

Mistra Urban Futures
Seminarieunderlag 5 nov 2012

Beslutsmodeller

Om beslutsmodeller och internationella erfarenheter
för förändring av urban mobilitetsplanering.



Johanna Stål

Beslutsmodeller - Om beslutsmodeller och internationella erfarenheter för förändring av urban mobilitetsplanering

Författare:

Johanna Stål, CAMINO Magasin, mail: johanna@caminomagasin.se

© Mistra Urban Futures, 2012

Mistra Urban Futures is a unique international center for promoting sustainable urban futures, with its headquarters in Gothenburg, Sweden. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating FAIR, GREEN, and DENSE cities. It is funded by the Mistra Foundation for Strategic Development, the Swedish International Development Agency (SIDA), and seven consortium members.

DET GODA LIVET PÅ GATORNA

Om beslutsmodeller och internationella erfarenheter för förändring av urban mobilitetsplanering.

INLEDNING

De beräkningar som ligger till grund för vilka beslut vi tar när vi planerar trafiken i Sverige baseras delvis på verktyg som arbetats fram av forskare och Trafikverket. Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkylvärden tar sedan fram kalkylvärden (ASEK). Bland dessa siffror värderas bilisters tidsvinst väldigt högt medan andra aspekter, såsom koldioxidutsläpp, hälsa och rättvisa räknas lågt, om ens alls – trots att de i de politiska målen anses mycket viktiga. Denna rapport avser att visa upp erfarenhet från andra länder när det gäller att fatta beslut kring urbana trafiklösningar som fokuserar på kollektiv-, cykel- och gångtrafik och vad det är som gör att dessa förändringar tillkommit.

BESLUTSFATTANDE PÅ BRISTFÄLLIGA GRUNDER

1. Koldioxidvärdering

För närvarande räknas Co2 utsläpp, koldioxidutsläpp med 1,5 krona per kilo i Sverige. Ett värde som beslutats av ASEK, Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkylvärden.

”Grunden för värdet är bedömningen att det skulle motsvara den koldioxidskatt på bränsle som skulle krävas för att nå det då rådande målet att koldioxidutsläppen från transportsektorn år 2010 inte fick överskrida 1990 års nivå. När kalkylvärdena reviderades i den tredje översynen av kalkylvärdena, 2001 (ASEK 3), behölls kalkylvärdet 1,50 kronor. Motsvarande skedde i den fjärde översynen 2008 (ASEK 4). Dock var det i det senare fallet uppenbart att transportsektorns klimatmål inte skulle nås och att, om man ändå höll fast vid målet, en koldioxidskatt på 1,50 kronor inte skulle räcka. Detta indikerades redan 2007 av SIKÄ som gjorde bedömningen att koldioxidskatten behövde höjas till över 2 kr för att nå målet (SIKÄ, 2007). Sedermera har målet övergivits. Sålunda har vi för närvarande ett kalkylvärde för koldioxidutsläpp som saknar grund” skriver Elisabet Idar Angelov, Fredrik Hansen och Svante Mandell i rapporten *Hantering av klimatvärdering i infrastrukturprojekt*.

2. Rättviseaspekter

Att ge alla samma tillträde till staden, oavsett om du har pengar eller inte, bör vara viktigt för städer när man planerar och bygger. Låter man medborgarna

vara med och planera stadens trafik? Lyssnar man på alla röster eller bara på de som skriker högst?

Bogotas tidigare borgmästare Enrique Peñalosa har sagt ” A developed country is not a place where the poor have cars. It is where the rich use public transport”.

3. Hälsa och välbefinnandaspekter

Vad är det som skapar lycka, hälsa och välbefinnande? Tas de aspekterna med när vi planerar trafiken? Att sitta i en trafikkö med sin bil, har i flera undersökningar visat sig vara motsatsen till lycka, men att pendla med bil gör dig inte lycklig oavsett om du fastnar i köer eller inte. Kollektiv- och cykelresenärer upplever inte samma stressnivå vid köbildning. Cyklisterna får motion på köpet och sparar tid genom att inte behöva gå iväg och träna på kvällen. Kollektivtrafikresenärerna kan läsa eller ringa samtal under tiden de reser, så deras tidsförlust uppfattas inte som lika hög.

