
Oppdragsgiver:	Porsgrunn Kommune
Oppdrag:	518054 Felles Parkeringspolitikk i Skien og Porsgrunn
Del:	1 Generell del
Dato:	2009-11-11
Skrevet av:	Gorm Carlsen
Kvalitetskontroll:	CRH

UTREDNING AV FELLES PARKERINGSPOLITIKK PORSGRUNN OG SKIEN, DEL 1, GENERELL DEL

INNHold

1	Utredningsmål	3
2	Virkemidler	5
3	Planbestemmelser.....	7
3.1	Ny plan og bygningslov	7
3.2	Parkeringsnormer.....	7
3.3	Frikjøpsordningen.....	10
3.4	Potensial	11
3.5	Forslag til vedtak	12
4	lokalisering, parkering i arealplaner	14
4.1	Historikk	14
4.2	Lokaliseringsutfordringer	15
4.3	Lokaliseringsstrategi.....	17
4.4	Potensial	21
4.5	Forslag til vedtak	22
5	Operativ drift.....	23
5.1	Avgiftsregulering.....	23
5.2	Stimuleringstiltak	25
5.3	Potensial	27
5.4	Forslag til vedtak	27
6	Tema som ikke behandles i denne omgang	28
7	Oppsummering –forslag til vedtak	29
8	Tilgjengelighetsprofil for Grenland	31
8.1	Basis tilgjengelighetsprofil	32
8.2	Videre utvikling og bruk av tilgjengelighetsprofilen.....	35
9	Bruk av parkeringsplasser, samarbeide med private P-plasseiere.....	39

9.1	Regional planbestemmelse	39
9.2	Parkering i kommuneplanens arealdel.....	39
9.3	Planbestemmelser som grunnlag for avtaler.....	40
9.4	Samarbeid om avgifter og reguleringsformer	40
9.5	Avtaler, oppsummering.....	41

1 INNLEDNING

Utredningen av felles parkeringspolitikk i Skien og Porsgrunn er utviklet over tid. Herværende rapport ble utarbeidet i oktober 2008, og er her kalt ”Del 1, Genrell del” Denne dannet grunnlag for vedtak i begge kommunene om videre arbeide i med utvalgte tema.

Pr. oktober 2009, er det i henhold til vedtakene i kommunene utarbeidet ytterligere 2 rapporter:

- Del 2, Parkeringsnorm
- Del 3, Avgiftspolitikk

På grunn av prosessen og vedtakene som er fattet underveis, hvor del 2 og 3 bygger på del 1, finner vi det ikke naturlig å slå rapportene sammen til ett dokument. Rapportene avgis imidlertid nå samlet, slik at de kan leses i sammenheng.

2 UTREDNINGSMÅL

Areal- og transport er fagområder som henger svært tett sammen og må derfor samordnes for å kunne gi suksess. God arealpolitikk er selve fundamentet for å kunne drive god transportpolitikk. Parkeringspolitikk er et område innen areal- og transportområdet som kan ha mange formål.

I denne utredningen ligger fokus på hvordan ulike parkeringstiltak kan brukes for å stimulere til økt andel kollektiv-, gang- og sykkelreiser i forhold til bilreiser. Hovedfokus i utredningen ligger videre på parkering knyttet til arbeidsreiser. Dette av flere grunner:

- Arbeidsreiser er mest forutsigbare i forhold til bruk av reisemiddel og trasévalg. Det gir et godt grunnlag for påvirkning og planlegging av målrettede tiltak.
- Arbeidsreiser medfører den største timesbelastningen på veinettet og tilhørende lite effektiv bruk av parkeringsplasser. Fokus på overføring fra bil til andre reisemidler knyttet til arbeidsreiser gir derfor størst effekt på fremkommelighet, tilgjengelighet og mulighet for økt aktivisering av sentrumsområder.
- Overføring av arbeidsreiser fra bil til andre reisemidler senker terskelen for overføring fra bil til andre reisemidler på andre typer reiser.

Siktemålet er at Skien og Porsgrunn kommuner vedtar en ambisjon om felles parkeringpolitikk på noen definerte områder. Vedtakene skal danne grunnlag for å søke om såkalte belønningsmidler, som kan gi mulighet for å detaljplanlegge og gjennomføre tiltak på de definerte områdene.

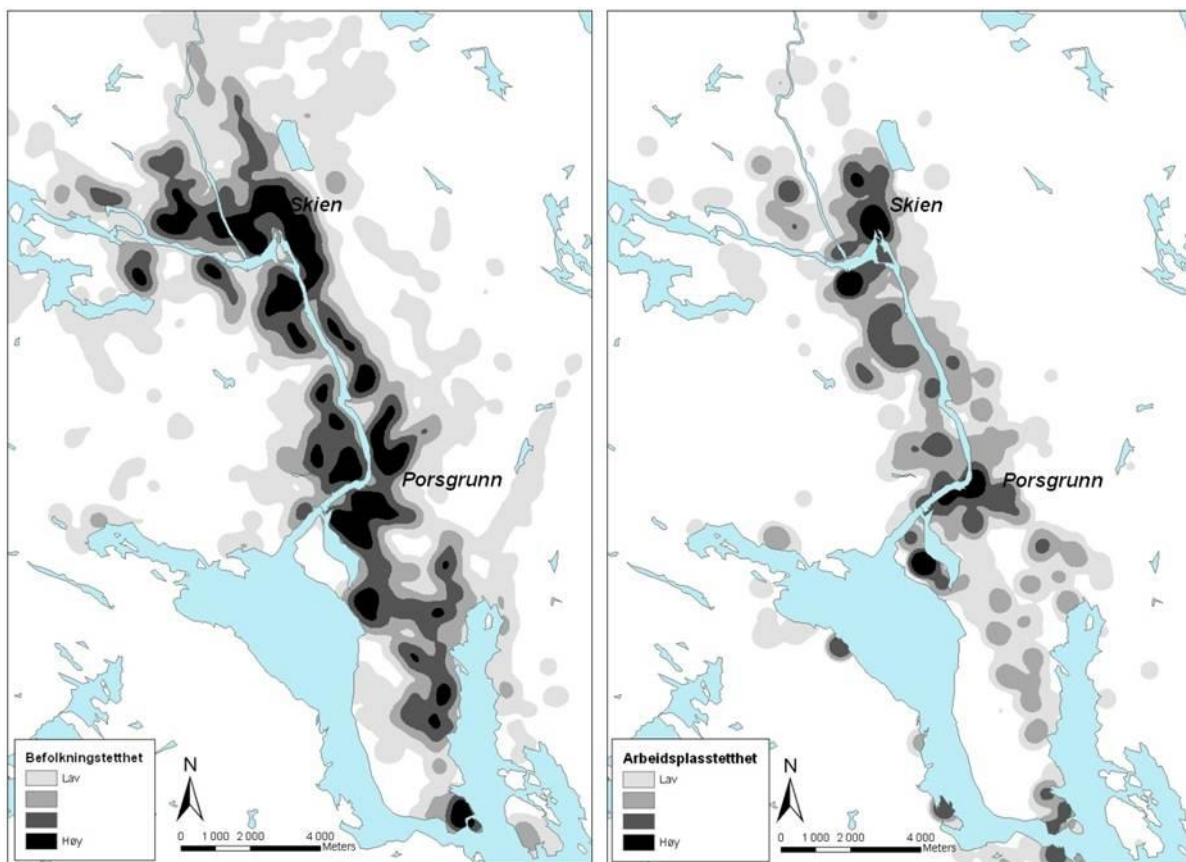
For at fylkeskommunens hensikt med på bevilge utredningsmidlene skal være oppfylt, må begge kommunene vedta at man har til hensikt å etablere felles parkeringspolitikk på de aktuelle områdene. Konkret utforming av bestemmelser og tiltak skal komme i neste fase, men kommunene må ha vedtak som forplikter i forhold til å etablere felles politikk.

Oppstartsmøte for utredning av felles parkeringspolitikk ble holdt den 19. september 2009. Deltakere var Telemark fylkeskommune, Porsgrunn og Skien kommuner. Oppstartsmøtet avklarte bl.a.:

- Innretning og ambisjonsnivå på utredningen etter innspill om dette fra Telemark fylkeskommune. Hvilke type vedtak kommunene må fatte for å ha tilfredsstillende grunnlag for å søke midler om videre arbeide med felles parkeringspolitikk.
- En del tema knyttet til områder som felles P-politikk kan dreie seg om i denne omgang.
- Hvilke tema som bør utstå til en senere fase, eller gå som egne prosjekter.

3 VIRKEMIDLER

En samordnet parkeringspolitikk er ikke et mål i seg selv, men et overordnet virkemiddel for å oppnå økt effekt av politikken. Et samarbeid over kommunegrensene vil ha et større potensial i forhold til å oppnå felles transportpolitiske mål, enn kommunene hver for seg kan oppnå. Dette har bl.a. sammenheng med at man har et felles bolig- og arbeidsmarked, slik at tiltak og politikk blir mer effektiv når den er samordnet. Dette er en grunnleggende motivasjon for å utrede nærmere hvordan et slikt potensial kan utløses.



Figur 1 viser hvor tett integrert Skien og Porsgrunn kommune er mhp bosetting og arbeidsplasser.

Det avtegner seg et sammenfall av parkeringspolitiske mål og strategier i Porsgrunn og Skien. Det vil være et poeng å synliggjøre dette og påvise oppnåelige samarbeidsgevinster.

Erfaringsmessig vil det ofte være slik at enkeltkommuner opplever det som konfliktfylt å gjennomføre sin parkeringsstrategi konsekvent. Konkurransesituasjonen overfor privat P-tilbud og nabokommuner fører ofte til at ingen av kommunene makter å føre en konsekvent og effektiv parkeringspolitikk. Et interkommunalt samarbeid om en felles parkeringspolitikk på enkelte områder, vil derfor kunne utvide den enkelte kommunes muligheter og handlingsrom i parkeringspolitikken. En slik felles parkeringspolitikk skal underbygge og gjøre det lettere å realisere ønsket om vekst og utvikling i regionen, og øke vekstpotensialet i bysentrene. Felles løsninger skal gi kommunene mer effektive virkemidler for å bedre miljøet og attraktiviteten i sentrumsområdene.

Utredningen må drøfte noen tema som skal være grunnlag for felles parkeringspolitikk. Hovedfokus skal være på å etablere noen felles ordninger for forvaltning og styring, eksempelvis parkeringsnormer, frikjøpsordning, lokaliseringpolitikk og styringsparametre av forskjellig karakter. Videre kan man tenke seg å utrede noen eksempler på felles stimulerings tiltak innen parkeringspolitikken i forhold til å oppnå målene om å redusere bilbruksandelene og øke kollektiv, gange og sykkelbruk, innenfor konseptet ”mobilitets veiledning / rådgivning”. For det enkelte felt skal utredningen omhandle:

- tiltaksbeskrivelse for kommunene.
- potensialet for måloppnåelse ved etablering av felles politikk på området.
- forslag til vedtak om hva felles politikk skal inneholde for delområdet.

Utredningen går i det videre inn på ulike nivåer det kan utøves parkeringspolitikk. Det gjelder blant annet:

- kommuneplanens generelle planbestemmelser knyttet til normer og frikjøp.
- arealplaner og konkret lokaliseringsstrategi.
- operative strategier knyttet til bruk av gjeldende arealer.

4 PLANBESTEMMELSER

4.1 Ny plan og bygningslov

Gjeldende plan- og bygningslov er under revisjon. Plandelen er vedtatt, men ikke ikraftsatt. Bygningsdelen er ikke vedtatt, men er til behandling i Stortinget. Det er en intensjon om å samordne ikraftsettelse av de to delene. Loven i sin helhet forventes iverksatt i midten/slutten av 2009. Ved innføring av ny plan- og bygningslov inntreter et nytt regime i og med at vedtektsbegrepet tas ut av loven.

Både P-norm og frikjøpsordning må i fremtiden fastsettes som planbestemmelser. Også i dag kan krav til parkeringsdekning fastsettes i reguleringsplan, men normer og frikjøpsordningen må vedtektsfestes. Vedtekter er et statisk system, noe historien viser, ved at mange kommuner ikke reviderer bestemmelsene i takt med endrede forutsetninger.

Vi antar at det nye plansystemet gir større rom for geografiske tilpassinger, og mye større rom for dynamikk i planbestemmelsene i tråd med endrede arealmessige og økonomiske forutsetninger. Dette vil gjøre det lettere å etablere målrettede bestemmelser som møter behovet inne de aktuelle områdetyper og utbyggingsprinsipper. Dagens vedtektsbestemmelser kan i prinsippet fortsette som planbestemmelser, og vil da være gjenstand for jevnlige rullinger og evalueringer.

