

Sammendrag:

Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune

TOI 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 bygningsstaten 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 %
Totalt	429	100 %

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 m². 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.