

**Arbeidsdokument 50727**

**Oslo 11.11.2014**

**4099 NTP-18**

**Frode Longva**

## **Kriterier for parkeringspolitikk i Bymiljøavtalene - et diskusjonsnotat**

### **Innhold**

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Hva vet vi om parkering og transport? .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Indikatorer for arealbruk .....</b>	<b>7</b>
3.1	Utvikling av indikatorer .....	7
3.2	SVVs opprinnelige forslag til indikatorer.....	7
3.3	Mulige alternativer: RVU, normer, pris og beskrivelser.....	8
<b>4</b>	<b>Prinsipper for indikatorer – hva bør vi ha med oss videre? .....</b>	<b>10</b>



## Forord

Statens Vegvesen har fått i oppdrag å utarbeide generelle indikatorer for arealbruk og parkeringspolitikk til bruk i oppfølgingen av de nye Bymiljøavtalene. I dette arbeidet har de nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter for de fire storbyområdene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, KS, Jernbaneverket og Miljødirektoratet, foruten Statens Vegvesen selv. TOI har fått i oppdrag å bistå arbeidsgruppen med faglige råd innen tematikken som behandles i arbeidet. Dette består dels i å bidra på arbeidsgruppens møter og dels å utarbeide to diskusjonsnotat, ett på hvert av indikatorområdene; arealbruk og parkeringspolitikk.

Dette notatet er andre diskusjonsnotat i arbeidet. Notatet tar utgangspunkt i Statens Vegvesens opprinnelige forslag til indikatorer for å måle utvikling i parkeringspolitikken, og diskuterer fordeler og ulemper med disse målt opp mot utvalgte alternativer. Frode Longva er prosjektleder hos TOI og er hovedforfatter av notatet, men har nytt godt av gode diskusjoner og kommentarer fra forsker Petter Christiansen og seniorforsker Jan Usterud Hansen. Innholdet står imidlertid for hovedforfatterens egen regning.

# 1 Innledning

I klimaforliket i 2008 ble det målsatt at trafikkveksten i byene som følge av befolkningsvekst i årene framover skulle tas med kollektivtransport, til fots og med sykkel. I siste Nasjonal transportplan er dette målet understreket som en sentral del av den nasjonale transportpolitikken i byene.

Dersom trafikkveksten i årene framover skal kunne tas med kollektivtransport, sykkel og til fots, må det tas overordnede grep der systematisk styrking av disse transportmåtene, kombinert med restriksjoner på biltrafikken, samt langsiktig arealplanlegging og strategisk byutvikling virker sammen for å redusere transportbehovet og endre transportmiddelfordelingen.

I dette notatet diskuterer vi hvordan vi kan utvikle indikatorer som fanger opp utviklingen i parkeringstilgjengelighet. Notatet tar utgangspunkt i Statens Vegvesens opprinnelige indikatorforslag på parkering, for så å diskutere fordeler og ulemper med disse målt opp mot utvalgte alternativer.

## 2 Hva vet vi om parkering og transport?

Vi vet mye om hvorfor dagens trafikanter reiser som de gjør. Og vi vet mye om hva som påvirker biltrafikkmengdene i et byområde. Rent prinsipielt er det fire måter biltrafikkmengdene kan endres på: (i) Vi kan reise sjeldnere, (ii) Vi kan reise kortere, (iii) Vi kan reise med bil på andre måter enn som sjåfør, (iv) Vi kan reise på andre måter enn med bil.

De aller fleste bilturer starter og ender med en parkert bil. Parkeringstilbudet er dermed en forutsetning for at bilen skal kunne benyttes og fungere som et effektivt transportmiddel for ulike reisemål. Når parkeringsplasser er lett tilgjengelig og gratis eller rimelig å benytte, vil det stimulere til bruk av bil selv på korte avstander og i tilfeller med svært godt utbygget kollektivtransport. Parkeringsregulering som virkemiddel har derfor et stort potensial (Hanssen 2014).

En rekke fagartikler og forskningsrapporter har påvist at befolkningens valg av reisemål og transportmiddel påvirkes av parkeringstilbudet ved alternative reisemål. I en internasjonal kunnskapsoppsummering ble sammenhengen mellom parkeringspolitikk og mobilitet oppsummert på følgende måte for tre ulike brukergrupper: Beboere, arbeidstakere og besøkende (se tabell 1).

