
Saksnr: 2020/72402-1
Saksbehandlar: Torill Klinker

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		04.11.2020

Brukarbetaling på dei fylkeskommunale innfartsparkeringsplassane

Forslag til vedtak

1. Hovudutvalet sluttar seg til innføring av brukarbetaling på innfartsparkeringsplassane Åsane terminal, Vågsbotn, Straume kollektivterminal, Nesttun terminal, Skjoldskiftet, Skjold kirke, Sæterveien, Steinsvikveien, Birkelandsskiftet (inne), Storavatnet/Godviksvingane og Storavatnet terminal. Prisen vert sett til kroner 30 pr. dag for alle som har gyldig kollektivbillett. Laurdag og sundag vert det opna for kommersiell parkering med takstar på høvesvis 20 og 10 kr. pr dag. Øvrige innfartsparkeringsplassar vil framleis vera gratis.
2. For hovudutvalet er det viktig at betalingsløyisingane er brukarvennlege. Betaling skal skje gjennom kjent parkeringsapp med kopling til Skyss sitt billetteringsystem.
3. Hovudutvalet sluttar seg til at det på sikt skal opnast for utvida kommersiell parkering for å nytta restkapasiteten på parkeringsanlegga våre, og ber om ei eigen politisk sak på dette i løpet av 2021. Saka vil også omhandle ei evaluering av ordninga med brukarbetaling.

Samandrag

I samband med budsjettprosessen for 2020 vart det fatta vedtak om ei inntekt på NOK 3 mill. kr. på innfartsparkeringsanlegga våre. Fylkesdirektøren har lagt til grunn at dette er ein halvårseffekt, og legg no fram sak som syner korleis brukarbetaling kan gjennomførast i praksis. Saka byggjer på ei fagleg utgreiing frå Asplan Viak. Utgreiinga kjem med anbefalingar både med omsyn til geografisk differensiering, takststruktur og betalingsløyisingar.

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør

Torill Klinker
seksjonssjef

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

I samband med budsjettprosessen for 2020 vart det fatta vedtak om ei inntekt på NOK 3 mill. kr. på innfartsparkeringsanlegga våre. Administrasjonen har lagt til grunn at dette er ein halvårseffekt, og at den politiske bestillinga er ei inntekt på 6 mill. årleg.

I tillegg fatta FUV fylgjande vedtak den 17.09.2020, under handsaming av planprogram for RTP-Vestland:

RTP må utarbeide retningslinjer for betalingsløysingar på dei fylkeskommunale innfartsparkeringane. Ein gjennomgang av forskning på bruk og lokalisering av innfartsparkering må ligge til grunn for det vidare arbeidet med plassar for innfartsparkering knytt til ulike kollektivknutepunkt, td at innfartsparkering skal leggast utanfor sentersonene i Bergen, med unntak av Arna, jfr. Vedtak.

Det er no gjort ei fagleg utgreiing som syner korleis dette kan gjennomførast i praksis. Utgreiinga kjem med anbefalingar både med omsyn til geografisk differensiering, takststruktur og betalingsløysingar.

Innleiing

Strategi for innfartsparkering fram mot 2030 vart vedteke av fylkestinget i Hordaland i 2015. Strategien legg grunnlaget for korleis innfartsparkeringstilbodet kan utviklast vidare. Eit sentralt poeng i strategien er at etablering av innfartsparkeringsplassar ikkje er eit mål i seg sjølv, men eitt av fleire verkemiddel som skal bidra til å nå dei nasjonale og regionale måla for kollektivtrafikken. For å nå måla for innfartsparkering presenterer strategien fleire sentrale prinsipp for vidare arbeid. Dette gjeld mellom anna fylkeskommunen sitt fokus på overordna plassar, geografisk plassering, spørsmål om brukarbetaling, finansiering og ansvar for utvikling av tilbodet. Strategien viser til at innfartsparkering primært er retta mot sentrumsretta arbeidsreiser i rushtida, der føremålet mellom anna er å:

- Avlaste hovudvegssystemet
- Gje eit tilbod til reisande med avgrensa lokalt kollektivtilbod og reisande med kompliserte reisemønstre (fleire byter undervegs)
- Gje fleksibilitet i reisekjeda (kombinerast med ærend undervegs)
- Gje eit alternativ til parkering ved reisemålet

Bergensområdet har i dag om lag 4200 innfartsparkeringsplassar. Fylkeskommunen er ansvarleg for drifta på om lag halvparten av desse. Fylkeskommunen har leigekostnader på fleire av plassane.

