

Hordaland Fylkeskommune

PARKERINGSPOLITIKK FOR REGIONSENTRENE I BERGENSREGIONEN

Faglig tilråding om differensiert
parkeringspolitikk som bidrar til nullvekst
i personbiltrafikk og attraktive
regionsentre.

Dato: 25.04.2019
Versjon: 02



Foto: Morten Wanvik Hordaland fylkeskommune

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Hordaland Fylkeskommune
Tittel på rapport: Parkeringspolitikk for regionsentrene i Bergensregionen
Oppdragsnavn: Parkeringspolitikk i regionsentrene i Bergensområdet
Oppdragsnummer: 606022-09
Utarbeidet av: Gorm Carlsen
Oppdragsleder: Gorm Carlsen
Tilgjengelighet: Åpen

02	25.04.19	Rapport	GC	ØS
Utkast	12.03.19	Rapport	GC	ØS
VERSJON	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KS

Forord

Asplan Viak har på oppdrag fra Hordaland Fylkeskommune utarbeidet en utredning om kartlegging av parkeringstilbudet i regionsentrene i Bergensområdet, og tilrådinger om parkeringspolitiske tiltak i sentrene. Utredningen omfatter sentrene Åsane, Arna, Lagunen, Osøyro, Straume, Kleppstø og Knarvik. Prosjektet er en del av samarbeidsprosjektet «Felles faglig grunnlag for parkeringspolitikk» hvor Hordaland fylkeskommune og kommunene Bergen, Askøy, Fjell Lindås og Os deltar.

Leveransen består av 2 dokumenter, denne hovedrapporten og en rapport med anbefalinger for det enkelte regionsenter. Anbefalingene er tatt inn avslutningsvis i denne hovedrapporten.

Kontaktperson for oppdraget hos oppdragsgiver har vært Lars Petter Klem.

Hos Asplan Viak har senior rådgiver Gorm Carlsen vært oppdragsleder, Gruppeleder og seniorrådgiver Øyvind Sundfjord har vært assisterende oppdragsleder med ansvar for registreringsfasen rådgiver Torbjørn Eidsheim Bø har hatt ansvaret for GIS analyser. Rådgiver Renata Aradi har også deltatt i arbeidet.

Stavanger, 25.04.2019

Gorm Carlsen
Oppdragsleder

Øyvind Sundfjord
Kvalitetssikrer

Innhold

1. INNLEDNING	5
1.1. Formål	5
1.2. Om leveransen	5
2. PARKERINGSPOLITISKE VIRKEMIDLER I PLAN OG BYGNINGSLOVEN	7
2.1. Historikk	7
2.1.1. Dagens plan og bygningslov grunnlag	8
2.2. Parkering i kommuneplanens arealdel	8
2.3. Parkering i reguleringsplan	9
2.4. Utbyggingsavtaler	9
2.4.1. Avgrensning av bruksområdet for utbyggingsavtaler	10
2.5. Frikjøp	10
2.5.1. Forholdet til parkeringsnormen	11
2.5.2. Bruken av P-anleggene:	12
2.5.3. Samarbeide med private:	12
2.5.4. Planverktøy for økt bruk av frikjøp	12
2.5.5. Når og hvor skal P-anlegg bygges	12
2.6. Parkeringsnormer	13
2.6.1. Normtyper	13
2.6.2. Tilgjengelighets betydning for parkeringsbestemmelser	14
2.6.3. Sykkel	15
2.7. Parkeringsbehov knyttet til arealbruk	15
2.8. Virkemidler i vegtrafikklovgivningen	15
3. KARTLEGGING AV PARKERINGSSITUASJONEN I REGIONSENTRA	17
3.1. Kartlegging parkeringsplasser, metodikk	17
3.2. Noen nøkkeltall	19
3.2.1. Parkeringsplassenes arealbeslag	19
3.2.2. Parkeringsplasser i forhold til ansatte	20
3.2.3. Innfartsparkeringsplasser i regionsentrene	20
3.3. Dagens parkeringsbestemmelser - parkeringsnormer	21
3.3.1. Næringsområder	21
3.3.2. Bolignorm	22
3.3.3. Bolignormer i dag	22
3.4. Parkeringsrestriktivitet basert på kollektivtilgjengelighet	25
3.4.1. Metodikk ABC områdetyper	26
3.4.2. ABC-kart Bergensregionen	26
3.4.3. Sentrenes kollektivtilgjengelighet	27
3.4.4. Konklusjon overordnet bilde kollektiv	28
4. PLAN OG FORVALTNING - ANBEFALINGER	30
4.1. Generelt om parkeringsnormer	30
4.1.1. Differensiering av parkeringsnormer, ABC-metoden	30
4.2. Plannivå	31
4.3. Faktisk kontroll med hvor mange plasser som bygges	31
4.4. Samordne begreps og enhetsbruk	31
4.4.1. Mobilitetsplaner	32

4.4.2.	Anbefaling om parkeringsbestemmelser:.....	32
4.5.	Forslag til nye parkeringsnormer	33
4.5.1.	Forslag felles norm for næringseiendom i sentrene.....	34
4.5.2.	Forslag til samordnede bolignormer	34
4.6.	Endringer i transportmarkedet	35
4.7.	Lokalisering av parkeringsanlegg	36
4.8.	Innfartsparkering	36
4.8.1.	Kriterier for velfungerende innfartsparkering	37
4.8.2.	Grunnleggende interesser innfartsparkering, ansvarsdeling	38
4.8.3.	Anbefaling om innfartsparkering i regionsentrene	39
4.9.	Sambruk av parkeringsressurser.....	39
4.9.1.	Samlokalisering bolig – handel, synergieffekt reiser og parkering.....	39
4.9.2.	Sambruk mellom arealkategorier over døgnet, eksempel	40
4.9.3.	Variasjonskurver	40
4.9.4.	Aktuelle virkemidler i plan	43
	Kommuneplan	43
	Reguleringsplan	44
5.	FRA PLAN TIL BYGGING OG DRIFT - ANBEFALINGER	45
5.1.	Realisering av offentlige parkeringsplasser	45
5.1.1.	Frikjøpsordningen	45
5.1.2.	Utbyggingsavtaler	45
5.2.	Strategier for drift av parkeringstilbudet.....	46
5.2.1.	San Francisco (SF) – modellen	46
5.2.2.	Det er behov for en ny tilnærming til prising av allment tilgjengelig parkering.....	47
5.2.3.	Norske erfaringer	48
6.	ANBEFALINGER FOR DET ENKELTE REGIONSENTERET	51
	EGENSKAPER PARKERINGSDATABASEN	52

1. INNLEDNING

1.1. Formål

Som innspill til samarbeidsprosjektet «Felles fagleg grunnlag for parkeringspolitikk», har Hordaland fylkeskommune engasjert Asplan Viak til å utrede faglig grunnlag og anbefalinger om parkeringspolitiske tiltak i regionsentrene i Bergensregionen.

Utredningsarbeidet består av 2 deler:

Del 1 omfatter utarbeidelse av et «felles metodikkgrunnlag» knyttet til kartlegging av dagens parkeringssituasjon i regionsentrene. Metodegrunnlaget skal gi føringer for kommunenes egen beskrivelse av sin parkeringspolitikk, parkeringssituasjonen i sentrene, og hvilke utfordringer man har knyttet til parkeringspolitikken.

Del 2, innebærer utarbeidelse av sluttrapport med anbefalinger en «differensiert parkeringspolitikk som bidrar til å nå måla om nullvekst i personbiltransporten og attraktive regionsentre». Det skal gis anbefalinger med felles føringer for alle regionsentrene, og spesifikke anbefalinger det enkelte senter.

1.2. Om leveransen

I denne rapporten beskrives dagens parkeringstilbud i regionsentrene, kommunenes tilgjengelige virkemidler i parkeringspolitikken, samt tilrådinger om parkeringspolitikk på strategisk nivå.

Slike strategiske tilrådinger skal bidra til å operasjonalisere målsettinger eller å definere ulike grep og tiltak som er aktuelle for å nå definerte mål innenfor transport og mobilitet i regionsentrene.

«Nullvekstmålet» er et viktig overordnet mål, og vil være styrende for valg og dimensjonering av virkemidler. Når veksten i persontransport skal skje ved gange, sykkel og kollektivtrafikk, må selvsagt bilbruk, herunder parkering, planlegges i sammenheng med de øvrige transportmidlene.

Parkering er et viktig virkemiddel for å kunne redusere bilbruken, og det er et generelt økende fokus på parkeringspolitikk som virkemiddel for å redusere biltrafikken i norske by og tettstedsområder. Blant annet viser reisevaneundersøkelser at til tross for god kollektivtilgang, er det vanskelig å få endret bilbruken dersom man har lett tilgang til parkering. Har man tilgang til gratis parkeringsplass på arbeidsplassen, er det stor sannsynlighet for at man kjører til arbeid, mens bilandelen er betydelig lavere der hvor tilgangen til parkering er mindre attraktiv¹.

Positive tiltak for kollektivtransporten gir bedre effekt dersom man i tillegg legger restriksjoner på bilbruk, blant annet i form av redusert parkeringstilgang. Dette kan være både en reduksjon av antall plasser, samt å innføre avgift på parkering, eller andre type tiltak som legger begrensninger på parkeringen. Samtidig må en restriktiv parkeringspolitikk veies opp mot tilgjengeligheten til sentrum, slik at sentrums stilling som en attraktiv arena for sosial, kulturell og kommersiell aktivitet ikke svekkes.

Parkering i regionsentrene vil i fremtiden være en mer begrenset ressurs og bør i større grad være et offentlig fellesgode. Kommunene har ulike virkemidler som kan benyttes i parkeringspolitikken. Disse er relatert både til plan og bygningsloven og vegtrafikklovgivningen. I tillegg har kommunen i mange

¹ «Parkering som virkemiddel. Trafikantenes vektlegging av ulike parkeringsrestriksjoner.» Ellis og Øvrum 2015, UA-rapport 64/2015

tilfeller virkemidler som grunneier og vegmyndighet. En god parkeringspolitikk kan støtte opp under målsettingene om utvikling av transportpolitikken.

2. PARKERINGSPOLITISKE VIRKEMIDLER I PLAN OG BYGNINGSLOVEN

Kommunene kan påvirke parkeringstilbudet prinsipielt på ulike områder. Gjennom arealpolitikken, ved bruk av plan og bygningslovens ulike virkemidler, som arealformål med bestemmelser (blant annet om parkeringsanlegg skal være offentlige), retningslinjer (f. eks lokalisering) og finansieringsmodeller (frikjøp og utbyggingsavtaler).

For å redusere arealavtrykket kan det stilles krav til lokalisering av parkering under terreng ved etablering av fellesanlegg.

At flere benytter samme parkingsplasser til ulike tider (sambruksløsninger), vil bidra til bedre utnyttelse av parkeringsplassene og det totale antall parkeringsplasser kan reduseres. Dette kan oppnås ved bruk av bestemmelser om felles planlegging for flere eiendommer osv.

Det kan også stilles krav til beliggenhet for felles parkeringsanlegg. Hvis avstanden mellom hjemmet til bilen øker vil andre reisemidler øke sin konkurransedyktighet.

Disse virkemidlene begrenses til å gjelde nye utbygginger, og har i liten grad mulighet for å regulere hvordan parkeringsplassene benyttes.

Ønsker man å påvirke hvordan parkeringsplasser benyttes, for eksempel ved å nedprioritere langtidsløsninger og tilrettelegge for handel og service, må kommunen skaffe seg kontroll eller påvirkningsmulighet over hvordan plassen skal benyttes. Dette kan oppnås gjennom eierskap til parkeringsinfrastrukturen, privatrettslige avtaler (f. eks ved salg av tomtegrunn), og gjennom reguleringsregimet i vegtrafikklovgivningen.

For å øke inngrepet i markedet og styringsmuligheten innen parkeringspolitikken vil det være ønskelig for kommunen å oppnå større andel offentlig eierskap osv.

Bruk av frikjøp ved nybygging/ombygging av tidligere parkeringsareal og annen nybygging kan bidra til dette.

2.1. Historikk

Før 1965, eksisterte det i prinsippet ingen overgripende bestemmelser om parkering i bygningslovgivningen. Det som evt. fantes var kommunale bestemmelser og vedtekter i de større byene.

Bilholdet utviklet seg raskt, og parkering ble et problem i den forstand at gatene ble benyttet til parkering, og derved oppsto det både fremkommelighetsproblemer og andre ulemper.

Ved innføring av Bygningsloven i 1965, ble dagens bestemmelser om utbyggeres forpliktelse til å dekke sitt parkeringsbehov på egen grunn etablert.

§ 69. Den ubebygde del av tomte, fellesareal

*1. Ved bebyggelse skal en så stor del av tomte holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Det skal også i nødvendig utstrekning sikres areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørsel og **parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov**. Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomte blir fjernet eller beskåret.*

I prinsippet har denne bestemmelsen forblitt uendret fram til revisjon av plan og bygningsloven i 2008.

Det er prinsipielt viktig å legge merke til at §69, er et svært effektivt arealpolitisk grep, som har fått enorme konsekvenser for hvordan vårt transportsystem har fungert og fungerer.

Bestemmelse hadde som hensikt å forhindre at parkering gjorde gatene ufremkommelige, men medfører også en klar privatisering parkeringspolitikken.

For å forsikre seg om at parkeringsbehovet i tilstrekkelig grad blir ivaretatt, har kommunene i stor grad vedtatt minimumsnormer for antall parkeringsplasser som skal etableres ved nybygging og bruksendring. Slik sett har bestemmelsen på en effektiv måte bidratt til at utbyggere har måttet ivareta sin del av samfunnets ansvar for å etablere et transportsystem som står i forhold til det behovet som genereres gjennom utbyggingen.

Denne tilnærmingen har imidlertid også ha bidratt til at parkering i liten grad har inngått i arealpolitikken for øvrig eller noen form for samordnet transportpolitikk, bortsett fra at de største byene har hatt en mer aktiv tilnærming i selve sentrumskjernene.

I det store og hele kan man si at §69, plasserte mye av parkeringspolitikken inn på "den ubebygde del av tomten", - og der har den i stor grad forblitt.

Den tette koblingen mellom reisemål og reisemiddel som bestemmelsen i § 69 sikrer, har bidratt til å gi bilen en formidabel konkurransekraft i forhold til alternative reisemidler, eksempelvis kollektivtrafikken. I veinettsutbygging og arealbehovsberegninger, har denne koblingen mellom reisemål og bilparkering i stor grad blitt akseptert som en premiss.

2.1.1. Dagens plan og bygningslov grunnlag

I dagens plan og bygningslov, tar lovgiver i større grad standpunkt til at lovens bestemmelser skal bidra til mer klimavennlige transportløsninger. Dette er et viktig signal, og loven gir det offentlige noen flere virkemidler som er ment til å ivareta dette målet.

Selv om utbygger fremdeles forutsettes å dekke sitt parkeringsbehov, gis det klare signaler om at transportbehov ikke automatisk skal oversettes til parkeringsbehov, men at parkeringsløsningene skal avstemmes mot hva som er mulig å oppnå med mer klimavennlige transportløsninger, som kollektivtrafikk og gang/sykkelreiser.

Parkering og parkeringspolitikk er et viktig virkemiddel i utviklingen av framtidens miljø- og klimavennlige byer. Etter hvert som det blir viktigere å fortette i eksisterende by og tettstedsområder, og flere personreiser må overføres fra personbil til kollektiv, gange og sykling, vil parkering i framtidens byer og tettsteder være en begrenset ressurs og et offentlig fellesgode som i mindre grad enn i dag kan forbeholdes enkeltbedrifter og virksomheter. Pris og andre restriksjoner på parkering er en av de viktigste virkemidlene for å øke andelen gående, syklende og kollektivbrukere. I dag har mange bedrifter for eksempel liggende sentralt rundt kollektivknutepunktene gratis parkeringsplasser for egne ansatte basert på tidligere reguleringsløsninger og parkeringspolitikk.

I denne rapporten er det gjort en gjennomgang av mulige virkemidler i plan- og bygningsloven som er tilgjengelig i forhold til å møte disse utfordringene. Det er særlig lagt vekt på mulighetene for bruk av frikjøpsordningen og utbyggingsavtaler i denne sammenhengen.

Foruten den politiske dimensjonen og viljen til å bruke virkemidlene er dette knyttet til:

- Bestemmelsene om kommunal arealplanlegging i ny plan- og bygningslov
- Bruk av utbyggingsavtaler etter §17 i ny plan- og bygningslov

I tillegg er det også spørsmål knyttet til regional samordning og bruk av regional planbestemmelse som nytt virkemiddel som det ikke går nærmere inn på her.

2.2. Parkering i kommuneplanens arealdel

Til kommuneplanens arealdel kan det etter plan og bygningsloven gis bestemmelser innenfor tre hovedområder; hensynssoner (§11-8), generelle bestemmelser (§11-9) og bestemmelser til

arealformål (§11-10). Arealformålene er nye og gjennomgående som innebærer at man har de samme arealformålene til kommuneplan og reguleringsplan. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur er nå eget hovedformål med underformål der blant annet parkeringsplasser inngår.

Det er viktig å merke seg at en skal fastlegge om parkering skal være offentlige eller fellesareal gjennom bestemmelser (gjelder både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner). I kommuneplanens arealdel kan det gis bestemmelser om dette gjennom bestemmelser til arealformålene. En har derved et bedre virkemiddel til for eksempel å fastsette at parkeringskjeller i områder lagt ut til sentrumsformål eller næring skal være offentlige.

Det kan gis bestemmelser om parkering samt om frikjøp knyttet til kommuneplanens arealdel. Disse bestemmelsene vil både kunne omfatte nye reguleringsplaner og byggetiltak direkte, også i gjeldende reguleringsplaner.

Til kommuneplanens arealdel kan det legges ut hensynssoner med forbud mot eller påbud om nærmere angitt transportløsning (§11-8 b) før ny utbygging tillates. Det kan her tenkes krav til at et utbyggingsområde skal være betjent av buss eller bane. Dette er et kraftig virkemiddel, som uten offentlige investeringer i realiteten kan være et byggeforbud.

Det kan også legges ut hensynssoner med krav til felles planlegging av flere eiendommer og fordeling av arealverdier og kostnader til fellestiltak. Det kan tenkes situasjoner der også parkering kan være en del av en slik løsning.

2.3. Parkering i reguleringsplan

Det er to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering. Områderegulering er forbeholdt kommunen, mens detaljregulering også kan fremmes av private. Privat detaljregulering for privat utbygging har 5+2 års varighet. Kommunal detaljregulering, eller privat fremmet detaljregulering som omfatter offentlige formål gjelder inntil de avløses av ny plan.

Mange private vil etterspørre områderegulering sammen med kommunen for å sikre lengre varighet på reguleringen. 5-årsreglen gir usikkerhet for private, og vi vet for eksempel heller ikke hvordan bankene vil se på regulerede byggeområder med begrenset levetid som verdi (grunnlag for lån mv). Ellers er det de samme virkemidlene for detaljregulering som områderegulering.

Bestemmelsene til reguleringsplan er klare mht. parkering. Etter §12-7 nr. 7 kan det gis bestemmelser om *trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre nedre grense for parkeringsdekning*. I tillegg kan det skilles mellom hva skal være offentlig formål med bestemmelse (§12-7 nr. 14).

Det kan altså gis bestemmelser om parkeringsdekningen og bestemmelser om sykkelparkering, både for private og offentlige bygninger, vanligvis kalt «parkeringsnormer».

2.4. Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale er definert som en avtale mellom kommunen og grunneier/utbygger om utbygging av et område som har grunnlag i kommunens planmyndighet, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Reglene definerer forutsetninger som må være tilstede for at kommunen kan forhandle fram utbyggingsavtale, rammer for innhold og prosess. Det er ikke mulig for kommunen å unngå reglene ved for eksempel å kalle avtalen noe annet når den bruker planmyndigheten som forhandlingsressurs.

