



TØI rapport
615/2002

Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling

Jan Usterud Hanssen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0802-0175

ISBN 82-480-0309-4

Oslo, desember 2002

Tittel: Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling

Forfatter(e): Jan Usterud Hanssen

TØI rapport 615/2002
Oslo, 2002-12
106 sider
82-480-0309-4

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Vägverket og Transportøkonomisk institutt

Prosjekt: 2760 Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling

Prosjektleder: Jan Usterud Hanssen

Kvalitetsansvarlig: Tor Lerstang

Emneord:

Parkering; Arealbruk; Bilbruk; Bærekraftig utvikling

Sammendrag:

Parkeringstiltak kan være et effektivt virkemiddel innenfor flere politikkområder, og spesielt i tilknytning til målsettinger om å begrense bilbruk i byområder. Her inngår blant annet muligheten for å påvirke utbygges og næringslivets lokaliseringpreferenser gjennom en restriktiv parkeringspolitikk. Med utgangspunkt i dagens praksis i byer i flere land diskuteres spesielle utfordringer som boligparkering, frikjøpsordninger og behovet for å synliggjøre kostnadene overfor brukeren av en parkeringsplass. Kommunale myndigheters største utfordring er den økte privatiseringen av parkeringen i byområdene. I en by der parkeringstilbudet kontrolleres av private aktører, vil kommunen ha mistet et viktig styringsredskap. Når arbeidsgiverne tilbyr ansatte gratis parkering, vil dette stimulere til bilbruk. Av konkurransemessige hensyn vil det ofte være nødvendig at flere kommuner i en region samarbeider om en felles parkeringspolitikk. Dette er spesielt viktig hvis politikken skal omfatte restriktive tiltak.

Title: Parking Policy and Sustainable Urban Development

Author(s): Jan Usterud Hanssen

TØI report 615/2002
Oslo: 2002-12
106 pages
82-480-0309-4

ISSN 0808-1190

Financed by:

Swedish National Road Administration and Institute of Transport Economics

Project: 2760 Parking Policy and Sustainable Urban Development

Project manager: Jan Usterud Hanssen

Quality manager: Tor Lerstang

Key words:

Parking; Land use; Sustainable development

Summary:

The report discusses how parking measures may influence on car use in urban areas. An important aspect is the possibility to influence on the urban development (density, locational preferences) in order to avoid urban sprawl. Parking policy is complicated and embraces a multitude of challenges for local authorities. The report refers to examples of parking policy from different countries and cities. A special challenge for cities is to avoid losing control with the provision and use of parking spaces. Because peak hour traffic is greatly influenced by employers offering their employees free parking it is necessary that local and central authorities cooperate in order to define acceptable alternatives. In a region where several communities compete for trade and jobs it is not possible for one community alone to define and implement a restrictive parking policy. Authorities will therefore have to cooperate about a common, regional policy.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02
Pris kr 200

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02
Price 25 €

Forord

TØI har i de senere år utført flere prosjekter med sikte på å få klargjort hvordan en målrettet parkeringspolitikk kan bli et effektivt virkemiddel for å påvirke bilbruken i byområder. I en videre sammenheng kan parkeringspolitikken også bidra til å påvirke at utbyggingsmønsteret i en kommune eller region på lengre sikt blir mer bærekraftig.

Rapporten, som er utarbeidet på oppdrag fra Vägverket i Sverige, skal bidra til at sentrale, regionale og lokale myndigheter får en bedre oversikt over de mulighetene som ligger i en aktiv bruk av parkeringspolitikken. Sentrale myndigheters rolle vil være å stimulere kommunene til en mer aktiv bruk av dette virkemiddelet og følge opp nødvendige behov for lovendringer. Kommunene må selv klargjøre sine målsettinger når det gjelder byutvikling og bilbruk og hvilken rolle parkeringspolitikken bør få i anstrengelsene for å nå disse målsettingene.

Rapporten bygger dels på tidligere prosjekter om parkeringspolitikk og parkeringstiltak, dels på ny litteraturstudie og dels på undersøkelser i norske og svenske byer. Den er skrevet av prosjektlederen, sivilingeniør Jan Usterud Hanssen. Forskningsleder Tor Lerstang har gitt nyttige bidrag til arbeidet og har også oppofrende kvalitetssikret rapporten på sin fritid. Sekretær Tove Ekstrøm har tilrettelagt rapporten for trykking.

Vi takker Mathias Wärnhjelm, Vägverket, for positiv støtte og godt samarbeid i arbeidet med rapporten. Bengt Skagersjö, Svenska Kommunförbundet, har også bidratt med materiale og kommentarer.

Oslo, desember 2002
Transportøkonomisk institutt

Knut Østmoe
instituttssjef

Tor Lerstang
forskningsleder

Innhold

Sammendrag

Sammanfattning

Summary

1 Innledning	1
1.1 Rapportens bakgrunn og formål	1
1.2 Parkering - areal- eller transportplanlegging?	2
1.3 Noen utfordringer	3
2 Nærmere om parkeringspolitikken utfordringer	5
2.1 Et virkemiddel for ”bærekraftig byutvikling”?	5
2.2 Parkering og utbyggingsmønster	7
2.3 Gratis parkering. Hva er det?	8
2.4 Parkering, veiprisering og mobility management	9
2.5 Hvem kontrollerer dagens parkeringstilbud?	10
3 Kunnskap om tradisjonelle og nye parkeringstiltak	15
3.1 Kan vi gjøre noe med de eksisterende, private plassene?	15
3.2 Tiltak som gjelder boligparkering	17
3.3 Regulering av offentlige parkeringsplasser på gategrunn	20
3.4 Frikjøpsordninger (parkeringsköp)	23
3.5 Parkeringsnormer – minimum eller maksimum?	24
3.6 Sykkelparkering	26
3.7 Innfartsparkering	28
3.8 ”Cash-out” – et amerikansk tiltak	31
3.9 Skatt på parkeringsplasser	33
3.10 Parkeringstiltak i samordnet areal- og transportplanlegging	35
4 Virkninger av parkeringstiltak	40
4.1 Parkeringens arealbeslag	40
4.2 Parkeringstilbud og transportmiddelvalg	42
4.3 Oppsummering av empiriske studier	48
4.4 Resultater fra FoU i Osloregionen og Norge	49
4.5 Både antall bilturer og trafikkarbeidet kan reduseres	54
4.6 Økonomi	55
5 Status for parkeringspolitikken i norske byer	61
5.1 Nasjonal politikk er ulik lokal politikk	61
5.2 Nasjonale utredninger og planer	62
5.3 Parkeringspolitikk i norske bykommuner	65
5.4 Hvorfor er parkeringspolitikken så vanskelig?	68

6 Status for parkeringspolitikk i svenske byer.....	70
6.1 Undersøkelse av utvalgte byer.....	70
6.2 Informasjon fra 10 byer	70
6.3 Sammenfatning av svarene	74
6.4 En nasjonal parkeringspolitikk i Sverige?	77
7 Oppsummering og forslag til FoU	79
7.1 Kommunenes utfordringer og muligheter.....	79
7.2 Forutsetninger for utforming og gjennomføring av parkeringspolitikken...81	
7.3 Videre arbeid på kort sikt.....	82
7.4 Langsiktig arbeid i kommunene og FoU-behov	84
Referanser	87
VEDLEGG 1: Nasjonale parkeringsnormer i Storbritannia	100
VEDLEGG 2: ABC- systemets parkeringsnorm for byområder i Nederland .	101
VEDLEGG 3: Lokalisering av Ski storsenter og Vinterbro senter i forhold til infrastruktur og boligbygging	103
VEDLEGG 4: Spørreskjema sendt til utvalgte svenske byer	104

Sammendrag:

Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling

Parkering som virkemiddel for en bærekraftig byutvikling

Parkeringspolitikk kan være et viktig virkemiddel knyttet til målsettinger om en bærekraftig byutvikling. Tidligere studier har vist at det er sjelden slike muligheter utnyttes lokalt. I dette prosjektet er utgangspunktet at det kan oppnås en sterkere tilknytning til politikk for bedre miljø og langsiktig byutvikling – både lokalt, nasjonalt og globalt.

Begrepet ”bærekraftig byutvikling” kan beskrives eller defineres på ulike måter. Rapporten tar utgangspunkt i at begrepet forutsetter at det legges opp til et samspill mellom ulike faktorer slik at bilbruken (antall bilturer og antall kjøretøykilometer) i et byområde kan begrenses. Rapporten diskuterer mulighetene for at den lokale parkeringspolitikken kan omfatte tiltak som gjør at dette blir et viktigere virkemiddel innenfor lokal areal-, transport- og miljøpolitikk enn det er i dag.

Rapportens formål er å presentere informasjon om hvordan en mer bevisst parkeringspolitikk kan være et effektivt virkemiddel for å påvirke trafikk- og byutviklingen i en bærekraftig retning. Gjennomgangen er i hovedsak basert på litteratur og offentlige utredninger fra ulike land.

I de nordiske landene er ansvaret for parkeringspolitikken i sin helhet lagt til den enkelte kommune. I en del andre land finnes det eksempler på at det i større grad gis klare nasjonale og regionale føringer som påvirker bruken av parkering som virkemiddel lokalt.

Parkering – et virkemiddel for å begrense biltrafikk i by?

I Norge og Sverige kan dagens parkeringspolitikk stimulere til høy bilbruk i store og mindre byområder ved at det stilles *krav til et minimum antall plasser* ved etablering av ny virksomhet. Parkeringspolitikken kan også bidra til dårligere utnyttelse av arealene og byspredning. Når avstandene øker, samtidig som det i byenes ytterområder tilbys gratis parkering både til ansatte og kunder/besøkende, vil både trafikk- og transportarbeidet øke. En videre følge av en slik byutvikling er at mange servicetilbud og arbeidsplasser orienteres mot bilbrukere slik at viktige målpunkter blir mindre tilgjengelig for dem som ikke disponerer bil.

I mellomstore og små byer forsøker man til dels å stimulere sentrums konkurransevne gjennom å gjøre dette området mest mulig tilgjengelig for kunder med bil. Med andre ord føres det en politikk som gjør at det legges til rette for å tilfredsstille mye av etterspørselen etter parkering i alle deler av en

kommune. Spesielt i sentrale områder tilsier miljølemper, tomtekostnader og byggekostnader at dette kan bli kostbart for samfunnet, utbyggere og den enkelte.

Parkeringsnormer er et viktig planverktøy for kommunene. Normenes formål er vanligvis å gi planleggere og beslutningsfattere et utgangspunkt for å fastsette antall parkeringsplasser i forbindelse med en utbygging. Tradisjonelt er dette for å sikre at det bygges et tilstrekkelig antall plasser i forhold til ventet etterspørsel etter parkering (minimumsnormer). Grunnlaget for normene er ofte erfaringstall basert på situasjoner der parkeringen er gratis. Økonomisk teori og erfaring tilsier at hvis brukeren må betale for parkeringen, vil etterspørselen gå ned. Dette ville i sin tur påvirke erfaringstallene som danner grunnlaget for normene. Verken i Norge eller Sverige er det dokumentert gode undersøkelser som kan gi et pålitelig grunnlag for å fastsette normer under ulike betingelser.

En begrensning av antall parkeringsplasser som tillates i de ulike lokaliseringene kan påvirke utbygges og næringsdrivendes preferanse for hvor de vil etablere sin virksomhet. Derved kan kommunens parkeringspolitikk (normene) påvirke utbyggingsmønsteret. Maksimumsnormer kan bidra til at arealet som anvendes til parkering blir begrenset, til større tetthet i utbyggingen og til at steder med muligheter for god kollektivbetjening blir foretrukket. Slike steder er knutepunkter i rutenettet eller i og ved byens sentrum. En mer bevisst parkeringspolitikk kan med andre ord styrke mange kommuners ønske om fortetting og om å ”bygge byen innover”.

I mange tilfeller kan ikke én kommune alene føre en restriktiv parkeringspolitikk. Konkurransen med omkringliggende kommuner tilsier at det eventuelt må føres en *regional parkeringspolitikk*. Det finnes svært få eksempler på slikt samarbeid mellom kommuner.

Når det gjelder *boligparkering*, tyder mye på at det vil være riktig å bygge nok parkeringsplasser. Politikken rettes da ikke mot bilholdet, men mot bilbruken. Tilstrekkelig antall plasser utenfor gategrunn frigir gateareal og gjør at det ikke er restriksjoner som forhindrer at bilen kan etterlates hjemme.

Kostnadene ved de parkeringsplassene som knyttes til boligene og disponeres/eies av den enkelte, bør også synliggjøres. Det kan derfor argumenteres for at parkeringen og boligen selges som separate enheter. En parkeringspolitikk som tar hensyn til samspillet mellom boligparkering og parkering ved ulike målpunkt for en reise (arbeid, service, handel, mv), kan derved påvirke folks valg av boligtype og lokalisering.

I flere byer i Europa er det lagt til rette for såkalte bilfrie boligområder. Når man bor i disse boligene må den enkelte forplikte seg til ikke å ha bil som forutsetter lokal parkeringsplass. Det kan etableres ulike ordninger med bildeling. Spesielt i sentrale byområder kan det derved bygges både flere og billigere boliger.

Gratis parkering finnes for den enkelte, men ikke for samfunnet

Ni av ti arbeidstakere i Norge kan parkere *gratis* ved arbeidsstedet. Trolig er det en tilsvarende situasjon i Sverige. Når bedriftene dekker parkeringskostnadene er det ikke overraskende at mange av de ansatte bruker bil til arbeidet. De fleste har stor grad av sikkerhet for at det er ledig plass når de kommer frem til arbeids-

stedet. På linje med andre økonomiske ordninger som firmabil, kjøregodtgjørelse mv, innebærer også parkeringstilbud en stimulans til å bruke bilen. Det kan skje en utvikling på dette området hvis man får arbeidsgivere til å ta et større ansvar for hvordan deres ansatte reiser til arbeidet. Argumenter for et slikt engasjement kan knyttes til bedriftenes behov for en positiv miljøprofilering for eksempel gjennom sitt miljøregnskap og de direkte og indirekte besparelser som færre parkeringsplasser innebærer. Dette medfører at parkeringstiltak knyttes nær opp mot aktiviteter som omfattes av arbeidet med "Mobility management".

Når ansatte og kunder tilbys gratis parkering er dette et gode som utnyttes selv om det finnes gode, alternative måter å reise på. Derved svekkes grunnlaget for den lokale kollektivtransporten, og bilen vil trolig bli brukt mer også på korte turer. Denne situasjonen er knyttet til mange reisemål – ikke minst til eksterne kjøpesentre og stormarkeder. Når kunder som kommer med bil tilbys "gratis" parkering betyr det at kostnadene knyttet til anlegg, drift og vedlikehold dekkes av alle kunder – også av de som kommer uten bil. Dette innebærer ofte en konkurransemessig fordel i forhold til detaljhandelstilbud i sentrum, der parkering vanligvis er avgiftsbelagt og må betales av bilbrukeren, men kanskje fortsatt uten at de fulle samfunnsøkonomiske kostnader dekkes.

Det er gjort forsøk på å finne *kostnadene* forbundet med å bygge og drive ulike typer parkeringsplasser. Et begrenset empirisk grunnlag tilsier at det vil bli svært kostbart å følge opp ambisjoner om å få mest mulig parkering underjordisk eller inn i større anlegg. Informasjon fra en av de store, svenske byene tyder på at det kan koste nærmere SEK 300.000 å bygge en underjordisk plass sentralt byen. Også i Norge finnes det parkeringsanlegg der kostnaden for hver enkelt plass ligger på dette nivået. I tillegg til avskrivning av dette beløpet må man ta hensyn til årlige drifts- og vedlikeholdskostnader.

Hva kan gjøres med eksisterende parkeringsplasser?

Mens kommunen relativt raskt kan endre politikk og bli mer restriktiv når det gjelder anlegg og bruk av nye plasser, vil de eksisterende plassene utgjøre en større utfordring. Dette gjelder utfordringer av økonomisk karakter og konkurransemessige forhold mellom eksisterende og nye virksomheter.

Vanligvis vil de fleste eksisterende parkeringsplasser i en kommune være private og de er lokalisert utenfor sentrumsområdet. En betydelig andel av disse plassene er knyttet til arbeidsplasser og basert på normer som påla utbygger å anlegge dem. Normalt vil en utbygger kunne anlegge flere enn det pålagte, minimum antall parkeringsplasser på egen tomt. Derfor er det vanskelig både å få en fullstendig oversikt over det samlede tilbudet i kommunene og å forsøke å begrense antallet parkeringsplasser i ettertid.

Kommunene kan påvirke bruken av plasser som eies eller kontrolleres av kommunen eller dens bedrifter. Dette gjelder plasser på og utenfor gategrunn. Vanligvis vil disse plassene i hovedsak finnes i sentrale deler av kommunene, og mange vil allerede være avgiftsbelagt. Den symbolske betydningen er likevel viktig. I praksis dreier mye av dagens kommunale parkeringspolitikk seg bare om disse plassene.

Både *offentlige og private arbeidsgivere* kan oppmuntres til å se kritisk på parkeringstilbudet til egne ansatte. Antallet plasser kan reduseres, og de kan avgiftsbelegges. Eventuelt kan alle ansatte tilbys å få subsidiert sine arbeidsreiser med et beløp som tilsvarer det parkeringsplassene koster.

I flere land (for eksempel i Australia, England og USA) har dette aspektet fått mye oppmerksomhet, og man har på ulike måter forsøkt å påvirke politikken slik at parkeringskostnadene i større grad enn hittil blir belastet brukeren av en parkeringsplass. Fordi det har vært behov for *lovendringer* og da spesielt i forhold til skattelovgivningen, har også nasjonale myndigheter engasjert seg. Én tilnærming består i at parkeringsplasser pålegges skatter eller avgifter. Dette kan redusere antallet plasser som tilbys, selv om ikke kostnadene overføres til den enkelte som får benytte plassen. Inntektene fra slike ordninger kan øremerkes til lokale trafikktiltak. I England frister regjeringen med statlige midler til kommuner som innfører ordningen.

Ordningen, som kalles "*cash-out*" i USA og England, innebærer her en form for avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at det utbetales et månedlig kontantbeløp som den ansatte selv kan velge å disponere. Beløpet kan tilsvare markedsleien på parkeringsplasser i området eller fastsettes på annen måte. Den ansatte står fritt til selv å leie parkering, kjøpe kollektivreiser eller beholde beløpet og så begynne å gå eller sykle. Både på delstatlig og føderalt nivå har skattemyndighetene fulgt opp med å tilpasse lovgivningen.

Boligsoneparkering kan brukes både i sentrale og eksterne deler av en kommune og tilpasses lokale forhold. Det innebærer at man tilrettelegger for beboernes parkering, men kombinert med avgifter kan det også stimulere til økt bruk av anlegg utenfor gategrunn. Samtidig virker tiltaket som en restriksjon overfor andre enn de bosatte. En slik ordning gjør at bosatte i et nærmere definert område lettere kan la være å benytte egen bil.

Andre tiltak innenfor gjeldende lovverk

Innfartsparkering er mest aktuelt rundt de større byene og ses gjerne som et positivt parkeringstiltak fordi det knyttes til kollektivtransport. Likevel er det i noen sammenhenger usikkert om dette tiltaket kan bidra mye til å redusere transportarbeidet eller bilbruken. I hovedsak er det bare når det alternative, kollektive transportmidlet gir raskere transport enn å benytte bil hele veien at det kan få betydning. Erfaring tilsier likevel at frigjort kapasitet på innfartsveier blir fylt opp.

I mindre byer kan reiseavstandene være kortere, og kapasitetsproblemene på hovedveiene mindre alvorlige enn i store byer. Innfartsparkering vil derfor spille en annen rolle enn i de større byene. Hvis kommunen ønsker å begrense det sentrale parkeringstilbudet eller beskytte sitt sentrum mot unødig mye trafikk, kan parkeringsplasser i området utenfor sentrum eller tettbebyggelsen være en god løsning. Slike plasser kan ligge i gangavstand til sentrum eller det kan opprettes et system med matebusser. Det finnes mange eksempler på at parkeringsavgift og bussbillett blir samordnet.

Maksimumsnormer fremstår som et viktig virkemiddel og kan knyttes til geografiske områder, spesielle formål eller til konkrete utbyggingsprosjekter.

Frikjøpsordninger kan anvendes oftere for å samle parkeringen i større anlegg og for eventuelt å bevare kommunal kontroll over slike anlegg. Tiltaket er aktuelt både i sentrumsområder og andre deler av byen med høy arealutnyttelse. Når parkering samles i større anlegg, vil det være et større potensial for sambruk av plassene til ulike formål. Derved reduseres kravet til totalt antall plasser. Flere steder har man kommet frem til reduksjonsfaktorer for ulike kombinasjoner av sambruk.

Ved å legge forholdene bedre til rette for *sykkelparkering* vil man også kunne stimulere til mer bruk av dette transportmidlet. Flere byer har etablert egne normer for sykkelparkering både ved boliger og andre reguleringsformål.

Sammenheng mellom lokalisering, parkeringstilbud og bilbruk

Hvis man ikke lenger skal dekke etterspørselen, men i stedet ønsker å ta utgangspunkt i det faktiske behovet for parkering, står man overfor en stor utfordring. Hvor mange parkeringsplasser er nødvendige for at en virksomhet skal kunne fungere?

Det har blitt gjort flere undersøkelser av bedrifter som har flyttet. Da har det vært mulig å finne ut hvordan de samme ansatte reiser når transport- og parkeringstilbudet endres. Disse undersøkelsene viser klart at *parkeringsstilbudet er avhengig av lokalisering* og at ansatte tilpasser sin bilbruk til dette tilbudet. Slike undersøkelser gir likevel ikke grunnlag for å finne pålitelige sammenhenger mellom parkeringsbehov og lokalisering.

En undersøkelse av to store kjøpesentre syd for Oslo viser forskjeller i bilbruk som forklares med lokalisering og parkering/biltilgjengelighet. Det ene er eksternt lokalisert og helt bilbasert. Det andre senteret er bygget i tilknytning til et eksisterende tettstedssenter med mange bosatte innen gangavstand og god kollektivbetjening. Der var det bare ca 60 % av kundene som benyttet bil selv om det også der var rikelig med gratis parkeringsplasser.

Hvis man kan komme frem til retningslinjer for å beregne det reelle parkeringsbehovet for ulike typer virksomheter kan dette benyttes som utgangspunkt for et maksimaltall for antall plasser. Dette vil påvirke lokaliseringsvalgene fordi virksomhetene må velge lokaliseringer der muligheten for å dekke transportbehovene på annen måte enn med bil blir tilfredsstillende.

Parkeringspolitikk i norske og svenske byer

En gjennomgang av en rekke *norske offentlige utredninger og planer* viser at parkering har vært et tema gjennom 30 år. Det er stadig pekt på at parkering er et viktig virkemiddel i areal-, transport- og miljøpolitikken og deretter forventet at kommunene følger opp dette. Det har ikke fått stort gjennomslag lokalt.

I Norge har regjeringen gjennom Nasjonal transportplan 2002-2011 uttrykt at man ønsker å arbeide for å kunne avgiftsbelegge parkeringsplasser, innføre tvungent frikjøp og innføre bindende bestemmelser om parkering i fylkesdelplaner. Stortinget valgte ikke å følge opp dette.

En undersøkelse blant 21 norske byer av ulik størrelse utført i 1992, en senere undersøkelse fra 1998 og en enkel rundspørring til 10 svenske byer i 2002 har gitt ganske like resultater. Hovedinntrykket er at det vurderes som både vanskelig og lite interessant for kommunene å benytte seg av de mulighetene som parkeringspolitikken gir til å påvirke bilbruken i byområdene. Dette forklarer vi med at det er uklare politiske målsettinger, at det er et meget følsomt og vanskelig tema politisk sett og med at man ikke ønsker å tape arbeidsplasser og detaljhandelsomsetning til nabokommuner. I den enkelte kommune er det mange aktører med ansvar for eller interesse i den lokale parkeringspolitikken. Disse kan være kommunale etater og selskap eller private utbyggere og selskap som har parkering som forretningsområde. Det gjelder både bygging, drift og overvåking av plassene. Da er det ofte vanskelig å få til en helhetlig og samordnet parkeringspolitikk.

I *norske og svenske byer* finnes lite dokumentasjon på overordnede målsettinger knyttet til parkering. Parkeringspolitikken er i liten grad tatt opp og avklart i forbindelse med en kommuneplan eller en oversiktsplan. Studien indikerer også at parkering anses å være et virkemiddel som i liten grad er knyttet til byutvikling og transportplanlegging.

Det er en tendens til at de norske byene i større grad enn de svenske etterlyser statlige initiativ for å styrke parkeringen som virkemiddel. Respondentene fra de svenske byene synes å mene at grunnlaget for en mer aktiv politikk er til stede, men at det mangler politisk mot eller vilje.

I begge land er det ikke uventet de største byene som peker på flest utfordringer når det gjelder bilbruk og parkeringspolitikk. Det er også i disse byene man har arbeidet mest med å definere en lokal parkeringspolitikk. I de store svenske byene har man lagt et grunnlag for avklaring av parkeringspolitikken gjennom større utredninger, men det er typisk for de fleste byene at man fokuserer på parkering i byenes sentrale deler.

Kunnskapen om parkeringstiltak og deres virkninger kan forbedres

Parkering er et svært fleksibelt og mangesidig virkemiddel som kan tilpasses behovet i en region eller en kommune, rettes mot mindre områder eller fokuseres på en tomt eller et enkelt utbyggingsprosjekt. Parkering er også komplisert og kontroversielt.

Parkeringstiltak kan innebære både å tilrettelegge for parkering når spesielle behov skal dekkes og å innføre ulike former for restriksjoner. Restriksjonene kan være rene reguleringer eller de kan knyttes til avgifter. Som grunnlag for kommunens praksis bør det finnes overordnede målsettinger om byutvikling, bilbruk og miljø der parkeringspolitikken skal bidra til at målene nås. I første omgang kan parkeringspolitikken bidra til å begrense *veksten* i bilbruk.

I mange byer kan kunnskapsgrunnlaget for detaljert utforming av en mer bevisst parkeringspolitikk være svakt. Arbeid med å forbedre dette bør gå hånd i hånd med arbeid med å innarbeide parkeringspolitikken i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Det gjelder blant annet å avklare i hvilken grad man

ønsker å benytte parkeringspolitikken som et aktivt virkemiddel knyttet til byutviklingen og i tilfelle hvordan dette bør skje i praksis.

Ytterligere privatisering av parkeringstilbudene kan føre til en lite bærekraftig byutvikling. Hvis ikke kommunene fokuserer mer på parkering som virkemiddel, vil dette normalt innebære lav arealutnyttelse. En videre følge av dette kan bli byspredning og økte transportbehov i fremtiden. Regionalt samarbeid og eventuelle endringer i lovverket vil styrke mulighetene for å motvirke dette.

Til tross for den betydningen parkering kan ha som virkemiddel innenfor flere politikkområder, har det ikke hittil vært noe viktig tema for FoU. Prosjektet anbefaler derfor at det etableres et FoU-program som kan styrke grunnlaget for utforming av parkeringspolitikken i byområdene som et element i en bærekraftig byutvikling. For å få tilstrekkelig tyngde og kunnskapsutveksling kan det være en fordel å etablere et utvidet nordisk samarbeide.

I rapporten er det stilt opp en del problemstillinger som kan vurderes tatt opp i et FoU-program. Noen av disse problemstillingene er:

- *Tvungent frikjøp, som alternativ til frivillig avtale:* Hvordan kan dette gjennomføres i praksis? Hvilke fordeler og ulemper har det? Hva blir konsekvensene for kommunene som påtar seg ansvar for at felles parkeringsanlegg blir bygd ut?
- *Hvordan få bedre styring med bruken av de eksisterende parkeringsplassene?* Dette dreier seg om tiltak som kan gi betydelig virkning både på kort og lang sikt, men de er gjerne avhengige av både lovendringer og tilpasning til andre deler av skatte- og avgiftssystemet. Hvilken rolle skal nasjonale myndigheter spille gjennom lovgivning mv for å finne frem til løsninger?
- *Få synliggjort hva ulike typer parkeringsplasser faktisk koster samfunnet, bedriftene og brukerne.* Dette kan påvirke utbyggere, detaljhandelen og arbeidsgivere til kritisk vurdering av eventuell subsidiering av parkeringsplassene. Det kan også legge grunnlaget for en endret holdning i forhold til lokalisering.
- *Utrede betydningen av at kommuner samarbeider om en regional parkeringspolitikk og vurdere hvordan dette kan organiseres.* Erfaring viser at ingen kommune alene vil gjennomføre en restriktiv parkeringspolitikk hvis man er i en konkurransesituasjon overfor nabokommuner.
- *Øke kunnskapen om bilbrukeres prisfølsomhet overfor ulike avgiftssatser for parkering.* Det dreier seg om å forbedre kunnskapen som grunnlag for å innføre mer differensierte avgifter på offentlige og private parkeringsplasser og virkninger av å avgiftsbelegge plasser som i dag er gratis.
- *Avklare hvilken rolle innfartsparkering kan ha i lokal og regional parkeringspolitikk.* Etablere kunnskap om hvor slike plasser bør lokaliseres, hvordan kan de gjøres attraktive og hvordan parkeringstilbud kan samordnes?
- *Etablere et nordisk kunnskapsnettverk om parkering som virkemiddel.* Det kan etableres et forum der kommunene kan få motivasjon og veiledning for å kunne utvikle parkeringspolitikken i sin overordnede planlegging. Samtidig vil dette

kunne bli et forum der kommunene kan kanalisere sine behov, ønsker og ideer til sentrale myndigheter. Et slikt kunnskapsnettverk vil være et godt utgangspunkt for å initiere nye FoU-prosjekter eller programmer. Med den fragmenterte kunnskapen som nå foreligger i Norden, bør både nettverket og FoU-virksomheten ha en betydelig internasjonal orientering.

Sammanfattning:

Parkeringspolitik och hållbar stadsutveckling

Parkering som medel för en mer hållbar stadsutveckling

Parkeringspolitik kan vara ett viktigt medel för att nå mål om en hållbar stadsutveckling. Tidigare studier har visat att sådana möjligheter sällan utnyttjas lokalt. I detta projekt är utgångspunkten att parkeringspolitiken kan få en starkare koppling till en politik för bättre miljö och långsiktig stadsutveckling – både lokalt, nationalt och globalt.

Begreppet ”hållbar stadsutveckling” kan beskrivas eller definieras på olika sätt. Rapporten tar utgångspunkt i att begreppet förutsätter en samverkan mellan olika faktorer så att bilanvändningen (antal bilresor och antal personbilskilometer) i ett stadsområde kan begränsas. Rapporten diskuterar möjligheten för att den lokala parkeringspolitiken ska kunna omfatta åtgärder som gör att denna blir ett viktigare styrmedel i den lokala markanvändnings-, transport- och miljöpolitiken än den är i dag.

Syftet med rapporten är att presentera information om hur en mer medveten parkeringspolitik kan bli ett effektivt medel för att styra trafik- och stadsutvecklingen i en hållbar riktning. Genomgången är i huvudsak baserad på litteratur och offentliga utredningar från olika länder.

I de nordiske länderna är ansvaret för parkeringspolitiken i sin helhet lagt till kommunerna. I en del andra länder finns det exempel på klara nationella och regionala regler som påverkar användningen av parkering som lokalt styrmedel.

Parkering – ett medel för att begränsa biltrafiken i staden?

I Norge och Sverige kan dagens parkeringspolitik vara en medverkande orsak till omfattande bilresande i större och mindre städer. Detta beror på att det ofta ställs krav till ett minimum antal platser vid etablering av ny verksamhet. Parkeringspolitiken kan också bidra till sämre utnyttjande av tomtmarken och till glesare bebyggelse. När avståndena ökar, samtidigt som det i städernas ytterområden erbjuds gratis parkering både till anställda och kunder/besökande, ökar både trafik- och transportarbetet. En sådan stadsutveckling medför också att många servicetillbud och arbetsplaster inriktas mot bilisterna, vilket gör att de blir mindre åtkomliga för dem som inte disponerar bil.

I mellanstora och små städer försöker man att öka centrumets konkurrenskraft genom att göra centrum så tillgängligt som möjligt för kunder med bil. Med andre ord är politiken inriktad på att tillfredsställa en stor del av efterfrågan på parkering i alla delar av kommunen. Miljöproblem samt höga tomt- och byggnadskostnader

i centrala områden gör att en sådan politik kan bli kostbar för samhället, utbyggare och den enskilde.

Parkeringsnormer är ett viktigt planeringsverktyg för kommunerna. Syftet med normerna är vanligtvis att ge planerare och beslutsfattare en utgångspunkt för att fastsätta antalet nödvändiga parkeringsplatser vid en utbyggning. Traditionellt görs detta för att garantera att det byggs tillräckligt med platser för att tillgodose den förväntade efterfrågan på parkering (minimumsnormer). Grundlaget för normerna är ofta erfaringstal som är baserade på en situation där parkeringen är gratis. Ekonomisk teori och erfarenhet visar emellertid att efterfrågan går ned när bilisterna måste betala för parkeringen. Om man tog hänsyn till detta skulle det påverka erfarenhetstalen som utgör underlag för normerna. Varken i Norge eller Sverige finns det dokumenterat goda undersökningar som kan ge ett pålitligt underlag för att fastsätta parkeringsnormer för olika utbyggningssituationer.

En begränsning av antalet tillåtna parkeringsplatser i olika lägen kan påverka utbyggares och näringsdrivandes lokaliseringsval. På detta sätt kan kommunens parkeringspolitik (normerna) påverka utbyggningsmönstret. Maximumsnormer kan bidra till att ytorna som användes till parkering begränsas, till större täthet i bebyggelsen och till att platser med god kollektivtrafik blir föredratt. Sådana platser är knutpunkter i kollektivtrafiken eller områden nära stadens centrum. En mer medveten parkeringspolitik kan med andre ord styrka många kommuners önskemål om förtätning och om att ”bygga staden inåt”.

En kommun kan normalt inte ensam föra en restriktiv parkeringspolitik. Konkurrensen med omkringliggande kommuner gör att det kan krävas en *regional parkeringspolitik*. Det finns emellertid få exempel på sådant samarbete mellan kommuner.

När det gäller *parkering vid bostaden*, är det mycket som talar för att det är rätt att bygga tillräckligt med parkeringsplatser. Politiken riktas då inte mot bilinnehavet, men mot bilanvändningen. Tillräckligt antal platser utanför gatemark frigör gatuytor och gör att det inte är parkeringsrestriktioner som förhindrar att bilen kan lämnas hemma.

Det är också viktigt att synliggöra kostnaderna för parkeringsplatser vid bostaden som disponeras och ägs av den enskilde. Parkeringen och bostaden bör därför säljas som separata enheter. En parkeringspolitik som tar hänsyn till samspelet mellan bostadsparkering och parkering vid olika målpunkter för en resa (arbete, service, handel, m.m.), kan därmed påverka folks val av bostadstyp och bostadsplats.

I flera städer i Europa har man infört s.k. bilfria bostadsområden. När man bor i dessa bostadsområden måste man förbinda sig att inte ha bil som kräver en lokal parkeringsplats. Det kan i stället bildas olika system med t.ex. bilpooler. Speciellt i centrala områden kan man därigenom bygga både fler och billigare bostäder.

Gratis parkering finns för den enskilde, men inte för samhället

Nio av tio anställda i Norge kan parkera *gratis* vid arbetsplatsen. Det är troligtvis en motsvarande situation i Sverige. När arbetsgivaren står för parkeringskostnaden är det naturligt att många av de anställda kör bil till arbetet. De flesta är

ganska säkra på att det finns ledig plats när de kommer fram till arbetsplatsen. I likhet med andra ekonomiske förmåner som tjänstebil, bilersättning m.m., innebär också parkeringsutbudet en stimulans till att använda bilen. Det kan ske en utveckling på detta område om man får arbetsgivarna till att ta ett större ansvar för hur deras anställda reser till arbetet. Företagens behov för en positiv miljöprofilering, och de direkta och indirekta besparingar som färre parkeringsplatser ger, kan vara motiv för ett sådant engagemang. Parkeringsåtgärder kan därför kopplas ihop med aktiviteter som omfattas av begreppet "Mobility management".

När anställda och kunder erbjuds gratis parkering är detta en förmån som utnyttjas även om det finns bra, alternativa sätt att resa på. Därmed försvagas underlaget för den lokala kollektivtransporten och bilen kommer troligtvis att användas mer också på korta resor. Detta gäller många resemål, inte minst externa köpcentra och stormarknader. När kunder som kommer med bil erbjuds "gratis" parkering innebär det att kostnaderna för utbyggnad, drift och underhåll täcks av alla kunder – också av dem som inte reser med bil. Detta innebär ofta en konkurrensfördel jämfört med detaljhandeln i centrum, där parkering vanligtvis är avgiftsbelagd och måste betalas av bilisterna, men kanske fortfarande utan att de totala samhälls-ekonomiska kostnaderna täcks.

Det är gjort försök på att få fram *kostnaden* för att bygga och drive olika typer av parkeringsplatser. Ett begränsat empiriskt underlag tyder på att det kan bli mycket dyrt att leva upp till ambitionerna om att få mest möjlig parkering under jord eller in i större parkeringshus. Information från en av de stora svenska städerna tyder på att det kan kosta närmare SEK 300 000 att bygga en underjordisk parkeringsplats centralt i staden. Också i Norge finns det parkeringshus där kostnaden för den enskilda platsen ligger på denna nivån. Utöver avskrivning av detta beloppet måste man ta hänsyn till årliga drifts- och underhållskostnader.

Vad kan göras med befintliga parkeringsplatser?

Kommunen kan relativt snabbt ändra sin politik och bli mer restriktiv när det gäller utbyggnad och användning av nye parkeringsplatser, men de befintliga platserna utgör ett större problem. Det gäller t.ex. ekonomiska förhållanden och konkurrensen mellan befintliga och nya verksamheter.

Vanligtvis är de flesta befintliga parkeringsplatserna i en kommun privata och lokaliserade utanför centrum. En stor andel av dessa platserna ligger vid arbetsplatserna och är utbyggda i enlighet med kraven i parkeringsnormerna. Normalt kan en utbyggare anlägga flera än de pålagda, minimum antal platserna på egen tomt. Därför är det svårt att få en fullständig översikt över det totala utbudet i kommunen, och att begränsa antalet befintliga parkeringsplatser.

Kommunerna kan påverka utnyttjandet av platser som ägs eller kontrolleras av kommunen eller dess företag. Detta gäller platser på och utanför gatumark. Vanligtvis ligger dessa platserna i centrala delar av kommunen och många är redan avgiftsbelagda. Den symboliska betydelsen är ändå viktig. I praktiken rör dagens kommunala parkeringspolitik bare dessa platserna.

Både *offentliga och privata arbetsgivare* kan uppmuntras till att se kritiskt på parkeringsutbudet till egna anställda. Antalet platser kan reduceras och avgifts-

beläggas. Eventuellt kan alla anställda erbjudas att få subventionerat sina arbetsresor med ett belopp som motsvarar det som parkeringsplatserna kostar.

I flera länder (till exempel i Australien, England och USA) har detta fått stor uppmärksamhet och man har på olika sätt försökt att påverka politiken så att kostnaden för parkeringsplatsen i större grad än hittills drabbar användaren av en parkeringsplats. Eftersom det har behövts *lagändringar* och då speciellt i skattelagstiftningen, har också nationella myndigheter engagerat sig. En möjlighet är att lägga skatter eller avgifter på parkeringsplatserna. Detta kan reducera antalet platser som erbjuds, även om kostnaderna inte överförs till den enskilde som får använda platsen. Inkomsterna från sådana system kan öronmärkas till lokala trafikåtgärder. I England frestar regeringen med statliga medlen till kommuner som inför ett sådant system.

Systemet, som kallas "*cash-out*" i USA och England, innebär en form för avtal mellan arbetsgivare och anställda om att det varje månad utbetalas ett kontantbelopp som den anställde själv kan välja att disponera. Beloppet kan motsvara marknadshyran på parkeringsplatser i området eller fastställas på annat sätt. Den anställde står själv fritt till att hyra parkering, köpa kollektivresor eller behålla beloppet och i stället börja gå eller cykla. Både på delstatlig och federal nivå har skattemyndigheterna fullt upp med att anpassa lagstiftningen till ett sådant system.

Boendeparkering kan tillämpas både i centrala och yttre delar av en kommun och anpassas till de lokala förhållandena. Boendeparkering innebär att man lägger tillrätta för de boendes parkering. Kombinerat med avgifter kan systemet också stimulera till ökat utnyttjande av parkeringsanläggningar utanför gatumark. Samtidigt verkar åtgärden som ett hinder mot parkering av andre än de boende i området. Ett sådant system gör att boende i ett område lättare kan låta bilen stå under dagen.

Andre åtgärder innanför gällande lagstiftning

Infartsparkering är mest aktuellt runt de stora städerna och anses ofta vara en positiv parkeringsåtgärd eftersom det finns en koppling till kollektivtransport. Ändå är det i ibland osäkert om infartsparkering bidrar till att reducera transportarbetet eller bilanvändningen i någon större utsträckning. I huvudsak är det bara när ett alternativt, kollektivt transportmedel ger snabbare transport än att köra bil hela resan som infartsparkering kan få betydelse. Erfarenheterna visar trots detta att ledig kapacitet på infartsvägarna blir uppfylld.

I mindre städer är reseavstånden ofta kortare och kapacitetsproblemen på huvudvägarna mindre alvarliga än i stora städer. Infartsparkering spelar därför en annan roll än i de större städerna. Om kommunen önskar att begränsa det centrala parkeringsutbudet eller skydda sitt centrum mot onödigt mycket trafik, kan parkeringsplatser i området utanför centrum eller tätbebyggelsen i övrigt vara en god lösning. Sådana platser kan ligga på gångavstånd till centrum eller kombineras med ett system av matarbussar. Det finns många exempel på samordning av parkeringsavgifter och bussbiljetter.

Maximumsnormer framstår som en viktig åtgärd och kan kopplas till geografiska områden, speciella ändamål eller till konkreta utbyggnadsprojekt.

Friköpsordningar kan användas oftare för att samla parkeringen i stora anläggningar och för att eventuellt bevara kommunal kontroll över sådana anläggningar. Åtgärden är aktuell både i centrumsområden och i andre delar av staden med högt markutnyttjande. När parkering samlas i stora anläggningar ger det bättre möjligheter för samutnyttjande av platserna för olika syften. Därmed behövs det totalt sett ett färre antal parkeringsplatser. I flera städer har man kommit fram till reduktionsfaktorer för olika former av samutnyttjande.

Genom att ge bättre förutsättningar för *cykelparkering* kan man stimulera till mer cykling. Flera städer har infört egna normer för cykelparkering både vid bostäder och verksamheter.

Samband mellan lokalisering, parkeringsutbud och bilanvändning

Om man inte längre ska tillgodose en fiktiv efterfrågan, men i stället önskar utgå från det faktiska behovet för parkering, står man inför en stor utmaning. Hur många parkeringsplatser är det nödvändigt att ha för att en verksamhet ska fungera?

Det är genomfört flera undersökningar av företag som har flyttat. I samband med detta har det varit möjligt att ta reda på hur de anställda ändrar sina resor när transport- och parkeringsutbudet förändras. Dessa undersökningar visar klart att *parkeringsutbudet är beroende av lokaliseringen* och att de anställda anpassar sitt bilresande till möjligheterna för att få parkeringsplats. Sådana undersökningar ger ändå inte underlag för att finna pålitliga samband mellan parkeringsbehov och lokalisering.

En undersökning av två stora köpcentra söder om Oslo visar skillnader i bilanvändning som förklaras med lokalisering, parkeringsutbud och biltillgänglighet. Det ena är externt lokaliserat och helt bilbaserat. Det andra centret är byggt intill ett befintligt tätortscenter med många boende inom gångavstånd och god kollektivtrafik. Där var det bara ca 60 % av kunderna som reste med bil, trots att det också där fanns gott om gratis parkeringsplatser.