I tillegg etableres begrepet "hensynssoner", hvor man for deler av arealplanen kan etablere bestemmelser om hensyn som skal ivaretas i områdereguleringen. For frikjøpsordningen kan det etableres områder der parkering f.eks skal etableres som fellesanlegg hvor frikjøpsordningen evt kan inngå som virkemiddel.

Hele plansystemet legger opp til at planer som fremmes av private og som er i tråd med overordnet plan skal ha en enklere behandling enn planer i strid med overordnet plan. Lovverket vil ha fokus på å redusere transportbehov og biltrafikk, og øke kollektivandelene, noe som i det hele vil kunne underbygge en ønsket utvikling med bruk av frikjøpsordningen.

Ny planlov gir også mulighet til i mye større grad å regulere bruken av parkering og trafikkarealer. Man kan i prinsippet gi relativt detaljerte bestemmelser om både trafikk og parkering, eksempelvis å forby for store andeler langtidsparkering. Det er selvsagt ikke hensikten å detaljregulere på overordnet nivå (kommuneplan), men man kan sikre at planbestemmelser på områdereguleringnivået, som blir kommunens eksklusive virkemiddel på reguleringsnivå, - understøtter de overordnede mål og felles parkeringsanlegg, frikjøp etc. Dette vil legge et bedre grunnlag for et dynamisk samarbeide og avtaler mellom private og kommunene i utbyggingsaker.

4.2 Parkeringsnormer

Parkeringsnormer ansees som er svært egnet område for etablering av felles politikk. Samordning av parkeringsnormer motvirker konkurransevridning.

Felles normtall og praktisering innenfor like utviklingsområder, vil være ett av flere effektive verktøy for styring i arealpolitikken, noe som i det lange løp er ett av de mest virkningsfulle verktøy i transportpolitikken.

Parkeringsnormen knytter seg til spesielt til nybygg som gir grunnlag for trafikk som i sin tur utløser krav om parkering. Normene avhenger av områdets tilgjengelighet. 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 offentlige bygg og anlegg, vil parkeringskravet generelt måtte vurderes noe nærmere. Dette kan også gjelde nærbutikker rettet inn mot en svært lokal kundekrets.

Normverktøyet kan knytte seg til bil- og sykkelparkering. Sykkelparkering er generelt ofte undervurdert i sentrale områder, med for få plasser, manglende overdekning og sikkerhet. Mens bilparkering innen byområder ofte gis restriksjoner bør imidlertid sykkelparkering overdimensjoneres. For å kunne oppnå endringer i reisemiddelfordeling bør sykkelparkering aldri få for liten kapasitet. Sykkelparkering bør også lokaliseres ved målpunkter.

4.2.1 Tilgjengelighet

Et steds tilgjengelighet bestemmes av hvor enkelt det er for mange mennesker innenfor et influensområde å nå stedet 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 må ses i sammenheng med hvor stor andel av de reisende som benytter og har mulighet til å benytte bil, kollektiv, sykkel og gange til/fra aktuell lokalisering.

- Med høy biltilgjengelighet menes her konkurransedyktig reisetid med lite saktegående køkjøring og gode parkeringsforhold.
- Med høy kollektivtilgjengelighet for en lokalisering menes at mange har et attraktivt kollektivtilbud til/fra lokaliseringen i gangavstand fra både start- og målpunkt for reisen kombinert med høy frekvens, fremføringshastighet og forutsigbarhet.
- Med høy gang- og sykkeltilgjengelighet menes at mange bor i kort avstand til aktuell lokalisering, f.eks 0-3 km. Slik at mange finner det attraktivt å gå eller sykle fremfor f.eks å benytte bil.

I områder med høy kollektiv-, sykkel- og gangtilgjengelighet kan normkravene til parkering være lave og restriktive. Dvs få parkeringsplasser per måleenhet. I områder med lav kollektiv-, sykkel- og gangtilgjengelighet kan normkravene til parkering være høye og mer åpne. Det vil være uheldig å innføre restriktive parkeringsnormer hvis tilgjengeligheten med andre reisemidler enn bil er lav. Det fører fort med seg parkeringskaos og etter hvert redusert konkurransevne og attraktivitet for området. Restriktive parkeringsnormer må følges av høy tilgjengelighet for kollektivtrafikk, sykkel og gange.

Bilhold og bilbruk og bilbehov henger sammen. Ved redusert avhengighet av bilbruk reduseres bilhold. Det må senere lages en konkret oversikt over sentrale målpunkt, sentra og

arbeidsplassområder for å kartlegge tilgjengeligheten med kollektivtrafikk, gang- og sykkel. Dette for å kunne vise potensial og realisme i restriksjoner på bil og bilparkering. I tabellen nedenfor er den prinsipielle sammenhengen mellom kollektivtilgjengelighet og normtall for parkering vist.

Tilgjengelighet kollektivtrafikk	Norm bilparkering
Høy tilgjengelighet	20 % parkeringsbehov
Lav tilgjengelighet	80 % parkeringsbehov

Erfaring viser i områder hvor kollektivdekningen er god, at det er samsvar mellom andel som kjører bil og tilgjengelig parkeringsdekning. Hvis parkeringstilbudet er lavt skjer det en vesentlig overføring av trafikk blant annet til kollektivtrafikk. En restriktiv parkeringspolitikk er med andre ord helt avgjørende for alternative reisemidlers suksess.

4.2.2 Geografisk krav, minimums-, fast- og maksnorm

Normverktøyet avhenger av tilgjengelighet. Det opereres gjerne med alternativene minimumsnorm, fastnorm og maksimumsnorm.

- Minimumsnorm brukes typisk utenfor sentrumsområder, sentrale områder, store arbeidsplass- og/eller handelsområder. Den 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. Frikjøpsordningen kan knyttes til minimumsnormer.
- Fastnorm benyttes typisk i sentrumsområder, sentrale områder, store arbeidsplass- og/eller handelsområder hvor gang-, sykkel- og kollektivtilgjengeligheten generelt er god. Tilgjengelighet til området må realistisk sett fremdeles i stor grad baseres på bil. Frikjøpsordningen er vanlig å benytte knyttet til fastnormer.
- Maksnormer benyttes typisk i større byer hvor tilgjengelighet primært skjer til fots, med sykkel og kollektivtrafikk. Kollektivtrafikken fremstår her som et bærende element, robust, forutsigbar, med god kapasitet og høy frekvens. Bilen blir her av noe mindre betydning og fremstår ofte som mindre attraktiv enn alternativene. Frikjøpsordningen kan i utgangspunktet ikke knyttes til rene maksnormer, da det ikke er noe avklart antall parkeringsplasser å kjøpe seg fri fra. I en situasjon der man ønsker å begrense antallet P-plasser som bygges ved en maksnorm, men også ønsker at det skal være mulig å tilby frikjøp, kan man etablere en norm som både har en minimums

Porsgrunn/Skien er ikke ett normområde. Det må gjøres geografiske vurderinger av hvilke områder som bør ha hvilke typer normkrav.

4.2.3 Formålskrav, presisjon og måleenheter

Det er ulike hensyn som må vurderes knyttet til fastsetting av konkret norm:

- Normen kan knytte seg til areal uavhengig av formål, f.eks bygd gulv, BRA.
- Normen kan knytte seg til formål, bolig, næring etc med måleenheter tilpasset formål.

Førstnevnte gir en enkel forvaltning av normverktøyet samtidig som presisjonen blir høyst variabel. Sistnevnte gir mulighet for økt presisjon, men gir samtidig økt behov for saksbehandling. Det kan være grunner til å trekke på elementer fra begge vinklingene. Det er en rekke forhold som spiller inn som ikke blir belyst her i denne omgang.

4.3 Frikjøpsordningen

Frikjøpsordning eksisterer i begge byer uten at ordningen synes å fungere iht. hensikten i noen av byene. Frikjøpsordningen er et tilbud som kommunen kan gi til utbyggere. Ordningen har hjemmel i plan og bygningslovens § 69, og er videreført i forslag til ny plan og bygningslov.

I form av bestemmelser, bestemmer bystyret at utbyggere i stedet for å etablere det nødvendige antall parkeringsplasser på egen tomt, kan betale inn et beløp til kommunen, som overtar ansvaret for å stille til rådighet parkeringsplasser. Utbyggere kan ikke kreve frikjøp, og kommunen kan i prinsippet ikke pålegge frikjøp.

Kommunen har ikke ansvar for å etablere akkurat det antallet P-plasser som er frikjøpt, og utbygger kjøper seg ingen særrettigheter i kommunens anlegg, verken hva gjelder antall plasser eller økonomiske betingelser for bruk av plassene. Tilbud om frikjøp må imidlertid 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.

En frikjøpsordning vil primært være aktuell i områder der kommunene allerede har etablert et parkeringstilbud, typisk i sentrumsområdene, og i andre områder der det er naturlig for kommunen å spille en aktiv rolle i utviklingen og eventuelt driften av parkeringstilbudet. Slike områder kan være idretts, messeområder og andre kombinerte områder med en sterk offentlig interesse. Frikjøp er et virkemiddel blant annet for å styre trafikkstrømmer, antall parkeringsplasser, bruk av p-plasser og lokalisering av p-plasser. Utredningen går nærmere inn på lokalisering av parkering i kapittel ”5

Lokalisering”.

4.3.1 Frikjøp og kollektivtrafikk

Utbygginger i et tett bysentrum er ofte av liten til middels størrelse. Dette medfører ofte at utbyggerne etablerer en rekke små og middels store parkeringsanlegg med adkomst til sin eiendom. Over tid gir dette som resultat at bysentrum får mange små og urasjonelle anlegg, stort antall P-plasser, og en lav utnyttelse av sentrumseiendommene.

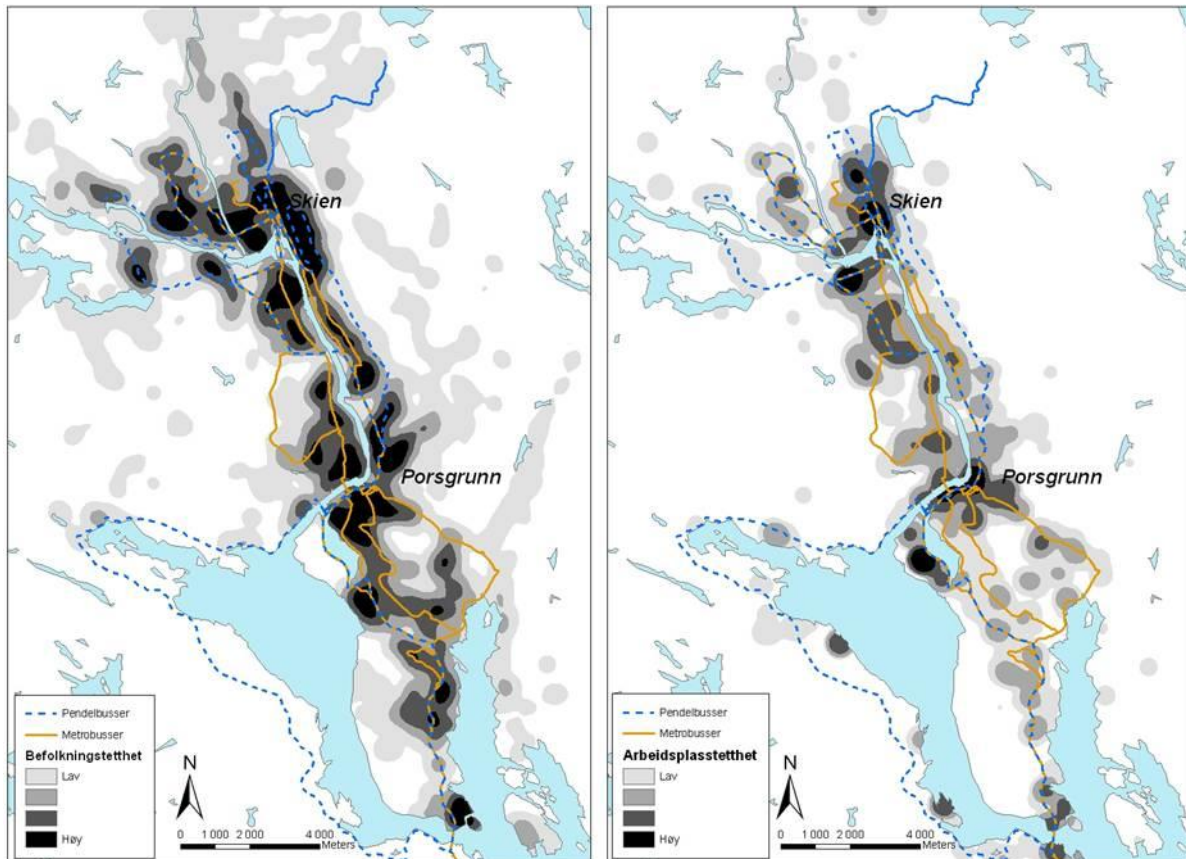
En aktiv bruk av frikjøpsordningen vil bidra til at en rekke små og mellomstore P-anlegg ikke blir bygget og at kommunen i stedet etablerer finansiell styrke til å bygge større, mer attraktive og rasjonelle parkeringsanlegg. Samtidig gir det utbygger muligheten til å utnytte, ofte små og trange sentrumseiendommer på en mer effektiv og hensiktsmessig måte. Dette øker potensialet for kollektivtrafikken.

