

Målkonflikten mellan prognos- och viljestyrd planering

- om dagens parkeringsnorm som bromskloss i hållbar stadsutveckling



Daniel Johansson

Kandidatuppsats – 15 hp

Institutionen för Fysisk Planering

Blekinge Tekniska Högskola

Författare: Daniel Johansson

Titel: Målkonflikten mellan prognos- och viljestyrd planering

– om dagens parkeringsnorm som bromskloss i hållbar stadsutveckling

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för Fysisk Planering

Program: Kandidatprogrammet i fysisk planering

Nivå: Kandidatarbete (C-uppsats)

Handledare: Olof Woltil

Examinator: Ingrid Persson

Nyckelord: spårbundenhet, målstyrd planering, viljestyrd planering, prognosstyrd planering, målkonflikter, målstyrd parkeringspolitik, parkeringspolicy, parkeringsnorm, Malmö stad

Göteborg: 2016-06-20

*”Det krävs ett helt nytt sätt att tänka för att lösa de problem vi
har skapat med det gamla sättet att tänka”*

- Albert Einstein

SAMMANFATTNING

Studien tar sin utgångspunkt i en hypotetisk konflikt mellan parkeringsnormen och hållbar stadsutveckling. Den teoretiska utgångspunkten är teorin om spårbindenhet vilken förklarar hur bilismens självförstärkande processer försvårar omställningen till ett mer hållbart samhälle och transportsystem. För att undersöka parkeringsnormen och parkeringspolitikens koppling till dessa självförstärkande processer innehåller forskningsöversikten litteratur från det senaste decenniet som visar på studerade effekter utav olika parkeringspolitiska åtgärder för hållbara städer. Utifrån vad forskningen säger om effekterna av olika parkeringsåtgärder har Malmös parkeringsnorm ställts mot Malmös stadsutvecklingsmål för att identifiera eventuella målkonflikter.

Slutsatsen av arbetet är att flera av de självförstärkande processer som parkeringsnormen bidrar till står i konflikt med Malmös stadsutvecklingsmål. Den första anledningen är att parkeringsnormen kontinuerligt ökar utbudet av parkeringsplatser vid nyexploatering, vilket kräver mycket plats och snarare bidrar till utglesning än förtätning. Även en sänkt parkeringsnorm ger effekter först på mycket lång sikt. För det andra kommer ett ytterligare tillskott av bilparkeringar under tiden att försvåra målet om minskade färdmedelsandelar för biltrafik eftersom ett ökat utbud av bilparkering enligt forskningen bidrar till en ökat bilinnehav, ökat bilanvändande och en ökad efterfrågan på parkeringsplatser. För det tredje så medför parkeringsnormens utformning att parkeringskostnaderna byggs in i produktionskostnaden för nya bostäder. De som inte använder parkeringen betalar en del av kostnaden för de som använder den och kostnaden har således flyttats från bilägare till boende. Detta motverkar bland annat målen om att minska boendesegregationen och att möjliggöra fler bostäder för medborgare med mindre ekonomiska resurser. Enligt teorin om spårbindenhet så kommer parkeringsanläggningar dessutom att utgöra en del av infrastrukturen kring bilismen och därmed ytterligare låsa in Malmö stad i ett bilberoende. Ju längre dessa självförstärkande processer fortgår desto svårare blir de också att ta sig ur. Därmed försvåras också omställningen till ett mer hållbart samhälle.

Förord

Först ett tack till min handledare Olof Woltil som under uppsatsarbetet gett mig stor frihet att utforska ämnet utifrån mitt eget intresse och mina egna premisser men samtidigt hjälpt till med prioriteringar och avvägningar. Denna balans har gjort uppsatsen till en mycket lärorik process där jag fått fördjupa mig inom valt ämne men också inom nya metoder för kritiskt tänkande. Att ställas inför en komplex och relevant frågeställning inom ett ämne där jag haft låga förkunskaper har bidragit till den spännande resa som uppsatsen har varit. Nyfikenheten inom ämnet grundade sig i frågan: *Hur väl stämmer prognoserna på parkeringsbehovet överens med det verkliga utfallet?*, vilken visade sig ha ett mer komplext svar än jag från början trodde. Empiriskt material att kunna studera har varit svårt att få tillgång till inom tidsramen för arbetet vilket har inneburit justeringar av angreppssätt. Uppsatsens huvudfokus har därmed förlagts till teorikapitlet och forskningsöversikten, där också de flesta intressanta slutsatserna går att finna. Fallstudien har därefter kunnat komplettera resonemanget med konkreta exempel. Detta innebär samtidigt en önskan hos författaren att kunna återkomma till detta aktuella och motsägelsefulla område inom fysisk planering.

Ett stort tack också till Sophia Hammarberg på stadsbyggnadskontoret i Malmö som bidragit med inspiration och material. Inbjudan till en av de workshops som Malmö stad haft inom ramen för parkeringsöversynen har gett mig insikter från praktiken som varit till stor glädje, både privat och för uppsatsskrivandet.

Stort tack också till blivande sambo, familj och vänner som varit med genom arbetet och stöttat. Ni är bäst!

Daniel Johansson,

Göteborg, 2016-06-20

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	9
Bakgrund.....	9
Problemformulering.....	9
Syfte	11
Frågeställning.....	11
Forskningsdesign	11
Fallstudie.....	11
Metod.....	13
Avgränsning	14
Utgångspunkter.....	15
Disposition.....	16
Begrepp	16
TEORI	18
Spårbundenhet.....	18
Min egen användning av spårbundenhet som förklaringsmodell	22
KUNSKAPSÖVERSIKT	24
Lagstiftning.....	24
FORSKNINGSÖVERSIKT	25
Parkeringsnormens uppkomst och utveckling	25
Problembilden idag.....	27
En fungerande parkeringsmarknad.....	28
Åtgärder inom parkeringspolitiken och dess effekter	29
Åtgärdscombination ger störst effekt	32
Svårigheter inom parkeringspolitiken	33
Spårbundenhet och parkeringspolitik.....	33

RESULTAT.....	34
Val av fall.....	34
Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm.....	35
Stadsutvecklingsmål i Malmö som påverkas av parkeringsnormen	36
Översiktsplanen.....	37
Trafik- och mobilitetsplanen	39
Handlingsplan för bostadsförsörjning.....	40
DISKUSSION & SLUTSATS	42
Diskussion.....	42
Slutsats	46
Fortsatt forskning.....	47
LITTERATURFÖRTECKNING.....	49

INLEDNING

Bakgrund

Parkeringsnormen togs i bruk under bilismens stora expansionsskede under efterkrigstiden för att säkerställa att behovet av parkeringsplatser skulle tillgodoses. Sedan dess har stora områden med billig, ofta jungfrulig mark tagits i anspråk och markparkering har på dessa platser inte utgjort någon betydande kostnad vid exploatering. Idag är förutsättningarna helt andra när många större svenska städer istället strävar mot en hållbar stadsutveckling där staden ska växa inifrån och ut genom förtätning och andelen bilresor ska minska. Bullerfria och billigare markområden är slut och istället ska tidigare industriområden tas i anspråk. Ytterligare platser som är aktuella för förtätning är de stora parkeringsytor som ofta anlagts mellan gata och bostäder. Trots detta ser parkeringsnormen i många svenska städer fortfarande ut precis som den gjorde när den infördes strax efter andra världskrigets slut.

Malmö tog 2010 fram sin senaste parkeringspolicy, vilken sänker parkeringsnormen och möjliggör flexibla parkeringstal där byggherren får minska antalet parkeringsplatser genom åtgärder som bilpool, förbättrad cykelinfrastruktur, närhet till kollektivtrafik, samnyttjning, parkeringsreservationer och parkeringsköp från gemensamt parkeringshus. Ett av de första projekten med flexibla parkeringstal i Sverige var i Malmö genom ett pilotprojekt i kvarteret Fullriggaren i Västra hamnen. Idag är de nivåer som användes i detta projekt standard, men då första delen av Fullriggaren färdigställdes redan 2011 så finns det goda möjligheter att utvärdera projektet. Svårigheter med att få tillgång till statistiskt underlag gör att en utvärdering av detta pilotprojekt inte är möjlig i denna uppsats, trots en stark önskan både från författaren och Malmös stadsbyggnadskontor.

Malmö blev den 20:e april 2016 utsedd till vinnare av Sustainability Urban Mobility Planning Award av EU-kommissionen, alltså bästa staden i EU på hållbar trafikplanering. Det var framförallt arbetet med trafik- och mobilitetsplanen som imponerade på juryn (Malmö stad 2016d). Under 2016 har Malmö även inlett en översyn som syftar till att ta fram en ny *målstyrd parkeringspolitik* (Malmö stad, 2015). Dessa två enskilda men ändå sammankopplade händelser ligger till grund för kommande arbete.

Problemformulering

Parkeringsnormen är problematisk utifrån alla tre hållbarhetsperspektiv: ekologiskt, ekonomiskt och socialt. En tät stad gör att infrastruktur kan utnyttjas mer effektivt och ökar kundunderlaget för närservice, men olika intressen konkurrerar alltid med varandra i en tät stad. Ytan som parkering

tar i anspråk gör det på bekostnad av andra samhällsfunktioner. Ur ett ekologiskt perspektiv innebär det mindre plats till exempelvis friyta och parkområden som behövs för att stärka den biologiska mångfalden. Ur ett ekonomiskt perspektiv är det mark som inte kan användas för att istället bygga fler bostäder. Parkering är dessutom dyrt att anlägga. Idag är den kostnaden ofta inbakad i hyran, vilket leder till att personer utan bil som är i behov av en billig bostad, genom hyran samtidigt subventionerar parkeringsplatser för de som har bil. En slags omvänd fördelningsmekanism som inte kan anses särskilt hållbar ur ett socialt perspektiv, när den strukturella hemlösheten samtidigt ökar i Malmö.

Även om parkeringspolitiken har ändrats i riktning mot en lägre parkeringsnorm så utgör den fortfarande ofta en miniminivå för antalet parkeringar som ska anläggas i samband med en nybyggnation. Detta tycks gå tvärt emot viljan att minska andelen bilresor till förmån för resande med kollektivtrafik, cykel eller till fots. Undersökningar visar exempelvis att antalet som tar bilen till jobbet fördubblas om parkering är gratis och lättillgänglig. Parkeringsnormen utgörs fortfarande av en prognosbaserad planering medan översiktsplaner och strategidokument snarare är målinriktade dokument där staden genom planeringen vill styra invånarens resval. Genom att parkeringen subventioneras och överdimensioneras gentemot stadsutvecklingsmålen befäster den snarare bilsamhällets dominerande ställning. En av anledningarna till att den prognosbaserade trafikplaneringen på senare tid övergetts är dels att den sällan stämmer överens med utfallet, och dels att den i sig är trafikgenererande (Falkemark 2006, s. 401). Varför används inte samma resonemang kring parkeringsnormen?

Uppsatsen utgår ifrån hypotesen H: *"Parkeringsnormen utgör idag en bromskloss för hållbar stadsutveckling"*. Genom att använda en hypotes är det möjligt att direkt angripa själva konflikten och belysa argument för respektive emot hypotesen. Falkemark (2006, s. 22) utgår ifrån Karl Poppers grundsyn på användningen av hypoteser när fördelarna med detta arbetssätt sammanfattas. Enligt Popper gynnas vetenskapens snabba framväxt genom att falsifiera hypoteser. En hypotes som falsifierats gör att man vet hur det *inte* är och fokus kan istället läggas på andra intressanta hypoteser. En hypotes som inte kan falsifieras är å andra sidan inte ett bevis för hur någonting *är*, utan snarare för hur det *kan* vara. Detta ger ett bra utgångsläge för forskaren att arbeta vidare ifrån (ibid.). I uppsatsens slutsats kan hypotesen avfärdas eller bekräftas. Om det inte går att finna några målkonflikter kan hypotesen förkastas medan en bekräftad hypotes istället kan lägga grunden och öppna upp för ett nytt och intressant forskningsområde att fördjupa sig i.

Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa hur ett prognosstyrt verktyg, som parkeringsnormen fortfarande ofta utgör, är ett hinder för kommuner att uppnå sina stadsutvecklingsmål. Genom att visa på vilka effekter som olika parkeringsåtgärder ger kan det klargöras vilka åtgärder som behöver vidtas för att parkeringspolitiken istället ska kunna bidra till kommunens övriga måluppfyllnad. Detta synliggörande av målkonflikterna mellan prognos- och viljestyrd planering kan bidra till en diskussion om vikten av att parkeringspolitiken stämmer överens med stadens övriga mål och visioner.

Frågeställning

För att uppnå syftet med studien kommer uppsatsen utgå ifrån följande frågeställningar:

1. Vad innebär en ”målstyrd parkeringspolitik”?
2. Vilka är de mest centrala åtgärderna inom parkeringspolitiken som kan påverka möjligheten att nå stadsutvecklingsmålen?
3. Vilka målkonflikter finns mellan Malmös parkeringsnorm och stadsutvecklingsmål?

Forskningsdesign

Fallstudie

Fallstudien används enligt May (2011, s. 258) inom samhällsforskning på många olika sätt, såsom strategi, metod, teknik, förhållningssätt m.m., vilket också har varit grunden för en del av den kritik som har riktats mot den. Jag kommer i denna uppsats att precis som Denscombe (2015) använda fallstudien som en strategi, inom vilken flera olika metoder ryms. Det utmärkande med en fallstudie är dess inriktning på bara en enda undersökningsenhet (May 2011, s. 258) Enligt Denscombe (2015, ss. 59-61) kan forskaren genom att koncentrera sig på det enskilda fallet skaffa sig insikter som inte skulle ha upptäckts vid en bredare undersökningsstrategi. Målsättningen blir istället att belysa det generella genom att titta på det enskilda (ibid. ss. 59-61). Fallstudien möjliggör också en holistisk överblick över det enskilda fallet och kan reda ut komplexa sammanhang. Värdet av att kunna gå på djupet i en fallstudie är möjligheten att både kunna ge en detaljerad beskrivning av en situation, men att också kunna förklara varför denna situation uppstår (ibid, ss. 59-61). Eftersom fallstudien kräver att forskaren gör ett val i vilket fall som ska studeras är det viktigt att valet kan motiveras, gärna utifrån explicita kriterier (ibid. ss. 63-64). Dessa motiveras dels beroende av vad det är som ska

undersökas, men också på hur fallet är tänkt att användas. Den vanligaste motiveringen för val av fall är att det är ett typiskt fall inom den grupp som fallet tillhör, vilket har fördelen att det sedan enkelt går att generalisera resultatet till hela gruppen (ibid. s. 65). Utöver teoretiska motiveringar finns det praktiska överväganden som kan påverka valet när det står mellan flera alternativ som är lika ändamålsenliga. Begränsad tid och resurser gör att det finns en fördel med att välja ett fall där inträdet för att få tillgång till information är så lågt som möjligt. Utöver detta kan det för forskaren själv finnas anledning att välja fall utifrån egen intressegrad (ibid. ss. 65-66). Mitt eget val av fall presenteras och motiveras i kapitlet *Resultat*.

