

DRIFT OCH UNDERHÅLL

Vägen till glesbyggdens framtid

SAMVERKAN MELLAN VÄGHÅLLARE

Förord

Väghållningen i glesbygd står inför ett antal problem. Resurserna till att sköta de lågtrafikerade vägarna i glesbygd minskar. Pengarna till statliga vägar används på vägar med omfattande trafik eller för andra ändamål, kommunerna ansvarar för ett antal områden som alla konkurrerar om de begränsade resurserna och de enskilda vägföreningarna måste hantera att de som bor vid vägen blir allt äldre och allt färre. Samtidigt är fungerande kommunikationer, och därmed en väl fungerande väghållning, i glesbygd avgörande för möjligheterna att bo kvar och för att näringslivet ska kunna verka.

Mot denna bakgrund har VTI på uppdrag av SKL tagit fram denna rapport som tar upp och beskriver problemen med väghållningen i glesbygd. Det huvudsakliga syftet med denna skrift är att visa vilka faktorer och utvecklingstrender som påverkar förutsättningarna för att underhålla det lågtrafikerade nätet. Skriften tar även upp och beskriver några möjliga lösningar i form av ökad samordning mellan olika väghållare – Trafikverket (staten), kommuner och enskilda väghållare.

Rapporten är finansierad av FoU-gruppen för transportsystemet som administreras av SKL. Författare har varit Anna Johansson och Johan Nyström på Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Projektets styrgrupp har letts av Ulrika Appelberg, SKL och bestått av Inge Nilsson-Piehl, Filipstads kommun; Sven-Erik Hallberg, Trafikverket; Sven Ivarsson och Ulf Lidesjö, Riksförbundet Enskilda Vägar (REV).

Stockholm maj 2014

Gunilla Glasare

Jan Söderström

Avdelningschef

Tf. Sektionschef

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting*

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Det lågtrafikerade vägnätet	6
Allmän bakgrund – infrastrukturen och väghållaransvaret	6
Beskrivning av det lågtrafikerade vägnätet	8
Det lågtrafikerade vägnätets funktion och betydelse	12
Konsekvenser av att det lågtrafikerade vägnätet försämras	13
Underhåll av det lågtrafikerade vägnätet – problembeskrivning	15
Urbanisering	15
Färre utförare, ökade kostnader	16
Färre utförare, minskad kompetens, ökade krav	16
Prioritering mellan förebyggande underhåll och vinterväghållning	17
Ökat fokus på underhåll, ökade satsningar, men högtrafikerade nätet prioriteras	17
Ansvars- och finansieringsförhållanden spretar	18
Trafikverkets basunderhåll väg överensstämmer inte alltid med kommuners och enskildas behov	19
Vägen framåt	20
Exempel och möjliga lösningar för samverkan mellan väghållarna	21
Grusvägsprojektet i Säffle	22
Försök i Skellefteå	22
Uppdelade kontrakt i Norge	23
Funktionsupphandling i Danmark	23
Slutsatser	24
Referenser	25

Sammanfattning

Det svenska vägnätet, vilket utgörs av statliga allmänna vägar, kommunala gator och enskilda vägar, är olika tätt i olika delar av landet. Även utnyttjandet av vägnätet, dvs. omfattningen av trafiken, varierar. I Sveriges glesbygdsområden är vägnätet glest och lågtrafikerat jämfört med övriga delar av landet. Samtidigt är fungerande kommunikationer, och därmed en väl fungerande väghållning, i glesbygd avgörande för möjligheterna att bo kvar och att verka både för enskilda personer och för näringslivet.

En god väghållning behövs både för framkomlighet och tillgänglighet men också ur trafiksäkerhetssynpunkt. Även ur ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att sköta det lågtrafikerade vägnätet genom en effektiv drift- och underhållsstrategi. En eftersläpning av underhållet medför högre kostnader i framtiden och olägenheter för trafikanterna. Ett eftersatt vägnät ger försämrad tillgänglighet vilket hämmar vägnätets funktion för boende och förvärvsarbete samt för näringslivet.

Förutsättningarna för att sköta väghållningen i glesbygd påverkas dock av ett antal faktorer. Då vägnätet är lågtrafikerat kan det vara svårt att utifrån sedvanliga kalkyler över kostnader och nyttor prioritera drift- och underhållsatsningar relativt andra angelägna satsningar i samhället. Väghållarnas resurser för att sköta de lågtrafikerade vägarna i glesbygd minskar, vilket leder till att förutsättningarna för god väghållning försämras. Staten prioriterar underhåll av vägar med omfattande trafik och i kommunerna finns andra områden som tävlar om de begränsade resurserna. Urbaniseringen gör också att de enskilda väghållarna står inför förändringar som påverkar deras möjligheter att sköta underhållet av sina vägar effektivt.

Trafikunderlaget för det glesbefolkade vägnätet blir allt mindre, men vägnätet är fortfarande en förutsättning för att leva och verka i glesbygd. För att klara av att sköta och underhålla dessa vägar i framtiden måste de olika väghållarna – staten, kommunerna och de enskilda – öka sin samverkan.

Inledning

Väghållningen i glesbygd står inför ett antal problem. Resurserna till att sköta de lågtrafikerade vägarna i glesbygd minskar. Pengarna till statliga vägar används på vägar med omfattande trafik eller för andra ändamål, kommunerna ansvarar för ett antal områden som alla konkurrerar om de begränsade resurserna och de enskilda vägföreningarna måste hantera att de som bor vid vägen blir allt äldre och allt färre. Samtidigt är fungerande kommunikationer, och därmed en väl fungerande väghållning, i glesbygd avgörande för möjligheterna att bo kvar och för att näringslivet ska kunna verka.

Mot denna bakgrund har VTI av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fått i uppdrag att ta fram en problembeskrivning kring väghållningen i glesbygd. Det huvudsakliga syftet är att visa vilka faktorer och utvecklingstrender som påverkar förutsättningarna för att underhålla det lågtrafikerade nätet. I uppdraget ingår också att beskriva möjliga lösningar i form av ökad samordning mellan olika väghållare – Trafikverket (staten), kommuner och enskilda väghållare – för att åstadkomma en effektivare väghållning givet de resurser som står till buds.

Arbetet har bestått av en mindre litteraturstudie och intervjuer av representanter för Trafikverket samt några glesbygdskommuner. Viktiga inspel har kommit från den referensgrupp som funnits för projektet med representanter för SKL, Trafikverket, glesbygdskommuner samt Riksförbundet Enskilda Vägar (REV).



Tidig snö över Skuleberget. Foto; Ulrika Appelberg

Det lågtrafikerade vägnätet

Allmän bakgrund – infrastrukturen och väghållaransvaret

Det svenska vägnätet utgörs av ca 58 000 mil vägar. Dessa är fördelade på statliga allmänna vägar (ca 9 800 mil eller 17 procent), kommunala gator och vägar (ca 4 200 mil eller 7 procent) respektive enskilda vägar (ca 44 000 mil eller 76 procent).

Tabell: Omfattning av vägnätet¹

Typ av väg/väghållare	Väglängd
Statliga vägar	9 800 mil
Kommunala vägar och gator	4 200 mil
Enskilda vägar	43 600 mil
- varav med statsbidrag	7 400 mil
- varav skogsbilvägar utan statsbidrag	15 000 mil
- varav övriga utan statsbidrag	21 200 mil
Totalt vägnät	57 700 mil

Staten, kommunerna och enskilda vägsamfälligheter ansvarar för väghållningen runt om i landet. När det gäller det allmänna vägnätet är staten genom Trafikverket väghållare enligt väglagen (1971:948). Kommunen har i normalfallet ett huvudmannaskap för gator och annan allmän platsmark inom planlagt område enligt plan- och bygglagen (2010:900). Vid särskilda skäl kan kommunen enligt plan- och bygglagen besluta om så kallat enskilt huvudmannaskap i detaljplanen. Något allmängiltigt system för vad ”särskilda skäl” innebär föreligger inte, avgjorda rättsfall spretar. Vidare får regeringen enligt väglagen besluta att en kommun även ska vara väghållare inom så kallat kommunalt väghållningsområde. Det kan gälla exempelvis genomfartsvägar eller vissa områden i kommunen. I slutet av 2012 var 203 av landets 290 kommuner väghållare för ett sådant väghållningsområde.²

För skötseln av de enskilda vägarna står i allmänhet vägsamfälligheter. Dessa består av fastighetsägare som har nytta av den enskilda vägen. Gemensamhetsanläggningar av denna typ regleras i anläggningslagen (1973:1149). En stor andel av de enskilda vägarna (ca 15000 mil) är så kallade skogsbilvägar vilka sköts av de skogsägare som äger skogen längs vägen.