Et viktig element i reglene er kravet om nødvendighet og forholdsmessighet for tiltak som ikke faller inn under opparbeidelsesplikten. Utbygger kan bare påta seg en forholdsmessig andel av slike tiltak når de er nødvendige for gjennomføringen av hans egen utbygging. En privat utbygger kan for eksempel ikke presses til å betale en stor offentlig parkeringskjeller som ikke følger av opparbeidelsesplikten. Da vil avtalen være ugyldig.

Kommunestyret må fatte forutsigbarhetsvedtak for å kunne forhandle utbyggingsavtaler, dette kan tas inn som bestemmelser i kommuneplanens arealdel.

I et perspektiv der parkering på sikt vil være et knapt fellesgode i byene, og spesielt i tilknytning til kollektivknutepunktene, er det reist spørsmål om hvordan man kan sikre at parkering til nye utbyggingsarealer løses på en langsiktig miljøvennlig og gjennomførbar måte.

Utgangspunktet er for eksempel at kommunen og berørte myndigheter er enig om at det skal kunne bygges et visst antall parkeringsplasser, men ønsker ikke at utbygger fritt skal kunne reservere plasser til egne ansatte i bygget. Spørsmålet er da hvordan dette kan sikres juridisk. Nedenfor er det vurdert løsninger der en bruker en kombinasjon av reguleringsplan og utbyggingsavtale:

2.4.1. Avgrensning av bruksområdet for utbyggingsavtaler

Kommunen kan som planmyndighet fritt sette krav til parkering og offentlig parkeringsplasser gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Plan- og bygningsloven er et godt utgangspunkt for dette. Eventuelle begrensninger ligger i manglende politisk vilje til bruk av virkemidlene, og om andre offentlige myndigheter reiser innsigelse til løsningene.

Regulering til offentlig parkering forutsetter i utgangspunktet at kommunen eller andre offentlige myndigheter må finansiere utbyggingen av parkeringsplassene. For areal avsatt til offentlig parkering i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan vil grunneier, med visse begrensninger, kunne kreve innløsning.

Dersom private gjennom utbyggingsavtale tar på seg å bygge et visst antall offentlige parkeringsplasser må kommunen sørge for forholdsmessighet for eksempel ved at kommunen bekoster utbygging av grønstruktur eller annen teknisk infrastruktur som motytelse.

Kommunen kan ikke bruke *endringer i planløsningen som forhandlingsressurs* for å få utbygger til å bekoste offentlige parkeringsplasser. Det vil si f.eks. å tillate flere plasser mot at utbygger da bygger offentlige parkeringsplasser for egen regning. Da er man i samme kategori som om kommunen tillater flere etasjer mot ny fasade på rådhuset og dette er ulovlig. Utgangspunktet er at antallet parkeringsplasser skal fastsettes gjennom planprosessen.

Derimot er det ingenting i veien for at utbygger gjennom utbyggingsavtale *forskutterer* offentlige parkeringsplasser. Det forutsettes da at kommunen overtar parkeringsanlegget når det er ferdigstilt. Inntektene fra drift av parkeringsanlegget må tas med i avtaleforhandlingene og tilbakebetalingsplanen.

Utbygger kan videre gjennom den samme utbyggingsavtalen sikres en tidsbegrenset tilgang til et visst antall offentlige parkeringsplasser. I praksis vil dette kunne tolkes som en dispensasjon fra reguleringsplanen dersom forholdet ikke er regulert gjennom bestemmelser i reguleringsplan. En mulighet kan være at det brukes en mulighet til å regulere formål eller bestemmelse med tidsrekkefølge for eksempel ved at deler av reguleringsanlegget reguleres til privat parkering med for eksempel 10 års tidsbegrensning. Uansett bør det være en utbyggingsavtale der disse forholdene også avtales.

2.5. Frikjøp

De enkelte utbyggingsprosjektene er ofte av liten til middels størrelse. Dette fører til at utbyggerne etablerer små og middelsstore parkeringsanlegg med adkomst til sin eiendom. Over tid gir dette som resultat at sentrumsområdet får mange små og urasjonelle parkeringsanlegg, og et trafikkbilde preget av mye adkomsttrafikk. Kommunens mulighet for å regulere trafikk kan reduseres eller

vanskeliggjøres og det blir henimot umulig å vise til og markedsføre det samlede parkeringstilbudet overfor kundene.

Samtidig reduseres muligheten for sambruk av P-plassene, slik at det totale antallet parkeringsplasser ofte blir større enn det man samlet sett har behov for.

Et hovedmål ved en aktiv bruk av frikjøpsordningen vil være å bidra til at en rekke små og mellomstore P-anlegg ikke blir bygget, og at kommunen i stedet etablerer finansiell styrke til å bygge større, mer attraktive og rasjonelle parkeringsanlegg. Samtidig gir det utbygger muligheten til å utnytte, begrensede tomtearealer på en mer hensiktsmessig måte når det gjelder det primære formålet, eksempelvis bolig, handel eller annen næringsvirksomhet.

Bruk av frikjøpsordningen muliggjør etablering av felles parkeringsanlegg som erstatning for privat parkering på egen grunn. Ordningen gir mulighet for en planmessig og koordinert utvikling og mer hensiktsmessig bruk av det offentlige parkeringstilbudet og veinettet.

Frikjøpsordningen fastsettes som planbestemmelse i kommuneplanen jfr. plan og bygningslovens § 28-7.

2.5.1. Forholdet til parkeringsnormen

I forbindelse med tilbud om frikjøp må utbygger ha forutsigbarhet i forhold til hvilken forpliktelse han har. Det vil da være nødvendig å ha en klar regel om hvor mange plasser man skal frikjøpe seg fra. Dette gir noen begrensninger på hvordan parkeringsnormen kan utformes i de områder der kommunen ønsker å tilby frikjøp i forbindelse med nybygg og bruksendring.

Minimumsnorm og fastnorm gir denne forutsigbarheten, i det den forpliktelsen utbygger har, hvis han ikke benytter tilbudet om frikjøp, er helt klart formulert i normen.

En ren maksimumsnorm er det ikke mulig å kombinere med tilbud om frikjøp. Siden det ikke er noe nedre grense for forpliktelsen, vil frikjøpsbeløpet bli null plasser.

Dette kan ha flere negative sider.

Utbygging skjer uten at utbyggers samfunnsansvar i forhold til å etablere "sin del" av parkeringstilbudet blir ivaretatt, kommunen sitter igjen med et ufinansiert ansvar. Selv om det kan tenkes at tilgjengeligheten med alternativene til bil er svært gode, vil enhver utbygging generere noe biltrafikk med tilhørende parkering. I den grad dette allerede er ivaretatt (forskuttert) gjennom nærliggende offentlige anlegg, bør utbygger allikevel bidra med sin andel.

For en seriøs utbygger vil heller ikke en slik ordning fremstå som troverdig. Han vil normalt ha et ønske om at det parkeringsbehovet som uansett oppstår blir ivaretatt for å opprettholde verdiene i sin investering over tid. Han vil da trolig enten velge en annen lokalitet, eller bygge sine egne P-plasser på eiendommen hvis mulig.

Der man ønsker å holde antall parkeringsplasser lavt, fordi tilgjengeligheten ellers er god, og potensialet for mer klimavennlige transportformer er til stede, bør det derfor allikevel fastsettes en minimums norm for antall plasser som man evt. må kjøpe seg fri fra. Det er viktig at utbygger bidrar til å finansiere "sin del" av parkeringstilbudet selv om det er lavt, og det allerede er etablert et godt parkeringstilbud av kommunen og evt. andre utbyggere som har kjøpt seg fri.

I områder der man ønsker å tilby frikjøp, og ha en maksimalnorm, bør det derfor i tillegg være en minimumsnorm. Man får da i realiteten et "intervall" som man må holde seg innenfor. Frikjøp knyttes da til det minimum antall plasser man ellers må bygge, på samme måte som ved en ren minimumsnorm.

2.5.2. Bruken av P-anleggene:

En utbygger som har benyttet frikjøpsordningen etablerer ingen særrettigheter i det offentlige anlegget, verken hva gjelder antall plasser eller økonomiske betingelser for bruk av plassene. P-anleggene skal forutsetningsvis være offentlige i den forstand at de er tilgjengelig for allmennheten. Man vil da oppnå en ønsket utvikling i retning av at parkeringsanleggene utnyttes bedre og av flere, jfr. sambrukseffekt, jfr. kapittel **Feil! Fant ikke referanse-kilden..**

Kommunen har full frihet til å regulere bruken av P-plassene slik at bruken blir i tråd med parkeringspolitikken og den overordnede transportpolitikken.

Bruk av frikjøpsordningen gir derfor muligheten til eksempelvis å prioritere ned langtidsparkering knyttet til arbeidsreiser, og prioritere opp korttidsparkering for understøttelse av lokale handels og servicevirksomhet.

2.5.3. Samarbeide med private:

Grunnlaget er at P-anlegg som opprettes ved hjelp av frikjøpsmidler skal være offentlig tilgjengelige.

Dagens bestemmelser gir ingen konkrete begrensninger i forhold til å benytte frikjøpsmidler i samarbeidsprosjekter med private investorer.

Bestemmelsen i loven presiserer at innbetalte beløp bare kan benyttes til opparbeiding av "offentlige parkeringsanlegg". Denne bestemmelsen foreslås innført for å sikre at midlene benyttes til formålet, og ikke til andre formål, eksempelvis generelle trafikk og parkeringsformål. Vi antar at uttrykket "offentlige parkeringsanlegg" ikke begrenser kommunens anledning til å gå inn i samarbeidsprosjekter der private også deltar så lenge anleggene forblir offentlig tilgjengelige, noe som da må sikres.

Forslaget gir også departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift.

Her kan også utbyggingsavtaler komme til anvendelse, se ovenfor om dette.

2.5.4. Planverktøy for økt bruk av frikjøp

Tilbud om frikjøp må være knyttet til en parkeringsnorm, slik at det aldri er tvil om hvilket antall plasser man er forpliktet til å bygge/kjøpe seg fri fra, jfr. ovenfor.

Adkomst til parkeringsanlegg har trafikale konsekvenser i form av ulykkesrisiko og fremkommelighetsproblemer for annen trafikk, særlig sykkel og kollektivtrafikk. En restriktiv avkjørselspolitikk kan derfor være hensiktsmessig. Dette underbygger bruken av frikjøp fremfor etablering av uønskede utkjørsler fra private P-anlegg. Dette kan eksempelvis innarbeides i arealplanens bestemmelser.

Planbestemmelser som forbyr etablering av parkeringsanlegg på bakkeplan i bestemte områder, kan være hensiktsmessig for å effektivisere arealbruken og gjør frikjøp mer attraktivt.

Utbyggere vil imidlertid ofte ha behov for noen parkeringsplasser nær/på sin eiendom for å dekke viktige behov for driften av eiendommen. Det kan være leveranser, egen byggdrift, etc. Man bør ikke nødvendigvis frikjøpe et slikt behov, med mindre et fellesanlegg ligger svært gunstig i forhold til eiendommen.

2.5.5. Når og hvor skal P-anlegg bygges

Departementet har drøftet bruken av fondsmidler i innstilling til ny plan og bygningslov:

" Departementet mener det må presiseres i lovteksten at midler innbetalt til opparbeidelse av parkering benyttes til dette formålet. Departementet har videre vurdert å presisere en forpliktelse for kommunen til å opparbeide de plassene kommunen har mottatt midler for. En slik forpliktelse følger imidlertid implisitt av at midlene ikke kan benyttes til et annet formål.

En nærmere angitt plikt, for eksempel til å opparbeide parkering innen en nærmere angitt frist, vil etter departementets mening legge et press på kommunens parkeringspolitikk som ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig. Nærmere regler som angir rammen for saksbehandling og omfang av saker om frikjøp, vil derfor i stedet vurderes i forskrift.”

Det foreligger altså en helt konkret forpliktelse til å etablere et P-tilbud når kommunen aksepterer frikjøp.

Det er imidlertid verken krav om at nye p-plasser etableres innenfor en bestemt tidsramme eller innenfor en bestemt avstand fra de påvirkede tomtene. Det er naturlig å se utbyggingene over tid og i sammenheng. Det foreligger derfor ikke et umiddelbart krav om utbygging.

Det vil være naturlig og nødvendig å foreta utbyggingene i et tempo som er tilpasset etterspørselen, kommunens utvikling av parkeringseiendom og bruken av frikjøpsordningen.

Ordningen fungerer etter skjønnsvurderinger, og gir kommunen frihet og fleksibilitet til å styre utbygging av P-tilbudet til lokaliteter der det sentrumsutviklingsmessig vurderes som gunstigst.

(I Stavanger har man eksempelvis etablert anleggene P-Valberget og P-St.Olav med tilskudd fra frikjøpsfondet, og man etablerer nå P-anlegget i Olav Kyrres gate. Dette er da investeringer som er foretatt med 10 – 15 års mellomrom, mens frikjøpsavtalene er inngått og fondet bygget opp, jevnt og trutt i hele perioden.)

Vi antar også at det i gitte situasjoner vil være akseptabelt å benytte innbetalte frikjøpsbeløp til å nedbetale på investeringslån til P-anlegg som allerede er bygget på innbetalingstidspunktet. Disse lånene antas å kunne betraktes som kommunale forskutteringer.

Vi legger til grunn at det er etablert eget regnskap for P-anleggene. Det vil trolig ikke være tilstrekkelig å vise til tidligere investeringer i P-anlegg, og så ta et innbetalt frikjøpsbeløp inn i kommunens driftsregnskap som inntekt.

2.6. Parkeringsnormer

En parkeringsnorm er et offentlig virkemiddel som er hjemlet i plan og bygningsloven. Ved utbygging av eiendom setter normen nærmere krav til etablering av parkeringsplasser. Parkeringsnormen knytter seg spesielt til etablering av nybygg, som gir grunnlag for trafikk, som i sin tur utløser krav om parkering.

Parkeringsnorm som i dag vedtas av som kommuneplanbestemmelse av kommunestyret, vil ha gjennomslag i den enkelte byggesak, også i tidligere vedtatte planer. I tillegg kan man ha planbestemmelser som er bindende for planleggingen, men disse vil ikke ha gyldighet i enkeltsaker eller i forhold til tidligere vedtatte planer.

Normene kan utformes på en rekke måter. Her trekkes det frem sentrale prinsipper som må tas med i vurderingen.

Normverktøyet knytter seg spesielt til formålene, bolig, næring, handel, kontor etc. For en del andre offentlige bygg og anlegg, vil parkeringskravet generelt måtte vurderes noe nærmere.

Normverktøyet kan knytte seg til bil- og sykkelparkering. Sykkelparkering er generelt ofte undervurdert i sentrale områder, med for få plasser, manglende overdekning og sikkerhet.

2.6.1. Normtyper

Parkeringsnormen kan utformes som minimumsnorm, fastnorm og maksimumsnorm, eller en kombinasjon av maksimumsnorm og minimumsnorm.

- Minimumsnormer brukes typisk utenfor sentrumsområder, sentrale områder, store arbeidsplass- og/eller handelsområder. Minimumsnorm brukes når tilgjengelighet til og fra området primært er avhengig av bil. Dvs, at gang-, sykkel- og kollektivtilgjengeligheten til og fra området ikke er særlig god.
- Fastnorm, maksimalnorm eller kombinasjoner benyttes typisk i sentrumsområder, sentrale områder, store arbeidsplass- og/eller handelsområder hvor det er større behov for å begrense bilbruk og effektivisere arealbruken.

Parkeringsnormen kan knyttes til areal, eller enheter, f.eks. bolig.

- Areal er en måleenhet som for større utbygginger som helhet kan fungere godt, f.eks. 1 parkeringsplass per 100 kvm bygd gulv, BRA. En fordel med måleenheten er at den er enkel og entydig å forholde seg til. Enheten brukes gjerne uavhengig av arealformål, noe som gir enkelt regelverk å forholde seg til f. eks. ved ombygginger og bruksendring, da endringene ikke gir endret parkeringskrav med mindre arealet øker, osv. For leilighetsprosjekter bør man differensiere for ulike boligstørrelser innenfor normtallet pr areal, slik at man oppnår den dekningsgraden og leilighetsmiksen man ønsker.
- Per enhet, f.eks. bolig eller arbeidsplass. Dette er et mål som trenger nærmere detaljering knyttet til størrelsen på boenheten. En fordel med måleenheten er at den kan skreddersys for ulike boligstørrelser og formål. En ulempe er at det fort kan bli en stor mengde varianter av normer tilpasset ulike typer formål, handel, kontor etc. Detaljeringen blir fort større enn muligheten til å treffe parkeringsbehovene til ulike formål.

2.6.2. Tilgjengelighets betydning for parkeringsbestemmelser

Et områdes tilgjengelighet bestemmes av hvor enkelt det er for mange mennesker å nå området med bil, kollektivtrafikk, sykkel eller til fots.

Reisemiddelfordeling som vist gjennom f.eks. reisevaneundersøkelser er et uttrykk for tilgjengelighetsprofilen til et område. Normtall for parkeringskrav bør ses i sammenheng med hvor stor andel av de reisende som benytter bil, kollektiv, sykkel og gange til/fra aktuelt område.

- Med høy biltilgjengelighet menes her konkurransedyktig reisetid med lite saktegående kjøring.
- Med høy kollektivtilgjengelighet for et område menes at mange har et attraktivt kollektivtilbud til/fra området i gangavstand fra både start- og målpunkt for reisen kombinert med høy frekvens. Det innebærer både nærhet, konkurransedyktig reisetid og god kapasitet, slik at mange har mulighet og finner det attraktivt å benytte tilbudet.
- Med høy gange- og sykkeltilgjengelighet menes at mange bor i kort avstand til aktuelt område, f.eks. 0-5 km. Slik at mange finner det attraktivt å gå eller sykle fremfor å benytte bil.

I områder med høy kollektiv-, sykkel- og gangtilgjengelighet kan normkravene til parkering for personreiseintensiv arealbruk være lave og restriktive. Dvs. få parkeringsplasser per måleenhet.

I områder med lav kollektiv-, sykkel- og gangtilgjengelighet kan normkravene til parkering være noe høyere og mer åpne.

Det er imidlertid viktig å samordne areal og transportpolitikken. I denne sammenheng betyr dette at man ikke etablerer personreiseintensiv arealbruk i områder med dårlig tilgjengelighet for gående, syklende og kollektivtrafikanter.

2.6.3. Sykkel

Sykkelparkeringen knyttet til næringsformål, må sikre at ambisjonene når det gjelder sykkelandeler for arbeidsreiser kan realiseres. Dette innebærer at det må settes av tilstrekkelig antall plasser, riktig lokalisert, og av høy standard.

Sykkelandelene vist i forslagene til parkeringsnorm, er satt ut fra at sykkel skal dekke en relativt stor andel av den samlede andelen for gang og sykkel reiser for arbeids og besøksreiser. Sykkelens andel av G/S-reiser antas å øke med høyere andeler, siden høye sykkelandeler naturlig vil føre til at gjennomsnittlig reiselengde vil øke, noe som vil favorisere sykkel framfor gange.

Vi har lagt til grunn 55% bilandel på arbeidsreiser i sentrum. Kollektivandelen er relativt lav men forventes å øke noe over tid.

For bilturer er det lagt til grunn at det er 10% - 30% passasjer andel. (For sykkel må vi selvsagt legge til grunn at det kun er 1 person pr sykkel.)

Skal man ta høyde for de reduserte bilandelene i fremtiden må en forutsette at flere med litt lenger avstand til jobb osv. kommer til å sykle, og da bør antallet sykkelparkeringsplasser være noe høyere enn i dagens norm.

2.7. Parkeringsbehov knyttet til arealbruk

En teoretisk tilnærming til parkeringsbehov, som i neste omgang skal inn i kommuneplanen som parkeringsnormer, vil være å se på erfaringstall for antall personturer til/fra ulike typer virksomhet/arealbruk.

Dette varierer med ansattetetthet og besøksfrekvens for ulike typer arealbruk. Det er imidlertid også stor variasjon i både ansattetetthet og besøksfrekvens innenfor hver arealkategori. Vi tar utgangspunkt i reisehyppighet som er oppgitt i håndbøker, erfaringsdata osv., og vist hvilken verdi som er valgt som grunnlag.