Att göra en fallstudie ställer vissa krav. För att möjliggöra en fallstudie behöver fallet avgränsas så det blir en självständig enhet med distinkta gränser (Denscombe 2015, s. 68-72). För att kunna generalisera det enskilda fallet behöver också en viss detaljeringsgrad redovisas för att se i hur hög grad förutsättningarna stämmer överens med andra fall i samma undersökningskategori (ibid.). För att kunna vara trovärdig i sina generaliseringar är det av hög vikt att forskaren öppet redovisar de likheter och skillnader mot andra fall när hen redovisar sitt resultat (ibid.).

På samma sätt som fallstudien möjliggör val av flera metoder så möjliggör den också datainsamling från flera källor. Detta gör det möjligt att bekräfta sina fynd genom triangulering. Samtidigt så kan fallstudien ha problem med just tillgången till olika datakällor, vilket kan försvåra en sådan bredare datainsamling (ibid.).

Tillvägagångssättet i denna uppsats kan uppfattas som en fallstudie uppdelad i två nivåer. För att förstå konflikten mellan prognos- och viljestyrd planering så kommer ett utvalt planeringsområde att studeras på en djupare nivå. I denna uppsats kommer parkeringspolitiken att utgöra denna fallstudie, eller detta område, vilken till största del kommer att redogöras för inom forskningsöversikten. Inom detta område kommer sedan ytterligare en fallstudie att göras där parkeringspolitiken i en vald kommun kommer att studeras närmare. Det är denna nivån som i uppsatsen kommer benämnas för just *fallstudien*. Fallstudien öppnar upp för ett synliggörande av de konkreta målkonflikter som finns mellan parkeringsnormen och stadsutvecklingsmålen i en större svensk stad. Tanken är att slutsatserna i denna djupare fallstudie senare kan generaliseras och skapa en bättre förståelse för målkonflikterna inom parkeringspolitiken, vilket i sin tur kan generaliseras för att bättre förstå målkonflikterna mellan prognos- och viljestyrd planering.

Metod

Uppsatsen är till stor del argumenterande vilket också krävs för en underbyggd slutsats där hypotesen antingen kan bekräftas eller förkastas. Tillvägagångssättet kommer därför att inspireras av forskningsmetoden *argumentationsanalys*. Redan 1958 skrev Toulmin på en mycket detaljerad nivå om argumentets uppbyggnad och beståndsdelar i sin bok *The uses of argument* (Toulmin 2013). Medan Toulmin bidrar med en djupare förståelse av argumenten i sig så redogör Björnsson, Kihlbom och Ullholm (2009) i sin bok *Argumentationsanalys* för hur metoden kan användas på en mer övergripande nivå. Det är utifrån denna mer övergripande nivån som analysen i denna uppsats kommer att genomföras.

Vid tolkning av en text är det viktigt att ett par principer följs. För det första kommer det uppstå situationer där tolkning av texten är nödvändig. Då är det viktigt att tillskriva författaren den tolkning som gör argumentationen så stark och intressant som möjligt – en välvillighetsprincip (Björnsson, Kihlbom & Ullholm 2009, s 128). Det är också viktigt att inte tillskriva författaren åsikter som denne inte står för, eller använda oklarheter och outtalade argument för att hävda att resonemanget är ofullständigt (ibid.). Istället kan man återskapa argument som saknas, precisera oklara formuleringar och sätta in dom i sitt rätta sammanhang (ibid.). Ejvegård (2005, s. 80) är istället av uppfattningen att forskaren inte ska lägga till argument som hen tycker saknas i en debatt. Det ska dock sägas att Ejvegårds användning av argumentationsanalysen utgår ifrån en debatt där två parter argumenterar mot varandra och hans bok riktar sig också till den som vill ta ställning i en viss fråga (ibid. s. 5) snarare än att enbart granska bevisstyrkan i ett visst påstående.

Vid en argumentationsanalys av ett material är det första som behöver göras att hitta textens *huvudtes* (Björnsson, Kihlbom & Ullholm 2009, s. 127-131). Tesen kan ta form som en fråga eller ett påstående och utgör ofta en slutsats i en text. Antingen uttrycks denna explicit i samband med formuleringar som "*slutsatsen är...*", "*alltså...*" eller "*därför...*", eller så går den att finna genom att studera argumenterande relationer mellan olika påståenden i texten (ibid. s. 130). Enligt Ejvegård (2005, s. 75) är det forskarens uppgift att hitta denna tes för att senare kunna bedöma dess argument. Detta görs fortlöpande under arbetet och det är inte förrän i slutet av forskningsuppgiften som den slutliga formuleringen av tesen är klar (ibid. s. 76).

Den andra delen av analysen går ut på att finna *argumenten* som talar för eller mot tesen. För att värdera hur bra ett argument är så används begreppet *beviskraft*, ju högre beviskraft desto bättre är argumentet, vilket ger oss goda skäl att acceptera en tes (ibid. s. 22-24). För att avgöra *graden* av beviskraft i ett argument delas det upp i *hållbarhet* och *relevans* och ett argument måste både vara hållbart och relevant för att ha beviskraft (ibid. s. 24). Hållbarheten definieras som den *grad* av tilltro som vi har skäl att ha till ett argument (ibid.). Även om ett argument har hög hållbarhet så

måste det också vara relevant, och vice versa. Relevansen för ett argument kan definieras som ett mått på hur goda skäl argumentet ger oss att acceptera eller förkasta en tes om vi antog att argumentet var sant (ibid. s. 34).

Analysen av Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm inleds med en presentation av dokumentet, följt av en redogörelse för val av fokus inom dokumentet och identifierade teser. Därefter analyseras några av de argument som ligger till grund för dokumentets identifierade huvudtes vilket först kommer att ställas mot forskningsöversikten, för att testa beviskraften i de argument och påståenden som framförs.

För att svara på den tredje frågeställningen om *vilka målkonflikter som finns mellan parkeringsnormen och stadsutvecklingsmålen* så kommer utvalda delar ur Malmö stads parkeringspolicy och parkeringsnorm att jämföras med Malmös stadsutvecklingsmål för att identifiera de potentiella konflikter som finns mellan parkeringsnormen och stadsutvecklingsmålen, baserat på den kunskap som presenterats i forskningsöversikten. För att göra detta enkelt, tydligt och strukturerat kommer kontrollfrågan *”Bidrar eller motverkar parkeringsnormen till att stadsutvecklingsmålet nås?”*. I de fall som parkeringsnormen motverkar måluppfyllnaden kommer konflikten att analyseras vidare och sedan ligga till grund för uppsatsens slutsats som kan bekräfta eller förkasta hypotesen om *parkeringsnormen som bromskloss i hållbar stadsutveckling*.

Detta tillvägagångssätt skapar en tydlig röd tråd genom arbetet men kan samtidigt tyckas innebära ett vinklat perspektiv. Jag vill återigen påminna om att framtagna argument och målkonflikter som stödjer hypotesen endast indikerar om hypotesen *kan* vara sann och att syftet med studien är att belysa de konflikter som finns mellan prognos- och viljestyrda planering. Avgränsningen att bara analysera de åtgärder i parkeringsnormen som står i konflikt med stadsutvecklingsmålen möjliggör en omfördelning av forskarens resurser, så att syftet med studien bättre kan uppnås.

Avgränsning

Uppsatsen kommer hålla sig inom en svensk kontext, för att tydligt kunna förhålla sig till svensk lagstiftning och planeringspraktik med parkeringsnormen som utgångspunkt. Den kommer endast att behandla parkeringsnormen för bilar, trots att lagstiftningen säger att kommunen är ansvarig för parkering för *fordon*. Detta val beror på att det är de negativa effekterna av bilparkering i förhållande till kommunens stadsutvecklingsmål som ska undersökas. Uppsatsen kommer främst att beröra parkeringsproblematiken i stadsmiljö, vilket innebär att exempelvis

landsbygd, småhusområden och pendelparkeringar inte kommer diskuteras. Det ska också sägas att det är fysiska och strukturella åtgärder som kommer att behandlas. Således kommer åtgärder som beteendepåverkan eller företeelser som politiskt maktspel bara lätt att beröras, återigen för att undvika en alltför spretig uppsats.

Varje bilresa börjar och slutar på en parkeringsplats, vilket gör att konsekvenserna av parkering och biltrafik är djupt sammanbundna. För att skapa en tydlig röd tråd som visar på parkeringspolitikens koppling till kommunens stadsutvecklingsmål kommer biltrafikens konsekvenser i största möjliga mån att utelämnas. Istället kommer uppsatsen att fokusera på ett par av de kända konsekvenser av parkering och effekter genererade av parkeringspolitiska åtgärder. Om detta görs på ett systematiskt sätt så är det möjligt att senare utvidga ämnesöversikten med fler och nytillkomna forskningresultat. I takt med att fler effekter kommer till kännedom och fler mål- och strategidokument granskas kan dessa därmed adderas till det befintliga ramverket.

Utgångspunkter

I Malmö stads budget för 2015 har stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden, miljönämnden och Parkering Malmö fått i uppdrag att göra en genomgripande översyn av kommunens samlade parkeringspolitik: *”Översynen ska syfta till en målstyrd parkeringspolitik med ansvar för ett uppfyllande [av] målsättningarna i översiktsplanen, trafik- och mobilitetsplanen och stadens bostadspolitik. Utifrån aktuellt kunskapsläge ska en ny parkeringspolicy tas fram.”* (Malmö stad, 2015). Detta uppdrag kommer att ligga till grund för bland annat val av dokument som representerar kommunens stadsutvecklingsmål i denna uppsats.

Disposition

- **Teoretisk utgångspunkt.** Här läggs grunden för att senare kunna besvara studiens första frågeställning: *Vad innebär en "målstyrd parkeringspolitik?"*.
- **Kunskapsöversikt.** Behandlar den lagstiftning som är av vikt för uppsatsen.
- **Forskningsöversikt.** Forskningsöversikten utgår ifrån det teoretiska kapitlet och kopplar ihop teorin om spårbundenhet och självförstärkande processer för att kunna svara på den andra frågeställningen: *Vilka är de mest centrala åtgärderna inom parkeringspolitiken som kan påverka möjligheten att nå stadsutvecklingsmålen?* Kapitlet kommer att utgöra det analytiska ramverket som fallstudien av Malmö senare kommer att ställas mot.
- **Resultat.** Inleds med motivering till varför Malmö valts som fall att studera. Därefter presenteras resultatet ifrån analysen för att kunna besvara uppsatsens tredje frågeställning: *Vilka målkonflikter finns mellan Malmös parkeringsnorm och stadsutvecklingsmål?*
- **Diskussion & slutsats.** Resultatet analyseras och diskuteras utifrån det teoretiska perspektivet och forskningsöversikten. I slutsatsen kan hypotesen bekräftas eller förkastas och därefter presenteras förslag på vidare forskning.

Begrepp

Nedan presenteras några av de begrepp som till en början inte är självklara i denna uppsats. Målet är att genom arbetet förklara och tydliggöra dels vad de innebär men också varför de är viktiga inom parkeringspolitiken.

Stadsutvecklingsmål

Används i denna studie som ett samlingsnamn för de granskade dokumenten *Malmö stads översiktsplan, Trafik- och mobilitetsplan* samt *Handlingsplan för bostadsförsörjning*.

Prognosstyrd respektive målstyrd planering

Förhållandet mellan dessa begrepp förklaras närmare i uppsatsens teoridel om spårbundenhet. En enkel förklaring erbjuder Göteborgs stads i sin *Ordbok för stadsutvecklare: "Prognosstyrd planering handlar om att förutså efterfrågan och sedan tillgodose den medan den viljestyrda planeringen är inriktad på att arbeta proaktivt för att utveckla staden i en önskvärd riktning"* (2015, s. 8). Viljestyrd används här som ett begrepp för en vilja nå kommunens stadsutvecklingsmål, vilket Malmö stad också syftar till med begreppet målstyrd (Malmös stad 2016a, s. 7). Viljestyrd och målstyrd kommer i denna uppsats att användas som synonyma begrepp.

Parkeringspolicy

Parkeringspolicy är det dokument som beskriver en kommuns parkeringspolitik och visar vilka möjligheter som finns och vilka prioriteringar som måste göras för att uppnå stadens samhälleliga mål (Malmö stad 2010).

Parkeringsnorm

Parkeringsnorm (p-norm), parkeringstal (p-tal) eller behovstal är tre begrepp som används utav olika kommuner för att definiera riktvärden för det antal parkeringsplatser som ska anläggas vid exploatering och brukar beräknas som antal parkeringsplatser per lägenhet eller per 1000 kvadratmeter. Vilket begrepp som används skiljer sig mellan kommuner och kan anges som minimal, maximal, som flexibla tal eller som en kombination av dessa.

Behov eller efterfrågan

En förändring tycks ha skett i ordbruket där det som tidigare kallades för behovstal idag snarare benämns som parkeringsefterfrågan. Medan *behov* syftar till ett *"inneboende krav på upphävande av viss brist medvetet el. omedvetet; i fråga om verklig el. upplevd brist"* (Nationalencyklopedin 2016a) så definieras *efterfrågan* som *"den mängd av en viss tjänst eller vara som köpare är villiga att köpa vid ett visst pris"* (Nationalencyklopedin 2016b). Detta förändrade språkbruk kan vara ett uttryck för kommunernas ändrade inställning till parkeringspolitik. Exempelvis bannlyste politikerna i Göteborg ordet *behov* i arbetet med att ta fram sin senaste parkeringspolicy och istället skulle *efterfrågan* användas (Berg, 2013, s. 23). I detta arbete kommer efterfrågan att användas för att tydliggöra att parkering är just en tjänst som tillhandahålls till ett visst pris.

Utbud

Utbud definieras enligt Nationalencyklopedin (2016c) som *"sammanfattningen av alla varor eller tjänster som erbjuds vid visst tillfälle, inom visst område etc."*. I ekonomiska termer används *utbud* ofta som komplement till *efterfrågan*. Utbud förväxlas ibland med *tillgång* men en person skulle exempelvis genom sitt företag eller bostad kunna ha god tillgång till parkeringsplats trots att utbudet i området är lågt. Tillgång definieras av Nationalencyklopedin (2016d) som *"möjlighet att skaffa eller utnyttja (ngt)"*.

TEORI

Inledningsvis ska det sägas att studien utgår ifrån den rationella planeringsskolan. För att förklara det rationella synsättet utgår Allmendinger (2009, s. 63) ifrån Max Webers tidiga syn på rationalitet, där det rationella är helt distanserat ifrån syften och mål och istället inriktar sig på effektivitet och medel. Värderingar och mål tillhör den politiska världen och ett rationellt angreppssätt handlar istället om att nå dessa mål på det mest resurseffektiva sättet (ibid.). På samma sätt utgår denna uppsats ifrån på förhand givna stadsutvecklingsmål, och utvärderingen handlar om att synliggöra till vilken grad parkeringspolicyn och parkeringsnormen är ett effektivt medel för att nå dessa mål.

