (se 4 kap. 7 § andra stycket omnämnda lag). Med hänsyn till vad nu anförts anser vi att det i närvarorättslagen för tydlighetens skull särskilt bör anges att nämnds handläggning av frågor om arbetskonflikt och rättstvist skall betraktas som "partsinterna" och således kunna ske utan närvaro av personalföreträdare.

Ikraftträdandet 1977-01-01 av MBL medför att en mängd frågor rörande förhållandet mellan kommunerna och landstingskommunerna som arbetsgivare och de kommunalanställda blir föremål för förhandlingar även på nämndnivån. Den nuvarande försökslagstiftningen om närvarorätt utgår från en ordning där förhandlingar med fackliga organisationer i mycket ringa utsträckning genomförs på facknämnds/förvaltningsnivån. Särskilda lönemyndigheter har i allt väsentligt skött sådana frågor. (Ändringen är delvis av formell art. Begreppet "förhandling" omfattar aktiviteter som tidigare under rubriken "överläggning" legat på nämndnivån.) Man får förutsätta att nämnderna vid fullgörande av sin nya förhandlingsskyldighet regelmässigt företräds av särskilt utsedda representanter. I normalfallet kan man utgå ifrån att förhandlingsskyldigheten är fullgjord innan ärende tas upp till avgörande i nämnden. Jävsregeln blir i dessa situationer normalt ej ett hinder för personalrepresentants närvaro.

Om de ovan föreslagna jävsbestämmelserna tillämpades undantagslöst skulle de anställdas representanter vid nämnds behandling i övrigt av medbestämmandefrågor bli att betrakta som jäviga. Detta ter sig inte rimligt mot bakgrund av själva syftet med närvarorätten. För det första kan en huvud-

uppgift för personalföreträdarna anses vara att följa upp att ärende handlagts i enlighet med gällande samverkans- och medbestämmandenormer och att vid behov anföra synpunkter härpå i nämnden. För det andra kan nämndbehandlingen innebära att nya betraktelsesätt, annan information etc tillförs ärendet vid nämndbehandlingen. Nämnden kan också komma att inta annan ståndpunkt än t. ex. sina förhandlare, vilket självklart är av direkt personalintresse. Men fall kan tänkas där förberedande förhandlingsdiskussioner och avstämningar hos nämnden ter sig önskvärda. Nämnden måste då kunna överlägga internt som arbetsgivarpart.

Den nu antydda utvecklingen, som är föranledd av arbetsrättsreformen, kan vara ett skäl att söka anpassa jävsreglerna så att omständigheterna i det enskilda fallet, där förhandlingsrätten kommer in, kan beaktas. Vi föreslår därför att den berörda nämnden får befogenhet att avgöra om personalföreträdare skall vara att betrakta som jävig vid nämndens handläggning av här avsedda typer av frågor. Huvudregeln blir att jäv föreligger, men möjligheter finns för nämnden att dispensera från jävet. Denna dispensmöjlighet kan komma till användning i fall där personalföreträdarnas närvaro, trots att en förhandlings- eller överläggningssituation är för handen, bedöms vara av värde för nämnden. Det förutsätts att gränserna i praktiken ej sätts så snäva att de grundläggande företagsdemokratiska idéerna med närvarorätt motverkas. Om ärendet gäller tvist huruvida avtal är förenligt med den politiska demokratin anser vi att endast nämndledamöter skall delta i ärendets behandling. Vi förutsätter att nämnden i sådana situationer aldrig utnyttjar den dispensmöjlighet som jävsbestämmelsen ger.

De jävsregler som diskuteras i detta sammanhang är av speciell natur och kan inte utan vidare jämföras med nuvarande bestämmelser om jäv på det kommunala området. Huvudsyftet med aktuella jävsregler är att möjliggöra för arbetsgivarparten (nämnden) att överlägga enskilt i vissa situationer. Den föreslagna möjligheten för nämnd att dispensera från förhandlingsjäv saknar också motsvarighet i gällande kommunallagstiftning. Helt nya frågeställningar uppkommer emellertid när man skall söka anpassa närvarorättsinstitutet till det kommunalrättsliga regelsystemet.

Kommunallagens och förvaltningslagens jävsregler utgår principiellt ifrån en objektiv bedömningsnorm, dvs det kommunala organets egen uppfattning i jävsfrågan saknar formellt betydelse vid en rättslig prövning. Skälen för denna ordning kan främst antas vara angelägenheten av att upprätthålla allmänhetens förtroende för de kommunala organens vilja och förmåga att grunda sina avgöranden på rent objektiva skäl. Givetvis är dessa allmänt sett mycket beaktansvärda. Den dispensregel vi föreslår gälla för personalföreträdare i vissa förhandlingssituationer avser givetvis inte heller att rubba på den självklara principen att kommunala organ alltid skall grunda sina beslut på strikt sakliga grunder. Regeln har i stället till syfte att underlätta närvarorättsinstitutets inpassning i av förhandlingar enligt MBL präglade nya partsrelationer. Den kan bidra till att förbättra nämndernas möjligheter att erhålla ett fullständigare beslutsunderlag i ärenden som faller inom förhandlingsskyldigheten. Detta bör medföra att på sikt mindre risk föreligger för "störningar" på den kommunala arbetsmarknadssektorn vilket givetvis gagnar även kommunmedlemmarna i gemen.

4.8.3.8 Tystnadsplikt

Av 6 § i vårt förslag framgår att personalföreträdare i fråga om tystnadsplikt skall vara underkastad samma regler som gäller för nämndledamot och annan handläggare. Detsamma gäller utlämnande av hemlig handling.

Gällande rätt och utredningsförslag

För kommunala nämndledamöter och andra som deltog i verksamhet hos kommunal myndighet gällde före den nya regeringsformens ikraftträdande 1975-01-01 en mängd olika typer av tystnadspliktsregler. Dessa kunde vara givna i lag eller annan författning, i arbetsordning, kollektivavtal eller tjänsteavtal. Vidare kunde tystnadsplikt gälla till följd av tjänstens beskaffenhet, förmans befallning eller till följd av det sekretesskydd som en allmän handlings innehåll kunde vara tillförsäkrat. Även andra grunder för tystnadsplikt förekom.

Efter införandet av nya regeringsformen (RF) har flera av nu nämnda tystnadsplikter bortfallit på grund av att det enligt regeringsformens bestämmelser inte är möjligt att upprätthålla tystnadsplikter utan uttryckligt författningsstöd. Tystnadspliktskommittén har i sitt betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet" (SOU 1975:102), framlagt ett förslag till en särskild lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. (Lagen skulle enligt förslaget ha trätt i kraft den 1 januari 1977; i prop. 1975/76:160 med förslag till nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet förutskickas dock att reformen på tystnadspliktsområdet eventuellt kommer att samordnas med införandet av ny lag om allmänna handlingar den 1 januari 1978.)

Ett av syftena med lagförslaget är att täppa till de luckor i tystnadspliktshänseende som uppstod genom införandet av nya RF. Vidare har tystnadspliktskommittén strävat efter att åstadkomma en systematisering av tystnadsplikterna. Här skall inte lämnas någon närmare redogörelse för aktuellt lagförslag. Nämnas bör dock att tystnadspliktskommittén i betänkandet gjort en ingående genomgång av det mycket svåröverblickbara tystnadspliktsbeståndet enligt gällande rätt på såväl det statliga som det kommunala området.

Utredningens bedömning

I den kommunala verksamheten handläggs i relativt stor omfattning ärenden som omfattas av tystnadspliktsregler. Det kan t. ex. vara fråga om ärenden som rör enskilds personliga förhållanden, såsom ofta är fallet i de sociala nämnderna, eller ärenden som rör totalförsvaret. Vår principiella inställning är att personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder bör vara bundna av samma bestämmelser om tystnadsplikt som gäller för nämndledamöter och andra handläggare. Uppenbart är att tystnadspliktsreglernas genomslagskraft skulle kunna försämras på ett icke acceptabelt sätt om personalföreträdarna undantogs från dessa regler. I försöksverksamheten har också representanterna ansetts skyldiga att underkasta sig för nämndledamot tillämpliga tystnadspliktsbestämmelser.

I motiven till kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myn-

dighets styrelse m. m. diskuteras möjligheterna att "lösa" personalrepresentant från gällande tystnadsplikt (prop. 1974:1, bil. 2 s. 47). En sådan dispensregel skulle kunna vara motiverad i situationer då det från facklig synpunkt anses angeläget att personalrepresentanterna kan föra inhämtade hemliga uppgifter vidare till sina arbetskamrater. Föredragande departementschefen avvisar dock tanken på en dispensregel av detta slag. Som skäl för denna ståndpunkt anges bl a att intresset av tystnadsplikt i ett visst ärende regelmässigt väger tyngre än personalföreträdares önskemål att för fackliga informationsändamål få bryta denna sekretess. Vidare anför departementschefen som ett ytterligare skäl för sin ståndpunkt att den personkrets som med en dispensregel av diskuterat slag skulle kunna få del av hemliga uppgifter ej kan åläggas tystnadsplikt (prop. 1974:1 bil. 2 s. 47).

Vi ansluter oss till uppfattningen att det är av synnerlig vikt att gällande tystnadsplikt i alla situationer iakttas.

När det gäller sättet att inordna personalföreträdarna i regelsystemet för tystnadsplikt finns flera lagtekniska alternativ. En lösning vore att gå igenom samtliga gällande bestämmelser om tystnadsplikt på det kommunala området och undersöka i vad mån bestämmelserna har givits en sådan utformning att personalföreträdare automatiskt kan anses bundna av bestämmelserna. Så torde t. ex. vara fallet beträffande reglerna om tystnadsplikt i 91 § första stycket barnavårdslagen, 64 § andra stycket nykterhetsvårdslagen och 64 § första stycket socialhjälpslagen (se JO 1975/76 s. 414). Skulle personalföreträdarna med gällande utformning av bestämmelserna ej kunna anses bundna av dessa kunde man i relevanta lagrum inta uttryckliga föreskrifter om tystnadsplikt även för personalföreträdare.

Den nu angivna metoden får dock anses olämplig från praktisk synpunkt om man beaktar att tystnadspliktskommitténs tidigare nämnda förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt (LOFT) till stor del avses ersätta specialförfattningarnas materiella bestämmelser om tystnadsplikt (se SOU 1975:102 s. 312). Om den av tystnadspliktskommittén föreslagna lagstiftningen genomförs kan man överväga att inrymma även personalföreträdare i kommunala nämnder under denna lagstiftning. Den bestämning av den tystnadspliktsbundna personkretsen som gjorts av kommittén i lagförslaget synes också i de flesta situationer kunna omfatta även personalföreträdare (se 1, 8 och 20 §§ LOFT).

Emellertid bygger LOFT på principen att tystnadsplikt i ärenden av myndighetsutövningskaraktär skall fastslås i från LOFT fristående lag eller förordning (se 16 §). Detta kan få som konsekvens att från LOFT avvikande bestämningar av den tystnadspliktsbundna personkretsen framdeles förekommer i specialförfattningar. För att säkerställa att personalföreträdarna i alla situationer – oberoende av hur personkretsen bestämts – skall vara jämställda med nämndledamot i tystnadspliktshänseende anser vi det ändamålsenligt att i närvarorättslagen uttryckligen ange detta. Även från pedagogisk synpunkt synes denna lösning ha vissa fördelar.

