

TØI rapport 1284/2013

Petter Christiansen  
Kjersti Visnes Øksenholt  
Jan Usterud Hanssen

**tøi** ..... Transportøkonomisk institutt  
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

# Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune





# Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune

Petter Christiansen, Kjersti Visnes Øksenholt og 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 0808-1190

ISBN 978-82-1471-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1470-6 Elektronisk versjon

Oslo, desember 2013

---

**Tittel:** Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune

**Title:** Evaluation of parking norms in Oslo municipality

**Forfattere:** Petter Christiansen  
Kjersti Visnes Øksenholt  
Jan Usterud Hanssen

**Author(s):** Petter Christiansen  
Kjersti Visnes Øksenholt  
Jan Usterud Hanssen

**Dato:** 12.2013

**Date:** 12.2013

**TØI rapport:** 1284/2013

**TØI report:** 1284/2013

**Sider** 64

**Pages** 64

**ISBN Papir:** 978-82-480-1471-3

**ISBN Paper:** 978-82-480-1471-3

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1470-6

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1470-6

**ISSN** 0808-1190

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Oslo kommune

**Financed by:** Oslo County Council

**Prosjekt:** 3932 - Evaluering av parkeringsnormer i Oslo

**Project:** 3932 - Evaluering av parkeringsnormer i Oslo

**Prosjektleder:** Petter Christiansen

**Project manager:** Petter Christiansen

**Kvalitetsansvarlig:** Aud Tennøy

**Quality manager:** Aud Tennøy

**Emneord:** Evaluering  
Parkering

**Key words:** Evaluation  
Parking

**Sammendrag:**

Rapporten omfatter tre hovedoppgaver. For det første gjennomgås Plan- og bygningssetatens praksis i regulerings- og byggesaker. For det andre sammenstilles det data om utviklingen med tanke på bilhold, befolkningstetthet, arbeidsplassetthet, service, sentralitet og pendling. Tredje og siste del kommer med forslag til nye normer og aspekter som både administrasjonen og politikere bør vurdere ved en revisjon av dagens normer.

**Summary:**

The report has three main tasks. First, it reviews current practice when it comes to the Agency for Planning and Building Services handling of zoning and building permits. Second, it gathers data about car ownership, density, service, urbanization and commuting. The last part provides suggestions for new norms. It includes aspects which both the administration and the politicians should consider when they revise the current parking norms

Language of report: Norwegian

# Forord

Bystyret vedtok i 2012 at det skulle foretas en ekstern kvalitetssikring av parkeringsnormene for bolig og næring i Oslo kommune. Transportøkonomisk institutt fikk i oppdrag å vurdere om det er behov for å revidere normene og komme med eventuelle innspill til nye normer. Rapporten er basert på undersøkelse av praksis i kommunens behandling av regulerings- og byggesaker, utviklingsanalyse gjennomført av Plan- og bygningsetaten, samt intervjuer med saksbehandlere og med utbyggere innenfor bolig og næring. Vi er takknemlig for at de har tatt seg tid til å besvare våre spørsmål og diskutere Oslo kommunes parkeringsnormer.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært David Hill fra Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Arbeidet har blitt utført av Petter Christiansen, Kjersti Visnes Øksenholt og Jan Usterud Hanssen med førstnevnte som prosjektleder. Aud Tennøy har kvalitetssikret rapporten. Arvid Strand har bidratt med kommentarer underveis i arbeidet, mens Erik Figenbaum har kommet med innspill til delen om el-biler.

Det foreligger en trykt rapport fra november 2013. Noen små justeringer i data om bilhold er blitt endret i forhold til den trykte versjonen.

Oslo, desember 2013  
Transportøkonomisk institutt

*Gunnar Lindberg*  
direktør

*Frode Longva*  
avdelingsleder



# Innhold

## Sammendrag

<b>1</b>	<b>Problemstillinger og metode.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Gjeldende parkeringsnormer .....</b>	<b>3</b>
2.1	Formål.....	3
2.2	Parkeringssoner.....	5
2.3	Parkeringsnormer for bolig.....	6
2.4	Parkeringsnormer næring .....	8
<b>3</b>	<b>Praktisering av parkeringsnormene i reguleringsplaner .....</b>	<b>12</b>
3.1	I hvor stor grad samsvarer reguleringsplanene med gjeldende parkeringsnorm for bil?.....	12
3.2	I hvor stor grad samsvarer reguleringsplanene med gjeldende norm for sykkel?.....	18
3.3	I hvilken grad benyttes krav til parkering under bakken?.....	19
3.4	Oppsummering.....	20
<b>4</b>	<b>Praktisering av parkeringsnormen i byggesaker .....</b>	<b>22</b>
4.1	Komplisert byggesaksprosess .....	23
4.2	Samsvarer byggesakene med parkeringsnormen i reguleringsplanen?.....	24
4.3	Eksempler på dispensasjon fra parkeringskravet.....	25
4.4	Hvor stor plass tar en sykkel? .....	26
4.5	Oppsummering.....	26
<b>5</b>	<b>Utviklingsanalyse .....</b>	<b>28</b>
5.1	Befolkningstetthet .....	28
5.2	Arbeidsplass tetthet .....	29
5.3	Bilhold.....	31
5.4	Oppsummering.....	32
<b>6</b>	<b>Forslag for arbeid med reviderte normer .....</b>	<b>33</b>
6.1	Prinsipielle politiske avklaringer.....	33
6.2	Parkeringsnormer for bolig og næring .....	37
6.3	Parkeringsnorm for næring .....	42
6.4	Parkeringsnorm for bolig .....	49
6.5	Kommunens praksis .....	51
<b>7</b>	<b>Referanser.....</b>	<b>54</b>
	<b>Vedlegg 1 Eksempel på kompleks byggesak .....</b>	<b>56</b>
	<b>Vedlegg 2 Utviklingsanalyse.....</b>	<b>58</b>





**Sammendrag:**

# Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune

TØI rapport 1284/2013

Forfatter(e): Petter Christiansen, Kjersti Visnes Øksenholt og Jan Usterud Hanssen  
Oslo 2013, 64 sider

---

*Rapporten er tredelt. Den første delen er en gjennomgang og analyse av praksis i regulerings- og byggesaker. Den andre delen beskriver utvikling i bilhold og bystruktur, mens tredje og siste del inneholder innspill til videre arbeid med parkeringsnormene. Evalueringen viser at det i flertallet av reguleringssakene vises til gjeldende norm for parkering, men det er også variasjon i hvordan parkering for eksempelvis sykkel og lokalisering omtales. Det kan skape uklarhet i byggesaksbehandlingen. Byggesakene forholder seg i hovedsak til vedtatte bestemmelser. Likevel er det tilfeller med avvik mellom bestemmelser og vedtatt utbygging. Rapporten avsluttes med 18 forslag til temaer som kommunen bør vurdere i videre arbeid med normene.*

## Formål og metode

I følge utlysningen skal rapporten (i) foreta en analyse av plan- og byggesakspraksis i bruk av normene, (ii) sammenstille Plan- og bygningsetatens utviklingsanalyse og (iii) utarbeide en samlerapport og anbefaling av norm for parkeringsdekning for ulike typer områder og formål.

For å besvare disse oppgavene har vi hatt en bred metodisk tilnærming. Vi har foretatt en gjennomgang av et utvalg regulerings saker (429 saker) for å avdekke hvordan parkeringsnormene ivaretas og brukes i praksis. Med utgangspunkt i regulerings sakene har vi gått gjennom 20 byggesaker (både bolig- og næringsformål) fra årene etter 2002.

Utbyggere forutsettes å besitte erfaringer som kan gi grunnlag for å vurdere om normene for bolig og næring fungerer bra. Vi har derfor intervjuet noen større utbyggere som har lang erfaring fra utbygging i ulike områder i Oslo. Formålet har vært å innhente erfaringer, samt diskutere mulige endringer. I tillegg har vi foretatt intervjuer med saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten og hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Vi har også foretatt intervju med Hertz bilpool for å diskutere tiltak som kan fremme bildeling.

## Praksis i reguleringsaker

Regulerings sakene for bolig etter 2002 og regulerings saker for næring etter 2004 er kategorisert i tre kategorier for bilparkering. Verdi 0 innebærer at parkering ikke er nevnt i reguleringsplanen. Verdi 1 inkluderer planer hvor det kan vises til tinglyst parkering for å tilfredsstille kravene eller det angis at parkering skal etableres i samsvar med den til enhver tid gjeldende norm. Verdi 2 innebærer at det er gitt egne

bestemmelser. Slike bestemmelser kan være enten strengere eller mer liberale enn gjeldende parkeringsnorm.

Regulerings sakene omfatter et bredt spekter av formål og områder. I noen tilfeller gjelder det bruksendring og bevaring, mens det i andre tilfeller gjelder større og nye utbygginger. Det er naturlig at det i enkelte tilfeller utarbeides egne bestemmelser som avviker fra normene. 22 prosent av sakene viser til egne bestemmelser (kategori 2), mens 5 prosent ikke nevner parkering (kategori 0). 76 prosent av sakene er i kategori 1 dvs. at det vises til gjeldende parkeringsnorm. Majoriteten av sakene viser således til normene som er vedtatt i bystyret. I prinsippet skal dette sikre at byggesakene er i henhold til bestemmelsene i reguleringsplanen.

Tabell S1. Kategorisering av regulerings saker for bil.

Kategori	Antall	Prosent
0	21	5 %
1	311	76 %
2	97	22 %
<b>Totalt</b>	<b>429</b>	<b>100 %</b>

I reguleringsplaner omtales parkeringsnormen på en rekke ulike måter. Det er naturlig at det er noe variasjon og kommunens praksis kan ha blitt endret i løpet av det aktuelle tidsrommet. Det er likevel flere eksempler på at reguleringsbestemmelsene kan skape usikkerhet og være åpen for tolkninger. For eksempel er det saker der sykkelnormen ikke spesifiseres, og det benyttes mange ulike beskrivelser for hvordan parkering skal anlegges. Det kan øke muligheten for at antall plasser og utforming ikke samsvarer med kravene til parkering.

## Praksis i byggesaker

Det er ofte vanskelig og tidkrevende å vurdere om parkeringskravene i reguleringsplanen samsvarer med tillatt utbygging i byggesaken. Én grunn til dette er at kommunen ikke har lagt opp til en praksis som forenkler saksbehandlers arbeid med å vurdere antall plasser for bil og sykkel. I praksis kan det bety at saksbehandler selv må studere plantegningene og telle, regne og/eller kontrollere om antall plasser samsvarer med gjeldende norm.

Vi har studert 20 byggesaker og undersøkt om tillatt utbygging samsvarer med vedtatt parkeringsnorm i reguleringsplanen. Gjennomgangen av byggesaker viser at rammesøknader, rammetillatelser, igangsettingssøknader og igangsettingstillatelser oftest følger kravene gitt i reguleringsplanen. Likevel oppstår det noen ganger avvik mellom byggesak og reguleringsplan. I tre saker avviker byggesaken trolig fra normene som er angitt i reguleringsplanen for bil eller sykkel. I ett tilfelle ble det tillatt flere parkeringsplasser for bil, mens det i to tilfeller syntes å ha blitt akseptert færre plasser enn det normen krever for sykkelparkering.

## Utviklingsanalyse

Vi har sett på sentrale utviklingstrekk i kommunen. Formålet er å avdekke om det har vært viktige strukturelle forhold som påvirker gjeldende normer. Rapporten tar

hensyn til utvikling i befolkningstetthet, arbeidsplassstetthet, servicetetthet, sentralitet og bilhold.

Et viktig utviklingstrekk er at bilholdet synes å være noe redusert. Det kan ha betydning for minimumsnormen. Kollektivtilbudet er et sentralt element i utbyggers argumentasjon for færre eller flere parkeringsplasser. Kommunen bør vurdere å opprette en oversikt over kollektivtilgjengeligheten eller en metode for å beskrive dette for det enkelte utbyggingsområdet. Det kan bidra til å synliggjøre de geografiske avgrensingene for normene og underbygge begrunnelsen for (restriktive) normer.

## **Forslag til nye normer**

Gjennomgang av kommunens praksis i regulerings- og byggesaker, samt intervjuer med sentrale utbyggere har dannet det viktigste grunnlaget for utarbeidelsen av forslag til nye normer. Totalt mener vi det er 18 forhold som kommunen bør vurdere i det videre arbeidet med normene. Disse er strukturert i fem kategorier: prinsipielle politiske avklaringer, parkeringsnormer for bolig og næring, parkeringsnorm for næring, parkeringsnorm for bolig og kommunens praksis.

## **I Prinsipielle politiske avklaringer**

### **Alternativ organisering**

En tvungen frikjøpsordning kan sikre sambruk ved at flere virksomheter eller bileiere kan benytte de samme plassene. Kommunen krever da at utbygger betaler en avgift tilsvarende det antall plasser som kreves i henhold til en minimumsnorm. I parkeringsbestemmelsen kan kommunen gi mulighet for tvungen frikjøpsordning i en definert omkrets i tilknytning til et parkeringsanlegg. Kommunen må da vurdere hvor høyt en skal sette minimumsnormen for utbygging i disse områdene. En slik organisering kan bryte med kommunens målsetting om at normene ikke skal påvirke bilholdet. Men større, separate parkeringsanlegg gjør at avstanden mellom bostedet/arbeidsplassen og bilen økes. Dette kan redusere bilbruken og behovet for parkeringsplasser, samtidig som det fremmer valg av alternative transportformer.

### **Vurdere å avsette plasser for bildeling**

Kommunen besitter virkemidler som kan fremme bildeling. Dagens normer gir få incentiver for å tilrettelegge for bildeling. Normene skal i dag dekke etterspørselen. En velfungerende bildelingsordning krever en profesjonell driver og et godt tilbud som kan benyttes av flere enn de som bor i ett (mindre) borettslag eller sameie. Ett forslag i rapporten er at kommunen kunne tillate at utbyggere kunne redusere antall plasser med X hvis det tilrettelegges for Y antall bildelingsplasser. Det er en utfordring å finne ordninger som hindrer misbruk og det kan være praktiske utfordringer for å sikre tilgang for brukere utenfor et gitt borettslag eller leilighetskompleks.

### **En helhetlig parkeringsstrategi bør utarbeides**

Parkeringspolitikk er et omfattende tema som inkluderer flere etater og mange momenter knyttet til blant annet utforming og regulering. Oslo kommunes normer har ikke vært oppdatert siden 2002/2004, og det er flere temaer som ikke inkluderes i disse beskrivelsene. Det gjelder blant annet betraktninger knyttet til aspektene nevnt ovenfor (når og hvor (mye) parkering som skal tillates på overflaten, hvorvidt parkering bør adskilles fra bolig/næring, om normene skal fremme bildeling).

Kommunen bør i tillegg vurdere å få til et bedre samspill mellom regulering av gateparkering og kommunens parkeringsnormer. Kommunen bør vurdere å utarbeide et overordnet og helhetlig dokument for parkeringspolitikk der parkering vurderes og tydeliggjøres i en større sammenheng.

## **II Parkeringsnormer for bolig og næring**

### **Endret områdedefinisjon**

Den geografiske avgrensingen for parkeringsnormene er lite framtidsrettet. Nye normer bør utarbeides som i større grad tar hensyn til dagens og den framtidige byutviklingen. Et viktig utviklingstrekk er også at bilholdet synes å være noe redusert (i sentrale områder). I dette arbeidet bør kommunen også utarbeide en kollektiv- og/eller tilgjengelighetsindeks. Det kan synliggjøre hvilke lokaliseringer som har (eller kan få) godt kollektivtilbud.

### **Øke minimumskravet til sykkelparkering og strengere krav til lokalisering og utforming**

Oslo har lavere krav til sykkelparkering for bolig, kontor og forretning enn Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Dessuten samsvarer trolig ikke parkeringsnormen for sykkel med politiske målsettinger om økt sykkelbruk. Kommunen bør derfor vurdere å heve minimumskravet for sykkel, samt krav til sikrere og bedre sykkelparkering og krav til at det etableres garderobe for virksomheter med et visst antall ansatte.

### **Ladepunkt for elbil**

Elbiler utgjør en stor andel av nybilsalget. Det kan derfor være en fornuftig å ta hensyn til behovet for ladestasjoner for elbiler i alle nybygg. Det vil være mye billigere for samfunnet at det etableres ladepunkter i parkeringsanlegg i nye bygninger, enn at det etableres ladepunkter langs offentlig vei. Det bør vurderes å kreve at en viss andel av parkeringsplassene ved nybygg har ladepunkter.

## **III Parkeringsnormer for næring**

### **Ikke differensiere norm for kontor/forretning etter område**

I veiledningsheftet for parkeringsnormer for næring og offentlige formål fremgår det at normene følger ABC-prinsippet. Hvis for eksempel en utbygger av kontorlokaler ønsker å lokalisere seg i et område med god biltilgjengelighet (C-områder) vil det tillates over 11 ganger så mange parkeringsplasser sammenlignet med lokalisering i sentrum. Hvis bystyret ønsker at kontorer lokaliseres i områder med god kollektivdekning kan de kunne benytte en norm som ikke tillater mange parkeringsplasser i C-områder. En mulighet er at normene for kontor i knutepunkt gjelder for hele kommunen (utenom sentrum).

### **Vurdere hvilket nivå kommunen skal legge seg på for kontorparkering**

Arbeidsplassveksten i Oslo vil i stor grad utgjøres av kontorvirksomheter. Restriktive parkeringsnormer for kontorlokaler er et viktig virkemiddel for å nå kommunens målsettinger når det gjelder bilbruk og miljø. I den tette by og knutepunkt angir normen at det kan bygges mellom 2 og 7 plasser per 1000 m<sup>2</sup>. Praktiseringen innenfor dette intervallet kan ha stor betydning for det framtidige antall nye arbeidsreiser med bil.

### **Mindre liberale parkeringsnormer for handel utenfor sentrum**

Kommunen tillater få parkeringsplasser for kjøpesenter og forretning i sentrum. Utenfor sentrum tillates det langt flere parkeringsplasser, og normen anses som liberal. En slik parkeringsnorm kan stimulere til at kjøpesentre og forretning ønsker å lokalisere seg i områder som krever eller tillater flere parkeringsplasser. En endring av parkeringsnormene kan bidra til å hindre at sentrumshandelen svekkes.

### **Vurdere å ikke benytte minimumsnorm?**

Oslo kommune benytter minimumsnormer når næringsutbygging reguleres utenfor sentrum. Det innebærer for eksempel at kontor og næringsbygg som lokaliseres utenfor sentrum får krav om å bygge parkeringsplass. I enkelte tilfeller argumenterer utbygger for at det ikke er behov for å bygge til minimumsnormen.

Minimumsnormer kan fremme at det bygges flere parkeringsplasser enn etterspørselen og/eller stimulere til økt bilbruk ved at det tilrettelegges for bilkjøring.

## **IV Parkeringsnormer for bolig**

### **Lavere minimumsnorm for mindre leiligheter**

Samtlige utbyggere peker på at minimumsnormen for de små boligenhetene er for høy. Det har sammenheng med at de minste leilighetene kjøpes av personer med lavere kjøpekraft og ofte lavere bilhold. Etterspørselen etter parkeringsplasser er samtidig betinget av parkeringstilbudet i omkringliggende områder. Incentivene for å kjøpe eller leie parkeringsplass er mindre i områder der det er god tilgang til gratis (gate-)parkering. Kommunen må derfor ta høyde for at reguleringen av plasser på gategrunn påvirker etterspørselen etter parkeringsplasser i tilknytning til boligen. Det har betydning for hvordan parkeringsnormen skal anvendes.

### **Lavere minimumsnorm for småhus**

En høy minimumsnorm kan redusere incentivene for ombygginger som gir ytterligere selvstendige boenheter. Om et småhus tilrettelegges for en ny utleieenhet vil det i dag bety at parkeringskravet dobles. En lavere minimumsnorm (for eksempel 1 parkeringsplass per boenhet) kan fremme en økt utnyttelse av eksisterende bygninger. Samtidig legges det ikke opp til økt bilhold.

## **V Kommunens praksis**

### **Målsetting og praksis med parkeringspolitikken bør tydeliggjøres i saksbehandlingen**

Det er viktig at plan- og bygningsetaten har en klar strategi og tydelige prinsipper som er forankret i de ulike avdelingene og som saksbehandlere skal forholde seg til. Utarbeidelse av målsettinger, prinsipper og strategi kan redusere sannsynligheten for at parkeringen er betinget av hvilken avdeling eller saksbehandler som mottar saken. Hvis sentrale spørsmål er avgjort på overordnet nivå, gjennom for eksempel et strategidokument, kan kommunen også unngå at saksbehandlere på lavere nivå har gjentatte diskusjoner om samme temaer.

### **Normenes intervall bør være mer finmasket og/eller reguleringsplanen bør spesifisere hvilke deler av intervallet man skal forholde seg til**

Det kan være stor fleksibilitet i byggesakene når det skal vurderes hvor mange parkeringsplasser som skal tillates. Det kan innebære en utfordring for den videre saksbehandlingen hvis ikke reguleringsplanen angir om parkeringsdekningen skal være i nedre, midtre eller øvre halvdel av intervallet. Spesielt kan det være

problematiske hvis det mangler en felles forståelse av hvilke områder som skal ha lavere eller høyere parkeringsdekning. Dette åpner for at antallet tillatte plasser blir tilfeldig fordi det kan påvirkes av hvilken avdeling eller saksbehandler som behandler saken. Et slikt problem kan unngås hvis reguleringsplanen i større grad angir konkret om normen skal være i nedre, midtre eller øvre halvdel. Eventuelt at det spesifiseres nøyaktig hvor mange plasser som tillates.

### **Parkeringsbeskrivelsen i reguleringsplaner bør være mer enhetlig**

I gjennomgangen av reguleringsplanene fremgikk det at parkeringsnormen omtales på en rekke ulike måter. Det er naturlig at det er noe variasjon, men det er flere eksempler på at beskrivelsen kan skape usikkerhet og være åpen for tolkninger. Det kan øke sannsynligheten for at antall plasser og utforming ikke samsvarer med normene. Kommunen kan redusere usikkerhet i byggesaksbehandlingen og sikre utvikling i henhold til politiske ønsker hvis det utarbeides mer enhetlige beskrivelser av parkering i reguleringsplanen.

### **Etablere bedre rutiner for vurdering av parkering i byggesaker**

Det er ofte vanskelig og tidkrevende å regne ut om parkeringskravene i reguleringsplanen samsvarer med tillatt utbygging i byggesaken. Én grunn til dette er saksbehandler selv (i flere tilfeller) må studere plantegningene og telle, regne og/eller kontrollere om antall plasser samsvarer med gjeldende norm.

Kommunen kan derfor vurdere å etablere rutiner som skal forenkle saksbehandlingen knyttet til parkering. For eksempel kan det innføres standardiserte krav om opplysninger om leilighetsfordeling, antall ansatte, etc. Det kan kombineres med en utregning der søker viser om parkeringskrav for bil og sykkel samsvarer med gjeldende parkeringsnorm.

### **Sambruk**

Sambruk kan benyttes når flere virksomheter kan benytte de samme parkeringsplassene fordi de benyttes på forskjellige tider. Slik kan kostnadene ved utbygging bli lavere, samt at det totale antall parkeringsplasser og arealbeslaget blir mindre.

Vi har ikke funnet noen eksempler på at sambruk har blitt benyttet for å redusere antall plasser. Én årsak til at sambruk i liten grad blir benyttet kan være at forretning og kontor gjerne har incentiver til å anlegge flest mulig plasser. Derfor er det kanskje kommunen som i sterkere grad skal fremme forslag om sambruk i tilfeller der sambruk kan være aktuelt.

### **Kommunen bør foreta en juridisk vurdering av ”Den til enhver tid gjeldende norm”**

De fleste reguleringsplaner viser til ”den til enhver tid gjeldende norm”. Intensjonen er trolig at reguleringsplanen skal legge eventuelle framtidige endringer i parkeringsnormene til grunn for saksbehandling i byggesaker. Kommunen bør foreta en juridisk vurdering av gyldigheten av denne praksisen. Blant annet bør det vurderes om formuleringen er lovlige i henhold til plan- og bygningsloven.

# 1 Problemstillinger og metode

Bystyret i Oslo vedtok i 2012 at det skulle foretas en ekstern kvalitetssikring av parkeringsnormene for bolig og næring i Oslo kommune. Konkret skal det vurderes om det er behov for å revidere disse normene. Rapporten skal ta utgangspunkt i mål og føringer som er gitt fra byrådsavdelingen. Der fremgår det at følgende aspekter skal legges til grunn:

- Parkeringsnormene skal bidra til en trafiksikker, funksjonell og miljøvennlig byutvikling
- Parkeringsnormene skal være enkle å forstå og forvalte
- Normene skal sikre tilstrekkelig parkeringsplasser for boligformål uten å legge til rette for overkapasitet
- Parkeringsnormene for næringsvirksomhet og offentlig/ allmennyttige formål skal bygge opp om kollektivtrafikken
- Det utarbeides minimumsnormer for sykkelparkering for boliger, næringsvirksomhet og offentlige/allmennyttige formål
- ABC-prinsippet for parkeringsnorm følges

Ifølge kravbeskrivelsen består oppdraget av tre deler:

- Analyse av plan- og byggesakspraksis ved bruk av normene
- Sammenstilling av Plan- og bygningsetatens utviklingsanalyse (bilhold, befolkning, ansatte) og TØIs analyse av plan- og byggesakspraksis
- Samlerapport og anbefaling av norm for parkeringsdekning for ulike typer områder og formål

Dette prosjektet gir mulighet til å gå inn i et tema som har vært lite studert tidligere. Prosjektet har gitt mulighet til å studere praksis i regulerings- og byggesaker. For å besvare utlysningens oppgaver har vi lagt til grunn en bred gjennomgang av saksdokumenter fra kommunen. Vi har gjennomført intervjuer med både saksbehandlere og utbyggere for å innhente erfaringer fra begge sider av bordet.

## Kartlegging av reguleringsaker

I første omgang har formålet vært å beskrive Plan- og bygningsetatens praksis. Plan- og bygningsetaten har foretatt en kartlegging og kategorisering av hvordan parkering behandles i reguleringsaker mellom 2002 og 2012. Vi har benyttet denne gjennomgangen som utgangspunkt for å avdekke hvordan parkeringsnormene ivaretas og brukes i praksis. Vi har også foretatt egne kategoriseringer.

Gjennomgangen har gitt grunnlag for samtaler med utbyggere, representanter for Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt kommunens saksbehandlere om deres erfaringer.

Det er også gjennomført dybdeanalyser. Vi foretok en systematisk gjennomgang av viktige saksdokumenter for bolig og næring i ulike områder. Her studerte vi blant annet hvordan parkering omtales og behandles i saksgangen. Dette var nødvendig for å få en helhetlig vurdering av bruken av normene – (og om det er behov for endringer i kommunens normer).

Gjennomgangen gir svar på om det gis tillatelse til parkeringsplasser i henhold til norm for ulike formål og ulike områder, samt eventuelt hvor det gis tillatelse til flere eller færre parkeringsplasser.

## Intervjuer

Kartlegging av reguleringssaker gir et overordnet bilde av praksis, men evalueringen skal også vurdere om det er behov for å revidere normene og skal i så tilfelle gi grunnlag for videre arbeid med eventuell revisjon av normene. Evalueringen skal i tillegg bidra til å forstå hvordan normene fungerer.

### *Intervju med utbyggere*

Utbyggere forutsettes å besitte erfaringer som kan gi grunnlag for å vurdere om normene for bolig og næring er velfungerende. Vi har derfor foretatt intervju med større utbyggere som har lang erfaring med boligutbygging i ulike områder i Oslo (OBOS, Selvaag Bolig og Skanska). Formålet har vært å innhente erfaringer, samt diskutere mulige endringer.