Spårbundenhet

Inom området parkeringspolitik har parkeringsnormen varit det dominerande sättet att styra parkeringsutbudet. För kunna ta fram en *"målstyrd parkeringspolitik"* måste detta begrepp bättre definieras. För att kunna förstå *målstyrd* kan detta sättas i förhållande till antingen ett synonymt- eller ett motsatsbegrepp. Parkeringsnormens ursprungliga syfte var att genom prognoser förutse behovet av parkeringsplatser och sedan tillgodose detta behov. Genom att sätta prognosstyrd i förhållande till målstyrd kan det prognosstyrda tolkas som fortsättning i samma riktning medan målstyrd istället avser en förändring ifrån denna riktning. Göteborgs stad definierar i *Ordbok för stadsutvecklare* skillnaden mellan de två begreppen prognosstyrd och viljestyrd, där *"Prognosstyrd planering handlar om att förutspå efterfrågan och sedan tillgodose den medan den viljestyrda planeringen är inriktad på att arbeta proaktivt för att utveckla staden i en önskvärd riktning."* (2015, s. 8). Viljestyrd används här som ett begrepp för en vilja nå kommunens stadsutvecklingsmål, vilket Malmö stad också syftar till med begreppet målstyrd (Malmös stad, 2015). Göteborg ger ett exempel där prognosen för biltrafik på en vägsträcka enligt prognosen kommer att öka, och för att förebygga kapacitetsbristen breddas vägen. Men fler filer leder till mer biltrafik, med miljöproblem och trafikstockningar som följd. Att enbart planera utifrån prognoser riskerar att ge mer av samma problem (Göteborgs stad, 2015; se även Malmö stad 2016a, s. 27).

För att bättre kunna förstå konflikten mellan prognosstyrd och målstyrd planering utgår uppsatsen ifrån teorin om *spårbundenhet*¹. Begreppet har enligt Bladh (2008, ss. 671-672) sitt ursprung år 1985 då ekonom-historikern Paul A. David genom exemplet om qwerty-uppställningen på tangentbordet ville visa för ekonomer att historien spelar roll. Denna tangentuppställning fick sin utformning på 1890-talet när skrivmaskinen introducerades med vissa barndomsproblem som följd (ibid. ss. 672, 692). Ett av dessa var att typarmarna ibland hakade i varandra och för att lösa detta problem så placerades de mest frekvent använda tangenterna längre ifrån varandra (ibid. s. 672). Effekten av detta blev att det gick långsammare att skriva eftersom fingrarna behövde röra sig över längre avstånd mellan tangenterna (ibid.). Under 1900-talet utvecklades tekniken, problemen med att typarmar hakade i varann upphörde och nya tangent-uppställningar som ökade snabbheten i skrivandet med upp till 40% togs fram (ibid. ss. 672-673). Trots att qwerty-uppställningen alltså är tekniskt underlägsen så har vi fortfarande idag denna placering på våra tangentbord. Enligt ekonomiska motståndare till teorin, som hävdar att marknaden alltid är självreglerande och strävar efter en balans, skulle detta inte vara möjligt eftersom en entreprenör skulle utnyttja effektivitetspotentialen och göra en vinst på att föra ut den mer effektiva produkten på marknaden (ibid. ss. 671-675). Här kommer teorin om *spårbundenhet* till hjälp som förklaringsmodell och enligt Bladh så finner David ett par förklaringar på den uppstånds situationen (ibid. s. 672): Dels så anpassar sig hårdvara (skrivmaskinerna) och mjukvara (kunnandet hos maskinskrivarna) till varandra, och eftersom arbetsgivarna köpte in qwerty-skrivmaskiner blev det rationellt för maskinskrivarna att lära sig denna fingersättning (ibid.). En annan mekanism för *spårbundenhet* är enligt David skalekonomi, då det för maskintillverkarna blir en lägre kostnad per enhet om alla skrivmaskiner produceras med samma tangentuppställning (ibid.). Att det var just qwerty-uppställningen som blev den vinnande uppställningen förklarade David utifrån tidigare teorier av Brian Arthur som säger sannolikheten att välja någonting beror av proportionerna i utgångsläget (ibid.). Förklaringen, på en generell nivå, för detta är den så kallade Polya-urnan, som utgår ifrån en urna med två bollar av olika färger. En boll tas slumpmässigt upp ur urnan och läggs sedan ner igen tillsammans med ytterligare en boll av samma färg. När detta upprepats ett antal gånger så blir det uppenbart att påverkan på slutresultatet är långt större av de första valen jämfört med de senare, det handlar med andra ord om självförstärkande processer eller "*ökande avkastning*" (Bladh

¹ Det engelska originalbegreppet är path dependence och det finns flera översättningar såsom stigberoende, spårberoende eller *spårbundenhet*. I den studerade litteraturen är det begreppet *spårbundenhet* som i huvudsak används och Bladh (2008, s. 688) pekar på att det tydligt indikerar på just en *bundenhet* från att byta från ett underlägset spår till ett bättre alternativ. Även i denna uppsats är det begreppet *spårbundenhet* som kommer att användas

2008, ss. 672-675; Pierson 2000, s. 253). Detta medför på sikt en inflexibilitet som inom teknikens värld exempelvis gör att en subvention till en viss teknik har långt större chans att påverka slutresultatet om den ges tidigt snarare än sent. Ju längre in i processen desto svårare blir det att byta från ett spår till ett annat (Pierson 2000, s. 253). Det är här viktigt att påpeka att man för att kunna tala om spårbundenhet krävs att det finns ett annat valbart alternativ eller spår, eftersom det utan alternativ ju inte finns något spår att vara bundet till (Bladh 2008, s. 684). Det innebär också att en inläsningseffekt i ett spår också resulterar i en utestängningseffekt av alternativa spår (ibid. s. 687).

Pierson var den första som såg att teorin om spårbundenhet var möjlig att applicera även inom politikområdet och Falkemark har i sin bok *Politik, mobilitet och miljö: om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem* vidareutvecklat denna tanke för att analysera framväxten av det svenska bilsamhället. Både Falkemark (2006, s. 43) och Pierson (2000, s. 254) nämner ekonomen Arhurs fyra omständigheter där val av teknologi leder till *ökande avkastning*: För det första så ger *stora igångsättningskostnader* en ökande avkastning dels eftersom produktionskostnaden per enhet blir lägre men även för att individer och organisationer har stora incitament med att fortsätta med den redan valda tekniken. För det andra kommer *starka inlärnings effekter* ge ökande avkastning för etablerade användare. Genom ökat antal repetitioner kommer användarna att lära sig att använda produkterna mer effektivt. För det tredje kommer *koordinationseffekter* innebära att ju fler som använder systemet desto fler kommer att ha nytta av det. Enligt Pierson är koordinationseffekterna särskilt stora när teknologin måste vara kompatibel med en omgärdande infrastruktur, exempelvis hur bilar behöver vägar, verkstäder och drivmedelsstationer (här vill jag även addera parkeringsplatser som en del av infrastrukturen, även om inte Pierson själv nämner det). För det fjärde kommer en *anpassning av förväntningar* ske i förhållande till hur andra aktörer kommer att handla, användare vill helt enkelt "välja rätt häst" vilket gör att de agerar för att deras gissning ska bli den rätta. Ökande avkastning innebär därmed att ju längre rörelse längs ett specifikt spår desto större blir kostnaden för att byta till ett tidigare valbart alternativ (Pierson 2000, s. 261). Resultatet kan enligt Pierson (2000, s. 264) och Falkemark (2006, s. 41) leda till en inläsningseffekt där aktörer blir bundna till en ofördelaktig situation som uppstått av en slump eller vars initiala fördelar för länge sedan är borta. Detta ger en förklaring det paradoxala förhållandet att rationella individer håller fast vid underlägsna teknologier eller institutioner trots att bättre alternativ existerar (Falkemark 2006, s. 41). För ytterligare förtydligande hänvisar Falkemark till citatet "*survival of the first rather than survival of the fittest*" (ibid.).

Falkemark (2006, ss. 49-50) utgår även ifrån Piersons tidigare arbete i sin redogörelse för hur *ökande avkastning* tar sig form inom de politiska institutionerna: Dels så innebär en större kursomläggning, som vi sett tidigare, stora initiala kostnader, medan fördelarna ofta visar sig först långt senare. Det politiska systemets uppbyggnad med valperioder innebär att politiker som är måna om att bli omvalda gör bäst i att hålla sig inom det inslagna spåret för att kunna visa upp bra resultat som faller inom den befintliga valperioden. Den andra delen i svårigheten med att byta kurs beror enligt Falkemark (ibid.) att en viss policy är knuten till bestämda institutioner, vilka ofta visar upp en betydande resistens mot förändring. En viktig förklaring till detta är politikerns vilja att med olika institutioner binda upp politiska efterföljare och försvåra deras möjlighet att ändra politikens spelregler (ibid.).

I Falkemarks (2006, s. 57) användning av spårbundenhet så ingår förutom ökande avkastning också *formativa moment* som förklaring till när den ökande avkastningen har sin början (se även Bladh 2008, s. 683). Formativa moment är enligt Falkemark (2006, s. 57) de händelser, handlingar eller beslut som ger upphov till en självförstärkande process. Vid tillfället ska flera alternativa spår vara möjliga och det ska gå att visa att ett annat val skulle ha lett till ett dramatiskt annorlunda utfall (ibid. s. 46). Dessutom ska händelsen/handlingen (medveten eller slumpartad) vara av tillfällig karaktär eller beslutet vara litet. Ett *litet* beslut definieras enligt Falkemark (ibid. s. 58) som att det antingen rör sig om relativt små ekonomiska belopp eller att aktörerna inte bryr sig om eller är omedvetna om dess långsiktiga konsekvenser. I sin slutsats konstaterar Falkemark (ibid. s. 412) dock att antagandet om att det måste vara små beslut eller tillfälligheter som får stora och långtgående konsekvenser, är något besvärande. Enligt Falkemark finns det ingenting som motsäger att spårbundenhet också skulle kunna vara ett resultat av stora beslut, det enda som försvinner då är charmen med att små och tillsynes obetydliga ting kan få intressanta och vittgående effekter (ibid. s. 412).

Spårbundenhet passar i utgångspunkt bra för att förklara förekomsten av underlägsna lösningar, det ligger i själva spårbundenhetsbegreppet, där utgångspunkten är en bundenhet från att byta till någonting bättre (Bladh 2008, s. 688). Det är dock svårt att värdera vad som är den bästa lösningen. Olika lösningar värderas olika beroende på kriterier för vad som är bra och synen på en lösning kan ändras från en tidpunkt till en annan (ibid. s. 688-689). Som exempel måste bilen när den slog igenom ha ansetts vara idealisk genom att kunna kombinera tågets snabbhet och bekvämlighet med cykelns möjlighet att ta sig dit man ville på de tider som passade en själv bäst, samtidigt som de båda färdmedlens nackdelar uteblev (Falkemark 2006, s. 399). Idag kopplas dock bilen, utöver den ökade rörligheten för individen, utav allmänheten och politiska

beslutsfattare i högre grad till dess negativa effekter såsom luftföroreningar, trafikosäkerhet, buller, trängsel och oljeberoende (ibid. s. 13-15).

Falkemark (2006, s. 408) drar i sin bok slutsatsen att bilismen har utvecklats av självförstärkande processer eller ökande avkastning tillsammans med politiska interventioner. Nedan presenteras några av Falkemarks (2006, s. 399-400) många exempel på dessa självförstärkande processer: Den första mekanismen är demonstrationseffekten, när en person skaffar bil så blir fler inspirerade att göra samma sak. Denna process är fortfarande verksam, och i länder som Kina och Indien av stor betydelse. Den andra självförstärkande mekanismen som Falkemark (ibid.) identifierat är den prestige det fortfarande innebär att ha bil – och vikten av att ha en nyare och finare bil än andra. Detta leder till en successiv förnyelse och uppgradering av fordonsparken. Det finns också andra självförstärkande mekanismer där ökande avkastning för ett färdmedel sker på bekostnad av att andra transportsätt samtidigt försvagas. Nedan presenteras några exempel på dessa. Det första exemplet på hur bilismens självförstärkande mekanismer sker på bekostnad av andra färdmedel är att bilägande medför att man kan bosätta sig var man själv vill jämfört med om man inte haft bil. När många gör så försvagas kollektivtrafiken vilket gör att än fler får ett behov av att skaffa sig bil. Detta är en av faktorerna som leder till stadsutglesning eller ”urban sprawl” (ibid.). Ett andra exempel på effekterna av de självförstärkande processerna inom bilismen är att barn idag ofta körs till skolan av sina föräldrar. Denna mekanism grundar sig i att när några föräldrar börjar köra sina barn till skolan blir trafiksituationen farligare för de barn som fortfarande cyklar och går. Detta gör att fler föräldrar börjar köra sina barn, vilket förvärrar trafiksäkerheten ytterligare (ibid.). Ett tredje exempel är hur antalet externa köpcentrum kraftigt ökat i Sverige. Då dessa ofta kräver att kunderna är bilburna så leder fler köpcentrum till ökat bilberoende (ibid.). Utifrån detta vill jag gå vidare till hur detta hänger ihop med parkeringspolitiken.

Min egen användning av spårbundenhet som förklaringsmodell

Spårbundenhet ger en förklaring till hur varje beslut som fattas kan påverkas av tidigare beslut i samma fråga. För varje beslut som tas att fortsätta på samma spår så blir det svårare att fatta ett beslut som går emot den tidigare riktningen. Ett slumpartat beslut vid en kritisk tidpunkt kan således vara viktigare än ett stort beslut vid ett icke-kritiskt tillfälle. Det innebär också att för varje steg som tas i en viss riktning så blir inlåsningseffekten och kostnaderna för att byta riktning större.

Spårbundenheten kan också ses som en förklaring till hur svårt det är att byta transportsystem, när infrastrukturen väl är på plats, och varför parkeringspolicyn i de flesta kommuner fortfarande anger en miniminorm för parkering, trots att kommunens övriga styrdokument samtidigt pekar mot att färre personer måste transportera sig med bil. Just parkering och trafik är också ett mycket

tydligt exempel på spårbundenhet, då tidiga beslut såsom den 5-sitsiga bilen blivit dimensionerande för hela trafiksystemet, med allt ifrån vägbredder till storleken på parkeringsplatser. Att försöka ändra på detta världsomspännande vägnät skulle kräva enorma resurser. Som tidigare visats är denna svårighet extra stor inom de politiska institutionerna.