Angående personalföreträdares straffrättsliga ansvar för brott mot tystnadsplikt gäller reglerna i 20 kap. 3 § brottsbalken automatiskt även för personalföreträdare. Den ansvariga personkretsen har nämligen i detta lagrum givits en sådan vidsträckt bestämning att ansvar inträder för var och en som uppsåtligen eller av oaktsamhet yppar vad han till följd av författning är plik-

tig att hemlighålla (jfr prop 1975:78 s. 149).

Slutligen skall beröras frågan om utlämnande av allmän handling som är att betrakta som hemlig. Enligt 41 § sekretesslagen gäller att straffansvar kan drabba den som i strid mot föreskrifterna i lagen eller mot förbud som jämlikt densamma meddelats utlämnar handling. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) har i sitt förslag till lag om allmänna handlingar (LAH) (SOU 1975:22) intagit motsvarande regler (55 § fjärde stycket och 56 §). Av 55 § fjärde stycket i OSK:s förslag till LAH framgår att om någon utlämnar handling i strid mot föreskrifterna i LAH så kan vederbörande ådra sig straffansvar.

Vi anser att personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder som exempelvis inför ett sammanträde får tillgång till hemliga handlingar i aktuellt hänseende bör vara underkastade samma ansvarsregler som gäller för offentliga funktionärer. Vi föreslår därför att en föreskrift härom intas som ett särskilt stycke i samma paragraf som behandlar tystnadsplikten för personalföreträdare.

4.8.3.9 Närvarorättslagens tillämplighet på kommunalförbund

Vi har beträffande PSO-verksamheten föreslagit att även kommunalförbunden omfattas av lagregleringen av denna verksamhet. Även i fråga om den föreslagna närvarorättslagstiftningen anser vi det självklart att den bör omfatta också kommunalförbunden. I 7 § har därför intagits en föreskrift härom.

4.8.3.10 Övergångsbestämmelser

Beträffande ikraftträdandet av den föreslagna lagstiftningen är det enligt vår mening angeläget att detta sker så snart som möjligt. Med hänsyn till förväntad omfattning av kommande remissbehandling av utredningens betänkande har vi inte funnit det möjligt att föreslå någon ikraftträdandetidpunkt. Lagen bör dock kunna träda i kraft under år 1978.

I och med ikraftträdandet av den föreslagna närvarorättslagstiftningen bör försökslagen (SFS 1972:271) upphävas. Detta anges i punkt 2 i övergångsbestämmelserna.

4.8.3.11 Ändring i KL

Som vi påpekat i avsnitt 4.8.1 är det lämpligt att en hänvisning till närvarorättslagen görs i KL. Vi har valt att inta hänvisningsbestämmelsen som ett nytt tredje stycke i 3 kap. 7 § KL. Denna paragraf behandlar styrelsens möjlighet att tillåta närvarorätt för utomstående. Det synes naturligt att i samma paragraf omnämna närvarorättsinstitutet.

4.8.4 *Personalföreträdares ansvar*

Enligt tilläggsdirektiven åligger det oss att ägna särskild uppmärksamhet åt de rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras vid personalrepresentation i kommunal eller landstingskommunal nämnd. Vi har tidigare behandlat frågor om

jäv (avsnitt 4.8.3.7) och om tystnadsplikt m. m. (avsnitt 4.8.3.8). I det följande skall frågor om personalföreträdares ansvar för av nämnden fattade beslut tas upp till behandling.

Revisionsansvar

Av 5 kap. 1 § första stycket KL framgår att nyvalda fullmäktige under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall välja tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet.

Revisorerna har till uppgift att granska styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De skall pröva om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig (5 kap. 3 § första stycket KL).

Det åligger revisorerna att årligen avge berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller icke (5 kap. 5 § KL). Det ankommer sedan på fullmäktige att vid sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller åtgärd för att bevara kommunens eller landstingskommunens rätt skall vidtas. Väcks ej talan inom ett år från det att revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige, anses ansvarsfrihet beviljad (5 kap. 6 § KL).

Revisionsreglerna i kommunallagen avser nämndernas verksamhet. Det är således nämndledamöterna som kollektiv som beviljas resp. inte beviljas ansvarsfrihet. Nämndens personal berörs således ej direkt av ansvarsfrihetsfrågan. (En annan sak är att vägrad ansvarsfrihet indirekt i vissa situationer kan leda till skadeståndS- eller straffansvar för försumlig befattningshavare.) Ej heller synes mot bakgrund av utformningen av gällande revisionsregler aktuellt ansvar ha någon relevans för personalföreträdare. I kommunalrättslig mening kan nämligen dessa inte sägas tillhöra nämnden.

Skadeståndsrättsligt ansvar

I 1953 års kommunallag (42 §) erinrades om att nämndledamot som vid fullgörande av sitt uppdrag åsidosatte vad enligt lag eller författning, reglemente, särskild föreskrift eller uppdragets beskaffenhet åvilade honom kunde åläggas skadeståndsskyldighet enligt vad som stadgades i allmän lag.

I den nya kommunallagen har motsvarande regel ej medtagits eftersom den ansetts onödig (se SOU 1974:99 s. 252). Nämndledamots och annan handläggares ansvar för skada som orsakats genom fel eller försummelse i tjänsten är numera i princip att bedöma enligt reglerna i skadeståndslagen (1972:207). Jämfört med tidigare rättsläge torde tillkomsten av denna lag ha medfört att såväl de förtroendevaldas som arbetstagarnas ansvar minskat. Skadeståndslagen innehåller nämligen en särskild begränsningsregel avseende arbetstagares skadeståndsskyldighet (4 kap. 1 §). Regeln innebär att arbetstagare som vållar skada genom fel eller försummelse i tjänsten är ansvarig för denna endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse

och övriga omständigheter. Av motiven till lagrummet framgår att även kommunalt förtroendevalda vid fullgörande av uppdrag "inom den s. k. självförvaltningen" bör åtnjuta samma lindring i skadeståndsansvar som enskild arbetstagare (prop. 1972:5 s. 565).

Det tilläggs dock i motiven att om förtroendevald t. ex. fullgör uppdrag såsom ledamot av kommunalt organ så bör den givna möjligheten att begränsa skadeståndsansvaret användas med viss varsamhet under beaktande av om och hur uppdraget är arvoderat samt om uppdraget är tvunget (jfr artikel av Curt Riberdahl i Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 232; se även Kaijser, Kommunallagarna II femte uppl s. 254 ff).

Det för nämndledamot och annan handläggare gällande skadeståndsansvaret torde enligt vår bedömning normalt ej kunna tillämpas på personalföreträdare i denna hans egenskap. Denna uppfattning grundar vi främst på det förhållandet att personalföreträdarna endast har till uppgift att vid nämndens sammanträde framföra personalens synpunkter på ärendenas handläggning. De deltar ej i själva beslutsfattandet. Det förefaller ej rimligt att personalföreträdarnas lämnande av synpunkter skulle kunna rendera skadeståndsansvar.

Straffrättsligt ansvar

Fr. o. m. den 1 januari 1976 har ämbetsansvaret, ämbetsbrotten och de speciella ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffats. I ämbetsbrottens ställe har i 20 kap. brottsbalken (BrB) intagits tre särskilda brottstyper för offentliga funktionärer som ansetts särskilt klandervärda. Dessa brott är oriktig myndighetsutövning[1] (20 kap. 1 § BrB), mutbrott (20 kap. 2 §) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §). Här skall inte göras någon ingående analys av reformens betydelse för kommunala funktionärers straffrättsliga ansvar för fel och försummelse i tjänsten. Följande förtjänar dock att framhållas i syfte att undersöka hur personalföreträdarna berörs av ovannämnda brottsbestämmelser.

För såväl de kommunalt förtroendevalda som arbetstagare i kommunal tjänst innebär de nya reglerna att deras straffrättsliga ansvar för fel och försummelse i tjänsten avsevärt minskat. Medan tidigare – åtminstone rent formellt – nästan varje förseelse som begicks av befattningshavare var belagd med straff, gäller nu att endast grövre förseelser är straffbelagda. För de flesta kommunalanställdas del har med sikte på smärre förseelser i kollektivavtal intagits regler om disciplinpåföljder, avskedande och avstängning. Sådana kommunala arbetstagare som innehar statligt reglerade tjänster (t. ex. lärare och kyrkomusiker) är dock i regel bundna av motsvarande bestämmelser i den nya lagen (1977:600) om offentlig anställning.

De kommunalt förtroendevalda har vid sidan av sitt särskilda straffansvar inget disciplinärt ansvar. Förtroendevald kan således ej på disciplinär väg avskedas eller avstängas. Däremot ger de nya reglerna – i likhet med vad som gällt tidigare – möjlighet för domstol att vid grövre brottslighet från en förtroendevalds sida frånföma honom uppdraget (20 kap. 4 § BrB).

Mot nu angiven bakgrund uppstår frågan huruvida de nya straffreglerna för offentliga funktionärer berör personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal nämnd. I detta sammanhang behandlas endast brottstyperna

[1] Av brottstypen oriktig myndighetsutövning finns två undertyper, nämligen det uppsåtliga brottet "myndighetsmissbruk" och det oaktsamma brottet "vårdslös myndighetsutövning".

oriktig myndighetsutövning och tagande av muta. Personalföreträdares tystnadsplikt har behandlats i avsnitt 4.8.3.8.

Av motiven till stadgandet om oriktig myndighetsutövning framgår att ansvarskretsen för brottet består av de personer som kan anses utöva myndighet (dock undantas i lagen ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling). Den som i underordnad ställning bereder ärende utan att själv fatta beslut eller på annat sätt biträder personal eller organ som utövar myndighet, t. ex. föredragande i kommunal nämnd, kan inte drabbas av gärningsmannaansvar enligt aktuell straffbestämmelse (prop 1975:78 s. 144). Personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal nämnd har obestridligen inte till uppgift att "utöva myndighet" utan endast att framföra personalens synpunkter i olika frågor och på detta sätt bredda nämndens beslutsunderlag. Något gärningsmannaansvar torde således enligt vår mening normalt ej kunna ifrågakomma för deras del.

Emellertid framgår också av motiven att handläggare som på ett eller annat sätt påverkar nämnden att fatta ett oriktigt beslut i vissa lägen kan drabbas av ansvar för medverkan till oriktig myndighetsutövning enligt de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. 4 § BrB (prop 1975:78 s. 145; jfr Sv JT 1976 s. 69). Vi anser dock att ej heller dessa medverkansregler i normalfallet bör kunna tillämpas på personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal nämnd, med hänsyn tagen till att företrädarnas primära uppgift endast är att ge till känna personalens åsikter och ej att bevaka att ärendena handläggs på ett från laglig synpunkt korrekt sätt.

Beträffande mutbrottet (20 kap. 2 § BrB) omfattar den ansvariga personkretsen för det första statliga och kommunala arbetstagare oavsett om de intar ställning som tjänstemän eller inte. Vidare hör till den ansvariga personkretsen personer som utan att inneha anställning utför uppdrag åt det allmänna. Till denna grupp hör ledamöter av statliga och kommunala församlingar, nämnder och styrelser liksom personer som annars till följd av val eller plikt utför uppdrag åt det allmänna eller vilkas uppdrag finns reglerade i författning (prop. 1975:78 s. 148).

Parentetiskt kan här nämnas att riksdagen våren 1977 beslutat att mut- och bestickningsansvaret för offentliga och privata funtionärer skall samordnas och utformas i överensstämmelse med den brottskonstruktion som brottsbalken innehåller (prop. 1975/76:176, JuU 1976/77:17). De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 jan. 1978. Dessa påverkar dock ej bedömningen av frågan om personalföreträdares ansvar för mutbrott.

