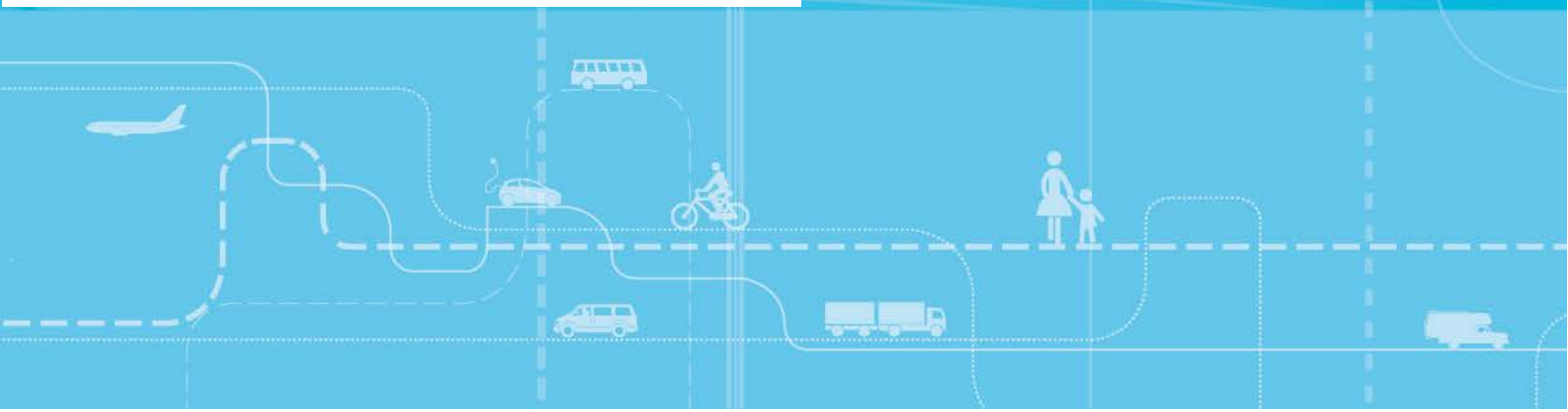
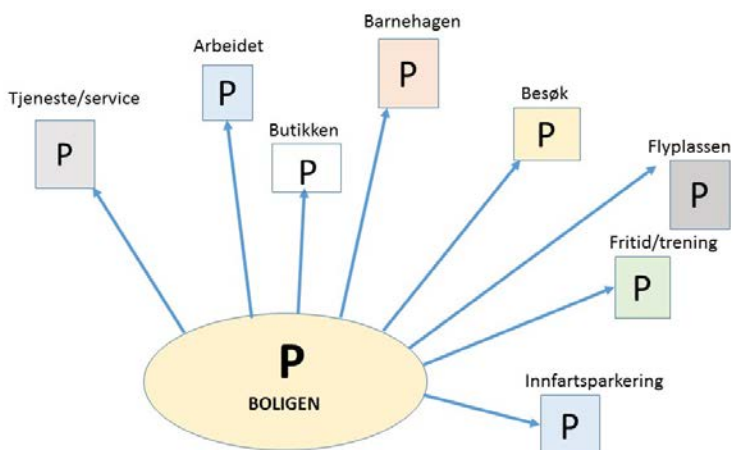


Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus



Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus

Jan Usterud Hanssen

Petter Christiansen

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.

Tittel: Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus

Title: Basis for parking policy in Akershus

Forfattere: Jan Usterud Hanssen
Petter Christiansen

Authors: Jan Usterud Hanssen
Petter Christiansen

Dato: 05.2016

Date: 05.2016

TØI-rapport: 1489/2016

TØI Report: 1489/2016

Sider: 41

Pages: 41

ISBN elektronisk: 978-82-480-1714-1

ISBN Electronic: 978-82-480-1714-1

ISSN: 0808-1190

ISSN: 0808-1190

Finansieringskilde: Akershus fylkeskommune

Financed by: Akershus County Council

Prosjekt: 4263 Parkering i Akershus

Project: 4263 Parking in Akershus county

Prosjektleder: Jan Usterud Hanssen

Project Manager: Jan Usterud Hanssen

Kvalitetsansvarlig: Aud Tennøy

Quality Manager: Aud Tennøy

Fagfelt: Byutvikling og bytransport

Research Area: Byutvikling og bytransport

Emneord: Parkering
Arealbruk
Bilbruk
Transportmiddelvalg

Keywords: Parking
Land use
Car use
Modal choice

Sammendrag:

Rapporten beskriver parkeringstiltak som kommunene kan benytte for å påvirke transport og arealbruk. Parkeringsnormene er et viktig styringsverktøy knyttet til kommunenes miljø- og arealutvikling, men effektiv bruk krever ofte samarbeid mellom nabokommuner. Maksimumsnormer for næringsbygg vil påvirke bilbruken og utbygges lokaliseringpreferanser. Parkeringskostnader bør synliggjøres ved at parkering avgiftsbelegges. Offentlige arbeidsgivere bør derfor ikke lenger tilby sine ansatte gratis parkering. I kommuner som forventer stor vekst bør det vurderes om større, felles parkeringsanlegg kan gi rom for sambruk og dekning av parkeringsbehovet med færre plasser samlet sett, enn om parkeringen spres på en rekke separate bygninger.

Summary:

The report describes parking measures that local authorities can use in order to achieve better control over land use and mode choice – i.e. reduced car use. Local communities will have to coordinate their parking requirements and set a maximum for the number of new parking spaces. A reduced number of parking spaces will lead to less car use for the journey to work and entice businesses to locate in central areas well served by public transport. Local authorities should introduce a parking fee for the spaces they offer to their employees. Parking and housing can be separated in order to separate the cost of parking from the cost of housing. Spaces in larger, separate parking structures can have alternative users and therefore allow a reduced total number of parking spaces in central areas.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Formålet med denne rapporten er å sammenstille et faktagrunnlag som viser hvordan parkering kan være et virkemiddel for å nå målsettinger på andre politikkområder (areal, transport, miljø). Den skal tydeliggjøre hvordan kommunenes parkeringspolitikk kan støtte de føringene som er beskrevet i forslaget til regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus.

Rapporten er skrevet av Jan Usterud Hanssen (prosjektleder) og Petter Christiansen. Aud Tennøy har vært kvalitetssikrer. Trude Rømming har tilrettelagt rapporten for publisering elektronisk.

Vi takker Helene Øvrelid fra Akershus fylkeskommune for godt samarbeid og konstruktive innspill.

Oslo, mai 2016
Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
1.1	Framtidig arealutvikling.....	1
1.2	Framtidig kollektivtilbud.....	3
1.3	Dagens reise måte til arbeid.....	4
1.4	Dagens parkeringspolitikk.....	4
1.5	En parkeringspolitikk i endring.....	5
2	Hva kan parkeringspolitikken påvirke?	7
2.1	Arealbruk.....	7
2.2	Transport til arbeid.....	9
2.3	Bilbruk (og bilhold) – parkering ved boligen.....	11
2.4	Lokaliseringvalg.....	12
2.5	Lokale miljøforhold.....	13
3	Virkemidler	15
3.1	Plan- og bygningsloven - normer.....	15
3.1.1	Minimumsnormer.....	15
3.1.2	Maksimumsnormer.....	16
3.1.3	Kombinasjon av minimums- og maksimumsnorm.....	17
3.1.4	Fastnormer.....	17
3.1.5	Ingen normer.....	17
3.1.6	Normene tilpasses område og arealbruksformål.....	18
3.2	Plan og bygningsloven - andre bestemmelser og retningslinjer.....	18
3.2.1	Frikjøp.....	18
3.2.2	Sambruk.....	20
3.2.3	Lokalisering av parkeringsanlegg atskilt fra boligen.....	21
3.2.4	Parkering under terreng.....	22
3.2.5	Offentlig eller privat eierskap.....	22
3.2.6	Hensynssoner og utbyggingsavtaler.....	23
3.3	Vegtrafikklovgivningen og parkeringsforskriften.....	23
3.3.1	Avgiftsparkering.....	24
3.3.2	Avgiftsfritak for nullutslippsbiler.....	24
3.3.3	Tidsbegrensning.....	25
3.3.4	Boligsoneparkering/beboerparkering.....	25
3.3.5	Reservering av parkeringsplasser til spesielle formål.....	26
3.3.6	Overvåking – håndhevelse.....	26
3.3.7	Endring i antall eksisterende parkeringsplasser.....	27
3.4	Offentlig arbeidsplassparkering.....	27
3.5	Oversikt over virkemidler og tiltak.....	28
4	Drøfting av noen prinsipper	32
4.1	Helhetlig parkeringspolitikk.....	34
4.2	Prinsipper for boligparkering.....	35
4.3	Parkeringsavgift ved arbeidsteden for offentlig ansatte.....	36
4.4	Tilrettelegging for sykkelparkering.....	36
4.5	Felles parkeringsstrategi i en region.....	37
5	Referanser	38

Sammendrag

Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus

TØI rapport 1489/2016

Forfattere: Jan Usterud Hanssen, Petter Christiansen

Oslo 2016 41 sider

Gjennom sin parkeringspolitikk kan kommunene gi føringer for antall parkeringsplasser, plassenes lokalisering og deres bruk i sine byer og tettsteder. Parkeringspolitikken kan påvirke utbyggingsmønster, arealbruk (tetthet), reisemiddelvalg, utnyttelse av plassene og lokalmiljø. For eksisterende plasser er kommunenes styringsmulighet begrenset til de plassene kommunene selv kontrollerer. Det er en forutsetning at kommunene ser ulike virkemidler i sammenheng og avklarer spørsmålet om hvordan eie og bruk av parkeringstilbudene skal styres i fremtiden. Rapporten belyser virkemidler hjemlet i plan- og bygningsloven og veitrafikklovgivningen.

Denne rapporten er del av oppfølging av handlingsprogrammet for *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Formålet er å gi et faglig grunnlag for kommunenes arbeid med parkeringspolitikk.

Rapporten er basert på en rekke norske og utenlandske studier av parkeringspolitikk der parkering på ulike måter brukes som virkemiddel i areal-, miljø- og transportpolitikken. Gjennomgangen viser at det har skjedd store endringer i synet på parkering de siste tiårene. Det har blant annet blitt mer oppmerksomhet rundt noen av parkeringens utfordringer:

- Parkering krever stort beslag av areal og fører ofte til at arealer blir dårlig utnyttet
- Både bilbruk og bilhold påvirkes av tilgang til parkering
- I mange tilfeller er det ikke brukeren av en parkeringsplass som betaler hva den koster (areal, infrastruktur, drift, overvåking, mv.)
- Tidligere ønsket man å etablere så mange plasser i direkte tilknytning til hvert enkelt utbyggingsprosjekt at forventet etterspørsel ble dekket. Nå er det mer vanlig å begrense antallet plasser som tillates, styre hvor plassene skal bli lokalisert og også hvem som skal eie og drifte parkeringstilbudet.

I et innledningskapittel beskriver vi rapportens bakgrunn og den vedtatte planen for areal- og transport i Akershus. Kommunenes parkeringspolitikk anses å være et viktig virkemiddel i oppfølgingen av planen. Det er stor variasjon i hvilken tilnærming de 22 kommunene i Akershus har til parkeringsspørsmål i dag. Kommuner med byer og større tettsteder har hatt mer behov for å styre parkeringstilbudet enn de kommunene som er mer spredt utbygget, men det varierer likevel i hvilken grad parkeringspolitikken er tydeliggjort og sett som virkemiddel i oppfølging av kommunenes planer for arealbruk, transport og miljø.

I løpet av de senere årtiene har det skjedd en utvikling der parkering i økende grad ses som et viktig styringsmiddel for å nå målsettinger på andre politikkområder.

Dette belyses i kapittel 2 der vi tar opp ulike transport- og arealpolitiske målsettinger som parkeringspolitikken kan påvirke. Dette gjelder blant annet:

- Parkeringstilbudet ved arbeidsplasser har stor betydning for bilbruken. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) viser at det er svært god tilgang på parkering ved arbeidsplassene i Akershus

- Tilgang på parkering ved boligen har betydning for bilhold og bilbruk. Det er få av de bosatte i kommunene i Akershus som ikke har tilgang på parkering i umiddelbar nærhet av boligen
- Utenlandske undersøkelser tyder på at det til hver bil finnes 3-6 parkerings-plasser (ved bolig, arbeidsplass, handel, fritid, mv.). Sambruksløsninger kan bidra til å redusere antall parkeringsplasser
- En regional parkeringspolitikk kan påvirke utbyggingsmønsteret ved at kommunene har felles normer og unngår at lempelige normer benyttes i konkurransen om bedriftsetableringer, mv.
- Gjennom bevisst planlegging og regulering kan parkeringspolitikken kanalisere biltrafikk og parkering utenom sentrumskjernen, slik at man oppnår trivelige og attraktive tettsteder.

I kapittel 3 diskuterer vi de viktigste virkemidlene som kan benyttes innenfor rammen av en målrettet parkeringspolitikk.

- Kommunen kan redusere antallet parkeringsplasser. Dette kan bidra til at det blir mindre bilbruk, men kan bare gjøres for parkeringsplasser som kommunen selv rår over, dvs. gateparkering og ulike kommunale parkeringsanlegg
- Kommunen kan innføre parkeringsavgifter på kommunale parkeringsanlegg og ved kommunale arbeidsplasser. Dette kan bidra til mindre bilbruk og bedre utnyttelse av plassene
- Tidsbegrensninger eller progressive avgifter kan bidra til økt sirkulasjon og mer effektiv bruk av parkeringsplasser i sentrale områder. Langtidsparkering kan legges utenfor sentrum
- Boligsoneparkering kan brukes for å prioritere bosatte framfor arbeidspendlere og andre brukere
- Parkeringsplasser kan reserveres for spesielle brukere eller formål (forflytningshemmede (HC), el- og hybiler, bildeleordninger, mv). Utstrakt bruk av reservering gjør at det blir færre plasser til allmenn bruk og kan dermed bidra til å redusere bilbruk. Reservering for bildeleordninger o.l. kan bidra til lavere bilhold og mindre behov for parkering
- Kommunen kan styre antallet parkeringsplasser som bygges gjennom parkeringsnormer gitt som bestemmelser i kommuneplanen
- Lave maksimumsnormer kan redusere utbyggers investeringsbehov
- Redusert parkeringstilbud ved ny bebyggelse kan bidra til lavere bilhold og mindre bilbruk, men hvis man ikke samtidig regulerer gateparkeringen, kan dette føre til økt etterspørsel etter parkering på gater og veier
- Ved å tilby frikjøp fra parkeringskravet påtar kommunen seg et ansvar for å løse parkeringsbehovet ved å bygge ut et offentlig parkeringstilbud i en by/tettsted
- Et offentlig tilgjengelig parkeringstilbud som ikke er knyttet til spesielle bedrifter, institusjoner, kjøpesentra, mv. vil føre til at flere utnytter samme parkeringsanlegg til ulike tider (sambruk). Dette gir økt utnyttelse og kan spare byen for arealer og kostnader
- Større sambruksanlegg, i stedet for mindre parkeringsanlegg ved hvert målpunkt, kan inngå som del av en strategi for å få folk til å kjøre til byen og bruke beina når de er på besøk i byen, framfor å kjøre bil mellom ulike steder i byen
- Parkeringsanlegg i forbindelse med ny boligbebyggelse, kan kreves anlagt som fellesanlegg i utkanten av hvert boligområde for å motivere til mer bruk av gåing, sykling eller kollektivtransport

- Offentlig eierskap og styring av parkeringstilbudet basert på frikjøp kan være en alternativ strategi til bruk av strenge maksimumsnormer for å begrense omfanget av bilbruk og parkering i et byområde
- Eksisterende overflateparkering beslaglegger arealer og utgjør en viktig arealressurs i de fleste byer og tettsteder. Omregulering til utbyggingsformål gir kommunene en mulighet for fortetting og samtidig utvikle nye løsninger for parkering

I et oppsummerende kapittel omtaler vi kort noen temaer som er viktige å vurdere som del av kommunens parkeringspolitikk for å støtte opp under de regionale målene for areal og transport:

- En samlet parkeringsstrategi forankret i kommuneplanen kan gi en overbygning for tiltak rettet mot dagens parkeringsplasser og i forbindelse med planlegging av nye områder. Det kan bidra til å samordne politikken på tvers av ulike etater og myndighetsområder (kommunen som planmyndighet, trafikkmyndighet, eier av parkeringsanlegg, og som stor arbeidsgiver med parkeringsanlegg)
- Kommunen bør avklare hvilke prinsipper som skal legges til grunn for parkeringstilbudet i sine tettsteder. Når kommunen ønsker å påvirke (begrense) bilbruken i samsvar med målene vedtatt i Regional plan for areal og transport, vil det være nødvendig å enten benytte restriktive maksimumsnormer eller sikre bedre kontroll med det samlede parkeringstilbudet i kommunen
- Det offentlige parkeringstilbudet bør utgjøre en størst mulig andel av det samlede parkeringstilbudet i kommunen slik at kommunen har mulighet til å endre tilbudets omfang og påvirke bruken av plassene gjennom reguleringer. Prismekanismen kan baseres på markedsmessige prinsipper
- Boligparkering kan organiseres slik at det påvirker både bilhold og bilbruk. Boligutbygging ved knutepunkter med godt kollektivtilbud og lokale tjenestetilbud kan få færre plasser enn i mer spredt bebyggelse. Kommunene bør vurdere å frikoble parkeringen fra boligene slik at det er mulig å kjøpe bolig i tettsted uten samtidig å måtte betale for en parkeringsplass. Krav til parkering under bakken kombinert med lave parkeringsnormer vil bidra til at utbyggere selv vil velge å bygge færre plasser
- Ny parkering bør ikke etableres på gater og veier
- Reguleringer av gateparkering basert på vegtrafikklovgivningen, kan sikre sirkulasjon i bruk av plassene, stimulere til bruk av parkeringsmuligheter utenfor gategrunn, bedre parkeringsmulighetene for beboere i angitte områder, mv.
- Kommunen kan velge å fjerne eksisterende gateparkering for å skape rom for bedre bymiljø (utvide gang- og oppholdsarealer), sykkelfelt og bussfelt
- For å stimulere til sykkelbruk, bør det tilrettelegges for tilstrekkelig og trygg sykkelparkering der det er etterspørsel. Sykkelparkering tar mindre plass enn bilparkering og kan ofte lokaliseres i mer direkte tilknytning til reisemålene

1 Innledning

Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus legger opp til at kommunene skal utforme en parkeringspolitikk som støtter opp om den regionale planen, jfr. egen retningslinje (R15) om dette. I handlingsprogrammet for den regionale planen, avsnitt H3 om revisjon av kommuneplanenes arealdel, blir kommunenes parkeringspolitikk fremhevet som en viktig oppgave. Akershus fylkeskommune er gitt i oppgave å utarbeide et faglig grunnlag for kommunenes arbeid.