Om man kan komma fram till riktlinjer för att beräkna det reella parkeringsbehovet för olika typer av verksamheter kan detta utnyttjas som utgångspunkt för normer om ett maximumstal för antalet platser. Detta kommer att påverka lokaliseringsvalen eftersom verksamheterna måste välja platser där det finns goda möjligheter för att tillgodose transportbehoven på ett annat sätt än med bil.

Parkeringspolitik i norska och svenska städer

En genomgång av *norska offentliga utredningar och planer* visar att parkering har varit ett tema i 30 år. Det är ofta pekat på att parkering är ett viktigt medel i areal-, transport- och miljöpolitiken, och man har förväntat att kommunerna följer upp detta. Det har kommunerna inte gjort.

I Norge har regeringen genom Nationell transportplan 2002-2011 uttalat att man vill arbeta för att kunna avgiftsbelägga privata parkeringsplatser, införa tvunget friköp och bindande bestämmelser om parkering i regionala och kommunala planer. Stortinget har inte följt upp detta.

En undersökning från 1992 i 21 norska städer av olika storlek, en senare undersökning från 1998 och en enkel enkät till 10 svenska städer i 2002 har gett liknande resultat. Huvudintrycket är att det är både svårt och inte speciellt intressant för kommunerna att använda sig av de möjligheter som parkeringspolitiken ger för att påverka bilresandet i städerna. Detta förklaras med att det är oklara politiska mål, att det är ett mycket känsligt och svårt tema politiskt sett och att man inte vill förlora arbetsplatser och detaljhandelsomsättning till grannkommunerna. I den enskilda kommunen är det många aktörer som har ansvar för, eller intresser i, den lokala parkeringspolitiken, t.ex. kommunala förvaltningar och bolag eller privata utbyggare och privata parkeringsbolag. Det spridda ansvaret gäller båda utbyggnad, drift och övervakning av platserna. Då är det ofta svårt att få till en helhetlig och samordnad parkeringspolitik.

I *norska och svenska städer* finns få dokumenterade exemplen på överordnade mål för parkering. Parkeringspolitiken är sällan diskuterad och klarlagd i kommunplaner eller översiktsplaner. Vår studie tyder också på att parkering anses som ett medel som har svagt samband med stadsutveckling och transportplanering.

Det är en tendens till att de norska städerna i större utsträckning än de svenska efterlyser statliga initiativ för att stärka parkeringen som styrmedel. Respondenterna från de svenska städerna ser ut att mena att det finns underlag för en mer aktiv parkeringspolitik, men att det saknas politiskt mod eller vilja.

I båda länderna är det inte överraskande de största städerna som pekar på flest utmaningar när det gäller bilanvändning och parkeringspolitik. Det är också i de större städerna som man har arbetat mest med att utarbeta en lokal parkeringspolitik. I de stora svenska städerna har man genomfört större utredningar som kan ge underlag för en parkeringspolitik, men det är typiskt för de flesta städerna att man koncentrerar sig på parkering i de centrala delarna av staden.

Kunskapen om parkeringsåtgärder och effekterna av dessa kan förbättras

Parkering är ett mycket flexibelt och mångsidigt medel som kan anpassas till behovet i en region eller en kommun, inriktas mot mindre områden eller koncentreras på en tomt eller ett enskilt utbyggnadsprojekt. Parkering är också ett komplicerat och kontroversiellt styrmedel.

Parkeringsåtgärder kan innebära både att möjliggöra för parkering när speciella behov ska tillgodoses och att införa olika former för restriktioner. Restriktionerna kan vara rena regleringar av utbudet eller kopplas till avgifter. Som underlag för kommunens praktik bör det finnas överordnade mål om stadsutveckling, bilanvändning och miljö, där parkeringspolitiken ska bidra till att målen nås. I ett första skede kan parkeringspolitiken bidra till att begränsa *vuxten* i bilresandet.

I många städer är kunskapen för att utforma en detaljerad och målinriktad parkeringspolitik dålig. Arbetet med att öka kunskapen bör gå hand i hand med arbetet med att inarbeta parkeringspolitiken i översiktsplaneringen enligt PBL. Det gäller bland annat att bestämma i vilken utsträckning man vill utnyttja parkeringspolitiken som ett styrmedel för stadsutvecklingen och i så fall hur detta styrmedel ska användas i praktiken.

Ytterligare privatisering av parkeringen kan leda till en mindre hållbar stadsutveckling. Om inte kommunerna använder parkering som styrmedel i större utsträckning, får man normalt ett dåligt markutnyttjande. Detta kan leda till mer spridd bebyggelse och ökat transportbehov i framtiden. Regionalt samarbete och ändrad lagstiftning kan motverka detta.

Trots den betydelse som parkering kan ha som styrmedel innanför flera politikområden, har det hittills inte varit ett viktigt tema för FoU. Vi föreslår därför att det utarbetas ett FoU-program som kan styrka underlaget för utformningen av parkeringspolitiken i städerna som en del i en hållbar stadsutveckling. För att få tillräcklig kraft och en god kunskapsutväxling kan det vara fördelaktigt med ett nordiskt samarbete.

I rapporten har vi formulerat en del problemställningar som man bör överväga att ta in i ett FoU-program. Några av dessa problemställningarna är:

- *Tvunget friköp, som alternativ till frivilliga avtal:* Hur kan detta genomföras i praktiken? Vilka fördelar och nackdelar har det? Vad blir konsekvenserna för kommunerna som tar på sig ett ansvar för att det byggs ut gemensamma parkeringsanläggningar?
- *Hur kan man förbättra styrningen av de befintliga parkeringsplatserna?* Detta handlar om åtgärder som kan ge betydliga effekter både på kort och lång sikt, men de är ofta beroende av både ny lagstiftning och anpassningar till andra delar av skatte- och avgiftssystemena. Vilken roll ska nationella myndigheter ha för att finna fram till goda lokala lösningar?
- *Få synliggjort vad olika typer av parkeringsplatser faktiskt koster samhället, företagen och användarna.* Detta kan påverka utbyggarna, handeln och arbetsgivarna till en kritisk värdering av en eventuell subventionering av parkeringsplatserna. Det kan också ge underlag för en ändrad attityd när det gäller lokaliseringssval.
- *Utreda betydelsen av att kommunerna samarbetar om en regional parkeringspolitik och överväga hur ett sådant regionalt samarbete kan organiseras.* Erfarenheten visar att ingen kommun ensam vill genomföra en restriktiv parkeringspolitik när man konkurrerar med grannkommunerna om arbetsplatser, bostäder och service.
- *Förbättra kunskapen om bilisternas priskänslighet för olika parkeringsavgifter.* Det handlar om att förbättra kunskapen om priskänslighet som underlag för att införa mer differentierade avgifter på offentliga och privata parkeringsplatser samt för att kunna bedöma effekterna av att avgiftsbelägga platser som i dag är gratis.
- *Bestämma vilken roll som infartsparkering kan ha i den lokala och regionala parkeringspolitiken.* Skaffa kunskap om hur sådana platser bör lokaliseras, hur de kan göras attraktiva och hur parkeringsutbudet kan samordnas?
- *Bilda ett nordiskt kunskapsnätverk om parkering som trafikpolitiskt styrmedel.* Det kan bildas ett forum där kommunerna kan få motivation och vägledning för att kunna utveckla parkeringspolitiken i sin överordnade planering. Samtidig kan detta bli ett forum där kommunerna kan kanalisera egna behov, önskemål

och idéer till centrale myndigheter. Ett sådant kunnskapsn tverk  r ett gott utgångsläge för att initiere nye FoU-projekt eller FoU-program. Med dagens fragmenterede kunnskap i Norden b r både nätverket og FoU-verksamheten ha en betydende internasjonell inriktning.

Summary:

Parking Policy and Sustainable Urban Development

Introduction

Cities generally have policy goals including the terms “sustainable development” or “sustainable transportation”. This report is based on the assumption that policies contributing to the reduced use of cars in cities can be part of the efforts to reach such goals. A restrictive parking policy can be one important measure. Both national and local authorities realise this, but it is clearly difficult to define and implement such policies locally.

This report describes some possibilities and challenges connected with parking policy. The report is based on studies of international literature in order to describe the state of the art. A mail survey among Norwegian and Swedish cities constitute the basis for a description of the basis for current parking policies in the two countries.

The cities find it difficult to apply parking policy to restrict car use outside the central urban areas. The competition with neighbouring communities for jobs and retail trade is one reason. Several cities also report that there are many competing interests and agencies involved both in planning and implementation. This makes it difficult to coordinate the interests and define a clearly focused policy.

The largest cities have most resources to work with parking issues. It is also in these cities that the need for a defined parking policy is best understood. Few of the medium-sized or small cities have a clear and comprehensive parking policy. Parking issues are often discussed independent of other policy areas and focus is generally on the challenges found in the central business areas of the cities.

In Norway parking policy has been an issue on the national level for several years. The need for new legal instruments has been acknowledged, but this has not yet resulted in the desired adjustment of tax-regulations or the planning and building law. A couple of the larger cities have introduced maximum parking norms for car parking and minimum norms for bicycle parking at new developments.

Urban administrations in Norway and Sweden recognize that parking policy includes tools having a potential for reducing car use in cities. However, the political courage to use these possibilities is missing.

Should we require a minimum or allow a maximum number of parking spaces in new developments?

It has been a tradition in planning to require a minimum number of parking places. The so-called “norms” are usually based on experience and aims of satisfying demand. Developers often want to provide more than a minimum number of spaces. On the urban fringes where land is cheaper than in the central areas it will not be costly to provide excess parking in order to attract customers or visitors and to offer parking to all employees who want to use a car to work. This may provide for urban sprawl and for the increasing congestion in cities during peak periods.

If a city requires enough parking to satisfy demand this will also be a further step on the road to a community dependent on the car. In the long run this will make services and shops less accessible to persons who for some reason do not want to, or are not able to use a car.

Studies indicate that most of the parking provided by employers is *not* needed for business purposes. Instead one should find the real need for parking for different types of businesses and activities and set a maximum number of places allowed. If this maximum is made independent of location, it will serve as an enticement for developers to locate close to the central city or to places easily accessed by public transport.

Smaller cities will often provide for much of the demand for parking also near the city core in order to compete with out-of-town shopping centres. Parking which is not underground require valuable sites which also may have alternative uses. It is therefore advisable to locate such parking outside the central areas and rather provide easy access by foot, bicycle or smaller transit vehicles.

When a municipality competes with surrounding municipalities for jobs or retail trade, it will be difficult to be alone about a restrictive parking policy if developers continue to believe that provision of parking is necessary for success. Therefore it can be necessary for municipalities to cooperate in order to develop a common, regional parking policy. Maybe regional or national authorities should have the possibility to require such cooperation?

A comprehensive parking policy can also include guidelines for residential parking. In such cases it seems to be useful to define minimum parking requirements in order to protect the local environment and get the resident's cars off the street. However, it is also argued for common parking structures separated from the homes. Larger parking structures give more flexibility and the possibility of combined use (shared parking) with other trip purposes or land uses. By separating parking from the homes it will be possible to build homes at a lower price and only the owners of a car will have to pay for a permanent place. There are also examples of housing projects being built without parking for people who do not want to own a car.

All parking spaces have a cost, but they are often free for the users

The cost of a new urban parking space is dependent of the location and type of structure, but a cost of NOK 300.000 per space is not unusual. Most parking is free for the user whether it is at the shopping centre, at work or other places. It can then be discussed who is really paying for the parking. It has been said that free parking for employees is the most valuable of all fringe benefits. An important measure will therefore be to find ways of transferring the real costs of parking directly to the users.

Normally the municipalities control only a minor share the total number of parking spaces. Gradually more and more parking seems to be privatised and thereby falling outside the share of established parking which can be controlled by the cities. A system which allows the developer to pay an in-lieu fee to the city in stead of building parking spaces will give the cities an opportunity to build larger parking structures which can be retained under public control and policy. If such in-lieu fees are made compulsory this tool will be even more powerful.

If parking spaces are established in larger structures separated from other land uses it will be possible to reduce the total number of parking spaces by multiple use (shared parking). A compact and mixed land use improves the basis for such solutions. It may also be easier to document what parking really costs and to have the users pay.

Many public and private employers could be encouraged to take a critical look on what it really costs to offer a large number of free parking spaces. In some places (for example in Australia and England) local authorities have been given legal opportunity to tax or apply a fee to private or reserved parking spaces. As with the “cash-out”-system being used some places (for example USA and England), it has become possible for the employers to transfer some or all of the costs of parking to the employees who area using the parking spaces provided. The literature indicates that in some cases this has lead to a reduction of the total number of spaces being rented.

Need for better knowledge about parking measures and their effects

There is no doubt that parking policy includes many effective measures, which can influence on car use in the cities. It is also a very complex and controversial issue. This may explain the lack of research on this topic. There is no other arena in land use and transportation planning where both public and private interests are so integrated with each other. It cannot be expected that one city alone has the resources to finance the necessary research and studies to lay the basis for a comprehensive parking policy. The study therefore recommends that a special research program on parking policy in cities is established on a national level. This could also be the basis for a Nordic network for the coordination of research and exchange of experiences, knowledge and results from studies.

Innledning

1.1 Rapportens bakgrunn og formål

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av det svenske Vägverket. Hensikten er å legge et grunnlag for å stimulere sentrale og lokale myndigheter til å vurdere om det bør legges mer vekt på parkering som virkemiddel for å få til en bærekraftig byutvikling.

Oppgaven har primært gått ut på å gi en oversikt over parkering som virkemiddel innen ulike politikkområder og erfaring med virkninger av tiltak. Det har vist seg at eksempler og erfaringer hovedsakelig må hentes fra andre land. Dette skyldes delvis at behovet for tiltak er større i land som er tettere befolket enn Norge og Sverige.

Parkering er et omfattende og sammensatt tema fordi det berører mange politikkområder, aktører og interesser. Utgangspunktet for denne rapporten er spørsmålet om parkeringspolitikken kan inneholde tiltak som gjør den til et effektivt virkemiddel for å nå målsettinger om en bærekraftig byutvikling. Spørsmålet er med andre ord om parkeringspolitikken kan brukes som virkemiddel for å påvirke omfanget av personbilbruk i byområder.

Å fortsette dagens praksis innebærer å legge til rette for stadig mer bruk av bil både til arbeidsreiser og andre formål. Avstandene vil trolig også øke. Utover transportmiddelvalget påvirker dette to faktorer av vesentlig betydning for miljøet: transportskaping og transportarbeid.

Det er klart at det er en sammenheng mellom tilgang til bil (bilhold) og bilbruk. Det er også en sammenheng mellom tilgang til parkeringsplass og bilbruk. Dette blir ofte oversett når spørsmålet om å begrense bilruken i byområder tas opp til diskusjon. Så lenge bilene er parkert ved boligen betyr ikke høyt bilhold noen stor utfordring for trafikksystemet. Når parkeringsplasser blir tilbudt andre steder enn ved boligen vil det derimot innebære at det legges til rette for bilbruk. Hvis parkeringstilbudet (antall plasser, hvor de finnes og hvordan de benyttes) styres av myndighetene kan det fortsatt være et viktig virkemiddel for å oppfylle nasjonale og lokale målsettinger om en bærekraftig byutvikling.

Vanligvis fokuseres det på parkering av personbiler. Dette er også tilfelle i dette prosjektet. Det er likevel viktig å huske at det i de fleste byer er konkurranse om parkeringsplassene på gategrunn. Vanligvis kan det i hvert fall skilles mellom såkalt nyttetransport (varetransport, service, mv) og det vi kan definere som tilgjengelighet for personreiser med ulike formål.

Parkering er et sammensatt og allsidig virkemiddel som kan utnyttes på ulike måter avhengig av målsettingen. I denne rapporten tas parkering opp som virkemiddel for å få til en bærekraftig byutvikling. Da er det i hovedsak snakk om bidrag for å begrense bilbruken. Dette må derfor ikke ses som et forsøk på en fullstendig gjennomgang av parkering som tema.

Rapporten er i hovedsak basert på tilgjengelig litteratur fra ulike land og tidligere prosjekter gjennomført for norske myndigheter:

- kapittel 2 gir en oversikt over viktige utfordringer for parkeringspolitikken i byene. Det er i denne sammenheng et poeng å få frem det klare skillet mellom parkering knyttet til boliger og annen parkering.
- kapittel 3 tar for seg ulike typer parkeringstiltak som kan inngå i helhetlige strategier for en mer bærekraftig byutvikling. Dette omfatter for eksempel regulering av eksisterende parkeringsplasser, frikjøp, ulike former for avgifter og innfartsparkering. Eksempler på gjennomførte tiltak er i stor grad hentet fra andre land.
- kapittel 4 er basert på erfaringer med ulike parkeringstiltak for å begrense biltrafikken. Samspillet mellom arealbruk og transportskaping er vist å være et viktig element.
- kapittel 5 gir status og en oversikt over politikk og praksis på nasjonalt og lokalt nivå i Norge.
- kapittel 6 dokumenterer våre inntrykkene av status i Sverige basert på litteratur og kontakter med noen svenske bykommuner.
- kapittel 7 sammenfatter rapporten og angir noen temaer for videre arbeid på kort og lang sikt. Blant annet konkluderes det med at det er behov for å forbedre kunnskapene om virkningene av de ulike parkeringstiltakene og om parkering som virkemiddel i miljøpolitikken. Dette gjelder både isolert sett og sett i sammenheng med andre virkemidler for å oppnå en bærekraftig byutvikling. Det anbefales at det etableres et eget FoU-program på temaet parkering. Et slikt program kan med fordel utføres som et nordisk samarbeid.

1.2 Parkering - areal- eller transportplanlegging?

En stadig større andel av befolkningen får tilgang til bil. Dette vil i seg selv påvirke valg av transportmiddel. Det påvirker også hvor folk velger å bo, arbeide, foreta innkjøp, mv. og derved omfanget av reisevirksomheten. Hvis man har lett tilgang til bil, tilpasses reisevanene i stor grad muligheten for å kunne bruke bilen også på korte turer.

Så lenge det ikke er store kapasitetsproblemer på veinettet bidrar bilen til at reisesenes lengde kan økes uten vesentlig tidstap. Byenes utbyggingsmønster har bidratt til dette ved at mye av arealbruken tilrettelegges med sikte på bilbruk. Et spredt utbyggingsmønster er i stor grad et resultat av at det aksepteres at bilen skal være det primære transportmiddelet. Dette er mulig fordi det ofte er god plass til å anlegge et stort antall parkeringsplasser på relativt rimelige tomter i byenes ytterområder.

Areal som benyttes til parkering kan utgjøre en del av gaten/veien, det kan ligge utenfor veiarealet eller det kan inngå i en bygningskonstruksjon (for eksempel i en underetasje/kjeller, i et separat parkeringshus, mv). Tilgjengeligheten til parkeringsplasser er en forutsetning for trafikkskapingen og belastningen på de

enkelte deler av veinettet. Likevel synes det ikke som det har vært tradisjon for å anse parkeringen som en del av transportsystemet. Lokalisering av parkeringsplassene, det faktiske antallet plasser som er tilgjengelig og prisen på dem har for eksempel ikke alltid vært viktige faktorer i de analysemodellene som vanligvis brukes.

Undersøkelser viser at bilene i gjennomsnitt er parkert i ca 23 av døgnetts 24 timer – eller ca 96% av tiden. Bilreiser starter og ender med en parkert bil. For at bilene skal kunne brukes i ca 1 time i døgnet trengs det et parkeringstilbudet ved de ulike start og målpunktene. Den trafikken som oppstår som følge av parkeringstilbudene, byr deretter på nye utfordringer for dem som har ansvaret for transportsystemets kvalitet, fremkommeligheten på veinettet, sikkerhet, miljøspørsmål mv.

Parkering er derfor et tema som kan knyttes både til areal- og transportplanleggingen. Kommunenes parkeringspolitikk kan ses som et viktig bindeledd mellom disse to oppgavene. Parkeringsbehovet (eller parkeringsetterspørselen) skapes og ”dekkes” gjennom arealplanleggingen, mens transportplanleggingens oppgave blir å legge til rette for den trafikk som blir konsekvensen av utbyggingsmønsteret.

Dette innebærer betydelige utfordringer for kommunene. Planlegging av et nytt parkeringstilbud skjer vanligvis i tilknytning til arealplanleggingen (utbyggingsprosjekter), mens disponering og bruk av parkeringsplasser etter at de er anlagt, i mange tilfelle faller utenfor offentlig styringsmulighet, men det har stor betydning for folks valg av reisemål og transportmiddel og derved for belastningen på gater og veier.

Rapporten går inn på behovet for å styrke samspillet mellom arealdisponeringen, transportavviklingen og parkeringspolitikken.

1.3 Noen utfordringer

Både i nasjonal og lokal sammenheng hevder mange at parkering er et viktig virkemiddel knyttet til ulike politikkområder, men det synes langt vanskeligere å få formulert en klar og overordnet politikk – eller å få den gjennomført (se for eksempel Samferdselsdepartementet 2001). Dette må dels ses som en følge av at parkeringspolitikk er et rent kommunalt ansvar på samme måte som arealplanleggingen.

I dagens situasjon vil ofte nabokommuner eller kommuner i en region se på hverandre som konkurrenter om bosetting, arbeidsplasser og detaljhandel. Det er derfor vanskelig å tenke seg at en kommune vil vedta en parkeringspolitikk som omfatter tiltak som medfører at andre kommuner i regionen vil ”tjene” på det. Et annet hinder er at sterke markedskrefter ønsker å ha et omfattende parkeringstilbud.

Bykommunene står overfor store utfordringer også i de tilfelle man ser bort fra den regionale konkurransen. Dette dreier seg i hvert fall om følgende fire forhold:

- *Konkurransen mellom sentrum og eksterne etableringer innenfor egen kommune.* I stor grad har dette med biltilgjengelighet å gjøre, men det er

også et spørsmål om arealutnyttelse, byspredning og mulighet for god kollektivbetjening.

- *Kontrollen over parkeringstilbudet etter at parkeringsplassene er etablert:* Parkeringsplasser reguleres av kommunen i forbindelse med byggesaker, men kommunen har svakere styringsmuligheter så snart plassene er etablert.
- *Beskyttelse og bevaring av gode boligområder.* Dette dreier seg blant annet om trafikken på boligveiene og fremmedparkering i boligstrøk.
- *Betydningen av inntektene fra parkeringsavgifter og gebyrer for kommunenes økonomi.*

Parkerings arealbeslag er også et viktig tema i denne rapporten fordi det er sentralt for muligheten for å få til en bærekraftig byutvikling. Selve parkeringen beslaglegger verdifullt areal i byene. Trafikken som tiltrekkes når det er mulig å parkere og biler som sirkulerer på leting etter parkeringsplass innebærer en økt belastning på gatenes kapasitet og miljøet. Wilfred Owen (1972) tok dette opp spesielt med hensyn på kollektivtransportens betingelser i bygater.

Disse og andre utfordringer blir tatt opp i ulike sammenhenger i denne rapporten. Bakgrunnen for tiltakene som diskuteres er en erkjennelse av at det er forskjell på *etterspørsel* og *behov*. Det vil nærmest alltid finnes et reelt parkeringsbehov som bør tilfredsstilles. I tillegg finnes det en betydelig etterspørsel etter parkering som i større grad har sammenheng med folks prioriteringer når det gjelder valg av transportmiddel. Et godt parkeringstilbud stimulerer denne etterspørselen. Normer for antall plasser knyttet til ny utbygging er i hovedsak basert på erfaringer omkring bruken av eksisterende plasser der disse er tilgjengelig. Det sier oss lite om hva som er det faktiske behovet for parkering. Parkeringspolitikken er derfor i liten grad etablert som et virkemiddel for å nå målsettinger på andre områder.

Det er derfor nødvendig å diskutere hva som er det virkelige *behovet* for parkering i de ulike situasjoner. Uansett hva dette behovet er, er det rimelig å tro at det nesten uten unntak er vesentlig mindre enn den *etterspørselen* som kan observeres i de tilfellene det ikke er begrensinger på tilbudet. Det er i hvert fall klart at tilbud, etterspørsel og behov varierer med lokaliseringen.

Spørsmålet om parkeringstilbudets betydning kan ses som en parallell til det tilsvarende spørsmålet om ny veikapasitet gir mer trafikk (nyskapt trafikk, ”induced traffic”). Bilbruken som knyttes til et sted eller en virksomhet er med andre ord i stor grad et resultat av at et parkeringstilbud finnes.

2 Nærmere om parkeringspolitikkenes utfordringer

2.1 Et virkemiddel for ”bærekraftig byutvikling”?

Både nasjonalt og lokalt fattes det vedtak som omfatter målsettinger om å få til en ”bærekraftig byutvikling”, men det er ikke like vanlig å forsøke å konkretisere hva dette innebærer. Det finnes ikke noen enkel og entydig definisjon av begrepet og heller ikke få og enkle indikatorer som kan bidra til å avdekke i hvilken grad målene nås. Etter at Brundtland-kommisjonen i 1987 innførte bærekraftighetsbegrepet i rapporten ”Our Common Future”, har det vært brukt i mange og ulike sammenhenger. Disse temaene kan være nærmest altomfattende eller begrenses til enkelttemaer som for eksempel byutvikling eller transport.

Det omfatter altså mange elementer og hensyn, men det synes åpenbart at det kan bli vanskelig å få til en bærekraftig byutvikling uten at også settes som et mål at transportene innenfor den samme byen skal ha bærekraftighet som utgangspunkt. Det finnes mye litteratur der disse begrepene inngår.

Gudmundsson (2000) beskriver hvordan målsetninger om bærekraftig utvikling kan omfatte til dels uforenlige delmål og hvilke vanskeligheter det kan knytte seg til ønsker om å registrere utviklingen selv ved hjelp av relativt entydige indikatorer. Gudmundsson påpeker at innsats som bidrar til bærekraftighet på ett område kan ha motsatt virkning på et annet område.

Den kanadiske organisasjonen, The Centre for Sustainable Transportation, startet i 1996 sitt arbeid med på få frem en definisjon som grunnlag for videre innsats. I 1997 kom man frem til nedenstående utforming som ble vedtatt av senterets styre i 2000. Med ubetydelige endringer ble denne definisjonen i april 2001 også EUs offisielle definisjon av bærekraftig transport.

A sustainable transportation system is one that

- allows the basic access needs of individuals and societies to be met safely and in a manner consistent with human and ecosystem health, and with equity within and between generations.
- is affordable, operates efficiently, offers choice of transport mode, and supports a vibrant economy.
- limits emissions and waste within the planet’s ability to absorb them, minimizes consumption of non-renewable resources, reuses and recycles its components, and minimizes the use of land and the production of noise.

Innenfor OECD-organisasjonen og samarbeidet mellom de europeiske samferdselsminister (ECMT) har det vært satset mye på å skaffe og spre kunnskap om bærekraftig utvikling og bærekraftig transport. Det har vært fokusert både på person- og godstransport og utviklingen i og utenfor urbane områder (for

eksempel OECD 2002, OECD/ECMT 1995, ECMT 2001). Ingen av disse rapportene har lagt vekt på definere en entydig begrepsmessig plattform for arbeidet.

Uavhengig av de begrepsmessige utfordringene forenkler vi utgangspunktet i denne rapporten ved å forutsette at bærekraftighet innebærer at bilbruken i et byområde må begrenses og eventuelt erstattes med andre transportformer. Dette kan gjøres både ved å redusere turenes lengde og legge til rette for alternativer til bilen.

Fordi det er åpenbare sammenhenger mellom arealbruk og transportbehov i et byområde innebærer dette at utbyggingsmønster og en bevisst lokalisering av boliger, arbeidsplasser, handel, service og muligheter for fritidsaktiviteter må stå sentralt i planleggingen. De følgende punktene er eksempler på momenter som kan danne et utgangspunkt for arbeidet med bærekraftig byutvikling og transport i bykommuner:

- et utbyggingsmønster og en trafikkpolitikk som begrenser det samlede (og ikke reversible) arealbeslaget – for eksempel til teknisk infrastruktur og parkering.
- et utbyggingsmønster som gir korte avstander mellom ulike funksjoner som befolkningen, næringslivet og besøkende er avhengig av.
- god tilgjengelighet til arbeid, tjenester og aktiviteter uten at dette gir negative virkninger for miljø, helse, natur- og kulturverdier.
- et utbyggingsmønster som begrenser transportbehovet generelt sett.
- et lokaliseringsmønster som gir lite behov for transport basert på fossilt drivstoff – dvs at mest mulig av transportbehovet kan tilfredsstilles med, sykkel, til fots eller med kollektivtransport.
- de best tilgjengelige stedene i kommunen (sentrum og andre knutepunkter) styrkes gjennom areal- og parkeringspolitikken.
- regionalt samarbeid på tvers av kommunegrenser i de tilfelle det er åpenbart fornuftig for å kunne bevare eller styrke byens/regionens sentrum og den regionale senterstrukturen.

Avhengig av den lokale situasjonen vil det variere hvor mye vekt som skal legges på hvert enkelt av disse punktene. Det kan også være en rekke andre hensyn som skal ivaretas.

Parkering er et tema som kan knyttes direkte til en politikk der bærekraftig byutvikling er et mål. Ikke bare fordi parkeringen direkte berører temaer som tilgjengelighet, arealbeslag, miljø (lokalt og globalt), estetikk, mv, men også fordi parkering er et viktig virkemiddel for å påvirke utbyggingsmønster, regional utvikling og transportarbeid med bil.

2.2 Parkering og utbyggingsmønster

Selv om den teknologiske utviklingen gjør at den enkelte bil bidrar med mindre forurensning og støy, er ikke det tilstrekkelig til å redusere bilenes virkninger på lokalt og globalt miljø. Økt bilbruk og økt trafikkarbeid vil fortsatt gjøre det vanskelig å få til en bærekraftig byutvikling. Bilene beslaglegger store arealer og de vil fortsatt medføre ulykkesrisiko.

Det er sannsynlig at det å tilrettelegge for at etterspørsel etter parkering fullt ut skal tilfredsstilles medvirker til at byens tomter og arealer blir dårlig utnyttet. Derfor vil også byspredning og økte avstander gjenstå som en utfordring.

Parkering blir vanligvis sett som et tiltak som skal bidra til å gi god tilgjengelighet til ulike målpunkter. Hvis dette bare gjelder dem som kan benytte bil som transportmiddel, vil det skje på bekostning av de øvrige bosatte i regionen. Et utbyggingsmønster som gir lav tetthet og medfører økte avstander kan vanskelig få et godt kollektivtransporttilbud eller gi grunnlag for andre alternativer til bilen.

En by som har en bærekraftig byutvikling som mål, bør derfor i første omgang sørge for at byutviklingen blir slik at de ulike reiseformål kan tilfredsstilles også for dem som ikke har tilgang til bil. I videre arbeid må det legges til rette for at folk lar være å bruke bilen selv om de har mulighet til det. Det blir da snakk om en styrt balanse mellom parkeringstilbud og etterspørsel, men først når akseptable alternativer er etablert.

Ett tiltak for å påvirke denne beslutningen kan være å tilpasse den lokale parkeringspolitikken til målsettinger på andre politikkområder. Begrensning av bilbruken dreier seg om å redusere både antall turer og turenes lengde. En følge av dette kan også være at bilenes kapasitet blir bedre utnyttet på de turene som faktisk foretas.

I hvert fall i storbyene må parkeringspolitikken ses i sammenheng med utbygging av transportsystemet for øvrig. Litteraturen viser at det er stor grad av enighet om at mer kapasitet eller tiltak som gir bedre fremkommelighet på veiene fører til at både trafikken og kjørelengdene øker (se for eksempel Department of Transport 1994, Noland and Lem 2002).

En grunn til at kjørelengdene øker er at utbyggingsmønsteret påvirkes av at parkeringstilbudet gjerne blir bedre når det er god plass og billige arealer lenger unna sentrum. Arealer får derfor dårligere utnyttelse når avstanden til sentrum øker. Dette kan føre til en akselererende byspredning. Også et raskere og bedre kollektivtransporttilbud bidrar til en utflytende bystruktur. Når folk kan bosette seg lenger unna sentrum, arbeidsplasser og service og likevel nå tilbudene uten økt tidsbruk vil mange velge dette.

Dette er også bakgrunnen for at det den siste tiden fremkommet kritikk mot den nasjonale, engelske 10-årsplanen for transport (DETR 2000). Det vises til at en satsning på infrastruktur, kapasitet og hastighet medfører byspredning (dvs mulighet for å legge bedre til rette for parkering) og derved også til økt etterspørsel etter transport (Independent Transport Commission 2002).

2.3 Gratis parkering. Hva er det?

Tilbud om er såkalt gratis parkering er utbredt og trolig en viktig årsak til at belastningen på veinettet øker. Arbeidsgivernes muligheter for å tilby gratis parkering til nærmest alle ansatte som ønsker dette er sterkt knyttet til virksomhetens lokalisering. Fordi arbeidsreisene med bil gjerne er konsentrert i tid, bidrar disse vesentlig til kapasitetsproblemen og forsinkelser på veiene. Derved øker også de øvrige ulempene som biltrafikken medfører enten man er opptatt av forurensning (lokal og global), ulykkesrisiko, forsinkelser i trafikken eller dårligere tilbud både når det gjelder kollektivtransport, syklist og fotgjengertrafikk.

Data fra den norske, reisevaneundersøkelsen (RVU 2001) viser at gratis parkering har er den faktoren som har størst betydning for valg av transportmiddel for arbeidsreisen (Denstadli 2002). For landet som helhet har ni av 10 arbeidstakere mulighet til å parkere gratis ved arbeidet. Av de arbeidstakere som har fått tilbud om gratis parkeringsplass av sin arbeidsgiver, vil tre av fire benytte bil. Andelen med slikt tilbud er lavere i byene enn i landet som helhet og større i små byer enn i store byer. Muligheten for gratis parkering ved arbeidet er dårligst sentralt i storbyene. Tabellen nedenfor gir en oversikt over disse fordelingene i Norge. Trolig vil svenske reisevanedata beskrive en tilsvarende situasjon.

Tabell 2.1: Tilgang til parkering ved arbeidsplassen etter arbeidssted. Prosent (Kilde: RVU 2001, Denstadli 2002)

	Gratis, disp. av arb.giver – alltid plass	Gratis, disp. av arb.giver – begrenset plass	Avgift, disp. av arb.giver ¹	Vei/gate med avgift	Vei/gate uten avgift	Ikke parkeringsmulighet	Sum
Alle	80	7	4	4	3	2	100
Oslo	62	8	8	13	4	5	100
Omegnskommuner til Oslo	90	4	2	2	2	-	100
Bergen/Trondheim/Stavanger	71	8	11	6	2	2	100
Omegnskommuner til Brg/Trd/Stv	83	10	2	2	2	1	100
Resterende seks største byer	82	7	4	4	2	1	100
Mindre byer	85	6	2	3	3	1	100
Resten av landet	88	6	1	1	3	1	100

101 rapport 615/2002

¹ Parkeringsplasser der arbeidsgiver krever en avgift fra ansatte.

Ansattes parkering beskrives i amerikansk litteratur som den største frynsegoden arbeidsgiverne av ulike grunner er villig til å gi ansatte. Owen (1972) skriver for eksempel at de som får gratis parkering av arbeidsgiveren ofte får sin reise subsidiert med et høyere beløp enn det koster å benytte kollektivtransport.

Det synes ikke som man i noen land har tatt konsekvensen av dette og vurdert å skatlegge denne fordelingen som inntekt. En grunn til dette er trolig at det er vanskelig i en enhver situasjon å fastsette verdien av et slikt gode og få oversikt over hvem som benytter seg av det. Hvis en arbeidsgiver derimot tilbyr alle ansatte et fast, månedlig beløp som tilskudd til arbeidsreisene, kan det hende man får en mer interessant situasjon for skattemyndighetene. Prinsipielle sider ved dette har blitt tatt opp av flere og har medført viktige endringer i politikken blant annet i USA (se kapittel 3).

Detaljhandelen og andre kundeorienterte virksomheter anser ofte kunder som benytter bil som så viktige at mulighetene for å tilby gratis parkering er en

vesentlig lokaliseringsfaktor. I den grad det koster å benytte en parkeringsplass kan de næringsdrivende være villige til å dekke kundenes kostnad. Ved eksterne lokaliseringer er det vanligvis ikke avgifter i det hele tatt. I noen tilfelle går dette så langt at man glemmer at en betydelig del av kundepotensialet verken kan eller ønsker å benytte bil for å få utført sine ærend. En forsterket utvikling i denne retningen vil gjøre det vanskelig for denne gruppen i det hele tatt å få de tjenester de bør ha krav på i et bysamfunn.

Bilbrukere kan altså bli tilbudt gratis parkering i de fleste sammenhenger. Finnes det ikke slikt tilbud i sentrum kan de regne med å finne det ved å kjøre lengre – bort fra sentrum. Uansett hvor billig en tomt er og uansett hvor enkelt parkeringsplassene på tomten er opparbeidet, kan ikke plassen ha oppstått uten kostnader for den som tilbyr en slik plass og derved ha en verdi. Den er bare gjort gratis for brukeren av plassen. Dessuten er det bare tilsynelatende. Kostnadene må normalt hentes inn på en eller annen måte. Dette er argumenter som utgjør en del av grunnlaget for parkeringstiltak som har blitt utviklet i USA (se Shoup 1999, 2002 og kort omtale i kapittel 3).

Donald Shoup: ” *Parking requirements hide the costs of parking by bundling it into higher housing prices, higher consumer prices, lower urban density, and lower land values. Everyone but the motorist pay for parking* ”.

2.4 Parkering, veipricing og mobility management

Forskere, planleggere og beslutningsfattere har i mange år utredet og diskutert ulike former for veipricing. Dette har av mange vært ansett å være det beste virkemiddel for å begrense trafikken i større byer. Det har likevel vist seg at det er vanskelig å få aksept for og gjennomføre et slikt tiltak i praksis, selv om det er mulig teknologisk sett. I dette prosjektet tas det dessuten sikte på å legge et grunnlag for at man også i mellomstore og mindre byer skal kunne påvirke bilbruken og transportomfanget. Slike steder gir parkeringspolitikken et mer realistisk, allsidig og fleksibelt utgangspunkt enn det veipricing gjør.

I noen sammenhenger er det blitt påpekt at det er en svakhet at restriksjoner på parkeringstilbudet ikke berører gjennomgangstrafikk i et byområde på samme måte som veipricing. Derfor kan det ha mindre effekt enn veipricing. Dette kan tas vare på gjennom en bevisst parkeringspolitikk som omfatter en hel kommune eller blir samordnet i en hel region bestående av flere kommuner. Da blir det også et langt mer effektivt virkemiddel og bør kunne ha effekt på en større del av veinettet og tilsvare et områdebasert veipringsprosjekt. Derimot kan det oppstå forskjell mellom de to tiltaksformene når det gjelder hvor inntektene havner. Veipricing er i utgangspunktet et rent offentlig styrt tiltak, mens parkering kan bli mer komplisert i den grad tilbudet domineres av private anlegg og plasser.

I mellomstore og mindre byer har det ikke vært tradisjon for å begrense biltrafikken verken til sentrum eller utenfor sentrum. Man har derimot brukt ulike parkeringstiltak for å sørge for best mulig tilgjengelighet med bil for besøkende og kunder. Så lenge det ikke har vært store kapasitetsproblemer på veiene har det heller ikke vært aktuelt å sette i verk direkte restriksjoner.

De senere år har vi sett at det satses mye på mykere tilnærminger ("mobility management"). Folks prioriteringer, adferd og holdninger kan for eksempel påvirkes ved at det legges bedre til rette for gang- og sykkeltrafikk, gjennom ulike tiltak som kan forbedre og prioritere kollektivtransporten og ved å satse på mer miljøvennlige kjøretøyer. Som et ytterligere tiltak for å få folk til å "velge bort bilen" på en del reiser, kan man benytte parkeringstiltak. Dette gjelder kanskje spesielt for arbeidsreiser. Det er da aktuelt å se på økonomiske stimulanser eller å prioritere tilgangen til plassene for eksempel for kjøretøyer som benyttes til kameratkjøring eller bildeling/bilpool, elektriske biler, mv.

Målsetting om en bærekraftig byutvikling bør medvirke til at man også vurderer en mer restriktiv lokal/regional parkeringspolitikk. Det rike utvalg av tiltak gjør at tiltakene kan målrettes og tilpasses lokale forhold. Etter at prioriterte behov er dekket, vil prismekanismen (avgifter) være et godt virkemiddel for å begrense etterspørselen. Avgiftene kan også differensieres etter formål, kjøretøytype, tidspunkt, varighet mv. På den annen side vil avgifter også kunne medføre at det blir større utskiftning og derved mulighet for flere til å kjøre bil til det aktuelle stedet.

2.5 Hvem kontrollerer dagens parkeringstilbud?

2.5.1 Dagens praksis innebærer at parkeringen privatiseres

Vanligvis er situasjonen slik at nye parkeringsplasser forutsettes integrert i de enkelte utbyggingsprosjekter. Uten klare avtaler eller bestemmelser knyttet til parkeringen vil andelen av det samlede parkeringstilbudet som kan påvirkes av myndighetene, gradvis bli redusert. I hovedsak er det bare tilgang til og bruk av parkering på gategrunn og kommunale anlegg utenfor gategrunn som kan påvirkes som ledd i en endret, offentlig parkeringspolitikk.

I alle byer finnes det både private og offentlige parkeringsplasser, men forholdet mellom andelene varierer mye. I noen byer har man bevisst eller ubevisst fortsatt kontrollen over mye av tilbudet i sentrum, men etter hvert som man beveger seg ut fra sentrum blir denne andelen stadig redusert. I byenes ytterområder er nesten all parkering lagt utenfor gater og veier slik at det i dagens situasjon ikke blir noe igjen for kommunen å styre med etter at plassene er godkjent og etablert.

Parkeringspolitikken dreier seg derfor ikke om et entydig og klart avgrenset tema. Begrepet parkering blir svært bredt. Det omfatter både private og offentlige plasser, publikumstilgjengelige og reserverte plasser, eksisterende plasser og planlagte plasser, plasser tilknyttet bolig, næring, service eller fritidsaktiviteter, plasser knyttet til reisekjeder (park and ride, kameratkjøring), plasser på og utenfor gategrunn, i parkeringsanlegg, mv. (se avsnitt 2.5.3). Til dels kan det også skilles mellom formelle og uformelle plasser eller plasser som er regulert og plasser som mer tilfeldig (og mer eller mindre lovlig) tas i bruk til parkering.

Det synes derfor å være klar tendens til at kommunene gradvis gir fra seg styringsmuligheten over et virkemiddel med stort potensial når det gjelder å påvirke utbyggingsmønster og bilbruk.

2.5.2 Er det grunnlag for en endret politikk?

Parkeringspolitikken kan utformes slik at den både utgjør et selvstendig virkemiddel og et supplement til andre tiltak og da i hovedsak arealplanleggingen. Dette forutsetter at det ikke bare blir et spørsmål om passiv tilrettelegging for parkering, men at det legges opp til et samspill der ulike parkeringstiltak brukes til å påvirke arealbruken og byutviklingen.

Det er mange aktører og ulike hensyn som gjør at parkeringspolitikk blir en balansegang mellom mange interesser. Derfor er det ikke unaturlig at man ofte velger den minst konfliktfylte løsningen som er å **ikke** benytte parkering som et aktivt virkemiddel for å nå målsettinger på ulike politikkområder. Paradoksalt nok kan det hende at dette skyldes at virkningen av mange av tiltakene blir synliggjort umiddelbart. Derimot benyttes ulike parkeringstiltak på mer begrensede områder som for eksempel å påvirke bruken av de offentlige plassene i sentrum.

Aktiv bruk av parkeringstiltak for å styre og begrense bilbruken i et byområde vil av mange bli oppfattet som restriksjoner i forhold til dagens politikk. I tillegg kan det mange steder være nødvendig at flere kommuner enes om en felles parkeringspolitikk. Dette gjør det vanskelig å skifte kurs raskt. I hvert fall er det nødvendig at kommunene støttes av regionale og nasjonale myndigheter. Det kan for eksempel være behov for justeringer av lovverket.

