

Testbäddsplanering i skärningspunkten mellan stadsplanering och urbana experiment



Experiment med smarta hus, smart infrastruktur och smart mobilitet bedrivs idag allt oftare inom ramen för ordinarie stadsutveckling. I litteraturen beskrivs den här företeelsen som *urbana experiment*, och i praktiken tar den ofta formen av ett avgränsat pilotprojekt finansierat av statliga innovationsmyndigheter eller genom EU-medel. Syftet är att generera lärande för aktörerna som driver projekten, men i förlängningen finns också en ambition att kunskapen ska spridas som goda exempel i och mellan städer och således generera en bredare förändring (von Wirth m.fl. 2019; Scholl och Kemp 2016). Många urbana experiment har fokus på innovation, men de har också en uttalad hållbarhetsambition, även om kopplingen mellan ”smart”, ”innovativ” och

”hållbar” inte alltid är självklar. Trots att kommunala förvaltningar ofta är centrala aktörer i urbana experiment (Kronsell och Mukhtar-Landgren 2018), vet vi idag inte så mycket om hur de här processerna påverkar mer traditionella stadsplaneringsprocesser. Vi har därför valt att titta närmare på detta.

I ett mindre pilotprojekt, som nu utmynnat i ett nytt forskningsprojekt, analyserade vi en företeelse som vi beskriver som testbäddsplanering. Testbäddsplanering är en process där urbana experiment utgör en integrerad del av en mer traditionell planeringsprocess (jfr. Calvillo, Halpern, LeCavalier och Pietch, 2015; Eneqvist och Karvonen, 2019). De här processerna återfinns ofta i områden med liten eller ingen tidigare utveckling, till exempel Barkarby i Stockholm, Nyhamnen i Malmö eller Fiskehamnen (Kalasatama) i Helsingfors. Under 2018–2019 undersökte vi testbäddsplaneringsprocesser som inkluderade pilotprojekt med självkörande bussar i Danmark, Finland och Norge. Vi intervjuade de stads- och trafikplanerare som rörde sig i skärningspunkten mellan stadsplaneringsprocesserna och pilotprojekten, men även de intermediärer som var involverade i processen. En intermediär är en mäklare, eller brygga, mellan olika intressen och organisationer i konkreta innovationsprocesser. De agerar till exempel genom att underlätta ansökningar om EU-medel, eller genom att vara kommunens ansikte utåt mot aktörer som vill testa nya lösningar. Dessa aktörer är i regel inte planerare, men arbetar ofta med utvecklingsfrågor på ett kommunförbund eller i kommunal enhet för näringslivsutveckling. Nedan presenterar vi resultatet av vår studie, men blickar också framåt mot framtidens utmaningar.

Hur förhåller sig urbana experiment till den ordinarie planeringsprocessen?

Den första frågan vi intresserade oss för var hur urbana experiment förhåller sig till planerarnas dagliga arbete. Våra intervjuer visade att när stadsplanerare agerar inom ramen för testbäddsplanering ligger fokus på mjuka styrmedel som exempelvis att möjliggöra och facilitera för privata aktörer att testa tekniska lösningar inom ramen för en planeringsprocess. Andra verktyg – som att förhandla och nätverka – ingår i planerarens generella uppdrag, men i de här processerna tar de sig delvis nya uttryck. Dessa nya eller nygamla styrmedel är något som stadsplanerare uppfattar att de helt enkelt kan lägga till sina ordinarie uppgifter, men samtidigt finns det ett klart behov av att separera experiment från planering. De dagliga planeringsuppgifterna, som exempelvis inbegriper frågor gällande lagar, förordningar och säkerhetskrav, anses utgöra kärnan i de ”riktiga” planeringsprocesserna. Att inkludera smarta lösningar eller urbana experiment som ett arbetssätt i planeringen ses mer som en tillfällig trend, kanske främst som en övergripande idé, och inte som en process som utmanar traditionella planeringsverktyg i någon grundläggande mening. Studien visade också att detta synsätt ledde till viss frustration bland intermediärerna, då deras roll var att uppmuntra planerare att öppna upp sina processer för innovation och experimenterande.

