

## PARKERING SOM TRAFIKKPOLITISK VIRKEMIDDEL I BYSENTRA

### INNLEGG PÅ TRAFIKDAGE PÅ AALBORG UNIVERSITET 1999

Professor Dag Bjørnland, Handelshøyskolen BI, Sandvika

- 1 Ny giv i nasjonal samferdselsplanlegging
- 2 Parkeringspolitikk som redningsplanke i samferdselsplanleggingen
- 3 Avgifter og takster ved parkering
- 4 Tilgjengelighet til parkering
- 5 Arealplanlegging og parkering
- 6 Referanser

#### 1 Ny giv i nasjonal samferdselsplanlegging

Norge har flere tiårs erfaring med nasjonal fysisk samferdselsplanlegging som i betydelig grad har vært sektor- og prosjektorientert og med hovedvekt på investeringer. Da Stortinget i 1997 diskuterte de sektorplanene som nå følges (for årene 1998-2007), ble Regjeringen bedt om å ta et nytt politisk grep om planleggingen neste gang. Den skulle legge til rette for en helhetlig, sektorovergripende og strategisk planlegging.

Det kan skrives mye om hvordan uttrykkene helhetlig, sektorovergripende og strategisk bør tolkes i forbindelse med nasjonal samferdselsplanlegging. At planlegging og planprodukt skal være strategisk, innebærer nødvendigvis mål-/middelorientering. Kravet om et sektorovergripende perspektiv betyr at alle samferdselsgrenene skal analyseres samlet og ikke hver for seg. Helhet kan gis flere tolkninger, men under dagens virkelighet bør de institusjonelle og organisatoriske ordninger gjennomgås som integrert del av en mål-/middel analyse. I innlegget konsentrerer jeg meg om målrettet og samordnet innsats av virkemidler over tid og det grunnleggende spørsmål om dette er mulig når det gjelder parkeringspolitikk.

Jeg kan nevne noen dokumenter som behandler emner innenfor den nye giv i norsk nasjonal samferdselsplanlegging. Konferanserapport nr 95•02 fra Nordisk Transportforskning er i sin helhet viet strategisk planlegging i samferdsel i de nordiske land. Helhet fra et modellsynspunkt er behandlet i notat fra Transportøkonomisk institutt (TØI) **Transportmodeller for helhetlig samferdselsplanlegging** (Rekdal, 1999). Regler for optimal transportpolitikk i byer er utledet av Larsen og Minken (1997). Det hjelper imidlertid lite hva planleggerne kommer frem til om de ansvarlige politikerne beslutter noe annet. Rikspolitikerens oppfatninger er presentert hos Ravlum og Stenstadvold (1997). De analyserte hvordan Stortinget behandlet Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. Jeg behandlet selv noen elementer i mitt innlegg i fjor på Trafikkdagene (**Politiske beslutninger om ressursfordeling i samferdsel - mikro versus makro overveielser**).

Den nye planlegging har nå holdt på et års tid og er blitt kjent under navnet Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP 2002-2011). Planarbeidet avsluttes allerede i inneværende år, og stortingsmeldingen kommer våren 2000. Samferdselsdepartementet har bedt de fire sam-

ferdselsetatene (Kystverket, Luftfartsverket, Statens vegvesen og Jernbaneverket) om å samarbeide under planleggingen. Stort sett ser det ut til at det er Statens vegvesen som er ledende aktør selv om planprodukter er felles. De første nasjonale dokumentene er laget, og i referansekapitlet (6) er nasjonale dokumenter som omhandler NTP 2002-2011, presentert. Alle landets fylker har utarbeidet såkalte fylkesvise utfordringsdokumenter. Disse er verken gjennomgått i innlegget eller tatt med i referansekapitlet.

Det er liten grunn til å regne med noen form for konsensus om det konkrete innhold i en helhetlig, sektorovergripende og strategisk nasjonal samferdselsplanlegging, verken blant politikere eller planleggere, men i det første plandokumentet som ble utgitt i februar 1999 (**Nasjonal transportplan 2002-2011 Utfordringsdokument**), inviterer etatene til bred offentlig debatt forut for et planlagt, samlet planprodukt fra etatene høsten 1999. Det tror jeg er svært fornuftig med tanke på hvor lett det er å falle inn i gamle måter for planlegging. Dokumentet til Kommunenes Sentralforbund (1999) **Nasjonalt utfordringsdokument for kollektivtrafikken** har gjennomgått både det nasjonale og de fylkesvise utfordringsdokumentene og viser hvor lite forpliktende disse dokumentene egentlig er.

Mitt bidrag er sterkt kritisk og sikter mot å gjøre den nye politikk realistisk og mål-/middelorientert slik at det ikke blir bygget politiske og intellektuelle luftslott som kan komme til å diskreditere de gode muligheter i det nye planarbeidet.

I **Utfordringsdokument** kan vi lese under oppsummeringen på side 5 følgende: "*Det må en kursendring til i norsk transportpolitikk. De fire transportetatene har en visjon for år 2030 som peker ut retningen for transportpolitikken framover.*"

*Satsingsområdene i planperioden 2002-2011:*

- *Tilrettelegge for mindre biltrafikk og fremme mer miljøvennlige transportere generelt, men spesielt i de største byområdene.*
- *Gjennomføre tiltak som gir markant reduksjon i de alvorligste ulykkene.*
- *Tilrettelegge for effektive og forutsigbare transportere for næringslivet.*

*Det er også viktig at transportpolitikken legger forholdene til rette for bosetting og næringsliv i distriktene. Transportmidlene bør få like vilkår for å kunne konkurrere i transportnettet, deres fortrinn bør utnyttes bedre enn i dag.*

*Vi kan ikke godta at transporten tar menneskeliv, derfor vil vi arbeide mot en nullvisjon for alvorlige ulykker."*

Dessverre er det meste av visjonen utformet i vage ordelag som ikke gir grunnlag for noen fornuftig mål-/middelanalyse. Vi finner de kjente formuleringer om livsgrunnlag, helse, trivsel, konkurransedyktig næringsliv, bærekraftig utvikling, like konkurransevilkår, robuste regioner over hele landet og menneskevennlig, ressursvennlig by- og tettstedsutvikling. En mål-/middelanalyse krever presisering for å bli meningsfylt.

Jeg mener det er dårlig strategi å tilrettelegge for mindre biltrafikk når målene er lite presise og det iallfall ikke er påvist hvordan samfunnet skal få dette til. Jeg kommer tilbake til dette satsingsområde i tilknytning til parkeringspolitikken.

Mitt utgangspunkt for innlegget er først og fremst det arbeid jeg har holdt på med når det gjelder parkering i Oslo gjennom snart 20 år, først og fremst i egenskap av styreformann for et større kommunalt eid parkeringshus i Oslo sentrum (Paléet Parkeringshus).

## 2 Parkeringspolitikk som redningsplanke i samferdselsplanleggingen

På side 74 i **Utfordringsdokument** kan vi lese følgende om parkeringspolitikken:

*"Parkeringspolitikk. Tilgang på parkeringsplasser, parkeringsregulering og pris på parkering kan ha stor betydning for å redusere kø-, trafikk- og miljøproblemer, særlig i de største byene. Dette vil bedre framkommeligheten for varetransporten. Oppgaven er å få til en mer effektiv parkeringsregulering rettet mot private parkeringsplasser. Dette gjelder blant annet i tilknytning til arbeidsplasser. Dagens lovverk gir kommunene begrenset mulighet til å benytte regulering som virkemiddel, blant annet fordi en stor del av parkeringsplassene i sentrale byområder er private.*

*Det vurderes nå hvordan parkeringsregulering kan styrkes som virkemiddel i lokal areal- og transportpolitikk. Tvungent frikjøp av private parkeringsplasser kan bedre den kommunale kontrollen med parkeringstilbudet<sup>1</sup>. Avgifter på private parkeringsplasser i tilknytning til næringsvirksomhet kan begrense utbygging av nye, private parkeringsplasser og påvirke bruken av det eksisterende private parkeringstilbudet."*

Sitatet innledes med en påstand som mer enn antyder at det gjelder å få redusert parkeringsmulighetene for trafikantene. Med hensyn til klargjørende, målsatte synspunkter på hvorfor, i hvilken grad og med hvilke konkrete virkemidler, ser vi at det ikke står annet enn at de statlige samferdselsmyndigheter vurderer virkemidler. Konkrete forslag fremmes ikke. De fleste virkemidler som vurderes i teksten, vil dessuten først komme til å få nevneverdig betydning etter planperiodens utløp.

Den nye samferdselsplanlegging vil ikke bli troverdig om den bare vurderer virkemidler, den må vise til konklusjoner for å kunne kalles helhetlig, sektorovergripende og strategisk. I en slik sammenheng bør aktuelle virkemidler analyseres med hensyn på sannsynlighet for gjennomføring, virkningsgrad og kostnader. Vi kan f.eks. legge merke til at boligparkering ikke er tatt med i sitatet. Parkering i veg og gate bør være en sentral del av NTP 2002-2011.

Generelt kan vi fastslå at effektiv bruk av politiske virkemidler forutsetter at vi er kjent med hvilke politiske visjoner og mål som foreligger og hvor operasjonelle målene er. Dernest bør vi kjenne virkningen av hvert virkemiddel med hensyn på hvert politisk mål og den samlede virkning av alle virkemidler på alle politiske mål. Om det finnes et antall  $m$  operasjonelle mål  $M$  og et antall  $v$  med virkemidler  $V$  med kjent virkningsgrad, kan vi formulere noen mål-/middelsammenhenger:

$$M_1 = f_1(V_1, V_2, \dots, V_v)$$

<sup>1</sup> Med tvungent frikjøp menes at kommunen i byggesaksbehandling pålegger en utbygger å betale et frikjøps beløp for potensielle parkeringsplasser på egen grunn. Dette vil kunne bidra til å finansiere kommunal utbygging av parkeringsplasser i områder der det er særlig viktig at kommunen styrer lokalisering og utbyggingstakt.

$$\mathbf{M}_2 = \mathbf{f}_2 (\mathbf{V}_1, \mathbf{V}_2, \dots, \mathbf{V}_v)$$

$$\mathbf{M}_m = \mathbf{f}_m (\mathbf{V}_1, \mathbf{V}_2, \dots, \mathbf{V}_v)$$

Dersom antall virkemidler er flere enn antall mål ( $v > m$ ), har vi iallfall mulighet for å drive virksom politikk, men siden virkemidler og mål er fordelt på mange institusjonelle aktører og nivåer med mer eller mindre samordning, står den nasjonale, politiske planlegging overfor en formidabel oppgave. I praksis er målene stort sett lite operasjonelle og virkemidlenes effekt lite kjent. Det gir grobunn for politisk retorikk og lite effektiv bruk av virkemidler.

Formuleringene ovenfor gir en sterk forenkling av virkeligheten. Funksjonssammenhengene gjenspeiler en bestemt institusjonell fordeling av virkemidler. Dersom mål og virkemidler har ulik institusjonell forankring, slik virkeligheten er når det gjelder parkering, blir det avgjørende for utfallet hvordan den fra statens side ønskede gjennomføring skal sikres.

En annen forenkling i formuleringene ovenfor gjelder virkemidlenes sammensetning og tidsprofilen i virkemidlenes dosering. Noen virkemidler nøytraliserer hverandre, for andre er det avgjørende for et godt resultat at de kommer i en bestemt tidsrekkefølge. Det gjelder å velge slike virkemidler som forsterker hverandre og blir riktig innsatt i et tidsforløp. NTP 2002-2011 bør gi avklarende konklusjoner på disse spørsmål om det skal gi noen mening å konkludere om parkeringspolitikkenes betydning.

Stenstadvold og Usterud Hanssen (1993) har sett på parkeringspolitikken i teori og praksis. Rapporten bygger på litteraturstudier og en spørreundersøkelse blant administrativt personell og politikere i en rekke tettsteder. Forfatterne hevder at erfaringene fra 1980-årene tyder på at de statlige departementer som har hovedansvar for parkering, har nedtonet og begrenset sine roller. Parkeringspolitikk blir oppfattet som lokalsamfunnets anliggende, og rikspolitiske myndigheter begrenser seg til retorikk, formulering av målsettinger og generelle retningslinjer som ikke er forankret i lokalsamfunnets administrative praksis.

Parkering har svak organisatorisk forankring på statlig nivå. Det finnes praktisk talt ingen nasjonale politiske aktører. Det blir derfor liten overensstemmelse mellom nasjonal intensjon og retorikk på den ene siden, og f eks lokal administrativ parkeringspraksis, som nå er klart etterspørselsstyrt, på den andre siden.

Den dominerende lokale parkeringspolitiske målsettingen ser ut til å være å styrke livet i sentrum og detaljhandelen der. Symptomatisk nok hadde spørreundersøkelsen til Stenstadvold og Usterud Hanssen lav svarprosent og avdekket begrenset lokal kunnskap om den stedegne parkeringspolitikk hos deltagerne i spørreundersøkelsen, selv når det ble opplyst at det fantes en slik politikk.

### 3 Avgifter og takster ved parkering

I Paléet Parkeringshus med 450 parkeringsplasser og 4 000 m<sup>2</sup> kontorlokaler, praktiseres progressivt stigende takster innenfor en maksimal døgnstak på 118 kroner. For de første tre timene er takstene henholdsvis 12, 14 og 15 kroner, i alt 41 kroner. Huset er økonomisk sett godt drevet og kapitalbelastningen nå moderat. Tomteleien er markedsorientert, og tomteieies av Oslo kommune. Aksjeselskapet kunne for 1998 dele ut 40% utbytte til aksjonærer.

Hovedaksjonær er Oslo kommune med 50,25% av aksjekapitalen. Kommunen får følgelig både grunnrente og aksjeutbytte.

Ved parkering langs fortau i Oslo sentrum tar kommunen for maksimalt tillatt tre timers parkering, 52 kroner fordelt med 15 kroner for første time, 32 kroner for to timer og altså 52 kroner for tre timer. For helt nye parkeringshus i privat regi i Oslo sentrum kan taksten for en times parkering ligge på 20 kroner uten nødvendigvis progressiv takststruktur. Oslo kommune er ved sine takster for parkering ved fortau prisledende, og det er stort sett liten forskjell på timetakstene hos parkeringshusene i Oslo sentrum.

Diskusjonen om riktig prising av trafikk og parkering dreier seg om å finne en balanse mellom effektivitet og miljø. I fagsjargong snakker vi om optimale priser. I det følgende bruker jeg stort sett uttrykket *samfunnsøkonomisk riktige (fornuftige) pris (takst)*. Når vi skal utlede den samfunnsøkonomisk fornuftige takst på parkering langs fortau i Oslo sentrum, trenger vi å innføre noen kostnadsbegrep (totale, gjennomsnittlige og marginale). I det følgende presenteres noen av disse.

- Marginale kostnader for produsent av parkeringsplasser:  $dK^{\text{produsent}}$
- Gjennomsnittlige kostnader pr bil i en strøm på  $V$  biler som søker parkering:  $GK^{\text{bruker}}$
- Marginale eksterne kostnader ved trafikken:  $dK^{\text{ekstern}}$

Under noen ganske vanlige forutsetninger om kostnads-, nytte- og trafikkforhold og adferd hos aktørene finner vi at den samfunnsøkonomisk riktige pris  $P$  pr tidsenhet for denne form for parkering vil være:

$$P = dK^{\text{produsent}} + dK^{\text{ekstern}} + V(dGK^{\text{bruker}}/dV)$$

I normalt forekommende trafikksituasjoner ved parkering langs fortau og med Oslos trafikkledningssystem er de to siste leddene svært små og kan for praktiske formål settes lik 0. Vi trenger følgelig bare å ta hensyn til det første ledd.

Palétomten som må være en av Oslos dyreste, har for tiden en verdi på 6 000 kroner pr  $m^2$ . Festerenten er 7%. En stor parkeringslomme på  $15 m^2$  i Oslo sentrum har derfor en verdi pr dag ved utligning på 250 dager på 25 kroner. Når vi legger til ytterligere 10 kroner for arbeid med å tømme parkometer, kapitalkostnader for elektroteknisk utstyr, maling av parkeringsareal mv og forutsetter at avgift skal betales mellom klokken 08:00 og 17:00 (9 timer), men at avgiften skal utlignes på 4,5 timer (50% belegg), blir timesatsen omtrent 7,75 kr.

Den samfunnsøkonomisk fornuftige takst er altså omtrent halvparten av den Oslo kommune i dag tar for en times parkering langs fortau i sentrum. Det skjer altså en betydelig overprising.

Det bør være viktig at vi holder fast ved prinsippene for takstfastsettelsen. Dersom det er hensynet til det samfunnsøkonomisk riktige slik myndighetene hevder, bør parkeringsavgiftene reduseres. Driver vegmyndigheten monopolprising, har vedkommende et helt annet utgangspunkt for prispolitikken. Alternativt kan vi resonnerer som om de parkerende allerede blir belastet en del av den vegprisen som ennå ikke er blitt innført, men som det er blitt snakket om i mange år. I så fall må det få konsekvenser for satsene som skal gjelde ved vegprising.

Sett i lyset av fornuftig samfunnsøkonomisk parkeringspolitikk i dag er takstene for høye. De kan også reduseres i veldrevne parkeringshus (som vist i tilfellet med Paléet Parkeringshus) uten at aksjonærene lider overlast. Dette står i sterk kontrast til sitatet om parkeringspolitikk i første avsnitt, som impliserer økte takster.

Mot slutten av 1997 fantes innenfor Kirkevei-ringen i Oslo 55 000 parkeringsplasser tilgjengelig for alle (**Aftenposten 30. september 1997**). Det tilsvarte i så fall omtrent fjerdeparten av årsdøgntrafikken over Bompengeringen. Parkeringshusene i sentrum har i dag plass til omtrent 8 000 biler. Antakelig tar disse parkeringshusene imot minst 20 000 biler daglig eller i underkant av 10% av årsdøgntrafikken over Bompengeringen. Hvor mange av de resterende plasser som finnes i kjeller, i godsrom osv, og som bare er tilgjengelige for noen, kjenner jeg ikke til. Det vet neppe samferdselsmyndighetene heller.

Paléet Parkeringshus har under dagens travle timer praktisk talt fullt belegg. Det samme gjelder nok nå også mange av de øvrige parkeringshusene. De analyser vi har gjennomført, tyder på at priselastisiteten ved dagens takststruktur er ganske lav. Ifølge Bjørnland (1996) **Historien om Parkeringshus A/S og Oslo kommunes parkeringspolitikk** kan priselastisiteten anslås til intervallet 0,2-0,4. Vi kan sannsynligvis gå ut fra at den lave priselastisitet ved parkering gjelder innenfor rimelige takstnivåer for alle parkeringsplasser. Derfor vil samfunnsøkonomisk fornuftig prising eller beskatning av de private parkeringsplasser neppe ha noen vesentlig trafikal effekt. Hvorfor skal samferdselsetatene da udokumentert antyde at beskatning av private parkeringsplasser kan være et fornuftig tiltak? Heller ikke er de økonomiske eller politiske gjennomføringskostnader ved et slikt tiltak kjent. Jeg tror det er myte å hevde, slik det blir gjort i utfordringsdokumentet, at: *“Oppgaven er å få til en mer effektiv parkeringsregulering rettet mot private parkeringsplasser.”* Jeg gjetter på at gjennomføringskostnadene vil overstige gevinstene.

Det kan være et interessant spørsmål hvilken rente som måtte gjelde i markedet om vi skulle få likhet mellom samfunnsøkonomisk fornuftig takst på parkering langs fortau og dagens takst. I regnestykket forutsetter vi 4,5 timer belagt parkeringsplass om dagen og benytter en grunnverdi på 7 000 kroner pr m<sup>2</sup> som tilsvarte den Paléet Parkeringshus betalte på åttitallet. Parkeringsareal er som før 15 m<sup>2</sup>, og tillegg pr dag for parkeringsutstyr, vedlikehold osv er 10 kr. Regnestykket viser at festerenten i så fall må være på 14%. Det er svært lite sannsynlig at slike renteforhold vil opptre i overskuelig fremtid.

Dersom parkeringsarealet reduseres til det mer gjennomsnittlige 12,5 m<sup>2</sup> og 75% av de mulige avgiftsbelagte timene utnyttes, synker den samfunnsøkonomisk fornuftige takst til under 5 kroner pr time. Dette er ikke urealistiske forutsetninger. Det er således større grunn til å hevde at variasjonsnivået for den samfunnsøkonomisk fornuftige takst snarere ligger under 7,75 kroner enn over.

Taksten ved boligparkering langs fortau, f eks en eller annen sonetakst pr måned, er vel egentlig et virkemiddel for å få de parkerende vekk fra gate og over i parkeringsanlegg. Så lenge ikke slike bygges i noe omfang, er heller ikke sonetakst noe effektivt parkeringspolitisk virkemiddel.

Konklusjonen synes entydig at med dagens parkeringstakster i Oslo sentrum har det lite for seg å argumentere for at takst kan være noe effektivt parkeringspolitisk virkemiddel sett i samfunnsøkonomisk perspektiv.

Gjennomsnittlig parkeringstid i Paléet Parkeringshus er omtrent 3 timer. Det innebærer at den som parkerer i gjennomsnitt betaler 41 kroner. Dette er praktisk talt samme tall som våren 1999 sirkulerte i media om aktuell vegpris i rushtiden. Da var 40 kroner pr passering det store tema. I dag koster enkeltpris over Bompengeringen rundt Oslo 12 kroner. Jeg har liten tro på at selv 40 kroner ved passering av Bompengeringen vil ha den helt store betydning for trafikken med bil til/fra Oslo.

#### 4 Tilgjengelighet til parkering

Parkeringshusene i Oslo sentrum har sammen med kommunen utviklet et elektronisk trafikkleddningssystem slik at en bilist kan få løpende informasjon om hvor nærmeste parkeringshus befinner seg og hvorvidt det har ledige plasser. Ledningssentralen administreres av kommunen, og parkeringshusene betaler en kostnadsorientert takst for denne tjenesten. På denne måten er Oslo langt fremme med hensyn på samordnet trafikkleddning og effektiv parkeringsvisning.

Som påvist er takstene for høye til å være samfunnsøkonomisk riktige. Det er derfor en lite interessant påvisning å hevde at takstpolitikk kan være effektiv regulator av den løpende parkering. Derimot kan regulering av tilgjengelighet til parkering være et egnet sett av virkemidler, om det er lokalpolitisk vilje til å gjennomføre dette.

På åttitallet eide og drev Oslo kommune i egen regi et parkeringshus som ble solgt i 1990. I takt med utbygging av parkeringshus for korttidsparkering både i offentlig og i privat regi skulle Oslo kommune inndra gateparkeringsplasser. I noen år ble det også gjort. I 1995 vedtok Oslo kommune å selge seg ut av Parkeringshus A/S da "*... det ikke lenger er parkeringspolitiske grunner for å opprettholde kommunens deltagelse i selskapet.*" (Sitat fra brev til selskapet fra kommunen). Aksjesalget har imidlertid vist seg så vanskelig å få gjennomført at kommunen fortsatt sitter med sine 50,25% av aksjekapitalen.

Konkurransen fra de mange storsentra i omegnen av Oslo med gratis parkering har trolig vært medvirkende til at takstnivået ved parkering i Oslo har holdt seg konstant i de senere år. Konkurransesituasjonen mellom handelsstanden i Oslo sentrum og storsentra i hovedstadens omegn stiller politikerne i Oslo overfor to uforenlige hensyn. En altfor restriktiv holdning til personbilen vil få bilistene til å legge enda flere handleturer og andre sosiale turer utenfor sentrum. Det vil redusere levedyktigheten til Oslo sentrum. Det ønsker ingen ansvarlige politikere. På den annen side ønsker hovedstaden å gi kollektivtrafikken og bymiljøet så gode vilkår som mulig.

Oslo kommunes ønske om å selge sine aksjer i Parkeringshus A/S danner foreløpig slutten på en lang utvikling som vi kan summere opp slik:

Etter nærmere 20 år ønsker Oslo kommune å trekke seg helt ut av den parkeringspolitikk kommunen var med på å trekke i gang. I det næringspolitiske dilemma Oslo kommune befinner seg i, er det kanskje fornuftig å ikke ha noen tydelig parkeringspolitikk.

Private interesser har i praksis vist at de både kan bygge og drive parkeringshus effektivt. Den siste tilvekst var innvielsen i 1998 av et større parkeringshus tett opp til Sentralstasjonen for å

gi et tilbud til dem som ønsker å reise med flytoget til Oslo lufthavn Gardermoen og vil bruke bil til stasjonen. Stort nærmere kollektivtrafikkens sentrum er det ikke mulig å komme med et parkeringshus i Oslo sentrum.

Det er vanskelig å finne spor av en restriktiv politikk med hensyn på Oslo sentrums biltilgjengelighet i den utvikling vi har sett på nittitallet. På den andre siden har utbygging av et overordnet vegnett under vann og i fjell og tilhørende omfattende trafikkregulering og trafikk-sanering likevel gitt Norges hovedstad et bra trafikkmiljø selv med en sterk biltrafikktilvekst gjennom nittitallet.

Trafikktilveksten over Bompengeringen I Oslo akselererte utover på nittitallet og kulminerte med 3,5% i 1997. I 1998 var veksten snautt 3%. Gjennomsnittlig årsdøgntrafikk var 241 000 biler det år. De aller fleste parkeringshusene i Oslo sentrum har kommet til etter 1985. Paléet Parkeringshus var blant de første. Uten disse ville Oslo hatt en prekær parkeringssituasjon i dag.

Erfaringen siden utbyggingen av private parkeringshus tok til for alvor på åttitallet, er for øvrig at konjunkturvekslingen er den mest effektive trafikkregulator, men den er helt utenfor lokalpolitisk påvirkning, til dels også utenfor styring av rikspolitikken. På toppen av forrige konjunkturbølge (1988) hadde Paléet Parkeringshus 302 000 parkeringer. Deretter sank tallet år for år til bunnen ble nådd i 1993 med 188 000 parkeringer. Det tilsvarte en nedgang på 38%. Siden har antall parkeringer steget år for år og nådde vel 277 000 parkeringer i 1998. I perioden 1988-1993 sank biltrafikken til/fra Oslo med 4%.

Det store spørsmål blir så hva NTP 2002-2011 kan finne på med bakgrunn i en situasjon hvor de private aktører ser ut til å ha en rimelig vellykket hånd om aktuelle utbyggingstiltak, hvor kommunen for tiden ikke har noen uttalt parkeringspolitikk og hvor staten hittil har hatt lite å bidra med utover retorikk. Det vil ikke være noen dårlig politikk å la disse tendenser fortsette og håpe på ny konjunkturveksling.

## **5 Arealplanlegging og parkering**

På lang sikt kan fortetting av arealer i sentrum og mer restriktiv politikk med hensyn på planlegging av nye parkeringsplasser få parkeringspolitisk betydning. Virkningene ligger imidlertid hovedsakelig utenfor horisontåret for NTP 2002-2011.

Nasjonal samferdselsplanlegging står imidlertid overfor den situasjon at de langsiktige parkeringspolitiske tiltakene forutsetter samarbeid (kompromiss) mellom stat, fylke og kommune. Mulighetene for politisk gitte motsetninger er betydelige, slik vi ser det i planleggingen av de store arealer etter Fornebu flyplass som ligger i Bærum kommune. Staten er den store grunneier og ønsker tettere utnyttelse av arealer til boliger og arbeidsplasser enn kommunen. Kommunen har kontroll med arealanvendelsen og blir styrt av en konservativ majoritet. Fylket har meglingsrollen etter norsk lovgivning.

Vegsystemet til/fra Fornebuområdet har begrenset kapasitet og det er ønskelig med satsing på kollektiv trafikkbetjening bl a banetransport. Dette bør få konsekvenser med hensyn til antall parkeringsplasser som tillates anlagt.



Kommunen ønsker at det nye Fornebu-området skal planlegges for en øvre ramme på omtrent 5 000 boliger, fylke/stat vil gå opp til 6 000. Kommunen vil sette et tak på 15 000 arbeidsplasser. Fylke/stat vil gå opp til 20 000.

Hittil i planleggingen er det ikke lagt en planleggingsnorm for antall parkeringsplasser pr bolig, men fylket har krevd at det blir gjort. Når det gjelder antall parkeringsplasser pr kontorareal har Bærum kommune som norm maksimalt 1 plass pr 40 m<sup>2</sup>, mens Oslo kommune i nærliggende områder har 1 plass pr 66 m<sup>2</sup>. Fylket har krevd maksimalt 1 plass pr 80 m<sup>2</sup> på Fornebu, men har gått med på noe reduksjon (60 m<sup>2</sup>) inntil den nødvendige kollektivtransport er etablert.

Den første store prøve på det politiske kompromiss vil bli det planlagte kontorbygg til Telenor som er til reguleringsbehandling for tiden. Telenor har planlagt et bruksareal på 125 000 m<sup>2</sup> i første omgang og ønsker Bærums parkeringsnormer lagt til grunn. Her ser vi altså at en statlig institusjon er i konflikt med planleggingsnormene som fylke/stat legger til grunn. Det politiske kompromiss vil få store trafikkonsekvenser og nok også bli retningsgivende for senere kompromisser. Det er svært sjelden man kan oppleve den parkeringspolitiske arena så iøynefallende som i tilfellet med nye Fornebu.

Et demokrati av den norske typen gir lokaldemokratiet rådighet over de viktigste parkeringspolitiske virkemidler. Sitatet fra det **Utfordringsdokument** gjengitt foran om at dagens lovverk gir kommunen begrenset mulighet til å benytte regulering som virkemiddel, treffer ved siden av poenget. Det viktige er at kommunen, og for den saks skyld statlige organisasjoner som Telenor og NSB BA, kan ha helt andre politiske hensikter enn fylke/stat. Lokalisering av et større parkeringshus tett opp til Sentralstasjonen og med Norges Statsbaner BA som tung aktør, viser at selv staten "kan tale med flere tunger". En mer integrert tilrettelegging for personbiltrafikk i et av Norges mest fortettede sentrumsområder kan man vanskelig finne.

Fortetting av boliger og arbeidsplasser kan også skje i andre sentrumsområder. Slik fortetting med fornuftig trafikksanering og tilrettelegging for gang-, sykkel- og kollektivtrafikk kan på lenger sikt både redusere transportbehov med motoriserte transportmidler og gi mindre behov for personbilbruk. Trafikksanering, moderate parkeringsarealer, boligsoneparkering og bygging av parkeringsanlegg for bosatte kan være virkemidler for å lage bydeler om til såkalte fotgjengerbydeler. I praksis egner ikke alle bydeler i en storby seg for slike løsninger, men det kan være en veg å gå for en lokal planleggingsmyndighet å finne frem til områder som egner seg for slike løsninger og planlegge virkemiddelinnsetningen på en helhetlig, sektorovergripende og strategisk måte. Noen systematisk planlegging etter slike synspunkter er fortsatt vanskelig å få øye på. Jeg viser til Rune Andreassen (1999) **Byens liv gir byens transport. Hva kjennetegner en gangavstandsby, sykkelby, kollektivby og bilby?** Det ligger imidlertid slik jeg ser det, utenfor statens kompetanse å drive med denne viktige form for planlegging i lokalsamfunnet.

Det er altså på lang sikt at de parkeringspolitiske virkemidler vil få betydning. De nødvendige planleggingskunnskap finnes og er nedfelt både i de norske rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP) og i planleggingsprinsipper som det nederlandske ABC-prinsippet. Omfattende virkninger av at disse prinsipper for planlegging blir lagt til grunn, vil vi neppe se før langt etter horisontåret for NTP 2002-2011.

## 6 Referanser

Andreassen, Rune (1999). *Byens liv gir byens transport. Hva kjennetegner en gangavstandsby, sykkelby, kollektivby og bilby?* Prosjektoppgave ved Master of Managementprogram i persontransport ved Handelshøyskolen BI, Oslo

Bjørnland, Dag (1996), *Historien om Parkeringshus A/S og Oslo kommunes parkeringspolitikk*, Oslo, ID(95)14

Bjørnland, Dag (1998), *Politiske beslutninger om ressursfordeling i samferdsel - mikro versus makro overveielser*, Innlegg på "Trafikdage på Aalborg Universitet, 1998"

Kommunenes Sentralforbund (1999) *Nasjonalt utfordringsdokument om kollektivtrafikk. Innspill fra Kommunenes Sentralforbund*. Oslo

Larsen, Odd I og Harald Minken (1997), *Kriterier for optimal transportpolitikk i byer*. Oslo. TØI notat 1059/1997

Nordisk Transportforskning (1995), *Strategisk planering inom transportsektorn*. Konferanserapport nr 95•02. København. ISBN 87-90203-03-8

Ravlum, Inger-Anne og Morten Stenstadvold (1997), *Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007*. Oslo. TØI rapport 374/1997. ISBN 82-480-0028-1

Rekdal, Jens (1999), *Transportmodeller for helhetlig samferdselsplanlegging. En kort oversikt over teori og metode*. Oslo. TØI notat 1126/1999

Samferdselsdepartementet (1998, 1), *Retningslinje 1 for etatenes arbeid med Nasjonal transportplan 2002-2011*. Oslo

Samferdselsdepartementet (1998, 2), *Retningslinje 2 for etatenes arbeid med Nasjonal transportplan 2002-2011*. Oslo

Statens vegvesen m fl (1998, 1), *Samlet plan for transportpolitikken 2002-2011. Forslag til føringer i retningslinje 1 for korridor- og byutredninger*. Oslo

Statens vegvesen m fl (1998, 2), *Nasjonal transportplan 2002-2011. Fakta- og debattheft 22. september 1998*. Oslo

Statens vegvesen m fl (1998,3), *Nasjonal transportplan 2002-2011. Fakta- og debattheft. Vedlegg, 22. september 1998*. Oslo

Statens vegvesen m fl (1999, 1), *Nasjonal transportplan 2002-2011. Utfordringsdokument*. Oslo

Statens vegvesen m fl (1999, 2), *Nasjonal transportplan 2002-2011. Nasjonalt transportnett*. Oslo

Stenstadvoll, Morten og Jan Usterud Hanssen (1993). *Parkeringspolitikk i teori og praksis*. Oslo. ISBN 82-7133-790-4

Transportøkonomisk institutt (1995), *Trafikk og miljø i Oslo*. Oslo. ISBN 82-993578-37