

Framtidsbilder i nationell transportplanering

Hur påverkas förutsättningar att utforska digitalt understödd omställning?

Jacob Witzell, Mistra SAMS, 16 april 2021

jacob.witzell@vti.se

Bakgrund

- SAMS fokus på digitalt understödd, hållbar och rättvis tillgänglighet är beroende av hur möjligheter till beteendeförändring och förändrade resemönster förstås och beaktas i nationell policy och planering
- Jag har studerat hur framtida osäkerhet, 'transporteffektiva' lösningar, och planeringens möjligheter förstås i två kontrasterande nationella planprocesser

Transporteffektivt samhälle

- Klimatomställningens tre områden
 - Energieffektiva fordon
 - Fossilfria bränslen
 - Stärkt transporteffektivitet ← speglar möjligheter att påverka resebeteenden
- Ingen entydig definition, men rör ekonomiska och informativa styrmedel, markanvändningsplanering, lokalisering m.m.
 - Syftar till (1) minskat resebehov, (2) överflyttning till mer hållbara trafikslag, och (3) effektivisering av de resor och transporter som görs

Fokus på kunskapssyn och arbetssätt

- Ett socialkonstruktivistiskt synsätt – kunskap och metoder som konstruerar kunskap är beroende av tid och plats
- Planering innebär konflikter om vad som anses vara 'relevant', 'sant' och 'realistiskt'
- Studier av planeringsdokument
- Intervjuer med planerare



KTH ROYAL INSTITUTE
OF TECHNOLOGY

Doctoral Thesis in Planning and Decision Analysis

Approaching Transformative Futures

Discourse and Practice in Swedish National Transport
Policy and Planning

JACOB WITZELL

Stockholm, Sweden 2021

- Framtiden är osäker och omtvistad
- I nationell policy och planering finns vitt skilda förståelser och förhållningssätt till transportsystemets framtid
- Detta påverkar hur möjligheter att påverka resebeteenden, uppnå klimatmål och stärkt rättvisa uppfattas

”Basprognosen” grund för planering

Normalt ska Trafikverket endast ta fram *en* prognos för den framtida trafikutvecklingen, som grund för den långsiktiga utvecklingen av transportsystemet.

Den baseras på (1) historiska statistiska samband som påverkat trafikutvecklingen, och (2) antaganden om hur makroekonomin utvecklas framöver

- Befolkningsutveckling
- Realinkomst
- Sysselsättning
- Körkostnad (bil)
- Bilinnehav
- Infrastruktur + utbud i kollektivtrafiken

Basprognosen ska bara beakta *redan beslutad politik* – därmed är den konservativ – ej utforskande

