



Fagfellevurdert artikkel

Vattentäta strategier: Långsiktig planering av eftersatt underhåll av kommunal infrastruktur

Robert Jonsson*, Alexander Paulsson** och Jens Alm***

Sammendrag

Följande artikel har till syfte att undersöka strategier som kommuner med eftersatt underhåll använder för att komma till rätta med den så kallade underhållsskulden. I Sverige är underhållet generellt eftersatt vad gäller kommunalt ägd infrastruktur. Framtida reinvesterings- och investeringsbehov är stora, vilket är välkänt. Trots framskrivna styrdokument och policyer avseende god ekonomisk hushållning är långvarigt eftersatt underhåll ett tillstånd för kommuner i olika storlekar och olika delar av Sverige och tidigare forskning framhåller att det är mycket ovanligt att kommuner lyckats vända långvarigt eftersatt underhåll. Dock är Skellefteå unikt i det avseendet att kommunen, trots olika finansieringsformer för VA respektive gata, lyckats med förvaltning av sina anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning under senare år. Utifrån begreppsparet strategi och taktik och genom intervju- och dokumentstudier ämnar vi undersöka vilka strategier Skellefteå kommun utvecklade för att vända ett långvarigt eftersatt underhåll. Resultaten visar att genom att kommunen arbetat utifrån två övergripande strategier, vårdastrategin och samverkansstrategin lyckats vända eftersatt underhåll inom båda områdena. Medan vårdastrategin handlar om att förvalta anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning och att utveckla anläggningstillgångar på ett medvetet hushållningssätt handlar

***Robert Jonsson** är universitetslektor vid Linköpings universitet. Hans forskning är inriktad mot organisering, styrning och ledning av offentlig verksamhet. Under senare år har forskningen framför allt handlat om kommunalt samhällsbyggande och kommunal investeringsverksamhet. Epost: robert.jonsson@liu.se
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4205-0175>

****Alexander Paulsson** är docent i företagsekonomi vid Lunds universitet. Hans forskning spänner över fälten organisationsstudier, ekologisk ekonomi och vetenskaps- och teknikstudier. För närvarande är han involverad i forskningsprojekt som undersöker hur komplementära valutor kan bidra till en hållbar omställning, hur hållbara välfärdssystem kan organiseras utan tillväxt, samt hur infrastrukturunderhåll planeras då ansvar är fördelat på flera organisationer. Epost: alexander.paulsson@fek.lu.se
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6114-7397>

*****Jens Alm** verkar som senior forskare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut inom enheten Mobilitet, aktörer och planering. Han är även knuten till K2 – Nationell centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Alms forskning, som mestadels tar ett institutionellt angreppssätt, fokuserar på organisation, styrning och planering av transportsystemet, underhåll och mobilitet. Epost: jens.alm@vti.se
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6768-8362>

samverkansstrategin om att på vilket sätt kommunen valt att organisera de berörda verksamheterna för att underlätta tvärasektoriellt arbete. Sammantaget kan de strategier som Skellefteå valt, vara en källa till inspiration för andra kommuner i arbetet med att hantera underhållsskulden inom VA samt gator och väg. Värt att understryka är dock att varje enskild kommun har sina kontextuella utmaningar såsom klimat, topografi, ekonomi och befolkningstäthet som medverkar till att det är nödvändigt att översätta valda strategier till den egna kommunens förhållanden.

Nøkkelord: kommunal infrastruktur, strategi, underhåll

Inledning

Under morgonen torsdag den 28 september 2017 får samhällsbyggnadsavdelningen i Skellefteå in uppgifter om att tre vattenläckor uppstått under natten. Efter att tekniker kört ut och undersökt läckagen på plats konstateras att två av läckorna påverkar vattentrycket i ledningsnätet, medan den tredje läckan är betydligt mer komplicerad. Läckaget där har nämligen uppstått under järnvägsspåren i Klemensnäs, strax utanför tätorten Skellefteå. Hushållen i de drabbade områdena Ursviken och Skelleftehamn uppmanas att vara sparsamma med vattenförbrukningen. Kommunens kommunikatör Katarina Bergsten säger till Jesper Nilsson (2017a) på Sveriges television att "[m]an kan använda vattnet, men man ska undvika att köra tvättmaskin eller duscha."

På grund av bristande tryck i ledningsnätet går det inte att få rinnande vatten i kranarna. Att spola toaletterna går heller inte. Ungefär 7000 personer är berörda. Kommunen ställer på kort tid ut en rad vattentankar och bajamajor (mobila toaletter) på flera ställen i de drabbade områdena. Förskolor, skolor och äldreboenden fick egna tankar och bajamajor. Högstadieskolorna i Ursviken och Skelleftehamn stängde ner på grund av vattenbrist, varpå eleverna uppmanades att stannade hemma (Nilsson, 2017a).

Ett intensivt arbete sattes för att åtgärda läckaget. Att ett av läckagen var under ett järnvägsspår komplicerade lagningsarbetet. Redan vid 04.00-tiden på natten mot fredagen den 29 september meddelade kommunen att läckan var åtgärdad. De boende i Ursviken, Skelleftehamn och Örviken uppmanades att koka sitt dricksvatten då bakterier kunde letat sig in i ledningsnätet under lagningsarbetet (Nilsson, 2017b). Veckan därpå, under tisdagen, meddelade kommunen att en ny vattenläcka upptäckts i närheten av den gamla (Iversen, 2017).

Även om dessa läckage berörde ovanligt många hushåll så inträffar vattenläckage då och då i Skellefteå kommun, liksom i andra kommuner. På grund av kraftiga temperaturförändringar under vår och höst utsätts de ålderdomliga ledningsnäteten för påfrestningar. Likaså spricker väglag när vatten inte rinner undan, utan istället lägger sig i gropar och hål. Detta spränger asfalten. Bristande kunskap om ledningsnätets skick, pressade kommunbudgetar och självkostnadsprincipen för vatten- och avloppsinfrastrukturens finansiering bidrar till att underhållet ofta är eftersatt. I Skellefteå har arbetet med att kartlägga underhållsbehovet av vatten och avlopp (VA) och åtgärda detta pågått sedan 2011, då cryptosporidium, en parasit som kan orsaka diarrésjukdom, spred sig i kommunens stora vattenverk. Detta påverkade vattentillgången för 40 000 hushåll och fungerade som en väckarklocka för politikerna, enligt VA-chefen i Skellefteå.

I Sverige är underhållet generellt eftersatt vad gäller kommunalt ägd infrastruktur (Alm et al., 2021). Framtida reinvesterings- och investeringsbehov är stora, vilket är välkänt (Jonsson och Thomasson, 2019). Denna bild gäller även svenska kommuners förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar inom vatten och avlopp (VA) (Svenskt Vatten, 2018). Även om det under lång tid funnits kommunala styrdokument samt betydande skäl för kommunerna att arbeta med underhåll av infrastruktur är underhållet bland de svenska kommunerna undermåligt (Svenskt Vatten, 2018; Jonsson och Syssner, 2016; Jonsson och Thomasson, 2019). Situationen med långvarigt eftersatt underhåll och slitna anläggningstillgångar har börjat uppmärksammas av Sveriges Kommuner och Regioner¹, Kommuninvest², Svenskt Vatten³ och forskningsprogrammet Inframaint.⁴ Vattenläckage kostar pengar eftersom reservkapacitet måste finnas redo. Akuta lagningar är också dyrare än planerade. Dessutom är vattenläckage inte bra för miljön. Ungefär 10 procent av allt vatten i kommunernas ledningsnät läcker ut. Vattenläckage som det i Skellefteå är således bara toppen av ett isberg.

Detta och liknande exempel väcker frågor kring kommunernas möjligheter att utarbeta verkliga strategier för att komma till rätta med eftersatt underhåll. Därtill reser detta exempel också frågor kring vad strategi-begreppet innebär i detta sammanhang. Under de senaste tjugo åren har forskningsinriktningen "strategi-som-praktik" (Whittington, 1996) blommat ut och inspirerat till åtskilliga studier av hur strategi "görs". Enligt flera studier är narrativ, diskurser och makt centrala för att förstå hur strategier skapas och formas (Vaara, 2010; Dick & Collings, 2014; Cornut et al., 2012). Även institutionella perspektiv på strategi har utvecklats. Dessa belyser ofta svårigheterna för en organisation att utveckla en ny strategi (Jarzabkowski, 2004; Jarzabkowski & Spree, 2009). Till skillnad från dessa två dominerande perspektiv utgår vi från de Certeaus (1984) strategibegrepp, vars innebörd bygger på en förståelse av praktiker som *beräknande handlingar*. Genom att utveckla detta

¹ Se SKR rapporten, 2016, Skulden till underhåll – Det kommunala underhållsbehovet för gator, broar och belysning.

