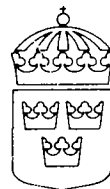


Regeringens proposition

1991/92:123

om slopande av intresserepresentation i vissa
statliga myndigheters styrelser



Prop.
1991/92:123

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 mars 1992 för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att intresserepresentationen slopas i vissa statliga myndigheters styrelser främst inom arbetsmarknadsområdet. I stället skall för ledningen av dessa myndigheter gälla de allmänna riktlinjer för styrelsernas sammansättning i myndigheterna under regeringen som riksdagen har godkänt genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226).

Vidare föreslås vissa ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring i fråga om förfarandet vid utseende av ledamöter i socialförsäkringsnämnderna.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1992.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 20 § lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

20 §²

En socialförsäkringsnämnd skall bestå av sju ledamöter. Av dessa utses en ledamot, som skall vara nämndens ordförande, av regeringen. Av de övriga ledamöterna utses tre av riksförsäkringsverket *efter förslag av organisationer på arbetsmarknaden* och väljs tre av landstinget. Om kassans verksamhetsområde utgörs av en kommun, skall tre ledamöter väljas av kommunfullmäktige i stället för av landstinget. Nämnden utser inom sig en vice ordförande.

För var och en av de av riksförsäkringsverket utsedda ledamöterna skall, *efter förslag i samma ordning som enligt första stycket*, en suppleant utses. För de ledamöter som har valts av landstinget eller kommunfullmäktige skall lika många suppleanter väljas.

Bestämmelserna i 7 § fjärde stycket om val av ledamöter eller suppleanter i styrelse för allmän försäkringskassa skall tillämpas vid landstingets och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller suppleanter i socialförsäkringsnämnd.

En socialförsäkringsnämnd skall bestå av sju ledamöter. Av dessa utses en ledamot, som skall vara nämndens ordförande, av regeringen. Av de övriga ledamöterna utses tre av Riksförsäkringsverket och väljs tre av landstinget. Om kassans verksamhetsområde utgörs av en kommun, skall tre ledamöter väljas av kommunfullmäktige i stället för av landstinget. Nämnden utser inom sig en vice ordförande.

För var och en av de av Riksförsäkringsverket utsedda ledamöterna skall *verket utse* en suppleant. För de ledamöter som har valts av landstinget eller kommunfullmäktige skall lika många suppleanter väljas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

¹Lagen omtryckt 1982:120.

²Senaste lydelse 1986:140.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Wibble

Proposition om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser

1 Inledning

I en promemoria daterad den 13 februari 1992, Intresserepresentation i vissa verksstyrelser m.m., utarbetad inom regeringskansliet, behandlas vissa frågor om slopande av intresserepresentation i verksstyrelser. Promemorian är närmast föranledd av Svenska Arbetsgivareföreningens (SAF) framställning om avskaffande av intresserepresentationen i vissa verksstyrelser m.m. och SAF:s förklaring att man inte längre vill medverka i nominering av ledamöter i myndighetsstyrelser.

I ett längre perspektiv bör enligt promemorian intresserepresentationen ses som en fråga rörande de allmänna principerna för myndigheternas ledning och som därför bör övervägas i den nyligen beslutade utredningen (Fi 1992:03) med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.

På kort sikt bör, enligt promemorian, om regeringen redan nu önskar frångå principen om intresserepresentation i fråga om de aktuella verksstyrelserna m.m., frågan anmälas för riksdagen med förslag att den huvudregel som riksdagen ställde sig bakom år 1987 för verksstyrelsernas sammansättning, nämligen att det inte skall finnas intresserepresentanter i verksstyrelserna, tillämpas också på de aktuella myndigheterna.

Förfarandet vid utseende av ledamöter i socialförsäkringsnämnderna bör enligt promemorian inte ändras.

Som en bakgrund till dessa överväganden innehåller promemorian följande.

Först redovisas gällande ordning enligt verksledningsbeslutet för ledningsformer, verksstyrelsernas sammansättning och intresserepresentation samt en närmare genomgång av förarbetena till verksledningsbeslutet. Vidare redovisas vissa senare beslut i verksledningsfrågor.

Direktiven för den översyn av förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. som regeringen har beslutat den 6 februari 1992 redovisas (dir. 1992:10).

Vidare behandlas framställningen från SAF och framställningarna från Arbetskyddsstyrelsen (ASS) respektive Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) om förordnande av ledamöter i anledning av att SAF inte längre lämnar förslag till ledamöter i vissa statliga myndigheters styrelser samt regeringens beslut i anledning av framställningarna från ASS och AMS.

Resultatet av en genomgång av verksinstruktioner och andra författningar för att kartlägga den nuvarande omfattningen av intresserepresentationen redovisas.

Vidare redovisas vissa delar av ILO-konventionen (nr 88) angående den offentliga arbetsförmedlingens organisation.

Efter remiss av promemorian har yttrande avgetts av följande: Riksrevisionsverket, Statens arbetsgivarverk, Statskontoret, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet, Universitets- och högskoleämbetet, AMS, AMU-styrelsen, ASS, Arbetslivscentrum, Arbetslivsfonden, Arbetsmiljöfonden, Arbetsmiljöinstitutet, Jordbruksverket, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SAF, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Kooperativa Förbundet, Försäkringskasseförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO).

