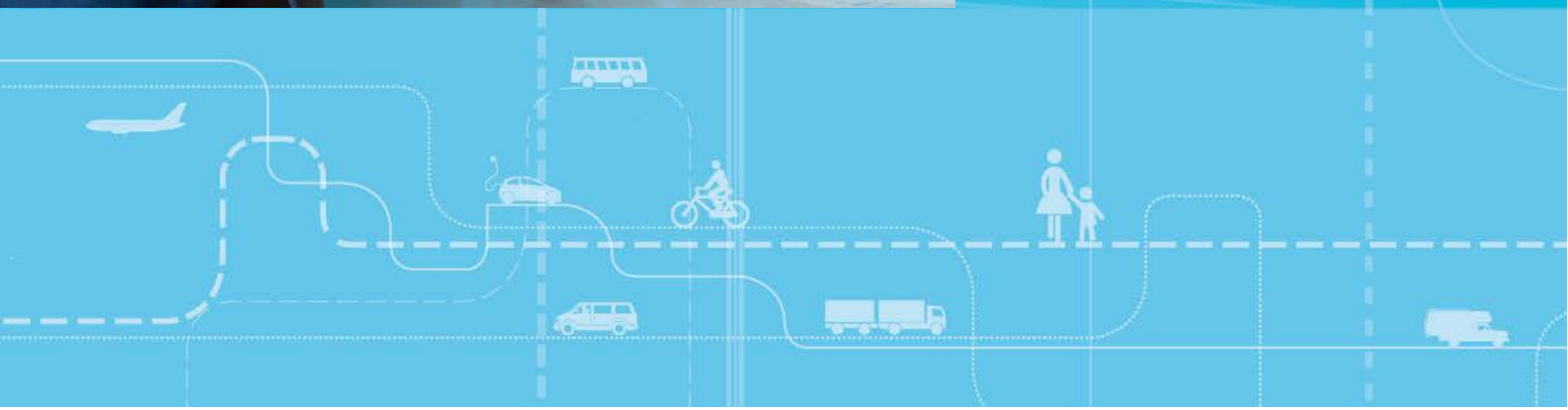


Barrierer og drivere for etablering av samleterminaler

Erfaringer fra Stavanger og Drammen



Barrierer og drivere for etablering av samleterminaler

Erfaringer fra Stavanger og Drammen

Sidsel Ahlmann Jensen
Grunde Haraldsson Wesenberg
Karin Fossheim

Forsidebilde: Shutterstock

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Barrierer og drivere for etablering av samleterminaler – erfaringer fra Stavanger og Drammen

Forfattere: Sidsel Ahlmann Jensen
Grunde Haraldsson Wesenberg
Karin Fossheim

Dato: 11.2020

TØI-rapport: 1805/2020

Sider: 37

ISSN elektronisk: 2535-5104

ISBN elektronisk: 978-82-480-2328-9

Finansieringskilde: Statens vegvesen

Prosjekt: 4890 – Samleterminaler

Prosjektleder: Grunde Haraldsson Wesenberg

Kvalitetsansvarlig: Jardar Andersen

Fagfelt: Logistikk og innovasjon

Emneord: Barrierer, bylogistikk, kommuner, virkemiddelbruk

Title: Barriers and drivers for UCC establishment

Authors: Sidsel Ahlmann Jensen
Grunde Haraldsson Wesenberg
Karin Fossheim

Date: 11.2020

TØI Report: 1805/2020

Pages: 37

ISSN: 2535-5104

ISBN Electronic: 978-82-480-2328-9

Financed by: The Norwegian Public Roads Administration

Project: 4890 – Consolidation centres

Project Manager: Grunde Haraldsson Wesenberg

Quality Manager: Jardar Andersen

Research Area: Logistics and Innovation

Keywords: Barriers, City logistics, Municipalities, Use of instruments

Sammendrag:

Fra en rekke forsøk med samleterminaler i europeiske byer rapporteres det om reduksjoner i kjørte km, antall turer, utslipp, støy og arealbeslag. I Norge har blant annet Stavanger og Drammen gjort forsøk på å etablere samleterminaler, uten å lykkes. Det er identifisert en rekke faktorer som påvirker etablering som handler om usikkerhet angående lønnsomhet, effekter på byliv og utslipp, og kommunale roller og virkemiddelbruk. I tillegg ser det ut til at felles problemforståelse, felles hensikt og mål, tilgang til relevant kompetanse og kunnskap, samt forutsigbar og jevn ressurstilgang, vil bidra til å fremme etableringen av samleterminaler.

Summary:

Various trials of urban consolidation centres (UCC) in European cities report reductions of kilometers driven, number of trips, emissions, noise and land use. In Norway, the cities Stavanger and Drammen have attempted establishment of UCCs, without success. There has been identified several factors that affect establishment which concerns risks with regards to profitability, effects on city life and emissions, and municipal roles and use of instruments. Additionally, it seems that a common problem understanding, common purpose and goals, access to relevant expertise and knowledge, as well as predictable and steady access to resources, will help promote the establishment of UCCs.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalléen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalléen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Denne rapporten skal bidra til kunnskapsgrunnlaget for kommuner og andre som vurderer å etablere samleterminaler for varedistribusjon i Norge. Det er gjennomført en rekke forsøk på å etablere denne type terminaler i Europa. Bare et fåtall lykkes. På tross av samleterminalers popularitet både når det kommer til implementeringsforsøk og omtale i forskningslitteraturen er det i Europa i dag relativt få i drift. Også i Norge er samleterminaler mye omtalt, men det er ingen som er etablert og i drift. I Stavanger og Drammen har det vært arbeidet for å etablere samleterminaler i perioden 2016-2019. Denne rapporten bygger på erfaringene fra prosessene i disse to byene og hva som har vært barrierer og drivere for å etablere samleterminaler.

Rapporten er finansiert av Statens vegvesens Bylogistikkprogram. Toril Presttun, leder for Bylogistikkprogrammet, har vært oppdragsgivers kontakt og har bidratt med faglige innspill.

Takk til alle som har stilt opp til intervjuer, formidlet dokumenter og på andre måter delt informasjon og erfaringer fra prosessene i Stavanger og Drammen med forskere på Transportøkonomisk institutt (TØI).

Rapporten er skrevet av Sidsel Ahlmann Jensen, Grunde Haraldsson Wesenberg og Karin Fossheim fra forskningsgruppen Logistikk og innovasjon på TØI. Tale Ørving har bidratt til datainnhenting fra Drammensprosessen. Avdelingsleder Jardar Andersen har hatt det endelige kvalitetssikringsarbeidet, mens Trude Kvalsvik har klargjort veilederen for publisering.

Oslo, november 2020

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Jardar Andersen
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning	1
1.1	Hva er en samleterminal?	1
1.1	Bakgrunn for rapporten.....	1
1.2	Formål.....	3
1.2	Rapportstruktur	3
2	Metode	4
3	Beskrivelse av prosessene	6
3.1	Stavanger.....	6
3.2	Drammen.....	14
4	Barrierer og drivere for etablering	22
4.1	Samarbeid og konkurranse.....	23
4.2	Offentlig sektors rolle	25
4.3	Konsept for samleterminal.....	27
4.4	Rammer for arbeidet.....	29
5	Konklusjon	32
5.1	Mulige barrierer og drivere.....	32
5.2	Forbehold	33
6	Referanser	34
	Vedlegg	37

Sammendrag

Barrierer og drivere for etablering av samleterminaler

Erfaringer fra Stavanger og Drammen

TØI rapport 1805/2020

Forfattere: Sidsel Ahlmann Jensen, Grunde Haraldsson Wesenberg og Karin Fossheim

Oslo 2020 37 sider

Fra en rekke forsøk med samleterminaler i europeiske byer rapporteres det om reduksjoner i kjørte km, antall turer, utslipp, støy og arealbeslag. I Norge har blant annet Stavanger og Drammen gjort forsøk på å etablere samleterminaler, uten å lykkes. Det er identifisert en rekke faktorer som påvirker etablering som handler om usikkerhet angående lønnsomhet, effekter på byliv og utslipp, og kommunale roller og virkemiddelbruk. I tillegg ser det ut til at felles problemforståelse, felles hensikt og mål, tilgang til relevant kompetanse og kunnskap, samt forutsigbar og jevn ressurstilgang, vil bidra til å fremme etableringen av samleterminaler.