En förorenad stadsmiljö är en annan aspekt på vad som skapar livskvalitet. Många dör varje år som följd av avgaser från trafiken, fler än vad som dör av trafikolyckor. Dessutom försämras människors lungkapacitet av avgaser. Vissa städer ställer därför upp en ren stadsmiljö, fri från avgaser, som ett viktigt kriterie vilket gör att bilar får lägre prioritet.

4. Framtidsperspektiv

Att satsa på framtiden går inte att enbart räkna i kronor och ören. Det vi bygger idag leder till det samhälle vi får imorgon. Därför är det viktigt att tänka på vilket samhälle vi vill ha när vi gör planer och inte bara på ekonomiska kalkyler. Kopplingen mellan politiska mål och trafikplanering måste stämma överens. I detta exempel kan man önska att politiken borde gå från att vara enbart prognosbaserad till att bli mer målbaserad.

Avgränsning

Jag har valt att titta på förändringar i befintliga städer, inte vid framtagandet av nya områden. Det utesluter exempelvis Vauban utanför Freiburg – där tanken redan från början var att skapa ett bilfritt samhälle, Curitiba och flera andra mindre samhällen. De största utmaningarna ligger i att förändra befintliga städer.

INTERNATIONELLA ERFARENHETER

HAN GJORDE DET VI ANDRA BARA PRATAR OM

Enrique Peñalosa var borgmästare i Bogota, Colombia mellan 1998-2001 och genomförde under denna korta tid en hel del radikala förändringar. Han tog exempelvis bort bilar från trottoarkanter. Att kunna gå i en stad är det viktigaste för att skapa jämlikhet, menade Enrique.

Han utvecklade dessutom nätverk av cykelvägar, minskade bilanvändning och förbättrade för gående genom att bygga mer än hundra kilometer gångvägar.

– 100 miljoner dollar investerades i cykelvägar. Det visar att en cyklist är lika viktig som en rik bilist. Vi ökade statusen för cyklister genom att ge dem rättigheter. Innan fanns det ingen diskussion, legitimitet, kring detta. Så det var ett stort risktagande, säger Enrique i en intervju med Danish Architecture Center.

Han var även med och tog fram ett nytt transportsystem, som kallas TransMilenio och som påminner om tunnelbanor, fast ovan jord, och bygger på den brasilianska staden Curitiba modell.

– TransMilenio var väldigt lönsamt jämfört med vanlig tunnelbana. Det är ett mer effektivt system, som dessutom inte krävde enorma investeringar och förändringar.

Pengar för förändringarna fick han in genom ökad bensinskatt och ökade avgifter för parkering i staden. Resultatet innebar en drastisk minskning av trafikolyckor. Dessutom ökade nivån av cykling med 900 %.

För Enrique handlar mycket om rättvisa och integration – att alla ska känna sig välkomna i staden. Han menade att en underjordisk bana mest gynnade de rika, som vill behålla vägarna fria från bussar. Vägen från Enriques beslut till genomförande var väldigt kort, och trots att kalkyler gjordes kring vad man hade råd med så var ändå den politiska viljan den avgörande. I efterhand har det funnits viss kritik mot att Enrique gick fort fram och att de som tidigare körde privata bussar (där ofta en person ägde en buss) trängdes ut till förmån för ett nytt bussystem. Det ledde till protester 2006, där de självständiga chaufförerna krävde bättre kompensation för sitt bortfall. 2012 var det återigen en protest, denna gång mot de höga busspriserna och överfulla bussarna.



