

Parkering som virkemiddel i areal- og transportpolitikken i Oslo og Viken

Delrapport 1: Virkemidler, barrierer og utfordringer med en helhetlig parkeringspolitikk

2020-11-05



Tittel

Virkemidler, barrier og utfordringer med
en helhetlig parkeringspolitikk

Oppdragsgiver

Viken fylkeskommune

Oppdragsgivers kontaktperson

Erlend Hanssen Sjøvik

Vårt prosjektnummer

20033

Skrevet av

Olav Fosli

Kontrollert av

Jomar Lygre Langeland

Fotos og illustrasjoner

Olav Fosli

Dato

5.11.2020

Sist revidert

10.08.2021

© AS Civitas 2020

By-, miljø- og samfunnsplanlegging
www.civitas.no

Forord

Som et ledd i oppfølgingen av *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* vedtatt i 2015, har Viken fylkeskommune satt i gang et prosjekt som ser nærmere på parkering som virkemiddel i areal- og transportplanleggingen. Målet med arbeidet er å identifisere steg kommunene kan gjøre for å etablere en helhetlig parkeringspolitikk som bygger opp om vedtatte mål for samfunnsutviklingen.

Arbeidet er delt i tre faser. Første fase med innhenting av kunnskap er gjennomført. I andre fase skal det utarbeides en prosjektrapport i tre deler. Første delen (denne rapporten) gir en kort oversikt over tiltak som ligger i den parkeringspolitiske verktøykassa og hvilke utfordringer og barrierer som finnes mot effektiv bruk av de ulike verktøyene.

I andre del av fase 2 skal et utvalg case fra kommunene i Akershus og Oslo analyseres. Her skal en se nærmere på hvordan parkering brukes som virkemiddel for å nå overordnede mål og gjøre en «gap-analyse».

I tredje del av fase 2 skal det utarbeides prinsipper for hvordan kommunene kan jobbe systematisk med parkering basert på erfaringer fra dette prosjektet og fra praktisk utvikling av parkeringspolitikk i andre byer og tettsteder.

Arbeidet fra de to første fasene skal danne grunnlag for tredje og siste fase i prosjektet som er forslag til oppfølging og utviklingsprosjekt med kommunene.

Oppdragsgiver er Viken fylkeskommune. Arbeidet ledes av prosjektleder Erlend Hanssen Sjøvik i Viken og følges opp av en bredt sammensatt prosjektgruppe med blant annet deltagere fra et utvalg av kommunene som omfattes av *Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus*. Rapporten er utarbeidet av Olav Fosli og Jomar Lygre Langeland i Civitas.

Innhold

Forord	3
1 Parkering – et effektivt virkemiddel	5
1.1 Bredt kunnskapsgrunnlag om parkering som virkemiddel.....	5
1.2 Parkeringsnormer	7
1.3 Tidsbegrensing	9
1.4 Parkeringsavgifter	10
1.5 Boligsone- og beboerparkering	10
1.6 Parkeringsregulering – alternativ bruk av parkeringsareal.....	11
1.7 Skille ut parkering	12
1.8 Parkering under terreng	12
1.9 Frikjøpsordning	13
1.10 Sambruksløsninger	13
1.11 Innfartsparkering	14
2 Barrierer mot mer effektiv parkeringspolitikk	17
2.1 Kunnskapsgrunnlag	17
2.2 Kunnskapsformidling	18
2.3 Målkonflikter.....	19
2.4 Utfordringer med implementering.....	20
2.5 Lovverk og forskrifter	20
3 Oppsummering og videre arbeid	21
3.1 Oppsummering	21
3.2 Videre arbeid	21
4 Referanser	23

1 Parkering – et effektivt virkemiddel

1.1 Bredd kunnskapsgrunnlag om parkering som virkemiddel

De aller fleste bilreiser starter og slutter ved en parkeringsplass. Det betyr at egenskaper knyttet til parkering, som tilgjengelighet, pris og lokalisering, har stor betydning for valg av reisemiddel, reisetid og målpunkt.

Parkeringsplasser er en form for infrastruktur og egenskap knyttet til offentlige og private eiendommer som historisk sett ofte har vært utviklet og forvaltet ut fra andre hensyn enn trafikk, framkommelighet og miljø.

Parkeringspolitikken har over tid dreid seg over fra å legge til rette for en gitt etterspørsel og unngå feilparkering, til at parkering inngår som ett av flere virkemidler for å regulere biltrafikken og sikre tilgjengelighet for prioriterte brukergrupper. Tabellen under gir en oversikt over egenskaper som ble vektlagt tidligere sammenlignet med hva som ofte vektlegges nå i parkeringspolitikken.

