

PRAKTIK TRUMFAR POLICY?

**Hur utforskande av osäkra framtider begränsas
i långsiktig infrastrukturplanering**

Transportforum 2020, Linköping

Jacob Witzell

VTI & KTH

NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER FÖR STUDIEN

- Sverige har en institutionaliserad, långsiktig planering av infrastruktur
- Infrastrukturplaneringen ska ge regeringen möjlighet att påverka transportsystemets strategiska utveckling (prop. 2016/17:21)
- Klimatet "vår tids ödesfråga". Sverige ska agera förebild (prop. 2016/17:21)
- Nuvarande utveckling är inte förenlig med de klimatpolitiska målen
- I senaste planomgången öppnade regeringen upp för alternativa inriktningar
 - Alternativ prognos och inriktning med "ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser"
(Dir. för inriktningsplaneringen)

FORSKNINGSFOKUS OCH METOD

Hur hanterades osäkerheter om framtiden och alternativa planinriktningar i den långsiktiga infrastrukturplanen 2018-2029, utifrån ett klimatperspektiv?

Diskursanalys av hur *etablerad praktik, analysmetoder och relaterad kunskap* – begränsar tänkande och utforskande i planeringen

(Richardson 2001; Bacchi; Foucault)

- En socialkonstruktivistisk syn: kunskap – och metoder som producerar kunskap – är specifika för en viss tid och plats och historiskt beroende
- Planering präglas av konflikter kring vilken kunskap som anses vara viktig, sann, realistisk, relevant
- Innehållsanalys av planeringsdokument och direktiv, med fokus på tillfällen i processen då osäkerheter, alternativa inriktningar, alternativ kunskap hanterades
- Djupintervjuer med fyra nyckeltjänstepersoner i processen

**TRE EXEMPEL PÅ HUR
ETABLERAD PRAKTIK
ÄR BEGRÄNSANDE**

1. Etablerade analysmodeller kunde inte hantera klimatinriktningen & alternativ metod avfärdades

- Begränsningar och detaljeringsgrad i dagens analysmodeller medförde att ingen kvantitativ prognos för den efterfrågade klimatinriktningen togs fram (begränsad tid, brist på validerad kvantitativ data, svårigheter att hantera större systemförändringar)
- Ett alternativt backcasting-scenario utarbetades – men exkluderades, bl.a. motiverat med betydande osäkerheter om potentiella effekter av åtgärder för ”transporteffektivt samhälle”
- I planen presenterades istället enkla antaganden om en klimatprognos som huvudsakligen sammanföll med det ordinare ”basscenariot”:
 - En kombination av ekonomiska styrmedel, teknikutveckling och biobränsle kan innebära oförändrad körkostnad > oförändrad trafikutveckling > oförändrad planeringsinriktning
 - Stora osäkerheter, men dessa kan ses som externa till infrastrukturplaneringen

Etablerad praktik och analysmodeller definierade vilken kunskap som accepterades.

Osäkerheter om teknik kunde behandlas som externa till analysmodellerna, medan ”transporteffektiva åtgärder” skulle kräva metodutveckling och modellspecifik typ av kunskap.

Om trögheten i nuvarande analysmodeller:

”Man har byggt upp en väldigt formalistisk struktur, en väldigt väldefinierad process med tidpunkter och så där. Och då har ju det fått ett ganska stort inflytande för *vad det är för underlag man kan få fram och när man kan få fram det.*” (Respondent B)

”När direktiven kommer, då har vi oftast gjort de flesta analyserna.”
(Respondent C)

Om ifrågasättandet av klimatscenariots antaganden:

”Men det var också en väldigt brännande fråga, kan man säga, att ifrågasätta [...] hur troligt det var att [åtgärder för ett transporteffektivt samhälle] skulle kunna genomföras, vara så långtgående, och effekterna av det. [...] De tankarna hade aldrig verifierats i någon sorts modell.”

(Respondent B)

”Det antagandet [om oförändrade trafiktal], det var inte starkare än dom här antagandena [i klimatscenariot]” (Respondent C)

2. Planens långsiktighet bidrar till tröghet

- Merparten av planutrymmet är intecknat av investeringar beslutade i tidigare planer
- Vissa större, trafikalkstrande investeringar ligger kvar i planen över flera planperioder
- Trafikverket gavs i uppdrag att ompröva ej byggstartade objekt från tidigare plan för vilka förutsättningar hade "tydligt förändrats"
- Merparten investeringar undantogs från omprövning då de bedömdes vara pågående, vara bundna av avtal eller av Trafikverket bedömdes ha en långt gången planering
- Det klimatpolitiska ramverket bedömdes av Trafikverket inte utgöra ett skäl för omprövning.
- Endast ett objekt ströks definitivt, som följd av förändrade planeringsförutsättningar

De 12-åriga planerna medför i sig en strukturell tröghet som försenar genomslag för en förändrad politisk inriktning

Om planen som tröghet:

”Det krävs väldigt mycket för att man ska ompröva en liggande investering.” (Respondent C)

”Man gör ju en förlängning av den tolvåriga planen med fyra år. Det är ju inte så att man kastar upp allting i luften och gör om det, liksom. För att behålla kontinuiteten i planeringen har man från politikens sida respekt för ingångna överenskommelser” (Respondent A)

3. Infrastrukturens – och alternativa åtgärders – betydelse för trafikutvecklingen avfärdas

Aggregering av enskilda objekts effekter framställer infrastrukturens effekter som neutrala

- Planen anger återkommande att transportinfrastruktur endast har obetydlig påverkan på trafikutveckling, och därmed framtida klimatutsläpp.
- Aggregering av utsläpps döljer och jämnar ut (negativa/positiva) effekter av individuella investeringar

Begränsningar i tid och rum framställer alternativa åtgärder som irrelevanta

- Såväl alternativ infrastruktur som planering för ett mer ”transporteffektivt samhälle” bedöms kunna vara effektiva på lokal och regional nivå, men ”obetydliga” nationellt
- Potentialen i en samordnad planering av infrastruktur och markanvändning erkänns i ett längre tidsperspektiv, men bedöms som irrelevanta inom det 12-åriga planperspektivet

Makrofokuseringen i etablerade analysmetoder får infrastrukturen att framstå som närmast neutral, irrelevant, och anses därmed inte föranleda någon förändrad planeringsinriktning

Argumenteringen att infrastruktur och alternativa åtgärder är irrelevanta härleds delvis från analysmodellernas specifika systemgränser och begränsade tillämpbarhet.

AVSLUTANDE REFLEKTIONER (i)

- Dagens etablerade praktik begränsar utforskandet av osäkerhet och alternativa transportframtid
- Sammantaget kom den etablerade praktiken/analysmetodiken att upprätthålla "status quo" genom att:
 - 1) sakna kapacitet att utforska alternativa planeringsinriktningar,
 - 2) avfärda alternativ kunskap och analysmetoder,
 - 3) legitimera avsaknaden av alternativa planeringsinriktningar
- Planens långsiktighet bidrar i sig till tröghet som försenar genomslag för förändrad politik

AVSLUTANDE REFLEKTIONER (ii)

- Etablerad praktik och analysmetoder reproducerar idag den dominerande infrastrukturinriktningen (status quo), och hindrar alternativa synsätt och förändrad policy att få genomslag i praktiken
 - Detta är i linje med forskning om implementering av miljömål i andra länder, bl.a. Storbritannien
- Starkare genomslag för transportpolitiken kräver en förändrad praktik och kunskapsproduktion