Bogota. Foto: Jorge Lascar (CC)

Nyckelord för förändringen:

- Modigt ledarskap
- Ignorerade ”experter”
- Förändrade människors attityder
- Rättvisa
- Social integration
- Fick betala högt personligt pris

ATT FÖRA EN BRA TRADITION VIDARE

I Köpenhamn är cyklismen historiskt sett stor och politikerna idag får mer förvalta ett arv och se till att cyklisterna håller sig nöjda. Cyklisterna är väl organiserade, vilket är en anledning till att de är en viktig kraft.

Trots att Köpenhamn redan kommit långt vad gäller huvudsakligen cykling, så är ambitionerna fortsatt höga. En färdplan syftar till att göra Köpenhamn till en ”Eco-metropolis” 2015, med ambitiösa mål:

- 50 % ska nå sitt arbete eller sin utbildning via cykel.
- Antalet dödade och allvarligt skadade cyklister ska minska med mer än 50 % jämfört med 2005.
- 80 % av cyklisterna ska känna sig säkra i trafiken

Precis som i flera av våra exempel fattas beslut baserade på måttstockarna ”Livskvalité” och ”Mobilitet för alla”, vilket betyder att alla ska ha möjlighet att röra sig i staden utan begränsningar såsom pengar, bil eller makt. Dessa idéer har lett till bland annat utvecklingen av cyklism, att busar gör många stopp och utvecklingen av så kallade Smart Cards – ett kort som går att använda till flera olika typer av transportsystem.

Deras pro-cykel planering började redan på 1970-80 talet baserat på en beräknad ökning av biltrafiken. Eftersom de började så tidigt är staden en av de mest cykelvänliga i världen idag. Deras cykling har ökat med 32 % fram till 2010, kollektivtrafik med 32 % och gång 7 %.

Målet är att sprida sina erfarenheter till resten av Danmark, EU och världen.

Nyckelord:

- Att få engagerade medborgare genom självorganisering.
- Satsning på livskvalitet, säkerhet och frisk luft
- Tydligt uppsatta mål

REGIONAL NIVÅ ÄR EN BRA NIVÅ FÖR TRAFIKPLANERING

Tom Rye är professor vid Lunds universitet och har fördjupat sig i kollektivtrafik och trafikplanering. Exempelvis hur man premierar miljövänliga trafikslag, jobbar med attitydpåverkan, fordonsbeskattning, parkeringsstrategier och andra policys. Han har även jobbat som utredare och trafikkonsult, bland annat i Londons kollektivtrafikbolag, Transport for London.



– Den regionala nivån är bra att börja på, säger Tom. Det är nära nog för människor för att det ska vara demokratiskt men tillräckligt långt bort för att inte fastna i lokala småsaker. Det är såklart viktigt att en sådan enhet har tillräckligt med medel och har kontroll över saker den behöver ha kontroll över för att kunna erbjuda service.

London. Foto: Joshua Kaufman (CC)

London införde trängselskatt år 2003 och har varit föremål för många diskussioner, utvärderingar och konflikter. Kostnaden ligger nu på 10 pund (110 kronor) för att resa i staden med bil under en dag. En bra mycket högre kostnad än vad som gäller i Göteborg eller Stockholm. Undantaget är bland annat bilar som släpper ut mindre än 100 g koldioxid per kilometer.

– I London har borgmästarnivån (Greater London Authority) kontroll över huvudvägarna såväl som kollektivtrafiken, vilket är väldigt användbart när de vill ge prioritet för bussar och spårvagnar, jämfört med många modeller där kollektivtrafik är kontrollerade på regional nivå medan vägar är en blandning av nationell och lokal nivå.

Samtidigt behöver den lokala nivån en push från statlig nivå för att inte fastna i lokala dispyter om exempelvis ett visst antal parkeringsplatser framför en viss affär, menar Tom.

Men det är ändå personerna som fattar besluten som är de viktigaste anser Tom, som dessutom menar att omvalet av borgmästare Ken Livingstone, som införde trängselskatten i London, visar att människor ändå tyckte att det var ett bra beslut.

– Radikala visioner tenderar att komma från utvalda politiker, menar Tom.