Denne rapporten, *Grunnlag for parkeringspolitikk i Akershus*, er utarbeidet på oppdrag fra Akershus fylkeskommune. Rapporten er rettet mot kommunene, men gir også bakgrunn for den dialog fylkeskommunen og statlige planmyndigheter bør ha med kommunene. Det er meningen at denne fagrapporten følges opp med en mer kortfattet veileder for parkeringspolitikk i Akershus.

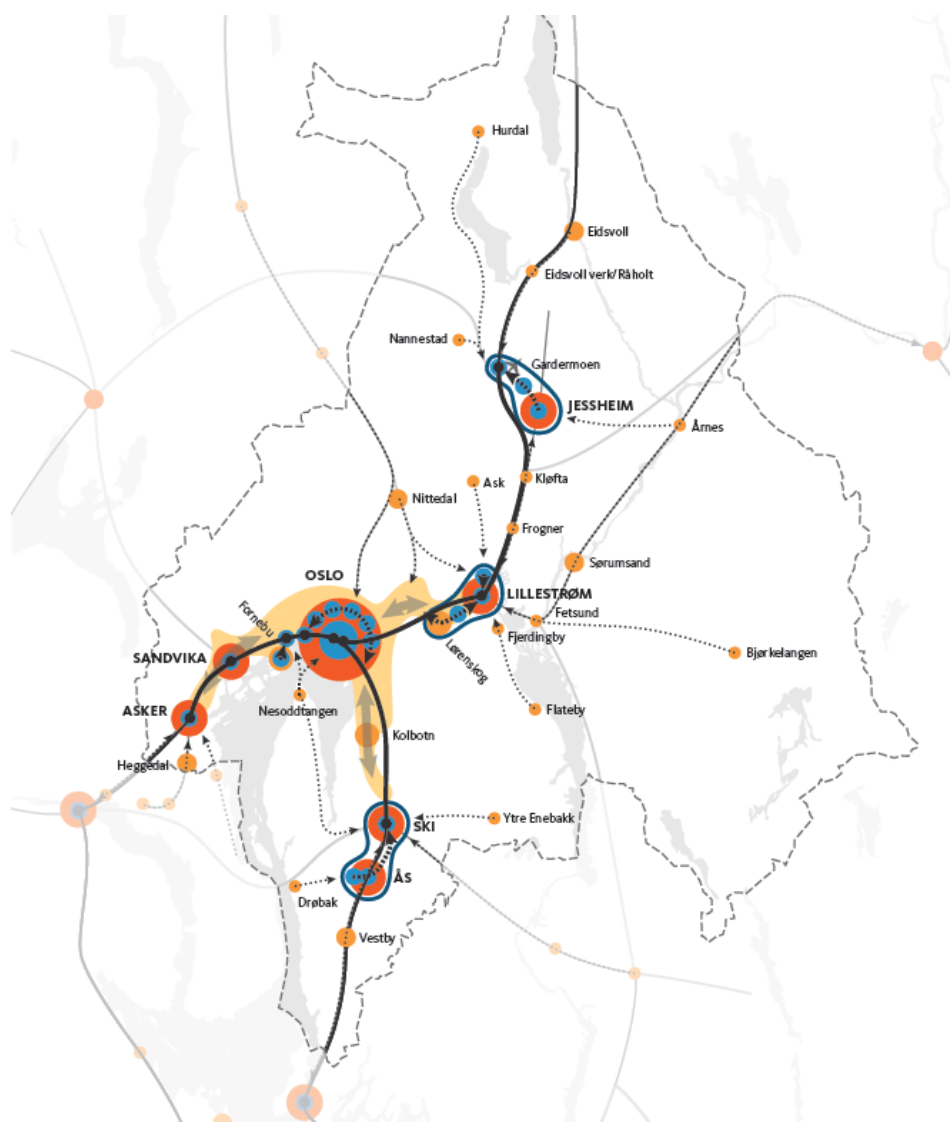
En målrettet parkeringspolitikk kan bidra til å dempe bilbruken slik at Oslo og Akershus kan nå målet om nullvekst i biltrafikken, og den vil være et nyttig verktøy for kommunene i arbeidet med å utvikle attraktive byer og tettsteder med plass for gateliv, gående og syklende. Det er i denne sammenheng viktig å huske på at alle kommunene er gitt i oppgave å kanalisere fremtidig vekst av boliger og arbeidsplasser til byer og tettsteder. En gjennomgang av parkeringspolitikken bør derfor være aktuelt for alle kommunene i Akershus.

Noen kommuner vil i planperioden fram til 2030 få betydelig flere nye innbyggere og arbeidsplasser og et forbedret kollektivtilbud. Andre kommuner vil ikke få like sterk befolkningsvekst og kan heller ikke forvente å få et like godt kollektivtilbud. Dette betyr at parkeringspolitikken må tilpasses utviklingen i de ulike delene av Akershus. På den annen side vil det være behov for samordning for ikke å undergrave en felles arealpolitikk.

Innfartsparkering (pendlerparkering) beslaglegger verdifulle arealer sentralt i mange tettsteder. Slike arealer kan omdisponeres. Alternativt kan slike parkeringstilbud få en mer fleksibel bruk. Behov for å tilrettelegge for innfartsparkeringsplasser oppstår ofte som en følge av et utbyggingsmønster som vanskelig kan betjenes av lokal mating med buss. Akershus fylkesting har i desember 2014 vedtatt en strategi for videre tilrettelegging for innfartsparkering. Det tas derfor ikke opp videre i denne rapporten, men der hvor innfartsparkering tilbys i byer og tettsteder er det behov for å se tilbudet i sammenheng med andre parkeringsformål. Sambruk og effektiv arealutnyttelse er særlig aktuelt i byer og tettsteder. Innfartsparkering bør da kan inngå som del av et felles og helhetlig parkeringssystem for byen.

1.1 Framtidig arealutvikling

Den regionale areal- og transportplanen for Oslo og Akershus gir føringer for utbyggingsmønsteret i årene framover. Planen legger opp til et arealeffektivt og flerkjernet utbyggingsmønster som skal bygge opp under målsettingen om at veksten i persontrafikk skal tas med kollektivtrafikk, gåing og sykling. Figur 1 viser de prioriterte vekstområdene.



Regional areal- og transportstruktur

Prioriterte vekstområder:

- Oslo by
- Regionale byer
- Regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter
- Særlige innsatsområder for økt by- og næringsutvikling
- Bybåndet
- Prioriterte lokale byer og tettsteder. Størrelsen indikerer at noen steder prioriteres høyere

Prinsipper for videreutvikling av kollektivsystemet:

- Knytte Oslo og de regionale byene tettere sammen
- Regionale kollektivknutepunkt
- Knytte regionale byer og arbeidsplasskonstruksjoner til regionale kollektivknutepunkt
- Knytte prioriterte lokale byer og tettsteder til regionale byer
- Kollektivnettverk i bybåndet som gir mange reisealternativer

- Flyplasser
- Transportinfrastruktur
- jernbane og vei
- kun vei
- Planområdet

Figur 1. Planlagt regional areal- og transportstruktur.

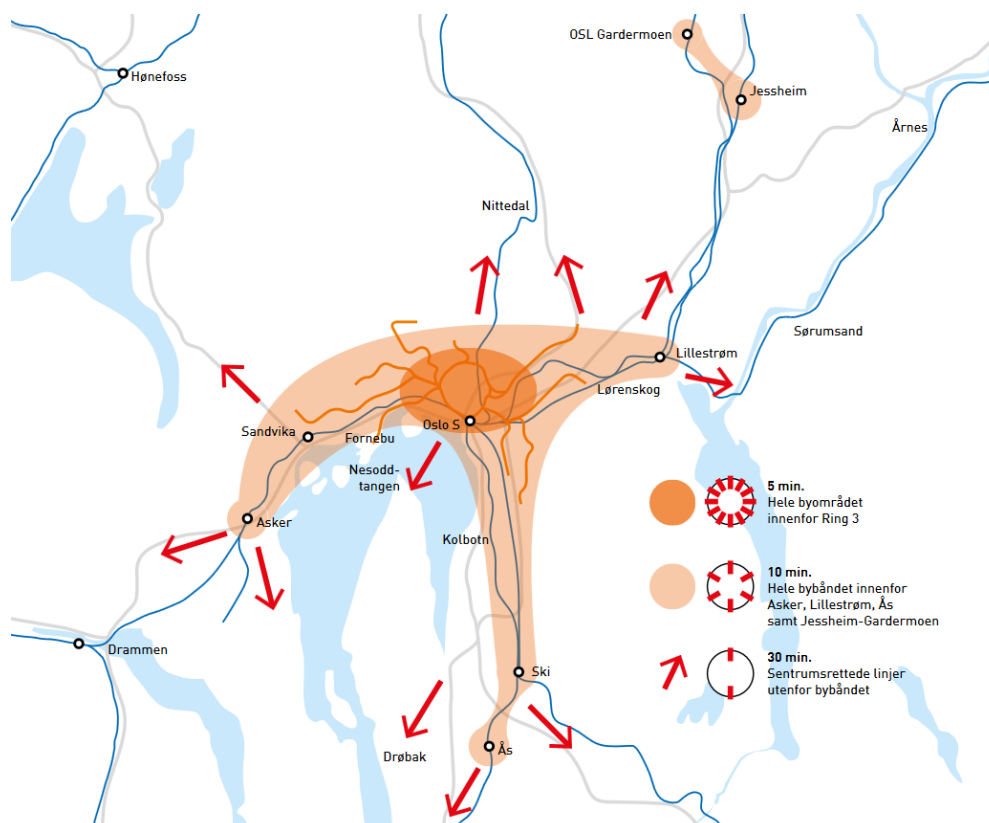
Per januar 2015 var det 585 000 innbyggere i Akershus og 648 000 Oslo. Snaut 60 prosent av innbyggerne i Akershus bor i kommunene som inngår i bybåndet Skedsmo- Rælingen – Lørenskog – Bærum –Asker –Oppegård- Ski (se figur 1). Den framtidige planen legger derfor opp til at den videre fortettingen skal skje i de tettest befolkede områdene som vil få stadig mer bymessig karakter.

Den regionale areal- og transportplanen sier at:

- Mellom 80 og 90 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten skal legges til de prioriterte vekstområdene
- Store kontorbedrifter, o.l. bør lokaliseres innenfor 600 meters avstand fra sentrale kollektivknutepunkter som Sandvika, Asker, Ski, Ås, Lillestrøm og Jessheim
- Boliger bør lokaliseres innenfor 2 km fra kollektivknutepunkt i de regionale byene (Ski, Asker, Sandvika, Lillestrøm og Jessheim) og innenfor 1 km fra kollektivknutepunkt i andre prioriterte tettsteder og i bybåndet
- I tillegg fremgår det at «Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus» skal bygge opp under de definerte vekstområdene

1.2 Framtidig kollektivtilbud

Det er en gjensidig sammenheng mellom det framtidige kollektivtilbudet og den regionale/lokale parkeringspolitikken. Dette samspillet må utvikles bevisst. Et godt kollektivtilbud kan rettferdiggjøre både mer restriktive parkeringsnormer og andre virkemidler for å påvirke bilbruken. Samtidig kan parkeringspolitikken legge grunnlaget for et styrket kollektivtilbud både lokalt og regionalt. I rapporten M2016 har Ruter (2015) beskrevet hovedtrekk i utviklingen av kollektivtilbudet i årene framover. Det legges opp til at det skal være høy frekvens for reiser i hele bybåndet, mens det vil være halvtimers avganger for ruter til sentrumsområder ellers (se figur 2).

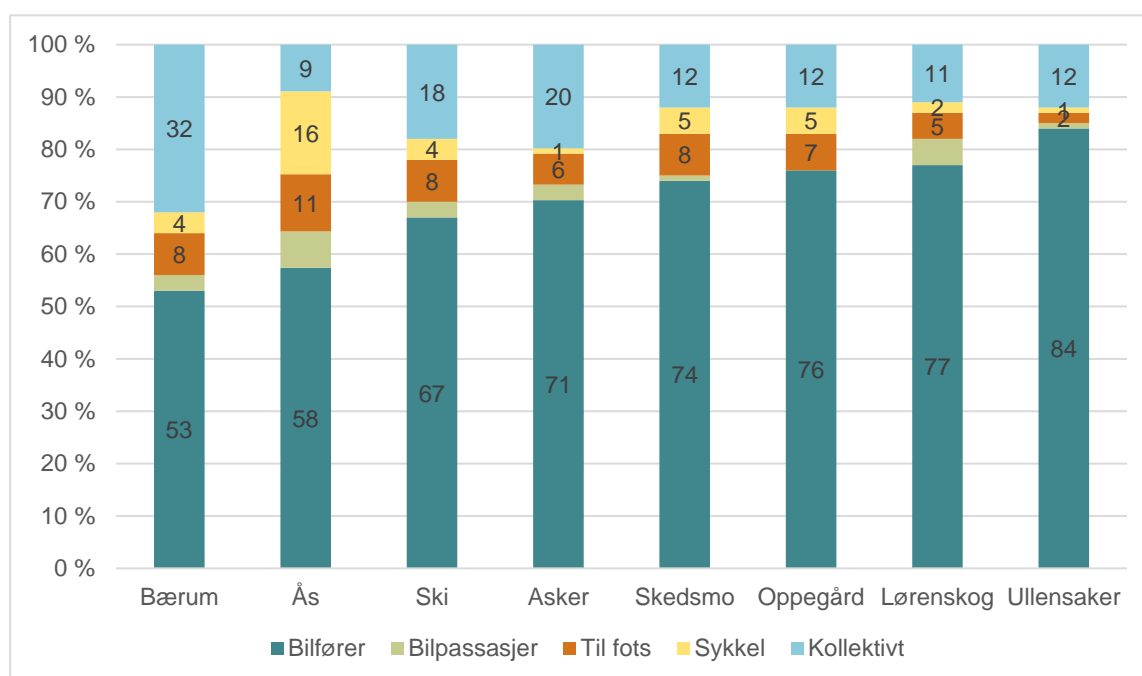


Figur 2. Ruters prinsippsskisse for en markedsrettet tilbudsutvikling. Kilde: Ruter 2015.

Bussene har ofte dårlig framkommelighet på de mest trafikkerte delene av riks- og fylkesveinettet i Akershus (*Ruter og Statens vegvesen 2014*). Dette gjelder i første rekke ruter mellom Oslo og Akershusregionen, men også på flere av hovedveiene i Bærum, Asker, Lørenskog og Nittedal og mer lokalt i sentrumsområdene (Lillestrøm, Lysaker, Sandvika, Asker sentrum). Det er også litt forsinkelser i bussknutepunktene Ski sentrum og Jessheim. Ulike prioriteringstiltak og parkeringspolitikken kan være bedre egnet enn ny veibyggning for å bedre framkommeligheten.

1.3 Dagens reisemåte til arbeid

Bilen er det dominerende transportmiddelet til arbeid i alle kommunene i Akershus (figur 3). Arbeidsreiser til arbeidsplasser i Bærum har den laveste bilbruken og den høyeste kollektivandelen. Resultatet kan tolkes i lys av at det sannsynligvis er en betydelig andel av arbeidsreisene som går til Lysaker.



Figur 3. Transportmiddelfordeling til arbeidssted i noen kommuner. Reiser som starter ved egen bolig.

Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2013/14.

1.4 Dagens parkeringspolitikk

I 2013 ble det laget en sammenstilling av gjeldende parkeringspraksis i kommunene i Akershus (SWECO 2013). Bare fem av kommunene viste til normer (bestemmelser) fra revidering av kommuneplanen etter ny plan- og bygningslov. Oversikten viser også at det var flere kommuner som i 2013 ikke hadde normer, og derfor må antas å ha behandlet parkering fra sak til sak. Om lag halvparten av kommunene hadde et fast tall for antall plasser. I andre kommuner var det gitt et spenn (minimum – maksimum) som til dels er ganske stort.

Sammenstillingen viser at parkeringsnormen for bolig som oftest er basert på minimumsnormer. De ulike normene antas å ha som utgangspunkt at det skal finnes tilstrekkelig parkering ved boligene. Parkering forutsettes også i hovedsak å skulle bli dekket på egen tomt eller innenfor planområdet. Kommunenes normer skiller i de fleste tilfellene mellom enebolig, småhus/rekkehus og blokkleilighet. Mens det for enebolig ofte kreves minimum 2 plasser, er tallet for leiligheter i de fleste kommunene som hadde en norm, 1 eller 1,5 plass.

For næringsvirksomhet varierer normene mye. Det gjelder særlig for handel og industri. For kontor ligger de kommunene som har et fast måltall relativt likt. De kommunene som opererer med min/maks (eller ikke noen øvre grense), har et spenn som ofte starter lavere (minimum) enn de faste tallene i andre kommuner, men gir i mange tilfeller også rom for vesentlig flere plasser enn i de kommunene som har fastnorm. I mange kommuner er det trolig ikke satt noe maksimumstall.

I Bærum kommune er det vedtatt en parkeringsstrategi som forutsettes lagt til grunn for kommunens videre utvikling av parkeringspolitikken (kommunestyret 29.01.2014). Dette er fulgt opp i bestemmelser og retningslinjer knyttet til kommuneplanens arealdel (kommunestyret 17.06.2015). I flere andre kommuner (eksempelvis Asker, Skedsmo og Frogn) er det i løpet av de siste par årene vedtatt nye normer. Det er en tendens til at kommunene velger å angi maksimalnormer eller absolutte normer fremfor minimumskrav.

Det generelle bildet er likevel at mange av kommunene i Akershus ikke har etablert en helhetlig parkeringspolitikk. Dessuten synes det i liten grad å ha blitt vurdert hvordan statlige myndigheter og kommunene kan samarbeide om en parkeringspolitikk som knyttes til overordnede nasjonale og lokale målsettinger om å begrense veksten i bilbruk.

1.5 En parkeringspolitikk i endring

I mange år har parkeringsnormene blitt sett som det primære virkemiddelet innenfor parkeringspolitikken. Disse normene har i de fleste kommunene blitt sett som et virkemiddel som skal sikre at ny utbygging har tilstrekkelig antall plasser til å dekke etterspørselen. Både i Norge og andre land har man derfor tidligere hovedsakelig benyttet seg av minimumskrav og ikke satt et tak på hvor mange plasser som skal tillates i tilknytning til de ulike utbyggingsformålene. Det har i liten grad blitt vurdert hvordan dette tilrettelegger for og stimulerer til bilbruk. Nå har dette endret seg og stadig flere kommuner både i Norge og andre land setter et tak på hvor mange plasser som skal tillates ved ny utbygging eller omregulering. Etter hvert gjelder dette ikke bare de store byene. Parkeringspolitikken har gradvis fått betydning som virkemiddel for å begrense bilbruken.

En rekke forskere har stilt kritiske spørsmål ved den tradisjonelle praksisen og beskrevet hvordan parkeringspolitikk nå må ses som et virkemiddel i en større sammenheng (se f.eks. Litman 2006, Shoup 2011, Willson 2013). Parkeringspolitikken dreier seg ikke lenger om å tilrettelegge for bilen, men ses som et viktig virkemiddel for å nå målene innenfor andre politikkområder som lokalt og globalt miljø, utbyggingsmønster og arealbeslag. Kostnadene forbundet med utbygging av parkeringsplasser og parkeringsanlegg har fått økt oppmerksomhet. Det gjelder også spørsmålet om hvem som betaler for parkeringen (Shoup 2011). Litman (2006) har, ut fra et amerikansk perspektiv, forsøkt å klassifisere utviklingen i det han kaller et paradigmeskifte (Tabell 1).

