



STOCKHOLMS KOMMUN

Kommunstyrelsens Utlåtanden och Memorial

Bihang

1975:82

DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN

Slutbetänkande
av
självstyrelsekommittén

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Inledning	5
1. Gällande lagbestämmelser om den kommunala organisationen.....	6
2. De centrala organen: historik	8
2.1 Organisationen 1862-1920.....	8
2.2 Rabes organisationsförslag 1914	8
2.3 Organisationen 1920-1939.....	9
2.4 Organisationsförslaget 1939.....	10
2.5 Förändringar i den centrala organisationen efter 1940 års reform ..	11
3. De centrala organen i nuläget.....	15
3.1 Kommunstyrelsen.....	15
3.2 Borgarrådsberedningen	16
3.3 Drätselnämnden	16
3.4 Generalplaneberedningen.....	17
3.5 Ekonomiska planeringsrådet.....	18
3.6 Delegationen för stor-stockholmsfrågor	19
3.6.1 Stor-stockholmsdelegationens tillkomst och utveckling	19
3.6.2 Stor-stockholmsdelegationens arbetsuppgifter	21
3.7 Ärendehantering och beslutsprocess i de tre centrala organen....	21
4. Erfarenheter av den nuvarande centrala organisationen	23
4.1 Drätselnämnden	23
4.2 Borgarrådsberedningen	25
4.3 Generalplaneberedningen.....	25
4.4 Kommunstyrelsen.....	26
4.5 Sammanfattning av erfarenheter.....	27
4.6 Vissa kommunalrättsliga spörsmål	28
5. De centrala organen: reformalternativ	29
5.1 Kommunstyrelsen övertar drätselnämndens ekonomiska planeringsrå- dets och generalplaneberedningens funktioner (alternativ 1)	31
5.2 Borgarrådsberedningen övertar drätselnämndens och de centrala pla- neringsorganens funktioner och bildar kommunens styrelse. Nuvarande kommunstyrelse blir beredningsorgan (alternativ 2).....	32
5.3 Nuvarande topporganisation bibehålls. Kommunstyrelsen övertar drät- selnämndens "allmänpolitiska" funktioner och de centrala planerings- frågorna (alternativ 3)	33
5.4 Centraliserat styrelseskick i huvudsak enligt den organisation som ti- digare gällde i Stockholms läns landsting (alternativ 4)	33
5.5 Göteborgsmodellen (alternativ 5).....	34
5.6 De centrala organen ersätts med en stor kommunstyrelse som arbetar på avdelningar (alternativ 6)	35

6.	De centrala organen: sammanfattning av synpunkter, kommitténs ståndpunkt	36
7.	Reform i syfte att markera kommunstyrelsens roll som kommunens centrala styrelse.....	42
7.1	Generalplaneberedningen ombildas till central planeringsberedning .	42
7.2	Remitterad motion.....	46
7.3	Kommitténs hemställan	47
7.4	Stor-stockholmsdelegationen ges rollen som kommunstyrelsens förhandlingsberedning	47
7.5	Kommitténs hemställan	51
8.	Delegation av beslutanderätt	53
9.	Nämndorganisationen.....	55
9.1	Direktiven och kommitténs överväganden.....	55
9.2	Remitterade motioner	56
10.	Den administrativa organisationen.....	61
11.	SAMMANFATTNING	62
<i>Bilaga 1.</i>	PM ang. den administrativa organisationen	65

Inledning

Den av dåvarande stadskollegiet 1966 tillsatta parlamentariska kommittén för utredning av den kommunala självstyrelsens arbetsformer i Stockholm har nu överlämnat sitt fjärde delbetänkande "Den kommunala organisationen". Protokoll utvisande ärendets behandling i självstyrelsekommittén framgår av *bilaga 1*.

Kommittén har tidigare avgett tre delbetänkanden, nämligen "Fullmäktige och övriga förtroendemän" (bih. 81/1973), "Kommundelsråd, information och folkomröstning" (bih. 82/1973) och "Majoritetssystem eller samlingsystem" (bih. 83/1973). Dessa betänkanden har behandlats av kommunfullmäktige vid sammanträden den 7 maj, 18 juni och 26 september 1973 (utl. 110, 166 och 217/1973).

Under åren 1974 och 1975 har kommittén haft följande sammansättning: kommunstyrelsens ordförande Albert Aronson (s), borgarrådet Lennart Blom (m), revisor Sören Flink (c), borgarrådet Paul Grabö (c), borgarrådet Per-Olof Hanson (fp), redaktör Gunhild Höglund (s), sekreterare Ingemar Josefsson (s), direktör Rutger Palme (m), finansborgarrådet John-Olof Persson (s) ordförande, borgarrådet Thorsten Sundström (s) samt redaktör Arne Söderquist (vpk).

Kommitténs kansli har bestått av direktör Helge Dahlström och f. drätseldirektören Erik Sundberg.

Den kommunala organisationen

Inledning

1. Gällande lagbestämmelser om den kommunala organisationen

De grundläggande bestämmelserna för den kommunala organisationen finns i kommunallagen § 4. Här skiljer man mellan beslutande organ och organ för förvaltning och verkställighet. Det beslutande organet är *fullmäktige* medan organ för förvaltning och verkställighet har den gemensamma beteckningen *nämnder*. Denna kompetensreglering innebär i sig en viss oklarhet eftersom någon bestämd gränslinje icke kan dras mellan beslutanderätt å ena sidan samt förvaltning och verkställighet å den andra. Viss form av beslutanderätt tillkommer nämligen även nämnder i samband med förvaltning och verkställighet av fullmäktigebesluten. Vidare är att märka att de obligatoriska nämnderna på grund av speciallagstiftning har en vittomfattande rätt att själva fatta beslut. Trots lydelsen av kommunallagen § 4 måste man räkna med även andra organ än fullmäktige och nämnderna. Såväl fullmäktige som nämnderna kan i viss omfattning överlämna rätten att fatta beslut på delegationer. Vissa nämnder kan vid sin sida ha vad man kallar rådgivande och biträdande organ. För utredning av ärenden kan fullmäktige tillsätta särskilda beredningar. Förvaltning kan utövas även av enskilda personer.

Som nämnts föreskriver lagen i vissa fall *obligatoriska nämnder* för vilka det finns bestämmelser hur de skall vara sammansatta, hur de skall arbeta osv. Ibland kan kommunen välja mellan att låta den obligatoriska uppgiften ombesörjas av särskild för ändamålet inrättad nämnd eller lägga uppgiften på befintligt kommunalt organ. I fråga om den kommunallagsreglerade verksamheten föreskrivs i KLS att kommunen skall ha en drätselråd, tillika kommunens styrelse eller alternativt en kommunstyrelse och därjämte en drätselråd som fackorgan.

För övrigt är dock kommunen fri att inrätta de nämnder som fullmäktige bedömer lämpliga. Sådana nämnder benämnes *fakultativa nämnder*.

I det följande förekommer först en historisk tillbakablick på den kommunala organisationen med särskild tonvikt på de centrala organen samt redogörs kortfattat för tidigare framlagda centrala omorganisationsförslag. Därefter beskrivs nuvarande författningsmässiga regler för de centrala organens sammansättning, uppgifter, osv.

I ett särskilt delavsnitt redogörs för tillkomsten av ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen, vilka står de centrala organen nära, samt för dess nuvarande sammansättning och uppgifter. Vidare lämnas en redogörelse för storstockholmsdelegationen, dess tillkomst och arbetsuppgifter.

Nästa avsnitt innehåller en redovisning av erfarenheterna av nuvarande centrala organisation, i vilken här inbegripes även ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen samt presenteras ett antal skisser till alternativa reformer av den centrala organisationen.

Efter detta följer kommitténs förslag till reform i syfte att markera kommunstyrelsens roll som kommunens centrala styrelse bl. a. genom att generalplaneberedningen ombildas till en central planeringsberedning, som ersätter ekonomiska planeringsrådet, och stor-stockholmsdelegationen till en kommunstyrelsens förhandlingsberedning.

Slutligen behandlas i detta betänkande behoven av ökat lekmannainflytande, utvidgning av delegationsrätten, ändringar i nämndorganisationen m. m..

Kommittén utgår ifrån under 10. nedan "Den administrativa organisationen" att en utredning i särskild ordning företas rörande viss omorganisation av den centrala administrationen för utredning och planering.

2. De centrala organen: historik

2.1 Organisationen 1862–1920

Enligt 1862 års kommunalförordning för Stockholm skulle stadsfullmäktigeärenden förberedas av ett *beredningsutskott*. Detta bestod av stadsfullmäktiges ordförande och vice ordförande samt tio ledamöter med lika många suppleanter, valda av och bland fullmäktiges ledamöter för ett år i sänder. Utöver den allmänna beredningsfunktionen i alla ärenden skulle utskottet följa förvaltningen av stadens angelägenheter och för fullmäktige framlägga härav eventuellt föranledda förslag samt övervaka verkställigheten av fullmäktiges beslut. Beredningsutskottet fick sålunda – åtminstone så småningom – hand om den centrala ledningen av stadens förvaltning.

Som en följd av den nya kommunalförordningen år 1862 inrättades år 1864 en *drättselnämnd* som skulle handha kommunens egentliga drättselväsende och dessutom ett stort antal ärenden som tidigare ålegat särskilda styrelser, t. ex. ärenden rörande gatuläggning, lyshållning, vattenförsörjning och brandväsende. Drättselnämnden arbetade ursprungligen på tre avdelningar. Den första avdelningen handlade huvudsakligen drätselfrågor medan de två övriga avdelningarna hade hand om övriga förvaltningsärenden. Alla framställningar till stadsfullmäktige eller till annan myndighet gick genom nämnden in pleno.

2.2 Rabes organisationsförslag 1914

År 1912 uppdrogs åt häradshövding Rabe att framlägga förslag till omorganisation av Stockholms kommunalförvaltning. Rabes betänkande avlämnades 1914. Kännetecknande för den av Rabe föreslagna organisationen var en centralisation av förvaltningsorganisationen med bibehållande av de fördelar som en genomförd arbetsfördelning och specialisering erbjöd. För varje förvaltning skulle fortfarande finnas en ren lekmannastyrelse. En fast ledning för de större förvaltningsområdena skulle erhållas genom anställandet av stadsdirektörer, direkt inför stadsfullmäktige ansvariga, avlönade chefer. Stadsdirektörerna skulle överta nämndernas beslutanderätt i alla löpande förvaltningsärenden och genom yttranderätt i fullmäktige inta en ställning mera vid nämndernas sida än underordnade dem.

Genom införandet av en effektiv och praktiskt ordnad administrativ och finansiell centralisation åsyftade Rabe att samtidigt skapa en verklig stadsregering. De kommunala regeringsfunktionerna skulle enligt förslaget utövas av stadens finansstyrelse, den nya drättselnämnden och därvid särskilt dess ordförande, i samarbete med fullmäktiges ordförande och understödd av den egentliga administrativa cen-

tralinstansen stadens kansli. Drätselnämnden, stadens finansstyrelse, skulle – förutom de ärenden som tillhörde eget förvaltningsområde – till behandling uppta samtliga fullmäktigeärenden av finansiell betydelse, sedan dessa överlämnats av vederbörande förvaltningsstyrelse. Nämnden skulle även vara stadens centrala budgetberedning. Den föreslagna ordningen skulle bl. a. ha till följd, att alla ärenden som inte var av finansiell innebörd skulle via stadskansliet gå direkt till fullmäktige från vederbörande förvaltningsmyndighet. Beredningsutskottet skulle då bli överflödigt och kunna avskaffas.

Rabes förslag till omorganisation av de centrala organen ledde inte till några omedelbara åtgärder.

2.3 Organisationen 1920–1939

År 1917 uppdrog fullmäktige åt en särskild kommitté att på grundval av Rabes betänkande inkomma med förslag till sådan förändring av organisationen av stadens förvaltningsmyndigheter att drätselnämnden ombildades till en verklig finansstyrelse. Kommittén som antog benämningen finansstyrelsekommittén avgav till denna del sitt organisationsförslag 1919. Förslaget godkändes och genomfördes genom lagändring år 1920. Denna organisation bibehölls till 1939.

Kommittén fann att drätselnämndens omorganisation till en finansstyrelse enligt Rabes förslag kunde medföra ett allvarligt försvagande av den centrala ledningen. Denna ledning skulle i verkligheten väsentligen ankomma å drätselnämnden och till följd härav inskränkas till förvaltningens ekonomiska sida.

Kommitténs antagna förslag innebar i korthet följande. Beredningsutskottet ersattes med en ny delvis avlönad myndighet med uppgift att vara stadens regering och utöva en effektiv ledning av arbetets gång i det hela. Denna myndighet fick befogenhet att inom sig utse ordförande och vice ordförande i de viktigaste styrelserna samt skulle i övrigt genom sina ledamöter följa förvaltningens gång i dess olika grenar. Den nya myndigheten som benämndes *stadskollegiet* bestod av stadsfullmäktiges ordförande, förste och andre vice ordförande samt 15 av stadsfullmäktige utsedda ledamöter. Av dessa 15 ledamöter valdes sex vilka kallades *borgarråd* utom eller inom stadsfullmäktige för en tid av åtta år. Borgarråden åtnjöt årsarvode efter stadsfullmäktiges bestämmande. Övriga nio ledamöter i stadskollegiet valdes för en tid av två år bland stadsfullmäktige. Vid val av borgarråd skulle vederbörandes insikt och duglighet i första hand vara bestämmande. Regler om proportionellt valsätt vid tillsättande av borgarråd ansågs därför obehövligen och oförenliga med den prövning ur helt andra än partipolitiska grunder, vilken vid borgarrådsval borde komma i främsta rummet.

Den nya *drätselnämndens* arbetsområde skulle omfatta väsentligen samma angelägenheter som då ankom på drätselnämndens första avdelning. Innan stadskollegiet avgav utlåtande i frågor av särskild betydelse för stadens ekonomi, skulle sålunda yttrande inhämtas från drätselnämnden. De förvaltningsuppgifter, som ålegat drätselnämnden, överfördes till särskilda facknämnder. Det första steget i denna riktning hade tagits redan 1919, då en särskild fastighetsnämnd inrättades. Nu nyinrättades en gatunämnd och en industriverksstyrelse, medan vissa uppgifter överfördes till redan befintliga hamnstyrelsen och fastighetsnämnden. Revisionsväsendet kvarlåg dock på drätselnämnden till 1931, då revisionsutskottet tillkom.

2.4 Organisationsförslaget 1939

Kollegiet tillsatte år 1934 en kommitté som antog namnet "Kommunala omorganisationskommittén". Dess betänkande presenterades 1939. Kommittén konstaterade, att en av de väsentliga bristerna i dåvarande organisation vidlådde den centrala stadsstyrelsen. Vad som mest saknades var den sammanhållande kraften och denna brist gjorde sig mer och mer kännbar alltefter stadens tillväxt och den därav följande utvidgningen av förvaltningsuppgifterna. Man saknade ett organ, som genom ställning och befogenhet ägde vårda sig om ledningen av stadsstyrelsen samt planläggningen av de viktigaste kommunala arbetsuppgifterna. Ett viktigt önskemål var bl. a. att samarbetet mellan borgarråden i de olika ärendena vidtog på ett tidigt stadium. Visserligen hade man genom tillskapandet av den s. k. kollegieberedningen – ett varje vecka inträffande sammanträde med borgarråden under ledning av kollegiets ordförande – sökt åstadkomma ett samarbete mellan kollegieordföranden och borgarråden samt mellan dessa inbördes, men svagheten hos denna institution låg dels i avsaknaden av fasta regler för beredningens verksamhet och dels däri, att dess verksamhet insattes på ett alltför sent stadium av beredningsproceduren för att kunna ge någon större effekt.

Kommittén föreslog att borgarråden tillsammans skulle bilda en under kollegiet arbetande fast institution, *borgarrådsberedningen*, för planläggning av de viktigaste kommunala arbetsuppgifterna enligt bestämmelserna i särskild instruktion. Beredningsordföranden borde närmast omhänderha och leda budgetberedningen och vara föredragningskyldig härför i stadskollegiet. På hans lott borde även falla de mera betydande administrativa och ekonomiska ärendena i övrigt, men han skulle i gengäld befrias från löpande speciella förvaltningsbestyr. Kommittén upptog även till prövning det ofta framförda önskemålet om en klyvning av dåvarande stadskollegiet. Det hade nämligen ofta uttalats erinringar emot att borgarråden var medlemmar av kollegiet och därigenom utgjorde en tredjedel av antalet ledamöter. Borgarrådets ställning kunde därför under vissa omständigheter bli alltför dominerande till förfång för lekmannainflytandet. Genom inrättande av en borgarrådsberedning och ett samtidigt avskiljande av borgarråden såsom ledamöter i kollegiet ansåg sig kommittén kunna åstadkomma såväl ett mera effektivt arbetande centralt förvaltnings- och utredningsorgan, som även ett självständigare och mera arbetsdugligt stadskollegium. Motsättningar, som tidigare inte kunnat helt undgås, skulle komma att elimineras och ansvarsfördelningen bli fullt klar. Överläggningar i kollegiet skulle i flertalet fall kunna begränsas till lekmännen och det föredragande borgarrådet jämte borgarrådsberedningens ordförande.

Kommittén beslöt sålunda föreslå följande organisation.

Stadskollegiet skulle bestå av 12 ledamöter, valda av och bland stadsfullmäktige, varvid fullmäktige utsåg en ordförande samt en vice ordförande. Borgarråd skulle inte vara valbart till ledamot av kollegiet. Stadsfullmäktiges presidium och borgarråden skulle äga närvara vid kollegiets sammanträden samt delta i överläggningarna, men inte i besluten. Antalet borgarråd skulle ökas till sju och väljas för fyra år. Borgarråden skulle tillsammans bilda *borgarrådsberedningen*. Det borgarråd som utsågs att handha budgetärendena skulle vara beredningens ordförande. Borgarråden skulle vara föredragande i stadskollegiet, var och en i de ärenden

som hörde till hans förvaltningsområde. Ordföranden i borgarrådsberedningen och föredragande borgarrådet skulle äga rätt att till protokollet anteckna avvikande mening om beslutet.

Sedan omorganisationskommittén avgivit sitt betänkande framlade stadskollegiet samma år ett reviderat förslag, vilket godkändes i princip av fullmäktige. Efter förslag av fullmäktige samma år och beslut av riksdagen utfärdade kungl. maj:t 1940 en författning varigenom stadskollegiet erhöll sin nu gällande organisation samt borgarrådsberedningen tillkom.

2.5 Förändringar i den centrala organisationen efter 1940 års reform

De ändringar av betydelse för stadens centrala styrelsefunktioner som genomfördes därefter hänförde sig i huvudsak till *borgarrådets antal och rotelindelningen*. Det faktiska antalet borgarråd har från 1940 successivt ökat från sex till nio. År 1946 tillkom det åttonde borgarrådet och 1954 det nionde. Fr. o. m. 1955 finns det inga lagstadgade bestämmelser om antalet borgarråd utan det ankommer på fullmäktige att själv bestämma antalet borgarråd.

Den sjunde borgarrådsbefattningen medförde tillkomsten av en särskild stadsbyggnadsrotel. Den nya rotelindelningen år 1940 innebar vidare en klarare funktionsuppdelning överlag mellan rotlarna. Utöver uppdelningen på en fastighetsrotel och en stadsbyggnadsrotel utbildades en industrirotel, en rotel för de sociala nämnderna och en ren skol- och kulturrotel. Här nedan återges huvuddragen i rotelindelningen före och efter 1940 års reform. År 1946 tillkom en särskild sjuk- och hälsovårdsrotel och 1954 inrättades en stor-stockholmsrotel.

Som ett led i självstyrelsekommitténs arbete tillsattes i början av 1970 en särskild arbetsgrupp av chefstjänstemän med uppgift att bl. a. utreda antalet borgarråd och rotelindelningen efter storlandstingets tillkomst. Arbetsgruppen avlämnade rapport för denna del av sin utredningsuppgift i juni 1970 (bilaga 3, ej tryckt).

I rapporten redovisas bl. a. i vilken utsträckning heltidsengagemang av förtroendemän förekommer utanför Stockholm såsom i de åtta största städerna utom Stockholm och i de övriga kommunerna inom stor-stockholms planeringsområde samt hos landstingen. Ett antal av nio borgarråd ansågs inte mot denna bakgrund vara något högt antal för Stockholm, inte heller kunde nio anses framstå som högt ens efter landstingsreformen med hänsyn till förvaltningens omfattning.

Vidare redovisas effekterna av landstingsreformen i fråga om personalvolym och budgetomslutning. Förändringarna konstaterades vara nästan helt hänförliga till rotlarna VI socialroteln och VIII sjuk- och hälsovårdsroteln. 16 850 anställda vid dessa rotlar avgår och nettokostnaderna beräknas nedgå med omkring 675 Mkr. Rotel VIII reduceras ytterst kraftigt: från 12 950 anställda till 150 och kostnaderna minskar från ca 850 Mkr till 8 Mkr och intäkterna från 270 Mkr till 2 Mkr. Allt räknat i 1969 års penningvärde.

Sammanfattningsvis konstaterades att redan dessa angivna fakta talade för att en förändring av rotelindelningen måste anses påkallad.

Efter en översiktlig redogörelse för tidigare ändringar i rotelindelningen, faktorer att beakta vid en ny rotelindelning m. m. förordas i rapporten att nio borgarråd borde finnas även efter landstingsreformen. Arbetsgruppen hade emellertid vid

övervägandena om rotelorganisationen även skissat ett alternativ med endast åtta borgarråd.

Rotelindelningen

till 1940	från 1940
<i>Drätselrotel (I)</i> Drätselnämnden Tjänstenämnden	<i>Drätselrotel (I)</i> Drätselnämnden
<i>Fastighetsrotel (II)</i> Fastighetsnämnden Stadsplanenämnden (från 1921)	<i>Fastighetsrotel (III)</i> Fastighetsnämnden Polisnämnden
<i>Socialrotel (III)</i> Socialnämnden (Nykterhetsnämnden) Sjukvårdsstyrelsen Folktandvårdsstyrelsen Hälsovårdsnämnden	<i>Socialrotel (VI)</i> Socialnämnden (Nykterhetsnämnden) Barnavårdsnämnden Folktandvårdsstyrelsen
<i>Undervisningsrotel (IV)</i> Skoldirektionen Biblioteksstyrelsen Arkivnämnden Museinämnden Idrotts- och friluftsstyrelsen Barnavårdsnämnden	<i>Kulturrotel (VII)</i> Skoldirektionen Biblioteksstyrelsen Arkivnämnden Museinämnden Idrotts- och friluftsstyrelsen
<i>Industrirotel (V)</i> Industriverksstyrelsen Hamnstyrelsen Löneavtalsnämnden Polisnämnden	<i>Industrirotel (V)</i> Industriverksstyrelsen Hamnstyrelsen Slakthus- och saluhallsstyrelsen
<i>Gaturotel (VI)</i> Gatunämnden Slakthus- och saluhallsstyrelsen Kyrkogårdsnämnden	<i>Stadsbyggnadsrotel (IV)</i> Gatunämnden Stadsplanenämnden (fram till 1954) Byggnadsnämnden (från 1954) Kyrkogårdsnämnden (Hälsovårdsnämnden)
	<i>Personalrotel (II)</i> Tjänstenämnden Löneavtalsnämnden Sjukvårdsstyrelsen

Anm. Nykterhetsnämnden var vid denna tid ingen "borgarrådsnämnd". Hälsovårdsnämnden upphörde 1940 tillfälligt att vara en "borgarrådsnämnd" i samband med att vissa uppgifter fördes över till sjukvårdsstyrelsen.

Med hänsyn till självstyrelsekommitténs diskussioner rörande de s. k. centrala organen och borgarrådsinstitutionen hade arbetsgruppen ansett sig böra utgå från en organisation med (åtta eller) nio borgarråd med var sin rotel. Även andra organisationsmodeller påvisades emellertid som möjliga att överväga på längre sikt: att ha "storrotlar" med två borgarråd eller med ett borgarråd och ett biträdande borgarråd eller att ställa ordföranden i borgarrådsberedningen utanför rotelorganisationen.

För den händelse man beslutade att ha åtta rotlar, föreslog arbetsgruppen, att hälsovårdsnämnden flyttades till den nuvarande rotel IX och att storstockholmsdelegationen flyttades från sistnämnda rotel till rotel II, som då skulle bli en personal- och förhandlingsrotel. Om man skulle finna att både de mellankommunala förhandlingarna och personalfrågorna inte kunde handläggas på rotel II, borde enligt arbetsgruppens mening de förra ligga kvar på rotel IX och i stället bostadsförmedlingen flyttas från denna rotel till rotel III eller möjligen rotel VI.

För det fall man beslutade att ha nio rotlar, lade arbetsgruppen fram två alternativa skisser. Skillnaden hänförde sig främst till generalplaneberedningens uppgifter i fråga om långtidsplaneringen. Arbetsgruppen ansåg sig inte kunna behandla frågan om beredningens framtida ställning i den kommunala förvaltningen. I den första, enklare skissen aktualiserades därför inte beredningen, medan den andra utgick från att den alltjämt skulle ha en central roll inom långtidsplaneringen.

Den första skissen innebar att idrotts- och friluftsstyrelsen flyttades från rotel IV till rotel VIII, som med denna samt hälsovårdsnämnden och en nyinrättad miljövårdsberedning skulle bli en miljövårds- och fritidsrotel och att storstockholmsdelegationen flyttades från rotel IX till rotel II, som alltså även i detta alternativ blev en personal- och förhandlingsrotel. Även här gällde den reservation beträffande de mellankommunala förhandlingarna och bostadsförmedlingens inordnande i organisationen, som angetts i alternativet med åtta rotlar.

Den andra skissen byggde på huvudtanken att man borde dra organisatoriska konsekvenser av det mellankommunala samarbetets och långtidsplaneringens ökade betydelse i framtiden, som medförde mera djupgående förändringar från kvalitativ synpunkt. Den innebar att byggnadsnämnden, hälsovårdsnämnden och en nyinrättad miljövårdsberedning placerades på rotel VIII, som blev en stadsbyggnads- och miljövårdsrotel, att bostadsförmedlingen flyttades från rotel IX till rotel III eller möjligen rotel VI och att storstockholmsdelegationen och generalplaneberedningen skulle ligga kvar på rotel IX, som blev en planerings- och förhandlingsrotel. Arbetsgruppen ansåg det naturligt, om man i detta alternativ avlastade generalplaneberedningen dess samordningsuppgifter inom den löpande stadsbyggnadsplaneringen samt förde över statistiska kontoret från rotel I till rotel IX.

Rapporten behandlades i självstyrelsekommittén den 21 augusti 1970 varvid den "lades till handlingarna". Kommittén ansåg härmed utredningen i denna del fullföljd.

Kommunstyrelsen fastställde den 16 och 28 oktober 1970 rotelindelningen för borgarrådets föredragningskyldighet (KF 1970:40). Indelningen överensstämde med arbetsgruppens huvudförslag.

Den 16 november 1970 har dock fullmäktige beslutat att bryta ut gatukontorets

parkavdelning och inordna den som självständig förvaltning under idrotts- och friluftsstyrelsen, som samtidigt bytte namn till park- och idrottsnämnden. Parkavdelningen kom härigenom att flyttas från "gaturoteln" till "miljöroteln".

Den nu gällande rotelindelningen, fastställd av kommunstyrelsen den 16 oktober och den 21 november 1973 och kompletterad genom vissa beslut därefter av kommunfullmäktige och nämndorganisationer, framgår av nedanstående förteckning:

I	Drätselroteln Drätselnämnden Informationsnämnden	VI	Socialroteln Sociala centralnämnden Arbetslöshetsnämnden Styrelsen för bostadsförmedlingen
II	Personalroteln Personalnämnden Invandrarnämnden	VII	Skolroteln Skoldirektionen Biblioteksnämnden Arkivnämnden Styrelsen för Prins Eugéns Waldemarsudde
III	Fastighetsroteln Fastighetsnämnden	VIII	Miljö- och fritidsroteln Miljö- och hälsovårdsnämnden Kulturnämnden Park- och idrottsnämnden
IV	Gatu- och trafikroteln Gatunämnden Kyrkogårdsnämnden Civilförsvarsnämnden	IX	Stadsbyggnadsroteln Byggnadsnämnden Rådet till skydd för Stockholms Skönhet Delegationen för stor-stockholmsfrågor Generalplaneberedningen
V	Industriroteln Industriverksstyrelsen Hamnstyrelsen Slakthus- och saluhallsstyrelsen Handels- och sjöfartsnämnden Hemvärnsnämnden Överförmyndarnämnden		

I sammanhanget bör noteras, att partigrupperna i kommunfullmäktige vid de partigruppsförhandlingar som inleddes efter 1973 års val enades om ett uttalande att en särskild rotel borde inrättas för näringslivsfrågor.