2 Gällande ordning

2.1 Ledningsformer

Det finns i dag tre grundmodeller för ledningen av andra statliga myndigheter än affärsverk och nämnder.

Den enklaste formen är att verkschefen är den högsta beslutande instansen i myndigheten, *enrådighetsverk*. Vid vissa myndigheter, främst de s.k. stabsmyndigheterna, finns det vid sidan av verkschefen ett *råd*, som endast har en rådgivande funktion. Den dominerande ledningsformen vid medelstora och större myndigheter är emellertid att det förutom verkschefen även finns en *verksstyrelse*.

Styrelsens uppgifter anges i verksförordningen (1987:1100, ändrad 1991:1027) och i resp. myndighetsinstruktion. Styrelsen skall i regel fatta beslut om

- myndighetens anslagsframställning och årsredovisning,
- åtgärder med anledning av riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter samt
- sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

I övrigt skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Vidare är det styrelsens uppgift att allmänt ha insyn i verksamheten och biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme och

föreslå honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Därutöver kan styrelsen ha vissa beslutsfunktioner enligt myndighetens instruktion.

Den nuvarande ordningen för verksstyrelsernas befogenheter och ansvar fastställdes av riksdagen genom det s.k. verksledningsbeslutet år 1987 (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226).

Vid den tidpunkten ansågs det angeläget att behålla *lekmannainflytandet* i myndigheternas ledning. Samtidigt betonades att det i en förvaltningsmyndighet är verkschefen som skall vara ansvarig för verksamheten och som regel också ordförande i styrelsen. En verksstyrelse skall således besluta endast i vissa frågor som anges i myndighetens instruktion.

Verksledningsbeslutet blev i vissa avseenden en kompromiss mellan alternativen enrådighetsverk och verksstyrelse som högsta ledningsorgan. Detta innebär bl.a. att verkschefen och styrelsen har ansvar inför samma instans, nämligen regeringen.

Under det senaste året har vissa verksstyrelser avskaffats, t.ex. vid Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och även i samband med att Skolöverstyrelsen ersattes av Skolverket. Bakgrunden var att ändrade myndighetsuppgifter lett till att behovet av lekmannainflytande i berörda myndigheters ledning bedömts vara mindre angeläget.

2.2 Verksstyrelsernas sammansättning och frågan om intresserepresentation

Enligt verksledningsbeslutet ligger det inget allmänt intresse i att eftersträva representativitet i verksstyrelserna för olika grupper i samhället. Enligt huvudprincipen skall därför ledamöterna utses med hänsyn till sina personliga förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. De skall alltid ha sitt uppdrag från regeringen.

I vissa undantagsfall, där det är stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd uppnås på myndighetsnivå, finns det enligt verksledningsbeslutet skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras. Det gäller t.ex. AMS, AMU-styrelsen och ASS. I dessa fall regleras nomineringsförfarandet, som i regel innebär att ledamöterna utses efter förslag av t.ex. arbetsmarknadens parter, i respektive myndighets instruktion. Även i dessa fall gäller dock att sådana ledamöter har sitt uppdrag av regeringen och tillsätts på personliga meriter. Regeringen är inte skyldig att utse de ledamöter som föreslås. En organisation är inte heller skyldig att föreslå ledamöter.

2.3 Verksledningsbeslutet och intresserepresentationen - en närmare genomgång av förarbetena

2.3.1 Verksledningskommittén

Verksledningskommittén uttalade sammanfattningsvis (SOU 1985:40 s. 20):

Vissa myndigheter verkar inom sektorer inom vilka det finns motstående och väldefinierade partsgrupperingar. Det gäller framför allt vissa myndigheter inom jordbruks- och arbetsmarknadssektorerna. I fråga om

sådana myndigheters verksamhet kan det ligga i statsmakternas intresse att de motstående intressena genom förhandlingar bryts mot varandra och jämkas samman inom myndighetens ram. Eftersom partsintressen inte bör vara företrädda i en myndighets styrelse och eftersom den här typen av arbetsuppgifter oftast inte ligger i linje med vad en styrelse i vår bemärkelse bör ägna sig åt, anser vi att myndigheter av det här slaget, efter statsmakternas prövning, under ledningsfunktionen bör förses med en särskild partssammansatt förhandlingsdelegation. Besluten är det dock myndigheten som skall fatta efter förslag av delegationen.

Kommittén var enhällig.

2.3.2 Remissinstanserna

Remissutfallet innebar enligt redovisningen i propositionen bl.a. att många remissinstanser motsatte sig att särskilda förhandlingsdelegationer inrättades. Intresseorganisationernas principiella syn skilde sig i flera fall från kommitténs när det gällde de egna representanternas roll i myndigheternas ledningsorgan. De myndigheter som hade intressegruppsrepresentanter i lekmanstyrelserna kritiserade, med få undantag, kommitténs analys i denna del. Övriga instanser delade i allmänhet kommitténs bedömning.