Det samlede antall parkeringsplasser som bygges kan allikevel være mindre (eks. - 20%) fordi anleggene blir mer rasjonelt utnyttet. Forutsetningen for bruk av frikjøpsmidler er at det blir bygget offentlige parkeringsanlegg, noe som muliggjør innføring av avgiftsparkering.

Når deler av anleggene blir finansiert ved brukerbetaling fremfor av arbeidsgiver, fører dette til konkurranseutjevning mellom bilbruk og kollektivereisemidler, og derved mulighet for større reiseandeler til kollektivtrafikken. I gjennomsnitt vil også gangavstanden for brukerne bli mer likeverdig når arbeidsparkeringen flyttes til fellesanlegg, jfr. kapittel om lokaliseringspolitikk.

4.4 Potensial

Det er grunnlag for å etablere en parkeringsnorm basert på ulike områders tilgjengelighet med alternative reisemidler til bilen.



Figur 2 viser befolknings- og arbeidsplasskonsentrasjoner for Skien og Porsgrunn kommuner.

Figurene over viser befolknings- og arbeidsplasskonsentrasjoner i kommunene. Når det skal etableres normer for kommunene må det ses nærmere på spesielt ulike arbeidsplassområders totale tilgjengelighet. Dette for å kunne definere nivå på og geografisk avgrensning av ulike norm- og frikjøpsområder. Der hvor tilgjengeligheten f.eks fra et influensområde til et konkret senterområde er 100 % med kollektivtrafikk (samt gang- og sykkeltrafikk) kan parkeringsnormer for bil være svært restriktive. Der hvor tilgjengeligheten med alternative reisemidler til bilen er lav, f.eks 25 % må det tillates en høyere parkeringsdekning, også på arbeidsreiser og langtidsparkering. En slik målrettet systematikk vil gi en objektiv vurdering av ulike områders tilgjengelighet og dermed normkrav. Frikjøpsordningen øker kommunenes mulighet til å påvirke parkeringstilbudet i ønsket retning, både i forhold til bruk men også lokalisering som utredninger kommer tilbake til i det videre.

4.5 Forslag til vedtak

Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommune skal få samordnet parkeringsnormene tilpasset ulike områders tilgjengelighet med ulike reisemidler. Målet er å få etablert normer som kan bidra til å endre reisemiddelfordelingen i en miljøvennlig retning og samtidig gi mulighet for økt aktivitet i sentrumsområdene. Dette må ses i sammenheng med en aktiv lokaliseringsstrategi.

Prinsippene som er utredet ovenfor videreutvikles til konkrete planbestemmelser, parkeringsnormer og bestemmelser om frikjøp, knyttet til forskjellige typer utbyggingsområder og formål. Kommunene har som intensjon å bruke frikjøpsordningen som et aktivt virkemiddel i utøvelse av parkeringspolitikken. For å kunne fastsette og områdeavgrense normer og frikjøp skal det lages en tilgjengelighetsprofil for kommunene.

5 LOKALISERING, PARKERING I AREALPLANER

Felles regler for plassering av P-anlegg vil kunne øke bevisstheten omkring konkurranseforholdene mellom bil og andre reisemidler. Bevissthet i planleggingen rundt organiseringen av parkeringstilbudet i hver ende av reisen, vil gi mulighet for mer likeverdig konkurranse mellom bil og kollektivtrafikken. Tilgjengelighetsstudier kan vise ulike områders tilgjengelighet med bil, kollektivtrafikk, til fots og med sykkel.

En bevisst politikk når det gjelder plassering av P-anlegg vil kunne øke muligheten til å regulere bilbruk i sentrumsgatenettet, og derved oppnå et bedre gatemiljø.

5.1 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 utbyggers forpliktelse til å dekke sitt parkeringsbehov på egen grunn etablert. I prinsippet har denne bestemmelsen forblitt uendret fram til i dag.

Dagens ordlyd er:

§ 69. Den ubebygde del av tomta, fellesareal:

- 1. Ved bebyggelse skal en så stor del av tomta holdes ubebygget 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 tomta blir fjernet eller beskåret.*
- 2. For å tilfredsstille formål som nevnt under nr. 1 kan kommunen godta at fellesareal avsettes for flere eiendommer.*
- 3. Ved vedtekt kan gis bestemmelser om utforming og opparbeiding av ubebygget del av tomt og av fellesareal.*
- 4. Ved vedtekt kan bestemmes at kommunen kan samtykke i at det i stedet for parkeringsplass på egen grunn eller på fellesareal blir innbetalt et beløp pr. manglende plass til kommunen for bygging av parkeringsanlegg. Kommunestyret bestemmer hvilke satser som til enhver tid skal gjelde i slike tilfelle.*

5. Bestemmelsene i nr. 1-4 vedrørende parkeringsplasser får tilsvarende anvendelse ved bruksendring.

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 de siste 40 årene. Bestemmelse hadde som hensikt å forhindre at parkering gjorde gatene ufremkommelige, men medfører også en klar privatisering av 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 kan 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 premis.

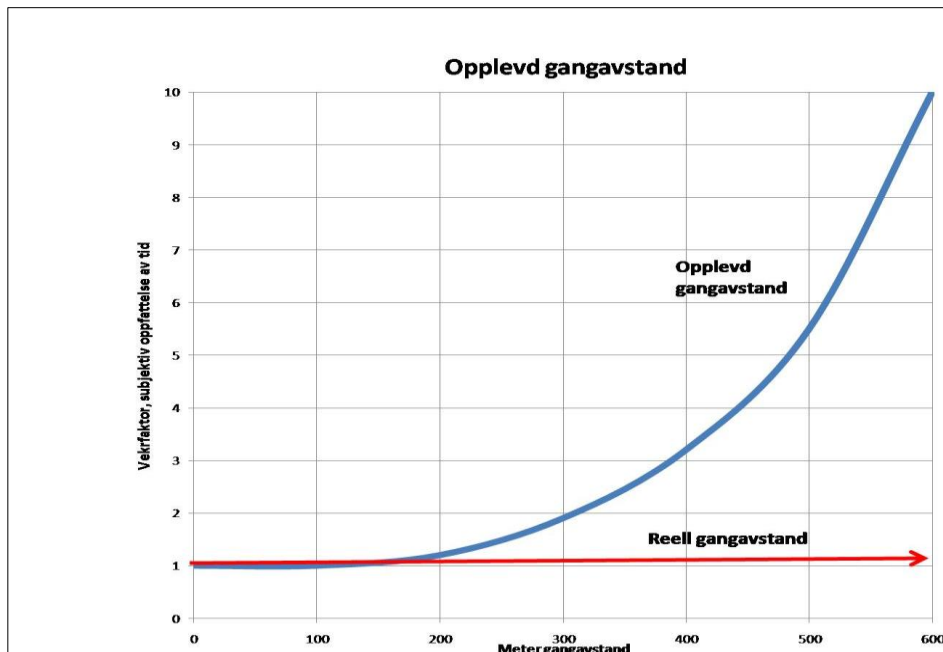
En aktiv lokaliseringpolitikk kan derfor ses på som et grep for å inkludere parkering i arealpolitikken, som en naturlig del av transportinfrastrukturen.

5.2 Lokaliseringsutfordringer

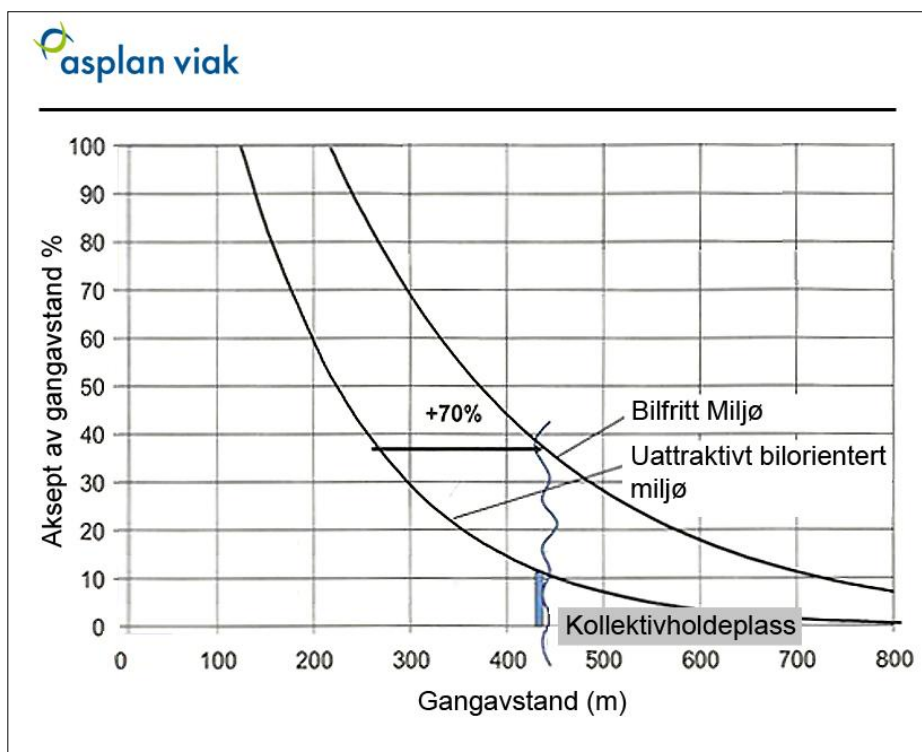
Et sentralt prinsipp for plassering av holdeplasser og parkeringsanlegg er gangavstand til målpunktet eller fra utgangspunktet for reisen. Et hovedgrep for å utjevne konkurranseforholdet mellom kollektivreisemidler og bil er derfor å betrakte gangavstandsspørsmålet på samme måte for begge reisemidler. Hva som er ”akseptabel gangavstand” vil variere med hvordan omgivelsene er organisert visuelt og trafikkmessig (se nedenfor). Vi opererer heller med begrepet ”akseptert gangavstand” noe som gir et brukerperspektiv framfor et planperspektiv på begrepet.

5.2.1 Miljøet påvirker akseptert gangavstand

Studier har vist at den gangavstand som aksepteres er svært avhengig av miljøet der man går i, og at den ikke er lineær.



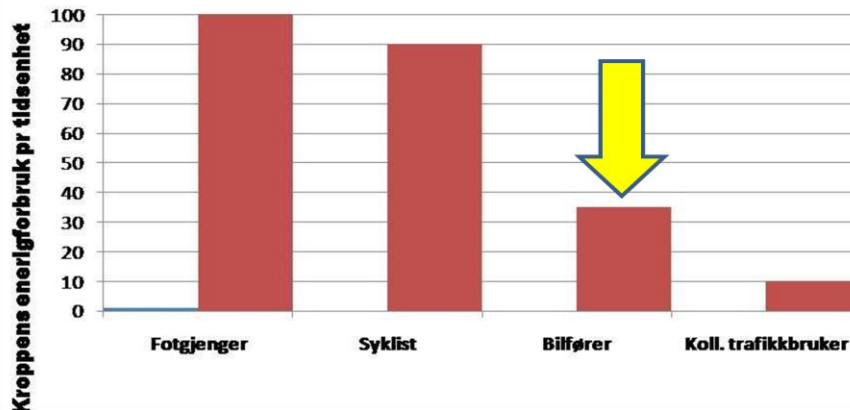
”Opplevd gangavstand” øker eksponentialt med økningen av gangavstanden. Motstanden mot å gå øker etter det samme forholdet. Men dette gjelder for alle aktiviteter og reisemidler. Det er kroppens energiforbruk som bestemmer hva vi anser som akseptabelt.



