

Sammendrag:**Parkeringspolitikk i Hordaland fylke**

TØI rapport 1186/2011
Forfatter: Jan Usterud Hanssen
Oslo 2011 39 sider

Det er viktig å begrense utslippene av klimagasser. Nasjonale retningslinjer forutsetter at fylkene og kommunene utarbeider planer for hvordan dette skal skje. Både i byene og i mer spredt bebygde deler av Hordaland står transportsektoren for en betydelig andel av utslippene. Fylkets klimaplan forutsetter at en endret parkeringspolitikk kan bidra til å redusere bilbruken. Utfordringene og mulighetene for å gjennomføre parkeringstiltak varierer fra kommune til kommune. Avgifter og tidsbegrensning anses å være effektive tiltak. Begrensning av tilbudet ved arbeidsstedet er viktig når det finnes alternative reisemåter. Kommunene må samarbeide om å få til riktig lokalisering av innfartsparkering. Arealplanleggingen og bedre tilrettelegging for alternative transporttilbud må ses i sammenheng med parkeringsrestriksjoner hvis målene skal nås.

Utslipp fra biltransport innebærer et vesentlig bidrag til det samlede utslippet av klimagasser. Hordaland fylkes Klimaplan 2010-2020 og Handlingsprogram 2010-2011 viser til at en bevisst parkeringspolitikk kan påvirke bilbruken. Denne rapporten skal tjene som en støtte til det arbeidet kommunene i Hordaland fylke forventes å gjøre for å bidra til en begrensning av bilbruken og derved til å redusere klimagassutslippene.

Arealbruken og parkeringspolitikken er i hovedsak kommunale ansvarsområder, men parkering er et sammensatt og komplekst tema der mange interesser berøres. Blant annet kan en restriktiv parkeringspolitikk i en kommune alene føre til en svekket posisjon i konkurransen om arbeidsplasser og omsetningsandeler i varehandelen sett i en større sammenheng.

Derfor er det i noen tilfeller nødvendig at fylkeskommunen følger opp og bidrar til interkommunalt samarbeid. Likevel er det en rekke tiltak kommunene alene kan gjennomføre uten at det får uheldige virkninger. Endringene vil i stor grad bestå i at det blir færre og kortere bilturer. Tilgjengeligheten kan sikres ved at forholdene legges bedre til rett for alternativene til bilen.

En regional plan kan gi retningslinjer for utbygging og omfatte en vurdering av planens virkninger for miljø og samfunn. Planens retningslinjer gir grunnlag for innsigelse hvis foreslått arealbruk/utbygging anses å føre til en mer bilbasert utvikling (for eksempel kjøpesenters lokalisering og størrelse).

Lokaliseringsmønsteret, tettheten, transporttilbudet, mv. varierer fra kommune til kommune. Derfor kan det ikke stilles opp en generell oversikt eller anbefaling av prioriterte, akseptable og effektive tiltak. Kommunene må ta utgangspunkt i egen situasjon og velge hvordan de gjennom en tydelig og bevisst parkeringspolitikk kan redusere belastningen på miljøet både globalt og lokalt.

Fordi bilturer starter og ender med en parkert bil, vil kommunenes aktive bruk av parkeringstiltak – tilrettelegging eller restriksjoner – påvirke folks valg av transportmåte og målpunkt for en reise.

Rapporten omtaler kort et utvalg tiltak som kommunene kan benytte. Tiltakene er ikke bare restriktive. Det er også et spørsmål hvordan kommunene kan sikre god tilgjengelighet til arbeid, detaljhandel, tjenester, skole, mv. for alle innbyggere. Spørsmål om prioritering av enkelte reisemål og tilgjengelighet også uten å benytte egen bil må stå sentralt.

Kommunene kan utforme konkrete bestemmelser om parkering i sine kommuneplaner og reguleringsplaner. Bestemmelsene må være innenfor lovens rammer, men eksempler viser at det er mulig å benytte skjønn og kreativitet i utformingen av juridisk bindende bestemmelser. Det kan også gis føringer for politikken gjennom klare retningslinjer.

Kommunene må vurdere om det er riktig å tilby gratis parkering på veier og kommunalt eide tomter eller parkeringsanlegg. Det er opp til kommunen selv å innføre ulike former for regulering eller avgifter for å styre plassenes antall og bruk. Kommunene kan bestemme om det skal innføres avgiftsparkering, soneparkering mv., og i samråd med vegvesen (og eventuelt politi) om det skal skiltes med forbud eller annen type regulering.