I syfte att få enhetliga beteckningar i kommunerna ändrades kommunallagen för Stockholm år 1969 så att ordet stad utbyttes mot kommun.

Stadsfullmäktige utbyttes mot kommunfullmäktige och stadskollegiet omdöptes till kommunstyrelsen.

3. De centrala organen i nuläget

3.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen utgör som framgår av namnet kommunens styrelse och har i denna egenskap att leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ombesörja verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut, i den mån verkställigheten inte uppdrages åt annan. Kommunstyrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på stadens utveckling och ekonomiska ställning samt hos kommunfullmäktige och övriga nämnder ävensom hos andra myndigheter göra de framställningar som är påkallade. Kommunstyrelsen skall dessutom ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Vidare har styrelsen att bereda ärenden som skall förekomma till behandling i kommunfullmäktige och skall alltid ges tillfälle att yttra sig över ärenden som beretts på annat sätt än av kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen består för närvarande av 13 ledamöter och lika många suppleanter, vilka kommunfullmäktige årligen väljer bland sig. Val av kommunstyrelsen skall under vissa förutsättningar förrättas proportionellt, vilket är att se som en i lagen inbyggd garanti för att de olika politiska riktningarna i fullmäktigeförsamlingen skall få delta i den formella styrelse- och beredningsfunktionen. Kommunfullmäktig, som är borgarråd eller chef för något verk inom kommunalförvaltningen, må inte utses till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen utser bland ledamöterna i kommunstyrelsen en ordförande och en vice ordförande. Till sådan befattning får inte utses ordföranden eller någon av vice ordförandena i kommunfullmäktige. Dessa förtroendemän äger emellertid övervara kommunstyrelsens sammanträden och delta i överläggningar men inte i besluten. Borgarråden svarar för föredragningen i kommunstyrelsen och skall i övrigt närvara vid styrelsens sammanträden. De äger delta i överläggningarna men inte i besluten. Kommunstyrelsens ordförande tillkommer att på styrelsens vägnar ha inseende över förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Enligt 48 § KLS skall kommunfullmäktige antaga reglemente för kommunstyrelsen. Gällande reglemente är antaget av fullmäktige den 28 oktober 1957. Lagen ger möjlighet för fullmäktige att i reglementet bestämma att kommunstyrelsen skall äga uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglementet angivas. Reglementet innehåller likväl icke några sådana delegationsregler.

3.2 Borgarrådsberedningen

Borgarrådsinstitutionen omnämns i kommunallagen för Stockholm först på det sättet att i 44 § föreskrivs att ärenden, som ankommer på kommunstyrelsens handläggning, föredras i kommunstyrelsen av borgarråd, om inte enligt reglementet för kommunstyrelsen annan ordning beslutas för föredragning av visst ärende. Kommunfullmäktige väljer vid första sammanträdet efter nyval borgarråd för mandatperioden till det antal fullmäktige bestämmer, för närvarande nio. För borgarråden finns i lagen stadgat ett allmänt hållet kvalifikationskrav. "Till borgarråd må allenast utses personer med synnerlig insikt och erfarenhet i kommunala förvaltningsfrågor eller eljest allmänna värv" (KLS 45 §). Beträffande val av borgarråd stadgas att detta skall, där så äskas eller omröstning begärs, anställas särskilt för varje borgarråd. Detta innebär således att den rådande majoriteten har legal möjlighet att tillsätta samtliga borgarrådsposter.

Borgarrådsinstitutionen i Stockholm är lagreglerad till skillnad mot vad som gäller för motsvarande befattningar i primärkommunerna i övrigt. Institutionen är ett obligatorium. Borgarråden har lagstadgad rätt till årsarvode och pension och via det särskilda reglementet däröver en i vissa avseenden klart uttalad likhet med tjänstemannamässig status. För finansborgarrådet är det särskilt påtagligt eftersom detta råd också är chef för stadskansliet. För borgarråd föreligger förbud mot innehav av annan statlig eller kommunal tjänst eller annat jämförbart eller enskilt uppdrag. Fullmäktige äger dock rätt att lämna dispens härifrån. Borgarråden skall närvara vid kommunstyrelsen, där de har föredragningskyldighet i sina ärenden. De har rätt att delta i överläggningar men ej i besluten. Rätten att delta i överläggningar är inte inskränkt till borgarrådets egna föredragningsärenden och uppfattas inte heller på detta sätt i praktiken. Finansborgarrådets och föredragande borgarrådets avvikande mening skall tas till kommunstyrelsens protokoll.

Enligt 46 § 2 mom. skall borgarråden till vinnande av enhetlighet i förvaltningen bilda en borgarrådsberedning. Kommunstyrelsen utser beredningens ordförande, finansborgarrådet. På denne ankommer förutom med detta uppdrag förenade självklara uppgifter även att framlägga förslag till kommunens budget inkl. förslag till utdebitering av allmän kommunalskatt. Föredragningskyldigheten är i övrigt fördelad på rotlar genom beslut av kommunstyrelsen. Finansborgarrådet skall vara ordförande i drätselnämnden. Kommunstyrelsen utser bland borgarråden ordförande i stadens övriga nämnder, om inte annat stadgas i lag eller författning eller blivit av kommunfullmäktige bestämt (50 § KLS).

Borgarrådsberedningen har – såsom namnet ger vid handen – inga formella beslutsfunktioner utan har till uppgift att bereda de ärenden som skall föredras i kommunstyrelsen av borgarråd samt i övrigt åstadkomma planmässighet i utredningsarbetet och verka för enhetlighet inom förvaltningen.

3.3 Drätselnämnden

I kommunen skall finnas en drätselnämnd. Det tillkommer nämnden att avge yttranden i ärenden av särskild vikt för kommunens ekonomi m. m. och över statförslag, som avges av nämnderna. Drätselnämnden har vidare att föra stadens

räkenskaper och ta den befattning med kommunens drätsel i övrigt som kan beskrivas i reglementet för nämnden samt i övrigt fullgöra de uppdrag som kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen överlämnar till nämnden. Nämndens uppgifter preciseras i ett särskilt reglemente. Ordförande i drätselnämnden är borgarrådsberedningens ordförande. Övriga ledamöter i nämnden samt suppleanter för dem väljer kommunfullmäktige till det antal, som fullmäktige bestämmer. Mandattiden är ett år. Även beträffande val av ledamöter i drätselnämnden finns bestämmelser om att valet skall förrättas proportionellt under vissa förutsättningar. Denna bestämmelse är liksom motsvarande stadgande för kommunstyrelsen att se som en i lagen inbyggd garanti för att de i fullmäktige representerade grupperna skall ha möjlighet att delta även i arbetet inom vad som kallas kommunens finanser. Enligt för nämnden gällande reglemente består den av sex ledamöter och sex suppleanter jämte ordförande, finansborgarrådet.

3.4 Generalplaneberedningen

Vid sidan av de centrala organen har i Stockholm inrättats särskilda samordningsorgan med centrala roller övergripande rotelindelningen. För samordning av uppgifter på stadsbyggnadsområdet svarar *generalplaneberedningen*. Samordningsuppgifterna i det interkommunala samarbetet inom stockholmsregionen ankommer på *stor-stockholmsdelegationen*. Hit hör också *kommunstyrelsens ekonomiska planeringsråd*. Nedan redogörs närmare för organens tillkomst, sammansättning och nuvarande uppgifter.

Generalplaneberedningen hade som föregångare en delegation benämnd "Delegerade för Nedre Norrmalms reglering", som tillsattes år 1951. Uppdraget gällde alltså en begränsad uppgift. År 1955 beslöt stadskollegiet att utvidga delegationens uppgifter. Enligt beslutet skulle det ankomma på delegationen

att såsom ett samarbetsorgan biträda ej blott vid projektering och genomförande av reglering av Nedre Norrmalm utan jämväl vid utformningen av tunnelbanesystemet ävensom, efter kollegiets uppdrag, vid andra stadsplaneregleringar samt i allmänhet vid beredningen av frågor av generalplanemässig natur.

I samband härmed beslöt stadskollegiet, att delegationens namn skulle ändras till generalplaneberedningen. Utöver detta kollegiebeslut finns ingen instruktion för beredningens arbete.

Generalplaneberedningen har för närvarande elva av kommunstyrelsen valda ledamöter. Ordförande är planborgarrådet. Riktlinjer för tillsättningen av övriga ledamöter är dels att även finansborgarrådet, fastighetsborgarrådet och gatuborgarrådet skall ingå i beredningen, dels att samtliga partigrupper skall vara företrädare i beredningen av sina ordföranden. I beredningen ingår som adjungerade ledamöter förvaltningscheferna på stadsbyggnadsområdet och beredningens utredningschef, likaså drätseldirektören, finanssekreteraren och direktören hos stor-stockholmsdelegationen.

Beredningen inrättade år 1968 en särskild *trafikpolitisk kommitté* med uppgift att framlägga förslag till program för kommunens trafikpolitik samt år 1971 en särskild kommitté för planeringen av hamn- och strandområdena, som numera avslutat sitt arbete.

För ärendenas förberedande behandling finns ett *expertutskott* bestående av tjänstemän ur fackförvaltningarna som adjungerade ledamöter med beredningens utredningschef som ordförande. Under expertutskottet har 1971 inrättats ett *trafikutskott* och ett *cityutskott* med representanter för berörda förvaltningar.

Generalplaneberedningen har två olika roller. Beredningen är *dels* samordnande organ inom den löpande stadsbyggnadsplaneringen, *dels* sysselsatt med det långsiktiga generalplanarbetet, som skall integrera stadsbyggnadspolitiken i en social och ekonomisk långtidsplanering för kommunen som helhet.

Planeringsarbetet i stadsbyggnadsfrågor utförs inte i beredningens egen regi utan av stadsbyggnadskontoret, som sorterar under byggnadsnämnden. Generalplaneberedningens kansli har även till uppgift att samordna arbetet med de översiktliga city- och trafikplanerna m. m., svara för redovisningen av dem och ombesörja motsvarande samordnings- och redovisningsarbete i större remissärenden av typen regionplan, länsprogram och liknande.

Kansliet har under senare år fått väsentligt förstärkta resurser för sociologiska och samhällsekonomiska utredningar som underlag för planeringsarbetet.

3.5 Ekonomiska planeringsrådet

Stadskollegiet beslöt 1949 tillsätta en kommitté för utredning rörande stadens framtidsplanering och därmed sammanhängande spörsmål. Den benämndes *investeringskommittén*. Kommittén fick i uppdrag att söka klarlägga stadens investeringsbehov både på kortare och längre sikt samt konsekvenserna i övrigt av stadens tillväxt. Kommittén skulle leda generalplanarbetet och samordna planläggningen inom de skilda förvaltningarna för stadens fortsatta arbete.

Förslag till generalplan framlades 1952. Med generalplanen som underlag utarbetades en investeringsplan för 1950-talet jämte driftbudgetberäkningar. Fr. o. m. år 1955 har kommittén framlagt fleråriga investeringsplaner och driftbudgetberäkningar. År 1959 fick kommittén i uppdrag att göra en besparingsutredning. Denna arbetade fram till år 1965 och framlade successivt rationaliseringsförslag, förslag till taxeändringar m. m.

År 1964 beslöt stadskollegiet att ombilda investeringskommittén till ett *stadskollegiets ekonomiska planeringsråd*. Dess sammansättning skulle vara detsamma som investeringskommitténs, dvs. fem ledamöter med fyra suppleanter jämte samtliga borgarråd. Det utses av kommunens styrelse. Planeringsrådet skulle fungera som huvudman och samordnande instans för hela stadens långsiktiga ekonomiska planering, vilket innebar en utvidning av uppgifterna jämfört med investeringskommitténs. Det förutsattes att planeringsrådet även skulle kunna utföra större utredningar av det slag som tidigare åvilat särskilda besparingsutredningen. Rådets kansli skulle utgöras av finansavdelningens planeringssektion.

Åren 1966–1968 förekom inte några sammanträden i ekonomiska planeringsrådet. Genom att generalplaneberedningen blev huvudman för generalplanarbetet kom framtidsplaneringen att alltmer förläggas till detta organ.

År 1969 beslöt planeringsrådet att igångsätta en utredning om en fördjupad långtidsplanering. Utredningsarbetet skulle bedrivas av finansavdelningens planeringssektion i nära samarbete med generalplaneberedningens kansli.

Inom finansavdelningen sker en successiv utveckling och förbättring av femårsplaneringen. Denna planering har inordnats i budgetarbetet och behandlas därigenom av samma politiska organ som behandlar statförslagen.

I sammanhanget bör erinras om den omläggning och utveckling som skett av arbetet med årsbudget och femårsbudget under de senaste åren. Härvid kan hänvisas till utlåtande nr 66/1972 och utlåtande nr 61/1973.

Planeringsrådet har inte sammanträtt sedan 1970. Det avskaffades från och med den 1 januari 1975 genom beslut av kommunstyrelsen den 12 februari i år.

3.6 Delegationen för stor-stockholmsfrågor

Även om delegationen för stor-stockholmsfrågor – stor-stockholmsdelegationen – inte kan sägas tillhöra de centrala beslutsorganen är det inte möjligt att riktigt beskriva dessa organs arbetsuppgifter och arbetssätt utan att beakta vilka uppgifter och vilken roll delegationen har inom den centrala kommunala organisationen.

3.6.1 Stor-stockholmsdelegationens tillkomst och utveckling

Stor-stockholmsområdet snabba befolkningstillväxt har sedan länge aktualiserat ett flertal viktiga frågor om samarbete mellan Stockholm och Stockholms läns landsting samt de kringliggande kommunerna.

Fram till början av 1950-talet var inkorporeringsmetoden även för Stockholms stad en naturlig väg att lösa sådana kommunala expansions- och organisationsproblem, som uppstått till följd av huvudstadsregionens utveckling. Med lagstiftningen om regionplan år 1948 och sedan de svårbemästrade problemen kring konstitutionen för stockholmstraktens regionplan år 1951 kunnat lösas i fullt samförstånd, begynte ett samarbete i fastare form mellan staden och dess grannkommuner om den översiktliga planeringen. Samtidigt kunde också skönjas ett begynnande samarbete mellan staden och Stockholms läns landsting om sjukvården. Från stadens sida gjordes vid denna tidpunkt auktoritativa uttalanden, innebärande att – sedan Spånga och Hässelby kommuner införlivats med Stockholm – det icke förelåg några ytterligare anspråk på att utvidga stadsområdet genom inkorporeringar.

I syfte att intensiviera och effektivisera samarbete mellan Stockholms stad och grannkommunerna och då stor-stockholmsproblemen över huvud taget påkallade allt större uppmärksamhet från stadens sida, framlade stadskollegiet hösten 1954 förslag om inrättande av en ny, främst för stor-stockholmsfrågorna avsedd rotel och borgarrådsbefattning (utl. 349). Sedan förslaget bifallits av stadsfullmäktige och erforderlig ändring i kommunallagen för Stockholm godkänts av riksdagen, inrättades i början av år 1955 en ny rotel, benämnd *stor-stockholmsroteln* och en delegation för *stor-stockholmsfrågor*. Delegationen består av rotelborgarrådet och ytterligare sex ledamöter jämte suppleanter som väljs av kommunstyrelsen för ett år i sänder.

Stor-stockholmsdelegationen har sedermera utsett *särskilda förhandlingsdelegerade*, som består av rotelborgarrådet som ordförande och tre ytterligare ledamöter.

Stor-stockholmsdelegationen ansågs ursprungligen vara ett provisorium. Den 17 december 1956 beslöt emellertid stadsfullmäktige, att organisationen för handlägg-

ning av stor-stockholmsfrågor skulle gälla tills vidare (utl. 402).

Till sitt förfogande har delegationen för stor-stockholmsfrågor ett särskilt kansli som för närvarande består av fem heltidsanställda och en halvtidsanställd. Stor-stockholmsroteln har i samband med ändringar i oktober 1970 av rotelindelningen och borgarrådets föredragningsskyldighet ändrat benämning till stadsbyggnadsroteln.

I avvaktan på praktiska erfarenheter rörande ämnesområdets avgränsning i förhållande till övriga stadens nämnder, arbetsorganisation och arbetsformer beslöts, att stor-stockholmsorganet skulle fungera som en särskild delegation av stadskollegiet. Enligt fullmäktiges beslut skulle delegationen arbeta efter de regler som gäller för stadens nämnder.

Tillkomsten av stor-stockholmsroteln och stor-stockholmsdelegationen betydde för stadens del en successiv utvidgning av samarbetet med grannkommunerna och landstinget inom en rad viktiga områden. Behovet av särskilda gemensamma samarbetsorgan vid sidan av det direkta samarbetet mellan staden och grannkommunerna blev också allt mera påtagligt. Förutom *storstockholmstraktens regionplaneförbund* för den översiktliga planeringen med Stockholms stad och länets primärkommuner som medlemmar och *stor-stockholms sjukvårdsberedning* för sjukvårdsfrågorna med staden och landstinget som parter, inrättades i slutet av 1950-talet *stor-stockholms planeringsnämnd* för bostadsförsörjningen och därmed sammanhängande frågor med staden och grannkommunernas eget samarbetsorgan *Stockholms förortskommuners samarbetsnämnd* som parter. Arbetet inom stor-stockholmsroteln och dessa samarbetsorgan kan sägas markera det första utvecklingsskedet när det gäller lösningen av huvudstadsregionens administrativa problem.

Det andra skedet i det regionala samarbetet markeras i sin tur av tillsättandet år 1964 av den för Stockholms kommun och dåvarande Stockholms läns landsting gemensamma utredningen genom storlandstingskommittén rörande samgående i ett storlandsting samt 1964 års trafiköverenskommelse mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting och det genom denna överenskommelse inrättade *Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor* (KSL).

Utöver den kollektiva trafiken till lands och sjöss överfördes till förbundet genom särskilda beslut bl. a. regionplaneringen och den översiktliga planeringen för vatten och avlopp. Vidare förordnades KSL:s fullmäktige av kungl. maj:t att vara sammanläggningsdelegerade inför tillkomsten av storlandstinget. Under detta andra skede har också tillkommit *Kommunalförbundet för stor-stockholms bostadsförmedling* (KSB) som på initiativ av *stor-stockholms planeringsnämnd* bildats av *Stockholms stad* och dåvarande övriga 29 kommuner i *stor-stockholms bostadsförsörjningsområde* med uppgiften att handha gemensam bostadsförmedling för regionen.

Det tredje utvecklingsskedet, när det gäller huvudstadsregionens administrativa samarbetsproblem, markeras av storlandstingets inrättande den 1 januari 1971. Därmed upphörde KSL:s verksamhet. Regionplaneringen hade som tidigare nämnts redan överförts till KSL och blivit en uppgift för storlandstinget. *Stockholmstraktens regionplaneförbund* avvecklades i samband därmed. Sjukvårdsfrågorna blev liksom en uppgift för storlandstinget, vilket medförde att *stor-stockholms sjukvårdsberedning* kunde avvecklas. Av *stor-stockholms planeringsnämnds* uppgifter hade den översiktliga planeringen av vatten och avlopp som nämnts redan tidigare

ålagts KSL och även den blivit en storlandstingsuppgift. Vidare kom till storlandstinget att överföras planeringsnämndens åliggande när det gällde planeringen av skolväsendet ovanför grundskolan. Bostadsförmedlingsförbundet (KSB) berördes inte av storlandstingets inrättande, men har från och med år 1971 även fått uppgiften att vara huvudman för de kommunala bostadstilläggen till barnfamiljer i bostadsförsörjningsområdet.

3.6.2 Stor-stockholmsdelegationens arbetsuppgifter

På delegationen ankommer att avge yttranden och framlägga förslag i ärenden av stor-stockholmskaraktär. Delegationen är, då kommunstyrelsen inte annat föreskriver, kommunens förhandlingsorgan vid uppgörelser med grannkommunerna och Stockholms läns landsting samt övriga region- och länsorgan och upptar även allt efter frågornas art direkta förhandlingar i enskilda frågor med de enskilda kommunerna var för sig. Vid handläggning i delegationen av ärenden, som berör andra rotlar, äger borgarråden för dessa rotlar närvara vid sammanträdena med rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad till protokollet. När delegationen fungerar som förhandlingsorgan skall den utökas med vederbörande fackborgarråd.

Stor-stockholmsdelegationens verksamhet täcker i praktiken hela det kommunala fältet. Det ligger i sakens natur att arbetet är inriktat på förhandlingar och utredningar.

Genom delegationen kanaliseras och samordnas Stockholms stads befattning med de mellankommunala frågorna. I de olika sakfrågorna arbetar delegationens kansli i nära samråd med respektive fackförvaltningar inom staden.

I övrigt förekommer sedan länge mellan Stockholms kommun, representerad av stor-stockholmsdelegationen och grannkommunerna, landstinget och andra regionala organ ett omfattande samarbete i olika frågor och i olika former. Det gäller frågor rörande bostadsförsörjning, vatten och avlopp, brandförsvar, vissa skolfrågor etc. Den vanligaste formen för samarbete är det civilrättsliga avtalet, men även bolagsformen och samarbetsnämnder eller kommittéer förekommer i betydande utsträckning. I den mån samarbetsfrågorna berör Stockholms stads landstingskommunala verksamhet har de omfattats av den överenskommelse, som i början av år 1969 träffades mellan staden och landstinget om villkoren för samgående i storlandsting. Genomförandet av denna överenskommelse krävde omfattande utredningar och förhandlingar rörande en mängd frågor, varvid delegationen haft till uppgift att för stadens del svara för förhandlingsarbetet och upprätta förslag till avtal. En viktig uppgift för delegationen är att även i fortsättningen följa det landstingskommunala planarbetet och föra erforderliga förhandlingar för kommunens del samt avge remissyttranden.

3.7 Ärendehantering och beslutsprocess i de tre centrala organen

Som framgår av den föregående framställningen skall tre förtroendemannaorgan uttala sig i de olika ärendena från allmänpolitiska synpunkter, vari också ingår ekonomiska avvägningar i stort. Organen skall inte lägga facknämndssynpunkter

på ärendena utan till grund för sina rekommendationer till kommunfullmäktige att besluta på ett visst sätt skall de sammanväga facknämndssynpunkterna med ekonomiska och allmänpolitiska synpunkter och ta ställning till de prioriteringar som i sammanhanget kan anmäla sig.

Drätselnämnden är liksom kommunstyrelsen företrädare för de "rena" förtroendemännen under det att borgarrådsberedningen som organ för förtroendemän med deltidsanställning och nära löpande anknytning till förvaltningsapparaten samtidigt som den innesluter gruppledarna får en mycket speciell och politisk utslagsgivande roll. I politiskt viktiga frågor kommer av självklara skäl ett avgörande inflytande att utövas av gruppledare och grupper i samråd i både drätselnämnden och kommunstyrelsen och samma ståndpunkter att i allt väsentligt anläggas i de tre organen.

Vid studiet av hur kommunens centrala ledningsorgan fungerar har man därför att räkna med två beslutsapparater, en formell och en informell men i sak vanligen avgörande.

Den formella består av ovannämnda tre centrala organ som enligt lag skall finnas i kommunen. *Den informella* utgörs huvudsakligen av partigrupperna i deras olika uttrycksformer – fullmäktigegrupperna, gruppstyrelserna, borgarråden/gruppordförandena. Den främsta skillnaden i så att säga tekniskt hänseende mellan de båda beslutsformerna är att den informella har en flexibilitet och anpassningsförmåga som den formella saknar.

Det ligger i sakens natur, att politiska beslut i första hand fattas av politikerna i kretsen av partikollegerna.

Härmed har man emellertid inte uttömt det informella systemets möjligheter och praktiska överlägsenhet, ty även sammanjämkningen av ståndpunkter hos de olika partierna kan försiggå inom detta systems ram, dvs. "under hand". Sedan det informella systemet även här utnyttjats så långt tiden och andra omständigheter medger, sker övergången till den formella beslutsapparaten för åstadkommande av beslut i kommunalrättslig mening. Denna procedur kan i mån av behov upprepas alltefter antalet formella beslutsorgan.

En genomförd statistisk undersökning om ärendehantering i de tre organen under åren 1947, 1957, 1965 och 1971 samt intervjuer med företrädare för de politiska partierna, som är representerade i organen, angående den politiska beslutsprocessen, kan sammanfattas i följande slutsatser:

1. Sammanträdena i kommunens tre centrala styrelseorgan tar regelbundet mycket kort tid i anspråk. Den genomsnittliga tiden för varje ärende understiger två minuter.

2. Den informella beslutsapparaten möjliggör en effektiv sammanjämkning av ståndpunkter i fullmäktigeärendena. Den relativa förekomsten av skiljaktiga meningar är ytterst ringa, under alla omständigheter betydligt mindre än fem procent.

3. Borgarrådsberedningens förslag till beslut bifalls alltid av kommunstyrelsen. Under de granskade åren har undantag förekommit endast en gång.

4. Man strävar efter att i möjligaste mån klarlägga partiets ståndpunkter redan i drätselnämnden, vilken har betecknats som en "förberedande parlamentarisk instans". Resultatet härav är bl. a. att ändrade ställningstaganden endast undantagsvis förekommer i borgarrådsberedningen och då i första hand på grund av nyttillkomna

fakta eller i syfte att åstadkomma en kompromiss på bredare politisk bas. Ovannämnda beskrivning av ärendehantering i de centrala organen tar dock, vilket särskilt måste framhållas, icke hänsyn till att kommunstyrelsen icke sällan gör uttalanden av principiell innebörd.

4. Erfarenheter av den nuvarande centrala organisationen

I föregående avsnitt har kommittén givit en tämligen fyllig redovisning av hur den kommunala organisationen för kommunens centrala ledning under årens lopp utvecklats och hur den ser ut i dag. Kommittén övergår nu till att ge sin syn på hur denna organisation kan anses fungera, vilka svagheter den kan anses ha och vilka reformalternativ som skulle kunna övervägas. Såväl den historiska redogörelsen som analysen rör sig då helt om de obligatoriska eller fakultativa organ, som utgör institutionella besluts- eller beredningsinstanser, varigenom den kommunala självstyrelsen utövas i reglerade former.

Kommittén har här ovan berört att den kommunalpolitiska aktiviteten har andra, betydelsefulla uttrycksformer än den formella beslutsordningen, nämligen de som representeras av de olika partigruppernas verksamhet. Denna verksamhet *föregår*, i varje fall i frågor som bedöms ha partipolitisk vikt, den ärendehantering som sker i de egentliga kommunala instanserna. Denna ordning är naturlig i en representativ demokrati, den tillämpas såväl inom riksstyrelsen som inom det kommunala området och den kan, utan att man däri inlägger någon kritik, sägas representera den faktiska beslutsordningen. De institutionella kommunala instanserna utgör den lagreglerade formen för att uttrycka de politiska ståndpunkter och beslut, som tillkommit vid överläggningar inom partierna. Det är också huvudsakligen via de institutionella organen som beslutsunderlaget för de politiska ställningstagandena tas fram. Men det är då också klart och överensstämmer med den kommunala demokratins arbetsformer, att kommittén, då den här behandlat den kommunala beslutsprocessen, icke kunnat gå in på hur besluten tillkommer inom partigrupperna utan endast haft att uppehålla sig vid denna procedur inom de egentliga kommunala instanserna. Kommittén har emellertid ansett det viktigt att påpeka vilken fundamental roll den rent politiska beslutsprocessen har. Förändringar i den institutionella organisationen bör bedömas mot den bakgrunden.