Formål

Samleterminaler er blitt testet ut i en rekke europeiske byer med positive effekter på trafikkbelastning, utslipp og miljø. Denne rapporten skal bidra til at norske kommuner kan lære om barrierer og drivere som har preget to tidligere norske forsøk på å etablere samleterminaler. Vi har med utgangspunkt i prosessene i Stavanger og Drammen identifisert ulike årsaker til hvorfor en samleterminal enda ikke er blitt etablert (barrierer), og forsøkt å trekke ut ulike prosesselementer som har vært positive bidrag (drivere). Disse to prosessene har foregått i perioden 2016-2019.

Metode

Det er gjennomført en case-studie av prosessene for å etablere samleterminaler i hhv. Stavanger og Drammen. Begge casene undersøkes i dybden hver for seg ved bruk av prosess-sporing som undersøkelsesmetode. Vi har tatt utgangspunkt i det empiriske datamaterialet for å identifisere generelle trekk som kan bidra til å forklare hva som har drevet prosessene for å etablere en samleterminal i store norske kommuner og hvorfor en samleterminal enda ikke er etablert. Datamaterialet består av intervjuer, observasjoner og dokumenter.

Hovedresultater og konklusjoner

I Drammen og Stavanger er det identifisert flere faktorer som kan ha bidratt til å fremme eller hemme etablering av en samleterminal. For de to prosessene samlet sett har vi utledet antagelser (hypoteser) om hva som har vært barrierer og drivere. Flere av disse gjør seg, i ulik grad, gjeldende i begge byer, mens andre finner vi kun i én av byene. De fleste av faktorene er barrierer. Dette har antageligvis sammenheng med at det verken i Stavanger

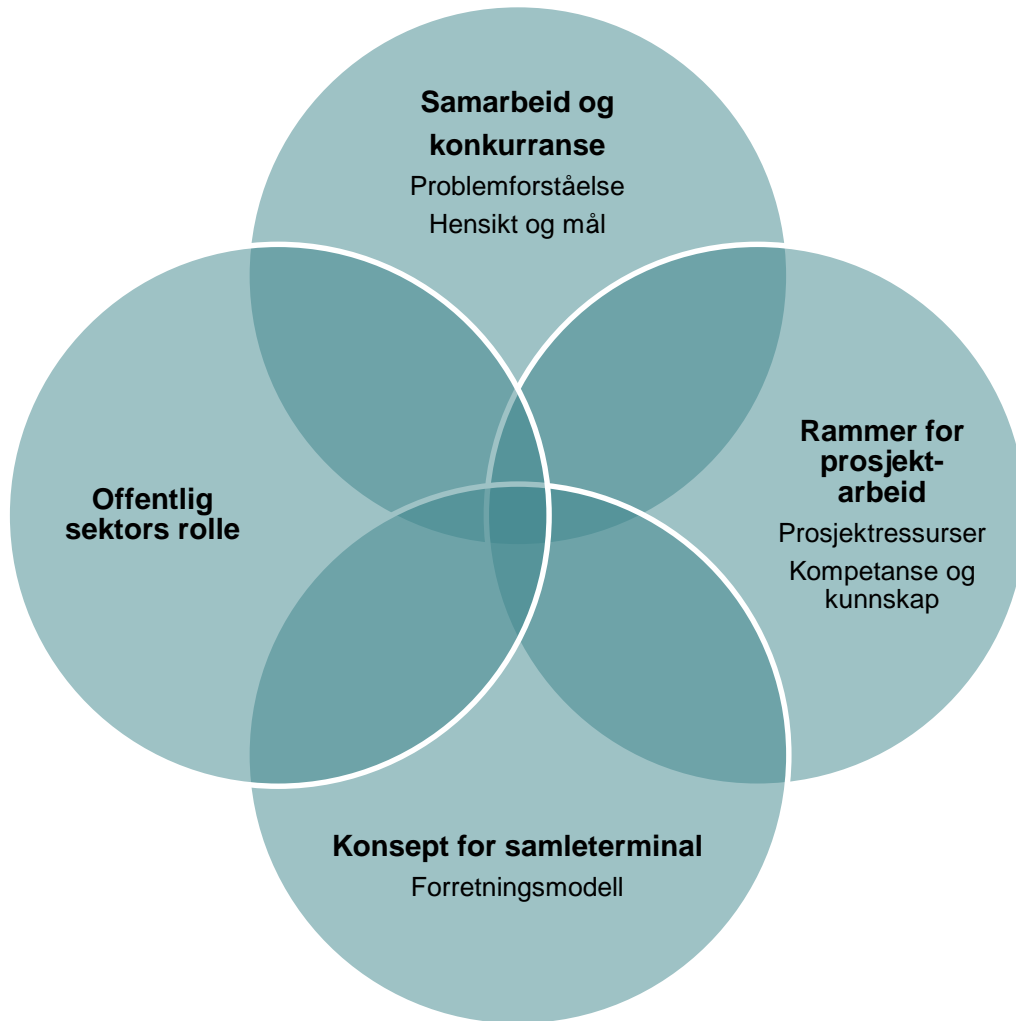
eller Drammen er etablert samleterminal, hvilket tilsier at barrierene har vært mer dominerende enn driverne. Faktorene som er identifisert er:

- Usikkerhet om inntjeningspotensialet og etterspørselen etter samleterminaltjenester. En samleterminal for sentrum er en tjeneste som per i dag ikke finnes i Norge.
- Manglende forankring av forretningsmodellen hos aktuelle logistikkaktører
- Konkurransen i logistikkbransjen. Etablerte logistikkaktører har tilsynelatende lite insentiv for at en samleterminal skal etableres.
- Usikkerhet om i hvilken grad samleterminaler vil bidra til reduserte utslipp og bedre byliv i sentrum. Selv om en rekke undersøkelser viser at det er et stort potensial for dette, så vil realiseringen av dette potensialet være avhengig av flere lokale faktorer.
- Usikkerhet knyttet til kommunens rolle og virkemiddelbruk.
- (Mangel på) felles problemforståelse og felles hensikt og mål.
- Tilgang til relevant kompetanse og kunnskap.
- Mangel på forutsigbar og jevn ressurstilgang.

Et kjennetegn ved flere av faktorene er at de handler om usikkerhet: Er samleterminaler lønnsomme? Hva og hvor stor er effekten av samleterminaler på byliv og utslipp? Hva bør kommunes rolle være, og hvilke virkemidler kan eller bør kommunen bruke?

Noen av faktorene er ikke spesifikke for samleterminalprosesser, men er generelle forutsetninger for gjennomføring av effektive og målrettede prosesser, med fremdrift og kvalitet. Flere av disse faktorene er konsentrert i kategoriene «samarbeid og konkurranse» og «rammer for prosjektarbeid», se figur S1.

