

Sammendrag:

Prinsipper for parkering i sentrumsområder i Follo

TØI rapport 1243/2012
Forfattere: Jan Usterud Hansen og Petter Christiansen
Oslo 2012, 97 sider

Nasjonale føringer tilsier at bilbruken i byområdene skal begrenses. Samtidig ønsker kommunene i Follo å utvikle mer attraktive sentrumsområder og vil framskaffe et grunnlag for å vurdere hvordan parkeringspolitikken kan være et virkemiddel for å få det til. Rapporten beskriver tiltak som kan styre bruken av de parkeringsplassene som finnes, men anbefaler primært at antallet parkeringsplasser i sentrumsområdene bør begrenses, og at plassene skal reserveres for spesielle behov og korttidsparkering. Annen parkering bør lokaliseres utenfor sentrum og i felles anlegg. Kommunene bør føre en politikk som på lengre sikt gir kontroll over en større andel av plassene. Det er nødvendig at kommunene samarbeider for å utforme og praktisere felles strategier og håndhevelsespraksis.

De syv kommunene i Follo (Enebakk, Frogn, Nesodden, Oppegård, Ski, Vestby, Ås) har ønsket å arbeide parallelt med sine kommuneplaner og bli mer samstemte om regionale tema. I den forbindelse vil kommunene utrede tiltak som kan styrke sentrums rolle. Parkering er et viktig tema i en slik sammenheng. Selv om bilene bidrar til å gjøre sentrum tilgjengelig, er det også klart at de beslaglegger mye av sentrums areal og medfører lokale ulemper for trivsel og miljø.

Som et ledd i dette arbeidet, har TØI foreslått mulige tiltak som kan vurderes i den enkelte kommunen, men som også kan være et utgangspunkt for å diskutere felles strategier for kommunene i Follo. Vi har sett konkret på sentrumsområdene på Nesodden (Tangenåsen) og i Ås.

Store forskjeller - ulike utfordringer

Kommunene i Follo har ulike utgangspunkt og utfordringer Dette gjelder blant annet befolkningsstørrelse, forventet befolkningsvekst, urbaniseringsgrad, pendlingsmønster, kollektivtilbud og parkeringstilbud. For eksempel framstår sentrum i Oppegård og Ski som mer urbant enn sentrumsområdene i Enebakk og Vestby. Mens Ås forventer en sterk befolkningsvekst kan Enebakk forvente relativt få nye innbyggere.

Godt over halvparten av arbeidstakerne i Oppegård og Nesodden reiser til arbeidsplasser i Oslo, Asker eller Bærum, mens det i Vestby gjelder kun en tredjedel. Fire av kommunene har en jernbanestasjon i sitt sentrum, noe som legger til rette for betydelig pendling med jernbane i retning Oslo. Fra Nesodden til Oslo er det høy båtandel, mens pendlere fra Frogn og Enebakk i hovedsak må benytte buss hele veien.

Alle kommunene har sin administrasjon (Rådhuset) lokalisert i sitt definerte sentrum, men i Enebakk er det tre utbygde områder som gir behov for kommuneintern transport, og i Frogn er det to ”sentre” (byen Drøbak og handelscenteret på Dyrløkke). Kommunene står derfor overfor ulike utfordringer, og tiltakene må tilpasses situasjonen i den enkelte kommunen. Det er likevel noen tiltak som kan ses som felles løsninger og gjelde for hele Follo.

En felles regional parkeringspolitikk

Rapporten bekrefter at kommunene i Follo har et stort potensial for å benytte parkeringspolitikken mer bevisst for å redusere bilbruk og styrke sentrumsområdene. Men én kommune kan ikke alene føre en effektiv, restriktiv parkeringspolitikk fordi det kan flytte detaljhandelsomsetning og framtidig arbeidsplasslokalisering til en annen kommune. Derfor er det nødvendig at de syv kommunene i Follo samarbeider om parkeringspolitikken.

Det må utformes en felles og overordnet strategi som kan følges opp med lokalt tilpassede tiltak i den enkelte kommunen. Ved at kommunene lojalt følger en felles overordnet parkeringsstrategi, kan det unngås at den enkelte kommunen benytter parkeringspolitikken som et virkemiddel for å styrke eller utjevne konkurranseforholdet til de andre kommunene. For å sikre attraktive sentrumsområder i den enkelte kommunen er det nødvendig å se hele regionen samlet.