4.1 Drätselnämnden

Tanken bakom den nuvarande konstitutionen liksom dess formella utformning ger klart uttryck för att drätselnämnden är tänkt som ett *fackorgan* för ekonomi och finanser och icke som ett centralt beredningsorgan med allmän politisk bedömning. Nämndens reglemente kan sägas ge nämnden fyra huvudsakliga uppgifter inom detta område: att svara för kommunens redovisning, att svara för kommunens finansiella transaktioner, att övervaka nämndernas anslagsförbrukning och att avge yttrande i alla ärenden som har ekonomisk och finansiell betydelse. Drätselnämnden är förvaltningsstyrelse för kammarkontoret som biträder nämnden att utföra dess uppgifter.

Drätselnämnden fungerar emellertid icke på det sätt som avsetts med den konstitutionella konstruktionen. Skälen härtill är flera.

Finansborgarrådets faktiska politiska ledarroll inom kommunalförvaltningen liksom uppbygganden av en väl utrustad finansavdelning inom kommunstyrelsens kansli, stadskansliet, har lett till att denna avdelning vad gäller budgettekniska och anslagstekniska frågor bedriver en verksamhet som berör drätselnämndens område. Likaså biträder finansavdelningen vad gäller anslagsövervakningen. Denna utveckling kan anses vara en naturlig följd av att finansavdelningen och icke drätselnämnden-kammarkontoret svarar för budgetberedningen.

Drätselnämnden skall visserligen enligt reglementet översiktligt pröva och yttra sig över nämndernas budgetförslag. Men nämnden har sedan många år tillbaka medvetet avstått från den uppgiften. Skälet härtill är uppfattningen att man av politiska skäl icke vill taga ståndpunkter som föregriper avgörandet om skattesatsen.

Vad gäller drätselnämndens roll som remissinstans har tanken bakom konstitutionen varit att förslagsställande nämnd skulle ställa det förslag dess fackuppgift påkallar, att drätselnämnden skulle vid remissbehandling anlägga de synpunkter, som dess uppgift att engagera sig för kommunens ekonomi och finanser påkallade och att avvägningen mellan de olika synpunkterna – å ena sidan önskemålets styrka och å andra sidan de ekonomiska och finansiella konsekvenserna – skulle göras av de egentliga centrala organen, borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen.

Så har det inte fungerat i verkligheten. Vad som faktiskt sker har berättigat omdömet att man i Stockholms organisation rör sig med tre centrala organ för allmän politisk bedömning.

Redan konstitutionen, nämligen föreskriften att finansborgarrådet obligatoriskt skall vara ordförande i drätselnämnden, har bidragit till denna utveckling. Enligt politisk praxis är majoritetsledaren finansborgarråd. Därav följer automatiskt att han också i sin roll som ordförande i drätselnämnden måste anlägga allmänt politiska synpunkter vid ärendebehandlingen. Och därav följer lika automatiskt att även företrädare för övriga politiska partier gör bedömningar av denna art.

Måhända var det redan från början orealistiskt att överhuvudtaget tänka sig att drätselnämnden skulle kunna liksom övriga facknämnder verka för ett speciellt intresseområde, i detta fall kommunens ekonomi och finanser. Det går knappast att i en församling av kommunalpolitiker renodla detta till ett specialfack, likvärdigt med exempelvis socialnämndens. Skulle denna avsikt överhuvudtaget kunna realiseras måste drätselnämnden ges en annan sammansättning än enligt nuvarande praxis. Finansborgarrådet – vanligen majoritetsledaren – kan då icke vara ordförande. Övriga ledamöter bör icke som nu främst vara politiskt "tunga" företrädare för sina partier. I stället bör främst väljas företrädare för ekonomisk sakkunskap.

Innehållet i drätselnämndens reglemente, som klart ger nämnden karaktär av fackorgan för ekonomi och finanser, har sålunda icke hindrat att drätselnämnden i realiteten blivit ett centralt organ för allmän politisk bedömning. Det kan därför knappast anses realistiskt att genom andra legala regleringar återföra nämndens funktion till den fackmässigt ekonomiska. Kommittén tror heller icke på möjligheten att genom några speciella rekryteringsprinciper ge nämnden en speciell karaktär av finansstyrelse. Det är sålunda att räkna med att om nämnden bibehålles, den

alltjämt får samma karaktär som den nu har av centralt organ med samma typ av ärendeprövning som borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen utövar.

4.2 Borgarrådsberedningen

Som framgår av den historiska redogörelsen är beredningen ett organ för samråd utan (egentliga) förvaltningsfunktioner. Det framgår också av den historiska översikten att det uppfattats som ett problem att kunna avgränsa inflytandet från denna församling av heltidsanställda förtroendemän, tillika nämndordföranden, från den centrala maktutövning som enligt konstitutionen skall vara förlagd till kommunens styrelse. Konkret har spörsmålet rört sig om huruvida borgarråden skall få tillhöra kommunstyrelsen eller ej. På grundval av tidigare erfarenheter har man i Stockholms kommun valt att ställa dem utanför styrelsen. Kommuner och landsting har upplevt samma problem och har valt olika lösningar.

Kommittén anser sig ha fog för omdömet att den lösning man valt i Stockholm icke undanröjt den situation man velat förebygga. Borgarrådsberedningen representerar otvivelaktigt ett betydande maktforum, trots att borgarråden icke är medlemmar av kommunstyrelsen, och dess inflytande torde allmänt uppfattas som minst lika stort som eller t. o. m. större än kommunstyrelsens. Att så skett är naturligt. Borgarråden väljs bland de politiska partiernas mest framträdande representanter, i regel gruppordförandena, de är nämndordförande och de är på heltid yrkesverksamma inom kommunalförvaltningen. Detta ger dem en kombinerad karaktär av tung politisk position och fackkunskap.

Slutsatsen blir att om borgarrådsberedningen bibehålles, kommer den även framgent att få ett inflytande som i realiteten begränsar kommunstyrelsens.

4.3 Generalplaneberedningen

Inom sitt verksamhetsområde har generalplaneberedningen möjligheter att utöva ett inflytande som för vissa slag av frågor snarast är ännu större än drätselnämndens. Dels beror detta på beredningens sammansättning med alla de politiska gruppordförandena, finansborgarrådet och de på stadsbyggnadsområdet verksamma borgarråden som ledamöter, dels beror det på att beredningen via borgarråden och förvaltningscheferna (som är adjungerade ledamöter i beredningen) samt via det särskilda expertutskottet kan upprätthålla kontinuerliga kontakter med planeringsarbetet hos facknämnderna. Det är därför inte bara så att de slutliga förslag som beredningen framlägger har stor tyngd. En huvuduppgift för beredningen är att försöka samordna facknämndernas synpunkter och krav. Beredningen kan därvid också påverka de prioriteringar och val mellan alternativ som ständigt måste göras under planarbetets gång.

Givetvis är det stadsbyggnadsfrågornas stora räckvidd och djupgående sociala, fysiska, finansiella och ekonomiska konsekvenser för kommunens utveckling som motiverat inrättandet av ett organ med sådan kompetens och beslutskapacitet som generalplaneberedningen. Även i andra kommuner än Stockholm finns exempel på att man ansett sig ha behov av att kunna samordna och styra stadsbyggnadsplaneringen i stort från en centralare nivå än byggnadsnämndens. Kommunstyrelsen

har tillskapat generalplaneberedningen och utsett dess ledamöter men har inte tillförsäkrat sig något direktinflytande över beredningens arbete. Det är obestridligt att generalplaneberedningen därför genom sin sammansättning och sina arbetsuppgifter fått en position som minskat kommunstyrelsens möjligheter att själv öva inflytande på stadsbyggnadspolitiken.

I de frågor som behandlats av generalplaneberedningen har givetvis också facknämndernas roll i beslutsprocessen påverkats. Beredningen representerar ett så avgörande faktiskt beslutsforum, att när den tagit ståndpunkt i en planfråga, begränsas otvivelaktigt betydelsen av den efterföljande behandlingen i facknämnderna. Härvidlag är det emellertid i främsta rummet fråga om en med beredningens inrättande åsyftad effekt, nämligen att ernå en samordning av bedömningarna inom olika facknämnder, representerande var och en sin del av stadsbyggnadsprocessen. En sådan samordning på det administrativa eller tjänstemannaplanet hade självfallet kunnat ernås med enklare medel än genom inrättandet av generalplaneberedningen. Det betydelsefulla är alltså att man genom beredningen också kan utöva en samordnad styrning av stadsbyggnadsplaneringen från den politiska nivån.

Det politiska inflytandet på planeringsprocessen kan också sägas ha breddats genom tillsättandet av särskilda kommittéer såsom tidigare nämnda trafikpolitiska kommittén och kommittén för planeringen av strand- och hamnområdena.

4.4 Kommunstyrelsen

I konstitutionen ges denna styrelse karaktär av den enda centrala kommunala styrelsen. Dess vikt och betydelse borde därför vara utomordentlig. Där skall, bl. a. på grundval av fackförvaltningarnas faktaredovisning, och med möjlighet till överblick av kommunens situation och sammanhanget mellan olika delar av det totala kommunala verksamhetsfältet, fattas för kommunens utveckling avgörande beslut.

För kommunstyrelsens ledamöter kan det vara ett svårt praktiskt problem hur de skall kunna fullgöra sin roll i styrelsen och hävda dess ställning som kommunens regering. Kommittén vill här hänvisa till vad som sagts om borgarrådsberedningen och dess position. Mot detta står att kommunstyrelsens ledamöter icke är heltidsanställda utan har andra civila yrken. Det kan därför omöjligen förväntas av dem att de skall kunna behärska det sakmaterial, det kunskapsstoff, som i tryckta utlåtanden serveras dem varje vecka i överväldigande mängd. Denna kunskap – liksom en betydande politisk tyngd – kommer därför även i kommunstyrelsen att representeras av borgarråden i deras egenskap av föredragande i styrelsen. Läger man till detta, att det numera synes ha blivit regel att de politiska gruppordförandena skall vara borgarråd, vore det kanske i realiteten mest korrekt att beteckna konstellationen kommunstyrelsen + borgarrådsberedningen som kommunens regering.

Borgarrådsinstitutionens stora politiska tyngd i regeringssammanhanget beror emellertid inte endast på att borgarråden personligen är ledande toppolitiker utan lika mycket på den roll de har vid ärendenas förberedande behandling som nämndordförande och som ansvariga för ärendenas redovisning och föredragning i kommunstyrelsen. Därigenom fyller borgarrådsinstitutionen ett angeläget behov av kontinuitet och samordning i det kommunala arbetet.

Borgarrådsberedningens makt, dvs. dess förmåga att bestämma över avgörandet

i ett ärende, kan emellertid trots allt vara större eller mindre, beroende på vilka möjligheter man berett kommunstyrelsen, där de slutliga avgörandena skall träffas, att själv följa ärendenas beredning och ta ståndpunkter innan styrelsens prövning blivit föregripen av ställningstaganden i andra organ med stor politisk tyngd. Man kan härvidlag konstatera att dels genom den historiska utvecklingen i fråga om drätselnämnden, dels genom inrättandet av generalplaneberedningen kommunstyrelsens direkta inflytande på den löpande finanspolitiken reducerats och att styrelsen till stor del kommit att sakna möjligheter att följa och påverka den stadsbyggnadspolitiska planeringen.

Om man inför en form av majoritetsstyre som innebär att samtliga borgarråd utses av majoriteten, påverkas kommunstyrelsens ställning i olika hänseenden. Å ena sidan torde borgarrådsberedningens inflytande bli ännu mera markerat än hittills. Å andra sidan blir emellertid kommunstyrelsen då det organ där minoriteten får utveckla sina politiska ställningstaganden. Därmed framhäves styrelsens rent politiska roll starkare än tidigare. Om borgarråden vid denna form av majoritetssystem genom ändrad lagstiftning skulle beredas plats i styrelsen torde vidare antalet styrelseledamöter behöva utökas. Angivna problemställningar har kommittén mera utförligt berört i sitt förut avgivna delbetänkande "Majoritetssystem eller samlingsystem" (bih. 83/1973) och har anledning återkomma till detta i kapitel 5 nedan.

4.5 Sammanfattning av erfarenheter

Vad i detta avsnitt sagts kan sammanfattas enligt följande. Den kommunala förvaltningens organisation har under årens lopp successivt förändrats i en strävan att finna ändamålsenliga former såväl vad gäller beslutsordningen mellan de beslutande instanserna av förtroendemän som mellan de administrativa tjänstemannaorganen. Föränderligheten har sin grund i den politiska viljeinriktningen liksom i de erfarenheter som vunnits av olika system.

Den nuvarande ordningen fungerar utan alltför besvärande problem men icke heller utan brister. Vad som träder i förgrunden vid en kritisk granskning och som skulle kunna motivera en reform är den oklara och logiskt sett tämligen svagt motiverade reella maktfördelningen mellan ett flertal centrala beredningsorgan, vars samlade effekt är att kommunstyrelsen fått sin ställning kringskuren. Borgarrådsberedningen har utan formell makt, genom sin ställning och sammansättning, ett synnerligen stort inflytande över hela det kommunala verksamhetsområdet. Drätselnämnden på det finanspolitiska området och generalplaneberedningen på det stadsbyggnadspolitiska har uppgifter av mycket stor betydelse för den kommunala verksamhetens innehåll och utveckling. Riktlinjen för en reform borde vara att så långt möjligt samla det reella beslutsförandet i övergripande frågor till kommunens styrelse och därmed ge denna styrelse den karaktär av administrativt och politiskt maktforum som den enligt konstitutionen skall ha.

Att det avgörande politiska ställningstagandet i regel sker i det första av de centrala organ som ett ärende möter, framgår av att ärendebehandlingen i drätselnämnden, borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen nästan alltid är likartad. Kommittén har tidigare redogjort härför. Likaså har ställningstaganden i general-

planeberedningen i regel haft avgörande betydelse för behandlingen i efterföljande centrala organ (och även i facknämnderna). En koncentration av förtroendeinflytandet på det centrala planet skulle således inte behöva innebära någon försvagning i fråga om ärendenas sakbehandling, men väl kunna medföra vissa praktiska fördelar genom en förenklad ärendegång.

Det är självfallet att ändringar i organisationen vad gäller beslutsinstanserna får konsekvenser också i fråga om förvaltningsapparaten organisation. Kommittén återkommer till detta under 10. "Den administrativa organisationen" (Sid. 61).

4.6 Vissa kommunalrättsliga spørsmål

I detta sammanhang aktualiseras också vissa kommunalrättsliga frågeställningar.

I en PM den 25 april 1973 redovisade finansborgarrådet vid kommunstyrelsens sammanträde den 23 maj 1973 (§ 11) resultaten av en undersökning rörande vissa kommunala kommittéers, beredningars, delegationers etc. kommunalrättsliga ställning. Undersökningen hade gjorts av en av honom tillsatt arbetsgrupp bestående av numera framlidne stadsjuristen E.G. Westman, organisationsdirektören C.-G. Tollemar och stadssekreteraren Hans Calmfors. Arbetsgruppens översyn omfattade informationskommittén, generalplaneberedningen, miljöberedningen, kommittén för företagsdemokrati (KOFF), socialvårdens planeringskommitté, kvinnokommittén, expertutskottet för Gamla Stan, stor-stockholmsdelegationen samt stor-stockholms planeringsnämnd. Undersökningen utvisade, att verksamheten i dessa organ till vissa delar ej står i överensstämmelse med kommunallagen. Detta sammanhänger med att de förutom sina beredningsuppgifter även fullgör vissa förvaltnings- respektive verkställighetsuppgifter som rätteligen bör ankomma på kommunal nämnd.

I arbetsgruppens förslag ingick bl. a. att stor-stockholmsdelegationen skulle ombildas till kommunal nämnd och att man borde överväga att inordna generalplaneberedningen i den centrala administrationen.

I promemorian meddelades att konkreta förslag om lämpliga omorganisationer på basis av arbetsgruppens förslag skulle komma att framläggas i särskild ordning.

I viss utsträckning har så också skett.

Sålunda har informationskommittén ombildats till en kommunal nämnd, informationsnämnden. Miljöberedningen har uppgått i den nya miljö- och hälsovårdsnämnden. KOFF-kommittén har inordnats under personalnämnden. Vidare har expertutskottet för Gamla Stan statmässigt hänförs till fastighetsnämnden. I fråga om stor-stockholms planeringsnämnd får det enligt kommunstyrelsens omnämnda beslut "ankomma gemensamt på huvudmännen att bedöma hur föreslagna ändringar i instruktionen bör aktualiseras". I övrigt beslöt styrelsen, "att berörda kommunala organ skulle bringas i överensstämmelse med de kommunalrättsliga reglerna". Av de i angivna utredning påtalade bristerna kvarstår för närvarande huvudsakligen att generalplaneberedningen och stor-stockholmsdelegationen trots att de kommunalrättsligt endast kan ha beredande funktioner i vissa hänseenden de facto agerar som kommunala nämnder. Redan av detta skäl bör därför dessa beredningars ställning i organisatoriskt och administrativt hänseende omprövas.

5. De centrala organen: reformalternativ

Frågan om en reform av den centrala styrelsen har varit föremål för ingående överläggningar inom kommittén. Enighet har därvid rått om att man bör hålla möjligheterna till "majoritetsstyre" öppna och avvisa tanken att borgarråden skall tillsättas efter ett lagreglerat proportionellt system. En nödvändig följd av dessa ställningstaganden har bedömts vara att man antingen måste ha mer än ett centralt organ med allmänpolitisk överblick för att varje inte alltför liten partigrupp skall kunna delta i åtminstone ett sådant organ och där följa ärenden och precisera sina politiska ståndpunkter, eller också måste man ha ett centralt organ som är så stort att även mindre partigrupper kan bli representerade.

Kommittén har enligt sina direktiv haft till uppgift att bl. a. pröva frågan om ett majoritetssystem bör införas i kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och i nämnderna. Det framhålls, att det är påkallat med ett principiellt ställningstagande i dessa frågor med hänsyn till den aktuella diskussionen.

I kommitténs tredje delbetänkande "Majoritetssystem eller samlingsystem" (bih. 83/1973; utl. 166/1973) har dessa frågeställningar avhandlats. I detta sammanhang syns berättigat att kortfattat återge kommitténs där angivna diskussion om majoritetssystem eller samlingsystem med särskild hänsyn till förhållandena i Stockholms kommun.

Som en utgångspunkt för övervägandena har gällt, att kommittén ansett sig inte böra föreslå lagändringar. Lagstiftningens utformning på längre sikt prövas dessutom av den statliga utredningen om den kommunala demokratin.

Kommittén har emellertid sökt att belysa olika möjliga system. Denna granskning har lett till att valet synes stå mellan (A) bibehållet samlingsystem, (B) klarare majoritetsmarkering främst i borgarrådsberedningen och (C) majoritetssystem i borgarrådsberedningen. Att gå längre än till att låta den politiska majoriteten tillsätta samtliga borgarråd skulle dra med sig alltför genomgripande förändringar i det kommunala arbetet.

Om man skulle stanna för att majoriteten bör tillsätta samtliga borgarråd har konsekvenserna i övrigt ansetts böra bli i huvudsak följande. Vissa ledande förtroendemän inom den politiska minoriteten måste ges heltidsengagemang. Detta kan ske enligt 29 § KLS. Dessa förtroendemän bör vara ledamöter i kommunstyrelsen. Arbetet i denna kan förutses öka väsentligt. Kommunstyrelsen bör därför få flera ledamöter och suppleanter, enligt kommitténs mening minst 17. Vidare bör kommunstyrelsen arbeta på delegationer. I dessa bör även suppleanterna kunna väljas in. En lämplig ordning synes vara att ha tre delegationer, en för budgetfrågor, en för planfrågor och en för övriga frågor.

Kommittén framhåller att arbetet och tidsåtgången kan förväntas öka även i fullmäktige och i nämnderna, om majoritetssystem införs i borgarrådsberedningen. Svårigheter kan uppkomma för förtroendemän med huvudsaklig sysselsättning utanför kommunstyrelsen. Detta kan föranleda att man som alternativ till det skisserade delegationssystemet söker kanalisera det tillkommande politiska arbetet vid sidan av kommunstyrelsen till exempelvis en informell beredning av borgarråd och gruppleddare.

Flertalet av kommitténs ledamöter har uttalat sympatier för ett majoritetssystem för att undanröja vissa oklarheter om bl. a. den politiska ansvarsfördelningen.

Utan lagändringar har den viktigaste frågan hur minoritetens politiska arbetsvillkor skall kunna tryggas, inte ansetts kunna lösas tillfredsställande. Frågan om övergång till majoritetssystem har därför ansetts inte kunna slutgiltigt avgöras för närvarande.

Kommunfullmäktige har den 26 september 1973 anslutit sig till kommitténs mening (utl. 166/1973).

Kommittén övergår härfter till frågan om tänkbara reformalternativ. De alternativ som kommittén ansett värda att övervägas kan sammanfattas enligt följande.

1. Kommunstyrelsen övertar själv drätselnämndens, ekonomiska planeringsrådets och generalplaneberedningens uppgifter och befogenheter. Borgarrådsberedningen bibehålles i stort sett oförändrad.

2. Borgarrådsberedningen övertar rollen som kommunens styrelse och tillägg därvid även de uppgifter som drätselnämnden, ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen nu har. Nuvarande kommunstyrelsen blir ett beredningsorgan mellan nya styrelsen och fullmäktige.

3. Kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och drätselnämnden bibehålles, men drätselnämndens "allmänpolitiska" funktioner överförs till kommunstyrelsen varvid drätselnämndens uppgifter begränsas till finanstekniska frågor. Kommunstyrelsen övertar själv från ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen ansvaret för kommunens långsiktiga planering.

4. Centraliserat styrelseskick i huvudsak enligt den organisation som tidigare gällde i Stockholms läns landsting. Endast ett centralt organ, kommunstyrelsen, skulle förekomma. Borgarråden ingår i denna styrelse. Borgarrådsberedningen och drätselnämnden avvecklas. Ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen ersätts av en av kommunstyrelsen tillsatt kommitté för beredningen av långsiktiga planeringsfrågor.

5. Göteborgsmodellen. Överensstämmer i flera hänseenden med alternativ 4. Kommunstyrelsens ledamöter inklusive borgarråden hålls dock utanför nämnderna.

6. De centrala organen ersätts med en stor kommunstyrelse som arbetar på avdelningar.

Alternativen utvecklas närmare i det följande.

5.1 Kommunstyrelsen övertar drätselnämndens, ekonomiska planeringsrådets och generalplaneberedningens funktioner (alternativ 1)

Detta alternativ innebär först och främst att finansstyrelsefunktionerna i sin helhet slås samman med den allmänna styrelse- och beredningsfunktionen som kommunstyrelsen har och att drätselnämnden avskaffas. Det synes naturligt att uppgiften som finansstyrelse läggs på kommunens styrelse, eftersom finansstyrelsen otvivelaktigt är den primära styrelsefunktionen i kommunen. Denna modell överensstämmer, bortsett från borgarrådsberedningens speciella funktion, med den vanliga förekommande organisationen i andra primärkommuner.

Det sist sagda kan i stort sett sägas gälla även i fråga om planeringsfrågornas inordnande under kommunstyrelsen. Även i den översiktliga fysiska planeringen (generalplaneringen) engagerar sig numera kommunstyrelserna själva. I direktiven för bygglagutredningen är det sagt att för den kommunplan, som enligt direktiven skall ersätta generalplanen, är det kommunens styrelse som skall ansvara. Detta har också föreslagits i utredningens betänkande "Markanvändning och byggande", vilket beröres närmare här nedan.

För kommunstyrelsens del innebär detta alternativ en vidgad funktion och kompetens genom att drätselärendena och planeringsärendena tillkommer. Med de nya bestämmelser om delegation som införts för styrelsen i KLS torde handläggningen av dessa uppgifter kunna ordnas smidigt. Här kommer man med andra ord fram till en kommunstyrelse, som kan tänkas utformad i relativt nära anslutning till de reformalternativ, som utformats med en styrelse uppdelad på avdelningar.

För borgarrådsberedningens del skulle detta alternativ knappast innebära någon annan reell förändring än att beredningen får en allmän beredningsskyldighet och bl. a. blir mer direkt engagerad i den kommunala långtidsplaneringen än tidigare.

Om drätselnämnden avskaffas, vilket förutsätts ske i samtliga ovan nämnda omorganisationsalternativ utom det i punkt 3, kommer finansborgarrådet att stå utan egen rotel. Denna tanke är i och för sig ingen nyhet. Den ovan nämnda "omorganisationskommittén", som år 1939 framlade förslag till ändringar av stadsstyrelsen, ville bl. a. befria ordföranden i borgarrådsberedningen från löpande förvaltningsbestyr och avlyfta honom ansvaret för en särskild rotel. Även i den ovan nämnda arbetsgruppens rapport angående "Antalet borgarråd och rotelindelningen" har motsvarande synpunkter framförts med den modifikationen dock, att man tänkte sig ett biträdande finansborgarråd för att handlägga de rent finanstekniska frågorna.

Alternativet medför konsekvenser på förvaltningssidan, eftersom drätselnämnden är styrelse för kammarkontoret och generalplaneberedningen har ett eget kansli. Om man bortser från "remissvar", där just den politiska bedömningen kommer in, har drätselnämnden bl. a. att som fackstyrelse ta ställning till riktlinjer för kommunens redovisning, ge anvisningar därom till förvaltningen i dess helhet, besluta i lånefrågor, behandla försäkringsfrågor osv. När drätselnämnden upphör måste kammarkontoret ha en ny styrelse. Det kan knappast vara borgarrådsberedningen. Det vore ganska orimligt eller i varje fall mindre naturligt att hela församlingen av fackborgarråd skulle besluta i nyss angivna finanstekniska och andra frågor samt i kammarkontorets personalfrågor. Någon annan styrelse för den verksamhet som ligger på kammarkontoret än kommunstyrelsen kan knappast ifrågakomma.

Som förvaltningsstyrelse (icke kommunens styrelse) skulle kommunstyrelsen då bli styrelse för den verksamhet som utövas på stadskansliet och kammarkontoret samt i varje fall tills vidare statistiska kontoret. – Att generalplaneberedningens kansli inordnas i stadskansliet synes böra följa av att kommunstyrelsen övertar beredningens uppgifter.

En tanke som väckts vore att ha en särskild fackstyrelse för sakrevision, organisation och kammarkontorets verksamhet. Det finns skäl härför, bl. a. att uppgifterna har ett inre sammanhang i sak. Mot denna tanke talar emellertid att kammarkontorets befattning med redovisningssystematik, upplåning osv. representerar ett påtagligt intresse för finansborgarrådet, som han måste vilja utöva ett inflytande på. Vidare har nämnda uppgifter ett mycket nära samband med uppgifterna hos stadskansliets finansavdelning. Slutligen förutsätter en lösning efter denna modell att man skiljer den sakrevision, som här åsyftas, från annan revision, eftersom under en och samma styrelse icke kan inrymmas såväl förvaltning som den granskning av förvaltningen som enligt kommunallagen är revisionens uppgift. Det här berörda alternativet synes därför knappast vara en ändamålsenlig lösning.

Övervägandena leder därför till att, om drätselnämnden slopas, kommunstyrelsen bör vara styrelse för kammarkontorets verksamhet. Det är väl känt, att den successiva utbildningen av en väl utrustad finansavdelning som fungerar som finansborgarrådets egen administrativa stab, lett till en oklar kompetensfördelning mellan denna avdelning och kammarkontoret, som dock kunnat bemästras genom vilja till samarbete. Skulle en sammanläggning ifrågakomma med kommunstyrelsen som styrelse synes därav även av rent praktiska skäl behöva följa ett delegationssystem i kommunstyrelsen. Det kan inte vara praktiskt att kommunstyrelsen in pleno skall avgöra löpande ärenden rörande exempelvis upplåning, m. m.

Av kammarkontorets uppgifter tilldrar sig främst kammarkontorets remissyttranden ett politiskt och publikt intresse. Omorganisationen på förvaltningssidan kan givetvis genomföras så att detta värde inte går förlorat.

5.2 Borgarrådsberedningen övertar drätselnämndens och de centrala planeringsorganens funktioner och bildar kommunens styrelse. Nuvarande kommunstyrelse blir beredningsorgan (alternativ 2)

Enligt detta alternativ skulle borgarrådsberedningen bli kommunens styrelse och nuvarande kommunstyrelsen omvandlas till en sista beredningsinstans mellan borgarrådsberedningen och fullmäktige. Denna lösning innebär närmast en anpassning av organisationen till faktiska politiska realiteter. Organisationsmodellen medför den fördelen att man får en enda, slutlig, ekonomisk-politisk prövning genom av samtliga "regeringspartier" utsedda representanter. Som synes företer alternativet stora likheter med det statliga systemet: en regering sammansatt av heltidsanställda råd, som framlägger sina förslag för representationen. Behandlingen i denna förbereds därefter genom ett av fullmäktige tillsatt allmänt beredningsutskott.

