

Foto: Johan Persson

Jens Alm, Robert Jonsson och Alexander Paulsson

Läckande organisationer och underhåll av samhällskritisk infrastruktur

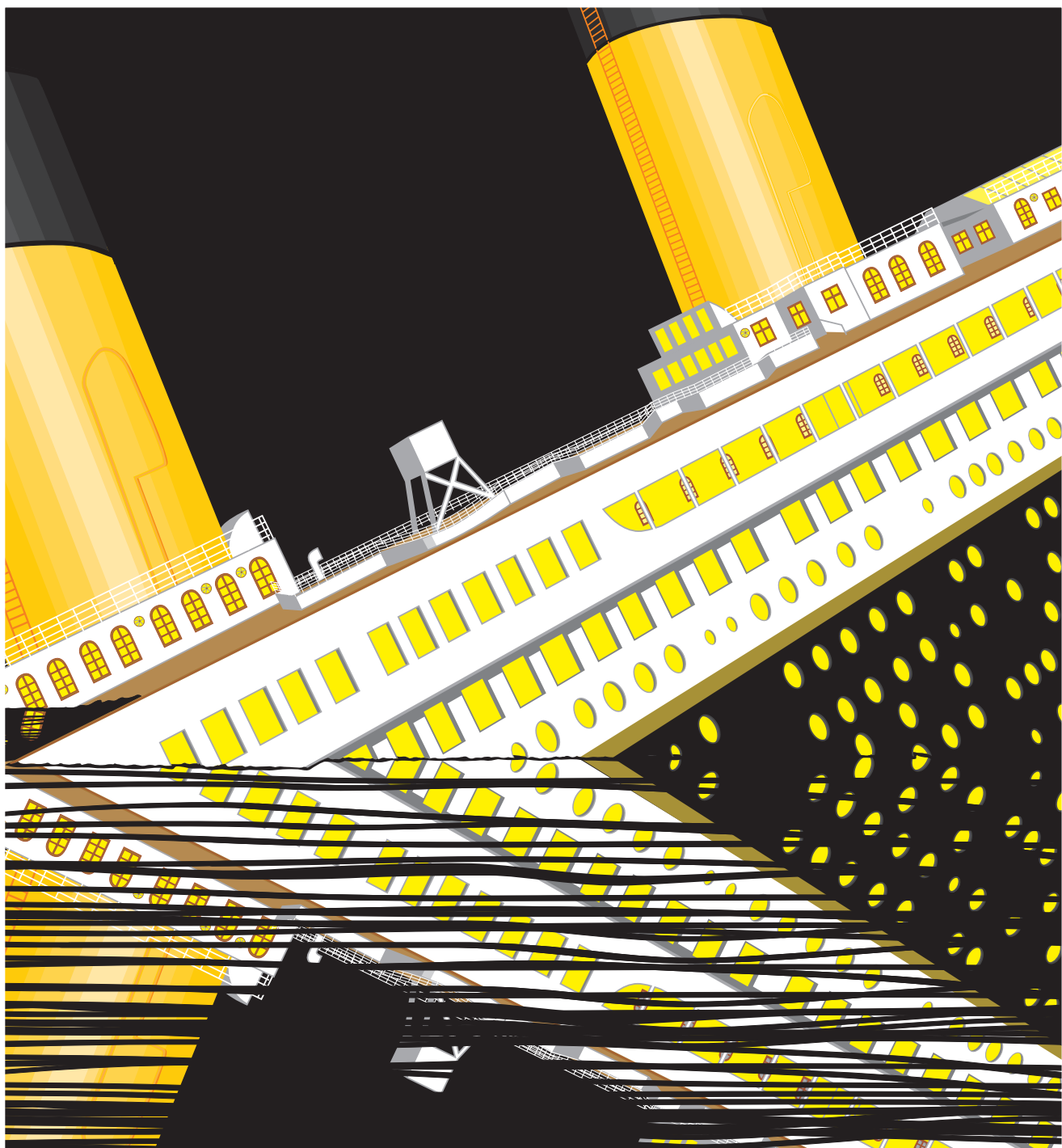
I korthet

Underhålla av infrastruktur är viktigt, men ofta upptäcks behoven för sent.

