



Vem skall besluta i kommunerna?

I Lidingö har en kommitté utrett frågan om utökning av antalet heltids-sysselsatta förtroendemän (kommunalråd). Kommittén föreslår att ytterligare två kommunalråd skall engageras från och med den 1 januari 1971. (F. n. är drätselkammarens ordförande heltids-engagerad.) Moderata samlingspartiets ledamöter anser emellertid att antalet kommunalråd bör fastställas först efter 1970 års val.

Kommitténs sekreterare, fil. kand. Sten E. Kjellgren, behandlar i denna artikel med utgångspunkt från kommitténs material frågan om förtroendemannens möjligheter att även i realiteten styra den långsiktiga inriktningen av politiken. Vilka förtroendemannaaorgan har ansvaret för denna styrning, hur skall olika nämnder och "nivåer" inom den kommunala organisationen samverka och genom vilka åtgärder kan garantier skapas för att kommunalråden inte blir politiskt allenarådande?

En livlig debatt har blossat upp om medborgarnas inflytande — speciellt i samband med stadsplaneringen. Hur skall de blivande bostadskonsumenterna komma till tals? Skallet mot den kommunala beslutsprocessen är mycket intensivt. Utgångspunkten för denna artikel är

- a. kritiken bör tas på allvar och förbättringar bör prövas speciellt när det gäller insyn och information.
- b. beslutanderätten tillkommer — och skall även framdeles förbehållas — valda förtroendemän i ansvarig ställning.

Det vore ingen konst att göra en stadsplan om enbart miljösynpunkterna, endast de tekniska synpunkterna eller bara hänsynen till ekonomiska realiteter skulle behöva tillgodoses. Svårigheten är givetvis att åstadkomma en rimlig avvägning mellan alla dessa synpunkter.

En stadsplan bearbetas av arkitekter, vägtekniker, vatten- och avloppstekniker, ekonomer, skolledning och hälsovårdsexperter. Idrotts- och friluftsintressen, naturvårdssynpunkter och miljöproblem, även av sociologisk och psykologisk natur, skall tillgodoses. I hela detta invecklade maskineri är det förtroendemännen som — utan att vara experter — skall väga de olika synpunkterna mot varandra och fatta de slutliga besluten. Därför är det nödvändigt, att förtroendemännen har möjligheter att på ett tidigt stadium styra utvecklingen.

Förtroendemännen skall på grundval av expertföredragningar fatta ståndpunkt. De måste kunna styra experternas arbete i enlighet med väljaropinionens intentioner. Förtroendemännen bör även ha förmåga att vinna opinionens stöd för nödvändiga åtgärder, som kanske inte accepteras spontant. En kommunal förtroendeman måste alltså motsvara något av Churchills definition på en statsman: han får inte nöja sig med att sticka upp ett finger och känna efter varåt det blåser; han måste vara beredd att ställa sig i spetsen för opinionen och vägleda den!

Behov av information

Det behövs informationsflöden mellan de olika expertkategorierna och mellan experter och förtroendemän och deras väljare. Här betyder en fri press, olika intresseorganisationer såsom hyresgästföreningar, villaägarföreningar, byalag m. m. oerhört mycket. Till uppgiften att lyssna på olika expertkategorier kommer alltså kraven att förtroendemännen skall lyssna till olika intresseorganisationer och väga deras krav mot varandra.

Ett fruktbringande samarbete förutsätter emellertid, att parterna förstår och respekterar varandras roll i beslutsprocessen. Experterna är skyldiga att servera fakta och göra det på ett sådant sätt att både allmänheten och de valda förtroendemännen bereds tillfälle att ta ställning till utredda alternativ. Pressen och olika organisationer har stora upp-

gifter såsom bevakare av allmänhetens intressen. Förtroendemännen slutligen skall förmedla information åt alla håll, lyssna på och värdera en stor mångfald synpunkter och slutligen fatta beslut och bära ansvaret för dessa beslut.

