

## Sammendrag

# Kommunale innkjøp

## Et virkemiddel for å fremme bærekraftig bylogistikk

TØI rapport 1847/2021

Forfattere: Karin Fossheim, Marianne Knapskog og Guri N. Jordbakke

Oslo 2021 37 sider

*Innkjøp er et strategisk virkemiddel som norske kommuner kan bruke til å øke næringslivets etterspørsel etter klima- og miljøvennlige løsninger. Ved bruk av deres markedsrett som innkjøpere kan kommuner dermed fremme bærekraftig bylogistikk. Grønne anskaffelser kan øke etterspørselen etter lav- og null-utslippskjøretøy, mens innovative anskaffelser kan åpne opp for nye mer effektive samordnede leveringsordninger. Effektiviseringspotensial finnes også i å internt i en kommune samordne innkjøpene og koordinere bestillingsrutinene. Erfaringer fra Oslo viser at en sterk kobling til klimabudsjettet og utarbeidelse av veileder for anskaffelser har vært viktig for at innkjøp kan brukes til å fremme bærekraftig bylogistikk. I Ystad, Tomelilla og Simrishamn i Sverige har det vært avgjørende at kommunen aktivt utformet anskaffelsen, tilpasset anskaffelsesprosedyrene til den lokale konteksten og frikoblet sisteleddstransporten fra selve anskaffelsen. Ved å ta over organiseringen av transporten fra samleterminalen har disse tre kommunene selv optimalisert rutene, økt fyllingsgraden og indirekte fremmet bærekraftig bylogistikk.*

## Formål

Kommunale innkjøp av transport ved leveranser av varer og tjenester har blitt løftet frem som et sentralt virkemiddel for å oppnå politiske målsetninger om å kutte klima- og miljøutslipp fra sisteleddstransport (se blant annet Nesterova et al., 2020; Oslo kommune, 2018b). Denne sisteleddstransporten inngår som en av flere aktiviteter i begrepet bylogistikk (Nordum et al., 2020; Trammell et al., 2020). Både internasjonale målsetninger, som FNs bærekraftsmål, og nasjonale målsetninger vedtatt i Nasjonal transportplan 2022-2033 har som hensikt å oppnå mer bærekraftig bylogistikk. Med utgangspunkt i disse målsetningene kan bærekraftig bylogistikk defineres som transport av varer, utstyr og avfall som fraktes i, gjennom og innenfor et byområde som bidrar til attraktive byer med lave klimagass-utslipp, effektive løsninger for næringslivet og god livskvalitet for innbyggerne (FN, 2021; European Commission, 2016b; Meld. St. 20 (2020-2021); Presttun et al., 2018). For at norske kommuner i større grad å kunne bruke innkjøp som et virkemiddel for å oppnå disse målsetningene formidler denne rapporten eksisterende kunnskap om hvordan kommunale innkjøp av transport ved leveranser av varer og tjenester kan fremme bærekraftig bylogistikk.

## Metode

Denne rapporten er en litteraturstudie supplert med intervju og statistiske data. Datainnsamlingen for litteraturstudien har vært todelt. Vi har gjennomført to overordnede litteratursøk. Det ene søket rettet seg mot vitenskapelige artikler, mens det andre søket hadde som hensikt å innhente informasjon blant forskningsrapporter, veiledere, offentlige dokumenter, forskrifter, innkjøpsstrategier, innkjøpsplaner og gjennomførte innkjøp. Søket er begrenset til litteratur og rapporter fra Skandinavia, Nederland, Storbritannia og Belgia. Etter litteratursøket gjennomførte vi to casestudier (Oslo, Ystad, Tomelilla og Simrishamn i

Sverige) og som beskriver hvordan kommunale innkjøp av transport ved leveranser av varer og tjenester brukes i ulike kommuner som et strategisk virkemiddel for å bidra mer bærekraftig bylogistikk. Funne fra litteraturen og caseundersøkelsene er overførbare til Norge siden alle EU-land (inkludert EØS-land) er underlagt Europaparlaments- og rådsdirektiv om offentlige anskaffelser (EUs anskaffelsesregelverk) (EU Directive (2014/24/EU)).