Sverige och många andra välfärdsstater står inför stora utmaningar när det gäller att underhålla och utveckla samhällskritisk infrastruktur. Men hur påverkar kompetensförsörjningsbehovet och lokala politiska prioriteringar organisationen av underhållet? Och hur påverkas svenska kommuners kapacitet att underhålla infrastrukturen av vägsystemets samt vatten- och avloppsystemens olika nätverksegenskaper? Utifrån studier av svenska kommuners underhåll och utveckling av infrastruktur diskuteras detta med hjälp av kapacitetsbegreppet.

Infrastrukturnätverk som energi, transport, avfall och vatten är alla samhällskritiska. Dessa är därmed oundgängliga för att hålla i gång våra moderna och komplexa samhällen. I vardagen tar vi dessutom många gånger infrastrukturen för givet. Alla infrastrukturnätverk har emellertid en inneboende opålitlighet. Detta då vägar, broar, rör, pumpstationer och andra komponenter i infrastrukturnätverken slits och vittrar sönder med tiden. Det är först vid haverier eller allvarliga störningar som infrastrukturen blir synlig, exempelvis vid omfattande vattenläckage eller vid stora hål i vägbanan. När flödet som infrastrukturen är menad att upprätthålla avbryts, då synliggörs infrastrukturen. Oavbrutna flöden tenderar på motsvarande sätt att osynliggöra infrastrukturen.

Frågan om hur kommuner ska underhålla samhällskritisk infrastruktur är aktuell i ljuset av den växande underhållsskuld som många kommuner brottas med. I Sverige byggde kommunerna nya skolor och bostäder samt gjorde betydande investeringar i stora infrastrukturnätverk såsom renings- och vattenverk under 1960- och 70-talen. Vägnetet byggdes även ut under denna tid och kvaliteten på existerande vägar för-



bättrades. Under 1960-talet skapades även det kommunala utjämningsystemet. Idén med detta är att alla kommuner ska kunna leverera en likvärdig service till sina medborgare oavsett vilken kommun man råkar vara folkbokförd i. Utjämningsystemet kompenserar därmed kommuner med låg skattebas, liksom de med ogynnsam demografi. Det kommunala utjämningsystemet är dock inte utformat för att kompensera

för eftersatt underhåll. Svenska kommuner kan därmed inte förvänta sig statligt stöd för att täcka sina underhållskostnader.

Några år in på 1970-talet var det många infrastrukturnätverk som var nya och av god standard. Under åren som gått har delar av dessa nätverk passerat sin tekniska livslängd, föråldrats och vittrat sönder. Bristen på underhåll i dessa kritiska infrastrukturnätverk beror ofta på kortsiktighetens långsiktiga konsekvenser. Ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv har lett till en situation där i stort sett varje kommun har en underhållsskuld. Sveriges kommuner och regioner framhåller i sin rapport *Skulden till underhåll* att det finns ett eftersatt eller akut underhållsbehov på 18 procent av det kommunala vägnätet och att denna underhållsskuld motsvarar 12 miljarder kronor. Ett liknande mönster finns inom vatten och avlopp (VA). Branschorganisationen Svenskt Vatten menar att nuvarande uppskattade nivå av reinvesteringar på 12 miljarder kronor inom VA-försörjningen behöver öka med 35 procent för att trygga säkert dricksvatten. För att finansiera dessa investeringar måste VA-taxan generellt fördubblas de kommande 20 åren.



Trots framskrivna styrdokument och policyer avseende god ekonomisk hushållning är eftersatt underhåll ett växande problem. Men var ligger problemet?”