För personalföreträdarnas del får det anses tveksamt om de omfattas av straffbestämmelsen om mutbrott. I lagtexten anges nämligen att ett rekvisit för den brottsliga handlingen är att den otillbörliga belöningen avses påverka arbetstagarens *tjänsteutövning* (kurs här). Att såsom företräde för de anställda närvara vid kommunal eller landstingskommunal nämnds sammanträde torde ej kunna betraktas som tjänsteutövning i brottsbalkens mening. I och för sig kunde det med hänsyn härtill finnas skäl överväga att i aktuellt lagrum införa en särskild regel om att även personalföreträdare i kommunal och landstingskommunal nämnd skall omfattas av stadgandet om mutbrott. Med hänsyn till att personalföreträdarna föreslås få endast närvaro- och yttranderätt och således kommer att sakna formell möjlighet att påverka nämnds beslut anser vi dock det praktiska behovet av en sådan regel vara ringa. Något

förslag härom framläggs således ej.

Understrykas bör att den nu gjorda genomgången av personalföreträdares straffrättsliga ansvar avser de i 20 kap. BrB intagna särskilda straffbestämmelserna för offentliga funktionärer. Att personalföreträdarna liksom envar annan är underkastade ansvar enligt övriga bestämmelser i brottsbalken (t. ex. 10 kap. 1 §, förskingring och 14 kap. 1 §, förfalskning) är självklart och föranleder inget vidare uttalade från vår sida.

Disciplinärt ansvar

De i lagen (1976:600) om offentlig anställning resp. kollektivavtal intagna reglerna om disciplinärt ansvar för arbetstagare i kommunal tjänst kan enligt vår bedömning aldrig få aktualitet för personalföreträdare i denna deras egenskap. Disciplinansvaret avser nämligen förhållanden som aktualiseras vid arbetsutövning för kommuns eller landstingskommuns räkning. Personalföreträdarna innehar renodlade förtroendeuppdrag som emanerar från personalen och de fackliga organisationer som utsett dem.

Fackligt ansvar

Som vi konstaterat i anslutning till diskussionen av ansvarsfrågor för PSO-representanter blir det i praktiken mest framträdande ansvarsmomentet för fackliga företrädare det fackliga ansvaret mot uppdragsgivarna. Vi hänvisar i denna del till avsnitt 3.6.3.11 och även till de erfarenheter som gjorts under försöksverksamheten (se avsnitt 4.4). Någon lagreglering eller särskilda motivuttalanden bedömer vi icke vara erforderliga.

4.9 Statligt utbildningsstöd i anslutning till närovarorättsreformen

Som framhållits i olika sammanhang är en omfattande informations- och utbildningsinsats erforderlig i samband med all utveckling av företagsdemokrati. På det kommunala området framstår det som särskilt viktigt att de kommunaldemokratiska förutsättningarna och arbetsformerna kan bli föremål för en relativt noggrann genomgång i samband med utbildning rörande personalinflytandets former och innehåll. Härigenom kan önskvärd anpassning av de föreslagna reformerna till den kommunala särarten underlättas.

Till utbildningen i anslutning till arbetsrättsreformen lämnas statligt stöd bl. a. genom bidrag via arbetsmiljöfonden. Denna möjlighet står till buds även för den kommunala sektorn t. ex. vid utbildning av representanter i partssammansatta organ. När det gäller närvarorätten tillkommer ett nytt utbildningsbehov där ekonomiskt bidrag från staten ter sig rimligt bl. a. för att säkerställa en jämn standard vad gäller underlag, omfattning, metoder osv. Vi vill här erinra om att statliga bidrag utgått för facklig utbildning av personalrepresentanter i enskilda företags styrelser. Motsvarande utbildningsstöd bör enligt vår uppfattning lämnas för personalföreträdare i kommunala nämnder.

I sammanhanget vill vi påtala att utbildningsbehov inte enbart gör sig gäl-

lande för personalföreträdare. För att underlätta reformen erfordras även speciell information och utbildning för de kommunalt förtroendevalda om avsikten med och innehållet i de företagsdemokratiska reformerna.

Det synes ej ankomma på vår utredning att närmare specificera utbildnings- och anslagsbehov, utbildningskapacitet och andra förutsättningar för genomförande. Inte heller tillhör det vårt kompetensområde att närmare bedöma villkor och former för en eventuell bidragsgivning.

I vilken takt information och utbildning aktualiseras blir bl. a. beroende av de avtal om närvarorättsinstitutets omfattning m. m. som kan komma att slutas sedan ny närvarorättslagstiftning trätt i kraft. Parterna måste också beredas tillfälle att internt närmare analysera och bedöma de uppkommande utbildningsfrågorna, eventuellt i flera etapper. Vi förutsätter att kontakter tas med berörda huvudorganisationer innan förslag rörande här avsedda bidragsfrågor föreläggs riksdagen. Vi utgår från att den av oss här aktualiserade frågan om statligt stöd för utbildning m. m. löses i anslutning till beslut om närvarorättslagstiftning.

Sammanfattningsvis:

- ☐ Vi anser att statligt stöd bör utgå för information och utbildning i anslutning till näravarorättsreformen. Avstämning bör ske med huvudorganisationerna på den kommunala arbetsmarknaden innan förslag föreläggs riksdagen. Vi utgår från att bidragsfrågan avseende utbildning m. m. löses i samband med beslut om närvarorättslagstiftning.

Reservationer

1 *Av ledamoten Göran Åstrand (m) angående partssammansatta organ och närvarorätt*

De företagsdemokratiska reformer som av Utredningen om den kommunala demokratin nu föreslås för kommuner och landsting kompletterar och förstärker Medbestämmandelagen (MBL) och ger de kommunalt anställda insyn, inflytande och medbestämmande på olika nivåer och inom olika sektorer av den kommunala förvaltningen.

Det är bra!

Regelsystemet för de anställdas medverkan i och inflytande på den kommunala verksamheten måste dock utformas så att den kommunala demokratins villkor inte försämras, begränsas eller ifrågasätts.

Vi har ägnat mycket tid åt dessa frågor i utredningen och kommit fram till en gränsdragning mellan den kommunala demokratin och företagsdemokratin som bör kunna bilda en god utgångspunkt för framtida lagstiftning. I detta sammanhang bör också bredast möjliga politiska majoritet eftersträvas. Trots denna breda enighet om innehållet i och formerna för en vidgad företagsdemokrati i kommuner och landsting har vi inte kunnat komma överens på alla punkter.

Som jag sett det är det nödvändigt från kommunaldemokratiska utgångspunkter att lägga beslutsansvaret i de politiskt valda organen. Kommunfullmäktige och dess styrelser och nämnder har fått sitt uppdrag av väljarna och verkar inom det politiskt representativa system som är demokratins grund i vårt land. Beslut om insyn, inflytande och medbestämmande skall – enligt min mening – fattas i dessa organ och inte, som utredningens majoritet föreslagit, regleras genom kollektivavtal. Att reglera de viktiga frågorna om närvarorätt och partssammansatta organ i kollektivavtal är oförenligt med de kommunaldemokratiska värderingar som hittills format den kommunala självstyrelsen. Beslutsfattande i kollektivavtal sker i bundna former där kommunens (och därmed väljarnas) representanter endast är en part i en förhandling och icke självständiga, och obundna, beslutsfattare. I enlighet med kommunaldemokratiska traditioner borde därför utredningen föreslagit att beslut om närvarorätt resp. inrättande av PSO skall fattas av de politiskt valda organen. Kollektivavtal i kommunerna får icke under några förhållanden komma att överordnas de politiska organens beslutsrätt! Att den praktiska till-

lämpningen av PSO regleras i kollektivavtal är en annan, och helt okontroversiell, fråga.

Utredningsmajoriteten har föreslagit permanent lagstiftning såväl beträffande partssammansatta organ som beträffande de anställdas närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder. Jag förordar att lagstiftningen på bägge dessa punkter utformas som försökslagstiftning. Grunden till det ställningstagandet är den ofullständiga analys av de kommunaldemokratiska effekterna av föreslagna åtgärder som utredningen presenterar. Det går inte entydigt att hävda att närvarorätten i den form som nu föreslås är den rätta formen för de anställdas insyn i kommunal verksamhet och man kan inte heller med utgångspunkt från hittills genomförd försöksverksamhet få ett tillräckligt gott beslutsunderlag beträffande närvarorättens kommunaldemokratiska och företagsdemokratiska effekter. Beträffande partssammansatta organ har över huvud ingen sådan analys presenterats och jag finner det ogörligt att med ett så bräckligt beslutsunderlag permanenta lagstiftningen.

Å andra sidan är det så viktiga och angelägna frågor att de inte i onödan bör försenas. Jag kan därför biträda att försöksverksamheten fortsättes beträffande närvarorätt och inleds beträffande PSO.

En av våra huvudfrågor är att med bevarad kommunal demokrati ge de anställda i kommuner och landsting vidgade möjligheter att påverka sin arbetsmiljö och få förbättrad insyn i kommunernas och landstingens verksamhet. Det är ett till synes olösligt problem att låta väljarnas i val uttalade mening bestämma kommunalpolitiken och samtidigt komplettera de politiska representanterna med fackliga företrädare (som bl. a. icke har en politisk struktur som överensstämmer med väljarkårens). Det vore fel att blunda för de risker för den kommunala demokratin som en vidgad medverkan från de anställda kan medföra.

Jag vill därvid bl. a. slå fast att en kommunal nämnd skall ha obeskuren beslutsrätt i frågor som rör de anställdas (ev.) närvaro. Jag är inte beredd att medverka till åtgärder som skulle sudda ut gränserna mellan de politiskt valda nämndledamöterna och de fackligt utsedda.

Den kommunala nämndens obeskurna beslutsrätt skall självfallet även gälla PSO. Jag förordar entydigt att beslut om PSO fattas i de politiska organen. Enligt min uppfattning är det självklart att kommunen (arbetsgivaren) skall inneha ordförandeposten i de partssammansatta organen.

Utredningen har diskuterat frågan om såväl förtroendevalda som förvaltningspersonal skulle kunna företräda kommunen (arbetsgivaren) i ett partssammansatt organ.

Jag har rest starka principiella invändningar mot en sådan ordning och har funnit det svårt att förena en sådan konstruktion med den kommunala demokratins villkor. Väljarna har i val bestämt fullmäktiges struktur och skapat förutsättningar för majoritetsbildningar. Om förtroendemän skulle ingå i de partssammansatta organen kom den politiska minoritetens representanter i utomordentligt besvärliga beslutssituationer. Som representanter för kommunen kunde de inte rimligen företräda någon annan uppfattning än den som formulerats av den politiska majoriteten.

Å andra sidan är det självklart att om partssammansatta organ skall ha förtroendemän på arbetsgivarsidan måste lagen om proportionella val göras tillämplig. Mot denna bakgrund har jag entydigt förordat s. k. "rena PSO" dvs.

där kommunen representeras av förvaltningspersonal, och icke av förtroendemän. Utredningsmajoriteten har accepterat denna uppfattning genom att i betänkandet fastslå att huvudalternativet är "rena PSO". I denna reservation skärper jag den formuleringen till att bli ett krav – ett partssammansatt organs arbetsgivaresida *skall* endast bestå av förvaltningspersonal, och icke av förtroendemän.

Samtidigt framhåller jag nödvändigheten av att (om kommunerna får rätt att utse förtroendemän som arbetsgivarrepresentanter) lagen om proportionella val görs tillämplig på PSO.