Det må korrigeres for antall turer, reisemiddelfordeling og antatt gjennomsnittlig parkeringstid, før man kommer fram til et forslag til normtall.

Det er argumenter for å etablere konkret parkeringsnorm for noen få viktige typer næringsarealer, og operere med veiledende tall for de øvrige, med en bestemmelse om at det skal gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, knyttet til en mobilitetsanalyse.

For sentrum vil det være viktig å fastsette en norm for kontorer og handel/service, som er de viktigste arealkategoriene i sentrumsplanen.

For kontorer vet man mye om hvor arealeffektive nye bygg er, slik at normen vil treffe ønsket bilbruksnivå nokså presist. For handel og service, vil besøksparkeringen være viktigere, og den vil variere fra bransje til bransje. For handel og service vil en parkeringsplass benyttes for mange ulike typer besøk, med ulike parkeringstid og besøksfrekvens. Sentrum har imidlertid et variert handle og servicetilbud, slik at en parkeringsnorm satt ut fra et antatt gjennomsnittlig behov for ulike bransjer innen handel og service vil fungere godt, selv om den ikke treffer helt for hvert enkelt bygg som etableres.

2.8. Virkemidler i vegtrafikklovgivningen

I forarbeidene² til plan og bygningsloven legges det vekt på at det etter §12-7 nr. 7 kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak knyttet til type trafikk, kjøremønstre, kollektivprioritering og bombruk, sommer og vinterbruk, inkludert rekkefølgebestemmelser.

² Ot.prp.nr 32 (2007-2008)

Det pekes videre på at det må foretas en samordning i forhold til samferdselsmyndighetenes anvendelse av bestemmelsene i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet mv.

Kommunene er gitt mulighet til å innføre parkeringsvilkår og håndheve at disse etterleves. Kommunene kan søke om delegert myndighet til å håndheve parkeringsbestemmelser på offentlig veg med hjemmel i gebyrforskriften.

Videre kan man opprette «parkeringsvirksomhet» med hjemmel i parkeringsforskriften. Dette innebærer at man kan innføre ulike typer parkeringsvilkår, som parkeringsavgift, tidsbegrensing, reservasjon for ulike typer trafikant og kjøretøytyper, osv.

Kommunen vil ha interesse av å innføre parkeringsvilkår som sikrer god tilgjengelighet til regionsentrene for prioriterte grupper som kunder, forflytningshemmede, varelevering osv.

Forutsetningen for å kunne utøve en effektiv politikk på området er imidlertid at kommunene eier eller har råderett over en tilstrekkelig del av parkeringstilbudet i sentrum.

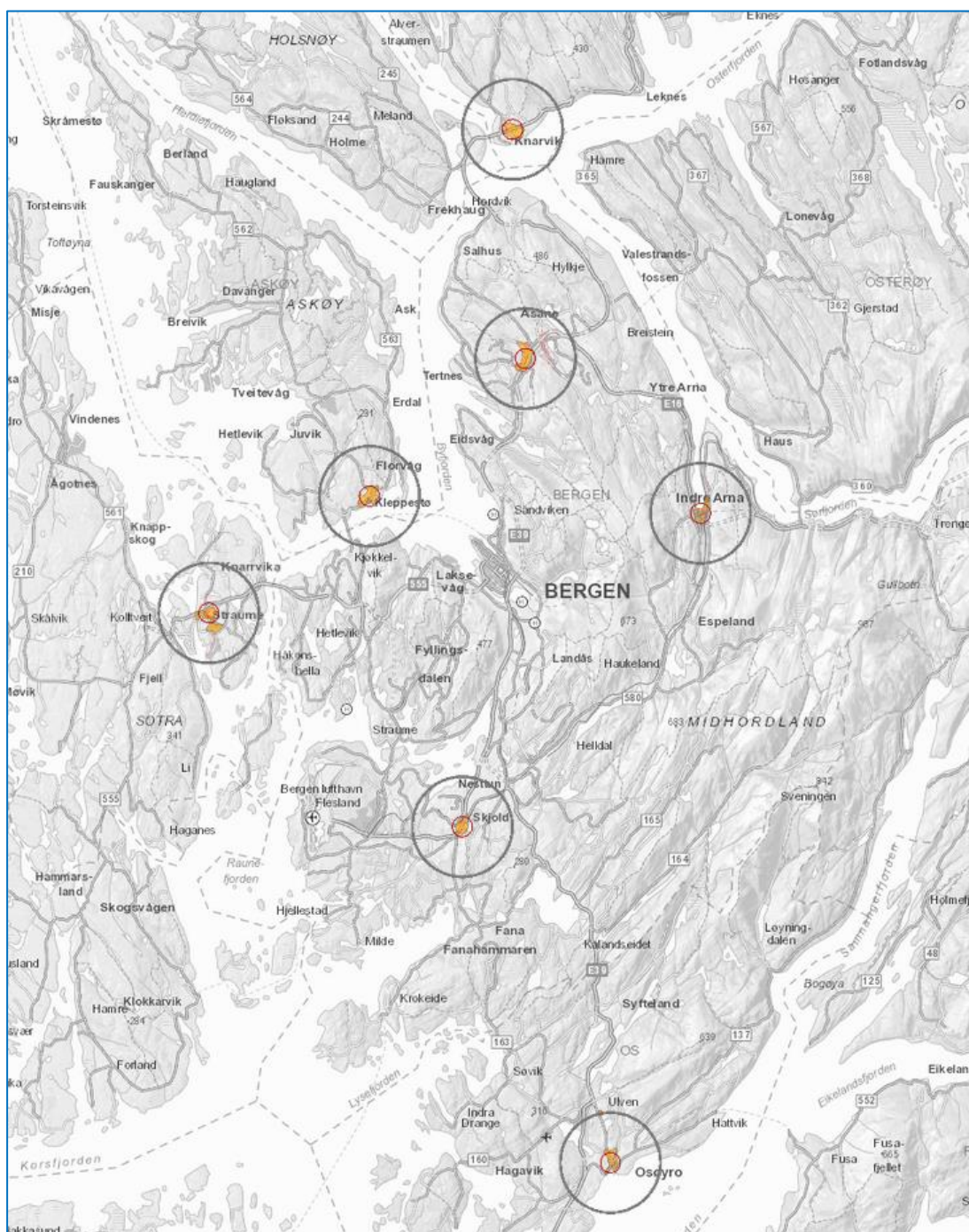
3. KARTLEGGING AV PARKERINGSITUASJONEN I REGIONSENTRA

Kartleggingen omfatter registrering og stedfesting av parkeringsplassene i regionsentrene, og innhenting av parkeringsbestemmelser som gjelder for det enkelte senter.

Videre har vi analysert sentrenes kollektivtilgjengelighet som grunnlag for anbefalinger om restriktivitet i parkeringsbestemmelser.

3.1. Kartlegging parkeringsplasser, metodikk

Som del av oppdraget har vi gjennomført en telling av parkeringsplassene og registrert parkeringsvilkårene i alle regionsentrene.

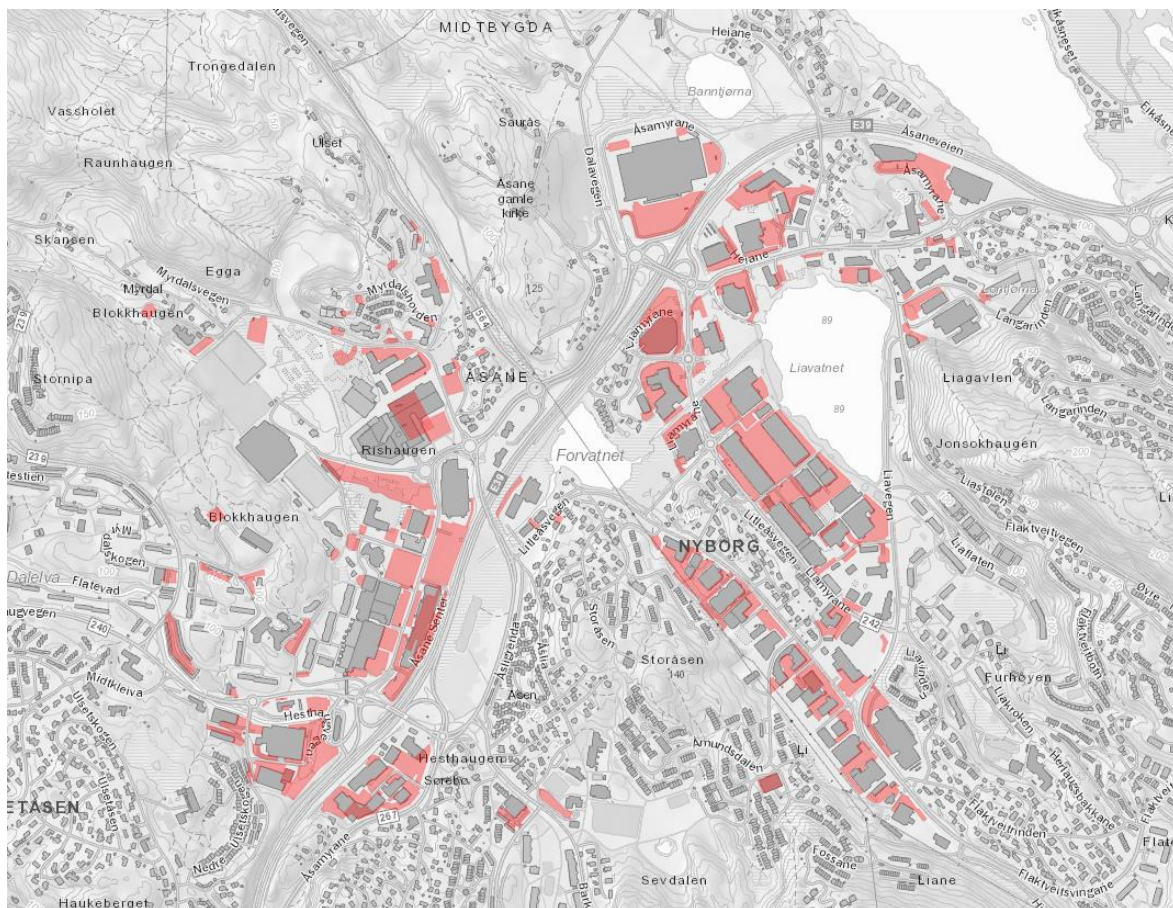


Figur 3-1: Oversiktskart, sentre som inngår i registreringen.

Registreringene er gjennomført i GIS – verktøyet «ArcGIS» online. En hensikt ut over å kunne gjøre analyser på de geografiske dataene og egenskapsdatabasen er at dataene foreligger slik at kommunene og fylkeskommunen har dem tilgjengelige, kan vedlikeholde og videreutvikle databasen i forbindelse med sin planlegging.

Vi har tidligere benyttet denne typen registreringer til registrering av skilt og skiltplanlegging innenfor parkeringsområdet, og andre formål.

Parkeringsplasser i selve regionsenterets nærområde er tatt med i registreringene, og inngår i seinere vurderinger av disse områdenes betydning og bruk, herunder parkeringsnormer og mulig bruk av parkeringsvilkår for å regulere bruken av parkeringsplassene.



Figur 3-2: Utsnitt parkeringsplasser i og nære Åsane senter.

I dette prosjektet er parkeringsplasser i regionsentrene lagt inn, og de egenskapene vi har hatt mulighet til å observere og evt. finne i egne databaser er lagt inn, jfr. Tabell 0-1.

Opplysninger om parkeringsplassene vises automatisk i en tabell for kartutsnittet man velger. For å se på et enkelt parkeringsområde, kan man klikke på området å få registrerte data opp i eget vindu på skjermen, jfr. Figur 3-3.



Figur 3-3: Utsnitt for Knarvik. Egenskaper og parkeringsvilkår vises ved å klikke på den enkelte parkeringsplass.

3.2. Noen nøkkeltall

Noen nøkkeltall for parkeringsplasser i regionsentrene er samlet i Tabell 3-1. Sentrene er svært ulike både når det gjelder tetthet, parkeringsplassenes arealbeslag, antall plasser pr næringsareal, og pr ansatt. Dette reflekterer ulik grad av urbanitet, og arealmiks.

Analyseområdet i hvert senter er definert som SSB – sentrumssone tillagt en «buffersone» på 200 meter i alle retninger. Dette er for å fange opp parkering og virksomhet i de delene av sentrene som har et minimum av sentertilbud, og hva som skjer sentrenes randsoner, som pr i dag ikke faller innenfor SSB's definisjon. Områder i randsonen inngår likevel ofte i planlagte utvidelser av sentrene.

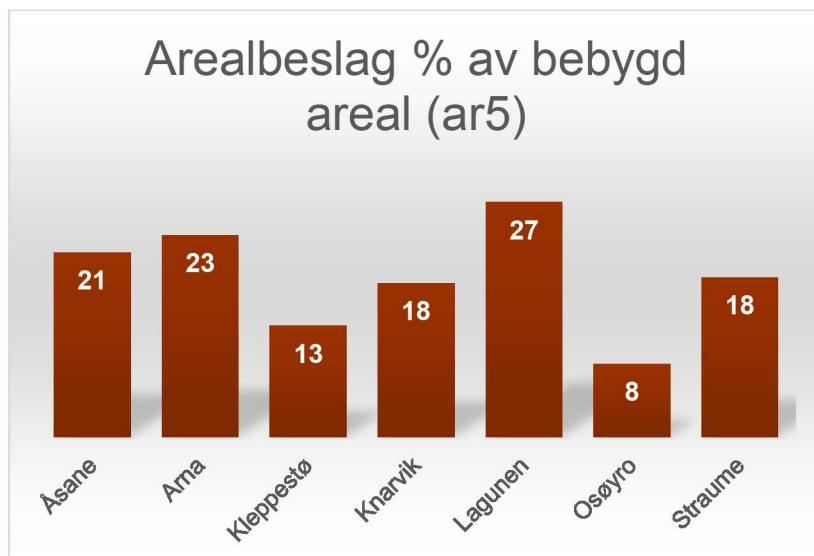
3.2.1. Parkeringsplassenes arealbeslag

Registreringene viser at parkeringsplassenes arealbeslag er høyt, men varierer ganske mye, både som arealbeslag pr. parkeringsplass, og totalt beslaglagt areal. Dette har sammenheng med andelen parkeringsplasser i parkeringsanlegg kontra overflateparkering, og arealeffektiviteten i tilbudet, f. eks. antall etasjer i parkeringsanleggene.

Lagunen har høyest arealbeslag med 27% av det bebygde området.

Tabell 3-1: Antall plasser, innfartsplasser, arealbeslag, plasser pr. tilsett og plasser pr. 100 m² BRA næring (inkl. offentlig virksomhet i regionsentrene).

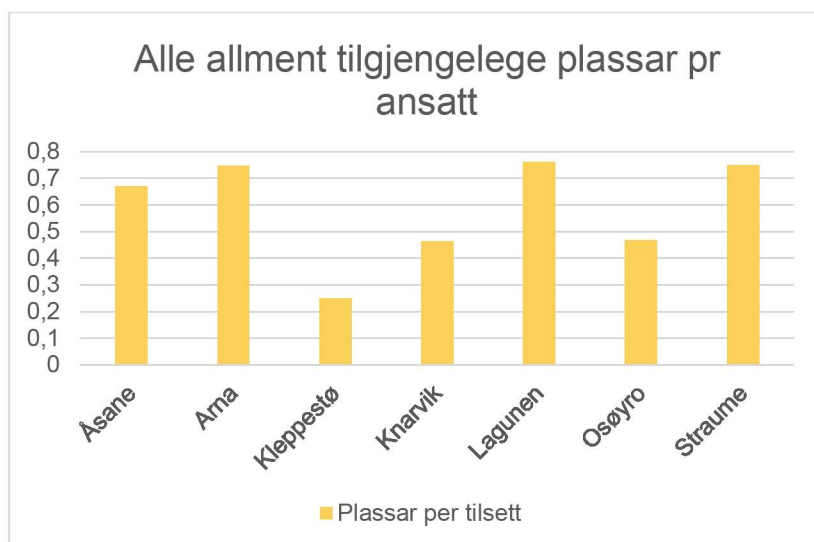
Senter	Allment tilgj. plasser eks innfart	Innfartsparkeringsplasser	Andel innfartsparkering	Arealbeslag % av bebygd areal (ar5)	Plasser pr. 100 kvm BRA næring
Åsane	2 776	208	7 %	21%	1,0
Arna	752	400	35 %	23%	1,7
Kleppestø	436	390	47 %	13%	1,6
Knarvik	1 668	44	3 %	18%	1,6
Lagunen	1 797	375	17 %	27%	1,2
Osøyro	934	0	0 %	8%	0,8
Straume	2 834	182	6 %	18%	3,5



Figur 3-4: Parkeringsplassenes arealbeslag i prosent av bebygd område.

3.2.2. Parkeringsplasser i forhold til ansatte

Vi ser at antall parkeringsplasser (utenom innfartsparkering) pr ansatt varierer svært mye mellom regionsentrene. Kleppestø har kun 0,25 plasser pr ansatt innenfor definert analyseområde, mens Arna, Åsane, Lagunen og Straume har fra 0,65 – 0,75 plasser pr ansatt. Knarvik og Osøyro har 0,46 plasser pr ansatt. Dette indikerer at sentrene har ganske ulik nærings sammensetning, hvor et hovedpoeng trolig er variasjon i handelstilbudet. Dette kan også ha med lokaliseringen av handel å gjøre. Der kjøpesentre etableres utenfor sentrum, som f.eks. i Os, vil antallet ansatte i sentrum fort bli lavt.



Figur 3-5: Allment tilgjengelige plasser pr ansatt i regionsentrene.

3.2.3. Innfartsparkeringsplasser i regionsentrene

Vi har talt opp antall innfartsparkeringsplasser i hvert regionsenter. Disse plassene er i utgangspunktet avsatt til formålet, men det er i varierende grad håndheving av skiltingen, og enkelte steder er det annen gratis parkering som også kan tenkes fungerer delvis som innfartsparkering.

Alle sentrene bortsett fra Osøyro, har noe innfartsparkering. [\(Det er åpnet for langtidsparkering på ett område, men usikkert om det er ment som innfartsparkering\)](#) Det er Arna og Kleppestø som har høyest andel innfartsparkering med hhv. 38 og 48 prosent av alle plasser.

Innfartsparkeringstilbudet utgjør ca. 13% av alle parkeringsplasser i regionsentrene.

Tabell 3-2: Oversikt over allment tilgjengelige plasser og innfartsparkeringsplasser i regionsentrene

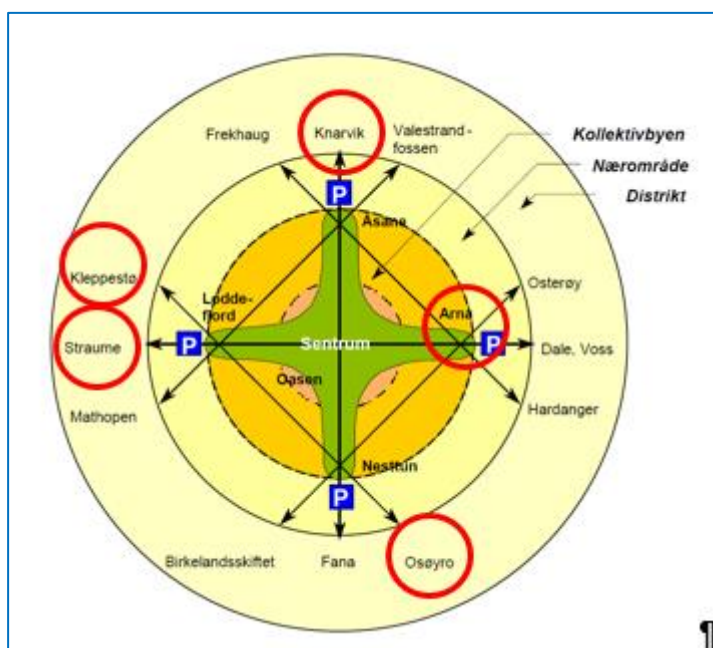
Senter	Allment tilgj. plassar eks innfart	Innfarts-parkerings-plasser	Andel innfartsparkerin g
Åsane	2 776	208	7 %
Arna	752	400	35 %
Kleppestø	436	500	53% %
Knarvik	1 668	44	3 %
Lagunen	1 797	375	17 %
Osøyro	934	0	0 %
Straume	2 834	182	6 %
Sum	11 182	1 599	13 %

3.3. Dagens parkeringsbestemmelser - parkeringsnormer

3.3.1. Næringsområder

Parkeringsnorm for handel, kontorer, offentlig og privat tjenesteyting og andre typer arealbruk som ikke er bolig vil ha fokus på reiser til det aktuelle området. For personreiser er derfor betingelsene for å reise til regionsenteret uten bruk av bil av størst betydning for hvor restriktive parkeringsnormene kan være.

