

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 vurderer 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.