Når det gjelder næring har vi tatt kontakt med personer som har vært involvert i virksomheter som har blitt omlokalisert eller nyetablert i løpet av de senere årene. Det gir erfaringer fra anvendelsen av normene og grunnlag for å vurdere om, og i hvilken grad, parkeringstilbudet spiller en rolle i lokaliseringsvalgene. Det gir dessuten erfaringer partene har med normene i ulike områder av byen, samt deres syn på mulige endringer i parkeringsnormene.

### *Intervju med Fylkesmannen i Oslo og Akershus*

Fylkesmannen er statens representant i fylket og forvalter deler av lovverket innenfor blant annet miljø gjennom å være klageinstans og tilsynsmyndighet. Vi har innhentet deres synspunkter på kommunens praksis, samt diskutert mulige tilpasninger i kommunens parkeringsnormer.

### *Intervju med planmyndighet*

Planmyndighetens vurdering og erfaring med normene er naturligvis av betydning. Intervjuene med saksbehandlere fra ulike avdelinger/enheter i Plan- og bygningsetaten har gitt innsikt i hvordan de mener normene fungerer og deres erfaringer med praksis.

## Kartlegging av byggesaker

Med grunnlag i reguleringssakene og intervjuene, har vi foretatt studier av et utvalg på 20 byggesaker. En slik begrensing var nødvendig fordi det er flere tusen aktuelle byggesaker i perioden mellom 2002 og 2013. Budsjett og tidsrammer setter klare begrensninger for hvor mange saker det er mulig å gjennomgå. Det har også vist seg å være en tidkrevende prosess å innhente fullstendig informasjon fra byggesakene.

De 20 sakene omhandler både bolig og næring i tett og åpen by. Formålet er blant annet å forstå av hvordan parkering behandles i byggesaker. Dessuten belyse hvorvidt det er gitt tillatelse til antall parkeringsplasser for bil og sykkel som er i samsvar med reguleringsplanen, og eventuelt i hvilken grad utbyggingen legger seg i øvre eller nedre sjikt av normenes spennvidde. Fremgangsmåten avdekker antall tillatte eller pålagte parkeringsplasser for bil og sykkel i hvert prosjekt.



## 2 Gjeldende parkeringsnormer

I planer for kommunens utvikling (kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, etc) kan det gis bestemmelser (normer) som angir hvor mange parkeringsplasser som tillates anlagt i tilknytning til ulike utbyggingsformål. Det kan også bli vedtatt bestemmelser og retningslinjer som angir hvor plassene skal lokaliseres, hvordan de skal utformes og delvis hvordan de skal brukes (bolig, besøk, forflytningshemmede, mv).

Begrepet parkeringskrav dekker i flere sammenhenger både et minimumstill (krav) og et maksimumstill (begrensning). Kommunen kan altså både sette krav til hvor mange plasser som skal anlegges ved nye bygg eller omregulering av eksisterende bygg, og begrense hvor mange plasser som tillates.

Minimumsnormene angir kommunens vurdering av hva som skal til for å dekke behovet knyttet til et, eksempelvis, nytt boligprosjekt. Maksimumsnormene, som setter et tak på antall plasser som kan bygges/anlegges, skal bidra til å oppnå kommunens målsettinger innenfor blant annet miljø, arealbruk og trafikk. Både maksimums- og minimumsnormer kan gi utbygger mulighet til å vurdere hvor mange plasser som skal anlegges i tilknytning til et utbyggingsprosjekt. Kommunen kan benytte begge kravene samtidig og dermed sette et intervall som utbyggere må forholde seg til.

Parkeringsnormer kan være et virkemiddel som har påvirkning på en lang rekke målsettinger og temaer i en kommune. Det gjelder for eksempel (lokalisering av) handel og næring, bilhold, transportmiddelvalg og byutvikling. Gjeldende parkeringsnormer varierer blant annet etter lokalisering (sentrum, knutepunkt, åpen by) og formål (bolig, forretning, kontor, handel, etc). Normene må også ta hensyn til eksisterende og framtidig rammevilkår som for eksempel bilhold blant bosatte, tetthet, kollektivtilgjengelighet, servicefunksjoner og framtidig utvikling med tanke på eksempelvis el-biler.

### 2.1 Formål

Gjeldende parkeringsnormer i Oslo er utformet på grunnlag av seks prinsipper (jf. byrådsavdelingens brev av 02.02.2000 (Revisjon av parkeringsnormene. Anmodning om utarbeidelse)):

- Parkeringsnormene skal bidra til en trafikksikker, funksjonell og miljøvennlig byutvikling
- Parkeringsnormene skal være enkle å forstå og forvalte
- Normene skal sikre tilstrekkelig parkeringsplasser for boligformål uten å legge til rette for overkapasitet
- Parkeringsnormene for næringsvirksomhet og offentlig/ allmennyttige formål skal bygge opp om kollektivtrafikken

- Det utarbeides minimumsnormer for sykkelparkering for boliger, næringsvirksomhet og offentlige/allmenntilgjengelige formål
- ABC-prinsippet for parkeringsnorm følges

Disse prinsippene dannet grunnlaget for utarbeidelsen av gjeldende parkeringsnormer vedtatt av bystyret (næring 17.03.2004 og bolig 27.11.2002). I hovedsak innebærer det at boliger skal ha et antall parkeringsplasser som dekker etterspørselen, mens normene for næring skal begrense bilbruken. Normene er ikke ment å påvirke bilholdet, men skal heller ikke bidra til overkapasitet. Det skal sikre at ny utbygging ikke fører til mer parkering på gategrunn. Med andre ord settes det begrensninger på arbeids- og handlereiser for å begrense bilbruken, mens parkeringsnormene for bolig ikke er ment å påvirke bilholdet.

Det kan være en vanskelig balansegang. Kommunen må sette en (nedre) grense for når det er behov for å revidere normene. Det kan gjøres ved blant annet å innhente oversikter og prognoser om bilholdet på grunnkrets nivå fra SSB. I tillegg må det tas hensyn til en del kompliserende faktorer som at det er et stadig økende antall personer som har leasing- eller firmabiler. En finmasket detaljoversikt over bilholdet er derfor ikke problemfritt. De nasjonale reisevaneundersøkelsene har tidligere stort sett vært for grove til å analysere bilholdet på grunnkrets nivå. Forholdet kompliseres i tillegg av at det er vanskelig å spå utviklingen. Boliger som bygges i dag vil ha lang levetid og antallet parkeringsplasser kan vanskelig endres etter hvert som bilholdet går opp eller ned i løpet av 20, 30 eller 50 år. Et sentralt utgangspunkt for å evaluere normene for boliger er derfor:

- *Sikrer normene tilstrekkelig parkeringskapasitet uten å legge til rette for overkapasitet?*

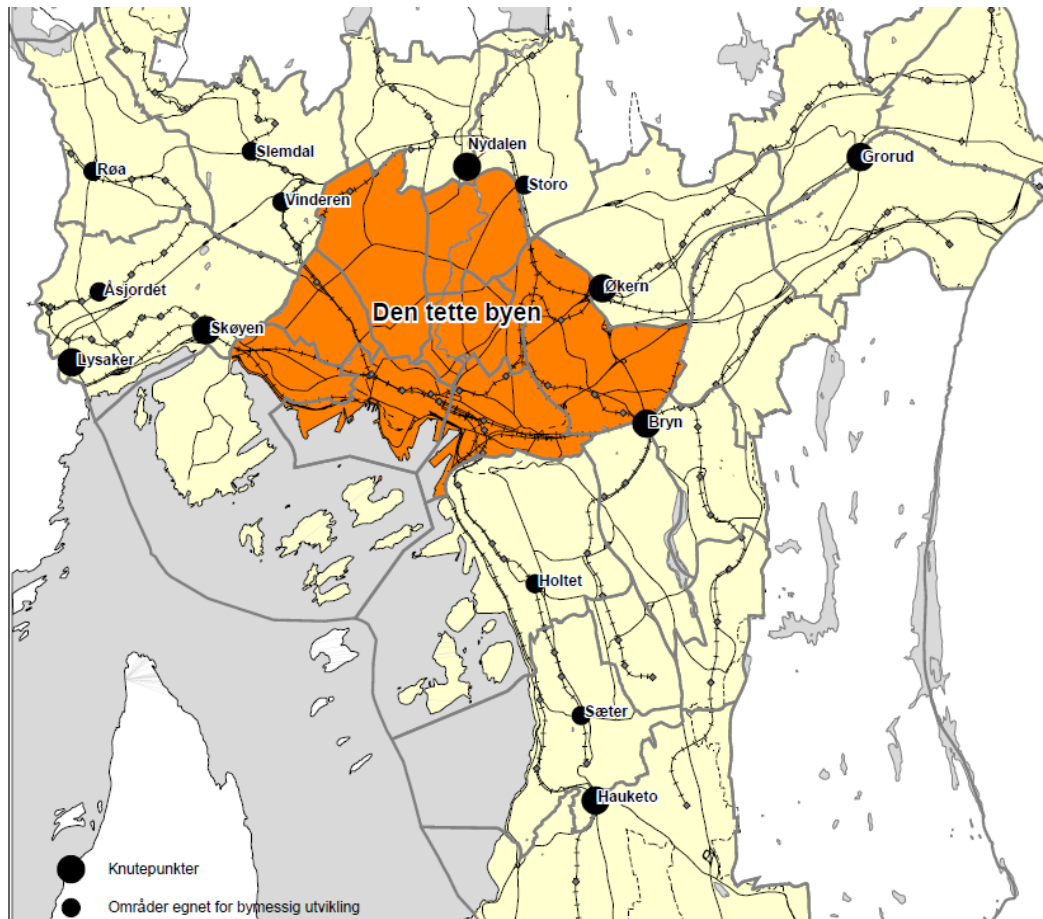
Prinsippene er motsatt for næring. Her skal parkeringsnormene bidra til å begrense bilbruken, bygge opp om kollektivtrafikken og påvirke utbyggingsmønsteret. Det innebærer at parkeringsetterspørselen ikke ønskes dekket for arbeidsreiser. Tvert om, normene skal bidra til at flest mulig lar bilen stå. På den andre siden skal det også sikres tilstrekkelig med parkering for næringsvirksomheters besøkende og kunder, samt unngå unødig belastning på nærmiljø og gater. Det legges også til grunn at ABC-prinsippet for parkeringsnorm følges. Enkelt forklart innebærer det at parkeringsnormene skal ta hensyn til blant annet rammevilkårene for å reise med bil, kollektivt, gå eller sykle. Områder med gode rammevilkår for å reise med andre transportmidler enn bil skal ha færre parkeringsplasser enn områder med mindre gunstige vilkår. Et sentralt spørsmål for evalueringen i tilknytning til næring er:

- *Bidrar parkeringsnormene til å bygge opp under kollektivtrafikken?*

I normene fra 2002 ble for første gang kravet til sykkelparkering for alle nybygg tatt inn. Trolig var Oslo tidlig ute med slike normer. Andre byer har i ettertid fulgt opp og vedtatt stadig høyere minimumsnormer for sykkel. Det finnes også eksempel på at kommuner setter krav til utformingen av sykkelanleggene samt krever tilrettelagt garderobe ved næringsbygg med flere enn 20 ansatte (Hanssen og Christiansen 2013). I motsetning til normene for bolig og næring, sier ikke gjeldende prinsipper for sykkelparkering noe om at kapasiteten skal sikres eller at det skal bygge opp under kollektivtransporten. Vi har likevel lagt til grunn at evalueringen skal belyse *hvordan sykkelparkering praktiseres i reguleringssakene*.

## 2.2 Parkeringssoner

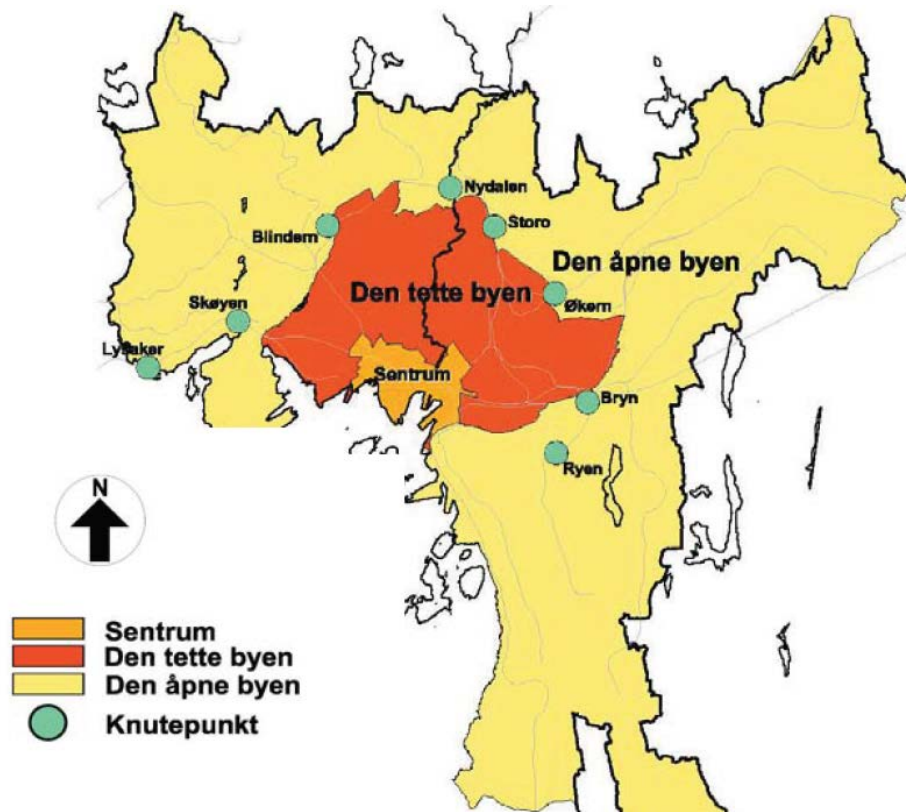
Gjeldende normer differensieres etter sentrale kjennetegn ved området. For bolig er det angitt minimumsnormer differensiert etter geografi og type bygg. Geografisk skilles det mellom (i) den tette byen, som også inkluderer sentrum og knutepunkt, og (ii) den åpne byen. Det er lavere krav til parkering for bil i den tette byen. Kravet til sykkelparkering er det samme i begge områdene. Normene bygger derved på en forutsetning om at bilholdet er lavere i sentrale deler av byen enn utenfor.



Figur 1. Geografisk avgrensning for boligparkering.

Kravet til antall parkeringsplasser varierer også etter om utbyggingen gjelder småhus, boligkompleks, studentboliger eller omsorgsboliger. For småhus kreves det flest parkeringsplasser og det er jevnt synkende krav til antall plasser for de andre type byggene.

Krav til næringsparkering differensieres etter ABC-prinsippet. Ifølge parkeringsveileder for næring betyr det at det i områder med meget god kollektivtilgjengelighet skal tillates færre plasser enn i områder med dårlig kollektivtilgjengelighet. Oslo kommune deles inn i tre områdetyper med økende antall tillatte plasser: sentrum, den tette byen og den åpne byen. Dessuten er noen områder definert som knutepunkt. Disse har samme norm som den tette byen. Flere av disse ligger i randsonen til den tette byen (se figur 2).



Figur 2. Geografisk avgrensning for næring.

### 2.3 Parkeringsnormer for bolig

Tabell 1 viser gjeldende parkeringsnorm for boliger. Normene er utarbeidet som minimumsnormer. Det fremgår også fra veiledningsheftet at det kan være aktuelt å bygge flere plasser enn normen tilsier i områder som forventes å ha et bilhold som er langt høyere enn snittet. Bystyret har i den forbindelse anbefalt en maksimumsgrense som ikke overstiger 150 prosent av minimumsnormen. Normene kan derfor tolkes som at det også angis maksimumsnormer. Kort fortalt viser tabellen følgende momenter:

- Antall parkeringsplasser for bil og sykkel bestemmes av lokalisering, antall rom og type bolig.
- Det kreves flere parkeringsplasser for sykkel enn bil
- Den tette byen har lavere minimumskrav enn den åpne byen
- For småhus er det et krav at det er minst to parkeringsplasser per boenhet uavhengig av antall rom, men noe lavere om det etableres felles parkeringsløsninger

Tabell 1. Parkeringsnormer for bolig.

Type bolig	DEN TETTE BYEN		DEN ÅPNE BYEN	
	Sykkel [ant sykkelp/boenhet]	Bil [ant bilp/boenhet]	Sykkel [ant sykkelp/boenhet]	Bil [ant bilp/boenhet]
<b>Boligkompleks</b>				
1 rom	1,00	0,25	1,00	0,40
2 rom	1,30	0,50	1,30	0,80
3 rom	1,60	0,70	1,60	1,10
4 rom eller større	2,50	0,90	2,50	1,20
<b>Småhus</b>				
Egen parkering		2,00		2,00
Felles parkering		1,20		1,70
<b>Studentboliger</b>				
Hybel, 1-rom	1,00	0,15	1,00	0,15
2 rom	1,60	0,35	1,60	0,35
3 rom eller større	2,20	0,70	2,20	0,70
<b>Omsorgsboliger</b>				
1 rom	0,50	0,15	0,50	0,20
2 rom	0,65	0,25	0,65	0,40
3 rom	0,80	0,35	0,80	0,55
4 rom eller større	1,25	0,45	1,25	0,60

### 2.3.1 Bolignormer - et kort komparativt blikk

Tabell 2 viser parkeringsnormene for bolig i fem større norske kommuner. Den er basert på Hanssen og Christiansen (2013). Parkeringsnormene kan vanskelig sammenlignes. Byene har ulik bystruktur og kommuneplanenes avgrensning av hva som defineres som sentrum, sentrumsnært eller ytre områder varierer. Dessuten er det ikke samme praksis for å beregne antall parkeringsplasser. Trondheim, Stavanger og Kristiansand benytter boenhet, mens Bergen benytter BRA og Oslo antall rom<sup>1</sup>.

Tabellen tyder imidlertid på at Oslo sine normer i hovedsak har lavere minimumskrav sammenlignet med de andre kommunene. For sentrum er kanskje Trondheim unntaket. Utenfor sentrum har Oslo og Trondheim relativt like normer, mens Stavanger, Bergen og Kristiansand (stort sett) har høyere minimumskrav.

<sup>1</sup> Stavanger har en tvungen frikjøpspraksis som innebærer at de må sette relativt høye minimumskrav. Det blir derfor misvisende å sammenligne Stavanger med Oslo.

Tabell 2. Parkeringsnormene for bolig etter område for Trondheim, Stavanger, Bergen, Oslo og Kristiansand.

Sone	Norm	Trondheim	Stavanger	Bergen	Oslo	Kristiansand
		Boenhet eller 70 m <sup>2</sup> BRA	Per boenhet	100 m <sup>2</sup> BRA	Boligkompleks etter antall rom 1, 2, 3, 4 >	Boenhet
Sentrum	Min	-		1	0,25, 0,5, 0,7, 0,9	½
	Maks	-		1,2		
	Frikjøp		0,9			1
Sentrumsnært	Min	0,5	2 <sup>B</sup>	1,2	0,4,0,8,1,1,1,2	1
	Maks	-	2	1,6		1 <sup>9</sup>
Ytre områder	Min	1,2	2	1,4	0,4,0,8,1,1,1,2	2 <sup>10</sup>
	Maks	-	2	-		2

## 2.4 Parkeringsnormer næring

Oslos gjeldende parkeringsnormer for næring er inndelt etter en rekke næringskategorier. Kravene til parkering er fastlagt av lokalisering og formål. Geografien er tredelt - sentrum og hhv. den tette og den åpne byen. Formålet bestemmer om antall parkeringsplasser beregnes etter antall kvadratmeter, rom, seter, årsverk, tilskuere eller senger.

Tabell 3. Gjeldende parkeringsnorm for næring

Virksomhet	P-formål	Sentrum	Den tette byen	Den åpne byen
		maksimum	min. - maks.	min. - maks.
Forretning/ Detaljhandel	Ppl/1000m2	2	9 - 15	13 - 35
Kjøpesenter	Ppl/1000m2	2	9 - 15	20 - 50
Industri/ Verksted	Ppl/1000m2	1,6	0,5 - 4	3 - 8
Lager/ Engros	Ppl/1000m2	0,8	0,3 - 2	1,5 - 6
Kontor	Ppl/1000m2	1,6	2 - 7	7 - 18
Mosjonslokaler	Ppl/1000m2	1	4 - 7	7 - 14
Hotell	Ppl/10rom	1	1 - 3	4 - 10
Restaurant	Ppl/10 seter	1	0 - 1	1 - 7
Bensinstasjon, service	Ppl/10 årsverk	2	3 - 8	6 - 13
Gatekjøkken	P pl/10 årsverk	1	0 - 2	5 - 9
Undervisning, barnesk./ barnehage	Ppl/10 årsverk	1	0 - 2	2 - 6
Videregående skole, høyskole/univ.	Ppl/10 årsverk	1	0 - 2	2 - 8
Kino, teater	P pl/10 seter	0	0	0,1 - 0,5
Idrettsanlegg	Ppl/10 tilskuer	0	0	0,1 - 0,5
Sykehus, sykehjem	Ppl/10 senger	1	1 - 3	3 - 8
Kirke, andre forsamlingslokaler	Ppl/10 seter	0	0 - 0,5	1 - 6
Bilverksted	Ppl/10 årsverk	2	3 - 8	6 - 13

Ved siste revisjon (i 2004) ble normene forenklet ved at det blant annet ble færre formål, enklere å tolke normene, samt at normene ble strengere ved blant annet innføring av maksimumsnormer. Nye knutepunkt ble også inkludert i normene. De gamle normene er gjengitt i tabell 4.

Tabell 4. Parkeringsnormer i Oslo 1995. Kilde: Fosli 1995.

Virksomhet	Parkeringsformål	Hele byen	Sentrum	Indre by		Ytre by		Reserve-norm
		Bygge-norm	Bygge-norm	Bygge-norm		Bygge-norm		
		Vare-mottak (V) Service-park. (S)	Bered-skapspark.	Besøks-parkering	Bered-skapspark.	P for ansatte m.m.	Besøks-parkering m.m.	
Forretning, detaljhandel, bank post o.l.	Antall plasser pr. : 1000 m <sup>2</sup>	V, S	1-3	10-20	1-3	5-10	10-20	1-5
Handelssenter	1000 m <sup>2</sup>	V, S	1-3	15-30	1-3	5-10	15-30	5-10
Industri, verksted	1000 m <sup>2</sup>	V, S	1-2	1-3 (4)	1-2	3-6 (8)	3-6 (9)	1-5
Bilverksted	rep. plass	V, S	—	3	—	1	4	0
Lager	1000 m <sup>2</sup>	V, S	0-1	1-2	0-1	2-6	1-2	1-2
Kontor	1000 m <sup>2</sup>	V, S	1-4	1-5 (6)	1-4	5-11 (15)	3-4 (6)	1-5
Hotell	10 rom 10 ans.	V, S —	0-1 —	2-4 —	0-1 —	— 1-3	4-6 (8)	1 0
Restaurant	10 sittepl. 10 ans.	V —	0 0	1-2 —	0 0	— 1-3	2-4 —	0 0
Bensinstasjon, servicetett	stasjon 10 ans.	— —	0 0	4-8 —	0 0	— 1-3	min. 10 —	0 0
Bare tanking	stasjon 10 ans.	— —	0 0	2-4 —	0 0	0 1-3	min. 5 —	0 0
Gatekjøkken	virksomh. 10 ans.	— —	0 0	2-4 —	0 0	— 1-3	min. 6 —	0 0
Undervisning, barnehage/barneskole	10 ans.	—	0	2-4	0	1-3	2-3	1-2
Videregående skole	10 elever over 18 år. 10 ans.	— —	0 0	— 1-3	0 0	0-1 1-3	— 2-3	0 1-2
Kino, teater	10 sitteplasser 10 ans.	— —	0 0	1-2 —	0 0	— 1-3	1-3 —	0 1-2
Ideittsanlegg	10 tilskuerpl. 10 ans.	— —	0 0	1-2 —	0 0	— 1-2	1-3 —	0 0
Sykehus, sykehjem	10 senger	V, S	0-1	1-2 (3)	0-1	1-3	1-3 (5)	1-2
Kirke	10 sittepl.	—		1-2 (3)		2-5		1-2

### 2.4.1 Kontornormer- et kort komparativt blikk

Kontor er en viktig kategori innenfor næring i hovedstaden. Kontorbygg forventes å omfatte en betydelig del av framtidig næringsvirksomhet, og normene kan derfor ha stor påvirkning på hvordan framtidige arbeidsreiser blir utført. Et komparativt blikk kan bidra til å belyse i hvilken grad normene i Oslo samsvarer med normene i andre byer.

Tabell 5 viser at Oslo har de mest restriktive kravene i sentrum. I sentrumsnære områder er derimot Oslo den eneste kommunen som har minimumsnormer. Med andre ord er det et krav, hvis ikke reguleringsplanen tilsier noe annet, at det bygges parkeringsplasser ved ny lokalisering på eksempelvis Majorstua, Skøyen eller Nydalen. Maksimumsnormen er i tillegg høyere enn i Trondheim og Bergen. I ytre områder er det Kristiansand og Bergen som har de mest restriktive normene. Tabell 6 viser rangeringen for kommunene etter maksimalt antall tillatte plasser.

Tabell 5. Parkeringsnormer for kontor etter område i Trondheim, Stavanger, Bergen, Oslo og Kristiansand.

Sone	Norm	Trondheim 100 m <sup>2</sup>	Stavanger 100 m <sup>2</sup>	Bergen 100 m <sup>2</sup>	Oslo 100 m <sup>2</sup>	Kristiansand 100 m <sup>2</sup>
Sentrum	Min	-	-	-	-	-
	Maks	0,25	-	0,2 <sup>2</sup>	0,16	1
	Frikjøp		0,9			
Sentrumsnært	Min	-	-	-	0,2	-
	Maks	0,5	1,2	0,4	0,7	1
Ytre områder	Min	1	1	0,5	0,7	-
	Maks	2	-	1,5	1,8	1

Tabell 6. Rangering av kommunenes kontornorm etter maks antall tillate plasser (fra færrest til flest) ved etablering av kontorarbeidsplasser.

Rangering	Sentrum	Sentrumsnært	Ytre områder
1	Bergen/Oslo	Bergen	Kristiansand
2		Trondheim	Bergen
3	Trondheim	Oslo	Oslo
4	Stavanger	Kristiansand	Trondheim
5	Kristiansand	Stavanger	Stavanger

#### 2.4.2 Handelsnormer – et kort komparativt blikk

Forretningslokaler skiller seg fra kontorkategorien ved at det ofte er ønskelig å sikre tilgjengelighet for handlende med bil og at det derfor åpnes for flere parkeringsplasser. Det er selvfølgelig avhengig av hva slags forretning det dreier seg om. Minimumskrav er av naturlige årsaker ikke aktuelt for forretningsvirksomheter lokalisert i sentrum. Det gjenspeiles i normene. Alle kommunene, med unntak av Stavanger, har maksimumsnormer. Stavanger har satt dette som grunnlag for en frikjøpsordning. Forskjellen mellom kommunene blir større i sentrumsnære og ytre områder. I sentrumsnære områder i Kristiansand og Oslo pålegges forretninger å ha parkeringsplasser. Det samme kravet gjelder for ytre områder i Trondheim.

Effekten er at Oslo og Bergen har betraktelig strengere maksimumskrav i sentrum enn de tre andre byene. Bergen satser på at sentrumparkering skal inn i offentlige parkeringshus og har derfor restriktive normer. I sentrumsnære områder er det mindre forskjeller mellom byene, bortsett fra at Kristiansand tillater klart flere plasser både i sentrumsnære og ytre områder enn de andre.

<sup>2</sup> 0,2 inntil 4000 m<sup>2</sup>, 0,1 for intervallet opp til 20.000 m<sup>2</sup> og 0 plasser utover dette.