Noen av faktorene er spesifikke for samleterminaler, og flere av disse er konsentrert i kategoriene «konsept for samleterminal» og «offentlig sektors roller og virkemiddelbruk», se figur S1.



Figur S1: Oversikt over kategorier og faktorer for barrierer og drivere for etablering av samleterminal i Stavanger og Drammen.

Forbehold

Hvilke barrierer og drivere som er identifisert er i stor grad påvirket av hvilke data vi har fått tilgang til. Det er hentet ut tema som tar mye plass i datamaterialet, som flere aktører har nevnt, som enkeltaktører har vektlagt og / eller som er omtalt eksplisitt som en barriere/driver. Dette betyr at informasjonen sannsynligvis vil være preget av involverte aktørers synspunkter og interesser. Det har vært tilgang til en større datamengde fra Drammensprosessen enn fra Stavangerprosessen, noe som betyr at resultatene sannsynligvis er mer preget av aktuelle problemstillinger i Drammen.

Resultatene fra undersøkelsene av prosessene i Drammen og Stavanger er ikke nødvendigvis representative eller generaliserbare for andre norske kommuner.

Summary

Barriers and drivers for UCC establishment

TØI Report 1805/2020

Authors: Sidsel Ahlmann Jensen, Grunde Haraldsson Wesenberg and Karin Fossheim
Oslo 2020 35 pages Norwegian language

Various trials of urban consolidation centres (UCC) in European cities report reductions of kilometers driven, number of trips, emissions, noise and land use. In Norway, the cities Stavanger and Drammen among others have attempted establishment of UCCs, without success. There have been identified several factors that affect establishment, which concern risks with regards to profitability, effects on city life and emissions, and municipal roles and use of instruments. Additionally, it seems that a common problem understanding, common purpose and goals, access to relevant expertise and knowledge, as well as predictable and steady access to resources, will help promote the establishment of UCCs.

Purpose

Various trials of urban consolidation centres (UCC) in European cities report reductions of kilometers driven, number of trips, emissions, noise and land use. In Norway, Stavanger and Drammen among others, have attempted establishment of UCCs, without success. This report is meant to help Norwegian municipalities learning about barriers and drivers that have characterised previous attempts to establish UCCs. Based on two Norwegian processes, we have identified various reasons why a UCC has not yet been established (barriers), and attempted to extract various process elements that have been positive contributions (drivers). These two processes have taken place in Stavanger and Drammen in the period 2016-2019.

Method

A case study has been carried out of the processes for establishing UCCs in Stavanger and Drammen, respectively. Both cases are examined in depth separately by use of process-tracing as a survey method. Based on empirical data, we identify general traits that can contribute to explain what has driven the processes to establish a UCC in Norwegian municipalities, and why a UCC is still not established. The data consists of interviews, observations and documents.

Main results and conclusions

In Drammen and Stavanger there are several factors identified that may have contributed to promote or inhibit UCC establishment. For the two processes we have looked at, we have made assumptions (hypotheses) about what have been barriers and drivers. Some of these, to varying degrees, are prominent in both cases, while others are only found in one of the cities. Most of the factors identified are barriers. This is probably related to the fact

that neither in Stavanger nor Drammen has a UCC been established, which indicates that the barriers have been more dominant than the drivers.

The identified factors are:

- Uncertainty about the profitability potential and demand for UCCs. A UCC for a city centre is a service that is not present in Norway.
- A lack of anchoring of the business model among the relevant logistics service providers.
- Competition in the logistics industry. Established logistics players apparently have few incentives for a UCC to be established.
- Uncertainty about the degree to which UCCs will contribute to reduced emissions and better city life. Even though a number of surveys show there's a great potential for this, the realisation of this potential will depend on several local factors.
- Uncertainties associated with the role of the municipality and its use of instruments.
- (A lack of) a common problem understanding and common purpose and goals.
- Access to relevant competence and knowledge.
- A lack of predictable and steady access to resources.

A characteristic of several of the factors is that they concern uncertainties. Are UCCs profitable? What and how great is the effect of UCCs on city life and emissions? What should the role of the municipality be, and which instruments could or should the municipality utilise?

Some of the factors are not specific for UCC establishment processes, but are general prerequisites for the implementation of efficient and targeted processes, with progress and quality. Several of these factors are concentrated in the categories "collaboration and competition" and "framework for project work", see Figure S1.

Some of the factors are specific for UCCs, and several of these are concentrated in the categories "UCC concept" and "public sector's roles and instrument use", see Figure S1.

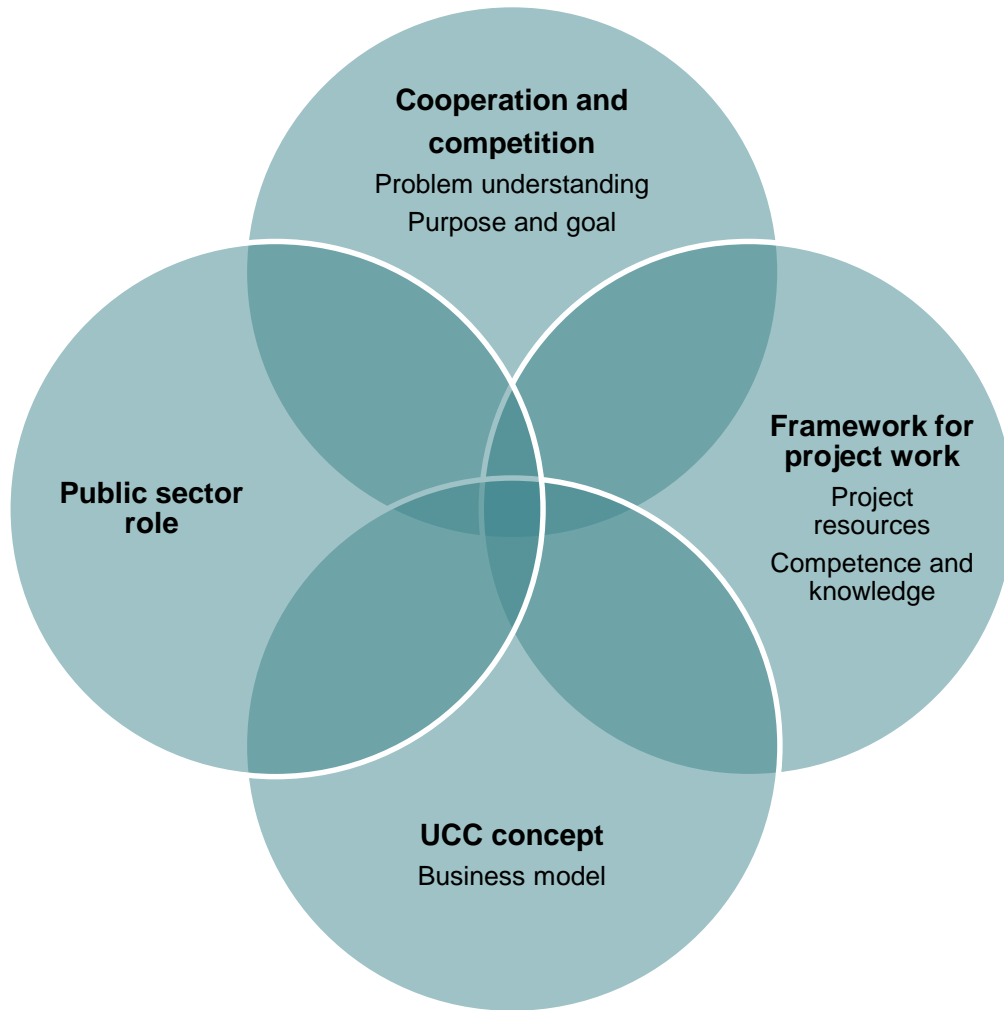


Figure S1: Overview of categories and factors for barriers and drivers for UCC establishment in Stavanger and Drammen.