Nackdelarna med detta alternativ är emellertid, att de heltidsengagerade borgarråden kan förutsättas få alltför stort inflytande på bekostnad av lekmännens.

I detta organisationsalternativ utgör borgarrådsberedningen en nämnd. Med nuvarande lagstiftning måste då val till beredningen ske proportionellt. För att pro-

portionellt valsätt här skall kunna undvikas, måste KLS ändras. En sådan lagändring är också en förutsättning för att ett majoritetssystem där alla borgarråd utses av den politiska majoriteten skall kunna införas. En organisation enligt denna modell skulle dock helt avvika från den som föreskrivs i KL och från lagstiftarnas tydligt ådagalagda strävan att, i motsats härtill, ta bort skillnaderna mellan KLS och KL.

5.3 Nuvarande topporganisation bibehålls. Kommunstyrelsen övertar drätsel-nämndens "allmänpolitiska" funktioner och de centrala planeringsfrågorna (alternativ 3)

Enligt detta alternativ bibehålls drätselnämnden men från dess bedömning skulle undantagas frågor, som inte är av strikt finanteknisk natur. De allmänpolitiska bedömningarna och partiståndpunkterna skulle därigenom komma att ske först i borgarrådsberedningen. I drätselnämnden skulle man då fortsättningsvis enbart ha att uttala sig i frågor om finansieringsformer, amorteringstider, statsbidrag etc., dvs. frågor som rör redovisning, bokslut, fondförvaltning och upptagande av lån och som redan med nuvarande organisation stannar i nämnden. Ur berednings-synpunkt kan det emellertid vara värdefullt med en fackinstans för bevakning av enbart de ekonomiska och finansiella intressena.

En förutsättning för att drätselnämnden skall fungera som enbart ekonomisk fackinstans, torde vara att finansborgarrådet inte blir ordförande, att politiskt tunga representanter i övrigt inte ingår samt att nämnden sammansätts av personer med speciella insikter i och intresse för ekonomi.

Detta alternativ skiljer sig vad beträffar relationerna mellan borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen inte mycket från alternativ 1, enligt vilket samtliga drätsel-nämndens funktioner övertas av kommunstyrelsen. Även i övrigt gäller för detta alternativ vad som sagts beträffande alternativ 1.

5.4 Centraliserat styrelseskick i huvudsak enligt den organisation som tidigare gällde i Stockholms läns landsting (alternativ 4)

För Stockholms del skulle man också kunna tänka sig en central organisation av landstingsmodell med ett enda centralt organ motsvarande förvaltningsutskottet i Stockholms läns landsting enligt den organisation som tidigare gällde. Detta skulle innebära, att borgarråden åter finge ingå som ledamöter av kommunstyrelsen utan att dock få bilda en majoritet där. Styrelsen måste då utökas och med nuvarande förutsättningar m. m. förslagsvis uppgå till minst nitton ledamöter, inklusive borgarråden.

Såväl borgarrådsberedningen som drätselnämnden skulle vidare avskaffas och kammarkontoret och finansavdelningen sammanslås och inordnas under kommunstyrelsen. Om landstingsorganisationen fullföljs inrättas vidare en särskild kommitté för beredningen av långsiktiga planeringsfrågor. Denna organisationsform förutsätter att kommunstyrelsen avlastas vissa ärenden genom delegering eller genom att den förberedande behandlingen av vissa frågor överläts till särskilda beredningar.

Landstingens förvaltningsutskott har traditionellt intagit en stark ställning bl. a. till följd av landstingens mindre välutvecklade facknämndorganisation. För Stock-

holms del med dess av tradition starka facknämnder och fackförvaltningar torde det därför inte gå att helt kopiera landstingsmodellen för uppbyggnaden av den centrala stadsstyrelsen.

Modellen innebär emellertid otvivelaktigt en ökad anpassning av formellt inflytande till reellt genom att borgarråden "flyttas in" i kommunstyrelsen.

Det må i sammanhanget erinras om att åren 1920–1940 borgarråden var ledamöter i stadskollegiet. De uteslöts dock år 1940 bl. a. med motiveringen att de i vissa fall fått en alltför dominerande ställning gentemot övriga ledamöter.

I sammanhanget kan nämnas, att landstinget den 12 november 1973 på förslag av strukturberedningen beslutat sig för att genom ändringar i respektive arbetsordningar och reglementen möjliggöra införandet av ett majoritetssystem av innebörd att majoriteten tillsätter *minst* sex landstingsråd samt ordförande- och vice ordförandeposterna i förvaltningsutskottet och i nämnder och styrelser i övrigt. Den politiska minoritetens intressen skall tillgodoses genom inrättande av *högst* tre heltidssysslor som oppositionspolitiker, vilka skall erhålla erforderliga kansliresurser. Vidare skall en representant från minoriteten alltid ingå i vad man i dagligt tal kallat förvaltningsutskottets presidium, vilket ges en fast institutionaliserad form. Denna ordning har därefter också genomförts. Motsvarande arrangemang skall vidtas i övriga nämnder och styrelser utan att dock av laglighetsskäl kunna ges uttryck i reglementen och instruktioner.

5.5 Göteborgsmodellen (alternativ 5)

I Göteborg har för några år sedan gjorts en omorganisation av de centrala organen. Den nya organisationen har stora likheter med övriga landstings utom Stockholms län. Det förekommer således endast ett centralt organ och kommunalråden är ledamöter i detta. Vissa skillnader föreligger dock. Kommunstyrelsens ledamöter förutsätts inte placeras i någon annan nämnd. Beträffande kommunalråden förutsätts vidare att de inte är närvarande vid nämndsammanträden i andra nämnder utan att vara särskilt kallade. Kommunalråden bör inte heller bilda något självständigt organ, kommunalrådsberedning. Anledningen till att dessa regler förutsätts gälla är att ledamöterna i kommunstyrelsen skall anlägga en helhetssyn på ärendena. Det är därför av vikt att ledamöterna inklusive kommunalråden inte genom ställningstaganden i annan nämnd i förväg binder sig i förekommande frågor. Genom delegation av kommunstyrelsens beslutanderätt i ärenden av mindre vikt har man försökt uppnå administrativt enklare och snabbare handläggningssång och den samfälliga styrelsens sammanträden har kunnat koncentreras kring de betydelsefullaste frågorna. En tillämpning av denna modell för Stockholm innebär att borgarråden kommer att ingå i kommunstyrelsen som ledamöter och att borgarrådsberedningen avskaffas liksom drätselnämnden. Det är dock att märka att Göteborgsmodellen innebär en radikal förändring i förhållande till vad som nu gäller i Stockholm och landstinget enligt nyss skildrade alternativ 4. Det skulle nämligen, som framgår av ovanstående, innebära en boskillnad mellan kommunstyrelsen och nämnderna genom förbudet för ledamot av kommunstyrelsen att ha uppdrag i facknämnderna.

5.6 De centrala organen ersätts med en stor kommunstyrelse som arbetar på avdelningar (alternativ 6)

Enligt detta alternativ, som företer vissa likheter med alternativen 4 och 5, ombildas kommunstyrelsen till en stor styrelse, som arbetar dels i plenum, dels på självständiga avdelningar. Borgarrådsberedningen och drätselnämnden avskaffas, liksom de särskilda planeringsorganen. Avdelningarna leds av borgarråden. Borgarråden ingår dock ej i styrelsen utan är endast föredragande. I avdelningarna skall kunna ingå ledamöter, som inte är med i styrelsen. Styrelseavdelningarna bör formis så att man till en avdelning kan föra ärenden från flera rotlar med närliggande och sammanhörande arbetsuppgifter. Kammarkontoret och finansavdelningen skulle sammanslös och inordnas under styrelsen. Med detta alternativ synes ha åsyftats inte i första hand en snabbare ärendehantering men väl en allsidigare.

Ett skäl för detta alternativ skulle kunna vara att ledamöterna får bättre tid och möjlighet att tränga djupare in i ärendena än vad som är möjligt i en sammanhållen styrelse. Mot detta måste dock vägas att förslaget innebär, om slutliga beslut fattas av avdelningarna, att kommunstyrelsen förlorar möjligheten att anlägga en helhetssyn på ärendena och härigenom samordna den kommunala förvaltningsverksamheten.

I linje med tanken att styrelsen skall vara ett enhetligt och fast sammanhållet ledande organ infördes för övrigt genom 1953 års kommunallag förbud mot att ha självständiga avdelningar i drätselkammaren. Det kan därför ifrågasättas om man nu kan få till stånd en lagändring som skulle tillåta att kommunstyrelsens verksamhet uppdelas på avdelningar. I stället för uppdelning på avdelningar kan man emellertid använda sig av ett delegationssystem för att erhålla önskad koncentration i styrelsearbetet samt få en viss spridning av uppdragen.

6. De centrala organen: sammanfattning av synpunkter, kommitténs ståndpunkt

Kommittén har i det föregående redogjort för nuvarande organisation, sökt analysera dess innebörd, lagt synpunkter på dess svagheter, behandlat motiven för och inriktningen av en reform samt slutligen redovisat en rad skisser till reformalternativ. De reformalternativ som redovisats har direkt gällt de beslutsorgan som karaktäriserats som centrala, nämligen drätselnämnden, borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen. Indirekt berör reformalternativen emellertid även generalplaneberedningen. Det har vidare varit anledning att i diskussionen komma in på storstockholmsdelegationens uppgifter och roller. Det återstår här efter att ta ställning till huvudfrågan om det kan anses föreligga övervägande skäl att föreslå en så genomgripande ändring av en bestående ordning som vissa av de redovisade reformalternativen innebär. De motiv som varit vägledande för en reform kan sammanfattningsvis sägas vara en strävan att förlägga såväl det politiska som det formella avgörandet i för kommunens utveckling betydelsefulla frågor till det kommunala organ, som enligt lagstiftningen har det konstitutionella ansvaret för den samlade kommunalförvaltningen, dvs. till kommunstyrelsen. Samtidigt skulle man genom en reform i detta syfte kunna komma ifrån den oklara maktfördelningen mellan ett flertal centrala organ och förenkla ärendeberedningen.

Den nya ordningen för budgetarbetets bedrivande innebär en kraftig markering av kommunstyrelsens ledande roll när det gäller kommunens ekonomiska utveckling och kan således uppfattas som ett uttryck för samma intentioner som legat bakom kommitténs reformskisser. Som motiv för fortsatta steg i denna riktning kan åberopas Stockholms nya situation som utflyttningskommun med relativt sett minskande ekonomiska resurser, som skärper kraven på en samlad totalbedömning, planering och styrning av kommunens sociala, ekonomiska och fysiska utveckling på både kort och lång sikt. Vad här sammanfattningsvis sagts talar alltså för en reform.

Ett skäl att vänta med mera genomgripande ändringar av den kommunala organisationen är, att flera statliga utredningar har antingen avlämnat betänkanden eller kommer att göra det samt att utredningarnas förslag och utredningsuppdrag berör för den kommunala organisationen vitala problem och frågeställningar. Statsmakternas slutliga ställningstagande till utredningarnas förslag bör därför avvaktas.

Fram till och med hösten 1974 har sålunda förekommit ett utrednings- och lagstiftningsarbete som kunde förutsättas på avgörande punkter komma att beröra den kommunala organisationen och formerna för medborgarinflytandet, dvs. områden som berör självstyrelsekommitténs utredningsarbete. De utredningar som

här avses är länsberedningen, kommunallagsutredningen och utredningen om den kommunala demokratin, demokratiutredningen. Av dessa tre statliga utredningar har de två förstnämnda avgivit betänkanden (i oktober respektive september 1974) som här bör återges i vad de kan sägas vara av direkt betydelse för självstyrelsekommitténs överväganden och bedömningar.

Länsberedningen, vars uppdrag har varit "att i anslutning till vissa tidigare verkställda utredningar, nämligen länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelningsutredningen (SOU 1967:20-23) samt länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) göra en sammanfattande bedömning rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation . . . varvid . . . bl. a. fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun (skulle) övervägas" har huvudsakligen framlagt principiella ställningstaganden, som i vad de berör självstyrelsekommitténs arbete, i korthet kan sägas gå ut på följande. (SOU 1974:84; Stat och kommun i samverkan.)

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har beredningen funnit i stort sett väl avvägd. Dock föreslås en *särskild utredning* för att närmare undersöka lämpligheten av viss omfördelning mellan stat och kommun i fråga om väghållningsuppgifter.

I likhet med socialutredningen anser beredningen, att *ungdomsvårdsskolor* och *vissa vårdanstalter för alkoholmissbrukare, som nu har statligt huvudmannaskap*, bör få kommunalt huvudmannaskap.

Statlig tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten bör i stor utsträckning kunna minskas.

Huvudmannaskapet för den *samordnade regionala samhällsplaneringen* bör liksom hittills åligga länsstyrelserna. Men *samrådet* mellan länsstyrelser samt landsting och primärkommuner anses kunna utvecklas ytterligare. Därför föreslås bl. a. en *föreskrift* om att landstingskommuner och primärkommuner skall yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag såsom länsprogram och regional trafikplanering.

Primär- och landstingskommuner bör betraktas som jämställda med avseende på kompetens men med olika geografiska verksamhetsområden. Uppgiftsfördelningen mellan de båda kommuntyperna bör kunna lösas olika i skilda län. *Möjlighet bör därför införas för primärkommuner och landstingskommuner i ett län att träffa avtal om att hela ansvaret för vissa väl avgränsade uppgifter skall kunna föras över från primärkommunerna till landstinget eller tvärtom*. Avtalen i fråga måste för att bli giltiga prövas och fastställas av regeringen. Fastställelse av avtalet bör kunna ske även mot en minoritet av primärkommunerna, som inte biträtt överenskommelsen. Endast i fråga om två verksamhetsgrenar föreslås, att föreskrifter ges att ett generellt ansvar skall ligga på landstingskommunerna. Detta skall gälla *den lokala och regionala, kollektiva persontrafiken i länet samt viss kulturell verksamhet* som är avsedd för ett större befolkningsunderlag än vad den enskilda kommunen har.

Kommunallagsutredningens betänkande (SOU 1974:99; "Enhetlig kommunallag") är av mera direkt betydelse för kommitténs ställningstaganden och bör beröras mera ingående.

Remissbehandlingen av detta betänkande har just påbörjats. I utredningens missivskrivelse framhålles att "härefter återstår av uppdraget att framlägga förslag till

lagändringar som föranleds av överväganden av utredningen om den kommunala demokratin och länsberedningen”.

Utredningens arbete är sålunda icke avslutat. Det kan dock vara anledning att kort kommentera förslaget innehåll i fråga om drätselnämnd.

Det finns bestämmelser om drätselnämnd i nuvarande kommunallag (KL), 47–49 §§. Drätselnämnd är enligt denna lag ett fakultativt organ. Enligt bestämmelserna i kommunallagen för Stockholm (KLS), 47 §, är drätselnämnden däremot en obligatorisk nämnd. Landstingslagen (LL) saknar bestämmelser om särskilt finansorgan. Utredningen framhåller att drätselnämnd nu endast finns i två kommuner, Stockholm och Helsingborg. Utredningen har syftet att nå fram till en enhetlig kommunallag så vitt möjligt utan särlagstiftning eller särbestämmelser för särskilda kommunbildningar. Man har då på denna punkt kommit fram till att bestämmelser om drätselnämnd bör kunna utgå ur en sådan enhetlig kommunallag. Huvudmotivet är att KL:s bestämmelser därom nu utnyttjas av endast en kommun (förutom Stockholm enligt KLS) samt att drätsel- och finansfrågorna naturligt bör förläggas till kommunens styrelse.

Lagförslaget saknar sålunda bestämmelser om drätselnämnd. Enligt 32 § i förslaget skall det tillkomma *kommunstyrelsen* att bl. a. handha drätseln och medelsförvaltningen. Utredningen uppehåller sig i detta sammanhang särskilt vid Stockholms organisation. Det säges att det inte ligger inom utredningens uppdrag att rubba de grundläggande principerna härför. Hur denna organisation bör vara utformad vore främst en fråga för kommunen själv och här hänvisas till självstyrelsekommittén (sid. 60). Från den utgångspunkten övervägs först att behålla bestämmelserna i nuvarande KL och sålunda låta dem gälla även för Stockholm, varigenom drätselnämnden skulle bestå men bli en fakultativ nämnd. Utredningen stannar dock – som förut sagts – för att helt utesluta bestämmelser om drätselnämnd i förslaget till ny enhetlig kommunallag. Syftet att icke därigenom förhindra Stockholms kommun att i här nämnt hänseende välja sin egen organisation uppnår man i lagtekniskt hänseende i stället genom att bestämmelserna om drätselnämnd i KLS (och i KL) överföres till övergångsbestämmelserna. Förslaget till ifrågavarande lagrum, 6 § i förslaget till lag om införande av kommunallagen, har följande lydelse (sid. 31).

6 §

I kommun där vid den nya lagens ikraftträdande *särskild drätselnämnd handhar kommunens drätsel får sådan nämnd alltjämt behållas.*

Utan hinder av 32 § c) nya lagen skall sådan drätselnämnd handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning. Vidare skall drätselnämnden fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföringen som eljest ankommer på styrelsen. Bestämmelsen i 54 § skall därvid i stället gälla drätselnämnden.

I Stockholms kommun skall ordföranden i borgarrådsberedningen vara ordförande i drätselnämnden.

I kommentaren därtill (sid. 400) anföres följande.

6 §

Genom detta stadgande ges möjlighet för Helsingborgs och Stockholms kommuner att tills vidare behålla drätselnämnden. Samtidigt förvandlas drätselnämnden i Stockholms kommun till fakultativ nämnd. Härigenom har utredningen ansett att gällande principer för organisationen i Stockholms kommun inte rubbas samtidigt som drätselnämnden kan avskaffas utan att lagändring blir erforderlig. Med den föreslagna lösningen kan drätselnämnden omhänderha den centraliserade medelsförvaltningen och ansvara för räkenskapsföringen. De bestämmelser som i dag i övrigt finns i KL och KLS om drätselnämnd upphör att gälla vid nya lagens ikraftträdande. Detta innebär exempelvis att kravet på gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden utgår liksom de särskilda bestämmelserna om drätselnämndens yttrande i 20 § 2 st. och 58 § 2 st. KLS. I fråga om drätselnämndens organisation och verksamhetsformer bör den föreslagna nya lagens regler om fakultativa nämnder kunna tillämpas fullt ut. För Stockholms kommuns del krävs dock en särregel om att borgarrådsberedningens ordförande är självskriven som ordförande i drätselnämnd.

Det står sålunda klart att, även om utredningens lagförslag skulle oförändrat antagas, det icke kommer att föreligga några lagtekniska hinder för att i Stockholm tills vidare behålla nuvarande organisation. Skillnaden består i att drätselnämnden blir en fakultativ nämnd i stället för obligatorisk. Vidare, och det får anses något viktigare, blir det icke längre ett *beredningstvång* att ge drätselnämnden tillfälle att yttra sig dels i ärenden som "avser avhändande eller inköp av fast egendom eller därifrån härflytande rättighet eller eljest är av särskild vikt för kommunens ekonomi" (20 § KLS), dels över nämndernas statförslag (58 § KLS). Självfallet kommer dock intet hinder att föreligga att ändock inhämta drätselnämndens yttrande i dessa ärenden.

Den statliga utredningen om den kommunala demokratin, som i juni 1974 publicerat en rapport (SOU 1974:50) "Information och medverkan i kommunal planering", fortsätter emellertid sitt utredningsarbete.

Ytterligare ett vägande skäl emot att nu företa några förändringar i kommunens styrelseorganisation har självstyrelsekommittén redovisat i sitt delbetänkande "Majoritetssystem eller samlingsystem" (bih. 83/1973). Kommittén hävdade i detta sammanhang, att man som en allmän förutsättning för en styrelsereform måste uppställa kravet att den inte försvårar möjligheterna att – om så anses politiskt lämpligt – införa majoritetsstyre samt att det därvidlag kan bli fråga om antingen en bredare majoritetsmarkering främst i borgarrådsberedningen eller ett majoritetssystem, där den politiska majoriteten tillsätter samtliga borgarråd i denna beredning. Flertalet av kommitténs ledamöter har uttalat sympatier för ett majoritetssystem. Det finns ett otvetydigt samband mellan denna form av majoritetsstyre i borgarrådsberedningen och avsikten att markera kommunstyrelsens roll som kommunalpolitiskt ledande organ. En reform i avsikt att förstärka kommunstyrelsens positioner aktualiserar nämligen frågan om borgarrådets roll i förhållanden till kommunstyrelsen. Först måste man konstatera, att vad kommittén – enligt vad nyss refererats – kommit till i det förut nämnda delbetänkandet utesluter reformalternativ, där borgarrådsberedningen slopas. Den form av majoritetsstyre, som ansetts vara den närmast tänkbara, kan uppenbart icke förenas med att den konsti-

tutionella sammanslutningen av de majoritetsvalda borgarråden utgår ur organisationen. Såsom av utredningarna inom landstingets strukturberedning och av landstingets beslut framgår har där i stället ett särskilt organ bestående av de heltidsanställda råden nyskapats och ansetts vara ofrånkomligt vid denna form av majoritetsstyre.

Även med utgångspunkten att borgarrådsberedningen skall finnas kvar kan det vara anledning att diskutera borgarrådets roll i förhållande till kommunstyrelsen. Har man syftet att materialisera styrelsens formella status som kommunregering men också samtidigt syftet att borgarråden skall vara partiernas mest framträdande representanter och i den egenskapen också nämndordförande, ligger det nära till hands att återgå till den ordning, som rådde perioden 1920–1939, nämligen att låta borgarråden ingå som ledamöter av kommunstyrelsen. Detta borde i och för sig leda till att borgarrådsberedningen upphörde som institution, men detta kan av nämnda skäl icke ifrågakomma. Borgarråden skulle ändock kunna tillhöra kommunstyrelsen, men även i sådant fall får frågan ett direkt sammanhang med spörsmålet om majoritetsstyre. Om nuvarande antal borgarråd icke ändras och samtliga borgarråd tillhör kommunstyrelsen, får man vid införande av ett majoritetssystem, där samtliga borgarråd utses av majoriteten, bl. a. den omedelbara konsekvensen, att antalet ledamöter i styrelsen måste utökas till minst $(9 + 8) 17$ och då utan att det ges utrymme för majoriteten att invälja andra representanter än borgarråden. Borgarrådets samfälliga ledarskap i kommunstyrelsen komplicerar alltså i viss mån förutsättningarna för ett ev. majoritetsstyre. Inom Stockholms läns landsting har man som bekant – såväl före som efter tillkomsten av landstingsrådsberedningen – valt den politiska lösningen att vissa landstingsråd ingår som ledamöter av förvaltningsutskottet utan att dock där få utgöra flertalet. Under förutsättning av en lagändring skulle en motsvarande lösning för Stockholms kommuns del i och för sig vara möjlig och då närmast gälla de borgarråd, som tillika är gruppordförande. En sådan lösning torde dock knappast kunna ifrågakomma utan att man samtidigt aktualiserar frågan om ordförandeskapet i kommunstyrelsen och därmed den maktfördelning mellan den av lekmanpolitiker sammansatta styrelsen och de heltidsanställda borgarråden, som är en tradition i Stockholms kommun och som man där i vart fall icke vill förändra i riktning mot en dominans för de senare.

Kommittén har som resultat av sina överväganden i denna del kommit till att kommittén icke funnit tillräcklig anledning till något förslag, som skulle innebära förändringar i fråga om kommunstyrelsens och borgarrådsberedningens sammansättning och rollfördelningen dem emellan. Borgarrådsberedningen skall alltjämt vara det centrala förberedande och samordnande organ, som alla viktiga ärenden passerar på sin väg till avgörande i kommunstyrelsen. Borgarråden är var och en för sin rotel föredragande i kommunstyrelsen.

Även vad gäller drätselnämnden kan ett visst samband sägas föreligga med frågan om majoritetssystem. I sitt betänkande "Majoritetssystem eller samlingssystem" har kommittén starkt betonat vikten av att vid ett majoritetssystem, där majoriteten utser alla borgarråd, minoritetens politiska arbetsvillkor tryggas.

Kommittén fann då att detta inte kunde lösas tillfredsställande utan lagändringar. Därvid åsyftades främst minoritetens representation i kommunstyrelsen. Men oavsett detta spörsmål torde en följd av ett majoritetssystem bli att minoriteten finner

det vara en tillgång att kunna i drätselnämnden följa beredningen och presentationen av viktigare ärenden och att i denna nämnd föra fram sitt politiska utspel. Denna synpunkt talar alltså för att drätselnämnden bibehålles.

Det huvudsakliga skälet mot att drätselnämnden bibehålles har varit att nämnden icke fungerar som ett fackorgan för ekonomisk och finansiell prövning, vilket kommunallagen för Stockholm utgår ifrån, utan i stället som ett centralt organ för allmänpolitisk bedömning. Detta har uppkallat frågan om det rationella i att ha tre centrala organ med ur politisk synpunkt likartad behandling som medför att kommunstyrelsens roll reduceras. Dessa synpunkter har otvivelaktigt tyngd. Å andra sidan skall ej förbises betydelsen av att kammarkontoret – med utgångspunkt från drätselnämndens i dess reglemente angivna uppgifter – gör en inträngande beredning av drätselnämndens ärenden just ur ekonomiska och finansiella synpunkter och därmed tillför ärendena värdefulla sakuppgifter och bedömanden i dessa hänseenden, som ofta nog eljest icke skulle ha kommit fram. Drätselnämndens existens utgör därmed en garanti för att den ekonomiska innebörden av ett ärende icke blir förbisedd. Och även om det är riktigt att drätselnämnden anlägger allmänpolitiska synpunkter, är det givetvis så att den ekonomiska bild av ett ärende, som kammarkontorets beredning ger, har betydelse för och inverkan på drätselnämndens bedömning och beslut. Slutligen bör nämnas att en förändring – så länge som nuvarande kommunallag för Stockholm gäller – inte kan genomföras utan lagändring.

Kommittén har mot angivna bakgrund kommit till den slutliga ståndpunkten att den nuvarande organisationen bör bibehållas tills vidare.

7. Reform i syfte att markera kommunstyrelsens roll som kommunens centrala styrelse

Så som framgått har kommittén funnit det vara väsentligt att kommunstyrelsens roll inom den kommunala organisationen förstärkes. Kommittén har likväl på anförda skäl icke funnit tillräckliga skäl till att i detta syfte föreslå någon ändring av gällande organisation vad gäller de tre centrala organen drätselnämnden, borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen eller arbets- och ärendefördelningen dem emellan. Däremot har kommittén i nyss angivna huvudsyfte kommit till att vissa reformer bör genomföras vad gäller generalplaneberedningens, stor-stockholmsdelegationens och ekonomiska planeringsrådets verksamhetsområden. Ett samtidigt syfte har varit att råda bot på de invändningar ur kommunalrättslig synpunkt, som enligt vad som redovisats i det föregående anförts mot nuvarande ordning.

7.1 Generalplaneberedningen ombildas till central planeringsberedning

Kommittén har tidigare i avsnitt 4.3 utförligt redogjort för generalplaneberedningens uppgifter och roll för ärendeberedningen i planfrågor. Det har vidare konstaterats att beredningens verksamhet nära berör kommunstyrelsens uppgift som kommunens centrala planeringsorgan. Sistnämnda förhållande leder fram till att den verksamhet generalplaneberedningen nu fullgör helt skulle kunna förläggas till kommunstyrelsen. Kommittén är emellertid icke beredd att förorda en sådan lösning. Verksamheten har, som förut skildrats, karaktär av en beredning, som syftar till en samordning mellan de olika kommunala organ som är berörda av de stora planfrågorna. Denna uppgift är till sin omfattning så stor och kräver så många och långa överläggningar, att det redan ur praktiska synpunkter vore ogörligt att tynga kommunstyrelsens sammanträden därmed. Vidare fordrar samrådsfunktionerna närvaro även av andra än ledamöterna (eller suppleanterna) i kommunstyrelsen. Den uppgift generalplaneberedningen nu fyller kan enligt kommitténs uppfattning ej heller framdeles undvaras och den kan på nyss anförda skäl ej lämpligen förläggas till kommunstyrelsen in pleno. En särskild beredning i någon form är sålunda även i fortsättningen nödvändig.

