

OM STORSTÄDERS CENTRALA ADMINISTRATION

Av fil. lic. RUNE TERSMAN

Problemets aktualitet.

INGENSTANS har mera ingående försök gjorts att förse storstäderna med ett styrelsesystem, som motsvarar deras nuvarande eller framtida behov. Detta är en av slutsatserna i en under förra året utkommen bok, »*Great Cities of the World*», av den brittiske statsvetenskapsmannen W. A. Robson. Robson är professor i den del av statskunskapen, som i England benämnes »Public administration», vid London School of Economics and Political Science. Han har tidigare utkommit med en rad arbeten inom sitt område. Mest uppmärksammas på senare tid är måhända hans bok om förvaltningen av de nationaliserade industrierna i England.

Den i inledningen citerade slutsatsen visar, att storstädernas förvaltning är en aktuell fråga. Avsikten är emellertid icke att här recensera Robsons arbete utan att med utgångspunkt från vissa frågeställningar i detsamma göra några jämförelser mellan de nordiska huvudstäderna. Härvid har organisation och arbetssätt hos det högsta verkställande organet i dessa städer i första hand ansetts vara av intresse.

Generella drag.

Robsons arbete grundar sig på specialstudier av ett 20-tal av världens största städer. Vissa av dessa är huvudstäder, andra inte. Tendensen är att huvudstäderna har en speciell form av kommunal förvaltning medan andra storstäders mera ansluter sig till, vad som gäller för landets städer i övrigt. Huvudstäderna tenderar härigenom att få en mindre grad av självstyrelse än andra städer. Som förklaring härtill anför Robson bl. a. närvaron av utländska diplomater, vilkas säkerhet är en statsangelägenhet. Vidare innebär kontrollen över huvudstaden ofta nyckeln till politisk kontroll över hela landet.

Flertalet undersökta städer har en fullmäktigeförsamling. Antalet ledamöter för större delen av dessa ligger omkring 100. Moskva har dock 1 392 stadsfullmäktige.

Det högsta verkställande organet i en storstad kan enligt Robson vara organiserat enligt något av följande *fem alternativ*.

1. *Fullmäktige fungerar som verkställande organ.*

Denna typ är särskilt vanlig i England. Fullmäktige har här fullständig kontroll över administrationen, men utövar denna genom kommittéer. Dessa kommittéer, som var och en representerar sitt verksamhetsområde, är rapportskyldiga till fullmäktige. Fullmäktige kan alltid ändra på ett beslut, som fattats av en kommitté och utövar därigenom självt den högsta verkställande makten.

2. *En av fullmäktige vald kommitté.*

Denna typ överensstämmer närmast med vårt svenska system.

3. *En folkvald borgmästare.*

Denna typ förekommer bl. a. i storstäder i USA. Systemet kan återföras till doktrinerna om maktfördelningen.

4. *En folkvald kommitté.*

Detta system återfinnes bl. a. i kanadensiska och schweiziska städer.

5. *En av regeringen tillsatt borgmästare.*

Denna typ skiljer sig från de föregående genom att den ger avsevärt mindre utrymme för kommunal självstyrelse. Exempel på dess förekomst är Amsterdam, Buenos Aires och Paris.

De nordiska huvudstäderna.

Följande utmärkande drag kan i sammanhanget vara värda att uppmärksammas rörande de nordiska huvudstäderna, Stockholm, Helsingfors, Oslo och Köpenhamn. Den isländska huvudstaden kan härvid förbigås.

För *Stockholms* förvaltning finns en särskild kommunallag. Enligt denna utövas viss uppsikt över den kommunala förvaltningen av överståthållaren, som tillsättes av Kungl. Maj:t. Den egentliga ledningen av administrationen utövas dock av det av stadsfullmäktige valda stadskollegiet.

Överståthållaren är skyldig förbjuda verkställighet av stadsfullmäktigebeslut, som icke tillkommit i laga ordning, eller som står i strid mot allmän lag eller förvaltning. Vidare skall vissa beslut av stadsfullmäktige och en del nämnder underställas överståthållar-

ämbetet för fastställelse. Slutligen är överståthållarämbetet första besvärinstans för besvär över stadsfullmäktiges, stadskollegiets eller stadens nämnders och styrelser beslut.