Resulterar vanligen i antaganden om kraftigt ökad vägtrafik

A) Nationella planen 2018-2029

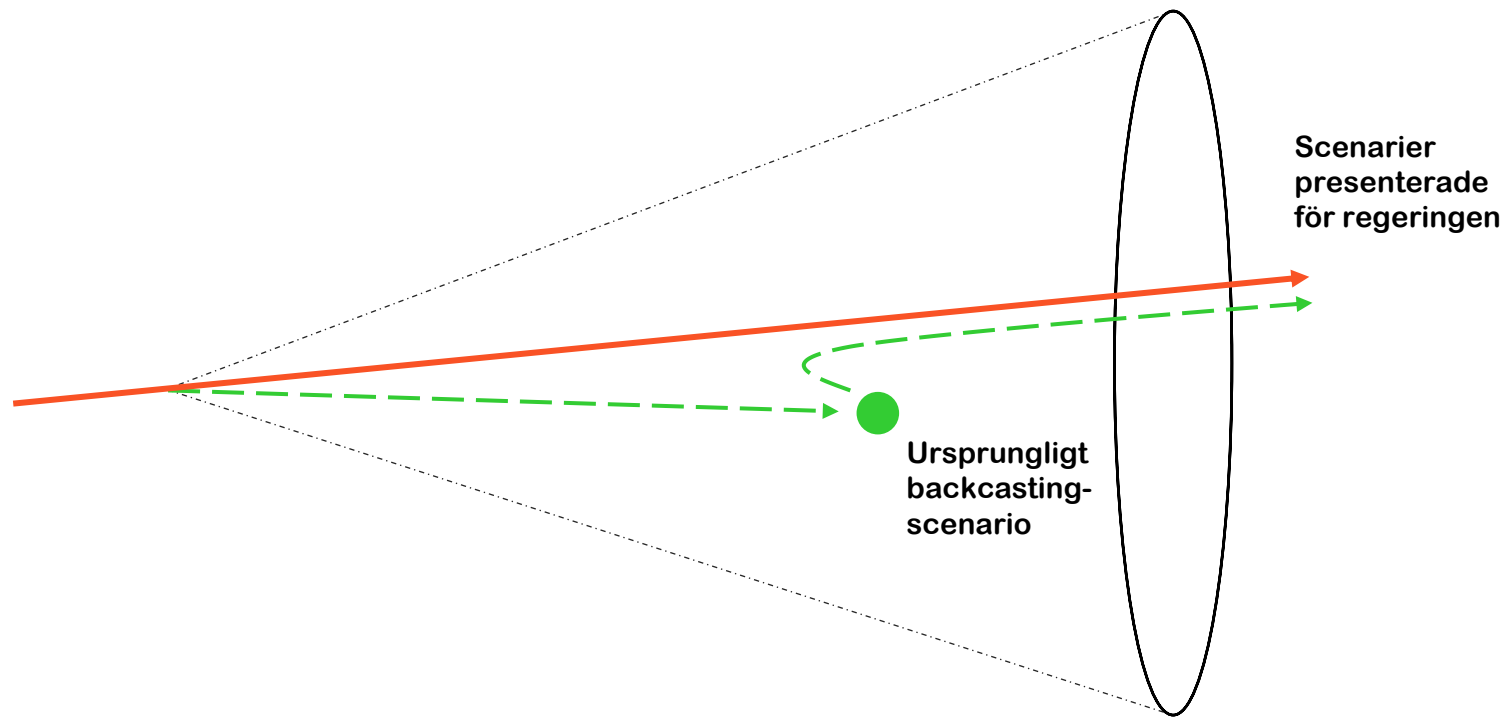
1. Dagens prognoser kan inte hantera samhällsförändring – men alternativ kunskap avfärdas

- Regeringen efterfrågade ett alternativt klimatscenario, där målen nås
- Vanliga prognosmodeller kan inte hantera så betydande förändringar...
- ...ett målfokuserat "back-casting"-scenario utarbetades, men stoppades från publicering
- Trafikverket konstaterade istället kortfattat att teknikutveckling *skulle kunna* innebära (1) oförändrad körkostnad → (2) oförändrad trafikprognos → (3) oförändrade investeringar

2. Infrastruktur framställs som irrelevant ur klimatperspektiv

- Totalsiffror döljer effekter av enskilda investeringar
 - Planen totalt: -1%, 'Förbifart Stockholm: +1%, Stadsmiljöavtal: -0,7%
- Vald avgränsning i tid och rum framställer transporteffektiva åtgärder som obetydliga
 - Ses som relevanta lokalt, men obetydliga nationellt
 - Potential erkänns i längre tidsperspektiv, men ej under planens 12-årsperiod

→ *Alternativ utveckling avfärdas utifrån den förståelse av transportsystemet som trafikmodellerna konstruerar: aggregering, makrofokus, tidsperspektiv*



A) Nationella planen 2018-2029

- Etablerade arbetssätt inom Trafikverket bidrar till att upprätthålla "status quo" av en fortsatt kraftig trafiktillväxt genom att:
 - 1) Sakna förmåga att utforska alternativa, trendbrytande framtider (kan bara hantera marginella förändringar)
 - 2) Motivera avfärdande av alternativa analysmetoder och kunskaper (ej "valid" kunskap)
 - 3) Legitimera att inga alternativa framtidsinriktningar presenteras (infrastrukturens betydelse är marginell)
- Ett 'moment 22': åtgärder avfärdas > genomförs ej > ingen kunskap genereras
 - Den specifika förståelsen av transportsystemet blir självuppfyllande
- Dock: inom Trafikverket finns bredare kunskapsförståelser – de marginaliseras dock i arbetet med nationell planering