Uppstår det krockar mellan planeringslogiken och den experimentella logiken? Ja, det finns ett område där stadsplanerarnas etos och identitet inte är förhandlingsbar och det är när det gäller att upprätthålla ordning, kontroll och stabilitet i den långsiktiga stadsutvecklingen. I detta sammanhang uppfattas urbana experiment, med dess betoning på risk och försöksverksamhet,

som en aktivitet som absolut kan genomföras under en begränsad tidsperiod, och som något som läggs till i en process men prioriteras bort om det skulle utmana den långsiktiga stabiliteten gällande till exempel exploateringsgrad och markanvändning. Eftersom urbana experiment inte tar sin utgångspunkt i en gemensam stadsplaneringstradition kring vad som exempelvis utgör meningsfull planeringskunskap, så finns det en uppfattning att den långsiktiga planeringen är svår att förena med idéer om ”trial and error” och det risktagande som kännetecknar urbana experiment.

Vad försöker kommunerna lära sig i dessa processer och vilka krav ställer de på offentliga värden?

Syftet med pilotprojekt är att generera lärande. I termer av kunskap följde vi experiment med självkörande bussar där tekniken stod i fokus. Kommunen ”ägde” inte piloten, utan var en partner i experimenten. Samtidigt sågs det som centralt att de självkörande bussarna potentiellt skulle kunna tas i bruk i en stadsmiljö och här utgör stadsplanering en viktig del. Två frågor vi intresserade oss för var således vad de kommunala aktörerna försökte lära sig i dessa processer, men också vilka krav de – utifrån sin profession – ställde inom ramen för pilotprojektet.

I intervjuerna framgick det att de kommunala aktörerna sällan hade tagit fram processer för att säkerställa lärande inom ramen för pilotprojektet, utan lärandet framställs framförallt som en angelägenhet för de aktörer som äger piloten. Många gånger fanns det inte heller processer för att förmedla kunskapen som planerarna förvärvade genom urbana experiment vidare i organisationen, utan kunskapen tenderade att ”fastna” hos den enskilda medarbetaren. Pilotprojekt utvärderas istället i regel av de aktörer som äger projektet genom exempelvis följeforskning, där fokus ligger på teknisk kunskap (utvärdering av exempelvis en app eller mjukvara inom ramen för en smart mobilitetslösning). Många gånger utgör denna kunskap också företagshemligheter. Medförde detta att planerarna försökte styra experimenten mot offentliga värden? Planerare har ofta en djup förståelse för att de verkar i en politiskt styrd organisation och utifrån ett allmänintresse. Men i våra samtal med planerarna framgick att de, i just vårt exempel, inte uppfattade att de behövde ställa några särskilda krav på experimentet, såsom krav på inkludering, hållbarhet eller säker hantering av data. Det fanns en uppfattning om att man endast befann sig i en testperiod och att ”först när tekniken är mer utvecklad kan vi tänka på kravställande”.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att urbana experiment ställer krav på planerare att öppna upp sina processer för nya aktörer och processer. Samtidigt ligger kanske förändringarna i verksamheten på en diskursiv nivå med en upprätthållen skepsis mot att på ett grundläggande sätt förändra prioriteringar och sätt att arbeta. Istället för att se nya roller bland stadsplanerare, konstaterar vi att de egenskaper som är förknippade med en experimentell logik istället tycks ha uppstått bland de framväxande intermediärerna. Det här är aktörer som kommit in i kommunernas stadsutvecklingsprocesser genom urbana experiment och ett större fokus på näringslivsutveckling genom stöd till lokala innovationsprocesser. Trots att många av dem är offentligt anställda, tenderar de att identifiera sig som privata aktörer, konsulter eller projektledare (snarare än offentliga tjänstemän). Inte sällan uttrycker