Vad gäller samordningsuppgifter i planfrågor som generalplaneberedningen hittills haft att ägna sig åt skulle utredningen i och för sig kunna organiseras på tjänstemannaplanet av samma typ som beredningens expertutskott. Ett tungt politiskt beslutsorgan av den nuvarande generalplaneberedningens karaktär skulle sålunda ev. kunna undvaras. Enligt kommitténs mening är det emellertid angeläget och har visat sig värdefullt att det redan på beredningsplanet föres in ett moment även

av politisk styrning. Beredningens uppgift är ju ingalunda endast att lösa tekniska problem utan det handlar i högsta grad också om målsättningar för stadsbyggnadspolitiken och värderingar av skilda alternativ.

Det här sagda kan anses gälla redan i fråga om de uppgifter i planfrågor som ankommit på generalplaneberedningen. Motivet för en samordningsberedning av förtroendemannakarakter förstärks därav att enligt kommitténs mening denna berednings uppgifter icke endast skall avse plan- eller stadsbyggnadsfrågor utan vidgas till att omfatta all övergripande och långsiktig planering inom kommunens samtliga verksamhetsfält. Det är här sålunda icke fråga om sådan detaljplanering, som naturligt ankommer på vederbörande fackförvaltningar, utan om den ledande förvaltningsfunktion som är kommunstyrelsens och som för att kunna utövas uppenbart kräver en beredningsorganisation av det slag som avsågs med kommunstyrelsens ekonomiska planeringsråd, vars huvuduppgift var "kommunens framtidsplanering". Ett konkret uttryck för denna framtidsplanering är femårsprogrammen för kommunens investeringar och drift och det framstår som en naturlig uppgift för en kommunstyrelsens beredning att ägna sig åt sådana framåtblickande utvecklingsprogram.

I detta sammanhang kan det vara anledning återge vad bygglagutredningen i motsvarande fråga anfört i sitt nyligen avgivna betänkande "Markanvändning och byggande, principer för lagstiftning" (SOU 1974:21). I avsnitt 16, "kommunal behandlingsordning", anföres att planering för olika sakområden liksom hittills bör åvila olika kommunala organ. Därmed skapas garantier för att de olika särskilda verksamheterna blir tillvaratagna på ett meningsfullt sätt. Men utredningen betonar starkt vikten av samordning såväl vad gäller den egentliga markanvändningsplanläggningen som samordning mellan denna planläggning och de olika verksamhetsplaneringarna samt kommunens allmänna ekonomiska planering. Utredningen avvisar tanken att lösa samordningsfrågan genom lagstiftning utan vill lösa den genom normer för beslutssystemet. I det sammanhanget framhålles att kommunens beslut i planfrågor skall tas av myndighet som har tillräcklig överblick över den samlade kommunala verksamheten. Detta ger kommunfullmäktige en huvudroll för markanvändningen, men fullmäktige är starkt beroende av den föregående beredningen. Och kravet på att denna beredning sker hos instans som har tillräcklig överblick över den totala kommunala verksamheten har lett utredningen till ståndpunkten att kommunstyrelsen ges en central roll för hanteringen. "Kommunstyrelsen har en samlad överblick över kommunens verksamhet och är därför det mest lämpade beredningsorganet då det gäller arbetet med kommunens planer. Detta gäller i synnerhet då det gäller att åstadkomma den samordning som tidigare efterlysts."

I avsnitt 19. Plansystemet återkommer utredningen till här berörda frågor. Där talar om samordningen mellan "kommunplanen" (markanvändningsplanen) och övrig kommunal planering (handlingsprogrammet). "Det säkraste sättet att åstadkomma en sådan samordning är att ge planeringsverksamheten en enhetlig ledning inom kommunen." Det erinras då om att utredningen föreslagit att arbetet med de översiktliga markanvändningsfrågorna skall ledas av kommunstyrelsen. Denna samordning skapar "gemensamma planeringsförutsättningar för såväl markanvändningsplaneringen som för ekonomisk planering, planering av olika sektors ut-

veckling och de olika förvaltningarnas planering av sin verksamhet". Det framhålles vidare att en integrering av fysisk, ekonomisk, social och verksamhetsinriktad planering torde ha de bästa förutsättningarna att förverkligas inom ramen för ett på detta sätt uppbyggt enhetligt planeringsunderlag.

Kommunstyrelsen skall alltså enligt principförslaget åläggas att ansvara för framläggandet av kommunplan och kundeldsplaner. Om så anses erforderligt, kan styrelsen vid sin sida ha ett särskilt beredningsorgan för planeringsfrågorna, framhåller utredningen. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har i remissyttrande över betänkandet i fråga tillstyrkt förslaget i denna del (utl. 213/1974).

Självstyrelsekommittén förordar således att kommunstyrelsens inflytande och roll vad gäller den kommunala framtidsplaneringen markeras genom att man ombildar generalplaneberedningen till ett allmänt beredningsorgan under kommunstyrelsen. Ett sådant organ skall då utgöra det politiska forum, där inte bara planfrågor i teknisk mening utan samtliga stora och övergripande planeringsfrågor diskuteras ur alla relevanta synpunkter: stadsplanemässiga, sociala, ekonomiska, finansiella, i fråga om takten för genomförandet osv. I denna ordning skulle riktlinjer ges för det efterföljande arbetet med konkreta, definitiva förslag hos berörda facknämnder. Tidsmässigt skulle därefter följa kommunstyrelsens och fullmäktiges slutliga ställningstagande till färdiga förslag.

Vad gäller formen för ett kommunstyrelsens beredningsorgan av den karaktär kommittén här förordat kan man i princip antingen tillskapa en kommunstyrelsens delegation (avdelning) för planeringsfrågor eller en beredning för sådana frågor, vilken då kan bestå av främst ledamöter och suppleanter i styrelsen eller av främst personer utanför kommunstyrelsens krets. Följande alternativ skulle då kunna ställas upp.

Delegation (avdelning) för plan- och planeringsfrågor

En viktig innebörd av detta alternativ är att organet kommer att sammansättas av helt andra politiker än de som nu utgör generalplaneberedningen. I delegationen kan bara ingå ledamöter av och suppleanter i kommunstyrelsen samt "tjänstemän hos kommunen". Borgarråden är sålunda uteslutna liksom gruppledare som eventuellt inte tillhör kommunstyrelsen.

Vidare måste uppmärksammas, att då i kommunallagen talas om en avdelning av kommunstyrelsen, det är fråga om delegation av *beslutanderätt* och att delegationen enligt lagens förarbeten företrädesvis icke bör gälla annat än enklare, mer rutinbetonade ämnen. Det kommunalrättsliga begreppet avdelning synes därför inte lämpa sig för vad kommittén här avser, eftersom det dels icke i denna omgång är fråga om beslut utan om en diskussion om riktlinjer, dels icke är fråga om rutinärenden.

Avdelnings- eller delegationslinjen förefaller därför ej vara ett bra alternativ för att förverkliga kommitténs syftemål.

Beredning av främst företrädare för kommunstyrelsen

Beredningar och kommittéer kan fritt tillsättas. Kommunstyrelsen kan sålunda utse en beredning för sådan diskussion av riktlinjer osv. för planfrågor samt planeringsfrågor över huvud som här åsyftas. Valet av ledamöter är likaså obundet. Vill man komma ifrån den distans mellan nuvarande generalplaneberedning och kommunstyrelsen, som nu kan anses föreligga, kan detta enkelt regleras genom valet av ledamöter. En modell kan då vara att beredningen domineras av representanter för styrelsen men att däri också kan ingå borgarråd, bl. a. finansborgarrådet och planborgarrådet.

Beredning med dominans av personer utom kommunstyrelsen

Väljer man beredningsformen kan man sammansätta beredningen som man vill. Vill man ha kvar en beredning av samma karaktär som den nuvarande generalplaneberedningen låter detta sig alltså göra. Skillnaden mot föregående alternativ blir – om inga ändringar vidtas – alltså att beredningen domineras av borgarråd och personer som inte tillhör kommunstyrelsen. Men även en så sammansatt beredning måste, för att den skall fungera på ett kommunalrättsligt korrekt sätt, direkt för kommunstyrelsen presentera resultatet av sitt arbete och sålunda inte, såsom hittills ibland skett, direkt till berörda facknämnder eller i skrivelser ställda till fullmäktige presentera sina ställningstaganden.

Oavsett frågan om beredningens sammansättning är frågan om dess sätt att arbeta av intresse. Dess karaktär av ett KS:s beredningsorgan talar för att resultatet av dess arbete skall redovisas till uppdragsgivaren – KS. Beredningens funktion som samordningsorgan – på såväl det politiska som förvaltningsplanet – gör det emellertid naturligt att i ärendeberedningen ingår en fortlöpande kontakt i skilda former med berörda facknämnder och dess förvaltningar. Det är det slutliga resultatet av beredningens arbete som skall presenteras KS.

Varje sådant ärende bör på vägen till KS naturligen passera BB i dess egenskap av allmänt beredningsorgan åt KS.

Nästa fråga är hur KS skall behandla de ärenden som sålunda redovisas av planeringsberedningen. Generella riktlinjer härför torde icke kunna uppdragas utan får bero av varje ärendes karaktär. Som en allmän handlingslinje torde kunna anges att KS har att avvaka med sitt definitiva ställningstagande i ärenden som icke äro slutberedda, dvs. sådana där vederbörande facknämnder har att avge officiella remissyttranden. Däremot kan styrelsen fatta de beslut, som faller inom ramen för styrelsens allmänna funktion att "leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och hava intresse över övriga nämnders verksamhet". I sådant avseende kan sålunda KS på basis av planberedningens förslag exempelvis ange sin ståndpunkt i form av riktlinjer för planeringen inom något av kommunens arbetsfält, såsom inom stadsbyggnadsområdet eller socialvårdsområdet.

Sammanfattningsvis anser självstyrelsekommittén sig kunna konstatera att de frågor generalplaneberedningen handhaft har varit av så stor vikt ur sociala, ekonomiska, finansiella m. fl. synpunkter för kommunen att de mera direkt än tidigare bör ledas av kommunstyrelsen. Även kommunalrättsliga skäl talar, som nämnts,

för att en ändring bör komma till stånd.

Därför bör en kommunstyrelsens beredning för planfrågor och planeringsfrågor i övrigt inom det kommunala arbetsområdet inrättas.

Huvudsyftet därmed är som framgått att markera och stärka kommunstyrelsens inflytande över totalplaneringen av den kommunala verksamheten och att skapa ett beredningsforum härför där i denna planering samtliga relevanta faktorer integreras.

Genom sammansättningen av denna beredning kan kommunstyrelsens direkta inflytande varieras. Kommittén har här tidigare redovisat några varianter. Kommittén anser likväl det icke vara dess uppgift och knappast heller realistiskt att härutinnan framföra ett direkt förslag, utan detta spörsmål bör lämpligen lösas i sammanhang med valförrättningen. Men även om man därvid i syfte att markera och stärka kommunstyrelsens inflytande skulle finna skäl välja en lösning med en dominans i beredningen av ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen, synes det kommittén ändå vara nödvändigt att däri i vart fall ingår finansborgarrådet. Beredningens uppgift enligt förslaget är ju som angivits att ägna sig åt kommunens totala översiktliga och långsiktiga planering, där den kommunala ekonomin spelar en dominerande roll. Beredningen kommer sålunda härutinnan att ersätta kommunstyrelsens ekonomiska planeringsråd, där finansborgarrådet av naturliga skäl var ordförande. Denne synes därför också böra vara ordförande i planeringsberedningen, vilken som konsekvens därav bör tillföras rotel I. Med hänvisning till att planfrågor i byggnadslagets mening ingår som en tung och viktig beståndsdel i den samfälliga kommunala planeringen synes det kommittén vidare vara nödvändigt att också planborgarrådet obligatoriskt ingår i beredningen.

Resultatet av planberedningens arbete skall undantagslöst redovisas direkt till uppdragsgivaren, kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har icke utfärdat särskild instruktion för generalplaneberedningen. Dess uppgifter har successivt angivits i sammanhang med stadskollegiets beslut angående denna beredning åren 1951, 1954 och 1955. Det synes likväl vara skäl att – i samband med att beredningens uppgifter enligt kommitténs förslag ändras och väsentligt utvidgas – kommunstyrelsen utfärdat instruktion för planeringsberedningen.

Stadskollegiets beslut att inrätta delegerade för Nedre Norrmalms reglering, sedermera generalplaneberedningen, och ekonomiska planeringsrådet har icke underställt stadsfullmäktige. Kommunstyrelsen torde också vara oförhindrad att utan sådan prövning av kommunfullmäktige ombilda generalplaneberedningen till en styrelsens planeringsberedning. Enligt kommitténs förslag skall planeringsberedningen tillföras finansroteln, rotel I. Beslut om rotelindelningen ankommer på kommunstyrelsen enligt 46 § KLS och 4 § reglementet för kommunstyrelsen och borgarrådsberedningen.

7.2 Remitterad motion

I en motion *nr 177/1968* har Paul Grabö m. fl. på anförda skäl hemställt, att den av stadskollegiet tillsatta generalplaneberedningen i sin nuvarande form avskaffas samt att vederbörande kommunala organ ges i uppdrag att framlägga förslag om

inrättande av ett samordnande beredningsorgan i planeringsfrågor samt om avsevärd förstärkning av utredningsapparaten i planfrågor med företrädare för beteendevetenskaperna, exempelvis inom stadsbyggnadskontoret.

Självstyrelsekommittén anser det vara nödvändigt att redan på ett förberedande stadium en politisk styrning över den övergripande kommunala planeringen åstadkommes genom kommunstyrelsen eller en dess planeringsberedning. Kommittén har därför föreslagit, att generalplaneberedningen ombildas till en kommunstyrelsens beredning för *all* översiktlig och övergripande planering inom kommunens verksamhetsområde. Om detta förslag och kommitténs redovisade intentioner rörande samrådsformer på det centrala administrativa planet förverkligas, synes det huvudsakliga syftet med motionen komma att tillgodoses, varför motionen bör kunna anses vara besvarad med vad som anförts i förestående avsnitt av detta betänkande.

7.3 Kommitténs hemställan

Med åberopande av det ovan anförda föreslår kommittén

att generalplaneberedningen ombildas till en kommunstyrelsens planeringsberedning,

att beredningens uppgift, som bör instruktionsmässigt angivas, blir att svara för den lånsiktiga och övergripande kommunala planeringen inom kommunens samtliga verksamhetsområden,

att beredningen hänförs till rotel I och att borgarrådet för denna rotel blir beredningens ordförande samt att borgarrådet för rotel IX, stadsbyggnadsroteln, ingår i beredningen,

samt att motion nr 177/1968 av Paul Grabö m.fl. angående avskaffande av generalplaneberedningen och inrättande av ett samordnande organ i planeringsfrågor får anses besvarad med vad kommittén anført och föreslagit.

7.4 Stor-stockholmsdelegationen ges rollen som kommunstyrelsens förhandlingsberedning

Den tidigare lämnade redogörelsen för stor-stockholmsdelegationens tillkomst och uppgifter visar att dess verksamhet – liksom stor-stockholms planeringsnämnds – svarar för en mycket betydelsefull insats från stadens sida för att främja de regionalpolitiska syftena och stadens intressen som kärnan inom denna region.

I den rapport om "antalet borgarråd och rotelindelningen", som den 23 juni 1970 avgavs av en av självstyrelsekommittén tillsatt arbetsgrupp, ägnades uppmärksamhet åt frågan om de insatser från stadens sida som kommer att krävas för att bevaka dess intressen och aktivt engagera sig i de mellankommunala frågorna i den nya situationen efter tillkomsten av storlandstinget. I denna rapport och en till denna fogad bilaga 5 ("specialorgan i staden med regionala samordningsuppgifter och interkommunala samarbetsorgan, där staden medverkar") betonades bl. a. att det mellankommunala samarbetet kommer att få ökad betydelse i framtiden. Parter i detta samarbete är dels landstinget, dels övriga primärkommuner

i länet. Erfarenheter under de år som gått efter det landstingsreformen trätt i kraft vid årsskiftet 1970/71 har bestyrkt vikten av att Stockholms kommun har ett särskilt organ för detta samarbete och också att arbetsuppgifterna kvantitativt fortfarande är betydande.

Kommittén vill således understryka att ett särskilt förtroendemannaorgan för uppgifter på det mellankommunala området är starkt av behovet påkallat. Stockholm har fortfarande ett starkt intresse av att påverka regionalpolitiken genom att väcka förslag på olika områden. Vanligt är att en fråga initieras av fackförvaltning och sedan i samarbete med stor-stockholmsdelegationen fullföljes i den regionala planeringen till överensstämmelse med andra kommuners och/eller landstingets planer. Det slutliga förverkligandet sker oftast i form av överenskommelser mellan berörda kommuner om genomförande och kostnadsfördelning av interkommunala projekt. Det är en vital uppgift på såväl förtroendemanna- som tjänstemannaplanet att följa och delta i landstingets planering samt att i samarbete med övriga primärkommuner verksamt främja att de regionala planerna förverkligas.

Stockholms insatser på det mellankommunala fältet är fördelat mellan stor-stockholms planeringsnämnd och stor-stockholmsdelegationen.

Planeringsnämnden är ett för Stockholm och grannkommunerna gemensamt organ för frivillig samverkan. Hälften av ledamöterna utses av grannkommunerna och hälften av Stockholm. Nämnden har två växelvis tjänstgörande ordförande, av vilka en väljs bland stadens och en bland förortskommunernas representanter. Redan denna konstruktion innebär att staden icke ensam kan besluta om någon ändring av organisation, om nu en sådan skulle anses påkallad. Vid de överväganden om stadens centrala organisation, som kommittén här ägnat sig åt, har det ej heller varit anledning att ifrågasätta någon ändring av bestående ordning sett i sammanhang med stor-stockholmsdelegationens verksamhet. Planeringsnämndens huvuduppgift kan sägas vara att med regionplanen som grund främja en ändamålsenlig och planmässig utbyggnad av stor-stockholm. Nämndens insatser härutinnan rör sig främst på bostadsförsörjningens område, men den verkar också för frivillig samordning på andra områden, såsom exempelvis i frågor rörande fjärrvärmeförsörjning, brandförsvar, hälsovård, ungdomsverksamhet osv.

Dessa planeringsnämndens uppgifter har fortsatt och i huvudsak oförändrad aktualitet och uppkallar för kommitténs del icke någon fråga om annan ordning.

Stor-stockholmsdelegationens uppgifter vad gäller att förhandla och träffa villkorliga avtal med landstinget och grannkommunerna kvarstår i huvudsak oförändrade efter landstingsreformens genomförande. Förhandlingar och överenskommelser om genomförande är oftast slutfasen i ett långvarigt regionalt planeringsarbete, i vilket Stockholms intressen företräts genom stor-stockholmsdelegationen och dess kansli. För att få dessa intressen beaktade är det liksom hittills nödvändigt att delegationen ger resurser att aktivt delta i den interkommunala och regionala planeringen samt upprätthålla kontinuerliga kontakter med grannkommunernas och landstingets politiska ledning och administration.

Uppgifterna för stor-stockholmsdelegationen är icke preciserade i instruktionsform. De är i allmän text angivna i stadskollegiets utlåtande nr 402/1956, vilket låg till grund för stadsfullmäktiges beslut den 17 december 1956. Huvuduppgiften anges där vara att främja en ändamålsenlig gestaltning och utveckling av stor-

stockholm. Det säges bl. a. också att delegationen har att, i den mån stadskollegiet ej annat föreskriver, företräda staden vid förhandlingar med grannkommunerna, Stockholms läns landsting, Stockholmstraktens regionplaneförbund eller andra organ för läns- och regionintresse. Det är denna förhandlingsuppgift som det nu främst skulle bli fråga om. Kommittén har vidare övervägt om icke uppdraget torde utvidgas till att omfatta även de förhandlingar i övrigt, som icke ankommer på särskild facknämnd.

Därvid må först för att undgå oklarhet framhållas, att på detta förhandlingsorgan skall ankomma alla förhandlingar, där motparten utgöres av nyss angivna kommunala samfälligheter, även i fall där en stadens fackförvaltning är intressent. Att så skall vara kan i och för sig sägas framgå redan av nu gällande uppdrag för stor-stockholmsdelegationen och har också som framgår av tidigare redogörelse tillämpats, men det kan vara anledning att på ett otvetydigt sätt instruktionsmässigt ge uttryck åt denna avsikt.

I vissa andra fall förekommer att staden som förhandlingspart företrädes på annat sätt än genom facknämnd eller stor-stockholmsdelegationen. Exempel härpå är den av kommunstyrelsen utsedda delegationen för handläggning av vissa aktuella markuppgörelser mellan kronan och kommunen. Det kunde då vara motiverat att även förhandlingar av denna art, där kommunens styrelse indirekt är förhandlingspart, förlades till samma organ, som svarar för förhandlingar med primärkommuner och landsting. Kommittén har emellertid vid sina överväganden därom kommit till den slutsatsen, att det icke vore ändamålsenligt att binda en sådan ordning. Det kan väl tänkas att vissa sådana centrala förhandlingsuppgifter motiverar en särskild sammansättning av kommunens förhandlingsapparat, vilket får av KS bedömas från fall till fall. I konsekvens därmed bör därför delegationens uppgift i här berörda avseende lämpligen formuleras så att det ankommer på den att i övrigt, dvs. utöver dess nuvarande uppgifter, svara för de förhandlingar som KS uppdrager åt den.

Kommittén förutsätter att liksom hittills berörda fackförvaltningar skall biträda vid förhandlingarna.

Vad så gäller förhandlingsorganets status må först erinras om vad som därutinnan anfördes i utlåtande 402/1956 vad gällde stor-stockholmsdelegationen. Föredragande borgarrådet anförde därom följande.

Från dessa utgångspunkter har stor-stockholmsdelegationen nu haft att bedöma frågan om lämpligaste organisationsform för stor-stockholmsfrågornas handläggning inom stadens förvaltning. I valet mellan en reguljär kommunal nämnd och nuvarande anordning med en delegation av stadskollegiet som närmast ansvarig för verksamheten har delegationen stannat vid att förorda det senare alternativet såsom ett provisorium tills vidare. Denna ståndpunkt synes mig väl grundad. På längre sikt kan en särskild nämnd för stor-stockholmsfrågor komma att visa sig bliva den bästa lösningen. Själva konstruktionen av den nya roteln med en annan indelningsgrund än den i övrigt gällande gör det emellertid svårt att redan nu företaga en exakt gränsdragning mellan en sådan nämnd och andra facknämnder. I praktiken har ett gott samarbete utvecklats och det synes välbetänkt att på denna väg med stöd av ytterligare erfarenheter utbilda en fast praxis som grund för tillskapandet av en ordinär nämnd med dess instruktionsmässigt reglerade befogenheter.

För ett bibehållande tills vidare av nuvarande arbetsform talar också den omedelbara anknytningen till stadskollegiet. När det gäller samarbetet med andra intressenter i storstockholmsföretaget torde det visa sig praktiskt att pröva olika arbetsmetoder och organisationsformer, och det synes då naturligt, att stadens regering i varje fall under en uppbyggnadsperiod såsom delegationens huvudman har en fortlöpande direkt kontakt med händelseutvecklingen.

Bl. a. från de utgångspunkter som präglat kommitténs grundsyn på en eventuell reform av den centrala kommunalförvaltningen synes det kommittén icke vara någon anledning att frångå uppfattningen att betrakta förhandlingsorganets verksamhet som ett utflöde av kommunstyrelsens egna funktioner. Det är sålunda enligt kommitténs mening icke anledning att konstituera organet i fråga som en kommunal nämnd.

Förhandlingsorganet är då – liksom hittills – att uppfatta som ett beredande organ åt kommunstyrelsen utan sådan beslutanderätt som tillkommer kommunal nämnd. Kommunallagen för Stockholm medger i och för sig att kommunstyrelsen delegerar sin beslutanderätt åt avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden. En förutsättning härför är emellertid att bestämmelse om sådan delegation är intagen i reglementet för kommunstyrelsen, vilket icke är fallet. Men oavsett formalia synes en sådan överlåtelse av beslutanderätten i vart fall icke ha kommit i fråga. Dels skulle det då ha varit uteslutet att sammansätta förhandlingsorganet av andra än ledamöter eller suppleanter i kommunstyrelsen, dels är det att utgå ifrån att liksom hittills det formella beslutet i en avtalsfråga av denna art fattas av kommunfullmäktige.

Som en konsekvens av den här förordade konstruktionen vore närmast anledning att ändra benämningen delegation till beredning, eftersom beteckningen delegation icke är förvaltningsrättsligt korrekt. Häremot talar emellertid det praktiska skälet, att delegationen har en 20-årig verksamhet bakom sig under beteckningen storstockholmsdelegationen och är för en rad parter inom det mellankommunala samarbetet väl känd under detta namn. Kommittén vill av dessa skäl förorda att nuvarande beteckning bibehålles.

Den här föreslagna konstruktionen innebär att kommunstyrelsen är förvaltningsnämnd för storstockholmsdelegationen och sålunda har att besluta om anställning av personal, förvalta anslagna medel osv. Därmed undanröjes de erinringar, som i den förut nämnda förvaltningsrättsliga utredningen därutinnan anförts.

Så som förut anförts finnes icke någon instruktion för den nuvarande storstockholmsdelegationen. I utlåtande 402/1956 anförde delegationen därom, att tiden ännu icke var mogen för ett definitivt fastställande av storstockholmsorganets uppgifter och arbetsformer i instruktionsmässig form. Delegationen fann det i dåläget tillräckligt att i anslutning till stadsfullmäktiges och stadskollegiets tidigare beslut ange vissa riktlinjer för verksamheten. Med den erfarenhet som nu vunnits torde det saknas anledning att frångå eljest vanlig ordning att i instruktionsform ange delegationens uppgifter. Då det är kommunstyrelsen som utfärdar sådan instruktion, kan vid behov ändring av instruktionen lätt genomföras. Kommittén förordar således att kommunstyrelsen låter utfärda instruktion för delegationen med de uppgifter som kommittén här förordat.

Kommitténs förslag aktualiserar också frågan om organets sammansättning och roteltillhörighet.

Stor-stockholmsdelegationen består av borgarrådet för stor-stockholmsroteln som ordförande samt ytterligare sex ledamöter jämte suppleanter, som väljs av kommunstyrelsen för ett år i sänder. Vid handläggning i delegationen av ärenden, som även berör andra rotlar, äger borgarråden för dessa rotlar närvara vid sammanträdena med rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad till protokollet. När delegationen fungerar som förhandlingsorgan skall den utökas med vederbörande borgarråd. Av nuvarande ledamöter och suppleanter i delegationen är ingen ledamot av kommunstyrelsen medan två ledamöter och en suppleant tillika är suppleanter i styrelsen. Med hänsyn till det nära sambandet med de uppgifter som tillkommer stor-stockholms planeringsnämnd bör delegationen liksom hittills tillhöra stor-stockholmsroteln och borgarrådet för denna rotel vara ordförande. I fråga om delegationens sammansättning i övrigt kan samma synpunkter anläggas som i fråga om kommunstyrelsens planeringsberedning. Det står sålunda öppet för kommunstyrelsen att i större eller mindre grad låta sig företrädas i delegationen av personer i styrelsens egen krets, vilket får bli en fråga att avgöras i anslutning till valförrättningen. Kommittén vill emellertid även här – liksom då fråga var om planeringsberedningen – för sin del framhålla finansledningens direkta intresse av de avtalsfrågor beredningen har att handlägga. Det synes sålunda kommittén naturligt och angeläget att företrädare för finansroteln ges plats i delegationen.

Den för stor-stockholmsdelegationen gällande ordningen med rätt för fackborgarråd att delta som ledamot vid förhandling i fråga som berör hans rotel bör gälla även i fortsättningen.

Liksom i fråga om den föreslagna planberedningen skall även resultatet av förhandlingsberedningens arbete undantagslöst redovisas direkt till uppdragsgivaren, kommunstyrelsen.