Beträffande närvarorätt vid myndighetsutövning har utredningsmajoriteten följt ett fackligt förslag att de anställdas rätt till närvaro vid sammanträden med kommunala styrelser och nämnder även skall gälla vid behandling av s. k. myndighetsutövningsfrågor. Jag kan inte biträda detta förslag. En lagfäst närvarorätt vid t. ex. behandling av enskilda vårdärenden låter sig inte motiveras företagsdemokratiskt och kan, vid sin tillämpning, uppfattas som stötande för den enskilde vårdsökanden. Utredningen har inte tillfredställande redovisat skäl för att vidga närvarorätten till att även gälla myndighetsutövningsfrågor och har bl. a. negligerat ett uttalande i frågan av JO (1975) "...är det nämligen självklart att de personer som skall erhålla insyn i klientens omständigheter bör begränsas till minsta möjliga antal".

Den föreslagna lagen om närvarorätt bör därför ändras så att det klart framgår att närvarorätt icke gäller s. k. myndighetsutövningsfrågor.

Sammanfattningsvis: Medbestämmandelagen ger de anställda möjlighet att i kollektivavtal reglera en mängd viktiga och för personalen angelägna frågor. Partssammansatta organ ger reellt beslutsinflytande åt de anställda i frågor som rör arbetsförhållanden och arbetsmiljö. När PSO funnit sin form bör lagstiftningen kunna permanentas. Ev. inrättande av PSO skall beslutas av de politiska organen medan de tekniska och administrativa frågor som sammanhänger med PSO bör regleras i kollektivavtal. Ordförandeposten i varje PSO skall tillhöra kommunen/arbetsgivaren. Förtroendemän skall icke ingå i PSO.

Närvarorätten bör även fortsättningsvis bedrivas som försöksverksamhet och en utvärdering bör ske av de kommunaldemokratiska och företagsdemokratiska effekterna av närvarorätt. Närvarorätten skall inte omfatta s. k. myndighetsutövningsfrågor.

Varje enskild nämnd skall ha möjlighet att med enkel majoritet återtaga beslut om närvarorätt.

2 *Av ledamöterna Karl Boo (c), Claes Elmstedt (c) och Göran Åstrand (m) angående närvarorätt*

En försöksverksamhet med närvarorätt för de anställda har pågått i några år i en del kommuner och de flesta landsting. Närvarorätten har möjliggjorts genom lagändring och har genomförts efter förslag från kommunerna och prövning i ett särskilt beredningsorgan (centrala rådet) och beslutats i varje enskilt fall av regeringen. Närvarorätten har gällt kommunala och landstingskommunala nämnder och har givit de anställdas representanter närvaro- och yttranderätt.

Kommunallagen har tidigare icke möjliggjort en närvaro av detta slag och

det har ansetts strida mot den politiska demokratins principer att på detta sätt ge medinflytande åt grupper utanför de politiskt valda representanternas krets. När därför försöksverksamheten inleddes (1974) gavs samtidigt Utredningen om den kommunala demokratin i uppdrag att utreda om närvarorätt för de anställda skulle kunna förenas med den kommunala demokratins principer om hur närvarorätt för de anställda eventuellt skulle kunna komma att organiseras.

I departementschefens direktiv från år 1972 framhålls att det även när det gäller närvarorätten ett ökat inflytande och en ökad insyn måste begränsas, bl. a. med hänsyn till vad som är förenligt med den politiska demokratin. Våren 1976 antog riksdagen lagen om medbestämmande. Det är ännu ej möjligt att bedöma effekterna av MBL i kommunerna men självfallet ger lagen de anställda bättre insyn, större inflytande och direkta möjligheter till medbestämmande. Tillkomsten av MBL ställer närvarorättsfrågan i ett nytt läge och innebär bl. a. att några av de informations- och medinflytandeproblem som ansågs bäst lösta med närvarorätt nu i stället regleras genom kollektivavtal.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att partssammansatta organ skall kunna handlägga viktiga arbetsmiljöfrågor på den kommunala sektorn. Det förslaget – och de effekter en sådan lagstiftning kan komma att få – skall ses som en viktig företagsdemokratisk reform parallellställd till MBL.

Den genomförda försöksverksamheten med närvarorätt för de anställda vid sammanträde med kommunala och landstingskommunala nämnder leder ej heller, enligt vår uppfattning, till slutsatsen att närvarorätten nu bör permanentas. Försöksverksamheten har endast gällt ett begränsat antal kommunala nämnder och inga jämförelser eller analyser har gjorts av de kommunaldemokratiska och företagsdemokratiska frågornas utveckling i de kommuner som haft försöksverksamhet och i de som icke berörts av försöksverksamheten. Närvarorätt för de anställda i den form som nu prövats kan inte heller – enligt vår mening – entydigt sägas vara en lämpligare form för samverkan och insyn än t. ex. det etablerade samarbetet i företagsnämnderna.

Det finns anledning att fortsätta försöksverksamheten och därvid utförligt analysera och utvärdera dess kommunaldemokratiska och företagsdemokratiska konsekvenser.

Som vi ser det bör man därför inte införa en permanent lagstiftning om närvarorätt.

Vi förordar att försöksverksamheten med närvarorätt fortsätter med samma lagregler som under den nu genomförda försöksperioden.

3 *Av ledamoten Agne Gustafsson (s) angående närvarorätt*

Undertecknad anmäler härmed reservation mot beslutet av utredningen att föreslå en särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträden med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Även om den föreslagna lagen endast avses innebära närvaro- och yttranderätt vid sammanträdena och föreslås få en viss försökskaraktär kan jag likväl inte ansluta mig till förslaget, framför allt med hänsyn till det trekantsproblem (avtalsrätt-PSO-organ-närvarorätt) som jag utvecklat i särskilt yttrande.

Visserligen har det i den gjorda utvärderingen av pågående försöksverksamhet framkommit övervägande positiva reaktioner, främst av de fackliga företrädarna men även av de politiskt valda förtroendeledamöterna. Som utredningen framhåller är dock uppläggningen av och utvärderingen av denna försöksverksamhet behäftad med stora metodiska brister, något som jag önskar ytterligare understryka. I viktiga avseenden handlar närvarorättsfrågan också om principer, som det egentligen inte är befogat att tillämpa försöksverksamhet om. Värdet av försöksverksamheten kan också nu anses ännu mer begränsat, då försöksverksamhet har pågått under en period då medbestämmandelagen inte funnits. Eftersom medbestämmandelagen ger en väsentligt vidgad förhandlings-, informations- och avtalsrätt för de anställda kommer närvarorättsfrågan i och med detta i ett helt nytt läge, både principiellt och faktiskt.

I direktiven till utredningen och i propositionen om närvarorättslagen 1972 underströk departementschefen att det även beträffande närvarorätten gällde att ökat inflytande och ökad insyn måste begränsas, bl. a. med hänsyn till vad som är förenligt med den politiska demokratin. I praktiken har dock närvarorätten i pågående försöksverksamhet mestadels utnyttjats till att gälla praktiskt taget alla ärenden på en nämnds ärendelista.

Enligt de centrala rådens riktlinjer för försöksverksamheten skall de anställdas representanter såsom jäviga ej få närvara vid behandlingen av frågor som rör tillkomsten av löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning därav som kan föranleda tvist, ej heller vid handläggning av ärenden som har direkt samband med utövande av förhandlingsrätt. Med hänsyn till medbestämmandelagens vida ramar för förhandlings- och avtalsrätten, skulle det vara synnerligen svårt att i praktiken göra en klar avgränsning av dylika frågor. I ärende efter ärende skulle finnas moment av löne- och anställningsvillkor eller tvister därom varigenom ett jävsförhållande skulle uppstå för de fackliga företrädarna.

Därmed skulle det partsförhållande rubbas som medbestämmandelagen bygger på. Starka betänkligheter inger utredningens förslag om att nämnd i vissa fall skall kunna besluta att ge dispens för personalföreträdare från jävet i fall där personalföreträdares närvaro, trots att en förhandlingssituation eller överläggningssituation är för handen, bedöms vara av värde för nämnden. Väl medveten om att en dylik juridisk konstruktion måste accepteras, om närvarorätten över huvud taget skall kunna tillämpas under de nya förutsättningarna, önskar jag markera att jag inte vill ta ansvar för att införa en sådan ny betänklig dispensregel i vår kommunallagstiftning. Följdverkningarna härav kan inte överblickas, och det kan inbjuda till en godtycklig tillämpning i olika riktningar.

Närvarorätten kan inte heller anses på samma sätt som PSO-organen ha betydelse för att göra medbestämmandelagen realiserbar på det kommunala fältet. Därför bör man enligt min mening i detta läge nöja sig med att skapa legala kommunalrättsliga förutsättningar för att överföra viss beslutanderätt till PSO-organ i enlighet med intentionerna i medbestämmandelagen. Det nödvändiga informationsutbytet mellan kommunen som arbetsgivare och de kommunalt anställda får huvudsakligen byggas upp via PSO-organ. Genom den nya kommunallagen (3 kap. 7 §) har också ökade möjligheter givits de kommunala nämnderna att öka informationsutbytet genom att de med enkel

majoritet skall kunna tillkalla "sakkunnig" till nämndernas sammanträden. Tidigare har enhällighet varit en förutsättning för ett sådant beslut. Visserligen har denna paragraf genom departementschefens motivskrivning fått en restriktiv innebörd och avses ej gälla intressefrågor. Med en viss vidgning av paragrafens räckvidd skulle man emellertid denna väg jämte PSO-organ kunna lösa de väsentligaste informationsproblemen för en kommunal nämnd. Begreppet "sakkunnig" bör därför i kommunallagen ges en sådan vidgad innebörd, att därmed avses såväl "saklig" information i vid bemärkelse som rätt för nämnden att med majoritetsbeslut i särskilda fall kunna kalla även facklig företrädare.

Med denna allmänna konstruktion får närvarorätten en vidare innebörd och medför inte heller att den kommunala likställighetsprincipen trädes för nära, som en exklusiv närvarorättslagstiftning för en enda grupp onekligen gör.

En fortsättning av den särskilda fackliga närvarorättslagstiftningen skulle sannolikt ganska snart leda till krav på permanent närvarorätt även av andra grupper i kommunen och landstingskommunen, grupper som med starka skäl kan hävda, att de i hög grad beröres av vissa nämnders beslut och därför också bör få närvara vid beslutsfattandet.

Enligt min åsikt bör man således i första hand avvakta erfarenheterna av medbestämmandelagen och PSO-organens verksamhet. Någon anledning att förlänga den pågående försöksverksamheten med närvarorätt finns inte, då det hela mer och mer fått karaktär av en principfråga. En verksamhet som omfattar praktiskt taget alla landsting i landet kan i realiteten inte heller betraktas som en försöksverksamhet.

En kommunal nämnd bör ha en självskriven, i lag reglerad rätt att kunna sammanträda enskilt utan någon särskild motivering. Med hänsyn till att kraven allt sedan försöksverksamheten startade återkommit om att vidga närvarorätten, exempelvis till att även gälla förslagsrätt, om än inte beslutanderätt, kan man med ganska stor sannolikhet anta att den debatten kommer att fortsätta, om närvarorättslagstiftningen i en eller annan form förlängs. I realiteten torde utvecklingen bli sådan, att de politiskt valda och de fackligt utsedda representanterna vid sammanträdesborden så småningom sammansmältes, varigenom det politiska ansvarsförhållande som tillämpningen av den allmänna rösträtten innebär, suddas ut. Därför är det angeläget att ett klart ställningstagande göres i denna fråga utifrån principiella kommunaldemokratiska utgångspunkter.