Den formella ansvarsfördelningen

Kommunens styrelse skall enligt kommunallagen leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha inseeende i övriga nämnders förvaltning. Styrelsen skall "såsom namnet anger utan att inkräkta på fullmäktiges beslutanderätt — utgöra kommunens styrelseorgan, en verklig regering, som inför fullmäktige i främsta rummet bär ansvaret för den kommunala förvaltningen" (SOU 1952: 14 sid. 180).

"Styrelsen har i följd härav att bl. a. svara för att erforderlig långtidsplanering på det ekonomiska området samarbetas med annan planering på byggnads-, skolans-, social- och hälsovårdens m. fl. områden samt för framskaffande av erforderligt material till bedömning av angelägenhetsgraden hos olika aktuella investeringsprojekt." (Ur Kaijers kommentar till § 305 kommunallagen.)

Förarbetena till nuvarande byggnads- lagstiftning redovisar i stort sett samma synpunkter på ansvarsfördelningen mellan kommunala organ. I 1951 års byggnadsutrednings betänkande "Förenklad byggnadslagstiftning" (SOU 1957:21) anfördes bl. a. följande:

"Bebyggelseplaneringen och kommunens allmänna ekonomiska planering

måste alltid gå hand i hand. I allt fall får det ej bli så, att bebyggelseplaneringen går före den ekonomiska planeringen, så att kommunens beslutande myndigheter ställs inför projekt, vilkas ekonomiska konsekvenser de ej kan överblicka. Det är naturligt, att fackmyndigheter såsom byggnadsnämnder, hälsovårdsnämnder, skolstyrelser osv. är de som tar initiativ i frågor på sina resp. områden. Men själva målet för verksamheten och takten i utvecklingen bör icke få bestämmas av dem. Om så sker blir konsekvensen att kommunen tappar kontrollen över sina investeringar och blott har att acceptera de beslut, som fattas av fackmyndigheterna. För att undvika detta måste kommunens fullmäktige och styrelse hålla kontinuerligt samband med fackorganen och redan på utredningsstadiet se till att kommunens ekonomiska planering håller jämna steg med vad som planeras inom fackorganen.”

Byggnadslagstiftningen kan i princip sägas vara ”uppbyggd från den förut-sättningen, att det i första hand är kommunens sak att bestämma, vart bebyggelsen bör lokaliseras och hur den till sina huvuddrag bör utformas”.

Kommunikationsministern har i mars 1968 tillkallat sakkunniga för översyn av byggnadslagstiftningen. Ur direktiven återges följande: ”Med hänsyn till de många intressen som skall sammanvägas vid den kommunala planläggningen talar starka skäl för att kommunens styrelse i stället för byggnads-

nämnden får ansvaret för arbetet med i vart fall kommunplanen” (ny beteckning för generalplan). En sådan ordning skulle också befördra den nödvändiga samordningen mellan den fysiska, den sociala och den ekonomiska planeringen.

När fattas besluten?

När KL i 4 § säger att kommunens beslutanderätt utövas av dess fullmäktige, avses med beslut det slutliga avgörandet i en lång process, under vilken ett stort antal avgörande ståndpunkter intagits redan under beredningen. Det slutliga beslutet i fullmäktige (eller motsvarande beslut i kommunens styrelse eller kommunal nämnd) har betydelse för kommunens medlemmar även såtillvida att besvär enligt 76 § KL endast kan anföras mot slutliga avgöranden av kommunalt organ. I 76 § KL sägs uttryckligen ifrån, att talan ej kan föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art. Vidare grundar endast en av fullmäktige antagen och av länsstyrelsen eller regeringen fastställd stadsplan rätt för den enskilde att kräva inlösen av honom tillhörig mark som berörs. Så är icke fallet beträffande dispositionsplan eller icke faställd generalplan. Detta kan ha stor betydelse för den enskilde.

Den kommunala beslutsprocessen

Civilekonomen Karl Erik Westlund vid Göteborgs stads organisationskontor hävdar, att en stor del av de normer,

som kännetecknar aktuell kommunal administration i Sverige, hänför sig till regler, som inskrivits i författningar i början på 1860-talet eller vunnit stadga i praxis från den tiden.