¹ Trafikanalys, 2011.

² Trafikverket, 2013e.

Lagar och relevanta paragrafer

Väglag (1971:948)

5 § Staten är väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Lag (1986:636).

6 § Trafikverket handhar väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommunernas väghållning. Väghållningsmyndighet är, då staten är väghållare, den till Trafikverket hörande regionala förvaltning som regeringen bestämmer och, då en kommun är väghållare, den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser därtill. Lag (2010:92).

Vägförordning (2012:707)

2 kap. Väghållning

1 § Trafikverkets region är statlig väghållningsmyndighet. Kommunala väghållningsmyndigheter regleras i 6 § andra stycket väglagen (1971:948).

2 § Ändring av en kommuns väghållningsområde beslutas av Trafikverket. Innan ett sådant beslut meddelas, ska Trafikverket höra kommunen och länsstyrelsen.

Kommunen och länsstyrelsen ska underrättas om beslut i ärenden om ändring av väghållningsområde.

Länsstyrelsen ska i länets författningssamling föra in meddelande om ett beslut som innebär att ett väghållningsområde ändrats.

Plan- och bygglag (2010:900)

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

7 § Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser.

Anläggningslag (1973:1149)

Innehåller bestämmelser för underhåll av enskilda vägar och fördelning av kostnader för detta mellan berörda fastigheter.

När det gäller de enskilda vägarna finns det olika kategorier av dessa som kan erhålla statsbidrag. De olika kategorierna är:

- A. Väg för fast boende inom landsbygdsområde.
- B. Väg för fast boende inom bebyggelseområde där vägen fungerar som uppsamlingsväg.
- C. Genomfartsväg för andra än dem som bor utmed eller har del i vägen.
- D. Väg för det rörliga friluftslivet och som inte är av betydelse för fast boende inom landsbygdsområde.
- E. Väg för normalt minst 25 fritidshus och där vägen utgör uppsamlingsväg för bebyggelsen.
- F. Väg för näringslivet.

Förutsättningar för att få bidrag är väglängden (vägen måste vara minst 1 km lång), trafikens omfattning och sammansättning samt plan- och ägandeformer. Statsbidrag har förekommit under hela 1900-talet, men i varierande omfattning. Det normala statsbidraget till enskild väghållning är i nuläget omkring 60 procent av den beräknade driftskostnaden.³ Statsbidrag kan förutom till drift även utgå till reinvesteringar, trafiksäkerhets- eller miljöåtgärder.⁴ Merparten av driftsbidraget (ca 75 %) går till vägar som tillhör kategori A.⁵

³ SKL, 2007.

⁴ Förordning (1989:891).

⁵ Trafikverket, 2013e.

I och med att många enskilda vägar, tre fjärdedelar av det enskilda vägnätet, inte är berättigade till statsbidrag då de inte uppfyller längdkravet eller är belägna inom detaljplan med enskilt huvudmannaskap, är det ganska vanligt att kommuner hjälper till med bidrag eller med skötseln av dessa. Kommunerna ger i många fall även kompletterande bidrag till enskilda vägar som får statligt driftbidrag. Det förekommer också att kommuner själva sköter de enskilda vägarna, trots att de inte har det formella ansvaret. Oftast har då kommunerna tagit över hela skötseln men i några fall enbart vinterväghållningen.⁶ En av orsakerna till detta kan spåras så långt tillbaka som till 70-talets kommun-sammanslagning, då det var ganska vanligt att krav på skötsel av enskilda vägar ingick i en sammanslagning av landsorts- och centralkommunen. De s.k. avtal som skrevs i samband med detta kan omförhandlas om kommunen finner att ansvaret bör återlämnas till den samfällighetsförening som tidigare haft ansvaret. Under senare tid har flera kommuner omprövat sina beslut i dessa avseenden. Detta medför dock en del problem, inte minst eftersom samfällighetsföreningen kan ha upplösts i och med kommunens engagemang (mer om detta i kapitel 3).

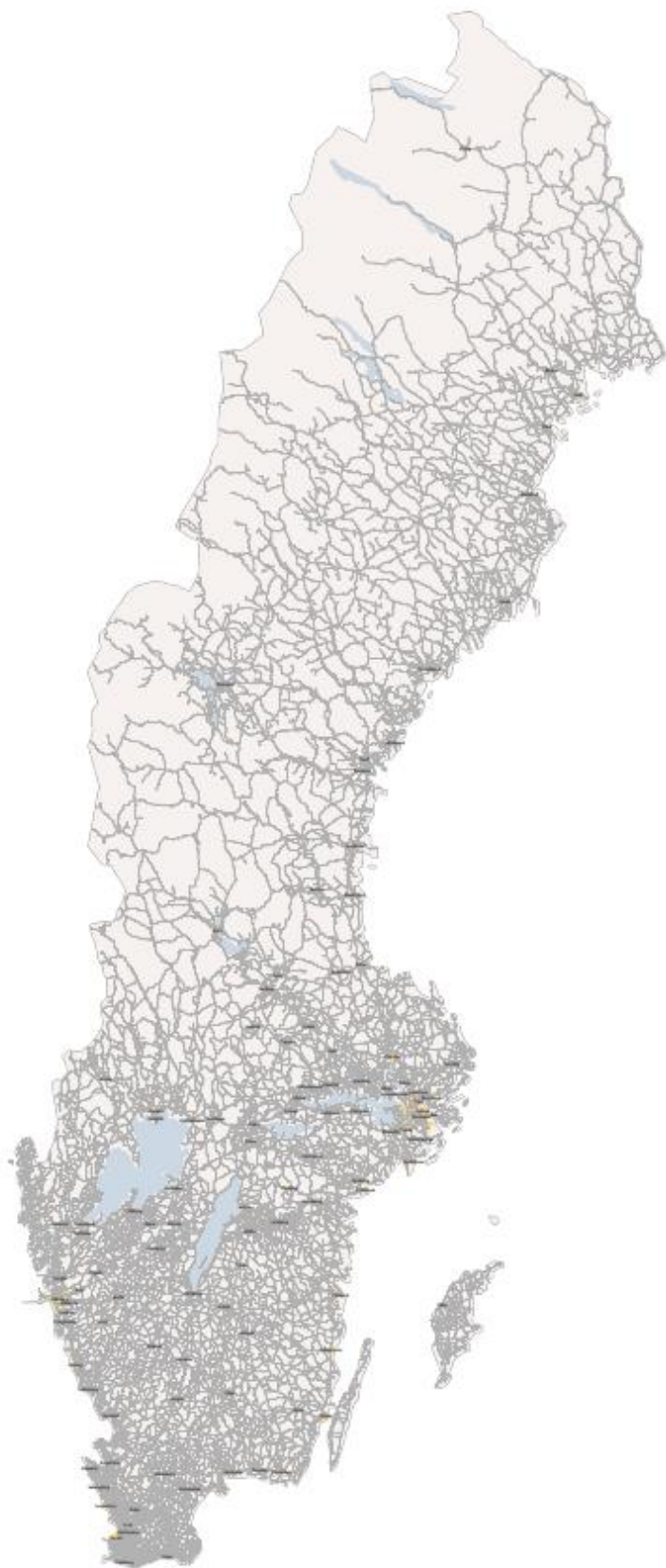
Beskrivning av det lågtrafikerade vägnätet

Vägnätet är olika tätt i olika delar av landet. Även utnyttjandet av nätet, dvs. omfattningen av trafiken, varierar. Beskrivningen i detta avsnitt gäller de vägar som får statsbidrag – allmänna statliga vägar och enskilda vägar med statsbidrag – eftersom det finns tillgänglig statistik för dessa vägtyper. Det bör poängteras, vilket också nämns i slutet av detta avsnitt, att det tillkommer ett stort antal enskilda vägar som inte har statsbidrag.

Omkring tre fjärdedelar av alla allmänna vägar finns i den södra halvan av Sverige. Som en jämförelse kan nämnas att Skånes statliga vägnät är ca 7 gånger så tätt som Norrbottens. När det gäller vägnätets täthet, dvs. meter väg i förhållande till länets yta, visar figurerna nedan att tätheten vad gäller allmänna vägar samt enskilda vägar med statsbidrag är som störst i södra delen av Sverige.