## Hovedresultater og konklusjoner

Lov og forskrift åpner opp for å stille miljøkrav i anskaffelser, og at klimavennlige løsninger kan fremmes der det er relevant (Anskaffelsesforskriften, 2016; Anskaffelsesloven, 2016; Meld. St. 22 (2018–2019)). Med utgangspunkt i denne muligheten loven gir for å stille klima- og miljøkrav viser våre funn fra litteraturen at kommuner kan bruke innkjøp av sisteleddstransport som et virkemiddel for å fremme bærekraftig bylogistikk på tre måter. Norske kommuner kan bruke sin innkjøpsmakt til å oppnå økt bruk av lav- og nullutslipps-teknologi, samordnede leveranser (effektivisering) eller samordnede innkjøp internt i kommunen (effektivisering). Ved å vektlegge en eller flere av disse tre kategoriene i kommunale innkjøp er det mulig å fremme bærekraftig bylogistikk. For hver av disse tre kategoriene oppsummerer tabell S.1. type anskaffelse/rutine som gjennomføres, hvilken hensikt som oppnås ved anskaffelsen, nødvendig forankring av anskaffelsen, hensyn det er verdt å vurdere ved anskaffelsen, hvem som påvirkes av anskaffelsen og hvilke tiltak kommunene til slutt implementerer.

Tabell. S.1: Oppsummering av hvordan kommunale innkjøp av transport ved leveranser av varer og tjenester kan anvendes for å oppnå mer bærekraftig bylogistikk.

	Lav- og nullutslippsteknologi	Effektivisering: Samordnede leveranser	Effektivisering: Samordnede innkjøp
<b>Type anskaffelse eller rutine</b>	Grønne anskaffelser	Innovative anskaffelser	Koordinerte innkjøpsrutiner
<b>Hensikt</b>	Redusert klima- og miljøutslipp. Bidra til utviklingen av miljøvennligteknologi.	Redusert antall kjørte kilometer, kjøretøy og tidsbruk. Indirekte redusert klima- og miljøutslipp.	Redusert antall kjørte kilometer, kjøretøy og tidsbruk. Indirekte redusert klima- og miljøutslipp.
<b>Hensyn</b>	Markedsdialog for å vurdere nullutslippskjøretøy som krav eller vurderingskriterier. Identifisere områder med størst potensial for utslippsreduksjon.	Ruteoptimering for å beregne transportkostnader og redusere kjøretøykilometer. Skille mellom kostnad på transport og vare. Separate anskaffelser for transport og vare. Etablere samleterminal som et samarbeid med flere kommuner (slå sammen ressurser).	Anskaffelser tilpasset den lokale situasjonen. Oversikt over hva lokale tilbydere kan tilby. Digitale interne systemer for innkjøp. Koordinere innkjøp og innsamling av data over tid.
<b>Forankring</b>	Politisk forankring og generelle standarder ved desentraliserte innkjøp.	Byråkratisk forankring og dialog mellom innkjøpsparter.	
<b>Hvem som endrer adferd</b>	Eksterne aktører	Eksterne aktører	Interne aktører
<b>Tiltak</b>	Nullutslipps- og fossilfrie kjøretøy.	Samleterminaler og/eller huber.	Intern organisering, innkjøpsatferd og innkjøpsmodell.

Ved å vektlegge lav- og nullutslippsteknologi er det mulig å redusere utslipp per kjørte kilometer ved å endre type kjøretøy. Gjennom effektivisering er det mulig å redusere utslipp ved å redusere kjørte kilometer, antall kjøretøy (øke fyllingsgraden) og redusere tiden kjøretøyene oppholder seg i trafikk. Effektivisering kan dermed føre til arealbesparelser.

Oslo kommune har de siste årene utviklet nye veiledere og standarder for kommunens innkjøp av transport og varer eller andre aktiviteter som krever transport. Standardene sier noe om hva som kreves av null- og lavutslippskjøretøy ved kommunale innkjøp. Dette grønne fokuset er politisk forankret i et klimabudsjett som er og har blitt brukt som et styringsverktøy siden 2019. I klimabudsjettet blir ansvaret for klimakutt og tilhørende tiltak gitt til kommunens ulike etater. Kommunens innkjøpsmakt er et av de nevnte tiltakene for å bidra til å kutte klimautslipp. I tillegg til å kutte klimautslipp kan kommunens innkjøpsmakt bidra til at null- og lavutslippsteknologi blir moden for resten av markedet.

Oslo kommune har økonomiske muskler til å investere i klima- og miljøvennlige løsninger, selv om slike løsninger på kort sikt kan økt kostnadene. Hovedregelen for innkjøp av transport er krav om null- eller lavutslippsløsninger dersom tre eller flere kan tilby dette.

EU-prosjektet BuyZET har vært sentralt for utviklingen av veileder og nye standarder for innkjøp av vare- og tjenestetransport i tillegg til bygg- og anleggsarbeid. Det er Utdannings- og kompetansetaten (UKE) i Oslo kommune som har stått for dette arbeidet. I BuyZET ble det kartlagt hvilke innkjøp som generer mest utslipp og hvilke innkjøp kommunen har best grunnlag for å endre. Denne kartleggingen ble gjennomført i dialog med tilbydere.