Forslag til ny parkeringslov har vært på høring i 2012. Såfremt loven blir vedtatt, kan det vurderes om også den kan gi grunnlag for et godt samarbeid om en helhetlig og nødvendig parkeringspolitikk i Follo.

Parkeringsnormer og frikjøp

Kommunene har en rekke muligheter for å styre omfanget og bruken av parkeringsplasser. I tilknytning til kommuneplanen kan det gis bestemmelser og retningslinjer om parkering – antall plasser, lokalisering, utforming, bruk mv. Et aktuelt tiltak er å innføre *maksimumsnormer* for parkering ved ny utbygging. I dag er det bare tre av kommunene i Follo som har vedtatte parkeringsnormer, og disse normene anses ikke å være restriktive. Maksimumsnormer synes i første omgang å være aktuelt for Ski og Oppegård, men også de andre kommunene bør vurdere slik begrensning. En sterk befolkningsvekst tilsier at det må planlegges for fortetting og kanskje en utvidelse av dagens sentrumsområder. En sterkere urbanisering gir grunnlag for andre parkeringsløsninger enn det man har praktisert hittil.

Parkering til formål som bolig, arbeid, handel og fritid har tradisjonelt blitt sett uavhengig av hverandre. Krav til og behov for parkering ved ny utbygging kan reduseres hvis parkeringstilbudet samordnes i felles parkeringsanlegg. *Frikjøp og lokalisering* av parkeringsplassene er derfor to nøkkelord for kommunene. Frikjøp forutsetter at det også er vedtatt et *minimumskrav* til parkering. Det kan også vurderes om det skal tillates parkering som del av nye boligprosjekter i sentrumsområdene. Det foreslås at boligparkering, på samme måte som annen langtidsparkering, vurderes lokalisert til separate parkeringsanlegg utenfor sentrum.

Reduksjon av antall eksisterende plasser

En opprusting av sentrumsområdene må ses som en mulighet til å *begrense antall parkeringsplasser for bil og øke antall plasser for sykkel*. I flere av kommunene utgjør parkering en stor del av sentrumsarealet. Når disse plassene finnes på gategrunn eller på offentlig eide arealer kan det ses som et midlertidig arealbeslag som relativt lett kan endres. Arealene kan gi nye utbyggingsområder eller ombygges til trivelige oppholdsarealer og møtesteder. Det er i hvert fall viktig å prioritere en forbedring av forholdene for fotgjenger- og sykkeltrafikk. Det må naturligvis fortsatt være mulig å utføre ærend med bil i byen, samtidig som forflytningshemmede må ha sikret plass.

Fordi antallet parkeringsplasser på bakkeplan bør reduseres i sentrumsområdene, er det viktig at de plassene som finnes, gjøres tilgjengelige for kunder og besøkende. Arbeidsreiseparkering (heldagsparkering) lokaliseres til anlegg og tomter i sentrumsranden. Kommunene bør innlede samarbeid med private eiere av parkeringsplasser for å kunne få en helhetlig praksis for parkeringstilbudet i sentrum.

Parkeringsavgifter

Parkeringsavgift kan benyttes for å begrense etterspørselen etter parkering og hvor lenge den enkelte parkeringen varer. Et prinsipp kan derfor være at det ikke skal være gratis parkering i sentrum. Dette kan redusere antall bilreiser til sentrum.

Parkeringsavgift er mest aktuelt i sentrumsområdene i Frogn, Nesodden, Ski, Ås og Oppegård. Vestby og Enebakk har (foreløpig) lavere urbaniseringsgrad og nytten av å begrense bilbruken til sentrum kan bli liten. Avgiften bør også gjelde i tilknytning til offentlige bygg som er lokalisert i sentrum.

Innfartsparkering

I de fire kommunene som har en jernbanestasjon i sentrum, er det relativt store arealer som benyttes til innfartsparkering. Innfartsparkering anses å være parkering som ikke naturlig hører hjemme i et sentrumsområde og det bør vurderes å redusere antall plasser ved jernbanestasjonene i de mest urbane kommunesentrene. Det bør også legges bedre til rette for gåing og sykling og etableres bedre tilbringertransport med buss. Dette kan eventuelt skje fra nye parkeringsplasser utenfor sentrum.

Det er sannsynlig at noen brukere av dagens innfartsparkeringstilbud kan bli avvist hvis det innføres avgift for bruk av plassene. Likevel bør slike plasser behandles på samme måte som det øvrige parkeringstilbudet i en by eller tettsted der man ønsker å begrense bilbruken. Avgiftsfri innfartsparkering kan stimulere til økt bilbruk.

