

**Sammendrag:**

# Parkeringspolitikken i fem norske byer - mål, normer og erfaringer

TØI rapport 1266/2013  
Jan Usterud Hansen og Petter Christiansen  
Oslo 2013, 59 sider

*Parkeringspolitikken dreier seg både om planlegging av nye plasser og styring av bruken av de parkeringsplassene som allerede finnes. Studien av fem norske storbyer viser at samspillet mellom planeter og parkeringsforetak i hovedsak fungerer, men at det også er behov for en tydeliggjøring av målsettinger og av hva som skal forstås med en helhetlig parkeringspolitikk der målsettinger, virkemidler og ansvarsforhold er sammenstilt. En tvungen frikjøpsordning har potensial for å sikre bedre kommunal kontroll over byens parkeringstilbud.*

## Rammebetingelser og målsetting

Parkering omfatter en rekke tiltak og virkemidler som kan bidra til måloppnåelse på flere politikkområder. Disse kan være arealbruk og byutvikling, miljø, næringsliv og handel, transport, mv. En sammenstilling av praksis i fem byer (Bergen, Stavanger, Kristiansand, Oslo og Trondheim) viser at alle byene forventer stor vekst og derfor også økt etterspørsel etter transport. Begrensning av antall nye parkeringsplasser samt bevisst styring av eierskap og bruk er viktige kommunale virkemidler for å påvirke utbyggingsmønsteret og unngå uønsket trafikkvekst.

Dagens parkeringstilbud i byene består av en blanding av offentlig og privat eide plasser. Det er bare Oslo kommune som ikke eier og drifter egne parkeringshus. I de andre byene synes det i større grad å være et prinsipp at ny parkering bør kontrolleres av kommunen selv. Eiere av private parkeringshus og private parkeringsselskaper kan ikke forventes å prise eller tilpasse sine tilbud i samsvar med kommunale målsettinger og strategier. Derfor bør en bykommune ha kontroll over en størst mulig andel av parkeringstilbudet hvis man ønsker at parkering skal være et effektivt virkemiddel.

Stavanger har etablert både en frikjøpsordning for sentrumsområdet og retningslinjer som legger opp til felles parkeringsløsninger. Dette gir grunnlag både for sambruk av plasser og en mer markedsbasert parkeringspolitikk.

Alle byene har som mål å redusere gateparkeringen og alle opplyser at det er ledig kapasitet i eksisterende parkeringshus. Ingen av byene har en klar strategi for eventuell utbygging av nye sentrale parkeringstilbud, men dette diskuteres likevel i flere av byene.

Det er en stor utfordring for kommunene at de ikke kan påvirke antall og bruken av private plasser etter at de er anlagt.

## Organisering og ansvarsforhold

Parkeringspolitikken er i praksis delt på to parter: byplanmyndigheten når det gjelder nye plasser og håndhevende myndighet som er lagt til parkeringsetater eller –foretak.

Den første parten forvalter temaet i henhold til plan- og bygningsloven. Den andre parten håndhever parkering på gategrunn etter vegtrafikklovgivningen og oppfølging av den kommunale parkeringspolitikken i samsvar med sine vedtekter og kommunale vedtak. Byene har gitt uttrykk for at det er et tilfredsstillende samarbeid mellom partene. I noen grad er det organisert faste samarbeidsmøter.

Vedtektene til Stavanger parkeringsselskap KF gir klart uttrykk for at foretaket er et viktig redskap i kommunenes byutviklingspolitikk og er til enhver tid underlagt gjeldende transport- og parkeringspolitiske målsettinger. Parkeringsselskapenes vedtekter er ellers ikke like tydelige på å definere disse sammenhengene. I de fleste byene har parkeringsforetakene også ansvar for utbygging av nye parkeringsanlegg.

For øvrig kan det spørres om krav til inntjening kan føre til en pris- og tilbudspraksis som ikke alltid er i samsvar med overordnet mål om å styre og begrense parkeringstilbudet. Dette spørsmålet må ses i sammenheng med hvor kommunens beslutningstakere har plassert myndigheten til å fastsette takstene enten det gjelder gateparkering, i parkeringshus eller for boligsoneparkering. Parkeringsselskapenes styre kan for eksempel ha annen prioritering enn formannskapet eller bystyret.

