

INGA-BRITT AHLENIUS HÖGTIDSTAL

Kungl. Konstakademien för de Fria Konsternas högtidsdag
fredagen den 19 februari 2016

”Stolta stad!”

Ers Majestät, Ers Kungliga Högheter, Ers Excellens, Ärade Akademiledamöter, Mina damer och herrar.



”Stolta stad, jag nu glad, dina slott och torn, böljan slår, båten går, vågorna glänsa och glittra!”

Det är Bellman i sin Epistel nr 33, den som handlar om Fader Mowitz överfart till Djurgården. Och i själva scenanvisningen får vi en ljud- och genrebild av Slusskajen. Liv och rörelse, främmande språk korsar varandra, köpsläende, sill och brännvin, Harlekin dansar, ta fast tjuven! Hurra! Stig i båten Susanna, skjut ut...! Det måste till en Sven-Bertil Taube för att ge rättvisa åt kajens liv och rörelse och det sorl som Bellman skildrar.

Drygt 100 år senare står August Strindbergs Arvid Falk uppe på Mosebacke och ser ner över samma plats, och återigen en ljudbild:

”Långt nere under honom bullrade den nyvaknade staden; ångvincharne snurrade nere i stadsgårdsbhamnen, järnstängerna skramlade i järnvågen, slussvaktarnes pipor visslade, ångbåtarna vid Skeppsbron ångade, Kungsbacksomnibussarne hoppade skallrande fram på den kullriga stenläggningen; stoj och hojt i fiskargången, segel och flaggor som fladdrade ute på Strömmen, måsarnes skri....”

Och någon gång vid 1900-talets början, i de allra sista raderna i Fogelströms *Mina drömmars stad*, så står August, Hennings och Lottens son, på väg till sina adoptivföräldrar i den burgna norra delen av staden:

*”Staden som leker och lyser, lyft på en bricka, framsträckt som gåva....
Han stannade just där Stora Glasbruksgatan öppnade sig mot slussområdet. Ett tåg pustade fram i gamla järngraven, spred sina väldiga moln av ånga när det dunkade in i tunneln. I skyarna av rök, i de glittrande gatlamporna, i diset över Strömmen – överallt såg han löften”*

Och på 1960-talet sjunger Carl Anton:

*”Där är Hammarbyleden, bland broarna och tågen – solen den går
ner under Västerbrobågen och lyser på Slussens trafikkarusell”*

Alla skildringarna andas ett jubel över de öppna och fria ytorna mot Mälaren och Saltsjön, det särskilda ljuset över vattnen, panoramavyn. Det som också attraherat så många konst-närer att föreviga sin version av Slussen; X:et, Isaac Grünewald, Sigrid Hjertén, Vera Nilsson, Einar Jolin och andra.

Sedan medeltiden ligger Stockholms inlopp just här, det är Stockholms entré från havet. Och alla känner vi till den symboliska betydelsen av hur entrén utformas, inte bara i en byggnad utan också i staden. En engagerad arkitekt skriver att det alltsedan mitten på 1600-talet varit en strävan till en utformning med två likvärdiga broar på vardera sidan av näset:

”Gestaltningen bygger på axialitet med en markant nordsydlig huvudriktning och symmetri mellan de två likvärdiga broarna och den mellanliggande representativt formade platsbildningen”

Idag har Slussen planskilda korsningar och två broar. Det ger tillsammans med slingorna i treklövern stor flexibilitet. Det är dessutom en så graciös konstruktion. ”Dagens Slussen är snillrik, inte bara när allt flyter utan framför allt när trafikstörningar uppstår”. Det skrev några bussförare med yrkeserfarenhet i stadstrafik förra året till den sk Expertgruppen för Slussen som staden tillsatt. Och som dessutom upphandlats olagligt enligt Förvaltnings-rättens dom.

Nu har stadens fullmäktige beslutat att Slussen ska rivas, en helt unik stadsmiljö försvinner. Och Kerstin Gezelius skriver i DN efter fullmäktiges beslut att ett modernismens verk rivs just ”när modernismen har fått samma värde som kakelugnar, när alla Berlinresor lärt oss att kultur inte är identiskt med stuckatur.”

I stället för dagens modernistiska, flexibla och eleganta trafiklösning har vi nu ett beslut om en enda 8-filig trafikled på en ramp i en backe ner från Söders höjd till en breddad Skeppsbrokaj. Det blir T-korsningar, finansiering genom en omfattande exploatering, byggnader, dvs konstruktioner som skymmer detta hittills öppna unika möte mellan insjö och hav.