Teorin om spårbundenheten ger också en förklaring till konflikten mellan prognosstyrd planering, som följer det befintliga spåret, och målstyrd planering, som inom hållbar stadsutveckling innebär ett kraftigt uppbrott mot detta, ett spårbyte. Teorin förtydligar även varför det är mycket enklare att förhålla sig till de prognoser som utgår ifrån dagsläget, medan en kraftig förändring kräver såväl mod som stora investeringar. I denna uppsats så kommer prognosstyrd och målstyrd planering vara de begrepp som används. Den prognosstyrda planeringen indikerar fortsättningen av samma politik som tidigare förts där bilberoendet förstärks och parkeringsutbudet fortsätter att öka för att tillgodose denna efterfrågan. Den målstyrda planeringen kommer istället kräva ett kraftigt uppbrott mot denna, en ny inriktning på ett nytt spår. Ett spårbyte.

Falkemarks resonemang om att ett formativt moment inte nödvändigtvis måste vara ett *litet* beslut som sätter igång en självförstärkande process, möjliggör tanken om att införandet av miniminormen för parkering är just ett formativt moment som gett upphov till denna ökande avkastning. Min utgångspunkt för kommande studie är att parkeringspolitiken och miniminormerna för parkering utgör en självförstärkande process. Detta baserar jag på Falkemarks slutsatser om att bilens nutida dominans delvis kan förklaras genom ökande avkastning. Genom att parkeringsplatser är en del av den infrastruktur som omgärdar bilen så är parkeringspolitiken också en del av bilismens självförstärkande processer. Jag återkommer till detta senare. Uppsatsen kommer till stor del fokusera på teorin om *ökande avkastning* och lägga mindre vikt på de *formativa momenten*. Detta då uppsatsens syfte är att synliggöra de målkonflikter som finns och svårigheten att byta spår, snarare än att studera varför situationen uppkommit.

KUNSKAPSÖVERSIKT

Lagstiftning

Enligt Plan- och bygglagens (PBL 2010:900) 3e kap. 9 § första stycket gäller följande för parkering:

”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 [...] det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon. [...] Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.” Detsamma ska enligt 10 § samma kapitel *”[...] i skäligen utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.”*

Utöver detta så får kommuner enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) 4 kap. 13§ *”[...] i detaljplan bestämma:*

- 1. de krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4,*
- 2. placeringen och utformningen av parkeringsplatser, och*
- 3. att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering.”*

Detta innebär att kommunen har stora möjligheter till påverkan och att kunna driva en aktiv parkeringspolitik. Envall (2013, s. 4-5) förtydligar kommunens ansvar genom att konstatera att kommunen i PBL inte åläggs någon skyldighet att anordna en minsta mängd parkeringsplatser eller ha en miniminorm. En hög efterfrågan behöver alltså inte mötas med fler parkeringsplatser lika lite som att en efterfrågan på kontorsplatser inte kräver att kommunen ska bygga fler kontorsbyggnader. Istället har kommunen fritt spelrum att bestämma hur många, eller hur få, parkeringsplatser som ska anläggas i samband med nybyggnation. Emellanåt används likabehandlingsprincipen, i kommunallagen (SFS 1991:900, 2 kap. 2§): *”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.”*, som argument för vikten av att ha en generell parkeringsnorm. Det finns dock inte något stöd i lagen för det argumentet, lika lite som att det skulle krävas en norm för tillgång till friyta. Däremot är lagstiftningen tydlig med att friyta ska prioriteras i de fall då det råder konkurrens om utrymme.

FORSKNINGSÖVERSIKT

Forskningsöversikten kommer att utgå ifrån teorin om spårbundenhet och avser att svara på uppsatsens andra frågeställning: ”*Vilka är de mest centrala åtgärderna inom parkeringspolitiken som kan påverka möjligheten att nå stadsutvecklingsmålen?*”. Teorikapitlet ger en tydlig avgränsning av forskningsöversikten, vilken då visar hur parkeringspolitiken kan förstås och användas utifrån teorin om spårbundenhet. Därmed ges också ett analytiskt ramverk och en förklaringsmodell som kan användas i fallstudien.

Forskningsöversikten har tagits fram genom att studera nya parkeringspolicys, forskningsrapporter och avhandlingar. Källorna i dessa dokument har sedan använts för att få en kedjeeffekt, där en källa hänvisar till nästa, både framåt och bakåt i tid. Tips på litteratur har också fått via yrkesverksamma planerare, som tipsat om antingen litteratur eller vidare till en ny kontaktperson. På detta sätt har ett stort forskningsmaterial blivit tillgängligt för författaren. Detta tillvägagångssätt medger å ena sidan en risk att forskningsöversikten kan vara framtagen på ett sätt som speglar samtida planeringspraktikers syn på parkeringsfrågan, medan forskning som drar andra slutsatser inte har bearbetats i samma utsträckning. Samtidigt är syftet med uppsatsen att studera konflikten mellan en prognosstyrd parkeringsnorm i förhållande till Malmös högt satta hållbarhetsambitioner och mål om förändrade färdmedelsandelar.

Inriktningen på forskningsöversikten baseras på föregående kapitel och arbetet redovisar genom studerat material en beskrivning av parkeringspolitikens spårbundenhet och dess självförstärkande processer. Det redovisade materialet syftar till att tydliggöra hur vissa parkeringspolitiska åtgärder sätter igång processer som ger en ökande avkastning och stimulerar till ännu mer av samma åtgärd, vilket också binder stadsutvecklingen till ett visst spår.

Parkeringsnormens uppkomst och utveckling

I 1947 års byggnadslagstiftning infördes det kommunala planmonopolet, och med detta följde också möjligheten för kommunerna att ställa krav på byggherrar om att parkering skulle tillgodose på tomtmark. Under 50- och 60-talet följde två stora statliga parkeringsutredningar som lade grunden för hur parkeringsnormen är utformad än idag. De första statliga parkeringsnormerna presenterades i tabellform, där behovstal beräknats utifrån biltäthet (antal bilar per invånare) och förväntad parkeringsalstring beroende på bebyggelsetyp. (Hansen, Aretun, Fearnley, Hrelja & Christiansen 2014, ss. 37-40). Det ska påpekas att normtalen ifrån den första parkeringsutredningen var baserade på biltätheten i USA som var betydligt högre än i Sverige (Lundin 2008, s. 147). Vid införandet av 1960 års parkeringsnormer gällde inte längre

undantaget som gjorde att städernas äldre bebyggelse var undantagna från normen, vilket enligt Lundins (2008 ss. 111-112) mening i hög grad bidrog till citysaneringarna under 1960- och 1970-talet. Även om parkeringsnormerna var tänkta att ha en rådgivande karaktär visade det sig snabbt att byggnadsnämnder och plangranskande myndigheter använde sig av normerna som tvingande. En av flera förklaringar till detta är de effektiviserade beslutsprocesserna som de fasta normtalen bidrog till (ibid. ss. 98-100). Syftet med införandet av parkeringsnormen var från början att minska antalet bilar som på grund av parkeringsbrist stod parkerade längs gatorna och därmed minskade framkomligheten för trafiken (Hanssen et al. 2014, ss. 37-40). Genom att knyta parkeringsnormen till fastigheten och anordna parkeringen på tomtmark skulle framkomlighetsproblemen lösas. Därmed inbegreps parkeringsnormerna också i den starkt biltrafikdominerade systemet där framkomligheten för bil premierades framför andra mål och markanvändningsbehov i staden (Lundin 2008 se Hanssen et al. 2014, s. 40). De kommunala miniminormerna har i praktiken bidragit till att ansvaret för att ordna parkeringsplatser blivit byggherrens ansvar, trots att det egentligen är upp till varje bilägare att hitta en parkeringsplats (Envall 2013, s. 5). Denna praktik gör sig gällande även i Malmö stads parkeringspolicy och parkeringsnorm (Malmö stad 2010, s. 6) där skyldighet att ordna parkering åvilar fastighetsägaren.

Enligt Lundin (2008, s. 43) så utgjorde parkeringsnormen en del av den ”regelexplosion” som tog form under efterkrigstiden. Statsapparatus expansion, och medföljande decentralisering och delegering av uppgifter för att hantera detta, ledde under perioden till att experter anlätades i ökad utsträckning och styrning med hjälp av reglering blev allt vanligare (ibid.). Experternas resonemang om att bilismens framfart var ofrånkomlig, gjorde att frågan aldrig ställdes om samhällets anpassning till bilen var en eftersträvävärd utveckling. Beslut rörande bilismen framstod enligt Lundin (ibid. s. 272) därmed som opolitiska. Experternas ideologiska föreställningar att samhället skulle anpassas till bilen styrde istället diskussionen till att handla om *hur många* bilar som det skulle planeras för och *när* planer skulle realiseras. Dessa mer tekniska frågor förstärkte experternas roll och då de redan var verksamma i det statliga utredningsväsendet, hade centrala roller i den statliga förvaltningen och undervisade vid de tekniska högskolorna drar Lundin (ibid. s. 271-272) slutsatsen att deras övertygelser och värderingar i hög grad präglade planeringen av städer och samhällen. Experternas föreställningar om utvecklingens ofrånkomlighet – om bilismens frammarsch – fungerade alltså som en självuppfyllande profetia (ibid.).

För att förklara hur denna process påverkar oss än idag pekar Lundin (ibid. s. 43) på den fundamentala skillnaden som föreligger mellan intentionell logik och regelföljandets logik. Med

intentionell logik menas att det är *våra* egna intentioner, bedömningar och önskemål om framtiden som styr vårt agerande. Regelföljandets logik bygger istället på det förflutna, där *andras* föreställningar om framtiden styr. Det förflutnas framtidsbilder fortsätter att styra i ett regelbaserat samhälle och reglerna ger uttryck för en frusen ideologi där regelskaparnas övertygelser och värderingar fortfarande ligger till grund för beslut som fattas i nutid (ibid.).

Problembilden idag

Jag kommer att dela in problemen som är kopplade till parkering idag i två större problemområden. Den första delen är till stor del redan redogjord för. Det handlar om de självförstärkande processer som fler subventionerade parkeringsplatser ger upphov till i form av ytterligare inlåsning i ett bilberoende. Konsekvenserna av bilberoendet är väl kända och utgörs bland annat av luftföroreningar, trafikosäkerhet, buller, trängsel och oljeberoende (Falkemark 2006, s. 13-15). Denna inlåsning i ett bilberoende förklaras till stor del i teorikapitlet genom spårbundenhet och självförstärkande processer, men problembilden kommer även att tydliggöras i slutet av uppsatsen.

Det andra problemet utgörs av direkta effekter och konsekvenser av biltrafik och parkering. I en växande stad som byggs tätare kommer fler människor att behöva bo, verka och förflytta sig på en mindre yta. Detta kan enligt Svensson och Hedström (2010, ss. 16-17) inte realiseras utan en förändring av transportsystemet där gång-, cykel- och kollektivtrafik får mer utrymme på bekostnad utav biltrafiken och bilparkering. Det är rena kapacitetsskäl och ytanspråk som gör biltrafik och bilparkering opraktisk. En parkeringsplats tar cirka 25 kvadratmeter i anspråk och i en tät stad där olika intressen konkurrerar mot varandra blir anläggandet av en parkeringsplats en prioritering framför andra intressen (ibid.). Parkering på gatumark görs på bekostnad av yta för hållbara transportmedel eller andra funktioner för en attraktiv stadsmiljö, såsom grönska eller torg. På tomtmark konkurrerar bilparkering istället med annan markanvändning såsom ökad verksamhetsyta eller fler bostäder. Berg (2013, ss. 12-13) pekar på ytterligare en problematik vid nyexploatering. Kommunerna har för att möta en ökad efterfrågan ofta ställt krav på byggherren att anlägga ett minsta antal parkeringsplatser, för att denne inte ska avstå ifrån sitt ansvar att förse ett nytt område med parkeringsplatser. Detta tillvägagångssätt gör enligt Berg att anläggningskostnaden för parkering byggs in i exploateringskostnaden och därigenom fördelas på alla de boende, oavsett om de använder parkeringsplatsen eller inte (ibid.). I de fall som byggherren tillämpar *parkeringsköp*, d.v.s. att byggherren köper in sig i ett kommunalt parkeringshus istället för att anlägga egna parkeringar, så uppstår samma problematik. De som

inte använder parkeringen betalar en del av kostnaden för de som använder den och kostnaden har således flyttats från bilägare till boende. Litman är en av de som anser att det går att sänka bostadspriserna genom en flexiblare parkeringsnorm och frikoppla huspriser ifrån parkering (Litman 2013, se Hanssen et al. 2014, s. 82-83). Enligt Falkemark (2006) så har det varit en accepterad utgångspunkt att biltrafiken ska stå för de kostnader som den ger upphov till. Detta har skett med vägskatt, fordonsskatt m.m. Falkemark drar dock slutsatsen att bilen trots detta totalt sett har varit underbeskattad.

En fungerande parkeringsmarknad

Historiskt sett har kommunerna alltså försökt att möta en ökad parkeringsefterfrågan med att öka tillgången på parkeringsplatser, vilket i sin tur ytterligare har ökat efterfrågan.

Både Berg (2013) och Svensson och Hedström (2010) pekar på att en förutsättning för en fungerande parkeringspolitik är att en så stor del av parkeringsplatserna som möjligt ska vara tillgängliga på den egentliga parkeringsmarknaden och ska bära en större del av sina egna kostnader. Idag är kostnaden istället ofta inbakad i hyror, fastighetspriser, månadsavgifter i bostadsrätter, varupriser och löner på ett icke-transparent sätt (Svensson & Hedström 2010, s. 5), vilket gör att den som parkerar sin bil sällan behöver betala vad det egentligen kostar att tillhandahålla parkeringen. Den som parkerar ges därmed inte heller möjlighet till att göra en avvägning mellan den egna nyttan av att parkera gentemot den faktiska kostnaden för parkeringen (ibid.). Parkeringsefterfrågan i städer har genom denna subventionering därmed blivit konstlat hög ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (ibid.).

Envall (2013, s. 8) ger ett exempel på detta utifrån en undersökning av Södermalm i Stockholm gjord av WSP år 2012 (se Envall & Nissan 2013, bilaga 8) som visar hur en yta motsvarande cirka 1300 parkeringsplatser i garage har omvandlats till gym, kontor, butiker och lager. Envalls slutsats är att en miniminorm som skapar ett överdimensionerat parkeringsutbud, och därför inte kan följa marknadspriset på alternativt användande, i längden riskerar omvandlas från parkering till andra ändamål.

Berg (2013, s. 11) gör också ett viktigt konstaterande i att det går att dela upp möjligheten att påverka parkeringsutbudet på två sätt: det ena är att med regler och riktlinjer vid nyexploatering påverka utbudet på lång sikt, och det andra är att påverka det befintliga utbudet genom reglering och prissättning (ibid.). Att arbeta med båda sätten ger större möjlighet att (snabbare) uppnå önskade effekter med parkeringspolitiken.