Stadskollegiet kan anses ha utvecklats ur det beredningsutskott, som enligt 1862 års kommunalförordning skulle finnas med uppgift att förbereda ärendena hos stadsfullmäktige. År 1920 omorganiserades stadens centrala förvaltning och stadskollegiet tillkom med uppgift att leda förvaltningen av stadens angelägenheter.

Stadskollegiet bestod till en början av stadsfullmäktiges ordförande och båda vice ordförande, 3—6 borgarråd samt ytterligare nio ledamöter. Maximalt kunde sålunda kollegiet uppgå till 18 personer. Stadskollegiets ledamöter valdes av stadsfullmäktige ur fullmäktiges egen krets, borgarråden kunde dock även utses utom den samma. 1920 års organisation visade sig så småningom vara ganska otymplig, vilket ledde till ännu en omorganisation av den centrala kommunalförvaltningen. Denna ägde rum år 1940 och består i huvudsak ännu.

Stadskollegiet består sålunda nu av 12 ledamöter jämte suppleanter för dem. Dessa utses årligen av stadsfullmäktige inom fullmäktiges egen krets. Borgarråden är icke liksom tidigare ledamöter av stadskollegiet men väl närvarande vid kollegiets sammanträden i egenskap av föredragande.

Borgarrådens antal är för närvarande nio. De företräder var sin del — rotel — av den kommunala förvaltningen och bildar tillsammans ett organ, borgarrådsberedningen, som har till uppgift att åstadkomma enhetlighet och planmässighet i förvaltnings- och utredningsarbetet. Ordförande i borgarrådsberedningen är finansborgarrådet.

Borgarråden tillsätts genom val av stadsfullmäktige. Liksom vid valet av stadskollegiets ledamöter spelar härvid partiställningen i fullmäktige en avgörande roll. I motsats till stadskollegiets ledamöter är borgarråden heltidsavlönade tjänstemän hos staden.

Borgarråden har icke oinskränkt inflytande över verksamheten inom sina respektive rotlar. Deras administrativa inflytande grundar sig främst på att de är ordförande inom de kommunala nämnder och styrelser, som tillhör deras rotlar, samt deras egenskap av föredragande i stadskollegiet.

Borgarråden är i regel ledamöter av stadsfullmäktige. Skulle så icke vara fallet är de ändå skyldiga att närvara vid fullmäktiges sammanträden med yttrande- och förslagsrätt.

För *Helsingfors* gäller den allmänna kommunallagen i Finland.

Staden är residensstad i Nylands län. Någon för Helsingfors speciell statlig administration finnes sålunda icke. I likhet med vad som gäller för republikens övriga städer skall vissa fullmäktigebeslut underställas statsrådet (= regeringen) eller landshövdingen.

Den centrala ledningen av Helsingfors' kommunala förvaltning utövas av stadsstyrelsen. Denna består dels av en stadsdirektör samt — för närvarande — fyra biträdande stadsdirektörer, dels av kommunala förtroendemän. De sistnämndas antal måste alltid överstiga antalet tillhörande den förstnämnda kategorien. För närvarande är antalet nio. Stadsstyrelsen består sålunda nu av 14 ledamöter.

Stadsstyrelsens ledamöter väljs av stadsfullmäktige. Stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna utses tills vidare, övriga för ett år i sänder. Stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna är kommunala tjänstemän på samma sätt som borgarråden i Stockholm. I denna egenskap är de icke valbara till stadsfullmäktige.

För stadsstyrelsens verksamhet gäller ett reglemente, som fastställs av statsrådet på stadsfullmäktiges förslag. Reglementet reglerar bl. a. den beslutanderätt som tillkommer stadsstyrelsen i dess helhet samt även vad stadsdirektör och biträdande stadsdirektörer ensamma får avgöra.

Stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna intar en ställning som påminner om borgarrådets i Stockholm under tiden 1920—1940. De är ordinarie ledamöter i stadsstyrelsen och spelar en ledande roll däri. Stadsdirektören är stadsstyrelsens ordförande. Ifrågavarande tjänstemän är ansvariga för var sin sektor av den kommunala förvaltningen. Däremot fungerar de icke annat än undantagsvis som ordföranden i stadens direktioner och nämnder. Kontakten med dessa är ordnad genom att stadsstyrelsen fastställt särskilda bestämmelser om sättet för bringande av nämndernas och direktionernas beslut till stadsstyrelsens kännedom.