Det varierer hvilke rutiner byene har for å få etablert plasser til spesielle parkeringsformål: HC, el-biler, sykkel, turistbusser, bobiler, mv.

## Parkeringsnormer

Byenes parkeringsnormer er i hovedsak bygget opp på samme måte, men det varierer hvor restriktive de er. Definisjonen av sentrum og øvrig inndeling av byene i soner gjør at det er en utfordrende oppgave å diskutere og forklare forskjeller mellom byene.

Byene bruker i stor grad både minimums- og maksimumsnormer, men det varierer på hvilket nivå kravene ligger. Tabell S1 gir en forenklet illustrasjon av normenes effekt på parkering for et tenkt nytt kontorbygg på 10.000 m<sup>2</sup> lokalisert i sentrum eller et sentrumsnært område. Tabellen er beregnet på grunnlag av byenes gitte maksimumsnormer for de aktuelle områdene og at en kontorarbeidsplass beslaglegger 20 m<sup>2</sup>. Dekningen angir hvor stor andel av de ansatte som kan regne med å få en parkeringsplass hvis det ikke forutsettes at en viss andel blir avsatt til besøk.

Tabell S1. Antall plasser ved 10.000 m<sup>2</sup> nytt kontorareal (20 m<sup>2</sup> per arbeidsplass)

Område		Trondheim	Bergen	Oslo	Kristiansand	Stavanger
Sentrum	Maksimum antall plasser	25	14	16	100	-
	Dekning (%)	5	2,8	3,2	20	-
Sentrumsnært	Maksimum antall plasser	50	40	80	100	120
	Dekning (%)	10	8	16	20	24

En slik forenklet sammenstilling viser at det kan være stor forskjell mellom byene, men det er selvfølgelig ikke gitt at det maksimale antall plasser vil bli godkjent i en planprosess. Bergens normer fremstår som de mest restriktive, mens Kristiansand og Stavanger (i sentrumsnære områder) skiller seg ut med de minst restriktive maksimalnormene.

Områdenes (sonenes) avgrensning kan ha stor betydning for hvor mange nye parkeringsplasser et prosjekt kan eller vil få. Mye av den framtidige utbygging vil trolig forgå i knutepunkter utenfor sentrum eller langs korridorer med godt kollektivtilbud. Det bør vurderes om en restriktiv sentrumsnorm skal gjelde også for slike områder.

I motsetning til de andre byene som har spesifisert normene på 15-20 ulike arealbruksformål har Stavanger en forenklet bestemmelse med ett normtall for næring for hver av de tre definerte sonene. Det er ellers stor forskjell mellom byene når det gjelder å presisere utfyllende krav til for eksempel lokalisering, utforming og sambruk av parkeringsplasser

Alle byene har krav til antall sykkelparkingsplasser både for bolig- og næringsbebyggelse. Dette kan i større grad følges opp med bestemmelser eller retningslinjer som angir krav til lokalisering, overdekking, sikkerhet, og garderobe. Bergen fremstår som et eksempel på hvordan dette kan gjøres.

### Antall parkeringsplasser

Det er vanskelig å få en pålitelig oversikt over parkeringstilbudet i byene. Det gjelder også sentrumsområdene og det er ikke alltid klart om tallene gjelder både private og offentlig kontrollerte plasser, om det gjelder både allment tilgjengelige og reserverte plasser, osv. Det er behov for et samarbeid mellom byene for å få til en mer sammenlignbar registrering og klassifisering av parkeringsplassene.

Tabell S2 viser en oversikt over plasser i byenes sentrum basert på tilgjengelig informasjon fra ulike kilder. Antallet plasser påvirkes i stor grad av hvordan sentrumsområdet avgrenses. Ellers vil det alltid være usikkerhet knyttet til slike tall. Byene innhenter dem på ulike måter og benytter ulike klassifiseringer.

Tabell S2. Antall parkeringsplasser i byenes sentrumsområder.