Tabell 1: Egenskaper ved parkeringspolitikk før og nå. Kilde: Virke og liveablecity.org

Tidligere parkeringspolitikk	Moderne parkeringspolitikk
Parkering er et sosialt gode	Parkering er ingen rettighet
Etterspørsel er gitt	Etterspørsel avhengig av pris og tilgjengelighet
Flere plasser er bedre	Antall parkeringsplasser avhenger av mål for parkeringspolitikken
Greit at kostnadene skjules	Brukerbetaling reflekterer kostnad
Tradisjonelle løsninger	Innovasjon (Apper mv.)
Parkeringsstyring siste utvei	Styring fremmer effektivitet
Prising slik at kapasitet utnyttes	Prising slik at det alltid er ledig plass
Tidsbegrensning for turnover	Prismekanismen for turnover

Befolkningsvekst, kø, begrensninger i veikapasitet og nullvekstmålet for personbiltrafikk i byområder gjør at Oslo og mange kommuner i Viken står overfor utfordringer med å sette sammen en areal- og transportpolitikk som bidrar til å nå politisk vedtatte mål. Dette kan være nullvekstmålet for personbiltrafikken og mål knyttet til attraktiv stedsutvikling, næringsutvikling, byliv, lokalmiljø og klima.

Det foreligger omfattende dokumentasjon på at målrettet parkeringspolitikk kan være et effektivt virkemiddel for å nå en rekke

slike samfunns mål, se f.eks. TØI-rapport 1489/2016 og 1493/2016 og www.tiltak.no.



Figur 1: Et knippe forskningsrapporter fra Transportøkonomisk institutt om parkering som virkemiddel i areal-, transport og miljøpolitikken.

De fleste kommuner i byområder har innført tiltak som regulerer parkering på ulike måter. Figur 2 illustrerer noen av de mest vanlige virkemidlene som er i bruk i dag:



Figur 2: Eksempler på vanlige virkemidler i en aktiv parkeringspolitikk. III: Civitas.

1.2 Parkeringsnormer

Kommunene kan sette minimums- og/eller maksimumskrav til antall parkeringsplasser for bil og sykkel for ulike planformål i reguleringsplaner. Det er anledning til å ha ulike normer for ulike deler av kommunen, for eksempel for sentrumsområder. Parkeringsnormer er ofte basert på etablert praksis og i liten grad på systematisk kunnskap om belegg og trafikale virkninger.

Parkeringsnormer er et langsiktig virkemiddel siden normene gjelder kun ved nybygg eller ombygging. Når parkeringsplassene først er etablert, har ikke kommunen etter dagens regelverk innvirkning på bruken av plassene. Kommunen kan for eksempel ikke pålegge en privat eier å redusere antall plasser eller kreve at det innføres parkeringsavgift.

Historisk var det mer vanlig å sette *minimumsnormer* for å redusere presset på parkering i nabolaget. Den konvensjonelle måten å benytte normer på er i endring. Over tid har det blitt mer vanlig å sette *maksimumsnormer* for bilparkeringsplasser. Flere kommuner har redusert maksimumsnormene over tid og innført differensierte normer for ulike geografiske områder av kommunen, med lavere normer i sentrale områder med godt kollektivtilbud og flere målpunkt innen gang- og sykkelavstand.

Hensikten med maksimumsnormer for boliger er å stimulere til lavere bilhold og dermed også bilbruk, mens maksimumsnormer for kontor er virkemiddel for å redusere bilbruken på arbeidsreiser. Flere bykommuner har også redusert parkeringsnormer for handel og service som et

virkemiddel for å begrense biltrafikken for denne type reiser.
Parkeringsnormer for handel kan også påvirke hvor handel lokaliseres.

Det er stor forskjell på utgangspunkt, behov og hvilke mål som ligger til grunn for valg av parkeringsnormer i ulike kommuner. Kommuner med spredt utbygging, lite kollektivtilbud og få utfordringer knyttet til privatbilbruk, vil naturlig nok ha et annet utgangspunkt og mål for sine normer enn de store bykommunene.

For eksempel har byrådet i Oslo gitt følgende føringer i det pågående arbeidet med å revidere normene: «Byrådet vil vedta en ny parkeringsnorm i tråd med Oslos klimamål og mål om trafikkreduksjon, hvor minstenormen for bilparkering i bolig- og næringsprosjekter fjernes, maksnormen strammes inn, og normen skal stedstilpasses. Alle nye parkeringsplasser skal være ladeklare, og det skal stilles krav om parkering for sykler og lastesykler.» (Brev til PBE fra Byrådsavdelingen for byutvikling 26.8.2020). Det presiseres at «ladeklare» innebærer at det skal være mulig å installere ladepunkt (for elbiler). I tillegg skal flere parkeringsplasser reserveres for bildeling.

Utfordringer:

- Hvordan fremskaffe et faglig grunnlag for å fastsette parkeringsnormer for bil og sykkel for ulike formål i en kommune?
- Hvordan definere kriterier for å dele kommunen i flere soner?
- Hvordan unngå at lave normer for parkering i nye prosjekter ikke gir økt fremmedparkering i nabolaget og gjør det vanskelig å få dekket behovet for hjemmehjelp og håndverkertjenester?
- Hvordan håndtere at mange mindre områder reguleres hver for seg. Hvordan unngå at områdene settes opp mot hverandre og parkeringsnormer forhandles på bakgrunn av naboprojekt og ikke sees i sammenheng?
- Hvordan kan en se parkeringsnormer i sammenheng med kapasitetsutfordringer og trafiksikkerhet, for eksempel inn til Oslo og større regionbyer?