Bl.a. anförde SAF att företrädare för intresseorganisationer inte borde medverka i myndigheternas beslutsfattande, medan de väl skulle kunna framföra krav och synpunkter på en myndighets verksamhet i rådgivande organ som skulle knytas till myndigheten och vara sammansatta av ett litet antal representanter för de närmast berörda intresseorganisationerna.

Sådana rådgivande organ borde, enligt SAF, ledas av myndighetens chef och ges ingående information om mål, resurser och verksamhet före myndighetens beslut. Ledamöterna i råden borde även ges rätt att själva ta upp frågor och i skälig omfattning få utredningsarbete utfört av myndigheten.

2.3.3 Propositionen

I propositionen gjorde föredragande statsrådet följande bedömning (prop. 1986/87:99 s. 93).

Ledamöterna bör utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgifterna. Nomineringsförfarandet bör inte regleras, men regeringen bör då det är lämpligt använda sig av bl.a. riksdagspartiernas och intresseorganisationernas personkännedom och utse ledamöter efter deras förslag.

I vissa speciella undantagsfall bör styrelserna sättas samman så att intressena balanseras.

I skälen för sin bedömning anförde föredraganden bl.a. följande:

I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivån, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras.

Jag vill således vad gäller arbetsmarknadsområdet slå vakt om den ordning som gäller i dag för främst arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskydds-

styrelsen och AMU-styrelsen. Detta medför i och för sig en form av intresseavvägning, som skiljer sig från andra myndigheters, genom att regeringen lämnar delar av den beslutskompetens som myndigheten förfogar över öppen för överläggningar mellan dem som berörs. Men eljest skulle de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområde ständigt föras till regeringsnivån för avgörande där. Treparts-samverkan på myndighetsnivån erbjuder i dessa speciella fall mycket stora fördelar både när det gäller möjlighet till förankring av beslut och när det gäller administrativ smidighet.

Även för statens jordbruksnämnd bör liksom nu är fallet en sådan ordning tillämpas som innebär att olika berörda intressen blir representerade i nämnden. Jag förutsätter att instruktionerna för de berörda myndigheterna kan få en utformning som i stort överensstämmer med dem som gäller för närvarande och samtidigt innebär att beslutsfördelningen mellan resp. verkschef och lekmannastyrelse blir tydlig och klar. Klarheten är motiverad av att det även i dessa myndigheter är verkschefen som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Sammansättningen av styrelserna bör enligt min mening inte regleras, men antalet ledamöter skall framgå av resp. myndighets instruktion. Normalt bör därvid inte föreskrivas att ersättare för ordinarie ledamöter skall utses. För detta finns i allmänhet inga skäl eftersom det inte är fråga om att upprätthålla någon balanserad representativitet. I de nyss angivna undantagsfallen kan dock denna grundprincip brytas och ersättare förordnas. Där är intesserepresentationen medvetet vald som princip för sammansättningen.

Jag menar således, att regeringen alltid bör vara fri att avgöra en styrelses sammansättning. Därför bör inte heller nomineringsförfarandet regleras. Nuvarande praxis med att regeringen i vissa fall inhämtar förslag från riksdagspartier och intresseorganisationer bör däremot bestå.

2.3.4 Utskottet

Konstitutionsutskottet (KU 1986/87:29), som avstyrkte förslag i fp- och m-motioner i fråga om lekmannastyrelsernas roll, förordade att man inte generellt skulle införa enrådighetsmodellen och stannade i stället för att lekmännen skulle få ta del i visst beslutsfattande i myndigheterna.

I fråga om intesserepresentation förelåg två motioner, K112 (vpk) och K115 (m). I motion K112 stöddes den parlamentariska lekmannastyrelsens princip men tanken på intresseföreträdare avvisades. I motion K115 uttalades att det saknades fog för en särlösning avseende arbetsmarknads- och jordbruksområdena. Även på dessa områden borde enrådighetsmodellen användas och styrelsen endast ha en rådgivande funktion.

Utskottet uttalade i fråga om intesserepresentation (s. 32):

Enligt utskottets uppfattning måste lekmannastyrelsens sammansättning bestämmas av regeringen från fall till fall med beaktande av de uppgifter som myndigheten i fråga har. Beträffande vissa styrelser på arbetsmarknads- och jordbruksområdena bör, som föreslås i propositionen nuvarande form för intesserepresentation finnas kvar. Även i andra styrelser kan det bli aktuellt att hämta styrelseledamöter från intesseorganisationer på grund av den sakkunskap som är representerad där. Utskottet förutsätter att det allmänna medborgerliga omdöme som företräds

av personer i de folkvalda församlingarna får en stark representation i lekmanastyrelserna.

Utskottet hemställde (mom. 33) beträffande styrelsernas sammansättning att riksdagen godkände propositionens förslag till riktlinjer. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1986/87:226).