Tabell 7. Parkeringsnorm for handel etter område for Trondheim, Stavanger, Bergen, Oslo og Kristiansand.

Sone	Norm	Trondheim	Stavanger	Bergen	Oslo	Kristiansand
		100 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>
Sentrum	Min	-	0,9	-	-	
	Maks	1	0,9	0	0,2	1
Sentrumsnært	Min				0,9	
	Maks	1,25	1,2	1	1,5	5
Ytre områder	Min	1,5	1	1,0	1,3	3
	Maks	4	-	1,5	3,5	5

Tabell 8. Rangering av kommunene etter krav til maks antall tillate parkeringsplasser (fra færrest til flest) ved etablering av handel.

Rangering	Sentrum	Sentrumsnært	Ytre områder
1	Bergen	Bergen	Bergen
2	Oslo	Stavanger	Oslo
3	Stavanger	Trondheim	Trondheim
4	Trondheim og Kristiansand	Oslo	Kristiansand
5		Kristiansand	Stavanger

## 3 Praktisering av parkeringsnormene i reguleringsplaner

Som grunnlag for tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider skal det alltid foreligge en reguleringsplan. I reguleringsplanen gis det bestemmelser om en rekke forhold, blant annet vilkår for bruk av arealer, funksjons- og kvalitetskrav og parkering. Prosessen innebærer blant annet at forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Når forslaget til reguleringsplan er ferdig behandlet, legges det fram for bystyret av administrasjonen.

Bestemmelser om parkering forutsettes å ta utgangspunkt i de gjeldende normene, men vi har sett eksempler på at de også kan avvike fra normene. I dette kapitlet beskrives praksisen i kommunen. Vi har tatt sikte på å besvare følgende spørsmål:

- I hvor stor grad samsvarer bestemmelsene i reguleringsplanene med gjeldende parkeringsnorm for sykkel og bil?
- Hva kjennetegner reguleringsplaner som ikke samsvarer med gjeldende parkeringsnorm?

Parkeringsspørsmålet er ikke bare avgrenset til antall parkeringsplasser for bil og sykkel. Det er også knyttet til utforming, lokalisering og krav til plasser for forflytningshemmede.

### 3.1 I hvor stor grad samsvarer reguleringsplanene med gjeldende parkeringsnorm for bil?

Plan- og bygningsetaten har gjennomgått alle reguleringssaker for bolig etter 2002 og alle reguleringssaker for næring etter 2004 og til og med 12.12.2012. I gjennomgangen ble sakene kategorisert i tre kategorier. Verdi 0 innebærer at parkering ikke er nevnt i reguleringsplanen. Verdi 1 inkluderer planer hvor det kan vises til tinglyst parkering for å tilfredsstille kravene eller det angis at parkering skal etableres i samsvar med den til enhver tid gjeldende norm. Verdi 2 innebærer egne bestemmelser. Egne bestemmelser kan være både strengere eller mer liberale enn gjeldende parkeringsnorm.

Tabell 9. Kategorisering av reguleringssaker etter om parkering for bil blir nevnt i reguleringsplanen, om den samsvarer med gjeldende norm eller har egne bestemmelser.

Kategori	Antall	Prosent
0	21	5 %
1	311	76 %
2	97	22 %
<b>Totalt</b>	<b>429</b>	<b>100 %</b>

Tabell 9 viser fordelingen av reguleringsaker etter kategori. Det fremgår av tabellen at omtrent 76 prosent av sakene er i kategori 1, altså at det vises til gjeldende parkeringsnorm. Majoriteten av sakene viser således til normene som er vedtatt i bystyret, og i prinsippet skal dette sikre at byggesakene er i henhold til bestemmelsene i reguleringsplanen. Dette er et aspekt vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 4.

Reguleringsakene omfatter et bredt spekter av formål og områder. I noen tilfeller gjelder de bruksendring og bevaring, mens de i andre tilfeller gjelder større utbygginger. Det er derfor naturlig at det i enkelte tilfeller utarbeides egne bestemmelser som avviker fra normene. 22 prosent av sakene viser til egne bestemmelser (kategori 2), mens 5 prosent ikke nevner parkering (kategori 0). En oppgave var å kartlegge hva som kjennetegner praksis i disse sakene. Vi vil i de neste avsnittene beskrive praksis som kjennetegner de ulike kategoriene.

### **Hva kjennetegner saker der parkering ikke blir nevnt?**

Totalt er det 21 saker som ikke omtaler parkering for bil, og det er 12 saker som verken omhandler parkering for bil eller sykkel. Av disse utgjør seks saker bevaring. En typisk bevaringssak gjelder omregulering der eksisterende bygning, bygningskonstruksjoner og andre elementer i bygningsmiljøet ikke tillates revet eller fjernet med mindre fravær av verneverdier kan dokumenteres. Det er med andre ord ikke aktuelt å bygge parkeringsplasser i tilknytning til bygget, og det er ikke behov for å sette krav til parkering. Sykkelparkering kan eventuelt vurderes.

Det er flere saker som ikke nevner parkering for bil, men som krever at normen for sykkel skal følges. I Welhavensgate 1B ble området regulert til spesialområde for bevaring, men det ble påpekt at sykkelparkering skulle være i henhold til gjeldende normer. Det ble derfor tillatt 20 m<sup>2</sup> nybygg til sykkelparkering i bakgården. Vi har ikke hatt anledning til å studere om lignende praksis kunne vært benyttet for de andre bevaringssakene.

Det er fire eksempler på at reguleringsplanen ikke nevner parkering, men i stedet henviser til andre reguleringsplaner for området. Noen eksempler er ” *For øvrig skal de delene av reguleringsplanen, som ikke er videre presisert eller endret gjennom ovenstående bestemmelser og plankart, fortsatt gjelde for tiltak i planområdet*”, ” *Reguleringsbestemmelsene i stadfestet reguleringsplan S-3273 med senere endringer gjøres gjeldende*” eller ” *Enhver tids gjeldende bestemmelser for tilliggende boligområde skal legges til grunn*”.

Oppsummert tyder gjennomgangen på at parkering hovedsakelig ikke blir nevnt fordi reguleringsaken omfatter verneverdige områder. Parkering for bil er lite aktuelt fordi det ville medført betydelige endringer i verneverdige bygg. I de resterende tilfellene henviser reguleringsplanen til andre reguleringsplaner med egne bestemmelser for parkering.

### **Hva kjennetegner saker som viser til gjeldende norm?**

Kategori 1 i tabell 9 inkluderer planer der det kan vises til tinglyst parkering for å tilfredsstille kravene, eller at parkering skal anordnes etter den til enhver tid gjeldende norm. Omtrent 76 prosent av sakene havner i denne kategorien. Dersom ikke annet er spesifisert, skal byggesaken angi det nøyaktige antallet plasser. Gjelder utbyggingen næringsbygg, må saksbehandler i byggesaken ta stilling til antall parkeringsplasser innenfor de gitte rammene i reguleringsaken (parkeringsnormene). For eksempel

tillates det 13-35 plasser per 1000 m<sup>2</sup> i forretningsbygg i den åpne byen. Det er derfor relativt store variasjonsmuligheter.

Kommunen kan i reguleringsaken gi bestemmelser om hvilken ende av intervallet parkeringskravet skal ligge. Reguleringsaken kan dermed gi mindre handlingsrom og skjønnsmessig vurdering i de enkelte byggesakene enn om det bare vises til gjeldende norm. Dette er et styringsinstrument som i begrenset grad er blitt benyttet i kommunen. Vår gjennomgang tyder på at omtrent 25 av 460 reguleringsaker spesifiserer om det skal tillates i nedre, midtre eller øvre halvdel av normenes spennvidde. 64 prosent av disse sakene (16) har blitt vedtatt etter 2007, noe som kan tyde på en praksis som er i endring, og da i retning av mer spesifisering. Reguleringsaker som gir klare føringer for hvor mange plasser som skal tillates, kan gi mindre rom for tolkninger og være tidsbesparende i byggesaksbehandlingen.

### Hva kjennetegner saker med egne bestemmelser?

Vi har kategorisert 97 reguleringsaker som har en parkeringsbestemmelse som i mindre eller større grad avviker fra den vanlige benevnelsen, det vil si den til enhver gjeldende parkeringsnorm<sup>3</sup>. Disse har vi delt i fire underkategorier:

- Kategori A er saker som har lavere krav for bil enn det som er gitt i vedtektene fra bystyret
- Kategori B er saker som er i henhold til kommunens normer
- Kategori C er saker med tillatt parkering over norm
- Kategori D er en ”annet kategori” som inkluderer saker det er vanskelig å kategorisere

Tabell 10. Kategorisering av reguleringsaker med egne bestemmelser.

	Antall
A	37
B	22
C	12
D	26

### Kategori A

37 saker har en parkeringsnorm som angir en lavere parkeringsdekning enn de gjeldende parkeringsnormene. Reguleringsakene angir en rekke ulike områder og forskjellige formål. Flertallet av disse sakene gjelder steder i tett by eller sentrum (27 saker), mens sakene er relativt jevnt fordelt etter formål (10 saker gjelder kun boligprosjekter, 12 saker kun næringsprosjekt, mens 15 saker gjelder kombinert utbygging).

Nedenfor er et utdrag fra noen av reguleringsplanenes bestemmelser knyttet til parkering. Vi vil fremheve enkelte typiske eksempler som illustrerer hvordan vi har klassifisert.

Eksempel 1:

*”Parkeringsplasser opparbeides i underjordisk parkeringsanlegg. Antall parkeringsplasser utregnes i henhold til en faktor på 0,53 biler pr. leilighet med leilighetsfordeling som definert i § 3.1.”*

<sup>3</sup> Det er noe usikkerhet i tabellen siden det for enkelte saker er vanskelig å kontrollere om kravene er i henhold til norm. Det har i tillegg medført at enkelte reguleringsaker ikke er kategorisert.

Dette er et eksempel på en utregning fra et boligprosjekt i tett by som avviker fra hvordan boligparkering vanligvis beregnes. I utgangspunktet skal det tas utgangspunkt i antall rom. I tett by er normen 0,25, 0,5, 0,7 og 0,9 avhengig av antall rom. I dette tilfelle legges det opp til en norm som omtrent tilsvarer 2-roms leiligheter i tett by, og kravet er derfor under gjeldende norm.

Eksempel 2:

*"Bil- og sykkelparkering skal anordnes med minimum 50 % av normtallet for bilparkering og for sykkelparkering 100 % av normtallet, etter den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo."*

Reguleringen, som gjelder i tett by, er et eksempel på hvordan normen tillater at det anlegges færre parkeringsplasser for bil.

De neste eksemplene omhandler næringsutbygging.

Eksempel 3:

*"Antall parkeringsplasser for forretning skal opparbeides i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo, tett by. Parkering for forretning kan opparbeides etter normens laveste verdier. Antall parkeringsplasser for boliger skal opparbeides i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm, tett by. Minimum 25 % av sykkelparkeringsplassene skal være overdekket. Minimum 5 % av parkeringsplassene skal være tilpasset bevegelsehemmede."*

Dette er et eksempel fra Konows gate, som ligger i åpen by. Gaten ligger på grensen mellom sentrum, tett by og åpen by. Området har god kollektivdekning. Det tar omtrent 10 minutter med kollektivtransport til Oslo sentrum. Reguleringsplanen legger derfor opp til lavere parkeringsdekning. Eksemplet illustrerer at det kan være behov for å tilpasse kommunens områdedefinisjon.

Eksempel 4:

*"Det skal etableres 10 parkeringsplasser pr 1000m<sup>2</sup> forretningsareal. Det skal etableres 5 parkeringsplasser pr 1000m<sup>2</sup> kontorareal. Parkeringsarealene kan ligge innenfor eller nært inntil planområdet. Minst 5 % av parkeringsplassene skal være tilpasset funksjonshemmede."*

Utbyggingen ligger under 100 meter fra Grorud t-banestasjon. Ifølge normene i den åpne byen kan det tillates mellom 7 og 18 parkeringsplasser per 1000 m<sup>2</sup> og mellom 13 og 35 parkeringsplasser per 1000 m<sup>2</sup>. Reguleringsplanen legger opp til en parkeringsdekning som tilsvarer midtre del av spennet i den tette byen.

Disse eksemplene viser tilfeller der reguleringsplanene tillater færre plasser enn kommunens norm tilsier.

## Kategori B

Kategori B inneholder 22 saker som ligger innenfor normenes minimums- eller maksimumskrav, men kravet er gjerne spesifisert til hvor mange plasser som tillates. Det kan være i nedre, midtre eller øvre halvdel av normen.

Eksempel 1:

*"Ved full utbygging tillates det inntil 240 parkeringsplasser på terreng. Parkeringsdekningen for de ulike funksjonene skal søkes samordnet slik at det totale antallet reduseres mest mulig. Parkeringsplasser utover det antallet som tillates på terreng må anlegges i parkeringskjeller. Parkering for ansatte og besøkende til kontorbyggene tillates med maks. 14,5 plasser pr 1000 m<sup>2</sup> BRA. Parkering for ansatte og besøkende til byggevarehuset tillates med maks. 27 plasser pr 1000 m<sup>2</sup> BRA. Det skal opparbeides overdekkede plasser for sykkelparkering i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm."*

Reguleringsplanen gjelder den åpne byen. Ifølge kommunens parkeringsveileder tillates det mellom 7 og 18 parkeringsplasser for kontor i den åpne byen, mens det tillates mellom 13 og 35 plasser for forretning. Reguleringsplanen angir således en norm som ligger omtrent i midtre/øvre del av normen.

## Kategori C

Kategori C omfatter reguleringsaker som tillater flere parkeringsplasser enn gjeldende norm. Vi har funnet seks saker der reguleringsplanen tillater flere plasser enn parkeringsnormen<sup>4</sup>. Nedenfor vil vi vise noen eksempler.

Eksempel 1:

*"Parkerings skal opparbeides i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo ytre by. 5 % av parkeringsplassene både i parkeringskjeller og på bakkeplan skal dimensjoneres og reserveres for forflytningshemmede. Det skal opparbeides sykkelparkering i henhold til parkeringsnormene i parkeringskjeller eller i egne sykkelrom"*

Utbyggingen i eksempel 1 gjelder Hasle torg. Reguleringsplanen tilsier at parkering skal bygges etter normen i ytre by selv om Hasle er definert som den tette by. I saksfremstillingen er det kun trafikkplanavsnittet i Oslo politidistrikt som mener at parkeringsnorm for indre by bør legges til grunn. I Plan- og bygningsetatens saksfremstilling fremgår det at området må anses som bymessig fortetting. Derfor tillates det høy utnyttelse av eiendommen. Parkeringsnormen diskuteres ikke av Plan- og bygningsetaten. Byrådet bemerket deretter at parkeringsnorm for ytre by bør benyttes siden dette området ikke er en del av den indre bykjernen.

Eksempel 2:

*"Det skal minst settes av følgende antall parkeringsplasser: For Prinsdal skole og Hanketo ungdomsskole: 5 plasser pr 10 ansatte. Parkeringsplassene opparbeides samlet med parkeringsplassene til Prinsdals skole"*

Normene for skole i den åpne byen tilsier at det skal bygges minimum 2 og maksimum 6 plasser per 10 årsverk. Reguleringsplanen benytter i dette tilfellet ikke maksimumsnorm. I saksfremstillingen vises det til parkeringsnormene i en eldre reguleringsplan. Oslo kommune Samferdselsetaten bemerket at det bør avsettes tilstrekkelig sykkelparkering i henhold til foreslåtte nye p-normer for næringsbygg i Oslo kommune. Det ønskes inntatt i reguleringsbestemmelsene der parkering er omtalt. Forslagstiller bemerket til dette at *"Landskapsarkitekten har i tidligere forslag lagt opp til denne normen men i samsvar med skolen er det nå planlagt 230 sykkelplasser. Ledelsen ved skolen mener at anslått antall sykkelparkeringsplasser er mer enn godt nok for skolens behov. Vi gjør oppmerksomme på at det i reguleringsbestemmelsene står "Utombusplanen skal være godkjent av kommunen før det gis igangsettelsestillatelse. Planen skal vise adkomst, parkering, sykkelparkering, interne gang- og sykkelveier, anlegg for idrett, fremtidig terreng og vegetasjon." Vi foreslår derfor å ikke ta med normen i reguleringsbestemmelsene"*.

Eksempel 3:

*"Parkerings skal innpasse under bebyggelsen/terreng med inntil 251 plasser. 5 % av parkeringsplassene skal anlegges og dimensjoneres for forflytningshemmede. Det kan etableres 2 plasser for forflytningshemmede på terreng. Sykkelparkering skal innpasse i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm."*

---

<sup>4</sup> Vi har utelatt saker der det bygges flere parkeringsplasser for å inkludere parkeringsplasser for omliggende borettslag.

Saken gjelder utbygging av et kompetansesenter i et område definert som knutepunkt og området har god kollektivtilgjengelighet. Ved bruk av minimumsnormer ville det bli tillatt 26 plasser og bruk av maksimumsnorm ville gitt 96 plasser.

I saksfremstillingen fremgår det at:

*”Det fastsettes parkering under terreng med 251 plasser. Hvorav 150 er tiltenkt å betjene omliggende tomter. Plan- og bygningsetaten anbefaler sitt alt. 2 hvor parkeringsdekning skal være etter p-norm og at det kun skal være to avkjørsler mot Kabelgaten. Fylkesmannen reiste innsigelse mot planforslaget på bakgrunn av miljømessige forhold. Denne er senere trukket. Byrådet finner det positivt at 150 parkeringsplasser på terreng i området blir lagt under terreng og anbefaler alt. 1.”*

Å bestemme parkeringsdekningen er en politisk beslutning. Politikere står relativt fritt til å se bort fra anbefalinger. I dette tilfellet legges det opp til en parkeringsdekning som tillater flere plasser enn gjeldende parkeringsnorm.

Eksempel 4:

*”Parkering for bil skal anordnes etter gjeldende parkeringsnorm ”åpen by” norm for boligene og ”tett by” norm for øvrige formål. Parkering for sykkel skal være i henhold til ”tett by” norm. Minimum 5 % av parkeringsplassene skal utformes for bruk av bevegelseshemmede.”*

Reguleringsaken omhandler utbygging i et knutepunkt. Næringsutbygging må forholde seg til vedtatte normer, mens det tillates flere plasser for bolig. Reguleringsbestemmelsen er i samsvar med politiske målsettinger om å sikre tilstrekkelig parkeringsplasser for boligformål (gitt at plassene ikke benyttes til utleie).

Eksempel 5:

I reguleringsaken fremgår det at den samlede parkeringsdekningen for biler ligger mer enn 30 % over den til enhver tid gjeldende norm for Oslo. Nedenfor er et utdrag fra saksfremstillingen:

*”Det er gjennomført en registrering av p-plasser i området. Registreringen omfatter blokkbebyggelsen i Skøyenåsvæien fra krysset med Solbergveien til krysset med Løypeveien samt blokkbebyggelsen med adkomst fra Skøyenkroken. Bebyggelsen omfattet av registreringen omfatter i alt 434 leiligheter og det er registrert i alt 342 p-plasser hvorav 198 på egen grunn. Øvrige p-plasser er parkering på gategrunn i Skøyenåsvæien, Skøyenkroken og Haakon Tveters vei. Fordeling av parkeringsplasser i forhold til gnr/ bnr, gatedresser og antall leiligheter er nærmere spesifisert i vedlagte oversikt.”*

*”Parkering for beboerne etableres i sin helhet som garasjeanlegg under terreng. Opptil 12 gjesteparkeringsplasser tillates etableres på terreng. Pga dagens underdekning på parkeringsplasser i området (se registrering av p-plasser, vedlegg 1) skal den samlede parkeringsdekningen for biler ligge 30 % over den til enhver tid gjeldende norm for Oslo. Parkering av sykler kan etableres på terreng og skal tilfredsstillende gjeldende norm”*

Her konstaterer vi at opplysninger om eksisterende parkeringssituasjon i det aktuelle området for en ny reguleringsplan gis betydning for det antallet parkeringsplasser som tillates anlagt ved planens realisering.

Eksempel 6:

*Parkering skal anordnes etter den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo, åpen by. Minimum 5% av parkeringsplassene skal være tilrettelagt for bevegelseshemmede.*

Saken gjelder utbygging av bolig, forretning, kontor og allmenntilgjengelige formål i Lilleakerveien. Dette ligger omtrent i 200 meter i luftlinje fra Lysaker stasjon og er således innenfor kommunens knutepunktdefinisjon. Ifølge parkeringsnormen skal parkering anordnes etter den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo, åpen by.

Oppsummert tyder gjennomgangen på at reguleringsplanene forholder seg til vedtatt parkeringsnorm. En av grunnene til det kan være at parkeringsnormene, spesielt i tett og åpen by, åpner for relativt mange plasser. Kapittel 2 illustrerer eksempelvis at Oslo kommune tillater flere plasser utenfor sentrum enn sammenlignbare byer. Derfor har utbyggere i utgangspunktet et relativt romslig parkeringsintervall å forholde seg til.

### 3.2 I hvor stor grad samsvarer reguleringsplanene med gjeldende norm for sykkel?

Parkeringsnormene gjelder også for sykkelparkering. Bestemmelsene for sykkelparkering er delt inn i tre kategorier. Kategori 0 innebærer at bestemmelsen ikke sier noe spesielt om sykkelparkering. Kategori 1 viser spesifikt til sykkelparkering etter norm. Kategori 2 viser ikke spesifikt til sykkelparkering, men generelt at parkeringsnormen skal følges. Kategori 3 viser til andre bestemmelser.

Tabell 11. Kategorisering av reguleringsaker etter hvorvidt bestemmelsene ikke nevner parkering, viser spesifikt til parkering, viser til gjeldende norm eller andre bestemmelser.

Kategori	Antall	Prosent
0	51	11 %
1	140	30 %
2	215	47 %
3	54	12 %
Totalt	460	100 %

Tabellen illustrerer at det er større variasjon i behandlingen av sykkel sammenlignet med bil. 11 % av sakene nevner ikke sykkelparkering. I noen tilfeller gjelder dette bevaring med eksempelvis omregulering der eksisterende bygning, bygningskonstruksjoner og andre elementer i bygningsmiljøet ikke tillates revet eller fjernet med mindre fravær av verneverdier kan dokumenteres. Men det er også andre formuleringer. Noen eksempler er: "All parkering skal etableres i garasjeanlegg under terreng", "Det skal opparbeides biloppstillingsplasser i henhold til høyeste verdier i de til enhver tid gjeldende parkeringsnormer for Oslo – ytre sone. Det tillates maksimum 50 p-plasser på terreng, 5 % av p-plassene skal utformes for funksjonshemmede" eller "Det skal anordnes 13 parkeringsplasser".

Tabell 11 viser at 51 saker er i kategori 0 og har formuleringer som kan skape uklarhet hvordan sykkel skal tolkes i byggesaker. Siden reguleringsplanen ikke sier noe spesifikt om sykkelparkering er vi usikre på hvordan det er ment at sykkel skal behandles i byggesakene. Kommunen bør vurdere om det er behov for å se nærmere på hvordan parkeringskravene formuleres i reguleringsplanene.

Kategori 1 viser til reguleringsbestemmelser som peker på at sykkelparkering skal anordnes i henhold til den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo. Det er 140 saker som har en slik benevnelse. I utgangspunktet skal dette sikre at byggesaken skal dokumentere at normene for sykkel overholdes.

Flere av sakene viser til en formulering som dette (kategori 2): "Parkering skal være i henhold til den enhver tid gjeldende parkeringsnorm, og min. 5 % av det totale antall



*parkeringsplasser skal tilrettelegges for forflytningshemmede*". En slik bestemmelse er ment å dekke parkering for både bil og sykkel.

Kategori 3 viser til andre bestemmelser. Noen eksempler er: *"Innenfor området avsatt til forretning, kontor, lager tillates det etablert maksimalt 150 parkeringsplasser, hvorav inntil 30 plasser tillates anlagt på terreng. Minst 5 % av parkeringsplassene skal tilrettelegges for orienterings- og bevegelsehemmede. Videre skal det etableres 30 sykkelparkeringsplasser."*

*"Parkeringsplasser tillates innenfor det areal som er vist i tiltaksplan utearealer, og som er opparbeidet til dette på reguleringsstidspunktet. Det tillates inntil 1 biloppstillingsplass og 2,5 sykkelparkeringsplasser per leilighet"*

*"Parkeringsplasser for boliger og kontor skal anordnes etter den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm i Oslo. Det skal være minimum 1,5 sykkeloppstillingsplass pr leilighet i garasjeareal. Minimum 5 % av parkeringsplassene skal tilrettelegges for funksjonshemmede."*

I hovedsak beskriver reguleringsplanene normer for sykkel, men det fremgår også tilfeller der sykkel ikke blir nevnt.

### 3.3 I hvilken grad benyttes krav til parkering under bakken?

Reguleringsplanene kan sette krav til lokaliseringen av parkeringsplassene og hvordan parkering skal beregnes i utnyttelsesgraden. Kommunen kan således regulere bygningens volum og totale arealbeslag. Kravene til utnyttelse kan skape incentiver for å anlegge parkering under bakken. Dette er fordi grad av utnyttelse kan bestemmes etter bebygd areal (BYA), prosent bebygd areal (%-BYA), bruksareal (BRA) og prosent bruksareal (%-BRA). Ifølge TEK 10 §5-2 og §5-4 skal bebygd areal og bruksareal beregnes etter Norsk Standard NS-3940 Areal- og volumberegninger av bygninger, men slik at parkeringsarealet inngår i beregningsgrunnlaget etter § 5-7. § 5-7 angir at søknad om tiltak skal vise hvordan parkeringen løses. Parkeringsareal går inn i beregningsgrunnlaget for grad av utnytting. Antall plasser og parkeringsløsning som medregnes skal være i samsvar med gjeldende reguleringsplan og/eller kommuneplanbestemmelser.

I praksis innebærer dette at kommunen kan skape incentiver for hvor parkeringen lokaliseres ved å sette strenge krav til utnyttelse. I utgangspunktet skal parkering inngå i beregningsgrunnlaget, men ifølge §5-4 b skal planbestemmelsene fastsette hvordan bruksareal helt eller delvis under terreng medregnes i grad av utnytting. Der planen ikke fastsetter noe annet, regnes bruksareal under terreng med i bruksarealet. Kommunen kan derfor fastsette at parkering under bakken ikke skal regnes med i bruksarealet. Utbygger kan i teorien få utnyttet mer areal til bolig og næring hvis det spesifiseres at bruksareal under bakken ikke skal medregnes. Ved å legge parkering under bakken reduseres arealbeslaget. Det kan fremme en tettere utbygging og mer effektiv arealbruk.

Kommunen kan også sette krav til at parkering skal anlegges i eksempelvis parkeringskjeller. Dette kravet benyttes av kommunen, men formuleringene som brukes i reguleringsplanene har stor variasjon. Noen eksempler er:

- Parkeringsplasser skal anordnes i parkeringsanlegg under terreng
- Parkeringsplasser skal etableres i garasjeanlegg under terreng
- All parkering skal anlegges i parkeringsanlegg under terreng

- All parkering skal skje under terreng
- All parkering skal anlegges i garasjekjeller
- Parkering for bolig skal anordnes i underjordisk parkeringsanlegg
- Parkering skal innpasses i underjordiske eller skjulte parkeringsanlegg
- Det skal anordnes parkering i parkeringskjeller
- Parkering skal løses i parkeringskjellere
- Parkering skal etableres i garasjeanlegg under terreng
- Parkering opparbeides i underjordisk parkeringsanlegg
- Minst 80 % av plassene anlegges under ny bebyggelse
- Parkeringsplassene skal etableres innomhus

Eksempelene viser at det brukes mange ulike beskrivelser av hvordan parkering skal anlegges. Det er også kanskje naturlig i og med at det er stor variasjon i hva reguleringsplanen omfatter av formål og område. Vi har ikke hatt ressurser til å kartlegge om benevnelsene medfører ulik praksis for parkeringens utforming. Derfor stiller vi kun spørsmål om det er nødvendig å ha så mye variasjon, og kommunen kan vurdere å føre en mer enhetlig praksis for omtalen av hvordan parkeringen skal lokaliseres. Eksemplet nedenfor kan illustrere en mulig utfordring knyttet til dette aspektet.