Projekt Slussen är dessvärre ingalunda det enda stora stadsbyggnadsprojektet där estetiska och kulturella värden och historisk pietet spelas ner till förmån för exploateringsintressen. Waterfront Building är precis 2 -3 våningar för högt för att störa Stockholms vackra himmelslinje. Det planerade Nobelhuset är en jätteguldbumling som hindrar National-museums expansion och avskärmar två vatten.

I mitten på 1600-talet byggde Riksmarskalk De la Gardie sitt ståtliga palats vid Kungsträd-gårdens södra entré. I folkmun fick det namnet Makalös. Nu planerar staden en kommersiell entré till Kungsträdgårdens norra del i form av Apples byggnad på Hamngatan. Dagens Stockholm kan få sitt Smaklös.

Visst är det ganska surrealistiskt att jag står här för att högtidstala på Kungliga Akademin för de fria konsternas högtidsdag. Jag, tidigare budgetchef i Finansdepartementet, General-direktör och chef för Riksrevisionsverket, Undergeneralsekreterare i FN och chef för deras interngranskning. En alldeles, alldeles äkta ”räknenisse”! När Susanna Slöör på Akademin vägnar inbjöd mig som högtidstalare, undrade jag faktiskt om det inte var ett missförstånd. Men jag fick svaret att Akademin gillat mitt öppna brev till Stadens fullmäktige om Slussen-projektet, det var motivet. När jag förklarade att anledningen till mitt engagemang för Slussen snarast var bestörtning över hur de kommunala besluten kommit till än något annat, så var vi överens om att mitt högtidstal i så fall skulle handla just om det; det kommunala beslutsfattandet. Kul, va’?



Ja, hur är det möjligt att stadens fullmäktige kan fatta ett beslut att fullständigt demolera denna unika plats med sina tekniska och konstnärliga kvalitéer? Hur kan de fatta ett så genomgripande beslut utan att ens ha erforderliga detaljplaner klara? Utan att ha alla tillstånd klara för ett bygge – man har bara tillstånd att börja bygga, inte för att bygga klart. Hur kan man fatta beslut med så centrala säkerhetsfrågor olösta som dem i trafiktunneln och i bussterminalen i Katarinaberget? Ja, om en bussterminal kan komma till stånd i Katarinaberget är överhuvudtaget en helt öppen fråga.

Jag hade länge översiktligt följt Slussenprojektet, fått frågor om att engagera mig men värjt mig för det. Men på våren 2014, för två år sedan alltså, fick jag ett material som jag noggrant läste och jag svarade: ”Det hela är faktiskt mycket värre än jag föreställt mig. Bara den där frågan om att helt sonika köpa ut kritiker och överklaganden genom att sätta ner deras tomträttsavgäld och ge option vad gäller byggrätten framför glashuset, det är ju fullständigt hårresande”.

Och under de följande månaderna läste jag in mig, deltog i upprop och skrev också i höstas det öppna brevet till Kommunfullmäktige. Det hände sig under den här mycket aktiva perioden att en av mina dotterdottrar frågade mig. ”Mormor, vad gör du egentligen på dagarna?” Och jag svarade ”Jo, Anna, du förstår mormor är aktivist”. En aktivist som nu alltså tillfälligt förgyllts till högtidstalare.

Mitt öppna brev till fullmäktige föranledde ingen ändring i fullmäktiges avsikter. Det blir betongbro och T-korsningar, som det ser ut just nu. Men jag är faktiskt inte alls säker på att de faktiskt kommer att lyckas med det. Det är alldeles för många olösta frågor kvar. Därför är det viktigt att fortsätta att vara aktiv och granska projektet.

Under perioden då jag förberedde mitt brev till fullmäktige tillsammans med alla erfarna och kunniga arkitekter, stadsbyggare i den s k Slussengruppen, skrev jag en dag från ett cafébord ett e-postmeddelande till dem. Sådär skrev jag:

”En mycket viktig förklaring till Slussen och alla andra missköta kommunala projekt är det följande. I korthet från ett lunchbord i City:

I STATEN finns en grundlag som slår fast och skyddar självständiga myndigheter; det finns en ämbetsmannakår med skydd och skyldigheter enligt olika lagar. Det finns en ansvarskedja, riksdag, regering, GD/ämbetsmän. Det finns ett Lagutskott och ett KU och en oberoende Riksrevision. Regeringen måste i beredningen av sina ärenden följa vissa regler, t ex höra sina centrala myndigheter. Det står redan i grundlagen. Förutom politisk opposition och oberoende media finns alltså i rättsstaten inbyggt ett antal balanserande krafter mot den politiska makten, regeringen.