I utskottets betänkande redovisas flera reservationer angående lekmanainflytandet inom myndighetsledningarna och en m- resp. en vpk-reservation i fråga om styrelsernas sammansättning. Reservationerna ger sammantaget uttryck för att intresserepresentationen i myndigheternas ledning bör undvikas. Enligt m-reservationen saknas det fog för sådana särlösningar på arbetsmarknads- och jordbruksområdena som innebär avsteg från enrådighetsmodellen. I vpk-reservationen förordas den parlamentariska lekmanastyrelsen som den bäst skickade modellen.

2.4 Senare beslut i verksledningsfrågor

I budgetpropositionen 1991 (prop. 1990/91:100 bil. 11 s. 24) tog regeringen ånyo upp frågan om intresserepresentation i en myndighetsstyrelse i samband med att Statens jordbruksnämnd lades ner och Statens jordbruksverk inrättades. Den partssammansatta styrelsen i Statens jordbruksnämnd skulle enligt förslaget ersättas av en lekmanastyrelse för det nya jordbruksverket, i förekommande fall kompletterad med rådgivande organ. Enligt föredragande statsrådet fanns det inte längre något som motiverade en partssammansatt styrelse där olika intressen balanserar varandra.

Utskottet tillstyrkte att en lekmanastyrelse skulle leda det nya verket (1990/91:JoU 22). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 202).

3 Framställningar från SAF samt Arbetarskyddstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen, m.m.

SAF har i en skrivelse den 14 februari 1991 hemställt att regeringen vidtar åtgärder för att förändra sammansättningen av statliga myndigheters styrelser så att SAF inte längre är företrädd i sådana styrelser. I framställningen upplyses om att SAF:s styrelse beslutat att hemställa hos regeringen att intresseorganisationer inte bör representeras i beslutande myndighetsstyrelser utan enbart ha en rådgivande funktion. I skrivelsen anges ett antal myndighetsstyrelser i vilka SAF inte skall företrädas från och med 1992 års ingång. Vidare framgår av skrivelsen att SAF inte avser att nominera kandidater till dessa styrelser.

SAF har, i överensstämmelse med vad som framgår av dess skrivelse, inte nominerat några styrelseledamöter till de platser som skulle återbesättas den 1 januari 1992. Platserna är nu tills vidare vakanta.

Vad gäller regionala och lokala styrelser har AMS och ASS ansett sig med hänvisning till vad som föreskrivs i deras instruktioner förhindrade att i avsaknad av namnförslag från SAF utse ledamöter till dessa platser.

I en skrivelse till regeringen den 8 januari 1992 har ASS hemställt att regeringen beslutar att medge att styrelsen, med avsteg från instruktionen, får förordna lämpliga personer som ledamöter och suppleanter i yrkesinspektionsnämnderna utan hinder av att förslag från SAF saknas.

AMS har i en skrivelse till regeringen den 8 januari 1992 anhållit att regeringen ändrar verkets instruktion så att ledamöter som representerar det privata näringslivet kan utses av AMS utan förslag från SAF.

4 Regeringens ställningstagande till skrivelserna från ASS och AMS

Regeringen har tagit ställning till skrivelserna från ASS och AMS genom beslut den 16 januari 1992. I besluten konstaterar regeringen att ASS och AMS enligt sina instruktioner utser ledamöter och ersättare för ledamöterna, efter förslag av angivna organisationer. Det förhållandet att förslag inte lämnats hindrar emellertid inte att ASS och AMS utser andra personer i yrkesinspektionsnämnderna resp. länsarbetsnämnderna. Regeringen beslöt därför att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställningarna.

Ställningstagandet utgår från följande synsätt. Den intresseavvägning som verksledningsbeslutet förutsätter för ett antal myndigheters styrelser har inneburit att vissa ledamöter utses efter förslag av någon intresseorganisation. Detta framgår vanligtvis av myndighetens instruktion. Regeringen i instruktionen innebär emellertid ingen skyldighet för vare sig intresseorganisationen att lämna ett förslag eller för regeringen eller myndigheten att utse den som har föreslagits. Bestämmelsen betyder egentligen endast att regeringen åtagit sig resp. ålagt berörd myndighet att, innan styrelseledamöter utses, ge berörda organisationer möjlighet att nominera lämpliga personer. Själva uppdraget som styrelseledamot kommer alltid från den som beslutat om uppdraget, dvs. regeringen eller aktuell central myndighet, t.ex. ASS eller AMS. Det är alltså ASS och AMS uppgift att se till att yrkesinspektionsnämnderna resp. länsarbetsnämnderna tillsätts med personer som är lämpliga för uppdragen. Med den önskade trepartssamverkan i styrelserna är det emellertid i praktiken inte möjligt att utse några andra än dem som föreslås av organisationerna, under förutsättning att någon person över huvud utses. Om något förslag inte lämnas innebär detta emellertid inte att någon styrelse inte skall utses eller att någon styrelsepost måste hållas vakant.

Regeringen har genom beslut den 6 februari 1992 bemyndigat finansministern att tillkalla en kommitté med uppgift att se över myndigheternas ledningsformer m.m. (Fi 1992:03). I direktiven (dir. 1992:10) anförs bl.a. följande:

En allmän utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Härvid bör kommittén även förutsättningslöst pröva behovet av lekmannainflytande i verksamheten.