Hva er «parkeringskommune»

Parkeringsbestemmelser er krav eller vilkår knyttet til å kunne parkere langs offentlig vei eller offentlig sted – for eksempel tidsbegrensing. I Norge er det politiet som håndhever parkeringsbestemmelser i kommuner som ikke er parkeringskommune. Dette er vanligvis ikke prioriterte oppgaver i politiet.

For at en kommune skal kunne håndheve parkeringsbestemmelser selv, må kommunen søke Vegdirektoratet om å bli parkeringskommune. Det stilles en rekke krav for å kunne bli det, blant annet til bemanning, kompetanse og klagebehandling.

Kommunal håndheving skal utføres av personell som enten er ansatt i kommunen eller i et parkeringsselskap som er heleid av en eller flere kommuner. Personellet må ha fått tilfredsstillende opplæring (må ha bestått godkjent opplæring) og være uniformert og ha legitimasjon.

Lønn skal ikke knyttes til antall ilagte sanksjoner. Kommune beholder gebyrinntektene. Kommunen er også ansvarlig for klagebehandling og må gjennomføre en reell klagebehandling med begrunnelse. Det er adgang til at kommuner kan samarbeide om håndheving.

Ut fra hensyn til økonomi, effektivitet og mulighet til at ansatte kan inngå i et sterkt og robust fagmiljø, vil det for de fleste mindre kommuner være mest hensiktsmessig å søke samarbeide med andre kommuner i nærheten

Figur 3: Beskrivelse av parkeringskommune.

1.3 Tidsbegrensing

Tidsbegrensing er et vanlig virkemiddel for å sikre tilgjengelighet til bilparkeringsplasser, for eksempel for handel og service i sentrumsområder. Det kan innføres både med og uten betaling. Det gjør at plassene er mindre egnet til arbeidsparkering og andre formål som innebærer parkering over lengre tid. Det bidrar til høyere turnover slik at flere kan få handlet eller utført tjenester i løpet av en vanlig dag.

Utfordringer:

- Kommuner som ikke er parkeringskommune, er avhengig av at politiet kan prioritere håndheving.
- Krevende prosess å bli parkeringskommune for å få til effektiv håndheving.
- Finne «riktig» nivå på tidsbegrensing i forhold til målene.
- Hvordan ivareta behovet for mobile tjenesteytere som håndverkere og andre med behov for å parkere utover makstiden?

1.4 Parkeringsavgifter

Innføring av parkeringsavgifter gjør brukerne mer bevisst på valg av transportmiddel, men også valg av reisemål og hvor lenge en står parkert. Dette kan innføres langs offentlig vei og på egen grunn.

Parkeringsavgifter kan differensieres etter formål, tid, sted og/eller kjøretøytype. For eksempel gir lavere parkeringsavgifter for elbiler insentiver til endret bilpark og bilbruk. Progressive avgifter med økte takster over tid er et vanlig virkemiddel for å stimulere til økt turnover i sentrumsområder slik at flere kan få tilgang til parkering for eksempel for å gjøre innkjøp.

Dersom det er betaling for ansattparkering, har det vist seg at det har større innvirkning på valg av reisemiddel dersom betaling er knyttet til time eller dag, enn om den er knyttet til lengre tidsperioder som måned eller år. Samlet beløp pr måned trenger ikke nødvendigvis bli annerledes. Grupper som har behov for parkering av og til, men ikke trenger bil hver dag, vil dermed få insentiver til å variere reisemiddel når betaling for parkering er knyttet til daglig bruk.

Utfordringer:

- Gratisparkering hos konkurrerende handelsområder oppleves konkurransevridende og kan gi negativ miljømessig effekt dersom det fører til lengre bilturer totalt.
- Virksomheter kan oppleve at betaling for ansattparkering kan redusere muligheten til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.
- Kommunene må søke om å bli parkeringskommune og tilfredsstillte bestemte krav for å håndheve parkeringsavgifter langs offentlig vei.
- Fastsette takster og definere eventuelt progressive avgifter.

1.5 Boligsone- og beboerparkering

Boligsoneparkering er en ordning hvor bosatte i et område gis rett til å parkere på offentlig gategrunn mot betaling av et gebyr. I slike områder må beboere/næringsdrivende ha gyldig parkeringstillatelse, og besøkende til beboere i sonen må ha besøkskort godt synlig bak frontruten for å stå parkert i offentlig gate innenfor sonen. Ordningen egner seg godt i områder hvor man ikke ønsker tilfeldig besøks- eller fremmedparkering.

Beboerparkering er en litt annen variant som også prioriterer beboere. I områder med beboerparkering skal ordningen ivareta de sentrumsnære beboeres interesser, samtidig som de avgiftsbelagte

korttidsparkeringsplassene gir parkeringsmuligheter som ivaretar sentrumsfunksjoner og muligheter for å parkere for tilfeldige besøkende.