Praktiskt taget inget av detta finns för kommunerna. Enligt kommunallagen (KL) finns varken en förvaltning eller tjänstemän. KL från 1991 ser i stort sett ut som kommunalstadgan från 1862 med några tusen kommuner, inga tjänstemän, BARA FÖRTROENDEVALDA. Ansvar i kommunerna för ALLT ligger hos politikerna i alla nämnder, vilka ska ställas till ansvar i allmänna val, det är föreställningen.

Nämndkontoren är ett slags konsultkontor som på intet sätt har den självständiga ställning som statliga myndigheter har. Passar det inte så är det bara att gå från kontoren. Svårt att bedriva komplicerade verksamheter i nämndform, därför måste man bilda bolag... För kommunerna finns förstås inget Lagutskott, inget KU, inga krav på remissbehandling som i staten, inte ens en oberoende extern yrkesmässig revision.

Det är ingen överdrift att säga att denna frånvaro av lagligt reglerad struktur ger kommunalpolitikerna stor frihet. ”De kan göra i stort sett som de vill” är inte heller stor överdrift. Kommunalt domstolstrots är etablerat begrepp – har ni hört talas om statligt domstolstrots? – och verkar vara ett uttryck för en alltför vanlig tolkning av den kommunala självstyrelsen. I kommunerna är det faktiskt rena Vilda Västern.

Oavsett utgången av Slussen – detta moderna Vasa – är det hög tid att mobilisera för en ny KL för att reglera den verksamhet där 2/3 av den offentliga verksamheten bedrivs”.

Hur har det blivit och förblivit så här?

Jag ska försöka mig på några förklaringar. Staten är en rättsordning och reglerad redan i Regeringsformen, en del av vår grundlag. Vår första Regeringsform utfärdades 1634 och lär ha skrivits egenhändigt av Axel Oxenstierna själv. Kollegierna – föregångare till vår tids ämbetsverk – inrättas nu och regleras och de fem riksämbetsmännen blir chefer för var sitt kollegium. Grunden är lagd till den moderna statens utformning och Sverige som ett centralstyrt rike.

Dagens regeringsform innehåller de grundläggande reglerna för den statliga förvaltningen och för de statliga tjänstemännen. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen som granskar rikets styrelse och förvaltning. Förvaltningen har en viss självständighet och statsjämbetsmännens rättsställning regleras i lag.

I staten bygger effektiviteten och kvaliteten i verksamheten just på spänsten mellan den styrande politiska nivån och en självständig, professionell förvaltning med ämbetsmän med skydd i grundlag och lag. Detta förhållande är helt centralt för hur det fungerar i staten. Kommunsektorn har en helt annan historia; den har vuxit fram ur ett lekmanavälde, mera underifrån kan man säga. Sverige kombinerar historiskt en centraliserad enhetsstat med kommunal självstyrelse med egen beskattningsrätt.

Kommunernas verksamhet regleras alltså i kommunallagen med rötter i den första lagen från 1860-talet. Vid den tiden var kommunerna många och små, den kommunala verksamheten begränsad till fattigvård

och en nyligen beslutad obligatorisk skola. Odalbonden styrde och ställde, insynen var god. Och inte minst - det fanns inga anställda, bara förtroendevalda. För denna folkrörelse av förtroendevalda krävdes ingen reglering av förvaltning och tjänstemän – de fanns ju helt enkelt inte. Och så är det än idag – i kommunernas grundlag, kommunal-lagen, regleras inte förvaltning och tjänstemän. Det är som om fortfarande 1860 års reglering präglar synsättet på den kommunala verksamheten, som om tjänstemannaorganisationen inte existerade. Kommunerna verkar som ett slags ideella föreningar, skulle man kanske kunna säga.

Till denna "folkrörelse" har staten genom olika speciallagstiftningar delegerat hela välfärdssystemet – barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård, äldreomsorg, alla de komplexa verksamheter som berör medborgarna nära. Kommunerna har därtill bl a en betydande tillstånds- och tillsynsverksamhet inom t ex plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd. I kraft av dessa mandat svarar kommunerna också för en betydande del av den offentliga upphandlingen. Ca 2/3 av den offentliga verksamheten genomförs av kommunerna.

Enligt Kommunallagen från 1991 beslutar kommunerna själva om sin nämndorganisation och vad man i övrigt behöver för kapacitet. Det är t ex inte obligatoriskt att ha en stadsarkitekt. Göteborg, t ex var utan stadsarkitekt i 14 år. Sedan ett par år har man dock åter inrättat den funktionen. I andra städer nöjer man sig med att köpa in konsulttjänster.

