
Sammendrag:

Parkeringsnormer i utvalgte norske og svenske byer

Status og effekter på bilinnhav, adferd og økonomi

TØI rapport 1311/2014

Jan Usterud Hanssen, Åsa Aretun, Nils Fearnley, Robert Hrelja, Petter Christiansen
Oslo 2014, 90 sider

Prosjektet beskriver grunnlaget for og målet med parkeringsnormene i seks norske og fem svenske byer. Oversikten viser at det er forskjeller i hvilket grunnlag byene har for sine normer og hvor detaljert normene er bygget opp. Normene for næringsformål, og da særlig for utbygging i sentrale deler av byene, har gradvis blitt mer restriktive over tid. For boliger er det fortsatt et prinsipp at det skal være tilstrekkelig med parkering. Dette betyr at parkering ikke brukes som virkemiddel for å påvirke bilhold. Både ut fra et samfunnsøkonomisk og et planteoretisk perspektiv har vi undersøkt om parkeringsnormene påvirker bilhold og bilbruk. To litteraturstudier viser at det er liten kunnskap om sammenhenger mellom parkering og husholdenes bilhold, bilbruk og økonomi. Det er dermed grunn til å skaffe mer kunnskap om hvordan parkeringstilbudet ved boliger påvirker bilhold og bilbruk.

Formål og gjennomføring

Denne rapporten gir en oversikt over parkeringsstrategien og tilhørende parkeringsnormer i utvalgte byer i Sverige og Norge. Oversikten skal blant annet bidra til å belyse hvordan byene behandler spørsmål om nye parkeringsplasser i plan- og byggesaker. Rapporten utgjør etappe 1 i prosjektet. Basert på funn i denne etappene er det utarbeidet et arbeidsdokument som beskriver hvordan den empiriske kunnskapen kan styrkes ved en videreføring i etappe 2.

Normene skiller mellom parkering ved boliger og parkering ved reisemål som arbeidsplasser, detaljhandel, fritidsaktiviteter, mv. Hensikten med normenes har utviklet seg over tid. Tidligere ønsket kommunene at det ble etablert et tilbud som tilfredstilte etterspørselen etter parkering ved de ulike reisemål. I dag er det også andre hensyn som skal ivaretas. Dette gjelder ikke minst miljøhensyn. Det er i større grad et spørsmål om tilgjengelighet til ulike reisemål uten bruk av bil, og om en mer restriktiv parkeringspolitikk kan bidra til å redusere bilbruken i byområdene.

Prosjektets oppdragsgiver - Bisek - har i sin problemstilling også tatt opp spørsmål om hvordan parkeringstilbudet påvirker folks bilhold og husholdenes økonomi. Dette har vi tolket som at det bør fokuseres på parkering i tilknytning til boliger selv om det er klart at restriksjoner på parkering ved andre målpunkter også kan påvirke bilhold, bilbruk og økonomi.

Et viktig spørsmål er om det innebærer et velferdstap for et hushold om bilen blir mindre tilgjengelig eller mindre anvendelig for husholdets ulike transportbehov. De litteraturstudier som er gjort som del av dette prosjektet viser at det ikke har blitt arbeidet mye med dette spørsmålet.

TØI og VTI har arbeidet parallelt med denne gjennomgangen av parkeringsnormer i sine respektive land. Det er utarbeidet en felles mal for gjennomføring av strukturerte intervjuer med personer som har vært (og er) sentrale i arbeidet med parkeringsstrategiene og de tilhørende normene i noen valgte byer i Norge og Sverige. I tillegg har vi gått gjennom relevant dokumentasjon fra disse byene: overordnede planer (kommuneplaner), utredninger, politiske saksdokumenter og politiske vedtak.

I gjennomgangen beskrives parkeringsnormenes utvikling, gjeldende normer og målsettinger som ligger til grunn for parkeringsstrategien i utvalgte bykommuner i Norge og Sverige. Vi har sammenstilt informasjonen etter en felles struktur som skal gjøre det lettere å se eventuelle forskjeller i praksis i de to landene.