⁶ SKL, 2007 och Trafikverket, 2013e.

Allmänna vägar



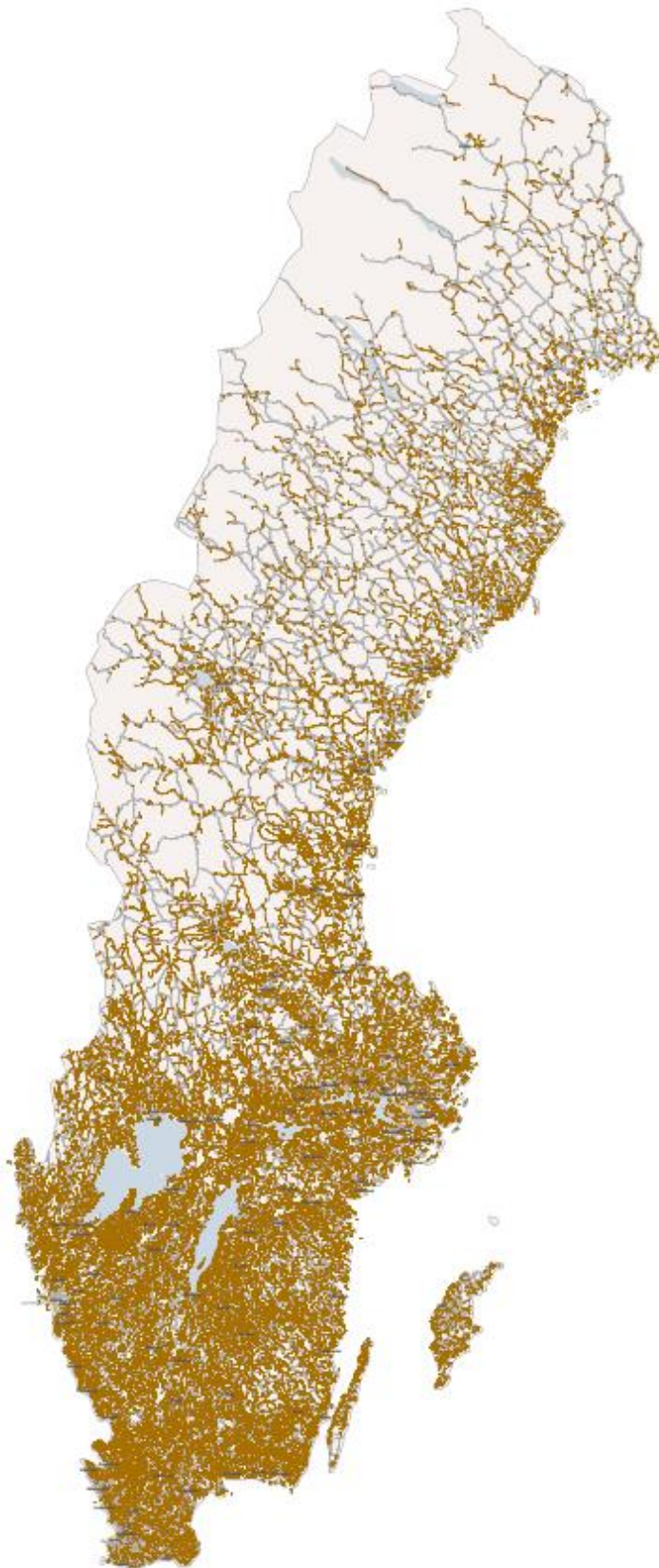
Allmänna vägar

Datum: 2019-04-27
Skala (M): 1:1 200 000



Allmänna vägar i Sverige; Trafikverket

Enskilda vägar med statsbidrag



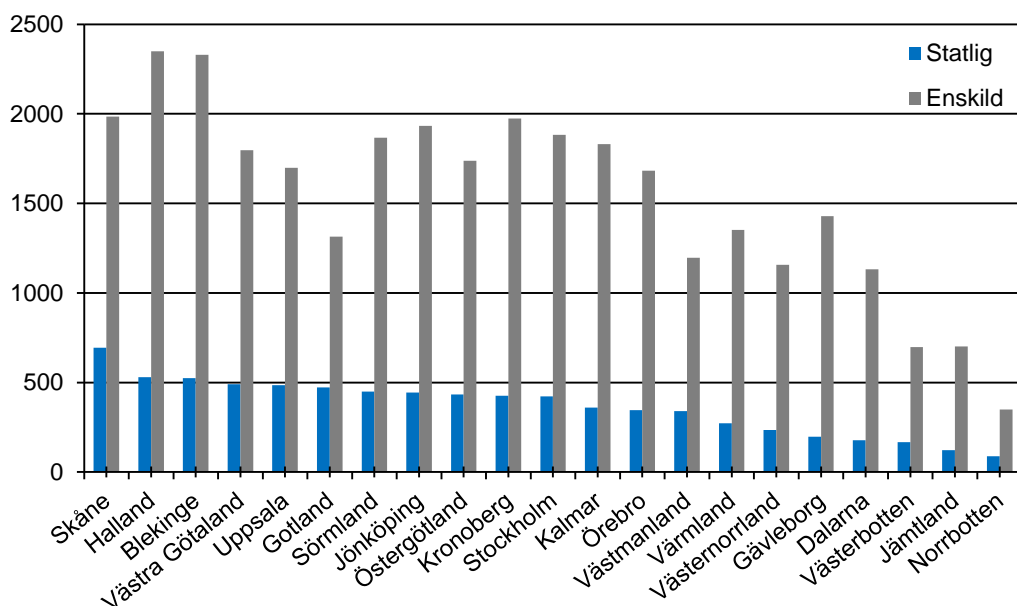
Vägar med statligt driftbidrag

— statsväg

Datum: 2016-04-07
Skala (M): 1:200 000

0 20 40 60 80 100 120 km
© Trafikverket, Cartographic

Figur 1. Vagnätets täthet, väglängd uppdelat på statlig respektive enskild väg med statsbidrag i förhållande till landyta, redovisat per län.



Källa: Trafikverket, 2013e.

Vad menas då med lågt trafikerat vägnät och hur omfattande är det? Det finns ingen vedertagen definition, men nationellt används vanligen en årsdygnstrafik (ÅDT) om 1000 fordon per dygn som övre gräns. Under denna gräns hamnar dock 70-75 procent av det allmänna vägnätet i Sverige.⁷ Vid en uppdelning framgår att 27 procent av det allmänna vägnätet har en ÅDT på mindre än 125 fordon per dygn, 10 procent en ÅDT mindre än 50 fordon och endast 3 procent en ÅDT mindre än 25 fordon.⁸

I områden med ett tätt statligt vägnät har vägarna en förhållandevis omfattande trafik, endast några få vägar har mindre än 50 fordon/dygn. Där finns dock ett förhållandevis stort antal vägar med en ÅDT i intervallet 50-125 fordon per dygn.

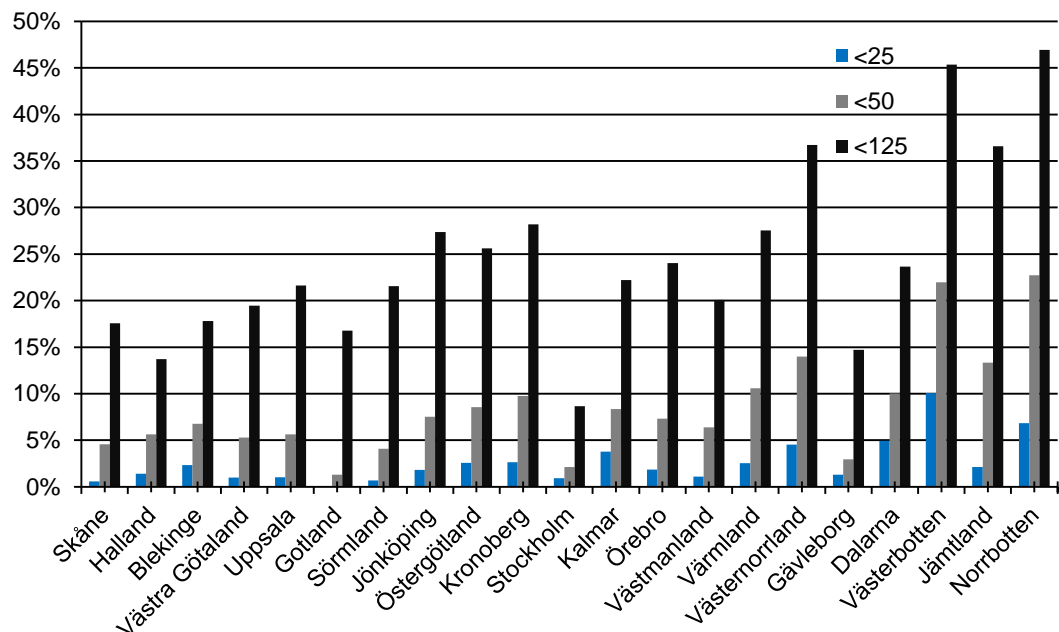
Glesbygd är enligt Tillväxtverkets definition områden med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med minst 3000 invånare. Inom dessa områden bor relativt få människor och vägnätet klassas som gles, såväl det allmänna som det enskilda. Vägnätet i dessa områden är också i betydande omfattning lågt trafikerat jämfört med övriga delar av landet.