	Bergen	Oslo	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
På gategrunn	620	915	1331	837	1100
Kommunalt eide p-hus og tomter <sup>(1)</sup>	2981	-	1037	2444	2400
Delsum	3601	915	2368	3281	3500
Private (p-hus)	1257	12.000 <sup>(2)</sup>	684	2026	4700
Andel kommunalt eide plasser (%)	69	Ca 7	78	62	43
Boligsoneplasser	3450	-	527	-	494
Handicaplasser	125	99	79	-	120
Sum	8345	Ca 13.100	3658	5307	9-10.000 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> En del av de kommunale plassene leies ut til faste brukere – gjerne på månedsbasis

<sup>(2)</sup> Dette inkluderer noen parkeringshus i sentrumsranden (f. eks. Aker Brygge) – ellers regnes det å være 9400 plasser i private P-hus i sentrum

<sup>(3)</sup> Kommunedelplanen for sentrum er kilde for totaltallet. Dette er noe større enn summen tallene i kolonnen som er hentet fra andre kilder. I tillegg regnes det med 3-4000 nye plasser innen 2022

De to øverste radene i tabell S2 gjelder plasser som kommunen selv disponerer. Oslo skiller seg ut med svært få kommunale plasser, mens Bergen har flest. Tabellen viser videre at det er stor forskjell mellom byene og at det er Bergen og Trondheim som har de største andelene kommunale plasser i sentrumsområdene. I Bergen er det vist

stort antall boligsoneplasser som i hovedsak er gateparkering. Slike plasser kan ikke brukes av andre enn beboere på dagtid.

I forhold til byens størrelse synes parkeringstilbudet i Kristiansand å være vesentlig mer omfattende enn i de andre byene.

### **Temaer for en helhetlig parkeringsstrategi**

Det er åpenbart et behov for å avklare hva som inngår i en *helhetlig parkeringspolitikk*. Begrepet brukes i ulike sammenhenger uten at det er klart beskrevet hva det innebærer. Vi mener at det bør arbeides for å sammenstille målsettinger, virkemidler og ansvarsforhold i en tilnærmet samlet pakke.

Ved spørsmål om byenes parkeringspolitikk blir det i hovedsak vist til kommuneplanens arealdel. Parkeringspolitikken i byene er i liten grad tydeliggjort gjennom egne strategidokumenter der også forholdet til eksisterende parkeringstilbud og tilrettelegging for ulike formål og kjøretøytyper tas opp. En strategi for prising og regulering av parkeringsplassene bør tydeliggjøres i en helhetlig strategi.

Spørsmålet om nye parkeringshus synes å bli behandlet når forslag fremmes og er derved ikke alltid et resultat av en samordnet planprosess. Det er ingen av byene som har føringer for hvordan spørsmål om parkeringshus skal behandles og ses i sammenheng med restriktive normer.

Det er ingen eksempler fra de senere årene på at parkering er utredet i en større sammenheng. Prinsipper for utbygging og eierskap er i liten grad diskutert. Byene har ikke tydeliggjort hvordan parkering inngår som et virkemiddel knyttet til ulike overordnede målsettinger.

En overordnet og helhetlig parkeringspolitikk må være klart formulert. Oppfølgingen må være basert på en klar ansvarsfordeling, men det bør også etableres et samarbeidsorgan for utveksling av erfaringer og gjennomgang av aktuelle utfordringer. Et slikt organ kan med fordel formaliseres og få ansvar for å ta opp utfordringer etter hvert som de oppstår og fremme forslag til tiltak og eventuelle justeringer av byens helhetlige parkeringsstrategi.

Mange kommuner har en *frivillig* frikjøpsordning. Det innebærer at utbygger kan inngå avtale om å kjøpe seg fra hele eller deler av det parkeringskravet som følger av normene. En *tvungen* frikjøpsordning gir derimot kommunen mulighet til å kreve at utbygger i stedet for å anlegge nye parkeringsplasser, innbetaler en avgift tilsvarende det antall plasser som kreves i henhold til en minimumsnorm for den aktuelle lokaliseringen. Frikjøpsordningen må fremgå av bestemmelser i kommuneplanen. I prinsippet bør avgiften tilsvare kostnaden for å bygge parkeringsplasser i anlegg, men den blir ofte satt lavere enn dette.