Vad gäller ordningen för ett beslut om vad som föreslagits i fråga om stor-stockholmsdelegationen kan noteras att delegationen i utlåtande 402/1956 "angående formerna för stor-stockholmsfrågornas handläggning inom kommunstyrelsen" anförde att ärende borde underställas SF:s prövning "med hänsyn till organisationsfrågans vikt och uttalande vid nionde rotelns tillskapande". En sådan underställning torde emellertid knappast vara påkallad i fråga om nu föreliggande förslag. Det innebär icke någon ändring av delegationens nuvarande uppgifter. Endast dess kommunalrättsliga status klarlägges genom att delegationen konstitueras som en KS:s beredning, varigenom tidigare oklarhet därutinnan skingras. Och ur formella synpunkter är KS oförhindrad att själv besluta om att använda sig av beredningsformen.

7.5 Kommitténs hemställan

Med åberopande av det ovan anförda föreslår kommittén

att stor-stockholmsdelegationen konstitueras som en kommunstyrelsens beredning med oförändrad benämning,

att delegationen gives i huvudsak oförändrade uppgifter såsom att svara för förhandlingar och ingå villkorliga avtal med Stockholms läns landsting och primärkommunerna i länet ävensom för de förhandlingar i övrigt, som kommunstyrelsen uppdrager åt den,

att delegationen hänförs till rotel IX, stor-stockholmsroteln, och att borgarrådet för denna rotel blir delegationens ordförande samt att företrädare för rotel I, finansroteln, ges plats i delegationen,

samt att delegationen skall utökas med vederbörande borgarråd vid förhandling i fråga som berör dennes rotel.

8. Delegation av beslutanderätt

I direktiven framhålls att en fråga som "måste tillmätas betydelse är utnyttjandet av *delegationsmöjligheter*, som genom kommunallagen eller speciallagstiftning erbjudes de kommunala nämnderna". Det pekas i direktiven på att gällande delegationsbestämmelser är fem år gamla och att det därför synes motiverat med en översyn av dessa.

Sedan direktiven skrevs har vissa ändringar gjorts i gällande regler. Sålunda genomfördes en lagändring 1967 av innebörd att delegation även kan ske till suppleant. Genom lagändringen infördes också en möjlighet för kommunstyrelsen att delegera viss beslutanderätt.

Som en följd av angivna lagändring aktualiserades frågan om en motsvarande ändring av vissa nämndinstruktioner. Resultatet av en översyn i dessa hänseenden redovisades i stadskollegiets utlåtande nr 24/1968, som behandlades av stadsfullmäktige vid sammanträde den 19 februari 1968 § 14. Fullmäktiges beslut gällde uteslutande vissa nämndinstruktioner, däremot icke reglementet för stadskollegiet. Frågan om att genom ändring i detta reglemente införa bestämmelser om delegation av beslutanderätt jämväl vad gällde stadskollegiet behandlades visserligen i angivna utlåtande. Skäl anfördes för och emot. Fullmäktiges beslut i denna del innebar att det uppdrogs åt självstyrelsekommittén "att till övervägande upptaga frågan huruvida och i vad mån stadskollegiet bör begagna den genom ändring av kommunallagen för Stockholm nyskapade rätten för kollegiet att delegera sin beslutanderätt samt till kollegiet inkomma med härav föranlett förslag".

Då stadsfullmäktiges nyss berörda beslut innebär att frågan om delegationsrätt redan avgjorts vad gäller facknämnderna har kommittén icke haft anledning att ingå på frågan om delegationsrätten annat än vad gäller kommunstyrelsen och kommittén har då prövat denna fråga ur synpunkten om dess förslag vad gäller kommunstyrelsens arbetsformer kunde anses påkalla att delegation av beslutanderätt infördes. Som framgått innebär kommitténs förslag därutinnan icke att det blir anledning för kommunstyrelsen att arbeta på avdelningar. Därav följer att det från denna utgångspunkt saknas anledning för kommittén att föreslå att delegationsrätt infördes.

Huruvida det kunde anses föreligga skäl för kommunstyrelsen att redan med nuvarande arbetsformer, som sålunda icke påverkas av kommitténs förslag, införa delegation av beslutanderätt har kommittén icke ansett sig ha att närmare pröva. Det torde kunna förutsättas att om kommunstyrelsen skulle finna ett praktiskt behov därav föreligga, styrelsen kommer att själv initiera en sådan reform.

Möjligen kan kommitténs förslag vad gäller kommunstyrelsens planeringsbe-

redning och stor-stockholmsdelegationen indirekt föra med sig att delegation av beslutanderätt i vissa ärenden blir aktuell. Det är då i och för sig icke fråga om att överflytta kommunstyrelsens beslutanderätt åt dessa beredningar, som ju icke är tänkta som avdelningar av kommunstyrelsen. Men ur kommunalrättsliga synpunkter har som framgått invändningar riktats mot att generalplaneberedningen och stor-stockholmsdelegationen fattar beslut i vissa förvaltningsfrågor, som rätteligen borde ankomma på kommunstyrelsen, och det är därför också avsett att kommunstyrelsen skall fungera som förvaltningsnämnd för de båda beredningarnas kanslier. En konsekvens därav blir att kommunstyrelsen har att – liksom för statistiska kontoret – i fråga om angivna beredningar fatta beslut vad gäller ekonomisk förvaltning, budgetfrågor, personalfrågor m. m. Kommunstyrelsen kommer alltså att i högre grad än nu belastas med mer eller mindre rutinartade administrativa ärenden. Det är detta förhållande som ev. skulle kunna uppkalla frågan om lämpligheten av att överlåta beslutanderätten i ärenden av denna art åt en mindre delegation (avdelning). Kommittén finner det emellertid icke vara anledning att nu framlägga något direkt förslag härom utan förutsätter att kommunstyrelsen själv beslutar härom om den finner det vara påkallat ur praktiska synpunkter att genomföra en dylik ordning. Detta förutsätter dock ändring av nu gällande reglemente.

9. Nämndorganisation

9.1 Direktiven och kommitténs överväganden

Framförda reformtankar rörande nämndorganisationen har, som bl. a. framgår av direktiven, följt två olika linjer. Ibland har man härvid syftat till en administrativ rationalisering eller till en anpassning av organisationen efter förändrade eller utvidgade uppgifter. Andra gånger har syftet varit att stärka lekmannainflytandet. Direktiven innehåller ingen anvisning för utredningsarbetet, utöver åliggandet att besvara ett antal motioner. Dessa gäller åldringsvårdsnämnd, fritidsnämnd, organisationsnämnd, kulturnämnd m. m.

Utredningen framlade år 1968 förslag om inrättandet av en kulturnämnd. Eljest kan det normala förhållandet anses vara att förslag om ändringar i nämndorganisationen, som ett uttryck för en administrativ rationalisering eller för att tillgodose en ny uppgift, tillkommer som ett resultat av särskilda utredningar påkallade av aktuella behov. Det kan som exempel härpå erinras om vad som blivit följden av den personalpolitiska utredningens arbete: en sammanslagning av personalnämnden och personalutbildningsnämnden. På särskilt initiativ tillkom också miljöberedningen, numera inordnad under miljö- och hälsovårdsnämnden.

Det finns sålunda enligt kommitténs uppfattning anledning antaga att sådana ändringar i nämndorganisationen som aktualiseras ur här angivna synpunkter, även i fortsättningen kommer att initieras i särskild ordning då nya förhållanden så påkallar. Kommittén har icke funnit det föreligga några aktuella skäl av angiven art till initiativ för kommitténs del vad gäller nämndorganisationen.

En särskild fråga, som kunde anses stå i förgrunden då direktiven skrevs, var anpassningen av kommunens organisation efter landstingsreformen, vilken genomfördes med ingången år 1971. Denna anpassning har redan skett och påkallar sålunda för kommitténs del icke något särskilt förslag.

Vad gäller det andra syftet, att stärka lekmannainflytandet, finns i direktionen ett stycke som avser nya uppgifter åt lekmän. Det har följande lydelse.

Härjämte undersöks i vad mån nya uppgifter kan uppdragas åt lekmän. Bland sådana må nämnas i vad mån särskilda vårdinstitutioner såsom exempelvis vård- och ålderdomshem eller grupper av sådana kan underställas särskilda styrelser, detta med sikte på intresset att en viss omedelbar tillsyn sker av hur vården utövas gentemot gamla och sjuka. Här bör beaktas det inom den för stadskollegiet och landstingets förvaltningsutskott gemensamma sjukvårdsberedningen för närvarande diskuterade förslaget om sektorsindelningen för sjukvården. Gränsdragningen gentemot de centrala organen måste då också bestämmas. Även familjevårdsprincipens tillämpning inom socialvården kan föranleda omgruppering av arbetsupp-

gifterna samt eventuellt även nya former för decentralisering av beslutsförfarandet och själva förvaltningsarbetet.

Någon särskild utredning har inte verkställts med direkt anknytning till det citerade stycket. Under tiden efter mars 1966, då direktiven skrevs, har emellertid en del hänt som här är att beakta.

Viktiga delar av det vårdområde, som direktiven i första hand talar om, har överförts till landstinget.

Ny lagstiftning har skapat förutsättningar för en samordning av nämndorganisationen på det sociala fältet. I anslutning därtill har kommunfullmäktige den 1 april 1974 tagit ställning till ett förslag till strukturorganisation för samordnad socialvård i Stockholm, varigenom socialnämnden, barnavårdsnämnden, nykterhetsnämnden och sociala hemhjälpnämnden sammanslås till en central socialnämnd och som i övrigt innebär bl. a. att det skall inrättas 17 sociala distriktsnämnder. Beträffande förtroendemännens medverkan innebär förslaget att 190-tal ledamöter och suppleanter skulle bli engagerade, vilket i jämförelse med nuläget innebär en ökning med 90-talet platser (utl. 85/1974, bih. 86/1973 och 58/1974). Detta är en mycket väsentlig ökning, då nuvarande totala antalet ledamöter och suppleanter i kommunens nämnder exklusive bolagsstyrelser uppgår till ca 530.

Vidare är anledning erinra om att fr. o. m. år 1972 infördes en ny form för budgetbehandling, som innebär en utökad medverkan från de förtroendevalda i budgetarbetet. Systemet medför att kommunstyrelsen koncentrerar sig på väsentliga programfrågor, allmänna riktlinjer och centrala avvägningar och att nämndernas sakkunskap utnyttjas för prioriteringar inom respektive nämnds verksamhetsområde. Det nya systemet innebär otvivelaktigt ett ökat inflytande för lekmännen, i första hand för facknämndernas ledamöter, i budgetarbetet.

Det bör ej heller förbises att kommunalförvaltningens utveckling i Stockholm allmänt präglats av en fortgående ökning av antalet lekmannainstanser. Som framgår av den historiska redogörelsen i början av detta betänkande låg de flesta fackförvaltningsuppgifterna på drätselnämnden ända fram till år 1920.

Därefter har ett stort antal nämnder tillskapats, vilket inneburit ett markant ökat antal nya uppgifter för de förtroendevalda.

Slutligen är skäl att även på denna punkt erinra om den statliga utredningen om den kommunala demokratin. Dess direktiv innehåller visserligen inte någon punkt som direkt motsvarar den här citerade i självstyrelsekommitténs direktiv. Att lekmannainflytandets förstärkning rent allmänt är en förgrundsfråga för utvecklingen står emellertid klart.

Ej heller ur synpunkten att stärka lekmannainflytandet har sålunda kommittén funnit anledning att för sin del framföra något förslag till ändring av nu bestående nämndorganisation. Kommittén utgår därvid ifrån att kommunen i särskild ordning kommer att ta de initiativ som kan komma att föranledas av den statliga utredningens blivande betänkande.

9.2 Remitterade motioner

I motion nr 70/1955 har Elsa Malmroth och Eva Remens hemställt om en utredning angående den sociala hemhjälpens inordnande under annan social nämnd.

Motionärerna framhåller bl. a. att svårigheterna för förtroendemännen att få ett grepp om och översikt över arbetsuppgifterna i en nämnd yppar sig såväl i stora nämnder med omfattande arbetsuppgifter som i nämnder med glesa sammanträden. Som exempel på det senare nämns hemhjälpnämnden. Vidare erinras om att när hemhjälpverksamheten i stadens regi år 1944 lades upp var den ursprungliga tanken att verksamheten borde inordnas under fattigvårdsnämnden, men att fullmäktige senare beslöt inrätta en särskild hemhjälpnämnd. Erfarenheterna av nämndens verksamhet anses visa att man bort förverkliga den förstnämnda tanken. Motionärerna anser därför att hemhjälp bör inordnas under eller samordnas med något annat befintligt socialt organ. Olika vägar anses här stå öppna, men närmast till hands anses ligga att uppdra åt den blivande socialnämnden (socialhjälpslagen trädde i kraft den 1 januari 1956) att vara hemhjälpnämnd. Samma förfarande kan motionärerna tänka sig i fråga om husmoderssemesternämnden och sjukhusdirektionens hemsamaritverksamhet.

Sistnämnda båda verksamhetsgrenar har genom ändrad lagstiftning år 1967 respektive storlandstingets tillkomst år 1971 förts över på sekundärkommunal huvudman. I så motto har emellertid motionärernas synpunkter vunnit beaktande som socialnämnden i Stockholm numera handhar kvarvarande uppgifter inom semesterhemsverksamheten.

Motionärernas huvudsyfte, att den särskilda hemhjälpnämnden bör upphöra och dess verksamhet föras över till annan kommunal nämnd, socialnämnden, har helt tillgodosetts genom fullmäktiges ovannämnda beslut om strukturorganisation för samordnad socialvård. Motionen synes kunna besvaras under hänvisning härtill.

Åke Leissner m. fl. har i en *motion nr 60/1961* föreslagit att en utredning bör verkställas angående inrättande av en särskild åldringsvårdsnämnd.

Motionärerna anser, att uppgifterna inom åldringsvården bör avskiljas från socialnämnden och anförtros en särskild nämnd. Skälen härför anses i huvudsak vara, att redan storleksordningen av de uppgifter åldringsvården nu har och framtiden kommer att få liksom dess karaktär av samhällstjänst av annan art än de som i övrigt ankommer på socialnämnden, bör medföra, att uppgifterna anförtros den speciella nämnd som uteslutande skall handha åldringsvårdsfrågor. Även psykologiskt skulle detta innebära en fördel för åldringarna då de skulle undgå att behöva vända sig till socialnämnden som alltjämt torde betraktas som ett organ huvudsakligen för ekonomisk hjälp åt ekonomiskt svaga eller i övrigt i speciella hänseenden avvikande grupper. Sedan motionen väcktes år 1961 har de faktiska förhållandena inom åldringsvården i Stockholm liksom lagstiftningen på hela det sociala området i grundväsentliga hänseenden förändrats. Stockholms läns landsting har sålunda övertagit socialnämndens sjukhemsplatser, varigenom de tyngsta och ur många aspekter mest betydelsefulla vårduppgifterna inom åldringsvården lyfts över från kommunen till sjukvårdshuvudmannen. Samtidigt har härigenom betonats, att sjukhusvård inte skall uppdelas efter medborgarnas ålder på en vårdgren inom socialvården för åldringar och på en annan, ofta mera kvalificerad, inom sjukhusvården för yngre medborgare. En normalisering kan alltså här sägas ha skett men i en annan mening än motionärerna åsyftar.

På lagstiftningsområdet i övrigt har särskilt genom de lagändringar som genomförts efter förslag av den sittande statliga socialutredningen, utvecklingen karak-

täriserats bl. a. av att man velat bereda kommunerna möjligheter att samordna de olika sociala organens verksamhet till en enda social nämnd, socialnämnden, som samtidigt fått legala möjligheter att decentralisera sin verksamhet på lokala distriktsorgan. Utvecklingen inom den kommunala socialvården inklusive åldringvården ute i landet har också alltmera markerat gått i den angivna riktningen. Som redan i det föregående nämnts har man även i Stockholm anlagt samma synsätt. Det kan heller inte anses vara riktigt att hänvisa en viss kategori medborgare till att söka service och hjälp av olika slag hos ett speciellt organ enbart därför att de är åldringar. Härigenom poängteras deras särställning i förhållande till andra medborgare. Motsatsen synes i stället böra eftersträvas på sätt ovannämnda organisationstendenser kan sägas vara ett uttryck för. Kommittén anser därför att motionen bör lämnas utan bifall.

I en *motion nr 72/1965* har Gunnar Hjerne m. fl. hemställt, att utredning skall verkställas med förslag om inrättande av en särskild nämnd i syfte att samordna stadens ungdoms- och fritidsverksamhet, som nu bedrivs bl. a. inom barnavårdsnämnden, idrotts- och friluftsstyrelsen (numera park- och idrottsnämnden), gatunämnden, socialnämnden, skoldirektionen m. fl. stadens organ.

Beträffande den i motionen berörda frågan om en översyn av gällande bidragsnormer till ungdoms- och fritidsverksamhet må nämnas, att en översyn redan skett såväl inom kommunen som i samband med storlandstingets tillkomst år 1971. Bidragen till distriktsorganisationer av skilda slag handhas numera av landstinget, som fastställt vissa normer härför, medan endast bidrag till lokalorganisationerna kvarligger hos kommunen. Frågan om den framtida utformningen av verksamheten vid barnavårdsnämndens ungdomsgårdar är för närvarande föremål för utredning genom en parlamentarisk kommitté inom centrala socialnämnden.

Den 15 december 1971 beslöt kommunstyrelsen vidare uppdra åt organisationsavdelningen "att i samråd med berörda förvaltningar verkställa en *utredning angående möjligheterna att samordna de på barn och ungdomar inriktade fritidsverksamheterna*".

I ett tilläggsdirektiv givet av finansborgarrådet den 16 januari 1974 har utredningsuppdraget utvidgats till att även gälla fritidsverksamhet för vuxna, pensionärer dock undantagna. I tilläggsdirektiven anges vidare, att utredningen bör belysa alternativa lösningar till förbättrad samverkan med bibehållande av nuvarande eller på annan grund gjord uppdelning av fritidsverksamheterna. Denna utredning, FRIBU, har den 22 januari i år överlämnats till kommunstyrelsen.

Kommittén förutsätter därför att förevarande motion kommer att närmare övervägas och beaktas när förslagen i de nämnda utredningssammanhangen behandlas i den centrala förvaltningen.

I en *motion nr 161/1965* har Bengt Lind m. fl. föreslagit en utredning om inrättande av en stadens organisationsnämnd.

Motionärerna påpekar att stadens verksamhet vuxit allt starkare under senare år med därav föranledda krav på stadens och skattebetalarnas ekonomi.

Organisationsfrågorna har därmed fått en allt större betydelse. Ett uttryck härför är att en särskild organisationsavdelning inrättats inom stadskansliet, vars arbete är av stor betydelse. Avdelningen är emellertid direkt underställd finansborgarrådet, varför dess arbete till stor del säges vara undandraget de förtroendevalda kommunala

organens insyn. Att samtliga de organisationsspörsmål avdelningen sysslar med alltid redovisas framgår emellertid av motionärernas eget påpekande: "I presentationen av 1966 års statförslag redovisas de mångskiftande uppgifter, som organisationsavdelningen inriktar sig på."

Motionärerna anser emellertid att organisationsavdelningens olika förslag till rationaliseringar är "så fast uppbundna hos finansroteln, att något reellt lekmaninflytande icke föreligger inom denna för den kommunala ekonomin viktiga verksamhet". Om en särskild organisationsnämnd inrättades skulle bättre förutsättningar skapas för en positiv medverkan i rationaliseringsarbetet från de folkvaldas sida. I pläderingen för en särskild nämnd härför framhålles vidare att ledamöterna skulle kunna tillföra avdelningen friska synpunkter från andra verksamhetsområden såsom näringslivet, de fackliga organisationernas och dess medlemmars synpunkter på rationaliseringsverksamheten m. m.

Utan minsta tvivel berör motionärerna här en mycket väsentlig problematik i allt rationaliseringsarbete. Organisationsavdelningen inhämtar emellertid, som ett oundgängligt led i sitt arbete, fortlöpande erfarenheter från sådant arbete inom näringslivet liksom hos de fackliga organisationerna samt bevakar likaså fortlöpande utvecklingen på området inom det privata näringslivets, statens och kommunernas rationaliseringsverksamhet, internationella rön etc.

Under arbetet med olika rationaliseringsförslag håller avdelningen intim kontakt med nämnder och styrelser samt deras förvaltningar och anställda av skilda kategorier inklusive de fackliga organisationerna. Arbetsgrupper och referensgrupper tillhör sedan länge de speciella samarbetsformer som undantagslöst utnyttjas i avdelningens utredningsverksamhet. Det nyligen mellan kommunen och personalorganisationerna ingångna rationaliseringsavtalet stadgar för övrigt att sådana grupper skall vara obligatoriska.

Innan de olika omorganisations- och rationaliseringsförslagen framläggs har därför alltid samtliga relevanta uppfattningar och synpunkter hos förvaltningar och anställda noggrant inhämtats och slutresultatet av avdelningens arbete i dessa hänseenden kan därför med ytterst få, om ens några undantag, sägas vara tillkommet i fullt samförstånd mellan avdelningen och berörda förvaltningar och nämnder. Det förhåller sig därför ingalunda så att avdelningen i sitt arbete på något sätt skulle vara styrd av finansledningen eller i övrigt på något sätt "uppbunden". Tvärtom är rationaliseringsarbetet oftast ett resultat av en "beställning" från vederbörande nämnd eller förvaltning. Av angivna skäl syns inrättandet av en särskild organisationsnämnd knappast vara ägnad att medföra ett bättre utnyttjande av stadens administrativa rationaliseringsorgan. Det syns fördelaktigast att det alltjämt sorterar under finansborgarrådet i hans egenskap av stadskansliets chef. Inom finansledningen har man den översikt över och insikt i stadens aktuella finansiella situation som är nödvändig för att avdelningens utredningsresurser, när utredningsinitiativ tas centralt, skall kunna utnyttjas med största möjliga effektivitet.

I två *motioner nr 55 och 56/1967* har Barbro Nordholm-Ståhl m. fl. hemställt, att möjligheterna utreds att inrätta ett särskilt förvaltningsorgan för ungdomsverksamhet respektive ett samarbetsorgan för ungdomsfrågor.

I förvaltningsorganet i fråga skulle "bl. a. den kommunala, kyrkliga, politiska och den fria och frivilliga ungdomsverksamheten" beredas en allsidig representation.

Genom detta organ skulle "en viss ekonomisk samordning för ungdomsverksamheten" ske till gagn för densamma.

Som exempel på institutioner och organisationer som borde vara representerade i "ett samarbetsorgan för ungdomsfrågor i förebyggande syfte" nämns "barnavårdsnämnd, läkare, polis, skola, kyrka, politiska och frikyrkliga organisationer samt representanter för föräldrar och ungdomsföreningar av olika slag".

Vad den förstnämnda motionen beträffar framgår inte hur förvaltningsorganet skulle fungera och vilka uppgifter det skulle ha. Av kommunalrättsliga skäl är det ogörligt att exempelvis uppdra åt ett icke kommunalt organ att fördela anslag av kommunala medel. Principiella skäl talar vidare emot att kommunen skulle lägga sig i hur kyrkliga, politiska föreningar samt de olika ungdomsorganisationerna vill bedriva sin verksamhet.

Ett samarbetsorgan med en sammansättning av den karaktär som skisserats i den senare motionen synes knappast kunna medföra några fördelar. Samarbetet mellan barnavårdsnämnd, läkare, skola och polis är redan etablerat och författningsmässigt reglerat. Strävandena går mot en vidareutveckling av detta samarbete. Det naturliga organet för samarbete olika intressenter emellan i ungdomsvårdsfrågor är barnavårdsnämnden, dvs. centrala socialnämnden enligt vad som redovisats här ovan. I barnavårdslagen förutsättes också att nämnden samarbetar med enskilda, organisationer m. fl. som arbetar med ungdomsvårdsfrågor.

Motion nr 42/1967 av Stig Rindborg, som remitterats till självstyrelsekommittén för yttrande, har besvarats vid kommunfullmäktiges sammanträde den 20 maj 1974 (utl. 134/1974).

I en skrivelse till fullmäktige den 25 maj 1970, som remitterats till självstyrelsekommittén för yttrande, har "Rådet till skydd för Stockholms skönhet" på anförda skäl hemställt, att rådets namn ändras till "Stockholms miljöråd" för att "karakterisera det arbete för att främja en god arbets- och bostadsmiljö med bevarandet av det genuint stockholmska i natur, stadsbild och byggnadsverk som är rådets väsentliga uppgift".

Sedan skrivelsen avläts, har kommunen inrättat en särskild "miljöberedning" och landstinget i Stockholms län en "miljövårdsberedning". Stockholms kommuns beredning skall bl. a. försöka åstadkomma en totalbevakning av miljöfrågorna i vidaste bemärkelse. Bevakning av miljöfrågor i och utom arbetslivet ingår för övrigt i många andra stadens nämnders verksamhet. Den föreslagna namnändringen för skönhetsrådets del kan därför leda till missuppfattningar om rådets roll inom miljöbevakningen.

Av angivna skäl synes motionerna och förslaget i skrivelsen i fråga böra avslås.

10. Den administrativa organisationen

Kommitténs överväganden och förslag vad gäller den kommunala organisationen har väsentligen avsett *beslutsinstanserna* inom den centrala organisationen. Konsekvenserna beträffande förvaltningskontoren eller den administrativa organisationen har endast i förbigående berörts. Kommittén har förutsatt, att konsekvenserna för den administrativa apparaten av ett beslut om ändring av styrelseorganisationen får klarläggas genom en särskild, efterföljande utredning. I detta ämne har inom kommitténs kansli upprättats en särskild promemoria "PM angående den administrativa organisationen", vilken kommittén utan eget ställningstagande överlämnar som bilaga till detta betänkande.

11. Sammanfattning

Huvuddelen av detta betänkande behandlar de centrala organen, främst kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och drätselnämnden samt i anslutning till dessa även generalplaneberedningen, det ekonomiska planeringsrådet samt stor-stockholmsdelegationen. Kommittén redovisar organisationens historiska utveckling och dess funktionssätt. Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen fungerar utan alltför besvärande problem men att den också har brister. Framför allt kan man fråga sig om det är rationellt att ha fem organ med central ställning och övergripande arbetsuppgifter. Särskilt påtagligt är att ärendehanteringen i drätselnämnden, borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen är mycket likartad, varför skäl kan anses föreligga för en enklare organisation.

En reform av den centrala organisationen kunde vara motiverad även därför att den hittillsvarande reella maktfördelningen mellan ett flertal centrala beredningsorgan är oklar och svagt motiverad. Den samlade effekten härav är att kommunstyrelsen fått sin ställning kringskuren. Riktlinjen för en reform torde i motsats härtill vara att så långt möjligt samla det reella beslutsförandet i övergripande frågor till kommunens styrelse och därmed ge denna styrelse den karaktär av administrativt och politiskt maktforum som den enligt konstitutionen skall ha.

Mot denna bakgrund skisserar kommittén som mest realistiska sex olika reformalternativ.

Det första innebär, att man avskaffar drätselnämnden, ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen samt överför dessa uppgifter till kommunstyrelsen. *Det andra alternativet* innebär också, att angivna organ upphör. Deras funktioner skulle emellertid här övertas av borgarrådsberedningen, som skulle bli kommunens styrelse. Den nuvarande kommunstyrelsen skulle bli ett beredningsorgan mellan den nya styrelsen och fullmäktige. Detta alternativ har fördelar särskilt vid övergång till ett majoritetssystem, där alla borgarråd tillsätts av den politiska majoriteten. *Det tredje alternativet* avser att avlyfta drätselnämnden dess allmänpolitiska funktioner och göra den till en ekonomisk fackinstans, varjämte kommunstyrelsen själv övertar från ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen ansvaret för kommunens långsiktiga planering. *Vidare* pekar kommittén på möjligheten att övergå till en *styrelsemodell* av den *typ* som tidigare gällde i Stockholms läns *landsting*, dvs. avskaffa både borgarrådsberedningen och drätselnämnden samt ekonomiska planeringsrådet och generalplaneberedningen. Borgarråden skulle kunna vara ledamöter i kommunstyrelsen utan att där få utgöra någon majoritet. Även *styrelsemodellen* i Göteborg skisseras. Den skiljer sig från landstingets främst genom att kommunstyrelsens ledamöter och kommunalråden inte

deltar i facknämnderna. Som ännu *en variant* på landstingsmodellen pekas på möjligheten av att de centrala organen ersätts av en stor kommunstyrelse, som arbetar på avdelningar, vilkas arbete leds av borgarråden utan att dessa är ledamöter i styrelsen.