Ved valg av byer har vi hatt ulike utgangspunkt og også benyttet noe ulike kriterier i de to landene. Vi har forsøkt å dekke både store, mellomstore og mindre byer, men det er vanskelig å fremstille dette sammenlignbart. En mellomstor by i Norge vil for eksempel bli sett som en liten by i Sverige. De byene vi har undersøkt er:

Norge: Oslo, Trondheim, Stavanger, Drammen, Asker, Hamar

Sverige: Göteborg, Malmö, Helsingborg, Linköping, Lerum

Både i Sverige og Norge er parkering og arealbruk kommunale ansvarsområder. Innenfor gjeldende lovverk kan kommunene selv bestemme hva man vil med parkeringsnormene, hva de skal inneholde og hvordan de skal utformes.

I etappe 1 har vi ikke funnet signifikant forskning og dokumentasjon som kan gi klare og gode svar på prosjektets problemstillinger. Vi har funnet at det har vært lite diskusjon om hvordan parkering påvirker boligpriser, hvordan tilgangen til og utforming av parkeringstilbudet påvirker valg av boliglokalisering og hvordan parkeringstilbudet (også parkeringskostnader) påvirker bilhold og bilbruk.

Byenes parkeringsstrategier

Norske byer

For ikke mange år siden var hensikten med parkeringsnormene å sikre at nye utbyggingsprosjekter la til rette for så mange parkeringsplasser at etterspørselen kunne dekkes. Trolig var det bare de større bykommunen som la egne analyser og registreringer til grunn for sine normer. For øvrig ble normene stort sett utarbeidet på grunnlag av hva andre kommuner hadde vedtatt. De ble nærmest kopiert fra kommune til kommune.

Når en kommune i dag reviderer sine normer er det også andre målsettinger som legges til grunn. Man er blitt mer bevisst på hvor store arealbeslag og kostnader parkeringen medfører. Dessuten ser kommunene parkeringspolitikken og restriktive parkeringsnormer som viktige virkemidler for å nå målsettinger innenfor transport-, miljø- og klimapolitikken. Dagens normer baseres derfor ikke lenger bare på et mål om å dekke en observert eller erfart etterspørsel.

Kommunene har også blitt mer bevisste på at prismekanismen er et viktig virkemiddel når det gjelder bruken av parkeringsplassene. I større grad vises det til hva miljøet og trafikksystemet tåler – nå og i fremtiden. Dette gjelder i større grad i de store bykommunene enn i de mindre. Målsettinger om tettere utbygging og økt bruk av kollektivtransport bidrar til at nye normer gjøres noe mer restriktive enn de

var tidligere. Som virkemiddel har det likevel bare effekt på lang sikt når ny utbygging får lavere parkeringsdekning enn eksisterende bebyggelse. Det tar lang tid å endre på et eksisterende arealbruksmønster og derved påvirke tilgjengeligheten med bil og samtidig tilrettelegge for alternative reisemåter. Dette gjelder spesielt fordi parkeringstilbudet i stor grad er blitt privatisert.

Gjennomgangen av parkeringsnormene i de seks norske bykommunene viser at parkering som virkemiddel innenfor politikkområder som areal, transport og miljø foreløpig ikke gjenspeiles fullt ut i normene. I enkelte av byene har normene vært uendret gjennom en lang periode. De byene som har revidert sine normer etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2009, viser at det skjer en utvikling i retning av mer restriktive normer.

Når det gjelder bolignormer bygger politikken fortsatt på et prinsipp om at behovet (eller etterspørselen) skal dekkes. Det er for eksempel flere av de mindre byene (Drammen og Hamar) som fortsatt synes å basere sine minimumskrav på normalvedtektene fra 1965.