Genom den konstruktion som här föreslås som alternativ är jag övertygad om att den bästa garantin uppnås för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna i en kommunal nämnd samt för självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. Samtidigt skapas möjligheter för ett tillfredsställande informationsutbyte med representanter för de kommunalt anställda under former som underlättar möjligheten att utnyttja alla enskilda arbetstagares sakkunskap och intresse för verksamheten.

Särskilda yttranden

1 *Av ledamoten Nils Hörberg (fp) angående närvarorätt*

I motiveringen till lagförslaget om närvarorätt uttalar utredningen bl. a.: "En fundamental utgångspunkt i vårt förslag är att samtliga beslut i de kommunala nämnderna/styrelserna liksom hittills skall fattas enbart av de förtroendevalda, som skall ha fullt ansvar för nämndverksamheten. Enligt förslaget saknar således personalrepresentanterna såväl förslags- som beslutsrätt. Och detta gäller i alla typer av ärenden. En rätt för personalföreträdarna att framställa förslag med anhängighetsverkan eller att delta i själva beslutsfattandet går enligt vår uppfattning ej att förena med kommunaldemokratiska grundprinciper."

Med ett så klart uttalande torde det vara uppenbart, att närvarorätt för representanter för de anställda icke kan utgöra något intrång i den kommunala demokratin eller kollidera med någon bestämmelse i grundlagsstiftningen.

För egen del skulle jag därför, när det gäller hur närvarorätten skall få initieras, varit beredd att stödja det av utredningen redovisade alternativet C: "Närvarorätt tillkommer efter fackligt initiativ." Genom en lagreglering i sådan anda skulle vi inom den kommunala sektorn fått en personalrepresentation, som mera anslöt sig till den, som berörd lagstiftning ger anställda inom näringslivet och den statliga förvaltningen.

För att få en stark majoritet inom utredningen för en lösning i dagens läge har jag anslutit mig till förslaget, att även initiativrätten till närvaro skall regleras genom kollektivavtal mellan parterna inom den kommunala sektorn i enlighet med medbestämmandelagens § 32.

2 *Av ledamoten Agne Gustafsson (s) angående partssammansatta organ m. m.*

När det gäller utredningens behandling av frågan om de kommunalt anställdas vidgade medverkan i beslutsprocessen för att öka deras inflytande över sin arbetssituation råder ingen oenighet om att ambitionen måste vara att i möjligaste mån skapa likartade förhållanden för hela arbetsmarknaden. Som framgår av utredningens tilläggsdirektiv den 21 april 1972 finns dock särskilda problem för den kommunala sektorn, som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och i viss mån inte heller i statlig verksamhet.

Undertecknad vill utöver detta understryka, att de särskilda förutsättningarna för den kommunala sektorn ytterligare starkt poängterats genom utredningens huvudbetänkande och den nya kommunallagen, varigenom ambitionsnivån höjts för en fungerande kommunal demokrati, byggd på den allmänna och lika rösträtten. Den kommunala självstyrelsen utgår från att alla kommunmedlemmar utifrån en likställighetsprincip skall kunna ta direkt del i beslutsprocessen i kommunala organ. De kommunalt anställda är också kommunmedlemmar, varför frågan om deras berättigade inflytande över arbetsplatsfrågorna måste utgå även från denna förutsättning.

Utredningens uppgift har varit oerhört svår, med hänsyn till både frågornas sammansatta natur och den snäva tidsramen. Jag hade egentligen önskat en djupare analys av demokratibegreppet som en inledning till detta betänkande. En representativ demokrati måste bygga på förutsättningen att all makt från folket i allmänna val överföres till de valda representanterna. Denna grundprincip innebär att ytterst riksdagen utövar väljarnas makt i ett land. Genom att inom ramen för grundlagsstiftning och vanlig lagstiftning skapa möjligheter för tillämpning av den allmänna rösträtten i regioner och kommuner genom kommunal självstyrelse, åstadkommes önskvärd fördjupning av den representativa demokratin. Termen kommunal demokrati är allmänt accepterad som benämning på den process, varigenom kommunens och landstingskommunens medlemmar får tillfälle att utöva sitt inflytande inom resp. område i de frågor som tillkommer de kommunala organen där. När begreppet företagsdemokrati införes i dessa sammanhang medför det dock vissa terminologiska problem. Risk finns att den ena formen av demokrati ställs i motsats till den andra, och även att olika former tar ut varandra, beroende på vilken man utgår från som viktigast. Termen företagsdemokrati får dock accepteras som en i det allmänna språkbruket vanligen använd arbetsterm som benämning på strävanden att öka samverkan mellan arbetsgivare och anställda i vid mening och att öka de anställdas inflytande. En förutsättning för demokratins förankring är en allmän uppslutning kring ett entydigt demokratibegrepp. Därför vore det av stort värde om det i den allmänna debatten också framhävdes att en vidgning av fackliga rättigheter och fackligt inflytande för löntagarna endast kan åstadkommas inom ett tryggat demokratiskt styrelseskick.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv om kommunal företagsdemokrati är uppgiften för utredningen begränsad till två särskilda former för ett ökat inflytande för de kommunalt anställda. Utredningen skall förutsättningslöst överväga sådana författningsändringar som behövs, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda rätt att närvara vid nämndernas sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnders beslutanderätt i vissa ärenden skall kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation. Departementschefen underströk att det inte fanns skäl att överväga en rätt för de anställda att utse ledamöter i kommunala nämnder eller att överföra sådan nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ annat än i klart avgränsade frågor, som har ett direkt och speciellt intresse för de anställda.

Det bör understrykas att direktiven utgår endast från möjligheten att vidg-

ningen av de anställdas inflytande skall regleras i lag. Alternativet att reglera formerna i kollektivavtal eller genom fackligt initiativ beröres ej i direktiven. Den vidgning av de offentligt anställdas roll som sedermera tillkommit genom medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning, har skapat särskilda problem för utredningen. Detta framhålles också i utredningens betänkande, något som jag vill ytterligare markera. Av en rad tunga remissinstanser framhölls vid remissbehandlingen av arbetsrättskommitténs betänkande "Demokrati på arbetsplatsen" (SOU 1975:1) att denna utrednings förslag till vidgad förhandlings- och avtalsrätt även för de offentligt anställda, inte hade tillräckligt prövats utifrån bl. a. kommunalrättsliga och kommunaldemokratiska aspekter. Därför förordade exempelvis Landstingsförbundet, att förslaget ej borde läggas till grund för lagstiftning på den landstingskommunala sektorn, förrän utredningen om den kommunala demokratin tagit ställning till den principiella frågan om hur de landstingsanställdas inflytande kan organiseras utan att komma i konflikt med den politiska demokratin.

Arbetsrättskommitén själv framhöll, att de lagändringar som erfordrades för att dess förslag skulle kunna tilllämpas på den kommunala sektorn borde utföras under iakttagande av mera allmänna kommunalrättsliga överväganden, som utredningen inte hade kunnat göra. Arbetsrättskommittén hänvisade i detta sammanhang till utredningen om den kommunala demokratin.

Regering och riksdag gick emellertid en annan väg. Frågan om en ny medbestämmandelag ansågs ha en sådan vikt att kommunaldemokratiutredningens arbete inte kunde inväntas.

Riksdagens beslut 1976 om medbestämmandelagen komplicerade utredningsarbetet. Vår utredning har lämnats fortsatta fria händer att utifrån sina direktiv, pröva frågan om närvarorätt i kommunala nämnder och överförande av beslutanderätten i vissa frågor till PSO-organ. Med hänsyn till att särskilt frågan om inrättande av PSO-organ står i intimt samband med möjligheten att över huvud tillämpa inflytandeavtal enligt medbestämmandelagen på den kommunala sektorn, har dock utredningen inte kunnat undgå att ta avgörande hänsyn till detta, trots att direktiven formellt sett inte ändrats eller kompletterats. Härigenom har svårigheterna ökat att åstadkomma en helhetssyn på de företagsdemokratiska frågorna i kommuner och landsting.

Ett trekantsproblem har hela tiden funnits genom att frågan om vidgad avtalsrätt, överförande av beslutsrätt till PSO-organ och närvarorätt för fackliga företrädare i kommunala nämnder var för sig betraktats som tre olika vägar till ökat inflytande för de anställda. Det har inte varit självklart, att alla tre vägarna skall prövas samtidigt.

Det måste förutsättas att dessa alternativ i olika avseenden kan ta ut varandra, exempelvis den vidgade avtalsrätten och närvarorätten i kommunala nämnder. Även de fackliga organisationerna borde ha intresse av att noggrant överväga dessa problem, om man önskar bibehålla de fackliga organisationernas självständighet och ställning som rena partsorgan.

Ett särskilt problem är om överlåtelse av beslutanderätt till PSO-organ kan anses förenligt med nuvarande grundlagsstiftning rörande kommunernas ställning, oavsett om överlåtelse möjliggöres genom lag eller avtal. Självfallet har arten och graden av sådan överföring betydelse i detta avseende. Utredningens förslag innebär en starkt markerad restriktivitet, så att överföring bara avses bli möjlig rörande personalfrågor och ej om myndighetsfrågor och

ärenden som direkt berör enskilda. Likväl borde enligt min mening en noggrann statsvetenskaplig analys ha skett av hela grundlagsproblemet, innan ställning togs till en sådan överföring av beslutanderätt. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att göra detta inom utredningens snäva tidsram, utöver den penetrering som gjorts i betänkandet. Sakligt sett borde en sådan grundlagsanalys ha gjorts redan i samband med tillkomsten av den nya medbestämmandelagstiftningen. Men så skedde ej. I sitt yttrande över propositionen om medbestämmandelagen (1975/76:105 s. 471) underströk också lagrådet, att med hänsyn till att lagen om allmän anställning inte hänskjutits till lagrådet, kunde konsekvenserna av medbestämmandelagens tillämpning på den offentliga sektorn inte bedömas. De lagrum i RF som är aktuella i detta sammanhang rymmes inom dels första dels åttonde kapitlet. Det gäller svårbedömda grundlagsstadganden rörande den kommunala självstyrelsens förutsättningar, om den allmänna rösträttens tillämpning på den kommunala verksamheten, om att beslutanderätten i kommuner och landsting skall utövas av valda församlingar, om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, befogenheter och åligganden. Det gäller även frågan om medborgerliga fri- och rättigheter genom bl. a. regler om myndigheters skyldighet att i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §).

Även om målsättningsparagrafens (RF 1 kap. 2 §) allmänna uttalanden om att demokratins idéer skall vara vägledande inom samhällslivets alla områden, kan åberopas som stöd för att införa moment av företagsdemokrati i kommunerna, bör påpekas att stadgandena i övrigt i första och åttonde kapitlen av RF har rättsligt bindande kraft, vilket målsättningsstadgandet inte har. Även om reglerna om PSO-organ ytterst regleras i lag, kan man fråga sig, om det var grundlagsstiftarens mening att beslutanderätten i kommunerna skulle på detta sätt kunna överlåtas från valda församlingar till partssammansatta organ, vars grunder därtill skall regleras genom avtal.

Eftersom begreppet kommunal självstyrelse inte entydligt definierats i grundlagen innebär det stora svårigheter att utan ingående analyser ange de kriterier varpå den kommunala självstyrelsen enligt grundlagen vilar. Med tanke på vilken betydelse den kommunala likställighetsprincipen har i all kommunal verksamhet, kan det ifrågasättas, om beslutanderätt kan överlåtas åt ett organ, vars ena hälft tillsättes efter en intresseprincip och ej utifrån den allmänna rösträttens princip.