Nuläget karaktäriseras av en alltför stor anhopning av detaljbeslut med kort-siktiga perspektiv på fullmäktigenivån. Beslutsfattandet i dylika ärenden bör delegeras ned till "produktionsnivån", dvs. till nämnder och förvaltningschefer. Fullmäktige och stadens styrelse bör ägna betydligt större del av sin tid åt översiktlig, långsiktig planering. Detta kräver ett helt nytt sätt att presentera utredningar och underlagsmaterial.

Kritiken riktar sig även mot den kommunalrättsliga doktrinen att fullmäktige icke är överordnade nämnderna, när det gäller deras avgörande av konkret fråga. Härigenom saknar den kommunala organisationen formellt erkända nivåer, vilka erfordras för en begriplig och nödvändig vertikal arbetsfördelning. Lagstiftarens intentioner, där styrelsens ledande ställning framhäves, motsäger dock delvis Westlunds kritik.

Den kommunala förvaltningens omfattning har emellertid ökat i sådan grad, att nya grepp måste övervägas för att vidmakthålla kraven på effektivitet och samtidigt garantera förtroendemännens ledande roll vid utformningen av kommunernas politik. Även om de nuvarande detaljbesluten i fullmäktige enligt gällande kommunallag är nödvändiga, måste själva styrningen av verk-

samheten ske genom mera generella metoder. Detaljbeslutet i exempelvis en stadsplane fråga blir då i realiteten en kontroll av att tidigare uttalade intentioner följts.

De administrativa kraven inom den kommunala förvaltningen kan enligt Westlund sammanfattas i följande punkter:

- Krav på översikt över nuvarande och framtida verksamhet. Tillväxttaket särskilt beträffande serviceanspråken medför ökad konkurrens mellan knappa finansiella, personella och andra resurser.
- Kraven på långsiktighet i beslut och beslutsförberedelser tilltar kraftigt.
- Krav på strukturering av frågeställningar som presenteras fullmäktige, stadens styrelse, nämnder, förvaltningschefer och andra beslutsfattare infinner sig som en följd av att en arbetsfördelning måste tillgripas och hävdas mera konsekvent mellan organ, som företräder helheten respektive delverksamheter.

Kommunal långtidsplanering

Det hävdas ofta att förtroendemännen i huvudsak bör ägna sig åt översiktlig planering och att det löpande arbetet bör skötas av tjänstemännen. Det är emellertid inte möjligt att konstruera någon exakt gräns mellan förtroendemän och anställda experter vid planlägningsarbetet; experterna måste alltid inta en framträdande position i detta arbete. Det gäller alla nivåer inom

organisationen från stadsfullmäktige till nämnder och styrelser. Resultatet blir en produkt av ett samspel, där initiativen kan komma från båda sidor. Flertalet chefstjänstemän är för övrigt enligt sin instruktion skyldiga att ta erforderliga initiativ inom sitt område.

Nyckeln till ökat förtroendemanna-inflytande är en inkoppling av förtroendemännen på ett tidigt stadium, då ett fullständigt utredningsmaterial inte föreligger och då beslutet måste begränsas till direktiv inför det fortsatta utredningsarbetet. Denna teknik användes i växande utsträckning i Lidingö. Det har med all rätt påpekats, att syftet med att förelägga fullmäktige eller drättselkammaren ett preliminärt material måste vara, att förtroendemännen verkligen tar ställning till och ansvaret för inriktningen av den fortsatta detaljplaneringen, så att dyrbara utredningar kan inbesparas och tid kan vinnas.

Kommitténs allmänna inställning till långtidsplaneringens roll som styrinstrument skall här illustreras med utgångspunkt från den fysiska planeringen.

Förslag till åtgärder

I direktiven till pågående översyn av byggnadslagstiftningen föreslås kontinuerlig överarbetning av översiktsplanerna — benämnda kommunplaner — exempelvis vart femte eller vart tionde år. Härigenom bör utvecklingen kunna ledas på ett betydligt bättre och mera samlat sätt än om planarbetet återupptas först sedan behovet blivit akut.