Både boligsoneparkering og beboerparkering er et virkemiddel som kan brukes dels for å prioritere parkering for bosatte i et område og redusere letetrafikk knyttet til dette. Avhengig av prisen for parkering for beboere, vil det også kunne stimulere til lavere bilhold blant bosatte. Ikke minst ansees dette som et effektivt virkemiddel for å redusere «fremmedtrafikk» i området – særlig blant innpendlere.

Samtidig kan innføring av boligsone- og beboerparkering skape forventninger om at bosatte skal kunne ha lett tilgang til parkeringsplasser og dermed gi bindinger for framtidig bruk av gate-/veiareal. Det kan gi redusert handlingsrom for å omdisponere parkeringsarealer til andre formål i framtida som for eksempel lekeplasser, sykkelfelt eller fortauskaféer.

Utfordringer:

- Faglig grunnlag for å vurdere virkning av boligsone- eller beboerparkering og konkret utforming av ordningen, kriterier for inndeling i soner og fastsetting av gebyr.
- Håndtering av næringslivets behov, håndverkere og øvrig besøksparkering.
- Avveie bruken av gateareal til boligsone- og beboerparkering og andre formål.

1.6 Parkeringsregulering – alternativ bruk av parkeringsareal

Kommunene kan regulere parkering på egen grunn på flere måter. Det kan være blant annet å fjerne gateparkering for å etablere bredere fortau eller sykkelfelt og å gjøre om kommunale parkeringsanlegg til andre formål. Slike tiltak kan gi en kombinert effekt av styrking av alternativene til bil samtidig som det blir mindre attraktivt å bruke egen bil.

Utfordringer:

- Kunnskap om hva parkering nært butikker og servicebedrifter betyr sammenlignet med hva som kan oppnås med alternativ bruk av parkeringsarealet.
- Kunnskap om virkninger av ulike alternativ bruk av parkeringsarealer.

1.7 Skille ut parkering

Ved å legge inn litt gangavstand mellom parkering og start- eller endepunktet for en reise, blir andre transportformer mer konkurransedyktige siden det påvirker relativ reisetid med ulike transportmidler. Dette er trolig mest aktuelt virkemiddel i områder med godt kollektivtilbud og godt tilrettelagt for gåing og sykling.

Det å samle parkering til færre områder, vil også kunne redusere trafikken i et nærmiljø og redusere antall inn- og utkjørsler som i mange tilfeller vil bidra til økt trafiksikkerhet.

Dersom parkering skilles ut kostnadmessig fra bolig og næring og gjøres valgfritt å kjøpe eller leie i nye utbyggingsprosjekt, vil kostnader for parkering tydeliggjøres. Det vil redusere kostnaden for dem som ikke ønsker egen parkeringsplass i tilknytning til bolig eller næringsvirksomhet. Det vil også gi et insentiv til lavere bilhold og bilbruk.

Utfordringer:

- Kunnskap om hvordan dette kan gjøres i praksis. Hvor lang avstand må til for å påvirke reisemiddelfordelingen og hvilke forutsetninger må være til stede for at det kan fungere?
- Hvordan skille ut kostnaden for parkering i tilfeller det er en integrert del av et utbyggingsprosjekt?
- Hva kan dette betyr for verdiutvikling, omsetning og attraktivitet for ulike typer eiendommer og områder?

1.8 Parkering under terreng

Dersom flateparkering eller gateparkering erstattes av parkering under bakken, frigjøres verdifullt areal til andre formål, for eksempel til byutvikling, bredere fortau og uteservering. I de fleste tilfellene vil det også gi lengre gangavstand til parkering som styrker gange, sykkel og kollektivtrafikkens konkurranseevne.

Utfordringer:

- Hvordan gjøre avveininger i konkrete tilfeller?
- Hvordan finansiere økte kostnader for å anlegge og drifte parkeringsanlegg under bakken?

1.9 Frikjøpsordning

Kommuner og utbyggere kan inngå avtale som fritar utbygger fra å bygge parkeringsplasser som kreves i parkeringsnormen, mot en innbetaling til kommunen. Hensikten med frikjøpsordningen var å gi mulighet til å sikre finansiering av et offentlig parkeringstilbud i byområder med liten plass for å bygge separate parkeringsanlegg til bolig- og næringsbygg. Nå legges det mer vekt på at ordningen kan gi rom for å finansiere felles parkeringsanlegg lokalisert slik at en kan skjerme områder for biltrafikk. TØI peker på at frikjøp er mest aktuelt i sentrale byområder hvor eierforhold gjør det vanskelig å pålegge én utbygger å etablere parkeringstilbud som dekker flere eiendommer (TØI rapport 1489/2016).

Spørsmålet om kommunalt eierskap av parkeringen kan tas opp i forbindelse med utbyggingsavtaler eller innarbeides i bestemmelser og retningslinjer når det fastsettes hensynssoner (plan- og bygningslovens §11-8).

Mange kommuner gir utbyggere en mulighet til frikjøp i dag, men praktisering varierer mye. Ordningen er frivillig. Dagens lovverk gir ikke kommunene hjemmel til å kreve dette.