Reservations

Which barriers and drivers are identified depends on which data have been available to us. Emphasis has been placed on themes that are frequently mentioned in the data, that many actors have mentioned, and that individual actors have emphasised and/or have been described explicitly as a barrier or driver. This means the information will likely be characterised by involved actors' views and interests. There has been access to a greater body of data in the process of Drammen than in that of Stavanger, which means the results likely are more marked by relevant issues in Drammen.

The results from the surveys of the processes in Drammen and Stavanger are not necessarily representative or generalisable to other Norwegian municipalities

1 Innledning

1.1 Hva er en samleterminal?

En samleterminal¹ er en logistikkfasilitet som samler leveranser på tvers av operatører slik at disse kan distribueres samlet med én leverandør (Browne et al., 2011). Samleterminaler er lokalisert i nærheten av bykjernen eller med kort avstand til varemottakere. Leveranser som skal til samme sted eller område samles i færre kjøretøy, uavhengig av hvilken aktør som leverer varene til terminalen. Varemottakere får sine leveranser levert samlet, selv om disse er bestilt fra forskjellige leverandører. Dette omfatter vanligvis omlasting til mindre og mer klima- og miljøvennlige kjøretøy. En samleterminal kan dekke leveranser for en by, for sentrum, en byggeplass, et kjøpesenter, et sykehus eller et annet avgrenset område. I denne rapporten brukes begrepet samleterminal om samlastning av varer som distribueres i et byområde.

Med samleterminal mener vi et selvstendig selskap/organisasjon som samlaster varer fra ulike operatører for distribusjon i et avgrenset område, uten å drive med langdistansetransport. En samleterminal kan organiseres som en offentlig virksomhet, settes ut på anbud til private, som et kommersielt drevet selskap eller opereres av et partnerskap (Jensen et al., 2020). Det legges til grunn at det er en nøytral aktør som driver samleterminalen, det vil si en som ikke er en konkurrent til eksisterende logistikkfirmaer. En nøytral aktør kan f.eks være en kommune, et kommunalt selskap eller et privat firma som er etablert spesifikt for formålet.

1.1 Bakgrunn for rapporten

Fra en rekke forsøk med samleterminaler i europeiske byer rapporteres det om reduksjoner i både kjørte km, antall turer, CO₂-utslipp, lokale utslipp, støy og arealbeslag (Eidhammer & Andersen, 2015; Fossheim et al., 2017). På tross av samleterminalers popularitet både når det kommer til implementeringsforsøk og omtale i forskningslitteraturen er det i Europa i dag relativt få samleterminaler i drift (Björklund et al., 2017).

I Norge er samleterminaler også mye omtalt, men det er ingen som er etablert og i drift. Nordtømme et.al (2015) og Sund et.al. (2015) peker på finansielle utfordringer og aksept blant påvirkede aktører som mulige forklaringer på hvorfor en samleterminal ikke ble etablert i Oslo. Dette forsøket på å etablere en samleterminal ble gjennomført i 2012-2014. I etterkant av dette har også andre norske kommuner uten hell ønsket å etablere en samleterminal. Det kan tyde på at det finnes flere mulige forklaringer på hvorfor det kan være utfordrende å etablere en slik terminal enn det som ble identifisert i Oslo.

Både kulturelle, politiske, juridiske, regulatoriske, organisatoriske, institusjonelle, kunnskapsmessige, finansielle, praktiske og teknologiske forklaringer kan være mulige barrierer for etablering av transportpolitiske tiltak, herunder samleterminaler (May et al., 2006; Nordtømme et al., 2015; Olsen & Bardal, 2019). En barriere er en hindring som gjør det

¹ Det er en rekke ulike navn på samleterminaler som mer eller mindre betyr det samme. En samleterminal kalles blant annet også for et konsolideringssenter.

vanskelig å implementere et bestemt tiltak eller begrenser hvordan tiltaket kan implementeres. En driver defineres i denne rapporten som det motsatte, det vil si noe som muliggjør implementering av et tiltak (May et al., 2006). Barrierene som presenteres i avsnittene under kan, dersom de er godt løst, også fungere som drivere.

Tidligere forskning viser at forsøkene på å etablere samleterminaler ofte er lite vellykkede (Björklund & Johansson, 2018). Uavhengig av hvor, når eller hvordan samleterminaler er forsøkt implementert er det flere studier som peker på finansielle, kulturelle og sosiale barrierer som årsaker til at det ikke har skjedd (Björklund et al., 2017; Björklund & Johansson, 2018; Carvalho et al., 2019; Paddeu et al., 2018; van Duin et al., 2010).

De finansielle barrierene handler om det operasjonelle og driften av samleterminalen. Mangel på en lønnsom forretningsmodell og fordelingen mellom kostnad og nytte på de ulike aktørene trekkes av flere frem som viktige årsaker til at samleterminaler ikke blir etablert (Björklund et al., 2017; Nordtømme et al., 2015; van Duin et al., 2010). Derimot vurderes muligheten for å utføre mer av vareleveringen med mindre og lettere kjøretøy som en driver for implementering av en samleterminal (Carvalho et al., 2019). Avhengig av hvilken aktør det er snakk om, kan dermed økonomi også være en driver. For eksempel kan en samleterminal føre til besparelser i lagerkostnader, ansatte og tid for en transportør (Paddeu et al., 2018).

Kulturelle og sosiale barrierer innebærer alt fra hvordan samleterminalen påvirker sentrumsområdene til kulturen internt i organisasjonene som påvirkes av samleterminalen (Björklund & Johansson, 2018; Carvalho et al., 2019; Paddeu et al., 2018). Manglende vilje blant aktører til å samarbeide er en barriere for implementeringen av en samleterminal. Det motsatte, etableringen av et samarbeid, nettverk eller partnerskap kan muliggjøre etableringen av en samleterminal (Carvalho et al., 2019; Nordtømme et al., 2015). Flere studier påpeker det samme som Nordtømme et al. (2015), at manglende aksept for samleterminalen blant påvirkede aktører er en sentral barriere. I tillegg fremstår tiltaket som lite attraktivt blant flere aktører og det er en manglende endringsvilje, noe dette tiltaket krever av påvirkede aktører (Björklund & Johansson, 2018; Björklund & Simm, 2019; de Oliveira et al., 2019; van Duin et al., 2010). Björklund et al. (2017) belyser også hvordan initiativtakerens gründer- eller entreprenørrolle har vært viktig i suksessfulle privatdrevne bysamleterminaler, sammen med skalerbarhet, endringsevne, logistikkompetanse og utnyttelse av IT-løsninger.

Muligheten for å redusere klima- og miljøutslipp er en viktig driver for å implementere en samleterminal (Björklund & Johansson, 2018; Carvalho et al., 2019). Blant aktører i offentlig forvaltning, men også lokalsamfunnet, er dette ofte årsaken til at en samleterminal vurderes som et attraktivt tiltak. Muligheten for å kunne redusere støy, forbedre luftkvaliteten, redusere klimautslipp og øke trafikksikkerheten gjør at samleterminaler vurderes positivt (Carvalho et al., 2019).