Kommittén i Lidingö har föreslagit, att generalplanen skall föreläggas fullmäktige vart sjätte år, vare sig revision är erforderlig eller ej. ”Här föreslagen metodik ger dels ett sakunderlag för den politiska debatten, dels ökade möjligheter för stadsfullmäktige och drättselkammare att styra utvecklingen på längre sikt.”

Kommittén finner en fortsatt övergång till presentation av ärenden i det skede, då program formuleras inför detaljplaneringen motiverad. Här återstår emellertid uppgiften, dels att ange gränsen mellan översiktsplanering och detaljplanering, dels att framlägga synpunkter på vilken betydelse ett ärende måste ha för att föras fram till drättselkammaren eller stadsfullmäktige redan på ett förberedande stadium. Om flertalet ärenden behandlades på detta sätt, skulle en radikal utökning av arbetsvolymen inom förvaltningarna bli följd, samtidigt som den åsyftade förstärkningen av förtroendemanna-inflytandet skulle förfuskas genom att även ärenden av relativ detaljkaraktär skulle föras upp på högsta nivå vid två tillfällen.

Utredningen skiljer mellan egentlig planering och förverkligandet, varvid själva stadsplanearbetet inräknas i förverkligandet. Den egentliga planeringen omfattar under rubriken *verksamhetsplanering* bostadsbyggnadsprogram, saneringsplaner samt planer för utbyggnad av anläggningar för trafik, va, sjukvård, skolor, institutioner inom socialvården, anläggningar inom idrotts-

och fritidssektorn etc. och under rubriken *fysisk planering* generalplanearbete, dispositionsplaner, trafikledsplaner etc.

Om detta knyts samman med resonemanget om drätselkammarens ledande ställning enligt förarbetena till nu gällande lagstiftning, blir slutsatsen, att denna ledande funktion bör utövas genom vad som betecknas som egentlig planering. Genom bostadsbyggnadsprogrammen, den ekonomiska långtidsprognosen och en fortlöpande generalplanedebatt erhåller såväl drätselkammaren som stadsfullmäktige underlag för en ständig anpassning av långsiktspaneringen (den egentliga planeringen) till den faktiska utvecklingen.

Ledning och insyn

Kan kraven på insyn och medinflytande förenas med en nödvändig enhetlig ledning och en målinriktning av verksamheten?

Om förtroendemännen verkligen skall kunna styra den framtida utvecklingen i en kommun, måste de påverka besluten innan färdiga detaljförslag serveras kommunens styrelse eller fullmäktige. Det intressanta här är, att insiktsfulla tekniker och administratörer hävdar, att även effektivitetsaspekten kräver ställningstagande av förtroendemän under ett programskede och innan stora kostnader lagts ned på detaljutredningar. Även tidsförlusten vid återremiss av en stadsplan är en tungt vägande kostnadspost!

Är det då möjligt att ett stort antal förtroendemän deltar i den långsiktiga planeringen, eller bör denna skötas av några heltidsengagerade förtroendemän, kanske representerande de största partierna i kommunen? Det framgår av det sagda, att kommittén i Lidingö tänkt sig, att stadsfullmäktige skall ange den allmänna inriktningen av politiken genom en fortlöpande generalplanedebatt. Vidare föreslås, att möjligheterna att styra det långsiktiga handlandet med hjälp av den ekonomiska långtidsprognos, som årligen presenteras i samband med budgeten, skall ägnas ökad uppmärksamhet.

På grundval av denna långsiktiga planering föreslås, att fastställandet av program och dispositionsplaner (eller "kommundelsplaner" som de kallas i direktiven inför pågående översyn av byggnadslagstiftningen) skall föregå detaljplaneskedet. Detta sker givetvis alltid — det nya är förslaget att dessa program och dispositionsplaner skall fastställas av drätselkammaren. Vid avvikelser från långtidsplaneringen skall programmet enligt förslaget föras upp i fullmäktige.

För programarbetet föreslås följande handläggning:

1. Med utgångspunkt från generalplanen och gällande bostadsbyggnadsprogram tillställs berörda nämnder och styrelser uppgifter om den förestående exploaterings omfattning, fördelningen mellan olika typer av lägenheter m. m.