Åtgärder inom parkeringspolitiken och dess effekter

Det finns idag begränsat med forskning som tyder på att det med hjälp av en generell parkeringsnorm i en kommun går att förutsäga en framtida parkeringsefterfrågan. Denna svårighet blir särskilt tydlig vid studier under en byggnads totala livslängd, där faktorer som boendetäthet och socioekonomiska förhållanden över tid kan förändras. Envall (2013, s. 7) påpekar att parkeringsnormer saknar stöd i forskningen vilket beror på faktorer som kollektivtrafikförhållande, parkeringsavgifter och att medborgare kan välja mellan flera olika transportsätt i städer och att det därför inte är möjligt att räkna fram en generell och fast parkeringsnorm genom prognoser. Ett exempel på missbedömning i prognoserna går att finna i Stockholms smalhusområden där prognoserna för bilplatsbehov överskattades med 50-100 % under en femtonårsperiod. Bilinnehavet per person ökade förvisso men prognoserna missade helt att befolkningstätheten skulle komma att halveras under samma tidsperiod. Trots att bilinnehavet per person nästan fördubblades under femtonårsperioden så var det totala bilplatsbehovet i det närmaste oförändrat (Ericson, Ohlsson & Rådberg 1981, ss. 163-164).

Den enskilt största påverkan på antalet parkeringsplatser som finns idag är kommunernas miniminorm för parkeringsplatser vid nybyggnation, vilket ger ett konstant tillflöde av ny parkeringsplatser på marknaden (Hanssen et al. 2014, s. 71). De flesta av dessa parkeringsplatser kan inte bära sina egna kostnader utan som nyss påpekat är de istället kraftigt subventionerade genom hyror eller månadsavgifter, varupriser eller löner. En svensk studie gjord av Indebetou och Börefelt (2014, s. 11) visar att införandet av bilpool kan vara ett sätt att använda parkeringsplatser mer effektivt genom att fler personer kan dela på varje bil och därmed också på varje parkeringsplats. Varje bilpoolsbil ersätter enligt studien i genomsnitt fem privatbilar i de studerade städerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Svensson och Hedström (2010) delar upp åtgärder för parkeringsutbudet i tre olika segment: boendeparkering, arbetsplatsparkering och besöksparkering. De tre olika segmenten har olika förutsättningar och olika åtgärder behövs inom respektive segment för att påverka färdmedelsval och parkeringsefterfrågan.

Boendeparkering

Svensson och Hedström (2010, s. 15) pekar på att boendeparkering istället för att vara förlagd på gatumark ska hänvisas till parkeringsanläggningar. Kostnaden för boendeparkering ska enligt Svensson och Hedström (2010, ss. 15-16) baseras på de verkliga kostnaderna för parkeringen för att minska korssubventioneringen mellan de boende. Idag bygger miniminormerna och parkeringsköp vid nybyggnation in parkeringskostnaden som en del av hyres- eller månadsavgiften, och de som äger bil får en del av sin parkeringsplats betald av de som inte äger

bil. Detta utestänger enligt Envall (2013, s. 9) kapitalsvaga eller "lånesvaga" grupper ifrån nybyggda bostäder. Även Hanssen et al. (2014, s. 77) påpekar att det är just låginkomsthushåll med lägre bilinnehav som drabbas. Avgiften bör vara en fast avgift, t.ex. månadsvis, så att bilägaren inte ska kunna undvika egna parkeringskostnader genom att köra bilen till en gratis parkering på sin arbetsplats, en situation som skulle bli trafikgenererande (Svensson & Hedström 2010 ss. 15-16). God tillgång till så kallad "off-street parking", alltså parkeringshus, -garage eller större markparkering, ger enligt en litteraturstudie av Hanssen et al. (2014, s. 82) ett högre bilinnehav och om det finns ett högt utbud av gatuparkering utanför bostaden kommer hushållen dessutom göra fler och längre resor med bil. Detta grundas i att om bilägaren är säker på att finna en parkeringsplats så kommer bilinnehav och bilanvändande att öka. På motsvarande sätt kommer bilanvändandet att öka om det är enkelt att ta sig till sin parkeringsplats (ibid. ss. 77-78) Boendeparkering – ett system som ger boende förtur till parkering inom ett område – kommer enligt dessa studier att leda till ökat bilinnehav och ökat bilanvändande (ibid. s. 78). Enligt en studie av Christiansen, Engebretsen och Hanssen (2015, s. 73) så har det att inte ha tillgång till egen parkeringsplats tillsammans med avståndet till parkeringsplatsen en inverkan på bilinnehav och bilanvändande. Detta bekräftas också i en annan norsk studie (Christiansen, Skollerud & Hanssen 2015, s. 56) som dessutom tillägger att parkeringsutbudet har en påverkan på färdmedelsval, men inte på antalet resor. Längre avstånd till parkeringsplatsen gör att total restid ökar och blir mindre konkurrenskraftig mot kollektivtrafik eller cykel som färdmedel (Christiansen, Engebretsen & Hanssen 2015, ss. 46-47). Litteraturstudien av Hanssen et al. (2014, s. 82) visar också på att parkeringsutbudet har större påverkan på bilinnehav och bilanvändande jämfört med inkomst eller demografiska faktorer.

En undersökning av det relativt nybyggda bostadsområden Porslinsfabriken i Göteborg med en parkeringsnorm på 0,57 parkeringsplatser per lägenhet visar att de begränsade parkeringsmöjligheterna har minskat bilanvändning och 19 % av de boende har minskat sitt bilinnehav sedan de flyttade till området (Hrelja, Henriksson & Antonsson 2016). De allra flesta boende är nöjda med parkeringssituationen och den missnöjdhet som finns är inte kopplad till parkeringsnormen eller prisnivån utan har istället att göra med krånglande garageportar, nitiska parkeringsvakter, för få besöksparkeringar eller för små parkeringsrutor (ibid. s. 50). En slutsats i undersökningen är att en lägre parkeringsnorm måste åtföljas av åtgärder som god tillgång till kollektivtrafik, höjning av parkeringsavgifter och minskning av allmänna parkeringsplatser (ibid. s. 50). Parkeringsnormen har i det aktuella fallet inte inneburit någon begränsning i de boendes bilanvändande eftersom bilen istället kunnat parkeras i närliggande område på allmän parkeringsplats. För att bidra till kommunens mål om sänkt biltillgång föreslår utredningen en

ytterligare sänkning av parkeringsnormen. Alternativt kan de offentligt tillgängliga parkeringarna i området minskas eller att avgifterna för dessa höjs (ibid. s. 50).

I en litteraturstudie gjord av Hanssen et al. (2014, s. 71) visas att om miniminormen för parkering skulle försvinna så kommer byggherrar i regel anlägga färre parkeringsplatser och istället bygga fler lägenheter. Konsekvenserna av miniminormen blir enligt Hanssen et al. (ibid.) ett för stort utbud av parkeringsplatser, resursineffektivt markutnyttjande, dyrare boende- och byggkostnader och påverkat färdmedelsval. Samma litteraturstudie (ibid. s. 74) visar också att då boendeparkering i ett område är för lågt prissatt så är det *för många* som kommer att utnyttja sig av möjligheten, vilket leder till ökad söktrafik efter ledig parkering vilket ger ökad trafik, utsläpp och trängsel. Betalningsviljan hos hushållen visade sig i den undersökningen vara högre än priset för boendeparkeringen.

Arbetsplatsparkering

Arbetsplatsparkeringen är den parkeringstyp som uppvisar störst skevhet vad gäller subventionering utav parkeringsavgifter (Svensson & Hedström 2010, ss. 14-15). Uppemot 90 % av svenska arbetstagare har tillgång till gratis, eller mycket billig, parkering i anslutning till sin arbetsplats och det är främst i stora och mellanstora städers centrala delar som betalning behövs (ibid.). Samtidigt så är det inom detta segment som den största förändringspotentialen finns. Genom att minska utbudet eller införa/höja parkeringsavgifterna kan färdmedelsvalet och därmed parkeringsefterfrågan i hög grad påverkas (Svensson & Hedström 2010, ss. 14-15; Hanssen et al. 2014, s. 73). Enligt Hanssen et al. (2014, s. 73) så visar deras litteraturgenomgång att införandet av parkeringsavgift har större påverkan än en förändring av en befintlig avgift. En norsk undersökning visar att allra störst effekt på färdmedelsval och parkeringsefterfrågan fås genom en begränsning av antalet parkeringsplatser (Christiansen, Engebretsen & Hanssen 2015, ss. 71-72). Undersökningen pekar på att bilandelen nästintill halveras om det är svårt att hitta en parkeringsplats jämfört med om det är enkelt (ibid.) Även denna undersökning visar att parkeringsavgifterna påverkar parkeringsefterfrågan och effekterna är större om den anställda betalar avgiften per dag eller timme jämfört med en månadsavgift (ibid.). Henrikssons (2008) intervjustudie visar också på att parkeringsutbudet i en stad påverkar om de resande använder bil eller andra färdmedel. Svårigheterna med att finna en parkering i Stockholms innerstad gjorde att merparten av de intervjuade valde ett annat färdmedel än bil för dessa resor.

En undersökning i Oslo visar att priskänsligheten i innerstaden är högre där det finns goda alternativ till bilen och resor kan vara kortare (Hanssen et al. 2014, ss. 73-74). En mindre avgiftsförändring ger alltså högre effekt i innerstäder.

När ett företag subventionerar parkeringen görs det på bekostnad av alla anställdas löneutrymme, och en minskad tillgång eller högre avgift kan kompenseras genom exempelvis löneökning utan att företagets totala arbetskraftskostnad ökar (Svensson & Hedström 2010, ss. 14-15). Ett alternativ till detta har införts på flera håll i USA genom ”*Parking Cash Out*” där parkeringen förblir gratis, men de som avsäger sin parkeringsplats får en summa pengar, som företaget själva sparar in på minskade parkeringskostnader (U.S. Environmental Protection Agency 2005; Envall 2013, s. 10).

Besöksparkering

Ett högt utnyttjande av besöksparkeringar innebär att fler besökare kan dela på färre parkeringsplatser. Kapacitetsutnyttjandet bör ligga på 90 % så att biltrafik som genereras av sökande efter ledig parkering, s.k. söktrafik, minimeras. Om utnyttjandegraden är lägre än 90 % är utbudet överdimensionerat medan det vid högre beläggning kan tas ut en högre avgift för att minska efterfrågan. En högre avgift på dessa parkeringar motverkar dessutom blockerande långtidsparkering. Priskänsligheten på besöksparkeringar är relativt liten i stora och medelstora städer, utan istället är det andra faktorer såsom totalt detaljhandelsutbud, attraktiva stadsmiljöer och kulturutbud m.m. som avgör mängden individer som vill besöka innerstaden. Högre, eller lägre, parkeringsavgifter har alltså liten påverkan på om besökare väljer att angöra innerstaden, utan det är helt andra faktorer som har större potential, vilket kan jämföras med handelsintressenternas frekventa krav på fler och billigare parkeringsplatser. (Svensson & Hedström 2010, s. 13-14).

Åtgärds kombination ger störst effekt

Mycket talar för att det är just en kombination av minskat parkeringsutbud till högre kostnad tillsammans med en satsning på hållbara färdmedel är det som ger störst effekt. Vid målsättning om förändrade färdmedelsandelar kan ensidiga satsningar på förbättringar inom kollektivtrafik, cykel och gång riskera att bli relativt sett verkningslösa om de inte kompletteras med en fullständig parkeringspolicy (Svensson & Hedström 2010, ss. 16-17). Även litteraturstudien av Hanssen et al. (2014 s. 82) pekar på att parkering har större betydelse för andelen resor med kollektivtrafik än vad närheten till stationer har. En intervjustudie gjord av Henriksson (2008) pekar på att framkomlighet för bil tillsammans med parkeringstillgång påverkar val av färdmedel inom eller till Stockholms innerstad. Förändringar i parkeringsutbudet har alltså stora möjligheter att påverka färdmedelsvalet och för att utnyttja denna potential för hållbart resande så måste parkeringspolitiken hanteras med samma ambitionsnivå som transportstrategier och översiktsplaner (Svensson & Hedström 2010, ss. 16-17). Enligt Svensson och Hedström (2010,

ss. 14-15) så innebär en begränsning i parkeringsutbudet att chanserna ökar väsentligt för att lyckas påverka färdmedelsfördelningen med stora kollektivtrafiksatsningar. Christiansen, Engebretsen och Hanssens (2015, ss. 73-74) undersökning visar att tät urban struktur tillsammans med begränsat parkeringsutbud bidrar till minskat bilanvändande. Ett högfrekvent kollektivtrafikutbud ger störst effekt först när parkeringsmöjligheterna begränsas (ibid.).

Svårigheter inom parkeringspolitiken

I sin rapport *Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling* (Parkeringspolitik och hållbar stadsutveckling, egen översättning) skriver Hanssen (2002) om svårigheterna för kommuner att genomföra kraftiga åtgärder inom parkeringspolitiken. Dels så kan restriktiva parkeringsåtgärder bli en politisk belastning. Erfarenhet från norska kommuner visar att trots högt kunskapsläge om parkeringspolitikens verktyg så är kommunerna passiva med att använda dom. Detta kan enligt Hanssen delvis bero på att det är ett nationellt regelverk som ska verkställas lokalt. På denna lokala nivå kan en minskning av parkeringsutbudet i ett område leda till ökad trängsel och trafik i närliggande område (Hanssen et al. 2014, s. 83). Dessutom kan konkurrens om boende, arbetsplatser och handel med grannkommuner utgöra ett hinder för att införa en restriktiv parkeringspolitik. Även om parkeringspolitiken i huvudsak ska skötas på kommunal nivå så kan ett regionalt samarbete behövas för att uppnå mål om minskat bilanvändande och hållbar stadsutveckling i övrigt (Hanssen 2002, s. 79).

Spårbundenhet och parkeringspolitik

De självförstärkande processerna av bilism har redan presenterats i teorikapitlet. Miniminormerna för parkeringsplatser kommer enligt Hanssen (2002, s. 80) att på sikt att skapa fler och fler nybyggnationer som ligger fellokaliserade i förhållande till kommunernas mål om hållbar utveckling. Detta kommer över tid göra det svårare att ändra inriktning och reversera en uppkommen olycklig utveckling (ibid.). Denna process är tydligt självförstärkande och följer teorin om en ökande avkastning. För att ta sig ur detta spår föreslår Hanssen (ibid.) att en maximinorm istället införs så att incitamenten för att bygga i dessa områden blir mindre och bebyggelsen istället lokaliseras till platser som är gynnsamma för stadens hållbarhetsambitioner.

RESULTAT

I detta kapitel kommer resultatet av den analys som gjorts på hur Malmös parkeringsnorm påverkar stadsutvecklingsmålen. Först motiveras varför Malmö valts som fall och därefter presenteras *Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm*. I det senare avsnittet granskas de argument med vilka kommunen motiverar sitt val av parkeringsnorm. I det sista avsnittet presenteras de olika stadsutvecklingsmålen som har identifierats påverkas i störst grad av parkeringsnormen.