Parkeringspolitikken har tradisjonelt bygget på et prinsipp om at det skulle anlegges så mange parkeringsplasser at det dekket forventet etterspørsel. Kostnadene forbundet med

anlegg av disse plassene har i liten grad blitt videreført direkte til brukerne gjennom avgifter eller krav om kjøp. I boligprosjekter har parkeringsplassene blitt innarbeidet i boligprisen. Dette prinsippet synes etter hvert å endres. Det er utviklet en forståelse for at parkering har en kostnad og at det er brukeren av en plass som bør dekke kostnadene forbundet med parkeringstilbudet. Denne kostnaden kan synliggjøres ved å skille parkeringen fra bebyggelsen for øvrig og tilby parkering på markedsmessige prinsipper. Dette vil føre til redusert etterspørsel og redusert behov for parkeringsplasser.

Mange utbyggere av boliger velger i dag å selge parkeringsplasser separat. Dette gjør at hushold uten egen bil kan få billigere boliger. Når det bygges separate parkeringsanlegg framfor å knytte parkeringen til en bygning og eller et gitt formål, vil det muliggjøre mer fleksible løsninger. Myndighetene benytter seg i større grad av ulike virkemidler for å kunne styre etterspørselen og bruken av plassene som tilbys

Slike endringer kan etter hvert tas opp i kommunenes parkeringspolitikk og praksis. For eksempel har flere kommuner ønsket å benytte parkeringsnormene til å begrense antall nye parkeringsplasser som anlegges, i samsvar med målsettinger om å begrense veksten i biltrafikken (bilbruken). I boligområder kan det også være et mål å begrense parkering på gategrunn og heller organisere parkeringen slik at trafikken til og fra området innebærer liten belastning for lokalmiljøet. Derfor kan kommunen sikte mot å få best mulig samsvar mellom bilhold og parkeringsmuligheter utenfor gategrunn.

Tabell 1. Gammelt og nytt parkeringsparadigme (Litman 2006:7).

Gammelt parkeringsparadigme	Nytt parkeringsparadigme
Et «parkeringsproblem» betyr for få plasser	Et «parkeringsproblem» kan bety for få plasser, for dårlig styring av plassene, for dårlig informasjon og andre typer av problemer som følge av parkering.
Jo flere plasser jo bedre.	For mange plasser er like skadelig som for få plasser.
Parkering skal i hovedsak være gratis. Parkering skal i hovedsak finansieres indirekte gjennom skatt eller leie.	Bruker skal betale.
Førstemann-til-mølla	Parkering bør styres for å favorisere prioriterte brukere
Parkeringskrav bør praktiseres likt uten unntak eller variasjon	Parkeringskrav bør være situasjonsavhengig og bør praktiseres fleksibelt
Tradisjonelle løsninger bør favoriseres.	Nye løsninger bør oppmuntres. Tiltak som ikke er vellykkete gir uansett verdifull informasjon.
Styring av parkering bør bare benyttes der det er for kostbart å øke kapasiteten.	Styring av parkering bør brukes mange steder for å øke effektiviteten og for å unngå parkeringsproblemer.

I plan- og bygningsloven av 1965 ble det forutsatt at kommunene skulle kreve at utbygger anla et tilstrekkelig antall parkeringsplasser på egen tomt til å dekke det som var forventet å bli den nye bygningens behov. Kommunene utformet vedtekter som anga hvor mange parkeringsplasser (minimum) som skulle anlegges i tilknytning til ulike arealbruksformål. Dette var å anse som minimumskrav som skulle samsvare med forventet etterspørsel. Man ville med det unngå de utfordringene man så med gateparkering i områder med eldre bebyggelse. Også i dag skapes det utfordringer med trafikksikkerhet og fremkommelighet på grunn av parkering på gategrunn i nye bolig- og næringsområder.

2 Hva kan parkeringspolitikken påvirke?

Parkering er i hovedsak et kommunalt ansvar, og parkeringspolitikken kan brukes som et virkemiddel for å nå overordnede mål på flere politikkområder. Det dreier seg ikke bare om kommunale mål, men også om oppfølging av regionale og nasjonale målsetninger og føringer knyttet til areal, transport, miljø og helse. Normer som angir krav til parkeringsdekning ved ny utbygging er et viktig styringsverktøy, men det er også en rekke andre forhold som må tas opp. Det gjelder ikke minst eierskap og styringsmuligheter over både eksisterende og nye plasser, avgiftsordninger og ulike former for regulering på og utenfor gategrunn. Parkeringspolitikken må også gi føringer for hvordan det skal tilrettelegges for ulike transportbehov eller -formål (f.eks. HC, varetransport, bildeling) og kjøretøytyper (el- og hydrogendrevet, sykkel, motorsykkel/moped, mv). Dette kapittelet gir en oversikt over de vurderinger og tiltak som kan legges til grunn for en helhetlig kommunal eller regional parkeringspolitikk. Hvilke tiltak som er aktuelle og effektive, avhenger av lokale utfordringer, eksisterende parkeringstilbud, hvilke alternative transportmuligheter som finnes, gitte målsetninger og ellers en rekke lokale hensyn. Regionale og nasjonale målsetninger gjør at kommunene må se utover egne grenser, og ta utgangspunkt i at parkeringspolitikken er et virkemiddel også i regional, nasjonal og global sammenheng.

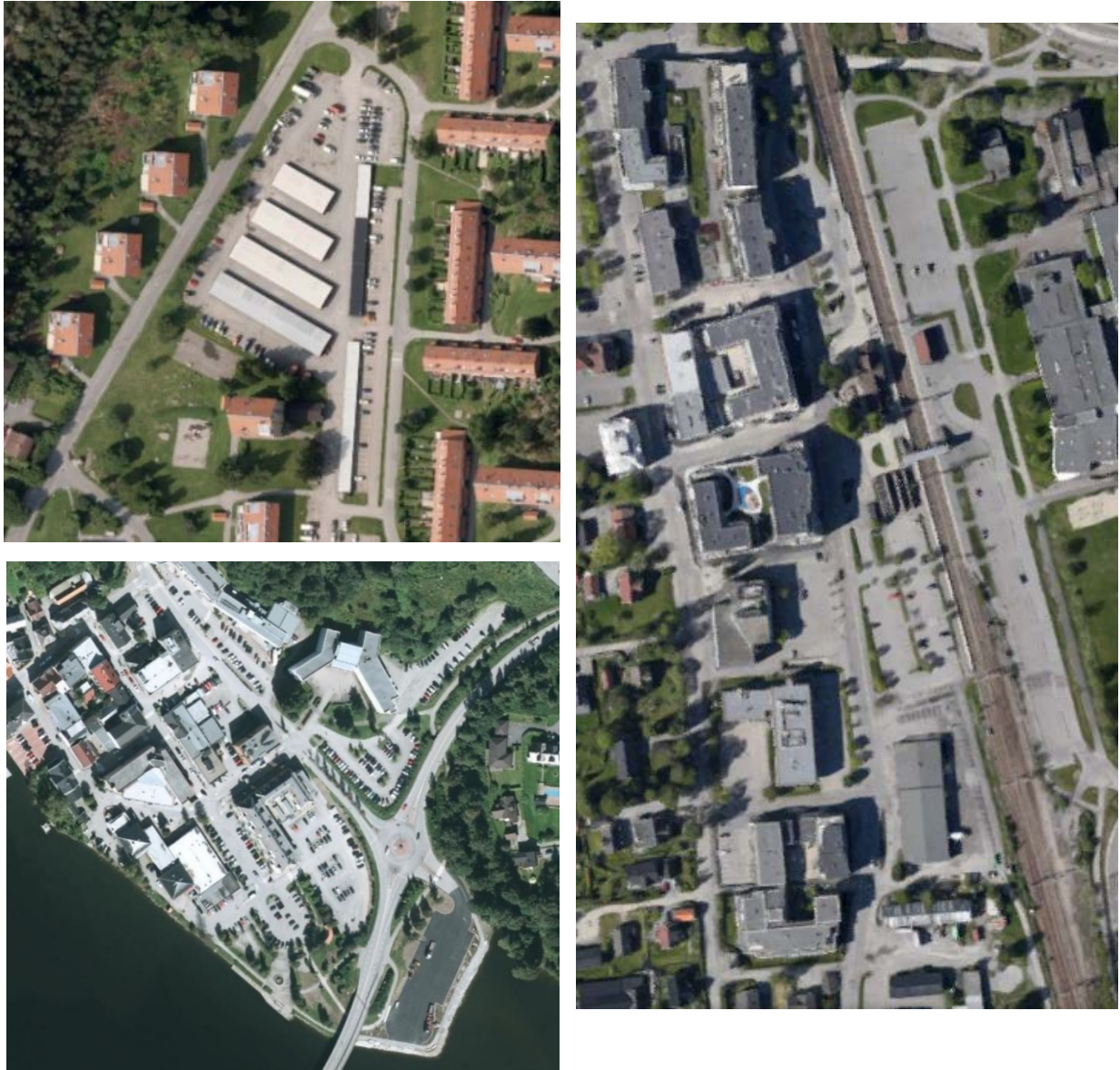
2.1 Arealbruk

Også i byområder beslaglegges i dag store arealer til parkering. Dette er arealer som i mange tilfeller har en alternativ bruk. I stedet bidrar parkeringstilbudet til lav tomteutnyttelse, byspredning og reduserte muligheter for å tilby et godt kollektivtilbud og tilrettelegge for sykkelveier. Illustrasjonene (figur 4) viser at parkeringsplassen i noen situasjoner kan beslaglegge like mye eller større areal enn den bygningsmassen den skal betjene. I tillegg vil man ofte finne at en betydelig del av gulvarealet (kjellere eller tilknyttede parkeringsanlegg) benyttes til parkering. Når det er mange separate parkeringstilbud i tettbebyggelsen, vil de mange avkjørslene innebære både hindringer og en risiko for annen trafikk.

Parkeringsplasser på gategrunn vil ofte være et hinder for etablering av sykkelfelt eller kollektivfelt. Det er derfor viktig at en i kommunene er bevisst hvordan parkeringskravene påvirker arealbruken. Dette er spesielt viktig for de kommunene i Akershus som kan vente en betydelig vekst både i antall bosatte og arbeidsplasser. Med samme parkeringskrav som i dag, må det anlegges et stort antall nye parkeringsplasser. Det gjelder uansett hva utbyggingsformålet er.

I utenlandsk litteratur er det beregnet at det kan finnes mellom 3 og 6 parkeringsplasser per bil. Det betyr at de fleste plassene får dårlig utnyttelse fordi de må stå ubenyttet mesteparten av tiden. Noe av grunnen til det, er at parkeringsplassene ved bolig, arbeidsplass, butikk og kino benyttes på ulike tider av døgnet, og at dette er noe som kommuner i liten grad tar hensyn til i parkeringsnormene. Det kan for eksempel vurderes

om en parkeringsplass som benyttes av arbeidstakere om dagen kan benyttes til parkering for dem som skal på kino om kvelden. Det er heller ikke uvanlig at boligparkering og andre parkeringsformål kan samordnes, men da bør det finnes ordninger som sikrer at de bosatte i området finner plass når de trenger det. (Sambruk omtales i avsnitt 3.2.2).



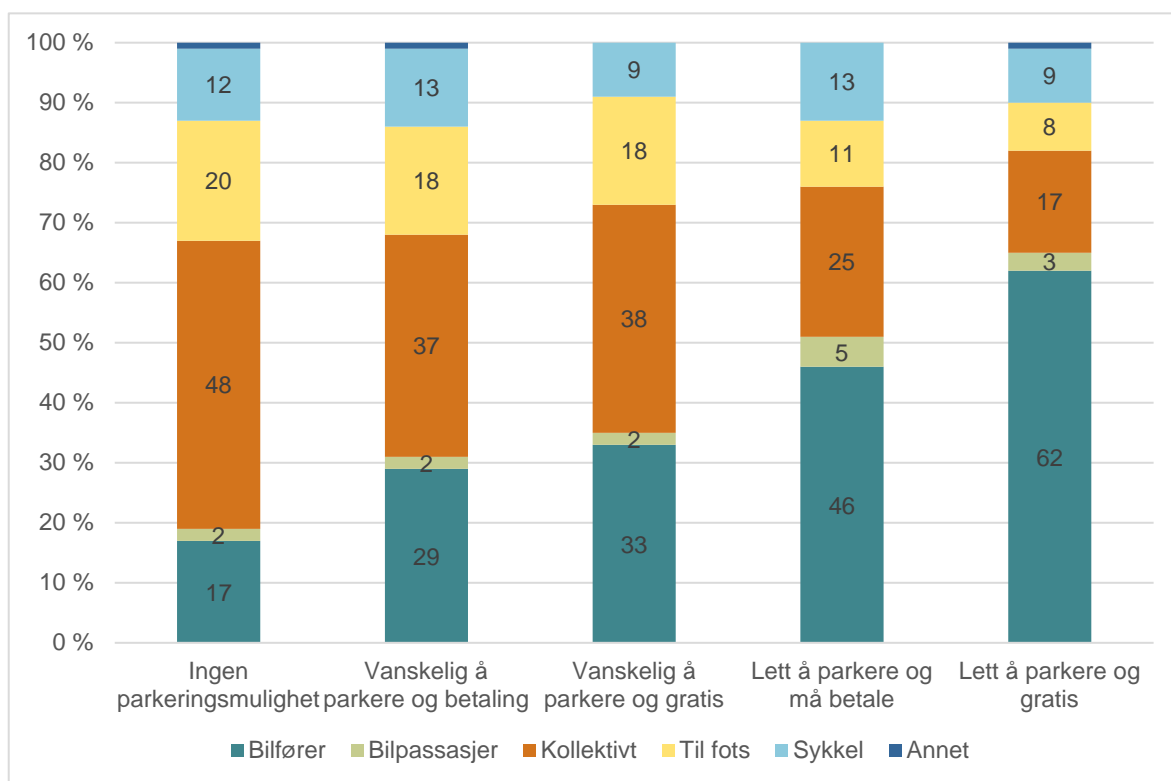
Figur 4. Parkering krever areal. Eksempler fra boligområde i Oppegård øverst til venstre, sentrum i Ås til høyre, sentrum i Eidsvoll nederst. Kilde: Finn kart

2.2 Transport til arbeid

Alle bilturer starter og ender på en parkeringsplass. Parkeringstilbudet kan derfor ha stor betydning for valg av transportmiddel – det dreier seg om effekter av tilgang til parkering ved bolig eller parkeringstilbudets effekter på innkjøpsreiser.

Vi har hentet ut data om parkeringstilbudet ved de bosattes arbeidssted og bolig fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/2014 (Hjorthol et al 2015).

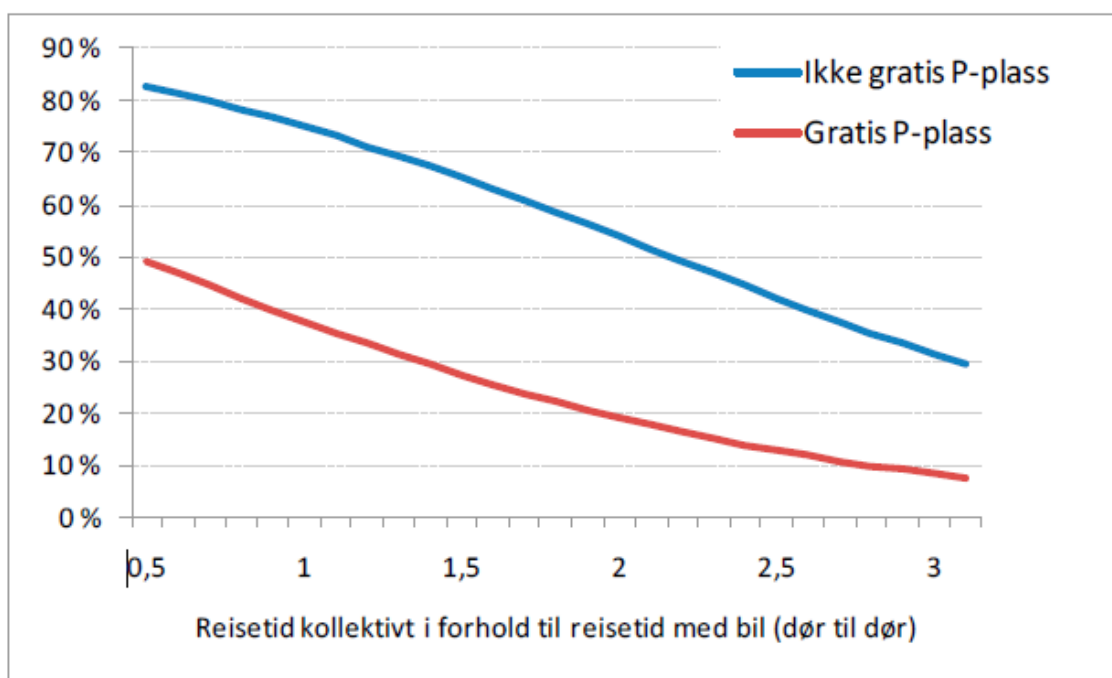
Figur 5 viser at bilandelen på arbeidsreiser nesten blir halvert når det er vanskelig å parkere sammenlignet med tilfeller hvor det er lett å parkere. Bilbruken blir naturlig nok ytterligere redusert hvis det ikke er mulig å parkere ved arbeidsstedet i det hele tatt. Dette betyr at stadig strengere maksimumskrav vil bidra til å redusere bilbruk til arbeidet. Maksimumsnormer begrenser antall plasser og kan gjøre det vanskeligere å parkere, men det vil ikke alltid frata ansatte muligheten til å parkere. En arbeidsgiver som disponerer egne plasser, kan prioritere bruken og reservere plasser til dem som har reelt behov. Gjensidige Forsikring, som nylig flyttet til Bjørvika, har for eksempel tilgang til svært få plasser, men har et system som gjør det mulig for en ansatt å reservere plass på dager med spesielt behov for å kjøre (Christiansen og Julsrud 2014).



Figur 5. Valg av transportmiddel til arbeid avhengig av mulighetene for å parkere.

Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2013/2014

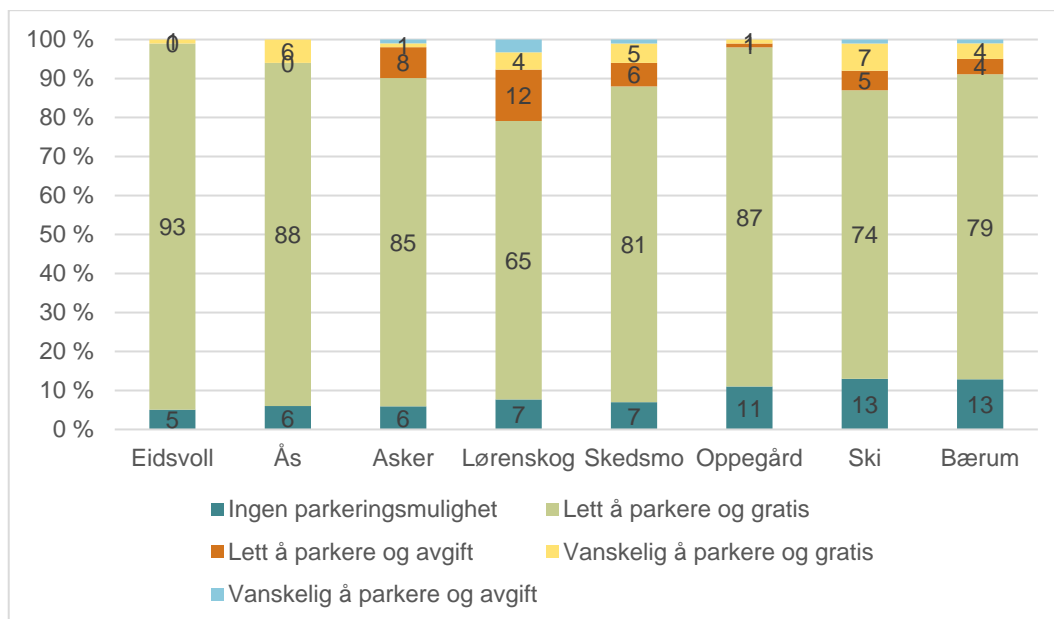
Strengere maksimumsnormer kan stimulere arbeidsgivere til ikke å ha et førstemann-til-mølla system, men i stedet finne ordninger for å prioritere de med mest behov for tilgang til en parkeringsplass. Fordi de fleste arbeidsreiser foretas på tider da det er minst ledig kapasitet i veisystemet, kan dette også ha betydning for framtidige veiinvesteringer. Om arbeidsgiver innfører en parkeringsavgift, vil også dette påvirke etterspørselen (figur 6), men ikke så mye som om antallet plasser reduseres (Christiansen et al. 2015).



Figur 6. Sannsynlig andel kollektivreiser av motoriserte reiser til arbeid i store tettsteder etter relativ reisetid og parkeringsforhold ved arbeidsstedet. Gjelder valg mellom kollektivtransport og bil (som fører). Prosent.
Kilde: Engebretsen og Christiansen 2011

Figur 7 viser parkeringstilbudet ved arbeid blant personer som arbeider i noen utvalgte kommuner i Akershus. I Eidsvoll gjelder det 93 % av arbeidstakerne. I Lørenskog er denne andelen på 65 %. Det er få som må betale en avgift for å parkere ved arbeidsstedet. I kommuner nær Oslo (Oppegård, Ski, Bærum) er det over 10 % som sier de ikke har parkeringsmulighet.

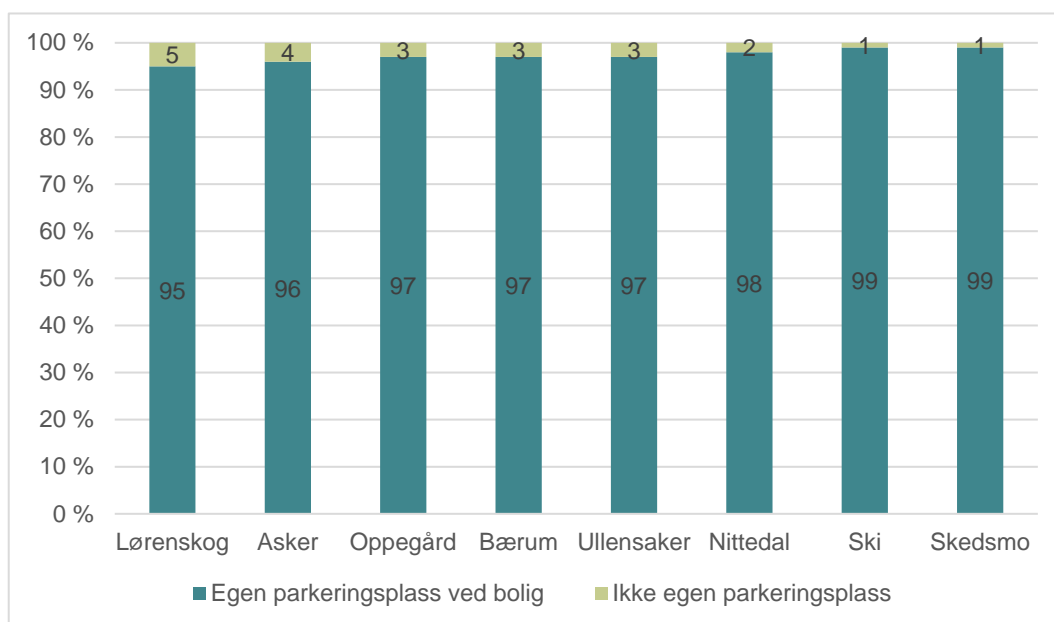
Dette må ses i sammenheng med spørsmålet om skattlegging av verdien av parkeringsplasser som arbeidsgiver tilbyr gratis (*naturalia*). Denne delen av skattelovgivningen synes å være vanskelig å følge opp. Det har også vært fremmet lovforslag (Parkeringsloven) om at kommunene skal få mulighet til å kreve at private plasser blir avgiftsbelagt eller selv ilegge slike avgifter (Samferdselsdepartementet 2012). Fordi flertallet av arbeidstakerne tilbys gratis parkering, kan det argumenteres for at effekten av selv en moderat avgift kan få betydning for transportmiddelvalget for arbeidsreisen. Det er også viktig hvordan arbeidsgiver organiserer en avgiftsordning (Christiansen et al. 2015). Bilandelen er vist å være betydelig høyere for de ansatte som betaler månedvis, enn for dem som må betale per dag eller per time. Det har derfor mindre effekt om arbeidstakeren får betale et fast beløp per måned.



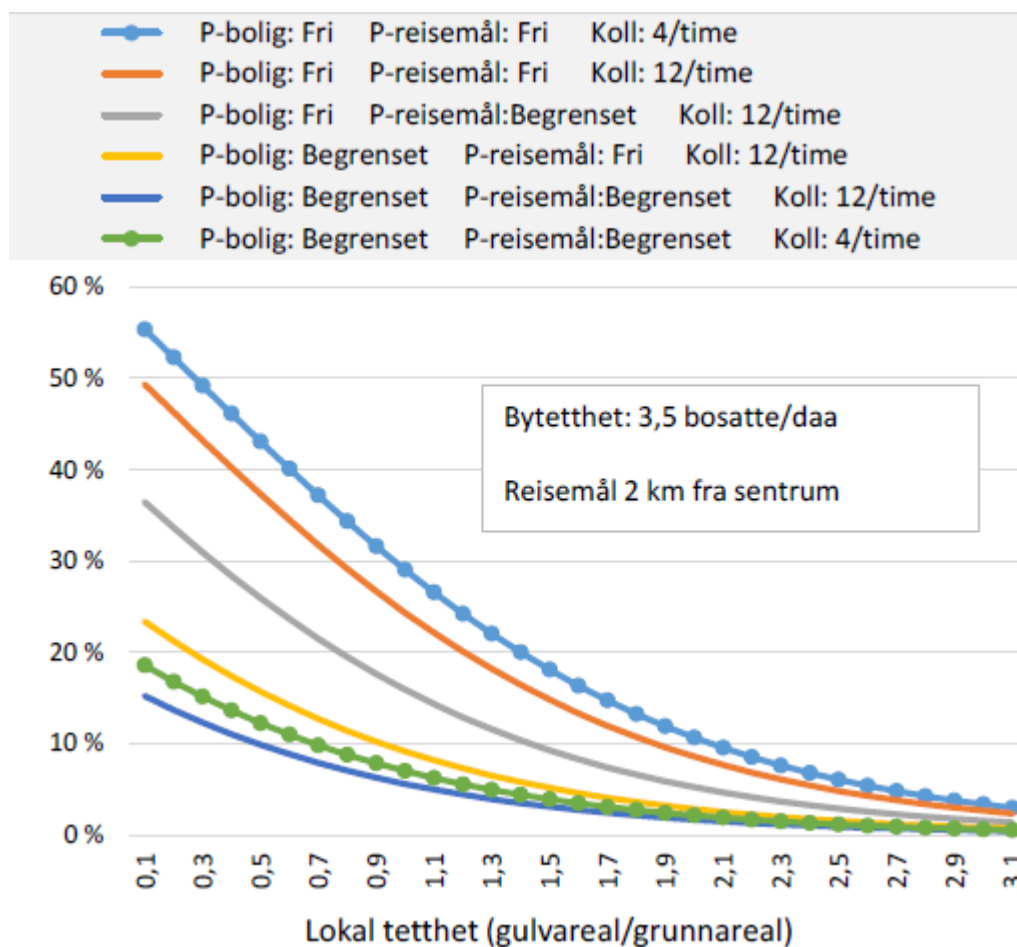
Figur 7. Parkeringsmulighet ved arbeidsplassen for arbeidstakere med arbeid i noen kommuner i Akershus
Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2013/14

2.3 Bilbruk (og bilhold) – parkering ved boligen

Reisevaneundersøkelsen 2013/2014 viser at flertallet av de bosatte i Akershus mener at de har et godt parkeringstilbud ved boligen (figur 8). Det betyr at kommunenes parkeringsnormer har bidratt til en utvikling som sikrer at det er parkeringsmuligheter ved boligen. Christiansen et al. (2015) har også dokumentert at avstanden til parkeringsplassen fra boligen, og hvorvidt man har egen parkeringsplass, påvirker sannsynligheten for å bruke og å eie bil. Resultatene tyder på at økte avstander mellom bolig og parkering, samt det å ikke ha egen parkeringsplass, påvirker bilholdet og bilbruken.



Figur 8. Andel beboere i kommuner i Akershus som har egen parkeringsplass ved boligen.
Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2013/14



Figur 9. Sannsynlig andel reiser som bilfører på reiser fra eget hjem etter ulike forutsetninger om tetthet, parkeringsmuligheter og kollektivtilbud. Tettsteder med minst 50 000 innbyggere. Prosent. Kilde: Christiansen et al. 2015

P-tilbud: Fri betyr gratis parkering og ingen mangel på plasser. Begrenset betyr avgift og/eller for få plasser.

Kollektivtilbud (koll): Antall avganger per time ved bostedet.

Den øverste blå linjen viser sannsynlig bilandel hvis det ikke er noen begrensninger på parkering og et dårlig kollektivtilbud.

Den blå linjen nederst viser sannsynlig bilandel hvis det er begrensninger på parkering ved boligen og ved endepunktet for reisen, samt et svært godt kollektivtilbud.

Kommunene har flere muligheter for å bruke avstand som et virkemiddel for å styre bilbruken. Stavanger kommune har en retningslinje i kommuneplanen som sier at avstanden til parkeringsplassen fra boligen skal være minst like lang som avstanden til nærmeste kollektivholdeplass. Økte avstander mellom bolig og parkeringsplass hindrer ikke at bilen kan brukes, men det reduserer fordelene ved å bruke bil mot gåing, sykling og kollektiv.

2.4 Lokaliseringsvalg

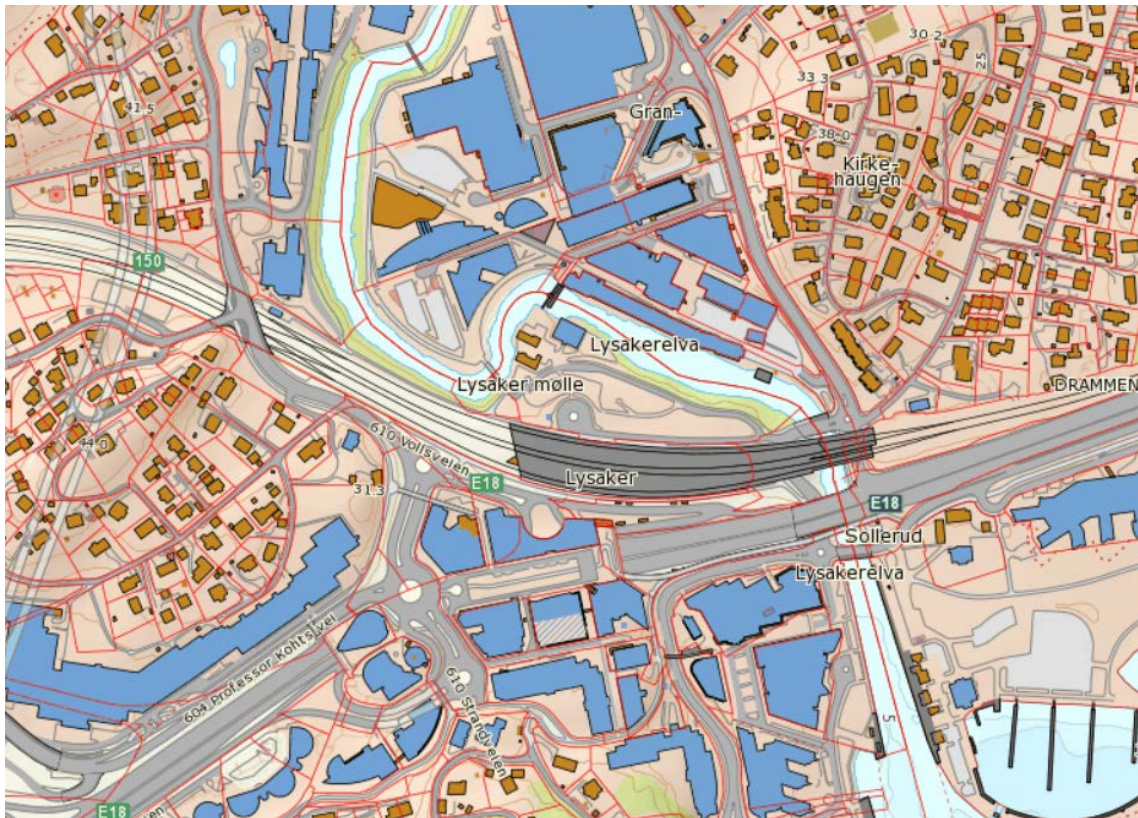
Det er kommunen som bestemmer hvordan parkeringspolitikken skal utformes. Internt i en kommune er parkeringsnormer for næring og offentlige formål gjerne utformet slik at normene gjenspeiler kjennetegn ved et område. Det betyr at sentrale områder og områder

med god kollektivdekning ofte har mer restriktive normer enn områder med dårlig kollektivdekning utenfor sentrum.

Det må tas høyde for at det kan være en konkurransesituasjon både internt i en kommune (sentrum vs. ekstern lokalisering) og mellom kommunene i en region. Parkeringsnormene kan fungere som et virkemiddel for å påvirke lokalisering av næringsvirksomheter. Normene kan brukes til å stimulere utbyggere til å velge sentral lokalisering eller et område som har god kollektivbetjening. Dette gjelder kanskje først og fremst lokalisering av handels- og næringsvirksomheter.

Konkurransen mellom kommuner kan føre til at virksomheter lokaliserer seg i den kommunen eller det området som legger best til rette for parkering. Eventuelt kan bedrifter true med at de vil etablere seg andre steder hvis de ikke får unntak fra parkeringsnormene.

Figur 10 viser ett eksempel fra Lysaker der grensen mellom Oslo og Bærum kommune følger Lysakerelva. Virksomheter som ønsker å lokalisere seg i Oslo kommune (nordøstsiden av elva) må forholde seg til en langt strengere parkeringsnorm enn hva tilfellet er hvis virksomheten lokaliserer seg i Bærum kommune.



Figur 10. Lysaker jernbanestasjon og bussterminal betjener virksomheter i Bærum og Oslo, men kommunene, har ulike parkeringsnormer for næringsbyggene (vist med blå farge) der mye av parkeringen er i kjelleretasjer. (Kommunegrensen følger Lysakerelva) (Kilde: Norgeskart).

2.5 Lokale miljøforhold

Flere bolig- og sentrumsområder kan ha utfordringer knyttet til trafikk og fremmedparkering, letekjøring eller trafikksikkerhet. Det gjelder kanskje først og fremst når det gis mulighet for parkering på boligveier. Unødig bilkjøring medfører økt lokal forurensning og

støy som også reduserer et områdes attraktivitet. Parkeringspolitikken spiller en sentral rolle når kommunen ønsker å tilby attraktive boligområder.

Gjennom bevisst planlegging og regulering kan kommunene benytte parkeringspolitikken til å begrense biltrafikken i sentrale deler av byer og tettsteder og skape mer trivelige og attraktive sentrums- eller boområder. De nære omgivelsene kan bli mer trafikksikre når bilen ikke lenger får kjøre overalt. Dette kan man få til ved å samle parkeringen i anlegg sentrumsområdenes randsoner, reservere parkering på gater eller fellesanlegg for bosatte, reservere parkering til nullutslippsbiler eller benytte avgifter for å styre bruken. I boligområder kan derfor en bevisst lokalisering av parkeringen bidra til redusert miljøbelastning og økt trygghet.



Figur 11. Eksempel på bilfri gågate i sentrum¹ (øverst) og bilfritt boligområde² (nederst)

¹ Bildet er hentet fra Adressa.no

https://www.google.no/search?q=bilfri+bolig&biw=1829&bih=877&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjR6JDWII7MAhWHliwKHaIgANkQ_AUIBigB#imgrc=Uq6S8mIHP7ic4M%3A

² Bildet er hentet fra Selvaag.no

https://www.google.no/search?q=bilfri+bolig&biw=1829&bih=877&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjR6JDWII7MAhWHliwKHaIgANkQ_AUIBigB#imgrc=Uq6S8mIHP7ic4M%3A

3 Virkemidler

Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over ulike virkemidler kommunene kan benytte for å nå målene for parkeringspolitikken. Den skal støtte opp under andre politikkområder som areal, miljø og transport. Oversikten tar utgangspunkt i de muligheter som hjemles i lovverket. Plan- og bygningslovgivningen har mest relevans for fysisk planlegging, men det er et bredt spekter av muligheter som kan legges inn i bestemmelser og retningslinjer. Videre er det en rekke virkemidler som er hjemlet i vegtrafikklovgivningen. Flere av virkemidlene kan benyttes både på private og offentlig eide parkeringsplasser lokalisert utenfor gategrunn.

3.1 Plan- og bygningsloven - normer

Arealbruken i kommunene styres gjennom plan- og bygningsloven. Parkering er et viktig element i kommunenes arealplanlegging. Parkering kan legges på gategrunn, på annet tomteareal eller innpasses i bygningsmassen. Parkering tas vanligvis opp i forbindelse med ny utbygging, men bør også være et tema ved bruksendringer eller i forbindelse med trafikk- og miljøsaker.

Kommunene har etter hvert innarbeidet føringer for ny parkering som bestemmelser og retningslinjer i arealdelen av kommuneplanen. Dette er et viktig grunnlag for utbyggere som vurderer nye prosjekter, kommunale saksbehandlere og beslutningsfattere. Kommunene tar vanligvis utgangspunkt i normene når de angir antallet parkeringsplasser som tillates eller kreves i tilknytning til ny utbygging. I tillegg kan det gis bestemmelser eller retningslinjer om andre hensyn. Dette kan dreie seg om lokalisering, arealbeslag, utforming, prioriteringer av spesielle formål, eierskap og tilgjengelighet.

