

Sammendrag:

Faglig grunnlag for bylogistikkplaner i Norge

TØI rapport 1588/2017

Forfattere: Karin Fossheim, Jardar Andersen, Olav Eidhammer og Astrid Bjørgen
Oslo 2017 49 sider

En bylogistikkplan kan være et virkemiddel for å gi varetransporter i byer økt fokus, flere ressurser og styrket kompetanse. En slik plan utformes ofte med vesentlig aktørmedvirkning, noe som øker planens legitimitet. Før man kan utvikle bylogistikkplaner i norske kontekst er det nødvendig å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for bylogistikk på tvers av aktørene, noe dette faglige grunnlaget ønsker å oppnå. I rapporten introduseres definisjoner og avgrensning av bylogistikk, og gjør rede for mulige tiltak som kan øke effektiviteten og redusere miljølempene. Dette faggrunnlaget gir private aktører informasjon om offentlige planprosesser og mulighetene for innspill, mens offentlige aktører kan få økt forståelse av bylogistikk og presenteres for alternativer for samhandling og medvirkning.

Bylogistikk kan defineres som “the movement of goods, equipment and waste into, out from, within or through an urban area” (European Commission, 2011b). Aktivitetene i bylogistikk klassifiseres i ulike segmenter avhengig av sektorer for transport. Disse er i) detaljhandel, ii) ekspressleveranser, bud- og posttjenester, iii) hotell, restaurant og catering iv) bygg- og anleggstransport og v) avfall. De ulike segmentene innen bylogistikk består av en rekke aktører som direkte eller indirekte er involvert i transport av varer og tjenester. Hovedgruppene av aktører er verdikjedeaktører (varesender, transport- og logistikkaktør, varemottaker), offentlig myndigheter (internasjonal, nasjonal, regional og lokal) og andre aktører (grunn- og gårdeier, andre trafikanter, bybrukere og organisasjoner og besøkende). Det er dette mangfoldet av aktører og segmenter som gjør endringer i bylogistikk komplekst. Tiltak som kan bidra til mer effektiv og miljøvennlig bylogistikk kan grupperes i kategoriene regulering, markedsbaserte tiltak, arealplanlegging og infrastrukturtiltak, teknologidrevne tiltak, miljø- og bevissthetstiltak og styrings- og aktørinvolveringstiltak (MDS Transmodal, 2012; Stathopoulos, Valeri, & Marcucci, 2012; Stefanelli, Di Bartolo, Galli, Pastori, & Quak, 2015). De tiltakene man velger å implementere må forbedre forholdene for bylogistikk i de norske byene. Hovedutfordringene er: i) tilgjengelighet når det kommer til lasting og losing, ruter og restriksjoner ii) arealbruk i bysentrum, iii) hvordan effektivisere transportene og iv) begrenset kunnskap lokalt om urban varelevering spesielt sammenlignet med persontransport.

Forankringer, føringer og ressurser for bylogistikk

Det eksisterende lovverket, standarder, planer og visjoner/målsetninger legger føringer for hvordan bylogistikk utformes. Samtidig kan dette være aktuelle verktøy eller hjelpemidler for å planlegge og tilrettelegge for mer effektiv bylogistikk. Det er få lover som direkte berører vareleveranser, men en rekke lover og standarder har indirekte innvirkning på utforming og utførelse av vareleveranser (Statens vegvesen, 2005). Plan- og bygningsloven, arbeidsmiljøloven, vegloven, vegtrafikkloven og matloven er de mest sentrale lovene for bylogistikk. Både transportene, arbeidsforholdene for transportør, trafikregler og regler for hvordan ulike typer varer skal behandles er sentralt. I tillegg fungerer Bransjestandard

for varelevering (BVL) som en veiledning for hvordan varemottak bør utformes og hvordan offentlig sektor kan ta hensyn til transportnæringens behov og interesser.

Eksisterende planer og strategier som påvirker bylogistikk finnes på både europeisk, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Planene og informasjonsdokumentene som er tilgjengelige på et europeisk nivå er gjerne veiledninger, metoder og fremgangsmåter for hvordan man kan gjennomføre urban planlegging, og i liten grad direkte føringer på norsk planlegging for bylogistikk. De planene som i dag kan være aktuelle er Sustainable Urban Transport Plans (SUTP), Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP), Sustainable Urban Logistics Plans (SULP) og Europakommisjonens White Paper (Fosshim & Andersen, 2016).