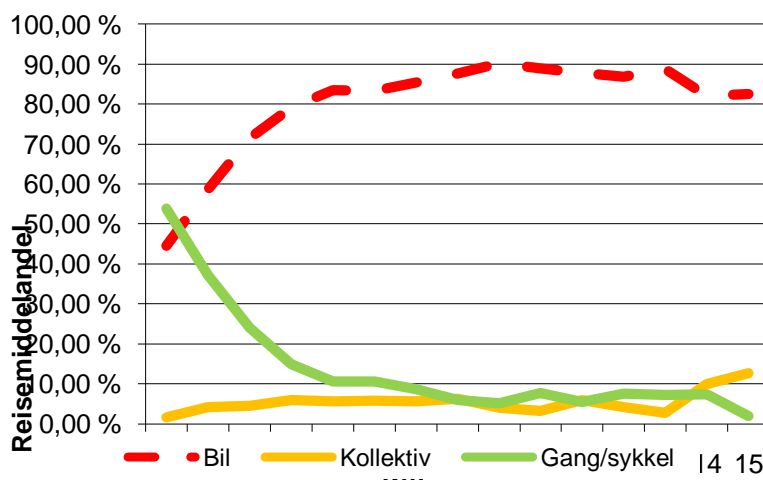
I et bilfritt miljø øker akseptert gangavstand med inntil 70%. Dette øker kollektivtrafikkens kundegrunnlag drastisk.

En slik betraktning gjelder ikke bare når man går eller sykler, men alltid.

Energiforbruk ved forskjellige transportformer i forhold til fotgjenger og tid



De reisemiddelvalg vi gjør avspeiler dette forholdet.

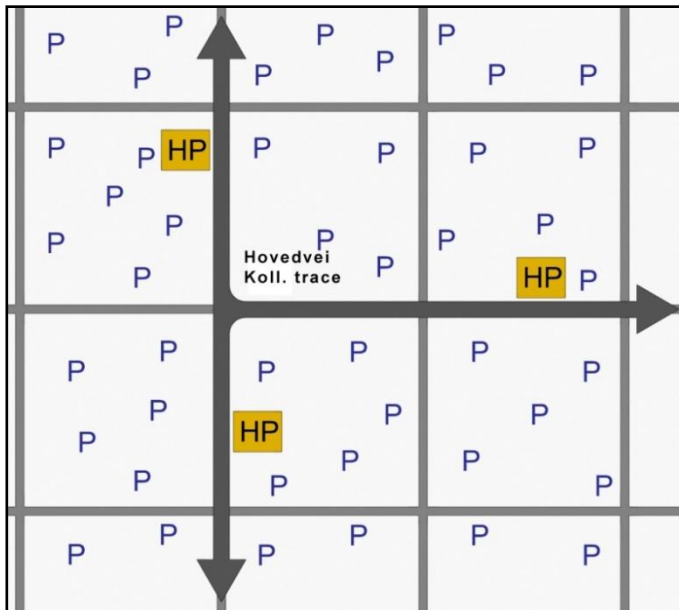


Kurven viser reisemiddelvalg i et gitt område. Man ser at gange og sykkelbruk avtar raskt med øket avstand, mens bilbruk øker. Interessant nok ser man en økning av kollektivandelen og reduksjon i bilbruken til høyre i diagrammet, altså på de lengste reisene.

5.3 Lokaliseringsstrategi

Ved å tegne opp et stilisert område med veinett og kollektivnett, kan vi illustrere hvordan lternative utbyggingsmønstre for parkering påvirker brukerens valgsituasjon som følge av observasjonen over:

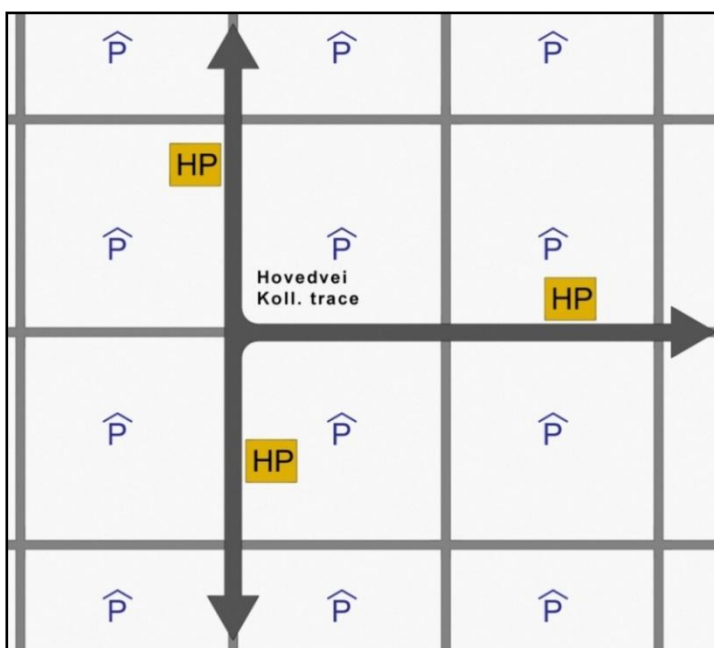
Individuell parkering ved den enkeltes bolig/arbeidsplass:



Et slikt mønster gir alltid kortere gangavstand for bilbrukere enn kollektivbrukere. Gatemiljøet mellom bolig/arbeidsplass og kollektivholdeplassene vil systematisk være preget av biltrafikk, trafiksikkerhetsproblemer og utfordringer i forhold til å etablere et godt visuelt og miljømessig gatemiljø. Akseptert gangavstand vil systematisk være kortere enn i et trafikkmiljø med mindre biltrafikk.

Når kollektivalternativet blir vanskelig tilgjengelig, øker behovet for P-plasser, noe esom r arealkrevende og gjør det vanskeligere å bygge tett. Lav tetthet gir begrenset grunnlag for god kollektivtrafikkbetjening.

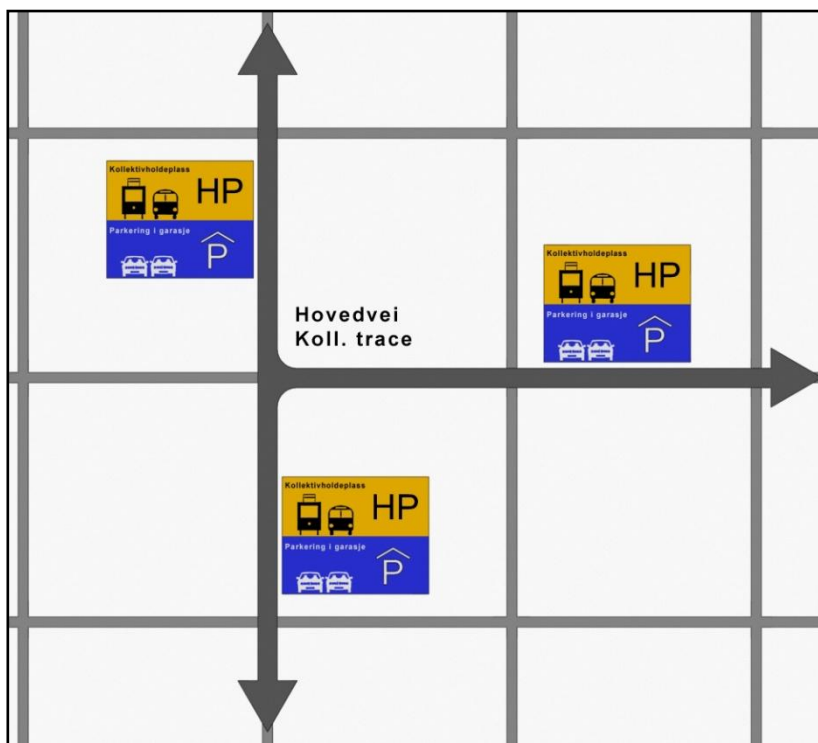
Felles parkeringsanlegg uavhengig av kollektivnettet:



Et slikt utbyggingsmønster for P-anlegg har noen fordeler fremfor alternativet ovenfor. Fellesparkering gir mulighet for å bygge mer arealeffektive P-anlegg, noe som gir mulighet for å bygge med høyere tetthet. felles anlegg gir mulighet for å bygge færre plasser for det samme behovet fordi sambruk og behov til forskjellige tider gjør fellesparkering mer effektiv. Bilbrukerne vil bli mer likestilt med kolektivtrafikkantene når det gjelder gangavstand, ved at parkering ikke skjer på den enkeltes egen tomt.

Det vil imidlertid fremdeles være slik at bilbrukerne gjennomgående vil ha kortere gangavstand enn kollektivtrafikkantene. Pga. høyere tetthet øker utfordringene i forhold til fremkommelighet, trafikksikkerhet og miljø for fotgjengere og syklister på vei mellom målpunkt og holdeplass.

Samlokalisering av parkering og kollektivtilbud:



Med en slik tilnærming vil konkurransevriddingen som ligger i forskjell i gangsavstand for bilbrukere og kollektivbrukere være eliminert.



Lokalveinettet vil ha mindre biltrafikk, det vil være lettere å oppnå god fremkommighet, gode sikkerhetsmessige og miljømessige forhold for fotgjengere og syklister mellom målpunkt og kollektivholdeplass/parkeringsplass. Dette øker akseptert gangavstand og øker kundegrunnlaget for kollektivtrafikken. Grunnlaget for overføring av større bilandeler til kollektive reisemidler er etablert.

Grunnlaget for at stimuleringsiltak av økonomisk eller markedsføringsmessig karakter i neste omgang vil lykkes er også betydelig større når man starter med mer like konkurransevilkår i utgangspunktet. Dette kan betraktes som en "vinn-vinn" situasjon i forhold til overføring av trafikk fra bil til kollektivtrafikk.

5.3.1 Avkjørselsregulering

Adkomst til parkeringsanlegg har trafikale konsekvenser i form av ulykkesrisiko og fremkommighetsproblemer 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 innarbeides i sentrumsplanens bestemmelser.

5.3.2 Hvordan introdusere en lokaliseringpolitikk

Det er i prinsippet en etableringspolitikk som i stor utstrekning allerede praktiseres i større norske bysentra. Delvis oppstått som følge av bevissthet rundt noen av disse faktorene, eksempelvis gatemiljøet, og behov for å regulere trafikken.

En betingelse for å kunne effektivere en slik politikk, er at man legger styringsverktøy inn i planleggingen. Slike verktøy kan være:

- Planbestemmelser i kommuneplaner og områdeplaner.

- Bestemmelser i parkeringsnormen
- Bevisst bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler
- Offensiv bruk av frikjøpsordninger der kommunen kan engasjere seg.