Val av fall

Malmö stads uppdrag om en genomgripande översyn av kommunens parkeringspolitiken i syfte att göra den målstyrd i kombination med en nyligt antagen trafik- och mobilitetsplan med ambitiösa mål om minskade bilresor gör Malmö till ett lämpligt fall att studera. I kombination med översiktsplanens mål om en attraktiv och hållbar stad och en stor bostadsbrist är det högt ställda mål som ska uppnås vilket gör att en målstyrd parkeringspolitik måste utarbetas efter dessa höga krav. Malmö är också tillräckligt stort för att en fungerande parkeringsmarknad ska vara möjlig, d.v.s. att det råder konkurrens om utrymmet i staden. Samtidigt har Malmö liknande förutsättningar som åtminstone ett antal andra kommuner som upplever liknande problem, vilket gör att resultatet kommer att kunna generaliseras. Dessutom är det en fördel att frågan är aktuell eftersom forskningen då kan bidra med direkt samhällsnytta, kommunen i fråga har ett egenintresse att bistå författaren i sitt arbete och dessutom blir det mer intressant för författaren att kunna få arbeta med aktuella frågor.

Läsaren ska redan här göras uppmärksam på att Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm är en handling antagen 2010 medan övriga stadsutvecklingsmål är framtagna senare, i synnerhet trafik- och mobilitetsplanen (2016). Jämförelsen ska därför inte ses som kritik mot parkeringspolicyn och parkeringsnormen utan istället syftar jämförelsen till att synliggöra de mållkonflikter som finns mellan dokumenten och hur parkeringsnormen kan bli en bromskloss för kommunens stadsutvecklingsmål. Slutsatserna kan förhoppningsvis användas som kunskapsunderlag i kommande utvecklingsarbete med stadens parkeringspolitik. Faktum kvarstår dock att parkeringspolicyn från 2010 är den policy som gäller och vad Malmö stad har att förhålla sig till, vilket återigen påvisar vikten av att ha en uppdaterad parkeringspolitik som överensstämmer med kommunens mål och visioner.

Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm

Malmös parkeringspolicy och parkeringsnorm är uppdelat i de två delarna *parkeringspolicy* och *parkeringsnorm*. Policydelen utgår ifrån Malmös tidigare översiktsplan och visar hur parkeringspolitiken kan bidra till att uppfylla dessa mål. De övergripande målen är i stor grad de samma som i den nya översiktsplanen och föreslagna åtgärder följer i stort också de åtgärder som forskningsöversikten föreslår. Denna del kommer endast i liten grad användas vid analysen.

Parkeringsnormen är det verktyg som kommunen använder som vägledning vid detaljplaneläggning och som krav vid bygglovsgivning (Malmö stad 2010, s. 3). För Malmö stad är det en miniminivå för parkering som anges och den gäller enbart för parkering på tomtmark medan gatuparkering inte omfattas av parkeringsnormen² (ibid. s. 3). För att uppnå syftet med uppsatsen om synliggörande av målkonflikterna mellan parkeringsnormen och stadsutvecklingsmål kommer fullt ljus riktas mot dokumentets andra del: parkeringsnormen.

Malmös parkeringsnorm är baserad på en miniminorm och utgångspunkten för att beräkna parkeringsbehovet vid bostaden är att varje bil ska ha en parkeringsplats (Malmö stad. ss. 16-17). Detta bilplatsbehov kan beräknas genom att multiplicera boendetätheten med bilinnehavet. Malmö stad brukar använda medelvärdet 2 boende per lägenhet vilket med en biltäthet vid nybyggnation om 500 bilar/1000 invånare (ibid.) ger ett parkeringstal på 1,0 parkeringsplats per lägenhet. För boendeparkering i flerbostadshus gäller normen 0,5-1,0 parkeringsplatser per lägenhet. Det flexibla talet utgör fortfarande ett minimital, men vid införande av åtgärder som bilpool, parkeringsköp i kommunalt parkeringshus för ökat samnyttjande, månadskort i kollektivtrafiken för boende under ett år m.m. finns möjlighet att sänka parkeringstalet till som lägst 0,5. Samnyttjande kan också sänka parkeringstalet enligt en föreskriven tabell (Malmö stad 2010, s. 21). Normalt sett gäller dock intervallet mellan 0,7-1,0 platser per lägenhet.

Den identifierade huvudtesen i Malmös parkeringsnorm är: *Parkeringsbehovet utgår ifrån biltätheten och vid bostaden ska parkeringsbehovet tillgodoses*. Att parkeringsbehovet vid bostaden ska tillgodoses står också explicit utskrivet i parkeringsnormen (Malmö stad 2010, s. 17). Enligt forskningsöversikten blir dock en miniminorm ett reaktivt och prognosstyrt sätt att driva parkeringspolitik. Miniminormen ger ett konstant tillskott till parkeringsutbudet vilket enligt forskningsöversikten direkt ökar bilinnehav, bilanvändning och parkeringsefterfrågan. Medan

² En vanlig anledning till att gatumarksparkering inte omfattas av parkeringsnormen är att kommunens trafikkontor vill ha rådighet över gatans användning över tid. Västerås (2015, s. 13) har löst detta genom att byggherren får tillgodoräkna sig fastighetens besöksparkeringar på gatumark, men att kommunen efter färdigställandet alltid övertar förvaltningen.

forskningsöversikten ger en mängd argument som talar emot användandet av just en minimiparkeringsnorm ger Malmö stad några motargument till varför den används.

Malmö parkeringsnorm innehåller dels ett antal begrepp som tydligt visar att den är reaktiv och prognosstyrd, exempelvis används begreppet *behovstal* för det minimala som byggherren måste tillhandahålla (Malmö stad 2010). På vissa ställen i parkeringsnormen används bilinnehav och parkeringsbehov som näst intill liktydiga begrepp (ibid. s. 16-17). Utvecklingen mot ett högre bilinnehav i staden förklaras med demografiska och sociologiska förändringar (ibid. s. 16).

Hållbarheten i detta argument anses lågt då forskningsöversikten snarare pekar på att parkeringsutbudet i sig självt har en större påverkan på parkeringsefterfrågan än vad demografiska och sociologiska faktorer har. Malmö stad argumenterar dock för att ändrade resvanor så småningom kommer att leda till minskat bilinnehav, men avslutar det resonemanget med att detta ännu inte syns i prognoserna (ibid. s. 16). Då detta är ett reaktivt argument kan relevansen i argumentet anses lågt, i det fall det jämförs med viljan om en målstyrd parkeringspolitik.

Valet av att ha en miniminorm istället för en maximinorm motiveras med att en miniminorm gör att det vid brist på parkeringsplatser blir fastighetsägarens ansvar att ordna mer parkering, medan det vid en maximinorm istället skulle falla på kommunen (Malmö stad 2010, s. 17). Varken i forskningsöversikten eller i studerat material finns det något som helst stöd för ett sådant resonemang. Istället är det så att kommunen har full rådighet att bestämma hur många, eller hur få, parkeringsplatser som man bedömer vara skäligt och det är upp till varje bilägare att hitta en plats att parkera sitt fordon. Hållbarheten i argumentet kan alltså anses vara lågt.

Stadsutvecklingsmål i Malmö som påverkas av parkeringsnormen

Malmö stad har flera strategiska dokument som visar på olika mål och inriktningar för stadsutvecklingen. Motiveringen för de valda dokumenten utgår ifrån kommunstyrelsens uppdrag inför den pågående översynen av parkeringspolitiken som *"syftar till en målstyrd parkeringspolitik med ansvar för ett uppfyllande [av] målsättningarna i översiktsplanen, trafik- och mobilitetsplanen och stadens bostadspolitik."* (Malmö stad, 2015). Analysprocessen sker i två steg: först kommer de tre måldokumenterna att sökas igenom för att identifiera de olika mål och inriktningar som har en tydlig koppling till parkeringspolitiken. Detta urval sker baserat på den kunskap som inhämtats i forskningsöversikten i förra kapitlet. I det andra steget analyseras dessa mål och inriktningar i förhållande till parkeringsnormen för att belysa de eventuella konflikterna som föreligger. Denna process sker genom att följande kontrollfrågor ställs till texten: *"Vad innebär målen och inriktningarna?", "Varför är de viktiga?", "Hur kan de uppnås?"* och *"Stödjer eller motverkar parkeringsnormen att de uppnås?"*. Genom dessa delfrågor kan uppsatsens tredje frågeställning

besvaras: *Vilka målkonflikter finns mellan Malmös parkeringsnorm och stadsutvecklingsmål?* Jag kommer nedan att presentera den målkonflikt i respektive stadsutvecklingsmål som identifierats som den största och tydligaste i analysen.

Översiktsplanen

Enlig Plan- och bygglagen 3 kap. 1§ ska *"Varje kommun [...] ha en aktuell översiktsplan [...] som enligt samma kapitel 2§ [...] ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras."* (SFS 2010:900). Malmö stads översiktsplan antogs av kommunfullmäktige i maj 2014 och är uppdelad i två delar: en planstrategi i skriftform och ett webb-baserat kartverktyg med planeringsriktlinjer. Det är planstrategin som studeras i denna uppsats.

Det övergripande målet i Malmö stads översiktsplan (Malmö stad 2014a, s. 15) är att *"Malmö ska vara en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar stad och en attraktiv plats att bo, besöka och verka i."* Detta förklaras ytterligare: *"Målet är att skapa en robust stadsstruktur för en växande befolkning och samtidigt fortsätta utvecklas som en attraktiv och hållbar stad."* (ibid.). Enligt översiktsplanen är en prioriterade inriktning som ska generera denna robusta stadsstruktur att den ska präglas av närhet, vara tät och grön, läka samman staden socialt och fysiskt och ge goda förutsättningar för ett livskraftigt näringsliv (ibid. s. 19). En övergripande prioritering är att Malmö främst ska kunna växa inåt, vilket är möjligt om det byggs tätare. Yttre Ringvägen, som sträcker sig som en halvcirkel runt Malmö på ett ganska konstant avstånd av 7 km från Malmö centralstation, definieras som den yttre gränsen. När staden växer inåt ska den också byggas tätare med flexibilitet, multifunktionalitet och yteffektivitet som ledstjärnor (ibid.). Just tätheten är det som står i störst konflikt med parkeringsnormen.

Tät stad

En stad som byggs inåt genom förtätning erbjuder enligt översiktsplanen (Malmö stad 2014a, s. 19) många fördelar. Förtätning minskar behovet av att ta den värdefulla jordbruksmarken, en av kommunens viktigaste naturresurser, i anspråk. En tät stad är mer resurs- och energieffektiv än den glesta staden, och kan läka samman staden både strukturellt och socialt. Ett resurseffektivt transportsystem med minimerad miljöpåverkan bidrar till att fler väljer kollektivtrafik, cykel eller gång och därmed till att minska bilberoendet (ibid. s. 7, 19). Då kan hälsoläget förbättras och de negativa effekterna på klimat och lokal miljö begränsas (ibid. s. 69). Både existerande och ny infrastruktur kan utnyttjas effektivare i en tät stad och nya ekonomiska värden kan skapas genom att byggmöjligheterna ökar inom en given yta (ibid. s. 19). Den täta staden ger tillsammans med

funktionsblandning och förutsättningarna för en *nära stad*. Dock kan problem med buller och luft- och vattenutsläpp öka vid tätare bebyggelse (ibid. s. 69).

För att uppnå en tät stad pekas trafikplaneringen ut som ett strategiskt verktyg (ibid. s. 19). Även fysiska och mentala barriärerna ska byggas bort, exempelvis genom att vissa infartsleder omvandlas till stadshuvudgator (ibid. s. 30). Fler människor kommer att transportera sig i den täta staden men gaturummet kan inte bli större. Därför måste trafikytor enligt Malmö stad användas mer effektivt för att kunna transportera fler människor. För att uppnå detta så behöver konventionella ytanspråk för olika trafikslag ifrågasättas (ibid. s. 42).

Genomförande och målkonflikter

För att översiktsplanen ska kunna genomföras så krävs tillräckliga ekonomiska incitament för att fastighetsägare och andra aktörer ska delta i utvecklingsprocesserna (Malmö stad 2014a, s. 66). Kommunala styrmedel såsom tilldelning av kommunal mark, markprissättning och parkeringsnormer kan ge förutsättningar för marknadsaktörer att producera ny bebyggelse utifrån betalningsvilja och efterfrågan hos enskilda människor och företag (ibid. s. 66). Malmö stad anser det också som väsentligt att samordna och samarbeta kring grannkommunernas utbyggnadsstrategier för att kunna ta hänsyn till arbetspendling och hållbarhetsmål (Malmö stad 2014a, s. 28), i enlighet med forskningsöversikten.

Vid genomförandet av översiktsplanen blir det också tydligt att det uppstår målkonflikter. Detta är Malmö stad själva mycket medvetna om och nämner det även i översiktsplanen. Det konstateras att innovationer och nytänkande är nödvändigt samtidigt som konventionella processer, invanda rutiner och riktlinjer måste ifrågasättas (ibid. s. 6). Inte minst krävs det mod att ta svåra beslut och pröva nya lösningar (ibid. s. 25). De prioriterade inriktningarna är tänkta att användas som vägledning för avvägning mellan olika intressen (ibid.). Malmö stad konstaterar samtidigt att *”Målkonflikter som kan uppstå lär dock i högre grad bero på att konventionellt planeringstänkande står i konflikt med översiktsplanens mål för stadens utveckling.”* (ibid.). I projekt som ligger i linje med de prioriterade inriktningarna men som till synes omöjliggörs på grund av exempelvis existerande normer och regelverk, så kan dessa behöva omprövas för att möjliggöra en hållbar stadsutveckling (ibid. s. 67). Alternativ såsom stadsutglesning har enligt Malmö stad så många negativa konsekvenser att det inte kan betraktas som bättre (ibid.).

Malmö stad konstaterar också att då kommunen äger mindre av marken inne i staden som ska användas vid förtätning så kommer det bli svårare att påverka när och var förtätningen kommer att ske. En konsekvens av detta är att det blir svårare att få kostnadstäckning för anläggning av allmän plats och offentlig service (Malmö stad, 2014a).

Målsättningen om en tät stad är den stora uppenbara orsaken till målkonflikter, då många funktioner ska samsas på en mindre yta än vad de tidigare har behövt göra. Alla verksamheter kommer att få mindre mark per person (Malmö stad 2014, s. 32). Detta gäller såväl mellan olika användning som offentlig service, näringsliv, dagvattenhantering, bostäder, trafik, parker och fritidsanläggningar som mellan olika trafikslag (Malmö stad 2014). Skolor och förskolor är verksamhet som har extra stora behov av utrymme (ibid. s34). Översiktsplanen nämner exempelvis att underutnyttjade p-platser kan nyttjas för förskolor och förskolegårdar (ibid.).

I förhållande till parkeringspolitik så anger översiktsplanen (Malmö stad 2014a, s. 46) att effektiva styrmedel och beteendepåverkan ska användas för att minska andelen biltrafik i centrum, varav parkeringsavgifter ska användas som styrmedel för trafiken.