Innfartsparkeringstilbodet er attraktivt og reduserer antal bilreiser inn mot Bergen sentrum. Samstundes lyt ein erkjenne at tilbodet har ein svært høg kostnad for VLFK, og at antal bilreiser som vert erstatta av kollektivreiser gjennom innfartsparkering samla sett er relativt lågt.

Innfartsparkering skal bidra til nullvekstmålet

Innfartsparkering er eitt av fire satsingsområde i byveksttalen. Avtalen presiserer at innfartsparkering som verkemiddel skal bidra til nullvekstmålet.

Innfartsparkering er eitt av fleire tiltak som skal bidra til å auke andel kollektivreiser, og dermed redusere biltrafikken. Tiltaket kan kompensere for manglande kollektivtilbod og bidra til at dei som bur utanfor sykkel- og gangavstand frå kollektivtilbodet også kan reise kollektivt.

I tillegg til å gje auka flatedekning for kollektivtransporten, er ei viktig målsetting ved innfartsparkering å redusere personbiltransporten inn til bykjernen. Ved å legge til rette for at fleire kan innfartsparkere, og dermed ikkje må køyre bil heile vegen, vert trafikkmengda inn til byområda redusert, og ein bidreg til nullvekstmålet. Det er avgjerande at innfartsparkering vert tilrettelagt slik at det ikkje vert eit bilfremjande tiltak som skaper nye korte bilreiser og konkurrerer mot det lokale busstilbodet eller den lokale satsinga på sykkel og gange. Den faglege utgreiinga viser mellom anna til fylgjande tre kriterier for plassering av innfartsparkeringsanlegg:

Innfartsparkeringsplassane må etablerast utanfor sentrumsområda

Målet med innfartsparkering er å gje auka tilgjengelegheit med kollektivtransport. Innfartsparkering må difor lokaliserast slik at bilreisa utgjer kortast mogleg del av reisa. Innfartsparkeringsplassar bør difor etablerast der bil er einaste alternativ for å koma seg til haldeplassen eller stasjonen, og relativt langt utanfor sentrumsområda. I sentrale område bør areala nyttast til andre, meir hensiktsmessige formål.

Innfartsparkering må vera kopla til eit godt kollektivtilbod

Eit godt kollektivtilbod med høg frekvens, rask framføring og god kapasitet er viktige faktorar for at det skal vera attraktivt å innfartsparkere. Vidare må innfartsparkeringsplassen utformast slik at bytet mellom bil og kollektivtransport kan gjennomførast mest mogleg effektivt.