Man skulle kunna säga att stadsarkitekten är och skulle vara stadens "art-director", en professionell kapacitet med helhetssyn på staden och med ansvar för översiktsplaner, stadsmiljö, gestaltning och färgsättning.

I en intervju för ett par år sedan med Per Kallstenius och Aleksander Wolodarski framkom att deras syn var att "det tycks saknas en ansvarig hand för gestaltningen av Nya Slussen". Nicodemus Tessin d.ä. var Stockholms första stadsarkitekt mellan 1661 och 1681. Han ritade bl a Drottningholms slott och Södra Stadshuset, den byggnad där Stockholms Stadsmuseum nu ligger, på själva Slussplan. Nicodemus Tessin d ä efterträddes som stadsarkitekt av sin son Nicodemus Tessin d.y. åren 1681-1715. Han ritade bl a Stockholms slott.

Stockholm har fortfarande en stadsarkitekt men som inte har någon egen avdelning i stads-byggnads-kontoret utan arbetar i stadsbyggnadsdirektörens stab. Jag tror inte att arkitekterna Tessin skulle ha accepterat att arbeta i en "stab under stads-byggnadsdirektören". Och jag skulle aldrig själv, om jag hade den minsta ambition att få ett inflytande, någonsin sätta mig i en stab under någon direktör.

Jag har inte, i allt det material jag läst om Slussen eller på nätet i övrigt, hittat några spår av stadsarkitekten i Slussenprojektet. Stadsarkitekten sade i höstas upp sig. "Staden behöver någon som håller ihop de offentliga rummen" säger hon vid det tillfället.

Beredande instans för Slussenprojektet är Exploateringsnämnden och, under den, Exploateringskontoret som har att verkställa nämndens beslut. Bara namnet! Exploateringskontoret. I Exploateringskontoret finns inte en enda arkitekt. Inga arkitekter finns heller i själva Slussenprojektet – man hyr in konsulter efter behov.

Idag har den totala kommunala verksamheten i landet mer än 1 miljon anställda, omsluter miljardbe-
lopp, och driver f n närmare 2 000 bolag. För denna komplicerade och omfattande verksamhet finns ingen grundläggande reglering av förvaltning och av tjänstemännen. Synen är den att det är politikerna som är ansvariga för verksamheten ända ner i dess kapillärer och att ansvar av dem utkrävs i kommunal-valen.

Alla de här generella svagheter finns förstås också i Stockholm och är den allmänna omgivning där beslutet om Slussen manglats fram.

De återkommande rapporteringarna i media om vanskötsel och korruption i kommunerna – t ex i Göteborg, Solna, Gävle, Österåker – är ett tecken på att den s k internkontrollen i kommunerna, det första skyddet mot vanskötsel och korruption, generellt sett är usel.

För detta bär politikerna, i kommunstyrelse eller nämnd, ansvaret. I staten är saken klar – verkschefen är ansvarig. I kommunerna kan det bli cirkus – inte så lätt att hålla politikerna ansvariga. Inte nog med att internkontrollen i kommunerna uppenbarligen är usel och processerna för ansvarsutkrävande svaga – kommunerna blir inte heller föremål för oberoende, extern revision.

Kommunernas svaga förvaltningsstruktur med uppenbart dålig internkontroll, och med oklarheter i ansvarsförhållanden, bäddar för vanskötsel och t o m för korruption. Ibland väljer kommunerna att lägga sin verksamhet i bolag – f n finns närmare 2 000 kommunala bolag.

I den s k Göteborgshärvan för ett par år sedan gick ett antal uppdragade fall av korruption till åtal – några friades, några fälldes av tingsrätten. Ett fall är särskilt intressant. Tingsrätten fällde en person och dömdes honom till fängelse i sex månader för grovt mutbrott. Låt oss kalla honom Tegelmanen – han fick tegel och inte reda pengar. Domen överklagades till Hovrätten.

Hovrätten finner – liksom tingsrätten – att Tegelmanen fått det aktuella teglet, värde 50 000 kr, som gåva. Hovrätten har sedan att avgöra om handlingen ska bedömas som ett grovt brott – vilket Tingsrätten ansåg. Tingsrättens motivering för det var att det kommunala bolaget var att anse som väsentlig offentlig verksamhet och att Tegelmanen haft en tjänst som kräver särskilt integritetsskydd. Mutbrottet skulle därför bedömas som grovt och påföljden sattes till sex månaders fängelse.

Hovrätten menar att det inte är självklart att detta resonemang om väsentlig verksamhet skall gälla verksamhet som bedrivs i bolagsform. Hovrätten anser därför att brottet inte ska bedömas som grovt – det är ett mutbrott av normalgraden. Men mutbrott av normalgraden var redan preskriberat och det blev inget straff.