Plan- og bygningsloven av 2009 synes å stimulere til at spørsmålet om parkeringsnormer tas opp i forbindelse med kommuneplanarbeidet. Parkeringsnormene blir etter hvert innarbeidet som bestemmelser i kommuneplanenes arealdeler. Disse arealplanene forutsettes å bli revidert hvert fjerde år. Dette gir også mulighet til mer rutinemessig å ta normene opp til vurdering og eventuell revisjon hvert fjerde år. Det er likevel ikke noe hinder for at det arbeides fortløpende med temaet.

Vi baserte oss på intervjuer eller strukturerte samtaler med minst en relevant person fra hver by. I flere tilfeller var det vanskelig å finne frem til en person som hadde arbeidet med parkering som tema i egen kommune over lang tid. Endring av arbeidsoppgaver og mangel på kontinuitet ga inntrykk av at dette ikke er et tema det arbeides vesentlig med utover de gangene det tas opp som et eget prosjekt for å evaluere normene og utrede en parkeringsstrategi. Dette er ikke nødvendigvis et problem, men det virker ikke som byene bygger opp spesiell kompetanse på denne delen av planleggingen.

De seks norske bykommunene har til dels ulike tilnærminger, men alle synes å ha tatt utgangspunkt i at boligparkering skal tilpasses etterspørselen. I de største byene er man klart mer bevisste enn i de mindre byene på at parkeringstilbudet andre steder enn ved boligen kan brukes til å påvirke bilbruken. En slik restriktiv praksis synes i hovedsak å gjelde for sentrumsområder eller tett utbygde områder.

Vi har trolig ikke kommet i dybden på hvordan de overordnede normene påvirker praksis i byggesaker. I de store byene er det ulike avdelinger som arbeider med normene. Vedtekter eller bestemmelser vedtas i overordnet sammenheng. Oppfølgingen av overordnede prinsipper og føringer gitt i reguleringsbestemmelser skjer vanligvis i en egen byggesaksavdeling der man også må forholde seg til utbyggere. I noen tilfeller gis det uttrykk for at normene i hovedsak er veiledende.

Det ble opplyst at dagens minimumsnormer for boliger i noen sammenhenger har resultert i for mange plasser. Dette kan skyldes at det nå er vanlig å selge parkeringsplassen som en separat enhet og at det derfor blir synliggjort hva den koster. Når dette er en frivillig kostnad for en boligkjøper som også vet om det er mulig å parkere gratis eller vesentlig rimeligere på gaten eller nærliggende tomter, er det naturlig at kjøp av garasjeplass utsettes.

Tidligere var kostnaden for en parkeringsplass skjult i boligprisen og da ble plassene tatt i bruk. Det er en utfordring for både kommunen, utbyggere og beboere hvis det i dag anlegges parkeringsplasser som ikke etterspørres. Dette bidrar på ulike måter også til å fordyre boligene. Det antas at det i de store byene har oppstått et utleiemarked der plasser regulert til boligparkering også benyttes av andre enn beboerne i et boligprosjekt.

Bolignormene i de seks byene er ulike. De kan være svært enkle (f.eks. Stavanger) eller de kan være veldig detaljerte (f. eks. Asker). Det er derfor ikke mulig å sammenstille de seks byenes normer i en oversiktlig tabell.

Studien av parkeringsstrategier i de valgte norske byene gir grunnlag for noen konklusjoner:

- For bolig er normene tilpasset forventet bilhold
- For andre utbyggingsformål enn bolig er normene til dels restriktive (men det varierer mye med byens størrelse og hvor i byen et prosjekt er lokalisert)
- Normene dreier seg bare om krav til antall nye parkeringsplasser
- Normene tar ikke hensyn til parkeringssituasjonen for øvrig i det aktuelle området, men det er forståelse for at nye parkeringsplassers attraktivitet og bruk påvirkes av eksisterende parkeringstilbud i et større område
- Det blir bare unntaksvis tatt opp hvordan parkeringen skal organiseres, eies og forvaltes
- Parkeringskostnader synliggjøres ikke alltid for brukeren
- Byene har i liten grad retningslinjer for anlegg av større parkeringsanlegg og parkeringshus
- Det er få eksempler på at retningslinjer om sambruk av plasser blir benyttet for å begrense antall plasser