Med den starka markering av att överföring av beslutanderätt till PSO-organ endast skall gälla klart avgränsade frågor, som rör förhållandet mellan de anställda och kommunen som arbetsgivare samt med de rättssäkerhetsgarantier i övrigt som föreslås, kan grundlagsfrågan visserligen sägas få en mindre betydelse vid en sådan konstruktion. Men för ärendets fortsatta handläggning vill jag likväl understryka det angelägna i att en grundlagsanalys kommer till stånd, särskilt om det skulle gälla att på det kommunala fältet skapa PSO-organ med vidgade uppgifter och tillkomna under andra former än vad utredningen förordar.

Nu har riksdagen redan på sitt ansvar tagit ställning för ett ökat medbestämmande även för de offentligt anställda genom lagstiftningen om medbestämmande. Skall denna lagstiftning få något värde måste den onekligen följas upp så att PSO-organ skall kunna inrättas på den kommunala sektorn.

Omöjliggöres detta finns risk för att hela den kommunala arbetsmarknaden kommer i olag. Med hänsyn bl. a. härtill har jag trots starka betänkligheter ansett mig böra tillstyrka utredningens förslag. Ett par markeringar och särskilda förbehåll önskar jag dock göra utöver vad som ovan anförts om grundlagsproblemet.

I likhet med utredningen anser jag det viktigt att kommunmedlemmar får rätt att anföra besvär även över beslut av PSO-organ. Det kan finnas anledning att understryka vikten av att sådan besvärsrätt inte uttunnas.

Beträffande styrelsens eller nämnds möjlighet att återkalla uppdrag åt PSO-organ att besluta på nämndens vägnar har utredningen föreslagit (förslaget till KL 4 kap. 3 § första stycket) att sådan återkallelse skall kunna ske under kollektivavtalets giltighetstid endast om detta medges i avtalet eller *synnerliga skäl* därtill föreligger.

Jag har pläderat för att sådan återkallelserätt bör finnas för styrelsen eller nämnd om *särskilda skäl* därtill föreligger. Det råder enighet om att sådan återkallelserätt bör finnas som en yttersta garanti för att tillvarata det kommunala helhetsintresset. Att i detta sammanhang använda uttrycket "synnerliga skäl" skulle enligt min mening inte innebära tillräckliga garantier. En kommunal nämnd borde ha möjlighet till återkallelse även i andra lägen än sådana som kan betecknas som rena katastrofsituationer. Därför hade det varit lämpligare att använda uttrycket "särskilda skäl" i likhet med vad kommunförbundens representanter anförde i de centrala rådens PSO-utredning.

Det synes inte heller vara konsekvent att reglera en dylik återkallelserätt både i avtal och lag. En sådan garantiregel borde vara helt oberoende av avtal. Det borde höra till den ansvariga kommunala nämndens befogenheter att självständigt avgöra när det kommunala helhetsintresset skall anses hotat. Även med en delvis annan konstruktion än den som utredningen förordar förutsättes att denna återkallelserätt mera sällan kommer att tillämpas. Men en utformning av den innebörd jag pläderat för skulle inneburit en klarare kommunalrättslig och kommunaldemokratisk betoning inom avtalsalternativets ram.

Det måste slutligen förutsättas, att alla parter vid inrättandet av PSO-organ är besjälade av en god vilja att åstadkomma smidiga konstruktioner, som förhindrar tungrodda arbetsformer. Nya förvaltningsorgan och annan arbetsfördelning får inte vare sig direkt eller indirekt bli till förfång för dem, som den kommunala verksamheten ytterst är till för, de som söker hjälp och vård. Detta gäller inte minst inom områden där särskild vikt måste läggas vid krav på effektivitet, säkerhetsgarantier och en strikt rättstillämpning. Framför allt önskar jag betona vikten av att PSO-organs utformning inte får menliga konsekvenser för en god sjukvård och att det medicinska ansvaret för vården för därtill avsedd och utbildad personal inte sätts i fråga. Enligt min mening borde den föreslagna lagstiftningen ha haft uttrycklig karaktär av försökslagstiftning så att regering och riksdag automatiskt efter viss tid fått möjlighet att ta upp frågan till ny bedömning med ledning av vunna erfarenheter.

3 *Av partsexperterna Rolf Lindh och Lennart Sahlsten angående närvarorätt*

Svenska kommunalarbetareförbundet och Kommunaltjänstemannakartellen har allt sedan försöksverksamheten med närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder för de anställda möjliggjordes genom riksdagsbeslut 1972 tagit del av och följt verksamheten. Organisationerna grundar sina ståndpunktstaganden på dels en allmän utvärdering genomförd av de båda centrala råden, dels på interna inom respektive organisationer företagna fackliga utvärderingar av närvarorätten.

Organisationerna anser att närvarorätten är en betydelsefull del av de kommunal- och landstingsanställdas medinflytande. Verksamheten med närvarorätt för de anställda bör därför permanentas efter försöksperiodens slut. Organisationerna anser det vara ett rättvise- och jämlikhetskrav att arbetsrättsreformen och andra reformer inom det företagsdemokratiska området kan genomföras på ett likvärdigt sätt på hela arbetsmarknaden.

De fackliga organisationernas grundinställning är att de anställdas medbestämmande på den offentliga sektorn inte kan gälla beslutsfattande som bör vara förbehållna de folkvalda politikerna. Detta får emellertid inte innebära att de offentliga arbetsgivarna åberopar denna särställning för att avvisa ett rättmätigt inflytande och medansvar för de anställda. Vi är givetvis medvetna om de faktiska skillnader, som föreligger mellan styrelserepresentation i privata företag och statliga myndigheter å ena sidan och närvarorätt i kommunala nämnder och styrelser å andra sidan.

Den kommunala sektorns särställning motiverar ej enligt vår mening, att den fackliga initiativrätten liksom berättigade inflytandekrav avseende närvaro-, yttrande- och yrkanderätt urholkas eller utelämnas i lagstiftningen. Såväl de privatanställda som de statsanställda har en i lag inskriven rätt till styrelserepresentation. Detaljregleringen därefter sker i avtalsform mellan arbetstagare och arbetsgivare. Vi anser att lagstiftningen på den kommunala sektorn bör ge utrymme för samma principiella grundsyn.

I det föreliggande förslaget till lagstiftning om närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder föreslås att närvarorätten skall kunna initieras genom kollektivavtal.

Förslaget uppfyller inte till fullo den jämlikhet mellan arbetsmarknadens olika sektorer på detta område, som vi eftersträvat. Enligt vårt förmenande kan förslaget leda till en mycket ojämn utveckling av närvarorätten mellan olika kommuner och landsting.

Vi vill våra invändningar till trots inte helt ställa oss avvisande till förslaget. Detta beroende på att förslaget, trots de påtalade bristerna i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt, kan anses ansluta till en traditionellt facklig kollektivavtalslinje. Med rätt vilja och intresse från berörda parter skulle det föreliggande förslaget kunna bli ett steg framåt i utvecklingen på detta område i kommunerna och landstingen.

4 *Av partsexperten Olle Hessleborn angående närvarorätt*

Under den tid försöksverksamheten med närvarorätt för de kommunalanställda i nämnder och styrelser har pågått har SACO/SR i likhet med de öv-

riga fackliga huvudorganisationerna på den kommunala sektorn tagit del av och följt verksamheten. SACO/SR har härvid utgått dels från en allmän utvärdering, genomförd av de båda centrala råden, dels från ett underlag, framtaget genom en intern facklig utvärdering. Organisationen har i sin analys av närvarorätten kommit fram till, att denna är en betydelsefull del av de kommunalanställdas medinflytande. Inte minst direkta utsagor från medlemmar som medverkat i försöksverksamheten styrker denna slutsats. På grund härav faller det sig därför naturligt att ur facklig synpunkt stödja en fortsatt verksamhet av detta slag.

SACO/SR har i olika sammanhang hävdat, att det är ett rättvise- och jämlikhetskrav att arbetsrättsreformen och andra reformer i arbetslivet genomförs på ett likvärdigt sätt på hela arbetsmarknaden.

När SACO och SR genom fusion gick samman till Centralorganisationen SACO/SR vid årsskiftet 1974-75 stod det klart att de personalpolitiska frågorna skulle få en framträdande plats i det fackliga arbetet. I en programförklaring i december 1974 som bl. a. behandlade medinflytande på arbetsplatsen berördes även den offentliga sektorns problem. Härvid slogs fast, att SACO/SR:s inställning är att de anställdas medinflytande på den offentliga sektorn inte kan gälla beslut som bör vara förbehållna de folkvalda politikerna. Men detta får inte innebära att de offentliga arbetsgivarna kryper bakom denna särställning för att slippa lämna ifrån sig ett avsevärt inflytande och medansvar till de anställda. Det finns inom den offentliga sektorn – även med hänsyn till avgränsningen av de politiska besluten – utrymme för avgörande förändringar av maktförhållandet mellan arbetsgivare och anställda.

I en rapport angående medbestämmande till SACO/SR:s kongress 1976 vidareutvecklades detta område. Bl. a. upptogs till diskussion gränsdragningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati. Hela frågeområdet är åter föremål för en bred medlemsdebatt i samband med en påbörjad uppföljning av arbetsrättsreformen.

Såväl de privatanställda som de statsanställda har en i lag inskriven rätt till styrelserepresentation. Detaljreglering sker därefter i kollektivavtal mellan arbetstagare och arbetsgivare. Jag är givetvis medveten om de faktiska skillnader, som föreligger mellan styrelserepresentation i privata företag och statliga myndigheter å ena sidan och närvarorätt i kommunala nämnder och styrelser å andra sidan. Emellertid motiverar ej den kommunala sektorns särställning enligt min mening, att den fackliga initiativrätten liksom berättigade inflytandekrav avseende närvaro-, yttrande- och yrkanderätt urholkas eller utelämnas i lagstiftningen.

Jag anser, att en lösning av det slag som valts för de privatanställda och de statsanställda – en i lag inskriven rätt till närvarorätt och därefter detaljreglering i kollektivavtal – även borde kunna utformas för de kommunalanställda.

I det nu föreliggande förslaget till lagstiftning om närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder föreslås en annan ordning, nämligen att närvarorätten skall initieras genom kollektivavtal. Genom ett sådant förfarande kan enligt min mening stora olikheter uppkomma mellan olika kommuner och landsting. Närvarorätt i nämnder och styrelser bör således inskrivas i lag med initiativrätt för de fackliga organisationerna. Utredningsmajoritetens förslag utgör ej en tillräcklig garanti för en enhetlig tillämpning.

Med avvikelse från utredningsmajoriteten vill jag därför föreslå, att närvarorätten tillkommer efter fackligt initiativ grundat på en inskriven rätt i lagstiftning.

5 *Av partsexperten Sune Eriksson angående närvarorätt*

I avsnitt 4.8.3.2 behandlas bl. a. frågan om närvarorätt vid s. k. myndighetsutövningsärenden (enskilda vårdärenden etc.).

Jag har ingenting att invända mot den redovisning av synpunkter på frågan som där sker. Enligt min mening har dock utredningen inte övertygande visat att närvarorätten bör omfatta även handläggning av denna typ av ärenden.

Bilaga 1 Utredningens tilläggsdirektiv om företagsdemokratiska frågor i kommuner och landstingskommuner

Den demokratiska styrelseformen innebär att den enskilde som samhällsmedborgare, bl. a. genom den allmänna rösträtten, är tillförsäkrad inflytande på beslutsfattandet hos samhällsorganen. I en representativ demokrati som den svenska utövas medborgarinflytandet genom de politiska partierna. Med begreppet företagsdemokrati avser man i allmänhet att den anställde tillförsäkras insyn i och inflytande på verksamheten inom det företag eller den myndighet hos vilken han är anställd. Därvid kommer ofta inflytandet i frågor som rör den enskildes egna arbetsförhållanden i förgrunden.