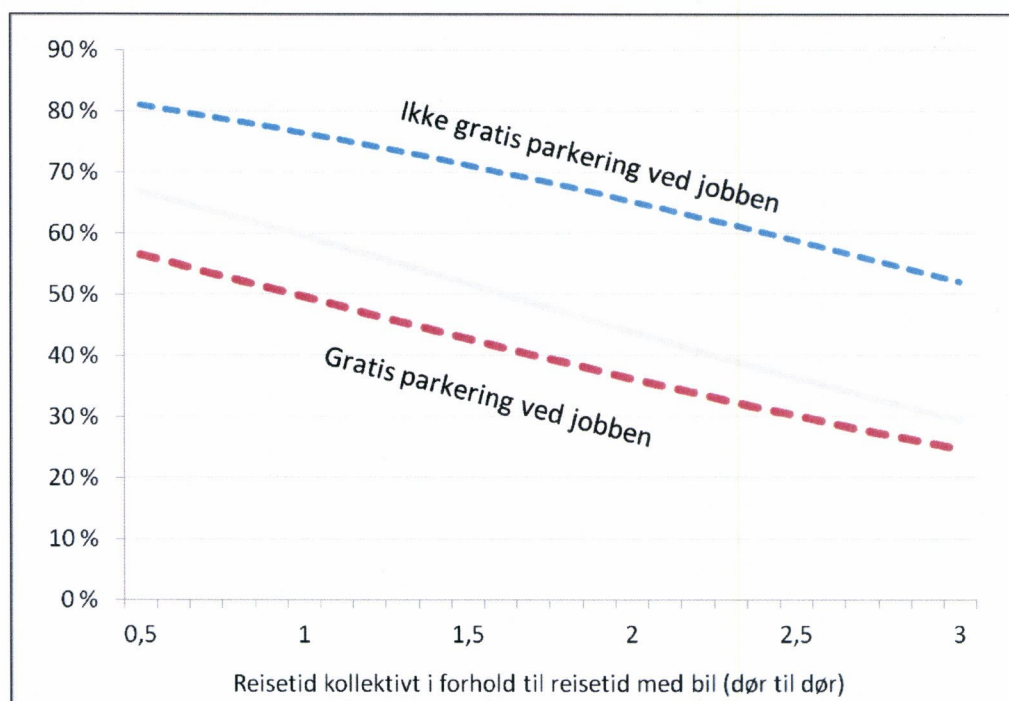
<b>Effekter på mobilitet av ulike parkeringstiltak</b>	<b>Målgruppe</b>	<b>Endring i antallet bilturer</b>	<b>Endring i transportmiddelfor deling til fordel for kollektivtransport</b>
Reduksjon i antallet langtids parkeringsplasser	Beboere	Liten reduksjon	Liten betydning
	Arbeidstakere	Klar reduksjon	Signifikant endring
	Besøkende	Begrenset reduksjon	Begrenset
Innføring av beboerparkering/boligsoneparkering	Beboere	Ingen effekt	Ingen effekt
	Arbeidstakere	Stor reduksjon	Signifikant effekt
	Besøkende	Ingen effekt	Begrenset
Introduksjon av tidsbegrenset parkering	Beboere	Begrenset effekt	Liten betydning
	Arbeidstakere	Klar reduksjon	Signifikant endring
	Besøkende	Begrenset effekt	Begrenset
Introduksjon av parkeringsavgifter	Beboere	Begrenset effekt	Liten betydning
	Arbeidstakere	Klar reduksjon	Signifikant endring
	Besøkende	Begrenset reduksjon eller liten økning	Begrenset

Tabell 1: Oppsummering av effekter av ulike parkeringstiltak på mobilitet. Kilde: Cost (2005).