Reguleringsplanen for et område i ytre by sier at "*minimum 60% av p-plassene skal legges i bygning eller under terreng*". I rammetillatelsen er det gitt tillatelse til inntil 69 parkeringsplasser *under bygning eller terreng*. Spørsmålet er hva som skal karakteriseres som *under bygning*. I denne saken er 14 av plassene plassert under en fløy som krager ut over parkeringsplassen. Fra bakkeplan ser det ut som en vanlig parkeringsplass hvor plassene på den ene siden er under tak, mens man fra luften ikke ser disse plassene. Ifølge byggesaksdokumentene ble dette spørsmålet behandlet på en forhåndskonferanse der søker ba om at denne løsningen ble vurdert spesielt. Der ble det bekreftet at løsningen var i tråd med reguleringsbestemmelsene. Spørsmålet er likevel om løsningen er etter Plan- og bygningsetatens intensjon. Saken kan illustrere viktigheten av å få klarhet i hvordan parkering i bygning og under terreng skal omtales i reguleringsplanen.

### 3.4 Oppsummering

I gjennomgangen av reguleringsplanene fremgår det at parkeringsnormen omtales på en rekke ulike måter. Det er naturlig at det er noe variasjon. Kommunens praksis kan også ha blitt endret i løpet av det aktuelle tidsrommet. Likevel er det flere eksempler på at reguleringsbestemmelsene kan skape usikkerhet og være åpne for tolkninger. Det er eksempler på at sykkelnormen ikke spesifiseres og at det benyttes mange ulike beskrivelser for hvordan parkering skal anlegges. Det kan øke sannsynligheten for at antallet plasser og utforming ikke samsvarer med normene. Tabellen nedenfor viser kategorisering av omtale av parkering for funksjonshemmede. Kategori 0 innebærer at krav til funksjonshemmede ikke er nevnt. Kategori 1 innebærer at minst 5 prosent av plassene skal settes av til funksjonshemmede, mens kategori 2 har egne krav. Flertallet av sakene har ikke krav til egne parkeringsplasser for funksjonshemmede.

Tabell 12. Omtale av parkeringsnorm for funksjonsbemmede i 459 reguleringsplaner

Kategori	Antall	Prosent
0	250	54 %
1	188	41 %
2	21	5 %
Totalt	459	100 %

Kommunen kan redusere usikkerhet i byggesakstolkningen, og sikre utvikling i henhold til politiske målsettinger, hvis det utarbeides mer enhetlige beskrivelser av parkering i reguleringsplanen.

## 4 Praktisering av parkeringsnormen i byggesaker

Plan- og bygningsloven angir saksbehandlingsregler for og krav til en byggesak. Med mindre det gjelder mindre tiltak (spesifisert i PBL § 20-3 og § 20-4) er det søknadsplikt ved oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg. Bolig og fritidsbygg, samt næringsbygg krever søknad til og tillatelse fra kommunen. Prosessen for søknad og saksbehandling kan gjennomføres på flere måter. En ett-trinnsøknad benyttes når det søkes samlet om ramme- og igangsettingstillatelse<sup>5</sup>. Kravene til søknadene er spesifisert i PBL § 21. To-trinnsøknad kan gjerne benyttes for større byggeprosjekt (statkart.no). I slike saker søkes det først om rammetillatelse. Rammetillatelsen skal avgjøre om byggingen kan utføres innenfor de gitte rammer, og det gir rett til å starte forberedende tiltak. Når prosjekteringen er ferdig og ansvarlig foretak er bestemt, søkes det om igangsettingstillatelse. Alle søknadspliktige tiltak skal avsluttes med at kommunen gir ferdigattest (ibid).

Formålet med dette kapitlet er å avdekke kommunens praksis med parkering i byggesaker. I prinsippet skal byggesakene forholde seg til parkeringsnormene beskrevet i reguleringsplanen. Hvis det ikke er tilfellet, kan det medføre at den endelige utformingen av bygget ikke samsvarer med vedtatt politikk. Derfor er det viktig å kartlegge om de gitte kravene til parkering blir fulgt opp i byggesakene.

Det er flere tusen byggesaker i Oslo i perioden mellom 2002 og 2013. Gjennomgang av byggesaker er en tidkrevende prosess siden det kan være vanskelig å regne eller kontrollere om kravene i reguleringssakene er overholdt. Vi har derfor begrenset oss til å studere et utvalg på 20 byggesaker i det aktuelle tidsrommet. Sakene vi har gått gjennom omhandler både bolig, næring og kombinert utbygging i åpen by og tett by. I de påfølgende avsnittene vil vi redegjøre for de viktigste betraktningene knyttet til byggesakspraksis.

Tabell 13. Oversikt over studerte byggesaker.

	Åpen by	Tett by
Bolig	1	7
Næring	5	4
Kombinert	1	2

<sup>5</sup> For nærmere beskrivelse av byggesaker, se <http://www.statkart.no/Eiendom-og-areal/Matrikkelen/veiledning-for-lokal-matrikkelmyndighet/foringsinstruks-for-matrikkelen/6-Bygning/61-Generelt-om-foring-av-bygning-/614-Behandling-av-byggesaker/>

## 4.1 Komplisert byggesaksprosess

Det er ofte vanskelig og tidkrevende å regne ut om parkeringskravene i reguleringsplanen samsvarer med tillatt utbygging i byggesaken<sup>6</sup>. Én grunn til dette er at kommunen ikke legger opp til praksis som forenkler saksbehandlers arbeid med å vurdere antallet plasser for bil og sykkel. I praksis kan det bety at saksbehandler selv må studere plantegningene og telle, regne og/eller kontrollere om antall plasser samsvarer med reguleringsplanen.

I mange tilfeller er dette vanskelig. Saksbehandlere må holde kontroll på kravene i reguleringsplanen, samt parkeringsdekningen for bil og sykkel i rammesøknad og tegninger i ulike stadier av byggesaken. Dette er en spesiell utfordring i de sakene hvor det er gjort mange endringer underveis. Videre er det en utfordring når en byggesak er en del av et større prosjekt. Rammesøknaden (for én bygning) henviser kanskje til helt andre krav enn det som er beskrevet og vist i landskapsplan (som gjelder for hele området inkl. alle bygninger). Videre kan det tenkes at de største sakene gjerne har prosesser som kan trekke ut i tid, at det blir mange dokumenter og at det stadig skjer endringer underveis. Alt dette bidrar til at det kan være vanskelig å holde kontroll over alle dokumenter, søknader og endringer som skjer underveis i prosessen.

En ytterligere kompliserende faktor er at mange av de gjennomgåtte søknadene ikke oppgir leilighetsfordeling. Saksbehandler er da nødt til å telle leilighetsfordelingen i innsendte plantegninger<sup>7</sup>. Deretter må det beregnes om antall parkeringsplasser samsvarer med normen for leilighetsfordelingen. Sykkelparkering kan også være vanskelig å telle på tegninger. Sykkelparkeringsplassene er gjerne plassert på forskjellige steder (sykkelbod, ute, fellesboder, etc). Det kan således være vanskelig å skaffe seg en god oversikt over hvor mange sykler det vil være plass til i et prosjekt. Lignende problematikk har saksbehandlere der parkeringskravene beregnes etter eksempelvis antall ansatte.

En hektisk arbeidsdag med høyt arbeidspress og krav til saksbehandlingstid kan bidra til at slike oppgaver ikke blir prioritert. Det kan øke sannsynligheten for at byggesaken ikke samsvarer med vedtatt reguleringsplan. En mulig løsning, som kan forenkle saksbehandlingen knyttet til parkering, er å innføre standardiserte krav om opplysninger om leilighetsfordeling, antall ansatte, etc, og en utregning der søker viser om parkeringskrav for bil og sykkel samsvarer med kravene. Dette kan gjøres som vist i figur 1. En slik oppstilling viser tydelig hva som er gjeldende krav og hvor mange plasser som anlegges. I og med at det gjerne gjennomføres endringer i en søknadsprosess bør det vurderes om krav til utregningen gjennomføres hver gang det gjøres en endring som påvirker parkeringskravene<sup>8</sup>. Det kan være spesielt viktig siden intervjuene med ansatte i Plan- og bygningsetaten påpekte at de som regel dobbeltsjekker parkering for sykkel og bil kun hvis det er noe i søknaden som skurrer eller ser åpenbart feil ut.

<sup>6</sup> Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse.

<sup>7</sup> Det er i seg selv ikke like lett heller, da det ikke er like lett å se hva som for eksempel er en 2-roms leilighet og hva som er en 1-roms leilighet med sovealkove.

<sup>8</sup> Kommunen kan også vurdere å lage et excelark eller lignende der saksbehandler (og utbygger) kan beregne parkeringsdekningen for bil og sykkel for alle formål. Dermed får utbygger og saksbehandler en enkel framstilling av hvorvidt parkeringsdekningen samsvarer med reguleringsplan.

Bolig	Den tette by			Den åpne by			Utbygging		
	P-norm minimum	P-norm maksimum	P-norm sykkel	P-norm minimum	P-norm maksimum	P-norm sykkel	Antall	Antall bilplasser	Antall sykkelplasser
1 rom	0,25	0,375	1	0,4	0,6	1			
2 rom	0,5	0,75	1,3	0,8	1,2	1,3			
3 rom	0,7	1,05	1,6	1,1	1,65	1,6			
4 rom	0,9	1,35	2,5	1,2	1,8	2,5			
Sum									

Figur 3. Eksempel på en enkel fremstilling av leilighetsfordeling og utregning av parkeringskrav for bil og sykkel

## 4.2 Samsvarer byggesakene med parkeringsnormen i reguleringsplanen?

Vi har studert 20 byggesaker og undersøkt om tillatt utbygging samsvarer med vedtatte parkeringskrav i reguleringsplanen. Gjennomgangen av byggesaker viser at rammesøknader, rammetillatelser, igangsettingssøknader og igangsettingstillatelser som oftest følger kravene. Likevel oppstår det noen ganger diskrepans mellom utfallet i byggesaken og reguleringsplanen. I 2 av 20 saker avviker byggesaken trolig fra kravene som er angitt i reguleringsplanen for bil eller sykkel. I ett tilfelle ble det tillatt flere parkeringsplasser for bil, mens det i tre tilfeller ble tillatt færre plasser enn kravet for sykkel<sup>9</sup>.

### 4.2.1 Bilparkering

I en byggesak som omhandler et boligbygg med næringslokale i første etasje, stemmer beboerparkeringen overens med reguleringsplanen. Reguleringsplanen sier at parkering for boliger skal anordnes i underjordisk garasjeanlegg iht. den til enhver tid gjeldende parkeringsnormen for Oslo. Parkeringsplasser for forretning tillates på terreng vest på eiendommen med maksimalt 19 plasser. Når det gjelder parkering for næring viser utomhusplanen i rammesøknaden at det er tegnet inn totalt 23 parkeringsplasser, hvorav én plass er reservert for forflytningshemmede, på terreng vest på eiendommen. I rammetillatelsen er det henvist både til søknaden – "*Mot vest på bakteplan er det vist parkeringsplass for 23 biler [...]*" – og til reguleringsplanen som kun godtar 19 plasser. Søknaden ble godkjent med 4 ekstra parkeringsplasser.

### 4.2.2 Sykkelparkering

Også når det gjelder sykkelparkering har vi funnet diskrepans mellom de gitte kravene i reguleringsplanen og antall plasser i dokumenter og tegninger. En spørsmål er om søkerne kun viser hvor sykkelparkeringen skal ligge, eller om de fysisk tegner inn eksakt antall sykkelplasser. I sakene under, har vi talt antall plasser ut ifra tegninger, og går ut fra at søker spesifikt har tegnet inn antall plasser. Det kan likevel

<sup>9</sup> Det er usikkerhet knyttet til sakene som har færre sykkelparkeringsplasser. Det har sammenheng med at det vanskelig å tolke søknaden. Dette forsterker poenget med at etaten bør etablere en enklere praksis for å vurdere antall plasser.

være at dette ikke er tilfellet, og at sakene under faktisk *er* i henhold til reguleringsplanen.

I en byggesak som omhandler et boligbygg i indre by, har søker selv regnet ut i rammesøknaden at parkeringsnormen setter krav til 124 sykkelparkeringsplasser. Det er tegnet inn 63 sykkelplasser i parkeringskjeller. Det ble også levert en utomhusplan som ikke spesifiserer antall sykkelplasser. I revidert utomhusplan er det tegnet inn 41 sykkelplasser, noe som fører til at det totalt er tegnet inn 104 sykkelplasser. I igangsettelsessøknad er tegningen over parkeringskjeller revidert, og det er nå kun tegnet 33 sykkelplasser. Det vil si at det totalt ble satt av plasser til 74 sykler da igangsettingstillatelse ble gitt.

En siste sak omhandler en ny videregående skole på Risløkka. Søker har i rammesøknaden regnet ut minimumskravene til parkeringsdekning for sykkel til å være 754 plasser. På tegningene er det skrevet inn at det skal opprettes 470 sykkelplasser i kjeller og 345 plasser på utomhusplan (totalt 815 plasser), mens det kun er tegnet inn ca. 690 plasser. Spørsmålet blir om man skal gå ut ifra at det antall plasser søker sier de skal opprette faktisk stemmer, og om tegningene kun er laget for å illustrere hvor sykkelparkeringen skal anlegges, eller om man skal kontrolltelle antall plasser i hvert enkelt tilfelle – noe som er både tidkrevende og utfordrende. Denne saken viser at det er vanskelig å dobbeltsjekke antall sykkelplasser, og at man ofte må ta søkers ord for hvor mange plasser det skal legges til rette for.

Oppsummert viser disse eksemplene at forenkling av saksbehandlingen knyttet til parkering kan redusere sannsynligheten for avvik fra normene. Ifølge våre samtaler med byggesaksbehandlere er få saker komplette ved søknad. Det går utenfor vårt mandat å vurdere årsakene til at få saker er komplette. Vi stiller likevel spørsmål om etaten kan innføre tiltak som kan bedre dette. Gjennomgangen av byggesaker viser også at etaten i mange tilfeller retter opp feil i byggesøknadene når det gjelder parkering.

### 4.3 Eksempler på dispensasjon fra parkeringskravet

I en byggesak i indre by setter reguleringsplanen krav om 0.56 bilparkeringsplasser pr. bolig. Her er det søkt om dispensasjon for å redusere parkeringsdekningen til 0.46 pr. bolig. Begrunnelsen er at leilighetene er små og tilpasset studenter/førstegangskjøpere, det er god nærhet til kollektivknutepunkt, erfaringer fra studentboliger i nærheten viser manglende bruk av parkeringsplasser, samt at man vil kunne lage en bedre terrengmessig overgang fra gate til inngangsparti ved å ha færre parkeringsplasser. Det ble gitt dispensasjon, med henvisning til at Bystyret ved behandling av den aktuelle reguleringsplanen aksepterte at det åpnes for ensidig nord- eller nordøstvendte leiligheter under forutsetning av at det dokumenteres at det etableres borettslag for ungdom, og at dette tinglyses på eiendommen. Videre vises det til at kravet til leilighetsfordeling og parkeringsplasser i henhold til Oslo kommunes norm kan fravikes under samme forutsetning.

I en byggesak som omhandler en næringstomt i indre by, er det søkt om dispensasjon fra parkeringskravet på ni parkeringsplasser. I tidligere dokumenter ble det gitt tillatelse til at sju parkeringsplasser kunne tinglyses i nærliggende parkeringshus. I ettertid har det vist seg at disse plassene ikke kan tinglyses, ettersom det kun kan opprettes leieavtaler på dem. Søker argumenterer for en dispensasjon med bakgrunn i at bygningen i hovedsak brukes av studenter som har lavt bilhold, at det er god

kollektivdekning, og at parkeringsdekningen i området er god siden det er flere parkeringshus i nærheten. I tillegg har Høgskolen i Oslo (HiO), som leier bygget (10 år med rett til forlengelse), avsatt 6-7 plasser for forflytningshemmede i parkeringshus vis a vis bygningen. Det skal oppføres én plass for forflytningshemmede i direkte tilknytning til bygget. Plan- og bygningsetaten ga dispensasjon basert på disse argumentene.

#### 4.4 Hvor stor plass tar en sykkel?

Flere av søknadene viser at sykkelparkeringen skal løses i boder eller andre fellesarealer. Antallet sykkelplasser er ikke nødvendigvis tegnet inn, og det totale antallet sykkelplasser er heller ikke spesifisert. Det er dermed en utfordring å vite hvor mange sykler det egentlig er plass til innenfor det gitte arealet. Enkelte søknader henviser til at antall kvadratmeter som er avsatt fint bør kunne huse det gitte antallet sykler, mens andre søknader ikke nevner dette.

Ifølge Statens vegvesen (2007) krever en sykkelplass 0,9 - 1,08 m<sup>2</sup>. Dette er selvfølgelig avhengig av hvor tett syklene står stablet, om det er sykkelstativ, om det er mulig å stable sykler i høyden og lignende. Antall kvadratmeter som er avsatt i boder og andre fellesarealer til sykler varierer mye. Noen steder er det satt av mer enn nok plass, mens det andre steder virker som om det er satt av alt for lite. Et boligprosjekt i indre by planlegger å løse parkering for 64 sykler ved hjelp av fellesboder på til sammen 96.5m<sup>2</sup>, og i tillegg anlegge syv gjestesykkelplasser ved inngangsdørene. Et annet boligprosjekt, også dette i indre by, har krav til 135 sykkelplasser, mens tegninger kun viser to sykkelparkeringer á 29m<sup>2</sup>. 58m<sup>2</sup> totalt vil si at hver sykkel kun får 0.43m<sup>2</sup>. Det er ikke beskrevet hvordan det er tenkt at dette skal løses og om sykler for eksempel skal parkeres i høyden i de aktuelle bodene. Det er så vidt vi kan se heller ikke tegnet inn fellesboder andre steder i bygningsmassen som kan gi flere sykkelplasser. Selv om kravene i reguleringsplanen i teorien er oppfylt, er det likevel vanskelig å si hvorvidt det i praksis vil være mulig å parkere det gitte antallet sykler i det aktuelle boligkomplekset.

Det er flere reguleringsplaner som kun henviser til gjeldende norm når det gjelder parkering, og her ser vi at både bil og sykkel som oftest plukkes opp i byggesaken. For eksempel, i forbindelse med opprettelse av en ny barnehage i ytre by, er parkeringsdekningen for bil innenfor normen. I reguleringsplanen er det fastsatt at det skal være 14 bilparkeringsplasser og 2 plasser for forflytningshemmede. Reguleringsplanen nevner ikke sykkel, og dette er heller ikke nevnt i rammesøknad eller tegnet inn i utomhusplanen. Den manglende sykkeldekningen ble påpekt av saksbehandler, uten at det henvises til hvor mange plasser det må opprettes. Reviderte tegninger viser 12 sykkelplasser, uten at revidert søknad henviser til utregning eller antall årsverk i barnehagen. Det er dermed vanskelig å si hvorvidt dette er korrekt antall sykkelplasser i henhold til parkeringsnormen.

#### 4.5 Oppsummering

Gjennomgangen av kommunens byggesaker viser at de i hovedsak er samsvar med vedtatte parkeringskrav i reguleringsplanen. Det er tilfelle i 17 av 20 studerte byggesaker. I tre saker avviker byggesaken trolig fra kravene som er angitt i



reguleringsplanen. I ett tilfelle ble det tillatt flere parkeringsplasser for bil, mens det i tre tilfeller ble tillatt færre plasser enn kravet for sykkel. Det er ofte vanskelig og tidkrevende å regne ut om parkeringskravene i reguleringsplanen samsvarer med tillatt utbygging i byggesaken. En forenkling av saksbehandlingen knyttet til parkering kan redusere sannsynligheten for avvik fra normene.

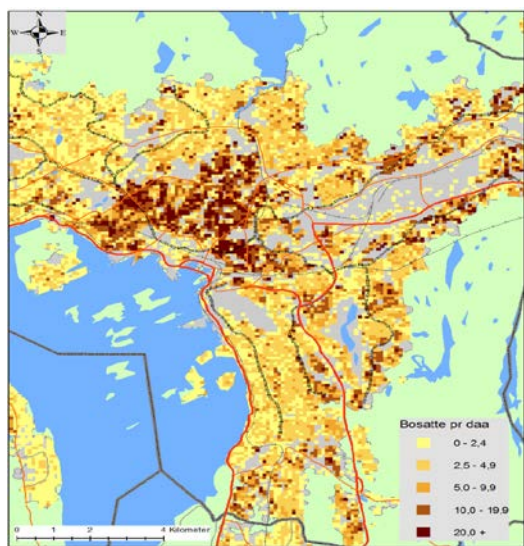
## 5 Utviklingsanalyse

Plan- og bygningssetaten, ved David Hill, Ida Søgne Tveit og Karoline Berg Maus, har utarbeidet en utviklingsanalyse for bolig, næring og offentlige formål. Analysen, som ligger i vedlegg 2, omhandler utvikling i befolkningstetthet, bilhold, arbeidsplass tetthet og pendling.

Formålet med dette kapitlet er todelt. I kravspesifikasjonen fremgår det at TØI skal sammenstille utviklingsanalysen. Kartlegging av bystrukturen og det siste tiårets utvikling kan også bidra til å belyse om avgrensingene for parkeringsnormene er tilpasset byutviklingen, samt bidra til å avdekke behovet for eventuelle justeringer av områdeavgrensning.

### 5.1 Befolkningstetthet

Figur 4 viser bosatte per dekar i Oslo. Befolkningstettheten er ment som en indikator på bymessighet (Engebretsen 2013). Figuren illustrerer at tettheten er høyest innenfor ring 3, men viser også at enkelte områder nord, øst og sør i kommunen er kjennetegnet av en tetthet som tilsvarer bykjernen. Den laveste tettheten er i områder i vest. Figuren viser også områder med høy tetthet i områder definert som åpen by.

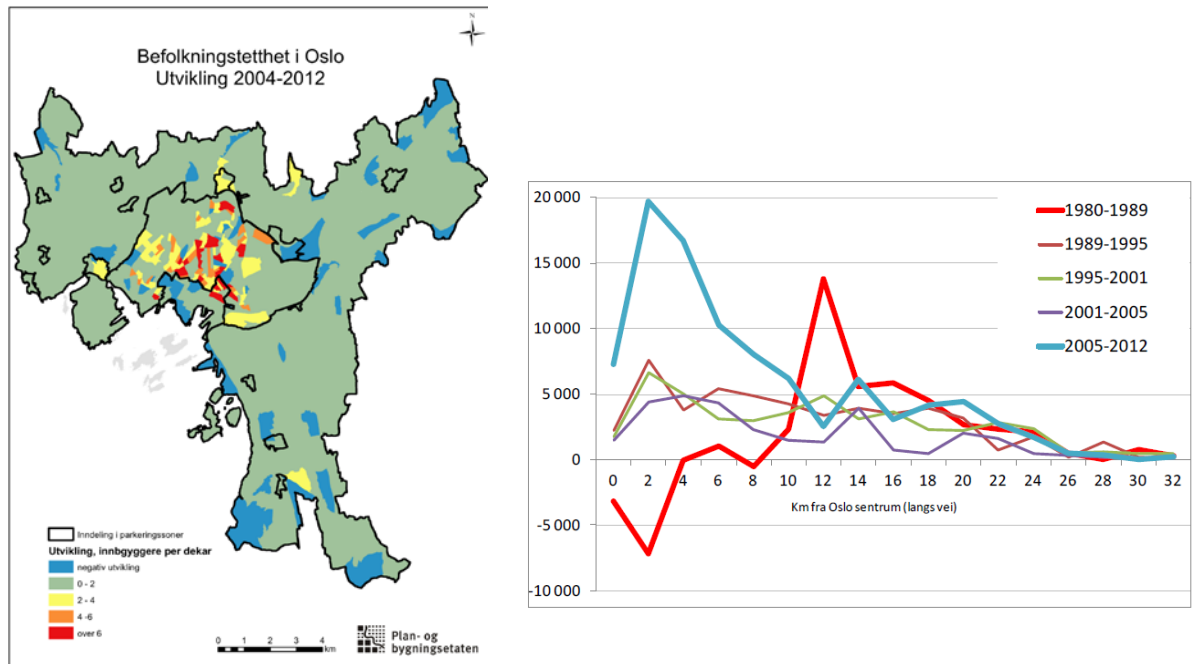


Figur 4. Befolkningstetthet. Engebretsen (2013 a)

Befolkningens lokalisering mønster har tradisjonelt gått i bølger - med varierende grad av sentralisering eller desentralisering av boligbygging og næringslokalisering i ulike tidsperioder. Starten på denne trenden kan spores tilbake til 50- og 60-tallet da bilens inntog og påfølgende infrastrukturinvesteringer muliggjorde og fremmet et utviklingsmønster med økt bosetting i utkanten av byene. De siste 30 årene har bosettingsmønsteret også variert. 80-tallet kjennetegnes av en sterk desentraliseringstrend. Fra 2005 har det vært et tydelig trendskifte med økt bosetting

i sentrale områder. Figurene 5 og 6 illustrerer denne trenden. Hovedveksten har kommet i indre by, mens det har vært mindre vekst i områder kategorisert som den åpne byen.

Regjeringen har pålagt Oslo og Akershus å gjennomføre et plansamarbeid for lokalisering av bolig og næring fram mot 2030. Plansamarbeidet har utarbeidet tre hovedalternativer for framtidig utvikling, og alle innebærer en kraftig befolkningsvekst i Oslo. Med andre ord forventes det en økende befolkning og tetthet i Oslo. Kommunen bør derfor definere og kartlegge hvilke områder som forventer størst vekst og tilpasse normene til dette.