I de følgende avsnittene beskrives noen relevante parkeringstiltak. Utgangspunktet for beskrivelsene er primært hvordan tiltakene kan benyttes i byer og tettsteder i Akershus. Parkeringspolitikken er ett av flere virkemidler som ifølge vedtatt areal- og transportplan skal bidra til at målene om utbygging og fortetting i byer og tettsteder følges opp med redusert bilbruk og redusert arealbeslag til parkering. I mange situasjoner kan det være aktuelt å benytte flere parkeringstiltak i et samspill for å kunne få ønsket effekt. Det er ofte nødvendig at kommuner samarbeider for å unngå uønskede effekter på tvers grenser.

3.1.1 Minimumsnormer

Kommunenes parkeringsnormer er vanligvis gitt som bestemmelser i tilknytning til kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan (PBL § 11-9.5). Normene kan angi et intervall slik at det er rom for nærmere avklaring i forbindelse med reguleringsplaner. Normene tar vanligvis utgangspunkt i antall m² bygningsmasse, antall arbeidsplasser, antall boliger, boligtype, mv. I beregning av utnyttelse av en tomt (BRA) skal parkeringsareal tas med i beregningen. Det kan gjøres unntak hvis planbestemmelsene fastsetter noe annet om hvordan bruksareal helt eller delvis under terreng skal behandles (KMD 2014b). Særlig for næringsbygg vil parkeringsnormene påvirke hvordan utbygger kan eller vil benytte det tillatte utbyggingsvolumet.

Minimumsnorm betyr at kommunen krever et visst antall parkeringsplasser i tilknytning til et nytt bygg. Formålet er å sikre at det blir etablert nok parkeringsplasser slik at parkeringen ikke belaster omkringliggende gater. En skal da unngå at utbyggere spekulerer i, og sparer penger på, at de ikke trenger å anlegge et tilstrekkelig antall parkeringsplasser.

Utfordringen med minimumsnormer er at kommunen stadig må vurdere om normene er tilpasset etterspørselen. Hvis normen krever at det bygges for mange plasser, kan det bety at utbyggingskostnadene øker, samtidig som det kan uthule restriktive parkeringsnormer for andre formål.

Når det gjelder sykkelparkering er det naturlig at kommunene vil velge å benytte minimumsnormer med sikte på at det skal bli etablert et tilstrekkelig antall plasser. Det er sjeldent ønskelig å begrense bruken av sykkel til ulike reise(for)mål. Kommunene kan heller stimulere til bruk av sykkel gjennom godt tilrettelagt sykkelparkering ved aktuelle reisemål. Fordi sykler krever mindre plass enn biler vil det i mange sammenhenger være enkelt å tilfredsstille et minimumskrav for antall sykkelplasser. En bilplass kan konverteres til ca. 10 sykkelplasser.

3.1.2 Maksimumsnormer

Tiltaket innebærer at det settes et tak på hvor mange parkeringsplasser som tillates etablert i tilknytning til et utbyggingsprosjekt eller for et område (PBL § 11-9.5). Begrensningen kan gjelde hele kommunen eller avgrenses til nærmere definerte deler av kommunen, samt at det kan gjelde for visse typer bygg og ikke for eksempel bolig. Tradisjonelt er det de større norske byene som benytter seg av maksimumsnormer – og da gjerne for kontorbygg i sentrale områder.

Maksimumsnormer er et tiltak som kan være svært effektivt for å påvirke bilbruken (se figur 5). Det er mindre sannsynlig at bilen blir valgt som transportmiddel til en destinasjon der det er vanskelig å finne parkeringsplass. Det gjelder spesielt hvis det heller ikke er alternative parkeringsmuligheter i området rundt reisemålet. Derfor må kommunene være bevisste på at restriktive normer kan øke etterspørsel etter parkering på gater i omkringliggende områder og at reguleringen av gateparkeringen må ses i sammenheng med parkeringsnormer for nye bygg.

Maksimumsnormer innebærer at det settes et tak på antall parkeringsplasser som utbygger kan anlegge. Ved å begrense antallet parkeringsplasser med restriktive normer kan myndighetene påvirke lokaliseringen av næringsvirksomhet. En lav parkeringsdekning gjør at utbyggere må velge lokalisering på steder med et godt kollektivtilbud og ellers god tilgjengelighet uten bil. Det vil ofte være nødvendig med samarbeid mellom nabo-kommuner for få ønsket effekt av et slikt virkemiddel.

Tabell 2 viser andelen av de ansatte som kan parkere med ulike maksimumsnormer. Tabellen viser at parkeringsnormene kan benyttes for å redusere konkurranse mellom byene. I eksemplet er det tatt høyde for at mindre kontorbedrifter tillates etablert i mindre tettsteder (jfr. Regional plan for areal og transport), og at slik lokalisering forutsetter en noe høyere P-norm enn hva som kreves i de største knutepunktene.

Tabell 2. Antall parkeringsplasser og dekningsgrad (andel ansatte som kan få parkeringsplass) knyttet til 10.000 m² nytt kontorareal når det tas utgangspunkt i 20 m² kontorareal per ansatt.

Maksnorm (antall plasser per 1000 m ²)	1,6	3	5	7	10
Antall parkeringsplasser	16	30	50	70	100
Dekningsgrad	3,2 %	6 %	10 %	14 %	20 %

3.1.3 Kombinasjon av minimums- og maksimumsnorm

Kommunen kan benytte en kombinasjon av minimums- og maksimumsnorm. Det betyr i praksis at utbyggeren minst må anlegge det antall plasser som minimumsnormen tilsier. Samtidig sikrer kommunen at det ikke etableres flere plasser enn det kommuneplanen eller reguleringsplanen tillater. En slik kombinasjon sikrer at det ikke etableres for mange parkeringsplasser, og samtidig unngår både kommunen og utbygger mulige problemer som følge av at det blir en overetablering av parkeringsplasser. Det kan også gi utbyggere et visst handlingsrom fordi de kan vurdere etterspørselen og behovet for parkering i hvert enkelt utbyggingstilfelle innenfor det angitte intervallet.

Kommunene kan angi et intervall (min-maks) i kommuneplanen for så å avklare riktig nivå gjennom en mer konkret vurdering i forbindelse med behandlingen av reguleringsplaner. Da bør det fremgå av retningslinjer hvilke kriterier (miljø, kollektivbetjening, veikapasitet, mv.) som skal legges til grunn.

3.1.4 Fastnormer

Kommunen kan også benytte en fastnorm. Det betyr at verken utbygger eller saksbehandlere har rom for skjønn eller vurdering av hvor mange plasser som skal etableres. Det er mindre fleksibelt enn tilfellene vist ovenfor. Fastnorm kan være spesielt aktuelt i tilfeller hvor kommunen fører en frikjøps- eller sambrukspolitikk.

En minimumsnorm eller en fastnorm er nødvendige forutsetninger for å kunne praktisere en frikjøpsordning (se 3.2.1).

3.1.5 Ingen normer

Kommunen kan velge å ikke angi hvor mange parkeringsplasser som skal eller kan etableres når det bygges nye boliger, kontorer eller handel. En slik praksis vil bety at kommunen lar utbygger vurdere behovet for det antallet parkeringsplasser som skal etableres (eller at antall plasser bestemmes konkret i hvert enkelt utbyggingsprosjekt). Det innebærer at parkeringen i langt større grad blir overlatt til markedsmessige vurderinger. Dette har vært lite benyttet i norske byer. Praksisen vil gi utbyggere langt større frihet til selv å vurdere etterspørselen etter parkeringsplasser og avklare dette med kommunen. Det kan også være et virkemiddel som benyttes i områder hvor det er ønskelig å fjerne parkeringsplasser samtidig som det er forventet vekst i antallet bosatte, ansatte eller besøkende. Kommunen kan da sikre at de som tidligere parkerte på gategrunn kan benytte et nytt parkeringsanlegg i tilknytning til nye boligfelt, kontorer eller handel.

Det er flere hensyn som da må vurderes. Etableringen av antall plasser påvirkes av kommunens krav til lokalisering (se punkt 3.2.3). Kommunen kan kreve at plassene etableres under bakken. Plasser under bakken er langt dyrere å bygge enn overflateparkering. Høyere utbyggingskostnader vil trolig redusere både tilbudet og etterspørselen etter parkering fordi kostnaden ved å kjøpe, leie eller drifte parkeringsplasser øker.

Hvis kommunen velger en løsning uten konkrete normer (krav) er det viktig at kommunen ser reguleringen av gateparkering (se punkt 3.3) i sammenheng med et utbyggingsprosjekt. En utbygger kan unnlate å etablere (dyre) parkeringsplasser hvis bosatte, ansatte eller besøkende lett kan finne gratis parkering på omkringliggende gater. Kommunen kan sette som krav at eventuell ny parkering skal være offentlig tilgjengelig (se punkt 3.2.5).

3.1.6 Normene tilpasses område og arealbruksformål

Kommunen bestemmer innenfor hvilke geografiske områder parkeringsnormene skal gjelde. Det betyr at kommunen kan ha strenge maksimumsnormer for kontorlokaler i ett område og minimumsnormer for kontor i andre områder. På samme måte kan parkeringsnormene skille mellom ulike næringer. I byområder er det vanlig at parkeringsnormene er restriktive, mens mindre sentrale områder har hatt mer liberale normer i den forstand at de har hatt (høye) minimumskrav eller fravær av maksimumskrav.

For boliger er det vanlig å benytte minimumsnormer for å sikre tilstrekkelig plass utenfor gategrunn for de husstander som eier bil. Fordi bilholdet varierer kan normen søkes tilpasset boligtype og størrelse, lokaliseringen og kollektivtilbudet. Samtidig kan parkeringen skilles fra boligene fysisk og økonomisk (se avsnitt 3.2.3). På den måten kan kommunen sikre at parkeringstilbudet blir mer fleksibelt og kan tilpasses utviklingen både når det gjelder arealbruk, bilhold og reisevaner.

3.2 Plan og bygningsloven - andre bestemmelser og retningslinjer

Utover bruk av parkeringsnormene for å konkretisere antall plasser, kan det både i kommuneplanens arealdel og aktuelle reguleringsplaner gis andre bestemmelser og retningslinjer for parkeringsplasser og parkeringsanlegg.

3.2.1 Frikjøp

Kommunens frikjøpsordning angis som bestemmelse i kommuneplanen (jfr. plan- og bygningsloven §11-9.5 og § 28-7). Det innebærer at kommunen og en utbygger inngår en avtale som fritar utbygger fra å anlegge de parkeringsplassene som kreves i samsvar med parkeringsnormen mot å innbetale et gitt beløp til kommunen. Frikjøpsbeløpet per plass fastsettes gjerne i forbindelse med kommunens budsjettbehandling.

Mange kommuner gir i dag utbygger et slikt tilbud, men det varierer i hvilken grad ordningen praktiseres. Ordningen er frivillig, men det har vært foreslått å styrke tiltaket ved å gi kommunene hjemmel til å kreve slike avtaler – såkalt tvungent frikjøp. Dagens lovverk gir ikke direkte hjemmel for å kreve dette. Derimot kan spørsmålet om kommunalt eierskap av parkeringen tas opp i tilknytning utforming av utbyggingsavtaler eller innarbeides som i bestemmelser og retningslinjer når det fastsettes hensynssoener (plan- og bygningslovens §11-8). Dette kan ses i sammenheng med at kommunen ønsker offentlig parkering i tilknytning til en utbygging og kan finansiere slike plasser direkte eller varsle ekspropriasjon etter at plassene er bygget.

Bakgrunnen for at frikjøpsordningen ble tatt inn i bygningsloven (1965), var å sikre finansiering av et offentlig parkeringstilbud i trange byområder hvor det ikke var plass for å bygge separate parkeringsanlegg til bolig- og næringsbygg. I dag har ordningen fått ny aktualitet, ved at den gir rom for å finansiere felles parkeringsløsninger i eller utenfor områder man ønsker å skjerme for biltrafikk. Frikjøp er mest aktuelt i sentrale byområder hvor det er flere gårdeiere, og dermed vanskelig å pålegge én utbygger å ivareta et parkeringstilbud som dekker flere eiendommer.

Gjennom en frikjøpsavtale påtar kommunen seg et ansvar for å tilby et hensiktsmessig parkeringstilbud for et område. Ordningen medfører ingen plikt til suksessivt å opparbeide plasser i takt ned innbetalt beløp, men kommunen må over tid utvikle parkeringstilbudet i takt med behovet. Kommune kan benytte innbetalte frikjøpstil å bygge et større anlegg som skal dekke parkeringsbehovet (kravet) for flere prosjekter. Det gir også kommunen mulighet til å bygge parkeringsanlegg som skal erstatte parkering på gater og tomter.

Innbetalte beløp kan bare benyttes til opparbeiding av parkeringsanlegg (PBL § 11-9.5, § 28-7). Det er likevel ikke noen forutsetning at det opparbeides et antall plasser som samsvarer med det innbetalte beløpet. Frikjøpsbeløpet bør justeres jevnlig slik at det tilpasses de faktiske anleggs- og driftskostnadene. Parkeringsavgifter kan dekke en del av kostnadene.

Så lenge det er en frivillig ordning, kan kommunen vanligvis bare gjøre tilbud om frikjøp attraktivt hvis frikjøpsbeløpet settes lavere enn hva det faktisk koster å bygge parkeringsplasser i det aktuelle området. For en utbygger vil det også ha betydning at kommunen ivaretar oppgaven på en tillitsfull måte. For handelsstanden vil det for eksempel være risikabelt å satse på et felles kommunalt tilbud hvis kommune setter avgiften så høyt at kundene velger å reise til kjøpesentra utenfor byen.

En frikjøpsordning forutsetter normer som stiller minimumskrav (se punkt 3.1.1 eller 3.1.3) eller angir faste (absolutte) krav til parkering (3.1.4). Faste, restriktive normer er en måte å ivareta et ønske om redusert parkering i bysentrum uten å oppgi muligheten for å kunne innføre et felles parkeringssystem basert på frikjøpsordningen.

Frikjøpsordningen gir mulighet til å utvikle et parkeringstilbud som ikke er bundet til eller kontrollert av den enkelte gårdeier. Lavere parkeringsnormer vil derfor ikke over tid gå på bekostning av «de sist ankomne» utbyggere. Deres leietakere, kunder, mv. har de samme rettigheter i forhold til byens parkeringstilbud som de som allerede er etablert i sentrum³. Det kan også gi kommunen kontroll over hvordan plassene reguleres.

Frikjøp som del av et system med felles parkeringsanlegg for ulike formål (sambruk) kan gi grunnlag for en mer markedsstyrt parkeringspolitikk og, som beskrevet i avsnitt 3.2.2, færre plasser samlet sett.

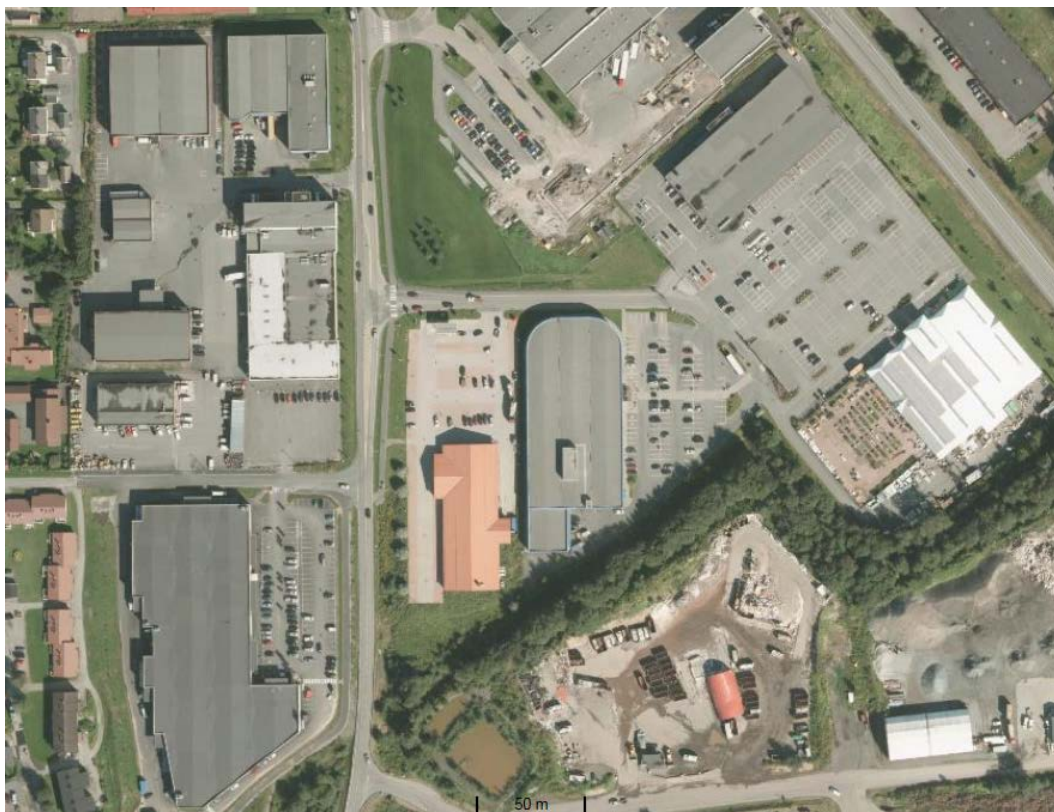
Frikjøp kan også benyttes i forbindelse med boligbygging. Dette gjør det mulig for kommunen å anlegge parkeringsanlegg atskilt fra boligene (se 3.2.3). Slike anlegg kan eventuelt legges til rette for sambruk (bolig, fritidstilbud, handel, annen næring, mv.) der forholdene legges til rette for det. Separate parkeringsanlegg vil gjøre det lettere å skille parkeringskostnader fra boligkostnader derfor gi dem som ikke eier bil billigere bolig. Økte avstander mellom bolig og parkering kan redusere bilbruken (Christiansen et al. 2015).

Når en frikjøpsordning gjør at det etableres større parkeringsanlegg, gir dette kommunene et godt utgangspunkt for å etablere sambruk og bedre utnyttelse av plassene.

³ Det kan anføres at de sist ankomne utbyggere vil slippe «billigere» unna kravet til frikjøp pga. reduserte normer, men i en byutvikling vil det over tid være ulike behov for bidrag fra utbyggere til felles teknisk infrastruktur. Sett i en større sammenheng vil trolig belastningen jevnes ut.

3.2.2 Sambruk

Sambruk betyr at en samler parkeringstilbudet for ulike formål i ett parkeringsanlegg i stedet for at hver virksomhet eller eiendom har egne parkeringsløsninger (figur 12). Dette kan gi bedre utnyttelse av plassene og begrense parkeringens arealbeslag. Utbyggere kan redusere sine investeringer i parkeringstilbudet for ansatte og kunder. Sambruk gjør derfor at det kan anlegges færre parkeringsplasser enn om de blir øremerket for ulike arealbruksformål.