Om sålunda här angivna skäl talar för en reform av den centrala förvaltningen finns i nuläget även skäl däremot, vilka kommittén närmare utvecklar. Det framhålls att statliga utredningar pågår, som berör förevarande ämne i sak och den lagtekniska regleringen. Det är därför naturligt att avvakta resultaten av dessa utredningar, inte minst då de reformalternativ som diskuterats kräver ändringar av kommunallagen för Stockholm. Den nuvarande organisationens svagheter kan ej heller anses vara så stora, att icke en mer genomgripande reform kan anstå i avvaktan på ifrågasvarande statliga utredningar.

Som ytterligare skäl mot en reform i nuläget pekar kommittén på sambandet med frågan om majoritetsstyre. Kommittén har haft som utgångspunkt att en reform av den centrala organisationen icke får försvåra möjligheterna att införa majoritetsstyre i den formen att majoriteten utser samtliga borgarråd. Det konstateras emellertid då att en sådan politisk lösning svårligen låter sig förena med en reform i avsikt att markera kommunstyrelsens ledande roll och samtidigt hålla borgarråden utanför kommunstyrelsen. Även drätselnämndens roll och betydelse för de politiska avgörandena påverkas av sambandet med frågan om ett eventuellt majoritetsstyre av angivet slag.

Efter övervägande av skälen för och emot en genomgripande reform av den centrala förvaltningen har kommittén kommit till uppfattningen att nuvarande ordning tills vidare bör bibehållas, dvs. att inga ändringar företages i fråga om kommunstyrelsens och borgarrådsberedningens sammansättning och rollfördelningen mellan dem samt att drätselnämnden bibehålles med oförändrade uppgifter.

I linje med kommitténs grundsyn att söka markera kommunstyrelsens centrala roll har kommittén likväl funnit sig böra föreslå två delreformer, som berör de båda av kommunstyrelsen utsedda organen generalplaneberedningen och storstockholmsdelegationen. Samtidigt vinnes med detta förslag rättelse i fråga om de invändningar ur kommunalrättslig synpunkt som anförts mot nuvarande ordning vad gäller dessa organ.

Kommittén föreslår sålunda att generalplaneberedningen ombildas till en kommunstyrelsens planeringsberedning för all översiktlig och övergripande planering inom kommunens verksamhetsområde. Huvuduppgiften blir att göra utredningar och bedömningar rörande kommunens långsiktiga, ekonomiska planering och framtidsplaneringen över huvud taget för den kommunala verksamheten.

Planeringsberedningen föreslås stå under finansborgarrådets ordförandeskap och tillföras rotel I. Vidare förutsättes att planborgarrådet tillhör beredningen. I övrigt får det ankomma på kommunstyrelsen att avgöra i vilken mån den vill låta sig bli representerad i beredningen genom personer ur styrelsens egen krets.

Det förutsättes att beredningen redovisar resultatet av sitt arbete direkt för kommunstyrelsen.

Vidare föreslås att motion nr 177/1968 av Paul Grabö, m. fl. angående avskaffande av generalplaneberedningen och inrättande av ett samordnande organ i planeringsfrågor få anses besvarad med vad som anförts i detta avsnitt av delbetänkandet.

Som en andra delreform föreslår kommittén att storstockholmsdelegationen

konstitueras som en kommunstyrelsens förhandlingsberedning men med samma benämning som hittills. Dess uppgift skall fortfarande vara att svara för förhandlingar och träffa villkorliga avtal med Stockholms läns landsting samt primärkommunerna i länet ävensom för sådana förhandlingar i övrigt, som kommunstyrelsen kan uppdraga åt den att föra.

Planborgarrådet föreslås vara ordförande i stor-stockholmsdelegationen som hänföres till rotel IX. Representant för finansroteln bör ingå i delegationen. Vidare förordas att delegationen utökas med vederbörande fackborgarråd i fråga som berör hans rotel. I fråga om delegationens sammansättning i övrigt får det även här ankomma på kommunstyrelsen att avgöra sin direkta representation i delegationen.

Även denna delegation har att direkt till kommunstyrelsen redovisa sitt arbetsresultat.

I frågan om delegation av beslutanderätt konstaterar kommittén att vad gäller facknämnderna denna fråga redan prövats i anslutning till en lagändring år 1967. Kommittén har därför prövat detta spörsmål endast vad gäller kommunstyrelsen och noterar då att kommitténs förslag icke innebär någon sådan ändrad arbetsordning för styrelsen som skulle motivera att dess beslutanderätt delegeras. Kommittén framför sålunda icke något förslag därom. Det påpekas dock att kommunstyrelsens funktion som förvaltningsnämnd får planberedningens och stor-stockholmsdelegationens kanslier – liksom för statistiska kontoret – framledes eventuellt kan motivera att beslutanderätten i vissa administrativa ärenden överlåtes till särskild avdelning. Erfarenheten får utivsa huruvida detta blir påkallat av praktiska skäl.

I enlighet med direktiven har kommittén även haft uppe frågan om nämndorganisationen. Kommittén konstaterar därvid att sedan dessa direktiv skrevs åtskilligt hänt som förändrat bilden. Anpassningen av kommunens organisation efter landstingsreformen är ett passerat stadium. Flera nya nämnder har tillkommit och kommittén konstaterar i detta sammanhang att ändringar i nämndorganisationen som regel är resultatet av utvecklingens krav och särskilda därav påkallade utredningar. Kommittén har med hänvisning till angivna förhållanden icke funnit skäl till något initiativ vad gäller nämndorganisationen. I kapitlet om nämndorganisationen behandlas jämväl sex till kommittén överlämnade motioner, nämligen nr 70/1955 av Elsa Malmroth och Eva Remens om den sociala hemhjälpens inordnande under annan social nämnd, nr 60/1961 av Åke Leissner angående inrättande av en särskild åldringsvårdsnämnd, nr 72/1965 av Gunnar Hjerne m. fl. angående en särskild nämnd för ungdoms- och friluftsvksamhet, nr 161/1965 av Bengt Lind m. fl. angående en stadens organisationsnämnd, nr 55 och 56/1967 av Barbro Nordholm-Ståhl m. fl. angående ett särskilt förvaltningsorgan för ungdomsvksamhet respektive ett samarbetsorgan för ungdomsfrågor. Vidare har behandlats en skrivelse till fullmäktige den 25 maj 1970 från "Rådet till skydd för Stockholms skönhet" i vilken en hemställan görs om ändring av rådets namn. Kommittén föreslår att samtliga motioner samt skrivelsen i fråga får anses besvarade med vad kommittén anfört.

Vad kommittén i sitt betänkande om kommunens centrala organisation avhandlat har uteslutande gällt de beslutande, förtroendevalda instanserna. Konsekvenserna av övervägda reformer och framförda förslag vad gäller tjänstemannaorganisationen eller den administrativa apparaten har endast antytts. Kommittén har förutsatt att dessa konsekvenser vid ett bifall till kommitténs förslag får klarläggas genom särskild utredning.

PM
angående den administrativa organisationen

Februari 1975

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
1. Inledning	67
2. Nuvarande utredningsorganisation	68
3. Förutsättningar för och syftet med en eventuell reform	73
4. Överväganden om eventuellt reformalternativ	74
4.1 Uppgifter inom kommunstyrelsens arbetsområde	74
4.2 Kansliresurser för särskilda utredningskommittéer	75
4.3 Generalplaneberedningens kansli	76
4.4 Stor-stockholmsdelegationens kansli	76
4.5 Revisionskontorets sakrevision	77
4.6 Kommunikation med fackförvaltningarna	77
5. Organisation	78
5.1 Organisation inom stadskansliet	78
5.2 Avdelningschefernas status	80
5.3 Samrådsorgan	81
6. Resumé	84

1 Inledning

Denna promemoria har som utgångspunkt det förslag till betänkande angående den kommunala organisationen som samtidigt härmed utsänds. De överväganden och förslag vad gäller den kommunala organisationen som där presenteras har väsentligen avsett *beslutsinstanserna* inom den centrala organisationen. Konsekvenserna beträffande förvaltningskontoren eller den administrativa organisationen har endast antytts. Det har förutsatts att konsekvenserna för den administrativa apparaten av ett beslut om ändring av styrelseorganisationen skall klarläggas genom särskild efterföljande utredning.

Det synes emellertid kunna vara anledning att i detta sammanhang komma in på en reform även i vissa andra hänseenden av den centrala administrationen, dvs. utan att en sådan reform kan ses som en direkt konsekvens av kommitténs förslag vad gäller beslutsorganisationen. Vad som här åsyftas är att i jämförelse med nuvarande ordning vinna en koncentration till stadskansliet och bättre utnyttjande av de utredningsresurser, som ägnar sig åt central utredning och planering. Detta syfte kan sägas ligga i linje med inriktningen på att markera kommunstyrelsens centrala roll för den kommunala planeringen. Det förutsättes att en omorganisation även i detta vidare syfte av den centrala administrationen skall förberedas genom utredning i särskild ordning.

I denna promemoria skall anföras vissa synpunkter rörande inriktningen av en reform av den centrala administrativa organisationen i båda de här angivna hänseendena. Som bakgrund härtill skall kort redovisas hur kommunens utredningsväsen nu i sina huvuddrag fungerar. Därefter anges riktlinjer efter vilka en omorganisation skulle kunna tänkas ske.

2 Nuvarande utredningsorganisation

Kommunens centrala beredningsorgan, kommunstyrelsen, skall "med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning". Därav följer att kommunstyrelsen har ett omedelbart intresse i utredningar som berör denna utveckling och därvid icke minst planfrågor av olika dimensioner. Varje utveckling och kommunal aktivitet är tillika en fråga om pengar och prioritering inom givna eller förutsatta ekonomiska ramar. Därav följer finansförvaltningen alltid har ett intresse att medverka i utredningar som berör kommunens utveckling.

Utredningsväsendet inom en kommun av Stockholms storlek är mångfacetterat och fördelat på ett stort antal tjänsteställen och tjänstemän. Här skall givas en kort översikt av huvuddragen i utredningsväsendet samt anföras vissa synpunkter rörande bristerna däri sett ur den centrala administrationens synpunkt.

Budgetberedningen innefattar såväl mindre objektinriktade utredningar som även principfrågor. Såväl den enskilda fackförvaltningen som den centrala finansförvaltningen är engagerade. Organisationen för budgetberedningen kan sägas vara en fråga för sig, som är fast reglerad, och påkallar här icke vidare utrymme. Det är emellertid att ta fasta på att denna beredning är huvuduppgiften för finansavdelningen inom kommunstyrelsens kansli.

Fackförvaltningarna svarar kvantitativt för huvudparten av kommunens utredningar. De representerar hela det mångskiftande kommunala arbetsfältet och avser såväl enskilda objekt som principfrågor. Utredare är tekniker och sekreterare. Verkställda utredningar presenteras för vederbörande facknämnder som verkställighetsfrågor inom nämndens kompetensområde eller för kommunfullmäktige (i vissa fall kommunstyrelsen) som underlag för beslut av "högre kommunal instans".

I PM den 15 maj 1974 har finansborgarrådet anmält fackförvaltningarnas utredningsplaner för långsiktigt och övergripande projektarbete för år 1974. Av bilagorna kan bl. a. utläsas att hos sex större förvaltningar ca 350 personer, exklusive biträdespersonal, ägnar sig åt utredningar.

Den centrala förvaltningen har ett klart intresse av dessa fackförvaltningarnas utredningar. Intresset kan gälla att de ekonomiska synpunkterna i ett enskilt objekt blir klart redovisade och väl tillvaratagna liksom givetvis att ekonomisk redovisning åtföljer ärenden i ett mer generellt ämnesområde. Där beslut påkallas av anslagsbeviljande organ blir finansförvaltningen automatiskt inkopplad. Erfarenheten visar att man härvid kan finna fackförvaltningens utredning vad gäller ekonomi och finanser bristfällig. En komplettering i efterhand påkallas icke sällan eller ock måste konstateras att ärendet nödgas bli avgjort utan erforderlig ekonomisk redovisning. Dessa förhållanden uppkallar frågan om man kan finna lämpliga och

godtagbara former för en medverkan av finansförvaltningen redan på beredningsstadiet inom en fackförvaltning.

En fackförvaltning inbjuder ibland finansförvaltningen att medverka i viss utredning. Detta kan ske "under hand" och har då karaktär av informellt samråd. Sådan samverkan kan också ske i mer formaliserad ordning, där vederbörande facknämnd inbjuder representant för finansförvaltningen att delta i fackutredning.

Denna senare form av samverkan har obestridliga förtjänster. En svaghet ur finansförvaltningens synpunkt är dock att denna förvaltning ej själv behärskar utredningsapparaten.

Det finns vidare flera typer och organ för en mer formaliserad samverkan i utredningsväsendet. Främst är så fallet inom generalplaneberedningens arbetsområde.

Som adjungerade ledamöter i generalplaneberedningen återfinns gatudirektören, finanssekreteraren, fastighetsdirektören, drätseldirektören, direktören hos stor-stockholmsdelegationen och stadsbyggnadsdirektören. Representanter för finansförvaltningen har alltså rätt att delta i beredningens rådslag.

Viktigare ur beredningssynpunkt är dock representation i generalplaneberedningens utskott, där såväl finanssekreteraren som drätseldirektören är med. Vid de relativt täta sammanträdena där kan alltså finansförvaltningens intressen bevakas.

Vad som sagts om svagheterna vad gäller formerna för frivillig samverkan mellan fackförvaltningarna och den centrala förvaltningen gäller dock i viss mån även här, då möjligheterna att penetrera frågorna före ett ställningstagande i utskottet är begränsade.

Det bör hållas i minnet att de frågor som sysselsätter expertutskottet är betydelsefulla för stadens utveckling och ekonomi.

AB Stradas expertråd är också att ta med i bilden i detta sammanhang. Det är visserligen här fråga om ett kommunalt aktiebolag och icke en del av kommunalförvaltningen. Bolaget fungerar emellertid i realiteten som ett organ för samråd mellan den politiska ledningen för finanser och fastighetsfrågor. Besluten i dess styrelse berör direkt kommunala frågor och de är också helt avgörande för efterföljande kommunala beslut.

För ärendeberedningen svarar bolagets VD och egen administration men "till bolagets förfogande" har ställts ett expertråd. Där ingår fastighetsdirektören och tekniske direktören vid fastighetskontoret, finanssekreteraren, drätseldirektören, direktören vid stor-stockholmsdelegationen och stadsjuristen. Expertrådet är att se som ett organ för samråd mellan berörda kommunala förvaltningar. Som en invändning mot eller brist i denna form av medverkan på beredningsstadiet av den centrala förvaltningen kan här anföras i huvudsak samma synpunkter som i fråga om generalplaneberedningens expertråd. Ett ställningstagande påkallas utan den trygghet, som endast en noggrann genomgång av skriftligt grundmaterial av egna medarbetare kan ge.

Till här berörda grupp av utredningsorgan hör också "expertutskott för Gamla Stan". Det har dock vissa speciella särdrag. Det tillsattes ursprungligen, år 1960, av byggnadsnämnden. För åren 1967-1974 har det utsetts av kommunstyrelsen och för år 1975 av fastighetsnämnden. Motivet för dess tillkomst var att frågan om saneringen av Gamla Stan berörde flera kommunala förvaltningar, varför ett

samarbetsorgan dessa emellan vore nödvändigt. Emellertid har som ordförande fungerat personer utom kommunalförvaltningen och statlig tjänsteman ingår som ledamot.

I utskottet ingår bl. a. fastighetsdirektören och drätselkamreraren. Utskottet har eget utredningskansli. I den mån utskottet kan betraktas som samarbetsorgan på tjänstemannaplanet mellan berörda kommunala förvaltningar kan det – liksom i fråga om nyss berörda samarbetsorgan – anses binda dessa vid den ståndpunkt som tages i utskottet. Erfarenhetsmässigt lär dock finansförvaltningen i allmänhet ha givits tillräcklig tid och utrymme för en inträngande granskning av kansliets utredningar.

Fr. o. m. år 1974 har expertutskottet "inordnats under fastighetsnämnden", dvs. dess anslag redovisas där. I övrigt gäller samma organisation som ovan sagts.

På förslag av vederbörande borgarråd tillsätter kommunstyrelsen särskilda utredningar. Utredningsuppdraget kan ges åt en grupp förtroendemän (kommitté), en grupp tjänstemän (experter) eller viss utredningsman (enmansutredning).

Utredningsämnet kan exklusivt falla inom facknämnds verksamhetsområde. I sådana fall torde motivet för särskild kommunstyrelsekommitté vara att ämnet är så omfattande att förvaltningens egna utredningsresurser ej förslår. Ärendet kan beröra fler facknämnder (exempelvis kommittén för kvinnofrågor). Här är kommittéformen en naturlig metod för kommunstyrelsen att indirekt utöva sina uppgifter som kommunens centrala beredningsorgan. Utredningsämnet kan också avse fråga, som visserligen – givetvis – faller inom den kommunala kompetensen men som kan anses som en förberedelse till påtänkt kommunal aktivitet (t. ex. expertgruppen för ev. kommunalisering av studentbostäderna).

Denna form för utredningsverksamhet är relativt frekvent. I 1974 års kommunalkalender redovisas 20 "viktigare kommunala kommittéer och delegationer, i regel tillsatta av kommunstyrelsen", i 1973 års 25. Alla är dock knappast av karaktären utredningsorgan i här avsedd mening.

I 1975 års budget redovisas anslag till 16 delegationer och kommittéer inklusive de 6 konstnämnderna.

Kansliapparaten för de av kommunstyrelsen utsedda kommittéerna m. m. löses på olika sätt. I allmänhet håller dock kommittéerna sig med egna kanslier. I fråga om de i år 1974 års kommunalkalender upptagna 20 organen gäller detta i 16 fall. I övriga fall är kansliresurserna direkt knutna till kommunal förvaltning.

Till bakgrunden för en eventuell reform av utredningsverksamheten hör också vilka *centrala* resurser som är uppbyggda.

Sakuppgifterna därom är hämtade ur lönebilagan till 1975 års budget.

Stadskansliets sekreteraravdelning

Borgarrådssekreterare	9
Bitr. borgarrådssekreterare	8
1:e sekreterare	2
Sekreterare	8
	27

Stadskansliets finansavdelning

Utredningsman	1
1:e sekreterare	7
Sekreterare	7
Amanuenser	2
	17

Organisationsavdelningen

1:e sekreterare	10
Sekreterare	34
Assistenten	26
	70

Revisionskontoret (avd. för sakrevision)

1:e revisor	1
Revisor	6
Kammarskrivare	1
	8

Kammarkontoret (sekr. avd.)

1:e sekreterare	3
Sekreterare	4
	7

Generalplaneberedningens kansli

Då dess personal sysselsättes med utredningar, som nära berör kommunstyrelsens uppgifter presenteras här också beredningens utredningspersonal.

Antal anställningar enligt 1975 års stat	37
Antal anställningar enligt redovisning per 1/2 1975	28

Statistiska kontoret

Antal tjänster exkl. kontorspersonal	28,5
--------------------------------------	------

Följande kortfattade kommentar må lämnas till ovanstående redogörelse.

Personalen å *stadskansliets sekreteraravdelning* torde endast i mycket begränsad omfattning kunna stå till buds för utredningsverksamhet. Huvuduppgiften är löpande göromål inom rotlarna.

Verksamheten vid *stadskansliets finansavdelning* avser helt de centrala organens intressen i konkreta ärenden liksom i översiktliga frågor.

Stadskansliets organisationsavdelning disponerar sina omfattande resurser i huvudsak för speciella organisationsfrågor och fortlöpande uppgifter i samband med dataproduktion. Denna verksamhet har dock ett nära samband med och skapar särskilda förutsättningar att bedöma sådana ämnen, som är föremål för en central utredningsapparats intresse.

Resultatet av *revisionskontorets sakrevision* har påtagligt ett direkt intresse för den centrala finansförvaltningen. Denna del av revisionen är till sin art likartad med den granskning som finansavdelningen och kammarkontoret utövar i anslagsfrågor.

Kammarkontorets utredningsresurser disponeras för i huvudsak samma ändamål som finansavdelningens, dock med det undantaget att kontoret icke har att göra med anslagsfrågor i samband med budgetberedningen.

Generalplaneberedningens kansli ägnar sig åt utredningar, som direkt berör kommunstyrelsens uppgift att följa frågor, som inverkar på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Bland utredningsrubrikerna må nämnas översiktsplaner för utvecklingen inom kommunen, sociologiska undersökningar (däribland serviceundersökningar, saneringsundersökningar, befolknings- och hushållsundersökningar), näringslivsundersökningar, transport- och lokaliseringsundersökningar, trafikpolitiska undersökningar samt statistiska bearbetningar. Kansliets nära beröringsområde med finansförvaltningen demonstrerades bl. a. i samband med den s. k. långtidsutredningen, vilken leddes av generalplaneberedningens utredningschef.

Statistiska kontoret utför bl. a. utredningar om befolkningsutveckling och skatteunderlagsprognoser, båda av direkt intresse för den centrala förvaltningen.

3. Förutsättningar för och syftet med en eventuell reform

Så som inledningsvis anförts får redan vad kommittén föreslagit i fråga om de beslutande instanserna vissa konsekvenser för den administrativa organisationen. Generalplaneberedningens och stor-stockholmsdelegationens kanslier bör organisatoriskt närmare anknytas till stadskansliet och det gäller att finna formerna härför. Men det är anledning att i detta sammanhang också få till stånd en lösning som tjänar syftet att inom kommunstyrelsens kansli effektivt sammanhålla den utredningsapparat, som biträder styrelsen med den centrala planeringen. Däri ingår också intresset att finna lämpliga former för ett samråd eller samverkan dels mellan de olika enheterna inom stadskansliet, dels mellan detta och fackförvaltningarna.

Vad gäller den sistnämnda frågan har förut framhållits, att huvudparten av de kommunala utredningarna sker inom de olika facknämnderna och att den centrala finansförvaltningen generellt har intressen att bevaka däri.

I och för sig är därför en samverkan därvidlag angelägen. Av såväl principiella, formella som praktiska skäl torde dock en reform av den innebörden vara utesluten, att medverkan av en central utredningsinstans i facknämndsutredningarna vore obligatorisk, tvingande. Här nedan skall senare återkommas till frågan om en tänkbar form för ett samrådsförfarande på tjänstemannaplanet. Från avgivna utgångspunkt skall i fortsättningen diskuteras uppgifterna för och samverkan inom en central utredningsinstans som har att handha beredningsuppgifter, som för närvarande

- 1) tillkommer kommunstyrelsen som förvaltningsstyrelse
- 2) brukat förläggas till av kommunstyrelsen tillsatta utredningskommittéer
- 3) tillkommer den av kommunstyrelsen tillsatta generalplaneberedningen.

Vidare skall diskuteras formerna för ett samrådsförfarande med revisionskontoret och med fackförvaltningarna.

4. Överväganden om eventuella reformalternativ

4.1 Uppgifter inom kommunstyrelsens arbetsområde

Till kommunstyrelsen i egenskap av kommunens centrala styrelse står till förfogande stadskansliet och i egenskap av förvaltningsnämnd statistiska kontoret. Utredningspersonalens (sekreterare) storlek kan anges till ca 115 inom stadskansliet och 28 inom statistiska kontoret.

Vad här möjligen kan bli fråga om är åtgärder för en intimare samverkan och då närmast mellan finans- och organisationsavdelningarna samt statistiska kontoret.

Det står klart att angivna båda avdelningar av stadskansliet har närliggande uppgifter. Särskilt torde detta gälla inom området för stadskansliets organisationsavdelnings strukturutredningar.

En formell samordning kan redan nu anses ligga däri att kanslichefen är gemensam och kan påverka arbetsfördelningen. Ett reellt samråd mellan de båda avdelningscheferna är numera också vanligt. Det kunde emellertid tänkas vara till fördel, om man fann mera fast reglerade former för samverkan och kommunikation.

Statistiska kontoret, som sorterar direkt under kommunstyrelsen, betjänar såväl denna som samtliga stadens fackförvaltningar med statistisk produktion. Denna produktion kan i stort anses omfatta vissa ständigt återkommande fasta statistiska serier, dels specialproduktion efter särskild beställning, bl. a. i samband med planering inom skilda fackområden. Det står klart att statistiska kontoret därmed representerar ett viktigt led inom kommunstyrelsens uppgifter som centralt planeringsorgan. Detta förhållande kunde aktualisera frågan om icke kontoret borde ingå som en del av stadskansliet. I Göteborgs kommunalförvaltning är detta fallet. De administrativa konsekvenserna därav, som också beröres i avsnitt 5.2. Avdelningschefernas status, skulle då bli att finansborgarrådet är förvaltningschef och att chefen för statistiska kontoret får samma status som cheferna för stadskansliets olika avdelningar. Reellt får han sålunda fortfarande samma befogenheter som förvaltningscheferna vid fackförvaltningarna, varvid förutsättes att han liksom nu blir kassaförvaltare. Även om en sådan nyordning väsentligen är formell, synes den knappast kunna komma i fråga annat än vid vakans å direktörstjänsten.

Erfarenheterna från Göteborg sägs emellertid icke ha varit enbart goda. Till de negativa resultaten skulle ha hört att omorganisationen bl. a. lett till en försvagning av kontorets produktion av reguljära statistiska serier.

Mot en inflyttning av statistiska kontoret i kansliet för den politiska ledningsinstansen skulle också tala en princip att statistikproduktion bör ankomma på ett

”självständigt” ämbetsverk, något som också tillämpas inom statsförvaltningen.

Ur praktiska synpunkter kan det också vara tveksamt om en så stor förvaltningsenhet som statistiska kontoret, som i stor utsträckning sysselsätts med löpande produktion av statistiska serier, hör hemma i en förvaltningsorganisation, vars tyngdpunkt ligger i planeringsfunktioner.

Till bilden hör också att statistiska kontoret jämväl betjänar Stockholms läns landsting och indirekt primärkommunerna i länet.

Det finns sålunda skäl både för och emot att statistiska kontoret flyttas in i stadskansliet. Men det står i varje fall klart att statistisk information och prognos har så stor betydelse för och viktigt samband med central planering, att det är viktigt med en nära kommunikation med dem som ägnar sig åt sådan planering. Det vill förefalla som om härutinnan en effektivare ordning borde eftersträvas. Oavsett hur man i framtiden vill lösa frågan om statistiska kontoret skall ingå i stadskansliet eller ej så synes i varje fall chefen för statistiska kontoret på något sätt böra knytas till de tjänsteställen inom stadskansliet, där centrala planeringsfrågor dryftas. Han skulle därvid bl. a. få direkt inblick i vad en konkret planering åsyftar, vilken statistisk information som är relevant samt kunna ge råd om vad som är statistiskt gripbart och meningsfullt.

4.2 Kansliresurser för särskilda utredningskommittéer

Det är att räkna med att kommunstyrelsen i fortsättningen kommer att tillsätta särskilda utredningskommittéer, expertgrupper osv. Den tidigare redogörelsen visar att frågan om kansliresurser lösts på olika sätt. I huvudsak har antingen en kommunal förvaltning anlåtats eller ett särskilt kansli upprättats.

Såväl kommunstyrelsens och finansledningens intresse av att fortlöpande kunna följa utredningsarbetet som praktiska och organisatoriska skäl får i princip anses tala för att stadskansliet svarar för servicen.

Att generellt följa en sådan princip torde emellertid icke alltid vara praktiskt. Det kan i vissa fall vara mest praktiskt att kommunal fackförvaltning svarar för servicen.

Det är att märka att under rubrikerna ”kommitté, grupp, utskott” alla med utrednings- eller beredningsuppgifter, finns till sin art och sitt arbetssätt ganska väsensskilda arbetsgrupper.