Oslo kommune har ved innkjøp av null- og lavutslippsteknologi omstilt en stor andel av egen kjøretøypark. I tillegg har andelen avtaler med nullutslippskjøretøy økt. Erfaringene fra Oslo viser også at kommunens egne bygg- og anleggsprosjekter er på vei til å bli fossilfrie.

I kommunene Ystad, Tomelilla og Simrishamn i Sverige har de ved bruk av kommunale innkjøp oppnådd å samordne leveransene til kommunene. Både i kravene som settes i anbud og til den interne håndteringen av innkjøp i kommunene er profesjonalisert (Moen et al., 2020). Ystad, Tomelilla og Simrishamn har i samarbeid gjennom innkjøp etablert en samleterminal for leveranser til kommunene. Utgangspunktet for å samordne leveransene var både at kommunene ønsket mer kortreist mat i kommunenes kjøkken og grønnere transport av denne maten. I dag omfatter løsningene flere varegrupper, blant annet kontorrekvisita.

En av de viktigste grepene for strategisk å kunne benytte innkjøp som et virkemiddel til å øke bruken av kortreist mat levert med grønnere sisteleddstransport var at krav og kriterier i anskaffelsene var lokalt tilpasset og at kommunene skiller mellom anskaffelse av transporten nødvendig for å levere varer og tjenester og selve varene og tjenestene. Et annet viktig grep kommunene tok for å fremme bærekraftig bylogistikk var at det i innkjøpet var spesifisert at kommunene selv skulle gjennomføre ruteplanleggingen av det som transporteres fra samleterminalen. Ved å ha ansvar for ruteoptimeringen selv får kommunene kontroll over og data på omfanget av vare- og tjenestetransporter i området. På denne måten kan de planlegge rutene slik at det er mulig å øke fyllingsgraden og redusere kjørte kjøretøykilometer. Informasjonen de henter inn fra ruteplanleggingen brukes også som bakgrunn når nye anskaffelser gjennomføres.

Arbeidet med samordnede leveranser har også ført til at kommunene i større grad samordner sine innkjøpsrutiner ved bruk av koordinerte bestillingssystemer og en felles nett-handelsløsning. Færre enkeltbestillinger fra ulike etater i kommunene kan gjøre det mulig for transportørene å redusere antall kjøretøy eller øke fyllingsgraden. Indirekte fremmer kommunene på denne måten bærekraftig bylogistikk. Våre funn fra litteraturen, Ystad,

Tomelilla, Simrishamn og Oslo knyttet til hvilke vurderinger som er sentrale for en kommune som ønsker å benytte innkjøp som et virkemiddel til å oppnå bærekraftig bylogistikk er oppsummert under.

Oppsummerte funn fra litteraturen, Ystad, Tomelilla, Simrishamn og Oslo

Følgende vurderinger og tilpasninger internt i kommunen kan være avgjørende ved bruk av kommunale innkjøp for å fremme bærekraftig bylogistikk:

- Intern samordning og bruk av maler for ulike typer anskaffelser gjør det mulig å forbedre innovative anskaffelser.
- Økt kommunalt ansvar for sisteleddstransport gjør det mulig å ha bedre oversikt over transportbehovet og dermed redusere kjøretøykilometer.
- Skille mellom pris på varene og pris på transport av varene synligjør kostnadene og gir muligheter for separate anskaffelser.
- Øke kompetanse på anskaffelser innad i kommunen spesielt med tanke på klimakrav (grønn teknologisk modenhet) og andre muligheter anskaffelsesreglementet.
- Tilpasse anskaffelser til den lokale konteksten så langt regelverk om offentlige anskaffelser tillater.
- Avklare hvorvidt det er akseptert i egen ledelse at grønne løsninger potensielt gir dyrere innkjøp.
- Dialog med markedet, for å få gode og realistiske krav og vurderingskriterier.
- Utforme en politisk vedtatt grønn strategi der bruken av kommunale innkjøp som et virkemiddel til å fremme bærekraftig bylogistikk forankres.
- Generelle føringer/standarder for miljø ved innkjøp, men med mulighet for skjønsmessige vurderinger ved desentraliserte innkjøpsstruktur.
- Etablere felles metoder (for eksempel klimabudsjett) for å beregne klimavtrykket av transport for å gjøre det mulig å sammenligne og velge leverandører.