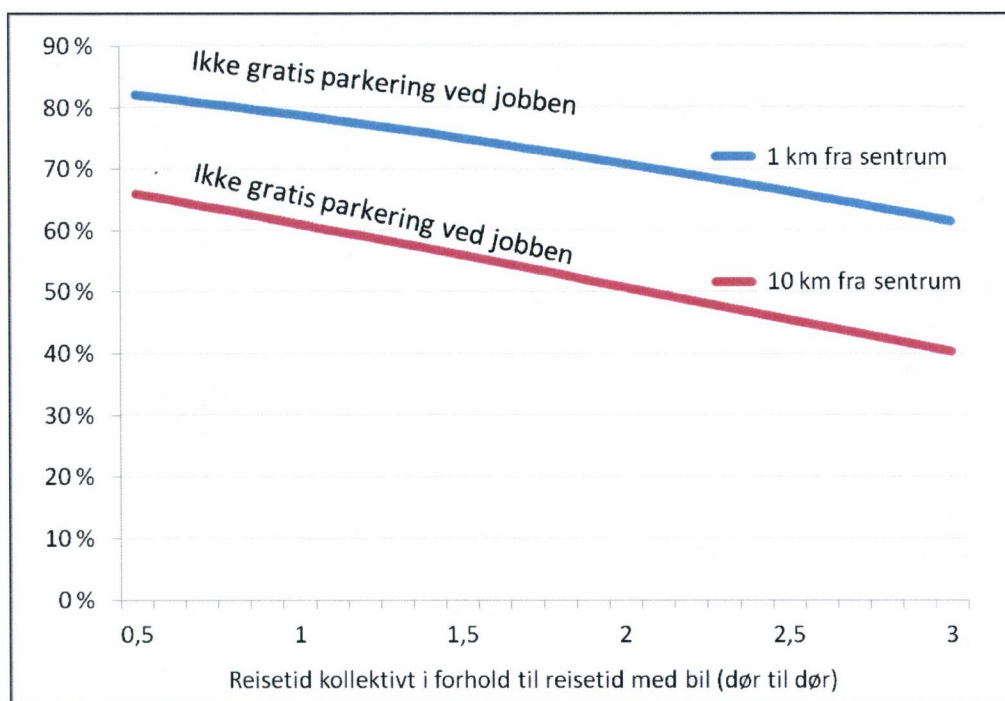
De direkte og samlede virkningene av parkeringsrestriksjoner kan likevel være vanskelig å beregne. Til det er studiene ofte for generelle og effektene for kontekstavhengige. Avhengig av restriksjonenes omfang og karakter kan det påvirke trafikkvolumet på en gatestrekning, i et nabolag, i en bydel eller i et helt byområde. I tabellen er således retningene på endringene påpekt, mens styrken og hvor mye som endres er vagere formulert. Som vist i tabellen påvirkes også ulike grupper av reisende forskjellig. I studiene som er gjennomgått over er det gjennomgående de arbeidsreisene som i størst grad lar seg påvirke av parkeringstiltakene. Noe av det skyldes at flere tiltak ofte kommer samtidig: Innføring av tidsbegrenset parkering og/eller avgifter på gategrunn vil nesten alltid bli fulgt opp med boligsoneparkering eller beboerparkering, noe som skjermer beboerne fra slike endringer. Samtidig vil tilgjengeligheten til alternativ parkering eller alternative transportmidler på reisen (for eksempel kollektivtransport) være med på å påvirke effektene på bilbruken til både arbeidstakere og besøkende. Parkeringsrestriksjoner vil således ha størst reduserende effekt på bilbruken i storbyer hvor kollektivtrafikken er godt utbygget.

Oppsummeringer er også i tråd med hva vi har sett i norske studier. En enkel illustrasjon på effekten av tilgang på gratis parkeringsplass på jobben er vist i figur 1. Figuren viser at parkeringstilbudet har betydning for hvordan brukere som har lik tilgang på bil velger å reise til arbeid. Når reisetiden med kollektivt er dobbelt så lang

som med bil, er det rundt 35 prosent som velger kollektivt når de har gratis parkeringsplass på jobben, mens det er vel 65 prosent som reiser kollektivt hvis de må betale for parkeringen. I figur 2 ser vi at denne sammenhengen også gjelder dersom vi tar hensyn til arbeidsplassens lokalisering målt i avstand fra sentrum.



Figur 1: Sannsynlighet for å reise kollektivt til jobb i Oslo tettsted etter kvaliteten på kollektivtilbudet målt som relativ reisetid til jobb og parkeringsmulighet ved jobb, RVU 2009. Kilde: Engebretsen 2014.



Figur 2: Sannsynlighet for å reise kollektivt til jobb i Oslo tettsted etter kvaliteten på kollektivtilbudet målt som relativ reisetid til jobb, parkeringsmulighet ved jobb og arbeidsplassens avstand fra sentrum, RVU 2009. Kilde: Engebretsen 2014.