2. Nämnderna lämnar in sina program beträffande skolor, barnstugor, fritidsanläggningar m. m. till drätselkammaren.
3. Materialet beredes på sedvanligt sätt av tjänstemän. Planberedningen, som i Lidingö består av drätselkammarens arbetsutskott och byggnadsnämndens presidium, behandlar ärendet som första förtroendemannainstans och förelägger drätselkammaren ett förslag till program och dispositionsplan.
4. Detaljplanearbetet omhänderhas som hittills av byggnadsnämnden.

Nämndernas medverkan under planeringsprocessen, inkopplingen av drätselkammaren under programstadiet och framhävandet av fullmäktiges ansvar för angivandet av de allmänna ramarna för planeringen garanterar ett avgörande inflytande för alla berörda förtroendemän. Även pressen, olika organisationer och allmänheten tillförsäkras information i ett tidigt skede av planeringen. Kvar står frågan om den enhetliga ledningen.

Redan lagstiftningen anger att kommunens styrelse skall utöva den ledande funktionen vid planeringsarbetet. Önskemålet att förtroendemän verkligen skall leda planeringsverksamheten kan inte tillgodoses inom en så stor församling som en drätselkammare eller kommunalnämnd. Arbetsutskott, beredningsutskott eller liknande är därför vanliga och nödvändiga. I kommuner, där flera kommunalråd behövs, bör des-

sa tillhöra kommunens styrelse och dess arbetsutskott. Arbetsutskottet bör även vara budgetberedning och representera styrelsen i organ av planberedningens typ för samordning av styrelsens och byggnadsnämndens planering. Om en enhetlig ledning och en verklig målinriktning av verksamheten skall kunna garanteras, är personalunioner av antytt slag nödvändiga. Kommittén i Lidingö varnar mycket eftertryckligt för att söka lösa problemet med den växande arbetsbelastningen för vissa förtroendemän genom fördelning av de centrala funktionerna på flera händer. Det är här kommunalråden kommer in i bilden.

Makt och ansvar

Slutligen skall några principiella synpunkter framföras på kommunalrådets plats i systemet. Ett stort antal kommuner, som infört kommunalråd har diskuterat frågan om maktkoncentration hos kommunalråden. Ett sätt att förebygga maktkoncentration är bestämmelser om att kommunalråd inte bör tillhöra vissa förtroendemannaorgan. I Stockholm och Göteborg är de sålunda inte ledamöter av styrelsen, dvs. stadskollegiet. I Stockholm är borgarråden ordförande i samtliga facknämnder.

Det framgår av denna artikel, att kommittén i Lidingö ansett att kommunalråden bör tillhöra drätselkammaren i dess egenskap av stadens främsta politiska organ under stadsfullmäktige. Kommunråden bör enligt kommitténs mening ha ett kollektivt ansvar för den

långsiktiga planeringen i sin egenskap av ledamöter av drätselkammarens arbetsutskott och planberedningen. Varje kommunalråd skall inför drätselkammaren vara föredragande i sina ärenden. Förvaltningen föreslås uppdelad i en finans- och planeringsrotel, en teknisk rotel (i vilken byggnadsnämnden ingår) samt en kultur- och socialrotel. Drätselkammarens ordförande skall även vara ordförande i planberedningen och övriga kommunalråd i minst en s. k. tung nämnd inom sin rotel. De båda "fack"-kommunalråden skall svara för att drätselkammaren får för långtidsplaneringen erforderligt underlagsmaterial från nämnder och styrelser inom roteln och

även vid sin föredragning av ärenden från nämnderna bevaka att långtidsplaneringens intention följes eller att långtidsplaneringen revideras när behov därav uppstår.

Kommittén i Lidingö säger, att kommunalråden under alla förhållanden får en stark ställning och då bör de också kunna ställas till politiskt ansvar såsom valda ledamöter av de viktigare politiska organen. Maktbalansen mellan kommunalråd och andra förtroendemän bör garanteras genom den föreslagna beslutsprocessen, där både fullmäktige och facknämnderna får medverka vid uppdragandet av riktlinjer för det framtida handlandet.