Svenske byer

Inventeringen viser at kommunernas parkeringsnormer innebær vidareutveckling av den konventionella ansatsen med att beräkna bilplatsbehov med målsättningen att tillgodose det, snarare än att det rör sig om ett helt nytt syn- och tillvägagångssätt. Bedömning och tillgodoseende av bilplatsbehov sker dock delvis på sätt så att det ligger i linje med målsättningar om minskad bilanvändning och bilinnehav. Bilplatsbehovet prognostiseras i större utsträckning än tidigare utifrån antaganden om effekter på bilinnehav av utbudet av alternativa färdmedel och service lokalt samt antaganden om effekter av införandet av olika åtgärder som exempelvis bilpooler. Antaganden görs om att utbudet av olika färdmedel kommer att användas i praktiken, likväl som utnyttjande av bilpooler m.m. Byggande med lägre parkeringstal än prognostiserad andel biltrafik och tillhörande bilplatsbehov förekommer i regel inte.

Denna ordning är framförallt framträdande avseende boendeparkering utifrån synsättet att tillgodoseende av bilplatsbehovet underlättar för människor att låta bilen stå hemma och välja andra färdmedel. Detta är vidare kopplat till en syn på att minskad bilanvändning kommer att leda till minskat bilinnehav och därmed bilplatsbehov på sikt. När det gäller fastställande av parkeringstal för arbetsplatser, och framförallt kontor, frångås i högre utsträckning principen om att basera parkeringstalen på en analys av utbudet av alternativa färdmedel, för att istället utgå från en önskvärd framtida förändring i färdmedelsandelar, exempelvis i förhållande

till kommunalt beslutade målsättningar. Ett parkeringstal kan dock baseras på många olika typer av underlag som resvaneundersökningar och parkeringsinventeringar och där det skiljer sig åt vilken princip eller logik som har använts. Inventeringen visar att komplexiteten generellt har ökat avseende användning av underlag, beräkningsmetoder, kategoriseringar och differentieringar för fastställande av olika parkeringstal samt att möjligheten till att fastställa situationsbestämda tal i enskilda plan- och byggärenden har ökat.

Vidare visar inventeringen att huruvida antaganden om minskad bilanvändning och bilinnehav realiserar i praktiken i regel inte följs upp. Kommunen får i första hand kännedom om detta spörsmål i enskilda fastighetsfall genom att problem med otillräcklig parkering kommuniceras av de boende. Det kommer dock inte till kommunens kännedom lika tydligt om låga parkeringstal och tillhörande åtgärder m.m. fungerar enligt syftet, eller om det rör sig om att individer finner tillgång till parkering på andra sätt. Inventeringen indikerar att det sistnämnda förekommer.

För boende sätts relativt låga parkeringstal i regel för innerstaden. Idag saknas kunskap i svenska kommuner om huruvida detta bidrar till en selektionsprocess avseende vilka som väljer att bosätta sig i dessa bostäder: om de vars arbetsplatser och andra viktiga målpunkter är lokaliserade i innerstaden i högre grad väljer dessa bostäder, medan andra som arbetar i ytterområden väljer andra boendelokaliseringar eftersom det inte fungerar praktiskt för dem att välja bort bilen för arbetsresor. Inventeringen indikerar att nybyggda bostäder centralt framförallt vänder sig till köpstarka grupper, personer i övre medelåldern som har råd med dessa genom försäljning av sina småhus, ofta med två bilar i hushållet. Det förekommer att dessa tar för givet att parkeringsplatser för bilarna finns eller kan ordnas även i det centralt belägna boendet, vilket inte alltid är fallet.