Prinsippet om at en stor del av befolkningsveksten skal skje i regionsentrene i ytterkant eller utenfor det som er definert som «kollektivbyen», tilsier at det vil skje en utvikling av næringslivet. Man må forvente at tilbud innen lokal handel, offentlig og privat tjenesteyting og noen andre næringer vil vokse og ha behov for arealer i regionsentrene.



Figur 3-6: Skjematisk inndeling av Bergensområdet med områder med ulike betingelser for transport (Kilde kollektivtransporten i Bergensområdet – mål, strategier og rutestruktur, 2008), der regionsentrene ligger i kollektivbyens næringsområde eller like utenfor, kalt distrikt.

Dagens normer for næring er kortfattet vist overordnet i Tabell 3-3.

Tabell 3-3: Dagens bestemmelser for næringsbebyggelse – Antall parkeringsplasser pr 100 m2 BRA

	Arealformål	Mest sentrale områder	Øvrige områder
Åsane, Arna, Lagunen	Handel	Maks 1,0	Maks 1,0
	Kontor	Maks 0,5	Maks 0,5
Kleppestø	Handel	1,5 – 2,0	
	Kontor	0,6 – 1,0	
Os	Handel	2,5 fast	
	Kontor	1,5 fast	
Knarvik	Handel	2,0 – 3,5	
	Kontor	1,2 fast	
Straume	Handel	2,5 – 3,75	
	Kontor	0,7	2,9

3.3.2. Bolignorm

Bolignormen skiller seg fra næringsnormen ved at reiser fra boligene i stor grad vil ha målpunkt utenfor sentrum, mens næringsparkering tilrettelegger for reiser til regionsentret.

Mange daglige reiser retter seg mot sentrale deler av Bergen, så forutsetningene for å benytte kollektivtransport på disse reisene er mer avhengig av at man ligger på en sterk kollektivakse mot Bergen sentrum enn generell kollektivtilgjengelighet.

Regionsenterets generelle kollektivtilgjengelighet har allikevel en betydning for forventet bilhold, noe som er viktig når man bestemmer hvor mange parkeringsplasser som skal etableres.

Bolignorm bør vurderes opp mot alle disse hensynene.

3.3.3. Bolignormer i dag

Vi ser at det er stor variasjon i parkeringskravene mellom de ulike regionsentrene. Nedenfor har vi beskrevet bestemmelsene for hvert enkelt regionsenter. Dette er ment som en oversikt, slik at en rekke nyanser som kommer til ved lesning av alle bestemmelsene i sammenheng med tallene nok ikke kommer fram. Tabellene er ment som en oversikt og inntrykk av hvilket nivå normene ligger på, ved at vi også har gjort en forenklet omregning til parkeringsplasser pr areal.

De ulike normene kan gi stort utslag i parkeringsareal pr BRA. Ser vi på mindre leiligheter vil normene kunne variere fra minimum 0,3 plasser pr 100m² BRA i Straume til 3,1 plasser pr 100m² i deler av Os sentrum.

Åsane, Arna og Lagunen

Bergen kommune har parkeringsbestemmelser for de tre regionsentrene basert på areal fremfor boenhet. Dette gir god oversikt og forutsigbarhet i planleggingen. Kommunen kan forutse hvor mange parkeringsplasser som vil bli etablert ved en gitt utnyttelsesgrad, noe som gir bedre kontroll på framtidig bilbruk enn normer med plasser pr bolig med variasjon med ulik boligstørrelse.

Tabell 3-4: dagens parkeringsnorm boliger i Åsane, lagunen og Indre Arna.

Dagens parkeringsnormer bolig	Størrelse m ²	Åsane, Arna og Lagunen	Min	Maks	Plass pr 100m ²
Enhet: pr 100 kvm BRA					
Åsane, Arna og Lagunen, sone P4					
Boliger alle	100	1,4	Fast		1,4

Kleppestø:

Parkeringsbestemmelsene for Kleppestø er basert på areal fremfor boenhet. Dette gir god oversikt og forutsigbarhet i planleggingen. Kommunen kan forutse hvor mange parkeringsplasser som vil bli etablert ved en gitt utnyttelsesgrad, noe som gir bedre kontroll på framtidig bilbruk enn normer med plasser pr bolig med variasjon med ulik boligstørrelse.

Tabell 3-5: dagens parkeringsnorm for bolig i Kleppestø.

Dagens parkeringsnormer bolig	Størrelse m ²	Kleppestø	Min	Maks	Plass pr 100m ²
Enhet: pr bolig					
Kommuneplan Askøy					
Rekkehus under 4 boliger	80	2	2	2	2,5
Rekkehus mer enn 4 boliger	80	1,5	1,5	2	1,9
Områdereguleringsplan for Kleppestø					
Bolig	1000		15	20	1,5-2,0

Osøyro:

Vi ser at parkeringsnormene for Osøyro forekommer i en rekke ulike reguleringsplaner, og i kommuneplanen. Bestemmelsene synes å ta hensyn til lokale forhold, slik at de kan variere en del innenfor små geografiske områder.

Parkeringstettheten for boliger beregnet pr 100m² BRA, varierer fra 1,2 for større boliger i områdeplanen, til over 3 for mindre leiligheter i plan for sentrumsområdet vest. Det er åpenbart at mindre leiligheter får en svært høy kostnad for parkering pr. areal som vil påvirke kostnaden på boligene.

Tabell 3-6: Dagens parkeringsnormer for bolig i Osøyro.

Dagens parkeringsnormer bolig	Størrelse m ²	Os	Min	Maks	Plass pr 100m ²
Enhet: pr bolig					
Områdeplan sentrum OS					
Bolig	100		1,2	1,5	1,2
	80	2			2,5
Sentrumsområdet vest					
Enebolig	100	3			3
Bolig under 65 kvm	65	2			3,1
Blokkbebyggelse (variasjonsområde)	80	1,2	1,2	2,0	1,5
Kommunedelplan Osøyro					
Parkeringskrav for Os sentrum gjelder					
Reguleringsplan Osøyro					
Boliger	80	1,5	Fast		1,9

Knarvik:

Parkeringsbestemmelsene for Knarvik er basert på areal fremfor boenhet. Dette gir god oversikt og forutsigbarhet i planleggingen. Kommunen kan forutse hvor mange parkeringsplasser som vil bli etablert ved en gitt utnyttelsesgrad, noe som gir bedre kontroll på framtidig bilbruk enn normer med plasser pr bolig med variasjon med ulike boligstørrelser.

Dagens parkeringsnormer bolig	Enhet m ²	Knarvik	Min	Maks	Plass pr 100m ²
Enhet: 100 m²					
Områdeplan Knarvik					
Bustad	100	1,2		1,2	1,2

Straume:

Vi ser at parkeringsnormene for Straume forekommer i en rekke ulike reguleringsplaner, og i kommuneplanen. Bestemmelsene synes å ta hensyn til veldig lokale forhold, slik at de kan variere en del innenfor små geografiske områder.

Planene tar gjennomgående høyde for at beboere i mindre leiligheter har et lavere bilhold, slik at antallet plasser pr areal ikke er høyere for disse leilighetene enn de noe større boligene.

Tabell 3-7: dagens parkeringsnormer for bolig i Straume

Dagens parkeringsnormer bolig	Størrelse m ²	Straume	Min	Maks	Plass pr 100m ²
Enhet: pr bolig					
Straume KPA					
Boenhet under 65 kvm	65	0,8	Fast		1,2
Boenhet over 65 kvm (enebolig, evt. med sekundærbolig)	100	2	Fast		2,0
Boenhet over 65 kvm (fleir enn 2 Boenheta)	100	1,5	Fast		1,5
Straume planer i sentrum			Fast		
Boenhet under 65 kvm (variasjonsområde innfor planområdet)	65	0,2	0,3	2,5	0,3
Boenhet over 65 kvm (enebolig, evt. med sekundærbolig)	100	1,1	1,1	1,2	1,1
Boenhet under 65 kvm	100	1,1	1,1	1,2	1,1
Planprogram Straume			Fast		
Alle boliger	80	1,2	1,5		1,5

Oppsummert:

Vi ser at både normnivå og hvordan enhetene er gruppert varierer en del mellom regionsentrene, men også innenfor senterområdene for flere sentre.

Bestemmelsene er i mange tilfeller knyttet til områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner innenfor regionsentret. Svakheten ved å knytte parkeringsbestemmelsene til reguleringsplaner eller andre plangrenser som ikke refererer seg til tilgjengelighet for reisemidlene, er at man lett får en variasjon i parkeringsbestemmelsene som ikke er begrunnet i transportpolitikken. Dette fører til at det at områder med like reiseforutsetninger får ulike bestemmelser, og omvendt, at områder med ulike reiseforutsetninger får like bestemmelser.

Det fører også til at det blir komplisert å sammenligne parkeringsbestemmelsene, som vil være overordnet myndighets grunnlag for å vurdere om parkeringspolitikken er i tråd med overordnede mål.

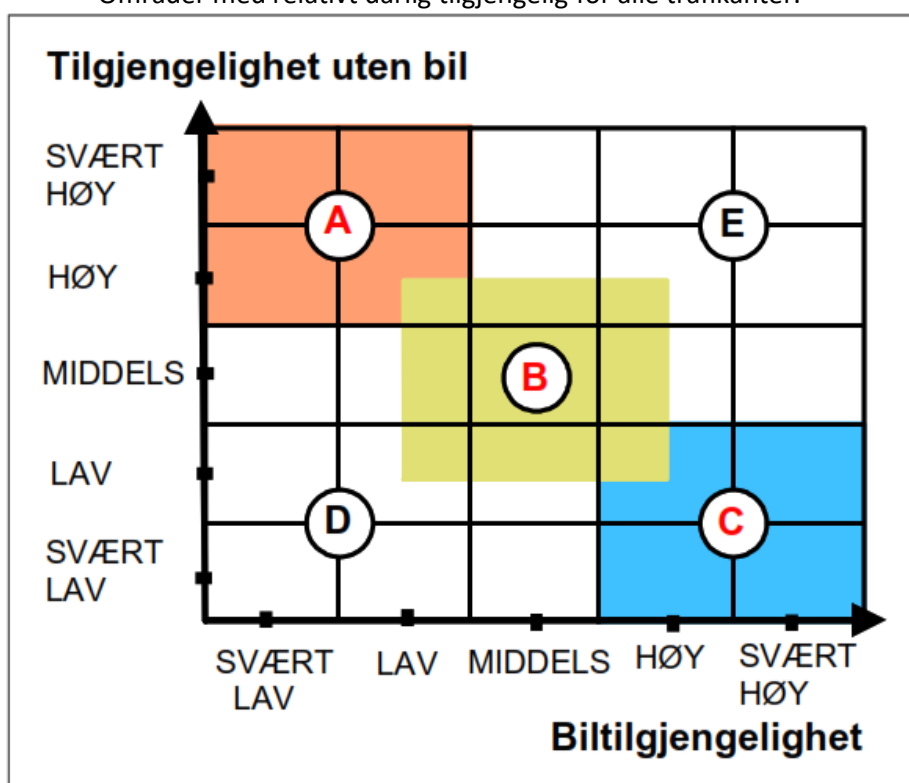
3.4. Parkeringsrestriktivitet basert på kollektivtilgjengelighet

Det bærende prinsippet for differensiering av parkeringsbestemmelsene i regionsentrene bør være hvordan områdenes tilgjengelighet er med alternative reisemidler. Klassifisering etter «ABC-metodikken» gir et godt bilde av grunnlaget for å innføre mer restriktive parkeringsbestemmelser. Metodikken baserer seg på at parkeringsbestemmelsene skal bidra til at «rett virksomhet kommer på rett sted». Konkret betyr det at virksomheter og boligkonsentrasjoner med stort behov for personreiser etableres i områder med gode betingelser for å ha mange korte reiser som kan foretas til fots eller med sykkel, eller at betingelsene for å reise kollektivt er gode.

3.4.1. Metodikk ABC områdetyper

ABC-kategoriseringen basert på tilgjengelighet som benyttes i Norge kan kort oppsummeres som følger:

- A-områder:
God tilgjengelighet for kollektivtrafikk, syklist og fotgjengere.
- B-områder:
Middels god tilgjengelighet for kollektivtrafikk, syklist og fotgjengere.
- C-områder:
God tilgjengelighet for bil og tungtrafikk.
- D1:
Byområder med relativt god tilgjengelighet, men uten hovedårer egnet for stor biltrafikk, kollektivtrafikk og tungtrafikk
- D2:
Områder med relativt dårlig tilgjengelighet for alle trafikanter.

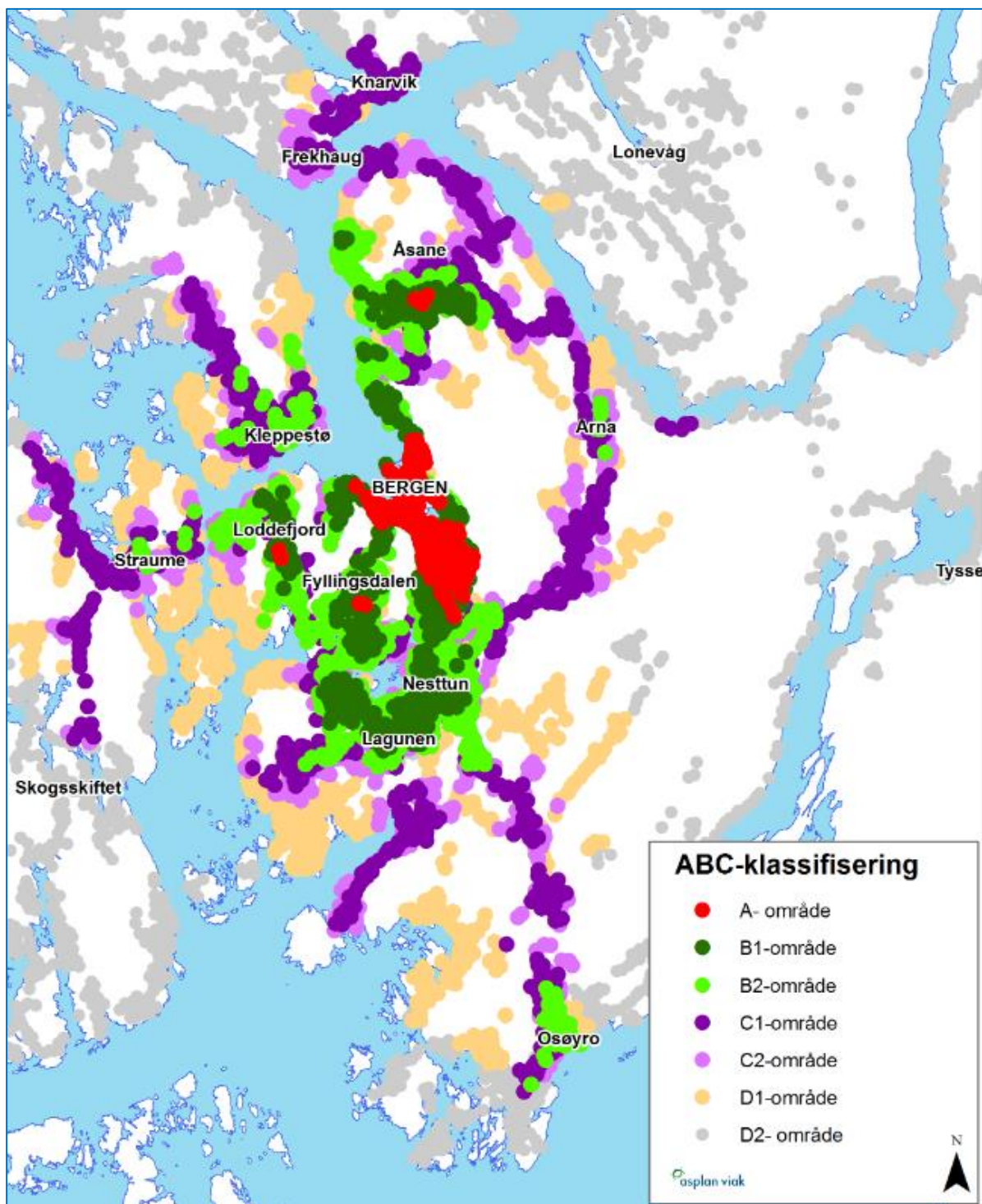


Figur 3-7. Matrisen viser prinsipp for tilgjengelighetsprofil på områdetypene under ABC-prinsippet som er benyttet i utarbeidelse av ABC-kartet.

3.4.2. ABC-kart Bergensregionen

For bergensregionen er det utarbeidet slike analyser, jfr. Figur 3-8. Åsane har best tilgjengelighet, og store deler av området ligger i en A-soner. Alle de øvrige regionsentrene ligger i en såkalt «B-soner, hvor Nestun – Lagunen ligger i en B1-soner som har noe bedre forutsetninger for tilgjengelighet enn Os, Straume, Knarvik, Kleppstø og Arna, som ligger i en B2-soner.

I rapporten om anbefalinger for hvert enkelt senter er det i tillegg gjort en egen vurdering av kollektivtilbudet og en tilgjengelighetsanalyse for sykkel. Sammen danner dette grunnlaget for anbefalingene.



Figur 3-8: ABC-klassifisering basert på kollektivtilgjengelighet (Kilde: Regional og transportplan for Bergensområdet).

3.4.3. Sentrenes kollektivtilgjengelighet

Kvaliteten på kollektivtilbudet kan vurderes på ulike måter for ulike arealformål. For næringsformål samt offentlig og privat tjenesteyting vil det viktigste for konkurransekraft være markedet for tilgang til de tjenester som tilbys. For regionsentrene betyr dette at det er viktig for disse næringene at befolkningen i kommunen og det naturlige opland har god tilgang til regionsenteret. Dette gjelder også å ha god tilgang til arbeidsmarkedet slik at virksomheter kan rekruttere fra et størst mulig område som har gode vilkår for å foreta arbeidsreisene med buss, båt eller bane mot regionsenteret.

Kunders og arbeidstakers mulighet for å benytte kollektive reisemidler til regionsenteret er avgjørende for sentrenes attraktivitet som senter for handel, privat og offentlig tjenesteyting.

Figur 3-9, viser antall kollektivadkomster til regionsentrene i maksimaltiden, og hovedstrukturen i rutenettet, der brede linjer viser høy frekvens på den aktuelle kollektivaksen. Analysen gir mulighet til å vurdere forskjeller i kollektivtilgjengelighet mellom sentrene.

Når det gjelder slik tilgjengelighet ser vi at Åsane og Lagunen skiller seg ut ved å ligge på sentrale sterke kollektivaksler, med mange ankomster i rushtid.

Indre Arna har relativt få ankomster, men har et raskt og konfliktfritt tilbud fra/til Bergen sentrum med jernbanen. Man har da tilgang til et stort arbeidsmarked hvis man etablerer seg her. Vossabana skal også oppgraderes og vil gi raskere tilgang fra områdene østover.

Kleppestø har relativt mange ankomster i maksimaltiden, kort reisetid med båt gir også tilgang til et stort arbeidsmarked i Bergen.