För *Oslo* gäller den allmänna kommunallagen för städerna i Norge. Enligt denna tillkommer en viss underställnings- och kontrollrätt de statliga myndigheterna, främst genom regeringen eller fylkesmannen. Staten kan anbefalla skärpt tillsyn över en kommun, vilket innebär att fylkesmannens inflytande över den kommunala förvaltningen ökar avsevärt.

Det centrala kommunala verkställighetsorganet är formannskapet, som utgör en fjärdedel av bystyrets — stadsfullmäktiges — medlemmar (84). Formannskapet väljes av bystyret för en tid av fyra år genom proportionella val.

I den centrala administrationen ingår även nio ledande kommunala tjänstemän, rådmän. Rådmännen är icke genom sin befattning ledamöter av bystyret eller formannskapet men skyldiga delta i dess sammanträden. Inget hindrar emellertid att en rådmän väljs till ledamot av bystyret och formannskapet i vanlig ordning.

Oslos ledande administrativa organ utövar sin myndighet genom rådmännen, som är ansvariga för var sin gren av den kommunala förvaltningen. Rådmännens ställning i förhållande till dem underställda nämnder inom respektive förvaltningsgren måste anses vara stark. De är klart överordnade de tjänstemän som hör till deras förvaltningsgrenar. Särskilt stark är finansrådmannens ställning, han är överordnad övriga rådmän.

Köpenhamn har liksom *Stockholm* en egen kommunallag. Statens allmänna tillsyn över stadens förvaltning utövas på inrikesministerns vägnar av överpresidenten, som kan infordra upplysningar om stadens förhållanden. Han har även rätt att delta i borgarrepresentationens — fullmäktiges — och magistratens sammanträden. Efter anmälan till inrikesministern kan denne upphäva vissa kommunala beslut.

Stadens centrala förvaltningsorgan är magistraten som består av 11 personer, varav en överborgmästare — tillika ordförande —, 5 borgmästare samt 5 rådmän. Magistratens ledamöter väljs av borgarrepresentationen med proportionella val.

Magistraten utövar sin myndighet dels in pleno dels på avdelningar. För närvarande finns fem avdelningar, vilka har ledningen av var sin del av förvaltningen. Chef för varje avdelning är en av magistratens borgmästare. Borgmästarna, som är heltidsavlönade tjänstemän, intar härigenom en stark ställning inom förvaltningen. Den finansiella förvaltningen leds av en särskild avdelning under överborgmästaren.

Några reflektioner.

Ovanstående utgör givetvis en mycket schematisk bild av organisationsförhållandena för den centrala ledningen av förvaltningsapparaten i de nordiska huvudstäderna. Rent allmänt sett kan samtliga huvudstäder anses tillhöra typ 2 enligt Robsons tidigare refererade indelning. Med reservation för att författaren ej haft tillgång till uppgifter rörande eventuella förändringar under det sista året förefinns vissa påtagliga olikheter. Det centrala intresset för en analys härav ansluter sig till maktfördelningen mellan stat-

liga och kommunala organ å ena sidan samt mellan desamma inbördes å andra sidan.

Vad först maktfördelningen mellan stat och kommun beträffar är det allmänna intrycket att Stockholm och Köpenhamn, vilka har egen kommunallag knappast står under starkare kontroll från statens sida än vad Oslo i varje fall skulle kunna göra. Friast i förhållande till staten förefaller den kommunala förvaltningen i Helsingfors vara. En bestämd uppfattning torde man emellertid ej kunna komma fram till utan en kvantitativ undersökning rörande det sätt på vilket statsmyndigheterna de facto utnyttjar sina möjligheter till inflytande över städernas förvaltningar. Härvid bör anmärkas att staten kan utöva sitt inflytande förutom på ovan redovisade vägar, genom speciallagstiftning, villkor i samband med långivning etc.

Beträffande städernas egna ledande organ förefinns grovt sett två typer. I Stockholm och Oslo består sålunda stadskollegiet respektive formannskapet enbart av kommunala förtroendemän, medan städernas ledande tjänstemän, borgarråden respektive rådmännen formellt står utanför. I Helsingfors och Köpenhamn består det ledande förvaltningsorganet av båda kategorierna.