Det rör sig sålunda om instanser med uppgifter av vitt skild karaktär. Vissa av dem, framför allt stor-stockholmsdelegationen och stor-stockholms planeringsnämnd, fungerar reellt som förvaltningsnämnder. Det finns vidare kommittéer med speciell politisk eller saklig särart, som exempelvis handbokskommittén, forskningsdelegerade, handikapprådet, valkommittén och utskänkningskommittén, vilkas behov av administrativ service lämpligen torde tillgodoses i särskild ordning.

Vad som här intresserar är utrednings- och beredningsinstanser i egentlig mening som ägnar sig åt frågor som rör utvecklingen av den kommunala verksamheten inom olika arbetsfält. I fråga om dessa kan, på förut anförda skäl, generellt sägas att kansliresurserna bör tillhandahållas inom ramen för stadskansliet.

Expertutskottet för Gamla Stans sanering må ock här uppmärksammas. Dess speciella konstruktion har tidigare refererats under avsnitt 2. Det har t. o. m. år

1974 tillsatts av kommunstyrelsen och dess funktion är att vara ett samrådsorgan mellan berörda kommunala förvaltningar, nämligen fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, stadsmuseet och finansförvaltningen. Utskottet har fr. o. m. 1974 inordnats under fastighetsnämnden så till vida som anslag till verksamheten där upptagits. I övrigt har så vitt känt inga ändringar gjorts i konstruktionen av utskottet. Konsekvensen av nyssnämnda beslut torde bli att utskottet liksom för år 1975 även i fortsättningen utses av fastighetsnämnden och icke av kommunstyrelsen, och att det sålunda får uppfattas som ett av denna nämnd inrättat beredningsorgan men med representanter också från andra förvaltningar (och staten). Frågan kan emellertid då eventuellt vara om denna konstruktion medger tillräcklig insyn från finansförvaltningens sida. Det gäller här bl. a. att bevaka den ekonomiskt betydelsefulla frågan om statens medverkan i saneringskostnaderna.

4.3 Generalplaneberedningens kansli

Under avsnitt 3.4 i förslaget till betänkande har behandlats frågan om den nuvarande generalplaneberedningens status ur kommunalrättslig synpunkt och dess funktion inom den kommunala beslutsorganisationen. Kommittén har därvid kommit till det resultatet att denna politiska instans, med den sammansättning man vill ge den, bör ges formell karaktär av en kommunstyrelsens beredning i kommunallagens mening med redovisning direkt till kommunstyrelsen av sina arbetsresultat och administrativt inordnad under kommunstyrelsen som huvudman vad gäller tjänstetillsättningar, medelsredovisning osv. I sådant fall möter intet hinder – är snarare mest naturligt – att generalplaneberedningens nuvarande kansli infogas i stadskansliet.

Tjänstemannaorganisationen i sådant fall får givetvis närmare studeras. Vid utredning därom är givetvis att beakta vilka uppgifter som beredningen fortsättningsvis skall ägna sig åt. Denna fråga kan anses stå under diskussion, såsom bl. a. stathandlingarna för år 1974 utvisar. I vart fall synes få övervägas i vilken grad det för den på kommunstyrelsen ankommande framtidsplaneringen kan anses påkallat att genomföra kvalificerade vetenskapliga studier av den art som hittills producerats ävensom huruvida erforderliga statistiska studier i fortsättningen skall uppdragas åt kommunstyrelsens eget organ härför, statistiska kontoret. Klart står dock under alla förhållanden att den planeringsberedning, som föreslås inrättad, får ett större arbetsfält än generalplaneberedningen.

4.4 Stor-stockholmsdelegationens kansli

I förslaget till betänkande har under avsnitt 3.6 också behandlats frågan om stor-stockholmsdelegationen, även där vad gäller dess kommunalrättsliga status och reella funktion. På där anförda skäl har förordats att delegationen konstitueras som en av kommunstyrelsen utsedd beredning, dock under nuvarande benämning stor-stockholmsdelegationen, med i huvudsak oförändrade uppgifter.

Den nuvarande delegationens kansli ingår så till vida i den centrala administrationen som anslagen till personal och övriga kostnader är uppförda å stattiteln

”1. Kommunfullmäktige, m. m.”, men kansliet ingår inte som en avdelning inom stadskansliet. En konsekvens av vad som föreslagits i fråga om delegationens status och uppgifter i fortsättningen som en kommunstyrelsens beredning bör bli att kansliet inordnas i stadskansliet.

4.5 Revisionskontorets sakrevision

Såsom tidigare sagts har denna revisionskontorets verksamhet nära samband med finansförvaltningens och organisationsavdelningens intresseområde. Särskilt gäller detta inom området för revisionskontorets sakrevision, vilket utförligt belystes vid behandlingen av ett förslag till omorganisation av revisionskontoret år 1953 (utl. 315/1953). 1971 års beslut om ändrad organisation av revisionsväsendet (utl. 192/1971) förutsätter en fortsatt sakrevision. Enligt revisionskontorets ursprungliga förslag (bih. 102/1970) skulle sakrevision föreläggas till en särskild avdelning. Kommunfullmäktiges beslut innebar emellertid en ändring därvidlag. De tre revisionsavdelningarna skulle utöva såväl redovisnings- som sakrevision, var för sig inom sitt område. Dock skulle inom en planerings- och utredningsavdelning också inrymmas s. k. horisontell sakgranskning, dvs. av mera generellt slag.

Vad som här sagts om revisionskontorets organisation – relativt nyligen beslutad – är avsett att belysa det förhållandet att sakrevisionen är så invävd i den totala organisationen att den icke kan destineras till viss arbetsgrupp eller vissa tjänstemän. Såväl detta förhållande som faktum att kommunfullmäktige för ett par år sedan sanktionerat att sakrevision på angivet sätt skall ingå i revisionskontorets verksamhet får anses utesluta att denna del av verksamheten nu skulle på något sätt organisatoriskt knytas till stadskansliet.

Då det emellertid i sak otvivelaktigt föreligger ett nära samband mellan revisionskontorets verksamhet i denna del och den centrala finansförvaltningens blir problemet ett kommunikationsspörsmål. Stadskansliet och revisionskontoret lyder ju under skilda huvudmän utan gemensam kanslichef. Det kan naturligtvis bli fråga om en frivillig och spontan samverkan som fungerar väl. Det förefaller dock ej helt tillfredsställande att uteslutande sätta sin lit därpå. Fasta rutiner för en utväxling av utredningar och planering kunde vara en utväg. En annan – eller i kombination med den förra – kunde vara att i någon form knyta stadsrevision till forum inom stadskansliet för central planerings- och utredningsverksamhet.

4.6 Kommunikation med fackförvaltningarna

Tidigare har framhållits att huvudparten av den kommunala planeringen och utredningarna i samband därmed utförs av fackförvaltningarna samt att den centrala förvaltningen har ett vitalt intresse av dessa utredningar. Det har vidare anförts att detta intresse inte kan eller bör bevakas genom en tvingande medverkan i dessa utredningar. Kvar står emellertid intresset av en nära kommunikation mellan kommunstyrelsens administration och fackförvaltningarna i former som ger uttryck för ett samrådsförfarande.

5. Organisation

5.1 Organisation inom stadskansliet

Syftet kan generellt sägas vara att hos den centrala kommunala styrelsens kansli samla de beredningsfunktioner, som direkt beröra kommunstyrelsens och den politiska ledningens uppgifter att "följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning".

Följande *nya arbetsuppgifter* har ifrågasatts bli tillförda stadskansliet:

- a) De som nu ankommer på generalplaneberedningens kansli
- b) Kansliservice åt kommunstyrelsens utredningskommittéer
- c) De som ankommer på stor-stockholmsdelegationens kansli.

Fasta former för *samverkan* har ifrågasatts mellan

- a) Finansavdelningen
- b) Organisationsavdelningen
- c) Statistiska kontoret
- d) Revisionskontoret vad gäller främst sakrevisionen.

Den fortsatta diskussionen i organisationsfrågan bygger på att alla dessa här angivna syften skall realiseras.

Stadskansliet är nu organiserat på följande avdelningar

Sekreteraravdelningen

Juridiska avdelningen

Finansavdelningen

Organisationsavdelningen

Kansliexpeditionen

Stadshusexpeditionen.

Borgarrådsberedningens ordförande, finansborgarrådet, är chef för stadskansliet.

Vid en eventuell reform av organisationen till följd av att nya uppgifter tillföres stadskansliet och att annan verksamhet samordnas med stadskansliet synes icke vara anledning att i princip frånga nuvarande system med en uppbyggnad på avdelningar.

Arbetsområden för juridiska avdelningen, kansliexpeditionen och stadshusexpeditionen berörs ej alls av vad som tidigare avhandlats.

Detsamma kan sägas gälla sekreteraravdelningen, om man förutsätter att denna avdelning skall ha samma uppgifter som hittills och sålunda icke vara engagerad i utredningsverksamhet i övrigt.

Organisationsavdelningen berörs endast så till vida, som någon form av närmare samordning med finansavdelningen ifrågasatts.

Efterföljande resonemang bygger alltså på att nuvarande organisationsstruktur i stort skall bibehållas och går icke in på om denna struktur är den mest rationella eller ej. Minsta möjliga ändring av bestående organisation har eftersträfvats.

Samtliga tillkommande uppgifter kan sägas falla under rubriken central kommunal planering. Huvudsyftet för en eventuell reform kan sägas vara att i kansliet hos det organ, som är politiskt ansvarigt för kommunens centrala ledning och planering, kommunstyrelsen, inordna dessa funktioner. Detta leder omedelbart till tanken att inom stadskansliet inrätta en planerings- och utredningsavdelning.

Det måste emellertid då konstateras att det blir fråga om en planering inom vitt skilda arbetsfält och av olikartad omfattning och innebörd. Den planberedning, som generalplaneberedningens kansli nu ägnar sig åt, är ett relativt stort ämne för sig och har karaktär av en fortlöpande beredning. De av kommunstyrelsen tillsatta särskilda utredningskommittéerna rör sig inom en rad olika ämnesområden, där dock varje särskild utredningsuppgift är till sin omfattning i sak och i tid relativt begränsad. Stor-stockholmsdelegationens planerande verksamhet har karaktär av förhandlingsverksamhet men delegationen följer också fortlöpande det landstingskommunala planarbetet. I detta sammanhang är också att beakta de utredningar som finansavdelningen genom främst dess centrala byrå företar i anslutning till budgeten eller utan omedelbart samband med denna.

Det sagda uppkallar frågan om det kan vara praktiskt eller lämpligt att förelägga alla dessa till art och omfattning skilda uppgifter till en gemensam utrednings- och planeringsavdelning.

Flera alternativ är tänkbara. Ett kan vara att man gör flera avdelningar, var och en med en någorlunda homogen och begränsad uppgift, exempelvis en avdelning för övergripande och långsiktig central planering, en avdelning som betjänar de särskilda utredningskommittéerna, en avdelning för förhandlingsfrågor och en avdelning för beredning av remisser och utredningar i anslutning därtill. Ett annat alternativ kunde vara att man väl anordnade en enda planerings- och utredningsavdelning men indelade den i flera byråer för de olika uppgifter som nyss berörts. Även modifieringar av dessa båda alternativ kunde vara tänkbara, exempelvis en avdelning för generalplanefrågor o. dyl., en avdelning för utredningar och planering i övrigt och en avdelning för stor-stockholmsfrågor.

I diskussionen om organisationsalternativ är också att uppmärksamma finansavdelningens befattning med budgeten inklusive flerårsplaneringen.

Mot en invändning att det vore irrationellt att till *en* avdelning förlägga så vitt skilda uppgifter som här berörts kan anföras att det ligger i sakens natur att den centrala finansförvaltningen måste ägna sitt intresse åt praktiskt taget alla kommunala verksamhetsfält i såväl enskilda ärenden som generella frågor och att de båda enheterna finansavdelningen och kammarkontoret gör det nu utan att detta organisatoriskt sett sig irrationellt. För en sammanhållen planerings- och utredningsenhet talar att det ger en bättre överblick av den totala centrala planeringen.

I organisationsfrågan måste slutligen också i viss mån beaktas den faktiska situationen på personalsidan.

Organisationsfrågan påkallar uppenbart ett mer ingående övervägande än som här kunnat göras. De överväganden som gjorts leder emellertid till följande skiss.

En avdelning för övergripande och långsiktig central planering. Motivet härför är

främst att kommittén förutsatt att det skall finnas en särskild politisk beredningsinstans härför, en kommunstyrelsens beredning och att det redan finns en sammanhållen personaluppsättning för det beredningsarbete som nu utförs av generalplaneberedningens kansli. Det förutsattes då att finansförvaltningen alltjämt skall vara representerat i beredningsorganisationen. Denna avdelning kommer att fungera som kansli åt den nyssnämnda, av kommittén föreslagna, beredningen.

En avdelning för stor-stockholmsfrågor. Denna avdelning skall betjäna den kommunstyrelsens särskilda beredning under namnet stor-stockholmsdelegationen, som liksom hittills dels skall svara för förhandlingar med landstinget och primärkommunerna i länet, dels följa utvecklingen av stor-stockholmsfrågorna i anslutning till det landstingskommunala planarbetet. Denna avdelning motsvarar sålunda den särskilda enhet som stor-stockholmsdelegationens kansli nu utgör. Till den förlägges också beredningen av de förhandlingsuppgifter i övrigt, som kommunstyrelsen kan tillägga delegationen.

En finans- och planeringsavdelning. Till denna förlägges samtliga övriga här berörda uppgifter. Avdelningen indelas i följande byråer.

Budgetbyrå. Arbetsuppgifter blir budgetberedningen och flerårsplaneringen.

Utredningsbyrå. Arbetsuppgifter blir att fungera som serviceorgan åt kommunstyrelsens kommittéer och att utarbeta remissyttranden åt kommunstyrelsen och att företa erforderliga utredningar i samband därmed eller som eljest påkallas. Denna byrå kommer att fungera som kansli åt de särskilda utredningskommittéer som kommunstyrelsen kan tillsätta.

En strukturorganisation enligt ovanstående modell får givetvis i detalj närmare studeras. Därvid gäller ju bl. a. att i organisationen inplacera de båda administrationsenheter som finns uppbyggda, nämligen stor-stockholmsdelegationens kansli och generalplaneberedningens kansli. Därutöver skall här endast framhållas att organisationen förutom dess fasta tjänster med fördel kan tänkas disponera tillfälligt anställd arbetskraft. Särskilt torde detta kunna komma i fråga vad gäller utredningsbyrån i fråga om särskilda av kommunstyrelsen utsedda utredningskommittéer. För övrigt förutsattes att personalen tämligen fritt skall kunna disponeras de olika byråerna emellan och sålunda anpassas efter variationerna i arbetsmängden. Det väsentliga är att utredningsarbetet totalt sammanhålles i en avdelning under gemensam chef.

5.2 Avdelningschefernas status

Det kan vara anledning att i anslutning till en översyn av stadskansliets organisation i ovan angivna syften också beakta frågan om avdelningschefernas ställning.

Den nuvarande organisationen kan kort beskrivas enligt följande.

KS betjänas i sin egenskap av *kommunens förvaltningsstyrelse* av ett kansli, uppdelat på fem avdelningar och två expeditioner. Förvaltningschef för stadskansliet är finansborgarrådet, som i den egenskapen är föredragande i KS i ärenden rörande stadskansliet.

KS är vidare i egenskap av *förvaltningsnämnd* styrelse för statistiska kontoret. Förvaltningschef för detta kontor är direktören där och han borde då ock vara föredragande i KS i ärenden rörande statistiska kontoret. Så sker emellertid ej utan

jämväl dessa ärenden föredrages av finansborgarrådet.

Stadskansliets här beskrivna organisation innebär i princip att finansborgarrådet i egenskap av förvaltningschef är överordnad cheferna för kansliets olika avdelningar och som sådan äger rätt att utöva ledning över avdelningarnas arbete. I realiteten fungerar det dock knappast så. Avdelningscheferna har i praktiken samma självständighet som förvaltningscheferna vid de kommunala nämnderna.

Av konstruktionen följer emellertid att alla frågor, som kräver beslut av KS (främst personal- och anslagsfrågor) föredrages av finansborgarrådet och inte av vederbörande avdelningschefer. Underlag för föredragningen är utlåtanden av avdelningscheferna.

Vidare följer av konstruktionen att KS utser kassaförvaltare. Vad gäller stadskansliet innebär praxis att finansborgarrådet i egenskap av förvaltningschef är kassaförvaltare för hela stadskansliet med stadssekreteraren som ställföreträdare. I fråga om statistiska kontoret utser KS direktören till kassaförvaltare.

Organisationen kan sägas innebära att cheferna för stadskansliets olika avdelningar även om de icke formellt har ställning som förvaltningschefer de likväl i realiteten fungerar som sådana. Chefen för statistiska kontoret är också i formellt hänseende förvaltningschef.

Praktiska skäl får anses tala för att den nuvarande ordningen med finansborgarrådet som förvaltningschef bibehålles, eftersom man i annat fall skulle få fem olika föredraganden i KS i ärenden som ankommer på den att avgöra. Det synes böra övervägas om icke den nu för stadskansliet gällande konstruktionen och ordningen borde utsträckas att avse jämväl statistiska kontoret. Därmed skulle finansborgarrådets föredragning i KS av dess ärenden jämväl bli ur formella synpunkter korrekt.

För nuvarande ordning talar också att den finansborgarrådets föredragning det är fråga om i realiteten bygger på föredragningspromemorior av berörda chefer och att den icke i någon högre grad arbetsbelastar finansborgarrådet.

Däremot innebär nuvarande praxis att finansborgarrådet i egenskap av förvaltningschef tillika är kassaförvaltare ett icke obetydligt onus, samtidigt som den för avdelningscheferna innebär att de fränkännes en befogenhet, som tillkommer förvaltningscheferna hos facknämnderna. Av båda dessa skäl synes böra övervägas den ändrade ordningen att cheferna för stadskansliets avdelningar utses till kassaförvaltare för sina respektive arbetsområden. Detta bör då självfallet gälla också för cheferna för nuvarande generalplaneberedningens och stor-stockholmsdelegationens kanslier. Medelsförvaltningsbilagans 16 § utgör formellt underlag för här ifrågasatt ordning.

5.3 Samrådsorgan

Förut har framhållits att det synes föreligga ett behov av att skapa fasta former för samråd mellan de tjänsteställen som är berörda av den centrala planeringen. Detta gäller såväl inom stadskansliet som mellan stadskansliet och andra centrala förvaltningar.

Det samrådsbehov inom stadskansliet varom här talats synes lämpligen kunna

delbart följes upp av utredningar om återverkningarna. Det synes knappast helt tillfredsställande att därvidlag åtnöjas med förvaltningarnas skyldighet att till kommunstyrelsen anmäla sina utredningsplaner.

Den centrala administrationen kan naturligtvis här på ett helt informellt sätt under hand söka följa skeendet. Det förefaller emellertid vara mer betryggande om denna administration gavs en klar formell befogenhet till kontakt med fackförvaltningarnas arbete. Det kan i praktiken sägas vara fråga om att skapa former för ett rådslag med berörd(a) förvaltningschef(er).

Vad här åsyftas synes lämpligen och enkelt kunna uppnås därmed, att kommunstyrelsen bemyndigar den föreslagna referensgruppen, under ordförandeskap av chefen för stadskansliets finans- och utredningsavdelning att i särskilda frågor vid behov med sig adjungera berörda förvaltningschefer.

6. Resumé

Det har förut framhållits, att vad som föreslagits i betänkandet i fråga om beslutsinstanserna, de förtroendevalda lekmannaorganen, får vissa konsekvenser för den administrativa apparaten och att dessa bör i särskild ordning utredas. I denna promemoria har förordats att i detta sammanhang också skall utredas förutsättningarna för en organisatorisk reform av den centrala förvaltningen, som gagnar kommunstyrelsens uppgift att med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. En eventuell reform skulle i det hänseendet syfta till att inom kommunstyrelsens administration, stadskansliet, sammanhålla och effektivisera beredningsresurserna för den centrala planeringen. Vad som i det hänseendet anförts är som framgått icke att uppfatta som ett konkret förslag utan som uppslag och synpunkter att beakta vid den av kommittén föreslagna utredningen.

Protokoll, fört vid sammanträde med kommittén för utredning av den kommunala självstyrelsens arbetsformer i Stockholm fredagen den 25 april 1975, kl. 10.30.

Justerat:

John-Olof Persson

Per-Olof Hanson

Närvarande:

Ordföranden

Vice ordföranden

Ledamöterna

John-Olof Persson

Per-Olof Hanson

Albert Aronson

Paul Grabö

Ingemar Josefsson

Rutger Palme

Thorsten Sundström

Arne Söderquist

Dessutom var närvarande direktör Helge Dahlström, direktör Erik Sundberg samt bitr. borgarråds-sekreterare Lillian Westerberg

Ledamöterna Lennart Blom, Sören Flink och Gunhild Höglund hade anmält förhinder.

§ 1

Utseende av justeringsmän

Att jämte ordföranden justera dagens protokoll uppdrogs åt Per-Olof Hanson.

§ 2

Förslag till betänkande av självstyrelsekommittén angående "Den kommunala organisationen"

Återupptogs till behandling ett av självstyrelsekommitténs kansli upprättat förslag till delbetänkande nr 4 "Den kommunala organisationen" samt förelåg en kanslipromemoria om den administrativa organisationen.

Kommittén beslöt

dels till kommunfullmäktige överlämna och åberopa det av kansliet upprättade förslaget till delbetänkande nr 4 "Den kommunala organisationen",

dels till betänkandet föga kanslipromemorian om den administrativa organisationen,

dels ock göra följande enhälliga uttalande:

Kommittén ansluter sig till förslagen att *dels* ombilda generalplaneberedningen till central planeringsberedning, *dels* ombilda stor-stockholmsdelegationen till kom-

munstyrelsens förhandlingsberedning. I samband med ekonomiska planeringsrådets avskaffande efterlystes ett centralt organ där företrädare för alla partier i kommunstyrelsen skulle kunna överlägga om de långsiktiga perspektiven för kommunen. Vidare förutsattes att detta centrala organ skulle tillföras goda sekretariats- och utredningsresurser. Kommunstyrelsens planeringsberedning kan utvecklas till ett dylikt centralt planeringsorgan. Kommittén delar uppfattningen att en *beredning* är den lämpliga organisationsformen. En *delegation* av kommunstyrelsen skulle däremot utesluta de gruppledare som är borgarråd och det kan inte anses godtagbart med hänsyn till den politiska betydelse som måste tillmätas ett centralt planeringsorgan. Enligt kommitténs uppfattning bör planeringsberedningen direkt underställas kommunstyrelsen. Ordförandeposten bör återspegla den politiska majoritetens läge, vilket som regel torde innebära att finansborgarrådet fungerar som ordförande. Beredningens sekretariat bör vara allsidigt sammansatt med ekonomer, samhälls- och beteendevetare för att kunna bedriva en långsiktig planering av övergripande karaktär i nära samråd med facknämnderna. Det får förutsättas att partiernas representation i en sådan planeringsberedning ger uttryck för den politiskt centrala roll som detta organ är avsett att fylla.

Reservation anfördes av *Rutger Palme* (m) enligt följande.

Jag anser att självstyrelsekommittén bort tillstyrka motion nr 161/1965 av Bengt Lind m. fl. om inrättande av en kommunens organisationsnämnd.

Reservation anfördes av *Arne Söderquist* (vpk) bilaga A.

Särskilt uttalande gjordes av *Paul Grabö* (c) bilaga B.

§ 3

Självstyrelsekommitténs upphörande

Självstyrelsekommittén har härmed slutfört sitt arbete.

Vid protokollet:

Helge Dahlström

Reservation av *Arne Söderquist* (vpk) som anförde följande.

Vänsterpartiet kommunisterna biträder förslagen att generalplaneberedningen ombildas till en central planeringsberedning under kommunstyrelsen liksom att storstockholmsdelegationen ges rollen som kommunstyrelsens förhandlingsberedning. Vi har emellertid vidare ansett att borgarrådsberedningen bör avskaffas och reserverar oss till förmån för detta förslag. Enligt vpk:s mening bör vidare allvarligt övervägas om inte kommunstyrelsen också borde överta drätselnämndens uppgifter och befogenheter. Motiven för vpk:s ståndpunkter är i korthet följande.

Som självklart anser vi att alla reformförslag beträffande den kommunala organisationen bör syfta till vidgat lekmannainflytande och en begränsning av den kommunala byråkratin.

Som en röd tråd genom utredningsförslaget går en uttalad strävan att markera kommunstyrelsens ledande roll. Bl. a. anföres att "riktlinjen för en reform borde vara att så långt möjligt samla det reella beslutsförandet i övergripande frågor till kommunens styrelse och därmed ge denna styrelse den karaktär av administrativt och politiskt maktforum som den enligt konstitutionen skall ha". Samtidigt konstateras att "om borgarrådsberedningen bibehålles kommer den även framgent att få ett inflytande som i realiteten begränsar kommunstyrelsens roll". Den logiska slutsatsen av dessa konstateranden är naturligtvis att borgarrådsberedningen borde avskaffas. Jag beklagar att övriga partier i självstyrelsekommittén även fortsättningsvis vill begränsa kommunstyrelsens roll.

Med ett avskaffande av borgarrådsberedningen skulle man enligt min mening inte försvaga någonting i ärendenas sakbehandling men väl vinna praktiska administrativa och besluts-mässiga fördelar genom en förenklad ärendegång. Jag förutsätter därvid att borgarråden liksom hittills skulle vara föredragande i kommunstyrelsen för sina respektive nämnder men däremot icke ledamöter av kommunstyrelsen. De skall ha plikt att närvara, rätt att yttra sig men inte delta i besluten. Däremot bör de självklart ha rätt att få avvikande mening antecknad till protokollet. Med denna ordning kan antalet ledamöter i kommunstyrelsen begränsas till samma antal som nu gäller. Inte heller försvåras på något avgörande sätt möjligheterna att – om så anses politiskt lämpligt – införa majoritetssystem.

Det kan vidare, som sagt, diskuteras om inte kommunstyrelsen också borde överta drätsel-nämndens uppgifter och befogenheter. Att kommunens styrelse också är finansstyrelse kan ur många synpunkter motiveras. Kommunstyrelsen bör därvid även vara styrelse för kammarkontorets verksamhet. Bibehålles drätsel-nämnden bör den renodlas för behandling av ärenden av rent ekonomisk och finansteknisk natur.

För närvarande finns i kommunen tre centrala ledningsorgan som har att handlägga i stort sett samma ärenden. Enligt vpk:s mening skulle ett avskaffande av borgarrådsbe-beredningen och möjligen även drätsel-nämnden undanröja otympligheter i fråga om makt-fördelningen, förenkla ärendehan-dlingen och minska byråkratin samt markera kom-munstyrelsens ledande roll såväl ifråga om kommunens ekonomiska som politiska utveckling. Möjligheten till en förenklad och mer samlad totalbedömning bör underlätta planering och styrning av kommunens sociala, ekonomiska och fysiska planering.

Särskilt uttalande gjordes av *Paul Grabö* (c), som anförde följande.

Jag ansluter mig till förslaget att ombilda generalplaneberedningen till kommunstyrelsens planeringsberedning och stor-stockholmsdelegationen till kommunstyrelsens förhandlingsberedning med vill därutöver anförda följande.

Det förslag som nu planerats i självstyrelsekommittén tillgodoser till viss del det krav centern framfört i motion nr 177/1968. Detta gäller då i första hand att generalplaneberedningen avskaffas och att huvuddelen av dess nuvarande uppgifter läggs på en planeringsberedning direkt underställd kommunstyrelsen. Jag vill emellertid i detta sammanhang notera att de uppgifter som planeringsberedningen förutsätts få är tämligen allmänt definierade liksom förvaltningsorganisationen i övrigt.

Det är enligt min mening av vikt att de övergripande planeringsfrågorna samlas direkt under kommunstyrelsen. Samtidigt är det emellertid av stor betydelse att planeringsberedningen icke ges sådan roll att den föregriper nämndernas ställningstaganden. En samordning av de övergripande planeringsfrågorna måste också enligt min mening följas av en vidgad decentralisering av genomförandeåtgärder och beslut i andra frågor. Kommunstyrelsens planeringsberedning får icke leda till en tidig och debatthämmande politisk låsning, till ett minskat nämndinflytande eller till ett begränsat lokalt inflytande.