I denne sammenhengen er det viktig at kommunene er bevisst på fordelene det gir å selv kunne kontrollere parkeringstilbudet også utenfor gategrunn. Det er en utfordring at en stor andel av de eksisterende parkeringsplassene er anlagt etter pålegg av kommunen i forbindelse med byggesaksbehandlingen og derfor er privat eiet. Lovverket må endres hvis kommunen i ettertid skal kunne påvirke hvordan eierne disponerer og drifter sine parkeringsplasser. Kommunene bør likevel ta sikte på at man over tid skal få større kontroll over det samlede parkeringstilbudet. Det kan skje gjennom forhandlinger/avtaler, kjøp/ekspropriasjon, frikjøpsordning, mv.

Det er viktig at kommunene tilpasser antallet parkeringsplasser som tillates til den aktuelle situasjonen. En streng praksis kan påvirke utbyggere til å velge sentral lokalisering i kommunen – f. eks nær kollektivtransport og med sykkelavstand mellom bolig og andre målpunkter. I storbyen, Bergen, er det naturlig med stor tilbakeholdenhet når det gjelder ny parkering. Bergen kommune har nylig vedtatt nye parkeringsbestemmelser. Disse er relativt restriktive, men legger opp til at utbygging i ytre områder skal få være mer bilbasert enn om det skjer i sentrale områder.

Det er likevel noen parkeringsbehov som bør søkes dekket i sin helhet. Det gjelder

- Sykkelparkering
- Boligparkering
- Forflytningshemmede

Dessuten bør hensynet til varetransport prioriteres foran regulær bilparkering.

Dagens parkeringsetter spørsmål er ikke noe mål på det reelle behovet, men om antallet plasser reduseres, og det innføres avgift, er det viktig å følge med på hvordan kjøremønster og målpunkter endrer seg.

Parkering innebærer i seg selv et betydelig arealbeslag i byer og tettsteder. Behovet for parkering er sterkt knyttet til kommunens arealpolitikk og derved hvordan ulike funksjoner er lokalisert. Spredt bebyggelse og lange avstander mellom bolig, arbeidsplasser og handels-/servicetilbud gir ofte større utfordringer når det gjelder å begrense bilbruken og etterspørsel etter parkeringsplasser enn et tett og konsentrert utbyggingsmønster. Arealene som beslaglegges til parkering, kan i tett bebygde områder ha større verdi om de benyttes til andre formål. Parkering på tomtegrunn kan derfor ses som et midlertidig arealbeslag.

I hvert fall i byer og større tettsteder er det grunnlag for å spørre hvorfor arbeidsgiverne anser det riktig eller nødvendig å tilby ansatte gratis parkeringsplasser. Dette undergraver i mange tilfeller grunnlaget for kollektivtransport som alternativ til bilen. For å kunne ta opp dette på en troverdig måte lokalt, er det helt nødvendig at kommunene selv, samt fylkeskommunale og statlige arbeidsgivere i fylket, endrer praksis. Deretter kan private arbeidsgivere oppfordres til å gjøre det samme.

Nedenfor er de viktigste temaene i rapporten oppsummert. Dette kan tjene som en påminnelse om noen av de momentene kommunene bør vurdere i forbindelse med en tydeliggjøring av sin parkeringspolitikk og som grunnlag for oppfølging i kommuneplan og byggesaker.

- **Arealplanlegging.** Kommunene bør ha en bevisst holdning til samspillet mellom ulik arealbruk og tilgjengelighet. Det kan føres en lokaliseringpolitikk som reduserer behovet for å benytte bil til ulike formål. Arealet som beslaglegges til parkering, bør begrenses. Det gjelder særlig for sentrumsområder. Nødvendig (ønsket) parkering kan legges i randsonen. Sentrale parkeringsarealer har ofte en alternativ og bedre bruk enn parkering.
- **Tilgjengelighet.** Selv om parkeringsplassene legges utenfor sentrum eller med akseptabel gangavstand til målpunkter, innebærer ikke dette vesentlig dårligere tilgjengelighet. Mer gangtrafikk i et handelsområde kan stimulere folkeliv og omsetning. Tilgjengeligheten med andre transportmidler (sykkel, buss) kan også bedres. Plasser reservert for forflytningshemmede må lokaliseres der det er behov.
- **Parkeringsbehov.** Etterspørselen etter parkering og det reelle behovet er to forskjellige ting. Med unntak av forflytningshemmedes behov og sykkelparkering bør etterspørselen etter parkering bare unntaksvis søkes tilfredsstilt. Det er en utfordring å bestemme hvor stort behovet skal anses å være.
- **Parkeringsbetaling.** Prismekanismen anses å være et svært viktig virkemiddel både når det gjelder å påvirke selve bilbruken og valget av målpunkt for en bilreise. Kommunene må ta utgangspunkt i at alle parkeringsplasser har en pris, og at det er mest rettferdig at det er den som benytter en parkeringsplass, som dekker kostnaden. Taksnivået bør videregsettes slik at man oppnår ønsket avvisning. Det kan for eksempel være et mål at nivået bør være slik at det stort sett alltid finnes ledig plass.
- **Tidsbegrensning.** Dette kan være et virkemiddel for å hindre langtidsparkering og sikre at parkeringsplasser nærmest et målpunkt kan utnyttes av flere i løpet av dagen, mens den som har behov for et lengre opphold må velge parkering lengre unna eller velge en annen reisemåte.