Trafik- och mobilitetsplanen

Visionen för Malmös trafiksystem är att möjliggöra en vardag där gång, cykel och kollektivtrafik är det självklara valet (Malmö stad 2016a, s. 10, 34) och det slutliga målet är ett mer tillgängligt och attraktivt Malmö för fler (ibid. s. 7). De övergripande strategierna i *översiktsplanen* om att bli en mer tät, grön, funktionsblandad och nära stad möjliggör, och möjliggörs av, trafik- och mobilitetsplanens målsättningar och inriktningar (ibid. s. 62). En förändrad färdmedelsfördelning där fler reser med kollektivtrafik, cykel eller till fots på bekostnad av biltrafiken krävs för att kunna uppnå Malmö stads övergripande mål om att vara en attraktiv och hållbar stad (ibid. s. 10-11). Därför fungerar målbilden för malmöbornas och inpendlarnas färdmedelsfördelning som en symbol för hur väl staden kommer att lyckas med ovan nämnda mål (ibid. s. 30).

Målbilden har definierats utifrån en sammanvägning av de kommunala styrdokumenterna *Fotgångarprogrammet*, *Cykelprogrammet*, *Koll2020* och *Trafikmiljöprogrammet*. Målbilden för färdmedelsfördelningen utgår ifrån 2013 års befolkningsnivå om 310 000 invånare och 62 000 inpendlare där den förväntade ökningen till år 2030 är 400 000 invånare och 80 000 inpendlare³. För de 31 000 personer som pendlar *ut* från Malmö presenteras ingen strategi och de behandlas därför inte heller i denna uppsats (Malmö stad 2016a, s. 36).

Målbilden för bilresor inom Malmö är en andelsminskning från 40 % år 2013 till 30 % år 2030. I kombination med befolkningsökningen på 90 000 personer (+29 %) innebär det att det *totala antalet* bilresor förväntas minska med 3-5 % under perioden (Malmö stad 2016a, s. 30-31).

Målbilden för inpendlingsresor är en andelsminskning från 62 % år 2013 till 50 % år 2030. I

³Trafik- och mobilitetsplanen presenterar två olika scenarier men då den senaste befolkningsprognosen från december 2015 pekar på att befolkningsökningen i scenario A kommer att vara nådd redan år 2019 (Malmö stad 2016c) kommer jag i denna uppsats använda mig av scenario B.

kombination med inpendlingsökningen på 18 000 personer (+29 %) innebär det att det *totala antalet* bilresor förväntas öka med cirka 4 % under perioden (ibid. s. 36-37). Malmö anger dock att antalet inpendlingsresor år 2030 inte bör bli fler än vad de är idag (ibid. s. 37).

För att uppnå den förändrade färdmedelsfördelningen ska Malmö stad arbeta med målstyrd planering, där angreppssättet på framtidens trafik tar utgångspunkt i vad som vill skapas (Malmö stad 2016a, s. 7). Minskningen av bilresor ska främst tas upp genom högre andel kollektiv- och cykeltrafik och det är i dessa färdmedelssätt som stora insatser måste göras (ibid. s. 30-39). För resorna inom Malmö kommer satsningarna på hållbara trafikslag göra så att bilens betydelse minskar och balanseras. Bilresor kommer istället rationaliseras bort till förmån för andra färdmedel, och en fortsatt expansion av bilpooler kommer dessutom att möjliggöra bilfritt boende (ibid. s. 36). I förhållande till parkeringsåtgärder så nämns dessa som styrmedel endast inom åtgärder för en mer hållbar pendling. Där föreslås att parkeringsnormen ska användas för att styra mot ett minskat bilbehov i samband med nyexploatering av arbetsplatser (ibid. s. 38). För befintliga arbetsplatser finns istället möjligheten att arbeta med gröna resplaner där arbetsplatsen inspirerar sina anställda att resa mer hållbart genom t.ex. bättre cykelparkering, omklädningsrum, subventionerade kollektivtrafikkort och en minskning av tillgången till gratis och subventionerad bilparkering (ibid.). I samma kapitel konstateras också att tillgång till gratis bilparkering nära arbetsplatser eller målpunkter har stor betydelse för färdmedelsvalet. Trafik- och mobilitetsplanen föreslår en kartläggning av tillgången till gratis parkering vid arbetsplatser och på kvartersmark i Malmö, vilken ska kunna bidra till utveckling av parkeringspolicyn, ta fram gröna resplaner och strategier för att kunna styra dessa parkeringsplatser.

Handlingsplan för bostadsförsörjning

Varje kommun ska enligt Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (SFS 2000:1383) 1§ 1 stycket *"...med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs."*

Handlingsplan för bostadsförsörjning i Malmö presenterar tre stora utmaningar för Malmö stad framöver (Malmö stad, 2014b, s. 4-5): Ökat bostadsbyggande, ökat utbud av bostäder för hushåll med knappa resurser och minskad hemlöshet. Malmö stad (2014b, s. 14) skiljer på bostadsbehov och bostadsefterfrågan. Bostadsbehovet utgörs av en grundläggande tillgång där det finns en ändamålsenlig tillgång för varje hushåll medan bostadsefterfrågan snarare är kopplat till hushållens resurser och preferenser och efterfrågan påverkas också av marknadsrelaterade omständigheter. Denna skillnad är förklaringen till de tre stora utmaningarna som Malmö stad ser. Nyproduktionen är kopplad till hushållens efterfrågan på bostäder och resurssvaga hushåll har

sällan råd med nyproducerade bostäder (Malmö stad 2014b, s. 22). Därför ger en låg bostadsproduktion högre konkurrens inom det befintliga beståndet och resurssvaga hushåll får svårare att finna en lämplig bostad (ibid. s. 23). Den yttersta konsekvensen av den hårdare konkurrensen på bostadsmarknaden är hemlöshet (ibid. s. 24). Den strukturella hemlösheten, som baseras i att hushållet inte har ekonomiska förutsättningar för själva lösa sin boendesituation, har de senaste åren ökat i Malmö (ibid. s. 17).

DISKUSSION & SLUTSATS

Diskussion

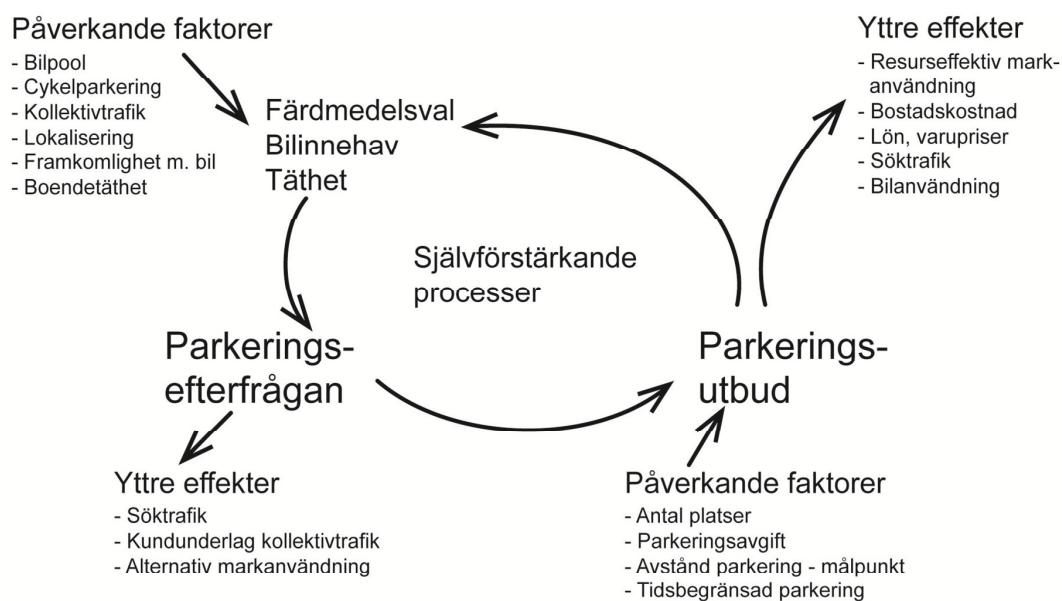
Teorin om spårbundenhet och självförstärkande processer erbjuder en förklaring till hur regler och policys som väl instiftats också kommer att leva kvar under mycket lång tid. Teorin om spårbundenhet förutsätter också att det vid en viss tidpunkt finns flera alternativa spår. De två alternativa spår som har kunnat urskiljas i denna uppsats är dels bilsamhället och dels ett mer hållbart samhälle. Det första spåret utgörs av efterkrigstidens strävan mot ett bilsamhälle där samhället ska anpassas till bilen. Det är under denna tid som parkeringsnormerna tas fram, baserat på synen att bilsamhället är ofrånkomligt och samhället därför måste anpassas utifrån prognoserna om ökat bilinnehav. Det andra spåret utgörs av dagens ambitioner om ett hållbart samhälle med minskat bilberoende där bilen istället ska anpassas till den stad och det samhälle vi vill bo och verka i. Här finns grunden till den stora målkonflikten mellan parkeringsnormen och hållbar stadsutveckling. Efterkrigstidens syn på- och strävan mot bilsamhället lever genom parkeringsnormen kvar och användandet av parkeringsnormen fortsätter att styra mot just detta bilsamhälle. Genom att kontinuerligt bidra till en utbyggnad av infrastrukturen kring bilen så kommer de självförstärkande processerna ytterligare öka både bilberoende och parkeringsefterfrågan. Det finns därmed skäl att ifrågasätta om en målstyrd parkeringspolitik – som strävar mot minskat bilberoende – ska baseras på den minimiparkeringsnorm som låg till grund för bilsamhällets förverkligande. En målstyrd parkeringspolitik måste istället baseras på regler och normer som bidrar till att uppfylla de stadsutvecklingsmål som eftersträvas idag.

Problemen med dagens parkeringspolitik är många och kommunernas tidigare strävan efter att tillgodose parkeringsefterfrågan med fler parkeringsplatser har istället för att lösa de initiala trängselproblemen resulterat i att bygga in staden i ett ytterligare bilberoende. Ett av problemen idag är att parkeringspolitiken ofta ses som ett eget område och inte behandlas på en tillräckligt hög nivå för att kunna bidra till att uppnå kommunens övriga stadsutvecklingsmål. Dessutom är kostnaden för parkeringsplatser kopplat till enskilda projekt där kostnaden byggs in i exploateringskostnaden och till stor del tas ut i form av hyror, månadsavgifter, löner, varupriser m.m. Den som inte använder parkering subventionerar därmed den som använder parkeringen, något som även gäller vid en byggherres parkeringsköp i kommunalt parkeringshus. Det medför också att många parkeringsplatser är låsta till vissa arbetsplatser, bostadsföreningar eller handelsetableringar, vilket gör att de inte kan användas effektivt över dygnet eller veckan.

För att komma till rätta med detta har kommunen mycket stora möjligheter att bedriva en aktiv parkeringspolitik. Det första som kommunen behöver göra är att få ut en så stor del av

parkeringsplatserna som möjligt på en parkeringsmarknad, där kostnaden för parkering motsvarar kostnaden för att tillhandahålla dem. Denna kostnad inkluderar också de intäkter som hade kunnat genereras vid en alternativ användning. När efterfrågan istället är konsumentstyrd så kan olika parkeringspolitiska åtgärder användas för att styra färdmedelsval och parkeringsefterfrågan samt parkeringsutbudet ytterligare. Parkeringspolitiken kan delas upp i huruvida den påverkar parkeringsefterfrågan eller parkeringsutbudet. Parkeringsutbudet kan bland annat styras genom antal tillgängliga parkeringar, parkeringskostnad, tidsbegränsning samt avstånd mellan parkeringsplats och målpunkt. Parkeringssefterfrågan kan påverkas genom exempelvis tillgång till bilpool och god infrastruktur för mer hållbara färdmedel som cykel eller kollektivtrafik.

För att tydliggöra hur olika åtgärden hänger samman och hur parkeringsnormens självförstärkande processer ser ut så skulle en förklaringsmodell kunna ta sig uttryck på följande sätt. Nedanstående diagram har tagits fram av författaren och avser inte att på något sätt vara en fullständig förklaringsmodell för alla de komplexa samband som finns. Den ska snarare ses som ett hjälpmedel som förenklar och synliggör de mest centrala åtgärderna inom parkeringspolitiken och visar på dess potential som styrmedel mot olika stadsutvecklingsmål.



Förklaringsmodell för parkeringsnormens självförstärkande processer.

Många förtätningsprojekt kommer att ta plats på befintliga markparkeringsplatser vilket enligt nuvarande parkeringspolitik gör att även dessa ska ersättas. Resultatet blir att fler

parkeringsplatser byggs, trots att kommunen strävar efter minskat bilberoende och bilanvändande. För att tydliggöra problematiken vill jag illustrera med följande scenario. Ett befintligt område med 100 hushåll som byggts enligt normen 2 parkeringsplatser per hushåll ska förtätas med ytterligare 100 bostäder. Om dagens parkeringsnorm är 1 parkeringsplats per hushåll innebär det 100 nya parkeringsplatser vilket för de 200 bostäderna ger en total av 300 platser, eller 1,5 plats per hushåll. Som jämförelse kommer ett helt nybyggt område med 200 hushåll endast att ha 200 parkeringsplatser, d.v.s. 100 platser färre. Om vi säger att 1 parkeringsplats per hushåll skulle vara vad som krävs för att nå stadsutvecklingsmålen borde de nybyggda bostäderna i det befintliga området ha parkeringsnormen 0 för att områdets totala parkeringstäthet ska bli 1 parkeringsplats per hushåll⁴. Förutsatt att det finns en fungerande parkeringsmarknad i området så skulle exempelvis en beläggningsstudie visa huruvida parkeringsutbudet motsvarar eller är över- eller underdimensionerat i förhållande till efterfrågan. Baserat på beläggningsstudien kan ett lämpligt antal parkeringsplatser tillkomma med den nya bebyggelsen och den totala mängden parkeringar kommer bättre att motsvara den verkliga parkeringsefterfrågan.

Analysen av de tre dokumenten med Malmös stadsutvecklingsmål indikerar på tydliga målkonflikter i förhållande till Malmös parkeringsnorm så som den är utformad idag. För det första så tar parkeringsplatser, och den biltrafik de genererar, upp mycket plats på ett resursineffektivt sätt. Detta står i direkt konflikt med målen i översiktsplanen om att utveckla en tät stad där marken också måste användas resurseffektivt. Förtätning inom befintlig bebyggelse omöjliggörs eller fördyras avsevärt på grund av för att det finns begränsat utrymme för att tillgodose parkeringsnormen. Parkeringsnormen (Malmö stad 2010, s. 21) anger att längre gångavstånd till parkeringen i dessa fall bör kunna accepteras men att det vid förtätning fortfarande är viktigt att beakta det ökade parkeringsbehovet som ofta inte går att lösa på den egna tomten. Parkeringsnormens utformning med en miniminivå kommer vid förtätning tvinga fram dyra parkeringslösningar med risken att det blir dyra bostäder eller inga bostäder alls.