Figur 12. Parkering tilknyttet hvert enkelt bygg. Eksempel fra Mjøndalen. Kilde: Finn kart

Parkeringshus i byers sentrale områder ved kjøpesentre kan sies å fungere på denne måten. Arbeidstakere, besøkende og handlende kan fritt benytte plassene i et slikt anlegg. Hvis anlegget er under offentlig eie, kan kommunen bestemme eventuelle prismekanismer som kan benyttes til regulering av etterspørselen slik at flere kan bruke den samme plassen på travle tider av døgnet. Taksten kan også tilpasses ulike brukergrupper. For eksempel kan det skilles mellom dem som bor og dem som arbeider i et område. Bosatte kan betale en månedlig avgift som er mindre sammenlignet med det som arbeidstakere i et område må betale hvis de vil kjøre bil til arbeid.

Kommunen kan fremme en slik praksis gjennom bestemmelser eller retningslinjer. Flere kommuner har bestemmelser eller retningslinjer om sambruk, men det gjelder i hovedsak storbyene. I Stavanger har man ikke gitt konkrete føringer, men har en bestemmelse som sier at når det planlegges fellesanlegg og sambruk mellom bolig og næring, skal det tildeles færre parkeringsplasser for bil enn det som framgår av normen.

I Stavangers kommuneplan heter det i en retningslinje at beboerne må gå minst like langt som avstanden til nærmeste bussholdeplass for å komme til bilen.

I flere utbyggingsområder i utkanten av storbyene er det bygget separate parkeringshus i stedet for at parkering legges under de enkelte boligblokkene. Det er ikke uvanlig at beboerne må gå 200 meter eller mer for å nå bilen. I slike tilfeller er det vanligvis et sameie eller borettslag som forvalter parkeringsplassene. Resultater fra intervjuer av bosatte i de større byene i Norge viser at de i snitt er villig til å gå omtrent 150 meter til parkeringsplassen (Christiansen et al. 2015b).

3.2.4 Parkering under terreng

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 Byggteknisk forskrift (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. I henhold til § 5-7 skal søknaden om tiltak vise hvordan parkeringen løses. Parkeringsareal går inn i beregningsgrunnlaget for grad av utnytting. Antall plasser og parkeringsløsning som vises og inngår i beregningene 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.

3.2.5 Offentlig eller privat eierskap

I dagens situasjon er de fleste parkeringsplasser utenfor gategrunn private. Dette gjelder både i og utenfor byer og tettsteder. Når nye parkeringsplasser anlegges i direkte tilknytning til privat utbygging, betyr det at stadig flere plasser etableres utenfor kommunal styrings- eller kontrollmulighet. Kommunene bør derfor vurdere hvorvidt en slik utvikling er ønskelig eller om det skal være et mål at mest mulig av ny parkering blir offentlig eiet.

Parkering som anlegges i tilknytning til en utbygging skal i utgangspunktet bare betjene det aktuelle prosjektet. Kommunen kan legge inn som bestemmelse at et visst antall plasser skal være allment tilgjengelig (offentlig parkering), men da må kommunen overta disse plassene (kjøp, ekspropriasjon). For eksempel kan ikke kommunen kreve at plasser knyttet til et kjøpesenter blir allment tilgjengelig uavhengig av om brukeren besøker kjøpesenteret.

Veksten i noen tettsteder og byer i Akershus vil skje gjennom fortetting. Dette betyr at areal som i dag benyttes til parkering kan frigjøres til andre formål. Ved ny utbygging på

slike arealer kan kommunene tilby en frikjøpsordning for å få delfinansiert nye parkeringshus i sentrumsranden (se avsnitt 3.2.1). Det vil innebære at det er kommunen som bygger (og eier) nye parkeringstilbud. Da kan parkeringen samles i større anlegg knyttet direkte til overordnet veinett.

Utover en bevisst styring av omfanget og lokalisering av ny parkering, bør kommunene satse på å få til en dialog og et samarbeid med private og offentlige aktører med sikte på å få flest mulig plasser allment tilgjengelig og å sikre en mer fleksibel bruk av plassene (se avsnitt 3.2.6). Det gjelder også oppfølgingen i form av kontroll og håndhevelse. Byens kunder og besøkende er ikke opptatt av hvem som eier parkeringsanleggene, men heller at tilbudet er enkelt å forstå og bruke.

3.2.6 Hensynssoner og utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven gir kommunen mulighet til å definere såkalte hensynssoner i kommuneplanens arealdel (§ 11-8). For slike soner kan det stilles krav til en nærmere angitt transportløsning eller krav til felles planlegging/planløsning for flere eiendommer⁵.

Kommunen og en privat utbygger kan også inngå en utbyggingsavtale der utbygger anlegger et visst antall offentlige parkeringsplasser. Det kan dreie seg om en forskuttering der kommunene senere overtar plassene (kjøp eller ekspropriasjon) eller utbygger mottar andre avtalte gjenytelser fra kommunens side.

3.3 Vegtrafikklovgivningen og parkeringsforskriften

Ny parkering reguleres med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Eksisterende parkeringsplasser på offentlig vei reguleres i hovedsak med hjemmel i vegtrafikklovgivningen. Vegtrafikkloven utfylles gjennom forskrifter som parkeringsforskriften, forskriften om parkeringstillatelse for forflytningshemmede og skiltforskriften.

For kommunale veier kan både skiltmyndigheten for parkering (skiltforskriftens § 28) og innføring av avgiftsparkering delegeres til kommunen. Kommunen må ha fått tildelt myndighet fra Vegdirektoratet til håndheve parkeringsbestemmelsene gjennom å ilegge gebyr.

Vegtrafikklovens § 8 gjelder parkering på veg åpen for alminnelig ferdsel. I trafikkreglene (forskrift om kjørende og gående trafikk) gis det klare føringer på hvor det er tillatt å stanse eller parkere (§ 17). Dette gir føringer og begrensninger for hvor mange parkeringsplasser som kan etableres på gategrunn. I henhold til skiltforskriften må offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, mv. plasseres etter vedtak av vedkommende myndighet. Gjeldende forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr vil fra 1. januar 2017 bli erstattet av en ny parkeringsforskrift og da også gjelde for privat parkering som er allment (offentlig) tilgjengelig.

I de neste avsnittene redegjør vi for handlingsrommet som eksisterer innenfor vegtrafikklovgivningen og spesielt fokusere på avgift, tidsbegrensning, boligsoneparkering/beboerparkering, reservering av parkeringsplasser til spesielle formål (blant annet bildeling), overvåkning og endringer i eksisterende parkeringstilbud.

⁵ Vi kjenner ikke til eksempler på at virkemidlet er benyttet.

3.3.1 Avgiftsparkering

Parkeringsforskriften⁶ gjelder parkering på vei som er åpen for alminnelig ferdsel. Kommunen kan selv vedta at det skal innføres avgiftsbetaling, men må avklare dette med politiet. På riksvei eller fylkesvei må også Vegvesenet godkjenne dette. På kommunale tomter utenfor gategrunn, kan kommunen alene bestemme at det skal innføres avgiftsparkering og håndheve parkeringen selv. Både private aktører og offentlige myndigheter kan avgiftsbelegge parkering. Ett formål med dette kan være inntekter (proveny), men en beslutning om å avgiftsbelegge bruken av parkering kan også begrunnes med at det bidrar til sirkulasjon og bedret tilgjengelighet i de tilfellene etterspørselen er større enn tilbudet.

Erfaring viser at de som har korte ærend har stor betalingsvillighet for en plass nær reisemålet. Avgiftsnivået kan derfor tilpasses slik at det alltid vil finnes ledige plasser i et område. Progressive avgifter vil for eksempel bidra til at brukerne begrenser parkeringens varighet og frigjør plasser for andre brukere (Shoup 2011). Dette kan begrense den såkalte søkekjøringen, dvs. når sjåfører leter etter ledig eller gratis plass på gategrunn i stedet for å benytte ledig kapasitet litt lenger unna (for eksempel i parkeringshus). I tillegg kan et samspill mellom avgiftsnivåene på og utenfor gategrunn være et virkemiddel for å få flere til å benytte seg av etablerte parkeringshus. På den måten kan en unngå et press for å anlegge flere parkeringsplasser.

Biler med HC-tillatelse samt biler som er elektrisk eller hydrogendrevet, kan i dag benytte regulære avgiftsbelagte kommunale parkeringsplasser uten å betale avgift. I henhold til ny parkeringsforskrift som trer i kraft 1.1.2017, vil dette bare gjelde HC. Kommunene kan selv bestemme om hvorvidt elektrisk og hydrogendrevne biler fortsatt skal kunne parkere gratis eller innføre egne ordninger med redusert avgift.

Antallet plasser kan også reduseres hvis kommunene har et bevisst forhold til hvordan prismekanismen kan påvirke etterspørselen. I stedet for å anlegge flere plasser kan man benytte avgifter for å redusere etterspørselen og effektivisere bruken av de eksisterende plassene. Effekten avhenger av hvordan dette virkemidlet brukes og hvilke alternativer dagens brukere av parkeringsplassene har.

3.3.2 Avgiftsfritak for nullutslippsbiler

El- og hybiler kan i dag parkeres gratis på offentlige plasser, men sjåførene må forholde seg til gitte begrensninger av parkeringens varighet. Den nye parkeringsforskriften (trer i kraft 01.01.2017) vil gjelde både kommunale og private parkeringsplasser som er allment tilgjengelig. I følge forskriften vil det da være opp til eier å bestemme om nullutslippsbiler skal få parkere gratis eller må betale avgift. Det betyr at kommunen kan beslutte at også slike biler skal betale parkeringsavgift.

Av miljøhensyn kan det være aktuelt å stimulere til bruk av nullutslippsbiler. Den nye parkeringsforskriften forutsetter at det «tilbys lademulighet for ladbar motorvogn på et tilstrekkelig antall parkeringsplasser», men kravet går ikke lenger enn til seks prosent av plassene. Dette betyr at et en viss andel av parkeringsplassene reserveres for en gitt type biler. Selv om avgiftsfritak for nullutslippsbiler ses som en strategi for å fremme mer miljøvennlige reiser i byenes sentrumsområder vil mange kommuner se det som naturlig at det innføres avgift også for slike biler.

⁶ Forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr av 1.oktober 1993 (nr. 921). Ny forskrift (vilkårsparkering) trer i kraft 1, januar 2017.

3.3.3 Tidsbegrensning

Kommunen kan styre både parkeringsmulighetene på gategrunn og bruken av plassen gjennom ulike reguleringer. Kommunen kan for eksempel innføre forbud mot å stoppe eller parkere på et sted eller en strekning. Det kan også skiltes hvor lenge det er tillatt å stå et sted. Rene tidsbegrensninger (maksimal tillatt parkeringstid) kan vurderes benyttet for å skape sirkulasjon i bruken av parkeringsplassene og gjøre dem mer tilgjengelig for besøkende som bare skal utføre et raskt ærend. Alternativt kan kommunen benytte (progressive) avgifter uten tidsbegrensning (se punkt 3.3.1). Ved gater/veger som leder inn til en definert sone, kan det skiltes parkeringsforbud i hele sonen innenfor skiltene.

Vedtaksmyndigheten for en rekke skilttyper er delegert til kommunene, men Vegvesenet (det regionale vegkontoret) må også forventes å følge opp kommunale planer og ønsker om regulering av parkeringen på veigrunn.

3.3.4 Boligsoneparkering/beboerparkering

Boligsoneparkering (og beboerparkering) innebærer at de som bor i et nærmere angitt område må søke kommunen om tillatelse til å parkere på de aktuelle gatene og veiene. Boligsoneparkering angis med skilt ved atkomstene til det aktuelle området. Innenfor dette området reguleres parkeringen slik at det begrenser adgangen til å parkere på gate eller vei for dem som ikke er bosatt i området og ellers oppfyller de betingelsene som er gitt for å få utstedt tillatelse.

For å få utstedt en tillatelse til å parkere på gatene eller veiene i området, er det vanlig å kreve at bileieren kan dokumentere at han/hun ikke har parkeringsplass på egen eiendom. I noen bykommuner vil det derfor være vanskelig å få tillatelse til å parkere på gaten hvis boligen er oppført etter 1965. Fra da av ble det krevd at parkering ble lagt utenfor gategrunn. Ordningen bidrar til at det frigjøres plasser på gaten for dem som ikke har parkeringsplass på egen tomt.

Det varierer hvordan ordningen praktiseres overfor næringsdrivende i området, men det er vanlig at også næringsdrivende kan få tillatelse for et begrenset antall biler som er nødvendig for virksomheten. Praksis varierer også når det gjelder antall tillatelser som utstedes for et område. Noen steder utstedes det ikke flere tillatelser enn det antallet offentlige parkeringsplasser som finnes i området, mens det andre steder utstedes flere tillatelser enn det finnes parkeringsplasser. Sistnevnte tilfelle betyr at beboerne ikke er garantert å finne plass selv om de har betalt for parkeringstillatelsen.

Fordi det vanligvis kreves en avgift eller gebyr for en parkeringstillatelse, betyr dette at kommunen også innfører en form for parkeringsavgift for bosatte – vanligvis for en måned, halvår eller år - for å parkere på offentlig gategrunn. Det varierer mye hvor høyt denne avgiften settes⁷. For besøkende og kunder kan det også legges opp til betalt korttidsparkering innenfor området. Dette kan gjelde hele eller nærmere angitte deler av døgnet.

Med avgift kan ordningen stimulere bosatte som har egen parkeringsplass utenfor gategrunn, til å benytte disse plassene selv om gateparkering ofte er mer lettvinnt. Avgiften kan også samordnes med hva det koster å benytte mer kommersielle parkeringstilbud i området. Hvis gateparkering er mer kostbar enn parkering utenfor gaten, vil det stimulere

⁷ I 2015 var det for eksempel et gebyr på NOK 300 pr år i Oslo, i Kongsberg NOK 1800, i Drammen NOK 3240 (for bil nr. 1). For næringsdrivende er satsene vanligvis høyere. Se Christiansen et al. 2015 for en nærmere beskrivelse.

bileiere til å velge sistnevnte løsning. Dette kan oppmuntre aktører til å legge til rette for parkering utenfor gategrunn.

Boligsoneparkering kan være et tiltak for å fremme bedre bomiljø ved at fremmedparkering og letekjøring reduseres. Erfaringer viser at tiltaket gjør det lettere for de bosatte å finne ledig parkeringsplass (Ellis og Kjørstad 2009), samtidig som det kan redusere bilbruk på arbeidsreiser (Rye et al. 2006). Det kan være et nødvendig supplerende tiltak i områder hvor kommunen fører en restriktiv parkeringspolitikk. Et begrenset parkeringstilbud eller innføring av restriksjoner/avgifter på parkering i et område, kan bidra til at arbeidstakere søker etter (gratis) parkering på gater og veier i andre, nærliggende områder.

3.3.5 Reservering av parkeringsplasser til spesielle formål

Eksisterende plasser kan skiltes eller reserveres på annen måte til spesielle formål. Dette kan også legges inn som betingelse i forbindelse med regulering av ny parkering.

Slik regulering kan gjelde tilrettelegging for biler som brukes av forflytningshemmede (HC) med tillatelse utstedt av kommunen. I henhold til forskrift kan biler med HC-tillatelse parkere gratis og utover fastsatt lengste parkeringstid. I ny parkeringsforskrift heter det at slik tillatelse gir mulighet til å fordoble parkeringstiden når reguleringer er 30 minutter eller mer. Forskriften stiller for øvrig krav til plassens størrelse utforming og lokalisering.

Forskriften (§ 61) sier at det skal avsettes tilstrekkelig mange plasser – dvs. at «det i alminnelighet til enhver tid er en ledig reservert plass». Det gis likevel begrensninger som at på steder der det er flere enn 50 parkeringsplasser er det ikke nødvendig å reservere mer enn fire prosent av plassene.

Hvis kommunen ønsker å stimulere til miljøvennlig bilbruk kan parkeringsplasser reserveres el- og hybridbiler. Det vil i praksis bety at en reduserer parkeringstilbudet for biler som skaper mer lokale og globale utslipp. Det kan benyttes som en strategi for å stimulere til mindre utslipp i for eksempel byenes sentrumsområder. I de tilfeller hvor det tilbys gateparkering i sentrum så kan disse eksempelvis være reservert miljøvennlige biler. Dessuten foreslås det i de kommende endringer i vegtrafikkloven (vilkårsparkering) at både kommunen og andre aktører skal ha plikt til å tilby et visst antall plasser (minst 6%) med lademulighet (Samferdselsdepartementet 2015).

Hvis kommunen ønsker å stimulere til økt bruk av bildelingsordninger, kan det være aktuelt å reservere noen eksisterende plasser til biler som inngår i slike ordninger. I de kommende forskrifter knyttet til endringer i vegtrafikkloven (vilkårsparkering), er det foreslått å tydeliggjøre denne muligheten. Dette kan bidra til redusert bilhold og et redusert behov for parkeringsplasser samlet sett. Det skal utarbeides nye skilt for denne type parkering. Det kan også reserveres plass for tjenestebiler, drosjer, varelevering, mv.

3.3.6 Overvåking – håndhevelse

Både for å drifte overvåking og håndhevelse av bestemmelsene mer effektivt og for å sikre en mer ensartet praksis, kan det etableres et nært samarbeid mellom flere kommuner. I parkeringsforskriftens § 18 gis det hjemmel for dette. Dette kan også gi grunnlag for et nærmere samarbeid om utforming av en felles politikk for avgifter og andre reguleringer.

Slike oppgaver er organisert på ulike måter. Noen kommuner har satt det bort til private aktører som også kan drifte og kontrollere private plasser. I noen kommuner er det opprettet kommunale parkeringsselskap som også kan påta seg å håndheve bestemmelsene på private plasser.

I dag arbeides det til dels parallelt idet både kommunene og private håndhever parkeringsbestemmelser. Forskrift om vilkårsparkering skal gi grunnlag for en mer felles praksis mellom privat og offentlig parkeringsvirksomhet. Dette gjelder ikke minst nivået på gebyrer for overtredelser.

3.3.7 Endring i antall eksisterende parkeringsplasser

Kommunene har full styring med parkering på gate- og veigrunn. Hvis kommunene ønsker å begrense parkeringsomfanget i et område, er det ulike tilnærminger som kan benyttes. Fire muligheter som kan vurderes, er:

- a) Kommunene kan redusere antall parkeringsplasser som tilbys egne ansatte og oppfordre andre offentlige virksomheter (fylkeskommunale og statlige) til å gjøre det samme
- b) Kommunene kan oppfordre private virksomheter til å gjøre det samme
- c) Kommunene kan redusere antall parkeringsplasser som tilbys til allmenn bruk, enten disse ligger på gategrunn eller på kommunalt eide tomter og i parkeringsanlegg
- d) Hvis en eiendom søkes bruksendret eller omregulert, har kommunen mulighet til å vurdere parkeringsbehovet på nytt og kan eventuelt redusere antallet plasser

Som et ledd i dette arbeidet kan kommunen innhente informasjon om bruk og belegg av plassene. Å begrense antall parkeringsplasser kan, i likhet med maksimumsnormer, være et svært effektivt virkemiddel for å påvirke bilbruk. En reduksjon av antall plasser er trolig mest aktuelt i tilfeller der parkeringsarealene har høy alternativ nytte. For eksempel ved at kommunen skal anlegge sykkel- eller kollektivfelt. Fjerning av plassene kan også inngå som en strategi der kommunen ønsker å bedre bomiljøet.