Knarvik, Straume og Osøyro har færre ruter som betjener senteret, og vil være mer bilavhengig. Det synes som om det er mange ruter fra ulike deler av kommunene, men hver med relativt lav frekvens. Lav frekvens gir stort behov for å tilpasse reisen sin etter rutetidene, og øker i realiteten den tiden man faktisk må sette av til reisen, såkalt «skjult ventetid».

For boligformålet, dvs. at det skal være attraktivt å etablere seg i regionsenteret, er det viktigste at man har et godt kollektivtilbud mot arbeidsplasskonsentrasjoner og viktige målpunkt for regionale fritids og handlereiser som man foretar. Her blir tilbudet mot Bergen selvsagt viktigst.

Hovedbildet er at det er tilrettelagt for å reise kollektivt fra regionsentrene mot Bergen sentrum på arbeidsreiser. Reisetiden varierer selvsagt

Åsane, Lagunen og Kleppestø har reisetid på under eller rundt 20 min. til Bergen sentrum, noe som er attraktivt for alle typer reiser.

Indre Arna har 27 min reisetid med toget, og Straume har reisetid til Bergen sentrum på 30 – 35 min. noe som også er akseptabelt.

En reise fra Knarvik til Bergen har en reisetid på ca. 45 min. med buss, Osøyro har reisetid på +/- 1 time.

Lagunen, Kleppestø og Arna har skinnegående tilbud eller båt, noe som gjør en mindre utsatt for forsinkelser i rushtid. De øvrige regionsentrene er mer utsatt for forsinkelser i rushtid, noe som reduserer attraktiviteten noe.

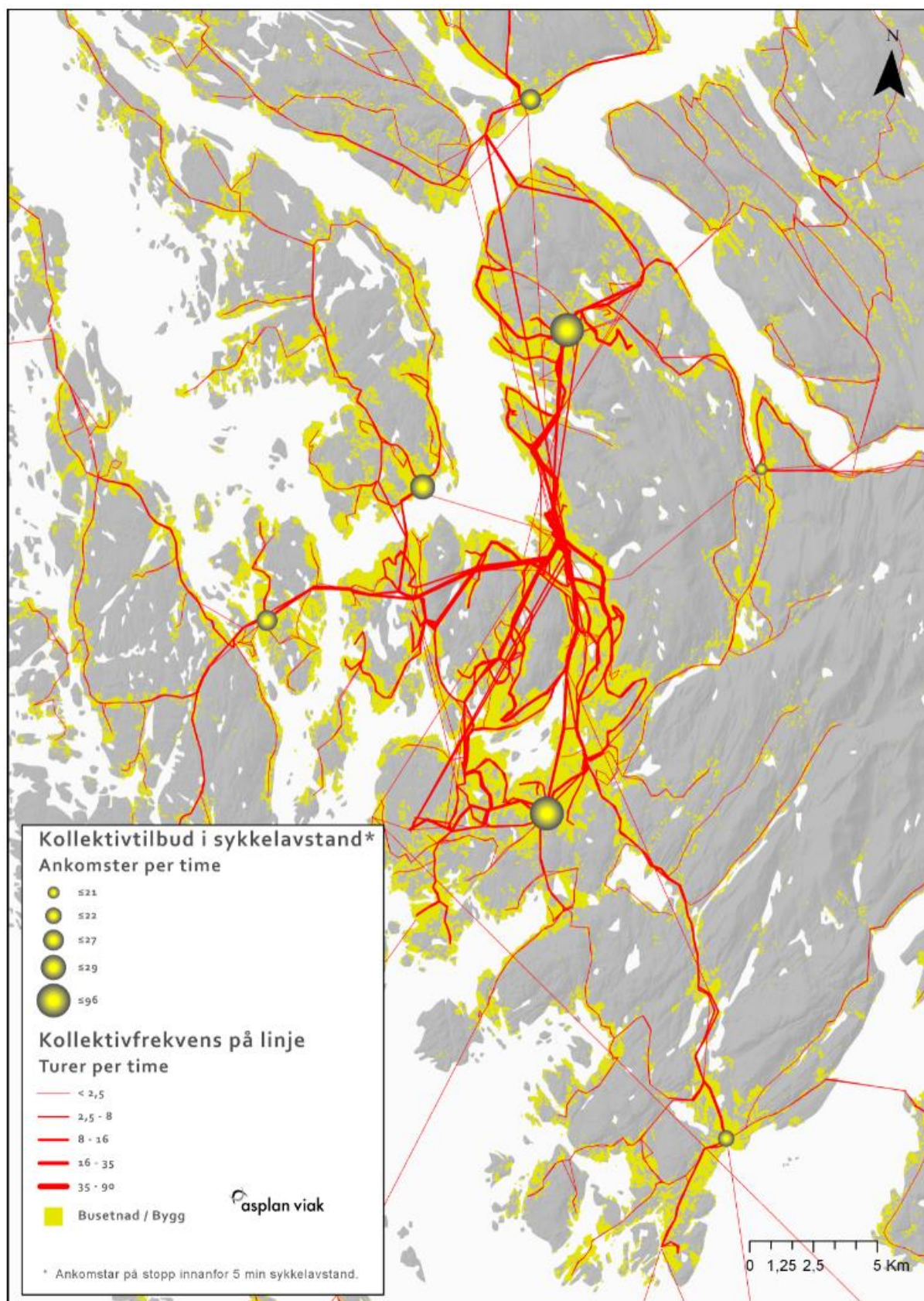
3.4.4. Konklusjon overordnet bilde kollektiv

Vår vurdering av reisemuligheter med kollektive reisemidler har som hensikt å få fram ulikhetene. Et tilbud i ett senter som er dårligere enn i et annet, betyr ikke nødvendigvis at tilbudet ikke benyttes.

Lagunen, Åsane, Kleppestø og Arna har det mest konkurransedyktige kollektivtilbudet. Ved forlengelse av bybanen vil alle disse sentrene ha et skinnebasert eller båtbasert kollektivtilbud som ikke er like påvirket av forsinkelser i veinettet som bussene, og som gir korte reisetider mot Bergen. Dette vil opprettholde sentrene som attraktive steder å bosette seg. Og styrke grunnlaget for etablering av næringer. Dette gir grunnlag for at bilholdet kan bli noe lavere her, og at det er grunnlag for introdusere mer restriktive parkeringsbestemmelser.

Ved de øvrige sentrene er man avhengig av buss, som pr i dag er sårbar for forsinkelser i veinettet i rushtiden på en del strekninger.

Flere kollektivfelt som jevner ut konkurranseforholdet ifht. bilreiser vil forbedre tilbudet betraktelig.



Figur 3-9: Frekvens i kollektivnettet og ankomster til regionsentrene i maksimaltiden.

4. PLAN OG FORVALTNING - ANBEFALINGER

4.1. Generelt om parkeringsnormer

Parkeringsnormer er et styringsverktøy som er hensiktsmessig og relevant for regional samordning og styring. I byvekstavtaler er parkeringsnormer som regel et område kommunene måles på. Det er derfor viktig at man samordner parkeringsnormene mellom regionsentrene. Det betyr ikke at de behøver å være like over alt, men at forskjellene skal være begrunnet i målene for transportpolitikken, og sammenlignbare.

Det betyr at begrepsbruk og enhetsbruk bør samordnes, og at parkeringsnormene bestemmes ut fra forutsetningene for å løse personreiser på andre måter enn med bil.

Parkeringsnormer fastsetter utbyggeres forpliktelser til å etablere nye parkeringsplasser ved etablering av nye bygg eller ved bruksendring osv. Økning i antall parkeringsplasser forholder seg altså til nye etableringer/arealer.

Det er imidlertid viktig å merke seg at transport og parkeringsbehovet utvikler seg i tråd med befolkningsøkning og økonomisk utvikling, – ikke ved at det for eksempel etableres nye butikker. Den umiddelbare effekten av en nyetablering vil derfor først og fremst være at trafikk og etterspørsel øker noe lokalt, men reduseres i de virksomheter som utsettes for økt konkurranse andre steder. Tradisjonelt har det vært praksis for at man dimensjonerer for at alle virksomheter er svært vellykket og har maksimalt besøk og etterspørsel etter parkeringsplasser, noe som i sum kan føre til en kraftig overetablering av parkeringsplasser.

Dette kan motvirkes i senterområder såfremt parkeringstilbudet etableres i felles anlegg for et større område, der parkeringstilbudet kan utvikles mer i tråd med reell etterspørselsvekst.

Færre parkeringsplasser gir store økonomiske besparelser, og kan øke regionsentrenes konkurransekraft.

4.1.1. Differensiering av parkeringsnormer, ABC-metoden

En viktig forutsetning for at bruken av tilgjengelighet som styrende for utforming av parkeringsbestemmelser er at større områder sees i sammenheng, og at parkeringsbestemmelsene tar hensyn til ønsket arealbruk. Varierer man for eksempel parkeringsnormene for alle arealformål i hele kommuner likt etter ABC-klassifiseringen, vil man risikere at personreiseintensive virksomheter ser at det er rimeligere å etablere seg i områder med dårlig kollektivtilgjengelighet og lavere arealverdier, fordi høy parkeringsnorm gir mulighet for å bygge ut mange og rimelige parkeringsplasser på bakkeplan.

Et hovedprinsipp bør derfor være at parkeringsnormen for personreiseintensiv arealbruk (f. eks. kontorer, handel, offentlig og privat tjenesteyting osv.) i hele kommunen settes med utgangspunkt i tilgjengeligheten i regionsentrene og evt. andre sentre med tilsvarende betingelser. Dette vil underbygge ønsket om at slik virksomhet skal dekke mer av sitt behov for personreiser med kollektiv, gange og sykling.

Annen type virksomhet som industri, verksteder, lager og en del kombinerte bygg med lavt behov for personreiser, kan ha relativt sett høyere parkeringsnormer i hele kommunen. Slike virksomheter har behov for andre typer areal med lavere arealverdi enn i regionsentrene, og det er ikke så viktig å holde parkeringsnormen lav.

Ved revisjon av parkeringsbestemmelser for regionsentrene er det derfor viktig at det også foretas en gjennomgang og eventuell revisjon av bestemmelser i resten av kommunen i tråd med de overordnede prinsippene.

Interessekonflikt:

Ønsket fra personreiseintensive virksomheter om å etablere seg i områder med lav tilgjengelighet er i konflikt med 0-vekstmålet, fordi slike etableringer må basere seg på økt bruk av bil. Konkurransen om etablering av arbeidsplasser osv. mellom kommunene kan føre til at slike etableringer får skjje.

4.2. Plannivå

Parkeringsbestemmelser gis til arealformålene. Parkeringsnormene kan gis både i kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Bestemmelser i reguleringsplaner overstyres imidlertid ved revisjon av bestemmelsene i kommuneplan eller kommunedelplan. Ofte fører det til kommuneplanbestemmelser med unntak for bestemmelser i nyere reguleringsplaner, mens noe eldre planer kanskje ikke får unntak. Der det finnes bestemmelser om antall parkeringsplasser både i detaljplaner og kommuneplanen vil det derfor ofte være vanskelig å holde oversikt over hvilke bestemmelser som gjelder i ulike deler av et område. Bestemmelsene kan også enkelte ganger ha ulik ordlyd/formuleringer som kan føre til uklarhet i om bestemmelsene er helt utfyllende/gjeldende for aktuell arealbruk.

Det blir mer komplisert å bedømme parkeringsnormenes samlede restriktivitet og effekt på områdets mobilitetsprofil.

Parkeringsbestemmelsene bør være styrende for detaljplanleggingen. Da er forutsetningene for å oppnå bedre og mer sammenhengende bestemmelser god.

Gjennomgående bør derfor parkeringsnormene være knyttet til kommuneplan, kommunedelplan eller en områdereguleringsplan som omfatter hele sentrum, ikke detaljreguleringsplaner.

Der det er behov for å ha ulik norm i ulike deler av sentrum bør det løses ved at man etablerer soner i kommuneplanen eller kommunedelplanen for sentrum. Avgrensning av bestemmelsesonene i sentre bør kartfestes, og parkeringsnormen relateres til sonene.

Bestemmelsesonenes utstrekning settes ut fra tilgjengelighetsprofil, det vil si at områder som har gode forutsetninger for mange korte reiser og reiser med sykkel og kollektive reisemidler kan gi en mer restriktiv parkeringsnorm, enn områder som er mer bilavhengig.

4.3. Faktisk kontroll med hvor mange plasser som bygges

Det er fremdeles i stor grad bruk av minimumsnormer i kommunenes parkeringsbestemmelser.

Dette kan gi to uønskede effekter:

- Enkelte utbyggere tvinges til å bygge flere parkeringsplasser enn de faktisk ønsker og har behov for.
- Kommunen kan ikke hindre overetablering i forhold til etterspørsel, eller at det etableres flere parkeringsplasser enn det som er ønskelig for å oppnå redusert bilbruk på personreiser.

Parkeringsnormer bør derfor ha et maksimumstall for etablering av parkeringsplasser. Der kommunen ønsker å sikre et minimum (f. eks. ved frikjøp), av plasser kan man benytte en kombinasjon av minimums og maksimumsnorm.

4.4. Samordne begreps og enhetsbruk

Gjennomgang av dagens parkeringsbestemmelser, i regionsentrene viser at kommunene benytter ulike formuleringer og ulike måleenheter for å regulere de samme forholdene.

For å fastsette parkeringsnormer kan det benyttes ulike enheter, som areal (BRA), enheter (bolig, arbeidsplass, sitteplass, osv.) og kombinasjoner av disse.

Det varierer også i hvilken grad bestemmelsene legges i kommuneplan, kommunedelplan eller reguleringsplaner.

Samlet gjør dette at det er krevende å sammenligne og samordne parkeringsbestemmelser.

For regionsentrene i bergensregionen vil parkeringsrestriktivitet sannsynligvis være et styrende forhold for evaluering av om byvekstavtalen gjennomføres iht. hensikten. Det er derfor viktig at begrepsbruken og enhetsbruk i bestemmelsene samordnes slik at ambisjonsnivået, forskjeller og likheter er lett å vurdere.

Det er også viktig at man i planområdet utenfor sentrene i størst mulig grad benytter de samme begrepene og enhetene, selv om normene enkelte steder kan være mindre restriktive.

4.4.1. Mobilitetsplaner

Ved planlegging i sentere bør en vurdere muligheten for å benytte kollektive reisemidler, gå og sykle nærmere. Konkurranselatene mellom reisemidlene er avgjørende for muligheten for å overføre reiser fra bil til alternativene.

Dette bør gjøres ved å gjennomføre en mobilitetsanalyse der reisetid til planområdet med kollektive reisemidler, sykkel, gange og bil til/fra ulike deler av det regionale arbeidsmarkedet analyseres.

Analysen vil avdekke styrker og svakheter i nettverk og tilbud som ikke alltid kommer fram i regionale analyser. En mobilitetsplan vil kunne gi nyttige innspill til forbedringer i nettverk og tilbud.

Planområdets kobling til nettverk, og innspill til bedriftenes videre arbeid med mobilitetsplanlegging.

Mobilitetsplanen kan være grunnlag for fastsetting av parkeringsbestemmelser basert på god kunnskap om tilgjengelighet. I områder med mange ulike arealformål vil sambrukspotensialet avdekkes, og danne grunnlag for å foreslå færre parkeringsplasser fordi hver plass kan dekke flere behov.

4.4.2. Anbefaling om parkeringsbestemmelser:

Redusere parkeringsplassenes arealbeslag:

Hensynet til arealøkonomi tilsier at andelen overflateparkering i senterområder og sentrale næringsområder bør reduseres betydelig. Verdien av arealene til primærformålet næring og bolig er høyt, og dette bør kanskje i større grad tas med i betraktning ved fortetting og videre utbygging.

Vår anbefaling er at parkeringsplasser i størst mulig grad etableres i felles anlegg, primært i flere etasjer eller under bakken for å redusere parkeringsplassenes arealbeslag.

Formål:

Vår anbefaling er å knytte parkeringsnormen til areal for næringsformål. For boligformålet kan det være hensiktsmessig å knytte normen til areal på kommuneplannivå, mens man i reguleringsplan kan ha en differensiering mellom store og små leiligheter men slik at det overordnede måltallet overholdes.

For spesielle formål som idrettsanlegg, forsamlingslokaler osv. bør parkeringskravet fastsettes på grunnlag av en mobilitetsanalyse der det blant annet tas hensyn til antall personreiser for formålet, når behovet oppstår, herunder om det er mulig å «sambruke» parkeringsplasser der behovet oppstår til ulike tidspunkt på døgnet og uka.

Parkering må tilrettelegges både for bosatte, ansatte, gjester og kunder. For boliger vil gjesteparkering f.eks. kunne utgjøre i størrelsesorden 20 % av parkeringen på dagtid.

For spesielle formål som idrettsanlegg, forsamlingslokaler osv. bør parkeringskravet fastsettes på grunnlag av en mobilitetsanalyse der det blant annet tas hensyn til antall personreiser for formålet, når behovet oppstår, herunder om det er mulig å «sambruke» parkeringsplasser der behovet oppstår til ulike tidspunkt på døgnet og uka.

Parkering må tilrettelegges både for bosatte, ansatte, gjester og kunder. For boliger vil gjesteparkering f.eks. kunne utgjøre i størrelsesorden 20 % av parkeringen på dagtid.

Plannivå:

Kommunene bør bare etablere generelle parkeringsnormer i kommuneplanen og i kommunedelplaner, og unngå å vedta avvikende parkeringsbestemmelser i reguleringsplaner.

Begrepsbruk:

For regionsentrene i Bergensregionen vil parkeringsrestriktivitet sannsynligvis være en styrende faktor ved evaluering av om byvekstavtalen gjennomføres iht. hensikten. Det bør derfor etableres regionale retningslinjer som fastsetter begrepsbruken og enhetsbruk i bestemmelsene slik at ambisjonsnivået, forskjeller og likheter er lett å vurdere.

Det er også viktig at man i planområdet utenfor sentrene i størst mulig grad benytter de samme begrepene og enhetene, selv om normene enkelte steder kan være mindre restriktive.

Understøttelse av arealpolitikken:

Det er nødvendig å se parkeringsbestemmelser og arealformål i sammenheng, slik at parkeringsbestemmelsene underbygger ønsket arealbruk og utbyggingsmønster.

Konkret betyr dette at parkeringsnormer for personreiseintensive arealformål skal dimensjoneres ut fra tilgjengelighetsprofilen i sentrumsområdet og andre områder med god kollektivtilgjengelighet og mulighet for mange korte reiser. Det skal ikke være attraktivt å etablere personreiseintensiv virksomhet utenfor disse områdene.

Forholdet mellom parkeringsbestemmelsene i og utenfor sentrene bør alltid være slik at personreiseintensive næringsvirksomheter får de beste forutsetningene for etablering i senterområdet. Bestemmelsene bør ikke medvirke til byspredning og etableringer i områder som øker reiseavstander.

Interessekonflikten som kan oppstå i konkurransen mellom kommuner om etableringer bør løses ved at det etableres regionale retningslinjer om parkeringsnormer som kommunene forpliktes til gjennom avtaler, for eksempel en byvekstavtale. Avvik kan da danne grunnlag for merknader og innsigelser fra overordnet myndighet, slik at konkurranse skjer på like vilkår.

4.5. Forslag til nye parkeringsnormer

I regionsentrene bør nye nærings og boligområder bygges ut med høy tetthet, og at arealbeslaget for trafikk, varelevering og parkering ikke reduserer muligheten for å få til attraktive oppholdsarealer for i sentrum og nye boligområder.

Sentre som fortetter vil også styrke kollektivtilbudets konkurransekraft ytterligere ved at mange bor nær kollektivknutepunktet. Samtidig vil potensialet for korte reiser til fots og på sykkel øke.

Dette legges det også i stor grad opp til i kommuneplanene, og ny bygningsmasse vil i all hovedsak være leilighetsbygg og tett næringsbebyggelse som bør dekke sitt parkeringstilbud i fellesanlegg.