Utfordringer:

- Kommunene har ikke hjemmel i dag for tvunget frikjøp, men er avhengig av frivillige avtaler.
- Lite kompetanse på kostnader og avtaler. Mange kommuner har lite kunnskap om hva som er «riktig» beløp utbygger skal betale for å kjøpe seg fri og hvordan slike avtaler kan utformes.

1.10 Sambruksløsninger

Det finnes flere varianter av sambruksløsninger for parkering som kan redusere arealbehovet knyttet til parkering. Offentlige tilgjengelige parkeringsanlegg er en vanlig form for sambruk. Eventuelt frikjøp styrker kommunens grunnlag for å realisere parkeringshus som kan dekke ulike parkeringsformål med færre plasser.

Kommunens parkeringsnormer kan tillate færre parkeringsplasser i et nytt anlegg hvis flere formål kan dekkes, siden parkeringsbehovet varierer med formål og tid på dagen. Større parkeringsanlegg kan dekke flere parkeringsformål med færre plasser enn en rekke mindre anlegg kan. Kommunen kan fremme en slik praksis gjennom bestemmelser eller retningslinjer.

Utfordringer:

- Hvordan få til gode sambruksløsninger i praksis for kommunens egne virksomheter og andre offentlige og private aktører?
- Etablere felles kunnskapsgrunnlag.

1.11 Innfartsparkering

Innfartsparkering er parkeringsplasser for bil og sykkel ved stasjoner og holdeplasser som gir dem som ikke kan gå til kollektivtilbudet, mulighet til å reise kollektivt på hoveddelen av reisen. En viktig målgruppe er arbeidsreiser til sentrale byområder. Derfor kalles slik parkering ofte for pendlerparkering, men innfartsparkering kan også være aktuelt i forbindelse med andre typer reiser som fritidsreiser og tjenestereiser.

I noen tilfeller kan innfartsparkering også være en møteplass for bilbrukere som samkjører på resten av reisen.

Formålet med innfartsparkering er å redusere samlet bilbruk og kø ved å erstatte deler av en bilreise med kollektivtrafikk eller samkjøring. I tillegg bidrar innfartsparkering til at kollektivtrafikken blir tilgjengelig for flere ved å gjøre det enklere å kombinere en kollektivreise med andre ærend som for eksempel å handle eller hente barn i barnehage.

Innfartsparkering kan inngå som et virkemiddel for å skape aksept for en helhelhetlig areal- og transportpolitikk som for eksempel kan inneholde redusert parkeringsdekning i sentrumsområder eller tidsdifferensierte bompenger. Det gir dem som trenger bil i «boligenden» av reisa til for eksempel levering av barn, et alternativ som dekker logistikkbehovet.

Prioritering av areal til innfartsparkering kan imidlertid innebære flere former for målkonflikter. Det kan handle om at innfartsparkering legger beslag på verdifullt areal ved stasjoner og knutepunkt som kan ha stor verdi til andre formål. Det kan for eksempel være utbygging av arbeidsplasser, boliger og service innen gangavstand til hverandre og til et kollektivtilbud som gir gode reisemuligheter uten bil. Det kan bidra til høyere kollektiv-, sykkel- og gangandel på reiser enn å bruke samme arealet til innfartsparkering.

Annen målkonflikt kan være tilgang til parkering for bosatte og handlende i sentrumsområder eller at innfartsparkering kan gi lett tilgang til arbeidsparkering i områder rundt knutepunkt og bidra til å redusere kollektiv-, gang- og sykkelandelen på lokale arbeidsreiser. Innfartsparkering kan også undergrave markedet for lokale matebusser.

Sist, men ikke minst vil trafikk til/fra innfartsparkering kunne utgjøre en ulempe for nærmiljøet rundt innfartsparkeringsplassene. Dette er en problemstilling for eksempel ved Asker og Ski stasjon.

Det er flere måter å redusere slike potensielle målkonflikter, for eksempel gjennom å knytte betaling for innfartsparkering til kollektivbilletter, tidsbegrensing i sentrumsområder for å prioritere handlende, beboerparkering eller innføre betaling for innfartsparkering.

En tilpasset parkeringsavgift kan bidra til å regulere trafikken til/fra innfartsparkeringsplassene og sikre at dem som har størst nytte av plassene får tilgang, selv om de skulle komme senere på morgenen.

Eksempel på hvordan en har forsøkt å balansere ulike hensyn mot hverandre i utformingen av en strategi for innfartsparkering finner vi fra Buskerudbysamarbeidet (Figur 4).