I Trafikverkets översyn från 2013 har en speciell studie av glesbygdsvägar genomförts. Tillväxtverkets definition av glesbygd har modifierats något och istället har områden utanför en radie om 45 km runt tätorter med minst 3000 invånare använts. Glesbygden omfattar med denna definition mindre delar av Småland, Öland och Gotland, västra Svealand, delar av Roslagen och Bergslagen och större delen av Norrlands inland. Enligt översynen har 20 procent av det allmänna vägnätet i glesbygd en ÅDT på mindre än 50 fordon. I figuren nedan visas andelen av det statliga vägnätet som har en ÅDT under 25, 50 respektive 125 fordon per dygn i olika län.

⁷ VTI, 2013.

⁸ Trafikverket, 2013e.

Figur 2. Andelen av det statliga vägnätets längd i respektive län som har en årsdygnstrafik (ÅDT) under 25, 50 respektive 125 fordon per dygn.



Källa: Trafikverket, 2013e.

Det enskilda vägnätet är, som konstaterats ovan, betydligt mer omfattande än det statliga, har naturligt lägre ÅDT och klassas till stor del som lågtrafikerat. Det finns dock en del enskilda vägar med en hög andel trafik, samtidigt som det finns exempel på statliga vägar som endast trafikeras av ett fåtal fordon per dag. De enskilda vägarna som är belägna inom tätorter med så kallat enskilt huvudmannaskap har naturligtvis samma trafikmängder som de vägar kommunerna själva sköter.

Det lågtrafikerade vägnätets funktion och betydelse

Det lågtrafikerade nätet fyller en viktig funktion i glesbygd. Ett fungerande vägnät är en förutsättning för tillgänglighet och för att boende och verksamhet ska kunna existera i glesbygd. Speciellt viktigt blir vägnätet i glesbygd där andra kommunikationsmöjligheter är begränsade. För den enskilde medborgaren handlar det om att bo och verka, dvs. det ska kunna gå att ta sig till arbete och skolor, att genomföra inköp och tillgodogöra sig service på ett rimligt vis. Räddningstjänst och andra viktiga transporter, såsom hemtjänst, sjukvård m.fl. måste också kunna ta sig fram.

Från näringslivets perspektiv handlar det om god tillgänglighet till såväl nödvändig arbetskraft och insatsvaror som att få avsättning för de varor och tjänster som produceras. En viktig tillgänglighetsaspekt är då transportkostnaden, de faktiska transportmöjligheterna och kvaliteten på transporterna. Från kommunens sida är det naturligtvis viktigt att både medborgares och företags aktiviteter möjliggörs, då det påverkar såväl individers vilja att bo som företags vilja att verka i kommunen och därmed kommunens intäkter och basen för den kommunala verksamheten.

Grunderna för statsbidrag till enskilda vägar syftar till att:

- Underlätta boende i glesbygd
- Underlätta vägtransporter i områden där kostnaderna för dessa transporter hämmar utvecklingen av näringslivet.
- Ge allmänheten tillgång till områden för rekreations- och fritidsaktiviteter.
- Säkra det vägkapital som är nedlagt i det enskilda statsbidragsnätet.
- Beakta och ta tillvara trafiksäkerhet och miljöintressen.⁹

Två viktiga brukare av vägar är skogsnäringen och jordbruket. De är helt beroende av vägarna varav en del sköts av skogs- och jordbrukarna själva. Besöksnäringen är en växande bransch, där de lågtrafikerade vägarnas standard ofta är viktig.

Inom skogsbruket sköts många av de enskilda vägarna i glesbygden av enskilda intressen. Jord- och skogsbrukare kan ha, eller har åtminstone historiskt sett haft, en viktig roll i skötseln av enskilda vägar då de har maskiner och kunskap som kan användas även för detta ändamål. Det senare är viktigt med tanke på målet som nämnts ovan om att säkra det vägkapital som finns.

Det är också viktigt att komma ihåg att även om de stora flödena finns på det allmänna vägnätet så har många transporter sin start- respektive slutpunkt på det enskilda vägnätet.

Konsekvenser av att det lågtrafikerade vägnätet försämras

Ett vägnät behöver underhållas för att inte förfalla. En god väghållning behövs både för framkomlighet och tillgänglighet men också ur trafiksäkerhetssynpunkt. På ett mer övergripande plan innebär en försämring av vägnätet, och därmed av tillgängligheten, att vägnätets funktion för boende, förvärvsarbete, företag osv. hämmas, vilket beskrivits i föregående avsnitt.

Mer konkret påverkas vägens kvalitet av ett minskande underhåll. Brister i beläggningen kan leda till framkomlighetsproblem och nedsatta hastigheter och därmed försämrade tillgänglighet. På den stora mängden grusvägar utgörs underhållsinsatserna till stor del av hyvling, dammbindning och grusning. Missköts detta arbete ökar risken för vägsador i form av korrugering (tvättbrädesliknande yta), spårbildning och potthål. På det mindre vägnätet förekommer ofta trafikrestriktioner och bärighetsnedsättningar under tjällossningsperioderna.

Bärighetsnedsättningar medför kostnader för exempelvis skogsindustrin. Enligt forskningsinstitutet Skogsfors är merkostnaden för skogsindustrin till följd av bristande bärighet i det allmänna vägnätet mer än 500 miljoner kronor per år.¹⁰ Tjälavstängningarna har emellertid minskat under senare år. Detta är en medveten strategi från Trafikverkets sida. Istället sker en löpande tillsyn av enskilda vägvagnsdelar vilka stängs vid behov, men detta leder samtidigt till ökade kostnader för drift och underhåll. Trafikverket uppskattar ökningen till 20 miljoner kronor per år men samtidigt minskar kostnaderna för lagerhållning m.m. hos skogsbolagen.¹¹

⁹ SKL, 2007.

¹⁰ Skogsfors, 2008.

¹¹ Trafikverket, 2011.

Vägsador ger också sämre komfort för trafikanterna och skador på fordonen. Även brister i vinterväghållningen orsakar framkomlighetsproblem och man ska inte heller glömma bort effekterna på trafiksäkerheten för de oskyddade trafikanterna.

I glesbygdsområden finns färre möjliga omledningsvägar om något skulle hända, eftersom vägnätet är mindre tätt (se figur 1, samt kartorna sid 9-10). Detta skapar problem för alla då en väg av någon anledning stängs av. Det blir långa omvägar och kanske till och med omöjligt att ta sig fram. Detta får naturligtvis konsekvenser. Kommunerna måste ha beredskap för andra lösningar, kanske använda terrängfordon, för att exempelvis hemtjänsten eller utryckningsfordon ska kunna ta sig fram till de som behöver hjälp.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är det således viktigt att sköta det lågtrafikerade vägnätet genom att ha en effektiv drift- och underhållsstrategi. En eftersläpning av underhållet medför högre kostnader i framtiden.