Innfartsparkering må sjåast i samanheng med andre bilreducerande tiltak

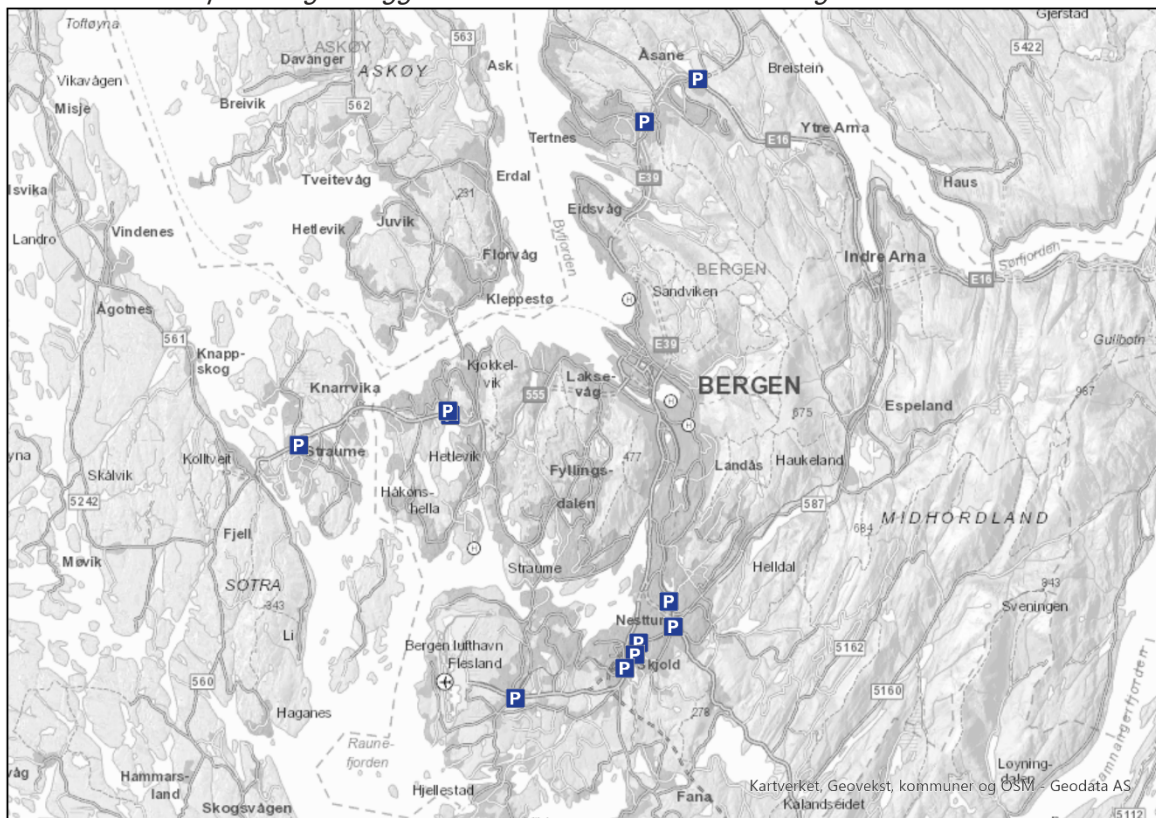
Dei generelle rammetilhøva for bil påverkar potensialet for innfartsparkering. Det er kjent at det er ein omstigningskostnad knytt til det å innfartsparkere samanlikna med det å køyra bil heilt fram, og ulempa ved å køyra bil må difor overstige ulempa ved å innfartsparkere. Innfartsparkering har liten effekt dersom det ikkje vert kombinert med andre bilrestriktive tiltak, som bompengar og parkeringsrestriksjonar i sentrum.

Geografisk differensiering

Fylkeskommunen har i dag driftsansvaret på ei rekkje innfartsparkeringsplassar. Vi har vurdert at dei anlegga der VLFK leiger arealet, der belegget er svært lågt, eller der kollektivtilbodet ikkje er tilfredsstillande, ikkje eignar seg for brukarbetaling.

Vi har vurdert dei 10 innfartsparkeringsanlegga der vi i dag har oblatparkering, som best eigna for innføring av brukarbetaling. Desse har alle god kollektivdekning, og vi har god statistikk på bruk av anlegga. Etter ei samla vurdering ser vi at det også for det nye anlegget i Vågsbotn bør innførast brukarbetaling. Dermed foreslår vi at i alt 11 anlegg er med i ordninga. Dei resterande innfartsparkeringsanlegga våre vil framleis tilby gratis parkering.

Kart over innfartsparkeringsanlegga som er aktuelle for brukarbetaling.



Bruken av dei ulike innfartsparkeringsplassane varierer mykje. Ved Åsane terminal er belegget på over 100%, medan ein på Birkelandsskiftet har svært få brukarar.

Tabell 1: Innfartsparkering Bergensområdet, statistikk 2019:

Innfartsparkering	Totalt antal plassar	Belegg %
Åsane terminal	202	103,9
Vågsbotn	-	-
Straume kollektivterminal	141	98,6
Nesttun terminal	184	95,7

Skjoldskiftet	60	89,5
Skjold kirke	29	33,6
Sæterveien	30	85,0
Steinsvikveien	150	75,7
Birkelandsskiftet (inne)	258	14,5
Storavatnet Godviksvingane	105	25,2
Storavatnet terminal	49	92,9

Takstnivå og samla inntekspotensial

Den faglege utgreiinga syner at attraktiviteten til innfartsparkeringstilbodet vert redusert når ein innfører avgift. Influensområdet for kvart anlegg vert mindre, og avvisingseffekten er grovt rekna til om lag 15 % ved innføring av betaling. Det er difor viktig å finna eit takstnivå som gjev eit godt tilbod til brukaren, men som samstundes oppfyller bestillinga om årleg inntekt. Fleire takstmodellar er vist i utgreiinga.

Vi legg her til grunn eit takstnivå med *Inntektsprognose gitt same takst på alle P-plassane*. Tabell 2 nedanfor viser inntektsprognose for alle dei aktuelle P-plassane med kr 30 på kvardagar, kr 20 på laurdagar og kr 10,- på sundagar. Inntektsprognosen legg til grunn ein avvisingseffekt på 15%. Taksten vil vera den same på alle dei 11 omtalte parkeringsanlegga, og den vil gjelda anten ein har periodekort eller enkeltbillett. I helgene legg vi opp til kommersiell parkering, for laurdagar vert prisen 20 kr, og for sundagar 10 kr. Krav om betaling vil gjelda alle dagar, i perioden 06:00-18:00. På kvelds- og nattetid vil ein framleis kunna nytta tilbodet gratis. Det vil framleis berre vera lov å stå parkert inntil 20 timar samanhengande.

Som vi ser er samla brutto inntekspotensial om lag 7,1 mill. årleg. Tabellen legg til grunn at fylkeskommunen leiger innkrevjingsutstyret som ein del av driftskontrakten. Gjennom ein slik forretningsmodell vil vi ikkje ha investeringskostnader, men ei jamn inntekt allereie frå det første året. Gjennom denne modellen står parkeringsaktøren for alle investerings-, drifts- og kontrollkostnader. Netto overskot for fylkeskommunen er berekna til 4,9 mill. årleg. Overskotet er ei teoretisk utrekning, basert på fastsette variablar. Ein reduksjon i den berekna avvisinga på 15%, eller betre driftskontraktar med parkeringsaktør, vil kunna gje ei auke i netto overskot.

For fylkeskommunen er det viktig å kunne gjera seg nytte av dei beste og mest kundevenlege løysingane som er tilgjengelege. Eit parkeringssystem som allereie er etablert og som kundane kjenner til vert vurdert som ein føremon. Innkjøp av betalingsløysing vil skje gjennom ordinære anbudsrundar. For fylkeskommunen er det også naudsynt å kunna inngå avtalar om drift og kontroll. Ny betalingsløysing skal erstatte dagens oblatordning.

Prising av innfartsparkeringane i Bergensområdet vert foreslått løyst med ein såkalla ANPR løysing; digital regulering med skilt-scanning ved inn- og utkøyring av dei aktuelle parkeringsområda.

Inn- og utkøyring og betaling skal skje på ein saumlaus måte slik at brukarane opplever parkeringsløysinga som påliteleg og attraktiv.

Tabell 2: Inntektsprognose gitt same takst på alle P-plassane med kr 30 på kvardagar, kr 20 på laurdagar og kr 10,- på sundagar.

P-plass		Belegg	1 år	1 år, Red. 15%	Dager	Takst	Inntekt	Inntekt pr plass	Innt. minus 0-pkt.
Åsane									
Antall parkerte biler			202	172	226	30	1 164 126	5 763	3 813
Bruk lørdag	Lørdager	40 %			46	20	446 016	2 208	
Bruk søndag	Søndager	20 %			46	10	111 504	1 115	
Straume - kollektivterminal									
Antall parkerte biler			139	118	226	30	801 057	5 681	3 731
Bruk lørdag	Lørdager	30 %			46	20	233 496	1 656	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	38 916	392	
Storavatnet bussterminal									
Antall parkerte biler			46	39	226	30	262 217	5 351	3 401
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	54 096	1 104	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	13 524	154	
Belegg %									
Storavatnet Godviksvingane									
Antall parkerte biler			27	23	226	30	152 720	1 454	-496
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	115 920	1 104	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	28 980	276	
Nesttun									
Antall parkerte biler			176	150	226	30	1 014 288	5 512	3 562
Bruk lørdag	Lørdager	40 %			46	20	406 272	2 208	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	50 784	519	
Skjoldskiftet									
Antall parkerte biler			53	45	226	30	303 998	5 067	3 117
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	66 240	43 428	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	16 560	1 104	
Steinsvikveien									
Antall parkerte biler			114	96	226	30	654 101	4 361	2 411
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	165 600	1 104	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	41 400	493	
Sæterveien									
Antall parkerte biler			26	22	226	30	146 957	4 899	2 949
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	33 120	1 104	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	8 280	96	
Skjold kirke									
Antall parkerte biler			10	8	226	30	56 189	1 938	-12
Bruk lørdag	Lørdager	20 %			46	20	32 016	1 104	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	8 004	232	
Vågsbotn (Åpnet mars 2020)									
Antall parkerte biler (Stipulert)			26	22	226	30	149 838	2 882	932
Bruk lørdag	Lørdager	30 %			46	20	14 352	276	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	2 392	46	
Birkelandsskiftet inne									
Innfartsparkering		25 %			226	30	437 310	1 695	-755
Bruk lørdag	Lørdager	30 %			46	20	71 208	1 369	
Bruk søndag	Søndager	10 %			46	10	11 868	228	
Sum innfartsparkering							5 142 800		
Sum andre							1 970 548		
Sum andre							7 113 348		

Betalingsløysingar og innkrevjingsutstyr

Det finst fleire leverandørar av mobile løysingar for digitale parkeringsløyver. Appen gjennomfører ein kvalifisering av korvidt brukaren (ved hjelp av reg.nr på bil eller tlf. nummer) har ein gyldig kollektivbillett. Dette kan gjerast på fleire ulike måtar, men dei tekniske løysingane er vurdert som uproblematisk.

Dagens ordning med oblat vert handtert gjennom Skyss, men ettersom ein på sikt ynskjer å opna for kommersiell parkering er det vurdert som lite hensiktsmessig at betaling skjer gjennom billetteringssystemet til kollektivselskapet. Det er vurdert som uproblematisk å kopla ein rein parkeringsapp til Skyss-appen, for slik å sikra at dei som nyttar innfartsparkeringstilbodet har gyldig kollektivbillett. På sikt må ein ha moglegheit for å kunna innføra dynamisk prising med ulik pris til

Moglegheit for kommersiell drift av restkapasitet ved parkeringsanlegga

Ved nokre av parkeringsanlegga er det i dag ein restkapasitet som kan vera attraktiv for kommersiell parkering. Dette kan vera aktuelt på dagtid etter morgonrush, på kveldstid og i helger. Ved nokre av anlegga vil det også vera aktuelt med langtidsparkering. For å sikra dei kollektivreisande eit godt tilbod kan ein til dømes opna for kommersiell parkering etter klokka 09 om morgonen, på avmerka plassar, og til andre takstar enn det som gjeld for dei med gyldig kollektivbillett. Målgruppa vil vera besøkande som har ulike gjeremål i nærområdet, tilreisande som har behov for parkering, eller fast utleige til næring og bustad.

Innfartsparkeringane har i dag ei tidsavgrensing på 20-24 timar. For å nå andre marknader kan det vera aktuelt å tilby lengre parkeringsopphald på einskilde innfartsparkeringar. Kundegrupper kan vera innfartsparkering for turistar og andre, eller former for utfartsparkering der også kollektivtilbodet vert nytta. Eit eksempel som særleg er nemnt i utgreiinga er utvida parkeringstilbod for flypassasjerar på innfartsparkeringsplassen ved Birkelandsskiftet, med eit netto inntektspotensial på om lag 0,7 mill. årleg (*tabell 8.5 i vedlegget, vist som 2995,- årleg pr. plass*).

Vidare kan ledig parkeringskapasitet leigast ut til bebuarar eller lokale verksemdar. Plassar kan også leigast ut til bildelingsordningar eller som eit reint ladetilbod.

Å opna for kommersiell parkering utover det som er foreslått i tabellen over, vil kunna gje fylkeskommunen vesentleg større inntekter. Samstundes vil det gjera oss til ein parkeringsaktør i konkurranse med andre parkeringsaktørar. Det er difor behov for å utgreia om vår rolle som parkeringsaktør fell inn under kryss-subsidiering og såleis er i strid med konkurranselova, før ein eventuelt går vidare med kommersiell parkeringsdrift utover.

Vedtakskompetanse

Økonomireglementet punkt 3.2 slår fast at *Hovudutvala har mynde til innanfor sitt budsjett- og ansvarsområde å gjere endringar i og mellom løyvningsnivåa i driftsbudsjettet slik det går fram av budsjettreglement og dei årlege budsjettvedtak*. Saka vert difor lagt fram for hovudutval for mobilitet og samferdsle for endeleg avgjerd.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Prosjektet legg opp til fylkeskommunale netto-inntekter på om lag 4,9 mill. årleg.