Bristfälligt och eftersatt underhåll av det kommunala vägnätet kan enligt SKR resultera i att transportkapaciteten försämras medan samhällskostnaderna ökar. Samtidigt kan det leda till stegrade fordons- och transportkostnader för trafikanter samt medverka till trafikstörningar som kan utgöra ett hinder för näringslivet. På liknande vis kan bristande underhåll inom VA-infrastruktur föranleda att det uppstår situationer där medborgare får otjänligt vatten och att det uppstår vattenläckage.

Ur ett bredare perspektiv är kommunernas bristande underhåll förvånande. Detta eftersom kommunerna sedan några år in på 2000-talet har krav på sig att arbeta mer strategiskt, inte minst genom att upprätta finansiella och verksamhetsmässiga mål. Förvaltningarna ska kort sagt arbeta mer likt ”riktiga” organisationer. I de finansiella och verksamhetsmässiga målen inkluderas infrastrukturens planerliga underhåll, bland annat för att skapa rättvisa generationer emellan. Trots framskrivna styrdokument och policyer avseende god ekonomisk hushållning är eftersatt underhåll ett växande problem. Men var ligger problemet? Vilken kapacitet har kommuner för att underhålla och utveckla kritisk infrastruktur?

Lokal kapacitet är ett begrepp som används i forskningen för att studera organisationers förmåga (eller oförmåga) att arbeta mot, och uppnå, sina egna mål. I kommuner handlar detta om att utföra och tillhandahålla offentliga tjänster, såsom skola, vård och omsorg, samt underhåll av gator och VA.

Kapacitetsbegreppet är multidimensionellt och tar ofta utgångspunkt i ekonomiska, tekniska, institutionella, politiska och medborgerliga dimensioner. Dessa är inbördes relaterade och påverkar varandra samt, i viss utsträckning, även den övergripande kapaciteten hos en organisation.

I vår studie framkom att det finns en dragkamp om de ekonomiska resurserna i många kommuner och att detta påverkar organisationernas kapacitet. Mjuka och hårda politiska områden ställs delvis mot varandra: skola och omsorg å ena sidan och underhåll av infrastruktur å andra sidan. Denna dragkamp utspelar sig i en del kommuner mellan olika förvaltningar, snarare än mellan olika politiska partier. Frågan om underhåll saknar i allt väsentligt ideologiska skiljelinjer, och flera av de politiker vi pratat med menar att politiska prioriteringar av underhåll och reparation av kommunal infrastruktur inte är något som leder till fler röster, eller något man går till val på. Ansvariga politiker verkar även acceptera att det finns vissa brister i underhållet, eftersom allt inte kan vara i toppskick alltid. Vägar, brunnar och pumpstationer slits och nöts med tiden. Inte heller växer underhållsbudgeten i samma takt som tillväxtkommunerna exploaterar, vilket innebär att underhållsskulden så sakteliga ökar kontinuerligt.

Underhåll av VA finansieras helt av en VA-taxa och konkurrerar därmed inte med andra utgiftsposter i kommunen. Däremot är det inte populärt att drastiskt höja taxan, och taxan ska vara ankrad i det som brukar kallas självkostnadsprincipen. Som lokala monopol har emellertid VA-verksamheterna möjligheten att sätta den taxa som krävs för att kunna driva och underhålla en fullgod VA-infrastruktur. Att underhållet av VA-infrastruktur är bristfälligt kan förklaras av en "låt gå tills ett problem uppstår"-mentalitet, samt en djupt rotad önskan bland politiker att inte höja VA-taxan. Detta har lett till ett lapptäcke av underhållsåtgärder. Även om VA-infrastrukturnätverken är operationella, är det så endast temporärt eftersom vattenläckor och störningar med kontaminerat dricksvatten inträffar med jämna mellanrum.