Litteraturstudier

Det er gjort to uavhengige litteraturstudier. En studie har lagt vekt på økonomiske prinsipper og en har tatt utgangspunkt i planteori. Det er sett spesielt på analyser av relevans for utforming av parkeringsnormer for boliger og analyser som viser parkeringstilbudets effekter på mobilitet og velferd. Litteratur som tar opp parkeringsavgifter som alternativ til veiprising for å regulere rushtidstrafikk er ikke tatt opp. Det anses å ligge utenfor studiens primære formål.

Internationell forskning viser att möjligheter att lösa vardagens transporter i regel utgör ett av huvudvillkoren för valet av boende. Stadslandskapet har byggts ut vid olika tidpunkter. Det är idag lokaliseringsmässigt synnerligen heterogent avseende utbudet av parkering och med avseende på tillgängligheten med olika färdmedel. Ur det perspektivet är valmöjligheten att välja det boende och färdmedel som passar hushålls och individers olika situationer stora. Den här typen av kontextberoende, självselekerande processer på hushållsnivå gör det svårt att bryta ut parkeringsutbudet och på en aggregerad nivå studera vilka direkta effekter tillgång till parkering har på bilinnehav och färdmedelsval. Lokala fallstudier av bostadsområden som karaktäriseras av lågt satta parkeringstal, med ingående utforskning av de inflyttades resvanor, färdmedelsval och parkeringsbeteenden i förhållande till kontextuella faktorer som tillgång till kollektivtrafik, lokal service, parkeringsutbud mm ökar möjligheten att utreda vilken roll tillgång till parkering har på bilanvändning och bilinnehav.

"Parkeringsøkonomi"

Vårt utgangspunkt i denne delstudien har vært litteratur om økonomisk analyse av parkering. Det fleste relevante studiene og faglige utlegningene plasserer seg innenfor andre faglige tradisjoner, som byplanlegging. Derfor har gjennomgangen hatt en forholdsvis løs definisjon av «parkeringsøkonomi» og inkluderer studier som har forholdt seg til tradisjonelle samfunnsøkonomiske tilnærminger.

- Det synes ikke å være etablert et fagfelt med samfunnsøkonomisk tilnærming til parkeringsnormer (eller parkeringspolitikk)
- Det vi finner om økonomi er i skjæringsfeltet mellom ulike fagtradisjoner
- Samfunnsøkonomer har vært mest opptatt av parkering som alternativ til veiprising
- Det finnes lite empiri om prisfølsomhet/priselastisitet
- Parkering ved boligen er sentralt for velferd, mobilitet, mv men kan også påvirke når det gjelder bilhold og valg av reisemiddel

Prisen på parkering har åpenbar effekt på etterspørselen. Med unntak av når gateparkering og boligsoneparkering er avgiftsbelagt eller parkering skilles ut som del av fellesutgifter i boligprosjekter, er det likevel relativt sjelden at boligparkering prises direkte slik at hele eller deler av denne kostnaden derved synliggjøres.

Etterspørselsetelastisitet er uttrykk for hvor mye etterspørselen endrer seg som respons på en pris- eller tilbudsending. Elastisiteter er greie mål for hvilken effekt ulike tiltak har på etterspørselen, men drøfting av prisfølsomhet gjelder i hovedsak parkeringspriser ved destinasjon. Det er et stort spenn i de funn som er dokumentert.

En del av litteraturen tar opp forholdet mellom boligkostnad og parkering. Det kan argumenteres for at parkering ikke skal knyttes direkte til boligene og at det bør være en sammenheng mellom kostnaden for å parkere på gate og i parkeringshus eller garasje. Private og reserverte plasser har ofte dårligere utnyttelse enn plasser som er til felles bruk.

Bilhold og bruken av parkeringsplasser påvirkes av visshet om at plass er tilgjengelig, hvor attraktiv plassen er (sikkerhet, adkomst, gangavstand, mv.) og pris.