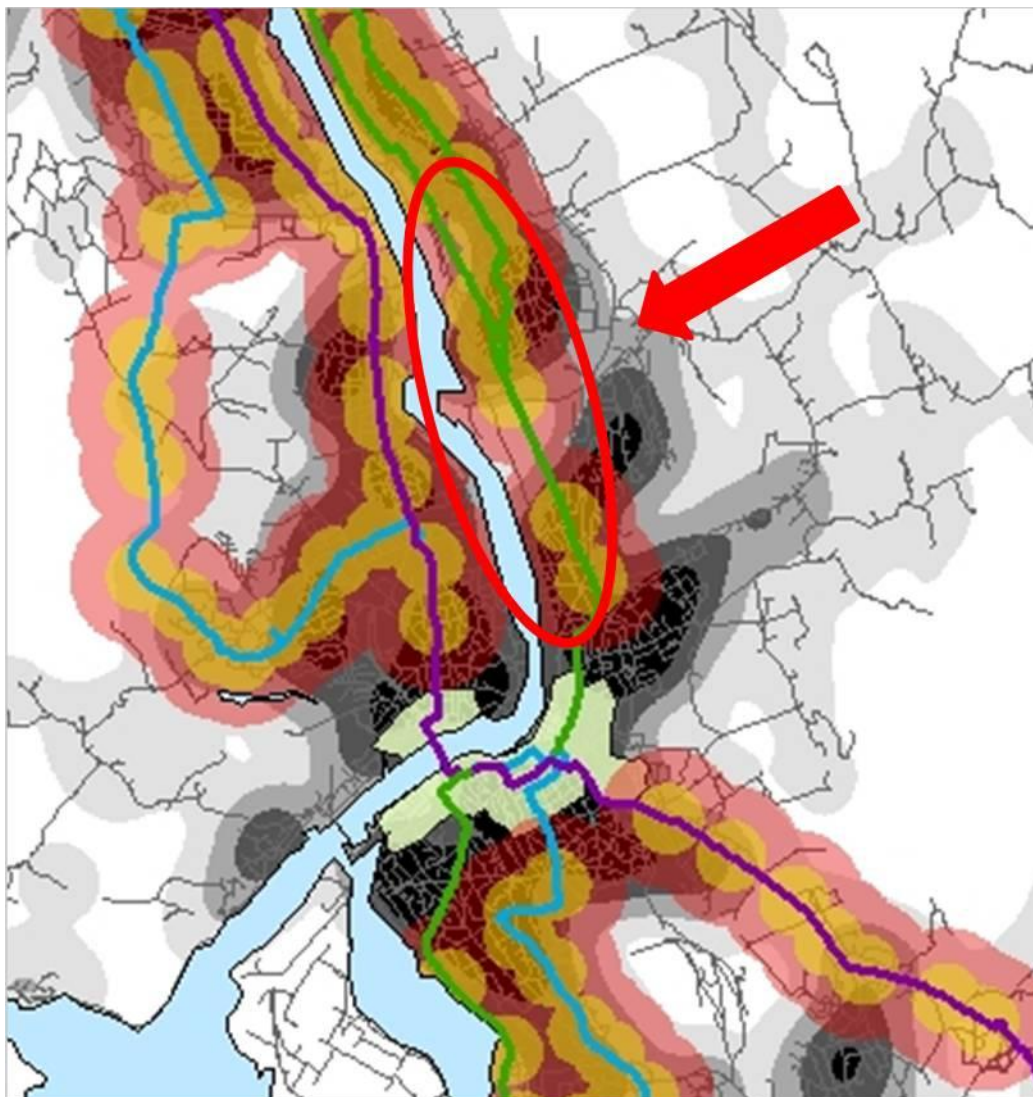
5.4 Potensial

Et fokus kan være å forsterke kundegrunnlaget langs eksisterende kollektivakser. Et annet å etablere grunnlag for nye sterke kollektivakser. I nye utbyggingsområder kan en slik tilnærming alltid benyttes. Muligheten for suksess er at det etableres et kollektivtilbud, eller at forholdene er slik at store sykkelandeler kan oppnås.

I fortettings- og transformasjonsområder kan tilnærmingen alltid benyttes. Ved fortetting vil felles parkeringsløsninger utløse et mye større potensiale for utnyttelse av tomtene, og kunne gi store økonomiske fordeler for bedrifter som ønsker å ekspandere på egen tomt i stedet for å flytte.

I bysentrene og sentrumsnære områder vil vanligvis kollektivtilbudet være mest attraktivt, og overføringspotensialet være relativt stort.

Kartene under viser sammenhengen mellom boligkonsentrasjon og arbeidsplasser i de to kommunene, sammen med kollektivtilbudet.



Figur 3 viser eksempel på et område nord for Porsgrunn sentrum med potensial for økt fortetting, næringsutvikling og mulighet for samordning av parkeringsanlegg og kollektivholdeplass.

En tilnærming til dette kan være å peke ut områder langs eksisterende eller planlagte kollektivtraseer i begge kommuner, hvor en vurderer at potensialet for økt kundegrnlag for kollektivtrafikken er størst. I disse områdene kan man fortrinnsvis introdusere en felles lokaliseringpolitikk etter prinsippene ovenfor.

5.5 Forslag til vedtak

Bruk av felles P-anlegg og samlokalisering eller lokalisering nærmest mulig kollektivtilbudet, gir mer likeverdige konkurranseforhold mellom bilbruk og kollektivreiser. Kommunen har som intensjon at Skien og Porsgrunn kommuner skal få etablert felles prinsipper for lokalisering av parkeringsanlegg.

6 OPERATIV DRIFT

6.1 Avgiftsregulering

Felles parametre for fastsetting av avgifter vil legge grunnlaget for at den regulerende effekt som tilstrebes i regelverket for gateparkeringen ivaretas.

Frykt for konkurransevridning synes å motvirke "riktig" bruk av avgifter. Felles styringsverktøy reduserer dette hinderet. Kommunene oppnår større mulighet for å ta helhetlige grep/hensyn og hindre handelslekkasje.

Dette kan oppnås uten at det legger for store begrensninger på behovet for å differensiere mellom områder av forskjellig karakter.

Et godt fungerende avgiftsregime vil bidra til å redusere letetrafikken i gatenettet og styrke grunnlaget for lønnsom drift i P-husene.

6.1.1 Prinsipiell tilnærming

Når man innfører parkeringsavgift i offentligrettlig parkering er denne begrunnet i et behov for å regulere bruken av parkeringsplassene.

I dette tilfellet er begrunnelsen at man ønsker å gjøre parkeringsplassene mindre attraktive for langtids arbeidsparkering som med fordel kan overføres til kollektive reisemidler.

Et effektivt regime for avgiftsparkering vil underbygge et slikt mål. Andre trafikkale berunnelser som at etterspørselen er større enn tilbudet i deler av døgnet, at parkeringstiden er lenger enn ønsket osv. er også viktige.

Et hovedpoeng med avgiftsfastsettelsen er at den skal oppfylle det reguleringsbehovet som ansees å være tilstede. Dette betyr at to områder med forskjellig etterspørselsprofil, kan ha forskjellig avgiftsnivå for å oppnå den regulerende effekt som ønskes.

Dette vil gjelde mellom forskjellige deler av bysentrene, og mellom bysentrene.

En felles avgiftspolitikken innebærer derfor ikke nødvendigvis eksakt like avgifter, men en felles oppfatning av hvordan avgiften skal regulere etterspørsel osv.

6.1.2 Måleparametre

Ved vurdering av tilgjengelighet for korttidsparkering til et område vil det være slik at en beleggprosent på over 85% over en periode, resulterer i at parkeringsplassene oppfattes som lite tilgjengelig. Fordi mange brukere vil ha problemer med å finne plass.

Dette er fordi en slik beleggprosent, vil resultere i at plassen i deler av tiden vil være full, og derved utilgjengelig.

Et fornuftig parameter for fastsetting av avgift, vil derfor være en beleggsprosent på 85, og at avgiften skal sørge for at belegget ikke overstiger dette. Hvovidt dette oppnås med en avgift på 5 kr/t eller 20 kr/t er i og for seg uinteressant.

En felles avgiftspolitikkk bør innebære at kommunene enes om et slikt mål for fastsetting av avgifter, og følger dette jevnlig opp med målinger og evalueringer.

6.1.3 Forholdet mellom gateparkering og P-anlegg

Det er et mål å opprettholde god tilgjengelighete for kortere parkeringsbesøk ifb. med handel og service. Dette oppnås best ved å ha en effektiv korttidsparkering på de mest attraktiveplassene.

Det vil i stor være slik at parkeringsplasser på gaten oppleves som mer attraktive enn plasser i P-hus, særlig for korte og mellomlange besøk.

For avgiftsfastsettelsen innebærer dette at avgiften på gategrunn alltid bør være høyere enn i konkurrerende parkeringsanlegg som er tilrettelagt også for noe lengre parkeringstider.

En felles avgiftspolitikkk bør innebære at kommunene fastsetter høyere avgift i gateparkeringen enn i konkurrerende P-hus.

6.1.4 Avgiftsregime

Korte parkeringstider kan oppnås ved hjelp av markedsmekanismen (pris) eller ved regulering med maks P-tid.

For å tilby et fleksibelt regime innføres det i større og større grad forskjellige regulering med pris. Dette gjøres ved å innføre progressive takster, der man for en ønsket maksimal P-tid fastsetter en "normal" P-avgift, hvoretter taksten økes betydelig for de som står lenger.

En slik "progressiv takst" løser behovet for å ha korte P-tiden , en er samtidig fleksibelt overfor å løse serviceoppdrag og lignende i sentrum. Samtidig gir det et lavt konfliktnivå i forhold til kunder med sporadiske behov fo rå stå parkert lenger.

En felles avgiftspolitikkk bør derfor innbære bruk av progressiv avgift fremfor maksimaltider som reguleringsform i gateparkeringen.

6.1.5 Kundevennlighet

En vesentlig forbedring for kundene vil være om kommunene etablere felles betalingsystemer. Dette kan som minimum innbære informasjon på likt format.

Man kan også etablere utstyr (P-automater) med samme type funksjonalitet, eksempelvis betaling for faktisk P-tid ved betaling med kredittkort, lik frestilt informasjon på billetter osv. Man kan også tenke seg noen fellestenester, eksempelvis gjensidig mulighet for avslutning av transaksjoner. (Påbegynt parkering i Porsgrunn kan avsluttes på automat i Skien og omv.) osv.

En felles parkeringspolitikk bør inneholde elementer som gjøre bruken av avgiftssystemet i Porsgrunn og Skien mest mulig likt for kunden. Om mulig bør det etableres samarbeide om felles informasjon og service.

6.2 Stimuleringstiltak

Med ”stimuleringstiltak” menes her tiltak som kan inngå i en såkalt ”mobilitetsveiledingspakke”.

I St.meld. nr 23 (2001 – 2002) ”Bedre miljø i byer og tettsteder” står det at regjeringen vil:

”stimulere næringslivet til å ta større ansvar for sine ansatte og besøkendes reiser, gjennom veiledning og støtte til å utarbeide mobilitetsplaner og innføre incentiver for å fremme miljøvennlig og helsefremmende transportmiddelvalg”.

Det er allerede etablert stimuleringstiltak for kollektivreiser i arbeidsreisesegmentet mot Herøya.

Felles stimulerings- og belønningsordninger for miljøvennlig transport rettet mot befolkning og næringsliv gir større effekt når det etableres i hele det felles bolig- og arbeidsmarkedet.

Det er naturlig å tenke seg at kommunene evt. sammen med fylkeskommunen etablerer en form for mobilitetsveiledning eller tilbud om mobilitets- og tilgjengelighetsplanlegging, overfor bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner.

Her vil det kunne inngå tiltak som er særlig rettet mot parkeringstilbudet ifb. med arbeidsreiser, eksempelvis såkalt ”parkeringsskjøp”.

6.2.1 ”Parkeringskjøp”

Den dominerende ”tilstand” i dag må sies å være at arbeidstakere mottar såkalt gratis parkeringsplass ved arbeidsstedet.

Med ”parkeringskjøp”, menes her litt forskjellige varianter av tiltak. Tiltakene har som hensikt å gi mer nøytrale reisemiddelcentiver, slik at et blir lettere for den enkelte å velge kollektivreise eller å sykle/gå.

- Parkeringskjøp er i utgangspunktet en ordning der arbeidsgiver tilbyr den ansatte for å avstå fra rett til å parkere ved arbeidsplassen mot en økonomisk kompensasjon. De som ønsker gjør seg nytte av tilbudet, de andre kan fortsette som før.
- En variant av P-kjøp er at alle ansatte betales en sum tilsvarende hele eller deler av bedriftens kostnad (subsidiert) til parkeringsplasser. De ansatte kan benytte beløpet som man vil, eksempelvis kjøre kollektivt, gå, sykle ”kompiskjøre” eller å kjøpe tilbake parkering ved arbeidsplassen. På den måten må alle gjøre noe aktivt, og påvirkes derfor til å tenke gjennom sin reisemiddelbruk.
- En annen variant er å knytte beløpet til kostnaden med å kjøre kollektivt, eksempelvis ved å betale ut kostnaden for årskort.

Ordningene er fleksible, og kan tilpasses forholdene ved den enkelte arbeidsplass/lokalitet.

6.2.2 Parkeringskjøp i forhold til kollektivtiltak

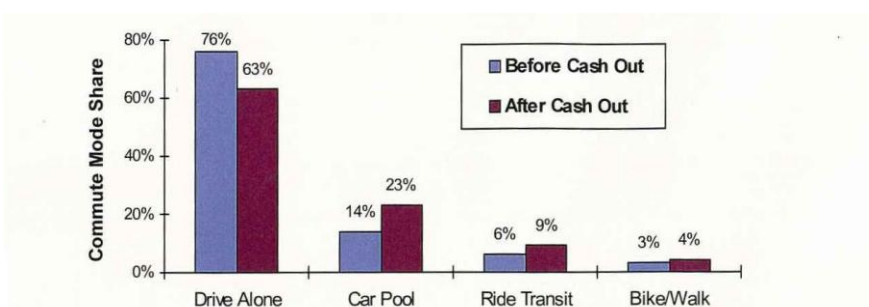
Parkeringskjøp kan og bør kombineres med tiltak som er mer direkte rettet mot kollektivreiser. Slike tiltak vil ha særlig effekt der kollektivtilbudet er tilrettelagt godt. Disse er det imidlertid vanskeligere å definere inn under ”parkeringspolitikk”, og de er derfor ikke beskrevet nærmere her.