de en kritik mot planeringens trögrörliga processer och en ovilja att ”öppna upp” för testande och därmed för innovation. Flera har lyft fram behovet av att belysa de demokratiska och politiska konsekvenserna av urbana experiment (Caprotti och Cowley, 2017; Kronsell och Mukhtar-Landgren, 2018). En fråga som kräver ytterligare forskning är den demokratiska förankringen av just dessa aktörer. De är inte i samma utsträckning inbäddade i den offentliga sektorns värden, eftersom de inte är medlemmar av en tydlig profession (som exempelvis planerare) och agerar således inte självklart utifrån planeringsnormer såsom värnandet av ett allmänintresse. Kan införandet av nya typer av aktörer i planeringen, som har en fot i andra normer än de byråkratiska, innebära marginaliserade roller för ”traditionella” stadsplanerare? Hur påverkar det i så fall den långsiktiga demokratiska legitimiteten i stadsplaneringen? Avslutningvis vill vi lyfta blicken mot de bredare frågor som vår studie väcker.

Slutreflektion – en blick framåt

Vår studie visar på behovet av att planerare tar en mer aktiv roll när de medverkar i innovationsplattformar, experiment och testbäddsplaneringsprocesser med smart mobilitet. Här syftar vi dels på tillvaratagandet av ny planeringskunskap genom dessa processer – där ett experiment med självkörande bussar inte enbart är en teknisk fråga, utan en i allra högsta grad relevant planeringsfråga – och dels på behovet av att planerare använder sin roll för att, utifrån allmänintresset, söka styra dessa initiativ mot offentliga värden såsom hållbarhet, inkludering eller integritet. Det här kopplar inte minst mot den spänning vi pekade på ovan, mellan experimentens betoning på risktagande och planeringens stabilitetssträvan. Här måste kommunala aktörer fundera på vilka risker som de ska eller bör ta i testbäddsplaneringsprocesser. Ett exempel vi särskilt vill lyfta fram här är data, som på många sätt är kärnan i smarta städer.

I intervjuerna visade det sig att planerarna, men också intermediärerna, ofta hade en ambivalent och ibland till och med oklart förhållningssätt till frågor rörande data. Inom ramen för de processer vi följde (smart mobilitet) var vissa kommuner måna om att informera medborgare om att ”i det här bostadsområdet där experimentet pågår finns det sensorer som registrerar dina rörelsemönster”, men (säker) hantering av den data som samlades in var i stort sett överlåten till de privata aktörer som ägde experimentet. För de kommuner som är involverade i smarta urbana experiment är teknologiska risker kopplat exempelvis till datahantering (t.ex. svag programvarusäkerhet, datakryptering eller underhållsprotokoll) en viktig fråga att fundera på eftersom det är en hantering som kan riskera individens integritet såväl som personlig trygghet (t.ex. att avslöja eller aggregera känslig information) (jmf. Kitchin och Dodge, 2019). Men hur ska dessa avvägningar göras? Vad är en acceptabel risk? Vilka kompetenser finns inom kommunen att göra dessa avvägningar?

Avslutningsvis finns idag en stark förväntan på svenska kommuner att delta i innovationspolitiken genom att testa nya lösningar i stadsmiljön. Statliga innovationsmyndigheter som Drive Sweden, Vinnova och Viable Cities investerar stora summor i piloter som i stor utsträckning genomförs i svenska kommuner. I så mån påverkas stadsplanerarna i nordiska testbäddsplaneringsprocesser av de krav som finns i flera kommuner på att öppna upp

A Tale of Two Smart Horizons

Towards a FINEST Horizon



1.