En annan utgångspunkt för kommittén skall vara att intresserepresentation inte bör förekomma på ledningsnivå utan i förekommande fall i rådgivande organ. För vissa domstolsliknande eller rättstillämpande organ m.m. kan dock, om särskilda skäl föreligger, intresserepresentation likväl övervägas att behållas. Kommittén bör även överväga om en återgång till kollegium som ledningsform i vissa myndigheter kan vara ändamålsenligt.

I frågan om verksstyrelsernas sammansättning anförs bl.a., i anslutning till en redogörelse för förekomsten av intresserepresentation, att det förekommer att förslagsordningar regleras i myndighetsinstruktioner. Även här gäller dock enligt direktiven att sådana ledamöter har sitt uppdrag av regeringen och tillsätts på personliga meriter. Regeringen är enligt direktiven inte skyldig att utse de ledamöter som föreslås. En organisation är inte heller skyldig att föreslå en ledamot.

6 Nuvarande omfattning av intresserepresentation

En genomgång har gjorts av de författningsbestämmelser där ordningen med intresserepresentation eller annan medverkan i nomineringsförfarande för arbetsmarknadens parter finns inskrivna. Sammanfattningsvis blev resultatet följande.

I 21 författningar, varav sju är lagar, finns sådana bestämmelser. Av dessa rör flera domstolar eller andra, i vissa fall domstolsliknande, organ med rättstillämpande funktioner. Dessa bedöms inte aktuella i det här sammanhanget med undantag av socialförsäkringsnämnderna. Dessa nämnder regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring (ändrad senast 1991:1977). En socialförsäkringsnämnd avgör främst frågor om

- förtidspension
- särskild efterlevandepension
- handikappersättning
- vårdbidrag
- bilstöd till handikappade
- arbetsskadeersättning.

Det rör sig om beslut i ärenden, som har det gemensamt att utgången har stor betydelse för den försäkrade från trygghets- och försörjnings-

synpunkt, samtidigt som ärendena ofta inrymmer betydande inslag av skälighetsbedömningar. Nämndernas uppgift är alltså rättstillämpning i individärenden.

En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter. En ledamot, som också skall vara nämndens ordförande, utses av regeringen. Tre ledamöter utses av Riksförsäkringsverket (RFV), efter förslag av organisationer på arbetsmarknaden. Tre ledamöter väljs av landstinget alternativt kommunfullmäktige. För de sex sistnämnda ledamöterna utses i samma ordning lika många suppleanter.

RFV har hittills inhämtat förslag från centrala organisationer på arbetsmarknaden, nämligen SAF, Företagarnas Riksorganisation och LRF samt LO, TCO och SACO. Fördelningen av platser mellan sammanslutningarna har skett länsvis, med utgångspunkt i antalet anställda i anslutna företag resp. antalet medlemmar. Av de ledamöter som RFV utser skall enligt förarbetena till lagen en komma från arbetsgivarsidan och två från arbetstagsarsidan. Den nuvarande mandatperioden går ut den 30 juni 1992. För närvarande är ett tiotal platser för ledamöter och suppleanter vakanta i anledning av att RFV inte har utsett ersättare på grund av att SAF inte har föreslagit nya ledamöter i stället för dem som avgått under mandatperioden.

SAF har i sin skrivelse särskilt nämnt socialförsäkringsnämnderna som exempel på organ i vilka SAF inte önskar vara representerad.

Av de 21 angivna författningarna har 14 bedömts falla utanför det område som behandlats i promemorian. Sju förordningar bedöms dock vara relevanta i sammanhanget. Dessa förordningar förtecknas här med angivande av de organ där intresserepresentation förekommer:

1. Förordningen (1988:730) med instruktion för arbetarskyddsverket (arbetarskyddsstyrelsen, arbetstidsnämnden och yrkesinspektionsnämnderna)
2. Förordningen (1988:732) med instruktion för arbetsmiljöinstitutet (institutets styrelse)
3. Förordningen (1988:1076) med instruktion för AMU-gruppen (AMU-styrelsen och AMU-myndigheternas styrelser)
4. Förordningen (1988:1138) med instruktion för arbetslivscentrum (institutets styrelse)
5. Förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket (AMS styrelse, AMS personalansvarsnämnd, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingsnämnderna)
6. Förordningen (1990:130) med instruktion för arbetslivsfonden (den centrala arbetslivsfondens styrelse och de regionala arbetslivsfondernas styrelser)
7. Förordningen (1991:1158) med instruktion för arbetsmiljöfonden (fondens styrelse).

Samtliga dessa författningar hör till arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

SAF:s skrivelse rör främst detta ansvarsområde. Där nämns emellertid - förutom socialförsäkringsnämnderna som nyss behandlats - även RFV, högskoleområdet och Institutet för social forskning.