Den andra stora målkonflikten är att en sänkt parkeringsnorm först kommer att få genomslag på längre sikt. Fram till år 2030 innebär en befolkningsökning på 90 000 invånare att 45 000 nya bostäder byggs. Med dagens parkeringsnorm på 0,5-1,0 parkeringsplatser per bostad innebär det 22 500 – 45 000 nya parkeringsplatser. 18 000 fler som arbetspendlar innebär med parkeringsnormen 0,2 parkeringar per anställd ytterligare 3 600 parkeringsplatser. Även detta innebär en målkonflikt eftersom målsättningen enligt trafik- och mobilitetsplanen är att det totala

⁴ Ett exempel på en kommun som infört denna möjlighet är Eskilstuna i sin nya parkeringspolicy (Eskilstuna kommun 2016). Parkeringsnormen är beroende på stadstyp och är flexibel mellan ett min- och ett maxtal, och mot vissa åtgärder görs avdrag procentuellt mot ursprungsnormen, i vissa fall hela vägen ner till 0.

antalet bilresor inom Malmö under samma period ska minska med 3-5 % och att pendlingsresor med bil inte heller ska öka i antal. Parkeringsnormen blir därför problematisk när ett konstant ökande parkeringsutbud skapar en obalans i parkeringsmarknaden och det ökade utbudet bidrar till ett ökat bilinnehav, ökat bilanvändande och ökad parkeringsefterfrågan.

Den tredje stora målkonflikten går att finna i parkeringsnormens koppling till enskilda projekt. Det kontinuerligt ökade utbudet gör att ingen förväntas betala vad det faktiskt kostar att tillhandahålla parkeringen, vilket leder till att kostnaden istället sprids ut på samtliga hyresgäster. Vid förtätning eller tillbyggnader i befintlig stadsmiljö innebär miniminormen också dyra lösningar eller projekt som inte går att genomföra. För större omvandlingsområden som Hyllie och Västra hamnen har Malmö tagit ett större grepp om parkeringsfrågan och anlagt större parkeringshus där fastighetsägare har köpt in sig i utbyte mot lägre parkeringsnormer. Faktum kvarstår dock att kostnaden vid dessa parkeringsköp blir en del av exploateringskostnaden och fördelas på alla de boende, oavsett om de använder parkeringsplatserna eller inte. Detta motverkar bland annat målen i Malmös bostadspolitik om att minska boendesegregationen och att möjliggöra fler bostäder för medborgare med mindre resurser, eftersom de genom parkeringsnormens nuvarande utformning subventionerar övriga boendes parkeringsplatser. Lösningen på bostadsförsörjningens tre stora utmaningarna ligger alltså i att fler malmöbor har tillräckligt goda ekonomiska förutsättningar för att kunna efterfråga nyproducerade bostäder. Detta medges antingen om de ekonomiska förutsättningarna hos hushållen ökar, eller om de nyproducerade bostäderna bli billigare. Att frikoppla parkeringskostnaden från boendekostnaden skulle kunna vara ett steg i denna riktning.

Syftet med uppsatsen om att belysa de konflikter som finns mellan den prognosstyrda parkeringsnormen och de målstyrda stadsutvecklingsmålen i Malmö stad kan anses ha uppnåtts. Teorin om spårbindenhet förklarar hur varje beslut påverkas av tidigare beslut i samma fråga. För varje beslut eller varje steg som tas i en viss riktning så blir inläsningseffekten och kostnaderna för att byta riktning större. Teorin om spårbindenheten och självförstärkande processer ger därmed också en förklaring till konflikten mellan prognosstyrd planering, som följer det befintliga spåret, och målstyrd planering, som innebär ett kraftigt uppbrott mot detta, ett spårbyte. Utifrån det teoretiska perspektivet kan det konstateras att då parkering är en del av infrastrukturen kring bilen så är den också bidragande till bilsamhällets självförstärkande processer. Forskningsöversikten visar hur de självförstärkande processerna av parkeringsnormen tar sig form och beroende på vilken parkeringspolitik som drivs så skapas en positiv eller negativ spiral: fler bilar skapar en högre efterfrågan på parkeringsplatser, och om detta möts med ett högre utbud så kommer efterfrågan på bilar och därmed parkeringar återigen att öka. Om en ökande efterfrågan på

parkeringsplatser istället möts med färre platser, högre avgifter eller längre avstånd mellan parkeringsplats och målpunkt kommer efterfrågan istället att minska och en balans kan uppstå. När denna balans är uppnådd är det möjligt att med politiska medel att styra utbudet så att stadsutvecklingsmålen kan uppnås. En förutsättning ett sådant målstyrt parkeringsutbud är att en så stor del av det befintliga parkeringsbeståndet som möjligt görs tillgängligt på en parkeringsmarknad, frikopplad från enskilda fastigheter.

Slutsats

Parkeringsnormens målkonflikter mot de högt ställda hållbarhetsmålen i Malmö stad tyder på att miniminormen inverkar negativt på Malmö ambitioner om en hållbar stadsutveckling. Det finns flera städer i Sverige som likt Malmö har höga hållbarhetsambitioner kombinerat med en miniminorm för bilparkering. Slutsatserna från denna uppsats borde vara intressanta och relevanta även för dessa kommuner och studien är också till viss del generaliserbar. Teorin om spårbindenhet kan ses som en förklaring till hur svårt det är att byta transportsystem, när infrastrukturen väl är på plats, och varför parkeringspolicyn i de flesta kommuner fortfarande anger en miniminorm för parkering, trots att kommunens övriga styrdokument samtidigt pekar mot att färre personer måste transportera sig med bil. Varje genomfört projekt med ett påtvingat minimikrav för parkeringar, som ska betalas även av de som inte använder dem, bygger därmed in staden i ytterligare bilberoende och utgör således en bromskloss i spårbytet till en hållbar stadsutveckling. Hypotesen kan därmed också anses bekräftad.

Fortsatt forskning

Även om hypotesen bekräftas i denna uppsats betyder det inte nödvändigtvis att den är sann. Det ger dock god grund att fortsätta att studera både målkonflikter mellan prognos- och viljestyrd planering och parkeringsnormens inverkan på stadsutvecklingsmålen. En ny undersökning eller mer tid hade givetvis gett möjligheten att gå ännu djupare i denna fallstudie för att analysera fler mål och studera fler samband.

För att få tydligare samband med olika nivåer av parkeringsutbudet behöver fler projekt där parkeringsnormen sänkts i utbyte mot mobilitetstjänster studeras. En uppföljningsstudie av kvarteret Fullriggaren i Malmö utgör en bra möjlig fallstudie för detta. Information om bilpoolsmedlemskap för både kvarteret Fullriggaren och intilliggande storkvarter finns att få av Sunfleet och statistik om bilinnehav per adress, fastighet eller storkvarter finns att få tag i genom Malmö stad. Uppföljningen hade kunnat studera andelen medlemskap i bilpool och biläggande som en jämförelsestudie mellan två närliggande kvarter, exempelvis Fullriggaren och Flagghusen.

En möjlighet i framtiden hade varit att studera eventuella konflikter mellan olika aktörer i stadsbyggnadsprocessen. Detta gäller framför allt mellan statliga Trafikverket och kommunala trafikkontoret. Eftersom de båda aktörerna har olika målbild och direktiv som de utgår ifrån kommer de troligtvis att arbeta mot olika mål i samma projekt.

Möjlighet till samnyttjande av parkeringsplatser används av flera kommuner som ett verktyg för att sänka parkeringsnormen. Det hade behövts forskning för att utröna hur stor del som kan samutnyttjas i praktiken. Detta kan exempelvis göras med beläggningsstudie och med statistik från kommunalt parkeringsbolag.

Enligt forskningsöversikten har tillgängligheten i ett område en påverkan på bilberoendet och därmed parkeringsefterfrågan. Trafik- och mobilitetsplanen delar in Malmö i olika delområden, så kallade TROMP-områden, som utifrån sina förutsättningar ska nå ett visst mål om färdmedelsandelar (Malmö stad 2016a, ss. 31-33). För att mäta tillgängligheten har Malmö stad utifrån 226 delområden dessutom skapat ett tillgänglighetsindex som bland annat utgår ifrån avstånd med gång, cykel eller kollektivtrafik till olika målpunkter, kollektivtrafiknod och bilpool (ibid. s. 66). Uppdelningen i TROMP-områden och ”tillgänglighetsområden” ger en möjlighet att systematiskt anpassa kravet på parkeringsplatser beroende på omgivningen. Möjligheterna för detta skulle vara intressanta att studera.

Avslutningsvis är en stor och viktig fråga att utreda är hur kommunen ska förhålla sig till det befintliga parkeringsbeståndet. Tidigare uppförda byggnader är ofta kopplade till ett bygglov som också anger ett visst antal parkeringsplatser som krav för bygglovet. I många befintliga områden var kravet på antalet parkeringsplatser högre än dagens parkeringsnorm anger och parkeringarna utnyttjas ofta inte fullt ut. Hur kan detta befintliga bestånd användas mer effektivt i en stad som växer och förtätas?

LITTERATURFÖRTECKNING

- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. 2. utg., Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Berg, J. (2013). *Parkering för hållbar stadsutveckling*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- Björnsson, G., Kihlbom, K. & Ullholm, A. (2009). *Argumentationsanalys: Färdigheter för kritiskt tänkande*. 2. [utökade] utg., Stockholm: Natur & Kultur.
- Bladh, M. (2008). Spårbundenhet. *Historisk tidskrift*, 128(4), ss. 671-692.
- Christiansen, P., Engebretsen, Ø. & Hanssen, J. U. (2015). *Parkeringstilbud ved bolig og arbeidsplass: Fordelingseffekter og effekter på bilbruk og bilhold i byer og bydeler*. Oslo: Transportøkonomisk institut (TØI).
- Christiansen, P., Hanssen, J. U. & Skollerud, H. (2015) *Boligparkering i store norske byer: parkeringstilbudets effekt på bilhold og bilbruk*. Oslo: Transportøkonomisk institut (TØI).
- Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2 uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Ejvegård, R. (2005). *Argumentationsanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Envall, P. (2013). *Parkering i täta attraktiva städer: dags att förändra synsätt*. Borlänge: Trafikverket.
- Envall, P. & Nissan, A. (2013). *Parkering i storstad: Rapporter från ett forskningsprojekt om parkeringslösningar i täta attraktiva städer*. [Publikation 2013:047] Borlänge: Trafikverket.
- Ericson, B., Ohlsson, C. & Rådberg, J. (1981). *Gröna grannskap: Utemiljön i 30- och 40-talsområden i Stockholm*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Eskilstuna kommun (2016) *Parkeringstal för Eskilstuna i förändring*. [Antagen av stadsbyggnadsnämnden 2016-01-18] Eskilstuna: Eskilstuna kommun
- Falkemark, G. (2006) *Politik, mobilitet och miljö : om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*. Möklinta: Gidlund.
- Göteborgs stad (2015). *Ordbok för stadsutvecklare*. <http://alvstaden.goteborg.se/wp-content/uploads/2015/05/ordbok-f%C3%B6r-stadsutvecklare.pdf> [2016-04-08]
- Hanssen, J. U. (2002). *Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling*. Oslo: Transportøkonomisk institut (TØI).

- Hanssen, J. U., Aretun, Å., Fearnley, N., Hrelja, R. & Christiansen, P. (2014). *Parkeringsnormer i utvalgte norske og svenske byer: Status og effekter på bilinnehav, adferd og økonomi*. Oslo: Transportøkonomisk institut (TØI).
- Henriksson, G. (2008). *Stockholmarnas resvanor – mellan trängselskatt och klimatdebatt*. Diss. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan
- Hrelja, R., Henriksson, P. & Antonsson, H. (2016). *Parkeringsnormer för bostäder: Porslinsfabriken – ett exempel på samspelet mellan läge, kollektivtrafik- och parkeringsutbud*. Linköping: Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).
- Indebetou, L. & Börefelt, A. (2014). *Effekt av Sunfleet bilpool – på bilinnehav, ytanvändning, trafikarbete och emissioner*. Sverige: Trivector.
- Lundin, P. (2008). *Bilsambället : ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Diss. Stockholm: Stockholmia.
- Malmö stad (2010). *Parkeringspolicy och parkeringsnorm*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad (2014a). *Översiktsplan för Malmö: Planstrategi*, [Antagen av kommunfullmäktige 2014-05-22] Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad (2014b). *Handlingsplan för bostadsförsörjning*, [Antagen av kommunstyrelsen 2014-11-26] Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad (2015). *Uppdrag att göra genomgripande översyn av kommunens samlade parkeringspolicy*. Nämndshandling 2015-12-09, Tekniska nämnden, Malmö stad.
<http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Forvaltningar/Fastighetskontoret/Tekniska-namnden/Namndshandlingar/151209.html> [2016-04-28]
- Malmö stad (2016a). *Trafik- och mobilitetsplan – För ett mer tillgängligt och hållbart Malmö*, [Antagen av kommunfullmäktige i mars 2016] Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad (2016b). *Pilotprojekt i Västra hamnen testar p-norm 0*.
<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utbyggnadsomraden/Vastra-Hamnen-/Vastra-Hamnen-nyheter/2016-03-15-Pilotprojekt-i-Vastra-Hamnen-testar-p-norm-0.html> [2016-05-12]
- Malmö stad (2016c) *Befolkningsprognos* <http://malmo.se/Kommun--politik/Statistik/Befolkning/Prognos.html> [2016-05-16]

- Malmö stad (2016d) *Malmö är bäst på hållbar trafikplanering*. <http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Nyheter-Stadsplanering--trafik/2016-04-21-Malmo-ar-bast-pa-hallbar-trafikplanering.html> [2016-05-17]
- May, T. (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- May, T. (2011). *Samhällsvetenskaplig forskning*. 4 uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Nationalencyklopedin (2016a). *Behov*. <http://www.ne.se> [2016-04-21]
- Nationalencyklopedin (2016b). *Efterfrågan*. <http://www.ne.se> [2016-04-21]
- Nationalencyklopedin (2016c). *Utbud*. <http://www.ne.se> [2016-04-21]
- Nationalencyklopedin (2016d). *Tillgång*. <http://www.ne.se> [2016-04-21]
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), ss. 251-267.
- (SFS 1991:900). *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2000:1383. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Svensson, T. & Hedström, R. (2010). *Parkering: Politik, åtgärder och konsekvenser för stadstrafik*. Linköping: Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).
- Toulmin, S. (2013) *The uses of argument*. [uppdaterad utg.] Cambridge: Cambridge University Press.
- U.S. Environmental Protection Agency (2005). *Parking Cash Out: Implementing commuter benefits as one of the nation's best workplaces for commuters*.
- Várhelyi, A., (2008). Biltrafik. I: Hydén, C., (red.) *Trafiken i den hållbara staden*. Lund: Studentlitteratur, ss. 315-358.
- Västerås stad (2015). *Program för parkering i Västerås 2015-2026*. [Antagen i kommunfullmäktige 2015-11-05] Västerås: Västerås stad.