Her vil det etter vår oppfatning være hensiktsmessig at parkeringsstrategien gir styringssignal i form av parkeringsnormer basert på areal, - altså plasser pr. 100m² BRA. Så blir det detaljplanleggingens oppgave å tilpasse boligbestemmelsene i forhold til boligstørrelser osv.

I den grad det tilrettelegges for områder med individuell parkering, typisk eneboliger, kan parkeringsnormen vise antall plasser pr. bolig.

Forslagene her er ment som grunnlag for videre drøftinger. Man kan tenke seg at enkeltentre som f. eks. Kleppestø har så god kollektivtilgjengelighet for reiser mot Bergen sentrum at bolignormen bør være den samme som for Åsane og Lagunen, osv.

4.5.1. Forslag felles norm for næringseiendom i sentrene

Tabell 4-1: Forslag til felles parkeringsnorm – næring, for regionsentrene – basert på kollektivtilgjengelighet.

Arealbruk	Åsane og Lagunen senterområder med høy urbanitet og tilgjengelighet .Plasser pr 100m ² BRA	Øvrige regionsentre Senterområder med god tilgjengelighet. Plasser pr 100m ² BRA
Høy personreise intensitet Kontor	Bil maks 0,5 Sykkel min 2	Bil maks 1,2 Sykkel min 1,5
Høy personreise intensitet Kjøpesenter, forretning, tjenesteyting	Bil maks 0,8 Sykkel min 1,5	Bil maks 1,5 Sykkel min. 1
Lav personreise intensitet. For eks. arealkrevende handelskonsepter	Bil maks 0,5 Sykkel min 0,5	Bil maks 0,5 Sykkel min. 0,5

4.5.2. Forslag til samordnede bolignormer

Dagens normer er en del steder knyttet til ulike boligstørrelser, noe som gjør det komplisert å sammenligne direkte nivået på parkeringsnormene. Det finne selvsagt ingen eksakt sammenheng mellom boligstørrelse og bilhold. Uansett hvilken boligstørrelse man setter grensen for normtall til vil man kunne se tilpasninger av leilighetsstørrelse til normen.

Bilholdet er allikevel noe avhengig av antall beboere, og familiens livssituasjon/fase.

Vanligvis er det 2-roms leiligheter opp til ca. 65 m², 3- roms mellom 65 og 80 m² mens større leiligheter kan være 4 og 5-roms osv. Familiestørrelse følger i stor grad antall rom, og økende husstands størrelse har betydning for bilhold, slik at det kan være riktig å legge dette til grunn.

I vårt forslag i Tabell 4-2, anbefaler vi at man overordnet legger opp til en parkeringsnorm på 1,2 plasser/100m² i regionsentre med høy urbanitet og god tilgjengelighet. I de øvrig sentrene anbefales en noe romsligere norm forslagsvis på 1,4 plasser /100m². For mindre leiligheter anbefaler vi å redusere ytterligere noe for bil, slik at disse leilighetene ikke blir belastet med altfor høye parkeringskostnader. Innenfor en total ramme på 1,4 plasser/100m², kan man med en variasjon i leilighetsstørrelser også ha en del større boliger med noe romsligere parkeringsmulighet.

Tabell 4-2: Forslag til samordnet overordnet parkeringsnorm for boliger i regionsentrene.

Arealbruk	Åsane, Arna og Lagunen senterområder med høy urbanitet og tilgjengelighet	Øvrige regionsentre Senterområder med god tilgjengelighet
P-plass pr 100 kvm alle boliger	Bil maks 1,2/100m ² Sykkel min 3	Bil maks 1,4/100 m ² Sykkel min 3 pr bolig
Boliger 65 – 100 m ²		Bil maks 1,2/100m ² Sykkel min. 3 pr bolig
Boliger inntil 65 m ²		Bil maks 1,2 /100m ² Sykkel min.2

4.6. Endringer i transportmarkedet

Utviklingen går mot større grad av delingsøkonomi og «mobilitet som service» som over tid vil føre til behov for færre parkeringsplasser både i nye og eksisterende områder. Allerede i dag øker bruken av bildeleordninger, særlig i større bysentre.

Utviklingen som kommer gir et parkeringsmarked i sterk omstilling, og fører til at det i mindre grad enn i dag blir ønskelig å koble den enkelte bolig til parkeringsplassen både juridisk og geografisk. Det er allerede i dag eksempler der boligkjøpere kan velge om de vil kjøpe parkeringsplass eller ikke, og det viser seg at svært få kjøpere av mindre leiligheter benyttet seg av tilbudet om kjøp av parkeringsplass, der kollektivtilbudet er godt, og betingelsene for å gå og sykle er gode.

De økonomiske gevinstene ved endringene i transportsystemet bør i størst mulig grad kunne tas fullt ut av den enkelte beboer/familie, selv om reduksjon i behovet oppstår frem i tid. Løsninger som bygges ut i dag bør derfor være fleksible slik at de også er økonomisk gunstige og praktiske i fremtiden.

Avtaler om bruk av frigjort parkeringskapasitet i eksisterende bebyggelse kan aksepteres som parkeringsdekning for nye utbygginger i omkringliggende områder, utvikling av nye mobilitetsprodukter og tiltak osv.

På samme måte som kollektivknutepunkter og sentrale holdeplasser vil utvikles som mobilitetspunkter for kollektive reiser og overganger mellom reisemidler, kan man også se for seg at parkeringsanlegg utvikles til «mobilitetspunkt for individuelle reiser».

I tillegg til ordinær parkering, vil dette innebære at parkeringsanlegg med beliggenhet, størrelse, utforming og teknisk infrastruktur som gjør dem attraktive, kan utvikles til lokale sentre for eksempelvis:

- Bildeleordningers behov for:
 - Parkering i perioder med lav etterspørsel
 - Lading
 - Lettere vedlikehold og ettersyn
 - Osv.
- Leveringspunkt for autonom og annen vare/pakkelevering
- Osv.

Man må allikevel ta hensyn til utviklingen på relativt kort sikt, - det kan være vanskelig å omsette boliger med et parkeringstilbud som er tilpasset en situasjon som først forventes å oppstå om f. eks. 5 -10 år.

Anbefaling om fleksibilitet i bruk av parkeringsanlegg:

Nødvendig fleksibilitet i bruk av parkeringsressursene kan sikres ved at nye parkeringsanlegg etableres som felles parkeringsanlegg, og baseres på leie av parkeringskapasitet etter behov framfor individuelt eide eller reserverte parkeringsplasser. (I boligprosjekter er beboerne ofte forpliktet til å kjøpe eller bidra i finansieringen av parkeringsplasser de ikke har behov for.)

Et slikt grep ivaretar særlig to hensyn. Det ene at familiene eller bedriftene ikke behøver å betale for parkeringskapasitet de ikke ønsker i en periode eller permanent. Det andre at ledig/frigjort parkeringskapasitet kan benyttes for andre utbyggingsprosjekter som får lavere kostnad, eller plassene kan tilbys i det åpne markedet og generere inntekter for boligeierne.

4.7. Lokalisering av parkeringsanlegg

Plan og bygningslovens formulering om at tilstrekkelig parkering skal etableres på den «ubebygde del av tomten», har ført til en sterk kobling mellom reisemiddelet bil og reisens utgangspunkt og reisemålet, typisk for bl.a. arbeidsreiser. Dette gir en betydelig konkurransevridende effekt til fordel for bilbruk. De fleste kommunene har i for liten grad benyttet de øvrige virkemidlene i loven for å jevne ut konkurranseulikhetene.

Felles offentlige parkeringsanlegg fører til at mange som bruker parkeringsanlegget vil få noe gangavstand mellom parkeringsanlegget og utgangspunktet eller målpunktet for reisen. Dette bidrar til at konkurransevridningen som på grunn av lovens kobling av parkering til «den ubebygde del av tomten» i dag er sterkt i favør av bil i forhold til kollektiv (gangavstand fra holdeplass), - jevnes noe ut.

Anbefaling:

Kommunene bør i sin planlegging tilstrebe løsninger der kollektivtrafikanter ikke påføres vesentlig lenger gangavstand enn bilførere. Dette taler for en størst mulig grad av felles parkeringsanlegg og samlokalisering av kollektivknutepunkt og viktige holdeplasser og bebyggelsens parkeringsplasser/anlegg.

4.8. Innfartsparkering

Med innfartsparkering menes her i hovedsak «utfartsparkering» for arbeids og fritidsreiser mot Bergen sentrum og målpunkter på aksene mellom regionsentrene og Bergen sentrum.

Parkering for besøk i regionsentrene vil i utgangspunktet ikke falle inn under begrepet innfartsparkering der et hovedpoeng er at man har en kort bilreise og en lang kollektivreise mot regionsenteret.

4.8.1. Kriterier for velfungerende innfartsparkering

Innfartsparkering er ett av flere tiltak som skal bidra til å øke andel kollektivreiser, og dermed redusere biltrafikken. Tiltaket kompenserer for dårlig flatedekning, og bidrar til at de som bor utenfor sykkel- og gangavstand fra kollektivtilbudet også skal kunne reise kollektivt. Vanligvis rettes tiltaket mot arbeidsreiser (pendlerreiser) til sentrale deler av et storbyområde, men innfartsparkering blir også benyttet for andre reiseformål.

I tillegg til å gi økt flatedekning for kollektivtransporten, er en viktig målsetting ved innfartsparkering å redusere trafikkbelastningen i byområdene. Ved å legge til rette for at flere kan innfartsparkere, og dermed ikke behøve å kjøre bil hele veien, reduseres trafikkmengden inn til byområdene, og dermed fremkommelighets- og miljøutfordringene ved biltransport. I et slikt perspektiv er det viktig at innfartsparkering tilrettelegges slik at det ikke blir et bilfremmende tiltak som undergraver det lokale busstilbudet eller den lokale satsingen på sykkel og gange, men et virkemiddel i områder hvor kollektivtransporten har dårlig flatedekning. Nedenfor gjengis noen kriterier for en vellykket innfartsparkeringsstrategi:

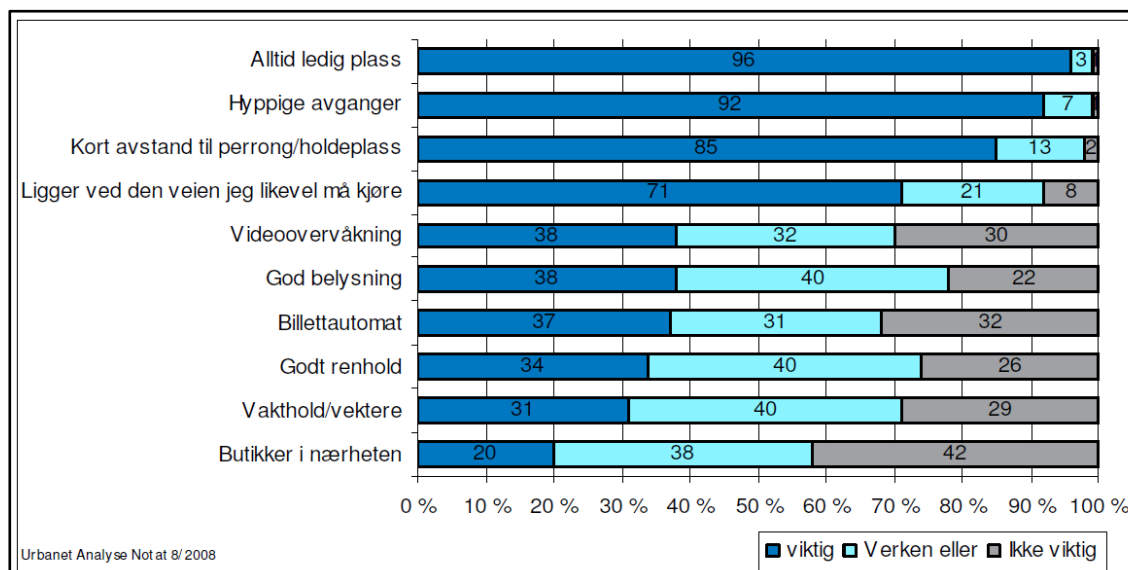
- **Innfartsparkeringsplassene bør i hovedsak etableres utenfor sentrumsområdene**
 Målet med innfartsparkering er å gi økt tilgjengeligheten med kollektivtransport i områder hvor det er for langt å gå til kollektivtilbudet, samt å redusere trafikkbelastningen inn til sentrum. Innfartsparkering må derfor lokaliseres slik at bilreisen utgjør kortest mulig del av reisen. Innfartsparkeringsplasser bør derfor etableres der bil er eneste alternativ for å komme seg til holdeplassen eller stasjonen, og relativt langt utenfor sentrumsområdene. I sentrale områder bør arealene brukes til andre, mer hensiktsmessige formål. Enkelte steder har man ikke er reelt valg når det gjelder plassering, for eksempel når det gjelder jernbanen, som kun stopper i sentre, typisk Arna, og båtruter, typisk Kleppestø.
- **Innfartsparkering må være tilknyttet et godt kollektivtilbud**
 Et godt kollektivtilbud med hyppige avganger, rask fremføring og tilstrekkelig med kapasitet er viktige faktorer for at det skal være attraktivt å innfartsparkere. Videre må innfartsparkeringsplassen utformes slik at byttet mellom bil og kollektivtransport kan gjennomføres mest mulig effektivt.
- **Viktig med tilstrekkelig kapasitet**
 God kapasitet er viktig for at man skal være sikker på å få plass. God skilting fra hovedveisystemet, gjerne med informasjon om belegg, er et viktig tiltak i den sammenheng. For å få slik reservekapasitet kan etterspørselen reguleres med avgifter, særlig for å avvise fremmedparkering og begunstiger de som bor i lengre avstand fra stasjonen.
- **Innfartsparkering må ses i sammenheng med andre bilreducerende tiltak**
 Rammebetingelser for bil har stor betydning for potensialet for innfartsparkering. Det er en omstigningskostnad knyttet til det å innfartsparkere, og ulempen ved å kjøre bil må oppveie denne. Innfartsparkering har dermed liten effekt dersom dette ikke kombineres med andre bilrestriktive tiltak, som f.eks. bompenger og parkeringsrestriksjoner i sentrum. De nye bompengesatsene på Nord-Jæren vil dermed ha stor betydning for potensialet for innfartsparkering i området.

I figuren under viser vi hvordan noen egenskaper ved parkeringstilbudet vektlegges av trafikantene.

Det vi ser er at det er 3 forhold som peker seg ut, nemlig at det alltid er ledig plass, at det er kort gangavstand til plattformen, og at plassen ligger nær «ønskelinjen» for reisen.

Alltid ledig plass er viktigere for kundene enn hyppige avganger på banen/toget. Betydningen av plassering på ønskelinjen avtar trolig noe, hvis man alltid er garantert plass.

Etter disse avgjørende faktorene, kommer en del faktorer knyttet til en god drift, som overvåkning/trygghet for bilen, god belysning, og godt renhold.



Figur 4-1: Andel av de innfartsparkerende som vektlegger ulike faktorer som viktige ved tilbudet. (Kilde Urbanet analyse 2008)

Hvis innfartsparkeringsplassene oppfylder de viktigste kriterier for attraktivitet for kundene, blir «byttemotstanden» fra bil til kollektiv lav, og parkeringsplassen blir attraktiv for et mye større omland enn den ellers ville hatt. Økt attraktivitet vil også bety at kundene er villig til å betale noe for å benytte plassene. En viss brukerbetaling vil også bidra til at man unngår de aller korteste bilreisene til innfartsparkeringene, og at disse overføres til gange eller sykkel.

Et eksempel her er en registrering foretatt på parkeringsplassen i Kleppstø (TØI 2014), hvor 75% av brukerne av innfartsparkeringen bodde innenfor 5 km avstand fra parkeringsplassen, og mange svært nærme.

Bruk av innfartsparkeringsplasser er vanligvis sterkt subsidiert. Der lokalisering og de øvrige kriteriene er oppfylt, vil det genereres betalingsvilje slik at det vil være naturlig å ta betaling for tjenesten ut fra at det koster mye å etablere plassene, og at garantert plass vil kreve at det etableres et driftskonsept som vil koste noe.

4.8.2. Grunnleggende interesser innfartsparkerings, ansvarsdeling

Kommunenes grunnleggende interesse for innfartsparkerings vil naturlig ligge i ønsket om å redusere biltrafikken på deler av veinettet i kommunen. Kommunens egne innbyggere belaster veiene under reise til/fra arbeid bl.a. i Bergen. Dette kan bidra til fremkommelighetsproblemer og ulykkesrisiko, som det er i innbyggerens interesse at kommunen bidrar til å redusere.

I enkelte tilfeller kan innfartsparkerings være et avgjørende tilskudd i kollektivbruk som bidrar til å sikre opprettholdelsen av et godt kollektivtilbud mellom regionsentrene og Bergen sentrum, jfr. bl.a. diskusjonen om innfartsparkeringsanlegg for hurtigbåt fra Kleppstø til Bergen.

I tillegg vil selvsagt kommunene se det som en del av sitt samfunnsoppdrag å bidra til et mer miljøvennlig transportsystem også ut over egne grenser. De som innfartsparkerer vil også være potensielle kunder i regionsenteret i forbindelse med reisen.

I enkelte tilfeller vil også plassene kunne benyttes av innbyggere i andre kommuner.

For kommunene vil imidlertid innfartsparkerings beslaglegge verdifullt areal, som særlig i sentrum kan ha betydelig større verdi for kommunen enn subsidiert innfartsparkerings.

Innfartsparkering fører til avlastning og redusert ulykkesrisiko på fylkes- og riksveiveinettet.

Innfartsparkering bidrar til avlastning av veikapasitet og parkeringskapasitet i den kommunen hvor arbeidsplassen ligger, og avlastar arbeidsgiverens parkeringskapasitet, som i stedet kan frigjøres til annen verdiskapende virksomhet, som kundeparkering, utvidelse av virksomheten, osv. I tillegg vil kollektivselskapet ha interesse av økt antall reisende som følge av innfartsparkeringen.

Det er derfor de regionale og til dels statlige interessene som har den største økonomiske interessen av et velfungerende innfartsparkeringssystem i form av redusert behov for utbygging av hovedveier, og økte inntekter i kollektivtrafikken.

Dette bør også føre til at det skjer en deling av det økonomiske ansvaret for etablering og drift av innfartsparkering, i den grad den skal baseres på andre enn rent markedsmessig prinsipper.

4.8.3. Anbefaling om innfartsparkering i regionsentrene

Det er åpenbart potensiale for innfartsparkering mot Bergen sentrum. Ny innfartsparkering bør legges på gode kollektivakser mot Bergen, men i hovedsak utenfor regionsentrene.

Regionsentrene har planer om fortetting, og arealverdiene er generelt høye, og bør ikke benyttes til subsidiert innfartsparkering på overflateplasser, for reiser som har målpunkt andre steder, først og fremst Bergen sentrum.

Et hvert kollektivknutepunkt også i regionsentrene bør imidlertid ha et tilrettelagt parkeringstilbud, men vilkårene for bruken bør vurderes på de samme vilkår som øvrig parkering i regionsentret.

For reiser til regionsentrene vil det være avgjørende at det er et godt kollektivtilbud, og at bilreisen blir kort og kollektivreisen lang. Flere av regionsentrene har et oppland som er svært spredt, og et kollektivtilbudet med relativt lav frekvens, potensialet for slik innfartsparkering antas å være begrenset.

Spesielle problemstillinger knyttet til det enkelte senter behandles under anbefalinger for det enkelte senteret.

4.9. Sambruk av parkeringsressurser

4.9.1. Samlokalisering bolig – handel, synergieffekt reiser og parkering

Man kan ta utgangspunkt i erfaringer fra reisevanedata³, der hver bosatt i gjennomsnitt foretar en handletur pr. dag, at andelen som er tilknyttet bolig er 70 % og andelen tilknyttet arbeidsplass 20 %. *Man kan altså anta at P-behovet allerede er ivaretatt for de som bor og jobber i samme bygg, nabobygg eller i umiddelbar gangavstand, og således ikke foretar en egen biltur for å handle.*

Dette kan ha betydning for beregning av parkeringsbehov for handel som er samlokalisert med boliger regionsentrene. Når det gjelder handel, kan man allikevel ikke forutsette at lange gangavstander aksepteres. Vi snakker derfor om en betydelig sambrukseffekt for lokal handel på anslagsvis 70% av den andelen av kundene som er tett samlokalisert med handelstilbudet.