Begge figurene peker på betydningen av parkeringstilbudet i endepunktet av reisen (arbeidsplassen) og er rettet inn mot de som i kunnskapsoversikten er mest tilbøyelig til å endre reisevaner (de arbeidsreisende). Dette er den sammenhengen vi med størst grad av sikkerhet kan si påvirker biltrafikkmengdene i en storby, særlig på tider av døgnet hvor kapasiteten på veisystemet er som trangest. En restriktiv politikk på dette området innebærer at antall plasser begrenses, at de avgiftsbelegges eller en kombinasjon av dette. Vi vet imidlertid mindre om de langsiktige konsekvensene av dette på selskapenes lokaliseringvalg. Virkemidler virker sammen, og kan være gjensidig forsterkende eller motvirke hverandre. En eventuell indikator for parkering må derfor sees i nær sammenheng med indikatorer for arealbruk, med spesiell vekt på arbeidsplasslokalisering.

Et gjennomgående funn i litteraturen er samtidig at selv om kunnskapen er god på et overordnet nivå, er det fortsatt store kunnskapshull når lokale myndigheter skal planlegge og beregne effekter av egne parkeringstiltak lokalt (Hanssen mfl. 2014). Til det er manglene i byenes oversikter og dokumentasjon over tilgjengelige parkeringsplasser for store. Slike oversikter er ressurskrevende og gjøres kun sporadisk, i de tilfellene de gjøres i det hele tatt.

## 3 Indikatorer for arealbruk

### 3.1 Utvikling av indikatorer

Det er flere forhold som er viktige ved utarbeidelse av indikatorer. For det første må vi være sikre på at de indikatorene vi benytter er viktige. Det betyr at vi ikke må benytte indikatorer som er lite relevante/irrelevante for tiltakets overordnede målsetting. Det betyr også at tiltakets overordnede målsetting styrer hvilken indikator som er viktig: Mens drivstoffteknologi er viktig for mål om reduserte klimagassutslipp, er den mindre viktig for mål om reduserte biltrafikkmengder. På samme måte vil et mål om å øke antallet kollektivreiser, eller redusere bilbruken uavhengig av kjørelengder, tilsi en litt annen vektning av indikatorer enn for den overordnede målsettingen i dette notatet, reduserte biltrafikkmengder.

For det andre, må vi bruke indikatorer som det er realistisk at partene i bymiljøavtalen kan påvirke. Det vil eksempelvis være problematisk å bruke endret sysselsettingsrate i en by som mål på en avtales suksess, ettersom eventuelle avtaler bare er en av en rekke ulike faktorer som påvirker økonomisk utvikling og sysselsetting i en byregion.

For det tredje, er det viktig å være bevisst på hva indikatorene skal brukes til. Er det kun for å følge en utvikling eller belønne en innsats? Er det i så fall belønning for «riktig» parkeringsrestriksjon eller belønning for riktig effekt av parkeringsrestriksjonen? Et annet sentralt skille er mellom det å fokusere på læring/prosesser og det å fokusere på resultater. Dersom man er ute etter nyskaping og kreativitet, er det viktig at søkelyset rettes vel så mye mot læring som mot selve resultatet. Oppmerksomhet mot resultatet vil kunne dreie tiltakene i retning mot en tryggere og mindre risikofylt tiltaksprofil, der man vektlegger tiltak som gir kortsiktige og umiddelbare effekter framfor mer langsiktige strukturendringer. Å redusere takstene i kollektivtransporten er eksempler på tiltak som umiddelbart vil bidra til at flere reiser med kollektivtransport, mens tiltak på arealbruksiden tar lengre tid å gjennomføre og krever fokus på langsiktige resultater.