In 1999, or thereabouts, photographer Karel Kravik stood on the northern Estonian coast and pointed his lens out across the Gulf of Finland. The image we are left with shows dry earth, coarse vegetation, and a curious expanse of smooth ground, appearing almost lung-like, before a band of sea and sky beyond. The decade at its close had been one of rapid upheaval for Estonia, following its independence from Soviet occupation in 1991. Throughout this period, the country's northern coast—almost the entire length of which faces Finland directly—proved an important axis of transition. In part, a collaborative corridor of shared cultural affinities, linguistic kinship, and economic interests; in part, a comparative yardstick of technoeconomic disparities. Perhaps there was a touch of both tangible in then President Lennart Meri's oft-repeated challenge: what was Estonia's Nokia? If his reference was to the rapid rise of the well-known Finnish telecoms company throughout the 1990s, then his more fundamental point was the horizon itself: the desire for an idea larger than the present moment.

In fact, Estonia did not attempt to establish a competing digital industry to those of its Nordic neighbours—within whose electronics supply chains a significant percentage of its own labor was then being assimilated. Rather, as detailed by political scientists Rainer Kattel and Ines Mergel, attention focused instead on developing what they describe as a “general-purpose technology”¹ whilst politically advancing IT as a fundamental “socioeconomic skill.”² Supported by both public and private actors, these efforts have had the most sustained and substantial impact within the emerging field of “e-governance.”

för nya processer och aktörer inom ramen för smarta städer. Hur kommunala aktörer ska förhålla sig till testbäddsplaneringsprocesser i stort är något som planerarskrået som kollektiv bör fundera på. Kanske behöver det i större utsträckning formulera frågor att inkludera och diskutera i landets planeringsutbildningar. Vi menar att det måste råda balans mellan risktagande och stabilitet i testbäddsplaneringsprocesser och då måste planerare mer aktivt delta och styra urbana experiment med smart mobilitet mot värden såsom hållbarhet och inkludering, men även frågor rörande datasäkerhet och integritet. ■

Om ni är intresserade av att läsa studien i sin helhet kan ni hitta den här, fritt tillgänglig för nedladdning: Berglund-Snodgrass, Lina och Mukhtar-Landgren, Dalia (2020) *Conceptualizing Testbed Planning: Urban Planning in the Intersection between Experimental and Public Sector Logics*. *Urban Planning*, 5 (1), Pp. 96–106 <https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/2528>

Referenser

- Calvillo, N., Halpern, O., LeCavalier, J., och Pietch, W. (2015) "Test bed as urban epistemology", i S. Marvin, A. Lucque-Ayala, & C. McFarlane (Eds.), *Smart urbanism: Utopian vision or false dawn* (pp. 181–206). London and New York, NY: Routledge.
- Caprotti, F., och Cowley, R. (2017) Interrogating urban experiments. *Urban Geography*, 38 (9), 1441–1450.
- Davidson, K., och Gleeson, B. (2018) New Socio-ecological Imperatives for cities: Possibilities and dilemmas for Australian metropolitan governance. *Urban Policy and Research*, 36 (2), 230–241.
- Eneqvist, E., och Karvonen, A. (2019) "Projekt och testbäddar: två alternativa vägar för hållbar stadsutveckling", i J. Algehed, E. Eneqvist, C. Jensen, & J. Löf (red.), *Stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* (pp. 77–88). Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1351684/FULLTEXT01.pdf>
- Kitchin och Dodge (2019) "The (In)Security of Smart Cities: Vulnerabilities, Risks, Mitigation, and Prevention", *Journal of Urban Technology*, 26:2, 47-65
- Kronsell, A., och Mukhtar-Landgren, D. (2018) "Experimental governance: The role of municipalities in urban living labs." *European Planning Studies*, 26 (5), 988–1007.
- Scholl och Kemp (2016) "City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes", *Urban Planning*, 1 (4), 89–102
- von Wirth, T., Fuenfschilling, L., Frantzekaki, N., och Coenen, L. (2019) "Impacts of urban living labs on sustainability transitions: Mechanisms and strategies for systemic change through experimentation." *European Planning Studies*, 27 (2), 229–257.

Bild

1. Foto: Stefan Cosma