Den ställning de ledande kommunala tjänstemännen — förtroendetjänstemännen om man så vill — intar, torde i förevarande sammanhang tillhöra en av de mest intressanta frågeställningarna. Uppenbart är att dessa tjänstemän kan erhålla en ur administrativ synpunkt stark maktställning på två sätt. De kan sålunda erhålla del av den beslutanderätt som eljest skulle ankomma på dels det centrala ledande verkställighetsorganet dels detta organ underordnade styrelser för förvaltningar. I Helsingfors synes det första alternativet ha varit utslagsgivande medan Oslo mera klart kan anses representera det andra. Stockholm och Köpenhamn kan anses utgöra en kombination av båda alternativen. Såvitt av ovanstående kan bedömas är dock ifrågavarande tjänstemäns ställning i Köpenhamn administrativt sett starkare än i Stockholm.

En förklaring till dessa olikheter skulle givetvis kunna sökas i städernas olika storlek. I sådant fall borde emellertid mera påfallande likheter finnas mellan Stockholm och Köpenhamn å ena sidan samt Oslo och Helsingfors å andra sidan. Man är därför hänvisad till att söka förklaringar på andra håll.

Givetvis spelar den historiska utvecklingen en stor roll då det gäller organisationen av städernas kommunala förvaltning med dess månghundraåriga anor. Vidare kan den kommunala verksamhetens

intensitet vara olika i i övrigt likartade städer. Slutligen kan olika uppfattning råda beträffande effektiviteten hos olika organisationsformer samt hur det rena medborgarinflytandet i en storstad bäst bör tillgodoses.

Frågan om balansen mellan medborgarinflytande och tjänstemannainflytande är i själva verket ganska komplicerad. De ledande tjänstemännen kan betraktas som en förbindelseled mellan tjänstemännen i övrigt och förtroendemännen. I Oslo och Köpenhamn kan man anta att denna förbindelse är tämligen enkel genom att de ledande tjänstemännen så att säga utgör toppen på den kommunala byråkratien. I Stockholm och Helsingfors är förbindelsen icke lika klar.

Professor Gunnar Heckscher, som författat avsnittet om Stockholm i Robsons inledningsvis omnämnda bok, hävdar att lekmännen i en så stor förvaltning som Stockholm knappast kommer i beröring med de konkreta frågorna. De skjuts över på tjänstemännen och ger upphov till en maktägande kommunal byråkrati.

Mot denna uppfattning har fil. dr Yngve Larsson anmält starka reservationer, grundade på egna erfarenheter från Stockholms kommunalförvaltning (DN 14/9 1955): »Förhållandet mellan tjänstemännen och förtroendemännen, främst nämndernas ordförande, borgarråden, är en ömtålig och viktig punkt, i verkligheten avgörande för att vårt system skall fungera väl. De kommunala verken och deras chefer skall vara nämndernas sakkunniga rådgivare och filosofiska vänner med självständig prövnings- och yttranderätt, utan hänsyn till person och politik, men nämnderna och deras ordförande bestämmer kursen, avgör direkt viktiga frågor och står för arbetet.»

Mycket talar för att Heckschers uppfattning är riktig. Den ytterligt komplicerade verksamhet, som en stor kommunal förvaltning bedriver, kan knappast annat än i allmänna drag följas av nämndledamöter som sammanträder i genomsnitt 2—3 gånger per månad. Å andra sidan underlättas ett aktivare deltagande från nämndledamöternas sida av den förberedande behandling ärendena erhåller i de inom Stockholms kommunala förvaltning förekommande delegationerna samt av den tämligen utförliga skriftliga föredragningsformen. Härtill kommer att den *formella* beslutanderätt som ankommer på de kommunala förvaltningscheferna trots allt är betydligt mindre än exempelvis motsvarande statliga befattningshavares.

Det är uppenbart att en ytlig analys som denna avslöjar frågor vilka icke utan ingående undersökningar kan fullständigt besvaras.

Om storstäders centrala administration

Verkligheten motsvarar ej alltid innehållet i instruktioner och reglementen. Ej heller är den faktiska verkligheten alltid detsamma, som den verklighet man åsyftat. Den statsvetenskapliga litteraturen i vårt land har — bortsett från rena rättsfrågor — hittills endast i obetydlig omfattning sysslat med kommunala förvaltningsproblem. Här finns utrymme för vetenskaplig forskning. En kartläggning av dessa förhållanden borde även vara av värde ur de stora kommunala förvaltningarnas synpunkt, inte minst med hänsyn till professor Robsons i inledningen citerade uttalande.