² <https://kommuninvest.se/dialog-3-2018-uppslag/> om Vatten och avlopp nästa stora utmaning.

³ Se exempelvis Svenskt Vatten utvecklingsrapporterna: Jonsson, 2017; Jonsson & Thomasson, 2019 samt Haraldsson, 2019. Fullständiga referenser – se källförteckningen.

⁴ <https://mistrainframaint.se/> (sited 20-07-28)

strategibegrepp i relation till kommunala strategier för att hantera eftersatt underhåll bidrar vi även till att utveckla den teoretiska begreppsapparaten i detta sammanhang.

Mot bakgrund av denna problembild och vår teoretiska ansats finns det således anledning att studera på vilket sätt kommuner arbetar strategiskt med att vända trenden med eftersatt underhåll. Syftet med föreliggande studie är således att dels förklara varför kommuner utvecklar strategier för att hantera eftersatt underhåll, dels att bidra med förståelse kring hur dessa strategier tar sig uttryck. Detta leder oss till två frågeställningar: (i) varför utvecklar en kommun strategier kring eftersatt underhåll, samt; (ii) hur tar sig sådana strategier uttryck i verksamheten?

I det följande presenteras studiens metodologiska utgångspunkter samt tillvägagångssätt. Vidare följer tidigare studier och redovisade resultat gällande infrastrukturunderhåll, samt teorier rörande strategier. Det empiriska fallet – Skellefteå kommun – beskrivs därefter. Här presenteras vad infrastrukturunderhåll innebär på policynivå och i praktiken. Därefter följer reflektioner med fokus på strategier. Artikeln avslutas med praktiska implikationer och förslag till fortsatt forskning.

Kontext och metod

De svenska kommunernas bristande underhåll är förvånande ur ett bredare perspektiv. Det är förvånande 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, med inriktning mot god ekonomisk hushållning. I dessa mål inkluderas per definition att sköta anläggningstillgångarnas planenliga underhåll, bland annat för att därigenom skapa rättvisa generationer emellan (Knutsson et al., 2006; Brorström et al., 2014).⁵ VA-verksamheterna i Sverige utgör därtill lokala monopol inom respektive kommun. Som monopol har VA-verksamheten möjligheten att sätta den taxa som krävs (enligt självkostnadsprincipen) för att kunna driva och underhålla en fullgod VA-verksamhet.

Skellefteå är en kommun som är belägen i norra Sverige vid kusten intill Bottenviken. Kommunen är med 7200 kvadratmeter Sveriges åttonde största kommun till ytan. Centralorten är Skellefteå. Kommunen har under de senaste åren haft en svag positiv befolkningsutveckling och antalet invånare i kommunen var vid ingången till år 2020 drygt 72 800 invånare (SCB, 2021). Kommunen har en god ekonomi och förutspår att det mot bakgrund av industrietableringar kommer generera 4000–5000 nya arbetstillfällen under planeringsperioden fram till 2025. Det bedöms att arbetskraften främst kommer tillkomma via inflyttning vilket enligt kommunen innebär en stor utmaning för

⁵ Att god ekonomisk hushållning i en svensk kommunal kontext uppmärksammar betydelsen av att varje generation ska betala för sin rättmätiga del av vad den kommunala verksamheten kostar är dock ingen nyhet. Redan på 1950-talet betonades detta i SOU 1952: 14 (Kommunallagskommittén). I SKR:s ekonomirapport (2015 s. 35) kommenterades god ekonomisk hushållning med hänvisning till SOU:n från 1952 enligt följande: *”Såsom en allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning gäller, att en generation icke har rätt att förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn”* Sedan 2005 har kraven avseende god ekonomisk hushållning skärpts. Kommunerna måste definiera finansiella och verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning. Sveriges kommuner och landsting ger dock inga rekommendationer kring hur dessa mål ska utformas, men fortfarande gäller det som redan på 1950-talet uttrycktes i kommunallagen – att varje års invånare ska betala sin rättmätiga del av vad den kommunala verksamheten kostar. Brorström et al., (2009) visar att de svenska kommunernas efterlevnad av att beskriva mål gällande god ekonomisk hushållning är god.

kommunen då samtliga områden måste förstärkas och växa (Skellefteå kommun, 2019). Kommunledningskontoret har det koncernövergripande ansvaret för samhällsutveckling medan samhällsbyggnadsförvaltningen är ansvarig organisatorisk enhet för det dagliga ansvaret för att försörja kommunmedborgare och näringsliv inom områdena trafik och vägar samt erbjuda tjänster inom vatten och avlopp (Skellefteå kommun, 2021).

Likt andra svenska kommuner har Skellefteå kommun försummat underhållet av kommunala anläggningstillgångar under lång tid. Svenska kommuner är inte unika i detta avseende. I många välfärdsstater i västvärlden står kommuner inför stora utmaningar när det gäller underhåll och nyinvesteringar i infrastruktur såsom gator och väg samt VA (Bergholz, 2018; Bergholz & Bischoff, 2018; Gasparro, 2018). Trots framskrivna styrdokument och policyer avseende god ekonomisk hushållning (Brorström et al., 2009) är långvarigt eftersatt underhåll ett tillstånd för kommuner i olika storlekar och olika delar av Sverige (se exempelvis SKR 2016; Kommuninvest 2018a, 2018b; Jonsson & Thomasson, 2019; Haraldsson, 2019) och tidigare forskning framhåller att det är mycket ovanligt att kommuner lyckats vända långvarigt eftersatt underhåll (Jonsson & Syssner, 2016; Haraldsson, 2019). I Sverige finns det däremot flera kommuner som lyckats vända långsiktigt eftersatt underhåll inom VA. Exempel på sådana kommuner är de som ingår i det kommunala bolaget en NSVA (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp). När det gäller vägsidan inom nämnda kommuner, NSVA, har kommunerna inte kommit lika långt i sitt arbete med anläggningsförvaltning.

Dock är Skellefteå unikt i det avseendet att de i skrivande stund, trots olika finansieringsformer för VA respektive gata, lyckats med förvaltning av sina anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning under senare år. Under 2010-talet påbörjades en förändring där kommunen började prioritera att vårda kommunens anläggningstillgångar samt att bygga hållbart. Utifrån en genomgång av kommunala budgeter, årsredovisningar, Svensk Vattens hållbarhetsindex, information från Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt intervjuer har synliggjort att Skellefteå kommun är ett tämligen unikt fall i förhållande till andra svenska kommuner i relation till underhåll av anläggningstillgångar. Tillsammans med att det är en kommun som förväntas växa och nyexploatera har vi därför valt att studera Skellefteå kommun i en fördjupande fallstudie.

Metod

Vi har använt oss av fallstudien som metod, då den lämpar sig väl för att undersöka kvalitativa frågor på djupet. Fallstudien har kritiserats för att vara partisk och inte representativ (Flyvbjerg, 2011; George & Bennett, 2005; Merriam, 1994). Flyvbjerg (2006) hävdar emellertid att det finns fem missförstånd kring fallstudieforskning. En av dem är strategier för val av fall. Han framhåller att när målet med en studie är att uppnå största möjliga mängd information om ett visst problem eller fenomen är ett representativt fall eller slumpmässigt urval inte den bäst lämpade strategin. Skälet till detta är att typiska eller genomsnittliga fall inte är de rikaste på information. I stället menar Flyvbjerg (2006) att atypiska eller extrema fall är rikare på information, detta eftersom de aktiverar fler aktörer och blottlägger mer grundläggande mekanismer.

I linje med vårt syfte, att dels förklara varför kommuner utvecklar strategier för att hantera eftersatt underhåll, dels förstå hur dessa strategier tar sig uttryck, har vi valt att arbeta med det teoretiska begreppsparat strategi och taktik (de Certeau, 1984), samt genomföra intervjuer med ledande tjänstepersoner och politiker i Skellefteå kommun och då framför allt personer inom samhällsbyggnadsförvaltningen (se tabell 1).

Tabell 1

Intervjupersoner Skellefteå kommun

Position	Del av organisationen	Intervjutillfällen
<i>Ordförande samhällsbyggnadsnämnden</i>	Politik	Ett
<i>Ekonomichef</i>	Kommunledningskontoret	Ett
<i>Samhällsbyggnadschef</i>	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Två
<i>VA-chef</i>	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Två
<i>Gatuchef</i>	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Ett
<i>Chef för gatuunderhåll</i>	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Ett
<i>Kommundoktorand inom Mistra InfraMaint</i>	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Ett

Totalt genomfördes nio intervjuer under 2020. Intervjuerna tematiserades, utvecklades, genomfördes och analyserades med inspiration från Kvale och Brinkmanns (2009) sjustegskoncept kring intervjuer. Utifrån studiens syfte, vald teori samt vår förförståelse kretsade intervjuerna kring teman såsom kommunen som organisation och som geografiskt område, den intervjuades bakgrund rörande arbete med infrastrukturunderhåll, organisering, styrning och strategier av infrastrukturunderhåll samt övrigt av betydelse för infrastrukturunderhåll.