Følgende prinsipper bør gjelde for planlegging og etablering av *innfartsparkering*:

- Det skal tilrettelegges for tilstrekkelig sykkelparkering ved alle holdeplasser eller stasjoner
- Innfartsparkering bør ikke beslaglegge mye areal i sentrumsområdene eller steder der det kan komme i konkurranse med andre og kanskje høyere prioriterte arealbruksformål (by- og tettstedsutvikling, jordvern)
- Innfartsparkering kan tilbys ved stasjoner eller holdeplasser der brukere kan fanges opp tidlig i en reise, men det må tas hensyn til lokale trafikkforhold. Det er uheldig om adkomsten skjer på lokale boligveier

- Der det er stor etterspørsel, bør bruken av innfartsparkeringsplassene reguleres

Det må erkjennes at det trolig er lettere å lokalisere ny innfartsparkering i tilknytning til bussbetjening enn å basere seg på eksisterende jernbanestasjoner. Også fordi det stilles spørsmål ved muligheten for økt busstrafikk inn mot Oslo må det vurderes utvidet mating med buss til jernbanen. På Nesodden fungerer en ordning med bussmating til ferjene godt.

Et felles parkeringsselskap?

I dag er det mangelfull eller ingen håndheving av parkeringsreguleringene i flere av kommunene i Follo. Kun tre av kommunene har etablert en ordning med egne ansatte til å håndheve parkeringen. Effekten av strengere regulering avhenger av at bilbrukerne respekterer vedtatte reguleringer. Håndhevingen må derfor styrkes.

Behovet for å følge opp regelverket øker når kommunene i Follo raskt vokser og fortettes. En felles forvaltning av slike oppfølgingsoppgaver kan legge grunnlag for en samordnet praksis, gi en mer effektiv overvåking og det kan utvikles kompetanse som det ikke er rasjonelt å bygge opp separat i alle kommunene. Et felles parkeringsselskap kan gi en effektiv og rasjonell håndheving, men må bygges på en felles målsetting, strategi og et ønske om felles praksis.

Parkeringsprinsipper for sentrumsområdene

Noen konklusjoner eller anbefalinger er:

- Sykkelparkering må få tilstrekkelig plass i sentrum og plasseres nær viktige målpunkter. Plass til sykkel må prioriteres på bekostning av bilplasser
- Langtidsparkering (i hovedsak arbeidsreiseparkering) bør ikke beslaglegge sentrale parkeringsplasser på bekostning av andre parkeringsformål
- Parkering på overflaten i sentrumsområdene bør begrenses. Langtidsparkering bør ikke skje på gategrunn
- Kommunene kan utvikle sine sentrumsområder med sikte på at bilparkering i større grad skal skje utenfor sentrum. Større anlegg ved viktige adkomstveier gir grunnlag for en bedre organisering av tilbudet. Dette gjelder sambruk, prising og håndheving av restriksjoner
- Parkering i sentrum og i sentrums randsone bør reguleres og avgiftsbelegges. Avgiftsnivået kan tilpasses tilbud og etterspørsel i hvert enkelt tilfelle
- All parkering (offentlig og privat) i sentrum bør ses i sammenheng
- Omfanget av innfartsparkering (pendlerparkering) i sentrumsområdene bør begrenses og avgiftsbelegges
- Kommunene bør ikke lenger kreve at parkering løses i tilknytning til hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Det må fastsettes minimumskrav som grunnlag for innbetaling av et frikjøpsbeløp som skal bidra til finansieringen av større, felles parkeringsanlegg i sentrums randsone
- Det er vanskelig for én kommune i Follo å føre en restriktiv parkeringspolitikk alene. Uten en samordning av politikken i de syv kommunene vil det være vanskelig å få til begrensninger i tilbudet eller vesentlige restriksjoner på bruken av plassene.

- Alle kommunene i Follo bør ha en ordning for å håndheve de reguleringene som etter hvert må innføres. Det bør utredes om det er rasjonelt med et interkommunalt parkeringsselskap som skal stå for utbygging, drift og overvåking av parkeringstilbudene i Follo
- Hvis forslag til ”Parkeringslov” som nylig har vært på høring, blir vedtatt, anbefales det at kommunene i Follo vurderer dette som en mulighet for å praktisere en felles politikk som skal bidra til å styrke sentrumsområdene – eller for å unngå at de svekkes ved at eksterne kjøpesentre utvikles videre