Gjennomgang av forskningslitteratur viser at det kan være et bredt spekter av sammensatte årsaker til at samleterminaler ikke blir etablert. Nordtømme et al. (2015) finner at både finansielle, praktiske, sosiale, kulturelle, institusjonelle og lovmessige barrierer var viktige forklaringer på hvorfor en samleterminal ikke ble etablert i Oslo (s. 185). Hvilke av disse som er gjeldende i andre norske byer eksisterer det derimot lite forskning på. Med dette utgangspunktet vil vi i denne rapporten undersøke *hva har drevet prosessene for å etablere en samleterminal i store norske byer og hvorfor er en samleterminal enda ikke etablert?*

For å besvare denne problemstillingen og undersøke om Nordtømme et al. (2015) funn knyttet til etableringen av en samleterminal i Oslo også gjelder for andre norske byer tar vi utgangspunkt i to prosesser i hhv. Stavanger og Drammen. Begge disse prosessene har hatt som mål å etablere en samleterminal. Per dags dato er det ikke etablert samleterminal i noen av disse byene. Ved å studere etableringsprosessene i de to byene kan vi trekke ut

erfaringer som kan være nyttige for andre som ønsker eller vurderer å implementere tilsvarende tiltak.

1.2 Formål

Denne rapporten skal bidra til at norske kommuner kan lære om barrierer og drivere som har preget tidligere forsøk på å etablere samleterminaler. Vi har med utgangspunkt i to norske prosesser identifisert ulike årsaker til hvorfor en samleterminal enda ikke er blitt etablert (barrierer), og forsøkt å trekke ut ulike prosesselementer som har vært positive bidrag (drivere). Disse to prosessene har foregått i Stavanger og Drammen i perioden 2016-2019.

1.2 Rapportstruktur

Fremgangsmåten for å identifisere barrierer og drivere for etablering av samleterminaler i Stavanger og Drammen er beskrevet i kapittel 2. I kapittel 3 beskrives sentrale elementer ved prosessene i begge byene, blant annet aktuelle samleterminalkonsepter, oppstart og milepeler i etableringsforsøkene og hvilke aktører som har vært involvert. Identifiserte barrierer og drivere presenteres og drøftes i kapittel 4, og vi konkluderer i kapittel 5.

2 Metode

Denne studien undersøker hva som er barrierer og drivere for å etablere en samleterminal i to norske bykommuner, med utgangspunkt i prosessene i hhv. Stavanger og Drammen. Casene vi undersøker er forsøk på å etablere samleterminaler i store norske byer. Studien vil ikke nødvendigvis kunne gi resultater som er representative eller generaliserbare for Norge, men vil kunne si noe om hva som foregår i store norske kommuner. Dette kan være erfaringer som er relevant for andre.

Etableringsforsøkene i Drammen og Stavanger er typiske for norske kommuners ønske om å tilrettelegge for mer bærekraftig og effektiv bylogistikk (Gerring, 2017). De to byene har flere fellestrekk. Begge har et relativt stort bysentrum som kan sikre nødvendige varevolum til en samleterminal. I tillegg har det inntil nylig vært mindre vanlig for kommunene å planlegge for bylogistikk. Dette er, som i de fleste andre norske kommuner, i ferd med å endres. Tematikken plasseres nå høyere på den lokale agendaen. Et annet fellestrekk er at begge kommunene i prosessen for å etablere en terminal involverte noen av de samme aktørgruppene. Argumentet er derfor at forklaringer på hva som har drevet prosessene for å etablere en samleterminal i Stavanger og Drammen, og hvorfor en samleterminal enda ikke er etablert, også kan være typisk for andre norske kommuner av tilsvarende størrelse.

Siden begge casene undersøkes i dybden hver for seg er prosesssporing en egnet undersøkelsesmetode. Med denne metoden ønsker vi å finne de ulike mekanismene som kan si noe om hvorfor ulike forklaringer fører til et gitt utfall (Bennett & Checkel, 2014). For eksempel hvorfor, som tidligere studier påpeker, en mangelfull forretningsmodell har vært en barriere for etableringen av en samleterminal. Gjennom prosesssporing har vi gått induktivt til verks for å identifisere og undersøke ulike forklaringer på det forskningsspørsmålet vi ønsker å undersøke. Det betyr at vi har tatt utgangspunkt i det empiriske datamaterialet for å identifisere generelle trekk som kan forklare utfallet. I dette tilfellet har vi gjennom det empiriske datamaterialet identifisert ulike forklaringer på *hva som har drevet prosessene for å etablere en samleterminal i store norske kommuner og hvorfor en samleterminal enda ikke er etablert*. Ved hele tiden å vende tilbake til empirien kan vi identifisere noen fellestrekk ved materialet som er med på å danne en teori eller en hypotese for hvorfor det ikke etableres samleterminaler, selv om det er et ønske om nettopp dette (Yom, 2015). På denne måten har metoden bidratt positivt til å identifisere og gi økt forståelse for mulige årsakssammenhenger (George & Bennett, 2005).

Datamaterialet i dette prosjektet består av en rekke kilder. Både intervjuer, observasjoner og dokumenter er brukt for å få en forståelse av situasjonen. En oversikt over de ulike datakildene finnes i tabell 1. Ved å kombinere de ulike datakildene får vi en dybde i hva som har foregått og vi fanger opp hendelser fra flere ulike perspektiver. Denne bredden i datamaterialet mener vi er med på å minimere konsekvensen av at hva slags kilder vi har driver resultatene vi finner.

Tabell 1: Oversikt over benyttede datakilder og antall per by.

		Stavanger	Drammen
Observasjon	Møter	I	IIIIIIII
	Seminarer	I	III
	Telling	-	I
	Befaring	I	-
Intervjuer (semi-strukturert)	Privat næringsliv (logistikkaktører, konsulent)	III	I
	Offentlig forvaltning	II	III
	Foreninger	II	I
Dokumenter	Møtereferater	IIIIII	IIIIIIII
	Rapporter, notater, presentasjoner	IIIIII	IIIIIIIIII

Intervjuene ble gjennomført i perioden 2019-2020 i Stavanger, mens de i Drammen ble gjennomført 2018-2019. Dokumentene som er gjennomgått strekker seg over en noe lengre tidsperiode, hovedsakelig 2016-2019 for Drammen og 2017-2019 for Stavanger. En oversikt over dokumentene vi har undersøkt finnes som vedlegg.

Vi som forskere har hatt en deltakende rolle i Drammensprosessen. Vi har både deltatt som leder av prosjektet og som mer passiv deltaker i prosessen. Dette har gjort at vi i analysen har måttet være svært bevisst vår egen rolle og fortolkningene som gjøres. Ved å skulle delta og samtidig observere prosessene kan det være vanskelig å analysere datamaterialet. For å håndtere denne utfordringen har de personene som har vært fullstendige deltakere i prosessen ikke kodet det datamaterialet de selv har vært ansvarlig for underveis i prosessen. Ved å ta utgangspunkt i skriftlig materiale godkjent av alle deltakerne i Drammensprosessen har vi forsøkt å sette våre subjektive oppfatninger til side. Vi har også gjennomført intervjuer for å supplere det skriftlige materialet, noe vi mener sikrer påliteligheten til de analysene som er gjort. Uavhengig av forskerens rolle vil kvalitative data alltid til en viss grad være preget av de bakenforliggende oppfatningene vi som forskere har og vårt kunnskapssyn.