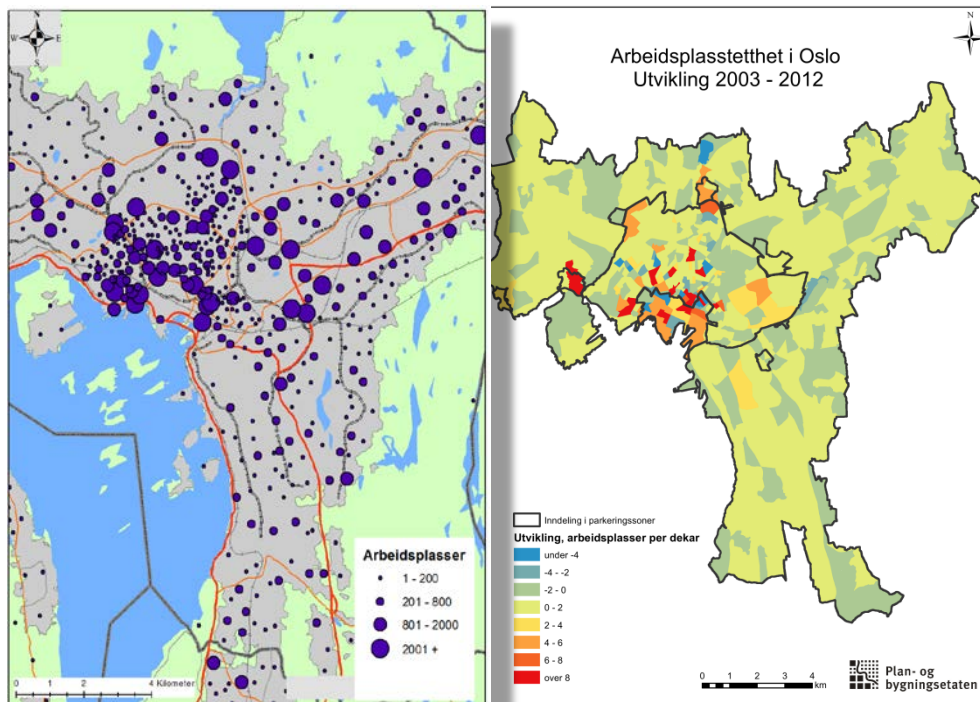


Figur 5 (t.v). Befolknings tetthet i Oslo 2004-2012. (Kilde: Hill et al. 2013). Figur 6. Antall bosatte i Oslo tettsted i ulike tidsperioder etter avstand fra sentrum. Kilde (Strand et al. 2012)

## 5.2 Arbeidsplass tetthet

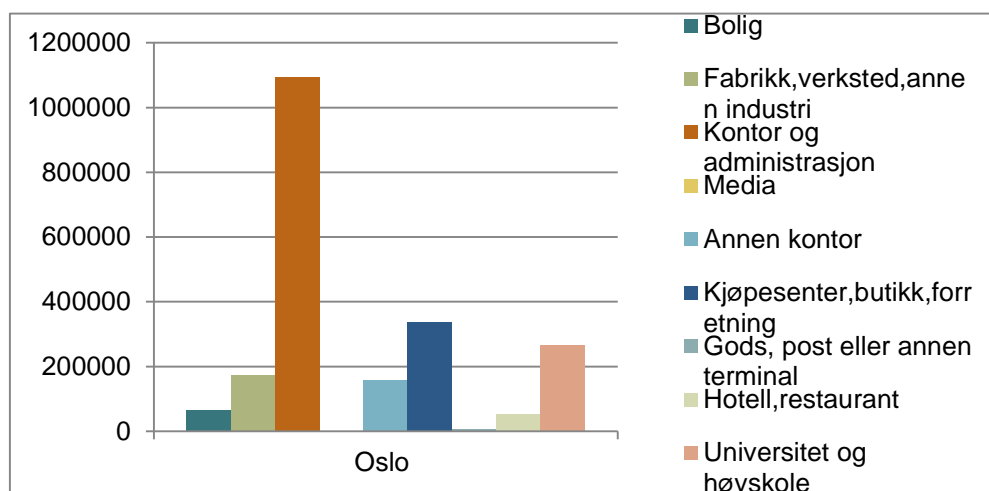
Arbeidsplass tettheten er også en indikator for bymessigheten. Figur 7 er basert på tall for arbeidsplasser per grunnkrets fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk. Figuren er et mål på funksjonsblanding mellom bolig og næring. I tillegg viser indikatoren næringskonsentrasjonen i kommunen (Engebretsen og Christiansen 2011). Plan- og bygningsetaten har fremstilt utviklingen i arbeidsplass tetthet fra 2003 til 2012.

Arbeidsplass tettheten i Oslo kjennetegnes av en sterk konsentrasjon innenfor ring 3, men også konsentrasjon av arbeidsplasser til ulike steder i kommunen. Oslo har hatt en sterk sentraliseringstendens. Størst vekst har det vært i områdene som defineres som sentrum og tett by/knutepunkt. Det er for eksempel verdt å legge merke til den sterke veksten i Nydalen og Skøyen. Disse områdene er gitt betegnelsen og med krav til parkering.



Figur 7 (t.v.). Arbeidsplasser i Oslo kommune (Engebretsen 2013 a). Figur 8. Arbeidsplass tetthet i Oslo 2003-2012 (Hill et al. 2013).

Figurene viser ikke informasjon om hva slags type næringsvirksomhet veksten har kommet i form av. Et viktig moment er å kartlegge hva som kjenner seg ut som veksten i arbeidsplasser siden parkeringsnormen differensierer etter type næring. Det kan også indikere hvilke type næringer som ventes i framtiden. Figur 9 viser at kontor og administrasjonsbygg utgjør den største veksten. Kjøpesenter, butikk og forretning utgjør den nest største veksten. Det innebærer at kommunen bør spesielt vurdere parkeringsnormen for disse formålene i en eventuell revidering av normene.



Figur 9. Summert fullført m² bruksareal til annet enn bolig etter type næring og kommune 2000-2012. SSB

### 5.3 Bilhold

Parkeringsnormene i Oslo kommune er ment å sikre tilstrekkelig antall parkeringsplasser for boligformål uten å legge til rette for overkapasitet. Parkeringsnormene for bolig har ikke blitt justert siden 2002. Ifølge kommunens veileder fremgår det at:

*Normen baserer seg på utvikling fram mot 2020. Hvis bilholdet i Oslo målt som lette biler per 1000 innbyggere over en 5-årsperiode har en årlig vekst mindre enn 0,5 % eller mer enn 0,75 % så er en viktig forutsetning for avtalen brutt. I en slik situasjon anbefales det å vurdere en revisjon av normtallene, slik at parkeringsnormene samsvarer bedre med den faktiske utviklingen.*

I den forbindelse er vi interessert i å kartlegge hvordan bilholdet har utviklet seg i tiårsperioden. Plan- og bygningsetaten har hentet data fra Motorvognregisteret og fremstilt dette i kartform. Det er tatt utgangspunkt i data for årene 2004 (31.12.2003) og 2012 (31.12.2011)<sup>10</sup>. Datagrunnlaget har noen grunnleggende svakheter som gjør fremstillingen usikker. Den viktigste svakheten er at det er registrert over 129 000 leasingbiler i Oslo, men det kan ikke kontrolleres om eller hvor mange av bilene som faktisk oppholder seg i kommunen. Dette er et usikkerhetsmoment som gjør det vanskelig å få en eksakt oversikt over bilholdet.

Tabellene nedenfor er fremstilt av Plan- og bygningsetaten. Det fremgår at bilholdet per 1000 innbyggere påvirkes av hvorvidt leasingbiler blir inkludert i analysen. I perioden mellom 2004 og 2012 har det vært en nedgang i antallet private biler, men en kraftig økning i leasingbiler. I sum har bilveksten vært på 13 prosent.

Tabell 15 viser den årlige vekst eller reduksjon i antall biler per 1000 innbyggere. I private eie reduseres antall biler med -0,43 prosent, men med inkludert leasingbiler er den årlige veksten 1,68. Sannsynligvis er årlig vekst et sted over -0,43 % og under 1,68 %. Uansett er det sannsynlig at den årlige veksten avviker fra intervallet satt i veilederen og indikerer dermed at parkeringsnormene for bolig bør revideres for å samsvare bedre med utviklingen.

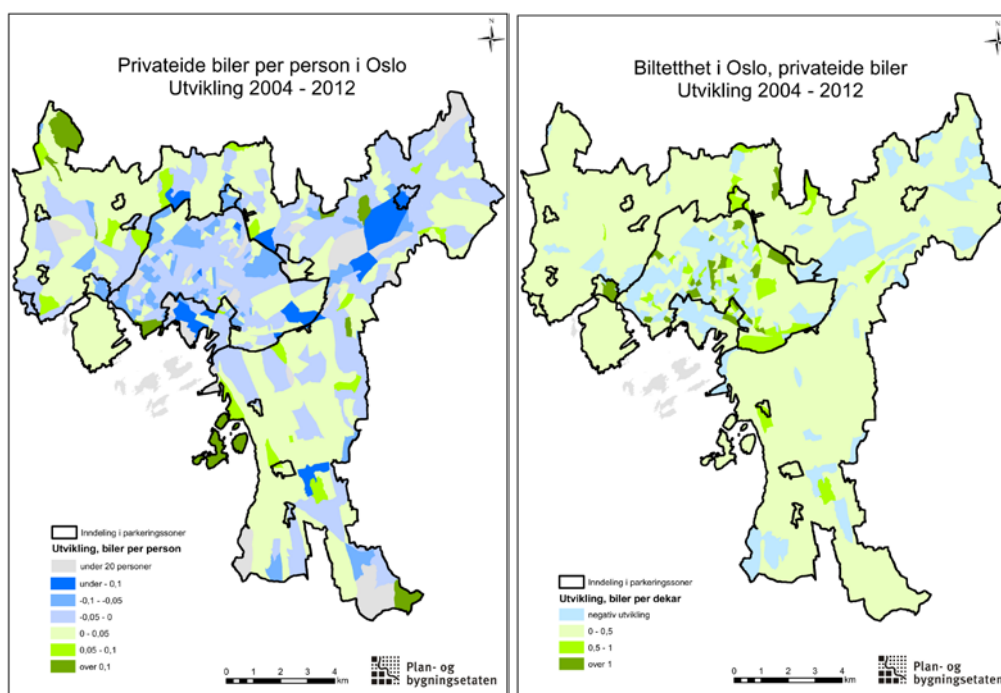
Tabell 14. Vekst i bilhold 2004-2012 (Hill et al 2013)

	Vekst 2004 - 2012		
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	-1 %	82 %	9 %
Kombibil	-67 %	-64 %	-66 %
Varebil	-17 %	77 %	51 %
Sum	-3 %	74 %	13 %

<sup>10</sup> Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av metoden og ytterligere beskrivelse av resultatene.

Tabell 15. Årlig vekst i bilhold

	Årlig vekst		
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	-0,16 %	10,29 %	1,14 %
Kombibil	-8,37 %	-8,06 %	-8,27 %
Varebil	-2,06 %	9,57 %	6,43 %
Sum	-0,43 %	9,23 %	1,68 %



Figur 10 (t.v.). Privateide biler per person i Oslo 2004-2012 (Hill et al. 2013). Figur 11. Biltetthet i Oslo 2004-2012 (Hill et al. 2013)

## 5.4 Oppsummering

Samlet sett viser gjennomgangen at kommunen har hatt en sterk sentraliseringstendens for boliger de siste ti årene. Den samme tendensen gjelder for næring. Kontor og administrasjon, samt handel utgjør den største veksten. Utviklingen for privateide biler per person antyder også at bilholdet har gått ned i områder i den tette og den åpne byen. Bilholdet har i enkelte områder også vokst. Det er likevel vanskelig å knytte utviklingen til eventuelle endringer i de geografiske avgrensingene for kommunen. Vi har blant annet ikke en oversikt over kollektivtilgjengeligheten. Det vil gi et mer helhetlig bilde av hvordan parkeringens områdeavgrensning samsvarer med mulighetene for å reise med kollektivtransport. Kollektivtilbudet er et sentralt element i utbyggers argumentasjon for færre eller flere parkeringsplasser. Det kan derfor være nyttig i saksbehandlingen å ha oversikt over slike aspekter.

## 6 Forslag for arbeid med reviderte normer

Rapporten skal vurdere om det er behov for å revidere dagens normer og skal i så tilfelle komme med momenter som kommunen bør vurdere. Gjennomgangen av praksis i regulerings- og byggesaker har gitt oss innblikk i hvordan kommunen behandler saker og har bidratt til å forstå sentrale utfordringer for utbyggere og saksbehandlere. I intervju med utbyggere, Fylkesmann og saksbehandlere i kommunen har vi i tillegg diskutert mulige tilpasninger til dagens parkeringsnormer. Nedenfor beskrives temaer som kommunen bør vurdere i det videre arbeidet med parkeringsnormene. De er kategorisert i fem kategorier: prinsipielle politiske avklaringer, parkeringsnormer for næring og bolig, parkeringsnormer for næring, parkeringsnormer for bolig og kommunens praksis.

### 6.1 Prinsipielle politiske avklaringer

I utlysningen skulle vi legge til grunn følgende aspekter:

- Parkeringsnormene skal bidra til en trafikksikker, funksjonell og miljøvennlig byutvikling
- Parkeringsnormene skal være enkle å forstå og forvalte
- Normene skal sikre tilstrekkelig parkeringsplasser for boligformål uten å legge til rette for overkapasitet
- Parkeringsnormene for næringsvirksomhet og offentlig/ allmennyttige formål skal bygge opp om kollektivtrafikken
- Det utarbeides minimumsnormer for sykkelparkering for boliger, næringsvirksomhet og offentlige/allmennyttige formål
- ABC-prinsippet for parkeringsnorm følges

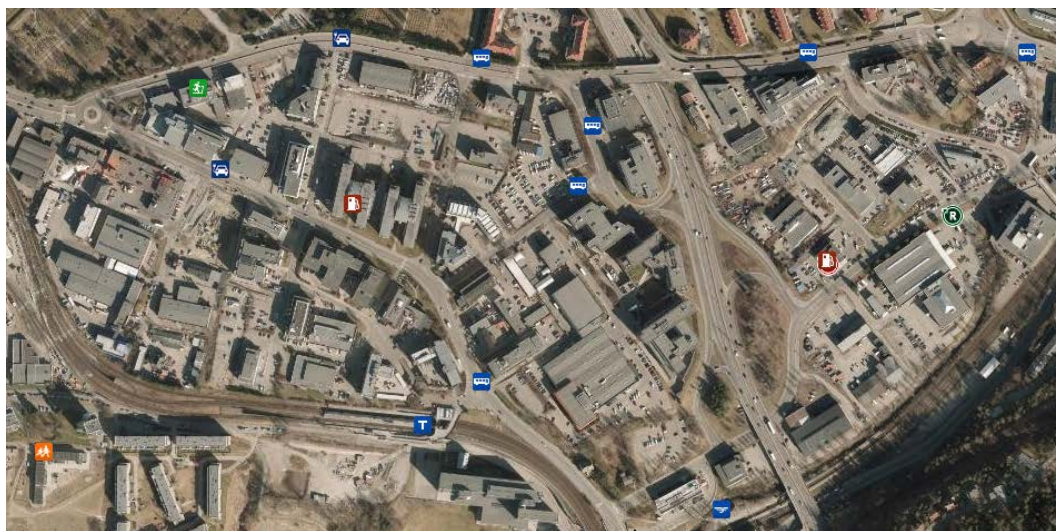
Mål og føringer som er gitt fra byrådsavdelingen angående parkering kan i større grad ta hensyn til sentrale parkeringstemaer. Vi anser det som viktig at fire sentrale temaer vurderes. For det første er det knyttet til spørsmålet om når parkering skal tillates som overflateparkering og hvor mange plasser det kan utgjøre. For det andre er det knyttet til om parkering bør adskilles fra bolig/næring. Et tredje moment er om kommunen bør benytte parkeringsnormene for å fremme bildeling. Til slutt kan kommunen vurdere å tydeliggjøre parkeringspolitikken gjennom et helhetlig strategidokument der flere temaer enn normene avklares.

#### 6.1.1 Når skal parkering tillates på bakkeplan og hvor mange plasser kan det utgjøre

Den første prinsipielle avklaringen gjelder at kommunen tar stilling til når parkering skal tillates på bakkeplan og hvor mange plasser det kan utgjøre. Dette er et sentralt tema som potensielt kan ha stor betydning for byutforming. Figur 12 viser for



eksempel arealbruken ved Brynseng. Dette er av kommunen definert som et knutepunkt. Bildet illustrerer en byutvikling som har vært preget av at det synes å være tillatt mange parkeringsplasser på terreng<sup>11</sup>. Arealer ved knutepunktet som kunne gitt rom for fortetting/byutvikling benyttes altså i stor grad til parkering. Området ville (trolig) sett annerledes ut hvis det ble regulert i 2013. Gjennom blant annet parkeringsnormene kan kommunen påvirke utviklingen og fremme en byutvikling som er i henhold til byens overordnede målsettinger. Dagens retningslinjer for parkering gir få føringer for hvor og hvor mye parkering som skal etableres under bakken. Dette bør klargjøres fra politisk hold.



Figur 12. Foto av Brynseng. Kilde: Finn.

### 6.1.2 Adskilt parkering

Et annet sentralt moment er hvorvidt parkering bør skilles fra bolig/næring. Tradisjonelt har det for eksempel vært vanlig praksis at kostnadene for en parkeringsplass ikke synliggjøres gjennom boligprisen ved nybygg. Å anlegge parkeringsplass i tilknytning til boligen øker tilgjengeligheten til bil og kan stimulere både til økt bilhold og mer bilbruk (Shoup 2011). Når det gjelder næring er det utbygger som tar kostnaden ved å etablere parkeringsplasser, men både eier og leier kan bestemme hvordan plassene skal styres/brukes. Ved å skille parkering ut i egne anlegg kan man få til sambruk av plassene og samtidig etablere ordninger der kostnadene for parkering synliggjøres. Dagens praksis betyr at det kan bli etablert flere parkeringsplasser enn nødvendig. Samtidig mister kommunen muligheten for å styre bruken av dem. Ved offentlig eierskap har kommunen langt bedre muligheter for å styre bruken av plassene etter politiske målsettinger. Erfaringer, fra byer som har innført en slik ordning, viser at dette også påvirker bilholdet og reduserer bilbruken blant bosatte (ibid).

Mange kommuner i Norge har bestemmelser om en *frivillig* frikjøpsordning. Det innebærer at utbygger kan inngå avtale med kommunen og kjøpe seg fra hele eller deler av minimumskravet. Utbyggere har delte synspunkter på en slik ordning. På den ene siden kan det bidra til større fleksibilitet i prosjekter. Utbygger kan betale for å slippe å anlegge (noen) parkeringsplasser som fordyrer prosjekter. På den andre siden har det bidratt til at prosjekter får et underskudd av plasser. Et lavt frikjøpsbeløp,

<sup>11</sup> I tillegg må det antas at det finnes parkeringskjellere under flere av bygningene.



som ligger langt under kostnadene for å anlegge parkeringsplasser, kan bidra til en slik utvikling. Kommunen kan sette en nedre grense for hvor mange plasser som kan kjøpes fri for å unngå en slik utvikling.

Stavanger praktiserer en *tvungen* frikjøpsordning. Kommunen krever at utbygger betaler en avgift tilsvarende det antall plasser som kreves i henhold til en minimumsnorm. Denne ordningen har mange fellestrekk med det som i internasjonal litteratur kalles *adskilt parkering* (unbundled parking)<sup>12</sup>. Dette er en ordning som kan organiseres på flere måter. I praksis betyr det at parkeringsplasser skilles fysisk fra etableringen av bolig og næring. Parkeringsplasser anlegges i stedet i separate parkeringsanlegg (som kan være private eller offentlige). Det innføres dermed et prinsipp med at bruker betaler, fordi bosatte eller pendlere må betale for bruk av parkeringsplassen. Ved privat eierskap er det rene markedsmessige prinsipper som avgjør priser. For parkeringsanlegg som er i offentlig eie, kan lokale myndigheter i større grad påvirke hvem som skal få plass og til hvilken pris.

En slik ordning har flere fordeler. For det første gir det mulighet for sambruk ved at flere virksomheter eller boliger kan benytte de samme plassene. Det kan bidra til en mer effektiv arealbruk og reduserte kostnader i det enkelte utbyggingsprosjektet. For det andre kan det, gitt offentlig eierskap, bidra til å sikre en regulering som samsvarer med politiske ønsker. Kostnadene ved parkering blir således synliggjort og det bidrar trolig også til at avstanden mellom bil og bosted/arbeidsplass øker. Når tilgjengelighet til bilen blir dårligere vil også bilbruken kunne reduseres.

En tvungen frikjøpsordning gir kommunen mulighet til å kreve at utbygger innbetaler en avgift tilsvarende det antall plasser som kreves i henhold til en minimumsnorm for den aktuelle lokaliseringen. 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 (antall plasser, lokalisering, utforming, bruk, mv).

På lengre sikt er dette en strategi kommunen kan vurdere. På kort sikt er dette kanskje mindre sannsynlig siden kommunen på nåværende tidspunkt ikke har en strategi for utbygging av kommunale parkeringshus. Opprettelse av nye parkeringshus ligger flere år fram i tid og parkeringsløsningen for nye boligutbygginger vil først komme flere år etter ferdigstilte boliger. Det vil også ta tid å kartlegge og bestemme hvor kommunen ønsker å anlegge parkeringshus.

Bystyret har likevel fattet et vedtak som kan være et første steg på veien mot å kunne muliggjøre en adskilt parkeringspraksis. I forbindelse med behandlingen av Oslos budsjettet for 2012 ble følgende verbalvedtak fattet: *Byrådet bes i arbeidet med etableringen av et kommunalt parkeringsorgan utarbeide en plan for bygging av underjordiske P-bus i sentrum og sentrumsnære bydeler, inkludert et P-bus under Vestkanttorget.*

Opprettelse av nye parkeringshus kan ha både positive og negative effekter avhengig av hvilket formål en sammenligner med. For eksempel kan det bidra til å øke antallet parkeringsplasser og dermed øke antallet bilturer. Men det kan også legitimere redusert gateparkering som i sin tur kan fremme bedre framkommelighet for gående,

<sup>12</sup> Flere byer i USA ser dette som et virkemiddel for å redusere boligprisene og dermed tilrettelegge for sosial boligbygging. Det innebærer en erkjennelse av at det særlig i sentrale byområder er mange husstander som er uten bil.

syklende og kollektivtransporten. Det kan også bidra til færre plasser samlet sett fordi det gir mulighet for sambruk.

Det er også positivt at kommunen kan se parkeringsnormene i sammenheng med parkeringstilbudet i (offentlige) parkeringsanlegg. I bestemmelsene om parkering kan kommunen gi mulighet for tvungen frikjøpsordning i en definert omkrets innen rimelig gangavstand til parkeringsanlegget. Kommunen må da vurdere å ha en høyere minimumsnorm i disse områdene. En slik praksis kan bidra til mindre bilbruk og redusert bilhold. Den trinnvise utviklingen bidrar også til at kommunen får mulighet til gradvis å innføre et nytt parkeringssystem. Kommunen bør derved vurdere en alternativ organisering av utbyggingen av parkeringsplasser.

### 6.1.3 Vurdere å avsette plasser for bildeling

Flere byer ønsker å fremme ordening med bildeling. Kommunene besitter flere virkemidler som kan fremme bildeling. I andre land er det flere eksempler på at det avsettes plasser til bildeling på gategrunn eller i offentlige parkeringshus<sup>13</sup>.

Kommunen kan også benytte parkeringsnormene for å fremme bildeling. Norra Djurgårdstaden (Stockholm) er et eksempel på det siste. Der tilsier kommunens parkeringsnorm at det skal bygges 0,5 plasser per boenhet. I tillegg er det et krav at det skal avsettes 0,012 plasser for bildeling per leilighet. Bakgrunnen for dette tallet er at de har gått ut fra bildelingselskapenes egne visjoner for utvikling i omfanget av bildelere. Det er kommunens parkeringsselskap som forvalter disse plassene og leier dem ut til de kommersielle foretakene som er interessert. Fram til nå har plassene vært lokalisert på gategrunn, men det åpnes for at de i framtiden kan lokaliseres i kjeller. Ordninger for bildeling har vokst fram i større og mindre byer i og utenfor Europa. Det er stor variasjon i hvilke tiltak lokale myndigheter bidrar med.

I intervjuer med utbyggere og myndigheter stilte vi spørsmål om mulige tiltak for å fremme bildeling. Noen av utbyggerne har hatt erfaring med å organisere bildelingsordninger. Blant annet fremgikk det at bildeling ble sett på som en god idé, men tidligere erfaringer viste at ordningen ble for liten i målestokk. En velfungerende bildelingsordning krever en profesjonell driver og et godt tilbud som kan benyttes av flere enn de som bor i ett borettslag eller sameie. Det ble dessuten fremhevet at det er få incentiver i parkeringsnormene for å tilrettelegge for bildeling. Normene skal i dag dekke behovet ved boligene. Dermed kan parkeringstilbudet undergrave interessen for bildeling. Et forslag var at kommunen kunne tillate at utbyggere kunne redusere antallet plasser med X hvis det tilrettelegges for Y antall bildelingsplasser. Én utbygger mente dette var en bedre ordening sammenlignet med at utbygger i stedet kan kjøpe seg fri fra å anlegge plasser (frikjøp). Ordningen ble også sett på som positiv av en aktør innen bildeling.

Flere har påpekt at kommunale incentiver for bildeling kan misbrukes. Det er selvfølgelig betinget av hvordan en ordening organiseres. Men ett eksempel er at utbygger får tillatelse til å bygge færre plasser enn normen tilsier mot at vedkommende opparbeider bildelingsplasser. Utbygger kan spare betydelige utbyggingskostnader og legge ned ordningen for bildeling etter en viss tid. Eierskapet til plassene er derfor viktig.

I vårt oppdrag er det begrenset med tid og ressurser til å utdype og analysere hvordan en bildelingsordning bør eller kan passes i normene. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag

---

<sup>13</sup> Dagens lovverk og skiltvedtekter tillater ikke at kommunen reserverer plasser til denne type formål.

for å vurdere hvilke tiltak som er mest effektive. I dagens system er i hvert fall incentivene for å tilrettelegge for bildeling lave, spesielt med tanke på at normene i indre by legger (delvis) opp til at behovet blir mer enn dekket.

#### **6.1.4 Kommunen bør utarbeide et helhetlig strategidokument**

Parkeringspolitikken er i liten grad tydeliggjort gjennom et helhetlig strategidokument. Parkering er ikke bare knyttet til normene. Det inkluderer også forholdet til gateparkering og reguleringen av denne. Blant annet bør kommunen se ulike ordninger for beboerparkering i sammenheng med normer og andre bestemmelser. Kommunen kan vurdere å utarbeide et overordnet og helhetlig dokument for parkeringspolitikk der parkering i en større sammenheng vurderes og tydeliggjøres.

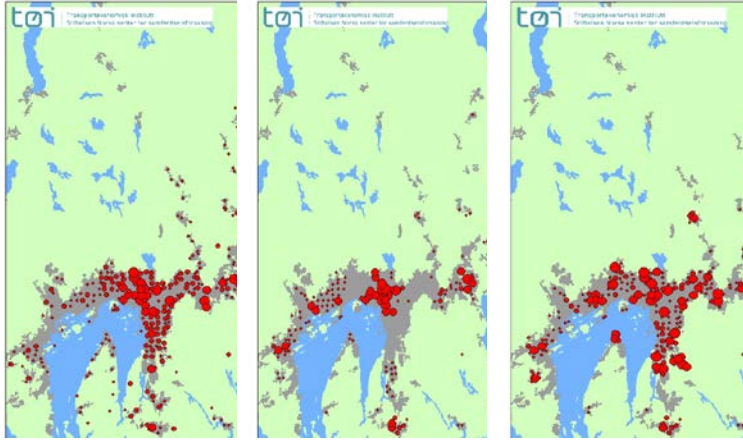
## **6.2 Parkeringsnormer for bolig og næring**

### **6.2.1 Endret områdedefinisjon**

I tilknytning til næringsnormene i 2004 ble det definert hvilke områder som inngår i normene som sentrum, knutepunkt og den åpne byen. I byrådssak 69/05 fremgår det blant annet at områdeavgrensingene skal revideres hvert fjerde år i forbindelse med revisjon av kommuneplanen. Områdeavgrensingen har likevel ikke vært behandlet som sak i kommunen siden gjeldende normer ble behandlet.

Det er flere grunner til at områdedefinisjonen nå bør vurderes. For det første har det skjedd mye i Oslo siden 2004. Det har vært en kraftig vekst i antall bosatte og sysselsatte. Mellom 2000 og 2011 har det blitt omtrent 18 000 flere heltids sysselsatte i kommunen. Dette har medført at flere områder har endret karakter gjennom transformasjon eller fortetting (for eksempel Nydalen, Løren og Økern).