Utöver intervjuerna har vi via kommunens hemsida även samlat in formella dokument i form av budget och årsredovisningar från åren 2018–2020. Årsredovisning och budget är kommunernas mest formella dokument som årligen arbetas fram. Utöver nämnda dokument har även kommunens träbyggnadsstrategi samt dagvattenstrategi inhämtats och analyserats. Detta eftersom vi, utifrån intervjuutsagor, ansåg dessa vara viktiga dokument för underhåll och utveckling av anläggningstillgångar i Skellefteå kommun.

Teori: Strategi som organisatorisk praktik

Skellefteå är organiserad likt många andra svenska kommuner. Lite förenklat finns en förvaltningsorganisation som bereder ärenden och verkställer politiskt fattade beslut. I den politiska delen finns en ledning, en styrelse och en rad nämnder. Som i alla större organisationer bedrivs också någon typ av långsiktig planering. I regel omtalas detta långsiktiga planeringsarbete som ”strategi” och detta begrepp signalerar att organisationen är aktiv i formandet av sin egen framtid. Strategi är således något som görs. Skellefteå är inget undantag.

I en svensk kontext finns det en relativt omfattande forskning om strategiarbete i kommuner. I en omfattande studie med femtio svenska kommuner med helt olika strukturella förutsättningar fann Knutsson et al. (2008) att strategi och strategiskt utvecklingsarbete hade effekt, så till vida att strategiarbetet påverkade kommunens möjligheter att ”klara” ekonomin. I andra studier har strategisk stadsplanering (t ex Persson, 2020) och strategiska vägval i kommunpolitiken studerats (t ex Brorström, 2017). När den här litteraturen avgränsas till ämnet underhåll av anläggningstillgångar blir den betydligt mindre. I en studie av nyinvesteringar i en västsvensk kommun fann Bengtsson att samordning, skalförstoring och etappvis utbyggnad fungerade som ”investeringsstrategier” (Bengtsson, 2013, s 150). Emellertid säger hennes studie inget specifikt om anläggningstillgångar. Sysner (2014) studerade strategier i krympande kommuner och hur dessa kommuner hanterade frågor som rör anläggningstillgångar. Enligt henne var strategiarbetet adhoc-baserat och saknade en medveten planering.

Det är svårt att ge en rättvisande överblick av hur 'strategi' studerats i kommunforskningen i Sverige. Ovan har några nedslag gjorts för att visa på mångfalden i litteraturen. Att litteraturen riktar in sig på olika områden och sektorer är förståeligt eftersom kommunerna har flera olika uppdrag som inte låter sig samlas under ett enhetligt strategibegrepp. Därför är det också svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en heltäckande bild av hur kommuner arbetar strategisk, inte minst kopplat till underhåll av infrastruktur. Strategiarbete är knutet till specifika frågor och frågornas komplexitet avgör vad som menas med strategi. Ändå står det klart att strategiarbete är ett arbete som tar sikte på framtiden och de förutsättningar och villkor som förväntas komma med den.

I detta avsnitt ska vi beskriva hur vi ser på begreppet strategi. Detta görs med utgångspunkt i två forskningsinriktningar. Det första perspektivet kallar vi "strategi som organisatorisk praktik". Här bygger vi på den rika forskning som utvecklats inom organisationsforskningen kring "strategi som praktik". Det andra perspektivet kompletterar det första och där går vi på djupet in i en diskussion av begreppsparat strategi och taktik. Tillsammans formar dessa två perspektiv vår teoretiska referensram.

Strategiarbete

Strategi är en typ av arbete där frågor om planering, utveckling och framtidsorientering diskuteras av flera olika aktörer i en organisation, vilka ibland dessutom har helt olika intressen (Giles, 1991; Clegg et al., 2011). Att förstå hur strategi blir till och hur strategier används är viktigt för att förstå hur organisationer försöker skapa sin egen framtid men också för att hantera osäkerheter som framtiden ofrånkomligen alltid kommer med (Cumming & Dellenbach, 2009).

Whittington (1996) var en av de första som började intressera sig för strategi som en organisatorisk praktik. Enligt honom bör studiet av strategi betraktas som en praktik som inbegriper bollandet av nya idéer, utforskandet av nya möjligheter och situationer. Samtidigt inbegriper strategi också mindre inspirerande aktiviteter (Chia & Holt, 2009). Hit räknas exempelvis ledningens arbete med ekonomisk planering och budgetering, deltagande i olika kommittéer, samt författandet av rapporter och producerandet av PowerPoint-presentationer (Whittington 1996, s 732), men också prat om framtiden och idéer som antas forma denna (Vaara, 2010). I dessa praktiker krävs en kunskap om verksamheten, ofta tyst sådan, eftersom det är denna kunskap som sedan omsätts i formella plan-, styr- och strategidokument (Knights & Morgan, 1990; McCabe, 2009).

Forskningen som intresserar sig för 'strategi som organisatorisk praktik' har utvecklats under de senaste trettio åren (Johnson et al., 2008). Därför finns också en väldig bredd i forskningen, med flera olika teoretiska infallsvinklar (Jarzabkowski & Spee, 2009). Ett dominerande teoretiskt perspektiv, som bland annat utvecklas av Jarzabkowski (2004), är det institutionella perspektivet. Detta perspektiv visar på svårigheterna för en organisation att ändra strategi. Att slå in på en ny bana är svårt eftersom tidigare beslut och investeringar begränsar möjligheterna att ändra på verksamhetens långsiktiga inriktning.

Utöver det institutionella perspektivet finns en forskningsinriktning som intresserat sig för språkets betydelse i strategiarbetet. Fenton och Langley (2011) har utvecklat en referensram baserat på narrativ teori och med hjälp av den menar de att man kan förstå hur strategier tillskrivs mening genom de begrepp som används i strategiarbetet. På så vis blir det möjligt att blottlägga processerna bakom vilka strategier som blir verklighet, och vilka som inte blir det (se även Vaara, 2010; Dick & Collings, 2014; Cornut et al., 2012).

Från strategi till taktik

Vi avser delvis vidga denna teoretiska palett. För att öka känsligheten och samtidigt skärpa den analytiska blicken kommer vi att använda oss av de Certeaus vitt omskrivna begreppspar: strategi och taktik, som också båda bygger på praktikbegreppet. "Strategi som en organisatorisk praktik" och de Certeau populära begreppspar, vilka ofta används lösryckta ur sitt sammanhang, har enligt vår kännedom inte kombinerats förut.⁶ Detta kan delvis förklaras av att de Certeau ger en ganska kortfattad beskrivning av begreppen i *The Practice of Everyday Life* (de Certeau, 1984, s. 35f, vår kurs.) och att han inte sätter in dem i ett organisatoriskt sammanhang, vilket vi dock avser göra.

Enligt hans tankefigur är strategi ett *beräknande* av maktrelationer. För att en maktrelation ska vara möjlig att identifiera så måste det finnas en aktör, som står i kontakt med en omgivning. Aktörerna i denna omgivning går att hantera på ett beräknande sätt och däri ligger själva strategimöjligheterna. Här går det att dra paralleller till organisationer. Om en organisation liknas vid en aktör kan den förhålla sig till sin omgivning på ett beräknande sätt. Eftersom en organisations omgivning består av olika intressenter, inklusive andra organisationer, används strategier för att manövrera i denna omgivning. Omgivningen utövar inte något ogenomträngligt tryck, utan det går att hantera aktörerna i omgivningen. På så vis går det att hitta nya vägar framåt.

Till skillnad från strategi är taktik en kategori av beräknande handlingar som kapitulerar inför omgivningen. Taktik signalerar att möjligheterna att förändra omgivningen till sin egen fördel är små eller obefintliga. De Certeau förklarar att "a tactic is a calculation determined by the absence of a proper locus." (de Certeau, 1984, s 36f). Organisationen har således inte några möjligheter att påverka omgivningen och de villkor denna stipulerar. Organisationen saknar i stor grad autonomi och därmed utpräglade aktörsegenskaper. Eftersom organisationen befinner sig i ett landskap helt bestämt av någon annan måste organisationen förhålla sig taktiskt. Att förhålla sig strategiskt innebär tvärtom, att det är möjlighet att faktiskt förändra de villkor som annars betraktas som givna.