3 Beskrivelse av prosessene

I dette kapittelet beskrives sentrale elementer ved prosessene knyttet til arbeidet for å etablere en samleterminal for sentrumsområder i hhv. Stavanger og Drammen. Disse elementene er: konsept for samleterminal, oppstart og milepeler i arbeidet for å etablere en samleterminal, samt sentrale aktører og organisering av samarbeid på tvers av aktører. I tillegg beskrives utfordringer knyttet til varelevering i sentrumsområdene i begge byene. Prosesselementene og utfordringsbildet er beskrevet basert på intervjuer, observasjoner og tilgjengelige dokumenter. I arbeidet med denne rapporten er det ikke gjennomført en egen datainnhenting og -analyse for å beskrive utfordringer knyttet til varelevering.

3.1 Stavanger

I Stavanger har det vært arbeidet for å etablere en samleterminal for sisteleddsdistribusjon til varemottakere i byområdet sentrumshalvøya (figur 1). Dette arbeidet har i hovedsak vært utført av en samarbeidsgruppe fra høsten 2018 til høsten 2019. Samarbeidsgruppen bestod av Rogaland fylkeskommune, Stavanger Sentrum AS / Stavanger: City Impact Districts, Stavanger kommune, Kolombus AS, Nordic Edge og Bane NOR Eiendom.

Stavanger kommune har i 2020 ca. 144 000 innbyggere. Kommunen ble etablert 1. januar 2020 og består av de tidligere kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger. Denne rapporten studerer en prosess som foregikk i gamle Stavanger kommune, før kommunesammenslåingen.

3.1.1 Sentrumshalvøya

Sentrumshalvøya er et område nord i Stavanger sentrum, med gågatenettverk, mange smale brosteingater, en del lave, verneverdige bygg, og mange små forretninger; deriblant en del spesialistforretninger og bevertning. Mange av forretningene mottar varer fra gågater, hvor det er tillatt med varelevering fram til klokken 11:00.



Figur 1: Stavanger, med sentrumshalvøya markert med rød sirkel. Luftfoto: ©kartverket/norgeidag. Kjerneområdet for leveranser fra samleterminalen er omtrentlig markert med rød strek.

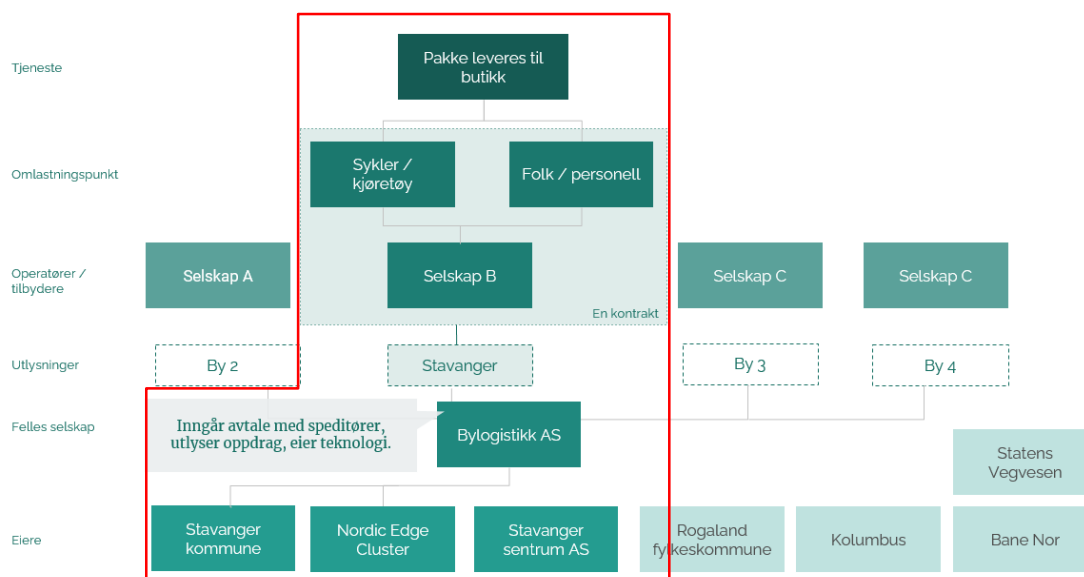
Smale gater og et stort antall gågater gir utfordringer for vareleveringen til butikker og andre varemottakere på sentrumshalvøya. Varer ankommer fra Østlandet om morgenen, og dette gir logistikkaktørene begrenset med tid til å levere før klokken 11:00 i Stavanger sentrum (Hauge, 2015). I tillegg åpner butikkene vanligvis ikke før klokken 10:00. Vare- og lastebiler skaper trengsel og blokkerer gatene for fotgjengere og andre trafikanter etter at butikkene har åpnet. Det er situasjoner hvor vareleveringsbiler blir stengt inne av andre biler, og må vente med å kjøre ut av gata til andre er ferdige. Flere kilder sier at situasjonen på sentrumshalvøya reduserer effektiviteten til logistikkaktørene, og bidrar til redusert trivsel, trygghet og handel. I tillegg er vare- og lastebilene dieseldrevne og bidrar til utslipp. I følge Rogaland fylkeskommune (2017) overholdes ikke kjøreforbudet etter klokken 11:00, og halvparten av vareleveringen skjer etter dette tidspunktet. Aktører i Stavanger beskriver at kjøreforbudet i gågatene i liten grad håndheves i dag, og at politiet ikke har midler til å håndheve forbudet. Det beskrives som en uskreven regel at biler som er i gågatene før klokken 11:00 får bli der til de er ferdige.

Fylkeskommunen har beregnet totalt innkommende varelevering til sentrumshalvøya til 150 tonn i uka, og at 2/3 av dette går på 1/3 av bilene som kjører inn. De resterende 1/3 av varene har ifølge fylkeskommunen et stort samlastingspotensial, spesielt for de mange bilene med små leveranser. Dette potensialet har ligget til grunn for fylkeskommunens arbeid for å etablere en samleterminal (Rogaland fylkeskommune, 2017).

3.1.2 Konsept for samleterminalen

I Stavanger la samarbeidsgruppen til grunn at samleterminalen skulle stå for sisteleddsleveranser på sentrumshalvøya. Speditører og andre logistikkaktører skulle levere varer til samleterminalen, hvor disse varene ble samlastet for samlet distribusjon til butikker og andre varemottakere. Samleterminalen skulle bruke lastesykler. Det var viktig at samleterminalen kunne levere etter kl. 11:00 i gågatene, og lastesykler oppfyller dette behovet ettersom de er unntatt fra tidsbegrensningen som vare- og lastebiler må forholde seg til.

Samarbeidsgruppen utviklet en forretningsmodell for samleterminalen (figur 2). Modellen la til grunn at samlastingen og sisteledds-distribusjonen skulle gjøres av en nøytral aktør. Et non-profit selskap – med arbeidstittelen «Bylogistikk AS» - skulle eie og administrere samleterminalen. Selskapet skulle eies av Stavanger kommune, Stavanger sentrum og Nordic Edge. For å unngå interessekonflikter skulle speditørene Bring / Posten Norge, DB Schenker og PostNord ikke være med på eiersiden.



Forretningsmodell og -struktur

Figur 2: Forretningsmodell for samleterminaltjeneste i Stavanger. Kilde: Presentasjon av Smartbyen Stavanger, Stavanger kommune 2019.