B) Samverkan för omställning – SOFT

- Fristående från den nationella, formaliserade transportplaneringen
 - Energimyndigheten värd (2016-2020)
- Eftersträvalde samägande av process och utfall med fem andra myndigheter
 - Trafikanalys, Transportstyrelsen, Boverket, Naturvårdsverket, Trafikverket
 - Sex generaldirektörer aktivt involverade och undertecknade centrala dokument
- Deltagare: Processen präglades av omfattande dialog och kunskapsbyggande
- Process + arbetssätt och kunskapsperspektiv + bredare bedömning av möjliga lösningar tycks ha varit ömsesidigt beroende

B) Samverkan för omställning – SOFT

- Ett gemensamt utforskande
 - Gemensam problembeskrivning
 - Erkännande av hinder för omställning, osäkerhet som präglar framtiden
- Gemensamt utarbetade principer för omställning
 - Fokusera på tillgänglighet, snarare än mobilitet
 - Åtgärder bör kombineras för att åstadkomma symbioser
 - Omställningen behöver successivt utvärderas, omprövas, anpassas
- Givet den djupa osäkerheten och ovetbarheten accepterades preliminära expertbedömningar, i de fall siffror saknades
 - Att sex myndigheter enades sågs som kvalitetssäkring
 - Utvärderingar möjliggör successiv anpassning och omprovning
 - Möjliggjorde beaktande av bredare åtgärder och lösningar

Olika förhållningssätt till osäkerhet och ovetbarhet

	NATIONELLA PLANEN	SOFT
Planeringspraktik och kunskapssyn	Kunskap bortom samhällsekonomisk analys och trafikmodeller marginaliseras	Bredare professionell kunskap och erfarenhet ges utrymme
Förhållningssätt till osäkerhet och ovetbarhet	Osäkerhet och ovetbarhet undviks Kunskap om åtgärds effekter förväntas finnas i förväg – moment 22	Osäkerhet erkänns som en grundläggande förutsättning för planering Preliminära expertbedömningar accepteras, i kombination med successiv utvärdering och omprövning
Synsätt på planering	Framtiden beskrivs huvudsakligen som en fortsättning av den historiska utvecklingen Svag syn på planering (bortom ekonomiska styrmedel)	Framtiden förstås som en osäker, föränderlig process med ett stort möjligt utfallsrum Starkare syn på planeringens möjliga inflytande

Praktiken formar möjligheter till omställning

- Förståelser av framtiden – och potential för omställning – beror på de analysmetoder och kunskapsperspektiv som används
- Ingen praktik som gör anspråk på att beskriva framtiden är värdeneutral
- Tidigare forskning: förändrad policy kräver motsvarande förändring i praktik
- Påverkar i slutänden hur möjligheter till beteendeförändring (t.ex. hållbar, digitalt understödd tillgänglighet) uppfattas och beaktas i policy och planering
 - Den nationella infrastrukturplaneringen ett hinder för att beakta potential för mer hållbara resebeteenden – transportsystemet planeras för stark trafiktillväxt
- Vad som anses vara relevant praktik och kunskap är därför en i grunden politiskt laddad fråga, som behöver diskuteras bortom akademi och planering

Möjliga diskussionsfrågor

- ”Konventionell transportplanering” begränsar utforskandet av ”smart” tillgänglighet
- Mer transformativa ansatser kan utvecklas, men förutsätter förändrade förståelser och arbetssätt
- Vad behövs av en långsiktig planering för att bredda diskussionen om hur framtiden kan formas?
- Finns inspiration från andra samhällsområden?