I fråga om RFV, högskoleområdet och Institutet för social forskning finns inga författningsbestämmelser om något nomineringsförfarande eller

om någon intresserepresentation för arbetsmarknadens organisationer. I 18 § högskolelagen (1977:218) föreskrivs dock att i styrelsen för en högskoleenhet skall ingå sex företrädare för allmänna intressen. I förordningen (1988:1204) med instruktion för riksförsäkringsverket och i förordningen (UHÅ FS 1988:19) om institutet för social forskning finns det inte några regler om intresserepresentation i fråga om de berörda organen. I verksledningsbeslutets riktlinjer nämns inte heller dessa verksamheter som organ med intresserepresentation. Förutom i fråga om högskoleområdet - som i det avseendet är lagreglerat och som för övrigt nu är föremål för en särskild översyn - står det regeringen fritt att välja hur styrelserna i dessa fall skall sammansättas. Något behov av ändrade lagregler finns därför inte.

På jordbruksområdet gäller för de centrala verken på jordbrukets, fiskets och skogsbrukets område numera instruktioner (se SFS 1991:375, 827 och 828) som inte ger uttryck för någon princip om intresse-representation eller medverkan i nomineringsförfarande för arbetsmarknadsparter. Dessa myndigheter får enligt sina instruktioner utse rådgivande organ.

Som exempel på bestämmelser om nomineringsförfarandet kan hänvisas till vad som gäller för AMU-styrelsen enligt instruktionen för AMU-gruppen. Enligt 17 § utses av ledamöterna

- tre efter förslag av LO,
- två efter förslag av TCO,
- en efter förslag av SACO,
- två efter förslag av SAF,
- en efter förslag av Svenska Kommunförbundet,
- en efter förslag av Landstingsförbundet och
- en efter förslag av AMS.

Dessutom skall två av ledamöterna ha erfarenhet av företagsledning.

7 Särskilt om ILO-konventionen

I sammanhanget bör uppmärksammas ILO-konventionen (nr 88) angående den offentliga arbetsförmedlingens organisation (se prop. 1949:162). Enligt den konventionen skall lämpliga anordningar vidtas för att genom rådgivande nämnder trygga samverkan med representanter för arbetsgivare och arbetstagare vid den offentliga arbetsförmedlingens organiserande och verksamhet samt vid uppdragande av riktlinjer för dess fortsatta utveckling. Anordningarna skall innefatta en eller flera centrala rådgivande nämnder och, där så behövs, även regionala och lokala sådana. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas representanter i nämnderna skall utses till lika antal, efter samråd med de representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, där sådana finns.

Enligt konventionen måste alltså en ordning för samverkan mellan parterna genom rådgivning finnas. Något krav på intresserepresentation i beslutande organ finns däremot inte i konventionen.

8 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: De allmänna riktlinjer för verksstyrelsernas sammansättning som lades fast genom det s.k. verksledningsbeslutet skall gälla också för sådana myndigheter som nu har intresserepresentation i sin styrelse.

Lagen om allmän försäkring ändras så att RFV inte längre skall behöva inhämta förslag från organisationer på arbetsmarknaden inför beslut om att utse ledamöter i socialförsäkringsnämnderna.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag utom i frågan om utseende av ledamöter i socialförsäkringsnämnder.

Remissinstanserna: *Allmänt* delar remissinstanserna den grundsyn som promemorian ger uttryck för. Några mer genomgripande förändringar av myndigheternas ledningsorganisation bör enligt remissinstansernas uppfattning inte genomföras nu. *AMS* anför dock att det är en uppenbar styrka för arbetsmarknadspolitiken att såväl arbetsgivarsidan som arbetstagar sidan är representerade i styrelser, delegationer och nämnder inom verket. Det är i själva verket svårt att se någon annan ordning som skulle kunna medföra en lika effektiv och ändamålsenlig ledning av förverkligandet av arbetsmarknadspolitiken som denna. Också *ASS*, *Arbetslivsfonden* och *Arbetsmiljöfonden* understryker betydelsen av den kompetens som trepartssamverkan innefattar. *LO* och *TCO* avstyrker att ledningen för arbetsmarknadsmyndigheterna ändras.

Promemorians bedömning att *SAF*:s skrivelse aktualiserar frågan om intresserepresentation på både *lång* och *kort sikt* och förslaget att låta den mera långsiktiga frågan prövas i den nyligen tillkallade kommittén för en översyn av verksledningsfrågorna tillstyrks av samtliga remissinstanser.

Förslaget att på *kort sikt* lösa de problem hos vissa verksledningar som *SAF*:s inställning har gett upphov till genom att underställa frågan riksdagens prövning tillstyrks av flertalet remissinstanser. *LO* invänder dock att det saknas anledning att tillskapa en interimistisk lagstiftning. Regeringens beslut med anledning av skrivelserna från *AMS* och *ASS* har gett tillräckliga förutsättningar för att upprätthålla styrelsearbetet även utan *SAF*:s medverkan, i avvaktan på utredningens mera långsiktiga lösning. *TCO* har liknande invändningar mot en lösning på kort sikt.