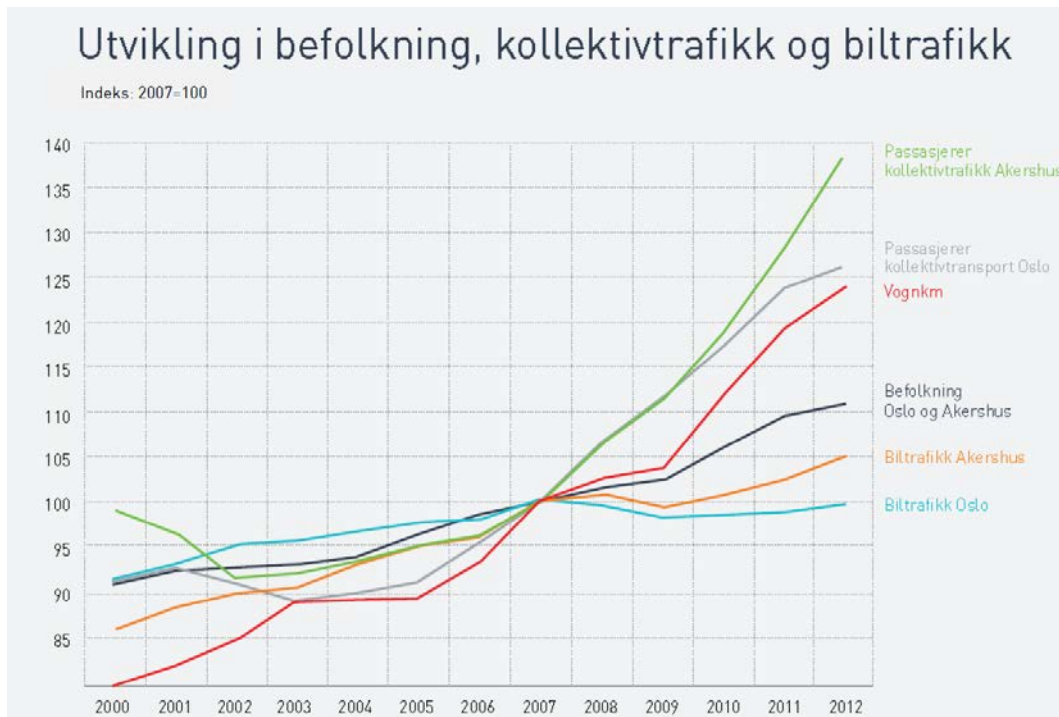
For det andre bør heller ikke en parkeringsnorm være refleksiv og kun tilpasse parkeringsnormene etter hvor det har vært sterkest vekst i byutviklingen. Parkeringsnormen bør (i større grad) være i forkant ved å ta hensyn til framtidig og planlagt utvikling. Fram mot 2030 forventes det omtrent 350.000 nye bosatte i regionen. Nye områder i Oslo vil derfor transformeres, nye områder vil få økt utbygging, tettheten vil øke og det vil bli flere km<sup>2</sup> med sentrumssoner. For eksempel forventes det at antall sysselsatte i regionen vil øke med omtrent 8000 årlig. Regjeringen har derfor pålagt Oslo og Akershus å utarbeide en planstrategi og planprogram for areal og transport i regionen. Resultatet av eller anbefalinger fra dette samarbeidet er enda ikke klart eller vedtatt. Figur 13 viser de tre alternativene som var utgangspunkt for flere utredninger. Uavhengig av hva som blir vedtatt, bør parkeringsnormene være i forkant og slik reflektere den ønskede arealbruken i områder der det forventes sterk vekst i antall bosatte og sysselsatte.



Figur 13. Plansamarbeidets tre alternativer for ny lokalisering (Engebretsen 2013 b)

For det tredje synes det som om bilholdet i enkelte områder har blitt redusert, samt at bilholdet ikke samsvarer med de geografiske avgrensingene for parkeringsnormene. Dette ble illustrert i kapittel 5.3.

For det fjerde er det områder med god kollektivdekning som ikke har en parkeringsnorm som reflekterer dette. Det ble vist flere eksempler på dette i reguleringskapitlet. Kollektivtilbudet er også i stadig endring og (for)bedring. Planlagte forbedringer er blant annet byggingen av et nytt dobbeltspor til Ski. Det vil medføre kortere reisetid og høyere frekvens for pendlere bosatte i deler av Akershus. Ny t-banestasjon ved Løren skal ferdigstilles i 2017. Dette vil bidra til bedre tilgjengelighet til et område i sterk vekst. I tillegg er det større og mindre planer for ruteutvikling og framkommelighetsprosjekter (Strategiplanen K2012 Ruter). Noe lenger frem i tid er planleggingen av en eventuell ny metrotunnel gjennom Oslo og ny jernbanetunnel. Ifølge Oslo kommune sin søknad til belønningsordningen, har også antall vognkilometer med kollektive transportmidler økt betraktelig siden 2004 (figur 14). Nytt av slike investeringer kan bli redusert hvis ikke parkeringsnormene tilpasses en slik utvikling. Dette er et viktig utviklingstrekk. Parkeringsnormene bør reflektere rammevilkårene for å reise kollektivt, samt ta hensyn til framtidige planlagte forbedringer.



Figur 14. Utvikling i befolkning, kollektivtrafikk og biltrafikk i Oslo og Akershus (Ruter 2013)

Resonnementet ovenfor indikerer et behov for å revurdere og kanskje justere områdeavgrensingen. Den bør ta større hensyn til utviklingen siden områdene ble definert, og til forventet byutvikling. Områdeavgrensingen for parkeringsnormene bør tilpasses ny og endret bystruktur i visse områder og kollektivtilbudet. Dette innebærer at kommunen bør vurdere å utvide sentrumssonene og knutepunktene. For eksempel er det ved utbygging på Skøyen og Majorstua krav til å bygge parkeringsplasser for næringsbygg, mens tilsvarende utbygging i sentrum ikke har et slikt krav.

### Hva bør kommunen gjøre?

Dette prosjektet skal ikke komme med konkrete forslag til hvilke områder som bør endres. Datagrunnlaget er ikke tilstrekkelig til å komme med slike anbefalinger. For næringsutbygging bør normene baseres på tilgjengelighetskriterier. En slik analyse vil synliggjøre områder med god og mindre god kollektivtilgjengelighet for ulike deler av byen. Analysen kan dermed fungere som et legitimerende element for hvor områdeavgrensningen skal gjelde. Ved framtidige revisjoner kan det gjennomføres nye analyser av kollektivtilgjengelighet for å studere om det er behov for å endre geografiske avgrensinger. En tydeliggjøring av hvilke kriterier som skal ligge til grunn for områdeavgrensingen, kan bidra til at normene i større grad er i tråd med byutviklingen. Dette forutsetter at kommunen følger opp gitte føringer og med jevne mellomrom vurderer revisjon av områdeavgrensingen.

## 6.2.2 Øke minimumskravet til sykkelparkering og sette strengere krav til lokalisering og utforming

Oslo kommune innførte krav til sykkelparkering i henholdsvis 2002 for bolig og 2004 for næring. I etterkant har de største byene i Norge også innført krav til sykkelparkering. Tabell 16 viser gjeldende parkeringsnorm for Trondheim, Stavanger, Bergen, Kristiansand og Oslo. Det fremgår av tabellen at Oslo har lavere krav til sykkelparkering for bolig, kontor og forretning enn de andre byene.

Tabell 16. Normer for sykkel i Trondheim, Stavanger, Bergen, Oslo og Kristiansand

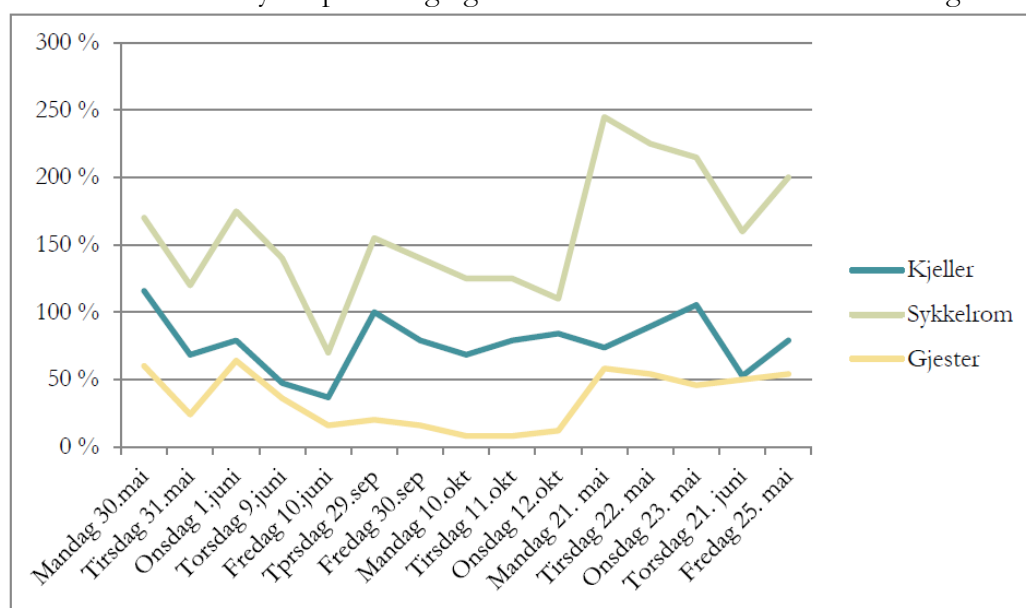
	Bolig	Kontor (100 m <sup>2</sup> )	Forretning (100 m <sup>2</sup> )
Trondheim	Min. 2 per boenhet eller 70 m <sup>2</sup>	Min 2	Min 2.
Stavanger	Min. 3 med individuell parkering. Min 2 med felles parkering.	Min 3	Min 3
Bergen	Min. 3 per 100 m <sup>2</sup>	Min 1	Min 0,9
Oslo	Min 1, 1.3, 1.6 eller 2.5 avhengig om bolig har 1, 2, 3 eller 4 rom	Min 0,7	Min 0,6
Kristiansand	Min 1 pr. bruksenhet.	Min 1	Min 1

De politiske føringene nevner ikke noe om at normer om tilrettelegging for sykkel skal samsvare med politiske målsettinger knyttet til økt sykkelbruk. Et minimumskrav bør være at kravet til antallet sykkel plasser samsvarer med kommunens ambisjon for sykkelbruk. For eksempel skal det etableres minimum 70 parkeringsplasser for sykkel ved utbygging av et 10 000 m<sup>2</sup> kontorlokale i sentrum. Det gir en parkeringsdekning på 14 prosent hvis det forutsettes 20 m<sup>2</sup> per ansatt. Ut fra en slik beregning samsvarer normen omtrent med politiske målsettinger for kontor, men det er trolig ikke tilfellet for andre formål (for eksempel mosjonslokaler eller forretning). Mål og føringer bør også vurdere utforming. Bergen kommune har for eksempel fire detaljerte bestemmelser for utforming av sykkelparkering:

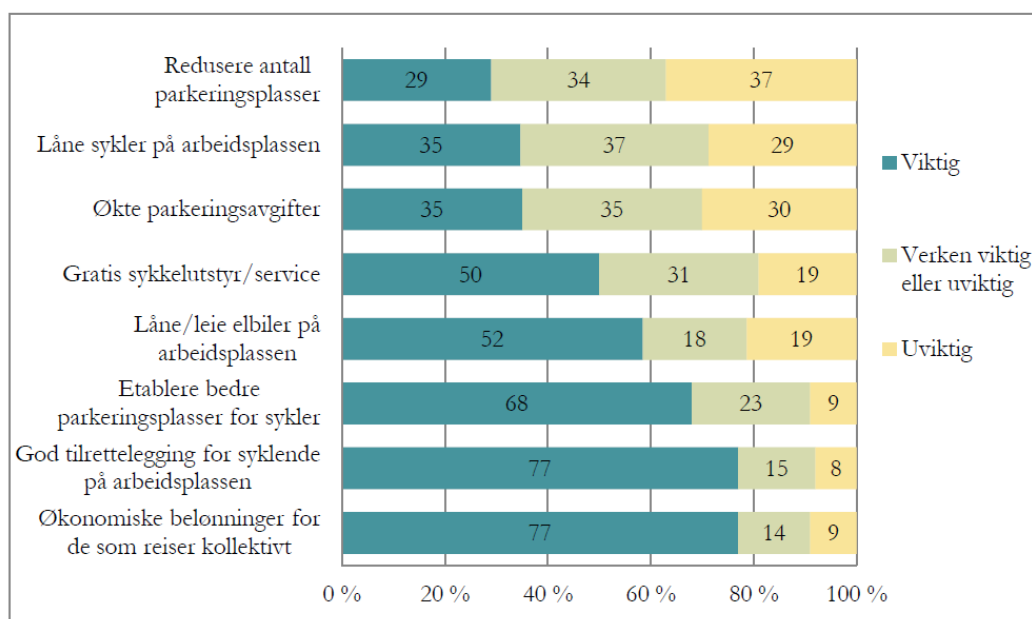
1. Sykkelparkering skal ha en plassering og utforming som gir rask og enkel tilkomst til målpunktet. Sykkelparkering skal ikke være til hinder for fotgjengere. Større byggeprosjekt langs hovedrutenettet skal knyttes direkte til sykkelnettet.
2. Ved sykkelparkering for beboere i hus med 4 enheter eller mer skal en søke løsninger med særlig tyverisikker parkering, for eksempel innendørs sykkelparkering som er lett tilgjengelig til/fra gateplan. For større boligkompleks må en i tillegg ta egne hensyn til gjesteparkering.
3. Der parkeringsplasser må ventes å bli benyttet i lengre tidsrom (eks. arbeidsplasser, skoler, kjøpesentre) skal en i størst mulig grad utforme sykkelparkering med ly for nedbør og vind og slik at en begrenser sykkeltyveri.
4. Ved etablering av bygg for mer enn 20 ansatte skal det i tilknytning til sykkelparkeringen etableres garderobetilbud.

Dessuten sikrer normen at det etableres garderobe for virksomheter med flere enn 20 ansatte. Det er gjennomført flere undersøkelser blant bedrifter i Oslo som bekrefter at slike tiltak er viktig for å fremme mer sykling og mindre bilbruk. I den forbindelse har det blitt stilt spørsmål om sykkelparkering. Julsrud et al. (2013) gjennomførte blant annet en undersøkelse av hvilke tiltak som kan fremme mer miljøvennlige reiser til Ahus. Her fremgikk det at 30 prosent mener det er viktig eller svært viktig å etablere bedre parkeringsplasser for sykler.

Christiansen (2012) gjennomførte en reisevaneundersøkelse og en kartlegging av belegget blant ansatte hos Vegdirektoratet ved Brynseng. Der fremgikk det at kapasiteten var sprengt for sykkelparkering i eget sykkelrom (figur 15). 68 % mente at det var viktig at det etableres bedre sykkelparkering på arbeidsplassen, mens 77 % mente det var viktig med god tilrettelegging for syklende på arbeidsplassen. Ut fra et slikt perspektiv kan det argumenteres for at Oslo kommune bør øke minimumskravet til sykkelparkering og inkludere bestemmelser om utforming.



Figur 15. Sykkelparkeringsbelegg Vegdirektoratet. Kilde. Christiansen 2012



Figur 16. Holdninger til mulige tiltak som kan øke andelen som reiser kollektivt til jobb.

### 6.2.3 Ladepunkt for elbil

Salget av elbiler har økt de seneste år. I følge elbilforeningen var det i oktober 2013 15.000 elbiler i Norge. Elbilsalget i 2012 utgjorde 3% av nybilsalget mens trenden er økende i 2013. Det er selvfølgelig vanskelig og usikkert å spå hvordan utviklingen vil bli i framtiden. Utviklingen er betinget av blant annet teknologi, kostnadsutvikling og hvorvidt de politiske vedtatte incentivene vil opprettholdes (Figenbaum et al. 2013). Økende andel el- og ladbare hybridbiler kan bidra til å redusere utslippene av lokal- (og global) luftforurensing. Men det vil også medføre økt etterspørsel etter ladepunkter ved bolig og næring, samt offentlig tilgjengelige ladestasjoner.

Kommunene besitter virkemidler som kan stimulere til eller legge til rette for bruk av slike biler. I Oslo er det for eksempel opprettet en støtteordning det en kan få støtte på 60 prosent eller opptil 10 000 kroner for å opprette ladepunkt. Kommunen kan også være i forkant av utviklingen ved å kreve at nye bygg tilfredsstiller teknologiske krav, for eksempel knyttet til at det elektriske anlegget i sameiers og borettslags parkeringsanlegg forberedes for etablering av ladepunkter for el- og ladbare hybridbiler. Vi har ikke foretatt en kostnadsanalyse der vi sammenligner priser ved å tilrettelegge for ladepunkter før og etter ett bygg er ferdigstilt. Hvis det er billigere å tilrettelegge for ladepunkter før et bygg er ferdig, kan kommunen vurdere å stille krav til at nye bygg for bolig og næring skal ha et elektrisk anlegg, eller et anlegg som har fysiske utvidelsesmuligheter, som muliggjør opprettelse av ladepunkter for alle eller en prosentandel av parkeringsplassene. Med fysiske utvidelsesmuligheter menes det her at kapasiteten til strømtilkoblingen til nettet kan økes og at det er plass i parkeringsanlegget for nødvendige elinstallasjoner som koblings-, sikringskap og eventuelt kWh-tellere. Det er også mulig å stille krav om at en viss andel av parkeringsplassene i nybygg skal ha ladepunkter installert. I og med at elbiler utgjør såvidt stor andel av nybilsalget virker det som en fornuftig strategi å ta hensyn til behovet for ladestasjoner for elbiler i alle nybygg. Det vil være mye billigere for samfunnet at det etableres ladepunkter i parkeringsanlegg i nye bygninger, enn at det etableres ladepunkter langs offentlig vei, der f.eks. gravekostnadene og behovet for robuste ladestasjoner er sterkt kostnadsdrivende. Det bør derfor stilles krav om at en viss andel av parkeringsplassene har ladepunkter ved nybygg, og at det er mulig å ettermontere på en større andel av parkeringsplassene for å dekke framtidige behov.

## 6.3 Parkeringsnorm for næring

### 6.3.1 Ikke differensiere norm for kontor/forretning etter område

I veiledningsheftet om parkeringsnormer for næring og offentlige formål fremgår det at normene følger ABC-prinsippet. Formålet er at virksomheter med mange ansatte/besøkende lokaliseres i områder med god kollektivtilgjengelighet, mens virksomheter med få ansatte/besøkende i forhold til grunnarealet kan lokaliseres i områder med lav kollektivtilgjengelighet og høy biltilgjengelighet. Parkeringsnormene i Oslo er ment å ta hensyn til et slikt prinsipp. Derfor tillates/kreves det færre plasser for kontor i sentrum sammenlignet med i den åpne byen.

Dagens parkeringsnormer synes ikke å ha som formål å påvirke hvor virksomheter lokaliseres<sup>14</sup>. Normene er i stedet ment å gjenspeile kjennetegn for området. Hvis for

<sup>14</sup> Det styres blant annet gjennom kommuneplanen.



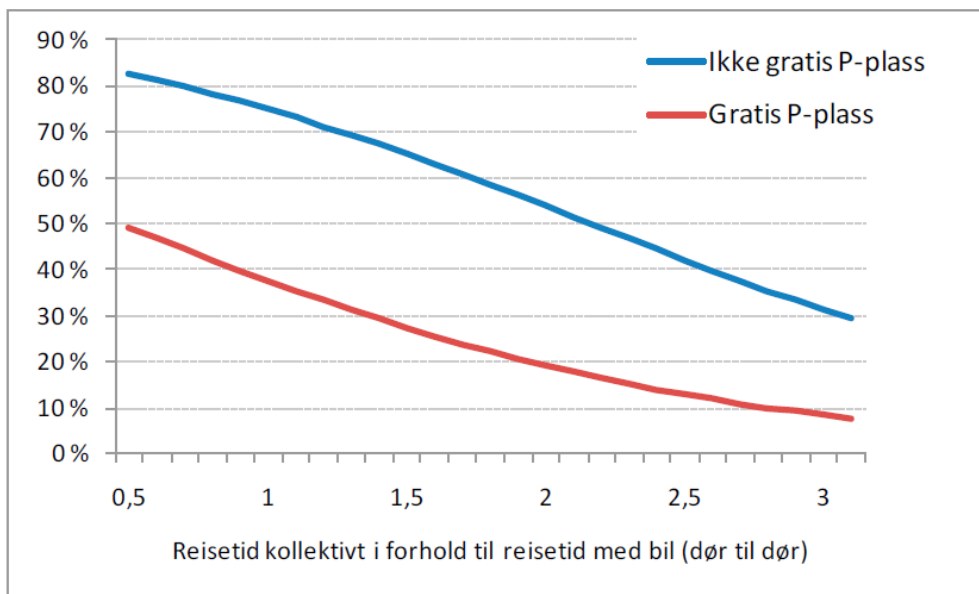
eksempel en utbygger av kontorlokaler ønsker å lokalisere seg i et område med god biltilgjengelighet, vil det tillates over 11 ganger så mange parkeringsplasser sammenlignet med lokalisering i sentrum. Normene kan derved skape incentiver for å lokalisere seg utenfor sentrum eller knutepunkter dersom bedriften verdsetter tilgang til et stort antall parkeringsplasser. Kommunen kan vurdere å endre mulighetene for slik praksis. Parkeringsnormene kan i stedet benyttes som et virkemiddel for å styre eller påvirke lokaliseringen. Ett eksempel er arbeidsplassintensive virksomheter. Hvis bystyret ønsker at kontorer lokaliseres i områder med god kollektivdekning kan de benytte en norm som ikke, eller i liten grad, tillater flere parkeringsplasser for en slik utbygging i C-område. En mulighet er at normene for kontor i den tette byen/knutepunkt gjelder for hele kommunen (utenom sentrum). Det vil skape større incentiver for å lokalisere seg i områder med god kollektivtilgjengelighet. Samme prinsipp kan vurderes for forretning/detaljhandel og kjøpesenter.

Oslo kommune kan derfor, ved å ikke differensiere parkeringsnormen etter område, benytte parkeringsnormen for å skape incentiver for ønsket lokalisering og byutvikling.

### **6.3.2 Vurdere hvilket nivå kommunen skal legge seg på for kontorparkering**

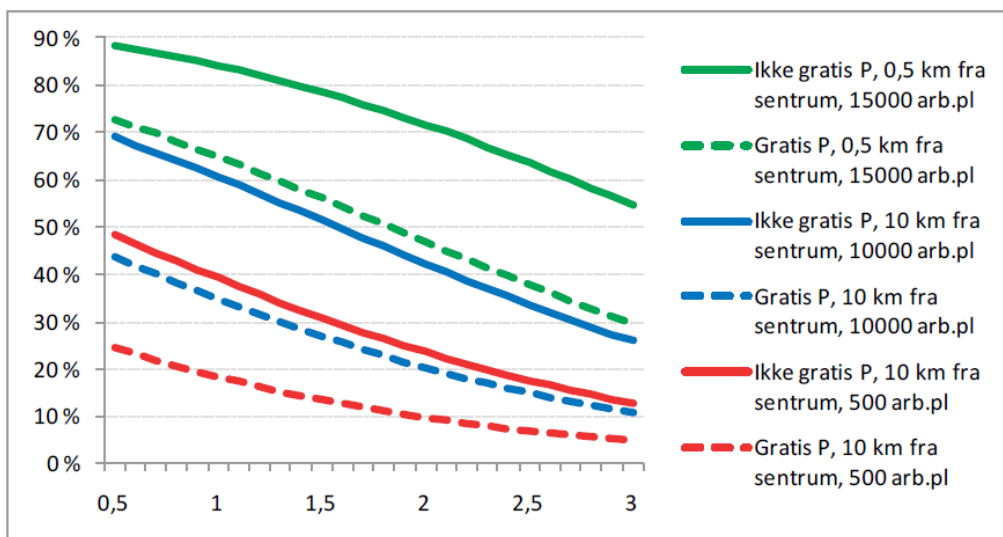
Restriktive normer for parkering i tilknytning til kontorlokaler blir sett som et viktig virkemiddel for å nå kommunens målsettinger når det gjelder bilbruk og miljø. Det er først og fremst fordi parkeringstilbudet i stor grad kan påvirke hvordan arbeidsreisene foretas. Engebretsen og Christiansen (2011) har foretatt en analyse av hvordan reguleringen av parkeringstilbudet på arbeidsplassen påvirker sannsynligheten for å reise med kollektivtransport. Dagens lovverk gir ikke lokale myndigheter mulighet til å styre reguleringen av eksisterende private parkeringsplasser. Figurene nedenfor kan likevel være relevante fordi de illustrerer mekanismene mellom avgiftsbelagt og gratis parkeringsplass. Med få parkeringsplasser øker sannsynligheten for at arbeidstakere som kjører bil må benytte avgiftsbelagte private plasser i tilknytning til arbeidsplassen.

Figur 17 viser at kollektivandelen er høy hvis det er små forskjeller i reisetid mellom bil og kollektivt. Sannsynligheten for å reise kollektivt er over 80 % hvis det samtidig ikke er tilgang til gratis parkering. Dårligere kollektivtilgjengelighet øker sannsynligheten for å benytte bil, spesielt hvis det er gratis parkering.



Figur 17. Sannsynlig andel kollektivreiser av motoriserte reiser til arbeid i store tettsteder etter relativ reisetid og parkeringsforhold ved arbeidstedet. Gjelder valg mellom kollektivtransport og bil (som fører). Prosent. Kilde Engebretsen og Christiansen 2012.

Figur 18 viser et lignende mønster, men det tas her også hensyn til arbeidstedets avstand til sentrum og arbeidsplass tetthet. Det fremgår at høy kollektivtilgjengelighet gir mest utslag i sentrumsnære områder, men også i områder med høy arbeidsplass tetthet utenfor sentrum. Det gjelder spesielt hvis det er begrenset parkeringsmulighet.



Figur 18. Sannsynlig andel kollektivreiser til arbeid i store tettsteder etter relativ reisetid, arbeidstedets avstand til sentrum, parkeringsforhold og arbeidsplass tetthet. Gjelder valg mellom kollektivtransport og bil (som fører). Prosent. Kilde Engebretsen og Christiansen 2012

I et slikt perspektiv er normene for kontor viktig. Figur 9 viser eksempelvis at det bygges mye nytt kontorareal. Hvis en slik trend fortsetter vil det innebære at

parkeringsnormene kan ha stor påvirkning på framtidig reisemønster. Kapasiteten i vegsystemet er størst i rushtid, og normene vil trolig ha størst påvirkning på reiser i dette tidsrommet.

Parkeringsnormene for kontor er strenge i sentrum. Her tillates kun 1,6 parkeringsplasser per 1000 m<sup>2</sup>, mens det i sentrumsnære områder må bygges mellom 2 og 7 plasser. Med utgangspunkt i normene kan vi belyse hvor mange parkeringsplasser som tildeles per ansatt. Her forutsetter vi at det er mellom 15m<sup>2</sup> og 20 m<sup>2</sup> per ansatt (dvs omtrent det samme som en parkeringsplass) og utbygging av et 10.000 m<sup>2</sup> kontorlokale skjer i tett by. Med disse forutsetningene er dette et bygg som rommer mellom 500 og 666 ansatte. Tabell 17 viser hvor mange plasser som kan tillates ved bruk av minimums- eller maksimumsnorm.

Som en videre illustrasjon på sammenhengen mellom parkeringsnormene og parkeringstilbudet, har vi regnet ut en såkalt dekningsgrad og inkludert beregninger av hvor mange nye ansatte det vil være i kontor mot 2030<sup>15</sup>. Dette indikerer hvor stor andel av de ansatte i en kontorvirksomhet som kan tilbys parkeringsplass ved arbeidsstedet i tett by, samt hvor mange parkeringsplasser som kan anlegges. Det er benyttet henholdsvis 15 m<sup>2</sup> og 20 m<sup>2</sup> per ansatt.