STÖRST PROCENTANDEL CYKLISTER I VÄRLDEN

I Groningen, Nederländerna, görs 57 procent av resorna med cykel som transportmedel. Staden har en policy som sätter cyklism framför alla andra sätt att transportera sig på.

Centrum är helt bilfritt och man arbetar efter en modell som syftar till att skapa ett kompakt center - där det är lätt att ta sig fram utan bil.

Man pratade om att skapa ett ”vardagsrum” i centrum, där det skulle vara trevligt att befinna sig och där både buller och utsläppsnivåer hölls låga. Även ”Quality of life” var en tydlig aspekt som vägdes in i planeringen, vilket bland annat ledde till en sänkning av maxhastigheten för bilar till 30 km/h i bostadsområden.

Mellan 1989 och 2000 investerades 23 miljoner euro i cyklingsinfrastruktur. Investeringar har gjorts i expanderande av nätverk av cykelbanor, förbättring av trottoarer, broar för cyklister samt fler cykel-parkeringsplatser.

Nyckelord för förändringen:

- Livskvalitet
- Skapandet av ett kompakt centrum

”BESLUTSMODELLERNA ÄR INTE SPECIELLT VIKTIGA”

– Det är inte beslutsmodellerna det handlar om utan personerna som är drivande i processerna. Sitter det personer med gamla arbetssätt som inte är villiga att göra några förändringar, så blir det heller inga, säger Anders Roth på Trafikkontoret i Göteborg.

– Enrique Peñalosa i Bogotá är ett tydligt exempel på att det handlar om en inre drivkraft. Han sket i beslutsmodellerna och fick betala ett högt personligt pris. Det handlar om ledarskap.

Anders menar att Göteborg är uppbyggt efter bilen och att det finns ett strukturellt stöd för den, med tvång på antal parkeringsplatser, motorbilagor i tidningen och byggen av externa köpcenter.

– De som jobbar för att öka cyklismen i städerna bör ha livskvalité med i beräkningarna. Det får gärna vara en fin cykelmiljö, där man ska kunna stanna längst vägen, för att få fler att vilja cykla.

Ett sätt att ändra sättet att fatta beslut på är att gå från en prognosstyrd planering till en viljestyrd planering. Anders menar att man då utgår från politiska mål när man sätter planeringen istället för att räkna på att ”fortsätter antalet bilar att öka med si och så kommer vi behöva så här många fler motorvägar.”

Enligt Anders är det följande faktorer som är avgörande för förändring av den urbana stadsmiljön.

- Politikens inspel
- Opinionsen, såsom medias påverkan
- Starka ledare
- Hur olika intresseorganisationer är organiserade. I städer med mycket cyklism finns det ofta välorganiserade cyklistorganisationer.
- Det är lättare att inte förändra än att förändra och uppfattas som obekvämt.

SER STADEN SOM EN BIOLOGISK VARELSE

Eric Britton är en utvecklingsekonomi och VD för EcoPlan International, ett självständigt rådgivarnätverk som ger strategisk rådgivning till regeringar och industri rörande teknologiska, miljömässiga och sociala förändringar.

– Att titta på ”best practice” är en bra startpunkt, men det leder inte till en lösning. Transportsystemet måste ses som en biologisk varelse och sättas in i sitt

sammanhang. Man kan inte titta på TransMilenio i Bogotá och säga att det var så himla bra. Det finns mycket som inte är bra med det systemet, menar Eric.

Enligt Britton är det som skapar förändring i en stad att man visar på ett bättre transportsystem för medborgarna, gör det svårare att använda bil och lättare att använda kollektivtrafik. Man ska satsa på att göra en sak och att göra den saken väldigt bra.

– Borgmästare har oftast så lite tid att prata transportssystem, eftersom de har fullt upp med att sälja in sin stad, så de lämnar över besluten till trafikplanerare som ofta har gått på en bra skola, men som inte förstår staden som ett biologiskt system, menar Eric.