For sentrumsområdene betyr det at man bare kan ta ut slike effekter der handel og bolig ligger i samme bygg eller i nabobygg. I detaljerte arealplaner for sentrum vil man konkret kunne vurdere hvordan denne effekten kan variere f. eks kvartalsvis.

³ TØI-rapport 1080/2010: Handelslokalisering og transport

4.9.2. Sambruk mellom arealkategorier over døgnet, eksempel

Det er mulig å tenke seg sambruk på flere ulike måter innenfor et område med en arealmiks der maksimalt parkeringsbehov oppstår til ulike tidspunkter. Vi har her sett på en tilnærming og illustrert hvordan man kan beregne hvor stor en slik sambrukseffekt kan være.

I utgangspunktet må man gjøre en vurdering av hvilke områder som er samlokalisert i tilstrekkelig grad til at sambruk faktisk vil oppstå. Dette vil variere noe med reisehensikten, samt med forholdene/forutsetningene for å gå, topografi osv.

Den reisemiddelfordeling man planlegger for styrer parkeringsbehovet for den enkelte reisehensikt og arealbrukskategori innenfor arbeidsreiser og beboerparkering. For boligene vil reisemiddelfordelingen ha en viss effekt på parkeringsplassbehovet, men her vil bilhold være viktigere enn bilbruk.

Gjennomsnitt boligstørrelse i fortetningsområdene har betydning for bilhold, men selv med en god andel mindre leiligheter må man nok legge til grunn at man har behov for en parkeringsplass pr. gjennomsnittsbolig i alle fall i regionsentrene utenfor «kollektivbyen»

Økt G/S-andel og noe kollektivbruk vil redusere sambrukseffekten av boligparkeringen, fordi bilen oftere blir stående parkert på dagtid i stedet for å bli brukt på f. eks. arbeids eller handlereisen.

Vi har tatt fram et variasjonsmønster basert på en modell utarbeidet av «Urban Land Institute (USA), med noen tilpassinger til norske forhold. Variasjonskurvene er fremstilt for ukedag og lørdag. Variasjonskurvene viser antatt %-vis behov i forhold til maksimalt parkeringsbehov for den enkelte typen arealbruk.

Vi ser at maksimalt behov for parkeringsplasser oppstår til ulikt tidspunkt for de ulike arealbrukskategoriene.

Antall personturer pr. areal varierer mellom arealkategoriene. Andelen som kjører bil vil variere ut fra reisehensikt og parkeringsplassbehovet vil variere etter hvor lenge hver enkelt bil står parkert (typisk besøksparkering handel). Sambrukseffekten slik den beregnes vil derfor variere også variere avhengig av hva vi legger til grunn for beregningen på disse faktorene.

For boliger har vi tatt utgangspunkt i en parkeringsnorm på 1 plass pr 100m² BRA, og at gjesteparkeringsbehovet maksimalt er på 0,2 plasser pr bolig.

For besøksreiser har vi lagt til grunn høy bilførerandel (80 – 90%).

For å nå 0-vekstmålet bør bilandelen i nye utbyggingsområder være noe lavere enn det totale måltallet for alle arbeidsreiser. På lengre sikt må også bilandelen enda lenger ned for at befolkningsvekst osv. ikke skal føre til økende andeler seinere.

4.9.3. Variasjonskurver

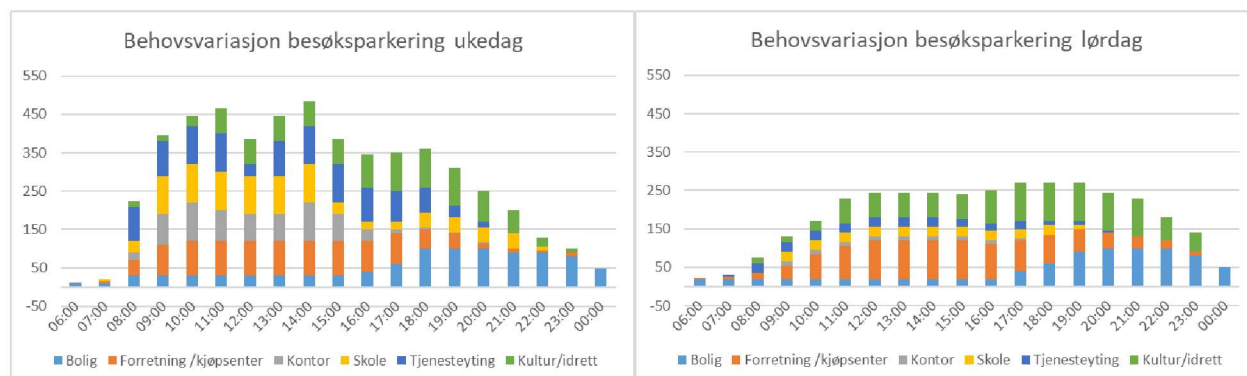
For å illustrere har vi tatt fram variasjonskurver for noen arealkategorier som viser hvordan behovet varierer i mellom 0% og 100% av antatt maksimal etterspørsel etter parkeringsplasser. Disse er generelle og ikke relatert til åpningstider osv. i regionsentrene.

Parkeringsplasser for bosatte og ansatte samt gjester/besøk er vist hver for seg, slik at man kan se hva som blir dimensjonerende osv.

Besøksparkering

Vi ser at de ulike arealkategoriene har sitt maksimale behov til ulik del av døgnet. Boliger har størst behov på ettermiddagen, mens næringsformål har størst behov på dagtid. Handel skjer over en større del av dagen/døgnet enn tidligere, slik at det er et behov også ut over kveldene. Kontorarbeidsplasser har et behov som varierer motsatt av boligene, dvs. størst behov på dagen, men lite behov på kveldene.

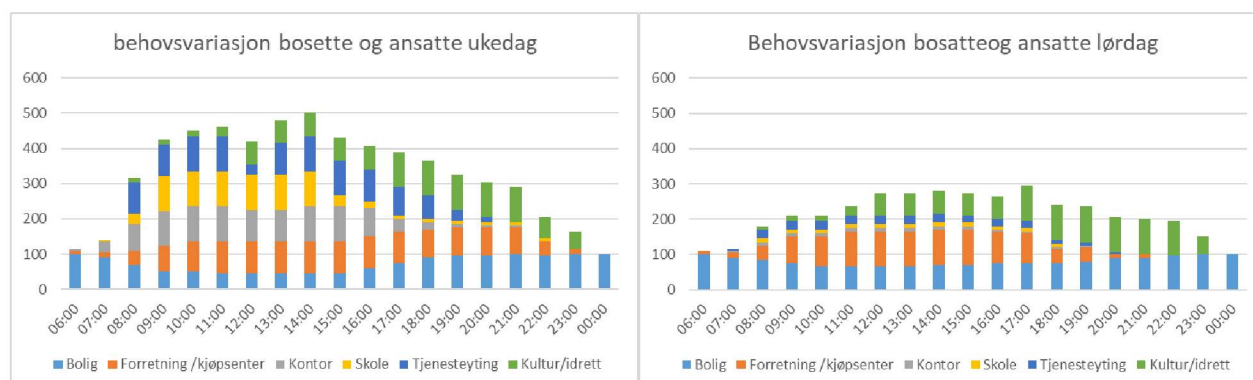
Lørdag skiller seg primært ut ved at kontorarbeidsplasser vanligvis har lavt behov, og at åpningstider i handel og service og dermed også noen arbeidstider er noe kortere.



Figur 4-2: Variasjonskurve besøkparkering noen aktuelle arealkategorier.

Ansatte og bosatte:

I og med at vi regner med lavere bilbruk på arbeidsreiser enn i de fleste sentrene i dag, vil flere biler stå parkert hjemme i løpet av dagen. De fleste arealbrukskategorier antas å ha noe lavere etterspørsel etter parkering på lørdager enn ordinære hverdager, bortsett fra bolig, handel, og kultur/idrett.



Figur 4-3: Variasjonskurve parkeringsbehov ansatte og beboere.

Ved en konkret anvendelse av kurvene må det foretas en kvalitetssikring av disse, slik at kombinasjonen av arealbruk, åpningstider og øvrig kunnskap om bruk av tilbudene blir mest mulig i tråd med lokale forhold.

Basert på det eksempelet vi her har tatt fram, har vi sett på effekten av en kombinasjon av 70% boligareal og 30% kontor eller forretninger/daglig service, og en reisemiddelfordeling som vist i Tabell 4-3.

Begge eksemplene viser behov gitt en samlet utbygging på 10 000 m² BRA.

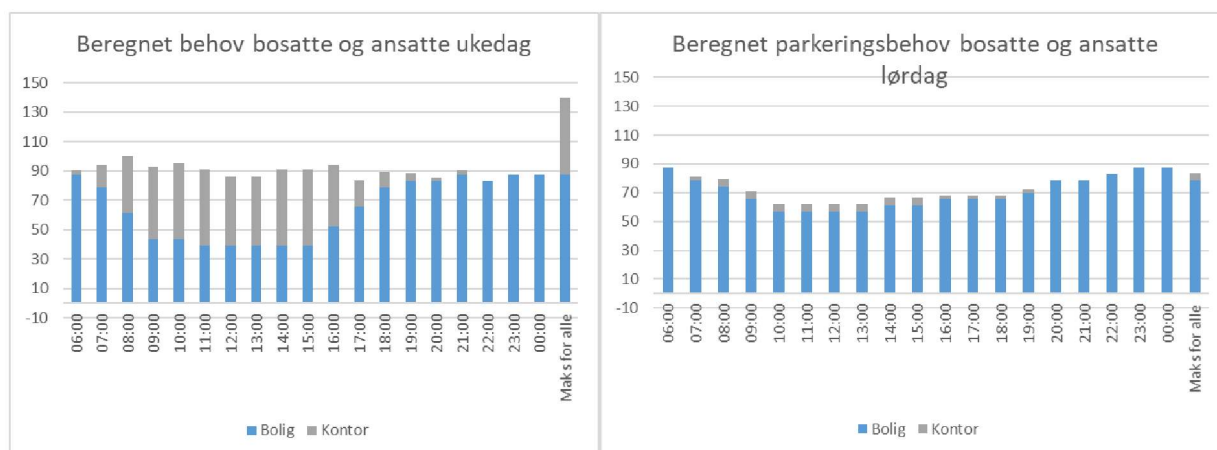
Tabell 4-3: Bilførereandeler benyttet i sambrukseksemplet.

Arealbrukskategori næring	Bilførereandel besøk	Bilførereandel arbeid
Forretning/kjøpesenter	80 %	55 %
Kontor	90 %	55 %

Med en kombinasjon av 30% kontorer og 70% bolig vil langtidsparkeringen for kontorene under forutsetningene nesten i sin helhet kunne dekkes innenfor ledig kapasitet i boligparkeringsen på dagtid. Dette er den arealkombinasjonen som gir størst sambrukseffekt, på opp mot 30%, jfr. Figur 4-4.

I eksemplet vist i Figur 4-4 er det mulig å dekke behovet med ca. 30% færre parkeringsplasser. Dette vil selvsagt bety mye i et tett utbygget område der bygging av parkeringsplasser er kostbart.

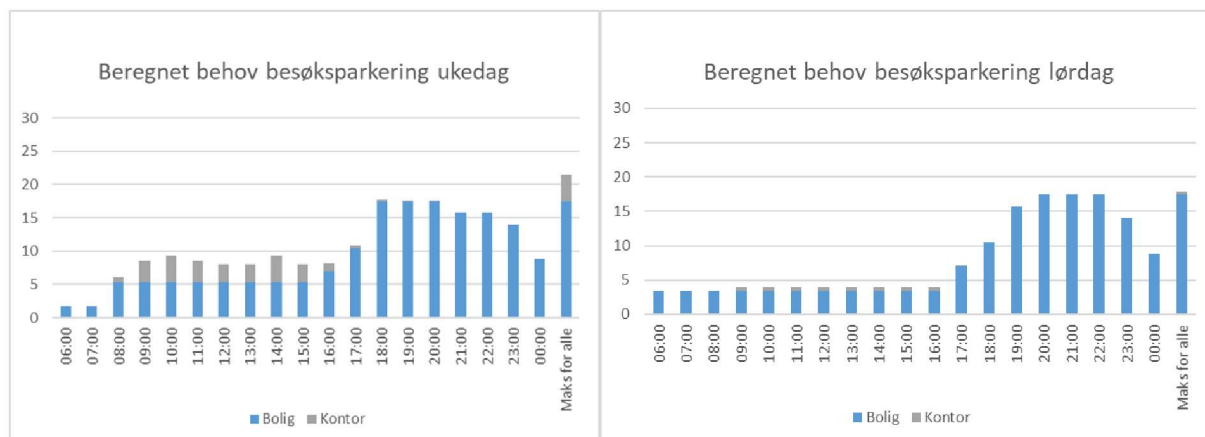
Hvis kontorandelen øker, reduseres sambrukseffekten ved at kontorenes behov delvis kommer i tillegg til boligenes. Ved lavere kontorandel utnyttes ikke den økte ledige kapasiteten i boligparkeringen like godt, slik at samlet behov for parkeringsplasser også da øker..



Figur 4-4: En arealmiks med 30% kontor og 70% boliger gir mulighet for mye sambruk av langtidsparkeringsplasser.

Kontorarbeidsplasser har vanligvis relativt få besøkende i forhold til arealet. Behovet dekkes enkelt innenfor boligenes overkapasitet på dagtid.

Vi ser at samlet behov for gjesteparkering er betydelig lavere enn sum behov for beboerne og ansatte.

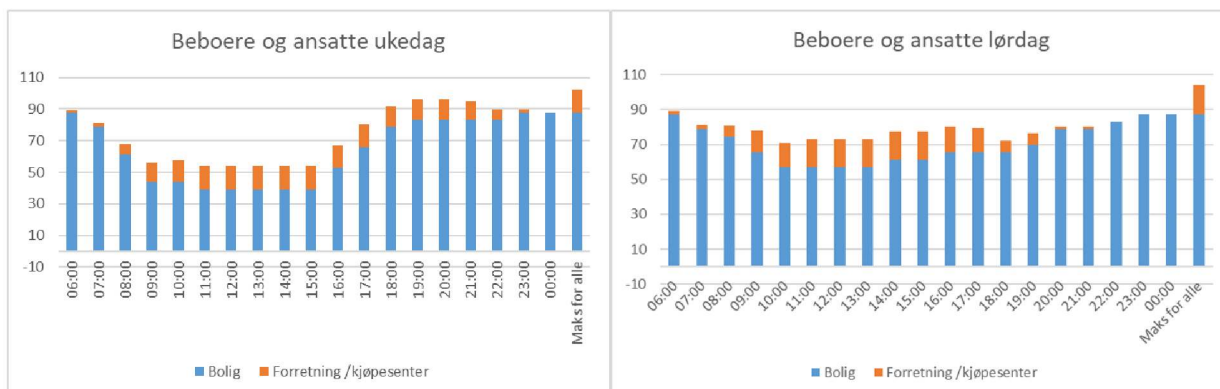


Figur 4-5: Variasjon i parkeringsbehov for gjester ved 70% bolig og 30% kontor.

Bolig og handel:

På grunn av at det er færre ansatte til stede pr areal i handel enn kontor, og at åpningstidene er lange, vil det ikke være like stor sambrukseffekt mellom bolig og handel som bolig og kontor. Ansatte på dagtid kan utbytte deler av den ledige kapasiteten i boligparkeringen, men handel har også mange ansatte til stede etter at beboernes eget behov er høyt fra kl 1700 og ut over på hverdager.

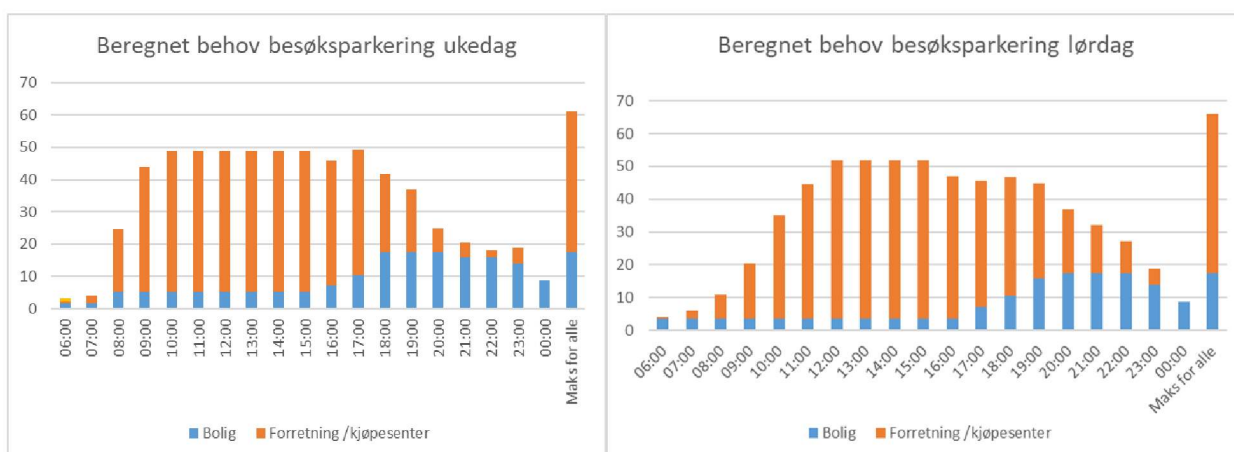
I vårt eksempel er det mulig å se for seg at man kan redusere behovet for fysiske langtidsplasser med opptil 5 % i forhold til om begge arealkategorier bygger etter sitt eget behov. Dette er et potensiale det er vanskelig å planlegge for med den usikkerheten som ligger i beregningen.



Figur 4-6: En arealmiks med 30% detaljhandel og 70% bolig gir relativt lite sambrukseffekt på langtidsparkering.

I gjesteparkeringen kan en se for seg en betydelig sambruk. Her er det handel som har et stort volum, og selv om åpningstiden er lange, vil etterspørselen falle ut over ettermiddagen, når boligens behov øker. Behovet er sannsynligvis størst på lørdager, men det kan være mulig å oppnå en sambrukseffekt i gjesteparkeringen på 10 – 15%.

Ved å redusere andelen detaljhandel reduseres behovet for korttidsparkering samlet sett, og sambrukseffekten øker noe.



Figur 4-7: Lørdag viser høyest etterspørsel etter korttidsparkering med 30% detaljhandel og 70% boligareal, med mulighet for å ta ut en sambrukseffekt på 10 - 15%.

4.9.4. Aktuelle virkemidler i plan

Det vises generelt til gjennomgang av virkemidlene i Pbl, kapittel 2.

Kommuneplan

Større utbyggingsområder bygges ofte ut over tid, og har flere forskjellige utbyggere. For å utnytte potensialet som ligger i det transportmarkedet som utvikles bør en tilstrebe større sammenhengende områder planlegges under ett, selv om det er forskjellige utbyggere.

Til kommuneplanens arealdel kan det legges ut hensynssoner med krav til felles planlegging av flere eiendommer og fordeling av arealverdier og kostnader til fellestiltak (§11-8 e). Krav til felles parkeringsløsning kan være et aktuelt krav for en hensynssone.

Reguleringsplan

Der det er behov for å se utbygging av parkeringskapasitet i sammenheng og over tid vil det ofte være behov for at kommunen tar et overordnet ansvar for at infrastrukturen blir etablert. Hvis felles parkeringsanlegg for ulike utbyggere og arealformål reguleres som offentlige, vil kommunen ha full kontroll med fastsetting av parkeringsvilkår (avgift/leie, ikke eie) og at kapasiteten bygges ut i henhold til behov og overordnet transportpolitikk. Hensiktsmessige virkemidler for etablering av offentlige fellesanlegg som frikjøp og utbyggingsavtaler, er gjennomgått i eget notat om virkemidler.