Förslaget att behålla intresserepresentationen i socialförsäkringsnämnderna avstyrks av *Statskontoret* och *SAF*. *Statskontoret* motiverar sitt ställningstagande med att nämnderna prövar såväl ärenden som gäller individer som står utan för arbetsmarknaden som ärenden enligt arbetskadeförsäkringen. *SAF* anför att nämnderna är att betraktas som vilka myndigheter som helst. Det finns alltså inga skäl till att nu

särbehandla dem. Lagen (1962:381) om allmän försäkring som reglerar representationen i nämnderna bör därför ändras så att landsting resp. kommuner skall utse samtliga ledamöter utom ordföranden. *Försäkringskassaförbundet* instämmer i promemorians förslag.

Beträffande ILO-konventionen (nr 88) tillstyrker remissinstanserna förslaget att uppfylla konventionens krav på inflytande från arbetsmarknadens sida genom att knyta rådgivande organ till vissa myndighetsledningar som en fullgod lösning.

Skälen för mitt förslag: Genom det s.k. verksledningsbeslutet lades fast allmänna principer för hur statliga myndigheters styrelser bör vara sammansatta. Innebörden av dessa principer är bl.a. att det inte är något allmänt intresse att eftersträva representativitet i verksstyrelserna för olika grupper i samhället.

Enligt min uppfattning är det av avgörande betydelse för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organisationers och andra intressegruppers särintressen. En intresserepresentation i beslutande organ i förvaltningen kan leda till diffusa ansvarsförhållanden och en oklar rollfördelning mellan myndigheter och intresseorganisationer. Myndigheternas verksamhet kan komma att utvecklas i korporativ riktning, något som säkerligen inte var avsett med verksledningsbeslutet och som inte heller stämmer överens med min uppfattning av hur en myndighet bör ledas.

På *lång sikt* måste frågan om intresserepresentation ses som en del av den mera allmänna frågan om vilka principerna bör vara för myndigheternas ledning och ledningsorganisation. Här behövs en genomlysning av alternativen enrådighetsverk kontra kollegium, resp. enrådighetsverk kontra verk med styrelse. Vidare behöver erfarenheter av lekmanastyrelse och intresserepresentation utredas närmare. Metoden att till ledningsorganet knyta rådgivande organ bör också belysas. Dessa frågor ses nu över av en kommitté enligt direktiv som regeringen beslöt den 6 februari 1992 (dir. 1992:10).

Frågan om intresserepresentation i den vidare bemärkelse som SAF avser i sin skrivelse kommer också att prövas av denna utredning. En utgångspunkt för utredningsarbetet skall enligt direktiven sålunda vara att intresserepresentation inte bör förekomma på ledningsnivå utan endast i rådgivande organ.

När det gäller åtgärder på *kort sikt* får man se principen om intresserepresentation i vissa styrelser som en del av de riktlinjer för myndigheternas ledning som riksdagen godkänt i samband med verksledningsbeslutet.

I verksledningsbeslutet gjordes nämligen vissa undantag från huvudregeln om styrelsernas sammansättning. Dessa undantag gällde främst arbetsmarknadsområdet. Föredragande statsrådet ansåg att det i de sammanhangen låg stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kunde uppnås på myndighetsnivå och att det därför fanns skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanserades. Denna treparts-samverkan ansågs också innebära fördelar både i fråga om möjlighet till förankring av beslut och administrativ smidighet.

Som jag ser det är regeringen därför förhindrad att, utan att saken på nytt anmäls för riksdagen, genomföra mera omfattande förändringar av styrelseformen för de berörda myndigheterna.

De skäl som nu förs fram mot intresserepresentation i statliga verks och myndigheters styrelser och som majoriteten av remissinstanserna ansluter sig till stämmer väl överens med min uppfattning.

Några remissinstanser har särskilt pekat på de fördelar som en treparts-samverkan ändå ger. Jag anser också att intresserepresentation bör få komma till uttryck på något sätt, t.ex. genom att rådgivande organ knyts till myndigheterna i fråga.

Regeringen har genom sina beslut i anledning av framställningarna från ASS och AMS klargjort att regeringen kan utse fullt antal styrelseledamöter, även om en eller flera intresseorganisationer inte lämnat något förslag. I en sådan situation uppnås emellertid inte den balans mellan olika intressegrupper som avsågs i verksledningsbeslutet.

För att uppnå en reell intresserepresentation är regeringen alltså i praktiken beroende av att förslag lämnas för att balansen skall kunna upprätthållas. Principen om intresserepresentation med dess krav på balans står och faller med att de berörda intresseorganen deltar i nomineringsförfarandet. SAF deltar som nämnts numera inte i nomineringen. Principen om intresserepresentation kan därmed inte längre upprätthållas.

Frågan är då vilka åtgärder som på *kort sikt* bör vidtas i avvaktan på resultatet av den allmänna översynen av verksledningsfrågorna.

Några mera genomgripande principiella förändringar av ledningsorganisationen i myndigheterna anser jag inte bör göras, med hänsyn till det utredningsarbete som nu sätts i gång. Förändringarna bör begränsas till sådana fall som aktualiserats i anledning av att SAF inte längre medverkar i nomineringen.