Eric har varit engagerad i Paris förändringar. I Paris har det genomförts en rad förändringar för att förbättra rörligheten för trafikanter som reser utan bil. Utöver den redan befintliga Metron har ett system med 20 000 lånecyklar (Velib) och ett lånesystem av elbilar (Autolib) implementerats. Dessutom finns ett gemensamt kort som kan användas för att låna de olika färdmedlen och resa kollektivt.

Eric berättar i en kort film på YouTube om hur alla beslut som fattas genom stadens Nya mobilitetsplan måste ta in följande aspekter:

- Förbättra hälsan och luftkvalitén
- Förbättra mobiliteten för alla, inte bara de som har bil.
- Skapa ett vackert centrum
- Uppmuntra ekonomisk vitalitet
- Återinföra regional solidaritet

DEMOKRATISKT UNDERSKOTT KAN LEDA TILL ATT RADIKALA BESLUT FATTAS

– Vad gäller Bogota så beror det kanske på ett visst demokratiskt underskott (att man snabbt kunde göra förändringar och förbigå olika beslutsmodeller). Men generellt sett har den här typen av förändringar ofta berott på en enskild eldsjäl, som t ex när det gäller bussystemet i Bogota, och trängselavgifterna i London. Christer Ljungberg, Trivector Traffic.



Paris. Foto: Creative Commons

LÄNDER MED LÅGT SAMHÄLLENGAGEMANG KLARAR KRISER SÄMRE

– Den vanliga modellen för att få medborgare aktiva genom lagar, regleringar, kampanjer, utrop, stödmedel, priser och erkännanden fungerar inte så bra. Istället ska man titta på vad som fungerar. Hitta nyckelpersoner i olika grupper. Manfred Hellrigl arbetar vid Future Studies i Voraalberg och menar att ett av de bästa sätten att skapa förändring är genom självorganisering, och tar rondellen som exempel. Det fungerar oftast utmärkt när människor får organisera sig själva runt en given struktur.

Det finns andra sätt att mäta på än de man använder idag, menar Manfred, som framförallt handlar om långsiktiga beräkningar.

– Länder med lågt samhällsengagemang har också drabbats hårdare av finansiella kriser.


Han har bland annat arbetat med en kampanj som heter ”Life worth living”, där man slutade ge lösningar och istället började fråga människor hur de kunde bidra till att skapa ökad livskvalitet i sin stad. En stad som lyckats med detta är Langenegg i Österrike, en stad med 1000 invånare. 2010 fick de European Town Renewal Award då de gick tvärt emot andra småstäders öde och istället satsade

på att behålla den lokala butiken, massören och tandläkaren istället för att hänvisa medborgarna till externa köpcenter. Detta minskade såklart också trafiken.

SLUTSATSER

Det som är tydligt genomgående för alla de städer som är i framkant internationellt är att de har tydliga mål som inkluderar miljön/klimatet, hälsa (som inkluderar aspekter som buller och utsläpp) och tillgänglighet, vilket genomsyrar deras beslut. Dessa mål har fått vara viktiga genom hela beslutsprocesserna och gjort att ganska drastiska förändringar har kunnats göra utan att ekonomiska faktorer har varit de allra mest avgörande.

En annan sak som tydligt framgår är att få verkar tro att beslutsmodellerna är av betydelse. Att det snarare handlar om vilka personer som är drivande, ett modigt ledarskap och en engagerad (och gärna organiserad) befolkning.



Mistra Urban Futures is a unique international center for promoting sustainable urban futures, with its headquarters in Gothenburg, Sweden. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating FAIR, GREEN, and DENSE cities. It is funded by the Mistra Foundation for Strategic Development, the Swedish International Development Agency (SIDA), and seven consortium members.

MISTRA URBAN FUTURES

Postal address: Chalmers University of Technology, SE-412 96 Göteborg, Sweden

Visiting address: Aschebergsgatan 44, Göteborg, Sweden

Phone: +46 (0)31 772 49 56

Email: mistraurbanfutures@chalmers.se

For more information visit www.mistraurbanfutures.org