Det system med kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden som tillämpas i vårt land innebär att de anställda är tillförsäkrade inflytande i fråga om löner och vissa andra arbetsvillkor. Enligt statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannalagen (1965:275) får kollektivavtal emellertid inte träffas om bl. a. tjänsteorganisationens utformning, myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten samt rätt till annan ledighet än semester. Bestämmelserna i arbetarskyddslagstiftningen om skyddskommitté och skyddsombud ger de anställda rätt till samråd i arbetarskyddsfrågor. Företagsnämnderna utgör i första hand ett forum för informationsutbyte och samråd. Företagsnämnd hos statlig myndighet kan dock enligt 4 § kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen överta myndighetens rätt att besluta om ersättning och belöning i s. k. förslagsärenden samt om användning av medel som myndigheten disponerar för vissa personalvårdande åtgärder. Också inom enskild verksamhet, men däremot inte inom kommunalförvaltningen, kan beslutanderätt överföras till företagsnämnd.

Under de senaste åren har ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att förbättra förutsättningarna för företagsdemokrati inom statlig, kommunal och enskild verksamhet. År 1968 tillkallades delegationen (Fi 1969:64) för försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga aktiebolagen. Företagsdemokratin bör enligt vad som anförs i direktiven till delegationen i princip innebära medverkan av de anställda på alla beslutsnivåer inom företaget men olika grader av inflytande anges som tänkbara, från information och samråd till medbestämmande. Även om inflytande i första hand torde vara av intresse när det gäller frågor med mera direkta återverkningar på den enskildes förhållanden, t. ex. arbetets organisation och arbetsmiljön, bör frågor om den allmänna företagspolitiken inte vara undandragna de anställdas inflytande. En primär uppgift för delegationen skall enligt direktiven vara att klarlägga möjligheterna till

och förutsättningarna för ett till både grad och omfattning vidgat inflytande för de anställda.

I direktiven till delegationen (Fi 1970:67) för förvaltningsdemokrati, som tillkallades år 1970, anförs att de allmänna utgångspunkter för en försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som anges i direktiven till den förut nämnda delegationen bör gälla också i fråga om den statliga förvaltningen. Det bör sålunda undersökas om de anställdas inflytande på verksamheten inom den egna myndigheten och på förhållandena där kan ökas. Förutsättningarna för och resultatet av en viss omfördelning av beslutsbefogenheterna från nuvarande organ och nivåer till andra organ och nivåer inom myndigheterna bör prövas.

Representanter för de anställda ingår i styrelserna för bl. a. statens vattenfallsverk och SIDA. Hos några statliga myndigheter har personalen på annat sätt tillförsäkrats inflytande på verksledningens beslut och vid flera myndigheter finns särskilda organ med personalrepresentation för frågor om personalutbildning, personalvård m. m. Särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av samråd och information har också vidtagits inom en del statliga myndigheter.

Ett av SAF, LO och TCO tillsatt utvecklingsråd för samarbetsfrågor fastställde i september 1969 riktlinjer för försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. Försöksverksamheten skall enligt dessa riktlinjer äga rum på olika nivåer inom företagen med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Den skall omfatta varierande grader av inflytande från de anställdas sida.

LO-kongressen hösten 1971 underströk att arbetstagarna måste få ett verkligt medinflytande inom företagen, främst på de områden som berör dem dagligen och nära. Arbetsgivarens ensidiga rätt att besluta om arbetets ledning bör ersättas med en väsentligt utvidgad förhandlingsskyldighet och arbetstagarna bör få en reell medbestämmanderätt i alla viktiga personalpolitiska frågor. Arbetstagarna bör enligt kongressen få rätt att utse en minoritet i aktiebolagens och de ekonomiska föreningarnas styrelser. Enligt de riktlinjer för vidgad företagsdemokrati som antogs av 1970 års TCO-kongress utgör de anställdas rätt till representation i företagens styrelser ett viktigt led i strävandena att öka de anställdas insyn och inflytande i företagen. Mellan LO och TCO å ena sidan samt SAF å andra sidan har förhandlingar ägt rum om rätt för de anställda att utse representanter i företagens styrelser. Sedan förhandlingarna strandat, hemställde arbetstagarorganisationerna för någon tid sedan om åtgärder för att få frågan löst genom lagstiftning. En inom industridepartementet utarbetad promemoria som läggs fram i dagarna väntas innehålla förslag om rätt för de anställda till representation i styrelserna för vissa aktiebolag.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 17 december 1971 har en utredning tillsatts för att göra en allmän översyn av arbetsfredslagstiftningen. Enligt utredningens direktiv bör arbetet på en översyn av lagstiftningen om förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden i första hand inriktas på att skapa förutsättningar för ett verkligt arbetstagarinflytande på områden som berör den enskilde arbetstagaren nära och dagligen. Men ramen för utredningsarbetet bör enligt direktiven vara vidare än så. Den förhandlingsrätt som kommer att slås fast genom ny lagstiftning bör i princip vara så vidsträckt att förhandlingar kan inledas i alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på. Utredningen bör emellertid enligt direktiven inte överväga reformer beträffande annan lagstiftning än den arbetsrättsliga. Utredningsuppdraget avser i princip alla arbetstagare, även de offentligt anställda. I direktiven anförs att utredningen bör pröva om det med hänsyn till de politiska organens beslutsbefogenheter och därpå

grundad myndighetsutövning kan behövas särskilda inskränkningar i medinflytandet för de offentligt anställda.

År 1968 träffades mellan de dåvarande tre kommunförbunden å ena sidan samt Svenska kommunalarbetareförbundet, SACO och TCO-K å andra sidan en central överenskommelse rörande företagsnämnder. Mellan parterna skall enligt överenskommelsen gälla ett avtal angående företagsnämnder vid kommunala verk, sjukvårds- och andra inrättningar. Avtalet får lokal giltighet genom särskilt kollektivavtal. Sådana kollektivavtal lär ha träffats för samtliga kommuner och landstingskommuner. Företagsnämnden är enligt avtalet ett organ för information och samråd mellan arbetsgivaren och de anställda. Den har till uppgift att verka för en ändamålsenligt och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. Det åligger nämnden bl. a. att bereda de anställda insikt i verksamhetens ekonomiska, organisatoriska och tekniska betingelser samt i de allmänna riktlinjerna för kommunens personalpolitik, att verka för anställningstrygghet, arbetarskydd och god arbetsmiljö samt att främja personalutbildning och förslagsverksamhet. Nämnden skall bestå av högst lika många arbetsgivarsom arbetstagarrepresentanter. Arbetstagarnas representanter utses av de lokala fackliga organisationerna. De skall vara anställda inom det förvaltningsområde för vilket nämnden inrättats.

I anslutning till den centrala överenskommelsen förband sig kommunförbunden att verka för en sådan ordning att befogenhet att besluta om ersättning för bl. a. förslag inom förslagsverksamheten skulle kunna tilläggas företagsnämnd. Parterna kom vidare överens om att två centrala råd för samarbetsfrågor, ett för det primärkommunala och ett för det landstingskommunala området, skulle inrättas i syfte att främja företagsnämndernas verksamhet, den lokala arbetarskyddsverksamheten och annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna och landstingskommunerna samt de anställda.

I mars 1970 gjorde de två råden vart för sig ett uttalande om försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. I uttalandena anförs att väsentliga insatser för en fördjupning av företagsdemokratin kan göras inom företagsnämndsavtalets ram men att det är angeläget att också andra åtgärder prövas. Enligt uttalandena bör försöksverksamheten äga rum på olika nivåer inom förvaltningsorganisationerna med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Experiment med varierande grader av inflytande från de anställdas sida bör komma i fråga. Som exempel på försöksverksamhet anges i uttalandena medverkan av de anställda i rationaliseringsverksamheten, vid personalpolitikens utformning, genom samråd vid utseende av arbetsledare m. fl., genom överläggningar med resp. förvaltningsledning samt genom representation i kommunala nämnder. Försöksverksamheten pågår f. n. inom flera kommuner och landstingskommuner.

Under senare år har riksdagen vid åtskilliga tillfällen haft att ta ställning till motioner som rört företagsdemokratin inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar. Under år 1970 behandlade sålunda konstitutionsutskottet en motion om sådana lagändringar att hinder inte skulle föreligga för representation från personalorganisationerna i kommunala nämnder samt en motion om sådana ändringar i kommunallagarna att försöksverksamhet med företagsdemokrati avseende bl. a. delegering till företagsnämnderna av beslutanderätt i personalvårdsärenden och ärenden om belöningar för förbättringsförslag skulle kunna genomföras inom de kommunala sektorerna. Utskottet anförde i sitt utlåtande (KU 1970:35) bl. a. att det inom de två centrala råden pågick undersökningar angående frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna, att det låg närmast till hands att avvakta resultatet av försöksverksam-

heten med fördjupad företagsdemokrati inom den kommunala förvaltningen och att något initiativ från riksdagens sida därför inte behövdes. I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionerna. En motion om bl. a. utredning av frågan om de legala förutsättningarna för delegering av viss beslutanderätt till företagsnämnd inom den kommunala sektorn behandlades samma år av bankoutskottet (BaU 1970:70). Utskottet hemställde att motionsyrkandet skulle avslås under hänvisning till bl. a. uppgifter av LO och TCO i remissyttranden över motionen om att undersökning av frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna redan påbörjats inom Svenska kommunalarbetareförbundet och TCO. Riksdagen biföll utskottets hemställan. På hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1971:31) avslog riksdagen år 1971 en motion av samma innehåll som den nyss redovisade. Yrkande om utredning av samma fråga har framställts också i en motion till årets riksdag (1972:157). I en annan motion till årets riksdag (1972:376) anförs att en översyn av lagstiftningen bör göras i syfte att bereda möjlighet för representanter för personalen att delta i sammanträden med olika organ inom kommunerna och landstingskommunerna.

TCO-K har i april 1972 hos Svenska kommunförbundet aktualiserat vissa frågor som har samband med företagsdemokratin inom kommunala förvaltningar.

I likalydande skrivelser den 28 mars 1972 till chefen för inrikesdepartementet och chefen för civildepartementet anför Svenska kommunalarbetareförbundet att det är angeläget att det vidgade arbetstagarinflytande som förbereds i fråga om det enskilda näringslivet följs av motsvarande åtgärder på de statliga och kommunala områdena. F. n. förbereds lagstiftning som kan väntas leda till att de anställda får rätt till styrelserepresentation i sådana företag – statliga, kommunala och enskilda – som drivs i bolagsform. Den tilltänkta lagstiftningen väntas enligt kommunalarbetareförbundet inte omfatta en motsvarande rätt till representation för de anställda exempelvis när en kommun driver lokaltrafik genom ett kommunalt verk i stället för i bolagsform. Den organisationsform som kommunen valt bör emellertid, enligt vad kommunalarbetareförbundet anför, inte få lägga hinder i vägen för ett vidgat arbetstagarinflytande.

Kommunalarbetareförbundet påpekar att kommunallagstiftningen anses utgöra hinder mot facklig representation i kommunala nämnder och framhåller att förbundet inte önskar en sådan facklig representation som skulle rubba de politiska maktförhållanden som kommit till uttryck i väljaropinionen. Frågan bör i stället kunna lösas genom en form av adjungering till kommunala nämnder. I avvaktan på en slutgiltig lösning bör det enligt kommunalarbetareförbundets mening genom dispens från nuvarande bestämmelser öppnas möjlighet för de kommunala och landstingskommunala organen att med enkel majoritet besluta om adjungerat ledamotskap för arbetstagarrepresentanter.