Vad gäller ILO-konventionen (nr 88) anser jag att de förpliktelser, som Sverige har tagit på sig genom att tillträda konventionen, likaväl kan tillgodoses genom rådgivande organ, knutna till en myndighets ledning. Det är en lösning som remissinstanserna också förordar.

Rådgivande organ behöver emellertid inte bara finnas i de myndigheter som till följd av ILO-konventionen måste ha dem. Jag ser det som ett värdefullt tillskott till ledningskompetensen om också andra myndigheter ges möjligheter att utnyttja rådgivande organ eller referensgrupper i sin verksamhetsledning. Med sådana organ torde det finnas goda förutsättningar för att ett väl fungerande samarbete, som kan ha etablerats i det hittillsvarande styrelsearbetet, också kan fortsätta. Därmed bör de betänkligheter mot att slopa intresserepresentationen i styrelserna som har förts fram från vissa remissinstanser kunna undanröjas.

Av de skäl som jag nu anfört bör riksdagen godkänna att riktlinjerna i verksledningsbeslutet, till den del de förutsätter intresserepresentation, upphävs. Ett sådant ställningstagande innebär att huvudprincipen i verksledningsbeslutet för en myndighetsstyrelses sammansättning kommer att gälla även för de styrelser som hittills haft intresserepresentation.

Om riksdagen godkänner regeringens förslag är det därefter en uppgift för regeringen att i fråga om dessa myndigheter bestämma hur ledningen

skall utföras, med utgångspunkt i huvudprincipen i verksledningsbeslutet. Det innebär alltså att regeringen kommer att ta ställning till huruvida de här aktuella myndigheterna skall vara enrådighetsverk eller ha styrelse eller rådgivande organ eller eventuellt kombinationer av de olika modellerna. Jag vill emellertid redan nu framhålla att det är naturligt att myndigheter med omfattande verksamhet eller medelsförvaltning har en lekmanastyrelse.

En särskild fråga i sammanhanget gäller socialförsäkringsnämnderna.

Till det tidigare nämnda utredningsuppdraget hör att på *lång sikt* pröva också frågan om den representation i socialförsäkringsnämnderna som SAF och några andra remissinstanser tar upp. Ett långsiktigt ställningstagande i den delen från regeringens sida bör därför anstå till dess utredningen har avslutat sin översyn.

På *kort sikt* måste emellertid den situation som uppstått genom att SAF inte längre medverkar i nomineringen lösas. Av förarbetena till gällande regler om socialförsäkringsnämndernas sammansättning framgår att man eftersträvar en bred och allsidig representation från olika verksamhetsområden, bl.a. arbetsmarknadsområdet (prop. 1985/86:73 s. 24 f.). Av förarbetena framgår vidare att av de tre ledamöter som RFV skall utse efter förslag från organisationerna på arbetsmarknaden två skall föreslås från arbetstagersidan och en föreslås från den icke-offentliga arbetsgivar- och egenföretagarsidan. Det understryks dock att dessa ledamöter inte skall agera som intresserepresentanter.

För att lösa den nu uppkomna situationen bör enligt min uppfattning riksförsäkringsverket ges möjlighet att utan att behöva inhämta förslag från organisationssidan utse ledamöter i socialförsäkringsnämnderna. Kraven på ledamöterna i fråga om erfarenheter m.m. bör vara desamma som hittills.

Förslaget förutsätter ändring i 18 kap. 20 § lagen om allmän försäkring.

Den föreslagna ordningen bör kunna tillämpas i fråga om ledamöter och suppleanter som utses för tiden fr.o.m. den 1 juli 1992.

Det bör anmärkas att förslag om en annan ändring i 18 kap. 20 § lagen om allmän försäkring har lagts fram i prop. 1991/92:106 om vissa socialförsäkringsfrågor.

Jag har samrått med statsrådet Könberg i fråga om ändring i lagen om allmän försäkring och med chefen för Arbetsmarknadsdepartementet om förslaget i övrigt.

9 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,

dels att godkänna att intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser slopas i enlighet med vad jag har förordat.

11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och ändamål som föredraganden har hemställt om.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992.	3
1 Inledning	3
2 Gällande ordning	4
2.1 Ledningsformer.	4
2.2 Verksstyrelsernas sammansättning och frågan om intresserepresentation	5
2.3 Verksledningsbeslutet och intresserepresentationen - en närmare genomgång av förarbetena	5
2.3.1 Verksledningskommittén	5
2.3.2 Remissinstanserna	6
2.3.3 Propositionen	6
2.3.4 Utskottet.	8
2.4 Senare beslut i verksledningsfrågor.	8
3 Framställningar från SAF samt Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen, m.m.	8
4 Regeringens ställningstagande till skrivelserna från ASS och AMS	9
5 En översyn av verksledningsbeslutet	10
6 Nuvarande omfattning av intresserepresentation	10
7 Särskilt om ILO-konventionen.	12
8 Föredragandens överväganden.	13
9 Upprättat lagförslag	16
10 Hemställan	17
11 Beslut	17