Modellen som var aktuell for Stavanger er innenfor den røde streken i figur 2. Figuren viser også hvordan forretningsmodellen kunne spres videre til andre byer. Bylogistikk AS skulle skaffe og administrere tomt og lokaler, og lyse ut oppdraget med å drive samleterminaltjenesten til en tjenesteleverandør. Drift av tjenesten innebar å motta, laste om og distribuere varer til mottakere på sentrumshalvøya. Tjenesteleverandøren skulle stå for kjøretøy og personell. Det ble lagt til grunn at tjenesteleverandøren ikke skulle drive konkurrerende virksomhet i samme område som samleterminalen opererer.

Tanken var at Bylogistikk AS skulle ha begrenset med oppgaver og dermed lave driftskostnader. Tjenesteleverandøren skulle betale Bylogistikk AS et fast, mindre beløp for å dekke disse driftskostnadene. Dette ville være eneste inntekt for Bylogistikk-selskapet. Det var ikke aktuelt at kommunen skulle bidra med økonomisk støtte til samleterminalen.

Inntekten for tjenesteleverandøren skulle komme fra gevinster ved optimalisering av driften for logistikkaktører, det vil si besparelser fordi disse slipper å bruke ressurser på sisteledds-distribusjonen. Dette til dels fordi de i dag trenger flere biler for å få levert alt de skal i området før klokken 11:00, og at de dermed vil spare kjøretimer dersom ett sykkelbud kan gjøre mange av leveringene over flere turer gjennom hele dagen, og dels fordi el-lastesykler i drift har en rimeligere timepris enn lastebiler og varebiler. Ifølge beregninger gjort av samarbeidsgruppen ville det være kostnadseffektivt for disse logistikk-selskapene å laste om mye av godset sitt til lastesykkel før levering på sentrumshalvøya.

Det ble drøftet om leverandøren kunne tilby tilleggstenester, i tillegg til selve samlastingen og samlet varedistribusjon. For eksempel kunne samleterminalen tilby å ta varer hjem til kundene, slik at det blir lettere å utføre handelen uten privatbil. Varetransport med buss,

henting av papir og glass til gjenvinning, henting av pakker for videresending og oppbevaring av varer for handlende mens de var i sentrum, ble også drøftet.

Bylogistikk AS skulle sikre at det var et minstevolum av varer som gikk gjennom samleterminalen. Et minstevolum ville bidra til at tjenesten kunne bli økonomisk bærekraftig for tjenesteleverandøren. Dette skulle sikres gjennom avtaler med logistikkaktørene (speditørene) som står for store deler av vareleveransene på sentrumshalvøya, dvs. Bring, PostNord og DB Schenker. Avtalene skulle sikre at disse tre aktørene ville levere varer til samleterminalen, i stedet for å levere direkte til mottakerne som de gjør i dag.

Forretningsmodellen var tenkt å være skalerbar og overførbar. Det ble tatt sikte på å lansere tilsvarende samleterminaltjeneste i andre norske byer når en hadde fått samleterminalen i Stavanger til å fungere.

3.1.3 Oppstart og milepeler

Høsten 2018 ble "Samarbeidsgruppe for varelevering i Stavanger sentrum" etablert. Samarbeidsgruppen hadde som mål å få etablert en samleterminal som skulle betjene sentrumshalvøya. Gruppen hadde dette som mål frem til høsten 2019.

Stavanger kommune har arbeidet med problemstillinger knyttet til varelevering på sentrumshalvøya i flere år. I forbindelse med kommunedelplanen for sentrum ble det utarbeidet temakart for varelevering med kjøretraseer, laste- og losselommer og mobilitets- og distribusjonspunkter (2016). Det har blant annet vært gjennomført forsøk med bruk av pullerter for å regulere adgang til sentrumshalvøya. I 2013 ferdigstilte kommunen en stedsanalyse for sentrumshalvøya i forbindelse utarbeiding av reguleringsplan (Stavanger kommune, 2013). I 2014 forelå en rapport som kartla vareleveringssituasjonen i Stavanger og Sandnes sentrum (Stavanger kommune & Sandnes kommune, 2014). Dette var et samarbeidsprosjekt mellom de to kommunene, sentrumsforeningene i begge byene og Leverandørenes utviklings- og kompetansesenter (LUKS).

Rogaland fylkeskommune har arbeidet med problemstillinger knyttet til godstransport siden rundt 2010. I 2011 gjennomførte fylkeskommunen, Statens vegvesen (SVV) m.fl. en undersøkelse av godstransport i Sør-Rogaland. Fylkeskommunen og SVV fulgte opp på dette og fikk gjennomført undersøkelser av godstransport i hele fylket, og deretter en analyse av godstransport i byområdet Stavanger/Forus/Sandnes (Bayer, 2014; Hauge, 2015).

Stavanger kommune deltok sammen med åtte andre norske byer i NORSULP-prosjektet (2016-2019). Dette var et forsknings- og utviklingsprosjekt om utarbeiding av en veileder for kommunale bylogistikkplaner. Transportøkonomisk institutt ledet prosjektet.

Det er identifisert flere milepeler i arbeidet med etablering av en samleterminal. De som fremstår som sentrale milepeler er presentert i figur 3 og beskrevet under.



Figur 3: Utvalgte milepeler i prosessen for etablering av en samleterminal i Stavanger.

2017: Rogaland fylkeskommune gjennomførte en vareleveringsundersøkelse. På bakgrunn av kommunens rapporter (se over) vurderte fylkeskommunen at det var behov for mer kunnskap om varestrømmene, og fikk derfor gjennomført en undersøkelse av vareleveringssituasjonen på sentrumshalvøya (Rogaland fylkeskommune, 2017). Virksomheter og varemottakere i første etasje ble intervjuet om forhold knyttet til varelevering.

September 2017: Seminar om varelevering i sentrum avholdt. Fylkeskommunen og kommunen, i samarbeid med NORSULP-prosjektet, arrangerte et seminar om bylogistikk og varelevering i Stavanger sentrum. Deltagere var blant annet kommunen, fylkeskommunen, sentrumsforeningen, logistikkbransjen og lokale næringsaktører. På seminaret ble funnene fra undersøkelsen (se over) og kommunens arbeid med tilrettelegging for næringstransport i sentrum presentert. Kommunen presenterte distribusjons- og mobilitetspunkter som en mulig løsning. Det virker å ha vært enighet om at varelevering på sentrumshalvøya var en utfordring for både logistikkaktører, sentrumshandel og bylivet. Det var oppslutning om å fortsette arbeidet for å forbedre vareleveringssituasjonen på sentrumshalvøya, og at fylkeskommunen skulle ta ansvar for å fasilitere samarbeidet om dette. Ifølge noen deltagere omfattet dette å utrede og etablere en samleterminal for sisteledds-distribusjon.

Høst 2018: En samarbeidsgruppe for prosjektet ble etablert. Tittelen for samarbeidet var "Samarbeidsgruppe for varelevering i Stavanger sentrum". Rogaland fylkeskommune tok initiativet. Gruppen besluttet at kunnskapsgrunnlaget var på plass for å jobbe med etablering av en samleterminal for sentrumshalvøya. Deretter begynte gruppen arbeidet med å formalisere samarbeidet (samarbeidsavtale) og utrede forretningsmodell, lokalisering og IT-løsning for samleterminalen. Prosjektet får tilsagn om midler fra Stavanger: City Impact Districts (30.000,-), og det besluttes at de blir prosjekteier. Muligheter for å få midler fra Bylogistikkprogrammet drøftes med SVV (prosjektet fikk 80 000,- i 2019).