5. FRA PLAN TIL BYGGING OG DRIFT - ANBEFALINGER

5.1. Realisering av offentlige parkeringsplasser

Vi anbefaler at fremtidige parkeringsanlegg i regionsentrene etableres som fellesanlegg, og at de i stor grad reguleres til offentlig formål gjennom bestemmelser. Det at parkeringsanlegg reguleres til offentlig formål gir kommunen flere virkemidler i parkeringspolitikken, herunder å bestemme parkeringsvilkårene, sørge for at anleggene blir lokalisert riktig og at mulig sambruksmuligheter blir utnyttet. I tillegg vil færre, større og riktig lokaliserte anlegg kunne hindre at vei og gatenettet får mange små parkeringsanlegg og mange avkjørsler som vil forringe betingelsene for å gå og sykle på en trygg måte. Man øker også mulighetene for å regulere trafikk uten å komme i konflikt med private rettigheter osv.

Plan og bygningsloven gir kommunene ulike virkemidler for å realisere denne typen politikk. Et hovedpoeng i så måte er å gi kommunen økonomisk evne til å ivareta mulighetene som ligger i å etablere offentlige fellesanlegg. Vi peker her kort på to virkemidler, **frikjøpsordningen** og bruk av **utbyggingsavtaler**.

5.1.1. Frikjøpsordningen

Frikjøp er en frivillig ordning mellom kommunen og utbygger som fritar utbygger fra å anlegge parkeringsplassene som kreves i henhold til i parkeringsnormen mot å innbetale et gitt beløp per parkeringsplass. Ordningen kan være et supplement til normer med minimumskrav eller faste krav til parkering.

Frikjøpsavtaler gir kommunen kontroll over en større del av parkeringstilbudet og gir kommunene bedre styringsmuligheter, noe som gjør det enklere å regulere parkeringstilbudet i henhold til kommunale (, regionale og nasjonale) mål og planer.

Formålet med en frikjøpsordning er å:

- Legge til rette for sambruk og mer fleksibel bruk av plassene i større anlegg
- Bidra til delfinansiering av felles parkeringsanlegg
- Mulighet for å redusere antall plasser/hindre overetablering av parkeringsplasser
- Mulighet for et mer markedsbasert parkeringstilbud
- Bidra til å synliggjøre parkeringskostnadene

Gjennom en frikjøpsavtale påtar kommunen seg et ansvar for å tilby et hensiktsmessig parkeringstilbud for et område. Kommunene har ikke noen forpliktelse til å reservere plasser til utbyggers eget bruk, parkeringsvilkårene bestemmes uavhengig av hvordan anleggene er finansiert.

Kommunen kan avtale med utbygger at parkeringsplasser i et utbyggingsprosjekt blir allment tilgjengelige og derved kan finansieres av kommunen for eksempel med midler innbetalt i frikjøpsavtaler.

I henhold til PBL § 28-7 skal frikjøpsordningen angis som bestemmelse i kommuneplanen.

5.1.2. Utbyggingsavtaler

Såfremt det er fattet forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen, kan offentlige parkeringsanlegg inngå i en eventuell avtale om å etablere offentlige parkeringsplasser.

Bruk av utbyggingsavtaler er i motsetning til frikjøp nærmere knyttet til opparbeidelsesplikten som følger av reguleringsplan for den konkrete utbyggingen, og blir derfor et virkemiddel som er knyttet direkte til utbyggingen i tid.

Avtalene skal være balansert, dvs. kommunens ytelse skal stå i forhold til den forpliktelse utbygger påtar seg i form av å bygge offentlige parkeringsplasser.

Utbyggingsavtaler er derfor egnet for eksempel der kommunen yter arealer, infrastruktur og eller egenkapital slik at et allerede regulert offentlig parkeringsanlegg kan realiseres og overtas av kommunen. I tilfeller der kommunens ytelse ikke er tilstrekkelig, kan det inngås avtale om privat forskuttering, dvs. utbygger etablerer plassene, og gis en tidsbegrenset disposisjonsrett over alle eller deler av plassene inntil kommunen etter nærmere avtale overtar dem. Dette kan for eksempel være knyttet til fremtidige frikjøpsinntekter e.l.

Bruk av frikjøp og utbyggingsavtaler er nærmere beskrevet i kapittel 2.5.

Anbefaling:

Kommunene bør etablere frikjøpsordning etter bestemmelsene i plan og bygningsloven, og utnytte muligheten for å inngå utbyggingsavtaler der det ligger til rette for det, slik at offentlig parkeringsanlegg kan etableres. Kommunen får da muligheten til å påvirke parkeringspolitikken som eier av parkeringsinfrastruktur, noe som igjen åpner for en hensiktsmessig utnyttelse av anleggene.

5.2. Strategier for drift av parkeringstilbudet

Regionsentrenes handle og servicetilbud er til dels konkurranseutsatt som reisemål, dvs. kundenes behov kan dekkes også andre steder.

Parkeringsplasser som kommunen eier eller har råderett over bør derfor reguleres slik at god tilgjengelighet til regionsentrenes handle og servicetilbud prioriteres og forbedres.

Hovedgrepet bør være å innrette parkeringsvilkårene slik at det er god tilgang til korttidsparkering nær målpunktet for kundene, mens lengre besøk og arbeidsreiseparkering godt kan henvises til mer perifere plasser med noe gangavstand.

Det er vegtrafikklovens bestemmelser som er grunnlaget for fastsetting av parkeringsvilkår, og lovens formål er nettopp at man skal opprettholde god tilgjengelighet, fremkommelighet.

5.2.1. San Francisco (SF) – modellen

San Francisco-modellen bygger på prinsippet om prising/avgiftsnivå basert på informasjon om variasjon i etterspørsel etter parkering, spesielt gateparkering.

Professor Donald Shoup ved universitetet i Los Angeles, er initiativtaker og har utformet grunnlaget og ledet en forsøksordning som nå er permanent. Amerikanske forhold avviker noe fra norske, men hovedkonklusjonene kan overføres også til norske forhold. Shoup's bakgrunn for modellen er at planleggere har reagert på overbelastning i gateparkeringen med å øke parkeringsnormene. Man skulle i stedet ha regulert gateparkeringen mer effektivt, og hatt lavere parkeringsnormer

Two Mistakes in Parking Policy

1. Keep curb parking free or cheap
2. Require lots of off-street parking

Donald Shoup (UCLA)

5.2.2. Det er behov for en ny tilnærming til prising av allment tilgjengelig parkering

For høy parkeringsavgift fører til avvisning og ledige P-plasser, som igjen gir lite besøk i forretningene, jobber går tapt, og kommunen mister skatteinntekter.

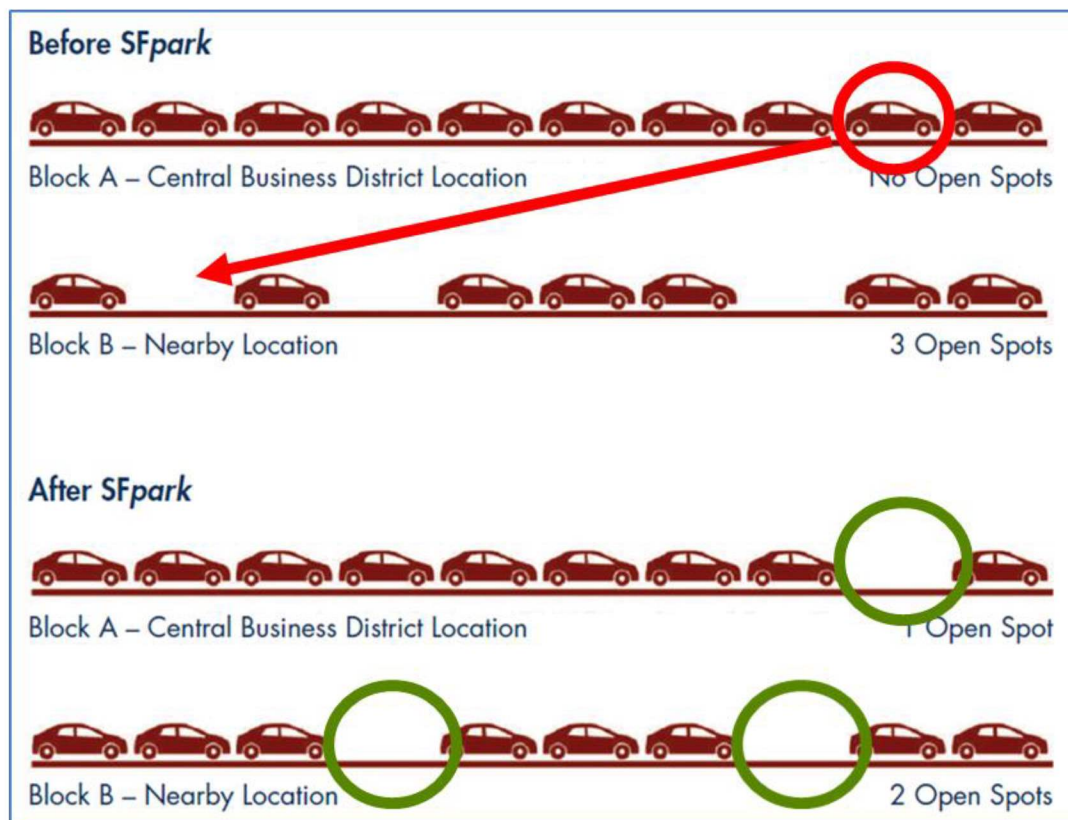
For lave parkeringsavgifter fører til at alt er fullt, det oppstår letetraffikk, unødig tidsforbruk hos kunder og næringsliv, køer og økt forurensning.

Det har vist seg at det er tilnærmet umulig å beregne seg fram til den etterspørselsmessige effekten av avgiftsreguleringer på forhånd, noe som i grunnen gjør det veldig forståelig at det er mange ulike oppfatninger om avgiftsfastsettingen, og at dette blir et politisk sett følsomt tema.

SF-modellen baserer seg derfor på en metode der man foretar små og relativt hyppige justeringer av avgiften opp eller ned, inntil belegget på parkeringsplassen er innenfor målsettingene.

Dette er en mer dynamisk tilnærming enn den norske offentlige parkeringsmyndigheter oftest har benytter til å fastsette avgiftsnivået, og gir mulighet for en prising som i større grad fanger opp variasjonene i etterspørselen etter parkering innenfor senterområdet og over døgnet og uka.

Prosjektet i San Francisco har vist at helt lokale variasjoner i prisfølsomhet for avgiftsendringer er så store at det generelt ikke er mulig å beregne seg fram til riktig avgiftsnivå. Dette fører til at det er komplisert å bestemme avgiftsnivået gjennom politiske prosesser.



Figur 5-1: Ideen bak SF-modellen er at det alltid skal være en ledig plass i hver kvartal, og at parkeringen skal overføres til områder med lavere belegg, med bare en bil mindre i en gate som flyttes til et mindre belastet parkeringsområde i nærheten, vil hele området bli mer tilgjengelig. (Donald Shoup).

SF-modellen er kort forklart en modell for prissetting av parkering, for å oppnå en mer optimal utnyttelse av parkeringsressursene, formulert som følger:

SF modellen handler derfor om å forvalte gateparkeringen på en slik måte at den tilgjengelige parkeringsressursen utnyttes så godt som mulig.

Prismodellen innebærer at fastsetting av avgiftene foretas på grunnlag av objektiv kunnskap om parkeringsbelegget, og vedtatt beleggsmål, og innebærer en avpolitisering av avgiftsfastsettingen, som ansees nødvendig for gjennomføring av modellen.

5.2.3. Norske erfaringer

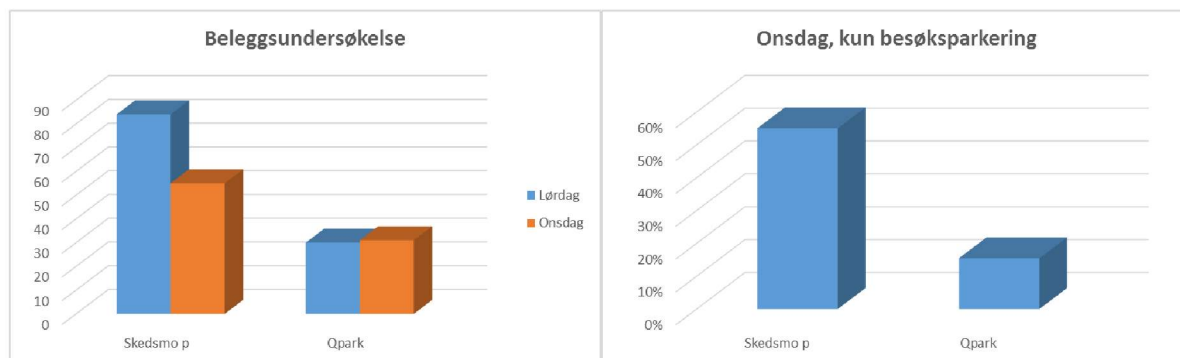
Skedsmo kommune har i en årrekke praktisert en forenklet variant av SF-modellen, med gode resultater, i form av god utnyttelse av parkeringsressursene i Lillestrøm sentrum.

Skedsmo kommune har en mindre finmasket modell enn San Francisco, og kommunen baserer avgiftsreguleringer på periodiske registreringer av parkeringsbelegget på tidspunkter som ansees som representative.

Hverken i San Francisco eller Skedsmo (Lillestrøm) har omleggingen av avgiftsfastsettingen medført noen signifikant økning eller reduksjon i inntektene.

Skedsmo kommunes forvaltning av parkeringsplassene viser et mye høyere belegg enn i de private parkeringsanleggene i samme område, som har en mer kommersiell prismodell.

Dette indikerer at SF-modellen er en gunstigere modell for sentrumsvirksomheten enn en ren kommersiell tilnærming sett fra parkeringsplasseiers side.



Figur 5-2: Beleggsundersøkelse lørdag og onsdag, kommunale og private plasser i Lillestrøm (Skedsmo Parkering)

Reglene for prisjustering slik de er formulert for San Fransisco anses som gode tommelfingerregler. San Fransisco er en stor by som selvsagt ikke kan sammenlignes med regionsentrene som sådan. Parkeringsplasser har imidlertid en svært lokal effekt innenfor akseptert gangavstand, og modellen tar ikke standpunkt til avgiftsnivå osv. slik at det er helt relevant å benytte de samme prinsippene også på mindre steder.

Vår anbefaling er at man benytter beleggsmålene som tilsier at man ikke skal ha høyere belegg enn 85%, og at avgiften reguleres opp hvis belegget er over 80%, og ned hvis det er under 60%.

I den grad kommunen er i tvil om modellen er verdt å satse på, er vår anbefaling å innføre modellen som er prøveprosjekt, slik man gjorde i San Fransisco. Forutsetningene bør antakelig være slik at prøveperioden ikke er kortere enn to år, med tanke på at avgiftsnivåene må justeres gradvis basert på ny og bedre informasjon om lokal etterspørsel etter parkeringsplasser før man får ønsket effekt av opplegget.

Det er ikke noe som tilsier at det er noe vesentlig å tape på et slikt prøveprosjekt hverken økonomisk eller politisk.

Anbefaling:

Det materialet som foreligger peker klart i retning av at erfaringene med fastsetting av parkeringsvilkår etter SF-modellen gjennomgående er gode når den gjennomføres i tråd med forutsetningene.

Parkeringsorganisering og avgiftsfastsettelse etter SF-modellen bygger på forutsetningen om at man i sentrumsområdet opplever at allment tilgjengelige parkeringsplasser i perioder har for høy og/eller for lav etterspørsel, slik at man kan oppleve overbelastning på enkelte plasser, og svak utnyttelse av parkeringsplassene andre steder.

For å iverksette modellen er det en forutsetning:

1. At det gjennomføres systematisk registrering av parkeringsbelegget over døgn og uke på offentlig tilgjengelige parkeringsplasser og at disse registreringene omfatter alle avgiftsplasser, slik at det kan danne grunnlag for fastsette/justere avgiftssatsene.
2. At det foreligger kommunalt vedtak som gir et myndighetsorgan eller en bestemt virksomhet mandat til å regulere lokale parkeringsavgifter i tråd med faktiske lokale variasjoner i belegget/etterspørselen på offentlige plasser.

Vår anbefaling vil derfor være at man arbeider for å implementere SF-modellens prinsipper for avgiftsfastsettelse i regionsentrene.

Vi anbefaler at det gjennomføres periodiske kartlegginger for å sikre transparens og legitimitet for avgiftsjusteringene i opinionen og hos politiske beslutningstakere, forslagsvis en gang pr kvartal de første 2 årene.

6. ANBEFALINGER FOR DET ENKELTE REGIONSENTERET

Det er avholdt møter med administrasjonen i hver av kommunene om utfordringer og forutsetninger i hvert enkelt senter. Med bakgrunn i overordnede anbefalinger, og de særlige utfordringene og forutsetningene som er avdekket, gis det noen anbefalinger om videre strategi for hvert senter.

Utfordringer og forutsetninger for hvert senter er beskrevet nærmere i en egen rapport **«Parkeringspolitikk i regionsentrene i Bergensregionen, anbefaling for hvert enkelt senter.»**

EGENSKAPER PARKERINGSDATABASEN

Tabell 0-1 Egenskaper i parkeringsdatabasen i Arc-GIS. De fleste aktuelle egenskaper kan legges inn og vil være nyttig i det videre arbeidet med utvikling av parkeringspolitikken.

EGENSKAP	VERDIER
NAVN	Fritekst
ADRESSE	Fritekst
EIER	Kommune / Andre offentlig / Privat / «Null»
DRIFT	Fritekst
VILKÅR	Allment tilgjengelig / Ikke allment tilgjengelig / Tidsbegrenset: 1 time / Tidsbegrenset: 2 timer / Tidsbegrenset: 3 timer / Tidsbegrenset: 6 timer / Tidsbegrenset: 7 timer / Tidsbegrenset: 8 timer / Tidsbegrenset: 9 timer / Tidsbegrenset: flere enn 9 timer – innen en døgn / Tidsbegrenset: døgn / Uregulert / «Null»
TILGANG	allmenn / ikke allmenn / uregulert / «Null»
PARKERINGSTYPE	parkeringshus / parkeringskjeller / parkeringsplass (bakkenivå) / parkeringstak / «Null»
OPPMERKING	ja / nei / delvis / «Null»
P-SKILT	ja / nei / ukjent / «Null»
ANTALL BIL P-PLASS	Tall / «Null»
ANTALL SYKKEL P-PLASS	Tall / «Null»
SYKKEL P-PLASS STANDARD	Åpent stativ / Stativ m/tak / Innelukket / Låst
ANTALL MC P-PLASS	Tall / «Null»
RESERVER TIL	Ansatte / Beboere / Hurtigparkering / HC / Kunder / Lade plass / Taxi / «Null»
RESERVERT ANTALL	Tall / «Null»
OMRÅDERESERVASJON	Ansatte / Beboere / Hurtigparkering / HC / Kunder / Lade plass / Taxi / «Null»
ASSOSIERT INNFARTSPARKERING	markert hfk / skiltet / skiltet og markert hfk / «Null»
ANTALL BIL INNFARTSPARKERING	Tall / «Null»
TIDSBEGRENSING	20 min / 30 min / 40 min / 1 time / 2 timer / 3 timer / 6 timer / 7 timer / 8 timer / 9 timer / 20 timer / 24 timer / 48 timer / over 48 timer / «Null»
BETALING	gratis / betaling / betaling etter 1 time / betaling etter 2 timer / betaling etter 3 timer / betaling etter 4 timer / betaling etter 5 timer eller mer / betaling oblatordning / innfartsparkering / «Null»
UNDERSØKT	befaring / flyfoto / «Null»
METODE PLASSTELLING	annen info / auto / telling befaring / telling flyfoto / «Null»
KOMMENTAR	Fritekst