Resonemanget är uppseendeväckande. Om kommunen bolagiserar den kommunala verksamheten så finns inte anledning att ställa lika höga integritetskrav på dem som i denna juridiska form hanterar medborgarnas pengar.

I all diskussion om ett lands demokratiska arkitektur har frågan om ansvarsutkrävande en central roll. Tydliga processer för ansvarsutkrävande, konkreta möjligheter att ställa de styrande till svars, är centralt för ett medborgerligt förtroende.

I staten finns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Verkschefen är ansvarig inför regeringen och leder en förvaltning med viss självständighet enligt regeringsformen. En sådan rollfördelning saknas i kommunerna, enligt kommunallagen är politikerna ansvariga för all verksamhet.

Ansvarsutkrävande sker på två sätt; genom de allmänna valen vart fjärde år och genom fullmäktiges årliga ansvarsprövning. För ansvarsprövningen har de politiskt valda revisorerna i teorin en nyckelroll. De ska enligt kommunallagen uttala sig om ansvarsfrihet för de kommunala nämnderna. I praktiken är det inte mycket bevänt med den saken. När revisorerna undantagsvis använder sin starkaste kritikform, att avstyrka ansvarsfrihet, röstar fullmäktige likväl i 60 % av fallen däremot. Det visar en studie från 2009.

Gävle för ett par år sedan är ett intressant exempel på hur det kan gå till. Under en följd av år har en person vid en skola i Gävle försvunnit minst 20 miljoner kr. Den utredning som beställts av de politiskt valda revisorerna talar om väsentliga brister i den interna kontrollen, det som är den politiska nämndens ansvar. Revisorerna våndas uppenbarligen inför sin uppgift – att tillstyrka ansvarsfrihet för sina politiska vänner vore trots allt för grovt. Hur lösa denna vända? Jo, genom att stoppa huvudet i sanden och inte säga någonting – i strid mot KL. Med en rösts övervikt beslutar sedan fullmäktige att bevilja ansvarsfrihet för den ansvariga nämnden.



För drygt tio år sedan fick Sverige en oberoende och grundlagsfäst revision i staten. Detta genomfördes efter ett decennium av utredande och efter hårt motstånd från många håll, eftersom det var ett brott mot starkt etablerade föreställningar om hur saker och ting skall vara i Sverige. Men nu är Sverige inordnat på den internationella arenan tillsammans med världens övriga demokratier med en statlig, oberoende, yrkesmässig revision som rapporterar till riksdagen. Oberoendet betonades som en kvalitet i sig, som grund för förtroende. Så fick Sverige den 1 juli 2003 den grundlagsfasta Riksrevisionen.

Kommunerna blir dock inte föremål för extern, oberoende yrkesmässig revision. Hur går det till i kommunerna?

En utgångspunkt i kommunerna är att "de förtroendevalda skall granskas av sina egna". Revisionsuppdraget ses alltså i grunden som ett politiskt uppdrag. Politikerna ska granska varandra. Synsättet på den kommunala revisionen är i stort sett detsamma som för 150 år sedan och föreställningen om att detta är bra och det enda riktiga är så djupt förankrad att man inte mäktar ifrågasätta ordningen ens efter 150 års enastående omvärldsförändring.

Självfallet uppfyller inte de förtroendevalda revisorerna i kommunerna kraven på oberoende. De kan ses som ett parlamentariskt övervakningsorgan, men med oberoende revision har de inte ett dugg att göra. I själva verket är systemet med folkvalda revisorer snarast att ses som ett institutionaliserat jävsförhållande. Självklart befinner sig de politiskt valda revisorerna i ett slags jävsförhållande till sina politiska vänner – inte så konstigt och manifesteras med stor tydlighet i den praktiska verkligheten, som t ex i Gävle-fallet.

Det är absolut inte rimligt att den omfattande och komplicerade kommunala verksamheten får skötas med så lösa tyglar som sker idag. Kommunerna måste absolut lagregleras på liknande sätt som gäller för staten.

Det är alldeles nödvändigt med en revidering av kommunallagen, att liksom i staten reglera förvaltningens och tjänstemännens ställning, att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan politiker och tjänstemän. Samt att äntligen inrätta en extern, oberoende, professionell revision av kommunerna.

Ett högtidstal i Akademien borde naturligtvis avslutas med ett Länge leve de fria konsterna. Men jag tror att för ett långt liv för de fria konsterna så är det inte minst nödvändigt med en ny kommunallag! Det skulle säkert hjälpa om ni alla som är här idag blev aktivister också på det här fältet.

Tack för er uppmärksamhet!