Når det gjelder parkeringsplasser utenfor gategrunn gir dagens lovverk nærmest ingen mulighet til å påvirke antall plasser eller bruken av dem etter at de er etablert. Plasser på gategrunn (og offentlig eide anlegg utenfor gategrunn) er det mulig å styre både når det gjelder antall plasser og hvordan disse skal brukes. Vanligvis utgjør dette bare en liten andel av det samlede parkeringstilbudet i en kommune eller region.

Derimot er det mulig å påvirke etableringen av nye plasser utenfor gategrunn. En endret parkeringspolitikk kan blant annet ta sikte på å påvirke bilbruken generelt, bilturenes lengde og utbyggingsmønsteret. Tiltakene kan derfor bidra til å påvirke utbygges og virksomheters preferanser når det gjelder lokalisering og parkeringstilbud. Det er trolig ikke behov for lovendringer for at kommunene skal kunne bruke parkeringspolitikken som styringsmiddel med dette utgangspunktet.

2.5.3 Klassifisering av parkeringstilbudet

Antallet parkeringsplasser av de ulike typer og i ulike lokaliseringer vil variere fra by til by. Det er heller ikke lett å få en entydig klassifisering av alle byens parkeringsplasser. Ofte er det bare en liten andel av alle byens lovlig parkeringsplasser som kommunen har full kontroll over. Det dreier seg om plassene på gatene, på kommunale tomter og i eventuelle kommunale anlegg. Disse er vanligvis beliggende i eller nær sentrum. Når man ser all parkering i kommunen samlet, er det som nevnt i avsnittene foran, ikke uvanlig at den andelen som det offentlige normalt styrer, blir redusert over tid.

Vi har satt opp en tabell med fire bokser som grunnlag for en diskusjon av de ulike delene av parkeringstilbudet i et byområde. Erfaring viser at det ikke er lett å få til en entydig plassering av parkeringsplassene i slike bokser. Det vil være

ulik forståelse av i hvilken kvadrant de ulike typer parkeringstilbud skal plasseres. Det vi kaller ”reserverte plasser” omfatter plasser som ikke er allment tilgjengelig. I hovedsak dreier det seg om plasser som er reservert for ansatte (arbeidsreise-parkering) både i private og offentlige virksomheter, firmabiler eller de er skiltet for spesiell formål. Slike plasser er vanligvis gratis for brukeren og vil i de fleste byene utgjøre den klart største andelen.

Vanligvis vil det bare være de plassene som kan klassifiseres inn i kvadrant I i matrisen som kommunen har mulighet til å påvirke bruken av etter at de er anlagt. Dette dreier seg om plasser på gategrunn (og offentlig eide anlegg utenfor gategrunn). De byene som selv har kontroll over de sentrale parkeringsanleggene er derfor i en god posisjon. Svært ofte er det bare i sentrumsområdene at denne kvadranten (I) omfatter mer enn en ubetydelig andel av det samlede antall plasser. Derfor får dette vanligvis liten betydning i forhold det samlede parkeringstilbudet i kommunen.

	Allment tilgjengelige plasser ¹	Reserverte plasser ²
Offentlig eide/kontrollerte plasser	I	II
Privat eide/kontrollerte plasser	IV	III

TØI rapport 615/2003

1 Parkeringsplasser som er tilgjengelig for kunder, besøkende mv, med eller uten avgifter

2 Parkeringsplasser som i hovedsak tilbys gratis til brukerne (ansatte), men brukes også til parkering av virksomhetens egen bilpark, mv.

Figur 2.1 En mulig klassifisering av parkeringsplasser i et byområde

Kommunale myndigheter har en langt mer begrenset innflytelse på bruken av plassene indikert i de øvrige tre boksene etter at plassene er godkjent i forbindelse med regulering eller byggesak. Hver for seg kan kvadrantene II, III og IV omfatte vesentlig flere plasser enn første kvadrant. Samlet sett vil de nærmest alltid gjøre det.

Kvadrantene I og IV omfatter de parkeringsplassene myndigheter og næringsliv ofte er mest opptatt av: tilgjengeligheten for kunder. Kvadrant IV omfatter private parkeringstilbud som ligger på tomter og i anlegg utenfor gategrunn. Dette dreier seg for eksempel om private parkeringsanlegg for besøkende i sentrum eller parkeringstilbudene ved eksterne kjøpesentre.

Ofte er enkeltplasser i parkeringsanlegg leid ut til bedrifter eller enkeltpersoner på langtidsavtaler og er derfor ikke tilgjengelige for besøkende og kunder. Dette er avtaler som kommunene har liten mulighet til å påvirke hvis det ikke er tatt inn forbehold og betingelser som vedtekter i en reguleringssak. Reserverte plasser finnes også i offentlig eide parkeringsanlegg. Hvis dette har stort omfang, blir det nødvendig å skille mellom ulike typer plasser i det enkelte anlegg hvis man skal utarbeide en detaljert statistikk over parkeringstilbudet i kommunen.

Selv om det er en mindre andel av det samlede antall parkeringsplasser i kommunene som kan klassifiseres i kvadrant I og IV, vil disse plassene være utgangspunkt for en forholdsmessig større andel av trafikken fordi de har stor utskiftning i løpet av dagen. I sentrale deler av byene kan de fleste plassene

tilhøre disse kategoriene. Mange vil hevde at det er tilgjengeligheten til slike plasser som danner grunnlaget for sentrums handel og aktivitet. Dette har til dels sammenheng med at man ønsker at sentrum skal kunne konkurrere med eksterne handelsmuligheter.

Kvadrantene II og III (reserverte plasser) har tradisjonelt fått mindre oppmerksomhet. Dette har delvis sammenheng med at de i stor grad er knyttet til arbeidsreiser og i hovedsak er lokalisert utenfor sentrum. Plassene benyttes stort sett bare av én bil per dag. Det finnes likevel en rekke situasjoner der plassene benyttes i tilknytning til uregelmessig arbeidstid, skiftarbeid osv, men i hovedsak medfører ikke disse plassene vesentlig belastning på veinettet (og miljøet) til andre tider på døgnet.

Det er likevel disse plassene (II og III) som legger mye av grunnlaget for rushtrafikken og redusert fremkommelighet på veinettet i visse perioder på hverdager. Arbeidsgiverne som tilbyr sine ansatte parkering og lokaliserer sin virksomhet steder der bilen blir et naturlig valg for arbeidsreisen, bidrar altså selv til de forsinkelser som yrkestransporter erfarer på veinettet enten det dreier seg om personer eller varer. Det er erkjennelsen av denne situasjonen som gjør at bedriftsrettede tiltak er viktig innenfor arbeidet med "mobility management" og den store innsatsen som arbeidsgivere enten frivillig eller som pålegg legger i arbeidet med såkalte "travel plans" (Department for Transport 2002).

Erfaring fra norske byer indikerer at de fleste offentlig eide parkeringsplassene også kan klassifiseres inn i kvadrant II. Disse er knyttet til kommunenes, fylkets eller statens etater og virksomheter og kan karakteriseres som "reserverte". Plassene ligger på offentlig eid tomt utenfor gategrunn og disponeres av ansatte til arbeidsreiser, til tjenestebiler mv.

Kvadrant III kan grovt sagt sies å omfatte alle de plasser som private arbeidsgivere tilbyr sine ansatte. Utenfor de sentrale delene av byene er det ikke uvanlig at dette innebærer at arbeidsgivere bidrar til å stimulere alle som ønsker det, til å benytte bil til arbeidsreisen. I tilfelle man ikke har tilstrekkelig antall plasser på egen tomt er det ofte muligheter for å leie ledige arealer i nærheten. Fordi normene vanligvis bare forutsetter et minimum antall plasser, har man liten eller ingen kontroll med hvor mange plasser som tilbys. Derfor er det også vanskelig for kommunene å skaffe oversikt over hvor mange parkeringsplasser som faktisk finnes. Det er ikke tilstrekkelig å vite hvor mange plasser som er regulert og man kan vanskelig få mer enn en grov tilnærming ved å telle når man kommer utenfor kommunens sentrale deler.

Det gjelder trolig alle byer, uansett deres størrelse at de fleste eksisterende parkeringsplasser befinner seg i kvadrant III og IV. Selv i sentrale deler av de større byene er det ofte private aktører som forvalter og driver parkeringsanlegg og parkeringsplasser. Utenfor de tettbygde delene er det vanligvis få plasser som ikke er private. Når kommunen krever nye parkeringsplasser direkte knyttet til det enkelte utbyggingsprosjekt, vil en stadig større andel av parkeringen i et byområde bli privatisert.

Dermed er man i den situasjonene at lokaliseringen av start- og endepunkt (reisemål) og antallet plasser som finnes, i hovedsak er en privat sak. Ansvaret for å skaffe gatekapasitet for å kunne avvikle den trafikken som blir en konsekvens av

dette, forblir en offentlig utfordring. Det samme gjelder de miljømessige hensynene og trafikksikkerheten.

Private parkeringsselskaper konkurrerer mange steder om ledige tomter og om å få bygge ut og drive parkeringsanlegg der det er etterspørsel etter parkering. Dette er blitt et eget næringsområde. I den grad parkeringsselskapene bare har som mål å maksimere fortjenesten kan det fortsatt hende at det ikke blir bygget ut så mange plasser at all etterspørsel kan dekkes. Høy pris for å leie plass i kortere eller lengre tid kan gi større utbytte. De private parkeringsselskapene er ofte lite villige til å gi informasjon om sine strategier og økonomien knytte til disse.

Kommunene står overfor en stor utfordring når det gjelder å få til en helhetlig parkeringspolitikk og et samordnet parkeringstilbud. Hvis man lar profesjonelle, private aktører, arbeidsgivere og kjøpesentre få fortsette å øke sin dominans på tilbudssiden, vil oppgaven bli stadig vanskeligere.

Fordi arbeidsreisene som foretas med bil fortsatt er konsentrert i tid, vil parkering knyttet til disse reisene ofte bli den primære utfordringen for kommunene. Det bør også være i arbeidsgivernes interesse å bidra til at veinettet avlastes slik at transporter av personer og varer som er direkte knyttet til virksomheten kan utføres raskere og med bedre pålitelighet.

Det er vanskelig å finne en entydig klassifisering av boligparkering i forhold til de fire kvadrantene i tabellen foran. I de fleste tilfellene vil boligparkeringen kunne klassifiseres i kvadrant III – privat eid/kontrollert og reservert. Fordi det i mange tilfelle og da spesielt i sentrale byområder, er ønskelig å få til en sambruk av plasser til boligparkering og andre parkeringsformål kan mange plasser som primært er anlagt til bruk av beboere i et kvartal også inngå i en av de andre kvadrantene. Malmö kan vise til eksempler på dette.

Vi har valgt å skille ut boligparkering i en egen diskusjon fordi dette til en viss grad kan behandles uavhengig av utfordringer knyttet til parkeringspolitikken for øvrig (se avsnitt 3.2). Likevel må det vurderes om ikke også dette temaet med fordel bør tas opp innenfor rammen av en helhetlig parkeringspolitikk for kommunen.

3 Kunnskap om tradisjonelle og nye parkeringstiltak

3.1 Kan vi gjøre noe med de eksisterende, private plassene?

I kapittel 2 ble eksisterende parkeringstilbud klassifisert i fire kvadranter hvorav to (III og IV) omfatter privat eide plasser. Mange vil hevde at også de reserverte, offentlig eide plassene i kvadrant II må anses å være privatiserte. Så lenge offentlige arbeidsgivere ikke opptrer vesentlig annerledes enn private arbeidsgivere når det gjelder å tilby sine ansatte og besøkende parkering vil dette være en riktig betraktning. Heller ikke disse plassene vil finnes tilgjengelige på parkeringsmarkedet som et allment gode.

Eksisterende private plasser ligger vanligvis utenfor gategrunn. Dagens norske lovverk gir lokale myndigheter svært lite mulighet til å påvirke denne delen av parkeringstilbudet etter at det er etablert. Den som eier eller disponerer slike plasser kan selv velge hvordan de skal brukes. Plassene kan for eksempel reserveres til bruk for kunder fremfor ansatte, de kan leies ut for kort eller lang tid osv. Parkeringsplasser eller –rettigheter kan også være omsettelige i et åpent marked. Hvis det ikke dette er lagt inn bestemmelser leser regulerer dette i planleggingsfasen, har man begrensede muligheter til å endre på dette i ettertid. Vi antar dette er situasjonen også i Sverige.

En vesentlig andel av parkeringsplassene er et resultat av kommunens krav til parkeringsdekning ved behandling av regulerings- og byggesaker. Hvis man senere ønsker å redusere dette antallet igjen eller utøve en direkte påvirkning på bruken av dem, står man overfor en stor utfordring. Derimot er det mulig å definere en endret politikken som gir kommunene sterkere påvirkning av antall nye, private plasser. Uten spesielle bestemmelser vil likevel muligheten for å påvirke eller styre bruken også av disse plassene reduseres etter at de er anlagt, være begrenset. På den annen side kan dette bli vanskelig fordi det innebærer at parkering i tilknytning til ny utbygging blir behandlet annerledes enn parkering knyttet til tidligere utbygging.

Det er selvfølgelig en stor utfordring – og kanskje urealistisk – å få lagt til rette for at kommunen skal gjenvinne kontrollen over all parkering. På den annen side er det nødvendig å finne virkemidler som kan rettes mot omfanget av og bruken av eksisterende private parkeringsplasser. Dette gjelder både reserverte og allment tilgjengelige plasser. Hvis en ny og mer styringsorientert politikk bare skal gjelde for nye parkeringsplasser vil det kunne oppstå skjevheter. Blant annet kan det innebære en konkurransevridning mellom virksomheter i samme bransje, men med ulik lokalisering. Tilsvarende argumenter ligger nettopp bak argumenter fra handelsnæringen om at sentrum må være tilgjengelig med bil for å kunne konkurrere med eksternt lokalisert handel med et stort antall parkeringsplasser.

Derfor er det viktig å samordne tiltak som gjør at eksisterende og nye parkeringsplasser kan bli behandlet likt. Dette gjelder særlig når utbyggere med grunnlag i kommunens parkeringsnormer er blitt pålagt å bygge flere parkeringsplasser enn de opprinnelig ønsket. Da kan det være vanskelig for myndighetene å få aksept for at man senere griper inn i bruken av dem eller ønsker å redusere antallet. I dette kapitlet beskriver vi eksempler på at det likevel er mulig å benytte virkemidler med tilbakevirkende kraft. Da vil også parkeringstilbudet i den sentrale delen av byen kunne ses i sammenheng med den mer eksterne parkeringen.

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å illustrere mulighetene knyttet til dagens lovverk og hva som anses å være de viktigste utfordringene hvis man skal endre lovverket.

Den tomme cellen knyttet til kommunens muligheter innenfor dagens lovverk når det gjelder eksisterende plasser utenfor gategrunn indikerer hvor fokus bør være med et endret lovverk. Det er også nødvendig å styrke muligheten for å følge opp nye tilbud utenfor gategrunn. Likevel mener vi at det i dette tilfellet finnes det muligheter også i dag såfremt kommunene velger å benytte disse (maksimums-normer og eventuelle reguleringsbestemmelser).

	Eksisterende parkeringstilbud		Nye parkeringstilbud	
	På gategrunn	Utenfor gategrunn	På gategrunn	Utenfor gategrunn
Dagens lovverk	X		X	X
Endret lovverk	X	XXX	X	XX

Tabell 3.1 Illustrasjon av kommunenes muligheter for å kontrollere parkeringstilbudet med dagens lovverk og hva et endret lovverket bør sikte mot.

Hvis man skal vurdere endringer i lovverket, gjelder det primært å få styrket kommunenes muligheter til å utøve en sterkere påvirkning av både eksisterende og nye plasser utenfor gategrunn. Det er ikke nok at kommunene eventuelt endrer politikk i forhold til de plassene de selv eier/disponere utenfor gategrunn¹.

Da de 10 største byområdene i Norge rundt 1990 utarbeidet samlede areal- og transportplaner (TP10) viste det seg at flere av byene uttrykte ønske om at nasjonale myndigheter skulle gi kommunene sterkere virkemidler for å gjennomføre en politikk for å begrense veksten i bilbruk.

Ansvar for arealplanleggingen og parkeringspolitikken både var og er i sin helhet delegert til kommunene noe som synes å være situasjonen i de fleste vestlige land. Likevel var det på disse politikkområdene (spesielt parkering) at kommunene ønsket sterkere virkemidler. Det virket som man nesten ønsket at staten tok mer ansvar fordi det var vanskelig å få til det nødvendige samarbeidet på tvers av kommunegrensene.

¹ Disse vurderingene er knyttet til forholdene i Norge, men de er trolig ikke vesentlig annerledes i Sverige.

Norske myndigheter har tidligere foreslått endringer i lovverket for å gi kommunene bedre muligheter til å benytte parkering til å påvirke trafikk- og byutviklingen. Foreløpig har ikke disse forslagene om frikjøp, avgifter og regionalt samarbeid fått gjennomslag.

I forslag til en ny, norsk plan- og bygningslov blir det lagt større vekt på parkering – også med sikte på at dette skal bli et styrket virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging. Blant annet ser utvalget for seg visse situasjoner der det er nødvendig at to eller flere kommuner samarbeider om oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Det foreslås at departementet skal kunne pålegge kommunene å delta i slikt samarbeid hvis det anses nødvendig (Miljøvern-departementet 2003).

Planlovutvalget synes derfor å mene at det er nødvendig med en justering eller revisjon av lovverket hvis parkeringspolitikken skal kunne bli et effektivt virkemiddel. Det er mulig å gjennomføre effektive tiltak også innenfor eksisterende lovverk, men det er viktig at sentrale myndigheter gjør sitt for å følge opp lokale myndigheters behov og ønsker.

3.2 Tiltak som gjelder boligparkering

3.2.1 Kan parkeringsnormene påvirke bilholdet?

Boligparkeringen kan behandles uavhengig av annen parkering selv om det i noen tilfelle løses som sambruk med andre formål eller det knyttes til ulike former for utleie av plass. Det primære i denne sammenhengen er uansett at beboerne i et område får en plass til bilen og at denne i hovedsak er utenfor gategrunn.

Det har flere steder vært diskutert om boligparkeringsnormene bør settes lavt slik at bilhold vanskeliggjøres for eksempel i sentrale deler av byene. Erfaring tyder på at vanskelige parkeringsforhold ikke forhindrer folk i å ha bil. Derimot innebærer det en betydelig belastning på den enkelte og på lokalmiljøet. Dessuten er det en vanlig oppfatning at det primært er bilbruken man skal påvirke og ikke bilholdet.

De fleste kommuner har vedtatt minimumsnormer som angir hvor mange parkeringsplasser et boligprosjekt skal innpasse. Disse normene er vanligvis tilpasset lokale forhold og er basert på erfaringsdata om bilhold mv. Det tas i noen grad også hensyn til besøkendes parkeringsbehov.

Forslag til nye normer for boligparkering i Oslo er nå til politisk behandling (Oslo kommune 2002a). Det foreslås to sett med minimumsnormer: ett sett for ”den tette byen” og ett sett for ”den åpne byen”. I begge tilfelle er kravet til antall parkeringsplasser satt vesentlig lavere enn det er i gjeldende normer. Forslaget baseres på ny empiri når det gjelder bilhold og tar utgangspunkt i at man vil unngå overkapasitet – og derved kanskje fordyre boligene. Likevel fremheves det at ”normene ikke skal bidra vesentlig til å vanskeliggjøre eie av bil”.

I Trondheim kommune har man vedtatt strengere normer enn tidligere, men man ønsker heller ikke der å gjøre bilhold vanskelig. Utbyggingsprosjekter skal ledsages av en parkeringsplan der det redegjøres detaljert hvordan parkering for

biler, motorsykler og sykler skal ordnes. Det gis anledning til å fravike normen hvis man ønsker å tilby boliger til kjøpere uten bil. På den annen side sies det at boligparkering også i sentrale deler av byen bør skje utenfor gategrunn. For å få til dette må eventuelt antall boliger reduseres (Trondheim kommune 2000).

Bolig- og eiendomsetaten i Oslo kommune har i forbindelse med en prosjektdiskusjon med TØI i 1999 pekt på at mange parkeringsplasser i private bolig-anlegg sentralt i byen leies ut til næringsdrivende i strøket. Slik utleie kan gjøres av beboere som har parkeringsplass knyttet til boligen og selv ikke har bil eller hvis de velger å parkere sin egen bil gratis på gaten. Det kan også gjøres av gårdeiere eller borettslag i tilfelle der det er flere plasser enn beboerne selv etterspør og driften av parkeringsanlegget er skilt ut fra boliganlegget for øvrig. Selv om dette forsøkes kontrollert gjennom reguleringsbestemmelser eller spesielle avtaler, vil håndhevelsen innebære en stor utfordring.

Frikjøpsordningen (avsnitt 3.4) er en tilnærming som gjør det mulig å se boligparkering og parkering knyttet til næringsliv og offentlig virksomhet i sammenheng.

3.2.2 Boligparkering som eget objekt – ikke tilknyttet boligen?

I økende grad synes det å være en tendens til at boliger og parkeringsplasser selges som to uavhengige objekter selv om de er lokalisert i samme bygg. Derved synliggjøres parkeringskostnadene og det er mulig for en boligkjøper å slippe å betale ekstra for en parkeringsplass man ikke ønsker. Det kan likevel være flere uheldige sider knyttet til slike ordninger.

Når kommunen krever at parkeringsplasser skal bygges som integrert del av et boligprosjekt, er det vanskelig å skille ut de direkte kostnadene knyttet til parkeringen. Det er ikke uvanlig at de som kjøper en leilighet må betale ekstra for å disponere en parkeringsplass som er anlagt i kjelleren av bygningene. Prisen for en slik plass kan vanskelig beregnes. Utbyggerne kan derfor selv fastsette denne. Som med såkalt "gratis" parkering risikerer man at alle må bidra til å betale for parkeringstilbudet selv om man ikke har eller ønsker å ha bil.

Om man i stedet satses på at parkering skal samles i egne anlegg – gjerne under styring av et kommunalt selskap - har kommunene mulighet til å innordne boligparkeringen i en kommunal parkeringspolitikk. I hvert fall unngår man at det som var ment å være boligparkering inngår som del av et kommersielt utleiemarked der slike plasser benyttes for eksempel til arbeidsreiseparkering i områder der man ikke ønsker den type trafikk.

Hvis normene forutsetter at parkeringen skal knyttes til det enkelte boligprosjekt, vil det medføre at boligene fordyres. Kostnadene ved å bygge parkering i en kjeller eller underetasje kan vanskelig skilles ut i forhold til de samlede byggekostnadene for et boligbygg. Derved fordeles kostnadene på alle leiligheter selv når det ikke er en plass knyttet direkte til den enkelte leilighet.

Praksis fra norsk boligbygging viser at parkeringsplassene som er anlagt i henhold til normene ofte selges eller leies ut til beboerne som et eget objekt. Med andre ord har også utbyggere av boliger i noen tilfelle sett muligheter for ekstra fortjeneste på parkering.

Det er avhengig av hvordan det økonomiske forholdet mellom bolig og parkering ordnes i det enkelte tilfelle, men det vil lett kunne oppstå situasjoner der beboere som ikke har bil subsidierer andre beboeres parkeringsplasser. Mye tilsier derfor at det vil være riktig å skille boligparkeringen fra boligen og la det bli et eget byggeobjekt. Dette vil også gi mer fleksibilitet i bruken av plassene.

Organisasjonen SPUR (1998) i San Francisco har argumentert med at krav om parkering knyttet til boligene fordyrer disse så mye at lavinntektsgrupper (som ofte også har lavt bilhold) blir priset ut av markedet.

Den økte fleksibiliteten kan styrke parkeringen som virkemiddel. Boligene blir billigere og de som har bil vil måtte betale de reelle kostnadene knyttet til bilholdet. En slik synliggjøring er ikke bare mer rettferdig. Ordninger der parkeringsplassene anordnes uavhengig av boligene og må kjøpes eller leies til markedspris, kan også bidra til å redusere bilholdet, men denne effekten er ikke basert på at tilbudet skal være begrenset.

3.2.3 Samspill mellom ulike tiltak i boligområdene

Det finnes eksempler i Oslo på at det er bygget større garasjeanlegg i indre by med sikte på utleie til beboere i strøket. Fordi folk likevel valgte de mer usikre, men gratis parkeringsmulighetene på gategrunn, har enkelte av disse anleggene senere fått annen bruk. Derfor må boligparkeringen samordnes med regulering av parkering på gatene (se avsnitt 3.3). De gatearealene som beslaglegges av parkerte biler har en alternativ verdi og bør ikke kunne disponeres til parkering uten en avgift. Noen steder er boligsoneparkering forsøkt brukt for å styre dette, men det synes vanskelig å få det riktige samspillet mellom avgiftene til å nå målsettingene.

I flere byer planlegger man parkering med utgangspunkt i at større anlegg gir muligheter for sambruk av parkeringsplassene. Dette gjelder spesielt i sentrale områder og nære arbeidsplasskonsentrasjoner. Mange parkeringsplasser som benyttes av bosatte om natten blir frigjort til bruk av arbeidstakere om dagen. Mange andre kombinasjoner er mulige. Dette er et tema som ikke bare knyttes til boligparkering.²

Dette prinsippet er utviklet videre noen steder i Europa der det er bygget flere boligprosjekter helt uten parkeringstilbud. Dette forutsetter at kjøpere/leietagere forplikter seg til ikke å ha bil. Om de senere ønsker å ha bil må de flytte eller skaffe parkeringsplass et helt annet sted. I så fall vil bilen være lite tilgjengelig til småturer.

² Det finnes flere utredninger om muligheter for sambruk, hvilke kombinasjoner som er relevante og empirisk kunnskap om hvor stor andel av plassene i et anlegg som man kan regne blir tilgjengelig for flere i løpet av et døgn eller en uke. Se for eksempel mye av det som Todd Littman har sammenfattet under sin Online TDM Encyclopedia (Referanse: VTPI – Victoria Transport Policy Institute)

Når kommunen legger til rette for slike prosjekter, må det ikke ses som en restriksjon på bilhold. Det er frivillig å velge å bo i slike "bilfrie" boligprosjekter. Kjøperne eller leietagerne vet på forhånd at det ikke er mulig eller akseptabelt å holde bil så lange man bor der. I hvert fall har de verken krav på eller rett til å få parkert egen bil i umiddelbar nærhet til boligen. På slike betingelser kan det bygges billigere boliger. Litteraturen viser til eksempler på slike prosjekter i Amsterdam, Berlin, Bremen, Cambridge, Camden og Edinburgh (Scheurer 2001). I Camden har man for eksempel vedtatt en "grønn transportplan" der det er satt som mål at 25% av alle nye boliger i gitte områder skal være bilfrie.

Hensikten med dette er ikke bare å skaffe billigere boliger. Det gir også mulighet for større tetthet ved at areal som ellers ville blitt beslaglagt av biler i stedet kan gi flere boliger. Alternativt kan det gi mer grøntareal, lekeplasser og plass til sykkelparkering. Forutsetningen for at slike prosjekter skal lykkes er at de har en beliggenhet som gir gode forutsetninger for alternativ transport, og at beboerne heller ikke får tillatelse til å parkere på gaten. Det må etableres et samspill med en ordening med boligsoneparkering.

Hvis man må gå et stykke for å hente bilen, kan det hende at den ikke blir benyttet til alle de korte turene den ellers ville blitt benyttet. Både lokal trafikk og samlede lokale utslipp fra kaldstarter reduseres hvis noen av de korte bilturene kan unngås. Det kan også redusere trafikken nær boligene og begrense ulemper knyttet til fordampning fra parkerte biler (Höglund 2001, 2002a).

Når parkeringen samles i større anlegg, vil det ofte føre til en økt gangavstand mellom bolig og bil i forhold til tradisjonelle løsninger. Den som disponerer en bil vil da vurdere om det er bryet verd å hente frem bilen for en del av de korte turene der bilen ellers ville blitt brukt. Knoflacher (2001) og flere andre har argumentert for at avstanden mellom start-/målpoint for en reise og parkeringsmulighetene bør være minst like lang som avstanden til bussholdeplassen.

3.3 Regulering av offentlige parkeringsplasser på gategrunn

Parkeringstiltak gir stor grad av fleksibilitet og de gir mulighet for å målrette virkningene geografisk, på formål, kjøretøytype, tid mv. Både private aktører og de kommunale myndighetene kan benytte seg av slike tiltak som er velkjente i de fleste bykommuner. De er blant annet beskrevet i TØIs miljøhåndbok (Kolbenstvedt m fl 2000).

I hovedsak er slik regulering bare knyttet til den andelen av plassene som er offentlig eid og allment tilgjengelig (kvadrant I, figur 2.1). Vanligvis skilles tiltakene gjelder i to grupper. Den ene omfatter ulik bruk av avgifter og den andre rene reguleringer eller restriksjoner. Kombinasjoner av tiltak fra de to gruppene er fullt mulig. Boligsoneparkering er et slikt eksempel (avsnitt 3.3.2).

3.3.1 Avgifter

Transportpolitikken kan bygge på mange tiltak for å redusere bilbruken, men det har hittil vært vanskelig å få aksept for klart restriktive tiltak av typen veipricing. Parkeringspolitikken omfatter derimot en rekke tiltak som kan sies å dekke et bredt spekter fra tilrettelegging for parkering (for ønskede formål og på nærmere angitte steder), begrensning av tilbudene og rene restriksjoner (også forbud). Alle disse mulighetene kan suppleres med ulike former for pricing slik at markeds-mekanismene kan utnyttes.

Avgifter knyttet til parkering kan ses som en form for leie for bruk av arealet eller plassen, men størrelsen på avgiften settes vanligvis helt uavhengig av arealets verdi. Lokale myndigheter eller de private aktørene kan selv fastsette avgiftens størrelse. Jansson (1987) har argumentert for at gategrunn som benyttes til parkering skal anses å ha samme verdi som tilsvarende tomteareal ved siden av gaten. Vi har ikke sett utredninger eller forsøk som dokumenterer om dette vil medføre tilstrekkelig høye avgifter til at det gir betydelig avvisningseffekt.

Det kan hevdes at parkeringsavgiften også bør bidra til å dekke de miljømessige kostnadene knyttet til kjøreturen til parkeringsplassen, men det er ikke dokumentert eksempler på at dette er benyttet lokalt. Dette vil også bli vanskelig gjennomførbart i de tilfelle en vesentlig del av parkeringstilbudene drives av private aktører.

En oversikt fra Svenska kommunförbundet (2002) viser at mange svenske kommuner har store inntekter fra parkeringen. For alle svenske kommuner samlet sett utgjør kostnadene knyttet til kontroll vel 10% av inntektene. Avgiften og inntekten per parkeringsplass er vesentlig høyere i de store byene enn den er i mindre byer. Det er med andre ord et annet forhold mellom tilbud og etterspørselen i de store byene enn små byer. Rapporten viser også at det er mange kommuner som ikke tar avgift for å parkere på gategrunn.

Høye parkeringsavgifter kan bidra til å avvise trafikk, men hensikten med høye satser er tradisjonelt å gjøre sentrale parkeringsplasser tilgjengelig for flere. Progressive takster bidrar ytterligere til dette. Avgiftene kan kombineres med tidsbegrensning (maksimal parkeringstid) eller andre reguleringer. For eksempel kan elbiler og bevegelseshemmede biler mange steder parkere gratis.

Etter hvert dokumenteres det stadig flere eksempler på at arbeidsgivere av ulike grunner har valgt å ta en avgift for ansattes parkering. Til dels kan dette knyttes opp mot pålegg om å begrense ansattes bilbruk, men det begrunnes også med en økende forståelse av hva slike tilbud koster. Mange eksempler er knyttet opp mot virksomheters utarbeidelse av egne transportplaner (Department for Transport 2002).

3.3.2 Boligsoneparkering

Boligsoneparkering er et nyttig virkemiddel når det er stor etterspørsel etter parkeringsplassene på gategrunn i et strøk som er dominert av boliger. Flere formål kan knyttes til en slik regulering. Det forhindrer såkalt fremmedparkering på gatene fra arbeidsreisende som ikke har annet parkeringstilbud. Samtidig som det reduserer trafikkbelastningen på bolig gatene blir det lettere for beboerne i

området å finne plass til bilen i nærheten av boligen. Dette innebærer en form for reservasjon av gategrunn til boligparkering.

Det knyttes ofte en avgift til ordninger med boligsoneparkering. Dette skal primært dekke administrasjon mv, men denne avgiften kan også settes høyere slik at det innbærer en avgift for parkering på gaten. Beboere i områder der det ikke er anlagt tilstrekkelig parkering utenfor gategrunn har ikke derved en opplagt rettighet til å beslaglegge mange kvadratmeter offentlig areal gratis. En tilstrekkelig høy avgift på rettigheten til å parkere i en boligsoner kan gjøre det mer interessant i stedet å vurdere å vurdere leie av plass utenfor gategrunn.

Pendlerparkering i boligstrøk kan også begrenses ved at gateparkeringen blir direkte avgiftsbelagt om dagen. Hvis disse avgiftene blir høye vil beboere uten alternativer nærmest bli oppfordret til å benytte bilen selv om alternativer finnes. Derfor vil en kombinasjon med boligsoneparkering og lavere avgift for bosatte være aktuelt.

Det finnes mye erfaring fra bruken av slike ordninger både i svenske byer og byer i andre land. I følge oversikten fra Svenska Kommunförbundet (2002) har antallet svenske kommuner som benytter seg av boligsoneparkering sunket de senere årene, men oversikten gir ikke bakgrunnen for dette.

3.3.3 Annen regulering av bruken av parkeringsplasser

Dette omfatter primært mer restriktive tiltak rettet mot eksisterende parkeringsplasser. Formålet er å tilgodese ulike behov knyttet til byens liv og funksjon og samtidig ta hensyn trafikkavvikling og sikkerhet. Reguleringene vises gjerne med skilting og er basert på vei- og trafikklovgivningen.

Reguleringene kan være rene stopp- eller parkeringsforbud langs kvartalsider eller veistrekninger. Slike reguleringer kan gjelde spesielle tidspunkter, angi en konkret begrensning for parkeringens varighet eller være rettet mot spesielle kjøretøytyper.

Et eksempel på mer radikal bruk av regulering kan være å stenge sentrale parkeringshus på spesielt forurensete dager eller å forby adkomst til sentrale parkeringsanlegg i morgenrushet for å hindre at de skal være et tilbud for arbeidsreiser med bil.

Reguleringer gir også mulighet for å reservere plasser til ulike formål. De viktigste formålene er trolig behovet for plass til bevegelseshemmede og varelevering.

Til dels kan reguleringstiltak benyttes for å begrense antall parkeringsplasser på gaten og derved oppmuntre bileiere/-brukere til å skaffe plass utenfor gategrunn. Dette er særlig aktuelt i de større byene. Boligsoneparkering (for eksempel i Stockholm) kan bidra til at mer boligparkering skjer utenfor gategrunn. Den nylig vedtatte gatebruksplanen for Oslo sentrum innebærer at antall allment tilgjengelige plasser for korttidsparkering på gatene skal reduseres (Oslo kommune 2001).

3.4 Frikjøpsordninger (parkeringsköp)

En frikjøpsordning innebærer vanligvis at det inngås en avtale mellom kommunen og utbygger om parkeringen i forbindelse med et prosjekt. Det er ulike interesser knyttet til dette. I noen tilfelle kan utbygger ønske å slippe å bygge så mange plasser som kommunen krever som et minimum. Utbygger kan også ønske å slippe billigere unna ved at parkeringsplassene blir etablert separat og i et felles anlegg.

Kommunene kan ha et ønske om å få samlet plassene fra flere utbyggere i et større anlegg. Dette kan ha trafikale grunner som for eksempel ”riktig” lokalisering i forhold til veinettet eller en reduksjon av antall avkjørsler. Det kan også gi kommunene større kontroll over tilbudet og det gir mulighet for mer sambruk av plassene. Dette er avhengig av hvordan eierskap og drift av de nye anleggene organiseres. Om lag 80 svenske kommuner opplyste i år 2000 at de hadde innført slike ordninger (Svenska kommunförbundet 2002). Det mangler en god oversikt over hva som er begrunnelsen for ordningen, i hvilken utstrekning den faktisk benyttes, avgiften størrelse, hvordan det fungerer økonomisk sett og i hvilken grad de ønskede virkningene nås.

Også i Norge er det mange steder innført en frivillig der utbyggere som ønsker det, kan å kjøpe seg fri fra å bygge det pålagte antall parkeringsplasser. Ordningen synes likevel å være lite brukt. Et alternativ med en tvungen frikjøpsordning har vært tatt opp flere ganger. Først da vil kommunene kunne benytte frikjøpsordningen som et effektivt virkemiddel og på lengre sikt få bedre kontroll med hele parkeringstilbudet. Dette ble senest tatt opp i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan 2002-2011 (Samferdselsdepartementet 2000). Et politisk flertall ønsket ikke å videreføre forslaget som forutsetter en lovendring.

En frikjøpsordning kan avtales eller pålegges både for boliger og næringsbygg. Som nevnt i avsnitt 3.2 om boligparkering det nødvendig å sikre seg mot at de som kjøper eller leier i de nye prosjektene betaler to ganger for tilgang til slike plasser. Det er derfor nødvendig å avklare ansvarsforholdene og organiseringen av et slikt virkemiddel. Behovet for dette blir spesielt tydelig når ett parkeringsanlegg skal dekke krav knyttet til flere prosjekter av ulik karakter. Dette muliggjør sam-bruk av plasser og kan derfor begrense det samlede investeringen i parkeringsanlegg i et område.

Det må også avklares hvordan en tvungen frikjøpsordning skal knyttes til de kommunale normene for parkeringsdekning. Hvis kommunen innfører maksimumsnormer (avsnitt 3.5) må det etableres ordninger for å kunne fastsette hvor mange plasser utbygger skal betale frikjøp for. Ellers vil en utbygger kunne unndra seg ansvaret for den parkeringsetterspørselen som prosjektet vil medføre.

Frikjøp kan ses som et viktig virkemiddel for å bevare eller på lengre sikt å gjenvinne kommunal styring med en del av parkeringstilbudet. Samtidig medfører det et stort ansvar for kommunen som både skal finne plass til utbygging av parkeringsanlegg og gjennomføre dette innenfor en rimelig tidsramme. Hvis det innbetalte beløpet ikke dekker kostnadene knyttet til utbygging av det nødvendige antall plasser kan det samtidig innebære en økonomisk utfordring. Dette kan delvis løses ved at en konsentrasjon av parkeringsplassene gir større fleksibilitet i

bruken slik at eventuelt manglende finansiering kan dekkes opp gjennom leieinntekter fra mer enn ett formål.

Fordi frikjøp kan knyttes til både til boligutbygging og andre utbyggingsformål styrkes fordelene. Det samlede antall plasser kan reduseres vesentlig i forhold til summen av behov eller krav som stilles til separate prosjekter. Dette kan i mange tilfelle være en bedre og mer økonomisk ordning enn at parkeringen knyttes direkte til enkeltprosjekter. En slik samordning gjør at de parkeringsplassene som bygges kan bli bedre utnyttet. En slik tilnærming innebærer en stor utfordring for kommunene fordi det forutsetter aktiv kommunal planlegging og styring.

3.5 Parkeringsnormer – minimum eller maksimum?

I forbindelse med utbyggingsplaner har myndighetene gjennom lengre tid krevd at det blir anlagt et ”tilstrekkelig” antall parkeringsplasser slik at forventet etterspørsel kan tilfredsstilles. Et slikt krav bygger på normer for et minimum antall plasser. Normene blir gjerne fastsatt lokalt basert på erfaringstall fra egen kommune eller andre ”sammenliknbare” steder. Minimumsnormer tar i stor grad utgangspunkt i å dekke mest mulig av den såkalte *etterspørselen* etter parkering.

Parkering kompliseres det av at de fleste eksisterende plassene i en bykommune er utenfor gategrunn og kan derfor ikke styres av kommunen. Det kompliserer saken ytterligere at en vesentlig del av disse plassene er pålagt bygget i samsvar med kommunenes parkeringsnorm som vanligvis er en minimumsnorm.

Kommunene vet derfor ikke hvor mange parkeringsplasser som kommer til å bli bygget og hvor mye trafikk et prosjekt vil medføre på lengre sikt.

Minimumsnormer kan derfor sies å bidra til at trafikken i en region vokser.

De senere årene er det blitt mer aktuelt med alternative tilnærminger. I stedet for å beregne krav til parkering kan det settes et tak basert på veinettes kapasitet eller på miljøkrav knytte til støy og forurensning (Valleley og Jones 1997). På steder hvor det ikke er grunnlag for begrensninger på slike kriterier kan man heller arbeide med å skaffe kunnskap om hva som er et reelt *behov* i ulike lokaliseringer og for ulike formål. Med et slikt utgangspunkt kan kravet til parkeringsdekning knyttet til et prosjekt begrenses. Det kan i stedet settes et tak for antall plasser. Dette kan angis som maksimumsnormer knyttet til planlegging og utbygging.

Maksimumsnormer er allerede vedtatt mange steder. I følge Valleley og Jones (1997) var det kun ansett å være aktuelt for sentrale deler av et byområde. Etter hvert har det flere steder blitt gjort gjeldende for hele byområder. I noen land skjedde dette på grunnlag av vedtatte nasjonale retningslinjer. I avsnittene 3.10.1 (det nederlandske ABC-systemet) og 3.10.2 (britiske retningslinjer, Planning Policy Guidance) knyttes dette samtidig klart opp mot en bevisst lokaliseringspolitikk.

Begrensning av parkeringstilbudet kan brukes som en direkte påvirkning av utbygges lokaliseringsvalg og derved gi kommunene sterkere styring over utbyggingsmønsteret og byutviklingen. Forslag til oversiktlig utviklingsplan for ”The London Borough of Hammersmith og Fulham” (2000) er et eksempel på dette. Tidlig på 1990-tallet utviklet denne kommunen restriktive retningslinjer for

parkering knyttet til lokaliseringen og gitte kriterier for kollektivtilgjengelighet (Engebretsen og Hanssen 1994). En virksomhet som bare fikk tillatelse til et svært begrenset antall parkeringsplasser ble antatt å velge en lokalisering som var bedre tilgjengelig på annen måte enn med bil. Kriteriene som ble benyttet for å bestemme antall plasser var knyttet til tomtens beliggenhet og dens størrelse i stedet for til bygningsmassen (gulvm²) som er det grunnlaget man vanligvis bruker.

Portland i Oregon var tidlig ute (1975) med å fastsette maksimumsnormer som var omtrent ¼ av hva som normalt ble krevd i samsvar med standard minimumsnormer. Til tross for at antall ansatte sentralt i byen har økt frem til 1995 er antall kjøretøykilometer og derav følgende utslipp blitt vesentlig redusert i løpet av perioden på 20 år (EPA 1998).

Det er mye usikkerhet knyttet til hvordan man skal finne ut hva som er nødvendig trafikk til og fra ulike typer virksomhet. Flere steder har man løst denne utfordringen ved å sette maksimumsnormen tilnærmet lik det som tidligere var satt som minimumsnorm for området. Det er rimelig å anta at dette i første omgang gir et tilstrekkelig antall plasser. Senere kan man skaffe bedre kunnskap om hva som er det faktiske behov for ulike typer virksomheter foreligger.

I forbindelse med at man forberedte et tillegg om maksimale parkeringsnormer til den nasjonale retningslinjene for samordnet planlegging av transport og arealbruk i Skottland, ble det gjennomført en undersøkelse blant en rekke virksomheter. Det ble funnet at virksomhetene stort sett var positive til et slikt tiltak. Utfordringen omkring bærekraftighet ble akseptert og man så dette som et godt utgangspunkt for heller å bruke ressurser til å styrke bærekraftige transportmåter. Arbeidsgiverne mente det knyttet seg to alvorlige utfordringer til dette. Den første ville være å overbevise egne ansatte om nødvendigheten av en begrensning på parkeringen. Den andre var knyttet til problemet med å beholde kunder og kvalifisert arbeidskraft i konkurranse med andre virksomheter uten begrensning på parkeringen. Like betingelser på dette området mente man bare kunne etableres på lang sikt (Scottish Executive 2002a, b).