Både strategi och taktik har en sak gemensamt, nämligen att båda inbegriper kalkylering, eller som vi skulle säga, *beräknande handlingar*. Trots denna likhet är det olika typer av beräkningar. Strategi bygger på en beräkning av hur omgivningen kan manipuleras och förändras i linje med organisationens egna önskningar, medan taktik kapitulerar för omgivningen och bygger på ett kalkylerande av hur omgivningens tryck och förväntningar kan undgås eller förminska. Likväl finns det skillnader mellan dessa begrepp. Medan strategi baseras på att organisationen har tillgång till en avgränsad plats (eng: *place*), är taktik mer rumsligt orienterat (eng: *space*). Medan strategi handlar om att skapa en skyddad zon inom vilket det går att beräkna konsekvenserna av vissa beslut, handlar taktik å sin sida om insikten att det inte går att skapa en skyddad zon, men att det ändå går att röra sig i landskapet utan att helt låta sig styras av de villkor detta sätter upp (se Buchanan, 2000, s 89).

⁶ Trots att de Certeaus begreppspar använts flitigt inom en rad olika områden och discipliner, har begreppen också missförstått. Enligt Buchanan (2000, s. 90) beror detta på att de inte är fullt utvecklade teoretiska begrepp, utan att de snarast bör tolkas som "the product of a preliminary hypothesis". För att förstå begreppens inbördes relationer och hur de var tänkta att användas bör de relateras till de Certeaus större projekt, vars syfte var att utveckla en förståelse för vardagens praktiker. Tyvärr har vi inte utrymme för att beskriva detta här, men intresserade läsare rekommenderas att ta del av Buchanans utförliga diskussion.

Strategiarbete som beräknande handlingar

Hur kan då de Certeaus begrepp omsättas i studiet av kommunalt underhåll av infrastruktur? Det vi tar med oss är hans tanke att strategi och taktik båda inbegriper beräknande handlingar. Om organisationen påverkar sin omgivning och de villkor denna stipulerar, då är organisationen engagerad i en strategisk praktik som bygger på, eller involverar, beräknande handlingar. Om organisationen snarare kapitulerar inför sin omgivning och organisationens beräknande handlingarna baseras på orubbliga villkor uppsatta av andra organisationer, då är det fråga om en taktisk praktik. Whittington (2006) menar att strategiarbete medför att 'strategi' inte bara är något som ledningen i en organisation sysslar med, utan även en kategori av praktiker som sker på flera olika håll i en organisation. Detta är i linje med de Certeaus begrepp. Följden av detta är att "strateger" och "taktiker" återfinns i såväl ledningen som ute i den operativa verksamheten, varhelst beräknande handlingar går att lokalisera. Omgivningen blir då inte organisationens omgivning, utan själva organisationen som sådan. Ur enskilda förvaltningars, enheters eller individers perspektiv kan organisationen därför betraktas som en omgivning, vilken det går att förhålla sig strategiskt eller taktiskt gentemot.

Skellefteå - en samhällsbyggande kommun

En kris och en förändring mot att vårda och bygga hållbart

Samhällsbyggnadschefen samt VA-chefen framförde att väckarklockan för Skellefteå till att börja vårda anläggningstillgångarna och att söka efter långsiktigt hållbara lösningar för anläggningstillgångarna var en kris som uppstod år 2011. Krisen berörde många medborgare och företagare och uppmärksammades i nyheterna. Krisen rörde i högsta grad VA-verksamheten.

"År 2011 uppstod problem med Cryptosporidium i Skellefteå och det var vårt stora vattenverk (Abborreverket) som var drabbat, vilket innebar att över 40 000 abonnenter drabbades. Problemet blev en väckarklocka för Skellefteå och sedan dess har Skellefteå arbetat seriöst med VA-verksamhetens anläggningstillgångar." (VA-chefen)

I dagspressen kunde man läsa att det skett ett utbrott av cryptosporidium i Skellefteå. *"Utbrott av cryptosporidium i Skellefteå: Flera hundra beräknas ha insjuknat."* (Holmström & Holm 2011)

Samhällsbyggnadschefen framförde att krisen med kommunens stora vattenverk medförde en identitetsförändringen i Skellefteå. Politikerna ändrade på kort tid, inställningen till sina anläggningstillgångar. Enligt ekonomichefen började politiken i Skellefteå några år in på 2010-talet anse det som viktigt att underhålla de kommunala anläggningstillgångarna i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Samhällsbyggnadschefen framförde att *"det är tydligt att politiken sedan några år tillbaka börjar förstå att det är viktigt att vårda det vi har. Stora delar av den infrastruktur vi idag har i Skellefteå härstammar från 1960- och 1970-talet. Den infrastrukturen ska inte tas för given, utan den kräver underhåll. Det har börjat bli en stolthet i att vårda det vi har. Den insikten och stoltheten lever parallellt med att vi strävar efter att bygga hållbart."* (Samhällsbyggnadschefen)

Enligt ekonomichefen var Skellefteå innan identitetsförändringen en mindre bra förvaltande organisation, där man inte förstod eller ville förstå betydelsen av att sköta planerat underhåll. Skellefteå fick under den perioden lägga mycket insatser och aktiviteter på akuta underhållsåtgärder,

åtgärder som ofta handlade om att ordna till brukligt skick för stunden, men inte utifrån ett långsiktigt hållbart sätt (Samhällsbyggnadschefen).

Ordföranden för samhällsbyggnadsnämnden beskrev att den förändrade inställningen till kommunens tillgångar och till hur man vill utveckla Skellefteå har konkretiserats i kommunens utvecklingsstrategi. I årsredovisningen 2019 framkommer att kommunens utvecklingsstrategi 2030 är viktig för Skellefteås omvandling.

”Sedan strategin fastställdes har Skellefteå kommun haft en exceptionellt hög investeringstakt som beräknas fortsätta under de kommande åren. Oavsett om man väljer att titta på kommunens eller de kommunägda bolagens investeringar så har Skellefteå kommun under 10-årsperioden 2016–2025 de högsta investeringsnivåerna i Sverige.” (Skellefteå årsredovisning, 2019, s. 11)

I årsredovisningen 2019 beskrevs att en viktig investering är den nya vattentäkten som syftar till att säkra upp ett kvalitativt vatten för invånarna i kommunen under en längre tid framöver. Förutom nämnda investering har kommunen genomfört omfattande investeringar i skollokaler på grund av betydande reinvesteringsbehov samt demografiska behov. I linje med kommunens strategi att växa har Skellefteå även genomfört och kommer fortsätta investera i attraktionstillgångar såsom sport- och friidrottshallar, badhus och kulturhus.

Bygga hållbart

Strategin att bygga hållbart blev enligt VA-chefen satt på sin spets några år in på 2010-talet.⁷ VA-chefen beskrev att kommunens vattenproduktion fungerade väl några år efter krisen. Samtidigt ansågs det viktigt att förbereda sig inför framtiden, inte minst med tanke på eventuella miljöförändringar. Förutom krisen som uppstod år 2011 utgjorde idéer om att skapa hälsomässigt säkert vatten och att bygga hållbart viktiga drivkrafter för hur VA-verksamheten skulle utvecklas. VA-chefen beskrev att Skellefteå redan år 2013 var långt framme med projekteringen av det nya vattenverket för staden Skellefteå med omnejd, men konstruktiv kritik medförde att kommunen gjorde ett omtag.

”Vi var nära att trycka på knappen år 2013 till det nya stora vattenverket. Vi hade arbetat med en investeringslösning i flera år och så fick vi frågor om hur vi i framtiden skulle säkra hälsomässigt säkert vatten och vi kunde inte svara. Frågorna handlade bland annat om hur vattenverket skulle kunna hantera förändringar i järnhalt, manganhalt och vad som händer vid ett varmare klimat och ett vatten med mer organiskt innehåll? Ärendet var framskrivet till nämnden och investeringen låg på drygt 300 mkr, men vi valde att avbryta och ta ett omtag. Vi gjorde det med tanke på att ska vi

⁷ I Skellefteå har strategin att bygga hållbart kommit att innebära att materialet trä ska användas i stor utsträckning. Sedan år 2014 har Skellefteå en träbyggnadsstrategi, vilken sätter fokus på att Skellefteå är en kommun som ska bygga hållbart och i den utsträckning det är möjligt ska trä användas.

I kommunens träbyggnadsstrategi uttrycker sig kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges ordförande enligt följande:

”Att bygga hållbara städer och samhällen och levnadsmiljöer är en global utmaning. I Skellefteå tar vi vår del av ansvaret genom att bygga i trä och enligt våra riktlinjer för hållbart byggande. Varje år växer skogarna i Skellefteå kommun motsvarande 32 000 timmerbilar. Skogen är en av våra viktigaste naturtillgångar och ökad användning av trä i byggandet är en mycket viktig komponent i satsningen på ett bli koldioxidneutrala.” (Kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktiges ordförande i Skellefteås Träbyggnadsstrategi, 2014, s. 2)

säkerställa hälsomässigt säkert vatten för lång tid framåt måste vi kunna hantera de krav som konsultbolaget ställde till oss, för de hade tänkt mer komplett än vad vi hade gjort.” (VA-chefen)

VA-chefen beskrev att det var smärtsamt för honom, berörda medarbetare och för kommunen att erkänna att de inte hade tänkt på allt och att de därför behövde göra ett omtag för att förbereda kommunen inför framtiden och för att säkerställa hälsomässigt säkert vatten. Omtaget gjorde att förvaltningen började fundera på om kommunen i framtiden skulle ta grundvatten eller ytvatten. Enligt VA-chefen tog det cirka ett år med analysarbete innan förvaltningen ansåg att de hittat lösningar. VA-chefen beskrev att de ansåg att det finns kvalitetsfördelar att leda grundvatten via en ås, men att kommunen inte kan förlita sig fullt ut på åsen.

”Vi kom fram till att efter att vattnet skickats via åsen ska vi ha ett vattenverk som klarar av att rena vattnet ytterligare om problem skulle uppstå.” (VA-chefen)

Budgeten för det nya vattenverket ökade markant efter att kommunen tagit ett omtag. Investeringen ökade från 320 mkr till 610 mkr. Enligt såväl VA-chefen som samhällsbyggnadschefen så utgör det nya vattenverket en stor investering, som kommer stå sig bra utifrån ett hållbarhetsperspektiv och verket kommer kunna leverera ett hälsomässigt säkert vatten.

Ordföranden för samhällsbyggnadsnämnden framförde att sedan några år tillbaka är Skellefteå en kommun som strävar efter att växa hållbart. Enligt vederbörande utgör det nya vattenverket ett bra exempel på detta. Vidare beskrev ordföranden att när det gäller tillväxten i Skellefteå och framför allt etableringen av en stor batterifabrik så har kommunen haft några år på sig att förbereda sig. *”Min bedömning är att det arbetet – organisatoriskt – har gått bra.”* Ordföranden hävdade att organisationen är förberedd för att klara av att vårda sina anläggningstillgångar samtidigt som man är förberedd på att växa hållbart.

Vårda kommunens anläggningstillgångar

Ordföranden för samhällsbyggnadsförvaltningen ansåg att det är något fint och klokt bakom strategin att vårda kommunens anläggningstillgångar. Vidare beskrev vederbörande att strategin ställer stora krav på kommunen, dess politiker och förvaltningen att klara av att vårda sina anläggningstillgångar samtidigt som kommunen ska bygga hållbart. Under cirka 10 års tid har Skellefteå kontinuerligt utvecklat arbetssätt för att arbeta i linje med att vårda det man har och bygga hållbart. Detta har medfört att organisationen utvecklat en gedigen kompetens när det gäller förvaltning och utveckling av anläggningstillgångar (Samhällsbyggnadschefen).

Såväl gatuchefen som VA-chefen framförde att samtidigt som kommunen investerat mycket och planerar att fortsätta investera så arbetar man sedan några år tillbaka succesivt med det eftersatta underhållet. Såväl inom VA som inom gata har man tagit fram underlag som visar på det eftersatta underhållet. Årligen redovisas också hur mycket av det eftersatta underhållet som kommunen arbetat ifatt. Verksamhetschefen för gatuunderhåll beskrev att det inte rör sig om en strategi där man på några år arbetar ifatt hela underhållsskulden utan strategin handlar om att årligen minska underhållsskulden något. Gatuchefen framförde att han såg positivt på utvecklingen när det gäller gata eftersom kommunen har en god ekonomi och att det från politiken är tydligt att i Skellefteå vårdar man sina anläggningstillgångar och samhället ska utvecklas hållbart. Samtidigt som gatuchefen uttryckte detta höjdes även ett varningens finger.

”Det rådande förhållningssättet att vårda det vi har och bygga hållbart är i sig något som måste underhållas.” (Gatuchefen)

Samhällsbyggnadschefen beskrev att vårda kommunens anläggningstillgångar kräver strategisk kompetens och det kräver systematiserat planarbete.

”Fördelen med att ha tydliga planer som bygger på professionella underlag är att det är enklare för ny personal att komma in i verksamheten. Det är svårare för ny personal att skolas in i organisationer där allt bygger på tyst kunskap. I Skellefteå finns det idag planer och det innebär att vi vet vad som ska göras.” (Samhällsbyggnadschefen)

Sedan år 2019 har Skellefteå anställt en doktorand vars arbete och forskning handlar om att arbeta fram ett mer effektivt beslutstöd gällande underhåll av gator och vägar. Doktoranden i fråga är en del av forskningsprogrammet Mistra InfraMaint. Det förväntade resultatet av forskningen handlar om att med hjälp av digitalisering och uppkopplingar via ny teknik och nya sensorer kunna ta fram kompletterande data som medför ett mer modernt och effektivt underhåll av gator och vägar – ett underhåll där man tar hänsyn till funktionsmål i form av trafiksäkerhet, användarvänligt och tillgängligt (Mistra InfraMaint, 2021).

VA-chefen beskrev att Skellefteå utvecklats till en organisation där betydelsen av att vårda anläggningstillgångarna betonas. Ett konkret exempel på den inriktningen handlade om att minska läckage från ledningsnäten. Vid omfattande läckage från ledningsnäten påverkas energiförbrukningen för att leverera vatten och då går det åt mer energi till att pumpa vattnet i ledningarna. VA-chefen hävdade att det var viktigt utifrån ett hållbarhetsperspektiv att kommunen använder så lite energi som möjligt för att pumpa vattnet. VA-chefen beskrev att kommunen under senare år filmat ledningsnäten i större utsträckning för att därigenom kontrollera ledningarnas status och utifrån det arbeta fram underhålls- och reinvesteringsplaner.

”På senare år har vi också studerat våra ledningsnät allt mer. Vi har filmat för att kontrollera dess status och vi har sett över olika kopplingar. Det är allvarligt om det finns felkopplingar för då kan exempelvis avloppsvatten rinna ut i en sjö eller en älv utan att ha renats.” (VA-chefen)

Hög genomförandegrad

Ordföranden för samhällsbyggnadsnämnden beskrev att man politiskt hade beslutat att sträva efter en hög genomförandegrad avseende budgeterade investeringar. Enligt ordföranden var det viktigt med en hög genomförandegrad, 100 procent, avseende beslutade investeringar eftersom det påverkar investeringarnas livscyklar, finansiering och underhåll. Även samhällsbyggnadschefen framförde att det är viktigt med en hög genomförandegrad eftersom det dessutom påverkar personalbemanningen.

Ekonomichefen betonade också betydelsen av en hög genomförandegrad och gjorde kopplingen till finansieringsplanen. Enligt ekonomichefen fanns en tydlig finansieringsplan som kommunen i huvudsak följde.

”Även om planen och budgeten finns så sker varje år en översyn, vilket brukar resultera i några justeringar. Politiskt är man överens om den långsiktiga investeringsbudgeten, vilket innebär en hög sannolikhet för att planerna kommer realiseras.” (Ekonomichefen)

I årsredovisningen 2019 framkommer att genomförandegraden inte når upp till den politiska ambitionen om en hög genomförandegrad.

”I kommunen, exklusive bolagen, uppgick nettoinvesteringarna till 810 mnkr, vilket är 56 mnkr mer än 2018. Utfallet 2019 når däremot inte upp till fullmäktiges budgeterade nivå på 1 451 mnkr. Anledningen till att investeringarna inte når upp till den budgeterade nivån beror främst på att de

investeringsramar som nämnderna tilldelats inte har hunnit förbrukas då de stora projekten prioriterats.” (Skellefteå årsredovisning, 2019, s 11).

Att ha en hög genomförandegrad vid såväl planerat underhåll som vid beslutade investeringar framhöll verksamhetschefen för gata och väg som betydelsefullt. Genomförs inte planerat underhåll i tid kan det medföra att akut underhåll måste genomföras och sådant underhåll är svårbudgeterat och kan medföra stora samhällsproblem.

Samverkan

Samhällsbyggnadschefen framhöll att för att klara av att vårda anläggningstillgångarna, bygga hållbart enligt beslutad budget så krävs samverkan mellan samhällsbyggande verksamheter i Skellefteå. Gatuchefen resonerade på liknande sätt då vederbörande framhöll samarbetet mellan de samhällsbyggande verksamheterna som en framgångstrategi. Vidare framhöll gatuchefen att genom samarbete så uppnås en bättre planering och jämnare produktion, projekteringskostnaderna kan hållas nere, materialhanteringskostnaderna kan hållas rimliga samt att planer kan åskådliggöras för politiken på ett samlat sätt.

Enligt samhällsbyggnadschefen och ekonomichefen utgjorde visionsarbetet ett viktigt arbete, dels för att peka ut riktningen, Skellefteå ska växa, och dels för att verksamheterna tränade på att samverka och också blev medvetna om betydelsen av att samverka.

”Ska vi klara av att växa på ett hållbart sätt och vårda anläggningstillgångarna krävs ett bra samarbete mellan de samhällsbyggande verksamheterna. Vi måste diskutera planer gemensamt och vi måste vara överens och hjälpa varandra.” (Samhällsbyggnadschefen)

I Skellefteå bedrevs VA-verksamheten och verksamheten inom gata och park i förvaltningsform. Enligt VA chefen och gatuchefen utgjorde det en fördel att VA verksamheten var en del i samhällsbyggnadsförvaltningen med hänsyn till ambitionen att arbeta ifatt eftersatt underhåll och alla pågående och planerade investeringsprojekt. Fördelarna som nämnda chefer lyfte fram handlade om helhet, inkludering och den rådande kulturen.

”Jag som VA-chef pratar aldrig i termer av kommunen som någon annan organisation. Arbetar man med kommunal VA-verksamhet oavsett om det rör sig om ett bolag, en del i en förvaltning eller något annat är man en del av en kommun och arbetar med en viktig kommunal angelägenhet som är vatten och avlopp. Här i Skellefteå gör vi det tillsammans, ett VA problem är sällan enbart relaterat till VA-verksamheten även om det rimligtvis är VA-verksamheten som problemet i huvudsak berör.” (VA-chefen)

Diskussion

Vattenläckan 2011 medvetandegjorde behovet av att planera för underhåll av kommunens infrastruktur, såväl ovan som under marken. Infrastruktur omgärdas ofrånkomligen alltid av en organisation. Utan organisation ingen kunskap om infrastrukturen, hur den ska underhållas eller eventuellt anpassas för nya teknologier. Detta är tydligt också i fallet Skellefteå. Som Wittington och de Certau båda skriver har strategi och taktik en sak gemensamt, nämligen beräknande handlingar, även om det rör sig om olika typer av beräknande handlingar. Strategi framkommer i hur både VA- och gatuförvaltningen i Skellefteå hanterat omgivningen och hur omgivningen förändrats i linje med kommunens egna beräkningar, medan taktik kapitulerar för omgivningen. I Skellefteå, likt i andra kommuner, utövar omgivningen ett kontinuerligt tryck, inte minst på infrastrukturen, i så måtto att

alla invånare förväntar sig att vägnätet ska vara funktionsdugligt, samt att vatten och avlopp ska fungera varje dag, årets alla dagar (Graham & Marvin, 2001).

I Skellefteå synliggörs att kommunen i stor utsträckning gått från en taktisk till en strategisk praktik. Den taktiska praktiken illustrerades exempelvis genom att kommunen tidigare i större utsträckning kapitulerade inför frågan om underhåll och då arbetet i hög grad handlade om akuta åtgärder. Kommunen var, åtminstone i jämförelse med idag, i högre grad reaktiv i stället för proaktiv. Utvecklingen till att arbeta mer strategiskt illustreras tydligt i det empiriska materialet och i vår analys har vi identifierat två implicita strategier i hur Skellefteå kommuns arbetar med infrastrukturunderhåll. Dessa två strategier benämner vi samverkansstrategin och vårdastrategin. Dessa strategier hänger samman, vilket kommer att framgå nedan.

Samverkanstrategin

I Skellefteå utarbetades en samverkansstrategi, vars mål var att påverka omgivningen och forma denna i linje med organisationens egna ambitioner. För att inte riskera att hamna i stuprörstänkande och vattentäta skott mellan olika delar i förvaltningen, utvecklade kommunens tjänstemän samverkan som ett sätt att integrera sektorsövergripande frågor. Enligt de Certeau (1984) inbegriper strategi beräknande handlingar och hur dessa formas i relation till en omgivning. Ur den samhällsbyggande förvaltningens perspektiv, där VA och gata och väg samlats, kan samverkan tolkas som ett sätt att strategiskt försöka forma sin omgivning, både i relation till andra förvaltningar i kommunen och i relation till privata entreprenörer. Eftersom omgivningen inte utövade något ogenomträngligt tryck, lyckades VA-förvaltningen uppenbarligen manövrera i sin omgivning genom att på ett beräknande sätt visualisera hur både gata och väg, samt VA-infrastrukturen är integrerade delar i kommunens uppdrag som samhällsbyggare.

Samtidigt som strategimöjligheterna ligger i förmågan att påverka omgivningen, går det att se tecken på fortsatt taktiskt arbete i Skellefteå. På grund av specifik lagstiftning rörande finansiering av VA-verksamhet finns det relativt fasta och formella ramar att förhålla sig till. VA-förvaltningen har förhållit sig taktiskt till dessa genom att budgetera underhåll som leder till en hög genomförandegrad. Att årligen redovisa hur mycket av det eftersatta underhållet som kommunen arbetat ifatt pekar också på en kalkylativ praktik, vars mål har varit att så sakteliga minska underhållsskulden. Vidare är rumsliga aspekter och samverkan med naturen och klimatet faktorer som i hög grad kan sägas ligga utanför kommunens handlingsutrymme, vilka kommunen givetvis har små eller obefintliga möjligheter att påverka. Arbetet med projekteringen av det nya vattenverket illustrerar detta, då klimatförändringar och naturförhållanden spelade en avgörande roll för slutresultatet och där resan i vissa avseende handlade om en taktisk praktik. Likt Buchanan (2000) visar ändå förverkligandet av vattenverket att det från kommunens sida finns en möjlighet att röra sig i landskapet utan att helt låta sig styras av de villkor detta sätter upp.

Förutom att kommunen befinner sig i ett formellt juridiskt landskap, har hållbarhet kommit att växa fram som en informell ram att förhålla sig till. När samhällsbyggnadsfrågor kommer på tal sätts detta i relation till hållbarhet. Hållbarhet har rent av blivit ett centralt begrepp i kommunens samhällsbyggnadsstrategi. Frågan är bara om det inte rör sig om en taktik, enligt de Certeaus (1984) förståelse. Oavsett om det är en strategi eller taktik så har hållbarhetsbegreppet drivit på arbetet med infrastrukturunderhållet. Detta hänger i sin tur samman med att begreppet "hållbarhet" mobiliserade olika aktörer, aktörer som annars kan ha motstående intressen, vilket annars är vanligt när det kommer till olika kommunala förvaltningar. I likhet med Fenton och Langley (2011) måste även strategier förstås utifrån hur de tillskrivs mening i ett visst sammanhang. Precis som hållbarhetsbegreppet är samverkan ett positivt laddat begrepp. När samverkan omnämndes i

Skellefteå signalerade detta, menar vi, en vilja att arbeta tillsammans över organisatoriska och professionella gränser (se även Vaara, 2010; Dick & Collings, 2014). Samverkansstrategin återspeglar sig även i kommunens beslut att vara en del av forskningsprojektet Mistra InfraMaint samt inom ramen för projektet anställa en doktorand. På vis skulle detta kunna ses som en del för att fortsatt på ett hållbart vis kunna vårda kommunens anläggningstillgångar. I det avseendet blir doktoranden ett medel för strategier i såväl ledningen som den operativa verksamheten att hantera och förändra organisationen i önskad riktning.

Vårdastrategin

I Skellefteå skedde en medvetandeförändring i samband med vattenläckaget 2011. Efter läckaget etablerades en konsensus i kommunen att tillgångarna under och ovan mark skulle vårdas bättre. Förutom att detta ledde till utarbetandet av en implicit samverkansstrategi, beredde denna strategi också marken för det vi benämner som en vårdastrategi. Vårdastrategin tolkar vi som ett distribuerat strategiarbete, där tjänstemän i organisationen inbegreps i arbetet med att forma omgivningens förväntningar på en långsiktigt fungerande infrastruktur.

Eftersom strategi handlar om att skapa sig ett handlingsutrymme (de Certeau, 1984) och inom ramen för detta planera framtida underhåll, hänger samverkans- och vårdastrategierna samman. Genom samverkansstrategin skapades nämligen utrymme för ett mer genomarbetat planeringsarbete för att vårda infrastrukturen. Samtidigt är det svårt för en organisation att slå in på en ny strategi. Som Jarzabkowski och Spee (2009) påtalat är det svårt att ändra på verksamhetens långsiktiga inriktning eftersom tidigare beslut och investeringar skapar inlåsnings effekter. Just denna vetskap ledde också till att kommunen tog tid på sig att utreda hur vårdastrategin skulle omsättas i planer och investeringar.