Nasjonale planer og/eller retningslinjer vil først og fremst være veiledende for utformingen av bylogistikken. De nasjonale forventningene peker på oppgaver og interesser som regjeringen mener det er viktig at kommunene fokuserer på i planleggingen, men er lite spisset mot bylogistikk. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kan være sentrale for bylogistikk og bidra til mer effektive planprosesser der man ser helheten i all transport og sammenhengen mellom transport og arealbruk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014c).

Regionale planer kan legge føringer for de kommunale planene og det er derfor sentralt å kunne inkludere bylogistikk i disse. Selv om regionale planer har et mer overordnet transportperspektiv er det viktig å ikke bare ta hensyn til langtransport av varer og tjenester, men også de kortere varetransportene som foregår i byområdene innenfor regionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). I tråd med de statlige retningslinjene for samordnet bolig- areal og transportplanlegging kan de regionale areal- og transportplanene være relevante for bylogistikk. Regional lokalisering av vareterminaler kan påvirke de kortere varetransportene og i analyser av sentrumsområder i disse planene er det viktig å se helheten.

Det kommunale myndighetsnivået har ansvaret for å legge til rette for varelevering i bysentrum. Nasjonale føringer virker inn på de kommunale planprosessene og aktualiserer arbeidet med å inkludere varelevering i by i arealplanleggingen (Miljøverndepartementet, 2012, Miljøverndepartementet, 2008, Medalen, 2011). Det er en rekke forskjellige plantyper som kan legge føringer for bylogistikk. Eksempelvis, i norske kommuner, kan det være klima- og energistrategier, byromstrategier, gatebruksplaner eller sentrumsplaner. Både kommunedelplan, arealplan og temaplan er benyttet i dette arbeidet. En bylogistikkplan kan enten organiseres som en frittstående plan i det kommunale plansystemet, bylogistikk kan inkluderes i allerede eksisterende planer eller temaet kan inngå i utviklede kommunale planer for eksempel mobilitetsplaner eller byvekstplaner.

I eksisterende planene finnes det ofte vedtatte visjoner/målsetninger. Disse kan benyttes som verktøy i arbeidet med bylogistikk og planer for bylogistikk. I arbeidet med bylogistikk er det viktig å utarbeide en felles visjon/målsetning slik at alle offentlige og private aktører jobber samlet mot et felles mål. Et slikt mål kan utvikles på bakgrunn av eksisterende målsetninger/visjoner i andre planer. Internasjonale, europeiske og nasjonale målsetninger eller visjoner for klima- og miljø, sikkerhet, fremkommelighet, areal, transport og logistikk er identifisert som relevante. På lokalt nivå i Norge i dag finnes det få visjoner/målsetninger som direkte omfatter bylogistikk. De visjonene eller målsetningene som kan være relevante for bylogistikk har et naturlig fokus på klima og miljø og er i hovedsak tilgjengelige i areal- og transportplaner, klima- og miljøstrategier samt noen fylkes- og kommuneplaner. I bylogistikkplaner fra europeiske land er det ofte et fokus på

bærekraft (effektivitet, samfunn, miljø) mens målet er å presenteres byens samlede vareleveringssatsning og konkrete handlinger for en gitt periode, konkretisert i ulike fokusområder.

Indikatorer, data og evaluering

En god forståelse for bylogistikk fordrer at man har informasjon om status og utvikling i forhold som omfang, effektivitet og miljøvirkninger innenfor et gitt geografisk område. Tradisjonelt har det vært mindre data tilgjengelig om varelevering og bylogistikk enn for persontransport (Browne, Allen, & Attassy, 2007). Dette skyldes dels at operasjonene utføres av private selskaper i et deregulert marked, men også at varetransport har vært viet mindre oppmerksomhet enn persontransport. Denne mangelen på data og kunnskap kan være en viktig barriere mot målrettet arbeid for mer effektiv og miljøvennlig logistikk (European Commission, 2013a). Eksisterende datakilder som i utgangspunktet er tilgjengelige på nasjonalt nivå, men som også kan belyse bylogistikk på mer lokalt nivå inkluderer: i) Lastebilundersøkelsen, ii) Varetransportundersøkelsen og iii) Statens vegvesens tellepunkter. Samtidig er det på lokalt nivå i hver kommune gjennomført noe datainnsamling. Eksempelvis har man i Stavanger laget et temakart for varelevering, gjennomført vareleveringsundersøkelser og kartlagt godsstrømmene i Rogaland.