Økonomiske insentiver direkte rettet mot parkeringstilbudet har også den fordel at de har effekt også der kollektivtilbudet er av dårligere kvalitet. Man hører ellers ofte om at tiltak ikke settes inn fordi kollektivtilbudet allikevel er for dårlig.

Travel Impact	Cash Benefits	Transit Benefits	Comments
Reduces total traffic.	2	1	Only affects commute trips.
Reduces peak period traffic.	3	2	
Shifts peak to off-peak periods.	0	0	
Shifts automobile travel to alternative modes.	3	2	
Improves access, reduces the need for travel.	0	0	
Increased ridesharing.	3	0	
Increased public transit.	3	3	
Increased cycling.	3	0	
Increased walking.	3	0	
Increased Telework.	2	0	
Reduced freight traffic.	0	0	

Rating from 3 (very beneficial) to -3 (very harmful). A 0 indicates no impact or mixed impacts.

Tabellen illustrerer at man ved parkeringskjøp (Cash Benefits) også oppnår overføring til gange, sykkel og kameratkjøring etc, noe som ikke er tilfellet med kollektivtiltak, (”Transit benefits”)



Parking Cash Out results in reduced automobile commuting and increases in carpooling, transit and nonmotorized travel.

Figuren illustrerer situasjonen før og etter kjøp av parkeringsplasser. Vi ser en 50 % økning i kollektivandelen for aktuelle virksomheter. Dette er tall fra nord-amerikanske byer.

6.2.3 Merverdiavgift på parkering

I forbindelse med nybygg, hvor man kun tilbyr de ansatte å betale for parkering, men ikke gir dem eksklusiv rett til P-plass, vil man kunne komme i en situasjon der utleier blir å betrakte som såkalt ”parkeringsvirksomhet”. Man vil i så fall komme inn under avgiftsområdet for

merverdiavgift og vil i så fall få fradrag for mva. for utgiftene til etablering og drift av P-plassene. Dette kan være en økonomisk motivasjonsfaktor for en utbygger.

6.2.4 Skattemessige forhold

Gratis parkering hos arbeidsgiver er i dag ikke skattepliktig i den forstand at det er gitt et midlertidig unntak av praktiske årsaker.

Hvis arbeidstaker mottar gratis kollektivkort, er det på den annen side skattepliktig. Utbetaling av parkeringssubsidiet til de ansatte, vil trolig også være skattepliktig, og slik sett likestille bilbruk og kollektivtransport skattemessig.

6.3 Potensial

Skien har i dag avgiftsparkering. Porsgrunn har ikke. Effekt av avgiftsregulering avhenger av hvor stor andel av parkeringen som blir regulert på denne måten. Det er av betydning hvor stor andel av parkeringen som er under offentlig og privat kontroll.

Stimuleringstiltak avhenger av hvilken nytte virksomheter ser at de får av tiltakene. Parkeringskjøp kan ha en stor effekt på kollektivandelene.

6.4 Forslag til vedtak

Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommuner skal få etablert en felles avgiftspolitik. Denne skal omfatte en felles oppfatning av bruk av avgift og hvordan avgift skal regulere etterspørsel, etablere et avgiftsskille mellom gateparkering og parkeringshus og etablere koordinert informasjon og service for god og enkel og mest mulig lik kundeservice i kommunene.

Økonomiske stimuleringstiltak har som hensikt å gi mer nøytrale reisemiddelalternativer, slik at et blir lettere for den enkelte å velge kollektivreise eller å sykle/gå enn å kjøre bil. Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommuner skal få etablert et virkemiddelsett (verktøykasse) for økonomiske insentiver, blant annet "parkeringskjøp". Virkemidlene tilbys utbyggere og næringsliv som del av en mobilitetsveidningspakke eller tjeneste.

7 TEMA SOM IKKE BEHANDLES I DENNE OMGANG

Av hensyn til tilgjengelig tid, hvordan enkelte tema vil generere behov for å involvere mange flere parter, og muligheten for å oppnå vedtak, vil noen tema måtte utstå til en seinere fase.

Dette vil gjelde:

- Organisering av felles drift og eierskap i P-anlegg
- Konkret drøfting av samhandlingsarenaer med næringslivet, knyttet til bl.a. drift og eierskap.

Disse områdene vil ha stort potensiale i seg til å gjøre ordningene som nevnt ovenfor mer vellykkede. Tidsperspektivet og fokus på at det er kommunene som i denne omgang skal forplikte seg til å gå videre med tiltak, gjør det naturlig heller å ta disse aspektene med i neste fase.

8 OPPSUMMERING –FORSLAG TIL VEDTAK

Kommunene skal gjennom vedtak uttrykke en vilje til å etablere felles politikk på noen områder. Her følger oppsummert forslag til vedtak for politisk behandling.

Planbestemmelser –norm og frikjøp

Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommune skal få samordnet parkeringsnormene tilpasset ulike områders tilgjengelighet med ulike reisemidler. Målet er å få etablert normer som kan bidra til å endre reisemiddelfordelingen i en miljøvennlig retning og samtidig gi mulighet for økt aktivitet i sentrumsområdene. Dette må ses i sammenheng med en aktiv lokaliseringsstrategi.

Prinsippene som er utredet ovenfor videreutvikles til konkrete planbestemmelser, parkeringsnormer og frikjøp, knyttet til forskjellige typer utbyggingsområder og formål. Kommunene har som intensjon å bruke frikjøpsordningen som et aktivt virkemiddel i utøvelse av parkeringspolitikken. For å kunne fastsette og områdeavgrense normer og frikjøp skal det lages en tilgjengelighetsprofil for kommunene.

Lokalisering

Bruk av felles P-anlegg og samlokalisering eller lokalisering nærmest mulig kollektivtilbudet, gir mer likeverdige konkurranseforhold mellom bilbruk og kollektivreiser. Kommunen har som intensjon at Skien og Porsgrunn kommuner skal få etablert felles prinsipper for lokalisering av parkeringsanlegg.

Operativ drift

Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommuner skal få etablert en felles avgiftspolitik. Denne skal omfatte en felles oppfatning av bruk av avgift og hvordan avgift skal regulere etterspørsel, etablere et avgiftsskille mellom gateparkering og parkeringshus og etablere koordinert informasjon og service for god og enkel og mest mulig lik kundeservice i kommunene.

Økonomiske stimuleringsiltak har som hensikt å gi mer nøytrale reisemiddelinsentiver, slik at et blir lettere for den enkelte å velge kollektivreise eller å sykle/gå enn å kjøre bil. Kommunen har som intensjon at Porsgrunn og Skien kommuner skal få etablert et virkemiddelsett (verktøykasse) for økonomiske insentiver, blant annet ”parkeringskjøp”. Virkemidlene tilbys utbyggere og næringsliv som del av en mobilitetsveidningspakke eller tjeneste.

Kilder:

- *Parkeringskjøp: Victoria Transport Policy Institute, Canada, Todd Alexander Litman*
- *Gangavstand, lokaliseringsstrategi: University of technology, Wien, Hermann Knoflacher*

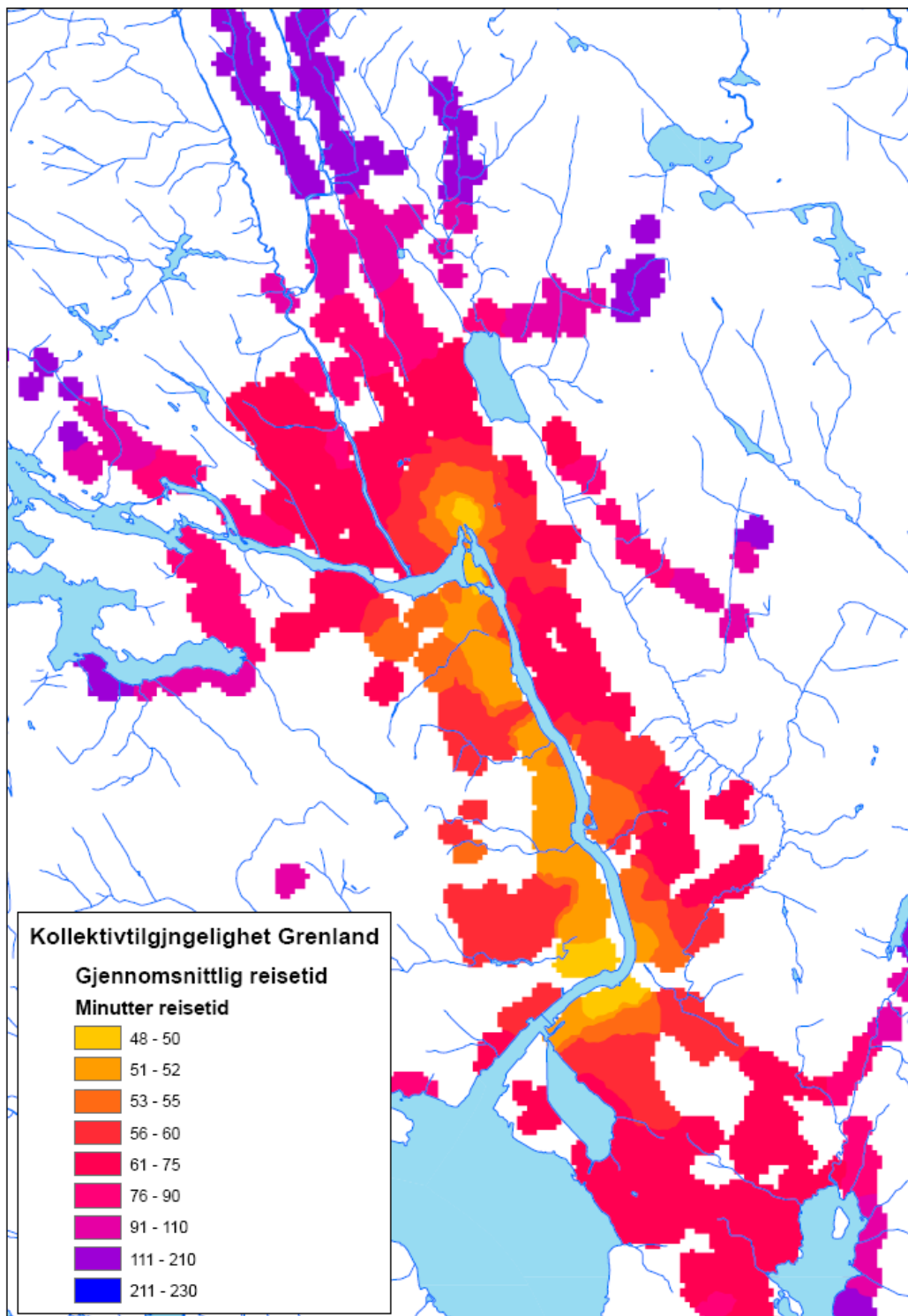
9 TILGJENGELIGHETSPROFIL FOR GRENLAND

Ovenfor har vi drøftet flere tiltak som relaterer seg til hvordan et områdes tilgjengelighet med alternative reisemidler varierer. Eksempelvis at man kan etablere en mer restriktiv parkeringsnorm der tilgjengeligheten med kollektiv reisemidler er god, og der mange reiser kan fortas pr sykkel eller til fots.

Tilgjengelighetsprofilen skal vise et potensial for overføring av reiser til miljøvennlige reisemidler, basert på kunnskap om hvordan reisevalg erfaringsmessig gjøres (RVU), og kvaliteten på tilbudet. Så blir det opp til aktørene å sette inn tiltak som gjør at potensialet utnyttes.

9.1 Basis tilgjengelighetsprofil

Vi har ved hjelp av ATP-modellen etablert en slik "basis tilgjengelighetsprofil" for kollektivtrafikk for Grenland.



Kartet viser gjennomsnitt reisetid med kollektive reisemidler fra alle boliger i Skien, Porsgrunn og Bamble kommuner til "alle steder" innenfor området.

Alle reiser er modellert med gangtid, ventetid og kjøretid med bussen.