Fem av 32 regionale myndigheter i Skottland hadde allerede innført maksimumsnormer, men det ble vurdert fra sak til sak hvordan de skulle praktiseres. Undersøkelsen gikk også inn på om maksimumsnormer ville påvirke eksterne virksomheters beslutninger om investeringer og lokalisering i Skottland. Konklusjonen var at parkering bare er en av mange faktorer som vurderes og at det er først i siste fase av en beslutningsprosess at dette kan få betydning. Nasjonale normer vil da kunne nøytralisere denne faktoren. Det pekes på at det ikke synes som tilsvarende restriksjoner i Irland og i Dublin-regionen har hatt negativ effekt.

I mange byer er det arbeid i gang med fortetting og ny bruk av sentralt beliggende, tidligere industri- og næringsområder. Dette skjer også i USA (utvikling av "brownfields"). EPA (1999) er en veiledning om muligheten for å begrense parkering i slike områder. Veiledningen bygger på erfaring som viser at det er mange eksisterende parkeringsplasser som er dårlig utnyttet. Det sies at det ikke er noen grunn til at et allerede overdimensjonert tilbud skal økes ytterligere eller at tilsvarende tilbud etableres i forbindelse med ny utbygging.

I EPA (1999) beskrives eksempler fra flere byer som har innført restriktive parkeringsnormer for bil og krav til parkering for sykkel. I West Palm Beach i Florida er det for eksempel slått fast at man skal se eksisterende og ny parkering i den sentrale delen av byen i sammenheng. Dessuten ønsker man at hull i fasaderekkenes tettes slik at det ikke skal være åpne parkeringsplasser ut mot hovedgater. I Montgomery County er normen etter mønster fra Portland gjort avhengig av gangavstanden til en Metrostasjon. I Long Beach (California) vil ikke myndighetene kreve parkering fra mindre virksomheter som ønsker å etablere seg sentralt. I stedet vil det bli krevd inn et frikjøpsbeløp og organisert felles sambruksplasser, men det blir ikke reserverte plasser for enkeltvirksomheter.

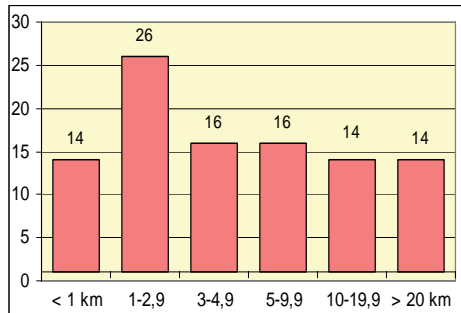
Flere norske byer har innført restriktive parkeringsnormer. Trondheim var tidlig ute (Trondheim kommune 1994 og 2000). Minimumskravet for parkering i sentrale strøk ble opphevet. Man forutsatte i stedet at utbyggere skulle utarbeide en parkeringsplan som redegjorde for behovet og lokaliseringen av plassene. Man tok også sikte på å vise et godt eksempel ved å redusere arbeidsplassparkeringen ved kommunens egne etater og bedrifter. Kommunen har valgt å beholde minimumskrav i en del ytre bydeler for å unngå parkering i boligater.

Senere har man i flere andre norske byer foreslått nye tilnæringer der det til en viss grad og på ulike måter foreslås å sette tak på antall plasser. Drammen kommune (1999), Bergen kommune (2001) og Oslo kommune (2002) er blant disse. Gjennom våre forespørsler til svenske bykommuner har vi ikke fått inntrykk av at det i vesentlig grad har vært fokusert på restriktive eller maksimale parkeringsnormer.

3.6 Sykkelparkering

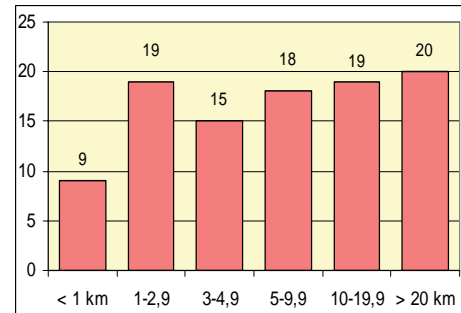
Et viktig utgangspunkt for en bærekraftig byutvikling er at det blir mulig å utføre reiser uten at bilen fremstår som eneste eller det mest naturlige transportmiddelvalget. Analyser på grunnlag av data fra lokale og nasjonale reisevaneundersøkelser kan vise hvor stor andel av bilreisene som er så korte at de alternativt kan utføres uten bil. Det vil selvfølgelig være mange andre faktorer enn avstand som spiller inn og kan bidra til å forklare de reisemiddelvalg som dokumenteres i undersøkelsene. Lokale myndigheter kan legge de fysiske forholdene til rette og på annen måte bidra til på virke valg av transportmiddel.

Data fra den norske, nasjonale reisevaneundersøkelsen kan brukes til å illustrere dette (Denstadli og Hjorthol 2002). Det er vist en tendens til at arbeidsreisene er lengst og handlereisene kortest i de største byene, men forskjellen er ikke betydelige. Av alle daglige reiser er 56 % oppgitt å være 5 kilometer eller kortere noe som bør være akseptabel sykkelavstand. For arbeidsreisene er andelen noe mindre (46 %).



(Kilde: Denstadli og Hjorthol 2002)

Figur 3.1: Alle reiser etter lengde, kilometer, 2001. Prosent.



(Kilde: Denstadli og Hjorthol 2002)

Figur 3.2: Arbeidsreiser etter lengde, kilometer, 2001. Prosent.

Samlet sett for hele landet foretas 25 % av arbeidsreisene som er kortere enn 1 km med bil. Når arbeidsreisenes lengde er mellom 1 og 3 km er det 60 % som benytter bil og andelen er hele 74 % når reiselengden er mellom 3 og 5 km. En stor del av året bør sykkelen for mange være et relevant alternativ på slike avstander.

Nær halvparten av alle bilturer er mindre enn 5 kilometer lange. Enten man reiser kollektivt eller med bil vil det vanligvis være ganglenker i begge ender av en reise og mer forsinkelser i trafikken enn med sykkel. Både i store og små byer er sykkel ofte det raskeste transportmiddel på korte turer og for turer i sentrale deler av byen. Dette tilsier en styrket rolle for sykkel i byområder, men da må det tilrettelegges for trygg sykkelparkering i begge ender av en reise.

Vanligvis kan sykkelparkering legges nærmere en reises start- og endepunkt enn bilparkeringen. Også gangavstanden fra en holdeplass for kollektivtransport til bestemmelsesstedet blir gjerne lengre enn gangavstanden knyttet til sykkelturet. En sykkel krever mindre plass enn en bil. Det må derfor kunne argumenteres for at det er lønnsomt å konvertere også innendørs bilplasser til sykkelparkering. Det er uansett billigere å legge til rette for sykkelparkering enn for bilparkering. Et samspill mellom de ulike parkeringstilbudene kan gjøre at flere vil velge sykkel for mange reiseformål.

For å styrke sykkelens rolle ytterligere må videre utbyggingsmønster baseres på korte avstander mellom ulike funksjoner og gode traseer for sykkelbruk. Sykkel kan også få en utvidet rolle som tilbringertransport til kollektive transportmidler (Bike & Ride). Det kan i mange tilfelle legges til rette for sykkeltransport i begge ender av kollektivlenken i en reisekjede.

Fordi det er et ønske om å legge til rette for mer sykkelbruk vil det i dette tilfellet være naturlig å fastsette minimumsnormer. Få byer har hatt normer for sykkelparkering tidligere, men stadig flere byer er i ferd med å innføre slike normer. Hvis man reduserer tilbudet for bilparkering er det viktig at sykkelparkeringen tilpasses dette. Det er mange korte bilturer som lettere kan erstattes med sykkel enn med kollektivtransport. Kanskje gjelder dette spesielt i de små og mellomstore byene der bilbruken er størst, men reiseavstandene likevel er mindre enn i storbyene.

Forslag til nye parkeringsnormer for Oslo omfatter for første gang klare krav til sykkelparkering knyttet både til boliger og næringsparkering. I begge tilfelle er

det definert minimumsnormer fordi man ønsker at det skal være nok plasser tiggjenge-lig og det skal oppmuntre til sykkelbruk.

Det er vesentlig lettere å finne plass til nødvendig antall sykkelparkeringsplasser enn til bilparkering. En bilplass kan i hvert fall gi plass til 8-12 sykler. Dette bør også ha interesse for detaljhandelen selv om det ofte hevdes at bilkunder handler for mer per besøk enn kunder som benytter andre transportmidler.

3.7 Innfartsparkering

3.7.1 Beskrivelse av tiltaket

En innfartsparkeringsplass (Park and Ride) er i prinsippet et sted der det legges til rette for omstigning mellom ulike transportmidler. For eksempel kan det legges til rette for tilbringertransport både til fots, med sykkel, med kollektivtransport (lokale og regionale busser) og med bil for videre transport med et kapasitetssterkt eller prioritert kollektivtransportmiddel. Slike tilbud kan bidra til å avlaste veisystemet eller til å tilføre kollektivsystemet flere reisende. Vanligvis er hensikten å gi et alternativ slik at bilen bare skal bli brukt på en del av en reise. Det er hovedsakelig reiser til og fra sentrale byområder som blir fokuset for slike tiltak. Reiseformålet kan variere, men det blir ofte knyttet opp mot arbeidsreiser.

Innfartsparkering har tradisjonelt blitt ansett som et tiltak i tilknytning til større byer og da gjerne knyttet til kapasitetssterke banetilbud. Etter hvert er det også tilpasset steder der kollektivtrafikken er bussbasert. Mange av de historiske bysentre i Europa har trange gater som uansett ikke egner seg for omfattende biltrafikk. Slike steder kan innfartsparkeringen ligge relativt nære sentrum og betjenes av lokale busser (typiske eksempler fra England er Bath, Canterbury, Oxford og York).

Eksempelvis er det anlagt innfartsparkeringsplasser i tilknytning til innfartsveier fra fire ulike retninger mot Canterbury sentrum. Disse plassene ligger 2-4 kilometer fra sentrum og er laget så store at det rettferdiggjør overvåking av parkeringen, servicetilbud og oppvarmet venterom. Egne busser med god plass for barnevogner og bagasje kjører hvert 10. minutt inn til den gamle delen av byen i prioriterte kollektivfelt. Disse tilbudene sikrer tilgjengelighet til sentrum for arbeidstakere, kunder og besøkende. Mangelen på parkeringsmuligheter sentralt ville ellers trolig ført til at mange heller ville valgt andre reisemål.

Innfartsparkering alene kan ikke regnes å avlaste en bykjerne for trafikk som allerede er der. Da kan det heller ses som et alternativ til å bygge ut flere parkeringsplasser der eller som en mulighet til etter hvert å redusere antall plasser. I Canterbury ønsker man å redusere antall parkeringsplasser inne i den gamle delen av byen. Utbyggingen av innfartsparkeringsplassene blir samordnet med boligsoneparkering og relativt høye avgifter for besøkende i områdene rundt sentrum (Hanssen og Stenstadvold 1997).

Selv om det anlegges flere større anlegg for innfartsparkeringsplasser utenfor et større bysentrum vil det vanligvis ikke kunne innebære noen merkbar avlastning av hovedveiene som leder inn mot sentrum. På den annen side kan bare noen få

flere biler på et allerede overbelastet hovedveinett føre til vesentlig dårligere fremkommelighet for nødvendig transport.

Innfartsparkering har ikke vært et betydelig satsningsområde i de nordiske landene. Dette kan trolig forklares med at de fleste byene er for små i forhold til det trafikkgrunnlag som et slikt tiltak bør ha. Rundt de større byene finnes det likevel en rekke eksempler på at slike plasser er knyttet til knutepunkter og stasjoner/holdeplasser, men disse er sjelden ledd i en helhetlig strategi. Flere steder er det satt i gang arbeide for å øke omfanget av slike tilbud. For eksempel bidrar det danske Vejdirektoratet med ressurser til gjennomføring av forsøk både når det gjelder lokalisering, størrelse og servicetilbud i tilknytning til slike anlegg (Vejdirektoratet 1999, Hovedstadens Udviklingsråd 2001b).

Det vil bare unntaksvis være grunnlag for bygging av nye, større parkeringstilbud og opprettelse av nye bussruter med tilstrekkelig frekvens utenfor små og mellomstore byer. Tilbudet kan da heller begrenses til at det tilrettelegges for mindre parkeringsplasser i tilknytning til eksisterende holdeplasser langs veier som leder til sentrum. Det forutsettes at det er en rimelig frekvens på kollektivforbindelsen til sentrum. Slik parkering skjer til en viss grad allerede på mer uformell basis. Til dels blir slike steder også møtesteder for folk som vil kjøre sammen i bil.

3.7.2 Lokaliseringen av innfartsparkeringen

Det kan vise seg å bli en utfordring å utforme prinsipper for lokalisering av innfartsparkering knyttet til kollektivtransporten. Igjen vil det være lokale målsetninger og forhold som bør avgjøre omfanget og hvor tilbudene skal lokaliseres. Ikke minst gjelder dette hva som er aktuell avstand fra sentrum og hvor det finnes eller kan utvikles et kollektivtransporttilbud av en slik standard at det aksepteres som alternativ. Vurderingene må også ta hensyn til om innfartsparkeringen opprettets som et valgfritt tilbud eller fordi det folk egentlig ikke har valg.

Innfartsparkeringsplasser finnes ofte knyttet til tettsteder rundt storbyene blant annet fordi det er der stasjoner og terminaler allerede finnes. Dette kan komplisere den lokale trafikksituasjonen. Dessuten kan det bli konflikter knyttet til bruken av slike plasser som skal betjene både et tettsteds sentrum og kollektivreisende. På den annen side kan disse stedene forventes å ha et servicetilbud som gjør at flere reiseformål kan dekkes med én parkering. Dette kan bidra til at det totale antallet bilturer i området reduseres.

Prinsippet for en todelt reise bør være at tilbringertransporten med bil skal være kortest mulig og kollektivtransporten skal dekke den lengste delen. Erfaring viser at det er vanskelig å få folk til sette fra seg bilen hvis de ikke erfarer problemer i trafikken. Ofte vil man komme nær sentrum før dette inntreffer, men da er det ofte så kort avstand igjen at man finner seg i de forsinkelsene som oppstår. Den enkelte vil vanskelig kunne spare tid på å skifte transportmiddel for en kort strekning. Innfartsparkering blir derfor lite etterspurt hvis det ikke er fremkommelighetsproblemer på veinettet eller mangel på eller dyre parkeringsplasser nær målpunktet for en reise.

En vellykket utvikling av innfartsparkering som virkemiddel forutsetter at det tilbys et pålitelig kollektivsystem med tilstrekkelig kapasitet. Det må ikke medføre betydelig økt reisetid, flere omstigninger eller vesentlig høyere reisekostnader. Det er nødvendig å samordne utbyggingen av tilbudet med andre mer restriktive tiltak rettet mot bilbruken. Erfaring viser at dårlig fremkommelighet på veinettet alene sjelden er sterk nok motivasjon til å benytte innfartsparkering som alternativ.

I England anses et omfattende tilbud basert på innfartsparkering å være nødvendig rundt mange av byene. Ofte er det verken kapasitet til mye kjørende trafikk eller plass til parkering i de historisk bykjernene. Innfartsparkering er derfor et tiltak som gjennomføres for å sikre tilgjengelighet til byene og kan ikke alltid ses som et valgt restriktivt tiltak. For å begrense økt bilbruk utenfor byene som følge av slike nye parkeringstilbud, anbefales det å se dette i sammenheng med øvrige parkeringstilbud for å unngå at det samlede antall parkeringsplasser i området øker vesentlig.

3.7.3 Kan innfartsparkering bidra til en bærekraftig byutvikling?

Det er mange sider ved dette tiltaket som bør utredes lokalt før det anses som et god løsning for den enkelte by eller det satses på utbygging av et omfattende tilbud. Flere betingelser må oppfylles før det kan regnes å bli et virkemiddel med betydelig effekt. Hvis hensikten er å avlaste veinettet ved å overføre reiser til kollektive transportmidler, må det helst kunne samordnes med en tilsvarende reduksjon av parkeringstilbudet ved viktige målpunkter. Ellers vil frigjort kapasitet raskt bli fylt opp av ny trafikk.

I hvert fall nær en storby er det usikkert hvilken betydning det har i forhold til den samlede trafikken på innfartsveiene å tilby en del alternative parkeringsplasser. Det vil uansett ha liten betydning i en større sammenheng. Parkhurst (2000) konkluderte i sin studie av 8 mellomstore byer i England med at hovedvirkningen ble en omfordeling av trafikken og ikke en reduksjon. Flere faktorer bidrar til en slik konklusjon. Blant annet pekte Parkhurst på at et godt utbygget tilbud kan føre til flere nye turer. Det kan også føre til at folk som ville reist uansett, endrer sitt veivalg for å kunne utnytte et nytt (og forbedret) kollektivtilbud. Dette kan gi lengre tilbringerreiser.

Et tilbud til trafikantene om en attraktiv, alternativ reisemåte til sentrum eller annet knutepunkt/tettsted kan være nødvendig for å få aksept for øvrige restriksjoner på biltrafikken. Innfartsparkering vil mange steder være et viktig tiltak innenfor en strategi som sikter mot at flere skal reise kollektivt i storbyregionen. Passasjergrunnlaget vil kunne økes som følge av at bedre biltilgjengelighet øker stasjoners og terminalers geografiske influensområde. Disse stedene vil dermed bli lettere tilgjengelig også for dem som bor utenfor gang- eller sykkelavstand. I de tilfelle det ikke er god bussbetjening mellom bolig og terminal, vil innfartsparkering innebære et godt alternativ til å bruke bil på hele reisen.

Innfartsparkering kan innebære at det tilrettelegges for at reiser over større avstander skal bli lettere. Dette innebærer at det bidra til en spredning av byen eller tettstedet. Det er altså flere muligheter for at innfartsparkering kan virke i strid med en målsetting om bærekraftig byutvikling.

Innfartsparkering kan føre til lokalt uheldige effekter. Det kan innebære at en slik tilrettelegging for bilbruk til stasjoner og holdeplasser fører til mer bilbruk lokalt. De traseene som benyttes og adkomsten til parkeringsplassen kan også bli tilført uønsket, ny trafikk.

Vanligvis er ikke trafikksituasjonen tilstrekkelig vanskelig i mindre og mellomstore byer til at innfartsparkering er et nødvendig tilbud for å avlaste veinettet og skaffe tilgjengelighet. Dessuten er også avstandene korte. Rundt de gamle europeiske byer med trange historiske sentrumsgater legges det likevel opp til at folk som skal til sentrum skal kunne benytte seg av innfartsparkering. Dette gjøres fordi man ønsker å begrense hvor mye trafikk som får komme inn i sentrum og gir et alternativt transporttilbud. Det finnes mange eksempler på dette i England. Canterbury er ett av disse (Hanssen og Stenstadvold 1997).

I det vestlige Europa for øvrig har man i vesentlig større grad enn i Norden tradisjon for og erfaring med å gjøre innfartsparkering til en integrert del av en helhetlig transportplanlegging og et viktig element knyttet til utbygging av kollektivtransporten.

3.8 "Cash-out" – et amerikansk tiltak

Mye av prinsippene som de siste årene er lagt til grunn for arbeidet med "mobility management" i Europa har sin bakgrunn i tiltak som ble iverksatt for å redusere bilbruken i USA etter oljekrisen i 1970-årene. Betegnelsen Transport Demand Management (TDM) ble benyttet. Senere har forurensningslovgivningen gjort at dette ble fulgt opp med strengere tiltak fra rundt 1990.

I enkelte delstater ble arbeidsgiverne tillagt ansvaret for hvordan deres ansatte reiste til arbeidet. For arbeidsgivere med mer enn et gitt antall ansatte (varierende fra 50 til 100 avhengig av lokalisering) ble det satt grenser for hvor stor andel av de ansatte som kunne benytte egen bil til arbeidsreisen. Ved å pålegge arbeidsgiverne ansvaret for å finne tiltakene kunne myndighetene slippe belastningen med å pålegge restriksjoner.

Mange kreative tiltak ble introdusert. Det viste seg raskt at ulike løsninger knyttet til parkering både var enklest å administrere og mest effektive. For eksempel ble plassene med kortest gangavstand reservert for dem som kameratkjørte, men ulike former for prising ble etter hvert mer aktuelle. Slike tiltak fikk støtte i ulike utredninger. Downs (1992) mente at et system der det innføres markedspriser på parkering er bedre enn kjøprising ("congestion pricing") både fordi det er lettere å administrere og fordi det utgjør en mindre trussel mot privatlivet.

Kain (1994) er en av flere kilder i USA som påpeker at gratis parkering ved arbeidsplassene utgjør en betydelig frynsegode og at fjerning av denne subsidieringen bør være første trinn blant tiltak for redusere belastningen på veinettet. Han mente at kompliserte og kostbare former for veipricing kan vise seg å være unødvendige hvis man begrenser tilbudet om gratis parkering.

Donald Shoup fra University of California beskrev i 1982 det prinsippet han kalte "cash-out". Han har påpekt at arbeidsgiverne subsidierer omtrent en tredjedel av

alle bilturer i USA og 2/3 av bilturene i rushperiodene. Ideen var basert på at de ansatte skulle stilles mer likt i valg av transportmiddel. Ansatte skulle kunne velge å ta ut verdien av parkeringssubsidiene i kontanter i stedet for å parkere.

I en tidlig fase kunne dette innebære at arbeidsgiver tilbød et månedlig beløp til de ansatte som hadde tilgang til parkeringsplass. Disse fikk da valget mellom å "leie" denne parkeringsplassen for det utbetalte beløpet eller selv finne en annen løsning som for eksempel kunne være å bruke beløpet til hel eller delvis betaling for kollektivtransport eller å ta frem sykkelen. I så fall kunne arbeidsgiver spare beløpet ved å redusere antall plasser som ble leid. Lovgivningen ble også justert slik at byene ble pålagt å redusere parkeringskravene når utbygger forpliktet seg til å gjennomføre et cash-out program.

I 1992 ble arbeidsgivere i California med mer enn 50 ansatte pålagt å tilby kontanter i stedet for gratis parkering hvis virksomheten ligger i et område som ikke ligger innenfor lovens krav til luftkvalitet. Det er en forutsetning at plassene leies fordi man da har fått satt en markedsverdi på plassene.

De første evalueringene av "cash-out parking" konkluderte med at begrensningene knyttet til ordningen gjorde at den ikke fikk tilstrekkelig omfang til å kunne påvirke trafikken. På den annen side var det så mange fordeler knyttet til ordningen at det ble arbeidet videre med den. Et neste trinn ville derfor være nettopp å fastsette en leiepris også på arbeidsgivernes egne plasser slik at all arbeidsreiseparkering kan bli omfattet av kontantordningen.

I California kan arbeidsgiverne per 1.1.2001 utbetale opp til \$115 i måneden til alle ansatte selv om de ikke disponerer parkeringsplass og så trekke dette beløpet fra som driftsutgift. Ansatte må skatte av dette beløpet, men det innebærer en mer rettferdig ordning idet også ansatte som ikke kjører bil får et tilskudd til sin arbeidsreise. I følge Shoup (2001) vil ingen komme dårligere ut enn tidligere og de som ikke kjørte bil tidligere vil komme bedre ut av det økonomisk sett.

Shoup (1997) har rapportert undersøkelser av virkningen av cash-out hos åtte arbeidsgivere i Sør-California. Det er en rekke lokale forhold som spiller inn på resultatene i hvert enkelt tilfelle, men en grov sammenfatning av funnene er:

- 13 % lavere andel kjøretøyer med bare sjåføren
- 12 % færre kjøretøykilometer årlig (arbeidsreisen)
- Avtaler om kameratkjøring: 9 % større andel
- Mer bruk av kollektivtransport: 3 % større andel
- 1 % større andel som gikk eller syklet til arbeid

Cash-out innebærer ikke en direkte prising av rushtidstrafikk på samme måte som veiprisering. Likevel vil ordningen gi noe av den samme effekten fordi den i hovedsak berører arbeidsreisene med bil. Innføring av et slikt system vil ikke medføre en direkte utgift for den enkelte. Derfor vil motforestillinger knyttet til ulikheter når det gjelder betalingsevne som ofte brukes i tilknytning til veiprisering, falle bort. I denne sammenhengen er det pekt på at forsinkelser som skyldes køer fordeles likt på alle, mens rushtidsavgifter rammer folk med dårlig økonomi hardest.

Cash-out innebærer en generell subsidiering av ansattes reiser fremfor deres parkeringsplass. Ved å velge bort bilen kan arbeidstakeren øke sin inntekt.

Cash-out har størst potensiale i de tilfelle der det er stor etterspørsel etter parkeringsplasser, dvs i sentrumsområder eller ved andre, større arbeidsplasskonsentrasjoner med underskudd på parkeringsplasser og høy grunnpris. Det er også en forutsetning at det finnes alternative transportmuligheter til det aktuelle området. Eventuelt må arbeidsgiver bidra til å at kollektivtilbudet bedres eller til å organisere kameratkjøring. Uten slike alternativer vil cash-out trolig få mindre effekt enn veiprising fordi de som i utgangspunktet brukte bil ikke kommer dårligere ut av det om de fortsetter med det. Ordningen gjør at de har et valg og de kan stimuleres til å velge bort bilen fordi de kan få økonomisk fordel av det.

Også i England har man diskutert og forsøkt lokalt tilpassede varianter av cash-out-systemet (Department for Transport 2002)

Det finnes for øvrig en rekke eksempler fra ulike land der arbeidsgiver krever parkeringsavgift fra sine ansatte uten at det er knyttet opp mot et system som cash-out. For eksempel dokumenterte Ehrlich (1966) undersøkelser hos arbeidsgivere utenfor bykjernen i Seattle som hadde innført parkeringsavgifter. Bakgrunnen kunne være myndighetenes krav om redusert bilbruk, mangel på parkeringsplasser eller man benyttet anledningen ved en omlokalisering. I bare ett av syv tilfelle reagerte de ansatte sterkt negativt til ordningen. Forutsetningen for dette er at ordningen begrunnes på et forståelig og akseptabelt grunnlag. Arbeidsgiverne så en klar fordel i ordningen og da særlig hvis de alternativt måtte skaffet mer parkering til sine ansatte.

3.9 Skatt på parkeringsplasser

Regjeringen i Storbritannia har gitt klart uttrykk for at det er behov for å legge til rette både for veiprising og avgifter på parkering. Grunnlaget for dette ble lagt i regjeringens intensjonserklæring fra 1998 ("white paper") der det blant annet ble slått fast at man ønsket å foreta de nødvendige lovendringer for å kunne legge til rette for at lokale myndigheter skulle kunne velge å ulike former for avgifter for å begrense trafikken (Department of the Environment, Transport and the Regions 1998a). Prinsippene ble utdypet i et høringsdokument i slutten av året (1998b). I desember 1999 fulgte parlamentet opp med de nødvendige lovendringene (Transport Bill, part III: Road user charging and workplace parking levy). I den nasjonale transportplanen (Transport 2010 – the 10 year plan) fra 2000 ble viljen til å innføre en slik avgift bekreftet.

Lokale myndigheter kan velge å innføre veiprising eller å skattlegge parkeringsplasser etter nærmere angitte retningslinjer. Begge tiltakene er hovedsakelig rettet mot byområder og er forutsatt å bedre fremkommeligheten og redusere utslippene fra trafikken. Man ser likevel ikke bort fra at det også andre steder kan være nødvendig å begrense trafikken med ulike tiltak.

Det pekes på at de ulike tiltakene som allerede finnes og delvis er tatt i bruk for å bedre trafikkavviklingen og styrke kollektivtransporten er nødvendige, men ikke tilstrekkelige tiltak. Derfor la regjeringen i sitt White paper opp til at det skulle

utarbeides lokale transportplaner (LTP) som også skulle omfatte kollektivtiltak. Disse planene skulle foreligge i løpet av år 2000. For å stimulere den lokale interessen ble det lagt opp til at inntektene fra avgiftsordningene skulle kunne brukes i hele det geografiske området som ble berørt. Forutsetningen er at avgiften skal settes så høyt at arbeidsgivere og andre finner god grunn til å redusere antallet plasser som ønskes disponert. Det er den som eier eller disponerer en parkeringsplass som skal betale den årlige avgiften til kommunen, men det opp til eventuelt å hente dette inn igjen fra brukerne.

Flere byområder meldte tidlig interesse for å skattlegge parkeringsplasser, men det synes som denne interessen har avtatt noe. Mange steder har lokale politikere blitt bekymret for mulige uheldige virkninger fordi næringsdrivende truer med å flytte ut eller vil la være å bygge ut eksisterende virksomhet. Man er også redd for at det blir vanskelig og kostbart å administrere ordningen slik at det blir for lite igjen av inntektene til de investeringer man var forespeilet lokalt. Likevel er det fortsatt flere byer som arbeider med å innføre ordningen. Myndighetene i Nottingham har for eksempel vist stor vilje til å få det til.

Marcus (2001) viser til at man ville hatt nytte av å studere erfaringene fra Australia der både Perth og Sydney har innført slike ordninger. I løpet av det første året systemet var i drift ble antallet parkeringsplasser innenfor det aktuelle området i Perth redusert med ca 6000 plasser (ca 10 %). Det førte også til at mange parkeringsplasser ble bedre utnyttet. Flere plasser ble gjort om til offentlig tilgjengelige korttidsplasser i stedet for å få dårlig utnyttelse og være til liten nytte som reservert for arbeidsreiseparkering. For å få til dette, måtte avgiften økes med opp til 100 %. Ordningen sies å være populært blant handlende og andre besøkende, men mindre populært blant pendlerne. Ifølge en rapport fra OECD benyttes inntektene fra området som er betegnet "Perth Parkering Management Area" til å finansiere et bedret kollektivtransporttilbud som også omfatter et tilbud om gratis transport i sentrum (OECD 2002).

I sentrum av Sydney innførte man allerede i 1992 et tilsvarende system for å begrense bilbruken i sentrum og for å skaffe midler til å investere i tiltak som ville gjøre kollektivtransporten mer attraktiv. Avgiften har blitt forhøyet flere ganger. I år 2000 ble avgiften for en parkeringsplass fastsatt til godt over 3000 kr per år. Samtidig ble ordningen innført også i enkelte andre deler av Sydney, men da med en lavere avgift. Denne ordningen kan ses som en skatt pålagt alle private parkeringsplasser som ligger utenfor gategrunn og benyttes av leietagere i næringsbygg. Offentlig tilgjengelig parkering er unntatt. Marcus (2001) fremhever at ordningen i Sydney kan være mer rettet mot nettopp det å skaffe inntekter og er mindre integrert i planleggingen. Inntekten tillates bare brukt til infrastruktur.

I 1999 ble det rettslig avklart at fylker (cantons) og kommuner i Sveits kan skattlegge private parkeringsplasser med grunnlag i forurensningslovgivningen. Man har i enkelte tilfelle forsøkt å innføre en slik skatt, men det har vært vanskelig å få aksept for det (ECOPLAN 2000). I rapporten beskrives også eksempler på initiativ for pålegge eksisterende og nye kjøpesentre og offentlige arbeidsgivere å innkreve avgift for bruk av sine parkeringsplasser.

En variant der utbygger eller leietaker i en eiendom betaler en avgift for det antall parkeringsplasser som ønskes tilknyttet veienettet har vært foreslått i enkelte

tilfelle i USA. En slik tiknytningsavgift kan ses som en parallell til å knytte eiendommen til offentlig vann og avløp. Det kan betales som engangsavgift eller som en årlig avgift. Med bakgrunn i lokale miljøforhold eller veinettets kapasitet kan en slik avgift settes så høyt at antall plasser reduseres.

I Sverige ble skatt på parkeringsplasser meget kort omtalt i grunnlaget til Storstadstrafikkommittéens arbeid (1989, 1990). Med utgangspunkt i at det skulle være en alternativ måte å finansiere utbygging av transportsystemet på, ble det konkludert med at det var en urealistisk tilnærming.

3.10 Parkeringstiltak i samordnet areal- og transportplanlegging

Arealplanleggingen og utbyggingsmønsteret legger grunnlaget for transportetterspørselen i en region. Den delen av arealet som er avsatt til parkering utgjør en vesentlig faktor. Det er klart at det er sammenhenger mellom arealbruk og transport, men det er ofte vanskelig å konkretisere disse sammenhengene. Det er lettest å erstatte bilbruk med gang- og sykkeltransport når avstandene er korte. Dessuten vil tett utbygging langs korridorer gi et godt grunnlag for kollektivtransport når avstandene blir større. Dette gir også et godt tilbud til dem som ikke kan eller ønsker å bruke bil.

En forutsetning for at begge disse prinsippene skal bli effektive er at parkeringen ved ulike målpunkter begrenses og at den ikke er gratis for brukeren.

For øke oppmerksomheten på utbyggingsmønsterets betydning for bilbruken har man i flere land gitt nasjonale retningslinjer for at dette samspillet med transportene i et byområde skal bli tatt opp som premiss i planleggingen. Eksempler på dette er gjeldende retningslinjer i England og Nederland som omtales i de følgende tre avsnittene (Department of the Environment, Transport and the Regions 2001, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment 1991, Engebretsen og Hanssen 1994). En parallell til dette er de mer kortfattede, norske rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, men disse tar ikke opp parkering spesielt (Miljøverndepartementet 1993).

3.10.1 Planning Policy Guidance

I England (og tilsvarende i Wales og Skottland) er det utarbeidet en serie med nasjonale retningslinjer (Planning Policy Guidance, PPG) knyttet til ulike temaer innenfor planlegging. Disse suppleres med mer regionale retningslinjer som Regional Transport Strategy (RTS) og Regional Planning Guidance (RPG). Den nasjonale retningslinjen PPG13 som tar opp transport ble sist revidert i 2001 (Department of the Environment, Transport and Regions 2001).

Sentrale myndigheter ønsker å begrense transportbehovet og samtidig legge til rette for det man kaller mer bærekraftig transport. Engelske kommuner stilles overfor klare krav når det gjelder utbyggingsmønster og lokalisering av de ulike arealbruksformål. Man ønsker ikke å tillate utbygging som baseres på stor grad av bilbruk. Disse prinsippene knyttes også klart til miljølovgivningen som setter

grenser for lokale forurensningsnivåer. For å kunne begrense transportetter-spørsele er denne samordnet med to andre retningslinjer (PPG3: Housing og PPG6: Town Centres and Retail Development). I PPG3 står det at parkeringsbehovet for boliger skal søkes dekket gjennom minimumsnormer og primært utenfor gategrunn. PPG6 stiller blant annet opp rekkefølgebestemmelser når det gjelder lokalisering av detaljhandel blant annet med sikte på å begrense veksten av eksterne kjøpesentre rundt byene.

I PPG13 som skal bidra både til å redusere behovet for å transport generelt og bruken av bil spesielt, har parkering fått en viktig plass. Konkret sies det at man ønsker bruke parkeringspolitikken ved siden andre tiltak for å styrke bærekraftig transport og redusere bruken av bil. Det refereres til studier som viser at parkeringstilbudet kan være viktigere enn kvaliteten på kollektivtransporttilbudet når det gjelder å påvirke transportmiddelvalget for arbeidsreisen. Det gjelder også når det faktisk finnes et godt kollektivtilbud. Derfor er det stilt opp som et grunnleggende prinsipp at antallet parkeringsplasser knyttet til ny næringsutbygging skal reduseres.

Det sies i PPG13 at utbygging i sentrum og eksterne utbygginger ikke bør behandles forskjellig når det gjelder parkering hvis dette kan bidra til undergrave sentrums rolle i regionen. Med andre ord regner man med at en restriktiv parkeringsnorm vil bidra til at sentral lokalisering blir fortrukket.

PPG13 påpeker også at det bør være et mål at de samme parkeringsplassene skal kunne knyttes til ulike formål.

I vedlegg til PPG13 er det gitt maksimumsnormer for parkering for næringsutbygging. Disse skal gjelde for hele England (se vedlegg 2 i denne rapporten). Formålet med slike nasjonale normer er nettopp å hindre konkurransen mellom kommuner og regioner om nyetableringer. Regionale myndigheter gis anledning til fastsette lavere maksimumsnormer. I konkrete tilfelle forutsettes utbyggere uansett å kunne vise hvordan de ønsker å begrense behovet for parkeringsplasser.

3.10.2 ABC -systemet

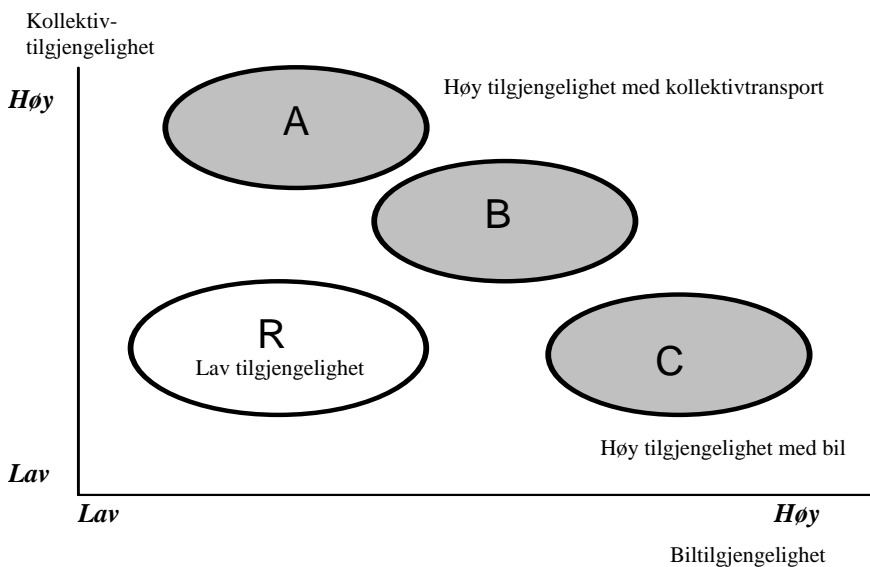
I Nederland tok man tidlig på 1990-tallet konsekvensen av åpenbare sammenhenger mellom ulike typer virksomhet og deres transport og tilgjengelighetsbehov. Det ble forsøkt utviklet et styringsverktøy for å påvirke lokaliseringen av virksomheter som skaper mye persontransport (arbeidskraftintensiv eller kundeorientert) til steder med god kollektivtilgjengelighet. Foruten påvirkning gjennom areal-planleggingen ble det også satt et tak på antall parkeringsplasser.

Denne lokaliseringspolitikken for næringsvirksomhet fikk i løpet av få år en sentral plass i nederlandsk planlegging og ble et forbilde for tilsvarende politikk i flere andre land (også i Norge). Denne politikken benevnes ofte "Rett virksomhet på rett sted" eller "ABC-systemet" der bokstavene betegner områder med ulike grad av tilgjengelighet med bil og kollektivtransport (Engebretsen og Hanssen 1994).

Målene for tilgjengelighet ses i sammenheng med Nederlands miljøpolitiske mål og de utfordringer som samferdsel og framkommelighetsproblemer på veinettet

medfører i denne sammenhengen. Gjennom en plan for lokalisering av næringsvirksomhet i forhold til kollektivnett og veinett, er målet både å redusere bruken av personbil og å tilfredsstille tilgjengelighetsbehovene gjennom en optimal utnyttelse av de samlede transportressursene.

ABC-systemet tar utgangspunkt i at alle eksisterende og potensielle områder og lokaliteter for næringslokalisering karakteriseres ved såkalte *tilgjengelighetsprofiler*. Det skilles mellom A-, B- og C-lokaliteter. A-lokalitet har høy tilgjengelighet med kollektivtransport (kapasitet og standard) og det stilles små krav til biltilgjengelighet. B-lokaliteter har god tilgjengelighet både med kollektivtransport og bil, mens C-lokalitet har god tilgjengelighet med bil og er nært knyttet til hovedvegnettet. Figur 3.3 illustrerer prinsippet.



TØI rapport 615/2002

Figur 3.3 Arealklassifisering på basis av biltilgjengelighet – ABC-prinsippet

På etterspørselssiden er politikken basert på en klassifisering av alle bransjer og virksomheter etter deres *mobilitetsprofiler*. Mobilitetsprofilene gir uttrykk for virksomhetenes behov for transport av personer og gods samt hva slags transportmåte som er nødvendig.

ABC-systemet gir retningslinjer for bedriftslokalisering avhengig av bedriftens mobilitetsprofil og aktuelle lokaliteters tilgjengelighetsprofil. Departementet for bolig, planlegging og miljøvern, med tilhørende inspektorater, skal føre tilsyn med at prinsippene følges opp i regional og lokal planlegging. Systemet ble utviklet i samarbeid med finansdepartementet og departementet for land- og kanaltransport.

Gjennom ABC-systemet skal tilgjengelighetsprofiler og mobilitetsprofiler brukes sammen på en slik måte at alle bedrifter i prinsippet kan plasseres på lokaliteter som passer for bedriftens transportbehov. På denne måten kan bruk av offentlig transport stimuleres samtidig som tilgjengeligheten sikres for næringslivet. Dette er selvfølgelig et langsiktig mål. Poenget er at ABC-konseptet er noe alle aktører skal sikte mot.

Hvilke aktiviteter skal så plasseres på de forskjellige lokalitetene? Eller sagt på en annen måte: Hvilken mobilitetsprofil hører sammen med de ulike tilgjengelighetsprofilene? Dette kan settes opp i stikkordsform:

A-lokaliteter er i hovedsak tilgjengelig med offentlig transport. Slike lokaliteter er derfor best egnet for virksomheter som trekker til seg mange mennesker. Dette gjelder virksomheter med følgende mobilitetsprofil:

- Mange ansatte og/eller besøkende i forhold til grunnarealet,
- Liten bilavhengighet i virksomhetenes persontransport
- Liten avhengighet av godstransport.

B-lokaliteter kan nås rimelig enkelt både med (person)bil og kollektivtransport. De virksomhetene som passer best her, kjennetegnes ved følgende mobilitetsprofil:

- Moderat antall ansatte og/eller besøkende i forhold til grunnarealet
- Moderat bilavhengighet for bedriftenes persontransport
- Moderat avhengighet av godstransport på veg.

C-lokaliteter kan nås lett med bil (lastebil). Dette er steder som egner seg for virksomheter med følgende mobilitetsprofil:

- Relativt få ansatte eller besøkende
- Sterk avhengighet av bil for gods- og/eller persontransport.

Dette samspillet mellom lokalisering og transportbehov understrekes ved at man fastsatte maksimumsnormer for parkering. De er ikke spesielt restriktive, men gir et klart signal om at det settes et tak. Normene skiller mellom det tette, urbane området Randstad og andre byområder i landet. De angir også en klar forskjell mellom A- og B-lokaliteter i de ulike byområdene.

Parkeringsnorm for byområder knyttet til ABC-systemet i Nederland. Maksimalt antall parkeringsplasser pr 100 ansatte i .

	A-lokaliteter	B-lokaliteter
Randstad, urbane knutepunkter og resten av bydistriktene	10	20
Andre byområder	20	40

ABC-systemet angir også i dag grunnleggende prinsipper for areal- og transportplanleggingen i Nederland, men i en ny, nasjonal plan benyttes ikke denne betegnelsen lenger (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 2001). Det gjøres nå tydeligere at man ønsker å unngå regional konkurranse og heller få til en funksjonsdeling mellom sentre. Utbygging skal primært fokusere på knutepunkter og tettheten skal økes slik at tomteareal (inklusive parkering) per ansatt reduseres. Det vurderes å fastsette minimum byggehøyde og utnyttelse for visse områder.