Parkering og minskad bilanvändning

Syftet med denna litteraturoversikt har varit att undersöka vad som har skrivits om parkeringsnormer som verktyg för minskad bilanvändning. Översikten fokuserar på parkering vid bostäder, och diskuterar även frågor om bilanvändning, bilnehav och tillgänglighet i relation till förändrade trafik- och stadsplaneringsideal.

Den lilla mängd litteratur som finns om hur förändrade parkeringsnormer påverkar bil-användning, tillgänglighet och ekonomi diskuterar framförallt huspriser. Litteraturen diskuterar även huruvida det är rättvist att alla hushåll oavsett inkomst och bilnehav betalar för parkering. Den diskuterar också rättviseaspekter utifrån ett rumsligt perspektiv då parkeringsproblem kan flytta från ett område till ett annat till följd av förändrad parkering.

Till övervägande del handlar litteraturen om miniminivåer för parkering. Dessa kritiseras för att vara ineffektiva, orättvisa, resultera i ökat bilberoende, gles bebyggelse, oattraktiva stads-miljöer och bostadsområden. Miniminivåerna för parkering har framförallt kritiserats för att vara alltför generösa. De påstås ha skapat

ett överutbud av parkering som har minskat priset för parkering mer än nödvändigt. Alltför generösa miniminivåer gör enligt kritikerna att utbudet av parkeringsplatser växer snabbare än kapaciteten på vägnätet, vilket förstör gatulivet. Kritikerna hävdar att normerna ökar bostadspriserna eftersom byggherrar inkluderar kostnaden för parkering i huspriset.

I en del av litteraturen sätts parkeringsfrågan i samband med förändrade trafik- och stadsplaneringsideal. Den konventionella planeringen som är inriktad mot att prognostisera efterfrågan på biltransporter och tillhandahålla vägkapacitet i syfte att upprätthålla goda trafikflöden och hög framkomlighet med bil utmanas t.ex. av företrädare för så kallad hållbar mobilitet. Istället för att ”förutspå och tillhandahålla” bör planeringen istället ”förutspå och förhindra” biltransporter menar de. Även om det skulle finnas bred enighet om att bil-användningen bör minska följer ett dilemma med de nya planeringsidealen. Hur ska man kunna minska bilanvändningen utan att försämra individers tillgänglighet till arbeten, service och fritid? Tillgänglighet handlar om människors möjligheter att resa från en plats till en annan, och är en grundförutsättning för att individer ska kunna delta i samhällslivet. Litteraturen kring parkering tillhandahåller inga färdiga svar på denna fråga. Ett problemområde som det bör forskas mer om är därför hur man kan hantera tillgänglighetsfrågor inom ramen för detta breddade perspektiv där parkeringsnormer är en del av ett paket av åtgärder som kan användas för att styra transporterna och resande bort från bil.

Etappe 2

Det arbeidet som er beskrevet i denne rapporten danner også grunnlaget for et separat arbeidsnotat som beskriver forslag til gjennomføring av prosjektets etappe 2. Basert på erfaringene fra litteraturstudien og gjennomgangen av status og praksis i 11 byer har vi diskutert hvordan en etappe 2 kan bidra til å bedre kunnskapen om og forståelse av hvordan husholds bilhold, bilbruk og økonomi kan påvirkes av parkeringstilbudet ved boligen.

Litteraturstudien viser at man i mange år har sett parkering som et virkemiddel knyttet til ulike målpunkter for reiser og har også skaffet kunnskap om tiltakenes effekt slike steder. Derimot har det vært forsket mindre på om og i så fall hvordan ulike parkeringsløsninger i tilknytning til boligbebyggelse kan påvirke individers og husholds forhold til bil. Forslaget innebærer derfor at det skal gjennomføres registreringer og intervjuer av beboere i utvalgte boligprosjekter/områder i Sverige og Norge, med sikte på å få bedre forståelse av hvordan parkeringsbetingelsene påvirker enkeltpersoner og hushold.