### 3.2 SVVs opprinnelige forslag til indikatorer

I det opprinnelige notatet fra Statens Vegvesen er det foreslått to indikatorer for å følge parkeringsutviklingen:

- *Indikator 1: Andel arbeidstgere med fast oppmotested i bykommunen med gratis parkeringsplass som arbeidsgiver disponerer*
- *Indikator 2: Antall offentlig tilgjengelige parkeringsplasser i SSB-sentrumssonen, hvorav - Antall parkeringsplasser med progressiv avgift over tid (dette må defineres) - Antall parkeringsplasser i forhold til antall arbeidsplasser (fra SSB-register)*

Den første indikatoren retter seg inn mot arbeidsreiser som er kapasitetsstyrende for transportsystemet i byene, og baserer seg på RVU. Indikatoren retter seg i så måte inn mot et virkemiddel vi vet har effekt på befolkningens valg av transportmiddel, til dels uavhengig av arbeidsplassens lokalisering. Samtidig er det en indikator som kommunene bare i begrenset grad kan påvirke selv, med unntak av for offentlige virksomheter og gjennom parkeringsnormer for tillatte nye kontorarbeidsplasser. Likevel er dette en indikatoren som fanger opp en utvikling av stor betydning for utviklingen av biltrafikkmengdene i et byområde, uavhengig av hvem og hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for det konkrete tiltaket. Snarere enn å forkaste indikatoren på bakgrunn av kommunene ikke har direkte påvirkningsmulighet, eller avgrense den til kun å gjelde offentlige virksomheter, vil vi anbefale at den suppleres med indikator for det kommunene faktisk har kontroll på selv: utforming og oppfølging av parkeringsnormer ved nybygg.

Den andre indikatoren ønsker å si noe om utviklingen av det samlede parkeringstilbudet i sentrum av tettstedet. Indikatoren skal fange opp om kommunene har endret antall parkeringsplasser og/eller prisregulering av disse. Så vidt vi kan se er det to hovedutfordringer ved denne indikatoren. For det første knytter den seg tett opp til SSBs sentrumsdefinisjon, noe som ikke alltid samsvarer med kommuneplanenes områdedefinisjoner og avgrensning av parkeringsnormer. Og for det andre er innsamling av data svært ressurskrevende og vanskelig å få standardisert på tvers av byene. I så måte blir spørsmålet hvor viktig det er for indikatoren at byene får et godt sammenligningsgrunnlag seg imellom, altså standardisert måte å gjøre det på – eller om poenget snarere er å se hvordan hver av byene utvikler seg over tid. Hvis det siste er tilfellet vil en slik indikator være noe enklere å lage, samtidig som indikatoren vil være tettere koplet til kommunenes egne arealplaner. I så fall er det viktigste at områdedefinisjonene er stringent over tid internt i hvert avtaleområde, og at kommunenes innsamling av parkeringsdata gjøres på samme måte hvert år. Uansett utfall vil det være fordelaktig om disse kvantifiserbare indikatorene kan suppleres med mer kvalitativ informasjon om endringer i kommunenes parkeringspolitikk.

### 3.3 Mulige alternativer: RVU, normer, pris og beskrivelser

På basis av kunnskapssoppsummeringen, Christiansens presentasjon av empiriske sammenhenger på arbeidsgruppemøte og opprinnelig forslag fra Statens Vegvesen, vil vi foreslå at fremtidige indikatorendiskusjoner tar utgangspunkt i følgende faktorer:

1. *Indikator 1: Andel arbeidstagere med fast oppmotested i avtaleområdet med gratis parkeringsplass som arbeidsgiver disponerer*
  - Dette er en indikator som er i tråd med SVV's opprinnelige forslag
  - Bykommune kan være en ok avgrensning siden empirien tyder på at sammenhengen gratis parkering på arbeidsplass og bilbruk til dels gjelder uavhengig av arbeidsplassens lokalisering i forhold til sentrum
  - Dette er en overordnet indikator som sier noe om utviklingen uavhengig hvem og hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for det konkrete tiltaket