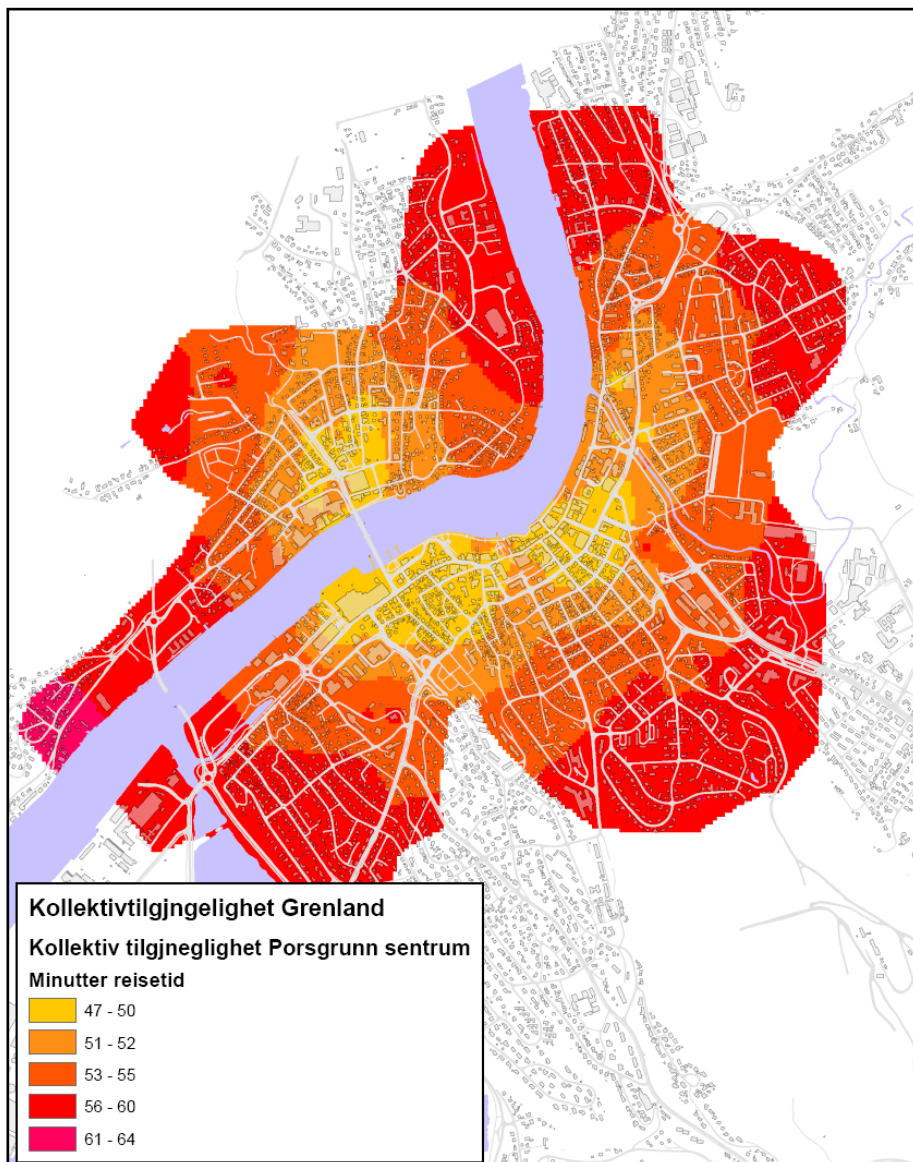
Det er viktig å være klar over at tidsbruken som fremkommer ikke representerer en "gjennomsnittlig reise". Gjennomsnittlig reiselengde er ca 6 km i Porsgrunn Skien, og ca 80 % av alle reiser er under 8 km. Det er således en relativt liten andel reiser som er svært lange, som trekker gjennomsnitt reisetid opp i denne typen beregning. For bildet av relativ tilgjengelighet mellom forskjellige deler av det geografiske området, har dett eliten betydning.

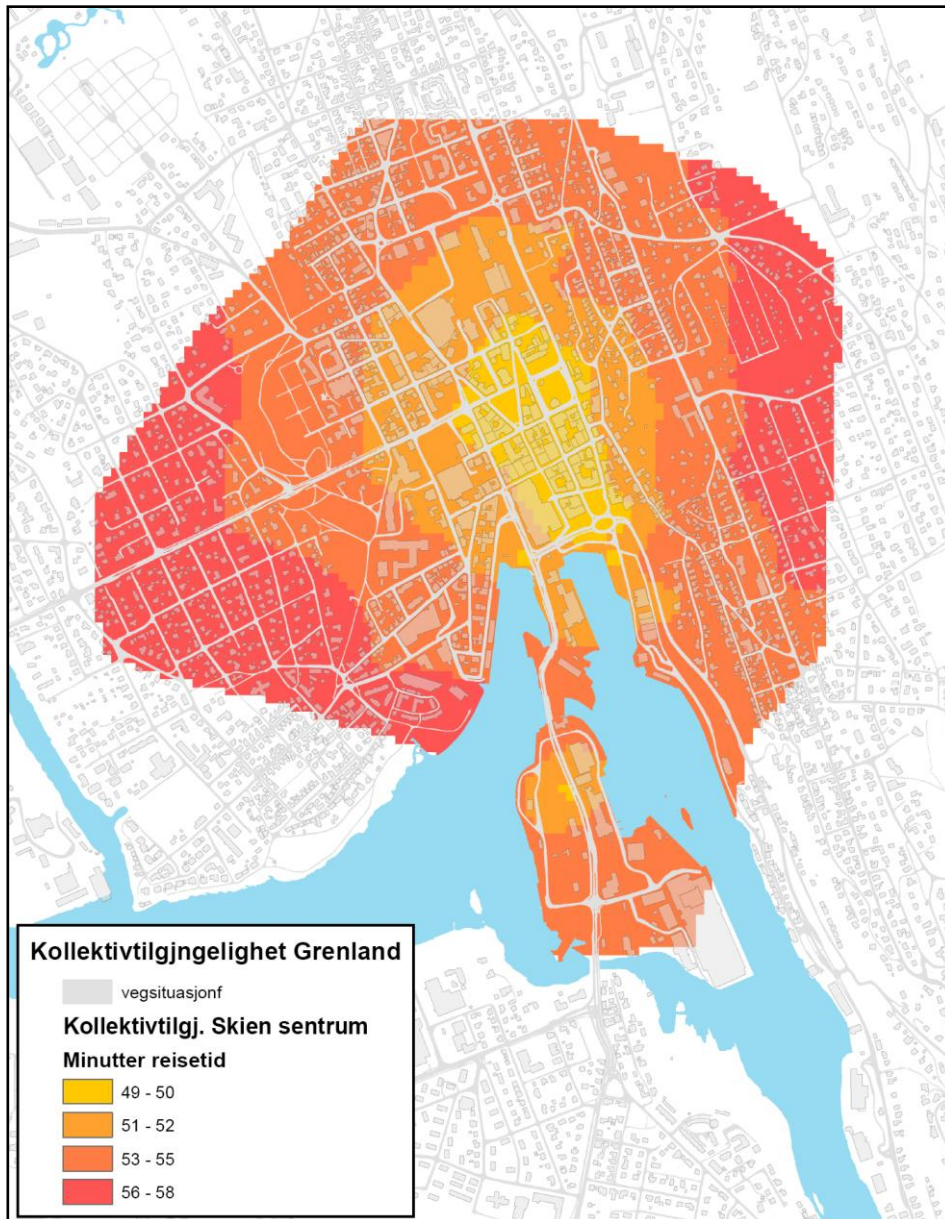
Det trer da frem et bilde som viser høy tilgjengelighet i de områdene som har lav reisetid til/fra mange boliger. Dette betyr at områder med både god frekvens og direkte ruter som når mange større boligkonsentrasjoner er de som gis høyest tilgjengelighetsfaktor.

Det er ikke tilstrekkelig med høy frekvens og kort reisetid hvis tilbudet ikke når mange brukere. Tilsvarende oppnås ikke høy tilgjengelighet selv om tilbudet når mange brukere, hvis rutetilbudet innebærer lange omveier, overganger med ventetid etc.

Vi ser et bilde der bysentrene og båndbyen vest for elva har god kollektivtilgjengelighet. Områdene øst for elva, har på tross av relativt god kollektivdekning, en betydelig lavere tilgjengelighet. Her slår mulighetne for å bevege seg på "tvers" av terrenget negativt ut.

9.1.1 Sentrumsområdene





Kartene viser tilgjengelighetsprofilen for kollektivtrafikk i Porsgrunn og Skien sentrum.

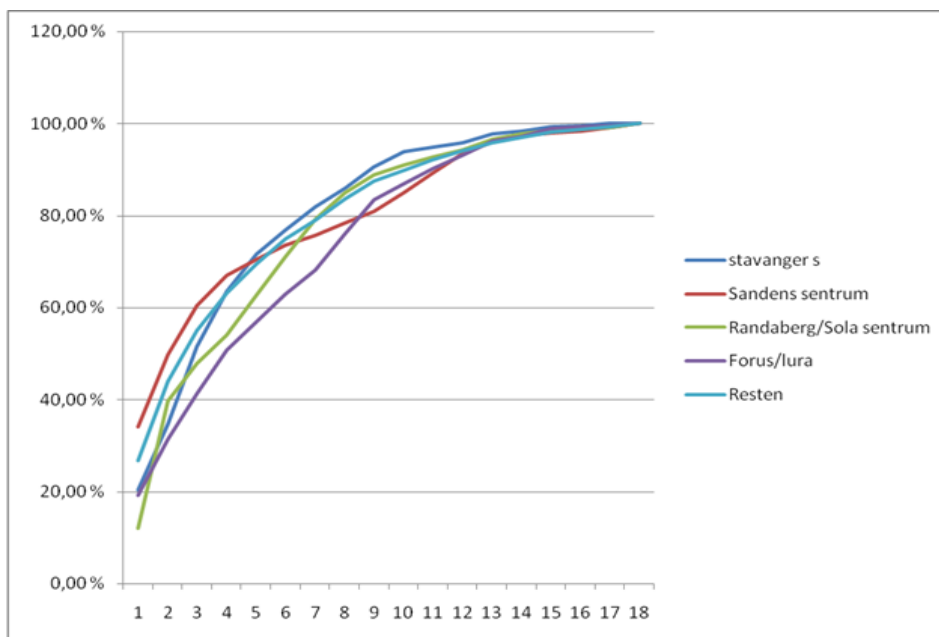
Som det fremgår, har Porsgrunn høy kollektivtilgjengelighet over en noe større del av sentrum enn Skien, og en noe lavere gjennomsnittlig reisetid i de beste områdene.

9.2 Videre utvikling og bruk av tilgjengelighetsprofilen

For de forskjellige formål er det nødvendig å videreutvikle denne "basisprofilen". For kollektivtrafikkens del er det nødvendig å korrigere for at reisetilbøyelighet variere med reiselengden. Det foreligger data fra diverse reisevaneundersøkelser (RVU) som indikerer hvordan reisevilligheten med forskjellige reisemidler varierer med reiselengden.

9.2.1 Reiselengde

For å få en anvendelig tilgjengelighetsprofil, må den vektet i forhold til reiselengdene. Dette vil for eksempel kunne føre til at reiser med lengder hvor reisevillighet med kollektivtrafikk er svært lav, får mindre vekt enn de øvrige.



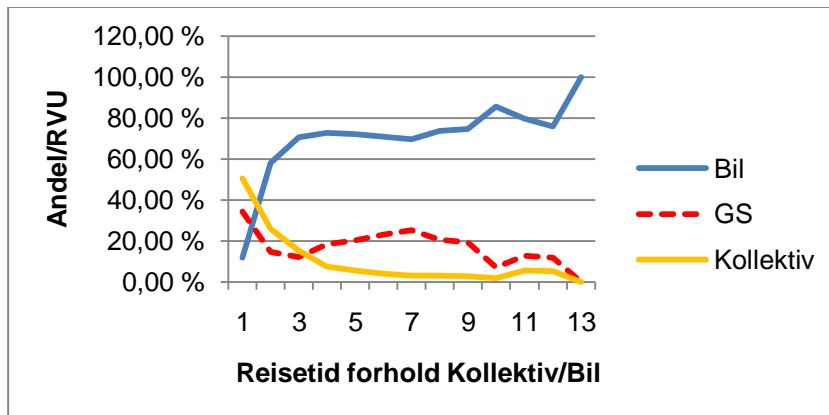
Figuren viser andel reiser fordelt på lengde modellert på grunnlag av RVU-data. Reiser mot definerte områder på NordJæren.

Vi ser at det store antallet reiser (85 – 95%) av alle reiser er 10 km eller kortere, noe som selvsagt har betydning for konkurranseflatene. **I Skien Porsgrunn er det en jevnere fordeling av boliger og målpunkt over hele området, og området er mye mindre, slik at en korreksjon for reiselengde ikke vil rokke vesentlig ved tilgjengelighetskartet.**

9.2.2 Relativ reisetid

Kollektivtilbudets konkurranseevne varierer med forskjellene i reisetid. Ved å sammenligne reisetid med kollektivtrafikk og bil i det samme studieområdet, vil det fremtre et kart som viser forskjell i reisetid mellom reisemidlene. Fra RVU-data kan man se innenfor hvilke reisetidsforskjeller kollektivtrafikken er konkurransedyktig. Dette vil kunne beskrive konkurranseflatene mellom bil og kollektiv på en god måte.