Parkering forutsettes løst i felles anlegg for flere utbyggingsprosjekter. Nabo-kommuner skal ha en samordnet parkeringspolitikk der andelen plasser med avgift skal økes. Det oppfordres til at mest mulig av ny parkering legges under bakken eller i kjellere. Det er foreløpig uklart hvordan prinsippene blir endelig utformet og praktisert. For de mest utsatte delene av landet forutsettes det at regionale myndigheter skal koordinere planlegging og gjennomføring.

4 Virkninger av parkeringstiltak

I litteraturen er det beskrevet mange erfaringer fra enkelttiltak i byer i ulike land og verdensdeler. Dette kan være undersøkelser av takstendringer, virkninger av endringer i antall plasser eller restriksjoner på bruken av dem, holdninger til parkeringshus i motsetning til gateparkering mv. Slik erfaringsdokumentasjon er nyttig i seg selv og finnes i noen grad samlet i rapporter og bøker. Eksempler på dette er OECD 2002 og VTPI 2002. En kommende rapport fra utvalget COST 342: Parking Policy Measures and their Effect, ventes også å bli en viktig referanse.

Litteraturen gir få oppskrifter på hvordan virkninger skal beregnes av nye tiltak. Virkningen av ellers like tiltak vil variere fra by til by fordi forut-setningene er forskjellige. Det vil variere hvilke utenforliggende faktorer som spiller inn. Young (2000) gir en kortfattet oversikt over hvordan parkeringstiltak er inkludert i en rekke modeller. Også andre har diskutert hvordan analysemodeller ivaretar parkering (se for eksempel Schmidt 2000).

Ideer og dokumenterte erfaringer fra andre byer kan gi en plattform å arbeide ut fra, men hver by eller region må derfor gjøre sine egne vurderinger før parkeringspolitikken defineres. I dette kapitlet diskuteres parkeringens arealbeslag og sammenhenger mellom lokalisering, parkeringstilbud og tilgjengelighet.

4.1 Parkeringens arealbeslag

Parkering kan knyttes til begrepet arealbruk på to måter. For det første dreier det seg om hvor mye av byens areal som beslaglegges og spørsmålet om dette er den beste bruken av dette arealet. For det annet er spørsmålet hvordan parkeringspolitikken kan påvirke utbygging og preferanser for lokalisering i en region. I forrige kapittel ble det vist til eksempler fra andre land der parkeringsbestemmelser er benyttet for å få til dette. De to tilnærmingene er for øvrig knyttet nært til hverandre i det annen bruk av parkeringsareal også har betydning for muligheten til å bygge tettere og derved påvirke byutviklingen.

Da Rikshospitalet flyttet ut fra Oslo sentrum, skulle det sentrale området benyttes til boliger. Det ble da utredet alternative parkeringsløsninger for å illustrere betydningen av parkeringstilbudet i forhold til mål om en bærekraftig byutvikling. Utredningen konkluderte med at jo flere parkeringsplasser som etableres i området, jo større er risikoen for at arealbeslaget får en negativ virkning på områdets øvrige kvaliteter. Som en illustrasjon sammenlignet man med hva situasjonen ville blitt hvis man brukte de samme normene for parkeringsdekning for boliger som i nabokommunen, Bærum. Arealbeslaget ble beregnet å ville bli 7 ganger større enn det som ble brukt som utgangspunkt for planleggingen (Statsbygg og SFT 1996).

Det er lett å observere at parkering legger beslag på relativt store arealer i byområdene. For amerikanske storbyer har det vært anslått at mer enn 30 % av sentralt grunnareal brukes til parkering. For norske byer av ulik størrelse har kommunene selv gitt anslag som spenner fra 4,5 % til 30 %, men alle gir uttrykk for stor usikkerhet (Stenstadvold og Hanssen 1993). Spennvidden i disse anslagene og grunnlaget for dem, viser at man egentlig ikke vet så mye om dette spørsmålet. Heller ikke fra svenske byer har vi fått inntrykk av at man har pålitelige data av denne typen.

En grunn til at det ikke finnes god og sammenlignbar statistikk på dette området, er at parkering ikke vises som et separat formål i en reguleringsplan. En del av den sentrale parkeringen legger som underjordiske anlegg eller i parkeringshus. Når parkeringen knyttet til en eiendom er angitt som et minimum antall plasser, vil man ikke kunne vite hvor stort areal som reelt beslaglegges til parkeringsformål. Bare parkeringshus som beslaglegger en egen tomt kunne gått inn som parkering i en statistikk om arealbruk. Dette vil i så fall bare angi en liten del av parkeringstilbudet. Derfor er det mulig at det gir en bedre illustrasjon å oppgi antall m² som beslaglegges av parkerte biler uten å ta opp spørsmålet om det er i kjellere eller i fleretasjes anlegg.

Gatearealet som benyttes til parkering kan beregnes ut fra antall plasser eller kvartallengder, men også dette vil bare gi relativt grove anslag og det kan i noen tilfelle dreie seg om areal som i rushperioden benyttes som kjøreareal. Det er derfor knyttet definisjonsproblemer også til dette.

Når man skal beregne hvor mye areal som beslaglegges til parkeringsformål utenfor gater og tomter avsatt til parkering, må det uansett gjøres til dels usikre tilnærminger. Det finnes ikke et omforent utgangspunkt i form av et normtall per plass. Vi har sett at dette tallet har variert mellom 16 og 25 m² per plass. Blant annet har det betydning hvordan et anlegg er utformet og hvor mye kjøre- og manøvreringsareal som tas med³.

De fleste parkeringsplasser i et byområde har lav utnyttelse i løpet av et døgn (eller en uke) selv om sentrale plasser og plasser ved kjøpesentre periodevis utnyttes intenst. Dette betyr at det finnes flere parkeringsplasser for hver bil innenfor et relativt lite område. Når parkeringsplassen ved en bolig er tom betyr det at bilen på ett eller annet tidspunkt må være parkert et annet sted og da gjerne ved arbeidsstedet, et kjøpesenter eller en fritidsaktivitet. Vi kjenner ikke til undersøkelser som gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner om antall parkeringsplasser i et byområde. Et grovt, men også trolig lavt, anslag kan være at det finnes minst to parkeringsplasser for hver bil i et byområde. Det kan være en utfordring i forbindelse med videre FoU å finne fremt til indikatorer som bringer inn parkeringen som faktor i beskrivelse av byområders tetthet.

Det kan ofte spørres om parkering er en god eller den beste måte å utnytte verdifulle tomtearealer i et byområde på. En målsetting om en bærekraftig byutvikling tilsier at bruken av arealene vurderes kritisk og da spesielt arealer i lokaliseringer der det også er mulighet for å få god tilgjengelighet med

³ I den grad det er interessant kan man gjøre grove beregninger av hvor mye areal parkeringen i et byområde ville beslaglagt hvis all parkering skjedde på åpne tomter.

alternativene til bilen. Hvis parkeringen legges i underjordiske anlegg vil det i mange sammenhenger gi mulighet for at samme areal kan benyttes til flere formål.

4.2 Parkeringstilbud og transportmiddelvalg

4.2.1 Lokalisering har betydning

Trafikkplanleggere har behov for å kunne forutsi hvor mye trafikk et utbyggingsprosjekt skaper. Grunnlaget for dette er vanligvis normtall for turproduksjon, basert på erfaringer fra tidligere utbygginger av samme karakter. Dette er en svært usikker tilnærming. Selv om antallet personturer eventuelt kan sammenliknes gjelder ikke dette for antall bilturer. Bilturproduksjonen både for ansatte og kunder/besøkende er avhengig av det øvrige transporttilbudet til/fra området. Parkeringstilbudet er en svært viktig faktor i denne sammenhengen. Omfanget av dette tilbudet er vanligvis igjen avhengig av lokaliseringen. Man er derfor avhengig av informasjon om sammenlignbare virksomheter i sammenlignbare lokaliseringer. Slike lokale data er meget vanskelig å skaffe.

Planlegging og krav til parkeringsdekning tar vanligvis utgangspunkt i hva slags virksomhet som skal være første bruker av en ny bygning i en gitt lokalisering eller hva slags formål en bygning omreguleres til. Bruken av en bygning kan endre både karakter og omfang uten omregulering. Derfor kan det bli vanskelig å nå mål om bærekraftig byutvikling hvis parkeringskrav knyttes til et formål, fremfor en lokalisering.

Tilgjengelighet og parkeringsmuligheter regnes å utgjøre viktige faktorer for næringslivets lokaliseringsbeslutninger. Selv om mye avhenger av virksomhetenes karakter, synes det likevel som transportavstander har mindre betydning enn muligheten for å tilby parkering. Avisenes annonsesider viser at parkeringsmulighetene er av de faktorer som fremheves. I noen tilfelle kan dette være relevant, men det er uheldig hvis dette blir en utslagsgivende faktor i en eventuell konkurranse om kvalifisert arbeidskraft og kunder. Uansett byens størrelse er det viktig at man kommer frem til en parkeringspolitikk som bidrar til at faktorer som lokalt kundegrnnullag, kollektivtilgjengelighet, transportavstander (mulighet for å gå eller sykle) mv blir viktigere i fremtiden.

Det er slike vurderinger som ligger til grunn for de nasjonale retningslinjene (ABC, PPG) som er beskrevet tidligere (avsnitt 3.10). I flere land er det gjort undersøkelser som dokumenterer at det er sammenheng mellom lokalisering og parkeringstilbud. I Nederland ønsket man å styre lokaliseringen av virksomheter med mange ansatte per arealenhet og/eller stort stor antall besøkende per arealenhet til steder der antallet parkeringsplasser kan begrenses. Slike virksomheter forutsettes derfor i utgangspunktet å bli lokalisert steder der det finnes eller vil bli et godt kollektiv-transporttilbud. Slik politikk er også uttalt i andre land.

Den beste empirien finner man i slike tilfelle ved en før- og etterundersøkelse rettet mot en virksomhet som flytter. Det finnes flere undersøkelser basert på omlokalisering av en virksomhet. Dette vil normalt innebære at også parkeringstilbudet endres. Nedenfor kommenteres kort noen slike studier.

4.2.2 Virksomheter som flytter ut fra sentrum

Gjensidige forsikring

Gjensidige forsikring samlet i 1991 ansatte fra åtte forskjellige kontoradresser i Oslo sentrum i et nytt hovedkontor ved Lysaker omtrent 6 kilometer fra sentrum. Lysaker er et urbant og tett utbygget næringsområde som ligger på grensen mellom Oslo og Bærum kommune. Flyttingen berørte 1200 ansatte. TØI tok sikte på å beskrive hvordan ansattes reisevaner eventuelt endret seg som følge av den nye lokaliseringen. Med andre ord er det i hovedsak de samme arbeidstakerne som gjennom en før- og etterundersøkelse ble intervjuet i to forskjellige lokaliseringer.

Før flyttingen hadde Gjensidige bare noen få parkeringsplasser knyttet direkte til kontorene. I tillegg ble noen plasser leiet andre steder, men det var svært få ansatte som hadde gratis parkering til disposisjon (Hanssen 1993). I underetasjen i det nye bygget er det mellom 600 og 700 parkeringsplasser som de ansatte har til gratis til disposisjon. Dette kan forklare mye av følgende endringer:

- Andelen som kjørte egen bil økte fra 17 % til 35 %
- Andelen som reiste kollektivt ble redusert fra 65 % til 45 %
- Andelen som gikk eller syklet endret seg lite, fra 10 % til 13 % (men det var ikke de samme personene som oppga slik transportmøte før og etter)
- Antall kjøretøykilometer knyttet til arbeidsreisene økte med 85 %

Disse endringene må ses i lys av at svært mange av dem som brukte bil bodde slik at de måtte betale avgift i bomringen rundt Oslo både til og fra arbeidet. Den nye lokaliseringen må også anses å være svært godt kollektivbetjent (jernbane og mange bussruter) selv om det naturlig nok ikke tilsvarer tilbudet til Oslo sentrum.

Om lag halvparten av de Gjensidigansatte som hadde skiftet fra annet transportmiddel til bil etter flyttingen, oppga at ”bedre parkeringstilbud” var en vesentlig grunn til dette. Det var mulig å oppgi flere grunner. Det bedre parkeringstilbudet må derfor ses i sammenheng med at det var 57 % som oppga at lengre arbeidsreise var en grunn og at 44 % pekte på kollektivtilbudet.

I flere undersøkelser er det vist at ansatte forklarer bilbruken til arbeidet med at bilen også brukes i arbeidet. Slik bruk av bil var nærmest fraværende både i før- og etterundersøkelsen av Gjensidige. Svært få av de ansatte i Gjensidige hadde tjenestereiser i løpet av arbeidsdagen. Tilsvarende resultater kom også tydelig frem i den senere undersøkelse av persontransport i arbeid (Stangeby 1997).

Etterundersøkelsen av Gjensidige ble gjort ett år etter flyttingen. For å bygge opp ytterligere kunnskap burde det vært utført enda en undersøkelse flere år senere. Derved kunne det avdekkes om den nye arbeidsreisen gjorde at ansatte byttet bolig, arbeid eller transportmåte på lengre sikt. Dessuten er det av interesse hvordan flyttingen eventuelt har medført unormalt stor utskifting i arbeidsstokken og om nyansatte har et annet bosettingsmønster i forhold til arbeidsplassen. Det skal også bemerkes at parkeringstilbudet var så bra at det ett år etter flyttingen fortsatt var ledige plasser i parkeringsanlegget. Det var derfor muligheter for enda flere å benytte bil.

Andre utflyttinger

Resultatene fra undersøkelsen av Gjensidige understøttes av andre undersøkelser som ble foretatt i andre land på samme tid. Forsikringsselskapet Baltica flyttet i 1998 ut fra sentrum i København til Ballerup noen kilometer fra sentrum. De flyttet til flere parkeringsplasser og et dårligere kollektivtilbud (Københavns kommune 1990). En undersøkelse fra utflyttingen av en kontorbedrift i Melbourne ga sammenliknbare resultater til tross for at bedriften i dette tilfelle flyttet i den retningen flertallet av de ansatte bodde (Bell 1991). Begge undersøkelsene er omtalt i Hanssen, 1993.

Tabell 4.1 Resultater fra før- og etterundersøkelser av bedrifters omlokalisering. Transportmiddelfordeling. København 1990, Melbourne 1991.

	København		Melbourne	
Bil til arbeide, før og etter flytting (%)	Før	26	Før	34
	Etter	54	Etter	76
Kollektivtransport til arbeid, før og etter flytting (%)	Før	60	Før	63
	Etter	37	Etter	11

TØI rapport 615/2003

For å understreke disse dokumenterte endringene, kan det tilsvarende vises til undersøkelser av bedrifter som i stedet flytter fra en ekstern lokalisering inn til mer sentralt beliggende lokaler. Nedenfor er det referert tre eksempler.

4.2.3 Virksomheter som flytter nærmere sentrum

Statens hus i Trondheim

Flere statlige virksomheter flyttet inn i Statens hus i sentrum av Trondheim ved årsskiftet 2000/2001. En av disse var Statens vegvesen Sør-Trøndelag. Også i dette tilfellet ble det foretatt en før- og etterundersøkelse (Meland 2002).

Denne omlokaliseringen innebar at man flyttet fra en mindre sentral lokalisering der det var godt parkeringstilbud til en ny bygning med et svært begrenset antall parkeringsplasser. Dette har trolig sammenheng med Trondheim's restriktive parkeringsnorm. Resultatene fra undersøkelsene er oppsummert slik:

- Kollektivandelen økte fra 10 % til 33%
- Andel som gikk eller syklet økte fra 17 % til 30 %
- Andelen bilførere ble redusert fra 63 % til 20 %

Meland (2002) viser til at dårligere parkeringstilbud oppgis å være den viktigste forklaringsfaktoren for disse endringene. To tredeler av dem som endret reisemåte sa at de nærmest følte seg "tvunget" til det. Samtidig kommer det klart frem at den nye lokaliseringen innebærer at kollektivtransporttilbudet er blitt vesentlig bedre for mange. Rapporten viser også til at den enkeltes valg av transportmåte til arbeidet ble påvirket av om bilen trengtes til tjenestereise den aktuelle rapporteringsdagen. Den sentrale lokaliseringen (og reduserte parkeringstilbudet) gjorde også at bilbruken blant besøkende ble redusert.

Andre innflyttinger

Fosli (1995) undersøkte en forlagsvirksomhet som flyttet inn til Oslo sentrum fra en ekstern lokalisering. Både før og etter var lokaliseringen i tilknytning til en T-banestasjon. Fra en situasjon der det var gratis parkering til alle ansatte, flyttet man til en bygning der parkeringsplasser kunne leies i underetasjen. Bedriften leide et antall plasser som var forbeholdt sjefer og de som var avhengige av å bruke bil i arbeidet. Dette ga følgende endring i valg av transportmiddel til arbeidsreisene:

- Andelen som brukte bil ble redusert fra 59 % til 39 %
- Andelen som reiste kollektivt økte fra 25 % til 43 %
- Andelen som gikk eller syklet økte fra 7 % til 12 %

En undersøkelse som København kommune (1993) gjorde da L. M. Ericsson flyttet en del av sin virksomhet fra en ekstern lokalisering (Brøndby 11 kilometer fra sentrum) til en mer sentrumsnær bygning (ved Glostrup stasjon knyttet til S-banenettet) viste ikke en tilsvarende virkning. Dette forklares med at det er relativt dårlige bussforbindelser og at det heller ikke i denne lokaliseringen var noen begrensning i parkeringstilbudet. Bedriften er uansett transportskapende fordi mye av virksomheten består i salg og service. Selv om det totalt sett bare ble registrert en beskjeden økning av andelen som gikk eller syklet, var det økning fra 15 % til 45 % blant ansatte som bodde i København kommune. Bedriften hadde flytte innefor det som anses som en akseptabel sykkelavstand.

4.2.4 Må et nytt kjøpesenter være bilbasert?

Eksterne kjøpesentre kan undergave sentrums mangfold og betydning hvis et stort antall parkeringsplasser bidrar til å trekke kunder bort fra sentrum. I flere land (eksempelvis England; Danmark og Norge) har man tatt konsekvensen av at det er behov for å styre omfanget av og lokaliseringen av eksterne, bilbaserte tilbud. Dette ses som et alternativ til den større utfordringen det vil være å etablere et tilsvarende antall parkeringsplasser i eller nær sentrum.

I en del land (bl a Norge og England) stilles det krav om at det utføres beregninger av lokal omsetning og dekningsgrad som grunnlag for å vurdere nye detaljhandelstilbud. Eventuelt kan det også stilles krav om lokalisering i forhold til kundegrunnet samt tilgjengelighet med kollektivtransport. Dette kan i så fall gi grunnlag for å begrense parkeringstilbudet knyttet til de aktuelle kjøpesentrene.

Som en illustrasjon på lokaliseringens og parkeringstilbudets betydning refereres noen funn fra en undersøkelse blant besøkende på kjøpesentre ca 20 km syd for Oslo sentrum. De to kjøpesentrene ble bygget midt på 1990-tallet. Ski storsenter åpnet et halvt år før Vinterbro senter. Derved var det mulig å gjennomføre en studie av kundene og deres transporter i tre faser (Hanssen og Fosli 1998).

Hvert av de to kjøpesentrene er på 20.-25.000 m², rommer et godt utvalg av forretninger og service (75-80 tilbud) og tilbyr 1100-1200 parkeringsplasser. De ble antatt å ville konkurrere om kunder innenfor det samme geografiske

markedsområdet. Dette kan derfor ses som en sammenligning mellom to relativt like tilbud, men lokalisert ulikt i forhold til transporttilbud og bosetting.

Ski storsenter ligger i sentrum av det største tettstedet i Folloregionen som består av 7 kommuner syd for Oslo (se kart i vedlegg 3). Senteret ligger i tilknytning til en bussterminal og jernbanestasjon som en stor andel av arbeidstakerne i Ski benytter til daglige arbeidsreiser til Oslo. En vesentlig andel av kommunens befolkning bor innenfor en radius på 1,5 til 2 kilometer fra senteret. Ski sentrum ligger ca 3 km fra nærmeste overordnede vei (E18).

Vinterbro senter ligger i Ås kommune med kort adkomst fra hovedveiene E6 og E18. Det er få bosatte innenfor en radius på 2 kilometer og derfor ikke et lokalt kundegrunnlag til en slik utbygging. Ås tettsted og kommunesenteret ligger nærmere Ski enn det nye kjøpesenteret i egen kommune. Dette synes å illustrere de to kommunene konkurransen om lokal og regional kjøpekraft.

Tabellen viser at besøkende til det gamle Ski sentrum og de to kjøpesentrene hadde klart forskjellige transportmåter i 1997. Hele 94 % brukte bil som sjåfør eller passasjer til Vinterbro senter, mens andelen var 60 % til Ski storsenter. Selv om bilandelen til Ski storsenter er vesentlig lavere enn til Vinterbro senter, er likevel antallet biler høyere fordi det er nesten dobbelt så mange besøkende der som på Vinterbro.

Tabell 4.2 Hovedtransportmiddel på reisen til intervjustedet. Tall i prosent fra før, mellom og etter etablering av Ski storsenter og Vinterbro senter (1994, 1996 og 1997). (Kilde: Hanssen og Fosli 1998)

Transportmåte	1994	1996		1997		
	Ski sentrum	Ski sentrum	Ski storsenter	Ski sentrum	Ski storsenter	Vinterbro senter
Kjørte bil	49	41	56	35	48	78
Passasjer i bil	8	8	14	9	12	16
Gikk hele vegen	17	27	11	23	12	2
Syklet	8	2	1	11	8	1
Tog	12	15	12	12	13	0
Buss	5	6	6	7	6	2
Annet (bl a MC, drosje)	1	1	0	3	2	1
Sum	100	100	100	100	101	100
n	1225	991	1021	1018	1003	999

TØI rapport 615/2003

Forskjeller i prosentfordelinger i tabellen: Forskjeller mellom "små tall" (<5) på mer enn ett prosentpoeng er signifikante på 5%-nivå, mens forskjellen må være over hhv to og tre prosentpoeng for tall over fem og 15.

Den gjennomsnittlige reiseavstanden er vesentlig lenger for besøkende på Vinterbro enn for besøkende i Ski storsenter. Over 50 % av kundene i Ski storsenter er bosatt i egen kommune. På Vinterbro senter er bare ca 25 % av kundene fra Ås kommune. Nesten like mange kommer fra Oslo noe som ble forklart med at E6/E18 fører direkte dit og at det ofte er problemer å få parkert på kjøpesentrene i Oslo syd.

Trolig ville Vinterbro senter ikke blitt bygget hvis kommunene hadde samarbeidet eller hvis det hadde vært satt et tak på antall parkeringsplasser og Ski storsenter ville trolig klart seg fint med færre parkeringsplasser fordi kundene bor nære og til en viss grad bare bruker bil fordi det finnes et parkeringstilbud. Disse vurderingene underbygges av svarene på de følgende to hypotetiske spørsmålene.

Kundene ble spurt om hva de ville gjort hvis det kjøpesenteret de var på ikke fantes. Kundene på Vinterbro ville i stor grad ha oppsøkt et alternativt kjøpesenter. Kundene i Ski storsenter syntes å ville klart seg fint med de tilbudene som likevel fantes i Ski sentrum eller de ville i større grad ha handlet i Oslo sentrum som er lett tilgjengelig med kollektivtransport. Svært få ville tatt turen til Vinterbro senter.

På samme måte ble de kundene som brukte bil spurt om hva de ville gjort hvis de ikke hadde hatt tilgang til bil. De fleste kundene på Vinterbro (69 %) sa at de ikke ville ha handlet i det hele tatt! De fleste kundene på Ski storsenter (72 %) ville derimot ha valgt å reise på en annen måte - kollektivt, gått eller syklet. De bodde nær nok og det fantes et kollektivt transporttilbud.

4.2.5 En undersøkelse av reiser til og i arbeid i Oslo og Akershus (PIA)

TØI gjennomførte i 1997 et prosjekt om persontransport i arbeid (PIA). Arbeidet var basert på et tilfeldig utvalg av 2654 yrkesaktive i Oslo/Akershus og registrering av alle deres personreiser i arbeid i løpet av en dag. Undersøkelsen viste at godt over 80% av yrkesaktive i området med tilgang til bil kan parkere gratis i nærheten av arbeidsstedet (Stangeby 1997). En nesten like stor andel er sikre på å finne en parkeringsplass når de kjører til jobb.

Det er i stor grad de samme personene som både parkerer gratis og som er sikre på å finne en ledig parkeringsplass. 71% av de yrkesaktive har svært gode parkeringsforhold, dvs de har både gratis parkering og er sikre på å få plass. 8 prosent av de yrkesaktive har dårlige eller svært dårlige parkeringsforhold. Denne gruppen må betale for parkeringen, er ikke sikre på å få plass eller de har ikke parkeringsplass i det hele tatt.

Basert på en inndeling av regionen etter kriterier utarbeidet etter forbilde fra det nederlandske ABC-systemet, ble det funnet at 30% av dem som arbeider i A-områder har dårlige eller svært dårlige parkeringsforhold ved arbeidsstedet. Når det gjaldt andre områder (B, C og R) hadde nesten alle disse gode eller svært gode parkeringsforhold ved arbeidsplassen.

De fleste yrkesaktive (82%) betaler bilbruken sin selv, enten ved at de ikke har noen bilordninger i det hele tatt, eller ved at de bare får dekket de direkte utgiftene de har og de kilometerne som er kjørt i tjeneste. Bare 7% de yrkesaktive i Oslo/Akershus får all sin bilbruk betalt av arbeidsgiver, både i tjeneste og til privat bruk.

Undersøkelsen viser at parkeringsforholdene ved arbeidsstedet har stor betydning for de yrkesaktives bilbruk. Parkeringspolitiske tiltak kan derfor brukes som et effektivt virkemiddel for å redusere omfanget av bilreiser til og fra arbeid. Det ble også vist at det finnes et potensial for å overføre bilreiser i og til arbeid til kollektivtransport, gange eller sykkel. 36% av dem som kjørte bil i arbeid sa at reisen kunne blitt erstattet av andre transportmidler, og da i hovedsak med kollektivtransport.

4.3 Oppsummering av empiriske studier

Denne gjennomgangen av enkelte studier viser at variasjoner i bilbruk er knyttet både til lokaliseringen av enkeltvirksomheter og muligheten for å samlokalisere funksjoner slik at de kan nås på annen måte enn med bil. Det er bare mulig å redusere bilbruken hvis det tilrettelegges for at alternative transportmåter blir et realistisk valg.

Dette vil vanligvis være vanskelig å få til uten at arealbruken legger opp til *en tett utbygging nær sentrum* eller andre knutepunkter med mulighet for god kollektivbetjening. En tettere bystruktur og mer samlokalisering av boliger, detaljhandel og arbeidsplasser er ingen forutsetning for dette, men det er et bidrag til en endret politikk. Mulighetene for ulike aldersgrupper til å delta i fritidsaktiviteter bør heller være ikke avhengig av tilgang til bil.

Spørsmålet om *tilgjengelighet* er svært viktig. I første omgang er det nødvendig å avklare hva vi skal legge i dette. Fordi en bærekraftig byutvikling innebærer at trafikkarbeidet bør begrenses mest mulig må vi sørge for best mulig tilgjengelighet til arbeid, handel og service også for dem som ikke kan eller ønsker å bruke bil. Fortsatt er dette en betydelig andel av befolkningen. Dessuten må det være mulig å nå de ulike reisemål på andre måter enn med bil om det på et tidspunkt blir aktuelt med strengere restriksjoner på bilbruken.

En *overordnet og helhetlig parkeringspolitikk* kan stimulere kommuner og utbyggere til å endre sine lokaliseringpreferanser og bedre tilgjengeligheten til ulike målpunkter. I hvert fall gjelder dette dem uten tilgang til bil. Hvis det heller ikke betyr vesentlig redusert tilgjengelighet for dem som i utgangspunktet ville benyttet bil, er det vanskelig å se hva som kan tapes. Når erfaring viser at et redusert parkeringstilbud ett sted kan føre til lengre bilreiser til et sted der parkering tilbys, så er det ikke alltid lenger tilgjengelighet det dreier seg. Det dreier seg om holdninger til bilbruk. Slike holdninger kan påvirkes av en regional parkeringspolitikk. Denne kan baseres på prinsippet om at brukeren alltid skal betale for "leie" av en parkeringsplass også ved eksterne kjøpesentre og arbeidsplasser eller ved andre reisemål. Det er nødvendig å tilpasse parkerings- og lokaliseringspolitikken til de ulike typer virksomhet. Eksempler på dette finnes i den nederlandske og engelske praksisen og trolig mange andre steder.

Det blir ofte *konflikt mellom ulike målsettinger* for sentrale deler av byen. Man ønsker å opprettholde tilgjengeligheten og samtidig begrense trafikken. Marshall (1999) viser eksempler på byer som på ulike måter har fått til en balanse mellom disse to utfordringene. I eksemplene som er rettet mot sentrum er det skilt mellom de som fokuserer på brukergrupper og de som tar for seg konkrete lokaliseringer (områder). Det er vist en slags balanse mellom tiltak som skal påvirke transportmiddelvalget og mer restriktive tiltak som skal gjøre det tilstrekkelig lite attraktivt å benytte bil.

Fordi Marshall i stor grad setter fokus på sentrale deler av byene blir innfartsparkering vist som alternativ i flere av eksemplene. Han skriver at det stort sett er blitt merkbart redusert trafikk i indre bydeler og at det ikke er blitt en tilsvarende økning andre steder i byene. Med andre ord har man flere steder fått en vinn-vinn situasjon idet biltrafikken er redusert samtidig som antall reiser til sentrum har økt. Konklusjonen basert på erfaringer fra fem eksempelbyer som utgjør grunn-

laget for artikkelen er at man har fått en *balanse av tiltak* (gulrot og pisk) som fører mot en bærekraftig vekst i byene.

4.4 Resultater fra FoU i Osloregionen og Norge

4.4.1 Analyse av faktorer som påvirker transportmiddelbruk på arbeidsreiser

Prosjektet tar utgangspunkt i problemstillinger knyttet til begrepet ”optimal transportpolitikk”. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det vist å være spesielt viktig å få redusert omfanget av bilreiser i rushtidene. Arbeidet bygger i hovedsak på data fra PIA-prosjektet omtalt ovenfor. Det er benyttet logitmodeller fordi det er mulig innenfor en og samme modell å få belyst sammenhenger mellom et stort antall forklaringsfaktorer og en rekke utfallsvariable (parkeringsmuligheter, valg av transportmidler m.m.). Dermed kan en avdekke hvilke faktorer som har størst betydning, og hvilke faktorer som eventuelt virker sammen eller motvirker hverandre i forklaringen av utfall (Rekdal 1999).

Analysen viser at parkeringsmulighetene varierer mellom ulike segmenter av de yrkesaktive. Dette gjelder spesielt i A-områdene som hovedsakelig er sentrumsområder. Likevel er det slik at de aller fleste befolkningssegmenter har stor sannsynlighet for gratis parkering også i A-områdene⁴. Det er minst 50% sannsynlig at en yrkesaktiv har gratis parkering, selv om vedkommende tilhører det segmentet som har minst sannsynlighet for gratis parkering. Yrkesaktive i statlig sektor, som sjelden eller aldri bruker bil i arbeid, opplever oftere enn andre at de ikke har parkeringsmuligheter ved arbeidsstedet.

I de modeller som er estimert for valg av transportmiddel på arbeidsreisen er verdsettingen av reisetid med bil beregnet til om lag 70 kroner pr time (80% høyere enn verdsettingen av reisetid med kollektivtransport). Sikker tilgang på parkering ved arbeidsplassen er verdsatt til om lag det samme som en times reise med bil, nemlig 70 kroner. Hvis parkeringsplassen i tillegg er gratis, er dette isolert sett verdsatt til nærmere 50 kroner. En sikker og gratis parkeringsplass verdsettes etter dette til 120 kroner. Forfatteren peker på at dette likevel er lavere enn kostnaden for 8-9 timers parkering i et sentralt parkeringshus, og derfor en indikasjon på hvorfor så få er villig til å parkere i slike anlegg privat.

Analysen har prøvd å isolere betydningen av sikker og gratis parkering for valg av bil på arbeidsreisen for 10 ulike yrkessegmenter. En har sammenliknet en situasjon hvor (1) alle segmenter har gratis og sikker tilgang på parkeringsplass, en situasjon (2) hvor parkeringen er avgiftsbelagt og med sikker tilgang og en situasjon (3) hvor parkeringen er avgiftsbelagt og hvor tilgangen er usikker. Undersøkelsen viser at sannsynligheten for å velge bil på arbeidsreisen reduseres kraftig når ingen av segmentene har gratis og sikker parkering (situasjon 3). Reduksjonene varierer mellom yrkesgruppene, men ligger i størrelsesorden 40 – 60%. I situasjon (2) er reduksjonen vesentlig mindre, i størrelsesorden 10 – 20%.

⁴ Se avsnitt 3.10.2 der ABC-systemet ble omtalt og vedlegg 2

Analysene tyder på at det rene ”frynsegode”-aspektet ved gunstige bilordninger neppe er av stor kvantitativ betydning for trafikkavviklingen i rushtidene. Om lag 15% av alle bilreiser i rushtiden er tjenestereiser. Derimot tyder analysene på at de yrkesaktives parkeringsmuligheter er av mye større betydning for transportmiddel-valget, både fordi parkeringsforholdene er av avgjørende betydning for transport-middelvalget, og fordi såpass mange yrkesaktive har et svært godt parkerings-tilbud på arbeidsplassen. Forfatteren skiller mellom to situasjoner som gir ulike implikasjoner i forholdet til en ”optimal” transport-politikk:

- Bedrifter som leier parkeringsplasser til sine ansatte eller som gir avkall på utleie av plasser som ellers kunne gitt inntekter
- Bedrifter som avsetter ”restarealer”, med liten eller ingen alternativverdi, til parkering til sine ansatte

Den første situasjonen innebærer en ren subsidiering av de ansattes arbeidsreise som egentlig burde fordelsbeskattes. Den andre situasjonen er typisk for områder utenfor sentrum. Her er det ikke tale om subsidiering fordi parkeringplassene ikke kan sies å være et knapt gode. Eventuelle politiske tiltak for å begrense denne type plasser mener forfatteren må begrunnes ut i fra en ”nest best” tankegang, hvor det tas utgangspunkt i at det er hele bilturen som er underpriset.

Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å skille mellom de ulike typer parkerings-tilbud. Det er imidlertid hele 84% av utvalget som parkerer på plasser som er tilrettelagt fra arbeidsgivers side, hvorav bare 3 % betaler avgift til arbeidsgiver for å parkere.

Det er parkeringsmulighetene, og ikke frynsegoder knyttet til bilordninger, som vil være av størst betydning for yrkesaktives transportmiddelvalg. Til sammen er det bare 7 % som parkerer gratis eller med avgift på offentlige parkeringsplasser. Dette angir egentlig hvilken begrenset målgruppe det offentlige kan påvirke med de virkemidler som dagens lovverk byr på.

Analysen viser at de aller fleste yrkesaktive har god tilgang på gratis parkering, også i sentrale byområder (A-områder). Betydningen av sikker og gratis parkering blir meget høyt verdsatt av yrkesaktive. Ved å fjerne mulighetene til sikker og gratis parkering påvirkes sannsynligheten for bruk av bil betydelig for alle undersøkte yrkesgrupper i størrelsesorden 40-60 %.

4.4.2 Bruk av parkeringsavgifter som transportpolitisk virkemiddel.

Det er utført modellberegninger for et stilisert byområde med en struktur som likner på Oslo-området. Arbeidet retter seg mot alternativ bruk av avgifter som ledd i å redusere kjø- og trengselskostnader. Denne gjennomgangen er basert på et upublisert arbeidsdokument (Larsen 2001).

Utgangspunktet er at avgift på parkering kan være et effektivt virkemiddel for å redusere den totale bilbruk ved arbeidsreiser. Oppgaven i prosjektet har vært å modellere hvordan parkeringsavgifter påvirker etterspørselen. Arbeidet gjør bruk av et sterkt forenklet modellsystem for arbeidsreiser i rushtiden, hvor sentrum er en sone og de øvrige befinner seg øst, vest og nord for sentrum.

Modellen simulerer bruk av ulike virkemidler som parkeringsavgifter på ulike nivåer for hele soner, bompengesatser, fradrag for utgifter til arbeidsreise i skattelikningen, bensinpriser (avgiftsnivå) og egenskaper ved kollektivtilbudet. På grunn av den sterke forenklingen i modelleringen er formålet begrenset til å studere mer prinsipielle sammenhenger, og uten at en skal legge særlig vekt på bestemte tallstørrelser når det gjelder resultater.

Modellen er brukt til å studere et lite antall stiliserte alternativer. Et referansealternativ har parkeringsavgift på 60 kr pr dag i sentrum og 10 kr pr dag i tilgrensende soner. Bompengesatser og skattefradrag er som i dag. Andre alternativer har variert størrelse og virkeområde for parkeringsavgifter og andre bompengesatser i rushtiden.

Av særlig interesse er et alternativ *uten bompenger*, men med en parkeringsavgift på ytterligere 30 kr i alle soner i tillegg til avgiften på 60 kr per dag i sentrum og 10 kr i andre soner som er i referansealternativet. I forhold til referansealternativet øker dette kollektivandelen og andelen gang/sykkel for arbeidsreiser. Nedgangen i antall bilturer er på 12,5 %, fra 67 til 59 % av alle reiser. Virkningen er markant for korte bilturer. Nedgangen i bilturer motsvares av en økning for kollektivtrafikk og gang/sykkel som reisemåte.

Et annet alternativ er at referansealternativet endres slik at dagens bompengesats økes til 40 kr i rushtidene. Dette gir bare 2-3 % reduksjon i antall bilturer i forhold til referansealternativet. Reduksjonen i drivstofforbruket er større (mer enn 10 %) og på samme nivå som i det første alternativet.

Analysen viser at den største forskjellen mellom de to alternativene er det offentlige avgiftsinntekter. Inntekten fra parkeringsavgift på kr 30 i hele byområdet blir mer enn 3 ganger så stor som inntekten fra bompenger i rushtidene med en sats på 40 kr.

Forfatteren mener det er nærliggende å trekke følgende konklusjon på denne delen av analysen: For å oppnå en effekt av betydning bør en parkeringsavgift omfatte hele byområdet og minst være av størrelsesorden 30 kr pr dag for en bil som benyttes til arbeidsreise. Tilnærmet samme effekt i form av redusert drivstofforbruk kan man oppnå med en bomavgift på kr 40. Denne berører bare en del av biltrafikken, men vil være mer treffsikker i forhold til kø- og miljøproblemer enn parkeringsavgifter.

Den stiliserte modellen gir også grunnlag for å se på relative pris- og etterspørsels-effekter for boliger og arbeidsplasser i de ulike sonene. De ulike alternativene gir ulike markedstendenser når det gjelder boliglokalisering. For alternativet med parkeringsavgift på 30 kr i hele byområdet går tendensen klart i retning av byspredning ved at soner som ligger lengst fra sentrum relativt sett blir mer attraktive. Med alternativet med bompengesats på 40 kr får man mindre attraktive områder rett utenfor bomringen, men også her en tendens til at perifere soner blir mer attraktive.

Når det gjelder lokaliseringstendenser for arbeidsplasser, er det også her tydelig at parkeringsavgiften i det første alternativet gir en spredningstendens. Bomavgiften i det andre alternativet synes i mindre grad å påvirke lokaliseringen, men vurderingene anses usikre uten mer avanserte analyser.

Avhengig av om det er samfunnsøkonomisk optimal prising eller reisemiddelfordeling i rushtiden som er i fokus, vil både parkeringsavgifter og høye rushtidssatser være interessante alternativer. Kjøprising i form av høye rushtidssatser er interessant med tanke på effektiv prising av eksterne kostnader fra biltrafikk i rushtiden. Parkeringsavgifter gir mulighet til å påvirke reisemiddelfordelingen og gir høye avgiftsinntekter. Beregningene viser imidlertid at offentlig avgift på parkeringsplasser, selv med full overveltning på brukerne, ikke er et spesielt effektivt virkemiddel når det gjelder å kompensere for de eksterne kostnader som i dag ikke er dekket inn gjennom avgifter på drivstoff og kjøretøy. Når det gjelder å begrense biltrafikk til og fra geografisk avgrensede områder, vil slike avgifter utvilsomt ha bedre effektivitet og kan gi lokale miljøgevinster.

Det er et hovedproblem at det ikke er noen direkte sammenheng mellom en eventuell parkeringsavgift og de eksterne kostnadene som er knyttet til selve bilturen. Det er et uavklart spørsmål når det gjelder parkeringsavgifter som utlignes på grunneiere, om en slik avgift absorberes i form av en lavere grunnrente eller absorberes av arbeidsgivere. Teori om grunnmarked gir indikasjon på at en geografisk differensiert avgift i større grad vil absorberes av grunneiere enn en avgift som ikke differensieres. Spørsmålet om hvem som i siste instans betaler avgiften, er i høyeste grad relevant når man skal betale parkeringsavgifter, men et slikt spørsmål er også relevant når det gjelder kjøprising eller bompengoordninger.

4.4.3 Lokalisering, tilgjengelighet og arbeidsreiser

På grunnlag av en lokal reisevaneundersøkelse som omfattet 5000 yrkesaktive er det blitt utført en analyse av arbeidsreiser i Osloregionens sørkorridor basert på kriteriene i ABC-systemet (Engebretsen 1996). Analysen var knyttet til arbeidet med en fylkesdelplan for samordnet transportutvikling i området. En sentral oppgave var å isolere forhold som har betydning for reisemiddelvalget og som kan påvirkes gjennom areal- og transportplanlegging. Et tilleggsformål har vært å kartlegge hvor de yrkesaktive i Sørkorridoren har sitt arbeidssted, samt å gi en samlet oversikt over deres arbeidsreiser.

Over halvparten av arbeidsreisene til bosatte i Sørkorridoren viste seg å foregå med bil. Likevel framstår området med en relativt høy kollektivandel på 36 %. Av dem som reiste kollektivt var det 56 % som oppga at de kunne ha brukt bil.

Undersøkelsen viser at arbeidsplassenes lokalisering er viktig for kollektivandelen. Reiser til Oslo sentrum har en kollektivandel på hele 75% hvis vi ser bort fra gang- og sykkeltrafikk. Dette må ses i sammenheng med områdets gode kollektivtilbud og at det er vanskelig eller lite attraktivt å bruke bil til sentrum. Dette knyttes til parkeringstilbudet.

Analysene viser en klar sammenheng mellom relativ reisetid kollektiv/bil og andel kollektivtransport. Når den relative reisetiden er 1,5 eller lavere, vil vi vanligvis observere høye kollektivandeler. På den annen side har kollektivtransport liten betydning for arbeidsreisene så lenge den relative reisetiden er høyere enn ca 2,0.

Reisene er analysert gjennom trinnvis logistisk regresjon med sikte på å isolere faktorer som påvirker sannsynligheten for å velge bil til jobben. Økonomiske

forhold har klar betydning for transportmiddelvalget. Dette vises ved at de som har firmabil eller får betalt bomringabonnement av arbeidsgiver framstår med klart mindre sannsynlighet til å velge kollektivtransport.

Også en rekke andre faktorer har signifikant betydning, herunder tilgang på gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen. Dette illustreres ved en beregning ved hjelp av den etablerte regresjonsmodellen. Modellen omfatter ikke dem som ikke har frihet til å velge transportmiddel, dvs de som hadde brukt bil i sitt arbeid på intervju-dagen og personer uten førerkort. Tallene nedenfor viser beregnet andel kollektivreiser til arbeid for bosatte i Sørkorridoren som funksjon av ulike parkeringstilbud ved arbeidsplassen:

1. Dagens situasjon (75 % gratis P-plass)	35 %
2. Alle får gratis P-plass	31 %
3. Ingen får gratis P-plass	43 %

Forskjellen mellom situasjon nr 2 og 3 utgjør i absolutt forstand nærmere 10000 arbeidsreiser. Fordi så mange allerede har tilgang på gratis parkeringsplass, viser beregningen at effekten av full parkeringsdekning vil være relativt beskjedent. Derimot vil inndragning av all gratis parkering gi en klar økning i antall/andel kollektivreiser. Dette viser at parkeringsrestriksjoner vil være et viktig virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging. Effekten må ellers ses i sammenheng med at tilgang på parkeringsplass er en av mange faktorer som påvirker transportmiddelvalget. Endringer av parkeringstilbudet vil derfor trolig gi mest effekt kombinert med andre tiltak.