2. *Indikator 2: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye kontorbygg i ulike områder*
  - Altså endringer i parkeringsnormene ved nybygg
  - Sier noe om fremtidige endringer og berører noe kommunene kan påvirke direkte
  - Områdene kan defineres i avtalene. Her kan det være aktuelt å differensiere normene etter nærhet til høyfrekvent kollektivtransport. Mindre strenge normer i ytterkant av byområdene kan gi selskapene et incentiv til å etablere seg i slike områder dersom man ikke tar høyde for det
  - Dersom poenget er utvikling i hver by over tid – at de beveger seg i riktig retning – er det viktigere at områdene er konsistente over tid internt i hver by enn at områdene er konsistent definert på tvers av byene
3. *Indikator 3: Antall offentlig tilgjengelige, tidsavgrensede parkeringsplasser og gjennomsnittlig timespris på disse*
  - En ting er tilgangen på parkeringsplasser, noe annet er prisingen av dem. Begge deler er viktig å måle
  - Snarere enn å binde seg til SSBs sentrumsdefinisjoner kan områdene bli bestemt i avtalene. Det viktige er at disse er konsistente over tid
  - Dette er en ressurskrevende indikator dersom innsamling og telling skal standardiseres på tvers av byene. Flere av byene teller parkeringstilbudet allerede og det viktigste er kanskje at dette gjøres på en mest mulig konsistent måte over tid
  - Etersom de to første indikatorene retter seg mot arbeidsreisende foreslår vi å kutte kontrollen mot arbeidsplasser i denne indikatoren, og heller kontrollere mot befolkningsstørrelse (18-67) i hvert avtaleområde
4. *Indikator 4: Kvalitative beskrivelser av endringer i parkeringspolitikken*
  - I tillegg til de tre kvantifiserbare indikatorene vil vi foreslå at det utarbeides kvalitative beskrivelser av endringer i kommunenes parkeringspolitikk. Slike beskrivelser vil kunne fange opp endringer i transportpolitikken som det vanskelig å lage indikator ut av, men som kan ha store konsekvenser for biltrafikkmengdene på lengre sikt. Eksempler på dette er:
    - Kommune x har innført nye og strengere parkeringsnormer ved å ha strengere maksimumsnormer for kontor **utenfor** sentrum. Dette vil på lang sikt redusere antall arbeidsreiser med bil
    - Kommune y har ikke gjennomført noe endringer i parkeringsnormene. Men boligsoneparkeringen har blitt utvidet og prisen for gateparkering har blitt økt fra x til y

## 4 Prinsipper for indikatorer – hva bør vi ha med oss videre?

Trafikkveksten avhenger altså i vesentlig grad av rammevilkårene for bilbruk sammenlignet med alternative transportformer. Samtidig er det på det rene at parkeringsmuligheter ved reisemålet har stor betydning for befolkningens valg av transportmidler, til dels uavhengig av lokaliseringsvalgene vi diskuterte i forrige notat. I utviklingen av indikatorer som skal fange opp trafikkreduserende parkeringspolitikk, er det viktig å avklare følgende spørsmål:

1. Er de indikatorene vi måler viktige for måloppnåelse? Er det parkering ved bolig vi snakker om, over alt, ved arbeidsplassen?
2. Er det realistisk at avtalepartene kan påvirke indikatoren for arealbruk? Er det kommunene som styrer parkeringspolitikken? Hva med private aktører? Hva med statlige organer? Indikatoren bør fange opp utviklingen uavhengig av hvem og hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for et konkret tiltak
3. Hva skal indikatoren for parkering brukes til? Belønning for «riktig» parkeringspolitikk? Belønning for redusert bilbruk? Skal de bidra til å generere, utvikle og spre ny kunnskap?
4. En indikator blir aldri bedre enn dataene som puttes i den – har vi gode nok data, bør de utvikles videre? Hva med kunnskapsstatusen, er vi sikre nok på de påståtte sammenhengene?

Et mulig skritt videre vil være å se hvordan de ulike byområdene kommer ut med dagens foreslåtte indikatorsystem, for på den måten avklare nøyaktig hvor sensitive slike indikatorer er for lokale forhold og fysiske strukturforskjeller byene imellom.

## Referanser

Cost (2005). *Parking policies and the effect on economy and mobility*. Report on Cost Action 345, august 2005. EU-kommisjonen.

[http://www.europeanparking.eu/cms/Media/COST%20Action%20342%20final%20report\[1\].pdf](http://www.europeanparking.eu/cms/Media/COST%20Action%20342%20final%20report[1].pdf)

Engebretsen, Ø. (2014), *Indikator byvekst og trafikk*, presentasjon holdt på arbeidsgruppemøte i Veidirektoratet 22. september.

Hanssen, J.U. (2014): "Parkeringsrestriksjoner". I Fridstrøm, L. og K. Alfsen (red.), *Vegen til klimavennlig transport*, TØI-rapport 1321/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1321-2014/1321-2014-elektronisk.pdf>

Hanssen, J.U, Å. Aretun, N. Fearnley, R. Hrelja, P. Christiansen (2014). *Parkeringsnormer i utvalgte norske og svenske byer. Status og effekter på bilinnehav, atferd og økonomi*. TØI-rapport 1311/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt