



Nr B 2416
April 2021

Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad

Slutrapport i projektet Sampark – metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

SIVL-nummer: 2C:04/18

IVL projektnummer: 211131

Anders Roth, Mats-Ola Larsson, Sara Sköld, Åsa Romson och Luca Merelli



I samarbete med:



Författare: Anders Roth, Mats-Ola Larsson, Sara Sköld, Åsa Romson och Luca Merelli

Medel från: Stiftelsen IVL och Förvaltnings AB Framtiden

Rapportnummer B 2416

ISBN 978-91-7883-274-3

Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© **IVL Svenska Miljöinstitutet 2021**

IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm

Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Förord

I många städer förtätas bostadsbebyggelsen. Samtidigt satsar kommuner och regioner mer på gång, cykel och kollektivtrafik. Marknaden för mobilitetstjänster växer, liksom e-handeln och efterfrågan på elbilsladdning. Kommuners policyer för stadsbyggnad och riktlinjer för parkering inriktas också alltmer på att stödja ett miljömässigt hållbart livsmönster och hållbar mobilitet. För en fastighetsaktör som Framtiden-koncernen gäller det att förhålla sig till dessa trender samtidigt som man arbetar utifrån sitt politiska uppdrag att tillhandahålla och skapa hållbara och trygga bostäder och miljöer.

För att öka kunskapen inom parkering- och mobilitetsområdet och stå bättre rustade inför kommande beslut och satsningar har Framtiden tillsammans med IVL Svenska Miljöinstitutet under åren 2018 – 2021 tillsammans drivit det samfinansierade forskningsprojektet Sampark. Samfinansierade forskningsprojekt på IVL innebär att näringsliv och kommunala bolag tillsammans med staten tillsammans finansierar angelägna forsknings- och utvecklingsprojekt. Detta projekt har bidragit till att öka kunskapen inom området och gett Framtiden värdefull vägledning i sitt arbete. Genom slutrapporten sammanfattas nu arbetet med förhoppningen att fler kan ta del av projektets resultat.

Projektgruppen, Göteborg, april 2021.

Sammanfattning

Under åren 2018 till 2021 har IVL Svenska Miljöinstitutet drivit ett samfinansierat forskningsprojekt tillsammans med fastighetsbolaget Framtiden. Projektets mål har varit att bidra med kunskap till ett miljöpåpassat byggande med effektiv markanvändning, låg resursanvändning och strukturer som stödjer ett hållbart resande. Målsättningen har också varit att bidra till att Göteborg och motsvarande städer kan uppnå mål i trafikstrategi, klimatstrategi och miljöprogram med bland annat modeller för effektiva parkeringslösningar.

På senare år har fastighetsaktörer som Framtiden-koncernen runt om i Sverige börjat introducera mobilitetstjänster för att ersätta en del av behovet av parkering av privatägda bilar. Sådana lösningar kan i kombination med parkeringsåtgärder få stor betydelse för modern stadsutveckling och för att minska behovet av egen bil. Förtätning och nybyggnation av bostäder innebär att man behöver bygga på befintliga parkeringsplatser. Krav på att ersätta befintliga markparkeringar med förhållandevis låga avgifter, behöver då vara väl avvägda och ligga i linje med efterfrågan för nyproducerade dyrare parkeringsplatser. På så vis kan produktionskostnaderna för bostäderna hållas nere samtidigt som utbyggnaden av parkering harmoniserar med stadens trafik- och miljömål.

Framtiden-koncernens parkeringsbestånd om 38 000 platser fördelade på fyra bolag har sammanställts och analyserats med avseende på avgiftssättning, vakansgrad och typ av parkering. Specialstudier har också gjorts i två pilotfall. Parkeringskostnaden mellan olika bolag i Framtiden-koncernen skiljer sig åt och en harmonisering av avgifterna bör därför ske. Dagens avgiftsnivå är generellt låg i jämförelse med både marknadsvärde för parkering i aktuella områden och för att kunna styra och påverka bilresande och bilinnehav. Pilotfallet Käppen visar att omvandling från fasta platser till tillståndsplatser kan ha en stor potential att effektivisera parkeringsbeståndet och därigenom frigöra mark för andra ändamål. Tidigare studier visar att flexibla och sänkta parkeringstal tillsammans med en marknadsmässig prissättning kan ge effekter på bilinnehav och att det har betydelse hur attraktiva mobilitetstjänsterna är. Detta samband kan inte bekräftas generellt i bostadsbolagens bestånd, vilket anses bero på avsaknad av tillgängliga data på bilinnehav på fastighetsnivå. Majstångsgatan visar dock att flexibla och sänkta parkeringstal tillsammans med en marknadsmässig prissättning kan ge effekter på bilinnehav men att det har betydelse hur attraktiva mobilitetstjänsterna är.

Framtiden-koncernen har inte själv full rådighet över parkerings- och mobilitetsfrågorna, men tillsammans med stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, fastighetskontoret samt Göteborg Stads Parkering finns goda möjligheter att minska efterfrågan på bilresor i Göteborgsområdet. Framtiden-koncernen har möjlighet att styra så att nya bostadsprojekt får en inriktning i linje med trafikstrategin. Förvaltningar och kommunala bolag kan anpassa och harmonisera prissättning på parkering och reglering av parkering i närliggande bostadsområden. Stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret bör ställa rimliga krav på ersättningsparkering. Skillnader i synsätt och konkreta frågor kring parkering och mobilitet behöver vidare diskuteras på en nivå där man har mandat att fatta beslut, vilket inte sker i tillräcklig omfattning idag.

Juridiken kring hur befintliga parkeringsytor kan bebyggas och relationen till befintliga fastigheters parkeringsbehov är komplex, men kommunjurister i Göteborg, Stockholm och Malmö anser inte att det finns en egentlig osäkerhet om rättsläget. Vid lika lokala förhållanden så bör samma parkeringsnorm kunna användas likväl för ny och som för befintlig bebyggelse. För bästa resultat i byggprocessen bör vidare parkering och parkeringsbehov hanteras tidigt då en ny

detaljplan tas fram. Plan-och bygglagens regler behöver också förändras med syfte att premiera och underlätta ett arbete mot ett mer bilsnålt eller transporteffektivt samhälle. I lagen saknas idag krav på att kommuner och fastighetsägare aktivt verkar för att minska behoven av enskilda vägtransporter som boendet genererar.

Summary

Between 2018 to 2021, IVL the Swedish Environmental Institute has run a co-financed research project together with the real estate company Framtiden. The project's goal has been to contribute with knowledge on how to environmentally adapt housing constructions including efficient land use, low resource use and structures that support sustainable travel. The goal has also been to enable Gothenburg and other corresponding to achieve goals regarding traffic and climate strategy and environmental programs, including models for efficient parking solutions.

In recent years, real estate actors in Sweden, such as the Framtiden Group have begun to introduce mobility services to replace part of the need for parking of privately owned cars. Such solutions, in combination with parking measures, can be of great importance for modern urban development and for reducing car dependency. Densification by constructions of residential homes means that you often need to build on existing parking spaces. Requirements to replace existing parking lots with relatively low fees must then be well-balanced and in line with the demands for newly produced and more expensive parking spaces. In this way, the production costs for new apartments can be kept down at the same time as the expansion of parking harmonizes with the city's traffic and environmental goals.

The Framtiden Group's parking portfolio of 38 000 places in four companies has been compiled and analyzed in regard to fees, vacancy rate and type of parking. Special studies have also been done in two pilot cases. The cost of parking between different companies in the Framtiden Group differs and the fees should therefore be better harmonized. Today's fee level is generally low both in comparison to the market value for parking in relevant areas and to control and influence car travel and car ownership. The pilot case Käppen shows that conversion from fixed places to permit places has a potential to decrease the number of parking places and thereby free up land for other purposes. Previous studies show that flexible and reduced parking numbers together with market pricing have the possibility to effect car ownership, but it is important how attractive the mobility services are. However, this connection couldn't be confirmed by analyzing data from the housing companies in this study. The reason is probably due to the lack of available data on car ownership at a property level. The pilot case Majstångsgatan shows, however, that flexible and reduced parking numbers together with market pricing can have effects on car ownership, but it is important how attractive the mobility services are.

The Framtiden Group itself does not have full control over parking and mobility issues, but together with the city planning office, traffic office, real estate office and Gothenburg City Parking, there are good opportunities to reduce the demand for car travel in the Gothenburg area. The Framtiden Group also can decide so that new housing projects are developed in line with the traffic strategy. The other municipal authorities including the parking company can adapt and harmonize pricing and regulation of parking in nearby residential areas. The city planning office and the traffic office also should set reasonable requirements for replacement parking. Differences in views and concrete issues regarding parking and mobility need to be further discussed at a level where there is a mandate to make decisions, which does not happen to a sufficient extent today.

The law concerning how existing parking areas can be exploited and the relationship to the parking needs of existing properties is complex, but municipal lawyers in Gothenburg, Stockholm and Malmö do not believe that there is any real uncertainty about the legal situation. In equally local conditions, the same parking norm should be able to be used both for new and for existing buildings. For best results in the building process, parking needs should be handled early when a

new plan is produced. The rules of the Planning and Building Act (PBL) also need to be changed with the aim of rewarding and facilitating work towards a more transport-efficient society. The law currently lacks requirements for municipalities and property owners to actively work to reduce the needs for individual road transport from new residential areas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Summary	6
1 Beskrivning av projektet	9
Mål och forskningsfrågor	9
Genomförande	10
Framtiden-koncernen.....	11
2 Det behövs ny styrning för hållbar mobilitet.....	12
Strategidokument av betydelse	12
Strategiernas nyckelaktörer	13
Nya möjligheter med samverkan	14
Ny styrning behövs för att nå projektmålen	14
Projektet visar behov av ökad förståelse och samordning mellan bolagen	15
3 Parkeringsytor i kommunala bostadsbestånd kan hanteras mer effektivt.....	16
Samband mellan prissättning på parkering, vakansgrader och bilinnehav kunde ej fastställas	16
Pilotfall för införande av tillsståndsparkering i befintlig bebyggelse visar stor potential till effektiviserat markutnyttjande.....	22
Pilotfall om sänkt parkeringstal i Majorna visar möjligheter till ändrade resvanor och minskat bilinnehav	23
4 Mobilitetstjänster i befintliga bostadsområden.....	25
Bilpoolen behöver anpassas utifrån förutsättningar i boendeområdet.....	26
Kombinationer av konventionella bilar, elbilar och cyklar behövs för att ersätta privatbilen	26
Anpassa fordonspooler efter efterfrågan	27
Avgifter kan balansera utbud och efterfrågan på parkeringsplatser	28
Utrymme för cykelparkering	28
Parkeringsplatser med Laddstolpar.....	28
Möta behov av varumottagning från e-handel	29
5 Juridiska frågeställningar kring befintlig parkering vid nybebyggelse.....	29
Vid lika lokala förhållanden bör samma parkeringsnorm kunna användas för ny och befintlig bebyggelse	31
Parkering och parkeringsbehov bör hanteras tidigt då ny detaljplan tas fram, för bästa resultat i byggprocessen	31
Hur stort är behovet av parkeringsplats och hur stark är köpkraften hos kunderna?	31
Plan- och bygglagens regler underlättar inte utvecklingen av ett transporteffektivt samhälle.....	32
6 Slutsatser och rekommendationer	32
7 Behov av fortsatta forskningsinsatser	35
8 Referenser.....	36
9 Bilagor	38

1 Beskrivning av projektet

IVL Svenska Miljöinstitutet (IVL) har drivit ett samfinansierat forskningsprojekt tillsammans med det kommunägda fastighetsbolaget Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden), kallat Sampark. Projektet Sampark handlar om metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster. Framtiden-koncernens fastighetsbestånd har använts som fallstudieobjekt för att identifiera miljöanpassade lösningar för ett mer hållbart stadsbyggande i Göteborg och jämförbara städer. Ett vanligt angreppssätt är att fokusera på nyproduktion och vidhängande mobilitetstjänster. Detta projekt inkluderar även befintlig parkering och har därmed haft större möjlighet att dra slutsatser och ge rekommendationer som påverkar den totala markanvändningen och mobiliteten.

Många kommuner ser förtätning, alltså att bygga staden inåt, som en strategi för att kunna hantera urbaniseringen och bygga bostäder, men att samtidigt motverka att staden breder ut sig. Byggnation av bostäder och verksamhetslokaler centralt och tätbebyggt är lättare att finansiera och sälja för byggherrar och fastighetsaktörer. Till vinsterna med förtätning hör att en mer blandad stad utvecklas, det finns större möjlighet till integration och nya mötesplatser kan utvecklas. Dock hör ökad biltrafik, ökade markvärden och krav på yteffektiva transporter till utmaningarna med förtätning (Hult et al 2019).

På senare år har fastighetsaktörer börjat introducera mobilitetstjänster för att ersätta en del av behovet av att parkera privatägda bilar. Olika typer av transporttjänster gör det enklare för hyresgäster att bo och resa utan privatägd bil. Dessa tjänster introduceras ibland på kommersiella grunder, men i andra sammanhang är de snarare ett resultat av att staden och byggherren gemensamt vill hitta lösningar som minskar behovet av parkeringsplatser som ofta måste subventioneras av alla hyresgäster för att bli uthyrda till bilägare. Sådana lösningar kan få stor betydelse för modern stadsutveckling (Hult 2017). Olika aktörer behöver bättre kunskap om hur dessa tjänster ska utformas och hur effektiva de är i olika typer av boenden.

Mål och forskningsfrågor

Målet med projektet har varit att ta fram kunskapsunderlag för att:

- Bidra till ett miljöanpassat byggande med effektiv markanvändning, låg resursanvändning och strukturer som stödjer ett hållbart resande.
- Minska andelen resor med privatägd bil i stadsmiljö.
- Minska kostnader för nyproduktion av bostäder med hjälp av hållbara mobilitetsåtgärder.
- Utvärdera möjligheter att kombinera utformningen av bostäder och parkeringsytor med mobilitetstjänsters effekter och potential att bidra till bättre resande och minskade miljöeffekter.
- Studera affärsmodeller som kan bidra till mer hållbar mobilitet och möjligheter till att bygga kostnadseffektiva bostäder.

- Bidra till att Göteborg och motsvarande städer kan uppnå mål i trafikstrategi, klimatstrategi och miljöprogram med bland annat modeller för effektiva parkeringslösningar.

Kunskapsunderlaget i denna rapport har arbetats fram utifrån forskningsfrågor med relevans för målen. Frågorna har avgränsats ytterligare till att kunna tillämpas på de målgrupper som identifierats för forskningsprojektet, de beräkningar och analyser som kan utföras på Framtiden-koncernens data, de samverkansformer som krävs för att nå önskat resultat samt de affärsmodeller och tänkbara målbilder som krävs för att ett bostadsbolag ska kunna vara långsiktigt hållbart och transporteffektivt. Forskningsfrågorna berör även juridiska möjligheter och hinder med parkering och sammanfattas i punktform nedan.

1. Vilka attityder och målsättningar har nyckelaktörer i staden? Vilka möjligheter finns för kommunala aktörer att bidra till en omställning mot en mer miljömässigt hållbar stadsplanering med avseende på bebyggelse, parkering och mobilitet?
2. Vilka möjligheter har fastighetsaktörer att hantera mobilitet vid bostadsbebyggelse med hänsyn till dagens mobilitetstrender och städers politiska mål?
3. Går det att finna samband mellan parkeringsytor i bostadsbestånden, förvaltning, prissättning, utbud och nyttjandegrad?
4. Hur ser möjliga utbud och upplägg på mobilitetstjänster ut i befintliga bostadsbestånd och vilka tänkbara effekter kan en lansering av dessa tjänster ge på hållbart resande?
5. Vilka krav på ersättningsparkering finns när nybyggnation tar tidigare parkeringsplatser i anspråk? Behöver Plan- och bygglagen ändras för att kommuner ska ha tydligt stöd för mobilitetsreformer som inkluderar gröna parkeringstal och effektivisering av parkeringsyta?

Genomförande

För att besvara forskningsfråga 1 har projektet studerat attityder och målsättningar hos stadens aktörer, genom två workshops utgående från stadsomvandlingsprojekt med parkeringsfokus. Deltagare har varit operativt ansvariga tjänstepersoner på stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, fastighetskontoret, Göteborgslokaler samt Göteborg Stads Parkering. Under första workshopen var frågan hur stadens aktörer kan samverka kring stadsplanering med utvecklingen i Kärra som studieobjekt medan den andra workshopen snävade in frågeställningen till behov av ersättningsparkering för pilotfallet i Västra Järnbrott.

För att titta närmre på forskningsfrågorna två till tre har projektet använt Framtiden-koncernens dotterägda fastighetsbolag som exempel och studieobjekt för att analysera möjligheter, utfall och potential till samutnyttjande av parkeringsbestånd för bilar i Göteborg. Två pilotfall har valts ut. Ett i Västra Järnbrott för att studera effekter av införandet av tillståndsparkering i befintlig bebyggelse. Det andra pilotfallet utgår från ett nybyggnadsprojekt i Majorna och belyser effekter av låga parkeringstal i kombination med marknadsmässiga parkeringsavgifter samt utökade mobilitetstjänster.

För att studera forskningsfråga fyra har projektet följt och bistått i en ramavtalsupphandling av mobilitetstjänster med fokus på bilpooler för hela Framtiden-koncernens bestånd. Det har inneburit att befintliga bostadsbestånd har analyserats i förhållande till nybyggnadsprojekt.

Slutligen har en juridisk utredning genomförts för att besvara forskningsfråga fem.

Inom projektet Sampark har även en delrapport tagits fram under arbetets gång. Delrapporten är ett kunskapsunderlag som beskriver några viktiga förutsättningar för fastighetsaktörer som Framtiden-koncernen som arbetar med förtätning av bostadsområden i svenska storstäder. Delrapporten har varit ett underlag för arbetet i Sampark och kan läsas som en fristående introduktion till denna rapport, men även tjänat som inspel i Framtiden-koncernens strategiska beslutsfattande under projektets gång. Därav behovet av en delrapport. (Larsson, M-O, Holmqvist, J & Roth, A 2018). Några av slutsatserna lyfts även i denna rapport.

Framtiden-koncernen

Framtiden har idag 73 000 hyresrätter samt ett parkeringsbestånd om mer än 38 000 platser fördelade på fyra olika dotterbolag. Många av parkeringsplatserna hyrs ut till en låg kostnad, vilket resulterar i flera problem. Markutnyttjandet blir ineffektivt då parkeringsutbudet riskerar att överutnyttjas och en låg parkeringskostnad ger också problem när befintliga parkeringar ska samlokaliseras och samnyttjas med nya bestånd av bostäder och tillhörande parkeringar som byggs av Framtidens gemensamma byggbolag. Då Framtiden-koncernen äger marken till de befintliga parkeringsplatserna som också ligger i goda kollektivtrafiklägen, finns mycket att vinna på att hitta effektiva parkeringslösningar samt hållbara mobilitetsalternativ till privatbilsparkering. Det kan medverka till en markanvändning som ur ett statsperspektiv är både önskvärd och hållbar.

Framtidens nuvarande affärsplan anger att underjordiska parkeringsgarage inte ska byggas. Samtidigt har det också tagits beslut om att nyproduktionen ska utgå från ett framåsyftande mobilitetstänk där målsättningen är att de boende ska kunna leva ett gott vardagsliv utan att vara bilberoende. Upplåtelseformen för parkeringsplatser inom Framtiden är framförallt förhyrd parkering, vilket innebär att hyresgäster anvisas en specifik plats och att ett avtal grundat på lägenhetsarrende upprättas. Tillståndsparkering däremot innebär rätt att parkera inom ett anvisat område på valfri och ledig plats. Tillståndet säljs för specificerad tidsperiod, vanligtvis en månad och innebär en stor möjlighet att både permanent och temporärt förändra användning av ytor. Inte minst ger också tillståndsparkering möjlighet till samnyttjande mellan olika parkeringsformer som boendeparkering, arbetsplatsparkering och handel. Det är därför en möjlig åtgärd som minskar parkeringsbehovet. Framtiden har bestämt att upplåtelse av parkeringsplatser för nyproduktion som huvudalternativ ska baseras på tillståndsparkering. Befintliga parkeringar bör i lämplig omfattning omförhandlas från fasta platser till tillståndsparkering. Speciellt lämpligt är detta vid nybyggnation och där samordnings- och samlokaliseringvinster kan göras mellan ny och befintlig bebyggelse (Framtiden 2018).

2 Det behövs ny styrning för hållbar mobilitet

Strategidokument av betydelse

Göteborg Stad har flera politiskt beslutade strategiska utvecklingsdokument. Det viktigaste ur ett stadsbyggnadsperspektiv är *Strategi för utbyggnadsplanering* (Göteborgs byggnadsnämnd, 2014). En huvudlinje i strategin är att eftersträva täthet som ett steg mot en enklare vardag. Mer konkret innebär strategin att staden ska växa inifrån och ut och vid vissa utpekade knutpunkter, tyngdpunkter och stråk i mellanstaden och att innerstadsprinciper i högre utsträckning än idag ska tillämpas i tyngdpunkter som Frölunda, Gamlestaden och Angered.

Trafikstrategin är motsvarande dokument för trafiksystemets utveckling och utgår bland annat från en kraftigt ökad andel resande med kollektivtrafik, cykel och gång med minskat antal bilresor som följd (Göteborgs trafiknämnd, 2014).

På operativ nivå finns två andra dokument som är centrala. Det första är riktlinjer för mobilitet och parkering (Göteborgs byggnadsnämnd 2018). Riktlinjerna ger anvisningar för flexibla och projektspecifika parkeringstal i anslutning till nybyggnadsprojekt och hur kopplingen till mobilitetsfrågor ska ske. Det andra dokumentet är anvisningar till riktlinjerna (Stadsbyggnadskontoret 2019). Syftet med anvisningarna är att ge stöd för tillämpningen av riktlinjerna.

Vid genomförandet av strategierna finns flera utmaningar för samarbetet mellan stadens aktörer. En konsekvens av utbyggnadsplaneringen är att utbyggnad av bostäder förutsätts ske på ytor som idag används för parkering för befintliga boende. En utmaning är då att komma överens om vilken bilbeläggningssituation som ska utgöra grund för bedömning av behovet av ersättningsparkeringar. Om det ställs liknande krav som tidigare på att befintligt och tillkommande parkeringsbehov skall lösas med platser i parkeringshus eller garage så kan följden bli stora kostnadsökningar i byggnationen med högre hyror som följd.

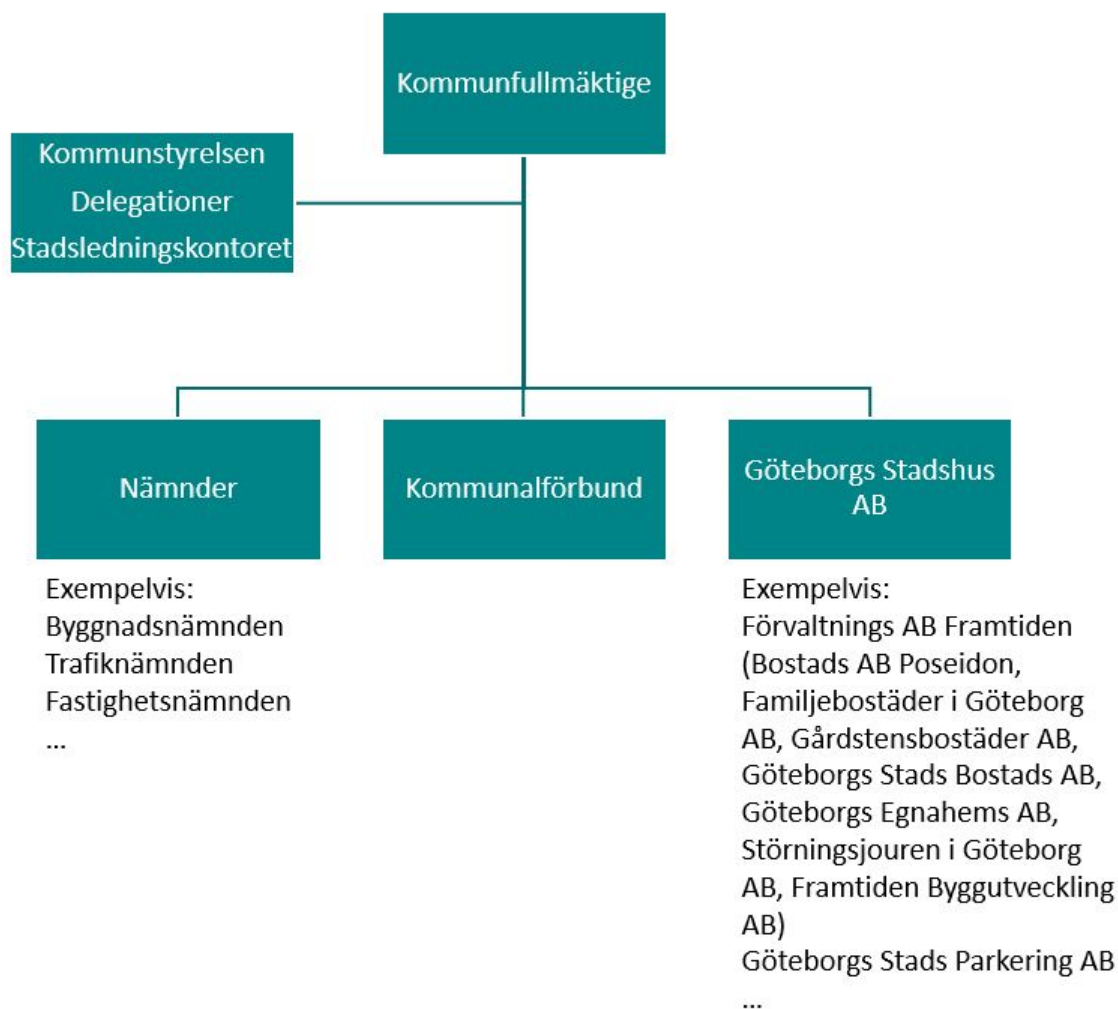
Ytterligare en utmaning vid nyproduktion av bilparkeringsanläggningar är dels risken för vakanser på kort sikt till följd av lågt prissatta bilparkeringar i omkringliggande områden, dels risken för vakanser på lång sikt när stadsutvecklingen av området är genomförd och resealternativen med egen bil är attraktivare.

De nya strategierna har tydliggjort ett gemensamt behov för olika aktörer i Göteborgs Stad av att identifiera lösningar som skapar förutsättningar för att genomföra utbyggnadsplaneringen och arbeta efter trafikstrategin. Som konsekvens fick Framtiden-koncernen och Göteborgs Stads Parkering i uppdrag av respektive direktör att tillsammans med stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och fastighetskontoret identifiera möjliga lösningar som skapar förutsättningar för ett genomförande av *Utbyggnadsplanering 2035* (UP2035) och samtidigt främja ett hållbart resande. Fokus i uppdraget var utbyggnad av mellanstaden. För att genomföra uppdraget anordnades två workshops med deltagare från de fem förvaltningarna och bolagen kompletterat med Göteborgs-lokalerna, se figur 1 för vidare information kring Göteborgs kommuns kommunala koncern.

Strategiernas nyckelaktörer

Framtiden Byggutveckling är ett byggherrebolag inom Framtiden-koncernen. Dess uppdrag är att förverkliga delar av UP2035 genom att bygga i mellanstaden. Främsta drivkrafter och politiska mål är att hålla hög takt i bostadsbyggandet och att sänka produktionskostnaderna. Även stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret har som uppdrag att värna inriktningen i UP2035 samt att hålla uppe nybyggnadstakten och hålla hög takt i antalet beviljade planer. Trafikkontoret är stadens beslutande förvaltning kring trafikfrågor och är formell ägare av den beslutade trafikstratgin. I stadsbyggnadsprocessen är trafikkontoret en remissinstans som yttrar sig i trafikfrågor och kring parkeringstal och krav på ersättningsparkeringar.

Göteborgs Stads Parkering förvaltar parkeringsplatser, äger parkeringshus och erbjuder och utvecklar parkerings- och mobilitetslösningar för både privat- och företagskunder. Till skillnad från trafikkontoret så ansvarar parkeringsbolag för parkering på tomtmark.



Figur 1. Organisationsschema för Göteborgs kommunala concern (Göteborgs Stads årsredovisning 2019)

Nya möjligheter med samverkan

Tillsammans har de tre förvaltningarna och de två bolagen stora möjligheter att göra betydande förändringar och tillstyrka projekt som leder i riktning mot både utbyggnads- och trafikstrategin. Framtiden-koncernen är Sveriges största allmännyttiga bostadsföretag och förfogar dessutom över ett stort antal parkeringsplatser. Tillsammans med de parkeringsplatser som Göteborgs Stads Parkering och trafikkontoret råder över finns här goda möjligheter för att på ett påtagligt sätt minska efterfrågan på bilresor i Göteborgsområdet. Ett exempel på hur stor effekt på bilresandet som ändrade parkeringsavgifter kan ge visas i en studie av Trafikverket och Göteborg Stad. Genom att öka kostnaderna för arbetsplatsparkering med motsvarande 62 kronor per dag och för fritids- och inköpsresor med 31 kronor per dag beräknas biltrafiken minska med 4 – 7 % (Trafikverket 2019).

Vi ser att Framtiden-koncernen har möjlighet att styra så att nya bostadsprojekt får en inriktning som ligger i linje med trafikstrategin, med en beredskap för ett minskat bilresande och ökad användning av mobilitetstjänster. Det beror på att Framtiden-koncernen har rådighet över att nybyggnadsprojekt lokaliseras i goda kollektivtrafiklägen i kombination med sänkta parkeringstal och nya mobilitetstjänster. Samtidigt behöver också den redan byggda staden påverkas gällande mobilitet och parkering. För Framtiden-koncernen innebär det att nya mobilitetstjänster som introduceras för nybyggnadsprojekt kan och bör göras tillgängliga även för omgivande områden. Övriga förvaltningar och bolag har också en viktig uppgift i att så långt det är möjligt öka utväxlingen för nybyggnadsprojekt genom att samtidigt göra kompletterande åtgärder i omgivande områden. Till exempel kan trafikkontoret och Göteborgs Stads Parkering anpassa och harmonisera prissättning och reglering av parkering i närliggande bostadsområden med aktuella nybyggnationer. Stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret bör också ställa rimliga krav på antalet ersättningsparkeringar mot bakgrund av kommande stadsutveckling och målen i trafikstrategin.

Ny styrning behövs för att nå projektmålen

Trafikstrategin ger som strategiskt dokument uttryck för ett målbaserat synsätt. Detta står i kontrast till dagens utveckling och arbete där det normala är en prognostiserad ökning av biltrafik och bilnehav. För att få ett tydligare genomslag och mandat för ett målbaserat synsätt inom förvaltningar och bolag ser vi ett behov av tydligare styrning både från politik och tjänstemannaledning. Exempelvis behöver förvaltningars och bolags instruktioner arbetas igenom med målsättning att ta bort målkonflikter mellan antagna strategidokument och befintliga instruktioner.

Exempelvis kan även trafikkontoret och trafiknämnden behöva ett förändrat ägardirektiv. Enligt nuvarande direktiv ska trafiknämnden "tillgodose medborgarnas och näringslivets transportbehov". En formulering som riskerar att bygga in en konflikt med målsättningarna i trafikstrategin och utbyggnadsstrategin där minskad biltrafik och ökat fokus på tillgänglighet är viktiga inslag. Nuvarande målsättning att minska trafikens miljöstörningar till en acceptabel nivå behöver också förändras i förhållande till den ökade vikt som inte minst klimatfrågan fått politiskt de senaste åren. Exempelvis visas detta i nationell lagstiftning som klimatlagen (Regeringen 2017) samt de direktiv som regeringen gett Trafikverket inför inriktningsplaneringen av nationell plan. Där skriver regeringen att funktionsmålen, som till exempel tillgänglighetsmålet, i huvudsak ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet (Regeringen 2020). Det innebär alltså ett synsätt där miljö- och klimatfrågor sätts främst och inte bara ska behandlas.

Om en kommunal organisation är förvaltning eller bolag kan göra skillnad för hur vissa frågor behandlas. Bolagsformen gör att Framtiden-koncernen och Göteborgs Stads Parkering har ett kundfokus riktat mot hyresgäster och parkerare. Det innebär att förändringar av till exempel parkeringsavgifter för att påverka efterfrågan på bilinnehav och bilresor kan uppfattas som mer problematisk av dessa bolag som direkt har att göra med hyresgäster och bilparkeringskunder. V ser därför att det kan behövas förändringar i befintliga uppdrag och direktiv för att kunna underlätta bolagens arbete i linje med hela stadens mål enligt utbyggnads- och trafikstrategin. Till exempel kan det vara motiverat att ge bolagen tydligare ägardirektiv. Framtiden-koncernen har genom beslut i Stadshus styrelse skaffat sig en tydlig inriktning i dessa frågor (Stadshus 2019). Göteborgs Stads Parkering rekommenderas därför också att se över sitt uppdrag på ett liknande sätt. Det är möjligt att det uppdrag de idag har att "främja Göteborgs utveckling genom samverkan, kundfokus och att tänka nytt", ger lösningar till den befintliga kundens nuvarande preferenser på bekostnad av hela stadens framtida utveckling.

Att säkerställa att uppdrag och direktiv stämmer överens med strategidokumentet är en bra början. Att därefter få nya arbetsätt och metoder att genomsyra en hel organisation är dock något som kräver målmedvetet ledningsarbete under lång tid och kräver ett skifte av kultur.

Projektet visar behov av ökad förståelse och samordning mellan bolagen

Trots syftet med anvisningarna (Stadsbyggnadskontoret, 2019) har det under projektets gång visats sig att det kvarstår tydliga åsiktsskillnader mellan olika organisationer men även mellan tjänstemän i synen på hur både anvisningar och direktiv ska användas och tolkas. En rekommendation är därför att revidera anvisningarna eller att komplettera dem med konkreta checklistor, handledningar och exempel. En fråga som projektet studerat och som behöver förtydligas är vilka krav som ska ställas på exploatören gällande ersättningsparkeringsplatser vid nybyggnation på befintliga parkeringsplatser.

Även med förändrade uppdrag och tydligare anvisningar så kommer åsiktsskillnader att finnas. En slutsats från projektets workshopar är att skillnader i synsätt och konkreta frågor kring parkering och mobilitet behöver tas på en nivå där man har mandat att fatta beslut, vilket inte sker i tillräcklig omfattning idag. Under workshoparna kunde samsyn nås för vissa frågor medan andra frågor enligt deltagarna krävde beslut på högre chefsnivå. Genom att lyfta viktiga frågor till ledningsnivå ökar möjligheten till större genomslag för arbete i enlighet med de strategiska dokumenten. Dessutom mår organisationer bra av att konflikter kan avslutas och inte tillåts pågå under lång tid. En rekommendation är därför att åsiktsskillnader kring strategiska frågor och åtgärder kring parkering och mobilitet hos medarbetare lyfts till förvaltnings- och bolagsledningarnivå. Förvaltnings- och bolagsledningarna behöver sedan kommunicera och konkretisera fattade beslut med tydliga exempel för att underlätta ett genomförande.

En återkommande synpunkt från tjänstemän i de olika förvaltningarna och bolagen är att de arbetar för mycket i egna stuprör. Detta innebär generellt sämre förståelse och insyn i varandras arbete. Ett utvecklat samarbete mellan olika aktörer inom staden kan behövas för att nyttja marken eller ytan på bästa sätt. Olika aktörer äger eller styr över olika delar av stadens mark och parkeringsplatser, vilket ökar behovet av samarbete över organisations- och företagsgränser. Rent praktiskt kan det handla om att kunna samlokalisera och effektivisera parkeringsplatser i ett geografiskt område.

Ett annat identifierat behov är att man behöver mötas på olika nivåer inom förvaltningarna och bolagen. De som är ansvariga för strategierna behöver diskutera med de som operativt arbetar med frågorna för att förklara och bryta ner strategierna i konkreta och dagsaktuella planer.

Det verkar behövas samarbetsformer som ger möjlighet att se och få förståelse för andras perspektiv. Men hur ska detta göras för att inte bara lägga till möten i kalendern? Vilka frågor lönar det sig att samarbeta kring? Resultatet från projektet är att alltför öppna frågeställningar ger sämre förutsättningar att nå konkreta resultat. De kan fortfarande fylla ett syfte i att skapa förståelse och förtroende för varandras arbete, men riskerar att ge svag återkoppling i sakfrågor. Rekommendation är därför att utvecklade eller nya samarbetsformer inom parkering- och mobilitet ska kopplas till tydliga och konkreta knäckfrågor. Syftet för de medverkande ska vara tydligt och de bör också ha mandat i frågan: att kunna fatta beslut. Resultat och eventuella kvarstående knäckfrågor bör lyftas till förvaltnings- och bolagsnivå.

3 Parkeringsytor i kommunala bostadsbestånd kan hanteras mer effektivt

Framtiden-koncernens parkeringsdata har sammanställts och analyserats med avseende på främst avgiftssättning, vakansgrad och typ av parkering. Detta har gjorts för Framtiden-koncernens ingående dotterbolag Bostadsbolaget, Familjebostäder, Gårdstensbostäder samt Poseidon. I bilaga 1 beskrivs metoden bakom dataanalysen och i synnerhet hur studieområden valts ut och hur parkeringsobjekt indelats i olika makrokategorier.

Samband mellan prissättning på parkering, vakansgrader och bilinnehav kunde ej fastställas

I tabell 1 visas medelvärden av månadsavgiften för samtliga 38 188 av koncernens parkeringar uppdelade i tre kategorier; parkeringsdäck, garage samt markparkering. Majoriteten av parkeringsplatserna består av markparkeringar med en medelhyra av 364 kronor per månad medan garageparkeringarna i snitt kostar 711 kronor per månad.

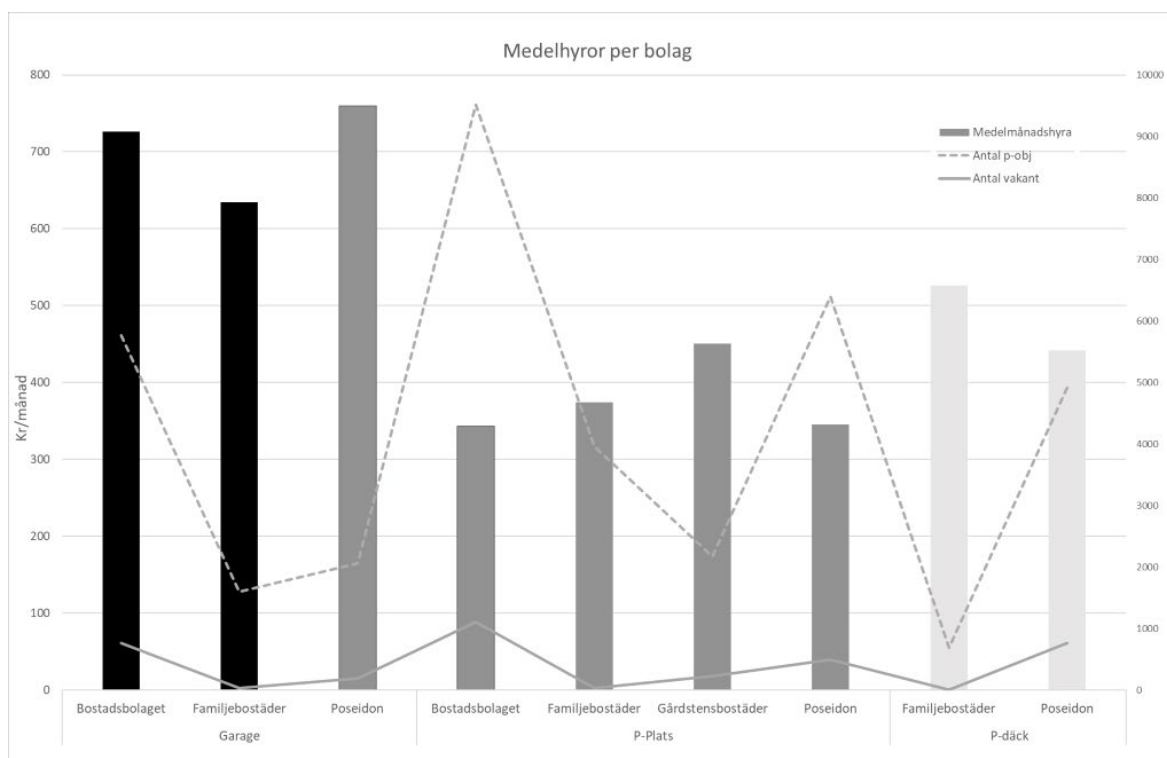
Tabell 1 Medelmånadshyra för Framtidens parkeringar

Kategori	Månadshyra (medeltal, kr)	Parkeringsobjekt (antal)
Parkeringsdäck	420	5 743
Garage	711	9 717
Parkeringsplats	364	22 718
Total	461	38 178

Bostadsbolaget är det bolag med högst antal parkeringsplatser (knappt 16 000) och har en vakansgrad på 12 procent medan Familjebostäder har knappt 7 000 parkeringsplatser och en vakansgrad på 1 procent. Den högsta vakansgraden på 16 procent återfinns hos Poseidons parkeringsdäck. I snitt har koncernens parkeringar en vakansgrad på 9 procent. Se vidare i tabell 2 och figur 2.

Tabell 2 Medelmånadsavgift per parkeringskategori för de 4 bolag som ingår i Framtidenskoncernen (staplar) och total antal parkeringsobjekt (linje).

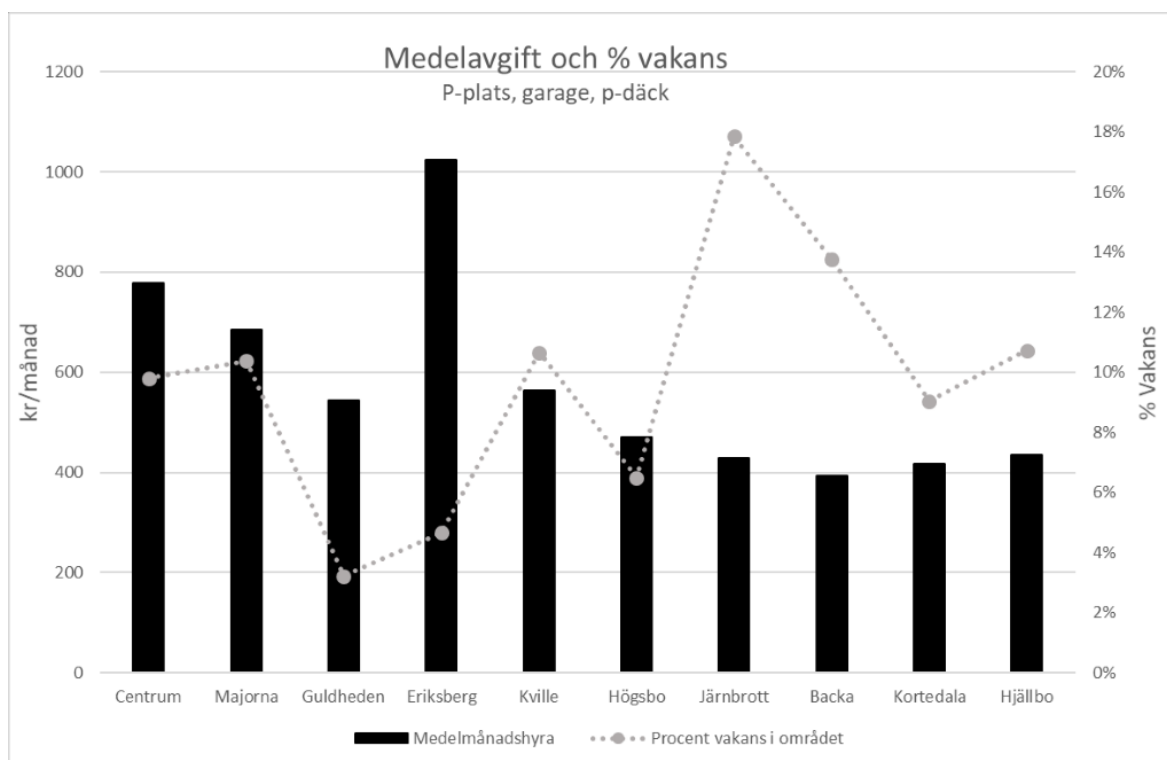
	Parkeringsobjekt	Medelmånadshyra	Antal vakanser	Andel vakanser
Bostadsbolaget	15 785	493	1 879	12%
Garage	5 768	726	769	13%
P-Plats	10 017	359	1 110	11%
Familjebostäder	6 860	456	72	1%
P-däck	829	508	6	1%
Garage	1 892	619	36	2%
P-Plats	4 139	371	30	1%
Gårdstensbostäder	2 173	451	223	10%
P-Plats	2 173	451	223	10%
Poseidon	13 369	445	1 451	11%
P-däck	4 918	442	764	16%
Garage	2 058	759	187	9%
P-Plats	6 393	346	500	8%
Total	38 187	467	3 625	9%



Figur 2. Medelavgift, totalt antal parkeringar och vakant parkeringar bland olika dotterbolag.

För att kunna jämföra utbud, prissättning och vakansgrad mellan olika bolag i Framtiden-koncernen så valdes 10 representativa och tätbebyggda klusterområden ut. Samtliga 10 områden innehåller bostadsbestånd från två eller fler av dotterbolagen. I figur 3 visas medelavgift och vakansgrad i dessa områden.

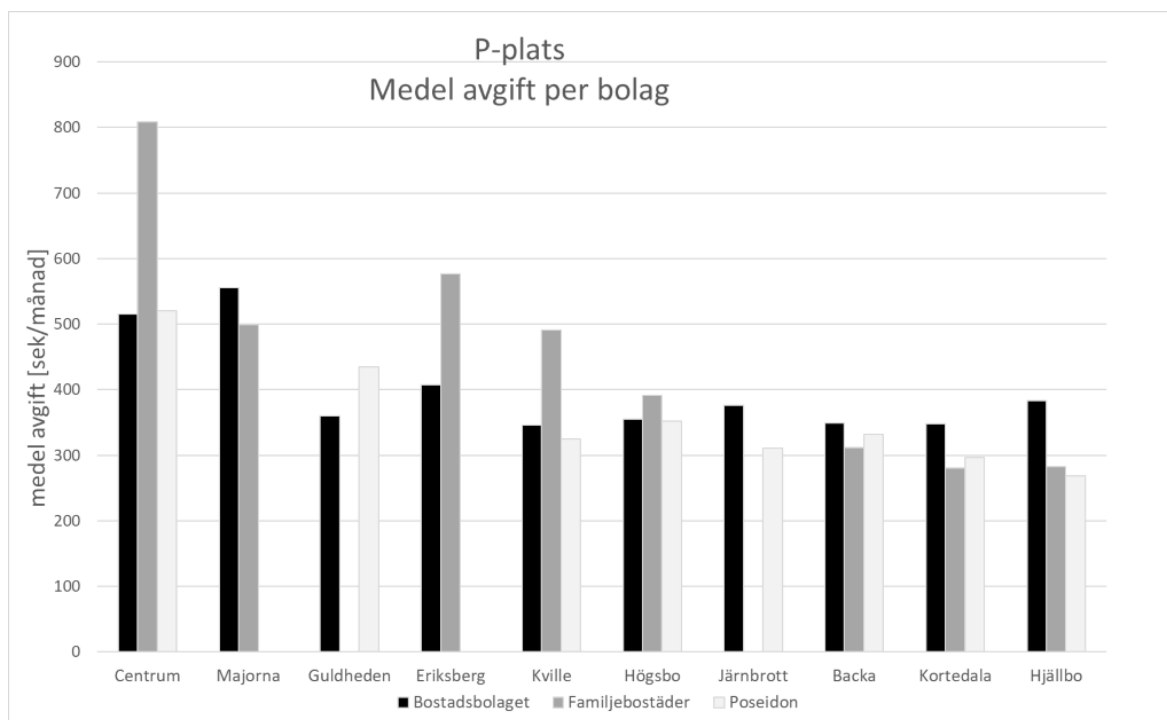
Eriksberg är det område med högst parkeringsavgift på cirka 1 000 kronor per månad. En anledning är att majoriteten av dessa parkeringar består av garage. En annan förklaring är att området är relativt nybyggt jämfört med andra klusterområden. Bostadsbolaget har dock en medelavgift som är 250 kronor högre än medelavgiften jämfört med Familjebostäders garageplatser i samma område.



Figur 3. Medelmånadsavgift för parkeringsobjekt som ligger i de utvalda områdena som förmerar Framtidenskluster (svarta staplar) och procentuell andel av vakanta platser per utvalda område (grå punkter).

Den högsta vakansgraden återfinns i Järnbrott, där totalt 667 av 3 738 parkeringsplatser är lediga. Guldheden har den lägsta vakansgraden med 42 av 1 306 lediga parkeringsplatser.

Skillnader i genomsnittliga parkeringsavgifter mellan bolagen beror bland annat på fördelning mellan olika parkeringskategorier. För att analysera olika prissättningsval för samma parkeringskategori och samma område visas i figur 4 medelavgifter endast för markparkeringar. I centrum skiljer det då knappt 300 kronor per månad mellan Poseidons och Bostadsbolagets parkeringar jämfört med Familjebostäder. Påvisbara skillnader mellan bolag återfinns även i Eriksberg och i Kville.

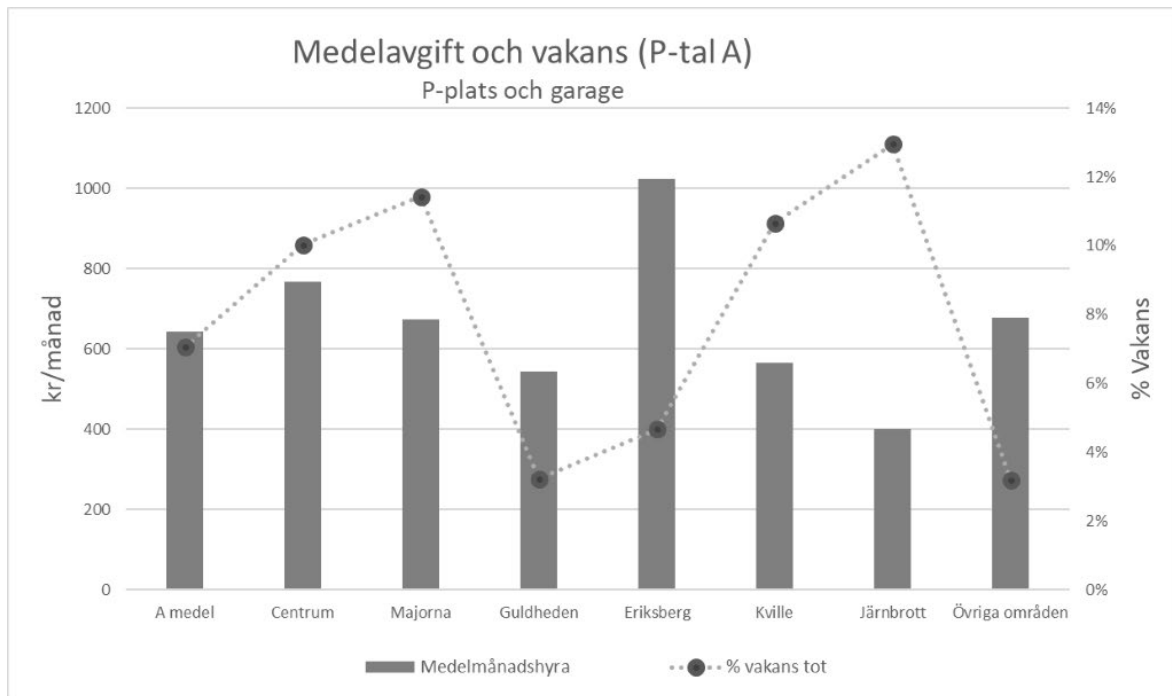


Figur 4. Månatlig medelavgift för parkeringsplatser representerade per olika bolag och i olika framtidskluster områden

De utvalda klusterområdena har delats in i de områden som definieras enligt Göteborgs riktlinjer för mobilitet och parkering (Byggnadsnämnden 2018). I riktlinjerna anges ett normalspann för parkeringstal vid nybyggnation i fem olika områden från A till E, där A representerar innerstaden, Älvstaden och strategiska knutpunkter och har lägst parkeringstal. Område B är prioriterade utbyggnadsområden i mellanstaden och samtliga klusterområden återfinns i områdena A eller B. De områden som definieras i riktlinjerna kan även användas av stadens aktörer som Framtiden-koncernen då de planerar och agerar kring parkerings- och mobilitetsfrågor. Riktlinjerna kan tillämpas vid avgiftssättning av parkeringsplatser.

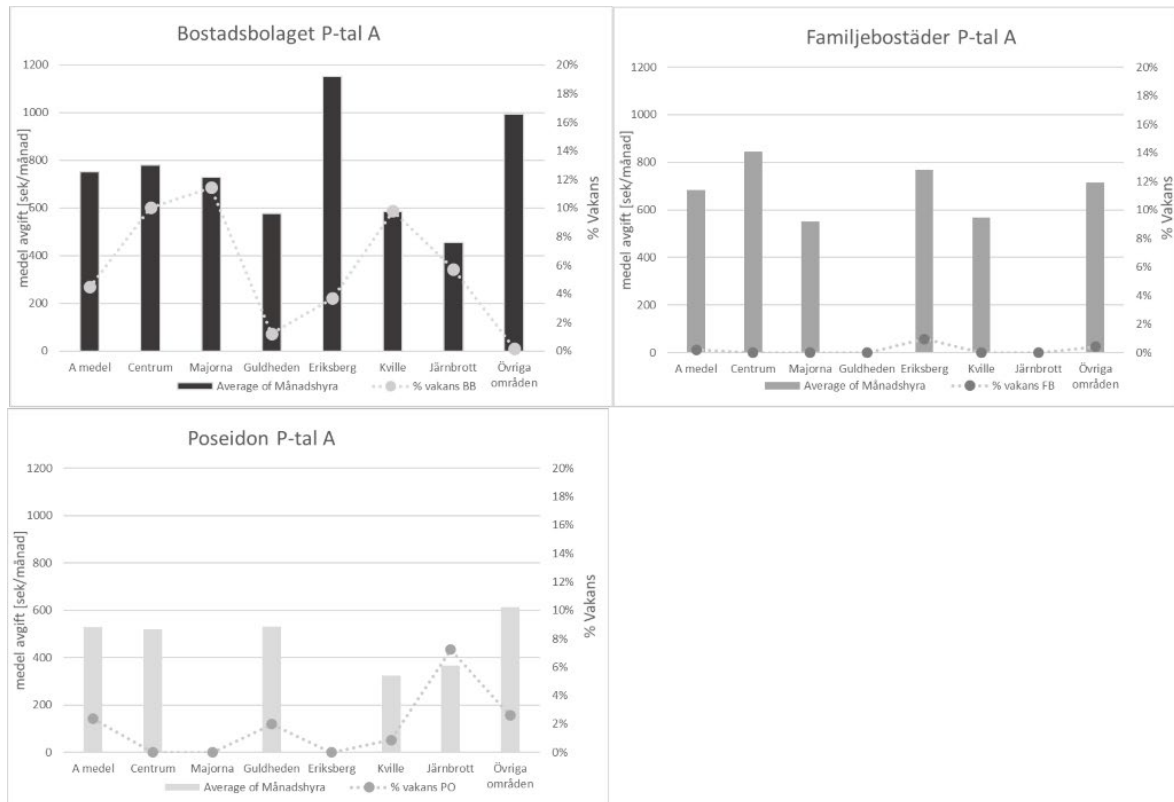
I figur 5 och 7 jämförs medelavgift för parkeringsplatser och garage som ligger i Framtidens klustersområden med medelavgifter av parkeringar som ligger i geografiska områden som tillhör riktlinjerna område A och B. I graferna står beteckningarna *A-medel* och *B-medel* för medelavgifter av alla av Framtiden-koncernens parkeringar i Göteborg som ligger i A- respektive B-området. Stapeln *Övriga områden* representerar istället medelavgifter av resten av koncernens parkeringar som finns inom A och B-områdena, men som inte är med i de utvalda klustersamlingarna.

I Figur 5 framgår det att medelavgiften för parkeringsplatser i klustersområdena Guldheden, Kville och Järnbrott är lägre jämfört med medelavgiften för hela A-området som är drygt 600 kronor per månad. Vakansgraden är som högst i Järnbrott och Majorna. I Majorna äger Bostadsbolaget samtliga 87 lediga parkeringsplatser. I Järnbrott fördelas vakanserna mellan Bostadsbolaget och Poseidon.



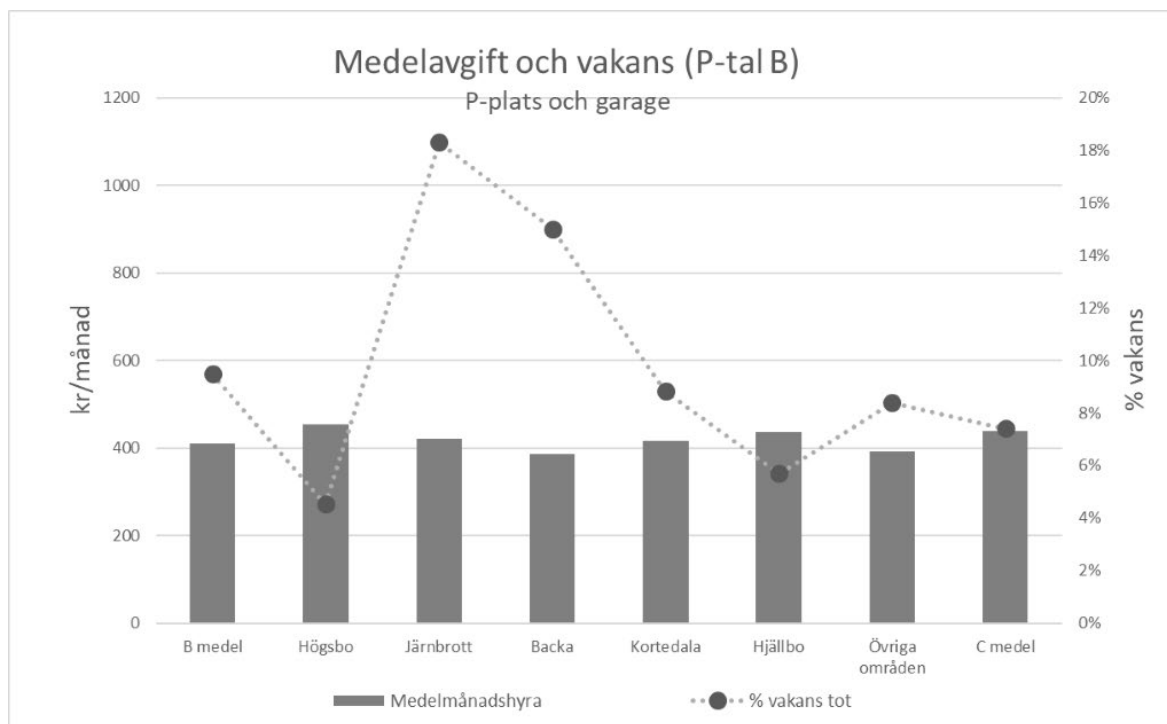
Figur 5. Medelavgift per månad för parkerings- och garageplatser i Framtidensklustersområden som ingår i området med p-tal (0,2 - 0,5 bilplatser per lägenhet) (staplar) och deras respektive andel av vakanser (punkter).

I figur 6 visas skillnader i medelavgift och vakans för dotterbolagens parkeringar i område A.



Figur 6. Medelavgift per månad för parkerings- och garageplatser i Framtidensklustersområden som ägs av dotterbolagen och som ingår i området med p-tal (0,2 - 0,5 bilplatser per lägenhet) (staplar) och deras respektive andel av vakanser (punkter).

I område B är det relativt liten skillnad mellan medelavgiften för hela området på cirka 400 kronor per månad och de olika klusterområdenas parkeringsavgifter (figur 7).



Figur 7. Medelavgift per månad för parkerings- och garageplatser i Framtidensklustersområden som ingår i området med p-tal B (0,3 - 0,6 bilplatser per lägenhet) (staplar) och deras respektive vakansandelar (punkter).

Det har inte varit möjligt att i detta projekt hitta statistiskt säkerställda samband mellan prissättning på parkering och vakansgrader inom Framtiden-koncernens bolag. Inte heller mellan prissättning på parkering och bilinnehav. Resultaten betyder inte att det inte finns samband, bara att projektet inte påvisat det då vissa data har saknats. Till exempel hade en bättre tillgång till bilinnehavsdata på fastighetsnivå sannolikt kunnat ge värdefull information och möjliggöra djupare studier av eventuella samband. I Göteborg har dock nyligen ett generellt samband presenterats mellan parkeringstal och bilinnehav (Spaceskape et al 2020). Ett lägre parkeringstal har visats ge lägre bilinnehav.

Pilotfall för införande av tillståndsparkering i befintlig bebyggelse visar stor potential till effektiviserat markutnyttjande

Framtiden-koncernen har tagit beslut om att tillståndsparkering ska vara obligatoriskt i nyproduktion och att ett införande av tillståndsparkering ska ske successivt i befintligt parkeringsbestånd. Bostadsbolaget har därefter genomfört en förändring från fasta platser till tillståndsparkering för en stor parkeringsanläggning i Västra Järnbrott med 1011 förhyrda parkeringar (även kallat Käppen). Pilotprojektet startades under våren 2019 och ska pågå under

två år. Projektet valdes utifrån att området var tillräckligt stort för att ha förutsättningar att ge generella erfarenheter. Vidare ingår området i ett programarbete där användningen av flexibla parkeringstal kan ges möjlighet till användning i de detaljplaner som ska prövas.

Uppföljning har hittills gjorts vid två tillfällen med mätning av belägningsgrad och antalet sålda platser/tillstånd. Vid första uppföljningen under augusti/september 2019 kunde stora förändringar konstateras. Belägningsgraden minskade från 52 procent på vardagar (58 procent på kväll/helg) till 37 procent (42 procent på kväll/helg). Samtidigt minskade andelen förhyrda platser från 82 procent till 64 procent sålda tillståndsplatser mätt som antalet sålda tillstånd av det totala antalet tillstånd som är till salu (Nordell 2019).

En stor del av förändringen beror på nya regleringar och bestämmelser som införts i samband med bytet från fasta platser till tillståndsparkering. Den viktigaste förändringen är att maximalt två tillstånd får köpas per lägenhet samt att tillstånd bara får köpas av de som har ett lägenhetskontrakt och inte av andra utomstående hyrestagare. Tillsammans förklarar dessa regleringar drygt 90 procent av det minskade uthyrningen av tillstånd.

Vid den andra uppföljningen som gjordes sommaren 2020 hade belägningsgraden minskat till 32 procent på vardagar och andelen sålda tillstånd var 59 procent (Ivarsson 2020). Det betyder att de införda regleringarna nu förklarar drygt 60 procent av förändringen medan resterande del, knappt 40 procent, kan bero på övergången från fasta platser till tillståndsplatser.

Effekter av förändringen skulle dock behöva analyseras ytterligare. Till exempel är det oklart om och hur bilinnehavet har påverkats och i vilken grad hyresgäster har valt att köpa parkering i närliggande områden.

Vad har då hyresgästerna tyckt om förändringen? Inledningsvis var det oro och protester, bland annat på ett första informationsmöte. Efter genomförandet och en intrimningsperiod uppfattas nu läget som stabilt utan några protester eller ifrågasättanden (Nordell 2019).



Figur 8. Området Käppen i Västra Frölunda. Huskroppar i gult, parkeringsytor i blått. Källa: Bostadsbolaget

Pilotfall om sänkt parkeringstal i Majorna visar möjligheter till ändrade resvanor och minskat bilinnehav

Majstångsgatan är ett litet nybyggnadsprojekt med 63 hyreslägenheter i befintligt område i Kungsladugård med inflyttning 2018/2019. Projektet kännetecknas av förhållandevis höga

parkeringskostnader på 1 550 kronor per månad, ett parkeringstal på 0,49 samt bra cykel-möjligheter med cykelgarage med mera. Flera av de nyinflyttade är barnfamiljer. På så vis skiljer sig projektet på flera sätt från Käppen där många av boende är äldre och parkeringskostnaden är låg med endast 350 kronor per tillstånd och månad.

Majstångsgatan utvärderades genom samtal med Familjebostäders ansvarige samt genom resultaten från en studie där en enkät och fem semi-strukturerade telefonintervjuer genomfördes (Höök 2020). Resultaten visar att hyresgästerna som svarat på enkäten har skaffat sig fler cyklar samtidigt som bilinnehavet har minskat något. Både Familjebostäder och hyresgästerna säger sig också vara nöjda med cykelparkeringen lokaliserad i garaget (Samuelsson 2019). Det går dock inte att dra några tydliga slutsatser om orsakerna till förändringarna. Det går heller inte att urskilja några tydliga förändringar i resvanor, men å andra sidan hade redan en majoritet av de som svarat på enkäten ett resande som dominerades av gång, cykel och kollektivtrafik för de dagliga resorna innan flytten. Att flytta kan annars vara en situation då det finns möjlighet att tänka över och förändra sina resvanor. För de som flyttat till Majstångsgatan verkar inte flytten ha påverkat resvanorna.

Av de som svarade på enkäten och har bil är det sju respondenter som använder garaget som hör till lägenheterna. 12 av respondenterna väljer dock en annan lösning och parkerar i omgivande områden. En förklaring kan vara att det går att hitta billigare parkeringar på andra ställen. Ett längre gångavstånd till en parkeringsplats kan dock också påverka bilinnehavet, speciellt om bilen används för sällanresor. Det skulle därför vara värdefullt att följa upp bilinnehavet om något eller några år.



Figur 9. Foto från husen på Majstångsgatan i Majorna. Foto: Krister Engström



Figur 10. För ökad brandsäkerhet förvaras laddstation för cykelbatterier i låsbara skåp i källaren. Foto: Familjebostäder

4 Mobilitetstjänster i befintliga bostadsområden

Det finns ett antal viktiga faktorer som påverkar tillgängligheten till ett bostadsområde. Det handlar bland annat om bilvägar, parkeringsmöjligheter, hur gångvägar och cykelvägar är utformade och kollektivtrafikens kvalitet, turtäthet, hållplatslägen med mera. Den "mobilitetstjänst" som är viktigast för boende är tillgången till kollektivtrafik. I allmänhet används begreppet mobilitetstjänster dock inte om kollektivtrafik utan syftar på tjänster som kompletterar kollektivtrafiken. Det viktigaste komplementet är kommersiella fordonspooler som numera finns i större tätorter och städer (SOU 2020:22). Utöver bilpooler och cykelpooler har det på senare år också växt fram en kompletterande marknad med allehanda tjänster för elskotrar, hyrcyklar, hyra av privatägda bilar och samåkning.

I de delar av projektet Sampark där vi har studerat mobilitetstjänster har vi fokuserat på fordonspooler. Bland annat genom analys, stöd och deltagande i upphandling av fordonspooler för Framtiden-koncernens bestånd. Vi har också studerat kringtjänsten "mobility broker" (se nedan). Resultatet av dessa studier redovisas i detta kapitel tillsammans med vissa slutsatser från en tidigare bakgrundsstudie i projektet (Larsson, Holmqvist & Roth, 2018).

Mobilitetstjänster definieras ibland som "mobility as a service" där en aktör förpackar och tillhandahåller ett upplägg av mobilitetstjänster till kunden (Energimyndigheten 2019). Ibland förekommer också begreppet "mobility broker", som syftar på en aktör som mer aktivt inför, stödjer och påverkar brukare i exempelvis ett bostadsområde genom att informera, tillhandahålla och marknadsföra mobilitetstjänster (Wong et al 2020). Denna typ av tjänster är ett komplement till själva fordonspoolen genom att förpacka erbjudanden eller tillhandahålla kombinationer av erbjudanden om att resa kollektivt, med bilpool, hyrbil eller taxi som gör fordonspoolen till en del av en större paketslösning. De kan också koppla på tjänster och aktörer som arbetar med direkt påverkansarbete och erbjuder tjänsteupplägg.

Poolerna är ett sätt för fastighetsägaren att erbjuda ett alternativ till att äga bil privat i området. Många fordonspooler har på senare år etablerats i samband med nybyggnadsprojekt. Det sker genom att en fastighetsägare avtalar med en kommersiell mobilitetsaktör om att etablera en pool med bilar eller en kombination av bilar och cyklar i ett bostadsområde. Ofta görs detta som en del i en överenskommelse mellan fastighetsaktören och kommunen. Fastighetsaktören åtar sig då att tillhandahålla pooler som ett sätt att säkerställa en god mobilitet för boende, samtidigt som kommunen kan få möjlighet att sätta låga parkeringstal i detaljplaner och bygglov (Hult 2017). Sampark-projektet har inte fokuserat på fordonspooler i samband med nybebyggelse förutom för pilotfallet på Majstångsgatan. Projektet har istället studerat förutsättningar för fastighetsägare att göra fordonspooler tillgängliga i befintliga bostadsområden. Det kan exempelvis vara aktuellt när fastighetsägaren behöver justera parkeringsavgifter för de boende eller på annat sätt förändra förvaltningen av parkering. Det kan också vara aktuellt i samband med att fastighetsaktörer behöver använda befintliga parkeringsytor för ny bebyggelse.

Fordonspooler kan då vara ett sätt att kompensera för högre parkeringskostnader eller en försämrad tillgång till parkeringsplatser. Poolerna etableras som ett sätt för fastighetsägaren att erbjuda ett alternativ till att äga bil privat. Området kan upplevas mer attraktivt om det finns hyrbilar och hyrcyklar i närheten av bostaden. På ett mer övergripande plan kan fordonspooler i

befintliga bostadsområden också vara ett sätt för fastighetsaktörer att bidra till en mer hållbar trafikutveckling i kommunen.

Bilpoolen behöver anpassas utifrån förutsättningar i boendeområdet

Socioekonomi och boendekategorier skiljer sig markant mellan olika bostadsområden. Vissa områden har en högre andel ensamboende, barnfamiljer eller äldre. Medelinkomsten varierar också kraftigt och det i sin tur påverkar många beteenden och behov, exempelvis bilinnehav. Tillgången till kollektivtrafik och närheten till service skiljer sig också åt mellan bostadsområden.

Alla faktorer som nämns ovan talar för att fastighetsägare behöver ha en flexibel syn på vilka fordonspooler och andra mobilitetstjänster som kan upplevas attraktiva i olika områden utifrån deras förutsättningar. Fastighetsägaren behöver ha någon form av samverkan med tjänstleverantörer för att kunna erbjuda anpassade upplägg efter område och målgrupp.

Fordonen i en fordonspool ska upplevas lättanvända och prisvärda av de kategorier boende som man vill anpassa tjänsten efter. Bilpooler ska upplevas som ett rimligt alternativ till att äga bil och om man även erbjuder poolcyklar ska de upplevas som ett attraktivt komplement till kortare resor.

Kombinationer av konventionella bilar, elbilar och cyklar behövs för att ersätta privatbilen

Bilpool är i många avseenden parallell till vanlig biluthyrning. Den mest påtagliga skillnaden är att poolbilar placeras nära användaren, de kan hyras på timbasis, och användaren kan själv hämta bilen utan att behöva ta sig till ett utlämningsställe där man måste visa körkort, få nyckel och liknande (SOU 2020:22).

Utbudet hos konventionella hyrbilsaktörer karaktäriseras av att man erbjuder konventionella bilmodeller i olika storlekar, ofta bilar i budgetklass. Många har ett kompletterande utbud av minibussar eller lastfordon. Utbudet domineras av konventionella bilar som drivs med bensin och diesel, men en ökande andel laddbara bilar erbjuds som alternativ. Branschen fokuserar på lågt pris och hög användarvänlighet. Den är sedan länge kommersiellt mogen och det finns en blandning av internationella och lokala aktörer. Hyrbilsbranschens utbud kan ses som en god bild av vad den typiske hyrbilskunden efterfrågar.

Om boende ska uppfatta bilpooler som ett attraktivt alternativ talar mycket för att de bör utformas efter liknande principer som hyrbilsmarknaden. Det innebär att bilpooler så långt möjligt bör innehålla modeller i olika storlekar. Små bilar ger möjlighet att hyra bil till ett lägre pris medan stora bilar ger möjlighet att resa fler och frakta mer. Bilar i vanliga prisklasser är billigare än premiumbilar och det ger bättre förutsättningar för att en större kundgrupp kan uppfatta en bilpoolsbil som ett prismässigt attraktivt alternativ till andra reseslag (Persson, Larsson 2021).

Sannolikt kan man också utgå från att en del boende kan uppfatta konventionella bilar som mer attraktiva eller trygga än bilar som exempelvis drivs med biogas, där man måste söka upp vissa tankstationer och bilen ska tankas på annat sätt.

På motsvarande grunder kan en del bilanvändare uppfatta fullelektriska bilar som mindre attraktiva. Kunden kanske inte har bestämt sitt resmål utan vill vara flexibel och då kan elbilen uppfattas som mer begränsad. Vissa användare kanske har svårt att bedöma räckvidden på el eller känner sig osäkra på hur man bedömer räckvidd. Kanske känner sig bokaren osäker på om batterikapaciteten hos en elbil som har använts tidigare under dagen har tillräckligt återstående räckvidd och därför heller bokar en bränsle driven modell. Användaren kan känna sig ovan vid elbilar och osäker på ny teknik.

Det finns möjlighet att använda tekniska hjälpmedel och informationsinsatser för att minska denna typ av osäkerheter. Känslor av osäkerhet inför laddbara bilar kommer säkert att minska i takt med att fler användare blir vana vid tekniken. Men faktum kvarstår. En viss andel av de boende kan uppfatta nya tekniker och annorlunda bilar som mindre attraktiva och det talar för att ha ett varierat utbud.

Samtidigt finns det en annan grupp av möjliga bilpoolsanvändare i ett bostadsområde som tvärtom kan uppfatta elbilar som mer attraktiva. Vissa kan säkert anse att elbilarnas låga miljöpåverkan gör dem till ett mer attraktivt alternativ till egen bil. Ett annat skäl till att uppfatta elbilar som mer attraktiva är att de laddas när de står parkerade. Föraren slipper tanka under resan. En vanlig orsak till missnöje hos bilpoolsanvändare är annars att föregående användare inte har följt instruktioner om när man ska tanka (Persson, Larsson 2021).

Exemplen ovan belyser vikten av att se bilpool i första hand som ett alternativ till att äga bil privat. Det primära målet med fordonspooler är att erbjuda ett attraktivt alternativ till egen bil. Det är viktigare än att fordonen har så låg miljöpåverkan som möjligt. Om poolen uppfattas som mindre attraktiv av en delmängd boende när man färre användare. Den främsta nyttan med fordonspooler i befintliga bostadsområden är att minska efterfrågan på parkering och göra det attraktivt att bo i området utan att äga bil och samtidigt bidra till hållbart resande.

Cyklar kan vara ett bra komplement till bilar. Poolcyklar ersätter sannolikt inte i första hand vanecyklisters behov av egen cykel utan kan snarare ses som ett komplement som gör det enklare att leva utan bil. Cyklar i fordonspoolen erbjuder ett alternativ för den som exempelvis kan tänka sig att utföra vissa ärenden med cykel emellanåt eller använda en elassisterad lastcykel för att frakta hem varor från butiker när det passar (Persson, Larsson 2021).

Anpassa fordonspooler efter efterfrågan

Efterfrågan på fordonspooltjänster är inte statisk. Det är exempelvis tänkbart att efterfrågan ökar gradvis efter en nyetablering i takt med att tjänsten blir känd bland boende och brukarna har lärt sig tjänsten. Efterfrågan kan också förändras över tid av exempelvis en ändrad prissättning på parkering, ett förändrat utbud av parkeringsplatser i närheten, eller ändrade förutsättningar att resa kollektivt. På längre sikt kan också demografiska och socioekonomiska förutsättningar hos de boende ändras på ett sätt som påverkar efterfrågan på bilresor eller intresset av att äga egen bil.

Det är således viktigt att den som tillhandahåller fordonspoolen följer användningen och anpassar utbudet till efterfrågan. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt en långsamt ökande efterfrågan. Hur många som avstår från att boka på grund av fullbokningar märks ju inte i ett bokningssystem eftersom man då avstår från att boka. Ett tecken kan vara att fordonen bokas allt längre tid i förväg. Om användarna upplever att fordonen allt oftare är bokade långt i förväg så minskar poolens

attraktivitet. Poolaktören behöver ha koll på kundnöjdheten och möta förändringar i god tid, exempelvis med enkäter eller möjligheter att rapportera hög beläggning. Den aktör som förvaltar fordonspoolen har en viktig roll att följa detta och att göra det i samverkan med fastighetsägaren. Leverantören behöver vara aktiv, ha kontakt med kunderna, utföra marknadsaktiviteter och återkoppla regelbundet till beställaren.

Avgifter kan balansera utbud och efterfrågan på parkeringsplatser

Projektet har inte kunnat finna samband mellan Framtiden-koncernens prissättning på parkering och vakansgrader samt bilinnehav. Det finns dock mycket annan forskning som visar på dessa samband varför det har varit motiverat att ge allmänna rekommendationer kring avgiftssättning i underlagsrapporten (Hamilton, Thörn 2013).

Vid nybyggnation blir det enklare att uppnå en bra balans mellan parkeringsutbud och efterfrågan då fastighetsaktörer dimensionerar parkeringsytor och sätter parkeringsavgiften enligt affärsmässiga principer. Affärsmässiga parkeringsavgifter ger lägre efterfrågan. Det minskar behovet av att anlägga parkeringsplatser och det i sin tur ger lägre byggkostnader och möjlighet att sätta lägre hyror och avgifter. Affärsmässiga avgifter bidrar även till ett mer hållbart resande eftersom det då blir något mindre attraktivt att äga bil jämfört med om parkeringshyran är utslagen på hela hyreskollektivet.

Parkeringsytorna i omgivningen får vanligen ett högre marknadsvärde efter förtätning. I samverkan med övriga berörda kan fastighetsaktören behöva se över och justera prisbilderna för parkering i omgivningen för att undvika trängsel och andra negativa effekter av alltför låga parkeringsavgifter. Man kan också behöva prissätta ytor med gratis parkering gradvis för att följa med utvecklingen och ge rätt prissignaler.

Om parkeringsavgifterna behöver höjas i befintliga bostadsområden kan de justeras gradvis för att ge boende tid att anpassa sig. Kanske kan det under en övergångsperiod även vara lämpligt att kombinera prisförändringar med rabatterade priser på bil- och cykelpooler (Larsson, Holmqvist, & Roth 2018).

Utrymme för cykelparkering

Det är viktigt att avsätta tillräckliga ytor till attraktiv, väderskyddad och låsbar cykelparkering. Generellt bör man vara försiktig med att ta ut parkeringsavgifter för cyklar. Men det kan vara lämpligt att erbjuda vissa ytor mot en viss avgift till cykelägare som har dyra cyklar (Larsson, Holmqvist, & Roth 2018).

Parkeringsplatser med laddstolpar

För en fastighetsaktör är det viktigt att bygga ut elbilsaddning på ett sätt som medger flexibel användning av parkeringsutrymmena. Därför bör man undvika att erbjuda fasta parkeringsytor till elbilar. Fasta laddplatser kan inte användas av andra parkerare när de är lediga. Det är också

lämpligt att etablera laddpunkter ”längst bort och längst in”, alltså på de minst attraktiva parkeringsytorna. Parkeringsanläggningen kan då användas av alla behöriga med tillstånd och fortfarande vara tillgänglig för laddning. Så länge det finns lediga platser, vilket vanligen är de minst attraktiva platserna i området, finns möjlighet att ladda. I takt med ökad efterfrågan behöver laddplatserna utökas. Ett visst överutbud behövs för att säkerställa ledig laddning.

För att ha ett uthålligt affärsupplägg behöver parkeringsupplåtaren ta betalt för laddning på ett sätt som gör det möjligt att expandera och samtidigt sprida ut kostnaderna över många kunder och längre tid. Ladderbudandets får inte bli underfinansierat den dag efterfrågan ökar så att nya investeringar måste göras (Larsson, Holmqvist, & Roth 2018).

Möta behov av varumottagning från e-handel

Fastighetsaktörer behöver ta hänsyn till ett ökande behov av varumottagning och livsmedelsleveranser till boende. Både ny och befintlig bebyggelse behöver anpassas till den kraftigt ökande e-handeln. Bra varumottagning med möjlighet att förvara kylvaror gör det enklare att leva utan bil. Leveranspunkter behöver finnas lämpligt placerade för boende och tillgängliga för leverantörer (Larsson, Holmqvist, & Roth 2018).

5 Juridiska frågeställningar kring befintlig parkering vid nybebyggelse

Kommuner som planerar för nybyggnation vill i tätorter ofta använda tidigare parkeringsytor för att få en mer koncentrerad bebyggelse. Nya bostäder kan då ges låga parkeringstal och krav på mobilitetslösningar. Dock anses det oklart vilket skydd befintliga bostäder har för att gamla parkeringsplatser ska finnas kvar. Syftet var att ta reda på hur den juridiska tillämpningen ser ut i olika storstäder i Sverige och om det finns skillnader. Utredningen innehåller en översiktlig rättsutredning, genomgång av några kommunala handlingar samt intervjuer med jurister och trafikplanerare i Göteborg, Malmö och Stockholm och hela utredningen finns i bilaga 2. Nedan följer en sammanfattning av den juridiska utredningen.

Det finns relativt få rättsfall på området vilket eventuellt bidrar till att osäkerheten om rättsläget är stor i kommunerna.

Forskningsfrågor som besvarades genom den juridiska utredningen var:

- Vilka krav på ersättningsparkering finns när nybyggnation tar tidigare parkeringsplatser i anspråk?
- Har nya bostadsexploateringar ansvar för tidigare parkeringstal när ytor med gamla parkeringar bebyggs, och kan 'nya' och 'gamla' parkeringstal synkas?

- Behöver plan- och bygglagen ändras för att kommuner ska ha tydligt stöd för mobilitetsreformer som inkluderar gröna parkeringstal och effektivisering av parkeringsyta?

Lagrum

Reglerna och den rättspraxis som gäller för parkeringsplatser är Plan- och bygglagen (2010:900).

2 kap

1 § Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

2 § Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning

4 kap

36 § Detaljplanen ska vara utformad med skäligen hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande

8 kap

9 § En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbildningen och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

(p. 4) det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,

10 § Det som gäller i fråga om utrymme för parkering, lastning och lossning och om friyta i 9 § första stycket 4 och andra stycket ska i skäligen utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.

Plan- och bygglagen sätter ramar men parkeringsplatser kan både flyttas och tas bort i samband med nybyggande

Utredningen visar att problemen kring hur befintliga parkeringsytor kan bebyggas och relationen till befintliga fastigheters parkeringsbehov är komplex utifrån juridiken. De kommunjurister som tillfrågas har dock inte uttryckt att det finns en egentlig osäkerhet om rättsläget) utan ser att den parkering som finns och behövs för befintliga fastigheter har skydd av plan- och bygglagens regler om hänsyn till befintliga fastighetsförhållanden och enskilda intressen. Juristerna i de tre storstäderna lägger dock vikt vid olika delar av reglerna kring parkering i kommunens arbete. I Göteborgs betonas den historiska beläggningsstudierna som underlag, i Malmö ses tillsynsansvaret över fastighetsägarnas ansvar för skäligen parkering som riktmärke, och i Stockholm läggs vikten vid att objektiva kriterier styr bedömningarna i enskilda fall. De som jobbar praktiskt med trafikplanering ser dock svårigheter kring att med fokus på enskilda detaljplaner se till hela områdets behov och att konflikter uppstår gentemot principen om att parkering inte ska ske på allmän plats på gatan. Trots att plan- och bygglagen ger starkt skydd för parkeringar som behövs anser ingen av juristerna att det finns ett statiskt 1:1-förhållande för att ersätta befintliga parkeringsplatser vid byggande utan att bedömningar kan leda till att parkeringsplatser både flyttas och tas bort i samband med nybyggande.

Vid lika lokala förhållanden bör samma parkeringsnorm kunna användas för ny och befintlig bebyggelse

Utredningens slutsats är att det bland kommunjuristerna finns stöd för att bedömningen av huruvida fastigheten har utrymme för parkering i skäligen utsträckning är samma för både nya och äldre fastigheter om övriga objektiva kriterier som fördelning av lägenhetsstorlekar, närhet till kollektivtrafik med mera, är densamma. Det betyder att samma parkeringsnorm bör kunna appliceras vid bedömningar och parkeringsytor till befintliga bostäder som byggts med en tidigare högre parkeringsnorm bör kunna användas för nya bostäder. Detaljplanen för de befintliga bostäderna, som inte juridiskt reglerar p-talet, behöver inte ändras om valet är att göra en ny detaljplan där parkeringsytor tas i anspråk. Däremot måste parkeringsbehoven till både de nya och de befintliga bostäderna lösas för att bygglov ska ges för de nya bostäderna när dessa tar tidigare parkeringsytor i anspråk, och den nya detaljplanen behöver visa på hur dessa lösningar ska ske.

Parkering och parkeringsbehov bör hanteras tidigt då ny detaljplan tas fram, för bästa resultat i byggprocessen

En annan slutsats är att frågor kopplat till befintliga parkeringsytor bör komma in tidigt i processen med en ny detaljplan och att parkeringsbehoven för befintliga fastigheter bör inventeras och att detta tas med i arbetet. Om det finns särskilda fastighetsrättsliga beslut som till exempel servitut, för befintliga bostäders parkeringsrättigheter på planens område måste dessa självklart respekteras eller förhandlas om i särskild ordning. P-köpsavtal kan bytas mot annan plats. Det finns inget i rättspraxis eller reglernas utformning i plan- och bygglagen som omöjliggör att parkeringsytor exploateras och parkeringsplatser begränsas utifrån att markytan omprioriteras. Däremot kan man inte helt ta bort parkeringsmöjligheter på den befintliga fastighetens tomtmark utan att någon annan mark för parkering anvisas istället. Kommunen kan tillåta parkering på allmän plats på gatumark men detta är tänkt att användas endast i fall där andra lösningar saknas. Det är viktigt att förändringar av parkeringstillgång och prisbild för parkeringsplatser till befintliga bostäder sker med god information till berörda och ges tid till omställning.

Hur stort är behovet av parkeringsplats och hur stark är köpkraften hos kunderna?

Två frågor som bör utredas vidare kring detta är dock hur befintliga bostäder kan utveckla mobilitetstjänster som minskar bilinnehavet, och hur bättre underlag kan tas fram för att förstå hur priset på parkeringsplatser påverkar efterfrågan. Vid användning av flexibla eller gröna parkeringstal kan de 'rabatter' på parkeringsnormen för mobilitetstjänster som finns idag inte ges till de befintliga fastigheterna. Eftersom husen är byggda och parkeringsplatserna finns, saknas också de drivkrafter som finns för nybyggnation att exempelvis införa nya tjänster och ändra beteende för att slippa kostnader för fler parkeringsplatser. Eftersom många bostadsparkeringar i tätorter idag är delvis subventionerade genom att kostnader slås ut på alla boende är det också vanskligt att utifrån parkeringsbeläggningar få fram vad som är ett egentligt behov av parkeringsplatser. Köpkraften bland de boende påverkar också bilinnehavet vilket måste beaktas eftersom plan- och bygglagens regler har till syfte att undvika att bilar parkeras på vägar runt

fastigheten. Idag kan befintliga billiga yt-parkeringar som byggs bort ersättas med dyra parkeringshus vilka riskerar få dålig ekonomi då de som tidigare nyttjade yt-parkeringen inte vill betala det pris som parkering i parkeringshus innebär.

Plan- och bygglagens regler underlättar inte utvecklingen av ett transporteffektivt samhälle

Slutligen är bilden att även om plan- och bygglagens regler om parkering inte hindrar att byggande sker med mål om ett mer bilsnålt eller transporteffektivt samhälle, till exempel genom att bygga bostäder på tidigare parkeringsytor, så är många av reglerna sådana som försvårar för dessa lösningar. Det saknas idag fortfarande krav på att kommuner och fastighetsägare aktivt verkar för att minska behoven av enskilda vägtransporter som boendet genererar. I plan- och bygglagen ses parkering för egna bilar som något naturligt för bostadsfastigheter och lagen skyddar främst gaturummet från att bli platsen för parkering. Både Boverket och Sveriges Kommuner och Regioner påpekar att den övergripande parkeringspolitiken i kommunen är ett kraftfullt verktyg för hållbar utveckling, men frågan är hur kraftfull den kan vara om rättsreglerna inte medger tillräcklig följsamhet till större politiska omvärderingar av bilen som norm i tätorter. Någon kommun behöver utmana nuvarande praxis där tolkningen av att 'parkeringsbehovet ska tillgodoses i skälig omfattning' är ett starkt skydd för befintliga parkeringsplatser och verkar hämmande för nybyggnation. Detta kan dock bara göras om kommunen har en lösning på konflikten gentemot gatuparkering. Alternativet är att göra ändringar i plan- och bygglagen och skriva in regler kring flexibla parkeringsnormer och mobilitetslösningar.

6 Slutsatser och rekommendationer

De forskningsfrågor som formulerades i inledningen av projektet har till stora delar kunnat analyseras och besvaras. Frågan som ställdes om krav på ersättningsparkering och behov av ändringar i plan- och bygglagen behandlas i kapitel 5. Projektets övriga forskningsfrågor summeras nedan, och utifrån de svar som projektet har givit ges några rekommendationer till politiker, planerare och fastighetsaktörer.

Fråga: Vilka möjligheter finns för kommunala aktörer att bidra till en omställning mot en mer miljömässigt hållbar stadsplanering med avseende på bebyggelse, parkering och mobilitet?

Svar: Kommunala aktörer har stora möjligheter att bidra till en omställning mot en mer miljömässigt hållbar stadsplanering med avseende på bebyggelse, parkering och mobilitet.

Framtiden-koncernen som fastighetsaktör har inte själv rådighet över parkerings- och mobilitetsfrågorna utan är beroende av att andra förvaltningar och bolag inom Göteborg Stad arbetar i samma riktning. För att förenkla och förbättra möjligheterna till samarbete bör uppdrag och direktiv för inblandade bolag och förvaltningar ses över för att dessa bättre än idag ska ligga i linje med stadens mål och den nationellt antagna klimatlagen.

Det är vidare viktigt att kunna hitta en gemensam linje så att prissättning av parkering i områden kring nybyggnadsprojekt är marknadsmässiga och inte snedvrider konkurrensen. Detta gäller

såväl i Göteborg som i andra städer. Krav på parkeringsplatser (p-tal) vid nybyggnadsprojekt och omgivande områden bör också ligga i linje med stadens mer generella mål om till exempel minskad biltrafik. Dessutom bör en framtida minskad efterfrågan till följd av högre parkeringskostnader vägas in.

Fråga: Vilka möjligheter har fastighetsaktörer att hantera mobilitet vid bostadsbebyggelse med hänsyn till dagens mobilitetstrender och stadens politiska mål? Hur ser möjliga utbud och upplägg på mobilitetstjänster ut i befintliga bostadsbestånd och vilka tänkbara effekter kan en lansering av dessa tjänster ge på hållbart resande?

Svar: Projektet identifierade ett antal möjligheter. Nedan ges några rekommendationer för möjliga utbud och upplägg på mobilitetstjänster i nya och befintliga bostadsbestånd och vilka tänkbara effekter kan en lansering av dessa tjänster ge på hållbart resande.

Fastighetsägare som bygger nya bostäder samtidigt som befintligt bestånd ska hanteras och utvecklas kan förslagsvis arbeta enligt nedanstående principer:

- Inkludera omgivande områden i nybyggnadsprojekt där parkerings- och mobilitetsfrågor hanteras gemensamt. Detta ger möjlighet till att få större genomslag i förändringen. Bedömningen att det är juridiskt är möjligt att använda samma parkeringsnorm för äldre och ny bebyggelse i de fall där övriga förutsättningar är lika.
- Göra en omläggning av parkerings- och mobilitetsfrågorna i områden där parkeringsfrågan är aktuell antingen på grund av att befintliga parkeringshus måste underhållas och/eller rivs eller av andra orsaker.
- Kombinera parkeringseffektviserande åtgärder med möjlighet till laddtjänster. Detta kan ske i samband med att parkeringsplatser behöver anpassas för laddning av elfordon.

Omvandling från fasta platser till tillståndsplatser kan ha en stor potential till att effektivisera parkeringsbeståndet och därigenom frigöra mark för andra ändamål vilket har visats i pilotfallet Käppen. Detta gäller såväl för Framtiden-koncernen som för andra förvaltare av parkeringsplatser. Förändringen behöver dock planeras och kommuniceras utifrån hyresgästernas behov och kunskaper. Till exempel behöver äldre hyresgäster alternativ till digitala lösningar. Det gäller också att vara tydlig med syftet till förändringen och skapa möjlighet för delaktighet i utformandet av nya tjänster.

Pilotfallet Majstångsgatan visar att flexibla och sänkta parkeringstal tillsammans med en marknadsmässig prissättning kan ge effekter på bilinnehav och att det har betydelse hur attraktiva mobilitetstjänsterna är. Till exempel är cykelförvaring med trygga cykelparkeringslösningar en viktig faktor för att främja cyklande. För att mobilitetstjänster som bilpool ska bli ett bättre alternativ till privatbil behöver tjänsterna utveckla till exempel pris, utbud och tillgänglighet för att kunna ersätta den egna bilen vid fritids- och semesterresor. För att få större påverkan på bilinnehavet behöver också avgiftssättning och reglering av parkering följa med i omgivande områden. Erfarenheterna från Majstångsgatan stärker därmed forskning och erfarenheter från liknande projekt.

Generella erfarenheter av mobilitetstjänster för befintliga bostäder är att fastighetsägare som Framtiden-koncernen behöver ha en flexibel syn på vilka fordonspooler och andra mobilitetstjänster som är attraktiva i olika områden beroende på lokala förutsättningar. Fordonen i en fordonspool ska upplevas lättanvända och prisvärda av de kategorier boende som man vill

anpassa tjänsten efter. Bilpooler ska upplevas som ett rimligt alternativ till att äga bil, vilket är viktigare än att fordonen har så låg miljöpåverkan som möjligt. Framtiden kan tillhandahålla fordonspooler och andra passande mobilitetstjänster till befintliga bostadsområden genom att ställa krav på att tjänster kopplade till nya bostadsprojekt också är öppna och tillgängliga för omgivande områden.

Cyklar kan vara ett bra komplement till bilar. Poolcyklar ersätter sannolikt inte i första hand vanecyklisters behov av egen cykel utan kan snarare ses som ett komplement som gör det enklare att leva utan bil. Cyklar i fordonspoolen erbjuder ett alternativ för den som exempelvis kan tänka sig att utföra vissa ärenden med cykel emellanåt eller använda en elassisterad lastcykel för att frakta hem varor från butiker.

Fastighetsägare i allmänhet behöver vidare ta hänsyn till ett ökande behov av varumottagning och livsmedelsleveranser till boende. Både ny och befintlig bebyggelse behöver anpassas till den kraftigt ökande e-handeln där boendes önskemål om snabba leveranser så nära dörren som möjligt behöver balanseras mot områdes- och samhällsvinster av samordnade transporter till speciella leveranspunkter.

Fråga: Går det att finna samband mellan parkeringsytor i de studerade bostadsbestånden, förvaltning, prissättning, utbud och nyttjandegrad?

Svar: Projektet har inte funnit statistiskt säkerställda samband mellan prissättning, utbud och nyttjandegrad av parkeringsplatser. Däremot har vi kunnat använda erhållna datamängder till att göra analyser, jämförelser och rekommendationer.

Parkeringskostnaden mellan olika bolag i Framtiden-koncernen skiljer sig åt och en harmonisering av avgifterna bör därför ske. Dagens avgiftsnivå är generellt låg i jämförelse med både marknadsvärde för parkering i aktuella områden och för att kunna styra och påverka bilresande och bilinnehav. Prissättning av parkeringsplatser bör också tydligare än idag avspegla stadens riktlinjer för parkering och mobilitet, där högre avgifter generellt bör tas ut i det område som har de lägsta p-talen. Avgiftsnivån är även låg i förhållande till underhålls- och driftskostnader för till exempel parkeringsdäck. Det samma gäller för fastighetsägare i andra städer, där prissättning av parkering inte ska subventioneras och bör användas som ett verktyg för att styra mot riktlinjer och mål för till exempel tillgänglighet och miljö.

Bara ett fåtal, cirka 1 000 av 38 000, parkeringar är tillståndsplatser. Det finns därmed en stor potential i att effektivisera parkeringsanvändningen och på så vis underlätta nybyggnation på befintliga parkeringar genom en successiv övergång till tillståndsplatser. Erfarenheter från övergång från fasta platser till fasta parkeringsplatser till tillståndsparkering i Järnbrott pekar på att efterfrågan på parkering minskar över tid. Tillståndsparkering verkar därmed ge positiva beläggningseffekter, men effekter på bilinnehav bör studeras närmare.

Generellt är det få av Framtiden-koncernens parkeringar som är utrustade eller förberedda för laddning av elfordon. De olika bolagen i koncernen behöver därför ha en plan för hur elektrifiering av parkeringsplatserna ska ske i takt med marknadsutvecklingen av elfordon. De behöver även en strategi kring hur denna utveckling samordnas med övergången till tillståndsparkering. För att ha ett uthålligt affärsupplägg behöver betalningen för laddningen ske på ett sätt som gör det möjligt att expandera och samtidigt sprida ut kostnaderna över många kunder och längre tid. Ladderjudandet får inte bli underfinansierat den dag efterfrågan ökar. Detta gäller såväl för Framtiden-koncernen som för andra fastighetsägare med likande förutsättningar.

Trots att plan och bygglagen har fokus på bilparkering finns möjlighet att verka för ett mer bilsnålt byggande lokalt. Det finns idag inget i plan- och bygglagens regler om parkering som hindrar att byggande sker med mål om ett mer bilsnålt eller transporteffektivt samhälle, men parkering för bilar är i fokus och lagen skyddar främst gaturummet från att bli platsen för parkering. På nationell nivå behöver därför regeringen ta initiativ till att plan- och bygglagen förändras för att underlätta möjligheter till ett mer transporteffektivt samhälle.

7 Behov av fortsatta forskningsinsatser

Projektet har givit viktiga insikter och kunskap för både Framtidens eget arbete men också för forskningsområdet kring parkering, mobilitet och stadsbyggnad i sig. Projektet har dock inte haft resurser att analysera och utnyttja all den data som samlats in och sammanställts. Detta skulle vara värdefullt att göra för Framtidens och Göteborgs Stads fortsatta arbete med parkerings- och mobilitetsfrågor. Då Framtiden nu också gått vidare i sitt arbete med olika arbets- och temagrupper kring reglering, affärsmodeller och mobilitetsutbud skulle det i anslutning till fortsatt arbete vara värdefullt att kunna såväl stödja implementering som följeforska de mål, beslutspunkter och handlingsplan för mobilitet och parkering som Framtiden kommer arbeta med. Detta gäller både i befintligt bostadsbestånd och de nya bostäder som planeras och byggs.

De områden som främst bör vara prioriterade i ett fortsatt arbete är:

- Uppföljning och analys av nybyggnadsprojekt och förändringsområden. Fokus bör här vara på effekter av parkeringstal i kombination med mobilitetstjänster och med inriktning på bilinnehav, var hyresgäster parkerar samt efterfrågan på mobilitetstjänster. Även om och hur resvanor förändrats i stort bör undersökas. En viktig fråga att följa upp vid förändringar är också beteende, attityder och effekter i områden där man infört reglering i form av prishöjningar, reglerat antalet parkeringar per lägenhet och i de områden man infört tillståndsparkering.
- Uppföljning och analys av nybyggnadsprojekt och förändringsområden med fokus på de åtgärder som Framtiden-koncernen planerar genomföra.
- Att undersöka och beskriva samband och kopplingar mellan parkering och mobilitet i kombination med trygghetsfrågor. Särskilt fokus på utsatta områden kan vara intressant då det är områden som till stor del saknar bra forskningsreferenser.

8 Referenser

Energimyndigheten 2019, *Mobility as a Service – experiences from the Nordic countries*, [https://www.energimyndigheten.se/en/cooperation/sustainable-nordic-cities-with-focus-on-climate-smart-mobility/activities-and-documentation/mobility-as-a-service--experiences-from-the-nordic-cities/](https://www.energimyndigheten.se/en/cooperation/sustainable-nordic-cities-with-focus-on-climate-smart-mobility/activities-and-documentation/mobility-as-a-service--experiences-from-the-nordic-countries/), 2020-21-15.

Förvaltnings AB Framtiden strategibeslut 2018, Parkeringsfrågor vid nyproduktion – Svar till Stadshus AB, styrelsehandling 2018-12-14

Göteborgs byggnadsnämnd 2014, Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035, februari 2014, SBK DNR 11/0477.

Göteborgs byggnadsnämnd 2018, *Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborg Stad*, byggnadsnämnden 24 april 2018, dnr 16-0469

Göteborgs Stads årsredovisning 2019, https://goteborg.se/wps/wcm/connect/5a06b036-0466-4a33-b363-fac7b7bd0f2f/Slutversion+%C3%85rsredovisning+2019_sida_low.pdf?MOD=AJPERES, besökt 2021-02-03.

Göteborgs trafiknämnd 2014, *Trafikstrategi för en nära storstad Göteborg 2035*, Trafiknämnden 6 februari 2014, trafikkontoret dnr 0894/11

Hamilton, C J, Thörn, H B 2013: *Parkering som styrmedel för en fossilfri fordonstrafik*, Centrum för Transportstudier.

Hult C et al 2019, *Arbetsplatsparkering – dagens utmaningar och framtidens lösningar*, Nr C452, IVL Svenska Miljöinstitutet 2019

Hult, C 2017, *Flexibla parkeringstal i stadsmiljöavtal*, Nr C265, IVL Svenska Miljöinstitutet, december 2017

Höök, L 2020. *Flexibla parkeringstal- ett effektivt verktyg för att främja hållbart resande?* Examensarbete vid KTH, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad (ABE), Hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik

Ivarsson Joa 2020, Framtiden Byggutveckling muntlig kommunikation 2020-09-15

Larsson, M-O, Holmqvist, J & Roth, A 2018, *Mobilitetstrender, städernas politiska mål och fastighetsaktörers möjligheter att hantera mobilitet vid bostadsbebyggelse*, Nr B 2322. IVL Svenska Miljöinstitutet, november 2018.

Nordell N. 2019. *Från förhyrda parkeringar till tillståndsparkering - delrapport*. Bostadsbolaget 20191105

Person M, Larsson M-O 2021, *Guide för mobilitetstjänster vid boendet-råd till kommuner och fastighetsägare om att utveckla mobilitetstjänster i bostadsområden*, Nr C 575, IVL Svenska Miljöinstitutet, 2021.

Regeringen 2017, Klimatlag, Miljö- och energidepartementet 2017-06-22, SFS 2017:720



Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

Regeringen 2020, Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod, Regeringsbeslut 2020-06-25, I2020/01827/TP

SOU 2020:22, *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*, Betänkande av Bilpoolsutredningen, Stockholm.

Samuelsson, Thomas 2019, Familjebostäder, muntlig kommunikation 2019-04-04

Spaceskape et al 2020, *Framtiden för parkering och nya bostäder – analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser*, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen, oktober 2020

Stadsbyggnadskontoret 2019, Anvisningar till Riktlinjer för mobilitet- och parkering i Göteborg Stad, beslutad av styrgrupp för mobilitet och parkering 17 april 2019, Byggnadsnämnden Göteborg Stad Dnr 16-0469

Stadshus 2019, Koncerngemensam inriktning för Framtidens mobilitet och hantering av bilparkering

Sundberg, R. (2020) *Nuläges- och potentialstudie 2020 – Framtiden mobilitet och parkering*, Förvaltnings AB Framtiden.

Trafikverket 2019, Alternativa trafikprognosscenarier för Storgöteborg, 2019-11-28, Ärendenummer: TRV 2020/5343

Trivector 2020, *Mobilitetstjänsten EC2B används av allt fler*, <https://www.trivector.se/hallbara-transporter/mobilitetstjansten-ec2b-anvands-av-allt-fler/>, 2020-12-15

Wong, Y. Z., Hensher, D.A. 2020, Delivering mobility as a service (MaaS) through a broker/aggregator business model. *Transportation* (2020).

9 Bilagor

Bilaga 1. Metodbeskrivning för databearbetning

Introduktion

Framtiden-koncernen har delat med sig av information kring de parkeringsplatser som ägs inom Poseidon, Bostadsbolaget, Familjebostäder och Gårdstensbostäder. Rådatabasen tillsammans med de utförda analyserna tillgängliggjordes i en Excel-fil. En mängd tillhörande data bedömdes som irrelevant för ändamålet som exempelvis interna fastighetsnummer och klassningar. Andra fält, som tyvärr var inte fullständigt genomfyllda hade kunnat bidra med en betydande analytisk potential. Detta är fallet för geolokaliserings data (X- och Y-koordinater). Det är värt att notera för framtida analyser att möjligheten att placera och visualisera parkeringar på en detaljerad karta, med hjälp av ett geografiskt informationssystem (GIS), ger flera analysmöjligheter och en tydligare bild av Framtidens parkeringsbestånd.

En ”renare” primärområdesindelning har tillämpats med syftet att översätta informationer lagrade i kolumn L (olika geografiska områden) till en mer konsekvent klassificering i kolumn M (utifrån primärområde). Med hjälp av primärområdesindelningen har varje parkeringsobjekt kunnat tilldelas till respektive stadsdelsnämnd (kolumn AD) och en ytterligare geografisk gruppering tillagts.

Kategorisering av parkeringsobjekt

I syfte att underlätta dataanalys, har en grövre kategoriindelning tillämpats till varje parkeringsobjekt. Data kring parkeringar grupperades då flera poster hade snarlika parkeringstyper eller kategorinamn, såsom garageplats, garageplats i bur, kallgarage, termogarage – totalt 42 olika typer. Detta kategoriserades i tre typer: P-plats, p-däck och garageplats. Nedan syns de olika typerna av parkeringsplats och hur de har tolkats om för enklare databearbetning.

Originalbeskrivning i datafil (1)	Originalbeskrivning i datafil (2)	Omtolkning databearbetning
Gemensamt garage bil	Garageplats, bil, handikapp	Garage
Gemensamt garage bil	Garageplats, bil, nätbur	Garage
Parkering bil	Parkering på mark	P-Plats
Gemensamt garage bil	Garageplats, bil	Garage
Parkering bil	P-Plats	P-Plats
Enskilt garage bil	Varmgarage	Garage
Garage	Varmgarage, bil	Garage
Garage	P-däck m tak, bil	P-däck
Garage	Varmgarage, elbil	Garage
Parkering	Bilplats	P-Plats

Parkering	Bilplats rörelsehindrad	P-Plats
Garage	Kallgarage Rad, bil	Garage
Garage	Kallgarage, bil	Garage
Garage	P-däck m tak, elbil	P-däck
Garage bil	Termogarage	Garage
Garage bil	Varmgarage separat	Garage
Garage bil	Varmgarage centralt	Garage
Gemensamt garage bil	Garageplats, bil, m ladduttag	Garage
Garage	Varmgarage, bil rörelsehindrad	Garage
Enskilt garage bil	Kallgarage	Garage
Garage	Varmgarage Rad, bil	Garage
Garage	Bur i kallgarage, bil	Garage
Parkering bil	Parkering på P-däck	P-däck
Parkering bil	P-Plats m värmare	P-Plats
Parkering bil	Parkering i P-däck	P-däck
Parkering bil	P-Plats, besöksplats m automat	P-Plats
Parkering bil	P-Plats, besöksplats	P-Plats
Garage bil	Kallgarage	Garage
Garage	P-däck m tak, bil rörelsehindrad	P-däck
Parkering bil	P-Plats handikapp	P-Plats
Parkering	Täckt bilplats	P-Plats
Parkering bil	Parkering i P-däck i bur	P-däck
Parkering bil	P-plats, bil, m. ladduttag	P-Plats
Garage bil	Varmgarage centralt i bur	Garage
Parkering bil	P-Plats under tak Inhägn	P-Plats
Parkering bil	P-Plats under tak	P-Plats
Parkering bil	P-Plats, Carport	P-Plats
Parkering	Bilplats med el-uttag	P-Plats
Parkering bil	Carport	P-Plats
Garage bil	Termogarage i bur	Garage
Garage bil	Garageplats, bil. m.ladduttag	Garage
Garage	Bur i kallgarage, permobil	Garage
Garage	Bur i kallgarage, bil rörelsehindrad	Garage
Garage	Tillstånd garage, bil	Garage

Geografisk plats kopplat till mobilitet och parkering

För att kompensera bristen på geolokaliseringsdata och kunna genomföra geografiska analyser har information om parkeringsobjekts primärområde lagras i kolumn L (geografiskt område) i AllaBolagData i Framtidens Excel-filen. Denna information, oftast kombinerad med kolumn J (faktisk adress), har möjliggjort att ytterligare två parametrar kunde läggas till Framtidens rådata med syftet att omorganisera den utifrån olika och intressanta geografiska makroområde.



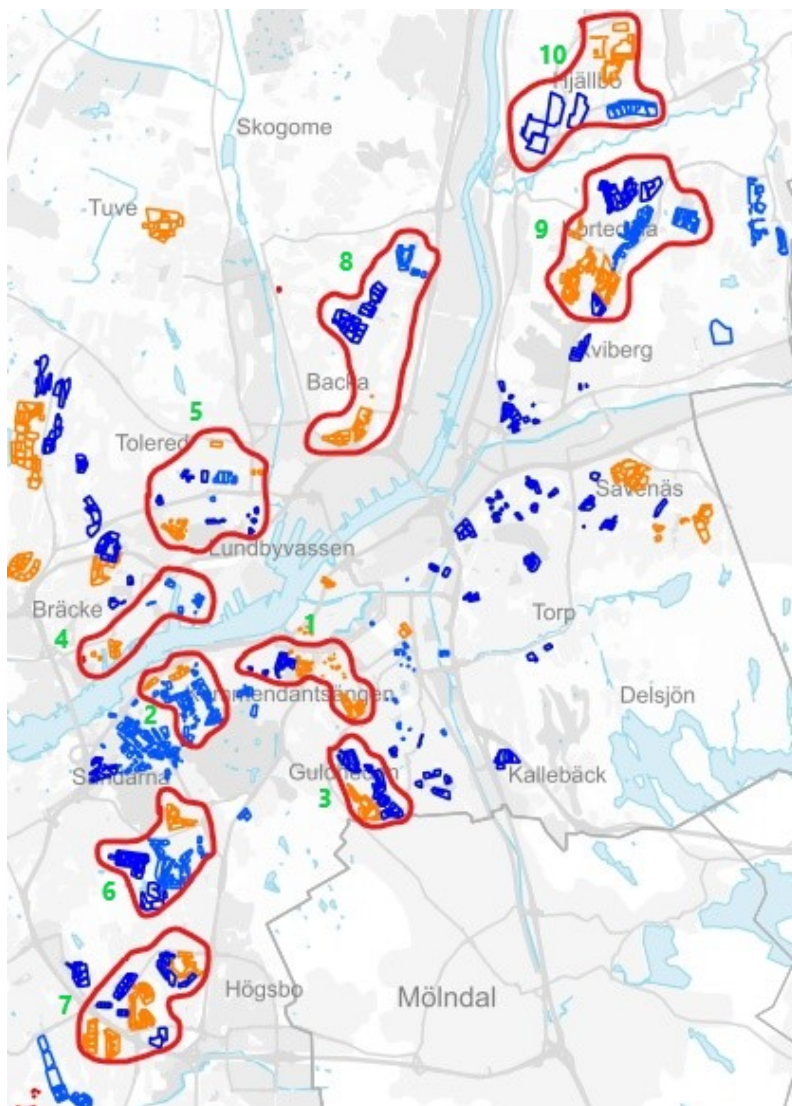
Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

1. Framtidens kluster

Makroområdena som visas i figur 1 valdes med hjälp av Göteborgsstad GOkart tjänst och är baserade på geografisk placering av Framtidens fastigheter. 10 representativa och relativt befolkningstäta klusterområden ritades i kartan och döptes om enligt listan nedan.

1. Centrum *
2. Majorna (ej Kungsladugård, ej Masthugget)
3. Guldheden (2 bolag)
4. Eriksberg (Norra älvstranden, söder om Säterigatan (3 bolag))
5. Kville (Östra Tolered, Ramberget/Rambergetstad, Kvillebäcken, Brämaregården (Lundby och Hisingen centrum) (3 bolag))
6. Högsbo (Södra Kungsladugård + Högsbo + Högsbohöjd (3bolag))
7. Järnbrott
8. Backa (norra och södra, Brunnsbo ingår)
9. Kortedala (3 bolag)
10. Hjällbo

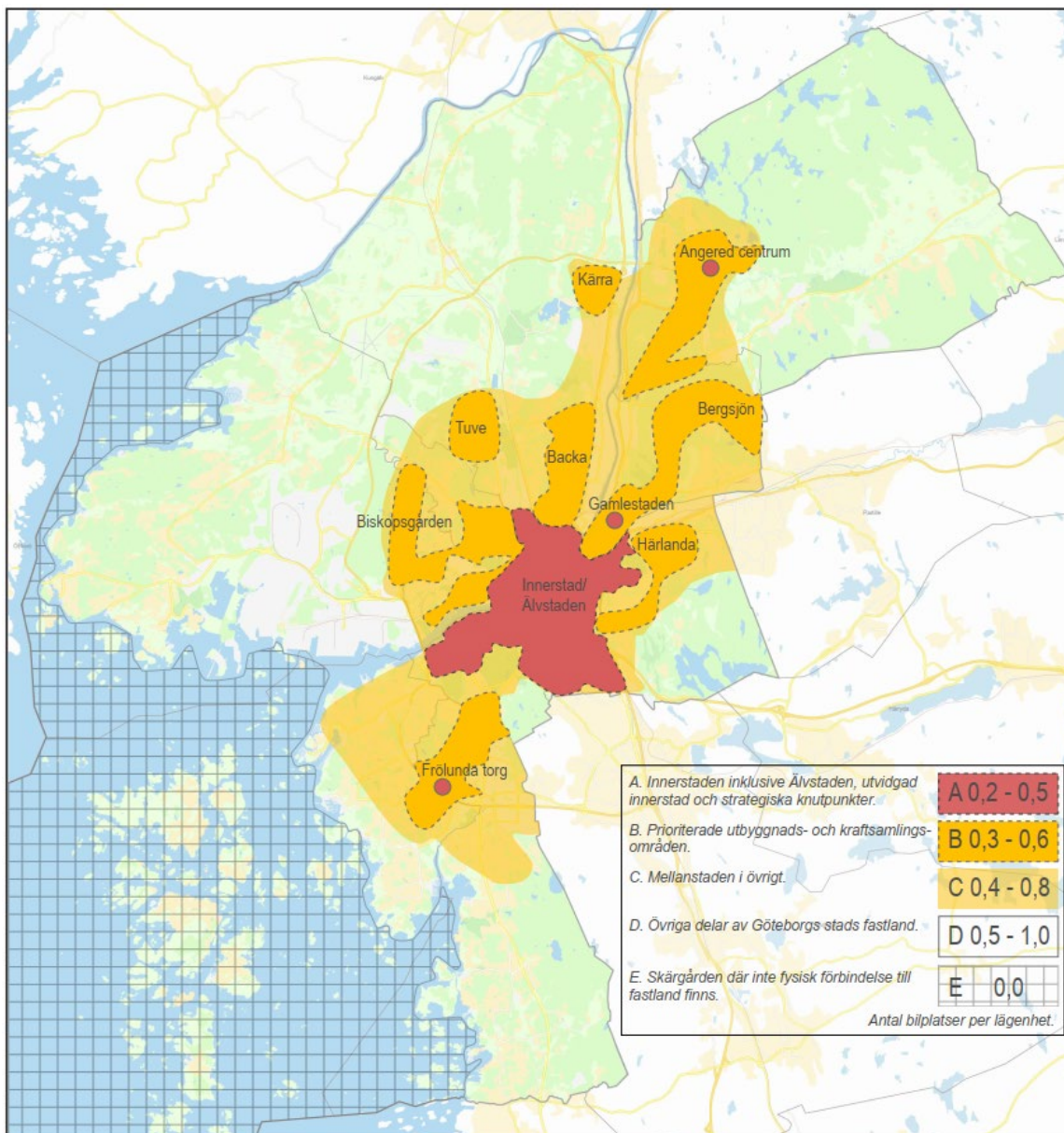
I kolumn AG (klusterområden) i Excel-filen anges om och vilken av Framtidens omgrupperade område som parkeringsobjektet tillhör. Utifrån dessa områden har vi redovisat en del av vårt analysresultat.



Figur 11 Framtidens klusterområden som valdes för denna studie. Färgade prickar representerar lokaliseringen av Framtidens fastigheter (olika färger för olika bolag). Källa: Göteborgs stadsbyggnadskontors GO-kart tjänst (gokart.sbk.goteborg.se).

2. P-talsområden

Varje parkeringsobjekt, det vill säga varje p-plats, p-däck eller garageplats har fördelats dessutom i tre makroområden (A, B och C) enligt "Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad 2019" samt "Anvisningar till riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad 2019".¹



Figur 12. Normalspann för parkeringstal i flerbostadshus, antal bilplatser per lägenhet. Källa: Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad 2019 Dnr: 16-0469. Copyright: Göteborgs Stad.

Område A är Innerstaden inklusive Älvstaden, utvidgad innerstad och strategiska knutpunkter, där ett normalspann om 0,2–0,5 bilplatser per lägenhet i projekt med ett genomsnitt av lägenhetsstorlekar tillämpas. Det tre strategiska knutpunkterna är Angeredens centrum, Frölunda torg och Gamlestaden. I direkt anslutning till innerstaden finns områden som till innehåll, struktur

¹Denna information har tillagts kolumn AD (p-talsområde) i Excel filen

och utformning påminner om innerstaden, i riktlinjerna kallat utvidgad innerstad. Jämfört med övriga delar av mellanstaden är befolkningstätheten här hög, mellan 10 000 och 12 000 boende och arbetande inom 1 kilometer. I likhet med innerstaden har dessa områden gott om blandade funktioner, kontor, butiker och restauranger. Dessa förutsättningar genererar potential och möjlighet att fortsätta utvecklingen mot en utvidgad innerstad.

Område B är prioriterade utbyggnads- och kraftsamlingsområden i mellanstaden. Inom de prioriterade utbyggnads- och kraftsamlingsområdena tillämpas ett normalspann på 0,3 - 0,6 bilplatser per lägenhet i projekt med ett genomsnitt av lägenhetsstorlekar.

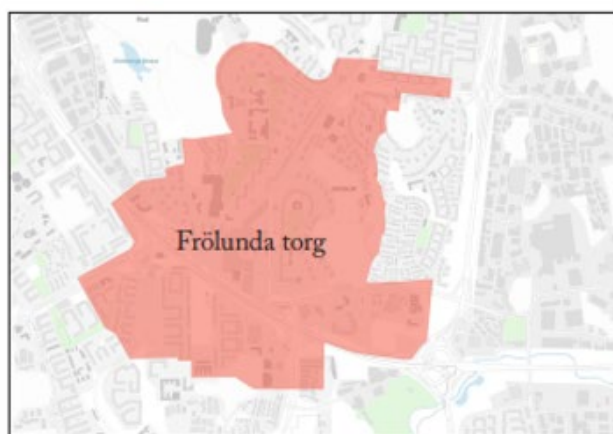
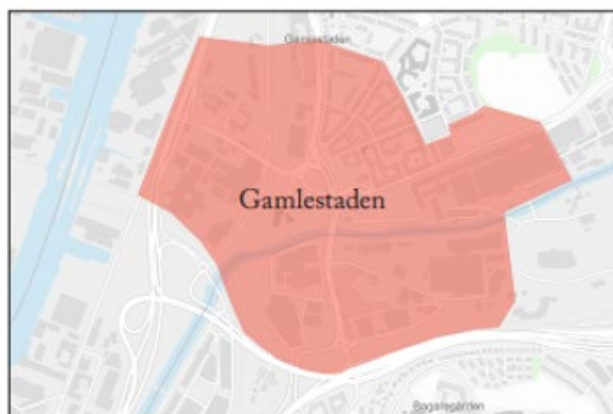
Prioriterade utbyggnadsområden

- Wieselgrensplatsen–Biskopsgården
- Eriksberg
- Tuve
- Brunnsbo–Backa
- Kärra
- Munkeback–Kålltorp
- Angered–Hammarkullen–Hjällbo
- Gamlestaden–Kortedala–Bergsjön

Kraftsamlingsområden

- Rymdtorget
- Selma Lagerlöfs torg
- Brunnsbo torg
- Wieselgrensplatsen
- Vårväderstorget
- Marklandsgatan–Axel Dahlströms torg
- Frölunda torg
- Gamlestads torg
- Angereds centrum

Område C är inom mellanstaden i övrigt, dvs. utanför prioriterade utbyggnads- och kraftsamlingsområden och där tillämpas ett normalspann på 0,4 - 0,8 bilplatser per lägenhet i projekt med ett genomsnitt av lägenhetsstorlekar.



Figur 13. De röda ytorna visar utbredningen av Zon A vid de strategiska knutpunkterna. Källa: Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad 2019 Dnr: 16-0469. Copyright: Göteborgs Stad



Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

Dataanalys

Dataanalys har genomförts i Microsoft Excel och har bestått av olika pivottabeller där enkel statistik beräknats (summor och medelvärde) för olika grupperingar (stadsdelsnämnd, primärområde, klusterområde, p-talsområde, bolag, parkeringskategori) och har fungerat som bas för ytterligare beräkningar och analys. Huvudfokuset i analysen har varit på information som månadshyra och vakans men även på antal parkeringar per gruppering. När procentuell vakans anges per bolag har den beräknats mot det totala antalet parkeringsobjekt per respektive område.

Bilaga 2. Utredning av rättsläge och kommunalpraxis kring ersättning av gamla parkeringsplatser vid bostadsbyggande

Metod: Denna PM redogör för rättsläge och kommunal praxis i ärenden där gamla parkeringsplatser tas i anspråk för nya bostäder. Utredningen har genomförts genom en översiktlig rättsutredning, genomgång av några kommunala handlingar samt intervjuer med jurister och trafikplanerare i Göteborg, Malmö och Stockholms kommuner.

Intervjupersoner och tid för telefonintervjun:

Sven Boberg, stadsjurist Göteborg stad, 2019-07-05

Anna Westberg, jurist på stadsbyggnadskontoret Malmö stad, 2019-09-16

Patrik Berglin, trafikplanerare exploateringskontoret Stockholm stad, 2019-09-04

Rickard Börlin, jurist stadsbyggnadskontoret Stockholm stad, 2019-09-27

'Problem' att utreda: Kommuner planerar för nybyggnation och vill i tätorter ofta använda tidigare p-yta för att få till en mer koncentrerad bebyggelse. Nya bostäder kan ges låga p-tal och krav på mobilitetslösningar, men vilket skydd har befintliga bostäder för att gamla parkeringsplatser ska finnas kvar, och hur hanterar storstadskommuner detta?

Tes: Det finns relativt få rättsfall kring dessa frågor så osäkerheten om rättsläget och olika syn på stadsplaneringen har sannolikt lett till olika tillämpning i olika kommuner.

Frågor: Vilka krav på ersättningsparkering finns när nybyggnation tar tidigare parkeringsplatser i anspråk? Har nya bostadexploateringar ansvar för tidigare parkeringstal när ytor med gamla parkeringar bebyggs, och kan 'nya' och 'gamla' p-tal synkas? Behöver PBL ändras för att kommuner ska ha tydligt stöd för mobilitetsreformer som inkluderar gröna p-tal och effektivisering av p-yta?

Reglerna och den rättspraxis som finns:

Lagrum:

PBL (2010:900)

2 kap

1 § Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

2 § Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning

4 kap

36 § Detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande

8 kap

9 § En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

(p. 4) det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,

10 § Det som gäller i fråga om utrymme för parkering, lastning och lossning och om friyta i 9 § första stycket 4 och andra stycket ska i skälig utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd

Utgångspunkten för reglerna i PBL 8:9-10 är att ett normalt behov av utrymme för både långtids- och korttidsparkering i första hand ska tillgodoses av den som äger fastigheten. Att denna princip upprätthålls anses från planeringshåll viktigt med hänsyn till dem som verkar på och i närheten av fastigheten vars verksamhet annars kan riskera att blockeras av parkerade bilar.

Utrymme för parkering måste röra sig om ett utrymme av bestämd storlek med ett bestämt läge. Det är dock tillräckligt att parkeringsutrymmets storlek och läge anges som en viss andel av en bestämd anläggning. (se prop. 1990/91:146 s. 31-32.) Parkering kan anvisas på tomtmark vid fastigheten, i gemensamhetsanläggning som garage för flera fastigheter (enl. regler i anläggningslagen) eller utanför fastigheten genom avtal (s k parkeringsköp). Det är fastighetsägaren som har ansvaret att tillgodose det behov av parkering som kommunen bedömer att fastighetens användning ger upphov till. Kommunen har tillsyn över detta ansvar.

En detaljplan bör redovisa lösning för parkeringsbehovet som följer av parkeringskravet (PBL kap. 4 § 13). Examensstudenten Annika Heggem drar i sitt arbete² slutsatsen 'Vid beslut om ändrad markanvändning ska kommunen som markupplåtande part tillse att överenskommelsen [om parkeringsköp] fortsatt gäller. Erbjudande om annat likvärdigt utrymme kan vara ett sätt att ersätta det avtalade utrymmet.' När lösningar för de befintliga parkeringsplatserna är parkeringsköp kan detta alltså ändras om marken bebyggs. Befintliga parkeringsplatser som är fastighetsrättsligt reglerade, t ex genom servitut, kan inte planläggas med ändrad markanvändning utan att dessa rättigheter respekteras.

Om borttagandet av befintliga parkeringsplatser leder till att det inte längre finns skälig tillgång till parkering för befintliga fastigheter kan det leda till att detaljplanen underkänns och/eller bygglovet avslås.

När en domstol ska avgöra om detaljplanen är riktig, tittar den framförallt på om kommunens bedömning innebär en felaktig avvägning mellan de enskilda och/eller allmänna intressen som berörs. Domstolen bedömer också om kommunen förfarit formellt felaktigt vid sin handläggning av planärendet. Domstolens beslut kan innebära ett upphävande av detaljplanebeslutet (se prop. 2009/10:215 s. 88).

Endast ett vägledande avgörande finns angett för sökning på ordet 'parkering'; MÖD 2017:35 gällande en villaägare som ville ta bort sitt garage och istället använda två parkeringsplatser utanför tomten men där domstolen gav kommunen rätt att avslå ändringen då det inte var klarlagt att parkeringsplatser utanför tomten skulle vara långsiktigt tillgängliga.

Ett antal andra mål har dock avgjorts på senare tid:

Kv Rydebäck, Helsingborg, MÖD 2019-10-29

² Heggem, A. (2017) Parkeringsköpets giltighet vid ändrad markanvändning - Det kommunala myndighetsbeslutets verkan på det civilrättsliga avtalet, kandidatuppsats Lantmäteriprogrammet Gävle

Kommunen har i detaljplanen för nybyggande av bostäder samt en idrottshall endast översiktligt redovisat lösningar för parkering i garage och på övrig tomtmark i en enligt utsago 'en långsiktigt hållbar och flexibel detaljplan'. MÖD godkänner kommunens linje (till skillnad mot underinstansen) och uttalar att 'Det kan inte vara avgörande för planens godkännande att någon exakt precisering av parkeringsbehovet för bostäderna har redovisats i planen.' Domstolen säger också m a a parkeringslösningen för evenemang i idrottshallen att 'En detaljplan behöver kunna fungera självständigt. Detta utgör emellertid inte något hinder mot att, som i det här fallet, en parkeringslösning innefattar nyttjandet av parkeringsplatser utanför detaljplaneområdet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13).'

The Factory, Järila Sjö, MÖD 2019-03-29

Ombyggnation från kontor till bostäder kräver fler parkeringsplatser enligt kommunen och de Brf:er som samäger det gemensamma garaget där nuvarande platser finns. Bolaget hävdar att den rådande bristen på parkeringsplatser kommer minska pga andra garageägares åtgärder men MÖD går på kommunens linje att p-normen visar på fler platser för bostäder än kontor och att avkontoriseringsen därför kräver fler parkeringsplatser.

Farkosten 11 i Alingsås, MÖD 2019-02-18

Nybyggnad av 30 små lägenheter planeras på en centralt belägen p-plats i Alingsås. Boende i närliggande fastigheter klagar på olägenheter som buller och skugga men även att parkeringsplatser försvinner. Inget i målet tyder på att de befintliga bostäderna skulle ha någon särskild fastighetsrätt till p-platser och tingsrätten godtar utan att gå in på saken kommunens argument att det vid bygglovet kommer fastställas andelstal för parkeringarna i den nya gemensamhetsanläggningen som planeras in. Detta godtas av MÖD.

Dp Enen 1 och 2 i Boden, Umeå TR 2017-03-12

Ett nytt bostadshus planeras centralt i Boden på en mark som idag delvis är parkeringsplats där Brf Kungsbron hyr p-platser sedan det i deras bygglov hänvisats till den lösningen. Kommunen menar att p-frågorna ska lösas i markanvisning- och bygglovsskedet och att det kommer finnas plats till Brf:ens p-behov. Domstolen upphäver dp som anses inte ge tillräckligt med p-platser för dagens behov inkl. nya bebyggelsen och att uppdragen att titta vidare på p-lösningar inte ger de klagande Brf:erna säkerhet om fortsatta p-platser och därför skadar deras enskilda intressen. De fördelar som kunde vinnas med detaljplanen kunde därmed inte anses överväga de olägenheter som planen orsakade föreningen. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning hade kommunen inte tagit sådan skälig hänsyn som föreskrivs i 4 kap. 36 § PBL. Det blev inte någon överprövning. Kommunen uppger att lösningarna för parkeringen kompletterades i omtaget till den detaljplan som nu har antagit.

Dp vid Distansgatan/Marconigatan i Göteborg; Vänersborgs TR 2019-02-22

I målet ska de klagandes enskilda intresse av att behålla befintliga parkeringsplatser i nuvarande form vägas mot det stora antalet bostäder som föreslagen detaljplan medger samt den i detaljplanen angivna parkeringslösningen. Domstolen bedömer att uppförandet av de cirka 430 bostäder som planen möjliggör får anses vara av stort allmänt intresse. Domstolen bedömer vidare att i planen föreslaget parkeringshus möjliggör en lösning vad gäller ersättning av befintliga parkeringsplatser. Mot ovanstående bakgrund bedömer domstolen att parkeringsfrågan är tillräckligt belyst och hanterad i detaljplanen. Domen är överklagad och har ännu inte avgjorts av MÖD.

Frågan om ersättning för befintliga parkeringar om marken tas i anspråk av ny bebyggelse har kommenterats i en artikel i JP Infonet hösten 2019. Där ger Sven Boberg (till vardags chefsjurist i Göteborg stad) följande tankar om hur en kommun bör gå tillväga³:

1. Först och främst måste befintlig detaljplan och dess reglering av parkeringsfrågorna studeras. Är det en äldre stadsplan är det mycket troligt att bestämmelser saknas angående parkering. Äldre städer i Sverige har dessutom planerats då hästar trafikerade gatorna och bilen inte ens var uppfunnen. I nyare detaljplaner kan detaljerade bestämmelser finnas om parkeringslösningar. Dessa bestämmelser bör rimligen respekteras, särskilt om detaljplanen är relativt färsk. Även illustrationen till detaljplanen kan ge vägledning till hur parkeringsfrågan är tänkt att lösas.
2. I nyare bygglov kan det av själva bygglovsbeslutet, startbeskedet eller slutbeskedet innehålla bedömningar i parkeringsfrågan. Därtill måste naturligtvis studeras hur parkeringsplatserna används idag. Finns det många lediga parkeringsplatser? Vid en helhetsbedömning kan det anses som skäligt att antalet parkeringsplatser minskar. Det enskilda intresset måste bedömas och värderas. Det ovan refererade Bodenfallet är ett illustrerande exempel där kommunen helt bortsåg från de enskildas intresse av att bibehålla befintlig parkeringsmöjlighet. Värt att notera är också att när befintliga parkeringsplatser tas i anspråk så saknas vanligtvis incitament för den aktuella fastighetsägaren som blir av med platserna att ingå ett mobilitetsavtal. Det innebär att olika parkeringskrav kan gälla för ny och äldre bebyggelse.
3. Vid en sammantagen bedömning enligt 8 kap. 10 § PBL och, i förekommande fall, med beaktande av innehållet i kommunens parkeringsnorm kan det vara skäligt att tillämpa en ny (lägre) parkeringsnorm. Om många boende förlorar sina parkeringsplatser kan svaret rimligen bli det motsatta. Avvägningen får göras i en parkeringsutredning utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. De parkeringsplatser som tas bort kanske ersätts någon annanstans. Av redovisade rättsfall framgår att kommunen har en relativt stor handlingsfrihet men att det måste göras ordentliga utredningar och bedömningar av beslutets konsekvenser för enskilda och för de allmänna intressena.

³ Boberg, S. (2019) Vilket krav kan ställas på parkeringsplatser vid detaljplanering – analys, JP Infonet, hösten 2019

Kommunal praxis och kommunjuristernas syn på frågan:

Göteborg

Anvisningarna – så här tolkas de:

”Bedömningen just nu, utifrån befintligt rättsläge, är att en ny plan i viss grad kan ta befintliga bostäders parkeringar i anspråk och då inte ersätta dem till 100 %. För bedömning av denna grad är de historiska beläggningsutredningarna (bakåt 10 år) grunden. Därför är det väsentligt att sådana tas fram om parkeringarna för de befintliga bostäderna inte avses ersättas 1:1.”

Uppfattning från juristen på SBK:

Kommunjuristen menar att det i och med PBL:s krav och viss rättspraxis (Boden) visar på att om det finns ett enskilt intresse av en befintlig p-plats så måste detta intresse tas hänsyn till vid planläggning, detta gäller alltså oavsett om det finns särskilda fastighetsrättsliga beslut eller beslut i bygglov. Det innebär dock inte att de specifika p-platserna måste ersättas utan att p-utrymme på skäligt sätt kan ordnas, dvs om det blir dyrare lösningar eller restriktioner på annat sätt ska dessa tålas så länge det i skälig utsträckning finns parkering för bostäderna. Att göra en inventering av befintligt parkeringsbehov är viktigt för att kunna ta tillräcklig hänsyn till enskilda intressen och säkra lagens krav på skäligt utrymme för parkering.

Malmö

Uppfattning från juristen på SBK:

Kommunjuristen på stadsbyggnadskontoret ser inte detta som någon jättefråga i Malmö. Det handlar om en praktisk hantering som går att lösa i planläggningen där exploatören är med i dialogen och där markägaren oftast vill se en lösning utan många ersättningsplatser. Skyldigheten gentemot äldre bebyggelse är att det finns parkeringsutrymme på tomten eller i närheten i skälig utsträckning. Vad som anses skäligt utvecklats i samma takt som normen för p-tal i nybyggnation. Juristen betonar att det är viktigt att inte hamna i läget att staden som tillsynsmyndighet för fastighetsägarnas PBL-krav om 'skäligt utrymme för parkering' skulle få anledning att ta upp ett ärende, dvs juristens riskbild fokuseras på tillsynsansvaret snarare än risken att nya detaljplaner skulle skjutas i sank i domstol (det senare har de ingen erfarenhet av i Malmö så vitt hon vet).

Denna kommunjurist menar att den gällande p-normen bättre visar på de skäliga p-behovet för äldre bebyggelse än en beläggningsstudie som inte visar mer än beläggningsstudien för ögonblicket eftersom normen tar sikte på typiska behov över tid. Hon kände inte till om de gjorde parkeringsutredningar i planärenden där befintliga p-platser bebyggdes och hur dessa i så fall behandlades.

Stockholm

Trafikplanerare som arbetat länge med frågorna

Trafikplaneraren ser att Stockholm har flera pågående projekt som berör byggande på antingen kvartersmark eller allmän platsmark där idag parkering råder. Han menar att planprojekten brukar sluta med att parkeringsplatser tas bort men att det görs parkeringsinventeringar eller utredningar som underlag för att göra bedömning om de kan tas bort och visa på hur nuläget ser ut. Ytterst anser tjänstemännen att det är ett politiskt beslut.

Det finns en osäkerhet bland trafikplanerarna om vad som gäller juridiskt för befintliga p-platser när det byggs nytt. I Stockholm har tjänstepersonerna från flera kontor en samverkansgrupp för att ta upp parkeringsfrågor och diskutera gemensamma principer. Det finns inga fastslagna riktlinjer utan ytterst blir det bedömningar av det befintliga p-behovet som görs i det enskilda fallet.

Han noterar att när allmännyttan planerar byggande på stora ytparkeringar i stadens närförorter så tas enbart p-behovet hos befintliga hyresgäster hänsyn till medan boende i grannfastigheter som tidigare tillhört hyresbeståndet men sedan sålts till bostadsrättsföreningar inte får sitt p-behov lika omhändertaget. Brf:erna har sällan avtal om p-platser utöver de enskilda brf-medlemmars hyreskontrakt för p-platser (ex är Östbergaområdet, se uppsatsen Att parkera i staden med historia⁴ där parkeringen över tid flyttats från tomtmark till gatemark, samt dp Örtuglandet 1 i Åkeslund som visar detta tydligt). Att enskilda byggprojekt var för sig räknar med att det går att ta bort p-platser är en riskfylld strategi då för mycket bilar på gatan gör det svårt med cykelbanor mm. Trafikplaneraren menar att det saknas ett större grepp över boendeparkeringen som helhet i ett område där det pågår ett fläckvis byggande.

Uppfattning från juristen på SBK:

Juristen ser egentligen inte att det är något oklart rättsläge. Kraven i PBL på att det i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering och att skälig hänsyn tas till befintliga förhållanden, är till för att säkra så att parkering sker på tomtmark och tillgänglighet till fastigheterna. En p-plats som används och som är knuten till befintliga bostäder för att de i skälig utsträckning ska ha lämpligt utrymme för parkering måste ersättas om den tas bort vid byggande. Stockholm har såvitt han och andra vet inga rättsfall på detta, men han följer det som kommer från domstolarna.

Som jurist lägger han stor vikt vid att kommunen ska ha objektiva kriterier vid bedömning av p-behovet (lgh storlek, närhet koll-trafik) men anser inte att bedömningen behöver göra skillnad mellan nya och befintliga bostäder i bedömningen av p-behovet. Angående problematiken vid parkeringsutredningen vid dp Örtuglandet menar han att p-talet kommer att tittas på juridiskt vid bygglovsprövningen och att det inte är säkert bedömningen i dp håller. (Domstol har godtagit

⁴ Berglin, P. (2017) Att parkera i staden med historia - Från bilstad till promenadstad via en frusen ideologi; Uppsats på kursen Kvalificerad processledare i integrerad trafik- och stadsplanering, KTH/GU

parkeringsutredningen i dp-ärendet och avslagit grannarnas överklaganden, bl.a. konstaterades att det i gällande dp för Brf:en finns plats för markparkering och att något servitut till p-platserna på Öreutlandet 1 inte gjordes vid avknoppningen); Nacka TR P 4107-17)

Slutsatser, och finns det behov att ändra reglerna?

Utredningen visar att problemen kring hur befintliga p-ytor kan bebyggas och relationen till befintliga fastigheters p-behov är komplex utifrån juridiken. De kommunjurister som tillfrågas har dock inte uttryckt att det finns en egentlig osäkerhet om rättsläget (som var tesen ovan) utan ser att den parkeringen som finns och behövs för befintliga fastigheter har starkt skydd av PBL. Juristerna i de tre storstäderna lägger dock vikt vid olika delar av reglerna kring parkering i kommunens arbete. I Göteborgs betonas den historiska beläggningsstudierna som underlag, i Malmö ses tillsynsansvaret över fastighetsägarnas ansvar för skälig parkering som riktmärke, och i Stockholm läggs vikten vid att objektiva kriterier styr bedömningarna i enskilda fall. De som jobbar praktiskt med trafikplanering ser dock svårigheter kring att med fokus på enskilda detaljplaner se till hela områdets behov och att konflikter uppstår gentemot principen om att parkering inte ska ske på vägarna. Trots att PBL ger starkt skydd för parkeringar som behövs anser ingen av juristerna att det finns ett statistiskt 1:1 förhållande för att ersätta befintliga p-platser vid byggande utan att bedömningar kan leda till att p-platser både ändras och tas bort i samband med nybyggande.

Min slutsats är att det bland kommunjuristerna finns stöd för att bedömningen av huruvida fastigheten har utrymme för parkering i skälig utsträckning är detsamma för både nya och äldre fastigheter. Detta gäller om övriga objektiva kriterier som fördelning av lägenhetsstorlekar, närhet till kollektivtrafik m.m., är desamma. Det betyder att samma p-norm bör kunna appliceras vid bedömningar av p-ytor till befintliga bostäder och för nya bostäder. Själva detaljplanen för de befintliga bostäderna behöver inte ändras när en ny detaljplan görs för parkeringsytorna. Däremot måste p-behovet till både de nya och de befintliga bostäderna lösas för att bygglov ska ges för de nya bostäderna när dessa tar tidigare p-ytor i anspråk, och den nya detaljplanen behöver visa på hur dessa lösningar ska ske.

En annan slutsats är att frågor kopplat till befintliga p-ytor bör komma in tidigt i processen med en ny detaljplan och att p-behovet för befintligas fastigheter bör inventeras och att detta tas med i arbetet. Om det finns särskilda fastighetsrättsliga beslut som t ex servitut, för befintliga bostäders p-rättigheter på planens område måste dessa självklart respekteras eller förhandlas om i särskild ordning. P-köpsavtal kan bytas mot annan plats.

Det finns inget i praxis eller PBL-reglernas utformning som omöjliggör att p-ytor exploateras och p-platser begränsas utifrån att markytan omprioriteras. Däremot kan man inte helt ta bort p-möjligheter på tomtmark för fastigheter utan att gatumark istället anvisas, och för det kräver lagen särskilda skäl. Det är viktigt att förändringar av p-tillgång och prisbild för p-platser till befintliga bostäder sker med god information till berörda och ges tid till omställning.

Två frågor som bör utredas vidare kring detta är dock hur befintliga bostäder kan utveckla mobilitetstjänster som minskar bilinnehavet, och hur bättre underlag kan tas fram för att förstå hur priset på p-platser påverkar efterfrågan. Vid användning av flexibla eller gröna p-tal kan de 'rabatter' på p-normen för mobilitetstjänster som finns idag inte ges till de befintliga fastigheterna. Eftersom husen är byggda och p-platserna finns saknas också de drivkrafter som för nybyggnation finns att införa nya tjänster och ändra beteende för att slippa kostnader för fler p-platser. Eftersom många bostadsparkeringar i tätorter idag är delvis subventionerade genom att kostnader slås ut på

alla boende är det också vanskligt att utifrån parkeringsbeläggningar få fram vad som är ett egentligt behov av p-platser. Om p-platser för befintliga bostäder är starkt subventionerade och p-platser för nya bostäder inte är det i samma utsträckning blir efterfrågan på p-platser olika. Köpkraften bland de boende påverkar också bilinnehavet vilket måste beaktas eftersom PBL:s regler har till syfte att undvika att bilar parkeras på vägar runt omkring fastigheten. Idag kan befintliga billiga yt-parkeringar som byggs bort ersättas med dyra p-hus vilka riskerar få dålig ekonomi då de som tidigare nyttjade yt-parkeringen inte vill betala det pris som parkering i p-hus innebär.

Slutligen är bilden att även om PBL:s regler om parkering inte hindrar att byggande sker med mål om ett mer bilsnålt eller transporteffektivt samhälle, t ex genom att bygga bostäder på tidigare p-ytor, så är huvuddelen av reglerna sådana som försvårar för dessa lösningar. Det saknas idag fortfarande krav på att kommuner och fastighetsägare aktivt verkar för att minska behoven av enskilda vägtransporter som boendet genererar. I PBL ses parkering för egna bilar som något naturligt för bostadsfastigheter och lagen skyddar främst gatuutrymmet från att bli platsen för parkering. Både Boverket och Sveriges Kommuner och Regioner påpekar att den övergripande parkeringspolitiken i kommunen är ett kraftfullt verktyg för hållbar utvecklingen, men frågan är hur kraftfull den kan vara om rättsreglerna inte medger tillräcklig följsamhet till större politiska omvärderingar av bilen som norm i tätorter. Någon kommun behöver utmana nuvarande praxis där tolkningen av att 'parkeringsbehovet ska tillgodoses i skälig omfattning' är ett starkt skydd för befintliga p-platser och verkar hämmande för nybyggnation. Detta kan dock bara göras om kommunen har en lösning på konflikten gentemot gatuparkering. Alternativt görs tillägg i PBL om frågorna som följer av utvecklingen kring flexibla p-normer och mobilitetslösningar.

Bilaga 3. Beslut i styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden om parkeringsfrågor vid nyproduktion

Parkeringsfrågor vid nyproduktion – Svar till Stadshus AB

Förslag till beslut i styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden

Styrelsen föreslås

Att godkänna förslag till svar på uppdraget från Stadshus AB, översända denna skrivelse med bilaga och därmed anse uppdraget genomfört.

1. Bakgrund till ärendet

Ärendet avser svar till Stadshus AB avseende parkeringsfrågor vid nyproduktion enligt nedanstående beskrivna uppdrag.

I handlingsplanen från ägardialog 2018 ges Förvaltnings AB Framtiden i uppdrag att (Dnr 0029/18):

”I samband med tidigare dialoger mellan Framtiden och Stadshus har frågan om parkeringslösningar vid nyproduktion, i synnerhet i mellanstaden, lyfts av Framtiden. Enligt Framtiden behöver staden utveckla lösningar som skapar förutsättningar för byggande på mark som idag används för boendeparkering så att nyproduktionskostnader kan hållas på en rimlig nivå.

Framtiden ges i uppdrag att återkomma med en beskrivning av vilka utmaningar parkeringslösningar vid nyproduktion i mellanstaden innebär för Framtiden samt en beskrivning av Framtidens egen strategi för att hantera dessa utmaningar utifrån rådande lagstiftning och stadens egna styrdokument som reglerar parkeringsfrågor.

Rapporten ska vara skriftlig och ska tillställas Stadshus styrelse i januari 2019.”

Framtidenkoncernen arbetar sedan 2017 aktivt med frågor rörande mobilitet och bilparkering kopplat till nyproduktion och har under våren 2018 inlett ett samarbetsavtal med IVL Svenska miljöinstitutet för vetenskapligt stöd i processen. Detta projekt heter Sampark och den första delrapporten är bilagd denna skrivelse.

2. Utmaningar bilparkering och nyproduktion i mellanstaden

Framtidenkoncernen har ett ambitiöst nyproduktionsmål, 14 000 nya bostäder på tio år. Utmaningen är samtidigt att bygga för alla och till rimliga nyproduktionshyror.

Många boende i mellanstaden har idag god tillgång till bilparkering till låg kostnad, oftast i form av stora markparkeringsytor. När områden ska stadsutvecklas och förtätas är det många gånger lämpligt att använda markparkeringsytor. Detta för att kunna uppnå urbana kvaliteter, använda befintlig infrastruktur, stärka befintliga bostadsområden och samtidigt gynna en effektivare markanvändning.

Om borttagna parkeringsplatser då behöver ersättas med nya kommer ersättningsplatserna i normalfallet bli avsevärt dyrare.

Dyra parkeringslösningar ger alltså högre byggkostnader. Särskilt dyra är underjordiska garage. Om hyresintäkterna från parkering inte täcker kapital- och driftkostnaden kommer underskottet behöva slås ut på nyproduktionsprojektet eller hela hyreskollektivet. Det innebär exempelvis att hyresgäster i nyproduktionen som inte äger bil, subventionerar ersättningsparkering för befintligt bestånd och nyproduktionens bilparkeringsplatser. Detta gör det svårt att uppnå målet om rimliga boendehyror.

Högre bostadshyror riskerar även att göra det svårare att hyra ut lägenheterna och kan bidra till ökad bostadssegrering. Det kan också leda till att planerade byggprojekt får ställas in då totalkostnaden blir för hög.

3. Lagstiftning och styrdokument för parkering

Enligt Plan- och bygglagen⁵ har kommunen ett övergripande ansvar för att det anordnas utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skäligen utsträckning. Göteborgs Stads parkeringspolicy från 2009⁶ anger att hanteringen av parkering ska medverka till en god tillgänglighet, hållbar stadsutveckling och ett ökat resande med kollektivtrafik och cykel. Stadens trafikstrategi från 2014⁷ innebär att staden ska planeras för att kunna minska antalet bilresor med 25 procent från 2011 till 2035 och istället underlätta resor med kollektivtrafik, gång och cykel.

Stadens riktlinjer för mobilitet och parkering från 2018⁸ föreskriver en planeringsprocess i fyra steg med målet att erbjuda god mobilitet med ett minskat behov att äga och använda bil.

⁵ PBL 3 kap, 15 §

⁶ Parkeringspolicy för Göteborgs Stad 2009-10-08

⁷ Trafikstrategi för en nära storstad. Göteborgs stad 2014.

⁸ Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad. Byggnadsnämnden april 2018.

4. Tillämpning av riktlinjer för mobilitet och parkering

Enligt stadens riktlinjer ska befintlig parkering som tillhör befintliga lägenheter bedömas på samma sätt som för nytillkommande bostäder om sådana ytor tas i anspråk till ny bebyggelse⁹. Om då befintlig bebyggelse har tillgång till fler parkeringar än vad som krävs enligt dagens riktlinjer behöver överskottet inte ersättas. Detta är enligt vår bedömning mycket positivt eftersom tanken är att bilnehavet succesivt minskar i takt med att stadsutvecklingsomvandling och bättre förutsättningar till alternativa färdmedel med mera.

Vår bedömning är dock att det i dagsläget saknas en samsyn mellan intentionen för riktlinjerna för mobilitet och parkering, och nuvarande handläggning vid tillämpning av stora stadsutbyggnadsprojekt. Dagens tillämpning av riktlinjerna sker på ett sätt som delvis motverkar syftet. Dels är problematiken att dagens bilbeläggningssituation utgör grund för bedömning av behovet av ersättningsparkeringar – det borde vara den framtida önskade mobilitetsituationen – och dels har handläggningen vid bygglov och planärenden i flera fall ansett att endast den del av bebyggelsen som ingår i detaljplan ska bedömas. Eftersom detaljplaner för ny bebyggelse i normalfallet inte inkluderar befintlig bebyggelse så kan därmed inte riktlinjerna tillämpas på omgivande bebyggelses parkeringsbehov. Om denna tolkning kommer att gälla fortsättningsvis kan Framtiden behöva ersätta all befintlig parkering med nya parkeringsanläggningar. Förutom att detta torde vara i strid med riktlinjerna så riskerar det att höja byggkostnaderna påtagligt och i värsta fall omöjliggöra ny bebyggelse.

5. Prissättning av omkringliggande områden

Ytterligare en utmaning vid nyproduktion av kostsamma bilparkeringsanläggningar är dels risken för vakanser på kort sikt till följd av lågt prissatta bilparkeringar i omkringliggande områden, och dels risken för vakanser på lång sikt när stadsutvecklingen av området är genomförd och resealternativen till egen bil är attraktivare.

Därför är det viktigt att trafikkontoret och parkeringsbolaget anpassar och harmoniserar prissättning och reglering av parkering i närliggande bostadsområden med aktuella nybyggnationer, och stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret ställer rimliga krav på antalet ersättningsparkeringar mot bakgrund av kommande stadsutveckling.

6. Strategi för att möta utmaningarna

Utifrån ovan beskrivna utmaningar, rådande lagstiftning samt stadens styrdokument arbetar Framtidenkoncernen med följande strategiska inriktningar:

Koncernstyrning

Framtidens koncernledning har beslutat om en mobilitets- och bilparkeringsinriktning. Detta innebär stärkta förutsättningar för hållbara mobilitetslösningar i samband med nyproduktion och en gradvis övergång till tillståndsparkering. Koncernen har sammanlagt ca 39 500 bilparkeringar

⁹ Anvisningar till Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad. Stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret, maj 2018.



Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

varav 3857 vakanser (31 december 2017), och koncernen vill på områdesnivå utnyttja vakanserna för att undvika att bygga nya bilparkeringar. Förutom tillståndsparkering så skall kommande parkeringsanläggningar i högre grad utgöras av fristående parkeringshus och ekonomisk särredovisning.

Prissättning

Ett led i arbetet är att beskriva koncernens samlade bilparkeringsaffär samt följa stadens prissättning av bilparkering.

Framtiden ska eftersträva en icke subventionerad prissättning av bilparkering. Inriktningen ska vara att den som hyr parkering ska betala den fulla kostnaden. Framtiden ska därmed undvika att del av kostnaden för bilparkering slås ut på bostädernas hyror. Anpassning till högre parkeringskostnader kan utföras under en övergångsperiod för att ge möjlighet till framförhållning och omställning. En översyn gällande nuvarande hyresnivåer på koncernens befintliga bilparkering behöver ske i samband med stadsutveckling och nyproduktion.

Fast plats eller bilparkering med tillstånd

Beträffande bilparkering ska Framtiden som huvudalternativ tillhandahålla dessa med tillstånd. Fasta platser kan erbjudas för enskilda garage och burar samt för platser för rörelsehindrade. Det kan även finnas sociala eller marknadsmässiga skäl att frångå tillståndsparkering på vissa platser.

Tillståndsparkering ger bättre markutnyttjande, minskar behovet av ytor till parkering och gör det lättare att omfördela ytor efter skiftande behov.

Även befintliga parkeringar bör i lämplig omfattning omförhandlas från fast plats till bilparkering med tillstånd. Speciellt lämpligt är detta vid bebyggelse i anslutning till nybyggnadsprojekt och där samordningsvinster kan genomföras mellan ny och befintlig bebyggelse.

Samordnad, gemensam bilparkering

Koncernen verkar för att ta fram gemensamma lösningar för bilparkering där det finns samordningsvinster exempelvis mellan verksamheter, boende och handel.

Tillfälliga bilparkeringsanläggningar

Framtiden Byggutveckling verkar för flexibla planbestämmelser i nya detaljplaner. Under en period kan det behövas tillfälliga bilparkeringsanläggningar som när efterfrågan på bilparkeringsplatser minskar kan tas ner till förmån för fler bostadshus.



Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

Hållbart resande

Framtiden ska möjliggöra resande med gång, cykel, kollektivtrafik, bilpooler, cykelpooler, hemleveranser osv. Detta gäller nyproduktionens hyresgäster och kommer även att komma befintliga hyresgäster till del. Här arbetar koncernen aktivt med att sprida kunskap om kommande alternativ i samband med planering av ny bebyggelse.

Mobilitetstjänster

Framtiden ska tillhandahålla ett relevant utbud av mobilitetstjänster för att kunna erbjuda ett attraktivt boende i såväl nya som befintliga områden. Målsättningen är att göra det enkelt att leva både med och utan egen bil. För att kunna erbjuda attraktiva och konkurrenskraftiga upplägg ska mobilitetsaktörer knytas till verksamheten genom strategiska samarbeten och upphandling.

Ladda elbilar

Framtiden ska erbjuda möjlighet att ladda elbilar i samarbete med aktörer som erbjuder laddtjänster. Inriktningen baseras på en förväntat kraftigt ökad efterfrågan med målet att elbilsägarna själva bär kostnaderna för investering, drift och el. I befintligt bestånd kommer utbyggnaden kraftfullt att kunna genomföras i samband med övergång till tillståndsparkering. För nyproducerade bilparkeringsanläggningar kommer tillståndsparkering att gälla direkt och samtliga platser förbereds för möjlighet till utbyggd elladdning.

E-handel och varumottagning

Framtiden behöver ta hänsyn till ett gradvis ökande behov av varumottagning och livsmedelsleveranser till boende och anpassa bebyggelsen till den kraftigt ökande e-handeln.

Kommunikation

Framtiden behöver kommunicera med hyresgäster och olika intressenter om utbyggnadsplaner och förändrade förutsättningar vid förtätning med syfte att skapa dialog, medinflytande och förståelse för de förändringar som planeras.

Utvecklingsarbete i samverkan

Koncernen är positiv till att bidra i omställningsarbetet med mobilitetslösningar som både innefattar möjlighet till bilparkering för boende och alternativa mobilitetsåtgärder. I våra stadsutvecklingsprojekt vill koncernen arbeta med mobilitetsfrågan i såväl befintligt bostadsbestånd som nyproduktion. Det finns en stor potential att använda befintlig bilparkering effektivare på områdesnivå. Det är viktigt att kravet på ersättningsparkeringar följer stadens riktlinjer för att möta koncernens ambition att bygga nya bostäder. Detta minskar dels risken för fler av kostnads-



Rapport B 2416 – Parkerings- och mobilitetstjänster för en hållbar stad – Metoder, möjligheter och potential att samutnyttja parkeringsytor och mobilitetstjänster med Framtiden-koncernens fastighetsbestånd som fallstudieobjekt

skäl nedlagda bostadsprojekt och dels risken för ett framtida oönskat överskott av dyra bilparkeringslösningar.

Således behövs en ökad förståelse för koncernens utmaningar inom berörda nämnder och förvaltningar samt ett utvecklingsarbete i samverkan, som skapar förutsättningar för stärkt mobilitet och fler bostäder till rimliga bostadshyror.

Martin Blixt