Rapporten illustrerer hvordan parkeringstiltak i kombinasjon med økt tilgjengelighet med kollektivtransport, eventuelt i kombinasjon med redusert biltilgjengelighet, påvirker reisemiddelfordelingen til arbeid for bosatte i Sørkorridoren:

1. Dagens situasjon – kollektivandel.....	36 %
2. Ingen med relativ reisetid kollektivt over 1,5 og ingen gratis P-plass på jobb.....	49 %
3. Ingen med relativ reisetid kollektivt over 1,5 og ingen gratis P-plass på jobb og ingen med over 35 km/t med bil til jobb.....	55 %

At parkeringsrestriksjoner er et viktig bidrag kan også illustreres ved å se på situasjon 3 uten restriksjoner på parkering. Andel kollektivreisende synker da fra 55 % til 41 %. Isolert sett kan reisemiddelfordelingen endres med 8-10 % ved å fjerne gratis parkering for biler som ikke benyttes i arbeid. Ved å kombinere dette tiltaket med forbedringer av relativ reisetid kollektivt og redusert tilgjengelighet med bil i rushtiden kan denne effekten fordobles, slik at dagens kollektivandel kan økes fra 36 til 55 %.

4.5 Både antall bilturer og trafikkarbeidet kan reduseres

Samlet trafikkarbeidet påvirkes både av antall turer og av turenes lengde. Når areal som tillates beslaglagt til parkering begrenses, kan det samtidig være et virkemiddel for å få til tettere og mer bærekraftig byutvikling. Dette legger også grunnlag for at antall korte bilturer kan reduseres fordi korte turer lett kan utføres på annen måte enn med bil. På den annen side hjelper det lite at det blir færre bilturer hvis de turene som fortsatt foretas med bil blir lengre slik at samlet trafikkarbeid opprettholdes eller øker.

Virkingen av tiltak kan grovt beregnes ved hjelp av modellverktøy. Skal man få til pålitelige beregninger av virkingen av alternative utbyggingsmønstre må likevel kunnskapen om parkeringspolitikkenes betydning bedres vesentlig i forhold til dagens nivå. Det er ikke tilstrekkelig å ta utgangspunkt i eksisterende reisemiddelfordeling og reisemønster fordi disse er basert på et eksisterende parkeringstilbud. Både tilgang til parkeringsplass og prisen på disse må kunne endres i analyser.

Banister (2001) med flere diskuterer såkalt "sustainable mobility" i en temautgave av Built Environment. Her samles mye av de funn som er gjort innenfor ulike EU-prosjekter. Selv om det ofte blir fokus på de lengre transportene, blir prinsippene tilsvarende det vi her diskuterer for byområder av ulike størrelser. Det fremheves at det ikke er snakk om en kostbar strategi, men at det forutsetter at individer og virksomheter begynner å tenke annerledes. Blant annet er det nødvendig å styrke forståelsen for at levende bysentre bør ha høy tetthet og blandet arealbruk.

Hvis det innføres restriksjoner på parkeringstilbudet i et område, vil det føre til mindre trafikk dit. På den annen side viser mye erfaring at folk fortsatt vil velge å bruke bilen hvis et tilsvarende tilbud finnes i en annen lokalisering selv om avstanden og tidsbruken øker. Derfor er det nødvendig å styre lokaliseringen av arbeidskraftintensive og besøksintensive virksomheter (offentlig virksomhet, varehandel, mv) slik at de enten kommer nære sine markeder eller blir tilgjengelig på annen måte enn med bil.

Det litteraturutvalget som Svensson (2001) har brukt i sin forstudie viser blant annet at det er klar forskjell i hva næringsdrivende tror folk foretrekker, og hva deres kunder mener når det gjelder gangavstanders betydning. Handelens folk prioriterer biltilgjengelighet og parkering, mens kundene foretrekker folkevrimmel fremfor biler. Kunder aksepterer gjerne gangavstander på opp til 600-700 meter. Svensson viser også til studier der det konkluderes med at detaljhandelens omsetning øker der trafikken er blitt begrenset sammenlignet med relevante kontrollområder. Med andre ord er det flere grunner til at trafikkarbeidet med bil bør reduseres. På den annen side kan man forsøke å øke transportarbeidet som utføres til fots.

4.6 Økonomi

4.6.1 Hva koster en parkeringsplass og hva er den verd?

Dette er et bredt deltema som dreier seg både om de direkte kostnadene knyttet til anlegg og drift av parkeringsplasser, og om de mer indirekte virkninger parkeringstilbudet har for den enkelte, næringslivet og samfunnsøkonomien.

Diskusjonen om boligparkeringen tok utgangspunkt i at parkeringskrav kan bidra til å fordyre boligene og at det er vanskelig å skille ut parkering som eget kostnadselement. Det samme gjelder i mange tilfelle for næringsbygg. Kravene kan medføre så dyre løsninger at prosjekter frafalles.

Kostnadene knyttet til bygging av en parkeringsplass varierer avhengig av lokalisering og hvordan plassen er anlagt. For separate parkeringsanlegg kan prisen per plass angis som et entydig beløp når de samlede byggekostnadene er kjent. Derimot er det vanskeligere når plassene ligger i kjellere eller på annen måte er integrert i en bygningsmasse. Underjordiske anlegg er ofte dyre å bygge, men de beslaglegger lite areal. Det kan settes en verdi på arealet når plassen er på gate eller egen tomt. Markedspriser på utleie av parkeringsplasser reflekterer likevel i liten grad hva det koster å bygge og drive en parkeringsplass eller et parkeringsanlegg.

Vi har samlet en del eksempler på byggekostnader. Tall som ble innhentet for Oslo i 1993 gjengis i tabell 4.3 nedenfor, men man må regne med at kostnadene ligger på et vesentlig høyere nivå i dag.

Tabell 4.3 Kostnadstall for en bilparkeringsplass i ulike typer parkeringsanlegg i Oslo 1993. NOK (Kilde: Hanssen 1993b)

Parkeringsplasstype	Investering pr plass	Årlig drift ¹
Parkeringshus, egen tomt	ca 100.000	21.000
Parkeringshus, underjordisk	180.000 - 300.000	?
Parkeringskjeller	50.000 - 80.000	?
Parkeringstomt, sentral	?	8.000
Parkeringstomt, ytterby	2.000 - 3.000	500
Parkeringstomt, tilknyttet næringsbygg	25.000 - 30.000	?

TØi rapport 615/2003

¹ Beløpet inkluderer tomtkostnader, avskrivninger, administrasjon, ulike driftskostnader mv.

I informasjon vi har fått fra Göteborg anslås kostnaden for en underjordisk plass å være ca SEK 250.000. I Jönköping anslår man kostnaden for en underjordisk plass til SEK 225.000 og for andre typer plasser til å ligge mellom SEK 100.000 og 125.000. I København har det blitt anslått at kostnadene går fra DKK 350.000 og oppover. Frikjøpsbeløpet i Umeå er satt til SEK 110.000 og oppgis å være 75 % av kostnaden for en plass.

Tabell 4.4 er basert på erfaringstall innsamlet i USA (VTPI 2002b). Tabellen illustrerer hvilke kostnadmessige forskjeller det er mellom ulike typer parkeringstilbud der det også tas hensyn til lokaliseringen i byområdet. Underjordiske plasser og plasser i sentrum, CBD, er for eksempel vesentlig dyrere

både å bygge og drive enn andre plasser selv når tomtekostnaden per plass er satt til 0.

Det fremgår av tabell 4.4 at en ekstern parkeringsplass på egen tomt koster svært lite per måned i forhold til en mer sentral plass. Dette vil være en stimulans til å velge en slik lokalisering for en virksomhet som ønsker god biltilgjengelighet for ansatte og besøkende/kunder. Sentrum kan derfor ikke på noen måte konkurrere kostnadmessig med en ekstern lokalisering hvis man vil basere seg på å ha tilgjengelighet med bil.

Tabell 4.4 Typical Parking Facility Financial Costs – USA 1999. (Kilde: VTPI 2002b kapittel 5. Parking)

Type of Facility	Land Costs	Land Costs	Construction Costs	O & M Costs ¹	Total Cost	Monthly Cost
	<i>Per Acre</i>	<i>Per Space</i>	<i>Per Space</i>	<i>Annual, Per Space</i>	<i>Annual, Per Space</i>	<i>Per Space</i>
Suburban, Surface, Free Land	\$0	\$0	\$1,500	\$100	\$242	\$20
Suburban, Surface	\$50,000	\$455	\$1,500	\$100	\$284	\$24
Suburban, 2-Level Structure	\$50,000	\$227	\$6,000	\$200	\$788	\$66
Urban, Surface	\$250,000	\$2,083	\$2,000	\$150	\$535	\$45
Urban, 3-Level Structure	\$250,000	\$694	\$8,000	\$250	\$1,071	\$89
Urban, Underground	\$250,000	\$0	\$20,000	\$350	\$2,238	\$186
CBD, Surface	\$1,000,000	\$7,692	\$2,500	\$200	\$1,162	\$97
CBC, 4-Level Structure	\$1,000,000	\$1,923	\$10,000	\$300	\$1,425	\$119
CBD, Underground	\$1,000,000	\$0	\$22,000	\$400	\$2,288	\$191

TØi rapport 615/2003

¹O & M = operation and maintenance

Tabellen angir faste kostnader som er nærmest uavhengig av hvor mye plassene brukes. Det tas hensyn til at svært mange plasser bare benyttes i del av døgnet og uken. Man kan derfor velge å fordele de månedlige kostnadene på den faktiske bruk av plassene basert på en såkalt "load factor". Hvis etterspørselen etter parkering synker, betyr ikke det umiddelbart en tilsvarende innsparing, men at hver plass som benyttes egentlig blir dyrere fordi kostnadene vil være der enten plassene benyttes eller ikke.

Det foreligger lite tilgjengelig informasjon om kostnader knyttet til drift og vedlikehold av parkeringsanlegg i de nordiske landene. Slik informasjon bør likevel finnes i den enkelt by og hos de ulike aktørene innenfor næringen. For større anlegg vil betalingssystemer, systemer for overvåking og andre tekniske installasjoner utgjøre vesentlige kostnadselementer.

Hvis det skal settes opp et samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsregnskap for parkering må også andre kostnadselementer tas opp. Dette gjelder blant annet miljømessige virkninger knyttet til selve parkeringsanlegget og trafikken til og fra. Det gjelder selvsagt også den nytten som næringslivet og den enkelte har av å kunne parkere i den aktuelle lokaliseringen.

EPA (1998) har argumentert for at parkeringspolitikken kan benyttes som virkemiddel for å begrense luftforurensningen i amerikanske byer. Hvis dette får folk til å velge andre transportmidler vil det kunne oppnås miljømessige fordeler. Det er selvfølgelig vanskelig å skille ut effekten av parkeringstiltak fra andre tiltak,

men en måte som er foreslått er å registrere prisutviklingen på parkeringsplasser som følge av redusert tilbud.

En annen tilnærming kan være å beregne hvor mange færre bilturer og kjøretøy-kilometer som utføres som følge av at det kommer færre turer til et område. Slike beregninger vil likevel bare dreie seg om lokale gevinster fordi bilturene bare kan ha fått nye målpunkter eller det blir mer kjøring mens sjåføren letter etter parkeringsplass.

EPA viser til at de arealene som frigjøres som følge av redusert parkeringstilbud kan få en bruk av høyere verdi. Tiltak vil også medføre kostnader for tilrettelegging og administrasjon og håndhevelse.

SIKA (2001) viser til en utredning gjort for Vägverket der man grovt har beregnet at reisetiden øker med 29 % i maksimaltiden i morgenrushet i forhold til perioder uten forsinkelser. Dette går ut over den enkelte person som er berørt, næringslivet og kollektivtransportens økonomi. Hvis man godtar at arbeidsgiveres tilbud om gratis parkering er en vesentlig årsak til dette, kan det diskuteres om det ikke også innebærer at det er betydelige, eksterne kostnader knyttet til parkeringstilbudene.

4.6.2 Vil markedspriser gi avvisning?

Avgiftene for å bruke en parkeringsplass varierer mye, men avhenger i stor grad av etterspørselen. Hensikten er vanligvis å påvirke bruken av plassene, men det er sjeldent at motivet er å avvise brukere. Private og kommunale aktører kan ha ulike målsettinger og derfor ulike prinsipper for driften av sine plasser. Private som driver egne anlegg vil normalt ønske å maksimere sin fortjeneste.

Generelt sett gir kommunene uttrykk for at parkering ikke anses som en inntektskilde, men at man forvalter de plassene som finnes på en slik måte at det skal være til beste for lokalsamfunnet. Man ønsker å sikre tilgjengelighet ved å tilby tilstrekkelig antall plasser eller sikre rotasjon i bruken av de plasser som finnes ved ulike reguleringer (tid, pris, formål, osv). Likevel er det trolig ingen bykommune som ikke anser inntekter fra parkeringsavgifter og –gebyrer som et fint tilskudd til den kommunale økonomien. Informasjonen fra svenske byer viser at alle har et til dels betydelig overskudd på sin parkeringsvirksomhet (Svenska kommunförbundet 2002 og respons på spørsmål fra TØI).

Når arbeidsgivere er avhengige av et utleiemarked for å skaffe nok parkeringsplasser til ansatte og besøkende, får de synliggjort kostnadene. Dette gjør at villigheten til å ta slike utgifter reduseres og at man blir mer kritisk i forhold til hvor mange plasser som trenges. I sentrale deler av Oslo ligger markedsleien for en fast plass på mellom kr 1500 til 3000 per måned avhengig av lokalisering og hva slags avtale som kan inngås.

På TØI i Oslo ble det for ett år siden innført en avgift kr 20 per dag for ansattes bruk av innleide plasser uten at dette synes å ha ført til vesentlig redusert bilbruk.. Den daglige avgiften utgjør likevel bare en mindre del (25-30 %) av TØIs månedsleie på kr 1300 per plass.

På oppdrag fra Vägverket sammenstilte Trivector i 1999 miljøeffekter og kostnader knyttet til miljøtiltak på samferdselssektoren. Oversikten var basert på MaTs-arbeidet, men supplert med enkelte tiltak. ”Styrning med P-avgifter” var ett

av disse. Kostnadene for administrasjon av dette ble forutsatt tillagt kommuner og arbeidsgivere og skulle dekkes av inntektene, men uten at denne modellen ble konkretisert. Arbeidet viste til erfaring fra stadsarkitektkontoret i Lund der en avgift på SEK 350 per måned antas å ha fått 20-25% av de ansatte til å velge bort bil som transportmiddel til arbeidet.

Når arbeidsgivere tar avgift for ansattes bruk av parkeringsplass, utelukker ikke dette fortsatt betydelig subsidiering av parkeringen. Hvis den ansattes egenandel blir tilstrekkelig stor vil det likevel bety at en del bilbruk avvises. Det gjenstår å avklare hvilket nivå det må ligge på for å gi vesentlig avvisning i de ulike sammenhenger. Vi har ikke funnet mange undersøkelser av hvilket nivå slike avgifter må ligge på, men det har vært foreslått å ta utgangspunkt i hva det koster for ansatte alternativt å reise kollektivt. Det er tilsvarende ideen bak "cash-out-systemet". Eksemplet fra Lund bekrefter dette (Trivector 1999).

Foreløpig synes det ikke å være mange eksempler på at arbeidsgivere tar betalt for parkering utenfor byenes sentrale områder. Dette kan endre seg hvis kommunene etter hvert velger å innføre maksimumsnormer for utbygging av parkering. Erfaring fra andre land (Nederland, Storbritannia) viser at dette vil påvirke lokaliseringvalgene.

Parkering er i seg selv et eget forretningsområde. Private selskaper ønsker å tjene penger på å tilby parkering og drive parkeringsanlegg – enten i egen regi eller på vegne av andre.

Ulike kostnadssider ved parkeringen synes disse å være dårligere utredet enn inntektssiden. Det dreier seg både om verdien av de arealer som benyttes til parkering, kostnader til anlegg, drift og vedlikehold samt ulike miljøkostnader som følger av den trafikken som et parkeringsanlegg medfører. Fordi det tradisjonelt ikke har vært stilt spørsmål om parkeringsplassenes berettigelse ved utbygging har man ingen erfaring med for eksempel samfunnsmessige nytte-/kostnadsberegninger av slike anlegg.

4.6.3 Hvor mye er en parkeringsplass verd for handelsnæringen?

Dette spørsmålet har flere undersøkelser forsøkt å finne svar på. Et eksternt, bilbasert kjøpesenter og dets parkeringsplasser gir et vurderingsgrunnlag fordi omsetningen kan fordeles på antall parkeringsplasser og kostnader knyttet til disse. En slik metode kan vanskelig benyttes i sentrumsområder.

En svensk undersøkelse fra 1997 konkluderte med at en parkeringsplass i sentrum av en mindre by var verdt ca SEK 300.000 per år (Sandahl 1997). Det sies at dette er et lavere beløp enn ventet, men skyldes delvis at noen av plassene der intervjuede ble foretatt, ligger et stykke unna sentrum. Verdien av plassene ble noe redusert med avstanden. I alle tilfelle utgjorde bilbrukernes beregnede andel mer enn 50% av den samlede omsetning i sentrum. Konklusjonene relateres til folks utsagn om at de ville kjørt et annet sted for å handle hvis de ikke hadde et parkeringstilbud sentralt. Dette understreker argumentene for at parkeringspolitikken bør være helhetlig og regional.

I Gøteborg er det beregnet at en sentral parkeringsplass på gaten med 10 minutters tidsbegrensning bidrar til omsetningen med SEK 400.000 per år. Dette

er basert på at plassen brukes av 9 besøkende per dag og at 60 % av dem leder til kjøp.

En grov beregning som ble gjort på basis av en undersøkelse i Trondheim i 1994, konkluderte med at de mest sentrale korttidsplassene på gategrunn ga en omsetning på NOK 1,6 millioner per år. Hver plass ble benyttet av 11 biler per dag. Denne og andre slike undersøkelser gir ikke noe solid grunnlag for å vurdere hva som ville skjedd med omsetningen om parkeringsplasser ikke lå like inntil det sentrale handlestrøket. Det var tross alt 89 % av de intervjuede som sa at de ikke hadde noe alternativ til sentrum for å få utført det konkrete ærendet (Samarbeidsgruppen Midtby'n 1994).

4.6.4 Finnes det et parkeringsmarked?

Spørsmål som gjelder parkeringsmarkedet er diskutert i tilknytning til et norsk forskningsprogram om lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA). Det ble gjort en undersøkelse av dagens parkeringspolitikk i 16 norske byområder og diskutert muligheter for kursendringer (Brendemoen et al 1999). Blant annet ble det presentert mer prinsipielle vurderinger knyttet til ideer om "optimal parkeringspolitikk" og en mulig ny utforming av parkeringspolitikken

Ideen om en optimal parkeringspolitikk tar utgangspunkt i samfunnsøkonomiske prinsipper som tilsier bruk av priser med sikte på å få til en kostnadseffektiv virkemiddelbruk. Man ønsker med andre ord å nå et mål med så lave kostnader som mulig. Arbeidet utleder prinsipper om at bilistene bør stilles overfor priser på parkering som avspeiler de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å skaffe parkeringsplassen til veie, dvs verdien av arealet i andre anvendelser og kostnaden ved utbygging.

I tillegg skal bilisten stilles overfor priser som avspeiler de samfunnsøkonomiske kostnader ved å bruke bil, inklusive kostnader som påføres andre i form av støy, utslipp osv. Modellbetraktninger konkluderer med det vanlige resultatet at veipricing er det beste virkemiddelet for å få bilister til å ta hensyn til eksterne kostnader ved bilbruk.

Dersom veipricing av en eller annen grunn ikke fullt ut er mulig, gir modellen som ble benyttet som resultat at faste parkeringsavgifter kan benyttes i stedet for veipricing. De faste avgiftene skal avhenge av de eksterne kostnadene som bilen forårsaker på vei til parkeringsplassen. I tillegg kommer en tidsavhengig kostnad for bruken av plassen. En hovedgrunn til at parkeringsavgift ikke er like optimal som veipricing, sies å være at parkeringsavgiften bare rammer bilister som parkerer og ikke f eks gjennomgangstrafikanter som påfører andre eksterne kostnader.

Idéen om en ny utforming av parkeringspolitikken tar utgangspunkt i at det er for mye offentlig innblanding i arealmarkedet innenfor vedtatte utbyggingsområder. Et marked uten parkeringsnormer eller andre direkte reguleringer vil langt på vei sørge for at bilistene stilles overfor priser som avspeiler arealenes alternative verdi og kostnadene ved å fremskaffe parkeringsplasser, altså den samme prisen som økonomisk teori sier bør gjelde.

Det sies at arealmarkedet er preget av for mye offentlig innblanding. På den annen side hevdes det at transportmarkedet er preget av for lite offentlig innblanding. En viktig årsak til det siste er at et offentlig engasjement i transportmarkedet skal bidra til at produsenter og forbrukere tar hensyn til eksterne effekter av transporten. Utformingen av parkeringspolitikken kan i vesentlig grad påvirke disse valgene som et nest best alternativ til veipricing. Derfor hevdes det at omfattende direkte reguleringer av antall plasser er uheldig og at dette primært bør begrenses til reguleringer med utgangspunkt i veitrafikkloven, dvs regulering og håndheving av hvor det er lovlig og forbudt å parkere. Antallet parkeringsplasser bør i større grad bestemmes i markedet, med bruk av avgifter som offentlige virkemidler.

Brendemoen (1999) foreslår i stedet å bruke parkerings- og tilknytningsavgifter, noe som overlater avveining mellom privat nytte og kostnader til den enkelte bilist eller utbygger. Ulemper påført andre, i form av utslipp og køer, ivaretas gjennom avgifter, som kan differensieres etter tidspunkt slik at størrelsen på ulempene gjenspeiles i avgiften. Parkeringsavgifter lar seg innføre på kommunale plasser, mens utfordringen ligger i å avgiftsbelegge plasser som eies av andre. Spesielle tilknytningsavgifter for private plasser til offentlig veinett vil kreve lovendringer. Parkerings- og tilknytningsavgifter anses i rapporten som mer egnet enn kollektivsatsing og drivstoffavgifter når det gjelder å ivareta kø- og miljøkostnader knyttet til bilbruk.

En slik politikk innebærer at kommunene i enda større grad gir fra seg kontrollen over parkering som styringsmiddel. Spesielt gjelder dette spørsmål om påvirkning av utbyggingsmønsteret og utnyttelse av tomtene. Ideen om en tilknytningsavgift har vært forsøkt i mindre målestokk i USA, men da mer som en offentlig avgift knyttet til en utbygging. Inntektene har da blitt øremerket som delfinansiering av nødvendig infrastruktur for å kunne betjene det nye prosjektet.

5 Status for parkeringspolitikken i norske byer

5.1 Nasjonal politikk er ulik lokal politikk

Fra 1970-årene fram til i dag framheves parkering i sentrale, norske dokumenter som et viktig samferdsels- og miljøpolitisk virkemiddel. Styringsperspektivet som var framtrødende i 70-årene og blant annet fokuserte på betydningen av at det private parkeringstilbudet legges inn under offentlig kontroll ble tonet ned utover i 80-årene.

I hvert fall tre departementer har delansvar for parkering (Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet), men de har alle begrenset egne roller gjennom delegeringen til kommunene. Diskusjonen av nye tiltaksformer (for eksempel enkelte av dem som tatt opp i kapittel 3) tilsier at også Finansdepartementet kan ha en viktig rolle. Det foreligger ikke en sentral parkeringspolitikk utover de rammer Plan- og bygningsloven (PBL) og Vegtrafikkloven legger for parkering. Bestemmelsene i PBL er først og fremst rettet mot parkering i forbindelse med nybygg og kan i mindre grad nyttes i forhold til det eksisterende parkeringstilbudet. I Vegtrafikkloven tas parkering primært opp i tilknytning til framkommelighet og trafiksikkerhet.

Allerede i Norsk Vegplan II ble det pekt på at parkering var et viktig virkemiddel for påvirke biltrafikken (Samferdseldepartementet 1977). I senere dokumenter gjentas gjerne de samme poengene. Den vesentligste forskjell er at parkering i tillegg til å være et trafikkreduserende virkemiddel, i større grad introduseres som virkemiddel for å styrke sentrumfunksjoner og kollektivtrafikken. Parkering introduseres som virkemiddel på områder som kan sies å ha delvis motstridende målsettinger.

Det er først og fremst i de utredningspregede NOU'ene at de mer "visjonære" parkeringstiltak lanseres. I Stortingsmeldinger, som i større grad kan betraktes som policy-statements⁵, blir parkering viet mindre oppmerksomhet. I NOU 1984:6, Personbiltrafikk, vektlegges virkemiddelbruk i et styringsperspektiv dvs. man ser en aktiv rolle for staten innen området, mens man i strategidelen St.Meld. nr 32 (1988-89), Norsk Veg- og Vegtrafikkplan (NVVP) 1990-93, toner ned ambisjonsnivået til at parkeringspolitikken må vies stor oppmerksomhet.

⁵ Policy-statements er utsagn fra de politiske myndigheter som signaliserer deres intensjoner; hva de skal gjøre. Et policy-statement kan derfor ikke anses å være en politikk før implementering er gjennomført, eller vedtatt på en konkret måte som f.eks gjennom budsjettvedtak.

Temaet har senere vært tatt opp i flere stortingsmeldinger og nasjonale utredninger og da spesielt i forbindelse med byene⁶. Det nasjonale ”virkemiddelutvalget” konkluderte for eksempel slik: ”Muligheten for å bruke parkering som miljø-politisk virkemiddel bør bedres ved at kommunen gis bedre muligheter for styring av det private parkeringstilbudet” (Miljøverndepartementet 1995).

På begynnelsen av 1990-tallet ble det i de ti største byområdene i Norge utarbeidet samordnete areal- og transportplaner (TP10). Flere av kommunene ønsket at statlige myndigheter skulle legge til rette for at parkering kunne styrkes som virkemiddel. Med andre ord var det et ønske om virkemidler som krever lov-messige endringer eller at nasjonale myndigheter stiller krav om mer regionalt samarbeide. Senere nasjonale transportplaner tar også opp ideer om dette, men foreløpig er lite skjedd.

Som en oppfølging av TP10 gjennomførte TØI i 1992 –93 en undersøkelse blant 21 bykommuner for å få en oversikt over kommunal parkeringspolitikk i praksis (Stenstadvold og Hanssen 1993). Det er senere utført en tilsvarende undersøkelse i 16 bykommuner (Brendemoen et al 1999). Noen funn fra disse undersøkelsene er beskrevet i avsnitt 5.3.

5.2 Nasjonale utredninger og planer

I dette avsnittet omtales kort hvordan parkering er tatt opp i enkelte nyere, nasjonale utredninger i Norge.

Nasjonal transportplan - utfordringsdokument(Kystverket m fl 1999)

Tilgang på parkeringsplasser, parkeringsregulering og prisen for å parkere anses å ha stor potensiell betydning for å redusere både kø-, trafikk- og miljøproblemer. Dette gjelder spesielt i de største byene.

I dokumentet påpeker man at det bør vurderes hvordan parkeringsregulering kan styrkes som virkemiddel i lokal areal- og transportpolitikk. Tvungen frikjøp av private parkeringsplasser kan bedre den kommunale kontrollen med parkeringstilbudet. Avgifter på private parkeringsplasser i tilknytning til næringsvirksomhet kan begrense utbygging av nye, private parkeringsplasser og påvirke bruken av det eksisterende private parkeringstilbudet. Utfordringen består i å få til en mer effektiv parkeringsregulering rettet mot private parkeringsplasser, bl a i tilknytning til arbeidsplasser.

⁶ Det nasjonale langtidsprogrammet og stortingsmeldinger om kollektivtransport og nasjonal miljøpolitikk. Den seneste er Stortingsmelding 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder, (Miljøverndepartementet 2002).

Etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002 – 2011 (Jernbaneverket, Luftfartsverket, Kystverket, Statens vegvesen 1999)

De fire transportetatene konkluderer med at parkeringspolitikk er et av de mest sentrale virkemidlene for å redusere kø- og miljøproblemer i de større byområder. Forslaget fokuserer på 4 hovedområder for parkeringspolitikken:

1. *Planlegging.* Maksimalnormer, tvunget frikjøp av private parkeringsplasser og bindende bestemmelser om parkering i kommunedelplan og fylkesdelplan effektive tiltak for å begrense biltrafikken.
2. *Avgifter.* En bør vurdere å øke prisene for gateparkering i sentrum av de største byene. Hvis kommunen skal kunne gi pålegg om avgift på private plasser, kreves endring i lovverket. Dette anbefales vurdert av planlovutvalget.
3. *Beskatning av gratis parkeringsplass ved arbeidet.* Det anbefales å vurdere endring av skattereglene for å stimulere til mer miljøvennlige arbeidsreiser.
4. *Innfartsparkering.* Det anbefales etablert innfartsparkering for bil og sykkel ved utvalgte kollektivterminaler. Planlegging, utbygging og finansiering av terminaler kan skje som et samarbeid mellom transportetatene, fylkeskommunen og kommunen. Det anses viktig å avklare hvilke prinsipper som bør gjelde for forskjellige typer terminaler. Statens vegvesen skal ta initiativ til et slikt arbeid.

Stortingsmelding om Nasjonal transportplan 2001-2011 (Samferdselsdepartementet 2000)

I meldingen viser departementet til at parkeringspolitikk kan være et aktuelt virkemiddel for å redusere kø- og miljøproblemer i byområdene og nevner kort de mest kjente virkemidlene som er i bruk.

Det pekes på at få kommuner i dag praktiserer en restriktiv parkeringspolitikk, og at dette bl a skyldes konkurranse med andre kommuner om handel og annen virksomhet. Ensidig innføring av restriksjoner i et avgrenset område kan medføre uønsket byspredning og utflytting av aktiviteter fra sentrum. Det er derfor nødvendig å utarbeide en *regional parkeringspolitikk* forankret i regionale planer for transport, utbyggingsmønster og senterstruktur som rammer for den enkelte kommunes politikk.

Mange kommuner opererer med minimumsvedtekter og en frivillig frikjøpsordning. Det vurderes om det er aktuelt å gi kommunene adgang til å innføre *tvunget frikjøp*. Det forutsettes at beløpet skal bidra til finansiering av kommunal utbygging av parkeringsplasser i områder der det er særlig viktig at kommunen styrer lokalisering og utbyggingstakt.

Departementet anser det viktig å utnytte mulighetene for en mer restriktiv parkeringspolitikk innenfor en helhetlig areal- og transportpolitikk, noe gjeldende plan- og bygningslov (PBL) legger til rette for. Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet vil samarbeide videre om disse spørsmålene.

Samferdselskomiteens innstilling om NTP 2002-2011 (2001)

I forbindelse med behandlingen av virkemidler for økt framkommelighet og redusert transportomfang gikk komiteens flertall i mot avgift på private parkeringsplasser. Et mindretall ønsket heller ikke tvungent frikjøp av parkeringsplasser og at staten skal få hjemmel til å gripe inn i kommunenes parkeringspolitikk.

Nasjonal transport plan 2006-2015 (Avinor et al 2003)

Arbeidet med revisjon av den fireårige, nasjonale planen er i gang. De involverte departementene har utarbeidet retningslinjer for arbeidet. Som følge av analyser utarbeidet i de større byområdene er det laget en syntese der det fremheves at byene ønsker at statlige myndigheter skal arbeide for å endre lovverket slik at det gis mulighet til å skattlegge private parkeringsplasser. I retningslinjene for arbeidet ber departementene om at statlige og lokale virkemidler for å påvirke etterspørselen og transportmiddelfordelingen ses i sammenheng.

I et eget dokument (Jernbaneverket m fl, 2002) har de fire transportetatene oppsummert ”strategiske analyser på fylkesnivå og for byområder”. Byområdene tar spesielt opp to virkemidler for å redusere kø- og miljøproblemer (knyttet til transport): vegprising og parkeringsrestriksjoner.

Når det gjelder parkeringsrestriksjoner pekes det på utfordringen knyttet til at det er en betydelig andel av parkeringstilbudet som er utenfor kommunenes kontroll. Det er derfor behov for å avklare hvordan offentlig og privat parkering skal kunne ses i sammenheng.

For øvrig er det pekt på behovet for å likestille subsidiering av arbeidsreiser med bil (gratis parkering til ansatte) og arbeidsreiser med kollektive transportmidler (se avsnittene om mobility management og cash-out systemene nedenfor).

Etatene sier i sammenfatningen at de på bakgrunn av signalene i analysen ”vil anbefale at parkeringspolitikken utredes og omtales bredt i Nasjonal transportplan 2006-2015, og at det generelle kunnskapsnivået om parkeringspolitikken konsekvenser økes”. Dessuten skrives det at mye tyder på at deler av dagens parkeringspolitikk er lite samfunnsøkonomisk rasjonell.

Byene tar med andre ord opp igjen problemstillinger som har vært gjengangere i nasjonale utredninger og planer i hvert fall siden Norsk Vegplan II (Samferdselsdepartementet 1978).

I retningslinje 2 for transportetatenes arbeid med nasjonal transportplan 2006-2015 (Samferdselsdepartementet 2002) ber man ”om at det som en del av planarbeidet i byområdene legges vekt på å vurdere virkemiddelbruken på statlig og lokalt nivå i sammenheng”. Dette knyttes opp mot formuleringer i retningslinje 1 om at den statlige innsatsen skal ses i sammenheng med virkemidler som kan styre transportmiddelfordelingen og etterspørselen etter transport. Som eksempler ble kollektivtransport, vegprising og parkeringspolitikk nevnt.

I forslaget til Nasjonal transportplan heter det at ”parkeringsreguleringer har stor påvirkning på biltrafikken” (Avinor et al 2003 s. 145). Det heter også at det er stort behov for regionale grep for parkeringspolitikken i byområdene. Etatene peker også på hvordan dagens skatteregler favoriserer arbeidstakere med gratis

parkeringsplass.

”Grenser til besvær” (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1997)

Hovedstadsutvalget skulle se på hvordan samarbeidet på mellom kommunene rundt Oslo kunne forbedres. Utvalget pekte på at regional parkeringspolitikk omfatter mer enn bare etablering av innfartsparkeringsplasser i regionen. Arealplanleggingen og parkeringspolitikken må ses som vesentlige ledd i en helhetlig transportpolitikk.

Utvalget konstaterer at det i hovedstadsområdet i liten grad har vært gjort forsøk på å utforme en felles parkeringspolitikk. Det vises til Akershus fylkesplan som trekker dette fram som en svakhet ved transportpolitikken i området. Utvalget mener at dette indikerer et samordningsbehov og konstaterer at det ikke eksisterer arenaer for å utforme en felles parkeringspolitikk som ledd i en helhetlig transportstrategi for området.

Planlovutvalgets første og annen delutredning (Miljøverndepartementet 2001, 2003)

Den norske plan- og bygningsloven er under revisjon. Utvalget som arbeider med revisjonen har i liten grad tatt opp parkeringspolitikk som eget tema. Utvalget har som mål blant annet å bidra til en klarere og mer enhetlig struktur for samferdselsplanleggingen og for forholdet mellom denne og arealplanleggingen.

I et kapittel som omhandler areal- og transportplanlegging i den første utredningen vises det til synspunkter fra Statens Forurensningstilsyn (SFT) om behovet for å styrke kravene i plan- og bygningsloven slik at man får en forpliktende, over-ordnet areal- og transportplanlegging på regionalt nivå. For at parkeringspolitikken skal utgjøre et effektivt virkemiddel bør parkering etter SFT's syn inngå i en regional areal- og transportplan. Parkeringspolitikken bør videre avklares i kommuneplanens arealdel ved utfyllende bestemmelser som samsvarer med de regionale avklaringer og sikres videreføring i reguleringsplanleggingen (Miljøverndepartementet 2001).

I utvalgets lovforslag er det lagt vekt på å styrke regional planlegging gjennom interkommunalt samarbeid. På dette nivået kan det utarbeides planer for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografisk område. Lovforslaget legger vekt på samordnet areal- og transportplanlegging og legger opp til at det skal kunne gis ”bestemmelser om trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser” (Miljøverndepartementet 2003 s. 153).

5.3 Parkeringspolitikk i norske bykommuner

Utgangspunktet for en undersøkelse som ble gjennomført i årene 1992-93 var et ønske om å få oversikt over hva som var den kommunale praksis i utøvelsen av det delegerte ansvaret for parkeringspolitikken (Stenstadvold og Hanssen 1993).

Ansvar for håndhevelsen av parkeringsbestemmelsene ble overført til kommunene i 1967. Det ble gitt anledning til lokale beslutninger omkring avgiftsparkering og gebyrer/tilleggsavgifter fra 1982. Sentrale myndigheter hadde derved begrenset sitt ansvar til å omfatte lovgivning, informasjon og utforming av forskrifter. En følge av denne situasjonen er at det ikke finnes en klar, nasjonal politikk for hvordan praksis bør være. Sentrale myndigheter etablerte heller ikke noe system for oversikt på nasjonalt nivå. Det fantes bare en oversikt over de enkelte kommuners vedtatte parkeringsnormer.

Ansvar for arealbruk og utbyggingsmønster er også tillagt kommunene. Når to så viktige politikkområder som arealbruk og parkering i det alt vesentlige er et lokalt (kommunalt) anliggende bør forholdene ligge godt til rette for at dette blir tatt hensyn til og koordinert i den kommunale styring.

TØIs spørreundersøkelse omfattet 21 utvalgte kommuner begrenset nedad til tettsteder med 5000 innbyggere. Utvalget skulle representere ulike bystørrelser og variert geografisk beliggenhet. Det ble søkt informasjon fra både etater og politikere for å få avdekket eventuelle forskjeller i fokus samt mulig inkonsistens mellom de forskjellige aktørene innenfor parkeringsområdet.

Svarene avdekket at det var uklarheter i flere kommuner om det var maksimums- eller minimumsnormer som ble praktisert. Skillet kunne gå mellom politikerne, mellom de ulike deler av administrasjonen eller mellom administrativt og politisk ansvarlige. Noen kommuner brukte normene som veiledende mens man i andre brukte dem som absolutte størrelser. Det varierte stort i hvilken grad byene hadde oversikt over parkeringstilbudet. Stort sett var det bare de største byene som hadde en viss grad av oversikt over hvor stor andel private plasser som fantes i sentrum - de fleste oppga 60 % eller mer.

Noen andre funn fra undersøkelsen er:

- Takstnivået for avgiftsparkering synker med bystørrelsen.
- Et flertall av byene oppgir å ha frikjøpsordninger. Formålet med ordningen er i liten grad forklart. Ordningen anvendes i de fleste byene "sjeldent" eller "av og til."
- Spørsmålet om hvor mye av byenes sentrale areal som disponeres til parkering ga ikke tilfredsstillende avklaring.
- Lokal organisering og målsettinger synes å være styrt av økonomiske hensyn
- Parkeringsnormer anses hovedsakelig å angi minimumstall for parkeringsdekning.
- De største byene har opprettet egen etat for å drive parkeringstilbudet. I mindre byer er det oftest en seksjon i en teknisk etat som har ansvaret.
- Parkering som inntektskilde sies noen steder å ha betydning for valg av parkeringspolitiske løsninger.
- Fra de største byene svares det at de har en parkeringspolitikk, men respondentene fra samme by er ikke alltid enige om hva den går ut på.

- Parkeringspolitikken er sjelden definert gjennom egne plandokumenter og det er stor variasjon i grad av formalisering. Parkering tas oftest opp i sammenheng med transport og i liten grad i forbindelse med arealbruk.
- parkeringspolitikken synes å være uklar i mange byområder
- Styrking av sentrum og sentrumshandel oppgis som den viktigste målsettingen når parkering brukes som virkemiddel. Dernest følger hensynet til bymiljøet.⁷
- Parkering betraktes i liten grad som et transport- og arealpolitisk virkemiddel.
- Byene signaliserer interesse for en mer aktiv parkeringspolitikk, men etterlyser statlige initiativ, bl.a.:
 - bedre informasjon om innholdet i lover og forskrifter og endringer i disse
 - virkemidler/hjemler for å kunne styre det private parkeringstilbudet.
- begrepsavklaringer er nødvendig for å kunne lage bedre oversikter.

En senere studie av 16 norske byområder bekrefter i hovedsak konklusjonene ovenfor, men det kommer også frem tegn på man i at flere av de største byområdene vurderer å utforme en parkeringspolitikk som er mer innrettet mot å være et virkemiddel i transport- og arealpolitikken (Brendemoen et al 1999). Selv om flere kommuner uttrykker ønske om å kunne påvirke bruken av de private plassene, anses det likevel å være en uaktuell problemstilling.

I rapporten pekes det på at det sjeldent stilles krav til samordning (felles løsninger eller flerbruk av plasser). De fleste byene har også dårlig oversikt over bruken av de plassene som finnes.

Når det fra kommunenes side blir gitt uttrykk for at det er et politisk ønske å ha restriksjoner på parkering knyttet til arbeidsreiser, er det for eksempel ikke mulig å se at dette gjenspeiles i kommunenes egen praksis overfor kommunale arbeidsplasser. Dessuten er det få kommuner som har vist interesse for å få oversikt over parkeringspolitikkenes betydning for sentrumsmiljø, sentrums handel, arealbruk og kollektivtransport.

Konklusjonene fra de to refererte undersøkelsene tyder på at det gjenstår mye faglig og politisk arbeid før parkeringspolitikk kan anses å ha blitt et viktig virkemiddel i areal-, transport- og miljøpolitikken i norske byområder.

På den annen side er det nevnt at det er satt i gang arbeid i flere av de største byene for å endre på dette. Det viktigste er at parkeringsnormene endres fra minimum til maksimum og at det gis anledning til større grad av differensiering mellom ulike lokaliseringer. Dette ble gjort i Trondheim allerede i 1994. Etter hvert ventes andre byer som Drammen, Oslo, Bergen og Kristiansand å følge opp.

I Bergen er det laget en overordnet plan som legger grunnlaget for videre detaljplanlegging av tiltak⁸. Parkeringspolitikken skal utgjøre ett av flere trafikk-

⁷ Dette kan være to sammenfallende målsettinger.

⁸ I "Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø" (1999) foreslås det blant annet videre bompengefinansiering som grunnlag for bygging av en bybane. Programmet ble behandlet av Stortinget i 2002.

regulerende virkemiddel og skal utformes slik at det bidrar til økt trafikkgrunnlag for satsningen på en bybane. Man ønsker å kunne fastsette rammer for en såkalt ”kommunedekkende parkeringspolitikk”. I første omgang ønskes det fastsatt maksimal-normer for sentrum og knutepunkter. Kommunen definerer områder som A, B eller C og foreslår også maksimalnormer for kjøpesentre i C-områder (eksterne deler av kommunen) for å hindre at det etableres trafikkskapende kjøpesentre slike steder. Både i Bergen og Trondheim har man benyttet seg av tilpasninger av det nederlandske ABC-systemet (se avsnitt 3.10.2).

Erfaringer fra små og mellomstore byer viser at det slike steder er vesentlig mindre interesse for en restriktiv parkeringspolitikk. Man har mindre behov for å begrense bilbruken av trafikale grunner. Dette reflekteres også i synet på hvordan utfordringer knyttet til parkering prioriteres og løses.

5.4 Hvorfor er parkeringspolitikken så vanskelig?

Sentrale myndigheter har i over 30 år påpekt betydningen av en målrettet parkeringspolitikk og lokale myndigheter etterlyser sterkere virkemidler. Likevel har det vært liten utvikling både når det gjelder å bruke de muligheter som finnes og i styrking av lovverket. På grunnlag av de to nasjonale undersøkelsene som er omtalt i kapittel 5.3 kan vi stille opp noen synspunkter.