Det er begrenset hva kommunene kan gjøre for å begrense antallet private plasser som er lovlig anlagt (regulert eller godkjent på annen måte). Såfremt det ikke ble inngått avtaler i forbindelse med utbyggingen, kan kommunene heller ikke styre eller regulere hvordan lovlig etablerte, private plasser brukes. De private plassene er ofte eiet av virksomheter som benytter parkeringsmulighetene som et tilbud for at de skal være attraktive i konkurransen om både kunder og kvalifisert arbeidskraft.

3.4 Offentlig arbeidsplassparkering

I flere kommuner i Akershus utgjør offentlige virksomheter en betydelig del av arbeidsmarkedet. Som arbeidsgivere og tilbydere av ulike servicetjenester skiller ikke statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter seg ut fra andre virksomheter når det gjelder å tilby parkering. Det er derfor vanlig at kommunene tilrettelegger for et så stort antall parkeringsplasser at de ansatte og besøkende som ønsker det kan finne plass. Bruken er vanligvis gratis. Det betyr at kommunene subsidierer bilbruken, men denne kostnaden er vanligvis ikke synliggjort i budsjetter og regnskap.

Hvis kommunen skal argumentere overfor private aktører og arbeidsgivere at de etter hvert bør regulere, prise og begrense parkeringstilbudene, bør de gå foran og endre egen praksis. Dette gjelder ikke bare i byer og tettsteder, men også ved eksternt lokaliserte virksomheter som skoler og helsetjenester.

Det er uheldig om tilbud om parkering tas inn i arbeidsavtaler. Mye kommunal virksomhet medfører tjenestekjøring. Om det tilrettelegges for at dette kan baseres på bruk av en kommunal tjenestebilordning (bilpool) med reserverte plasser, vil ikke ansatte ha behov for å benytte sin private bil til arbeidsstedet for å bruke den i tjenesten.

Gratis parkering uten regulering stimulerer til bilbruk og fører ofte til en «førstemann-til-mølla-situasjon». Det gjør det vanskelig for dem som kan ha et reelt behov for å benytte bil å finne plass. En avgiftsordning vil da ha en regulerende effekt og kan da framstå som et godt tilbud til de ansatte med bil (Christiansen 2012).⁸

3.5 Oversikt over virkemidler og tiltak

Gjennomgangen av ulike tiltak i dette kapitlet er skjematisk sammenstilt i tabell 3. Dette er ikke nødvendigvis en uttømmende oversikt. Det vil derfor være nyttig om man regelmessig henter inn eksempler fra praksis i kommunene og supplerer innholdet i dette dokumentet. Det kan for eksempel være nye eksempler på lokalt tilpassede bestemmelser og retningslinjer etter hvert som kommuneplanene revideres. Kommunene kan også utarbeide kommunedelplaner med strategier for hvordan parkeringsspørsmål skal behandles. Dette kan være spesielt aktuelt for byer og tettsteder.

⁸ Dette er et prinsipp som Jernbaneverket bruker ved en del stasjoner der innfartsparkeringen er fullt belagt tidlig på dagen.

Tabell 3. Parkeringstiltak og mulige effekter.

Tiltak	Formål	Effekter	Behov for supplerende tiltak
Minimums-normer	Pålegger utbyggere å anlegge parkeringsplasser.	Redusere etterspørsel etter gateparkering	Mindre behov for supplerende tiltak
	Sikre parkeringsmuligheter utenfor gategrunn	Kan øke utbyggingskostnader	
	Grunnlag for frikjøpsordning	Kan bidra til overetablering av parkering Kan stimulere til bilbruk/bilhold	
Maksimums-normer	Hindre overetablering av parkering	Kan redusere utbyggingskostnader	Regulering av gateparkering i form av avgift, tidsbegrensning, boligsoneparkering eller reservering av plasser til spesielle formål for å unngå «parkeringslekkasje».
	Bidra til at det etableres færre parkeringsplasser enn hva etterspørselen tilsier	Øke etterspørsel etter parkering langs gate eller i parkeringshus	
	Påvirke lokaliseringvalg	Redusert bilbruk	Kan være behov for å samkjøre regionale parkeringsnormer
Kombinasjon av min og maks	Se beskrivelse av min- og maksnormer ovenfor Grunnlag for frikjøpsordning	Angir et intervall. Se beskrivelse av min. og maksnormer ovenfor	Se beskrivelse ovenfor
Fastnormer	Se beskrivelse av min- og maksnormer ovenfor Grunnlag for frikjøpsordning	Fast tall – enklere for utbygger og saksbehandling	Se beskrivelse ovenfor
Ingen normer	La utbygger vurdere behov etter parkering for å få mer samsvar mellom etterspørsel og antall parkeringsplasser	Kan både redusere og øke bilbruk Kan bidra til at bruker i større grad betaler	Regulering av gateparkering: avgift, tidsbegrensning, boligsoneparkering eller reservering av plasser til spesielle formål
	Hindre overetablering av plasser, utbygger vurderer	Kan bidra til at parkering i større grad etableres i fellesanlegg	Sikrer at utbygger vurderer eget behov for parkering
	La private aktører ta ansvar for parkeringsmarkedet		Krav til lokalisering
Frikjøp	Bidra til finansiering av felles parkeringsanlegg	Kan hindre overetablering av parkeringsplasser	Forutsetter minimumsnorm eller en fastnorm
	Hindre overetablering av plasser	Kan bidra til underetablering av parkeringsplasser	
	Mer parkering under kommunal styring	Separate parkeringstilbud kan synliggjøre parkeringskostnaden	
	Mulighet for mer markedsbasert parkeringstilbud		

Tiltak	Formål	Effekter	Behov for supplerende tiltak
Lokalisering av parkering i avstand fra bygg (alternativt: skille parkering fra andre arealbruks-formål)	Redusere bilbruk	Parkering kan knyttes til overordnet vegnett	Regulering av gateparkering i form av avgift, tidsbegrensing, boligsoneparkering eller reservering av plasser til spesielle formål for å unngå «parkeringslekkasje» Organisering av sambruk
	Frikoble parkering fra bolig, arbeid, handel	Redusere bilbruk	
	Bedre sikkerheten på lokale veger	Kan bidra til mindre fleksible utviklingsmuligheter for utbygger	
	Mulighet for mer markedsbasert parkeringstilbud	Kan redusere etterspørsel etter parkering Separate parkeringstilbud kan synliggjøre parkeringskostnaden	
Lokalisering av parkering under bakken	Redusere arealbeslag	Fremme mer effektiv arealbruk	Regulering av gateparkering i form av avgift, tidsbegrensing, boligsoneparkering eller reservering av plasser til spesielle formål for å unngå «parkeringslekkasje» Utbygger kan unngå å bygge parkering hvis det er gode og gratis parkeringsmuligheter i nærheten Bedre utnyttelse av tomten
	Redusere antall parkeringsplasser	Økte utbyggingskostnader	
	Bedre sikkerheten på lokale veger	Hindre overetablering av parkering	
Avgiftparkering (heri: progressive avgifter)	Påvirke reisemåte og lokalmiljø	Økt sirkulasjon på parkeringsplassene	Vurdere hvordan avgift kan flytte parkering til omkringliggende områder Betale per parkering (ingen rabatter/langtidspris)
	Mer sirkulasjon på parkeringsplassene	Mindre letekjøring	
	Sikre at bruker betaler	Hindre fremmedparkering	
	Inntekter	Mer handel som følge av økt sirkulasjon	
		Avgift på gateparkering bidra til både mer og mindre bilbruk	
		Avgift på arbeidsplassparkering reduserer bilbruk	
		Går bort fra «førstemann-til-mølla prinsippet» og kan gjøre reisetidspunktet til arbeid mer fleksibelt	
		Spre trafikk over døgnet	

Tiltak	Formål	Effekter	Behov for supplerende tiltak
Tidsbegrensning	Mer sirkulasjon på parkeringsplassene Redusere bilbruk	Mer sirkulasjon på parkeringsplassene Begrenser arbeidsreiseparkering Gjør området tilgjengelig for ærend – dvs. flere bilbesøk Hindre fremmedparkering	Kan benyttes i kombinasjon med avgiftsparkering
Avgiftsfritak for nullutslippsbiler	Stimulere til bruk av miljø- og klimavennlige biler	Mindre lokale utslipp	
Boligsone-/ beboer-parkering	Redusere bilbruk (bilen kan bli stående) Bedre bomiljø Hindre fremmedparkering Sikre parkering for bosatte	Økt sikkerhet for å finne parkering ved retur – dvs. økt bilbruk Redusere letekjøring Bedre parkerings- og boforhold for bosatte Redusere beboeres parkering på gaten	Se regulering av parkering i sammenheng med avgifts- og tidsbegrensning
Reservere parkering til spesielle formål	Stimulere til økt samkjøring, bildeling eller bruk av miljøvennlige biler Sikre tilgjengelighet for visse brukergrupper (f.eks. forflytningshemmede)	Mindre bilbruk gjennom at færre parkeringsplasser er tilgjengelig for allmenn bruk og ved at det stimulerer til mer sambruk og lavere bilhold God tilgjengelighet for prioriterte grupper	Regulering av gateparkering Parkeringsnormer for nye bygg
Flytte eksisterende plasser, evt. redusere antallet	Fremme alternativ bruk av parkeringsareal (eksempelvis sykkelfelt og kollektivfelt, utbygging) Redusere bilbruk	Mindre bilbruk Alternativt bruk av parkeringsareal	Regulering av gateparkering. Avgiftsparkering kan redusere etterspørsel og behov for gateparkering.

4 Drøfting av noen prinsipper

På bakgrunn av gjennomgangen av virkemidler i kapittel 3, viser vi i dette kapitlet noen eksempler på hvordan disse virkemidlene kan bidra til å påvirke bilbruken og byutviklingen (arealbruk). Oversikten (tabell 3) viser at de ulike virkemidler kan bidra til måloppnåelse, men i mange situasjoner er det også viktig med supplerende tiltak. Med andre ord er det behov for en samlet virkemiddelpakke for å sikre en utvikling som samsvarer med kommunens mål.

Oversikt over parkeringens arealbeslag, kostnader og et mål om å kunne påvirke bruken av parkeringsplasser etter at de er etablert kan være et utgangspunkt for kommunenes parkeringspolitikk. Areal som tillates benyttet til parkering kan ofte ha en alternativ bruk.

De 22 kommunene i Akershus har ulike utgangspunkt når det gjelder å styre eller påvirke parkeringstilbudet og bruken av plassene. Det er stor variasjon når det gjelder urban struktur, kollektivtilbud, bilbruk, trafikkforhold, parkeringsmuligheter og tilgjengelighet med sykkel.

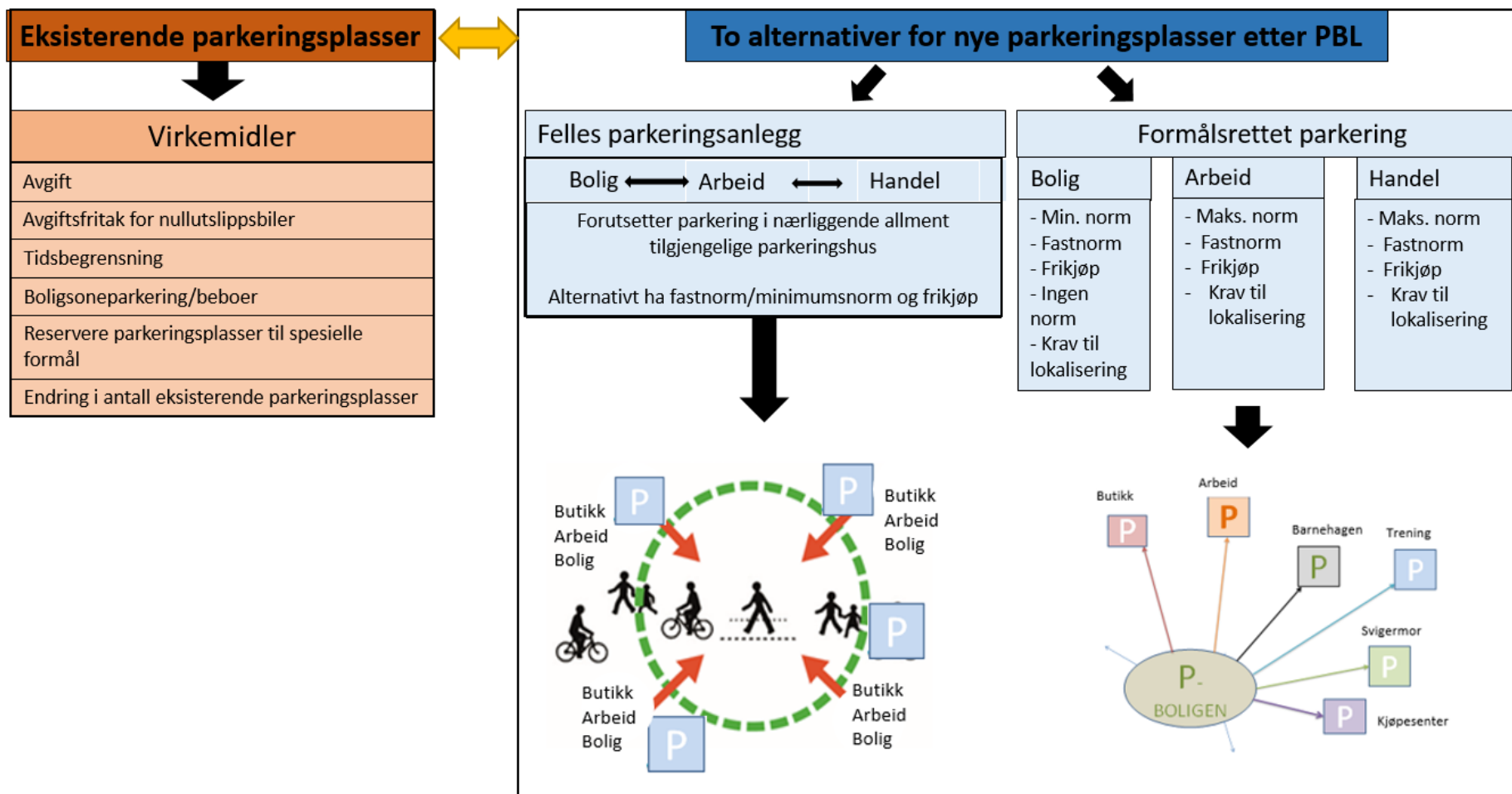
En kommune kan ha som strategi at den selv skal eie og forvalte en størst mulig andel av parkeringsplassene. En slik strategi kan være fornuftig med tanke på at byer og tettsteder i Akershus i årene som kommer vil være preget av vekst og da primært som fortetting og transformasjon. Private utbyggere kan ha betydelig egeninteresse av å samarbeide om løsninger som kan gi økt utnyttelsesgrad og tomteverdi, og i mange tilfeller reduserte kostnader forbundet med etableringen av et parkeringstilbud (færre plasser og sambruk)

Tilgang på parkering ved arbeidsplass har stor betydning for hvor mange som bruker egen bil til arbeidsreisene. Et godt kollektivtilbud har liten effekt på transportmiddelfordelingen på arbeidsreisene hvis det ikke kombineres med restriktive tiltak som for eksempel begrensning av parkeringstilbudet. Bilandelen på arbeidsreiser blir nesten halvert hvis det er vanskelig å parkere sammenlignet med tilfeller hvor det er lett å parkere (Christiansen et al. 2015).

Figur 14 gir en skjematisk framstilling av de prinsippene som er lagt til grunn for gjennomgangen i denne rapporten. Den viser at parkeringspolitikken er komplisert og at det kan være flere fremgangsmåter hvis man har som mål om å begrense bilbruk og sikre en attraktiv by- og tettstedutvikling. Kommunens parkeringspolitikk kan ha som utgangspunkt at boligparkeringen er bilens base, og at all annen parkering innebærer tilrettelegging for bruken av bilen til de ulike reisemålene.

I de følgende avsnittene fremheves fem aspekter som det er viktig å arbeide med i utforming av en kommunal parkeringspolitikk:

- En helhetlig parkeringsstrategi
- Boligparkering
- Parkeringsavgift ved arbeidsplasser
- Sykkelparkering
- Felles regional parkeringsstrategi



Figur 14. Oversikt over parkeringstiltak og anvendelsen av tiltakene.

4.1 Helhetlig parkeringspolitikk

En helhetlig parkeringspolitikk skal angi tydelige mål for kommunens arbeid med parkering både på kort og lang sikt. Parkeringspolitikken skal angi hvilke virkemidler som er aktuelle, samt gjøre at private og offentlige parkeringstilbud kan samordnes.

Det er ikke mange eksempler på at kommuner har utformet en helhetlig parkeringspolitikk som dekker flere av det brede spekteret av mulige tiltak som er tatt opp i dette dokumentet. Vanligvis er parkeringspolitikken begrenset til at det angis parkeringsnormer til bruk ved ny utbygging. Det kan i tillegg være gitt føringer for utforming og lokalisering. Ett eksempel kan være Stavanger kommune, som har forankret sin parkeringspolitikk i kapittel om samferdsel og byutvikling i kommuneplanen, med tydelige prinsipper for lokalisering av parkeringstilbudet i ulike deler av byen.

En tydelig strategi for parkering kan gjøre det enklere å få til samarbeid om gradvis utvikling av løsninger av eksisterende parkeringstilbud og løsninger for nye parkeringsplasser som del av fremtidige reguleringsplaner. I tillegg kan en helhetlig strategi være nødvendig for å hindre utilsiktede effekter av parkeringsreguleringer som innføres enkeltvis eller områdevis, samt sikre at parkeringspolitikken støtter opp under målsettinger innen areal- og transportutviklingen. En samlet parkeringspolitikk kan dessuten gi administrasjonen hjemmel for å opptre offensivt overfor andre myndigheter og private bedrifter, og kan bidra til intern samordning mellom ulike avdelinger i kommunen som er involvert i parkeringsforvaltningen gjennom ulike roller.

For å sikre at parkeringspolitikken ikke begrenses til å dekke parkering forbundet med ny bebyggelse, kan parkeringsstrategien forankres i kommuneplanens samfunnsdel som en generell strategi for mobilitet/samferdsel. Tabell 3 viser at det er nødvendig at ulike parkeringstiltak ses i sammenheng og belyser tilfeller hvor det er spesielt viktig å kombinere forskjellige virkemidler og reguleringer innenfor parkering.