Det må da etableres et tilgjengelighetskart med relativ reisetidsforskjell mellom bil og kollektiv, slik at de viktigste konkurranseflatene avdekkes.



Figuren viser at kollektivtrafikken er konkurransedyktig med bil selv om reisetiden samlet sett kan utgjøre opptil 3 ganger reisetiden for bil. Det er også konkurranse mellom kollektiv og sykkel (RVU Nordjæren 2005).

Når man har korrigert basis tilgjengelighetsprofil for reisevillighet pga. reiselende, og relativ reisetid, har man et svært godt bilde av de områdene som har størst potensiale for økte kollektivandeler,. Dette vil være de områdene hvor en mer offensiv parkeringspolitikk har størst mulighet for å lykkes. **Det er i disse områdene tiltak på P-normer, avgifter og lokalisering vil ha størst effekt.**

9.2.3 Følsomhetsanalyser:

For å simulere effekten av en mer restriktiv parkeringspolitikk kan en legge på en viss motstand i form av økt reisetid for bilistene. Dette kan for eksempel være gangtid knyttet til felles parkeringsanlegg, og at langtidsparkering legges lengre unna målpunkter.

Sted	Reise- middel	Dagens (RVU)	Modellert andel	+ 5 minutter for bil
Stavanger sentrum	Kollektiv:	22 %	10,95 %	21,42 %
Sandnes/Sola/Randaberg sentrum	Kollektiv:	6,68 %	7,3 %	15,63 %
Stavanger-regionen	Kollektiv	7,70 %	9,57 %	9,57 %

Figuren viser en følsomhetsanalyse foretatt for noen områder på NordJæren.

Vi ser i eksemplet, at ATP-modellen viser ganske riktige kollektivandeler (Modellert andel), bortsett i fra i Stavanger sentrum, der man ligger alt for lavt. Hvis vi øker reisetidene med 5 min for bilreisene, vises en kollektivandel på linje med det som er registrert (RVU). Dette stemmer godt med virkeligheten, - Stavanger sentrum har nesten bare parkering i P-hus, og gjennomgående like lange gangavstander for bilistene som for kollektivtrafikantene.

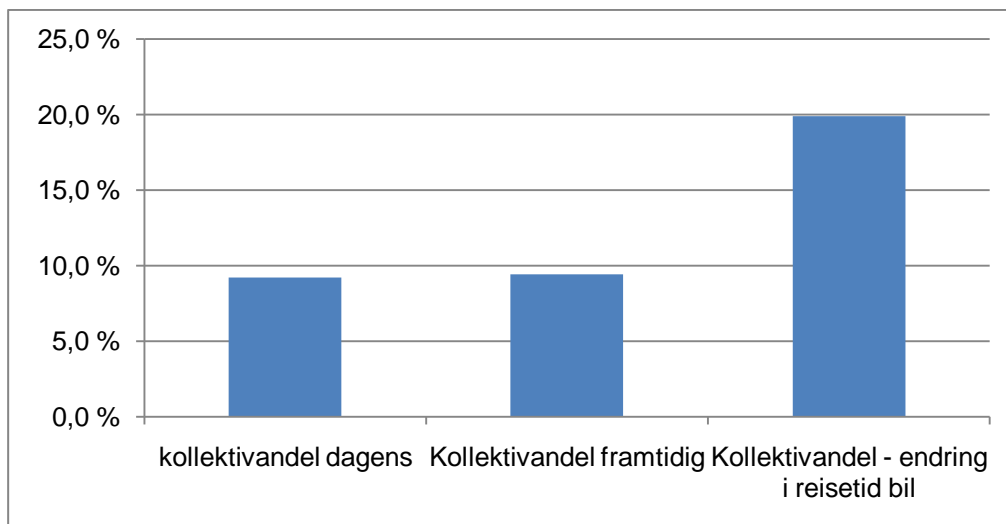
For de andre sentrene som har relativt færre restriksjoner på parkering, viser modellen et potensiale for doubling av kollektivandelene ved en tilsvarende regulering av reisetid med bil.

For regionen for øvrig som har dårligere kollektivtilgjengelighet, synes restriksjoner på bil ikke å slå vesentlig ut i reisemiddelfordelingen.

Tilsvarende kan vi studere effekten av kollektivtiltak. Figuren under viser resultatet av en slik analyse. Vi har her lagt inn foreslåtte forsterkninger i kollektivnettet, bl.a. ny bybane og noen andre planlagte tiltak i kollektivtilbudet på NordJæren.

Det fremkommer tydelig at forsterkning av dagnes rutenett har relativt liten effekt, mens restriksjoner på bilreisen slår betydelig ut.

Mye tyder på at det er vanskelig å ta ut økte kollektivandeler bare ved å forsterke kollektivnettet.



Figuren viser effekt av kollektivtiltak og bilrestriksjoner på reiser til kommunesentrene på NordJæren.

9.2.4 Gange og sykkelreiser

Sett i forhold til etablering av felles parkeringsnorm, avgiftspolitik og stimuleringsiltak, er den "totale tilgjengeligheten" viktig. Da må en også ta gang og sykkelreiser i betraktning.

På de korte reisene vil den relative reisetiden bil/kollektiv være ugunstig for kollektivsystemet, pga. lange ventetider og gangtider i forhold til selve buss/togturen.

Her vil sykkel og gange være vel så attraktive alternativer til bilen, noe også RVU-dataene viser. Tilgjengelighetsprofilen må derfor korrigeres for potensialet for sykkelreiser. Slike analyser tar i hovedsak hensyn til reiselengde, evt. korrigert for topografiske forhold, altså bratthet på sykkelforbindelsen.

10 BRUK AV PARKERINGSPLASSER, SAMARBEIDE MED PRIVATE P-PLASSEIERE

For å etablere et mest mulig gjennomgående regime for forvaltning av alle typer parkeringsplasser er det ønskelig med et samarbeide mellom kommunene, og private P-plasseiere.

Grunnlaget for et slikt samarbeide kan baseres på erkjennelsen av felles interesser, eller det offentliges hjemler til å regulere innenfor dette området.

Erfaringsmessig vil private P-plasseiere definere sine behov og interesser hver for seg, og ikke nødvendigvis sammenfallende med konkurrerende bedrifter eller kommunen.

Det er ofte mulig å etablere en overordnet felles forståelse for å sikre tilgjengelighet og regulere trafikk, men det er som regel mer krevende å etablere forpliktende avtaler om restriksjoner og en bestemt bruk av anleggene.

Som grunnlag for avtaler, kan det derfor innledningsvis være nyttig å utrede nærmere kommunenes formelle virkemidler iht. ny plan og bygningslov.

10.1 Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet, dvs. fylkeskommunen, kan fastsette regionale planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk som skal ivareta nasjonale (eller regionale) hensyn og interesser. Forslag skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene for utarbeidelse av regional plan (§8-4) og vedtak av regional plan (§8-5). Dette betyr i realiteten at fylkeskommunen kan "sette dagsorden" for et regionalt planarbeid, og sette grenser for kommunenes frihet til planlegging og vedtak i bestemte avgrensede områder.

Disse bestemmelsene kan tenkes benytte innenfor parkering, som en planmessig overbygning for omforente arealpolitiske virkemidler på parkeringsområdet, (normer, lokaliseringsspolitikk og bruk av parkeringsplasser).

10.2 Parkering i kommuneplanens arealdel

Ny plan og bygningslov gir kommunene flere virkemidler enn tidligere. I kommuneplanens arealdel, vil man få noen nye virkemidler, som muligens kan danne grunnlag for avtaler og forvaltningsvedtak i forhold til bruk av parkeringsplasser.

Til kommuneplanens arealdel kan det etter ny planlov gis bestemmelser innenfor tre hovedområder:

- Hensynssoner (§11-8)
- Generelle bestemmelser (§11-9)
- 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 nå fastlegger 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.

En viktig endring i ny PBL er at vedtekter heretter avløses av generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Det kan derved gis bestemmelser om parkering 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 eksempelvis 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.

10.3 Planbestemmelser som grunnlag for avtaler

Som antydnet ovenfor, kan det altså tenkes at kommunene kan introdusere bestemmelser i kommuneplanens arealdel, som kan gi grunnlag for at privat og offentlig parkering innenfor et område lettere vil kunne sees i sammenheng.

Det er rimeligvis ingen praksis å vise til når det gjelder utforming av slike bestemmelser, hvor langt hjemlene rekker, og hva som er et fornuftig reguleringsregime i forhold til plannivået. (Fare for detaljregulering på overordnet plannivå).

Et annet avgjørende poeng er forholdet mellom planbestemmelser som uttrykk for kommunen ambisjoner, og vilje til å gå inn i prosjektene.

Her kan f. eks. en bevist holdning til bruk av utbyggingsavtaler være aktuelt. Det kan være behov for å se nærmere på hvordan slike avtaler kan benyttes i forhold til offentlige parkeringsanlegg i private områder.

10.4 Samarbeid om avgifter og reguleringsformer

Det er uttrykt et ønske om å etablere felles avgifts nivå i områder med like tilgjengelighet.

Avtaler om avgiftsinnføring og avgiftens størrelse er imidlertid et område som fort kan være problematisk. Hvis private selskaper inngår slike avtaler i et konkurransemarked, vil de stå i

fare for å bryte reglene om prissamarbeid. Vi kan legge til grunn at slike avtaler ikke bør inngås.

Skal man inngå avtaler, kan man i stedet relatere dem til effekten av de regulerende tiltakene. Altså, - hva ønsker man konkret å oppnå i forhold til regulerende effekt, og da altså ikke den økonomiske effekten.

Slike bestemmelser kan være at en i omforente områder ikke skal ha parkeringstider over en viss maksimaltid, og at belggsprosenten ikke skal overstige bestemte verdier, eksempelvis 85%. Hvorvidt effekten oppnås med avgfter eller håndheving av skilt, kan det altså være mer problematisk å avtale.

Videre kan man avtale at reguleringene skal ivareta minimumskrav til servicenivå overfor kundene. For eksempe at reguleringer skal gjøres etter regelverket i "Standardvilkårene for privatrettslig parkeringsdrift", osv.

På den måten etableres sikkerhet mot at enkeltaktører etablerer reguleringer som bryter med viktige parkeringspolitiske mål. Samtidig får man på plass noen felles grensesnitt mot kundene, og en gjennomgående kvalitet på tjenestene, som ligger opp mot det som er sikret gjennom det offentligrettslige systemet.

10.4.1 Avtaletyper

Avtaler omkring parkeringsdrift, avgiftsnivå etc. involverer områder hvor kommunene både foretar forvaltningsvedtak, og hvor en driver forretningslignende virksomhet (avgiftsparkering) i et konkurransemarked. Dette gir begrensninger i hvilke typer avtaler som kan inngås.

Det er svært viktig at man ikke inngår avtaler hvor kommunens forvaltningsvedtak inngår som en forhandlingsressurs, dvs. bestemte avtaleløsninger gir bestemte forvaltningsvedtak. Slike avtaler vil sette kommunens integritet som forvaltningsmyndighet i fare.

Avtalene bør derfor basere seg på gjeldende planvedtak osv. som man må forholde seg til.

Slike avtaler kan gjerne være intensjonsavtaler eller prosessavtaler, hvor man binder seg til bestemte fremtidige mål, og gjennomføring av bestemte typermøter og lignende. De nødvendige formelle vedtak og gjennomføringsavtaler kan da evt. gjøres gjennom prosessen, under hensyntaken til forholdene nevnt ovenfor.

10.5 Avtaler, oppsummering

Avtaler som inngås med bakgrunn i planbestemmelser og med hjemmel i plan og bygningsloven (f. eks. utbyggingsavtaler) har klar hjemmel, og regelverket regulerer i prinsippet hva avtalene kan omhandle.

Ved å etablere gjennomgående planbestemmelser på reionalt nivå, og kommuneplannivå, har man et konsistent sett av bestemmelser som hjemmel for avtaler, og en sikkerhet for at alle kommuner som omfattes av dem behandler dem rimelig likt.

Privatrettslige avtaler kan inngås, men det ligger klare begrensninger i forhold til å binde opp kommunens forvaltningsvedtak.

Avtaler kan ikke benyttes for å regulere priser i et konkurransemarked med private aktører, noe parkering åpenbart er.

Privatrettslige intensjonsavtaler og prosessavtaler som sikrer bestemte kvalitetshensyn og transportpolitiske hensyn kan trolig inngås.