Underhåll av det lågtrafikerade vägnätet – problembeskrivning

I 2012 års budget ökades Trafikverkets anslag till drift- och underhålls-satsningar på väg med 5 procent. Budgeten för drift och underhåll av de statliga vägarna uppgår årligen till ca 8 miljarder kronor. Ungefär hälften är kostnader för underhåll av beläggningar, en fjärdedel är kostnader för vinterväghållning och en fjärdedel är kostnader för övriga åtgärder som t.ex. renhållning, skötsel av rastplatser och belysning.¹² Kommunernas totala kostnader för vägunderhåll uppgick 2007 till omkring 6 miljarder kronor.¹³

Förutom de kommunala vägarna och gatorna sköter kommunerna även ca 1500 mil enskild väg. De enskilda vägar som sköts av vägsamfälligheter vilka erhåller statsbidrag omfattar enligt ovan ca 7400 mil. Statsbidraget till enskilda vägar uppgick till omkring 1 miljard kronor 2012.¹⁴ Underhållet av våra vägar tar således stora resurser i anspråk och det är därmed viktigt att det sker så effektivt som möjligt. Enligt genomförda beräkningar är den enskilda väghållningen kostnadseffektivare än väghållningen av de allmänna vägarna. En enskild väg kostar ungefär hälften så mycket att sköta per km som motsvarande allmän väg.¹⁵ Detta beror på att verksamheten är småskalig och har kunnat utnyttja egna arbetsinsatser och lokala resurser.

Det finns ett antal faktorer som påverkar användningen av vägnätet, tillgängliga resurser för underhåll (och prioritering av dessa) samt genomförandet av underhållsåtgärder på det lågtrafikerade vägnätet.

Urbanisering

Många glesbygdskommuner brottas med ett vikande befolkningsunderlag, vilket också ger ett minskat skatteunderlag. En utflyttning av ungdomar från glesbygd till större städer för utbildning och arbete medför att utbildningsnivån bland kvarvarande ungdomar blir låg och arbetslösheten är i många fall hög. Detta påverkar kommunernas ekonomi och i förlängningen förutsättningarna för deras väghållning.

En följd av urbaniseringen kan bli att service av olika slag flyttar från bygden, att butiker slår igen, postkontor stängs och skolor läggs ner samtidigt som många äldre både vill och i vissa fall tvingas bo kvar. En sådan utveckling medför ett ökat behov av längre transporter för att ta del av service eller för att hemtjänsten ska kunna utföra sina uppgifter.

Besöks- och turismnäringen kan säsongsvist vara ganska omfattande i glesbygdskommuner. Detta kan medföra toppar i belastningen på de annars lågtrafikerade vägarna under vissa perioder. Exempelvis är trafiken på vägarna runt Sälen mycket mer omfattande under sportlovsveckorna och påsken än resten av året, vilket ökar behovet av drifts- och underhållsatsningar på viktiga turistvägar.

¹² Trafikverket, 2013c.

¹³ SKL, 2007.

¹⁴ Trafikverket, 2013d.

¹⁵ SOU 2001:67.

Färre utförare, ökade kostnader

En försvårande faktor för vägunderhåll i glesbygd är att tillgången till entreprenörer minskar. Några få stora aktörer står för underhållskontrakten för de statliga vägarna, men själva underhållet utförs oftast av underentreprenörer som lokala entreprenörer och lastbilsåkerier.¹⁶ På grund av bristande lönsamhet har tillgången till lastbilsåkare och även antalet gruslastbilar minskat, vilket minskar konkurrensen i många områden och driver upp kostnaderna för väghållningen.

Det kan också bli konkurrens om tillgängliga lokala entreprenörer mellan Trafikverket, kommunerna och enskilda väghållare. När det gäller väghållningen på enskilda vägar är jordbrukare med traktor en viktig resurs, kanske framför allt för vinterväghållning. I områden där skogs- och jordbruket minskar, minskar även denna resurs. En liknande effekt följer av trenden att slå samman existerande lantbruk till större. Detta kräver större maskiner som snarare används av Trafikverket för vinterväghållning på större vägar än på mindre enskilda vägar.

Färre utförare, minskad kompetens, ökade krav

I och med att antalet utförare minskar så minskar också tillgången till kompetens om hur väghållningen ska genomföras i praktiken. Hos många enskilda väghållare har ansvariga som själva deltagit i utförandet – skogs- och jordbrukare – ersatts av andra typer av fastighetsägare. Det har också blivit svårare att engagera nya medlemmar att ta ansvar i vägföreningarnas styrelser med mera.¹⁷

Trafikverket har gått mot en mer renodlad beställarroll, vilket naturligtvis kan påverka verkets möjlighet att ge praktiska råd om utförandet av väghållningen till kommuner och enskilda vägföreningar. Andelen handläggare på Trafikverket för enskilda vägar har också minskat samtidigt som deras geografiska ansvarsområden ökat, vilket lett till att det idag är svårare för enskilda väghållare att få råd och stöd. Även kommuner kan ge råd och stöd till enskilda väghållare, men i flera kommuner har man tvingats dra ner på dessa aktiviteter eftersom en ansträngd budget medfört en prioritering av andra verksamheter.¹⁸

Samtidigt med denna utveckling har kraven på väghållning vad gäller miljöaspekter och trafiksäkerhet ökat. Detta gör väghållningen mer komplicerad och ökar kostnaderna.

¹⁶ Arbetsmaterial från SKL, 2013.

¹⁷ Trafikverket, 2013e.

¹⁸ SKL, 2007.

Prioritering mellan förebyggande underhåll och vinterväghållning

Frågan om optimalfördelning av resurser mellan drift och underhåll är inte helt enkel. Till detta kommer även att underhållsåtgärder ofta blir en budgetregulator för att kompensera för höga vinterväghållningskostnader. Detta gäller både Trafikverket och kommunerna. De senaste årens besvärliga vintrar har i praktiken lett till att resurserna för förebyggande underhåll prioriterats ned.

Ökat fokus på underhåll, ökade satsningar, men högtrafikerade nätet prioriteras

De senaste åren har anslagen till drift och underhåll av framför allt det statliga järnvägsnätet, men också av det statliga vägnätet, ökat. Det är viktigt att förstå sambandet mellan vinterväghållningens ökade kostnader vissa år och möjligheterna till underhåll då detta kan ses som en budgetregulator. Man måste också se på vad som prioriteras.

Trafikverket har under senare år gjort en medveten satsning på underhåll och kapacitetshöjande åtgärder på det högtrafikerade vägnätet.¹⁹ Grundprincipen är att pengarna styrs dit där de bedöms göra mest nytta i förhållande till åtgärds-kostnaden, dvs. till högtrafikerade vägar och vägar som är prioriterade ur näringslivssynpunkt. Detta har medfört att det lågtrafikerade statliga vägnätet, med undantag för viktiga näringslivsvägar, i glesbygd prioriterats ned. Följden är att tillståndet på det lågtrafikerade vägnätet inte kan förväntas bli bättre.²⁰ En möjlig effekt är även att en lågtrafikerad statlig väg kan vara sämre underhållen än en angränsande enskild väg, om en väl fungerande samfällighetsförening på ett effektivt sätt sköter underhållet av vägen.

När det gäller kommunernas resurser för väghållning och deras bidrag till enskilda väghållare är bilden mycket varierad mellan kommunerna. Flera kommuner uppger att de minskat sina bidrag och sitt engagemang till följd av försämrad ekonomi, medan andra uppger att de tvärtom har ökat sitt engagemang för att kompensera för minskade statliga bidrag.²¹

De statliga bidragen till enskilda vägar uppgår till en dryg miljard om året. Bidragen prövas av Trafikverkets regioner och kan bestå av såväl driftsbidrag (för barmarksunderhåll respektive vinterväghållning) som bidrag till exempelvis förstärkningsåtgärder samt till byggande av enskild väg. De prislistor som utvecklats regionalt för att fungera som underlag för nivån på bidragen, varierar mycket mellan olika regioner. Trafikverket har därför tagit fram en ny beräkningsmodell för statsbidraget.²² Den nya modellen bygger på å-priser per löpmeter väg, vilka beror på bl.a. klimatzon (landet är indelat i tre zoner), vägtyp, trafikklass och slitlager. Modellen ändras också så att moms kompenseras fullt ut (kompensationen höjs från 15% till 25%). Syftet med den nya modellen är att ge en rättvisare bidragstilldelning som samtidigt är förutsägbar. Flera väghållare kommer med de nya reglerna att få ett högre bidrag än idag, men i några områden kommer den nya modellen att leda till ett kraftigt sänkt bidrag, vilket påverkar förutsättningarna för väghållningen i dessa områden.

¹⁹ Trafikverket, 2013d.

²⁰ Trafikverket, 2013a.

²¹ SKL, 2007.

²² Trafikverket, 2013b.

Ansvars- och finansieringsförhållanden spretar

Ansvar mellan statlig, kommunal och enskild väghållning är i många delar otydligt. Även bilden av finansieringsförhållandena är spretig. Grundkonceptet är att det statliga nätet finansieras med skattemedel, liksom det kommunala, medan de enskilda vägarna (del)finansieras genom avgifter från de som ingår i vägföreningen/vägsamfälligheten.

I Trafikverkets översyn av väghållningsansvaret från 2013²³ tas ett antal problem med detta upp. Exempelvis upplevs kriterierna för avgränsning av kommunala väghållningsområden som gamla och otydliga. Vidare saknas principer för fördelning av kostnadsansvaret mellan stat och kommun vilket medför osäkerhet. I översynen lyfts några områden fram särskilt. Dessa är gång- och cykelvägar, där ansvaret på landsbygd ofta löses via förhandling mellan stat och kommun, samt belysning där SKL och Trafikverket inte är överens om kriterierna för fördelning av ansvaret.

Hantering av huvudmannaskap – kommunalt eller enskilt – kan också variera mellan kommuner. Kommunen beslutar som nämnts enligt plan- och bygglagen om enskilt huvudmannaskap för en gata i detaljplanen. Hantering av huvudmannaskap kan även variera för olika gator inom en kommun, vilket innebär att det kan finnas både fastighetsägare som själva bekostar väghållningen genom en samfällighetsförening, och fastighetsägare med vägar där kommunen står för väghållningen.

Det är dock inte ovanligt att man skiljer på det formella ansvaret och det praktiska, vilket i sin tur medför ytterligare otydligheter i ansvarsfördelningen. Många kommuner stöttar de enskilda vägföreningarna på olika sätt, men hur kommunerna agerar varierar betydligt. Många kommuner sköter helt eller delvis väghållningen på enskilda vägar och bekostar detta med kommunala medel, trots att de inte har något formellt ansvar. Statsbidraget för de enskilda vägarna kan gå till kommunen om denna har övertagit skötseln av de enskilda vägarna.²⁴ De vägföreningar som har det egentliga ansvaret kan då ha tillåtits ”somna in”. Som nämnts i kapitel 2 förekommer det att kommunerna vill väcka liv i dessa föreningar igen, vilket har visat sig vara en administrativt betungande process. En orsak är att boende längs vägen inte känner till vem som äger vägen och därmed saknas en motpart som kommunen kan föra en dialog med.

Ett annat sätt för kommunerna att samverka med enskilda vägföreningar är att ge kommunala bidrag till verksamheten. Ett tredje sätt är att stötta genom rådgivning.

Kommuners agerade gentemot enskilda vägar varierar som nämnts betydligt. Det finns kommuner där alla de tre typerna av stöd förekommer, medan det i andra inte förekommer något stöd alls.

Kommunen kan erbjuda sig att ta över även det formella ansvaret för enskilda vägar, exempelvis i tidigare sommarstugeområden som omvandlas till områden för permanentboende. Kommunernas vilja att ta över enskilda vägar är antagligen högre i exploateringsområden medan intresset är mindre i Norrlands inland. Kraven från kommunens sida på upprustning av vägarna till kommunal standard inför ett eventuellt övertagande varierar också.

Dessa otydligheter medför som nämnts en osäkerhet kring ansvar och finansiering vilket skapar oklarheter och tar extra resurser i anspråk. Om väghållningen av praktiska skäl blir ett gemensamt projekt och det statliga

²³ Trafikverket, 2013e.

²⁴ Trafikverket, 2013e.

bidraget står för mer än hälften av finansieringen, så tillkommer aspekten att upphandlingen av underhållstjänsterna faller under lagen om offentlig upphandling (LOU). Som LOU tolkats och tillämpats hittills har kvalitet underordnats pris i upphandlingar. Lagen möjliggör dock att kvalitetsaspekter förs in i större omfattning än vad som görs idag. En upphandling enligt LOU ska följa ett antal regler vilket medför en hel del administration, och dessutom ska ett antal aspekter uppfyllas och behandlas i anbuden. Detta kan vara svårt för de små enskilda entreprenörerna att hantera. Vidare kan omfattningen av det underhållsarbete som upphandlas vara så stort att mindre, lokala, entreprenörer inte klarar av det.

Ett problem är att de små lokala entreprenörerna inte orkar sätta sig in i LOU och därför är det många som inte lägger anbud. Dessa går då kanske in som underkonsulter istället, med konsekvensen att det blir allt färre entreprenörer.

Trafikverkets basunderhåll väg överensstämmer inte alltid med kommuners och enskildas behov

Trafikverkets väghållning var i september 2013 organiserad i 112 geografiska områden, så kallade driftområden. För varje sådant område upphandlas drift- och underhållskontrakt som benämns basunderhåll väg (tidigare grundpaket drift, eller GPD). Innehållet i dessa kontrakt stämmer inte alltid överens med lokala önskemål vad gäller kravnivåer med mera för de statliga lågtrafikerade vägarna.

Exempelvis kan vissa krav på standardnivåer upplevas som höga jämfört med de som ställs från lokalt håll. Andra krav, exempelvis på åtgärdstider, kan tvärtom vara för låga, eller inte stämma överens med de boendes önskemål. I och med att allt specificeras i upphandlingen är möjligheterna till anpassningar och lokala lösningar i efterhand små.

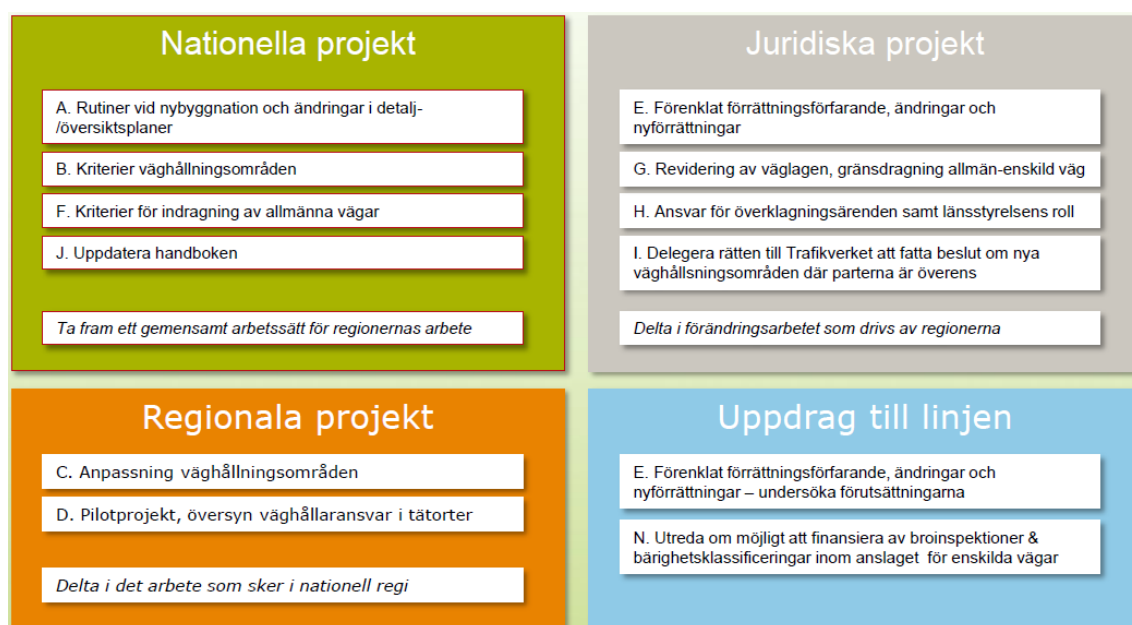
Driftsområdena är vidare relativt stora och kontrakten sträcker sig ofta över lång tid. Detta medför också att det är svårt att skilja ut mindre åtgärder som anpassas för glesbygdskommuners/enskilda väghållares behov. Även om det skulle vara möjligt kan det vara svårt att hitta lokala entreprenörer som kan/vill konkurrera med de stora entreprenörerna om dessa uppdrag. Som nämnts ovan förekommer konkurrens om de lokala, mindre, entreprenörerna, vilka i egen-skap av maskinägare ofta redan är uppbundna som underleverantörer till de dominerande aktörerna för att genomföra de stora entreprenaderna.