Svenska kommunalarbetareförbundet hemställer vidare i skrivelse den 28 mars 1972 till chefen för civildepartementet om åtgärder i syfte att klarlägga att företagsnämnd utan hinder av bestämmelser i kommunallagstiftningen kan tilläggas beslutanderätt i fråga om belöningar för förbättringsförslag och i andra personalsociala ärenden.

Kommuns beslutanderätt utövas enligt 4 § kommunallagen (1953:753) av kommunfullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder. Beslutsfattande utgör emellertid ofta ett led i förvaltnings- och verkställighetsuppgifterna. Nämnder för specialreglerad förvaltning – t. ex. barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd och nykterhetsnämnd – har vidare genom specialförfattningar tillerkänts en omfattande beslutanderätt. Ledamöter och suppleanter i kommun-

styrelsen och övriga nämnder väljs av kommunfullmäktige (31 och 45 §§).

Fullmäktige kan bestämma att styrelsen får uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter och suppleanter i styrelsen, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden (43 §). Motsvarande bestämmelser om delegering gäller enligt 45 § för nämnd för oreglerad förvaltning – t. ex. affärsverksstyrelse, hamnstyrelse och fritidsnämnd. I specialförfattningarna förekommer ofta särskilda bestämmelser om delegering för nämnd för specialreglerad förvaltning. Dessa bestämmelser stämmer emellertid i huvudsak överens med bestämmelserna för kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktiges förhandlingar är i princip offentliga (27 §). Motsatsen gäller i fråga om sammanträden med kommunala nämnder. För visst sammanträde anses kommunal nämnd dock kunna besluta att en utomstående får vara närvarande och delta i överläggningarna men inte i besluten. Ett sådant beslut anses fordra enhällighet (se t. ex. regeringsrättens utslag den 21 oktober 1971). I specialförfattningar förekommer ofta bestämmelser som medger tjänstemän och sakkunniga rätt att delta i nämndsammanträden och i överläggningarna, även om de inte är ledamöter i nämnden. Suppleant i kommunal nämnd har rätt att närvara vid nämndens sammanträden men inte rätt att yttra sig, om han inte tjänstgör i stället för ledamot (36 §). Nämnden anses emellertid kunna med enkel majoritet medge suppleant yttranderätt. För rena beredningsuppgifter kan fullmäktige tillsätta särskilda beredningar eller kommittéer (19 och 22 §§). Närvarorätten vid sammanträden med sådana organ följer inte de regler som anses gälla i fråga om kommunala nämnder. Om särskilda föreskrifter inte har meddelats i samband med att organet inrättades, torde detta självt kunna besluta i frågan.

Anledningen till den restriktiva ordning som gäller i fråga om närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder torde främst vara att man velat skapa garantier för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna samt för självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. I detta sammanhang bör anmärkas att såväl ledamot som annan närvarande är skyldig att avlägsna sig när ärende i vilket han är jävig behandlas (37 §). Bestämmelsen infördes på förslag av några remissinstanser som i sina yttranden över kommunallagskommitténs förslag till ny kommunallag framhållit vikten av att en jävig ledamot inte genom sin närvaro hindrar ett fritt meningsutbyte (se prop. 1953:210 s. 149 och 151).

De bestämmelser för kommunerna som jag nu har redovisat har i allt väsentligt sin motsvarighet i bestämmelserna för landstingskommuner.

En fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är alltså ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagarsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn i och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområde. Frågan hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem som inte har något direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse i fråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen.

Ledamöterna i de kommunala och landstingskommunala nämnderna är valda av kommunfullmäktige resp. landstinget, i regel på ett sådant sätt att nämndernas sammansättning motsvarar den medborgaropinion som

kommit till uttryck vid ett allmänt val. Nämnderna har i stor utsträckning att behandla frågor som är av avgörande betydelse för alla kommunmedlemmar. Många gånger har nämnderna vidare att ta ställning till frågor som till övervägande del rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. I dessa typer av ärenden motiverar anställningsförhållandet i regel inte någon högre grad av inflytande för de anställda än som bör tillkomma andra medborgargrupper.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är det uppenbart att det inte finns skäl att överväga en rätt för de anställda att utse ledamöter i kommunala och landstingskommunala nämnder eller att överföra sådan nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation annat än i klart avgränsade frågor som har direkt och speciellt intresse för de anställda. Jag vill understryka att något sådant inte heller har föreslagits i skrivelserna från Svenska kommunalarbetareförbundet.

I den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som pågår under ledning av de två centrala råden för samarbetsfrågor prövas, inom de ramar som gällande lagstiftning ställer upp, olika åtgärder för att tillgodose de anställdas intresse av insyn och inflytande. Det kan väntas att försöksverksamheten kommer att ge ett rikt material till ledning för bedömningen av vilka åtgärder i detta hänseende som kan vidtas utan att den politiska demokratin eller andra väsentliga allmänna intressen blir åsidosatta. I försöksverksamheten kan prövas exempelvis olika åtgärder avseende medverkan av de anställda i det beredningsförfarande som föregår behandlingen i de politiskt valda organen, särskilt i frågor som rör deras arbetsförhållanden och i andra frågor där deras kunskaper och erfarenheter bör tas till vara. Säkert kan på denna väg vinnas att arbetsgrupper vars insyn och inflytande i dag är ringa kan beredas ett ökat inflytande till gagn inte minst för den kommunala verksamheten.

Emellertid kan övervägas också en ökad medverkan av de anställda vid handläggningen i de politiskt valda organen och ett överförande av beslutanderätten i vissa frågor, t. ex. frågor om ersättning för förbättringsförslag samt personalsociala frågor, från sådana organ till organ i vilka de anställda är representerade. Den rätt till delegering av nämnds beslutanderätt som finns i dag avser endast att ge den som mottagit uppdraget en rätt att besluta på nämndens vägnar inte att ge honom en självständig beslutanderätt. Delegering kan inte ske till företagsnämnd. Däremot synes beslutanderätt i viss utsträckning kunna överföras till företagsnämnd genom att fullmäktige resp. landstinget beviljar ett visst anslag till företagsnämnden och samtidigt anger hur anslaget får disponeras. Svenska kommunalarbetareförbundet tar i de förut nämnda skrivelserna upp frågan om närvarorätt för de anställda vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder samt frågan om att tillägga företagsnämnd viss beslutanderätt. Enligt min mening bör det övervägas om lagstiftningsåtgärder bör vidtas i syfte att på dessa punkter skapa bättre förutsättningar för en fördjupad företagsdemokrati. Ett sådant ställningstagande från min sida står inte i motsättning till vad parterna på arbetsmarknaden i olika sammanhang uttalat om att statsmakterna bör överlåta åt dem att ta det huvudsakliga ansvaret för fortsatt reformverksamhet på företagsdemokratins område. Ställningstagandet innebär inte heller att den pågående försöksverksamheten föregrips.

Jag avser att senare i dag hemställa om Kungl. Maj:ts förordnande att till riksdagen skall avlåtas proposition med förslag till lagstiftning av innebörd att Kungl. Maj:t skall kunna medge att kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda skall

få närvara vid sammanträden med nämnden och deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Syftet med lagstiftningen är att denna form av ökat inflytande för de anställda skall kunna prövas inom ramen för den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som f. n. pågår på det kommunala och det landstingskommunala området. Kungl. Maj:ts beslut enligt den föreslagna lagen förutsätts bli meddelade efter samråd med vederbörande centrala råd. Det är emellertid angeläget att denna form av ökat inflytande prövas också från mer allmänna synpunkter än som torde vara möjligt vid försöksverksamheten.

Jag förordar därför att det uppdras åt utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin, som har till huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten, att utreda de frågor som aktualiseras genom kommunalarbetareförbundets skrivelser. Utredningen bör således överväga sådana författningsändringar som behövs dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda att närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnders beslutanderätt i vissa ärenden skall kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation. Utredningen bör upprätta förslag till de författningsändringar som föranleds av utredningens ställningstaganden. Vid uppdragets fullgörande bör utredningen utöver de allmänna synpunkter jag förut anfört beakta följande.

Avsikten med en vidgad närvarorätt för representanter för anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar och med ett överförande av kommunal eller landstingskommunal nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation är att man så långt möjligt skall bereda de anställda en ökad insyn i och ett ökat inflytande på verksamheten inom förvaltningen samt tillgodogöra sig deras kunskaper och erfarenheter. En sådan ökad insyn och ett sådant ökat inflytande måste emellertid begränsas, bl. a. med hänsyn till vad som är förenligt med den politiska demokratin. I detta sammanhang bör beaktas att det är särskilt angeläget att de anställdas insyn och inflytande ökas i frågor som har ett direkt och speciellt intresse för dem, t. ex. frågor om personalpolitik, personalvård, personalutbildning, arbetsorganisation, arbetsmetoder, arbetsmiljö och förslagsverksamhet. De rättssäkerhetsfrågor, t. ex. frågor om jäv, sekretess och tystnadsplikt, som utredningens förslag kan komma att aktualisera bör beaktas.

Utredningen bör följa den pågående försöksverksamheten med fördjupad företagsdemokrati inom de kommunala och landstingskommunala områdena samt samråda med delegationen för förvaltningsdemokrati och med utredningen angående arbetsfredslagstiftningen.

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977–82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild väghållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.
15. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. I.
16. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. I.
17. Översyn av jordbrukspolitiken. Jo.
18. Inflationsskyddad skatteskala. B.
19. Radio och tv 1978–1985. U.
20. Kommunernas ekonomi 1975–1985. B.
21. Svensk undervisning i utlandet. U.
22. Arbete med näringshjälp. A.
23. Psykiskt avvikande lagöverträdare. Ju.
24. Näringsidkares avbetalningsköp m. m. Ju.
25. Båtliv 2. Registerfrågan. Jo.
26. Kvinnan och försvarets yrken. Fö.
27. Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. Ju.
28. Kortare väntetider i utlänningsärenden. A.
29. Konkursförvaltning. Ju.
30. Elektronmusik i Sverige. U.
31. Studiestöd. U.
32. Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. Ju.
33. Allmänflygplats–Stockholm. K.
34. Inrikesflygplats–Stockholm. K.
35. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. K.
36. Ersättning för brottsskador. Ju.
37. Underhåll till barn och frånskilda. Ju.
38. Folkbildningen i framtiden. U.
39. Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Kn.

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföljd. [5]
Psykiskt avvikande lagöverträdare. [23]
Näringsidkares avbetalningsköp m. m. [24]
Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. [27]
Konkursförvaltning. [29]
Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. [32]
Ersättning för brottsskador. [36]
Underhåll till barn och frånskilda. [37]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna. [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]
Kvinnan och försvarets yrken. [26]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetstid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]
Allmänflygplats–Stockholm. [33]
Brommautredningen. 1. Inrikesflygplats–Stockholm. [34] 2. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. [35]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]
Inflationsskyddad skatteskala. [18]
Kommunernas ekonomi 1975–1985. [20]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]
Radio och tv 1978–1985. [19]
Svensk undervisning i utlandet. [21]
Elektronmusik i Sverige. [30]
Studiestöd. [31]
Folkbildningen i framtiden. [38]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavfall. [4]
Översyn av jordbrukspolitiken. [17]
Båtliv 2. Registerfrågan. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]
Arbete med näringshjälp. [22]
Kortare väntetider i utlänningsärenden. [28]

Industridepartementet

Handelsstålsutredningen. 1. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. [15] 2. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. [16]

Kommundepartementet

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. [39]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03486-7
ISSN 0375-250X