Politikken kan ha et lokalt, regionalt eller nasjonalt utgangspunkt. Det er institusjonelle og formelle forhold som begrenser mulighetene. Dessuten synes lokale og sentrale aktører å ha for liten eller ingen kontakt omkring disse viktige spørsmålene. Blant annet ble det funnet lite samsvar mellom de hovedmål man på sentralt hold vil rette parkeringspolitikken mot (reduere/regulere trafikk, arealbruk, styrke kollektivtrafikken) og de lokale utsagn om bymiljø og styrking av handelen.

Tilsynelatende er det ikke konsistens mellom de sentralt angitte muligheter for å bruke parkering som et areal-, miljø- eller samferdselspolitisk styringsmiddel og den lokale praksis der parkeringspolitikken i stor grad er etterspørselstyrt. Det har ikke, før de store byene nå tar det opp, vært spurt lokalt om det er riktig at det legges til rette for all bilbruk som følger av det utbyggingsmønsteret som kommunene legger opp til. Når det er så lite samsvar mellom nasjonale intensjoner og lokal praksis kan det også spørres hvorfor ikke sentrale myndigheter går mer aktivt ut i forhold til parkering. Kan karakteristika ved saksområdet og aktørene forklare dette?

Manglende aktivitet på sentralt hold kan forklares med at desentraliseringen av ansvaret for parkering betyr at parkering ses på som et lokalt spørsmål og at det i liten grad knytter seg nasjonale politiske interesser til saksområdet. Det finnes ikke politiske aktører på sentralt nivå som ser muligheten for politisk gevinst på området, og som derfor engasjerer seg. En sentralt gitt, miljørettet parkeringspolitikk vil også innebære et avvik fra prinsippene om å delegerer ansvar til kommunene.

Mulige tiltak er i stor grad kjent, men det er kanskje mer uenighet om målene. Ansvarsforholdene når det gjelder parkering er ikke eksplisitt avklart. Situasjonen på

sentralt hold minner derfor mye om en kollektiv handlingssituasjon, hvor det hadde vært bedre for alle om noen med parkering som ansvar gjorde noe, men bedre for den enkelte ikke å gjøre noe.

Aktørene som har parkering som delansvar, har også en rekke saksområder som de har hele ansvaret for. Individuelt har hver aktør fordel av å gjøre minst mulig på parkeringsområdet, for på den måten å tvinge andre til å påta seg mer av ansvaret, samtidig som man får mer ressurser til de saksområdene man har hovedansvar for. Dette innebærer at ikke-samarbeidsstrategier vil være de mest aktuelle i forhold til en forhandlingsituasjon. Hvis alle tenker slik, vil parkering bli neglisjert.

På lokalt hold er ansvarsfordelingen klarere. Parkering kan i større grad relateres til politiske skillelinjer og kobles til den politiske dagsorden. Hvorvidt temaet faktisk blir tatt opp avhenger av at saksområdet har betydning for aktøren og aktøren må tro at det er mulighet for reell påvirkning. Det finnes en rekke grupper lokalt som har interesser som tilsier at saksområdet parkering skal settes på dagsorden. Blant annet har kommunene økonomiske interesser i parkering og vil passe på konkurransesituasjonen i forhold til arbeidsplasser og handel. Næringslivet ønsker god biltilgjengelighet for ansatte og til handels- og sentrumsfunksjoner. Aktører med fokus på miljø vil redusere bilbruken.

Den etterspørselsstyrte parkeringspolitikken som har vunnet fram lokalt kan forklares med det generelle fenomenet at målsetninger med et kortsiktig perspektiv, som f.eks. økonomi og næring dominerer over målsetninger med mer langsiktig perspektiv som f.eks. miljø og arealbruksmålsetninger. Mens betydningen av parkering som et mulig miljørettet samferdselspolitisk virkemiddel understrekes, ser man samtidig en utvikling i motsatt retning, som en konsekvens av kommunenes areal- og næringspolitikk.

6 Status for parkeringspolitikk i svenske byer

6.1 Undersøkelse av utvalgte byer

En spesiell utfordring innenfor prosjektet har vært å skaffe grunnlag for å lage en konsentrert oversikt over hvordan parkeringspolitikken er definert og blir praktisert i et utvalg svenske byer i dag. Hensikten med dette var både å få en bedre forståelse av hvordan parkering blir samordnet med andre politikkområder og om det er spesielle problemer som myndighetene bør arbeide videre med.

Etter å ha forhørt oss med svenske fagfolk valgte vi å kontakte de tre største og et utvalg mellomstore byer. Dette er byer som flere mente hadde gjort en innsats for å gjøre parkering til et tydelig politikkområde og derfor også kunne ha kommet et stykke på vei med i å utforme en helhetlig parkeringspolitikk.

Dette kapitlet er basert på svarene på spørsmål vi sendte til byene, tilsendt dokumentasjon og andre kilder som har vært tilgjengelige. Fordi problemstillingen i dette prosjektet var litt annerledes enn i de tidligere refererte undersøkelsene som ble gjort i Norge i 1990-årene, ble det utformet et nytt sett med spørsmål. Spørsmålene som ble sendt ut tidlig i 2002, er vist i vedlegg.

For å begrense belastningen på administrasjonen i byene ble det bare sendt ett skjema til hver by. Adressaten var en person i administrasjonen som vi på forhånd hadde fått oppgitt som sentral aktør i kommunen når det gjelder parkerings-spørsmål. Det ble også tatt telefonkontakt for å motivere og veilede respondentene.

I flere av byene ble hele eller deler av skjemaet supplert av andre personer enn den som mottok det. I noen tilfelle ble det også videresendt til en annen del av administrasjonen. Generelt kan det sies at det var ”stadsbyggnadskontoret” og ”gatukontoret/teknisk etat” som løste oppgaven enten alene eller i samarbeid.

6.2 Informasjon fra 10 byer

I det følgende sammenfattes informasjon fra kontakt med 10 svenske byer: Stockholm, Göteborg, Malmö, Gävle, Jönköping, Karlstad, Lund, Norrköping, Umeå og Västerås. Dermed dekkes de tre største byene, samt et utvalg av mellomstore byer. Svarene er i stor grad av kvalitativ karakter. Det vil føre for langt å gjengi en fyldig beskrivelse av informasjon fra den enkelte byen.

Gjennomgangen følger inndelingen av spørreskjemaet som finnes som vedlegg 4 bak i rapporten.

6.2.1 Mål og målkoordinering innen parkerings-, areal-, transportpolitikken

Nesten alle byene svarer at det er formulert klare parkeringspolitiske mål, men det varierte mye i hvilken grad disse ble tydeliggjort for oss i svarene eller i den tilsendte dokumentasjonen. For eksempel var det ikke tatt klart opp i kommunenes oversiktsplan eller i temaplaner som var knyttet til denne.

Det ble i noen tilfeller pekt på at parkering blir sett som et virkemiddel for å oppnå målsettinger på andre politikkområder, men det kom ikke tydelig frem hva dette innebærer. I flere av byene har man begrenset parkeringspolitikken til et spørsmål om å legge til rette for god tilgjengelighet til sentrum. Dette sies å være et tiltak som skal styrke sentrum i konkurransen med eksterne etableringer og andre kommuner. Eventuelle restriksjoner rettes i en slik sammenheng mot arbeidsreiseparkeringen for å gi plass til flere besøkende og andre prioriterte formål.

Et par byer viser til de nasjonale transportpolitiske målene som ble vedtatt av Riksdagen i 1998 (Transportpolitik för en hållbar utveckling) og de 15 nasjonale miljøkvalitetsmålene. Slike mål knyttes i noen grad til byutviklingen generelt, men ikke direkte til virkemiddelbruk. Ett eksempel på at parkering blir tatt opp i en oversiktlig plan er Västerås Trafikplan 2001. I denne er det antydning at parkeringstiltak kan bidra til å nå mål om mer bærekraftig transport. Planen nevner tiltak som økte parkeringsavgifter og muligheten til å påvirke bedrifters og myndigheters parkeringstilbud til ansatte. I hovedsak fokuserer planen på kommunens tett utbygde områder.

Spørsmålet om parkering er tatt opp i regional sammenheng besvares med nei fra alle kommunene. Et par steder sies det at man har erfaringsutveksling med nabokommuner.

6.2.2 Parkeringspolitikken fremtid i kommunen

Noen av byene peker på at den største utfordringen for parkeringspolitikken er å skape en balanse mellom hensyn til miljø og tilgjengelighet i sentrum.

Spørsmålet om det kan gjøres endringer i lov- og regelverk for å styrke parkeringens rolle som virkemiddel fikk få svar. Av dem som svarte var det flere som mente at dagens regelverk gir tilstrekkelig med muligheter, men at det bare mangler politisk vilje til å utnytte dette.

Vanskelighetene med å få til en mer aktiv bruk av parkeringstiltak knyttes delvis opp mot folks vaner. Fra en av de mellomstore byene ble det pekt på at det er lettere å få aksept for restriktive tiltak i de store byene. Bilen er blitt en mer "naturlig" del av transportbildet i mindre byer selv om avstandene ofte er kortere enn i storbyene. En av byene svarte at man ønsket en endring i skattereglene slik at arbeidsgiverne på sikt skal kunne subsidiere ansattes kollektivreiser i stedet for deres parkeringsplasser.

Bortsett fra de største byene ble det vist til at parkeringspolitikken ses som et nødvendig virkemiddel for å sikre sentrums konkurranseevne.

6.2.3 Prinsipper knyttet til parkeringstilbudet

Alle byene svarte at parkeringsavgifter eller tidsbegrensning utgjorde hovedprinsippet for å styre bruken av parkeringsplassene. Ingen byer nevnte tiltak som var basert på en begrensning av antall plasser eller en mer bevisst lokalisering av tilbudene. I alle byene var man opptatt av å finne løsninger for boligparkeringen i de sentrale delene. Delvis henger dette sammen med ønsket om å frigjøre plasser på gategrunn til kunder og besøkende på dagtid.

Flere av de mindre byene tar opp lokaliseringen av sentrale parkeringsplasser. Man forsøker å få lagt plassene i sentrumsranden. Dette gjelder i hvert fall plasser som skal benyttes til langtidsparkering (arbeidsreiser). Flere nevner også at man har som målsetting om å få en større andel av parkeringen under bakken. Dette kan være et uttrykk for at dette anses å være en realistisk og miljøvennlig måte å øke tilbudet på, men kan også innebære en erstatning for eksisterende plasser.

De større byene ønsker mer *differensierte avgifter*. Dette bør ses i sammenheng med de utfordringer som er knyttet til sentral boligsoneparkering og at det er vanskelig å få folk til å betale høyere avgifter for en plass utenfor gategrunn. Dette gjelder parkeringshus med allment tilgjengelige plasser. Det kan også være uttrykk for et ønske om å gjøre sterkt etterspurte plasser mer tilgjengelig. Erfaring viser blant annet at folk gjerne vil unngå å benytte parkeringshus og da særlig hvis dette er dyrere enn gateparkering.

Alle byene svarer at de har *minimumsnormer* for parkeringsdekning i tilknytning til nybygg. En by svarte at man har satt minimumsnormen lavt. Bare i Gøteborg skal man ha diskutert bruk av maksimumsnormer. I flere av byene er normene differensiert geografisk. Malmø har vist til det nederlandske ABC-systemet.

Det er bare én av byene som ikke har etablert et system for å redusere normkravet når det er grunnlag for å få til sambruk av plasser for ulike formål. I Gøteborgs normer fra 1996 er det innført et detaljert grunnlag for en slik reduksjon.

Frikjøpsordninger finnes i flere av byene, men det varierer i hvilken utstrekning ordningen brukes og hvilke beløp som avtales. I 1996 var satsen i Gøteborg satt til SEK 120.000. I den grad det er diskutert synes det som frikjøpsbeløpet vanligvis settes lavere enn kostnaden for å bygge en plass utenfor gategrunn. Umeå regnet i 2002 at satsen på SEK 110.000 tilsvarte 75 % av kostnaden for en plass i fellesanlegg.

I Karlstad har man oppnådd en vesentlig reduksjon av biltrafikken i sentrum på få år, blant annet ved å utvide parkeringstilbudet i sentrums periferi. Det sies ikke noe om parkeringstilbudet i sentrum samtidig er blitt redusert. I Västerås har kommunen bevisst ønsket å ha kontrollen over så mye av det sentrale parkeringstilbudet som mulig og samtidig samle dette i større anlegg utenfor bykjernen.

I Malmö har man gått bort fra krav om full behovsdekning i de sentrale områdene der det er god kollektivbetjening.

Flere av de mindre byene har krav til *sykkelparkering* ved nybygging. Malmø inkluderte krav til både sykkel- og motorsykkelparkering i nye normer fra 2002.

Innfartsparkering (P & R) er ikke et tema av betydning i noen av de mindre byene. I de større byene vises det til at det i hovedsak blir etablert utenfor

kommunen, men at det ikke er gjenstand for noe spesielt regionalt samarbeid. Rundt Stockholm finnes det allerede ca 80 anlegg for innfartsparkering, men man er tvilende til om det er aktuelt å øke dette antallet. Dette begrunnes med at de samme arealene er svært attraktive også til andre formål.

Det fremkommer ikke informasjon om at innfartsparkering ses som et viktig element i byenes plannlegging eller praksis for å få til bærekraftig byutvikling. Når dette temaet tas opp, er det vanligvis i tilknytning til planlegging av kollektivtransport og ikke som del av byenes parkeringspolitikk.

6.2.4 Viktige aktører i parkeringspolitikken

Vi spurte om hvem som bestemmer og hvem som er de viktigste aktørene. Dette avdekket at det ikke i noen av byene bare er én aktør som har til oppgave å koordinere parkeringspolitikken. De viktigste aktørene utenfor forvaltningen var handelsstanden (köpmännen), arbeidsgivere, utbyggere og velgerne. Det kan derfor synes å være behov for må det skilles mellom interessegrupper og kommunale forvaltninger og bolag.

I flere tilfelle må det også skilles mellom ansvar tillagt ulike politiske organ (for eksempel byggnadsnämnd og gatunämnd) og de ulike delene av administrasjonen som er involvert. En del av svarene indikerer at de er avgitt fra respondentens ståsted og ikke er basert på en full oversikt over alle sider ved temaet.

Selv om vi ikke hadde ventet lange utredninger til svar synes det som fokus stadig rettes mot den eksisterende parkeringen og den delen som er under kommunenes kontroll. Med andre ord er det mulig at vi ikke har fått tilstrekkelig oversikt over hvordan parkering integreres i arealplanleggingen i kommunene.

6.2.5 Administrasjon og drift av parkeringstilbudet

Mange av byene har opprettet et kommunalt selskap til å stå for driften av parkeringen. I enkelte tilfelle må disse selskapene konkurrere med private aktører om driften av anlegg. Det ble gitt ulike grunner for at det var dannet parkeringsselskap.

I de byene som har oppgitt omsetning og resultat for den kommunale delen av parkeringsvirksomheten er det tildels betydelig overskudd. Dette fremkommer også av oversikten som er utarbeidet av Svenska kommunförbundet (2002). Vi er kjent med at det settes målsettinger for driften, men ikke at det er satt inntjeningskrav.

Det varierer hvordan byene disponerer overskuddet. De fleste bruker det til drift av gater og veier. I ett tilfelle sies midlene å gå tilbake til rene parkeringsformål. I en by går det inn kommunenes sentrale budsjett. I en annen sies det å ikke være noe bestemt regel for anvendelsen.

6.2.6 Planlegging vs praktisk politikk

Ingen oppgir at det finnes motsetninger mellom parkeringspolitiske mål og praksis. Man mener at kommunen har tilstrekkelig styring i forhold til målsettingene, og at det i hovedsak er samsvar mellom målsettinger og praktisk politikk.

Det er ingen som mener at de har mulighet til påvirke *arbeidsgivernes parkeringstilbud* til ansatte etter at plassene er etablert. Ingen av *kommunene* har forsøkt å etablere en egen parkeringspolitikk for de plassene som etableres og disponeres for egne ansatte for å gå foran med et godt eksempel. Med andre ord er det ingen prinsipiell forskjell på private og offentlige aktører når det gjelder å påvirke ansattes bilbruk ved hjelp av parkeringstiltak.

6.2.7 Data om parkeringstilbudet

Det er vanlig i de fleste land at en stor andel av parkeringstilbudet i byene er bygget etter pålegg fra kommunene, men at ansvaret for plassene deretter er privat og i praksis utenfor kommunal kontroll. Byene ble spurt om hvor stor andel av parkeringstilbudet til kunder og besøkende i sentrum man regnet å være offentlig kontrollert. Svarene varierte fra 78 % i Umeå til 30 % i Malmö⁹. Alle plassene sies å være avgiftsbelagt.

Blant byene i utvalget er det bare Umeå som ikke har etablert boligsoneparkering. De store byene har lang erfaring med dette. Ordningen er i alle tilfellene kombinert med avgift. Hensikten med ordningen sies i hovedsak å være at folk skal kunne la bilen stå hjemme.

Det var bare to av de mindre byene som svarte på spørsmålet om parkeringens arealbeslag i sentrum. Disse anslo dette til ca 10 %. Også norske undersøkelser har vist at dette er data som er lite tilgjengelig. For at arealbeslag skal kunne brukes som en indikator og grunnlag for sammenlikning av arealbruken i byer må det defineres klart hvilke plasser som skal tas med, og hvordan beregningene skal utføres.

6.3 Sammenfatning av svarene

6.3.1 Hovedinntrykk

De tre store og et par av de mindre byene skiller seg klart ut ved å ha utført større utredninger som grunnlag for deler av sin parkeringspolitikk. Dette kan trolig også forklare hvorfor de samme byene skiller seg ut ved å ha utarbeidet vesentlig mer fyldige svar på spørreskjemaet om parkering enn de øvrige byene.

Gjennomgang av svarene, og det supplerende materialet vi har fått, gir grunnlag for å stille opp følgende hovedpunkter:

- Alle fokuserer på de sentrale delene av byområdet

⁹ De to største byene var blant dem som ikke svarte på dette

- Alle har minimumsnormer som grunnlag for planleggingen.
- Noen byer har nylig fått normer for sykkelparkering (og motorsykel) og ønsker å tilrettelegge for dette i ulike lokaliseringer.
- Bare noen få av byene har nevnt parkeringspolitikken som virkemiddel i tilknytning til oversiktlig planlegging eller overordnet trafikkplan, men ikke som et styrende eller restriktivt virkemiddel.
- Ingen av byene synes å ha samlet ansvaret for parkering ett sted i administrasjonen. I de fleste byene synes det også å være trukket inn mer enn ett politisk utvalg.
- Det er i flere tilfelle uklart om planleggingen og utformingen av parkeringspolitikken er knyttet til arealplanleggingen eller til transportplanleggingen.
- Ingen har indikert at de tar opp spørsmålet om å benytte parkeringspolitikken som virkemiddel for en generell begrensning av bilbruken. De største byene tar allikevel dette opp i sammenheng med arbeidsreiser til innerbyen.
- Ingen viser til at det finnes et regionalt samarbeide omkring parkeringspolitikken.
- Ingen har koblet parkeringspolitikk direkte til målsettingen om en bærekraftig byutvikling, men det er tegn på indirekte tilknytninger for eksempel i forbindelse med mobility management.
- Ingen har pekt på at man har en politikk med sikte på å bevare eller gjenskaffe offentlig kontroll over parkeringstilbudet.
- Ingen har tatt opp at det er ønskelig eller nødvendig å foreta endringer i de lover og regler man forholder seg til i parkeringspolitikken.
- Ingen synes å ha sett behov for å skaffe oversikt over mye areal som beslaglegges til nyttes til parkeringsformål.

6.3.2 Utdypende kommentarer

Inntrykkene fra svenske byer tilsvarer i stor grad det som ble funnet i de tilsvarende, tidligere undersøkelsene i norske byer som ble beskrevet i kapittel 3 (Stenstadvold og Hanssen 1993, Brendemoen et al 1999). Vi har nok en gang fått bekreftet at parkering er et relativt uklart ansvarsområde i kommunene. Det er mange aktører som forvalter ulike interesser.

Fra flere av byene er svarene gitt av ulike etater. Vanligvis er gatukontor og stadsbyggnadskontor de viktigste aktørene, men også kommunale parkeringsbolag nevnes. De som arbeider med parkering til daglig (f eks gatukontor og parkeringsbolag) ser trolig sin oppgave som tilrettelegger og veileder med sikte på at tilbudet skal bli best mulig innenfor gitte retningslinjer. En etat som har et større ansvar for oversiktlig planlegging og arealbruk (stadsbyggnadskontor, mv) kan se mulighetene med parkering som virkemiddel på en annen måte, men får ikke nødvendigvis gjennomslag for dette.

De største byene må forutsettes å ha vesentlig mer ressurser enn de mellomstore byene til å arbeide tungt faglig med spørsmål knyttet til parkering. Dette betyr likevel ikke at man har en vesentlig annen tilnærming til viktige utfordringer enn det som finnes i de mindre byene. På den annen side gjør premissene for arbeidet (utbyggingsmønster, avstander, mulighet for kollektivbetjening, tetthet) at utgangspunktet for parkeringspolitikken vil variere fra by til by og da ikke bare med størrelsen.

Det er et gjennomgående trekk at mens den gjeldende parkeringspolitikken i de store byene kan omfatte begrensninger på parkeringsmulighetene sentralt, vil den i mindre byer grovt sett bestå i å sikre tilgjengelighet til sentrum også for dem som bruker bil. Ett vanlig argument er hensynet til konkurransen med virksomheter lokalisert utenfor sentrum. Rundt de mindre kommunene finner vi vanligvis ikke den samme belastningen på veinettet som rundt de største byene. Derfor har disse kommunene heller ikke den samme motivasjon for å introdusere tiltak som kan begrense bilbruken.

Flere av kommunene synes ikke å ha tatt opp parkering som et virkemiddel for å påvirke folks reisemåte. Inntrykket er at det tas utgangspunkt i hvordan folk faktisk reiser (med det parkeringstilbudet som faktisk eksisterer), i stedet for at man tar det st som en utfordring å finne ut hvordan tiltak kan påvirke denne reisemåten. Når byene bruker ulike typer parkeringstiltak for å påvirke bruken av de parkeringsplasser som finnes, blir det i hovedsak gjort for å bedre tilgjengeligheten for besøkende med bil, eller av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet.

Det er få tilfelle der det gis uttrykk for at parkering anses som et styringsverktøy når det gjelder byutvikling, transport eller miljø. I flere av de mindre byene synes det som man ønsker å tilrettelegge for god tilgjengelighet med bil til sentrum fordi det er nødvendig å konkurrere på slike premisser med eksterne lokaliseringer.

Grovt sett er det bare tiltak som tilrettelegger for at også bosatte i sentrale deler av en by kan la bilen stå parkert hele døgnet (boligsoneparkering) som kan trekkes frem som et tiltak som bidrar til å begrense bilbruken. Det er ikke tvil om at det er klart lettere å få aksept for å introdusere tiltak som tilrettelegger for kollektivtrafikk, sykkel og gangtrafikk enn det er å innføre restriksjoner på biltrafikken. Fra et par av byene sies det også at kommunene kan styre parkeringen sterkere enn det gjøres i dag, men det forutsetter at det finnes politisk vilje til dette.

Gjennom lang tid har man ført en politikk basert på minimumsnormer. Selv om denne politikken ble endret i dag, ville man ikke kunne registrere raske virkninger av dette. I tillegg har kommunene svært begrensede muligheter til å fjerne eksisterende, private parkeringsplasser på kort sikt.

Ingen av byene har gitt uttrykk for at det arbeides aktivt for å få parkeringsnormer eller virkemidler som gjør det mulig å begrense parkeringstilbudet eksternt slik at man kan også kan redusere krav om mer parkering sentralt. Det virker som man av hensyn til konkurransen mellom sentralt og eksternt lokalisert detaljhandel føler at det er nødvendig å tilby et godt parkeringstilbud også sentralt.

Flere steder ser man en reduksjon av antall parkeringsplasser og tilrettelegging for spesielle brukergrupper (kameratkjøring, kjøretøyer med alternativt drivstoff, mv) som en mulig oppfølging av en lokal satsning på myke tiltak (mobility management). Da blir ikke parkeringstiltakene aktive styringsverktøy, men mer en passiv

oppfølging av endringer som gir seg selv som følge av andre og mykere tiltak. Når kommunene fører en forsiktig politikk i forhold til parkering som virkemiddel, kan det tas som et tegn på at man ikke tror en mer restriktiv politikk vil bli akseptert.

Den parkeringspolitikken vi har fått beskrevet, viser at det bare i liten grad har vært et mål å sikre kommunal kontroll over en størst mulig andel av parkeringsplassene. Bortsett fra i sentrumsområdene har man redusert grunnlaget for å kunne styre bruken av andre plasser enn de som er på gategrunn eller i kommunale garasjeanlegg. Allerede i 1992 skrev Stockholms gatukontor at ”parkeringspolitikken inte har nogon større trafikminskande potential så länge staden bara har direkt kontroll över ca 1/3 av parkeringsplatserna i Innerstaden”.

Det er nærliggende å tolke svarene som at parkering er et vanskelig og lite oversiktlig tema og at parkeringspolitikken ikke er så omfattende og bredt definert tema i de ulike kommuner som mange kunne ønske med tanke på å få til en bærekraftig byutvikling. Det kan også tolkes som at man i liten grad har integrert parkering som et virkemiddel i forholdet mellom byutvikling, transport og miljø.

Innenfor det europeiske forskningssamarbeidet om vitenskap og teknologi har en gruppe med deltakelse fra 18 land, i flere år arbeidet med et prosjekt kalt ”Parking Policy Measures and their Effects on Mobility and the Economy” (COST 342 2000, COST 342 2001a). Det er utarbeidet fakta- og bakgrunnsdokumentasjon fra flere land, blant annet fra Sverige. Den svenske oversikten består av case-beskrivelser fra ulike byer. Også disse casestudiene fokuserer i hovedsak på parkering i sentrale deler av byområdene og tar i liten grad opp parkeringspolitikken i en større sammenheng (COST 342 2001b). Sluttrapporten fra det prosjektet ventes å foreligge i løpet av 2003.

6.4 En nasjonal parkeringspolitikk i Sverige?

Det har ikke vært en del av dette prosjektet å gå inn på svensk lovgivning eller litteratur for å beskrive parkeringspolitikken på nasjonalt nivå. I undersøkelsen har heller ikke byene vist til nasjonale retningslinjer som grunnlag for den politikk som føres. Dette forsterker inntrykket av at parkering er et rent kommunalt ansvar. Føringer for dette ansvaret er gitt i den svenske ”Plan och bygglagen” (PBL).

Torsten Davidson (1998) har presentert en sammenfatning av hvordan parkering skal behandles i samsvar med den svenske PBL. Han presiserer at statlige parkeringsnormer ikke finnes og at det er opp til kommune selv å bestemme sin parkeringspolitikk, parkeringsnormer og øvrige forhold knyttet til parkering. Han sier også at kommunene gjennom reguleringsbestemmelser kan nekte parkering på en eiendom eller i en bygning. På den annen side forutsetter PBL at det skal finnes en parkeringsløsning som dekker eiendommens behov. Dette kan eventuelt ordnes ved frikjøp eller gjennom andre avtaler.

Når vi ikke har fått informasjon om gode eksempler på bruk av parkeringstiltak for å begrense biltrafikken generelt, til bestemte steder, eller til gitte formål, kan

det også ses i sammenheng med fraværet av initiativ, veiledning og retningslinjer fra nasjonale myndigheter om dette temaet.

Oversikten fra Svenska kommunförbundet (2002) viser at alle byene har til dels betydelig økonomisk overskudd fra sitt parkeringstilbud. I mange byer utgjør dette en begrenset andel av det samlede parkeringsmarkedet. Dette markedet er ikke bare et tilbud til byens innbyggere, men også et eget næringsområde. Det kan være sterke økonomiske interesser som vil påvirke parkeringspolitikken i en annen retning enn det som en miljøbasert og bærekraftig politikk skulle tilsi.

Vi kjenner ikke til at det i noen byer i Norge eller Sverige er gjort forsøk på sette opp en fullstendig oversikt over parkering som forretningsområde. Omsetning på de kommunale plassene gir også en indikasjon på hvilken subsidiering det innebærer at de fleste parkeringsplasser tilbys gratis for eksempel ved et eksternt kjøpesenter. I slike regnskap inngår ikke alternativ verdi av de arealer som benyttes og nytte av de aktivitetene som sjåfør og eventuelle passasjerer i de parkerte bilene utfører.

Vårt inntrykk basert på informasjon fra ti svenske byer er at ansvarsforhold og praksis vedrørende parkeringspolitikken er relativt lik i Norge og Sverige. Lokale myndigheter synes i stor grad å ha en passiv holdning når det gjelder å benytte parkeringspolitikken som et virkemiddel for å nå til ulike overordnede målsettinger om mer bærekraftig transport og byutvikling. I flere andre europeiske land har man i større grad hatt behov og sett mulighetene som ligger i å benytte dette virkemiddelet for å nå nasjonale mål om utbyggingsmønster eller av ulike grunner for å begrense trafikken. Da har også nasjonale myndigheter sett det relevant å gi føringer eller pålegg som grunnlag for lokal parkeringspolitikk.

7 Oppsummering og forslag til FoU

7.1 Kommunenes utfordringer og muligheter

I overordnet planlegging blir det sjelden angitt en klart utformet parkeringspolitikk. Selv om parkering har nær tilknytning til andre politikkområder (areal, transport, miljø, næring) har det ikke direkte tilhørighet i noen av dem. Planleggingen av nye parkeringsplasser vil vanligvis bli knyttet til arealplanleggingen, mens det er mindre klart om det finnes planformer og grunnlag der man kan ta opp bruken av plassene. Parkering fremstår derfor ofte som et eget politikkområde innenfor kommunenes ansvarsområder.

Også arealplanleggingen og utbyggingsmønsteret er kommunenes ansvar. Det kan spørres om kommunene i tilstrekkelig grad samordner de ulike politikkområdene som et bidrag til å nå nasjonale og lokale mål om en bærekraftig og miljøprioritert byutvikling. Hver for seg utgjør de effektive virkemidler. Samordnet kan de kanskje bli enda mer effektive.

Fordi parkering omfatter mange ulike former for tiltak, er det et fleksibelt virkemiddel som kan tilpasses ulike situasjoner og lokaliseringer. I noen tilfelle kan det likevel være vanskelig for en kommune å føre en restriktiv parkeringspolitikk, hvis ikke også nabokommunene gjør det. Konkurransen med nabokommunene om arbeidsplasser, bosetting og handel kan derfor bli et viktig hinder for en restriktiv parkeringspolitikk. Selv om parkeringspolitikken i hovedsak utformes lokalt, må det i noen tilfelle også etableres et regionalt samarbeide hvis man vil benytte dette virkemiddelet for å nå mål om redusert bilbruk og en bærekraftig byutvikling for øvrig.

Lovgrunnet gis av nasjonale myndigheter, men utøvelsen skjer lokalt. Nettopp dette kan være grunnen til at kommunene synes å være relativt passive i forhold til å utnytte de mulighetene som ligger i å bruke parkeringspolitikken til å nå overordnede målsettinger på ulike områder. Virkemidler som blir virkelig effektive kan også medføre en stor politisk belastning. Da hjelper det ikke alltid at det koster lite å gjennomføre tiltakene og at de til og med kan gi kommunene solide inntekter.

Erfaring fra Norge viser at lokale myndigheter er klar over mange av de mulighetene parkeringspolitikken kan by på, men at man likevel er tilbakeholden med å benytte dem. I stedet ber man nasjonale myndigheter om å gjøre mer for å styrke parkeringspolitikken som virkemiddel. Endringer i lovverket kan gi nye muligheter, men kommunene trenger likevel ikke vente på dette. Mye kan gjøres annerledes på det grunnlaget man har i dag.

I dag går parkeringspolitikken langt i retning av å være fokusert på tilrettelegging for bilbruk i byområdene fremfor å utgjøre et utgangspunkt for tiltak som kan begrense bilbruken. Så lenge dagens praksis bidrar til å legge til rette for et stadig mer bilavhengig samfunn blir det også vanskeligere å reversere eller endre denne

utviklingen. Det kan spørres om kommunene gjennom sin utøvelse av det lokale ansvaret legger til rette for økt bilbruk og så forventer at statlige myndigheter deretter skal bidra til å bygge ut veinettet for å kunne avvikle trafikken.

Så lenge kommunene stiller minimumskrav til antall parkeringsplasser i tilknytning til et utbyggingsprosjekt, vil det bli stadig flere prosjekter som lokaliseres galt i forhold til et ønske om bærekraftig byutvikling. Da vil det over tid også bli stadig vanskeligere å endre politikk og reversere en uheldig utvikling. Hvis kommunen setter tak på antall parkeringsplasser på det aktuelle stedet, og dette taket er lavere enn hva en utbygger ønsker, kan det bli mindre interessant å velge denne lokaliseringen. Maksimumsnormer kan med andre ord utnyttes til å hindre eller begrense en fortsatt byspredning eller en dårlig utnyttelse av arealene.

Arbeidsreisene med bil er i mange tilfelle byenes største utfordring. Arbeidsgivere som subsidierer bilbruken gjennom tilbud om gratis parkering, har delansvar for dette. Det er vanskelig å endre en slik praksis på kort tid når det gjelder allerede etablerte, private parkeringsplasser, men eksempler fra andre land viser at det er mulig når nasjonale myndigheter hjelper til.

Kommunene kan selv velge å gå foran med et godt eksempel. De kan begrense antall plasser som tilbys egne ansatte og innføre avgift på parkeringsplassene. Kommunene kan også samarbeide med eller påvirke private arbeidsgivere om å legge opp til tilsvarende ordninger. Kommunene kan i fellesskap oppfordre nasjonale myndigheter til å endret skattelovgivningen på dette området slik at ansatte skattefritt kan få et tilskudd som minst tilsvarer parkeringskostnadene for bruk av alternative reisemåter. Det har man delvis fått til i USA.

Man kan relativt raskt begynne å føre en mer restriktiv linje overfor parkering ved nye utbygginger. Utfordringene på noe lengre sikt er å både å få bedre kontroll med bruken av de parkeringsplassene som allerede finnes og å redusere antallet plasser knyttet til den enkelte eiendom. Dette er følsomt fordi det ofte berører plasser som kommunene har krevd blir bygget. Eksempler fra andre land viser at det er mulig å gjøre noe også med disse plassene.

Diskusjonen i denne rapporten gir grunnlag for å stille opp momenter som kan danne utgangspunkt for lokal diskusjon om videre arbeid med parkeringspolitikken. Listen nedenfor kan ses i forhold til aktuelle problemstillinger, status og målsettinger i den enkelte kommune:

- Det er i de største byene at utfordringene knyttet til parkering blir mest synliggjort, men med utgangspunkt i en målsetting om bærekraftig byutvikling er det nødvendig å vurdere parkeringspolitikken som et aktuelt virkemiddel for å nå målsettingene også i små og mellomstore byer.
- Det må avklares lokalt hvilke utfordringer og muligheter som ligger i en endret lokal parkeringspolitikk. Så vel store som mellomstore og mindre byer kan føre en parkeringspolitikk som virkemiddel for å gjøre byen og dens arbeidsplasser og servicetilbud mer tilgjengelig uten at folk må benytte bil.
- Parkering beslaglegger en stor andel av arealene i byområdene – uansett byens størrelse og utbyggingsmønster. Relativt sett er beslaget trolig størst i de små og mellomstore byene fordi en større del av parkeringen er på bakkeplan. Parkeringsareal har vanligvis en alternativ bruk. Ingen kommuner synes i dag å ha oversikt over hvor mye areal som kreves til parkering av biler som ikke er i

bruk. Hvilke muligheter for byutvikling ligger i annen bruk av de arealer utenfor gategrunn som i dag er beslaglagt av biler?

- I mange byer forsøker man å få parkering bort fra gatene og inn i større anlegg og gjerne i underjordiske anlegg. Dette gir sikrere gater og bedre fremkommelighet for annen trafikk, men kan også føre til mer trafikk de aktuelle stedene. Lokalt miljø og trafikksikkerhet er viktige sider ved slike tiltak. Er byen tjent med annen måte å lokalisere parkeringen på selv om det koster brukerne mer?
- Ingen parkeringsplass er i utgangspunktet gratis. Det er viktig å få synliggjort kostnadene også når det gjelder arbeidsreisende og kunder i eksterne kjøpesentre. Skal kommunal parkeringspolitikk bidra til at de som ikke har eller bruker bil subsidierer andres bilhold og bilbruk?
- I de fleste små og mellomstore byer er parkeringspolitikken i dag i hovedsak rettet mot sentrum og tilrettelegging for besøkende med bil. Det er ikke nødvendig at disse parkeringstilbudene ligger inne i selve sentrum. Avgifter har liten avvisningseffekt på korttidsparkering, men et avgiftssystem kan brukes til å få folk til å gå litt lengre – fra parkeringsplasser i sentrumsranden. Kan det kombineres med et tilbud med matebusser?
- For langtidsparkering gir selv relativt lave avgifter avvisningseffekt. De fleste som bruker bil på arbeidsreisen parkerer gratis. Det er grunn til å vurdere om det fortsatt må være slik i en kommune med bærekraftig byutvikling som målsetting

7.2 Forutsetninger for utforming og gjennomføring av parkeringspolitikken

Mye av innholdet og vinklingen i denne rapporten har vært tatt opp tidligere. For eksempel har Jansson flere ganger gjort seg til talsmann for at parkering har et stort potensial som virkemiddel, men at dette utnyttes dårlig (1987, 1993). I 1991 konkluderte Wärnhjelm sin gjennomgang av parkeringspolitikk i europeiske byer med følgende: ”Möjligheterna att minska biltrafiken med parkeringspolitikk kan inte anses vara uttömda”. Denne konklusjonen er like aktuell vel 10 år senere.

Med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere studier og gjennomgangen i denne rapporten kan vi peke på noen viktige faktorer som enkeltvis, eller sammen, har betydning for parkeringspolitikken utforming, aksept, gjennomføring og oppfølging på lokalt nivå:

- Parkering må kunne knyttes opp mot klare målsettinger som i utgangspunktet ikke trenger å ha med transport eller parkering å gjøre, men der man ser at ulike parkeringstiltak kan utgjøre nødvendige og effektive virkemidler.
- Det er nødvendig med politisk stabilitet eller tverrpolitisk enighet slik at det sikres stabilitet og «varig» tilslutning til gjennomføringen. Tilslutningen kan gjerne bygge på ulike premisser.

- Informere om parkeringens kostnader (blant politikere, næringsdrivende, kunder, bosatte m v) som grunnlag for endringer og nødvendige innstramminger («pisk») i slike sammenhenger.
- Informere om at arbeidet med parkeringspolitikken omfatter tiltak som kan iverksettes raskt, men at det også er et spørsmål om langsiktighet. Det er nødvendig å prioritere mellom ulike hensyn og mål.
- Administrativ stabilitet er viktig. Dette betyr at kommunen må la en eller flere i administrasjonen få konsentrere seg om parkering som tema, skaffe den nødvendige innsikten og derved sørge for kontinuitet i arbeidet.
- Etablere en balanse mellom politikk og administrasjon slik at viktige deler av parkeringspolitikken ikke blir trivialisert og gjort til en teknisk sak. Avklaring av samarbeidsrelasjoner mellom politikere og ulike deler av administrasjon er nødvendig.
- Informere om at parkering utgjør et viktig element i byens planlegging og utvikling (areal, transport, miljø, handel, mv) og at aktiviteter som berører parkering må samordnes.
- Bruke etterundersøkelser av ulike parkeringstiltak som grunnlag for å skape interesse for temaet og kunnskap som grunnlag for videre handling.

Det er også viktig å få utarbeidet veiledning og anbefalinger på nasjonalt nivå noe som kan støtte lokalt arbeid med parkeringstiltak som ledd i en bærekraftig byutvikling. Det bør være et gjensidig samspill mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter.

7.3 Videre arbeid på kort sikt

Hvis en kommune ønsker en bærekraftig byutvikling, kan kommunens parkeringspolitikk være et av de primære virkemidlene både når det gjelder å påvirke arealbruken og transportutviklingen. Trolig er det bare i de største byene at veipricing vil bli vurdert som virkemiddel, men parkeringspolitikken er uansett viktig. I mindre byer vil ulike parkeringstiltak fremstå som svært aktuelle, men det krever en helhetlig politikk for hele byen.

I dagens situasjon er det sannsynlig at en begrensning av parkeringstilbudet ett sted bare vil føre til at en biltur får nye mål – til et sted der begrensninger ikke er innført. Det er først når det ikke finnes lett tilgjengelige alternativer at reiser eventuelt ikke blir gjennomført eller at folk velger et alternativt transportmiddel. Dette betyr at allerede etablerte virksomheter ofte vil få en konkurransemessig fordel hvis nyetableringer får dårligere parkeringstilbud. Et slikt dilemma må kommunene være forberedt på å kunne håndtere. Da vil det gi mulighet til påvirke lokaliseringstilbudet til steder som er lett tilgjengelig uten bil samtidig som den eksisterende virksomheten ikke får utvide sitt parkeringstilbud. Over tid kan også andre tiltak bli aktuelle.

Med dagens regelverk er det begrenset hva man kan gjøre for å påvirke bruken eller omfanget av det eksisterende tilbudet. Det er få tiltak som raskt kan gi

dokumenterbare virkninger. Man må derfor se fremover og unngå å forsterke de svakhetene som åpenbart ligger i dagens praksis.

De fleste steder satser man primært på såkalte ”myke tiltak”. Det vil for eksempel innebære at det legges til rette for sykkelbruk og et forbedret kollektivtilbud. For å få full nytte av slike tiltak vil parkeringspolitikken være et nødvendig supplement. Dette kan omfatte både stimulerende tiltak (tilrettelegge for parkering og utvikle tilbudene kvalitetsmessig der det er ønskelig) og mer restriktive tiltak. Kommunene bør uansett fokusere på tiltak som skal begrense veksten i antallet private parkeringsplasser og vurdere mer restriktive parkeringsnormer

Kommunen kan starte sitt arbeid med å skaffe en fullstendig oversikt over de eksisterende parkeringsplassene og bruken av dem. Det er dette som utgjør grunnlaget for det mer langsiktige arbeidet som bør sikte mot en sterkere offentlig kontroll over en større andel av parkeringstilbudet. Parallelt kan det startes en debatt om hvilke typer reiser og reisemål det er viktig å fokusere på i videre arbeid.

Noen forslag til tema som kommunene kan vurdere å ta opp:

- Tydeliggjøre kommunens egen parkeringspolitikk. Utarbeide egne dokumenter om parkeringspolitikken som grunnlag for politiske vedtak.
- Vurdere behov for å endre parkeringsnormene fra minimumskrav til et maksimalt antall som tillates (maksimumsnorm).
- Muligheten for å redusere antall plasser gjennom en arealbruk som styrker muligheten for sambruk av plasser.
- Utforme retningslinjer for sykkelparkering (normer og lokalisering).
- Klargjøre betingelser som skal stilles til bruk av nye parkeringsplasser. Kommunene kan eventuelt stille opp vilkår under planleggingen.
- Innlede samarbeid med private aktører med sikte på å kunne påvirke omfang, prising og eventuell flerbruk av eksisterende plasser.
- Vurdere hvordan frikjøpsordningen kan utnyttes – eventuelt om tvungent frikjøp er ønskelig.
- Grundig gjennomgang av kommunale og private avgiftsordninger med sikte på større grad av bærekraftig transport. For eksempel reduserte takster på plasser reservert for kameratkjørerere.
- Utrede ulike prinsipper for innfartsparkering/matebuss som kan utgjøre en del av en helhetlig lokal parkeringspolitikk.
- Utrede hvordan ulike parkeringsformål (bolig, næring, mv) kan bli sett i sammenheng (flerbruk av parkeringstilbudet).
- Vurdere om kommunen kan endre sin politikk knyttet til egne ansattes arbeidsreiser, for eksempel gjennom avgifter, godtgjørelser mv.
- Samordne lokal parkeringspolitikk og eventuelle tiltak knyttet til Mobility Management (MM). Redusert antall parkeringsplasser blir i noen tilfelle et resultat av vellykket MM. Parkeringstiltak kan også brukes til å stimulere aktiviteten innenfor MM.