Kunskapen om status och kvalitet på den åldrade infrastrukturen varierar. Upphandlade konsultfirmor bedömer kvaliteten på det kommunala vägnätet och föreslår underhållsåtgärder. Det finns därmed god kunskap om tillståndet på de kommunala gatorna och vägarna. Problemet med bristande underhåll är således inte en fråga om bristande teknisk kunskap. Gällande VA har kommuner för att stärka kapaciteten gått samman i gemensamma VA-bolag eller i andra mellankommunala förbund. Enbart i Skåne har 19 av 33 kommuner valt att samarbeta över kommungränserna kring VA.

Om författarna

Jens Alm är forskare vid enheten Mobilitet, aktörer och planering (MAP), Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Hans forskning berör frågor kopplade till planering, organisering och styrning i omställningsarbetet mot ett hållbart transportsystem.

Alexander Paulsson är docent i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Hans forskning spänner över fälten organisationsstudier, ekologisk ekonomi och vetenskaps- och teknikstudier.

Robert Jonsson är universitetslektor i företagsekonomi vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hans forskning handlar om organisering och styrning av kommunal investeringsverksamhet och han arbetar med CKS lärande. ■

Sådana samgåenden kan ses som en form av politiskt-institutionellt kapacitetsbyggande, där kommuner går samman för att gemensamt arbeta mot ett gemensamt uppsatt mål. I framför allt mindre kommuner har det funnits ett behov av samarbete eftersom det saknats kunskap och resurser för att långsiktigt arbeta med underhåll.

Att gå med i sådana interkommunala organisationer innebär att komplexiteten i beslutsfattandet ökar. Detta är också en anledning till att vissa kommuner inte valt att bli medlemmar. Kritik som framförs mot gemensamma VA-bolag är att de leder till en tungrodd organisering, stora ekonomiska kostnader och att man som kommun mister autonomi och flexibilitet. Oro för att mista kompetens förekommer också, eftersom en stor del av kompetensen flyttar ut från den egna förvaltningen till den interkommunala organisationen. Organisering i gemensamma bolag kan således ses som en kapacitetsstärkande åtgärd, men det finns samtidigt kommuner som menar att kapaciteten urholkas.

Trots att underhåll av infrastruktur sällan hamnar överst på den politiska dagordningen, är medborgarna ofta observanta när det gäller brister i vägnätet eller vid vattenläckage. Samtidigt finns det skillnader mellan olika former av samhällskritisk infrastruktur. VA-infrastrukturen utgörs av tätt sammankopplade nätverk, där olika delar i nätverket står i direkt beroende av varandra. Även mindre fel kan då få omfattande konsekvenser. Vägnätet är däremot löst sammankopplat, eftersom vägnätets olika delar inte är beroende av varandra för att fungera. Dessa skillnader i nätverksegenskaperna påverkar i sin tur organiseringen av underhållet. VA-infrastrukturen har en underhållsorganisation som står i ständig beredskap, medan vägnätet kräver en lägre grad av beredskap.

Underhåll av samhällskritisk infrastruktur är betydelsefullt för oss i vår vardag, även om de flesta av oss inser det först när vi saknar vatten i kökskranen eller tvingas köra runt gropar i vägbanan. Som vi visat ovan påverkar infrastrukturens nätverksegenskaper organiseringen av dess underhåll, men organiseringen påverkas också av frågor om framtida kompetensförsörjning och lokala politiska prioriteringar, inte minst i dragkampen mellan olika kommunala förvaltningar. ■

Litteratur

- Alm, J., Paulsson, A. & Jonsson, R. (2021). Capacity in municipalities: Infrastructures, maintenance debts and ways of overcoming a run-to-failure mentality. *Local Economy*, 36(2), s. 81–97.
- Graham, S. & Thrift, N. (2007). Out of order: Understanding repair and maintenance. *Theory, Culture & Society*, 24(3), s. 1–25.
- SKR (2016). *Skulden till underhåll: Det kommunala underhållsbehovet för gator, broar och belysning*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.