Som all infrastruktur nöts rörledningar, vägar och byggnader ner när de används och går söder med tiden. Baserat på livslängd, konstruktionsmaterial och användningsslitage går det att bilda sig en uppfattning av hur behovet av underhåll ser ut. För detta anlitas konsultfirmor. Eftersom vattenläckage är förväntade misslyckande går det att planera för dem. Strategin att vårda tog sig således uttryck i insikten att det går att skapa en relativt skyddad zon, där planerat underhåll genomförs, medan beredskap upparbetas för förväntade misslyckanden, likt vattenläckaget som vi beskrev i inledningen.

Att VA-verksamheten och verksamheten inom gata och park båda placerats inom samhällsbyggnadsförvaltningen visar dessutom att det vi kallar samverkansstrategin blev ett sätt att organisera vårdastrategin. Enligt de Certeau (1984) tankefigur baseras strategi på att en aktör har tillgång till och kontroll över en avgränsad plats. I någon mening kan kommunen utöva inflytande på hela samhällsbyggnadsverksamhet tack vare att samhällsbyggnadsfunktionen är samlad i en förvaltning, inom vilket tvärspektoriell kunskap samlats. Samtidigt pekar samverkansstrategin på att underhållsområdet expanderar, inte minst då privata entreprenörer i högre grad involveras i det vi benämner vårdastrategin. Kommunen har också med sin geografiska placering och förhållandevis stora yta naturligt vad Buchanan (2000) kallar en skyddad zon. Villkoren är således att betrakta som givna. Möjligheten (eller behovet av samverkan med andra kommuner) är därmed inte lika påtagligt som i exempelvis Skåne, där närliggande kommuner i olika konstellationer gått samman för att samverka kring VA. På det här viset befinner sig Skellefteå kommun inte i ett landskap bestämt av någon annan och är heller inte i samma utsträckning beroende av andra kommuner eller samverkansorgan för att beräkna konsekvenser av vissa beslut. Därmed är handlingsutrymmet för att arbeta med den strategiska praktiken större.

Onekliggen inbegriper vårdastrategin även mer taktiska inslag. Exempelvis ligger hanteringen av förväntade misslyckande på en mer operativ och taktisk nivå. Samtidigt är gränserna mellan det strategiska och taktiska underhållsarbetet ibland diffus. Övriga konsekvenser mot bakgrund av klimatförändringar eller andra externa händelser som kommunen inte kan påverka innebär att infrastrukturunderhåll ofrånkomligen handlar om att agera såväl här-och-nu som att planera på längre sikt. Att beskriva underhållsarbetet i termer av att "bygga hållbart" samt att arbeta med en hög genomförandegrad av planerat underhåll, tolkar vi som två sätt att arbeta taktiskt med det operativa underhållsarbetet. Vi har inte använt taktikbegreppet fullt ut i vår analys, men det har ändå gett oss ett raster genom vilket vi kunnat lokalisera de två olika men sammanlänkade strategierna och deras taktiska motsvarigheter.

De två strategier vi identifierat ska i sin tur sättas in i en vidare kontext. När dagens infrastruktur byggdes gjordes detta parallellt med välfärdsstatens uppbyggnad och det relativa välstånd som följde i dess spår. Under den här expansiva fasen byggdes infrastrukturen ut baserat på principen om universalitet, enligt Graham och Marvin (2001). Detta medförde en höjning i levnadsstandarden för *alla* i välfärdsstaten, även om exempelvis stål- och cementproduktionen som infrastrukturen krävde innebar enorma påfrestningar på miljön på andra platser, långt borta från städernas täta infrastrukturella nätverk. Likt de ackumulerade miljöpåfrestningarna från den tiden har dagens underhållsskuld uppstått då föregående generationer skjutit kostnader på framtiden (Warlenius, 2018). Ett ojämnt underhåll av infrastruktur över tid och rum riskerar att bidra till att undergräva inte bara infrastrukturens livslängd utan också välfärdsstatens framtid.

Slutsatser

Vi började denna studie med att fråga dels varför kommuner utvecklar strategier för att hantera eftersatt underhåll, dels hur sådana strategier tar sig uttryck i verksamheten. Vi valde att studera dessa frågor i fallet Skellefteå och vi har också riktat fokus mot tidigare studier och använt teori om strategi, inte minst då strategi som en form av beräknande handling (se de Certeau, 1984). Fallstudien visade att Skellefteå började arbeta mer strategiskt efter att vattnet kontaminerats i kommunens stora reningsverk. Detta ledde till en ökad medvetenhet hos ledande politiker och tjänstemän. Denna medvetenhet ledde till att verksamheten anpassades för att kunna hantera eftersatt underhåll. Denna anpassning innebar att strategier kom till uttryck på tre sätt i verksamheten, nämligen att vårda anläggningstillgångarna, att bygga hållbart samt att ha en hög genomförandegrad avseende beslutade underhållsinvesteringar. Alla dessa drevs av den politiska ledningen och hade internaliserats av den administrativa ledningen. En av dessa handlade om att förvalta anläggningstillgångar i enlighet med god ekonomisk hushållning, medan de andra två var relaterade till att utveckla anläggningstillgångar på ett medvetet hushållningssätt. Sammantaget pekar dessa tre sätt att jobba med underhållsfrågor på det vi kallar *vårdastrategin*. Istället för minimalt underhåll och främst akuta åtgärder, speglar vårdastrategin en annan inställning till infrastrukturen. Genom att förlänga planeringshorisonten för infrastrukturunderhåll, har kommunen lyckats forma de förutsättningar som möjliggör ett framgångsrikt infrastrukturunderhåll.

Utöver *vårdastrategin* identifierade vi en annan övergripande strategi, samverkansstrategin. Denna drevs framför allt av den administrativa ledningen som ett sätt att organisera och genomföra de andra strategierna. VA- och gata och väg koordineras i samma förvaltning, för att underlätta tvärsektorielt arbete. Samverkansstrategin var således mer en strategi än en taktik. Här bör dock nämnas att även den politiska ledningen var organiserad för att underlätta samverkan mellan de samhällsbyggande verksamheterna. Akuta underhållsåtgärder är ofrånkomliga när infrastrukturen

utsätts av stora påfrestningar i samband med temperaturskillnader under vår och höst. Taktiska och mer operativa lagningar och andra åtgärder är därför en integrerad del i infrastrukturunderhåll. Även om Skellefteå varit framgångsrika, så är det inte troligt att andra kommuner kan följa Skellefteås exempel rakt av. Kommunens topografi, naturliga förutsättningar i landskapet och lokala beaktning av klimatförändringar innebär att kommuner har olika förutsättningar att förhålla sig till. Andra kommuner kan därför finna inspiration i hur Skellefteå arbetat strategiskt för att vända ett eftersatt underhåll inom VA, samt gator och väg, och på så vis för att översätta detta till den egna kommunen.

Mot bakgrund av kommunernas eftersatta underhåll, ökade miljökrav samt ett förändrat klimat där hundraårsregn samt värmeböljor tros bli vanligare, är det viktigt att fortsätta studera kommuner som lyckas förvalta och utveckla sin infrastruktur. Använder framgångsrika kommuner likvärdiga strategier, likt de som lyfts fram i innevarande artikel, eller finns det andra strategier för att lyckas förvalta och utveckla kommunala anläggningstillgångar. Det är något som den framtida forskningen bör studera.