Vägen framåt

Den samlade problembilden med minskade resurser för väghållning av det lågtrafikerade nätet, minskad konkurrens på leverantörsmarknaden med utarmad kompetens och ökade kostnader som följd, visar på ett behov av att effektivisera väghållningen i glesbygd. Vi tror att olika samverkansformer mellan väghållarna kan vara en viktig pusselbit för att hitta lösningar på problemen.

Det finns olika tänkbara delar i en lösning som medför bättre förutsättningar för effektiv väghållning. En del handlar om hur huvudmannskapet ska avgränsas och organiseras och i detta fall pågår ett utvecklingsarbete. Arbetet består i att se över och tydliggöra kriterierna för vem som ska ansvara för väghållningen och att uppdatera ansvarsförhållandena i enlighet med dessa kriterier. Syftet är att få en mer enhetlig tillämpning och bättre anpassad väghållning. Som nämnts har Trafikverket i samråd med REV och SKL genomfört en översyn av väghållansvaret vilken resulterade i ett förslag på ett antal åtgärder.²⁵ I den senaste infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25) skriver regeringen att man ser positivt på det samarbete som skett och anser att det bör fortsätta.²⁶ Regeringen skriver också att det på sikt kan ”finnas behov av att se över och justera delar av regelverket”. Nedan presenteras en bild över det kommande arbetet inom detta projekt.

Figur 3. Översikt över kommande arbete hos Trafikverket i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) kring väghållansvaret



Källa: SKL, 2013.

Det finns även en möjlighet att fortsätta utveckla de tekniska aspekterna på underhållsåtgärder på lågtrafikerade vägar – dels genom att mäta tillstånd och utforma/fokusera på åtgärder mer specifikt, och dels se över användarbehoven och etablera standarder samt utifrån dessa definiera servicenivåer på lågtrafikerade vägar.²⁷

²⁵ Trafikverket, 2013e.

²⁶ SKL, 2013.

²⁷ VTI, 2013.

Exempel och möjliga lösningar för samverkan mellan väghållarna

Nedan presenteras ett antal initiativ till samverkan.

En första variant är att ta med de enskilda och/eller kommunala vägarna i Trafikverkets basunderhållskontrakt för det statliga vägnätet. På så sätt kommer en gemensam väghållning till stånd.

Det finns emellertid svårigheter med detta förfarande. Fördelningen av kostnader mellan respektive väghållare kan bli komplicerad och det finns en risk att enskilda vägar som tidigare skötts småskaligt och effektivt av en väl fungerande vägförening, får ökade underhållskostnader. Om kontraktet upphandlas i sin helhet av en entreprenör, kvarstår de problem med bristande konkurrens vid skötsel av vägar i glesbygd som lyfts fram ovan. Ett alternativ är att upphandla kontraktet i en delad entreprenad, det vill säga att dela upp kontraktet i ett antal delkontrakt, mindre entreprenader, för olika typer av vägar (lågtrafikerade och övriga) och för olika drift- och underhållstjänster. Trafikverket kan stå som beställare för samtliga delkontrakt, men en möjlig variant är att en kommun kan vara projektledare för delkontrakt där även statliga vägar ingår.

En andra variant är motsatsen till den första, det vill säga att bryta ut de lågtrafikerade statliga vägarna ur basunderhållskontrakten och istället inkludera dem i ett kontrakt tillsammans med kommunala och enskilda vägar i glesbygd. Vid en sådan utformning är det naturligt att kommunen står som upphandlare, men inte nödvändigt. Denna variant har i princip samma fördelar och risker som det första alternativet, men kontraktet blir mindre omfattande vilket gör de ovan nämnda svårigheterna något mindre. Även i detta fall är det möjligt att upphandla kontraktet som delad entreprenad med en kommun som projektledare för ett eller flera delkontrakt.

Det tredje och sista alternativet är egentligen en variant på alternativ två. Det innebär att vissa delar av underhållet av de lågtrafikerade glesbygdsvägarna skiljs ut från basunderhållskontrakten till särskilda kontrakt, exempelvis vinterväghållningen och/eller sådana delar som kräver daglig tillgänglighet.

En begränsande faktor i alla alternativ är de standardkrav som gäller i GPD-kontrakten för de statliga vägarnas olika väglklasser. Vid en samordnad skötsel av de lågtrafikerade vägarna måste avsteg från dessa tillåtas, vilket bör kunna göras utan någon försämring för trafikanten.

I ett tidigare material framtaget av SKL ges ett förslag på hur en delad entreprenad skulle kunna se ut för ett fiktivt baskontraktområde på 130 mil varav 10 mil kommunala vägar och 25 mil enskilda vägar med statsbidrag. I ett sådant exempel delas entreprenaden upp i ett 20-tal delkontrakt efter typ av underhåll (vinterväghållning, slätter, grusvägsunderhåll, underhåll belagd väg m.m.) och typ av väg (lågtrafikerade och övriga) samt på ett antal mindre geografiska områden. Trafikverket är tänkt att vara övergripande beställare, men projektledningen för de olika kontrakten för de lågtrafikerade vägarna skulle kunna hanteras av en eller flera kommuner.

Grusvägsprojektet i Säffle

År 2006 tog Vägverket region väst ett initiativ till ett samverkansprojekt gällande lågt trafikerade vägar i och runt Säffle. Det fanns flera orsaker till detta. Primärt handlade det om problem med finansieringen för att vidmakthålla och tjälsäkra det mindre vägnätet. Andra syften var att öka den samlade väghållningskompetensen hos berörda väghållare samt att studera förutsättningarna för fler väghållningsentreprenörer i glesbygd. I utvalda testområden förekom klagomål på vägstandarden, speciellt problem med tjälskador.

Man såg en potential i att effektivisera väghållningen genom att samordna väghållarna och deras insatser. Vägverket, Säffle kommun, Riksförbundet Enskilda Vägar (REV), LRF, Värmlands Åkeriförening och Region Värmland bildade en ledningsgrupp för projektet. Projektet administrerades av Hushållningssällskapet i Värmland och delfinansierades av Landsbygdsprogrammet, EU.

Tanken var att titta på 3 testområden med 3 olika sätt att samordna väghållningsinsatserna. Detta skulle ske genom att bryta ut ett antal mindre vägområden ur Vägverkets driftkontrakt (Driftområde sydvästra Värmland) och lägga ihop med de enskilda vägarna samt upphandla vägunderhållet gemensamt. För område 2 skulle ingen gemensam upphandling göras men möjligheterna till närmare samarbete utifrån respektive väghållares förutsättningar skulle studeras. Område 3 skulle utgöra ett så kallat referensområde.

Fördelen med att samordna underhållet i provområde 1 och 2 skulle studeras och uppnådda resultat jämföras. Parallellt med de olika områdesproven skulle en utbildning i hur en väg sköts och underhålls samt de juridiska aspekterna i väghållningsansvaret hållas för intresserade väghållare och entreprenörer.

Ett upplägg för att arbeta vidare togs fram men själva genomförandet av de planerade åtgärderna hann inte påbörjas. Detta berodde bland annat på svårigheter att få beslut om nödvändiga avsteg från Vägverkets generella krav samt personalförändringar i projektledningen. Avgörande blev till slut avvecklingen av Vägverket och bildandet av Trafikverket eftersom projektet redan dessförinnan hunnit gå i stå.

Försök i Skellefteå

Sedan 1973 ansvarar Skellefteå kommun för större delen av driften och underhållet av det enskilda vägnätet i området. Det handlar om ca 100 mil väg. Kommunen tar emot det statliga bidraget.

Det mesta av driften och underhållet sköts av den egna personalen och med egna maskiner, men det mesta av snöröjningen upphandlas. Vanligtvis har den entreprenör som Trafikverket handlat upp i sina grundpaket drift (GPD)²⁸ även vunnit kommunens upphandlingar. Det kan också förväntas då Trafikverkets entreprenörer med en redan etablerad organisation på plats har bättre möjligheter att vinna kommunens upphandling. Entreprenören kan då lägga ett pris under det som konkurrenterna utan en organisation på plats kan erbjuda. Samtidigt har kommunen mött högre priser än Trafikverket för samma typ av vinterväghållning.

För att få ned priserna men även bättre kunna planera vinterväghållningen i Skellefteå med omnejd, har kommunen under en längre tid försökt upprätta ett samarbete med Trafikverkets grundpaket drift. I den senaste GPD-

²⁸ Grundpaket drift (GPD) benämns numera basunderhåll väg.

upphandlingen av Skellefteå Södra fördes en relativt långtgående diskussion. Trafikverket beslöt dock att avstå från en samordnad upphandling i slutändan.