For å måle tilstand og utvikling er det vanlig å definere nøkkeltall eller indikatorer for de mest relevante forholdene. Indikatorer har to hovedfunksjoner (OECD, 2003): de reduserer antall målinger og parameter som ellers ville vært påkrevet for en nøyaktig representasjon av en situasjon eller tilstand, og de forenkler formidling av resultatene av målinger. I tilknytning til byvekstavgiftene finnes det et indikatorsett som benyttes til å måle utvikling i persontransport over tid. Dette inkluderer ikke varetransport, men Andersen og Eidhammer (2010) har definert et indikatorsett for effektiv og miljøvennlig bydistribusjon.

Datagrunnlaget og de definerte indikatorene benyttes for å kunne evaluere tiltak for bylogistikk og den konkrete bylogistikkplanen. Ved tiltaksevaluering kan tre tilnæringer benyttes: i) bedriftsøkonomi og mulighet for å utvikle lønnsomme forretningsmodeller, ii) analyse av samfunnsøkonomisk nytte og kostnad og iii) vurdering av hvordan ulike aktører tjener eller taper på tiltaket (multi-actor multi-criteria analysis) (Macharis, de Witte, & Ampe, 2009). For å evaluere om en bylogistikkplan har hatt effekt kan man vurdere effekten av selve planen på for eksempel miljø, effektivitet og samfunn, samt evaluere selve prosessen rundt utviklingen av bylogistikkplanen. Det er ønskelig å gjennomføre en evaluering for å vurdere suksess eller om det bør gjøres endringer.

Medvirkning og samarbeid

Bylogistikk berører en rekke private og offentlige aktører med i noen tilfeller, motstridende interesser. Medvirkning og samarbeid kan derfor være viktige fremgangsmåter for å tilrettelegge for bærekraftig bylogistikk. Privat-offentlige samarbeidsfora og ulike former internt offentlig samarbeid er to fremgangsmåter for å kunne oppnå enighet blant aktørene og sikre legitimiteten til en eventuell bylogistikkplan. Involvering av private aktører i offentlig planlegging gjennom samarbeidsfora sikrer økt aksept for foreslåtte tiltak/planer og dermed også større sannsynlighet for suksess. Samtidig som etablering av et dialogforum med offentlig og privat deltakelse kan være et sentralt virkemiddel for å utvikle bylogistikkplaner, kan det også gi aktørene mulighet til å påvirke politikutformingen på området. Aktiv brukermedvirkning og aktørsamarbeid er også vektlagt som sentrale

elementer i de europeiske SUTP, SUMP og Sulp- metodene for å forbedre planlegging for bylogistikk. Lindholm og Browne (2013) peker på tre hovedaspekter som bør vurderes i utviklingen av et bylogistikkforum:

- 1) Opprettelsen av forumet - målsetninger, aktører og politisk involvering.
- 2) Ledelse og styring – handlingsplan, antall deltakere, regelmessig deltakelse av aktørene og sterk prosjektstyring.
- 3) Resultater/utfall – aksept for kompleksitet, unngå å gå direkte til løsninger og vurder bylogistikk som forretningsforslag.

I Norge er det en utfordring for bylogistikk at det kommunale ansvaret for tematikken er spredt på forskjellige etater samt at det sjelden er en person i kommunen som har det dedikerte ansvaret med å følge opp utfordringer og mulighetene (Sund, Seter, & Kristensen, 2016). Dermed kan det være et behov for mellom-etatlig internt samarbeid for å øke informasjonsflyten mellom etatene i en kommune. Denne typen samarbeid øker kunnskapsnivået på feltet internt i en kommune samtidig som kommunene kan støtte hverandre i et relativt nytt planleggingsområde i norsk sammenheng. I tillegg til samarbeid innenfor en kommune er interkommunalt samarbeid viktig. Slikt samarbeid kan omfatte alt fra informasjonsdeling til mer komplekse mekanismer for felles tjenester. Fordelen med denne typen samarbeid er at kostnadene ved tjenesten, tiltaket eller planen synker, kvaliteten øker og man får et mer helhetlig system for bylogistikk. En tredje samarbeidsform innenfor offentlig sektor som er sentralt for bylogistikk, er samarbeid regionalt med fylkeskommunen og Statens vegvesen. Dette er spesielt viktig siden det regionale perspektivet på varelevering og langtransport i noen tilfeller utfordrer det lokale bylogistikkperspektivet (Fossheim og Andersen, 2016). Aktørinvolvering og samarbeid mellom, eller internt i kommunene er viktig for å spre kunnskap og erfaring med varetransport. Eierskap og kunnskap i offentlig sektor om varelevering i by bidrar til bredere intern forankring og grunnlag for koordinering.