Klima: Det vert lagt til grunn at prosjektet vil overføra ein del av dei kortaste bilreisene til gange og sykkel, og at fleire av dei lange bilreisene vert erstatta av kollektivreiser. Prosjektet er difor vurdert til å ha positiv effekt på klima.

Folkehelse: Det vert lagt til grunn at prosjektet vil overføra ein del av dei kortaste bilreisene til gange og sykkel, og såleis ha ein positiv effekt på folkehelse.

Regional planstrategi: Prosjektet vil bygge opp under mål og strategiar i Utviklingsplan for Vestland. Trygg og miljøvenleg mobilitet er sterkt vektlagt i Utviklingsplanen, både i mål 2 «Klima og miljø som premiss i samfunnsutvikling» og mål 3 «Lokalsamfunn som ramme for gode kvardagsliv». Strategi 2.1 og 3.3 er særleg relevante i denne samanheng.

Konklusjon

Fylkeskommunen har som ansvarleg for kollektivområdet eit ynskje om at fleire skal nytta kollektivtilbodet. Samstundes har fylkeskommunen store kostnader med opparbeiding og drift av innfartsparkeringsplassane, og har difor eit ynskje om å dekkja egne kostnader og å utnytte ledig kapasitet til andre føremål.

Etter fylkesdirektøren sitt syn er det eit godt fagleg grunnlag som er levert frå konsulent. Rapporten skisserer ulike modellar for inntekspotensiale, basert på ulike takstnivå.

Etter fylkesdirektøren sitt syn vil innføring av ein moderat avgift truleg avvise dei av kundane som har kortast veg, og som kan sykle eller gå til terminalen. På den måten vil innfartsparkeringa få auka kapasitet og frigjort plassar til de med lengre reiseveg til kollektivtilbodet. Garantert plass kan auka betalingsviljen og aksepten for å nytta det avgiftsbaserte tilbodet.

Det tilrådde takstnivået syner at brukarbetaling kan innførast på ein måte som i stor grad følgjer opp den politiske bestillinga, og samstundes støtter opp under målsetjinga om å få fleire til å reise kollektivt.

Fylkesdirektøren er merksam på at den tilrådde modellen har eit stipulert inntekspotensiale på netto 4,9 mill. årleg, og såleis ikkje fullt ut følgjer opp budsjettprosessen og forventninga om 6 mill. årleg. Fylkesdirektøren peiker her på at det tilrådde takstnivået, som vist i tabell 2, er basert på eit moderat takstnivå. Å auka takstane for å oppnå ei netto inntekt på 6 mill. årleg er pr. no vurdert å i for stor grad redusere attraktiviteten for brukarane.

Fylkesdirektøren minner om at det ved nokre av parkeringsanlegga våre i dag er ein restkapasitet som kan vera attraktiv for kommersiell parkering. Målgruppa vil vera besøkande som har ulike gjeremål i nærområdet, tilreisande som har behov for parkering, eller fast utleige til næring og bustad. Eit eksempel som særleg er nemnt i utgreiinga er utvida parkeringstilbod for flypassasjerar på innfartsparkeringsplassen ved Birkelandsskiftet, med eit netto inntekspotensial på om lag 0,7 mill. årleg. Å opna for rein kommersiell parkering vil kunna gje fylkeskommunen vesentleg større inntekter, og truleg følgja opp den politiske forventninga om ei inntekt på 6 mill. årleg. Det er behov for å utgreia formalitetane kring fylkeskommunen si rolle som kommersiell parkeringsaktør. Fylkesdirektøren foreslår difor at det i løpet av 2021 vert lagt fram ei ny sak om dette.

Innføring av betalingsløysingar på innfartsparkeringsanlegga våre vil kunna få konsekvensar som me ikkje har oversikt over i dag, slik som bortfall og omfordeling av brukarar, nye køyremønster mm. Det er difor viktig å evaluera og eventuelt justere ordninga, inkludert takstfastsetjinga, etter ei tid. Fylkesdirektøren foreslår difor at det i løpet av 2021 vert lagt fram ei ny sak som evaluerer ordninga.

Fylkesdirektøren vil avslutningsvis rå til at innføring av brukarbetaling på innfartsparkeringsplassane våre vert gjennomført som skissert i saka.