- **Arbeidsreiseparkering.** Arbeidsgivere bør ikke tilby sine ansatte gratis parkering. Et slikt tilbud stimulerer til bilbruk og beslaglegger betydelige arealer. Kommunene og andre offentlige arbeidsgivere bør derfor stå frem som forbilder. Dette er et av de viktigste tiltakene, og det kan iverksettes raskt.
- **Nybygging.** Kommunen bør snarest mulig få inn tydelige og restriktive bestemmelser om parkering i kommuneplanen. Det bør vedtas fleksible bestemmelser som gir grunnlag for å begrense antallet parkeringsplasser i nye prosjekter. Maksimalnormer kan angi en øvrig grense og kan påvirke utbyggers lokaliseringpreferanser i forhold til alternative transportmåter og tilgjengelighet.
- **Frikjøp.** Kommunene kan bestemme at man ønsker å få mer kontroll over det fremtidige parkeringstilbudet. En frikjøpsordning gir mulighet for å få til sambruk av parkeringsplasser (flere formål dekkes) og derved bedre utnyttelse. Omfanget av det samlede parkeringstilbudet som faller utenfor kommunal styringsmulighet vil begrenses. Frikjøpsordningen gjør at mer av parkeringen kan samles i felles anlegg.
- **Sambruk.** De fleste parkeringsplassene står til enhver tid ubenyttet. Det vil være rasjonelt om plassene kan utnyttes til flere formål. For å få til dette må ulike funksjoner eller tilbud lokaliseres nær hverandre. Det må ses samlet på boligparkering, arbeidsplassparkering, innfartsparkering, parkering knyttet til fritidsaktiviteter, mv.
- **Sykkelparkering.** Kommunen bør tilrettelegge for bruk av sykkel som transportmiddel. Godt tilrettelagte sykkeltraseer og trygg sykkelparkering ved alle målpunkter og ved holdeplasser/terminaler er viktig. Det bør vedtas bestemmelser som sikrer tilstrekkelig antall plasser i alle lokaliseringer det er aktuelt. Sykkel kan anvendes dør til dør og derved gi brukerne kortere gangavstander til målpunktet enn det bilbrukerne får.
- **Innfartsparkering.** Slike parkeringstilbud må knyttes direkte til kollektivtilbudet og bør lokaliseres ved hovedveg utenfor sentrumsområder. Det har ofte liten hensikt at bilbrukere fra omegnskommunene benytter innfartsparkeringstilbud inne i Bergen kommune. Prinsippet er at bilturen skal utgjøre en liten del av den samlede, motoriserte reisen. Kostnaden for å benytte parkeringsplassen kan integreres i én billett. Det kan også hindre misbruk av slike parkeringstilbud.
- **Boligsoneparkering.** En slik restriksjon bidrar til å begrense fremmedparkering i boligmiljøer. Det benyttes mest i sentrumsnære områder, men kan også hindre arbeidsreiseparkering i boligområder nær andre arbeidsplasskonsentrasjoner.
- **Boligparkering.** Parkeringspolitikken skal ikke gjøre det vanskelig for beboerne å eie en bil, men kommunen skal heller ikke stimulere til at bilen brukes unødig ved å tilrettelegge så godt at bilen blir det naturlige transportmiddelvalget selv for korte turer. Kommunens parkeringspolitikk kan bidra til at bilen hovedsakelig står parkert ved boligen fremfor andre steder. For bymessige områder må det avklares hvordan boligparkeringen skal organiseres. For eksempel: Skal parkeringen være en del av boligkostnaden, eller skal den heller tydeliggjøres som en bilholdskostnad? Hvem skal eie plassene? Bør kostnaden skilles fra boligen for at de som

ikke har bil, skal slippe å måtte investere i egen plass? Skal boligplassene kunne leies ut til andre parkeringsformål?

- **Soneparkering.** Dette er en reguleringsform som kan gjelde all parkering langs gate eller veg i et område. Det kan også ha sikkerhetsmessig effekt om gateparkering i et område fjernes.
- **Utforming.** Det bør stilles krav til utforming av parkeringsplasser. Det kan kreves at en gitt andel av arealet skal beplantes. Det kan også kreves at alle eller en andel av plassene legges under bakken. Det vil også spare areal.