Strategi for innfarts- og pendlerparkering i Buskerudbyen:

Ved videreutvikling av eksisterende innfartsparkeringstilbud og etablering av nye tilbud skal følgende elementer legges til grunn:

1. Innfarts- og pendlerparkering skal primært lokaliseres til steder med et attraktivt kollektivtilbud for pendlerreiser.
2. Det må tas hensyn til jordvern og ønsket byutvikling i valg av løsning og lokalisering.
3. Det skal legges til rette for trygg og effektiv sykkelparkering for å styrke sykkel som tilbringermåte til kollektivsystemet. Sykkelparkeringsplassene skal prioriteres fremfor biler i forhold til kort avstand til plattform/holdeplass.
4. Det bør legges opp til et balansert og samordnet tilbud for å unngå at bilister kjører lengre turer enn nødvendig for å finne et mer attraktivt parkeringstilbud. Dette må ses i forhold til prissoner for kollektivtransport og eventuelle bomstasjoner.
5. Ved kapasitetsproblemer skal alternativer til flateutvidelse vurderes. Dette kan for eksempel innebære etablering av parkeringshus, bedret tilkomst for syklist, oblatordning knyttet til periodekort for kollektivtransport eller moderat brukerbetaling til dekning av drift og vedlikehold av parkeringsanleggene.
6. Ved tilpassing av innfarts- og pendlerparkeringstilbudet i byområdene må dette ses i sammenheng med øvrig parkeringstilbud i byområdet for å unngå at langtidsparkerende opptar parkeringsplasser i sentrumsområdene.
7. Eventuell utvidelse av innfarts- og pendlerparkeringstilbudet for bil utenfor byområdene bør skje ved de store kollektivknutepunktene, særlig ved jernbanestasjoner og langs hovedbusskorridorene.

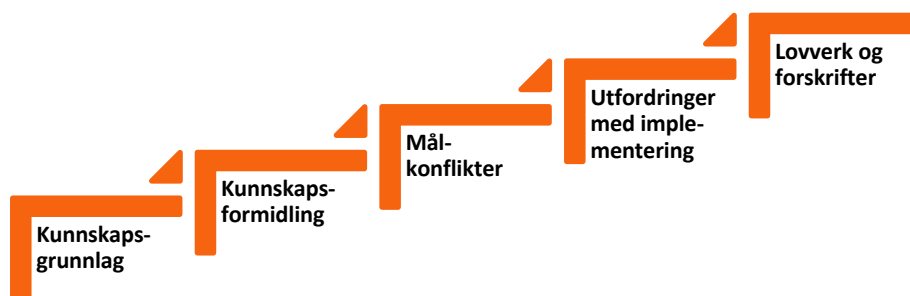
Figur 4: Strategi for innfarts- og pendlerparkering i Buskerudbyen vedtatt av den politiske styringsgruppen «ATM-utvalget» 18.12.2015.

Utfordringer:

- Finne «riktig» lokalisering, antall plasser og evt. pris på innfartsparkering, balansering av ulike hensyn.
- Hvordan unngå at parkeringsplassene for bil fylles opp av dem som kan gå eller sykle til stasjonen og ikke bidrar til netto redusert bilbruk?
- Hvordan unngå å undergrave markedet for lokale busslinjer?

2 Barrierer mot mer effektiv parkeringspolitikk

Hvis parkeringspolitikk er så effektiv for å nå en rekke mål, hvorfor bruker ikke kommunene disse virkemidlene mer? Her ser vi nærmere på hvilke barrierer og utfordringer som er knyttet til å ta i bruk ulike virkemidler. Figuren under illustrer noen mulige barrierer.



Figur 5: Noen mulige barrierer mot innføring av mer effektiv parkeringspolitikk i kommunene. III: Civitas.

2.1 Kunnskapsgrunnlag

Som omtalt i forrige kapittel, foreligger det omfattende kunnskapsgrunnlag for hvordan ulike tiltak innen parkering kan påvirke reisevaner og bidra til måloppnåelse innen ulike samfunnsområder som miljø, helse, framkommelighet og byliv. Det er få av kommunene som oppgir manglende kunnskapsgrunnlag som en barriere for å ta i bruk virkemidler, med ett unntak – det er hvordan ulike parkeringsvirkemidler påvirker sentrumshandelen. Dette tema er behandlet i forskningsrapporter (se f.eks. TØI-rapport 1400/2015), men eksemplene og grunnlaget her oppleves ikke relevant nok for problemstillinger knyttet til mindre byer og tettsteder.

Mulige barrierer er:

- Manglende kunnskap om hvordan ulike parkeringstiltak påvirker bruken av sentrum som handelsområde (omsetning) i mindre byer og tettsteder og konkurranseforhold mot eksterne handelsetableringer.
- For lite kunnskap om dagens parkeringssituasjon. Det kan være behov for bedre kartlegging av faktisk situasjon mht antall plasser, belegg, turnover, hvilke brukergrupper bruker hvilke plasser (pendlere,

handlende, brukere av helsetjenester mv) mv. Et godt faktagrunnlag vil gi bedre beslutningsgrunnlag og kan bidra til bedre prosesser.