En helhetlig parkeringsstrategi kan bestå av flere momenter og kan gjennomføres steg for steg gjennom:

- fremtidige arealplaner (som planmyndighet)
- avtaler mellom kommunen og private gårdeiere (planmyndighet / trafikkmyndighet)
- forvaltning av offentlige kommunale parkeringsanlegg, inklusive gateparkering (trafikkmyndighet)
- forvaltning av parkeringsanlegg ved kommunale arbeidsplasser (kommune som arbeidsgiver)

For det første kan strategien avklare prinsipper for utbygging og lokalisering av byens parkeringsanlegg. Et viktig spørsmål vil være om kommunen skal satse på et samlet parkeringssystem for hele byen eller tettstedet, eller om prinsippet skal være at hver gårdeier skal pålegges å sørge for å dekke sitt parkeringsbehov på egen tomt.

For det andre kan strategien ta opp kommunens politikk for regulering av parkering for egne ansatte. Kommunen har i dag ikke noen hjemmel i lovverket for å kreve at private avgiftsbelegger sine parkeringsplasser, men kommunen kan bestemme over egne parkeringsplasser (se 4.3).

For det tredje kan parkeringspolitikken trekke opp hovedprinsipper for regulering av parkering i by. Det gjelder blant annet hvordan parkering skal reguleres, om parkering skal anlegges under bakken og om kommunen skal legge opp til et system hvor parkering skal skilles fra boligen, arbeidsplassen eller handlestedet⁹, samt ha en politikk hvor reguleringen av eksisterende parkering samsvarer med planleggingen av nye plasser. Figur 13 viser nettopp hvor komplisert en parkeringspolitikk kan være og forsøker å illustrere noen av sammenhengene som eksisterer ved valg av ulike parkeringsløsninger.

4.2 Prinsipper for boligparkering

Det skal være mulig å eie bil og finne plass til den i området der man bor, men ikke nødvendigvis i direkte tilknytning til boligen. Bileieren bør dekke alle kostnader forbundet med parkeringen.

Parkeringsnormene for boliger kan påvirke bilhold og bilbruk (kapittel 2 og 3). Det er vanlig både i Oslo og Akershus at minimumsnormer brukes til å angi hvor mange boligparkeringsplasser som skal anlegges. Det vil si at kommunen forsøker å beregne etterspørselen etter parkering for å sikre tilstrekkelig antall plasser utenfor gategrunn.

Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus legger opp til en betydelig fortetting i knutepunktene i Sandvika, Asker, Ski, Ås, Lillestrøm og Jessheim. En tett urban struktur kan redusere bilbehovet blant de bosatte i slike områder. Det er tidligere pekt på at etterspørselen etter boliger uten lett tilgjengelig parkering kan øke når de er lokalisert sentralt med nødvendig service i nærområdet. I disse områdene bør derfor myndighetene vurdere å være fleksible i sine parkeringskrav eller åpne for at markedsprinsipper i større grad bør benyttes også for parkering ved boligen. Det er spesielt fire alternativer som de sentrale kommunene bør vurdere:

- Kommunene kan frikoble parkering fra boligen. Parkeringsplass kan da ved behov kjøpes separat i mer eller mindre nært tiliggende anlegg. Det gir de bosatte mulighet til fortsatt å ha bil, men avstanden mellom bolig og parkering øker
- Kommunene kan, som i Stavanger, føre en parkeringspolitikk som skal stimulere til mindre bilbruk ved at avstanden mellom bolig og parkering øker. Parkeringen knyttes fortsatt til boligen, men avstanden mellom bolig og parkering reduserer bilens konkurransefortrinn mot andre transportmåter
- Kommunene kan også i større grad overlate beregning av parkeringsbehovet til utbyggere. Det krever at gateparkeringen blir regulert gjennom avgift eller tidsbegrensning slik at det ikke spekuleres i billig parkering på gategrunn
- Samme prinsipp som i dag, men der parkering anlegges under bakken for å redusere arealbeslaget. Samtidig reduseres kravet til minimumsnormer for boliger fordi etterspørselen etter parkering sannsynligvis vil bli mindre

For mindre sentrale områder er det lite realistisk å føre en restriktiv parkeringspolitikk. Men kommunene bør vurdere hvordan minimumsnormene samsvarer med etterspørselen og hvordan parkeringskravene kan påvirke arealutnyttelsen. Dessuten kan boligparkering samles i randen av boligområdet. Dette kan gjøre bilen noe mindre tilgjengelig for småturer. Sannsynligvis vil det også redusere arealbeslaget og sikre bilfrie boligområder.

⁹ Politikk for frikjøp basert på etablering av fellesanlegg for byen kan være del av en helhetlig parkeringsstrategi.

4.3 Parkeringsavgift ved arbeidsstedet for offentlig ansatte

Offentlige arbeidsgivere kan bidra til å følge opp målsetting om redusert bilbruk ved å innføre avgift for parkering ved offentlige arbeidsplasser.

Offentlige myndigheter har ingen virkemidler som kan kreve at det blir innført parkeringsavgift på private plasser som allerede er opparbeidet. Derimot kan kommunen påvirke bruken av de plassene som allerede er i offentlig eie. Det har vært vanlig at offentlige virksomheter har tilbudt sine ansatte gratis parkering. Det til tross for at de ligger sentralt til med et svært godt kollektivtilbud. Ett eksempel er Akershus fylkeskommune. De har en av Norges mest sentrale lokaliseringer. Likevel tilbys de ansatte et betydelig antall gratis parkeringsplasser. Lignende eksempler finnes for blant annet kommuneadministrasjoner, skoler, etc. andre steder i regionen.

Fylkeskommunen og kommuner som tilbyr gratis parkering, kan gå foran som et godt eksempel og innføre parkeringsavgift for sine ansatte. Inntektene fra avgiften kan øremerkes tiltak som gjør det lettere å la bilen stå. Det kan øke aksepten for parkeringsavgiften. Ved stor etterspørsel, kan en parkeringsavgift erstatte utvidelse av et parkeringsareal og gjøre det lettere å kjøre bil til arbeid for dem har et reelt behov fordi bruken kan prises slik at det alltid er ledig plass. Dette er ofte en bedre løsning enn et førstemann-til-mølla-prinsipp som favoriserer de som kan komme tidlig. Kommunene kan oppmuntre private arbeidsgivere til å følge opp med å avgiftsbelegge de plassene som tilbys til ansatte. Foreløpig følger ikke nasjonale myndigheter opp skattelovgivningen der parkering ved arbeidsplassene er omtalt som skattbart frynsegode (naturalia).

4.4 Tilrettelegging for sykkelparkering

Kommunen kan stimulere til bruk av sykkel ved å ha som prinsipp at det skal være lett å finne ledig parkeringsplass til sykkel nær reisemålene.

Sykkelen kan gi enda mer direkte reise fra dør til dør enn bilen fordi det er lettere å anlegge sykkelparkering nær de ulike reisemålene. Det er derfor riktig å legge til rette for sykkelbruk som lettere kan tilpasses byens knappe arealer. En forutsetning for å utnytte sykkelens raske dør-til-dør egenskaper, er gode parkeringsanlegg for sykkel i begge ender av reisen.

Viktige kjennetegn ved god sykkelparkering er:

- Tilstrekkelig antall plasser ved alle viktige målpunkter, og ved alle boliger
- Plassering av sykkelparkering slik at de gir raske og effektive atkomster
- Værbeskyttelse og tyverisikre anlegg der det er behov for dette
- Tilgang på garderobefasiliteter i forbindelse med arbeidsplasser

Hovedregelen bør være at etterspørselen skal dekkes. For eksempel ved at de kommunale parkeringsnormer angir et minimum antall sykkelplasser som krav. I form av bestemmelser eller retningslinjer kan det også stilles krav/gis signaler om lokalisering, overdekning, dusjmulighet og beskyttelse mot tyveri og hærverk.

I byer og tettsteder kan det være en fordel å utarbeide en samlet plan for lokalisering av tyverisikre sykkelparkering som det offentlige kan ta et samlet ansvar for å bygge, eventuelt også basert på private bidrag gjennom bruk av frikjøpsordning.

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.

4.5 Felles parkeringsstrategi i en region

Parkering bør ikke bli et konkurransevridende element i arbeidet med å lokalisere virksomheter og tjenestetilbud til knutepunkter i kollektivsystemet. Nabokommuner må samarbeide for å finne fram til felles strategi i de tilfeller parkeringstilbudet kan påvirke lokaliseringsvalg for virksomheter.

Ifølge Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal:

- Mellom 80 og 90 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten legges til de prioriterte vekstområdene.
- Store kontorbedrifter, o.l. lokaliseres innenfor 600 meters avstand fra sentrale kollektivknutepunkter som Sandvika, Asker, Ski, Ås, Lillestrøm og Jessheim.

Flere arbeidsreiser kan overføres til kollektivsystemet ved å lokalisere store kontorbedrifter, høyskoler og tilsvarende virksomheter som genererer mye persontransport i gangavstand til de regionale knutepunktene. Det kan da legges opp til lav parkeringsdekning. For å unngå at store virksomheter lokaliserer seg utenfor bysentrum, i strid med regional ATP, vil det være en fordel å ha like strenge parkeringsnormer for denne type virksomheter utenfor sentrum som i bysentrum. Dette gjelder både internt i den enkelte bykommune, og mellom bykommunene og nabokommunene. Det er derfor viktig å samordne parkeringsnormene i hver delregion slik at etablering av kontorbedrifter i Ski sentrum ikke undergraves av at det tilbys næringstomter for kontorbedrifter med romslige parkeringsnormer langs E18 eller E6.

Det er store forskjeller i kollektivtilgjengelighet mellom for eksempel Sandvika og Jessheim. Derfor er det vanskelig med like parkeringsnormer for alle delregionene. I byene i Vestområdet og på Nedre Romerike (Lillestrøm) er kollektivtilbudet så godt – både lokalt og regionalt – at det kan stilles strengere krav til parkering.

Parkeringsnormen kan også differensieres etter størrelse på bygget og næring. For eksempel kan det vurderes å ha en romsligere parkeringsnorm for mindre bedrifter som ønsker å lokalisere seg utenfor selve kollektivknutepunktet. Skal et slikt system fungere på tvers av flere kommuner, bør det utformes felles regler for hvilken type bedrifter og/eller hvor stort et bygg skal være før det kan tillates etablert utenfor sentrum.

Vekst i detaljvarehandel og servicevirksomhet i byer og tettsteder kan støttes av en streng felles regional politikk for lokalisering av slike virksomheter, og ved at boligveksten kanaliseres til byer og tettsteder i gangavstand til handels- og servicetilbudet.

5 Referanser

- Akershus fylkeskommune 2014
Strategi for innfartsparkering i Akershus og Oslo. Vedtatt 17.12.2014
- Akershus fylkeskommune og Oslo kommune 2015
Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Høringsforslag
- Akershus fylkeskommune 2015
Samferdselsplan for Akershus 2016-2025. Mål og strategier
- Christiansen, P. 2012
Effekter av parkeringsavgift for ansatte i Vegdirektoratet. TØI rapport 1225/2012
- Christiansen, P. og Julsrud, T. E. 2014
Effekter av Gjensidiges omlokalisering fra Lysaker til Bjørvika. TØI rapport 2014
- Christiansen, P., Øksenholt, K. V. og Hanssen, J. U. 2013
Evaluering av parkeringsnormene i Oslo kommune. TØI rapport 1284/2013
- Christiansen, P. og Hanssen, J. U. 2014
Innfartsparkering – undersøkelse av bruk og brukere. TØI rapport 1367/2014
- Christiansen, P., Hanssen, J.U. og Skollerud, K. 2015a
Boligparkering i store norske byer – parkeringstilbudets effekt på bilhold og bilbruk. TØI rapport 1425/2015
- Christiansen, P., Engebretsen, Ø. og Hanssen, J. U. 2015b
Parkeringstilbud ved bolig og arbeidsplass. Fordelingseffekter og effekter på bilbruk og bilhold i byer og bydeler. TØI rapport 1439/2015
- Ellis, Ingunn Opheim og Katrine Kjørstad 2009
Evaluering av prøveordning med beboerparkering i indre Oslo UA-rapport 14/2009
- EPOMM 2013
Mobility management: The smart way to sustainable mobility in European countries, regions and cities. Managing mobility for a better future
- Ferguson, Erik 2005
Parking and Accessibility. Ch. 18 i Levinson and Krizek: Access to Destinations. Elsevier
- Hanssen, J.U. og Christiansen, P. 2012
Prinsipper for parkering i sentrumsområder i Follo. TØI 1243/2012
- Hanssen, J. U. og Christiansen, P. 2013
Parkeringspolitikken i fem norske byer – mål, normer og erfaringer. TØI 1266/2013
- Hanssen, J.U. Innfartsparkering ved Ski stasjon. Effekter av avgift og redusert tilbud TØI rapport 1409/2015
- Hanssen, J. U., Tennøy, A. Christiansen, P. og Voll, N. G. 2014
Hvilke typer innfartsparkering kan gi reduserte klimagassutslipp? TØI rapport 1366/2014

- Hanssen, J. U., Aretun, Å. Fearnley, N., Hrelja, R. og Christiansen, P. 2014
Parkeringsnormer i utvalgte norske og svenske byer. Status og effekter på bilinnhaver, adferd og økonomi. TØI rapport 1311/2014
- Hanssen, J. U. og Fearnley, N. 2012
Grunnlagsdata om parkering i byområder. Registrering av tilbudet og parkeringens priselastisitet. TØI rapport 1206/2012
- Hanssen, J. U., Christiansen, P. og Loftsgarden, T. 2012
Strategi for innfartsparkering i Buskerudbyen og Buskerud. TØI rapport 1239/2012
- Hanssen, J. U. 2011a
Parkeringspolitikk i Hordaland fylke. TØI rapport 1186/2011
- Hanssen, J. U. 2011b
Parkering i Sarpsborg. Grunnlag for avklaring av parkeringspolitikken
TØI rapport 1141/2011
- Hanssen, J. U. og Lerstang, T. 2002
Parkering som virkemiddel for begrensning av biltrafikken. Hvilke tiltak bør inngå i en regional parkeringspolitikk i Oslo/Akershusregionen? TØI rapport 584/2002
- Hanssen, J. U. 2002
Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling. TØI rapport 615/2002
- Hanssen, J. U. 2003
Bedrifters tiltak for å begrense bilbruk og transportomfang. TØI rapport 639/2003
- Hanssen, J. U. 1997
Et virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging. TØI rapport 349/1997
- Hjorthol, Randi, Julsrud, Tom Erik og Vågane, Liva 2013
Arbeidsreiser til Linderud. Eksemplet Siemens. TØI rapport 1288/2013
- Julsrud, Tom Erik, Vågane, Liva og Hjorthol, Randi 2013
Hva skal til for å få mer miljøvennlige arbeidsreiser til Ahus? TØI rapport 12357/2013
- Julsrud, T. E., Hjorthol, R. og Gundersen, F. 2015
Arbeidsreiser til sentrum. En undersøkelse av Akershus fylkeskommune og Jernbaneverket.
TØI rapport 1406/2015
- Kolbenstvedt, M. og Strand, A. 1986
Atkomstveger i boligområder. Bilfrihet eller blandingstrafikk. NIBR Barn og bomiljø
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2008
Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kgl. res av 26.09.2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b
Grad av utnytting. Beregnings- og måleregler. Veiledning. H-2300
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kgl. res av 12.06.2015
- Litman, Todd 2006
Parking Management Best Practices. American Planning Association

- Litman, Todd 2015
Parking Pricing Implementation Guidelines. How more efficient parking pricing can help solve parking and traffic problems, increase revenue and achieve other planning objectives. VIPI
- Madslie, Anne og Kwong, Chi Kwan 2015
Klimagasseffekt ved ulike tiltak og virkemidler i samferdselssektoren – transportmodellberegninger. TØI rapport 1427/2015
- Mees, Paul 2010
Transport for Suburbia. Beyond the Automobile Age. Earthscan
- Miljøverndepartementet 2009
Planlegging – etter Plan- og bygningsloven T-1476
- Miljøverndepartementet 2010
Norsk klimapolitikk. Meld. St. 21 (2011-2012)
- Miljøverndepartementet 2011
Kommunal planstrategi. Veileder T-1494
- Miljøverndepartementet 2012
Regionalplanstrategi. Veileder T-1495
- Molenda, Inga og Sieg, Gernot 2013
Residential parking in vibrant city districts. Economics of Transportation 2 (2013) 131-139
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2012
Revidert avtale Oslopakke 3. Effektiv, sikker og miljøvennlig transport for en region i vekst. 24. mai 2012
- Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune 2003
Parkeringsnorm for boliger i Oslo. Veiledningshefte. Rapport 2-2003
- Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune 2004
Parkeringsnorm for næring og offentlige formål i Oslo. Veiledningshefte.
- Ruter 2015
M2016. Fra dagens kollektivtrafikk til morgendagens mobilitetsløsninger. Ruterrapport 2015:2
- Ruter/Statens vegvesen 2014
Fremkommelighetsstrategi for buss i Akershus
- Rye, Tom Tom Cowan og Stephen Ison 2006
Expansion of a Controlled Parking Zone (CPZ) and its Influence on Modal Split: The Case of Edinburgh Transportation Planning and Technology 29 (1):75:89
- Samferdselsdepartementet 2012
Lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering (Parkeringsloven). Høringsutkast.
- Samferdselsdepartementet 2013
Nasjonal transportplan 2014-2023. Meld. St. 26 (2012-2013)
- Samferdselsdepartementet 2015
Endringer i vegtrafikkloven mv. (vilkårsparkering). Prop. 93 L (2014-29015)
- Shoup, Donald 2011
The High Cost of Free Parking

- Statens vegvesen 2009
Grønn Mobilitet. En mulighetsstudie om mobilitetsrådgivning i Region sør.
Utbyggingsavdelingen, rapport nr. 2009/14
- Strand, A., Engebretsen, Ø., Kwong, C.K., Isberg, L. og Christiansen, P. 2013
Transportkonsekvenser av ulike utbyggingsalternativer i Regional plan for areal og
transport i Oslo og Akershus. TØI rapport 1267/2013
- Strand, Arvid; Kvarud, Tore; Christiansen, Petter og Engebretsen Øystein 2014
Detaljvarehandel i 20 bykommuner - analyse av utviklingen i bysentrum og kommunen
totalt 2004-2012 TØI rapport 1303/2014
- SWECO 2013
Sammenstilling av parkeringsnormer i Oslo og Akershus og lignende regioner.
- Tennøy, Aud, Tønnesen, Anders og Øksenholt, Kjersti Visnes 2015
Kunnskapsstatus. Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum. TØI rapport 1400/2015
- Transportation Research Laboratory 2010
Parking Measures and Policies Research Review
- Willson, Richard W. 1995
Suburban Parking Requirements. A Tacit Policy for Automobile Use and Sprawl. Journal
of the American Planning Association, Vol 61, No 1
- Willson, Richard W. 2013
Parking Reform Made Easy. Island Press
- Willson, Richard W. 2015
Parking Management for Smart Growth. Island Press
- <http://www.tiltakskatalog.no/>
Innfartsparkering
Begrense parkeringstilbudet
Parkeringsavgift

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.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se 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
www.toi.no