Tabellen viser at kommunens praktisering av parkeringsnormen potensielt vil få stor innflytelse på antall parkeringsplasser. Det må selvfølgelig tas forbehold om at beregningene er veldig forenklet og bare gir et bilde av framtidig behov. Ved bruk av minimumsnorm tilbys mellom 3 % og 4 % av de ansatte parkeringsplass, mens andelen øker til 14 % med maksimumsnorm<sup>16</sup>. Den enkle beregningen nedenfor, som er kun ment for illustrasjon, viser at praktiseringen har potensielt stor betydning for parkeringsdekningen og antall framtidige arbeidsreiser med bil. Ved utbygging etter minimumsnormen vil det kunne gi mellom 1985 og 2647 nye parkeringsplasser, mens maksimumsnormer kan gi mellom 6949 og 9265 parkeringsplasser<sup>17</sup>. Differansen er betydelig hvis man forutsetter at hver plass tilbys ansatte i forbindelse med arbeidsreiser, de er besatt hver dag og at reisene foretas i det samme tidsrom.

Tabell 17. Potensielt antall nye parkeringsplasser i 2030.

	Utbygging av 10.000 m kontor	
	Minimumsnorm	Maksimumsnorm
Antall plasser	20	70
Dekningsgrad 15 m <sup>2</sup>	3	10
Dekningsgrad 20 m <sup>2</sup>	4	14
Nye ansatte i kontor 2030	66182	66182
Nye p-plasser 15 m <sup>2</sup>	1985	6949
Nye plasser 20 m <sup>2</sup>	2647	9265

Ifølge en informant, som har lang erfaring med næringsbygg i sentrum og knutepunkt, er normene i seg selv ikke for strenge. Det ble påpekt at 2 plasser per 1000 m<sup>2</sup> er kun håndterbart i sentrale områder, og det ble gitt uttrykk for at det var

<sup>15</sup> Vi har tatt utgangspunkt i framskrivninger og beregninger av vekst i sysselsetting i 2030 etter hovedkategoriene kunnskapsbedrifter og offentlig forvaltning. Beregningen viser at Oslo kan forventes 66182 nye sysselsatte i disse kategoriene (Hanne Toftdahl og Rasmus Reinvang 2013)

<sup>16</sup> Forutsatt at virksomhetene som skal benytte bygget ikke avsetter plasser til egne biler og besøkende.

<sup>17</sup> Beregnet ved å ta utgangspunkt i hvor mange prosent av 66182 ansatte som får parkering.

en manglende forståelse for dette i Plan- og bygningsetaten. Dagens minimums- og maksimumsnormer er ansett som et godt fungerende prinsipp, og 7 plasser per 1000 m<sup>2</sup> var ansett som en god øvre grense. 5 plasser per 1000 m<sup>2</sup> ble pekt på som et rimelig alternativ i knutepunkt utenfor sentrum.

Det ble også pekt på at firmaer velger vekk lokalisering nær knutepunkt når parkeringspolitikken blir for streng, som igjen gjør at flere reiser med bil. For å få fram en konkurransedyktig by, er praktisering av 2 plasser per 1000 m<sup>2</sup> ansett for å være for strengt. Til slutt ble det nevnt at småbarnsfamilier der begge foreldrene jobbet ved kontorvirksomheter med streng parkeringsnorm vil få større tidspres.

Spørsmålet om hvilket nivå kommunen skal praktisere, er etter vår vurdering et politisk spørsmål.

### 6.3.3 Mindre liberale normer for forretning/handel utenfor sentrum

Kommunen tillater få parkeringsplasser for kjøpesenter og forretning i sentrum. Utenfor sentrum tillates det langt flere parkeringsplasser. En slik parkeringsnorm kan stimulere til at kjøpesentre og forretninger ønsker å lokalisere seg i områder som krever eller tillater flere parkeringsplasser. I 2007 ble det vedtatt en ny reguleringsplan for Linderud senter. Området ble regulert til byggeområde for forretning, kontor, offentlig bygning/allmenntilgjengelig formål (lokalsenter og bevertning). Dette ligger i den åpne byen. I reguleringsplanen ble det tillatt at maksimal utnyttelse skulle være 54.600 m<sup>2</sup> og det skulle opparbeides minimum 420 biloppstillingsplasser og 130 sykkeloppstillingsplasser. For enkelhets skyld beregner vi parkeringsdekningen etter tabell 18 nedenfor for henholdsvis forretning og kjøpesenter. Det er noe misvisende siden det også er kontorlokaler på senteret.

Tabellen viser at med full utnyttelse vil det kreve at det etableres mellom 710 og 2730 parkeringsplasser på Linderud senter<sup>18</sup>. Med andre ord, med bruk av kjøpesenterdefinisjonen, legges det opp til 290 færre parkeringsplasser enn minimumsnormer. Dette tilfellet illustrerer hvor liberal parkeringsnormen er for kjøpesentre i tett og åpen by. Ett spørsmål er derfor om minimumsnormen samsvarer med etterspørselen etter parkering. En slik praksis kan endres enten ved å foreta en ny områdedefinisjon og/eller justere normen for forretning/detaljhandel.

Tabell 18. Antall parkeringsplasser for forretning og kjøpesenter etter område.

	Parkeringsnorm			Parkeringsplasser		
	Sentrum (1000m <sup>2</sup> )	Tett by (1000m <sup>2</sup> )	Åpne by (1000m <sup>2</sup> )	Sentrum (antall plasser)	Tett by (antall plasser)	Åpne by (antall plasser)
Forretning/detaljhandel	Maks 2	9-15	13-35	<b>109</b>	<b>491-819</b>	<b>710-1911</b>
Kjøpesenter	Maks 2	9-15	20-50	<b>109</b>	<b>491-819</b>	<b>1092-2730</b>

Sentrumshandelen kan styrkes ved bruk av parkeringsnormen. Men i et regionalt perspektiv kan det være problematisk å føre en restriktiv parkeringspolitikk (for kjøpesenter eller forretning) siden restriksjoner i én kommune kan bidra til økt etterspørsel i en tilgrensende kommune med mer liberal parkeringspolitikk. Det kan medføre handelslekkasje mellom kommunene.

<sup>18</sup> Linderud senter oppgir på sine hjemmesider at de har 32.000 m<sup>2</sup> (trolig uten å inkludere p-areal). De ligger likevel under minimumsnormen for åpen by for kjøpesenter og på minimumsgrensen ved bruk av forretning i åpen by.

### 6.3.4 Ikke benytte minimumsnorm?

Oslo kommune benytter minimumsnormer for næring utenfor sentrum. Det innebærer for eksempel at kontor- og næringsbygg som lokaliseres i sentrale områder får krav om å bygge parkeringsplass. Noen eksempler kan illustrere denne problematikken. Tidligere var Oslo Ingeniørhøgskole lokalisert i Cort Adelers gate 30. De flyttet ut av bygningen og i 2007 var det et ønske om å finne nye leietakere til bygningen. Dette er et meget sentralt beliggende område. Det er under 500 meter i luftlinje fra Nationaltheatret. Området har derfor en svært god kollektivtilgjengelighet med buss, trikk og tog.

Den planlagte bruken krevde planendring og det ble utarbeidet et planforslag med forenklet saksbehandling. I denne prosessen ble det mottatt en rekke samrådsinnspill som det måtte tas stilling til. Ett moment var parkering. Trafikketatens innspill er gjengitt nedenfor:

*Trafikketaten: En reduksjon av parkeringsnormen er ubeldig uavhengig av reguleringsformål. Parkeringsdekningen må være i henhold til den enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo og minimum 5 % av plassene må tilrettelegges for forflytningshemmede. Forslaget må ikke medføre parkering langs gategrunn i det sentrumsnære området. Etaten anbefaler å undersøke nærmere muligheter i denne saken for etablering av mekaniske/automatiske parkeringsløsninger. Disse løsninger gir mer effektiv utnyttelse av parkeringsarealer.*

*Forslagsstillers kommentarer var: Reguleringsplanens hensikt er å sikre bevaring av den eldste skolebygningen og legge til rette for bruksendring. Det planlegges ikke riving og nybygg. Muligheten for parkering er dermed på terreng i bakgård. Trafikketaten har per telefon utdypet sin uttalelse og foreslått at det velges en parkeringsløsning der biler stables i høyden i stålstativer i bakgården.*

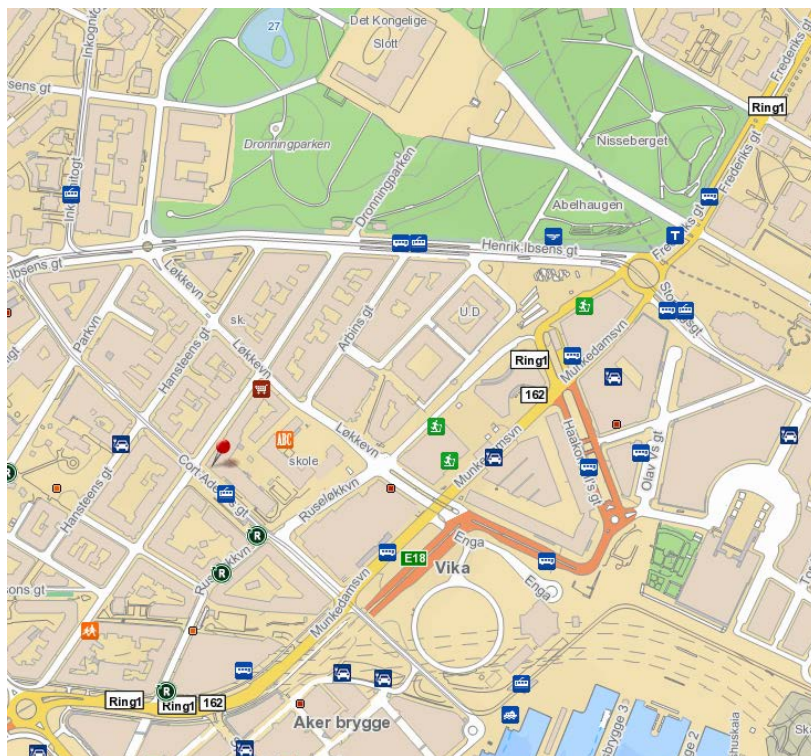
*Vi mener generelt at flere parkeringsplasser i bakgården vil gå på bekostning av vegetasjon/uteareal, parkering for sykler og trafikk-sikkerhet. Det vil gi mer trafikk på skoleveien til Ruseløkka skole og på den ikke optimale avkjørselen. Stabling av biler i høyden vil her være problematisk estetisk og i forhold til den bevaringsmessige bygningen. Totalt sett mener vi derfor det er best å beholde dagens parkeringskapasitet. Planområder ligger helt på grensen til bydel sentrum hvor det ikke stilles krav til parkering. Tvert i mot er ønsket i sentrum at man heller skal reise kollektivt. Faglig sett er det altså ikke noe i veien for å ha lavere parkeringskapasitet enn norm.*

Forslagsstiller fremmet også fem argumenter for lavere parkeringsdekning enn norm for tett by. Nedenfor har vi gjengitt tre av disse i forkortet form:

1. *I dag er det (...) 22 plasser på terreng (...) og opptar det areal som er fysisk mulig å opparbeide uten å redusere dagens uteareal/sykkelparkering.*
2. *Krav om parkeringsplass i henhold til norm for tett by kan forutsette riving av bebyggelse.*
3. *Parkeringsnormens krav er ikke hensiktsmessige (...). I "sentrumsområder" er hensikten lav parkeringsdekning for å underbygge kollektivtrafikken. Grensen blir i denne sammenheng teoretisk. Normen er heller ikke mer vitenskapelig enn at den slavisk følger bydelsgrensen mot Frogner bydel. I praksis har i midlertidig planområdet like god tilgang til kollektivtrafikk som bebyggelsen på den andre siden av gaten (...).*

Det endte med at det tillates maksimalt 22 parkeringsplasser. Minimum 5 % skal være utformet og kunne reserves for bevegelseshemmede. Parkering for sykkel skal være 50 % av den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm for Oslo kommune. Denne saken illustrerer likevel flere poeng. For det første, viser det at kommunen i flere saker kan benytte skjønnsmessige kriterier for å vurdere områdeavgrensningen. For

det andre, illustrerer det noe av problematikken med å benytte minimumsnormer. Det kan bidra til at det anlegges flere parkeringsplasser enn det er behov for.



Figur 19. Cort Adelers gate 30

Ett annet eksempel er fra Bogerudveien 13 og 15. Planforslaget gikk ut på å flytte en poliklinikk fra Sogn nærmere til bydel Nordstrand. Nytt tilbygg ble planlagt ved Østensjø. I planbeskrivelsen fremgår det at det er etablert 12 parkeringsplasser og en egen plass for forflytningshemmede på tomten. Det var fysisk mulig å tilrettelegge for 24 parkeringsplasser, men da måtte hele det flate grøntarealet bygges om til parkering og asfalteres. Behandlerne i poliklinikken fremhevet at *”det er særdeles viktig for terapibehandlingen av barn og unge at det finnes en mulighet til å drive med skjernet fysisk lek i nærheten av innendørs behandlingstilbud. Det gode kollektivtilbudet sammen med bruken av oppsøkende virksomhet samt pasientgruppens alder gjør at de eksisterende parkeringsplassene ikke er fullt benyttet. Det søkes derfor om lov til å begrense antall nye parkeringsplasser”*. I planforslaget ble konklusjonen at det tillates å etablere 18 parkeringsplasser (inkludert en plass for forflytningshemmede). Sykkelparkering ble ikke nevnt.

Minimumsnormer kan fremme at det bygges flere parkeringsplasser enn reelt behov og derved føre til økt bilbruk. Hvis kommunen i stedet kun benytter maksimumsnormer vil det være opp til utbygger/virksomheten selv å vurdere om det er behov for å tilrettelegge for det maksimale antallet tillatte parkeringsplasser. I intervjuer fremgikk det at (kontor-) virksomheter i hovedsak ønsker å bygge opp til maksimumsnorm. Dermed reduseres argumentet med at minimumsnorm bidrar til mindre gateparkering. Normene kan bli mer fleksible ved kun å benytte maksimumsnormer (for næring).

## 6.4 Parkeringsnorm for bolig

### 6.4.1 Lavere minimumsnorm for mindre leiligheter

I samtalene med utbyggere innhentet vi erfaringer med dagens normer for boligparkering. I dette avsnittet oppsummeres de viktigste innspillene og erfaringene.

#### Høye kostnader for etablering av parkering

Flere utbyggere pekte på at det er høye kostnader knyttet til å bygge parkeringsplasser. Prisen for å anlegge parkeringsplass oppgis til å starte på omtrent 250.000 kroner og det ble nevnt eksempler på kostnader opp til 600.000 kroner per plass. Det ble påpekt at parkering i liten grad et aspekt utbyggere tjener penger på. Prosjekter kunne vært mer innbringende hvis det ikke ble bygd parkering. Parkeringsplasser er således ansett som et tilbud for boligkjøpere. Det tyder på at kostnadene i enkelte tilfeller fører til at utbyggere har få incentiver til å bygge flere parkeringsplasser enn minimumsnormen. I samtalene fremgikk det også at utbyggere forholder seg til de gitte rammene i normene.

Én tilbakemelding gikk ut på at områdeavgrensingen er for enkel mellom tett by, knutepunkt og åpen by. Det bør heller gjenspeiles i parkeringsnormene at områder har gode kollektivløsninger. Områder med (meget) god kollektivdekning har i dag samme krav til antall parkeringsplasser som områder med dårlig kollektivdekning. I den forbindelse ble det blant annet vist til Bergen kommunes parkeringsnormer som i større grad differensierer normene.

#### Lavere minimumsnorm

Samtlige utbyggere peker på at minimumsnormen for de små boligenhetene er for høy. Det har sammenheng med at de minste leilighetene i stor grad kjøpes av personer med lavere kjøpekraft. Normene anses som tilfredsstillende for større leiligheter. Når det er overskudd på parkeringsplassene, selges disse ofte til større leiligheter som har ønske om og behov for flere plasser. Erfaringene er derfor at det er en tendens til at kjøpere av de største leilighetene i hovedsak kjøper en ekstra parkeringsplass. Hvis det er flere plasser enn normen, oppgir enkelte utbyggere at plassene seksjoneres som næringsdel. Det oppgis også at boligkomplekser nær sentrum har en tendens til å få overdekning av parkeringsplasser hvis ikke parkeringen følger leilighetene og inkluderes i den totale leilighetsprisen. Ifølge én utbygger er dette spesielt tydelig på nye leiligheter der prisen ligger under 45.000,- m<sup>2</sup> eller der det er spesielt godt kollektivtilbud. Det ble også nevnt at kravene til besøkparkering er for høye i ytre by.

Det er også viktig å påpeke at etterspørselen etter parkeringsplasser er betinget av parkeringstilbudet i omkringliggende områder. Incentivene for å kjøpe eller leie parkeringsplass er mindre i områder der det er god tilgang til gratis (gate-)parkering. Utbyggere kan derfor ha utfordringer med å selge plassene. Dette illustrerer en utfordring for kommunen. Bymiljøetaten regulerer og forvalter offentlige parkeringsplasser på gategrunn i Oslo. Vi har ikke kjennskap til i hvilken grad det skjer en samordning mellom Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten når det gjelder bruk av gateplasser. Uansett er det viktig å ta hensyn til reguleringen av plasser på gategrunn påvirker etterspørselen etter parkeringsplasser i tilknytning til boligen. Det kan ha påvirkning på hvordan parkeringsnormen skal anvendes ved at det for eksempel kan tillates færre eller flere parkeringsplasser avhengig av lokal situasjon.

Etterspørselen etter egen parkeringsplass kan også påvirkes av om kostnadene for parkering synliggjøres. Tradisjonelt har parkering blitt subsidiert av boligprisen. Det

vil si at også hustander uten bil bidrar til å betale for anlegg av parkeringsplassene. I praksis betyr dette at parkeringsplassene ”tvangsselges” når kostnadene for å anlegge parkering inkluderes i boligprisen. Én årsak til en slik praksis er at det har vært dyrere å bygge parkeringsplasser enn prisen nye bosatte har vært villige til å betale for plassen.

Ifølge våre intervjuer er det en tendens til at parkeringsplasser nå i større grad selges separat. Det kan henge sammen med en rekke faktorer som blant annet prisnivå på leilighetene, kjøpekraft og lokalisering. Blant annet må det tas hensyn til at det har blitt vanskeligere å parkere på gategrunn. Boligkjøpere kan dermed være villige til å betale for å sikre egen parkeringsplass. Kjøpekraften til boligkjøpere har også betydning. Prisen for en parkeringsplass blir lavere med lavere prisnivå på leilighetene. Dermed blir en større andel av byggekostnadene subsidiert av leilighetene<sup>19</sup>. I områder der det er lav etterspørsel etter parkering, vil det være større sannsynlighet for at kostnadene for parkering subsidieres av boligprisen. Dette illustrerer at det er et samspill mellom regulering av gateparkering og etterspørselen etter egen parkeringsplass i tilknytning til boligen. Normene bør vurderes graderes også etter tilgjengelighet på gateparkering.

#### 6.4.2 Lavere minimumsnorm for småhus

For småhusbebyggelse i Oslo er det et minimumskrav på 2 parkeringsplasser per boenhet eller 1,2 parkeringsplasser hvis det etableres felles parkering. Småhus er definert som bygninger med inntil 4 boenheter. Rekkehus, kjedehus og atriumhus går under småhus uavhengig av antall hus i rekken. Normen legger således opp til et bilhold på to biler per boenhet. Formålet med normen er at det sikres parkeringsplasser på egen grunn slik at parkering langs omliggende veier reduseres. Likevel kan en høy minimumsnorm redusere incentivene for ombygginger, som vil si endringer som gir ytterligere selvstendige boenheter. Tilrettelegging for utleiebolig i småhus fører til at krav om antallet parkeringsplasser dobles. En lavere minimumsnorm (for eksempel 1 parkeringsplass per boenhet) kan fremme en økt utnyttelse av eksisterende bygninger. Det fremgikk fra våre intervjuer med Plan- og bygningsetaten at de mottar noen saker der det vises hvordan de skal løse situasjonen med to ekstra parkeringsplasser. Ofte ender de likevel ikke med å følge opp.

#### 6.4.3 Vurdere annen beregning av antall plasser

Oslo kommune skiller seg ut ved å relatere krav om antall parkeringsplasser til antall rom i boligen. Vanlig praksis i andre byer er å beregne etter BRA. I intervjuer med utbyggere har vi stilt spørsmål om deres synspunkter på denne beregningsmåten. Svarene ga ingen entydig konklusjon for hva som anses som best. Én utbygger mente dagens ordning burde beholdes, én utbygger mente det burde benyttes BRA, og mens en tredje hadde ingen klare formening om hvilken beregningsmåte som var å foretrekke.

Argumentet for Oslos ordning er at det har liten praktisk betydning om eksempelvis en treroms leilighet er på 60 eller 80 m<sup>2</sup>. Det ble argumentert for at det sannsynligvis er samme antall mennesker som bor i leiligheten uavhengig av størrelse. Dermed blir bilholdet likt. Ved beregning av BRA ble det pekt på at det har forekommet tilfeller

---

<sup>19</sup> Det ble påpekt at dette kan være en barriere for å lykkes med å bygge en andel relativt sett billigere boliger.



der man får uhensiktsmessige leilighetsstørrelser for å komme under et normkrav. Med bruk av antall rom unngår en dette. På den andre siden ble det argumentert for at det er mer treffsikkert å benytte BRA. Det har blant annet sammenheng med at BRA blir bestemt allerede i reguleringsplanen, mens eksakt leilighetsfordeling gjerne bestemmes på et senere tidspunkt.

## 6.5 Kommunens praksis

### 6.5.1 Målsettinger med og praksis ved parkeringspolitikken bør tydeliggjøres i saksbehandlingen

Saksbehandlere i plan- og byggesaker, har, avhengig av type utbygging og lokalisering, store muligheter for å påvirke utviklingen. Saksbehandlere har stort rom for skjønn når det gjelder spørsmål knyttet til parkering. Reguleringsplanen skal blant annet avgjøre hvordan parkeringen i det aktuelle området skal lokaliseres og angi hvor mange plasser som skal anlegges<sup>20</sup>. Dette er sentrale momenter i en bypolitikk. Det er derfor viktig at plan- og bygningsetaten har en klar strategi og tydelige prinsipper som er forankret i de ulike avdelingene og som saksbehandlere skal forholde seg til. Dette er viktig for at ulike avdelinger og enheter skal ha felles forståelse og praksis. Utarbeidelse av målsettinger, prinsipper og strategi kan redusere sannsynligheten for at byutviklingen er betinget av hvilken avdeling eller saksbehandler som mottar saken. Hvis sentrale spørsmål er avgjort på overordnet nivå, gjennom for eksempel et strategidokument, kan kommunen også unngå at saksbehandlere på lavere nivå har gjentatte diskusjoner om samme temaer. Det er uheldig hvis det er ulik praksis på de ulike avdelingene og mellom ulike saksbehandlere.

### 6.5.2 Parkeringsintervallene bør være mer finmasket og/eller reguleringsplanen bør spesifisere hvilke deler av intervallet en skal forholde seg til

Flertallet av sakene viser til at parkering skal være i henhold til gjeldende norm. Men normene for forretning, kjøpesenter og kontor gir stor fleksibilitet til å vurdere hvor mange parkeringsplasser som skal tillates. Det kan være en utfordring hvis ikke reguleringsplanen angir om parkeringsdekningen skal være i nedre, midtre eller øvre halvdel av normens angitte spenn. Spesielt kan det være problematisk hvis det mangler en felles forståelse av hvilke områder som skal ha lavere eller høyere parkeringsdekning. Det åpner for at antallet plasser som seinere tillates i en byggesak påvirkes av hvilken avdeling eller saksbehandler som behandler saken. Intervjuene gir inntrykk av at dette kan være tilfelle. Vi har ikke hatt kapasitet til å undersøke om det er systematiske forskjeller i praksis mellom avdelinger i Plan- og bygningsetaten. Et slikt problem kan unngås hvis reguleringsplanen i større grad angir hvilken del av normen søker skal anvende. Eventuelt at det spesifiseres nøyaktig hvor mange

---

<sup>20</sup> Reguleringsplanen skal godkjennes av politikerne. Mange reguleringsplaner produseres av private og det kan dermed argumenteres for at kommunen har mindre innflytelse. En reguleringsplan må likevel sendes på høring og Plan- og bygningsetaten har mulighet til å lage alternative forslag hvis de mener det er gode argumenter for å endre foreslått reguleringsplan. Da blir det opp til politikerne å bestemme hvilket alternativ som vedtas. Både kommuner, Fylkesmannen og andre myndigheter kan fremme innsigelse til en reguleringsplan basert på parkeringsløsningen.

plasser som tillates. Dermed foretas vurderingen av parkeringsdekningen i reguleringsplanen, noe som reduserer senere skjønnsmessig vurdering i byggesakene. Vurdering av antall plasser bør gjøres i reguleringssaken. Det er blant annet fordi utbygger må argumentere for at parkeringsnormen skal avvike fra forslagene fra offentlige etater. Det gir offentlige etater og politikere mulighet til å vurdere om utbyggingen samsvarer med politiske ønsker.

### **6.5.3 Parkeringsbeskrivelsen i reguleringsplaner bør være mer enhetlig**

I gjennomgangen av reguleringsplanene fremgikk det at parkeringsnormen omtales på en rekke ulike måter. Det er naturlig at det er noe variasjon, men det er flere eksempler på at beskrivelsene og beregningene er uklare og derved kan skape usikkerhet og være åpne for tolkninger. For eksempel ble det i kapittel 3 vist til flere eksempler der sykkelnormen ikke spesifiseres, og at det benyttes mange ulike beskrivelser for hvordan parkering skal anlegges. Det kan øke sannsynligheten for at antall plasser og utformingen av disse ikke samsvarer med normene. Kommunen kan redusere usikkerhet i byggesakstolkningen og sikre utvikling i henhold til politiske ønsker hvis det utarbeides føringer for mer enhetlige beskrivelser av parkering i reguleringsplanen.

### **6.5.4 Etablere bedre rutiner for vurdering av parkering**

Det er ofte vanskelig og tidkrevende å kontrollere om parkeringskravene i reguleringsplanen samsvarer med tillatt utbygging i byggesaken. Én grunn til dette er at saksbehandler selv (i flere tilfeller) må studere plantegningene og telle, regne og/eller kontrollere om antallet plasser samsvarer med gjeldende norm.

En hektisk arbeidsdag med høyt arbeidspress og strenge krav til saksbehandlingstid kan bidra til at slike oppgaver ikke blir prioritert. Det kan øke sannsynligheten for at byggesaken ikke samsvarer med vedtatt parkeringsnorm. Vår gjennomgang synes å vise at det er avvik fra normen i 3 av de 20 studerte byggesakene. Kommunen kan derfor vurdere å etablere rutiner som skal forenkle og tydeliggjøre saksbehandlingen knyttet til parkering. For eksempel kan det innføres standardiserte krav til søkere om opplysninger om leilighetsfordeling, antall ansatte, etc. Det kan kombineres med krav om en utregning der søker viser om parkeringskrav for bil og sykkel samsvarer med gjeldende parkeringsnorm. I og med at det gjerne gjennomføres endringer i en søknadsprosess, bør det vurderes om at slikt krav til utregning skal gjennomføres hver gang det gjøres en endring som påvirker parkeringskravene<sup>21</sup>.

### **6.5.5 Generelle tilbakemeldinger fra utbyggere**

I samtalene med utbyggere stilte vi spørsmål om deres erfaringer med normene og med Plan- og bygningsetatens praktisering. I hovedsak virket utbyggere for bolig relativt fornøyd med dagens normer. Vi har ovenfor omtalt forslag til endringer. Når det kom til praktiseringen varierte svarene fra at praktiseringen var veldig bra til at de ønsket mer fleksibilitet. En utbygger mente at det var for lite fleksibilitet i

---

<sup>21</sup> Kommunen kan også vurdere å lage et excelark eller lignende der saksbehandler (og utbygger) kan beregne parkeringsdekningen for bil og sykkel for alle formål. Dermed får utbygger og saksbehandler en enkel framstilling av hvorvidt parkeringsdekningen samsvarer med reguleringsplan.

praktiseringen. Minimumsnormer for bolig ble sett på som ufravikelig. Det var for eksempel vanskelig å bygge færre plasser. Blant annet i områder der det er flere nybygg. I noen tilfeller kunne det også være aktuelt å bygge flere parkeringsplasser for å inkludere omkringliggende nabobygg som ikke har egne parkeringsplasser. En lavere parkeringsnorm kunne muligens bidra til å skape endring. Når det gjelder næring ble det pekt på at utbygger har forsøkt å søke dispensasjon i noen tilfeller, men Plan- og bygningssetaten ville ikke avvike fra normene.