- Mangelfullt grunnlag for å bestemme parkeringsnormer for ulike formål og geografiske områder i kommunene. Det kan handle om erfaringstall og metodikk, men også om hvilke medvirkningsprosesser som er hensiktsmessig for å komme fram til nye normer.
- Kostnader ved ulike typer alternativ arealbruk.
- Kunnskap om pendling, pendlingsomland, arealbruk knyttet til innfartsparkering og hvordan trafikk i forbindelse med innfartsparkering påvirker trafikkbildet i området rundt innfartsparkeringsplassene i Viken.
- Kunnskap om hvilken rolle mikromobilitet kan spille for utviklingen av parkeringspolitikken.
- Kunnskap om hva elektrifisering av bilparken innebærer for utfordringer knyttet til parkeringspolitikk. Hvilke sider kan el- og hydrogenbiler løse og hvilke er det forventet at parkeringspolitikken kan bidra til å løse?

2.2 Kunnskapsformidling

Det foreligger en del tradisjonelle forskningsrapporter hvor det er lagt lite vekt på formidling av funnene. Det finnes noen trykksaker og nettsider hvor virkemidler presenteres på en mer tilgjengelig måte, for eksempel www.tiltak.no.

Enkelte kommuner har meldt om at lokalpolitikkerne sitter igjen med et inntrykk av at parkeringspolitikk handler i hovedsak om restriktive virkemidler. Et vanlig etterlatt inntrykk er at parkeringspolitikk skal utformes slik at «ingen» skal kjøre bil og at «alle» må gå, sykle eller reise kollektivt. Det er en bred oppfatning om at mange grupper har legetime grunner til å bruke bil og at elektrifisering av kjøretøyparken reduserer behovet for virkemidler som begrenser biltrafikken.

Mulige barrierer er:

- Mye av forskningsstoffet er vanskelig tilgjengelig («tørre rapporter»).
- At faglitteraturen og fagmiljøene underkommuniserer hvilke muligheter en aktiv parkeringspolitikk kan spille for mange ulike mål, ikke bare for «å redde klimaet og miljøet». For eksempel underkommuniseres at parkeringspolitikken kan utformes slik at brukergrupper som trenger bil prioriteres og sikre at folk som skal

handle med bil, kan finne en ledig parkeringsplass i nærheten av butikken.

- Behov for nye verktøy som tar innover seg endringer.

2.3 Målkonflikter

Dersom kunnskapsgrunnlaget for en aktiv parkeringspolitikk oppfattes å være i hovedsak dekket og formidlet på en tilgjengelig måte, kan det være at parkeringspolitiske virkemidler blir nedprioritert til fordel for andre mål. Avveining mellom ulike hensyn og mål er en viktig del av folkevalgtes arbeid.

Det er trolig behov for å utdype hva målkonflikter kan omfatte, det kan dreie seg om ulike politiske oppfatninger, konkurranse mellom handelsområder om attraktivitet og tilgjengelighet eller ulike interesser blant ulike grupper, f.eks. næringslivet, trafikanter som kjører bil, går, sykler eller reiser kollektivt.

Eksempel: I Gjøvik ble det identifisert en målkonflikt mellom kantsteinsparkering og etablering av en trygg og attraktiv sykkelrute gjennom byen. Det ble funnet en løsning der en aksepterte å fjerne kantsteinsparkering for å etablere sykkelfelt i noen gater, mot at det ble satt av det som ble oppfattet som tilstrekkelig parkering samlet sett for sentrumsområdet.

Mulige barrierer er:

- Reelle målkonflikter hvor andre hensyn vektlegges høyere enn det som er målene knyttet til parkeringspolitikken. Eksempler på slike avveininger kan være fordelingsmessige eller økonomiske hensyn. Det kan også være prioritering av parkering og areal til ulike brukergrupper og formål – f.eks. mellom pendlere og handlende, eller mellom bredere fortau og næringsvirksomhet som f.eks. fortauskafé og kantsteinsparkering. Det kan være behov for å avklare i hvilken grad målkonflikter gjelder og om det er mulig å finne andre tiltak eller avbøtende grep som kan gi bedre samlet måloppnåelse for kommunen.
- Sette parkeringspolitikken inn i et helhetlig målbilde for kommunen.
- Kunstige/konstruerte målkonflikter. Det kan være at noen former for parkeringspolitikk kan oppfattes som motsetninger, men som ikke trenger å være det dersom en tar hensyn til det ved utforming av virkemidlene.

2.4 Utfordringer med implementering

Det kan være ressurskrevende å iverksette ny parkeringspolitikk. Det kan ligge begrensninger i kommunene i form av tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å innføre ulike virkemidler eller forhandle fram avtaler om frikjøp og sambruk av parkeringsplasser. Dette kan være særlig utfordring i mindre kommuner og kommuner som ikke er godkjent som «parkeringskommune».

Mulige barrierer er:

- Tilgangen til ressurser, både i form av økonomisk budsjett og ansatte med ledig kapasitet til å følge opp.
- Tilgang til kompetanse. Flere av virkemidlene kan kreve spesialisert kompetanse som ikke alle kommuner besitter.
- Organisatoriske utfordringer knyttet til frikjøp og usikkerhet knyttet til lovhjemmel.
- Usikkerhet og risiko knyttet til samarbeid mellom offentlige og private, f.eks. om investering og drift av p-hus.