Källförteckning

- 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), 81–97. <https://doi.org/10.1177/02690942211030475>
- Bacharach, S. B., Bamberger, P. & Mundell, B. (1995). Strategic and Tactical Logics of Decision Justification: Power and Decision Criteria in Organizations. *Human Relations*, 48(5), 467-488. <https://doi.org/10.1177/001872679504800502>
- Bengtsson, U. (2013). *Stora investeringar i mindre kommuner, Scope, Scale och Stage Construction som strategier*. BAS. PhD dissertation <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/34410>
- Bergholz, C. (2018). Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western Germany municipalities. *Local Government Studies*, 44(1), 22–43. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1403902>
- Bergholz, C., & Bischoff, I. (2018). Local council members' view on intermunicipal cooperation: does office-related self-interest matter? *Regional Studies*, 52(12), 1624–1635. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1428293>
- Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. (2014). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, S. (2017). The paradoxes of city strategy practice: Why some issues become strategically important and others do not. *Scandinavian Journal of Management*, 33(4), 213–221. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2017.06.004>
- Buchanan, I. (2000). *Michel de Certeau: Cultural theorist*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446218235>
- Casadesus-Masanell, R. & Ricart, J. E. (2010). From Strategy to Business Models and onto Tactics. *Long Range Planning*, 43(2/3), 195-215. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.01.004>
- Chia, R., C. H. & Holt, R. (2009). *Strategy Without Design: The Silent Efficacy of Indirect Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Clegg, S., Carter, C., Kornberger, M. & Schweitzer, J. (2011). *Strategy: Theory and Practice*. London: Sage.
- Cornut, F., Giroux, H. & Langley, A. (2012). The strategic plan as a genre. *Discourse and Communication*, 6(1), 21-54. <https://doi.org/10.1177/1750481311432521>
- Cumming, S. & Dellenbach, U. (2009). A Guide to the Future of Strategy: The History of Long Range Planning. *Long Range Planning* 42, 234-263. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2008.12.005>
- de Certeau, M. (1984). *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- Dick, P. & Collings, D.G. (2014) Discipline and Punish? Strategy Discourse, Senior Manager subjectivity and Contradictory Power Effects. *Human Relations*, 67(12), 1513-1536. <https://doi.org/10.1177/0018726714525810>
- Fenton, C. & Langley A. (2011) Strategy as Practice and the Narrative Turn. *Organization Studies*, 32(9), 1171-1196. <https://doi.org/10.1177/0170840611410838>
- Fishman, D, B. (1999). *The Case for Pragmatic Psychology*. London: New York University press
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstanding about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Flyvbjerg, B. (2011). "Case study", in N.K. Denzin and Y. S. Lincoln (eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, pp. 301-316. 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage
- Gasparro, K. (2018). "Partnerships in local infrastructure delivery: a matched pairs case study comparing two crowdfunded and two traditionally funded projects." In: Conference paper: Construction Research Congress 2018, New Orleans, LA, 2-4 April 2018. <https://doi.org/10.1061/9780784481295.041>
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press: Cambridge, MA & London, UK
- Giles, W. D. (1991). Making Strategy Work. *Long Range Planning*, 24(5), 75-91. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(91\)90254-L](https://doi.org/10.1016/0024-6301(91)90254-L)
- Graham, S. & Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition* (1st ed.). Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203452202>
- Haraldsson, M. (2019). *Planering och genomförande av VA-investeringar. En branschövergripande analys*. Svenskt vatten utveckling. Rapport nr. 2019-18.
- Holmström, O. & Holm, L. (2011). "Utbrott av cryptosporidium i Skellefteå: Flera hundra beräknas ha insjuknat" Sveriges television. Tillgänglig den 24 januari 2021 via <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/utbrott-av-cryptosporidium-i-skelleftea-flera-hundra-beraknas-ha-insjuknat>
- InfraMaint (2021). Projekthemsida. www.mistrainframaint.se, tillgänglig online 2021-04-27.
- Iversen, E. (2017) "Ny vattenläcka i Skellefteå." Sveriges television. Tillgänglig den 24 januari 2021 via <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/ny-vattenlacka-i-skelleftea-1>

- Jarzabkowski P., Balogun J. & Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human Relations*, 60(1),5-27. <https://doi.org/10.1177/0018726707075703>
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use. *Organization Studies*, 25(4), 529-560. <https://doi.org/10.1177/0170840604040675>
- Jarzabkowski, P. & Spee, P. A. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 69-95
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00250.x>
- Johnson, G., Langlely, A., Melin, L. & Whittington, R. (2008). *Strategy as Practice- Research Directions and Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511618925>
- Jonsson, R. (2017). *Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential*. Svenskt vatten utveckling. Rapport nr. 2017–15.
- Jonsson, R. & Thomasson, A. (2017). *Aktivt ägarskap är nyckeln!* I J. Syssner, S. Häggroth & U. Ramberg (Red.). *Att äga framtiden* (pp. 231–239). Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier
- Jonsson, R. & Thomasson, A. (2019). *Anläggningstillgångar inom VA – Hur beskrivs de i budgetar och årsredovisningar?* Svensk vatten utveckling. Rapport nr 2019–6.
- Jonsson, R. & Syssner, J. (2016). Demografianspassad infrastruktur? Om hantering av anläggningstillgångar i kommuner med minskande befolkningsunderlag. *Nordiskt Administrativt Tidskrift*, 93(3), 45–64. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/index.php>
- Jonsson, R. & Syssner, J. (2018). New demography, old infrastructure: the management of fixed assets in shrinking municipalities in Sweden. In *Dealing with Urban and Rural Shrinkage: Formal and Informal Strategies* (pp. 31–44). LIT Verlag GmbH and Co. KG Wien.
- Knights, D. & Morgan, G. (1990). The Concept of Strategy in Sociology: A Note of Dissent. *Sociology* 24(3), 475-483. <https://doi.org/10.1177/0038038590024003008>
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U., & Tagesson, T. (2008). Do strategy and management matter in municipal organisations? *Financial Accountability & Management*, 24, 295-319. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00454.x>
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. & Tagesson, T. (2006). *God kommunal hushållning måste man arbeta för*. Lund: Studentlitteratur
- Kommuninvest (2018a). Dialog, nr 1. https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2018/04/Kommuninvest_Dialog_1-2018.pdf
- Kommuninvest (2018b). Dialog, nr. 3. ”Vatten och avlopp nästa stora utmaning”
<https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2018/10/Dialog-3-2018-Uppslag.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S (2009). *Interviews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2nd edition. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

- McCabe, D. (2009). Strategy-as-power: Ambiguity, contradiction and the exercise of power in a UK building society. *Organization*, 17(2), 151–175. <https://doi.org/10.1177/1350508409338885>
- Merriam, S.B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur: Lund
- Nilsson, J. (2017a). "Vattenläcka under tågspår – tusentals drabbade." Sveriges television. Tillgänglig den 24 januari 2021 via <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/vattenlacka-under-tagspar-kommunen-uppmanar-till-varsamhet>
- Nilsson, J. (2017b). "Efter vattenläckan – uppmanas att koka vattnet". Sveriges television. Tillgänglig den 24 januari via <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/efter-vattenlackan-uppmanas-att-koka-vattnet>
- Persson, C. (2020). Perform or conform? Looking for the strategic in municipal spatial planning in Sweden. *European Planning Studies*, 28(6), 1183-1199. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1614150>
- SCB (2021). "Kommuner i siffror". <https://kommunsiffror.scb.se/?id1=2482&id2=null>
- Skellefteå kommun (2014). *Träbyggnadsstrategi*. Antagen av kommunfullmäktige 2014. https://www.trastad.se/wp-content/uploads/2019/05/strategi_skelleftea.pdf
- Skellefteå kommun (2021). "Förvaltningar och avdelningar". Tillgängliga den 7 oktober 2021 via <https://skelleftea.se/invanare/startside/kommun-och-politik/kommunens-organisation/forvaltningar-och-avdelningar>
- SKR (2016). *Skulden till underhåll. Det kommunala underhållsbehovet för gator, broar och belysning*. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-446-5.pdf?issuusl=ignore>
- Statskontoret (2014). *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*. 2014:2. Dnr: 2013/251–5 <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>
- Svenskt Vatten (2018). *Resultatrapport för hållbarhetsindex 2018*. https://www.svenskvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/vass/hallbarhetsindex/hallbarhetsindex_resultatrapport_2018.pdf
- Syssner, J. (2014). *Politik för kommuner som krymper*. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet. Rapport 2014:4.
- Syssner, J., Häggroth, S. & Ramberg, U. (2017). *Att äga framtiden – perspektiv på kommunal utveckling*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Syssner, J. & Jonsson, R. (2020). Understanding Long-Term Policy Failures in Shrinking Municipalities: Examples from Water Management System in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24, 3-19. <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/4514>
- Vaara, E. (2010). Taking the linguistic turn seriously: Strategy as A multifaceted and interdiscursive phenomenon In J.A.C. Baum & J. Lampel (Eds), *The Globalization of Strategy Research. Advances in Strategic Management*, 27, 29-50. Bingley: Emerald. [https://doi.org/10.1108/S0742-3322\(2010\)0000027005](https://doi.org/10.1108/S0742-3322(2010)0000027005)

Warlenius, R. (2018). Climate debt. The origins of a subversive misnomer. In J. S. Gaarsmand (Ed.) *Climate Justice and the Economy. Social Mobilization, Knowledge and the Political*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315306193-2>

Westlander, G. (1990). *The Kiba Manual – an inventory for office work environment analysis*. Arbetsmiljöinstitutet.

Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634. <https://doi.org/10.1177/0170840606064101>

Whittington, R. (1996). Strategy as practice. *Long Range Planning*, 29(5), 731–735. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(96\)00068-4](https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)00068-4)

Empiriskt material

Skellefteå kommuns budget 2018, 2019 samt 2020

Skellefteå kommuns årsredovisning 2018, 2019 samt 2020

Skellefteå kommun. Dagvattenstrategi. <https://skelleftea.se/invanare/startside/bo-trafik-och-miljo/vatten-och-avlopp/dagvatten>

Skellefteå kommun. *Träbyggnadsstrategi*. https://www.trastad.se/wp-content/uploads/2019/05/strategi_skelleftea.pdf



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.