Innbetalte avgifter kan gå inn i fond som kommunen kan benytte til utbygging av kommunale parkeringsanlegg og derved sikre bedre kommunal styring av parkeringstilbudet (anleggenes størrelse, lokalisering, utforming, bruk, mv). Av de fem byene som inngår i dette prosjektet er det bare Stavanger som praktiserer en tvungen ordning.

Det forventes at byene gradvis fortettes – også i sentrumsområdene. Som følge av dette kan det bli stadig vanskeligere å finne plass til parkering på tomteareal og tomter til parkeringshus. Derfor kan utviklingen gå i retning av at kravene til sykkelparkering økes. Det gjelder både antall plasser og standarden på disse.

Det er vanskelig å gi gode svar på hvordan normene fungerer. Vi har for eksempel ikke hatt mulighet til å foreta intervju med plan- og utbyggeren. Det vil trolig være nyttig å videreføre denne oversikten med en kartlegging av praksis i byggesaker.

Det er en rekke temaer som kan vurderes tatt opp i videre arbeid med en helhetlig parkeringsstrategi i Trondheim. Noen av disse er:

- Parkeringspolitikken dreier seg både om tilrettelegging for et nødvendig eller ønsket parkeringstilbud i byens ulike deler. En oppfølging av at bruken av parkeringstilbudet er i samsvar med intensjonen (målene) synes å være nødvendig som grunnlag for å vurdere behov for nye plasser. Det er derfor nødvendig med et godt samspill mellom planleggende og utøvende deler av administrasjonen og de politiske organer som gir føringer for aktivitetene.
- Det vil være nyttig om representanter fra byene møtes regelmessig for å utveksle erfaringer med normene. Det gjelder ikke bare de konkrete parkeringskravene, men også kriterier for inndeling i soner og da ikke minst sonenes størrelse.
- Sentrumssoner med restriktive normer kan med fordel utvides. Dette gjelder ikke minst i Trondheim der mye av indre sone har sentrums karakter og god kollektivbetjening. I knutepunkter utenfor sentrum og langs korridorer som har eller kan få god kollektivbetjening, kan det vurderes normer på linje med dem man har i sentrum.
- I Trondheim har man tidligere vedtatt å fjerne frikjøpsordningen. I Stavanger praktiseres en slik ordning i dag. Det bør gjøres en grundig gjennomgang av fordeler og ulemper ved en slik ordning som grunnlag for eventuelt å revurdere beslutningen i Trondheim. Frikjøp trenger heller ikke begrenses til sentrumsområdene.
- Fordi det satses mye på tilrettelegging for sykkel bør ikke normene bare inneholde krav til antall plasser, men sterkere føringer for sykkelparkeringens lokalisering og standard. Det kan gis bestemmelser eller retningslinjer om overdekking, garderobe, service, mv. I en helhetlig parkeringspolitikk må de ulike parkeringsformål ses i sammenheng. Mens det kan være et mål å begrense bilparkeringen, er det ønskelig dekke fremtidig etterspørsel etter sykkelparkering. Parkeringspolitikken kan for eksempel gi føringer for når bilplasser skal konverteres til sykkelplasser.
- Parkering beslaglegger store arealer i alle deler av byen. Bestemmelser om parkering kan i større grad enn det er gjort i gjeldende veileder, sette begrensninger på hvor stor del av en tomt (ubebygd areal) som tillates benyttet til parkering. Hvis man ønsker det, bør det også kunne kreves at parkeringen legges i underjordiske anlegg. Hvis slike krav vurderes brukt også i midtre og ytre sone i Trondheim kan det påvirke utbyggers lokaliseringpreferanser.
- Det er viktig å følge opp presiseringer av at rettigheter knyttet til boligparkering sikres juridisk i mange situasjoner slik det er beskrevet i veilederen fra Trondheim. Likevel bør man unngå at dette hindrer muligheten til å begrense det totale antall plasser gjennom sambruk eller med anlegg der plasser gjøres allment tilgjengelig på et markedsmessig grunnlag.
- Stavangers retningslinjer om at boligparkering bør lokaliseres atskilt fra boligen gir perspektiver som kan vurderes også i Trondheim. Dette kan gjøre boligene billigere for dem som ikke har bil og ved å gjøre bilen mindre tilgjengelig, kan det bidra til oppnåelse av mål om mindre bilbruk.