2.5 Lovverk og forskrifter

Kommunene må forholde seg til en rekke lover og forskrifter ved utforming av parkeringspolitikk. Det kan representere barrierer i form av krav, for eksempel for å bli godkjent som parkeringskommune slik at kommunen kan håndheve parkeringsbestemmelsene selv, og begrensninger i hjemmel gjør at kommuner ikke kan stille krav til eiere etter at private parkeringsplasser er bygd.

Mulige barrierer er:

- Formelle krav til å bli parkeringskommune.
- Begrensninger i hjemmel for å kunne regulere bruk av parkeringsplasser i privat eie.
- Drifting av parkeringshus i ny forskrift.

3 Oppsummering og videre arbeid

3.1 Oppsummering

Gjennomgangen i kapittel 1 viser at det er en rekke aktuelle tiltak og virkemidler innen parkeringspolitikk som kan bidra til å regulere biltrafikken, sikre tilgjengelighet for prioriterte grupper og formål og som kan bidra til å nå overordnede samfunns mål. Et sentralt mål for byområder med byvekstavtaler er det reviderte nullvekstmålet: «*I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange*». Parkeringspolitikk kan også innrettes mot andre mål som kommunene måtte ha, for eksempel innen stedsutvikling, handel, byliv og folkehelse.

I kapittel 2 er det identifisert flere mulige barrierer mot gjennomføring av aktuelle tiltak i parkeringspolitikken. Flere kommuner opplever barrierer knyttet til kunnskapsgrunnlaget og måten kunnskapen formidles på. Dette gjelder for eksempel at det er lite kunnskap om avveininger mellom parkeringsplasser i mindre bysentra og tilgjengelighet til handel og service og konsekvenser for næringslivet og byliv.

Mange opplever at fagrapporter og annen faglig formidling oppleves som lite tilgjengelige. Det er en utbredt oppfatning i politiske miljø om at parkeringspolitikk er et restriktivt virkemiddel som gjør hverdagslivet komplisert for dem som er avhengig av bil, og ikke er et egnet virkemiddel for å prioritere tilgjengelighet for utvalgte grupper og bidra til stedsutvikling.

Det oppleves også utfordringer knyttet til reelle målkonflikter, implementering og krevende betingelser for å bli parkeringskommune for å kunne sikre bedre håndheving av parkeringsreglene i egen regi. Ikke alle kommuner har kapasitet og kompetanse til å utvikle og følge opp alle virkemidler som er aktuelle for de ulike kommunene.

3.2 Videre arbeid

I det videre arbeidet skal flere utvalgte case fra kommunene i Akershus og Oslo analyseres. Sentrale spørsmål vil være hvordan parkering brukes som virkemiddel for å nå overordnede mål i praksis. Det skal gjøres en gap-analyse som ser på forskjellen mellom ambisjon og praksis.

I siste del av arbeidet skal det utarbeides prinsipper for hvordan kommunene kan jobbe systematisk og trinnvis med parkering. Dette omfatter blant annet en konkretisering av tiltak kommunene kan gjøre, hvilke aktører som må bidra i prosessen, samt hvilke rutiner som må på plass.

Denne siste delen vil inneholde anbefalinger basert på arbeidet som er utført hittil i dette prosjektet i Viken fylkeskommune, samt erfaringer fra praktisk utvikling av parkeringspolitikk i andre byer og tettsteder.

Sluttrapporten skal bygges opp som en meny av muligheter innen parkeringspolitikken der kommunene, uansett ståsted i dag, kan ta nye trinn eller grep for å få økt kunnskap om egen situasjon og nå vedtatte samfunns mål.

4 Referanser

Christiansen, Petter, Øystein Engebretsen, og Jan Usterud Hanssen. 2015. "Parkeringstilbud ved bolig og arbeidsplass. Fordelingseffekter og effekter på bilbruk og bilhold i byer og tettsteder." TØI-rapport 1439/2015.

Christiansen, Petter, og Jan Usterud Hanssen. 2014. "Innfartsparkering - undersøkelse av bruk og brukere." TØI-rapport 1367/2014.

Christiansen, Petter, Kåre H. Skollerud, og Jan Usterud Hanssen. 2015. "Boligparkering i store norske byer - parkeringstilbudets effekt på bilhold og bilbruk." TØI-rapport 1425/2015.

Hanssen, Jan Usterud, og Petter Christiansen. 2013. "Parkeringspolitikken i fem norske byer - mål, normer og erfaringer." TØI-rapport 1266/2013.

Hanssen, Jan Usterud, og Nils Fearnley. 2012. "Grunnlagsdata om parkering i byområder. Registreringer av tilbudet og parkeringens priselastisitet." TØI-rapport 1206/2012.

Hanssen, Jan Usterud, og Petter Christiansen. 2016. «Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus» TØI-rapport 1489/2016.

Langeland, Jomar Lygre og Njål Arge. «Parkeringsstrategi Gjøvik sentrum – med handlingsplan.» Civitas, juni 2013.

Tennøy, Aud, Anders Tønnesen, og Kjersti Visnes Øksenholt. 2015. "Kunnskapsstatus - Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum." TØI-rapport 1400/2015.