För basunderhållsupphandlingen av driftområde Norsjö år 2015 förs nu en diskussion mellan Trafikverket och kommunerna i Skellefteå region, dvs. Norsjö, Malå och Skellefteå.

Uppdelade kontrakt i Norge²⁹

Norge har en liknande struktur vad gäller väghållare som i Sverige, det vill säga det finns motsvarande statliga, kommunala och privata väghållare³⁰. I Norge har man också en uppdelning i kontraktsområden för drift och underhåll liknande Sveriges kontrakt för basunderhåll. På försök har norska Statens vegvesen gjort en uppdelning av kontrakt mellan flera entreprenörer i s.k. delad entreprenadform.

Verket har också tagit över styrningen av uppdragen på ett mer långtgående sätt än för övriga kontrakt. Skälen uppges vara att dels hålla nere kostnaderna – kostnadsutvecklingen har varit stor för kontrakt i Norge under senare år – dels att öka kvaliteten i tjänsterna. Upplägget prövades dessförinnan i glesbygden i nordligaste Norge med gott resultat. De försök man gjort med delade entreprenader under senare år uppges ha visat goda resultat.

Funktionsupphandling i Danmark³¹

I Danmark ansvarar Vejdirektoratet för det statliga vägnätet som är relativt litet, 400 mil, men utgör samtidigt ca 50 procent av all trafik. Vejdirektoratet leder och styr upphandlad verksamhet i olika former beroende på verksamhetsområde och funktion.

Det allmänna vägnätet utgörs till 95 procent av länsvägar och kommunala vägar. Därtill finns också privata vägar. I Danmark har kommunerna på senare år satsat på funktionsupphandling vad gäller underhåll av de kommunala vägarna. Kontrakten kan sträcka sig över en period om 15 år.

Funktionsupphandling av underhåll uppges framför allt vara fördelaktigt för vägar på landsbygden. Detta då osäkerheten om utvecklingen inne i tätorter och städer är så pass stor att få entreprenörer vill ta risken att lämna anbud på en funktionsentreprenad.

Syftet med att gå över till mer av funktionsentreprenader är framför allt att få en bättre kvalitet i vägunderhållet. Detta genom att undvika ett kortsiktigt ”lappande och lagande” på grund av nedprioritering av underhåll i de kommunala budgetarna till förmån för mer ”synliga” satsningar, vilket på sikt får konsekvenser för vägnas tillstånd och medför framtida kostnader för återställande underhåll.

På Nordsjälland har sju kommuner gått samman för att testa en gemensam upphandling av vägunderhåll i en funktionsupphandling. En förstudie konstaterar att det finns möjligheter för kommunerna att på detta sätt få en mer kostnadseffektiv väghållning. Ett annat skäl till en gemensam upphandling anges vara att det behövs bättre samordning av vägunderhållet då många vägar korsar kommungränserna.

²⁹ Arbetsmaterial från SKL, 2013.

³⁰ I Norge finns även fylkesvägar där fylkeskommunerna, motsvarande våra län, är väghållare.

³¹ Kommunernes Landsforening, www.kl.dk, www.licitationen.dk, samt www.ncc.dk.

Slutsatser

Glesbygdens lågtrafikerade vägnät står inför ett antal problem i den samhällsutveckling som nu sker.

Den pågående urbaniseringen medför att trafikantunderlaget för vägnätet i glesbygd blir allt mindre. Därmed blir det svårare att motivera resurser till dessa vägar. Samtidigt är vägarna en förutsättning för att befolkningen och näringslivet ska kunna leva och verka.

Ytterligare en försvårande faktor för vägunderhåll i glesbygd är att tillgången till lokala entreprenörer minskar. Därmed utarmas även den lokala kompetensen för vägskötsel. Historiskt har lokala jordbrukare tagit ett stort ansvar för de enskilda vägarna.

Det förebyggande underhållet har blivit lidande på grund av att de senaste årens besvärliga vintrar tagit mycket resurser i anspråk för de enskilda vägarna. Samtidigt har Trafikverket gjort en medveten satsning på de högtrafikerade statliga vägarnas underhåll, vilket medfört att det lågtrafikerade statliga vägnätet i glesbygd prioriterats ned.

Trafikverkets kontrakt basunderhåll väg (tidigare grundpaket drift eller GPD) är anpassat till vägar med större trafikmängder och de så kallade samhälls-ekonomiskt viktiga vägarna och överensstämmer inte alltid med lokala önskemål om kravnivåer.

Sammantaget medför detta bl.a. att resurserna för det lågtrafikerade vägnätet minskar och förutsättningarna för en god väghållning försämras.

Det finns dock effektiviseringspotential i hur drift- och underhållsverksamheten organiseras i glesbygd. Ett sätt kan vara att försöka samordna vägunderhållet mellan Trafikverket, kommunerna och de enskilda väghållarna. Det finns risker och svårigheter med en sådan utveckling men det kan vara värt att utreda dessa alternativ för att kunna utnyttja samhällets samlade resurser effektivt och få en bättre väghållning i glesbygd.

Referenser

Förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning

JS Konsult, 2010, Kommunernas vägstrategier.

KTH 2010, Om förvaltning av gemensamma resurser. Arbetsrapport Pär Blomkvist

Proposition 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.

På Väg, 2013, Usla vägar hotar jobben, Artikel i På väg, nr 8, 2013.

Trafikverket 2011, Nationell plan för transportsystemet 2010-2021, publikation 2011:067

Trafikanalys, 2011, Transportsystemets tillstånd, utmaningar och möjligheter – en nulägesanalys, Rapport 2011:10.

Trafikverket, 2013a, Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Underlagsrapport – drift, underhåll och reinvesteringar.

Trafikverket, 2013b, Ny beräkningsmodell för statsbidrag till enskild väghållning, 2013.

Trafikverket, 2013c, Om drift och underhåll, Trafikverkets webbplats: <http://www.trafikverket.se/Foretag/Bygga-och-underhalla/Vag/Drift-och-underhall/Om-drift-och-underhall/>, 2013.

Trafikverket, 2013d, Trafikverkets årsredovisning 2012

Trafikverket, 2013e, Översyn väghållaransvar, Projektrapport, publikation 2013:043.

SKL, 2007, Här slutar allmän väg, Kommunerna utvecklar sitt engagemang i den enskilda väghållningen.

SKL, 2013, Väghållaransvaret – hur går vi vidare, dokumentation från presidiekonferensen den 4-5 mars, 2013.

Skogsfors, 2008, Vägstandardens inverkan på skogsnäringens transportarbete, Arbetsrapport från Skogsfors, Nr 663 2008.

SOU 2001:67 Enskild eller allmän väg.

VTI 2013, Lågtrafikerade vägar, En litteraturstudie utifrån nytta, standard, tillstånd, drift och underhåll, VTI rapport 775.

Vägen till glesbygdens framtid

Samverkan mellan väghållare

Glesbygdens lågtrafikerade vägnät står inför ett antal problem i den samhällsutveckling som nu sker. Den pågående urbaniseringen medför att trafikantunderlaget för vägnätet i glesbygd blir allt mindre. Därmed blir det svårare att motivera resurser till dessa vägar. Samtidigt är vägarna en förutsättning för att befolkningen och näringslivet ska kunna leva och verka.

Väghållarnas resurser för att sköta de lågtrafikerade vägarna i glesbygd minskar, vilket leder till att förutsättningarna för god väghållning försämras. Staten prioriterar underhåll av vägar med omfattande trafik och i kommunerna finns andra områden som tävlar om de begränsade resurserna. Urbaniseringen gör också att de enskilda väghållarna står inför förändringar som påverkar deras möjligheter att sköta underhållet av sina vägar effektivt.

Det finns dock effektiviseringspotential i hur drift- och underhållsverksamheten organiseras i glesbygd. Ett sätt kan vara att försöka samordna vägunderhållet mellan Trafikverket, kommunerna och de enskilda väghållarna. Det finns risker och svårigheter med en sådan utveckling men det kan vara värt att utreda dessa alternativ för att kunna utnyttja samhällets samlade resurser effektivt och få en bättre väghållning i glesbygd.

Upplysningar om innehållet
Ulrika, Appelberg, ulrika.appelberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-096-2
Text: Anna Johansson och Johan Nyström, VTI
Illustration/foto: VTI, Trafikverket samt Ulrika Appelberg