- Diskutere og fremme krav til nasjonale myndigheter for å styrke parkering som virkemiddel. Behov for endringer av lover og regler står sentralt, sammen med blant annet ønsker om formidling av eksempler mv.

7.4 Langsiktig arbeid i kommunene og FoU-behov

Både i Norge og Sverige har kommunale myndigheter målsettinger om en bærekraftig byutvikling. Parkeringspolitikk har et stort potensial som virkemiddel for å nå dette målet, men man har hittil ikke klart eller ønsket å utnytte disse mulighetene fullt ut. Til dels har også nasjonale myndigheter vært passive når det gjelder å stimulere kommunene til en bevisst vinkling og bruk av sin parkeringspolitikk.

Denne situasjonen kan endres gjennom et bedre kunnskapsgrunnlag – både sentralt og lokalt. Vi tror ikke det er noen land der parkering og parkeringspolitikk har vært sentrale tema for FoU. De fleste gjennomførte prosjekter synes å ha fokusert på enkelttiltak og erfaringer fra casestudier av byer. Både kommunene og nasjonale myndigheter trenger trolig en tryggere plattform som motivasjon for en mer aktiv bruk av dette virkemidlet. Kommunene kan selv utføre en del utredningsarbeid. Spesielt i de største byene har man kompetanse og ressurser til å ta opp mange av problemstillingene. Også flere av de mellomstore byene har tatt initiativ i denne sammenhengen. Likevel mener vi det bør vurderes om det skal etableres et eget nasjonalt eller nordisk FoU-program med parkering som tema.

Nedenfor har vi stilt opp noen mulige temaer som grunnlag for en diskusjon om hva som bør tas opp i videre arbeid med parkering. Forslagene bygger på den oversikten vi fått i forbindelse med dette prosjektet, men må på ingen måte anses å være uttømmende. Vi har fokusert på de mer politiske og overordnede forhold. Vi har derfor ikke tatt med temaer som dekker de miljømessige virkninger av de enkelte parkeringsanlegg og de mer tekniske sidene knyttet til parkering som for eksempel, anleggenes utforming, betalingssystemer, visningssystemer, sikkerhetsmessige aspekter, mv.:

1. *Få avklart hvilken betydning det har at kommunene gradvis mister kontroll med et av de viktigste virkemidlene i areal-, transport- og miljøpolitikken. Hvilke scenarier har de store byene og hvilke har de mindre byene for en slik utvikling?*
2. *Kommer det i konflikt med kommunale målsettinger at private aktører driver stadig større andeler av parkeringstilbudet i kommunene på et markedsmessig grunnlag? Hvorfor skal kommunene både gi fra seg kontrollen med dette virkemidlet og inntektene fra det?*
3. *Tvungent frikjøp, som alternativ til frivillig avtale har vært diskutert flere steder og kan være et godt utgangspunkt for å få mer parkering bort fra gater og veier og inn i felles anlegg. Avhengig av hvordan dette løses kan det også bedre muligheten for at kommunen gradvis skal gjenvinne kontrollen over parkeringstilbudet i egen kommune. Hvordan kan et slikt tiltak gjennomføres og hva blir konsekvensene for kommunene som påtar seg ansvaret for at felles parkeringsanlegg blir bygd ut?*

4. *Hvordan få bedre styring med bruken av de eksisterende parkeringsplassene?* Dette dreier seg om å få tilgang til virkemidler som både kan bidra til å redusere antallet parkeringsplasser og påvirke bruken av de plassene som tilbys. Tiltaket kan gi betydelig virkning både på kort og lang sikt, men det er avhengig av både lovendringer og tilpasning til andre deler av skatte- og avgiftssystemet.
5. *Utforme en politikk for å kunne begrense antall nye parkeringsplasser knyttet til arbeidsplasser og næringsutbygging.* Det kan vurderes å stille krav om felles anlegg og mulighet for flerbruk av parkeringsplassene. Grunnlaget for dette kan utvikles videre og det kan lages veiledninger og forslag til retningslinjer knyttet til sambruk.
6. *Få synliggjort hva ulike typer parkeringsplasser faktisk koster samfunnet, bedriftene og brukerne.* Dette kan påvirke utbyggere, detaljhandelen og arbeidsgivere til å foreta en kritisk vurdering av sin egen politikk på dette området og stille spørsmål ved behovet for å subsidiere parkeringsplasser. Det kan også legge grunnlaget for en endret holdning i forhold til lokalisering.
7. *Hvorfor kommer parkeringspolitikken så dårlig frem i kommunenes overordnede planlegging?* Kan det eventuelt forklares med at betydningen av parkeringspolitikken ikke er tilstrekkelig tydeliggjort i nasjonale utredninger og regjeringsproposisjoner? Kan det skyldes at delegeringen til lokalt nivå har svekket interessen for dette virkemidlet på nasjonalt nivå? Hva skal til for at lokale myndigheter i større grad sørger for å integrere parkering i den oversiktlige planleggingen og i en helhetlig areal-, miljø- og transportpolitikk? Hvor finner vi barrierene?
8. *Utrede prinsipper for lokalisering av parkering i forhold til ulike målpunkter og vurdere gangavstandenes betydning.* Et godt parkeringstilbud er en stor stimulans for bilbruk. Nesten alle bilturer innebærer likevel en ganglenke i begge ender. Folk som reiser kollektivt har allerede akseptert slike ganglenker. Er akseptabel gangavstand avhengig av hvilket transportmiddel som benyttes? Hva oppfattes å være en akseptabel gangavstand i de ulike sammenhenger? Hvor langt må det være fra parkeringen til reisens målpunkt før avvisningseffekt oppnås? Hva betyr gangavstanden mellom bolig og parkering for bruk av bil på korte turer?
9. *Utrede betydningen av at kommuner samarbeider om en regional parkeringspolitikk og vurdere hvordan dette kan organiseres.* Erfaring viser at ingen kommune som er i en konkurransesituasjon vil eller kan vedta og gjennomføre en restriktiv parkeringspolitikk. Arbeidet med en regional parkeringspolitikk er viktig i denne sammenheng. Vi har ikke funnet eksempler i litteraturen på at dette er gjort uten at det har skjedd etter initiativ fra nasjonale myndigheter (jfr ABC-systemet i Nederland og PPG fra Storbritannia). Er det aktuelt med en mer frivillig tilnærming i nordiske land?
10. *Øke kunnskapen om bilbrukeres prisfølsomhet overfor ulike avgiftssatser for parkering.* Når det er stor etterspørsel etter parkering, vil differensierte avgifter være et viktig styringsmiddel. I den grad private aktører har

kunnskap om prisfølsomhet og virkninger av progressive satser, er den lite tilgjengelig for andre. Erfaringsgrunnet er særlig svakt når det gjelder langtidsparkering. Det er også liten kunnskap om hvilken effekt det vil ha hvis private plasser som i dag benyttes gratis, får en avgift som belastes brukerne direkte (for eksempel ved arbeidsplasser eller kjøpesentre).

11. *Avklare hvilken rolle innfartsparkering kan ha i lokal og regional parkeringspolitikk.* Bortsett fra et pågående program med forsøk i Danmark er det forsket lite i de nordiske landene på hvor slike tiltak bør lokaliseres og hvordan parkeringstilbudene kan samordnes med kollektivtransport, kameratkjøring mv. Forutsetningene og formålet med slike tilbud kan være annerledes i storbyer enn i mindre byer. Hvilken betydning har slike tiltak i forhold til bilbruk og trafikkskaping?
12. *Etablere et nordisk kunnskapsnettverk om parkering som virkemiddel.* Det kan etableres et forum der kommunene kan få motivasjon og veiledning for å kunne utvikle parkeringspolitikken i sin overordnede planlegging. Samtidig vil kommunene kunne kanalisere sine behov, ønsker og ideer til sentrale myndigheter. Et slikt kunnskapsnettverk vil være et godt utgangspunkt for å initiere FoU-prosjekter eller -programmer på temaet. Med den fragmenterte kunnskapen som nå foreligger i Norden bør både nettverket og FoU-virksomheten ha en betydelig internasjonal orientering.

Referanser

- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen, 2003
Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015
- Banister, David, 2000
Sustainable Mobility. Built Environment, vol 26, no 3, side 175-186.
- Bell, Douglas A, 1991
Office relocation – city or suburbs? Travel impacts arising from office relocation from city to suburbs. Transportation, Vol 18, no 3, 1991 pp 239-259
- Bergen kommune, 1999
Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø. Høringsutgave, februar 1999
- Bergen kommune, 2001
Parkeringspolitikk i Bergen – prinsipper. Byrådsavdeling for miljø og utvikling. Notat 9. april 2001
- Bjørnland, Dag, 1999
Parkering som Trafikkpolitisk virkemiddel i bysentra. Paper, Trafikdage på Aalborg Universitet
- Borough of Hammersmith and Fulham, 2000
Unitary Development Plan, June 2000
- Brendemoen, Anne, Mundal, Jostein og Wærness Eirik, 1999
Mer marked i parkeringspolitikken? Oslo. ECON-rapport nr 23/99
- Bruton, M. J., 1973
Parking Policy as an Instrument of Traffic Restraint. The Journal of the Institution of Highway Engineers, January 1973.
- CEMT/ECMT, 2001
Management of staff commuting travel choices at company level. Round Table 121. Paris, December 2001
- Civitas, 2002
Parkeringsbehov for boliger og boligområder. Utkast til sluttdokument. En utredning for Husbanken. Oslo, juni 2002.

- COST 342, 2000
Swiss Overview. COST Committee 342: Parking Policy Measures and their Effects on Mobility and the Economy. October 2000
- COST 342, 2001a
Swiss Case studies. COST Committee 342: Parking Policy Measures and their Effects on Mobility and the Economy. May 2001
- COST 342, 2001b
Swedish National Inventory, Case studies. COST Committee 342: Parking Policy Measures and their Effects on Mobility and the Economy. Revision 2. September 2001
- Davidson, Torsten, 1998
Parkering i PBL. Foredrag, Svenske kommunaltekniska föreningen, Göteborg 26.mars 1998
- Denstadli, Jon Martin, 2002
RVU 2001. Arbeids- og tjenestereiser. TØI rapport 596/2002
- Denstadli, Jon Martin og Hjorthol, Randi, 2002
Den nasjonale reisevaneundersøkelsen - 2001. Nøkkelrapport. TØI rapport 588/2002
- Department for Transport, 2002
Making travel plans work. Lessons from UK case studies. London 2002
- Department of the Environment and Department of Transport, 2001
PPG13. A Guide to Better Practice. Reducing the need to travel through land use and transport planning. HMSO, London
- Department of Transport, 1994
Trunk Roads and the Generation of Traffic. The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment. HMSO, London, December 1994
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998a
A New Deal for Transport: Better for Everyone. Government white paper on integrated transport. London July 1998
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998b
Breaking the Logjam. The Government's consultation paper on fighting traffic congestion and pollution through road user and workplace parking charges. London, December 1998
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000
Transport 2010. The 10 Year Plan. London, 2000
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 2001
Planning Policy Guideline 13: Transport. (PPG13). March 2001

- Downs, Anthony, 1992
Stuck in Traffic. Coping with Peak-Hour Congestion. The Brookings Institution, Washington DC 1992
- Drammen kommune, 1999
Parkeringsstrategi. Alternative veivalg for Drammen kommune. Høringsutkast, mars 1999
- Dyrhaug, Lars, 1996
System versus struktur. Diskusjon av uttrykket "bærekraftig utvikling" og hvordan det kan anvendes i byplanlegging. MILKOM notat 5/96. Norges forskningsråd og NIBR, 1996
- ECMT, 2001
Implementing Sustainable Urban Transport Policies. Final report. Paris 2001. (<http://www1.oecd.org/cem/topics/council/cmpdf/2001/CM0113e.pdf>)
- ECOPLAN, 2000
Swiss Overview. Bakgrunnsdokument til COST 342. October 2000
- Ehrlich, Diana, 1996
Charging for Parking in Suburban Areas: Case Studies of Worksites in King County, Washington. Transportation Research Board meeting, January 1966
- Engebretsen, Øystein, 1996
Lokalisering, tilgjengelighet og arbeidsreiser. En analyse av arbeidsreiser i osloreionenes sørkorridor basert på kriteriene i ABC-systemet. TØI notat 1048/ 1996
- Engebretsen, Øystein og Hanssen, Jan Usterud, 1994
Arealbruk og transport. Retningslinjer for samordnet planlegging i Storbritannia og Nederland. TØI rapport 228/1994
- EPA, 1998
Transportation Control Measures: Parking Management. TRAQ Technical Overview, United States Environmental Protection Agency, report EPA420-S-98-008.
- EPA, 1999
Parking Alternatives: Making way for Urban Infill and Brownfield Redevelopment. United States Environmental Protection Agency, report EPA 231-K-99-001, Washington DC November 1999
- Fosli, Olav, 1995
Transport, arealbruk og miljø. Ein studie av dei transportmessige verknadene av IDG Norges omlokiserings frå Hasle til Galleri Oslo. Avdeling for samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

- Goodwin, Phillip B., 2001
Traffic reduction. In Handbook of Transport Systems and Traffic Control. Elsevier Science Ltd. (s 21-32)
- Gudmundsson, Henrik, 2000
Mobilitet og bæredygtighet – strategier, mål og institusjoner i reguleringen av persontransport. Ph.d. serie 8.2000. Handelshøjskolen i København, januar 2000
- Göteborgs stad, 1999
ÖP99. Översiktsplan för Göteborg.
- Göteborgs stad, 2000
Parkeringsstudie city – Eller vad gör folk i 20 minuter? Trafikkontoret. Rapport 9:2000, desember 2000
- Hanssen, Jan Usterud, 1993a
Transportmessige virkninger av næringsvirksomheters lokalisering. TØI rapport 215/1993
- Hanssen, Jan Usterud, 1993b
Hva koster parkeringsplassene? Sammenfatning av noen erfaringstall. TØI arbeidsdokument TP/0629/93
- Hanssen, Jan Usterud, 1997
Parkering. Et virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging. TØI rapport 349/1997
- Hanssen, Jan Usterud og Stenstadvold, Morten, 1997
Parkeringspolitikk i fire eksempelbyer. Birmingham, Canterbury, København og Västerås. TØI notat 1061/1997
- Hanssen, Jan Usterud og Fosli, Olav, 1998
Kjøpesentre – lokalisering og bruk. En undersøkelse av Ski storsenter og Vinterbro senter med fokus på marked og transport. TØI rapport 394/1998
- Hanssen, Jan Usterud og Lerstang, Tor, 2002
Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken. Hvilke tiltak bør inngå i en regional parkeringspolitikk i Oslo/Akershusregionen? TØI rapport 584/2002
- Hernes, Gudmund, 1975
Makt og avmakt. Universitetsforlaget. Oslo
- Higgins, Thomas J, 1992
Parking taxes: Effectiveness, legality and implementation. Some general considerations. Transportation. Vol. 19, 1992 pp 221-230
- Hovedstadens Udviklingsråd, 2001a
Trafikstrategi for Hovedstadsregionen. HUR, juni 2001

- Hovedstadens Udviklingsråd, 2001b
Parker og Rejs Strategi for Hovedstadsregionen. HUR, juni 2001
- Höglund, Paul G, 2001
Parking and Environment. Effects on Air Quality. Paper, "Cities of Tomorrow", konferanse i Göteborg, august 2001
- Höglund, Paul G, 2002a
Foredrag på Transportforum, Linköping, Januar 2002
- Höglund, Paul G, 2002b
Parkering – ett försummat FoU-område både i Sverige och internationellt. Transportforum, Linköping, januari 2002
- Independent Transport Commission, 2002
The Land Use Effects of "The 10 Year Plan". Transportation Research Group, Department of Civil and Environmental Engineering, University of Southampton, September 2002
- Innst. S. Nr. 119, (2000-2001)
Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002-2011
- Jansson, Jan Owen, 1987
Parkerings- og innerstadspolitik för en humanare innerstadsmiljö. Statens råd för byggnadsforskning, T18:1987
- Jansson, Jan Owen, 1993
Parkeringsstillgångens betydelse för färdmedelsfördelningen och parkeringspolitikens roll i stadstrafikpolitiken. Föredrag, NKTF-konferens i Odense, oktober 1993. (også referert i TemaNord 1994:593)
- Jernbaneverket, Luftfartsverket, Kystverket, Statens vegvesen, 1999
Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo, september 1999
- Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket, Statens vegvesen, 2002
Strategiske analyser på fylkesnivå og for byområder – en oppsummering. Nasjonal transportplan 2006-2015. Arbeidsdokument. Oslo, mai 2002
- Jönköpings kommun, 2002
Centrala Jönköping- från tanke till handling – genomförande av en stadsbyggnadsvision. Projekt Norra Munksjön. Ramprogram. Bilaga 5: Parkering. Januari 2002
- Kain, John, 1994
Impacts of Congestion Pricing on Transit and Carpool Demand and Supply. I *Curbing Gridlock: Peak-Period Fees To Relieve Traffic Congestion, Volume 2*. pp 502-553. Special Report 242. Committee Report and Recommendations to Transportation Research Board. National Academy Press, Washington D.C. 1994

- Kamali, Farshid og Potter, Howard, 1997
Do Parking Policies Meet Their Objectives? Paper, PTRC, 1997
- Knoflacher, Hermann, 2001
The forgotten key for sustainable urban structures – Parking. Paper, “Cities of Tomorrow”, konferanse i Göteborg, august 2001
- Kolbenstvedt, Marika, Solheim, Trygve og Amundsen, Astrid, 2000
Miljøhåndboken. Trafikk og miljøtiltak i byer og tettsteder. TØI 2000
- Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1977
Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet. NOU 1997:12. Oslo, juni 1997
- KPMG, 2000
Parkeringssituationen i Umeå. Problem Detection Study. KPMG Consulting. Stockholm, juni 2000
- Københavns kommune, 1990
Balticas Udflytning. Nogle trafikale konsekvenser af en virksomheds udflytning fra Københavns indre by til Ballerup. Plandirektoratet, november 1990
- Københavns kommune, 1993
Nauticon – L.M. Ericsson. Trafikale konsekvenser af en virksomheds flytning fra Brøndby til Nautocon-bygningen i Københavns Sydhavn. Plandirektoratet, november 1993.
- Larsen, Odd I, 2001
Modell for rushtidsreiser i et stilisert byområde. TØI arbeidsdokument PT/1464/2001
- Malmö stad, 2001
Nya parkeringsplatser i Centrum. En lokaliseringsstudie. Samrådsförslag. Stadsbyggnadskontoret, juni 2001
- Malmö stad, 2002
Parkeringsnorm För bil och cykel i Malmö. Stadsbyggnadskontoret, PR 3057. Maj 2002
- Marcus, Enoch, 2001
Workplace parking charges down under. Traffic Engineering and Control, November 2001, pp 357-360
- Marshall, Stephen, 1999
Restraining Mobility While Maintaining Accessibility: An Impression of the ”City of Sustainable Growth”. Built Environment, vol 25 no 2 s 168-179

- Meland, Solveig, 2002
Flytting til nye Statens hus i Trondheim – effekter på reisevaner. SINTEF
Rapport STF22 A01327
- Miljøverndepartementet, 1993
Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.
Rundskriv T-5/93
- Miljøverndepartementet, 1995
Virkemidler i miljøpolitikken. NOU 1995:4
- Miljøverndepartementet, 2000
Utvikling av miljøbyer. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet.
Hovedrapport. Oslo 2000
- Miljøverndepartementet, 2001
Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
Planlovutvalgets første delutredning. NOU 2001:7
- Miljøverndepartementet, 2002
Bedre miljø i byer og tettsteder. St.meld. nr. 23 (2001-2002)
- Miljøverndepartementet, 2003
Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
Planlovutvalgets utredning med lovforslag. NOU 2003:14
- Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, 1991
The Right Business in the Right Place. Towards a location policy for
businesses and service in the interest of accessibility and the environment.
Haag 1991.
- Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, 2001
Making space, sharing space. Summary, Fifth National Policy Document on
Spatial Planning 2000/2020. National Spatial Planning Agency. Haag, June
2001
- National Research Council, 1994
Curbing Gridlock. Peak-Period Fees To Relieve Traffic Congestion.
Transportation Research Board, Special report 242. Washington DC 1994
- National Research Council, 1995
Expanding Metropolitan Highways. Implications for Air Quality and Energy
Use. Transportation Research Board, Special Report 245. Washington DC
1995
- Nordqvist, Stig, 1989
Trafik & Miljö i Stads kärnan. Problem, möjligheter och forskningsbehov.
Transportforskningsberedningen. Stockholm 1989

- OECD/ECMT, 1995
Urban travel and sustainable development. Paris 1995
- OECD, 2002
Road Travel Demand. Meeting the Challenge. Paris 2002
- Oslo kommune, 2001a
Oslo sentrum. Prinsippplan for gatebruken. Samferdselsetaten, Juni 2001
- Oslo kommune, 2001b
Parkeringsnormer for boliger i Oslo – saksframlegg. Plan- og bygningsetaten, Byutviklingsavdelingen, april, 2001
- Oslo kommune, 2002
Parkeringsnormer for næring og offentlig formål. Bakgrunnsdokument. Byutviklingsavdelingen, Plan- og bygningsetaten, juni 2002.
- Owen, Wilfred, 1972
The Accessible City. The Brookings Institution. Washington DC, 1972
- Parkhurst, G, 2000
Influence of bus-based park and ride facilities on users' car traffic. Transport Policy, Vol 7 pp 159-172, 2000
- Regeringens proposition, 2001
Infrastruktur för ett långsiktig hållbart transportsystem. Prop 2001/02:20. Stockholm, 3. oktober 2001
- Rekdal, Jens, 1999
Yrkesaktives reiseaktivitet. En analyse av faktorer som påvirker bilordninger, parkeringsmuligheter, omfang og transportmiddelbruk på reiser til/i arbeid i Oslo-området. TØI rapport 444/1999
- Samarbeidsgruppen Midtby'n, 1994
Parkering: Brunhjørnet 1993-1994. Norfakta A/S. Trondheim 1994
- Samferdselsdepartementet, 1977
Norsk vegplan II. Trafikk og bymiljø. NOU 1977:40A
- Samferdselsdepartementet, 1978
Om trafikk og bymiljø. Norsk Vegplan for byer og tettsteder. St. meld. nr. 9 (1978-79)
- Samferdselsdepartementet, 2000
Nasjonal transportplan 2002-2011. St. meld. nr 46 (1999-2000)
- Samferdselsdepartementet, 2002
Retningslinje 2 for transportetatenes arbeid med Nasjonal transportplan 2006-2015. Oslo, juni 2002

- Sandahl, Janne, 1997
Parkering som en inntægsgenerator för en stadskärnas kommersiella verksamhet. M.Sc. Thesis. Stockholms tekniska Högskola. Januar 1997
- Scheurer, Jan, 2001
Residential Areas for Households without Cars. The Scope for Neighbourhood Mobility Management in Scandinavian Cities. Paper, Trafikdage på Aalborg Universitet 2001
- Schmidt, Christina, 2000
Trafiksimuleringsmodellens tillämpning på parkeringsproblem. State-of-the-art. KFB-Meddelande 2000:15
- Scottish Executive, 2002a
Transport and Planning. Maximum Parking Standards. Draft: National Planning Policy Guideline: NPPG 17 Addendum. Februar 2002
- Scottish Executive, 2002b
The Effect of Maximum Car Parking Standards including Inward Investment Implications. April 2002
- SIKA, 2001
Planering av storstädernas transportsystem. SIKA rapport 2001:2. Stockholm, februar 2001
- SIKA, 2002
Uppföljning av de transportpolitiska målen. SIKA rapport 2002:3. Stockholm maj 2002
- Shoup, Donald C., 1982
Cashing out free parking. *Transportation Quarterly*, Vol 36, no 3, pp 351-364. July 1982
- Shoup, Donald C., 1997
Evaluating the effect of cashing out employer-paid parking: Eight case studies. *Transport Policy*, Vol. 4. No 4, pp 201-216
- Shoup, Donald C., 2001
Parking Cash Out. Paper presented at ECMT Round table 121. Paris, November 2001
- Shoup, Donald C. and Willson, Richard W., 1992
Employer-Paid Parking: The Problem and Proposed Solutions. *Transportation Quarterly*, vol 46, no 2, April 1992, pp 169-192).
- Silborn, Hans, 1989
Parkeringspolitiken. Storstadstrafikkommittén. Storstadstrafik 2. Bakgrundsmaterial. Kapitel 17. SOU 1989:15.

- Stadbyggnadskontoret, Göteborg, 1996
Parkeringsnormer för Göteborg 1996
- Stangeby, Ingunn, 1997
Persontransport i arbeid. TØI rapport 375/1997
- Statsbygg og Statens forurensningstilsyn, 1996
Bærekraftig byutvikling. Vurdering av parkeringsdekning på Pilestredet Park.
Oslo, mars 1996
- Stenstadvold, Morten og Hanssen, Jan Usterud, 1993
Parkeringspolitikk i teori og praksis. TØI rapport 172/1993
- Still, Ben and Jopson, Ann, 2000
The impact of road pricing and workplace parking levies on the urban economy: results from a survey of firms. PTRC, september 2000
- Stockholms gatukontor, 1992
Parkering i innerstaden. Utvärdering av gällande mål och riktlinjer. PM.
Trafikavdelningen, mars 1992
- Stockholms läns landsting, 1995
Parkering – ett underskattad styrmedel. Samband mellan parkering och resande
- en förstudie. Regionplane- och Trafikkontoret. Kontorspromemoria, nr 9.
oktober 1995
- Stockholms stad, 2001
Verksamhetsplan 2002. Gatu- och Fastighetskontoret.
- Storstadstrafikkommittén, 1989
Storstadstrafik 2. Bakgrundsmaterial. SOU 1989:15
- Storstadstrafikkommittén, 1990
Storstadstrafik 5. Ett samlat underlag. SOU 1990:16
- SPUR, 1998
Reducing Housing Costs by Rethinking Parking Requirements. San Francisco
Planning and Urban Research Association. SPUR Policy Reports.
- Svenska kommunförbundet, 2000
Parkering på gatemark 2000. Stockholm, november 2000
- Svenska kommunförbundet, 2002
Parkering på gatemark 2002. Stockholm, augusti 2002
- Svensson, Tomas, 2001
Konsekvenser av restriktioner för biltrafik i städer. En förstudie. Väg- och
transportforskningsinstitutet. VTI notat 40-2001

Transportrådet, 2002

Kommunal parkeringspolitikk – mål og virkemidler. Rapport nr.02-02, København juni 2002

Transportøkonomisk institutt, 2000

Miljøhåndboken. Trafikk og miljøtiltak i byer og tettsteder. Oslo, mars 2000

Trivector Traffic AB, 1999

Åtgärdsanalys av miljöåtgärder inom vägtransportsektoren. Beräkning av miljöeffekter och kostnader år 2005, 2010, och 2020. Vägverket. Publ nr 1999:97, juni 1999

Trondheim kommune, 1994

Strategier for en ny parkeringspolitikk. Om parkering som trafikkreduserende virkemiddel i Trondheim kommune. Byplankontoret, rapport nr. BU 94/04

Trondheim kommune, 2000

Parkeringsvedtekt for Trondheim. Byplankontoret, mai 2000

Umeå kommun, 1998

Översiktsplan Umeå kommun. Fördjupning för centrale stan. 1998-05-25.

Umeå kommun, 2000

Parkeringsprogram för Centrala Umeå. Kommunstyrelsen 2000-11-14

Valleley, M, Jones, P, Wofinden, D and Flack, S, 1997

The role of parking standards in sustainable development. Paper, PTRC, September 1997

Vejdirektoratet, 1999

Kombinationsrejser – et oplæg til samarbejde. Rapport nr 175, 1999

VTPI, Victoria Transport Policy Institute, 2002a

Transportation Demand Management Encyclopedia. Victoria, Canada – fortløpende utvidet/revidert (www.vtpi.org)

VTPI, Victoria Transport Policy Institute, 2002b

Transportation Cost and Benefit Analysis. Victoria, Canada – fortløpende utvidet/revidert (www.vtpi.org)

Vägverket, 1999

Stadstrafikoppdraget. Vägverkets redovisning av hur planering av trafik och bebyggelse kan bedrivas för att uppnå nationella miljömål och transportmål. Vägverket, publikation nr 1999:150

Vägverket, 2003

Den goda resan. Underlagsrapport. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015. Publikation 2003:06

Västerås stad, 2001

Västerås Trafikplan. Förslag. Bilaga till Översiktplanen för Västerås tätort.
Teknik- och idrottsförvaltningen. 2001-11-12

Wärnhjelm, Mathias, 1991

Trafiksystem i europeiska städer. TFB-rapport 1991:13

Willson, Richard W., 1995

Suburban Parking Requirements. A Tacit Policy for Automobile Use and
Sprawl. Journal of the American Planning Association, Vol 61, No 1, Winter
1995

Willson, Richard W. and Shoup, Donald, 1990

Parking Subsidies and Travel Choices: Assessing the Evidence. Transportation
vol 17, pp 141-157

Young, William, 2000

Modeling parking. Chapter 24 in Handbook of Transport Modelling, Hensher
and Button, editors. Elsevier Science. pp 409-420

VEDLEGG

VEDLEGG 1

Nasjonale parkeringsnormer i Storbritannia

Kilde: PPG13 Annex D: Maximum Parking Standards (DETR mars 2000)

Use	National Maximum Parking Standard 1 space per square metre (m ²) of gross floorspace unless otherwise stated	Threshold from and Above Which Standard Applies (gross floorspace)
Food retail	1 space per 14m ²	1000m ²
Non food retail	1 space per 20m ²	1000m ²
Cinemas and conference facilities	1 space per 5 seats	1000m ²
D2 (other than cinemas, conference facilities and stadia)	1 space per 22m ²	1000m ²
B1 including offices	1 space per 30m ²	2500m ²
Higher and further education	1 space per 2 staff + 1 space per 15 students (see note 1)	2500m ²
Stadia	1 space per 15 seats (see note 2)	1500 seats

Notes:

1. The standard for students relates to the total number of students attending an educational establishment, rather than full-time equivalent figures.
2. For stadia, sufficient coach parking should be provided to the satisfaction of the local authority and treated separately from car parking. Coach parking should be designed and managed so that it will not be used for car parking.
3. Parking for disabled people should be additional to the maximum parking standards. Development proposals should provide adequate parking for disabled motorists in terms of numbers and design (see Traffic Advice Leaflet 5/95, Parking for Disabled People).
4. For mixed-use development, the gross floorspace given over to each use should be used to calculate the overall total maximum parking figure. For land uses not covered in these standards, the most stringent regional or local standards should apply.

VEDLEGG 2

ABC-systemets parkeringsnorm for byområder i Nederland

Maksimalt antall parkeringsplasser pr 100 ansatte.
(Kilde. Engebretsen og Hanssen 1994)

	A-lokaliteter	B-lokaliteter
Randstad (urbane knutepunkter og resten av bydistriktene)	10	20
Andre byområder	20	40

A-lokaliteter

A-lokaliteter er lett tilgjengelig med kollektivtransport både lokalt og over større avstander. De ligger nær krysningpunkt for jernbane, T-bane, sporvogn og buss, og dessuten nær sentralstasjon og stoppested for intercity-tog. A-lokaliteter skal være enkle og tiltalende for fotgjengere, syklister og kollektivtrafikanter. Butikker og andre tilbud i nabolaget gir en følelse av et storbysentrum med attraktive omgivelser, spesielt for arbeidsplasser.

B-lokaliteter

B-lokaliteter ligger ved knutepunkter i det lokale eller regionale offentlige transportsystemet. Knutepunktene kan inkludere forstadsstasjoner, større T-banestasjoner, stoppested for bybane (hurtigsporveg) eller krysningpunkt for busslinjer i mindre byer. Tilbudet for langtidsparkering er begrenset. Tilbudet er hovedsakelig rettet mot næringsvirksomhet og service som i begrenset grad er avhengig av personbiltransport. Det er et mål i disse områdene å strebe mot maksimalt 35 prosent bilbruk blant arbeidsreisende til området.

C-lokaliteter

C-lokaliteter setter ingen spesielle krav til offentlig transport. Det er likevel gunstig hvis kollektivtransport blir stimulert gjennom for eksempel bedriftsbusser og kameratkjøring. C-lokaliteter ligger i umiddelbar tilknytning til avkjørsler fra motorveger, helst nær kryss mellom hovedårer, og har god tilgjengelighet med personbil og lastebil. Parkeringen er innrettet mot en næringsaktivitet med relativt få ansatte pr m², primært bedrifter som er avhengig av varetransport med lastebil. Det skal ikke være noen overflod av parkeringsplasser.

Generelt om A-, B- og C-lokaliteter

Vektlegging av ulike egenskaper ved de forskjellige lokalitetene vil variere med bystørrelse og andre geografiske forhold. Inndelingen i A-, B- og C-typer skal ikke oppfattes som en rangering av lokaliteter etter status. Hver lokalitet har sine

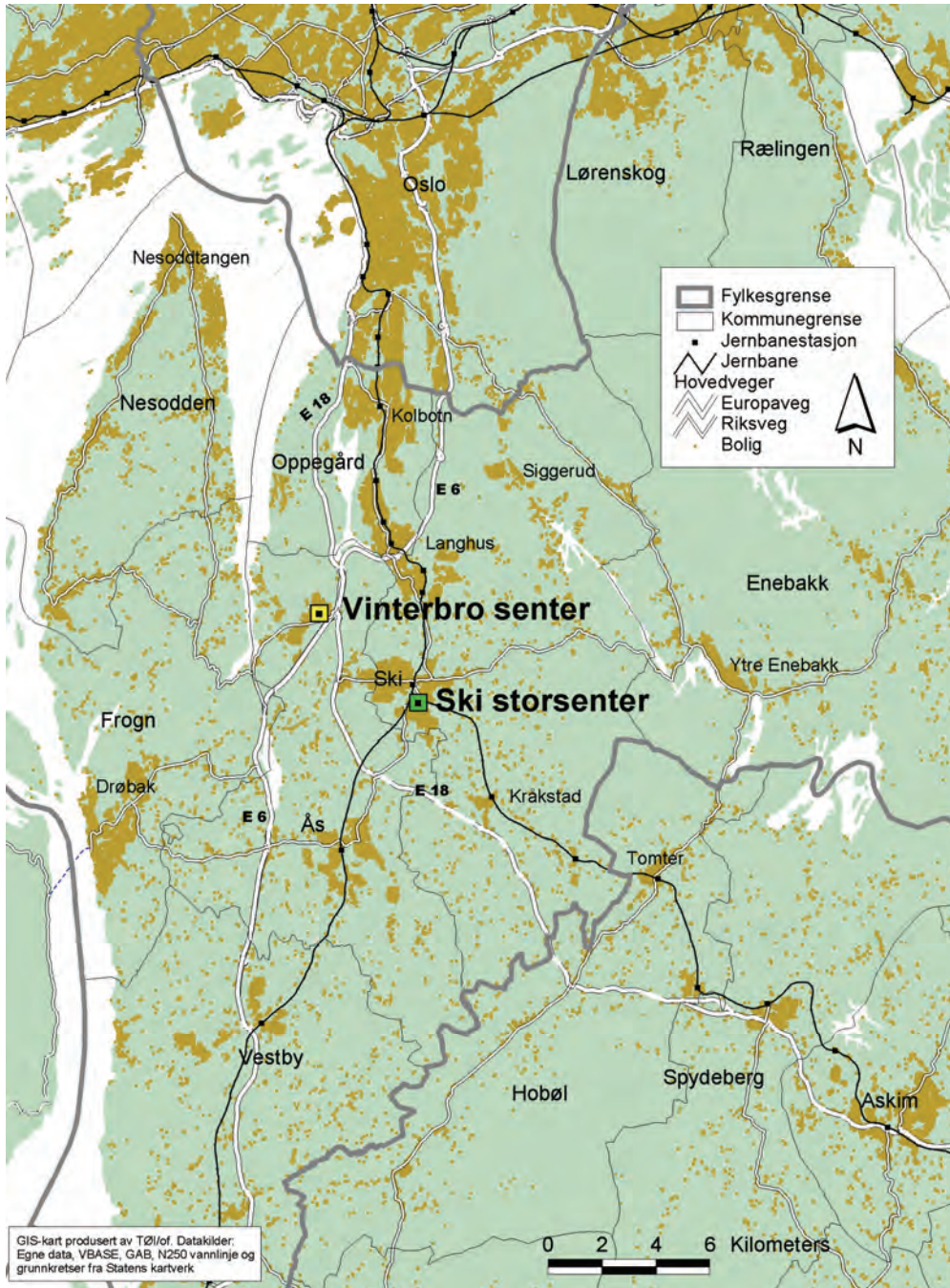
fortrinn og ulemper. Forskjellen mellom dem er kun nivået på tilgjengelighet med henholdsvis kollektivtransport og bil.

At regjeringen forsøker å legge grunnlaget for økt bruk av kollektivtransport, betyr ikke at A- og B-lokaliteter generelt foretrekkes for næringsetableringer. C-lokalitet anses like viktig som de andre typene. C-lokaliteter skal reserveres for bedrifter som er avhengig av godstransport på veg. Dermed tilfredsstillers man bedre hensikten med ABC-systemet, som er å begrense *unødvendig* biltrafikk.

Tilgjengelighetsprofiler må ikke oppfattes som statiske. Blant annet kan en klassifisering avsløre at tilgjengeligheten i et område er utilfredsstillende. Dette kan så danne grunnlaget for investeringer i ny infrastruktur eller bedret tilbud på eksisterende transportnett.

VEDLEGG 3

Lokalisering av Ski storsenter og Vinterbro senter i forhold til infrastruktur og boligbebyggelse



VEDLEGG 4

Spørreskjema sendt til utvalgte svenske byer

PARKERINGSPOLITIKK

1. Mål og målkoordinering innen parkerings-, areal-, og transportpolitikken.

- 1.1 Er det formulert klare parkeringspolitiske mål for byen /kommunen i dag? Hva er disse målene? (dokumentasjon?) Beskriver parkeringspolitikken konkrete tiltak?
- 1.2 Når ble disse målene vedtatt /satt i verk?
- 1.3 Innebar disse målene en revisjon i forhold til tidligere parkeringspolitiske målsettinger? Eller innebar det klargjøring / presisering av allerede gjeldende praksis?
- 1.4 I hvilken sammenheng ses de parkeringspolitiske mål? Er de selvstendige målsetninger eller ment som redskap for å oppnå mål på andre politikkområder?
(For eksempel: miljø, begrensning av bilbruken, virkemiddel innenfor areal og transport, lokalisering av detaljhandel, sentrums rolle, trafikksikkerhet)
- 1.5 Har spørsmål om bærekraftig byutvikling vært diskutert i byen/kommunen? Har i så fall parkering vært en del av den diskusjonen?
- 1.6 Er det foretatt evalueringer av virkningene av parkeringspolitikken eller tiltakene ?
- 1.7 Er det etablert noe regionalt samarbeide omkring parkeringspolitikken?

2 Parkeringspolitikken framtid i kommunen

- 2.1 Hva er de største utfordringene knyttet til parkering i tiden fremover?
- 2.2 Kan endringer i lov- og regelverk styrke parkeringens rolle som virkemiddel i kommunen? Hvilke endringer er i tilfelle ønskelige eller nødvendige?
(eksempel: mulighet for å påvirke omfang/bruk av privat parkeringstilbud, gjennom skatter, avgifter, restriksjoner)

- 2.3 Utgjør parkeringspolitikken en viktig eller nødvendig del av tiltak for å få til en bærekraftig utvikling? På hvilken måte?
- 2.4 Hva er eventuelt de største barrierene (hindrene) for at å parkeringspolitikken skal kunne benyttes som virkemiddel for å nå målsettinger om en bærekraftig utvikling?

3 Prinsipper for utforming av parkeringstilbudet

- 3.1 Hvilke hovedprinsipper benyttes for å styre av bruken av parkeringsplassene (avgifter, tidsbegrensning, parkeringshus, mv.)
Hva fungerer godt og hva fungerer mindre godt?
- 3.2 Har kommunen normer for parkeringsdekning ved nybygg/bruksendring?
Er dette i så fall maksimums eller minimumsnormer?
Er normene differensiert geografisk eller knyttet til andre kriterier (for eksempel kollektivtilgjengelighet som i nederlandsk ABC-politikk)?
Når ble normene innført? Diskuteres endringer?
- 3.3 Innebærer normene prinsipper for flerbruk (samutnyttjande) slik at antall plasser kan begrenses?
- 3.4 Benytter kommunen seg av parkeringskjøp ved utbygging/bruksendring? I så fall, på hvilket grunnlag fastsettes beløpet? Er ordningen mye brukt?
Hvilke føringer ligger på bruk av inntektene fra parkeringskjøp? (f.eks i forhold til å være med å dekke framtidige driftskostnader knyttet til parkeringsanlegg)
- 3.5 Har byen/kommunen noen mål/normer/politikk/vurderinger i forhold til Park & Ride?
Sykkelparkering?
annet?

4 Viktige aktører i prosessene rundt parkeringspolitikken

- 4.1 Parkering er et område med mange aktører og interesser (både private og offentlige). Hvem bestemmer i praksis?
Hvilke er de viktigste aktørene byen/kommunen forholder seg til i forbindelse med parkering?

5 Administrasjon og drift av parkeringstilbudet

- 5.1 Hvordan er driften av parkeringen organisert? (kommunal avdeling, kommunalt bolag, satt ut på anbud til private, annet)
- 5.2 Hva er begrunnelsen for at man valgte denne organiseringen?
- 5.3 Hvilke oppgaver har ”operatøren”? (Eksempelvis: Overordnet planlegging, detaljplanlegging/utforming av anlegg, utbygging, drift, overvåking eller håndhevelse, fastsettelse av avgifter i p-hus gategrunn.)

- 5.4 Hvor stor er omsetningen og resultatet?
- 5.5 Hvordan benyttes eventuelle overskudd? Er det vedtatt økonomiske målsettinger for parkeringsvirksomheten? Er det gitt retningslinjer for bruken av et eventuelt overskudd?

6 Planlegging vs. praktisk politikk

- 6.1 Er det motsetninger (eller konflikter) mellom byens/kommunens overordnede parkeringspolitiske målsettinger og operatørens interesser?
- 6.2 Har kommunen tilstrekkelig styring med parkeringen – i forhold til parkeringspolitikkenes målsettinger?
- 6.3 Oppfattes det å være konsistens mellom målsettinger og praktisk politikk?
- 6.4 Har kommunen mulighet til å påvirke arbeidsgivernes parkeringstilbud til ansatte? Antall plasser, avgifter, reserverte plasser mv (spesielt relevant utenfor sentrumsområdet)
- 6.5 Har kommunen en bestemt politikk når det gjelder parkeringstilbud til egne ansatte og besøkende? (Hvor og hvordan er dette formulert?)

7 Data om parkeringstilbudet.

- 7.1 Hvor stor andel av parkeringstilbudet til kunder /besøkende i sentrum (eller sentrale deler av kommunen) er offentlig eiet/kontrollert? (anslag)
Hvor mange plasser dreier det seg om?
Hvor stor andel av disse plassene er belagt med avgift?
- 7.2 Hvordan fordeler disse plassene seg på gateareal, plasser/tomter og parkeringsanlegg (underjordisk eller i flerplans anlegg)? (andel eller antall)
- 7.3 a Har byen/kommunen etablert områder med boendeparkering (soneparkering, abonnementsordninger etc)? JA__ NEI__
Hvis JA:
 - b Hvor lenge har ordningen eksistert?
 - c Hva var begrunnelsen for en slik ordning?
 - d Er boendeparkeringen belagt med avgift?
 - e Hva brukes inntektene til?
- 7.4 Hvor stor andel av arealet i kommunens sentrale områder antas benyttet til parkeringsformål? (prosent)