Det ble også nevnt at det var et problem at nye normer innvirker ved utvidelse av gamle bygg. I ett tilfelle måtte de fjerne parkeringsplasser ved utvidelse. Derfor valgte utbygger heller å pusse opp eksisterende bygg.

### **6.5.6 Sambruk**

Sambruk kan benyttes når flere virksomheter kan benytte de samme parkeringsplassene fordi de benyttes på forskjellige tider. Slik kan kostnadene ved utbygging bli lavere, samt at det totale antall parkeringsplasser og arealbeslaget blir mindre. I følge veiledningshefte for næring åpnes det for at sambruk kan vurderes ved for eksempel kombinasjon av forretning/kontor - bolig, kontor - forretning og kontor – kultur/idrett/forsamlingslokale.

Vi har ikke funnet noen eksempler på at sambruk har blitt benyttet for å redusere antall plasser. I ett tilfelle nevnes det at sambruk kan tillates mellom forretning/kontor/lager/allmenntilgjortige formål. Samtidig legges det til grunn at parkering skal anordnes i samsvar med den til enhver tid gjeldende norm for åpen by. I dette tilfellet gjelder det en utbygging i et område definert som knutepunkt. En årsak til at sambruk i liten grad blir benyttet kan være at forretning og kontor gjerne har incentiver til å anlegge flest mulig plasser. Derfor er det kanskje kommunen som i sterkere grad skal fremme forslag om sambruk i tilfeller der sambruk kan være aktuelt.

### **6.5.7 Kommunen bør foreta en juridisk vurdering av ”Den til enhver tid gjeldende norm”**

I kapittel 3 fremgikk det at et flertall av reguleringsplaner viser til ”den til enhver tid gjeldende norm”. Intensjonen er trolig at reguleringsplanen skal legge eventuelle framtidige endringer i parkeringsnormene til grunn for saksbehandling i byggesaker. Med andre ord er tanken at framtidig utbygging i områder med reguleringsplaner som viser til den til enhver tid gjeldende norm, skal forholde seg til en parkeringsnorm som kan være annerledes enn den var på vedtakstidspunktet. Kommunen bør foreta en juridisk vurdering av gyldigheten av denne praksisen. Blant annet bør det vurderes om formuleringen er lovlig i henhold til Plan- og bygningsloven. Spørsmålet er om en slik henvisning skal tolkes innskrenkende. Det vil medføre at det er den gjeldende normen på vedtakstidspunktet for planen som må legges til grunn. I så tilfelle vil reguleringssakene forholde seg til parkeringsnormene på vedtakstidspunktet (og ikke eventuelle nye parkeringsnormene som er endret etter reguleringsplanen er vedtatt).

## 7 Referanser

- Christiansen, Petter (2012) Effekter av parkeringsavgift for ansatte i Vegdirektoratet TØI rapport 1225/2012
- Engebretsen, Øystein (2013a) Befolkningsøkning og byutvikling: Hvilke utfordringer står transportsektoren for? Innlegg på Konferansen om miljøvennlig bytransport 28.02.13
- Engebretsen, Øystein (2013b) Bystruktur og transport – effekter av ulik arealbruk ATP-nettverkssamling i Framtidens byer Kristiansand 18. oktober 2013
- Engebretsen, Øystein og Petter Christiansen (2011) Bystruktur og transport. En studie av personreiser i byer og tettsteder TØI rapport 1178/2011
- Figenbaum, Erik, Gunnar S. Eskeland, Jonathan Leonardsen og Rolf Hagman (2013) 85g CO2 per kilometer i 2020. Er det mulig? TØI rapport 1264/2013
- Fosli, Olav (1995) Miljøbaserte parkeringsnormer i Oslo. Vurdering av normer for arbeidsplassparkering Arbeidsdokument TRU/0564/1995
- Hanssen, Jan Usterud og Petter Christiansen (2013) Parkeringspolitikk i fem norske byer – mål, normer og erfaringer TØI rapport 1266/2013
- Hill, David, Ida Søgne Tveit og Karoline Berg Maus (2013) Utviklingsanalyse. Evaluering av parkeringsnormer for bolig og for næring og offentlige formål i Oslo Plan- og bygningssetaten
- Julsrud, Tom Erik, Liva Vågane og Randi Hjorthol (2013) Hva skal til for å få mer miljøvennlige arbeidsreiser til Ahus? TØI rapport 1257/2013
- Oslo kommune (2003) Parkeringsnormer for boliger i Oslo - Veiledningshefte Rapport nr. 2-2003
- Oslo kommune (2004) Parkeringsnormer for næring og offentlige formål i Oslo – Veiledningshefte
- Ruter (2013) Belønningsordningen 2013-2016. Vedlegg til Oslo kommunes søknad
- Ruter (2012) Strategiplanen K2012
- Shoup, Donald (2011) The High Cost of Free Parking APA Chicago
- Statens Vegvesen (2007) *Sykkelparkering*. Rapport nr. 2007/08. Utbyggingsavdelingen, Vegdirektoratet. [URL] <http://www.vegvesen.no/attachment/61741/binary/14778>
- SSB (2013) Aktivitet i sentrumssoner  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=SentrumsOmrad3&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=natur-og-miljo&KortNavnWeb=arealsentrum&StatVariant=&checked=true>
- Strand, Arvid, Øystein Engebretsen, Chi Kwan Kwong, Linda Isberg og Petter Christiansen (2013) Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Sluttrapport TØI rapport 1267/2013

Strand, Arvid , Øystein Engebretsen, Svein Bråthen, Petter Christiansen, Liva Vågane, Jan Usterud Hanssen (2012) Jernbanen i Østlandsområdet - en studie av framtidig byutvikling og transportsystem TØI rapport 1242/2012

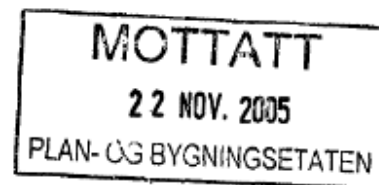
Toftdahl, Hanne og Rasmus Reinvang (2013) Næringsutvikling i Osloregionen - vekstmuligheter i alternative Utbyggingsmønstre. Vista analyse

## Vedlegg 1 Eksempel på kompleks byggesak

En byggesak som illustrerer kompleksiteten i å beregne parkeringsdekningen var i tilknytning til et boligprosjekt i indre by. Reguleringsplanen sier at parkering skal anordnes etter den til enhver tid gjeldende parkeringsnorm og etableres i garasjeanlegg under terreng. Det skal opparbeides sykkelparkering i henhold til parkeringsnormene i parkeringskjeller eller i egne sykkelrom.

En første utfordring var å kartlegge antall leiligheter og leilighetsfordeling (se figur 1). Ut ifra leilighetsfordelingen er antall leiligheter i boligkomplekset 37, mens sumlinjen viser at det er 52 leiligheter totalt.

<u>Leiligheter</u>		
Bygget er i hovedsak i 5 etasjer over bakken med en ekstra 6. etasje på hjørnet - alt i henhold til reguleringsplanen. Bygget har følgende leilighetsfordeling:		
1-roms leiligheter:	ingen	0 %
2-roms leiligheter:	10	27 %
3-roms leiligheter:	13	35 %
4-roms leiligheter eller mer	14	38 %
<b>Sum</b>	<b>52</b>	<b>100 %</b>



Figur 1: Leilighetsfordeling i et boligkompleks. Legg spesielt merke til at antall leiligheter ikke er summert opp riktig.

$$\text{Bil: } (10 \cdot 0,5) + (13 \cdot 0,7) + (14 \cdot 0,9) = 26,7 \quad \text{Sykkel: } (10 \cdot 1,3) + (13 \cdot 1,6) + (14 \cdot 2,5) = 68,8$$

Hvis vi beregner ut ifra den oppgitte leilighetsfordelingen (og ikke totalsummen) vil, ifølge vår utregning, antall bilparkeringsplasser være 27 og antall sykkelparkeringsplasser være 69. Dette er i henhold til den første rammesøknaden.

I rammesøknaden er det skrevet at det skal anlegges 27 bilparkeringsplasser i kjeller, mens den vedlagte tegningen viser 32 plasser. I tillegg skal det tilrettelegges for 2 parkeringsplasser for forflytningshemmede på gateplan. Det er videre søkt om 69 sykkelplasser i rammesøknaden, mens tegningene viser 68 plasser. I rammetillatelsen er det godkjent 32 bilplasser og 69 sykkelplasser.

I denne byggesaken er det også gjort mange endringer fra søker sin side, både i forbindelse med rammesøknad og etter at det er søkt om igangsettelsestillatelse. Bilparkeringen er endret fra 32 plasser, til 29 plasser, senere til 27 plasser, og så til 28 plasser i de ulike endrings- og søknadskjøknadene. I de første endringene stemmer tegninger overens med det som står skrevet i dokumentene, mens det i den siste er tegnet inn 26 parkeringsplasser og noe som ser ut til å være én elbil-plass (da denne er en del mindre enn de andre). Sykkelparkering er endret fra 69 plasser til 67 plasser til 72 plasser. Videre var sykkelparkeringen først tegnet samlet på et sted, men ble

fordelt på to steder. Til slutt ble plass som opprinnelig var avsatt til 35 sykkelplasser fjernet for å gi plass til én sykkelbod som skal huse 72 sykler.

Endringene som er gjort her er innenfor 150 % av normkravet, og er således ikke i strid med parkeringsnormen. Saken illustrerer likevel på en god måte utfordringen det er for Plan- og bygningsetaten å ha full kontroll over parkering gjennom hele saksgangen. Det er et behov for å forenkle saksbehandleres mulighet for å kontrollere om parkeringen faktisk er i samsvar med vedtatt regulering.

## **Vedlegg 2 Utviklingsanalyse**



## Utdrag fra Plan- og bygningsetatens utviklingsanalyse – Evaluering av parkeringsnormer for bolig og for næring og offentlig formål i Oslo kommune

Av David Hill, Ida Søgne Tveit og Karoline Berg Maus (2013)

### 1. Bilhold i Oslo 2004 - 2012

For å kunne evaluere hva som er relevante geografiske avgrensninger av parkeringsnormene og hva som er fornuftig nivå på de konkrete normtallene, er det behov for oppdatert kunnskap rundt sentrale forhold som bilhold, befolkningstetthet, arbeidsplass tetthet og arbeidsreiser, og hvordan dette har endret seg siden innføring av dagens normer.

#### Registrerte kjøretøy – bilhold

For parkeringsnormer for bolig, er endringer i bilholdet i Oslo en avgjørende faktor for hvorvidt normene skal revideres eller ikke. ”Parkeringsnormer for boliger i Oslo. Veiledningshefte”, tar som utgangspunkt at normene skal virke til 2020, om ikke bilholdet per 1000 innbyggere over en 5-års periode har en årlig vekst mindre enn 0,5% eller mer enn 0,75%.

#### Utvalg

For å se mulige endringer i bilhold har vi tatt utgangspunkt i data fra motorvognregisteret for årene 2004 (31.12.2003) og 2012 (31.12.2011). Basert på disse dataene kan vi se endringene i bilhold mellom 2004 og 2012 og gjennomsnittlig endring i perioden.

I parkeringsnormene for bolig defineres *lette biler* som ”summen av personbiler, varebiler og kombibiler”. I datasettet fra motorvognregisteret har vi valgt ut de samme kategoriene, og kontrollert for vektklasse. *Lette biler* er definert som alle biler inntil 3,5 tonn, som er grensen for hva man kan kjøre med et vanlig sertifikat (klasse B). Alle varebiler i datasettet er i henhold til vektgrensen, mens noen få personbiler og kombibiler har en høyere vekt. Disse forekomstene er allikevel inkludert i utvalget, da det er liten grunn til å tro at disse faller under en annen sertifikatklasse eller brukes på en annen måte enn ordinære personbiler.

#### Biler i privat eie og leasing

Slik dataene i motorvognregisteret er inndelt, er det eiergruppene ”Privat” (kategori 1) og ”Varehandel, bank, forsikring, finansieringsinstitusjoner” (kategori 6) det er aktuelt å inkludere i bilholdstallene. Kategorien ”Privat”, inkluderer privateide personbiler registrert på en adresse i Oslo, og står oppført med fødselsdato på eier. Kategorien ”Varehandel, bank, forsikring, finansieringsinstitusjoner” inneholder også kjøretøy registrert på en adresse i Oslo, men uten fødselsdato på eier. Det vil si at det ikke er snakk om noen fysisk eier, men at det blant annet kan være et firma eller leasingselskap som eier kjøretøyet. I denne kategorien er mange kjøretøy registrert på

en og samme adresse, på det meste så mange som 35 343 kjøretøy. Vi kommer i denne rapporten til å omtale kjøretøyene i kategori 6 som ”leasede biler”, da disse trolig utgjør størsteparten av de registrerte kjøretøyene i denne kategorien. De leasede bilene er både privat leasede og firmabiler. Mange av de leasede bilene blir brukt som private personbiler, og er parkert på boligadresse etter arbeidstid.

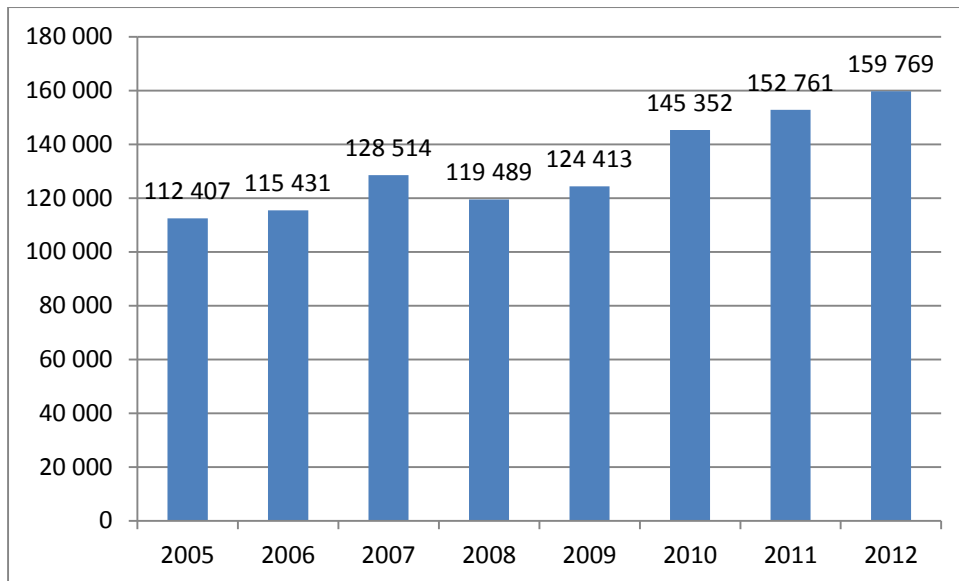
Leasing er en finansieringsform som kan sees på som en mellomting mellom leie- og lånefinansiering. Utleier har eiendomsretten til leasingobjektet, mens leasingtaker har bruksrett. Bilen er finansieringsselskapets eiendom. Hvilken adresse bilen er registrert på vil være avhengig av hvordan finansieringsselskapet organiserer dette (hovedkontor, underavdeling osv.). I praksis er det da slik at en del av leasingkjøretøyene som er registrert i Oslo, fysisk befinner seg andre deler i landet. Samtidig kan leasingkjøretøy registrert andre steder være i bruk i Oslo. Dette er en feilkilde i statistikk for bilhold, særlig for storbykommunene, som det er blitt mer oppmerksomhet rundt de siste årene.

Leasing utgjør en økende metodeutfordring ved analysering av bilhold. Per i dag er det ingen kjent måte å finne ut hvor de ulike leasingbilene befinner seg, da måten leasingsselskapene organiseres på vil bestemme registreringsadresse for de ulike kjøretøyene. Hvor kjøretøyene siden befinner seg, er det ikke samlet inn systematiske data om. Plan- og bygningsetaten har ikke klart å innhente data om leasingkjøretøyenes geografiske lokalisering.

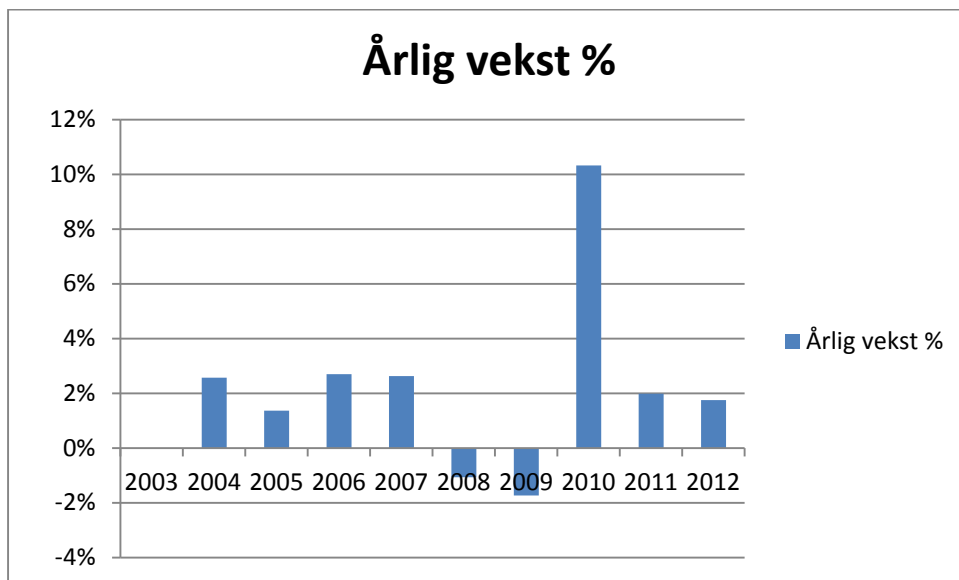
For landet som helhet er det registrert 274 070 biler i kategori 6 i motorvognregisteret i 2012. På samme tid er det registrert 129 182 leasede biler (kategori 6) med en adresse i Oslo. Det er lite trolig at en like stor andel av leasede biler som er registrert på en adresse i Oslo, også fysisk befinner seg her, da det er snakk om omtrent halvparten av alle leasede biler på landsbasis (47%).

Finansieringsselskapenes Forening (finfo) representerer noen av de største leasingsselskapene i Norge, og innhenter kvartalsvise totaltall i antall og kroner fra sine medlemmer. Hvor bilene geografisk befinner seg er ikke en del av finansieringsselskapenes rapportering. Figuren nedenfor viser veksten i leasede biler blant Finansieringsselskapenes forenings medlemmer fra 4. kvartal 2005 til 4. kvartal 2012. Det har vært en økning i leasede personbiler på ca. 40% i perioden.

At leasingkjøretøyene er registrert på finansieringsselskapets adresse, gjør det vanskelig å finne gode tall for bilholdet, særlig for de store byene. Statistikken vil da påvirkes av organisasjonsendringer hos finansieringsselskapene, for eksempel ved flytting, fusjoner og lignende. SSB inkluderer leasede biler i sin statistikk og tallene fra 2010 viser en betydelig vekst i bilparken i Oslo i 2010 (figur 2). Denne veksten har senere blitt forklart med en fusjon i DNB, hvor en betydelig del av bilparken registrert i Bergen ”flyttet” til Oslo.



Figur 1: Antall leasede personbiler blant finfos medlemmer. Kilde: Finansieringsselskapenes forening (finfo).



Figur 2: Årlig prosentvis vekst i Oslos bilpark. Kilde: SSB, statistikkbanken.

### Hovedtall fra motorvognregisteret

Motorvognregisteret viser følgende utvikling i biltall for Oslo i perioden 2003-2012:

2004			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	158053	22432	180485
Kombibil	3608	1848	5456
Varebil	8671	23462	32133
Sum	170332	47742	218074

Tabell 1: Biltall for Oslo 2004.

2012			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	183357	48061	231418
Kombibil	1401	771	2172
Varebil	8507	48676	57183
Sum	193265	97508	290773

Tabell 2: Biltall for Oslo 2012.

Endring 2004 - 2012			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	25304	25629	50933
Kombibil	-2207	-1077	-3284
Varebil	-164	25214	25050
Sum	22933	49766	72699

Tabell 3: Endring i biltall i perioden.

Tabellene ovenfor viser en vekst i biltall totalt på 33 % fra 2004-2012. Den privateide bilen står kun for 32 % av denne veksten. Det er de leasede bilene som har hatt den største veksten i perioden med en andel på 68 %. Dette gjør biltall for Oslo vanskelig å beregne, da vi vet at kategorien utgjør er en feilkilde.

Bilholdet i Oslo blir tilsvarende vanskelig å beregne. Nedenfor presenteres bilholdet i Oslo per 1000 innbyggere, samt årlig gjennomsnittlig vekst i perioden 2004-2012. Folketallet for Oslo var 521 886 i 2004, og 613 285 i 2012.

2004			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	303	43	346
Kombibil	7	4	10
Varebil	17	45	62
Sum	326	91	418

Tabell 4: Bilhold i Oslo 2004. Biler per 1000 innbyggere.

2012			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	299	78	377
Kombibil	2	1	4
Varebil	14	79	93
Sum	315	159	474

Tabell 5: Bilhold i Oslo 2012. Biler per 1000 innbyggere.

Vekst 2004 - 2012			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	-1 %	82 %	9 %
Kombibil	-67 %	-64 %	-66 %
Varebil	-17 %	77 %	51 %
Sum	-3 %	74 %	13 %

Tabell 6: Vekst i bilhold 2004-2012.

Årlig vekst			
	Privat eie	Leasing med mer	Sum
Personbil	-0,16 %	10,29 %	1,14 %
Kombibil	-8,37 %	-8,06 %	-8,27 %
Varebil	-2,06 %	9,57 %	6,43 %
Sum	-0,43 %	9,23 %	1,68 %

Tabell 7: Årlig vekst i bilhold.

Hvor mange av kjøretøyene som fysisk befinner seg i Bergen, Oslo eller andre kommuner finnes det altså ikke tall på. Ved beregning av bilholdsutviklingen i Oslo kommune, må vi derfor ta utgangspunkt i et intervall som viser ytterpunktene i hva bilholdet i Oslo kan være. Basert på tallene i tabell 7 kan vi si at årlig vekst i bilholdet i Oslo befinner seg et sted i intervallet -0,43 % (kun privat eie) 1,68 % (inkludert alle leasingbiler registrert i Oslo). SSBs bilholdstall ligger i den øverste delen av intervallet, da disse inkluderer alle registrerte biler i Oslo, også leasede.

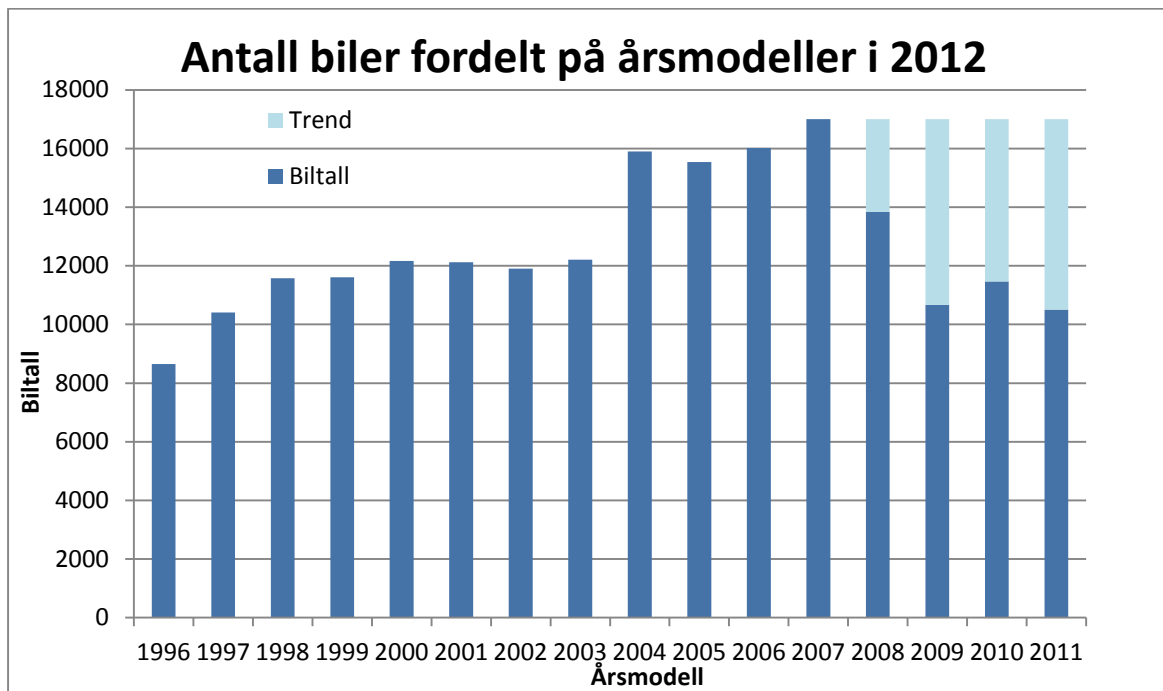
### Estimert bilhold i Oslo

Selv om det er knyttet stor usikkerhet til hva det faktiske bilholdet har vært i perioden, har vi forsøkt å beregne et *estimert bilhold*, basert på data fra motorvognregisteret.

En gjennomgang av privateide biler (kategori 1) viser en nedgang i nyere bilmodeller (årstall 2008 og nyere) i 2012 (se figur 3). Samtidig er det en økning i nyere årsmodeller for leasede kjøretøy (kategori 6) i 2012. Dette kan tyde på at leasing har overtatt for deler av det private eierskapet av nye biler. Leasede biler er som regel nye biler, som leies ut for en 3-års periode.

Ved beregningen av et estimert bilhold har vi forutsatt at nedgangen vi ser i nye årsmodeller i privat eierskap er unaturlig. Vi antar at oppgangen i leasing av nyere biler tilsvarer nedgangen i kjøp av nyere privatbiler, og holder dermed 2007-nivået konstant. Dette utgjør totalt ca 21 000 kjøretøy. Figur 4 nedenfor, viser fordelingen på årsmodeller, og hvordan 2007-tallet videreføres for nyere årsmodeller.

I tillegg antar vi at Oslo har like stor leasingandel som landsgjennomsnittet i 2012. Dette utgjør ingen stor endring. Til sammen gir denne beregningen ca. 235 200 biler i Oslo i 2012. Dette gir en årlig vekst i bilholdet på 1 % i perioden 2004-2012. På landsbasis vil veksten være 1,5 % basert på samme utregningsmetode (men uten å legge til noen trend).



Figur 3: Biltall fordelt på årsmodeller 2012. Kilde: Motorvognregisteret.

En årlig vekst i bilholdet på 1% må behandles som et estimat det vil være en viss usikkerhet knyttet til. Likevel mener vi dette estimatet gir et riktigere bilde av veksten i bilholdet, enn om vi inkluderte samtlige biler registrert på en adresse i Oslo. Det er behov for å finne en mer korrekt måte å beregne bilholdet på framover. Å ta utgangspunkt i kjøretøy registrert i motorvognregisteret vil ikke være en fruktbar metode så lenge leasede kjøretøy utgjør en så stor feilkilde som i dag.



## Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

### Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt  
Gautstadalléen 21  
NO-0349 Oslo

22 57 38 00  
[toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)  
[www.toi.no](http://www.toi.no)