November 2018: Kommunen vedtar å etablere distribusjonspunkt for varelevering. Kommunen vedtok Klima- og miljøplan 2018-2030, med en tilhørende handlingsplan for 2018-2022. I handlingsplanen står det at det skal etableres distribusjonspunkt for varelevering i sentrum, evt. i forbindelse med utvalgte mobilitetspunkter. Dette defineres som et tiltak for å fremme effektiv næringstransport og bylogistikktiltak. I tillegg fastslår handlingsplanen at det skal vurderes å innføre null- eller lavutslippssoner for all transport i sentrale områder, for å tilrettelegge for utslippsfri næringstransport.

Vår 2019: Innledende samtaler med logistikkfirmaer gjennomført. På vegne av samarbeidsgruppen ble det gjennomført innledende samtaler med Bring/ Posten Norge og DB Schenker om samarbeid om samleterminalen. Samarbeidsgruppen oppfattet at DB Schenker har gitt positive tilbakemeldinger. Samarbeidsgruppen opprettet også kontakt med PostNord, som ga uttrykk for at de var interessert hvis de andre speditørene ble med (tidspunkt for denne kontakten er ikke fastlagt med sikkerhet).

Kommunen indikerer at bylogistikk-selskapet kan etableres innen 1. juni. Samarbeidsgruppen planlegger deretter å utlyse konkurranse om drift av samleterminalen, med sikte på operasjonell oppstart tidligst 1. september 2019.

April 2019: Areal til samleterminal funnet. Samarbeidsgruppen vurderer at området Paradis er egnet, og beslutter at samleterminalen skal lokaliseres der. Bane NOR Eiendom eier arealet.

Juni 2019: Kommunen får bevilget midler til etablering av en samleterminal.

Kommunen får bevilget klimasatsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til prosjekt om å etablere en samleterminal for sentrumshalvøya.

November 2019: Samarbeidsgruppen endrer mandat og sammensetting. I et møte i samarbeidsgruppen ble avvikling foreslått og rolleendring for videreføring av gruppen

besluttet. To sentrale medlemmer gikk ut av gruppen på grunn av jobbskifter. Fylkeskommunen ønsket å avslutte sin involvering. Stavanger kommune ble bedt om å overta prosjektledelsen, for at prosjektet skulle ha en god videre forankring i kommunen. På dette møtet ble det beskrevet nye utfordringer med forretningsmodellen som hadde vært lagt til grunn, spesielt knyttet til samlastning mellom de store logistikkaktørene. DB Schenker hadde meldt at de ikke kunne bli med på den foreslåtte samleterminalløsningen fordi denne ikke oppfylte deres behov for profilering i sisteleddsdistribusjonen. Dermed gikk gruppen vekk fra en samleterminalløsning som et realistisk mål.

Etter november 2019. Fra starten av 2020 har samarbeidsgruppen bestått av kommunen, Stavanger Sentrum, DHL Express, Bring / Posten Norge, DB Schenker, PostNord og Filipstad Utvikling. Gruppen har i 2020 arbeidet for å etablere en omlastingsterminal for sentrumsleveranser, i tråd med kommunens vedtak om distribusjonspunkt for varelevering i Klima og miljøplan 2018-2030. Som et resultat av dette er Stavanger City Hub nå etablert på Paradis, sentralt i Stavanger. Dette er en terminal for omlasting fra biler til el-lastesykler for varedistribusjon i sentrum. Per november 2020 har DHL Express og DB Schenker etablert sine omlastingsterminaler her, med en konteiner og en sykkel hver. Begge betaler leie til Bane NOR Eiendom for arealet og bruk av fellesfasiliteter (wc, oppholdsrom). DB Schenker ønsker på sikt også å laste om til el-varebil fra terminalen. Det er tilstrekkelig areal og ladeinfrastruktur til dette. Det er også åpent for andre logistikkaktører å etablere seg på Stavanger City Hub. Bring / Posten Norge har per i dag en terminal i sentrum, hvor leieavtalen går ut i 2021, og kan være interessert i å etablere seg på Paradis.

Stavanger kommune har flere initiativer knyttet til varedistribusjon i byområder. Kommunen har i 2020 gitt økonomisk støtte til bedrifter og butikker til innkjøp av 25 nye el-lastesykler. Dessuten er det etablert et mobilitetspunkt på Hillevåg torg, hvor det er tilrettelagt for pakkeautomat, bysykler, sparkesykler, to elektriske delingsbiler og ekstra sykkelparkering.

Stavanger City Hub er ikke en samleterminal, da det per i dag ikke omfatter samlastning på tvers av logistikkfirmaer og ikke drives av en nøytral, selvstendig aktør som ikke konkurrerer med eksisterende aktører. Prosessen i Stavanger etter samarbeidsgruppens møte i november 2019 blir derfor ikke behandlet i denne rapporten.

3.1.4 Aktørene

"Samarbeidsgruppe for varelevering i Stavanger sentrum" hadde som mål å få etablert en samleterminal, og bestod av Rogaland fylkeskommune, Stavanger Sentrum AS / Stavanger: City Impact Districts, Stavanger kommune, Kolombus AS, Nordic Edge og Bane NOR Eiendom. Gruppen begynte å formalisere samarbeidet gjennom en avtale. I løpet av prosjektperioden ble avtalen signert av flere parter, men de siste underskriftene kom ikke på plass før arbeidet med en samleterminal ble avsluttet.

Rogaland fylkeskommune tok initiativ til og har hatt overordnet koordineringsansvar i samarbeidsgruppen, og utførte undersøkelser og bidro med kompetanse på logistikk.

Stavanger Sentrum AS / Stavanger: City Impact Districts (CID Stavanger) var med å starte samarbeidsgruppen og har deltatt i hele prosjektperioden. CID Stavanger har vært prosjekteier og bidratt med midler til samleterminalarbeidet. CID Stavanger er et FoU-prosjekt som eies av Stavanger kommune, Stavanger Sentrum AS og Urban Sjøfront AS, og ble etablert i mars 2016. Stavanger Sentrum representerer bedriftene på sentrumshalvøya og er eid av Stavanger-regionen Næringsforening og Stavanger kommune, med ca. 250 butikker, serveringssteder, servicebedrifter og gårdeiere som medlemmer. Stavanger

Sentrum har også gjennomført pilotprosjekter med mulige tilleggstenester for samleterminalen, spesielt en hjemleveringstjeneste av varer i julestria, der kunder i området kan sette fra seg handleposer for hjemlevering.

Stavanger kommune har deltatt i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Kommunens enheter Byutvikling, Klima og miljø og Smartbyen Stavanger har deltatt, og hatt flere involverte på forskjellige tidspunkt. Kommunen har også deltatt på workshops og gjennomført undersøkelser.

Kolumbus AS har deltatt i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Kolumbus er fylkeskommunens mobilitetsleverandør, og har ansvar for buss- og hurtigbåttrafikken i Rogaland. I tillegg jobber de for at tog, sykkel, gange og bildeling skal henge sømløst sammen med buss og båt. Kolumbus har vært interessert i samleterminalens tilleggstenester og integrasjon av varelevering med sine kollektivreiser, og har bidratt med vurdering av areal.

Nordic Edge er med i samarbeidsgruppen. Smartbyen Stavanger (se Stavanger kommune) er med i Nordic Edge. Smartby-klyngen Nordic Edge er en non-profit organisasjon som jobber for å fremme løsninger for smarte byer og samfunn.

Bane NOR Eiendom ble med i samarbeidsgruppen i 2019. Dette skjedde etter kontakt fra samarbeidsgruppen for å finne en egnet tomt til samleterminalen.

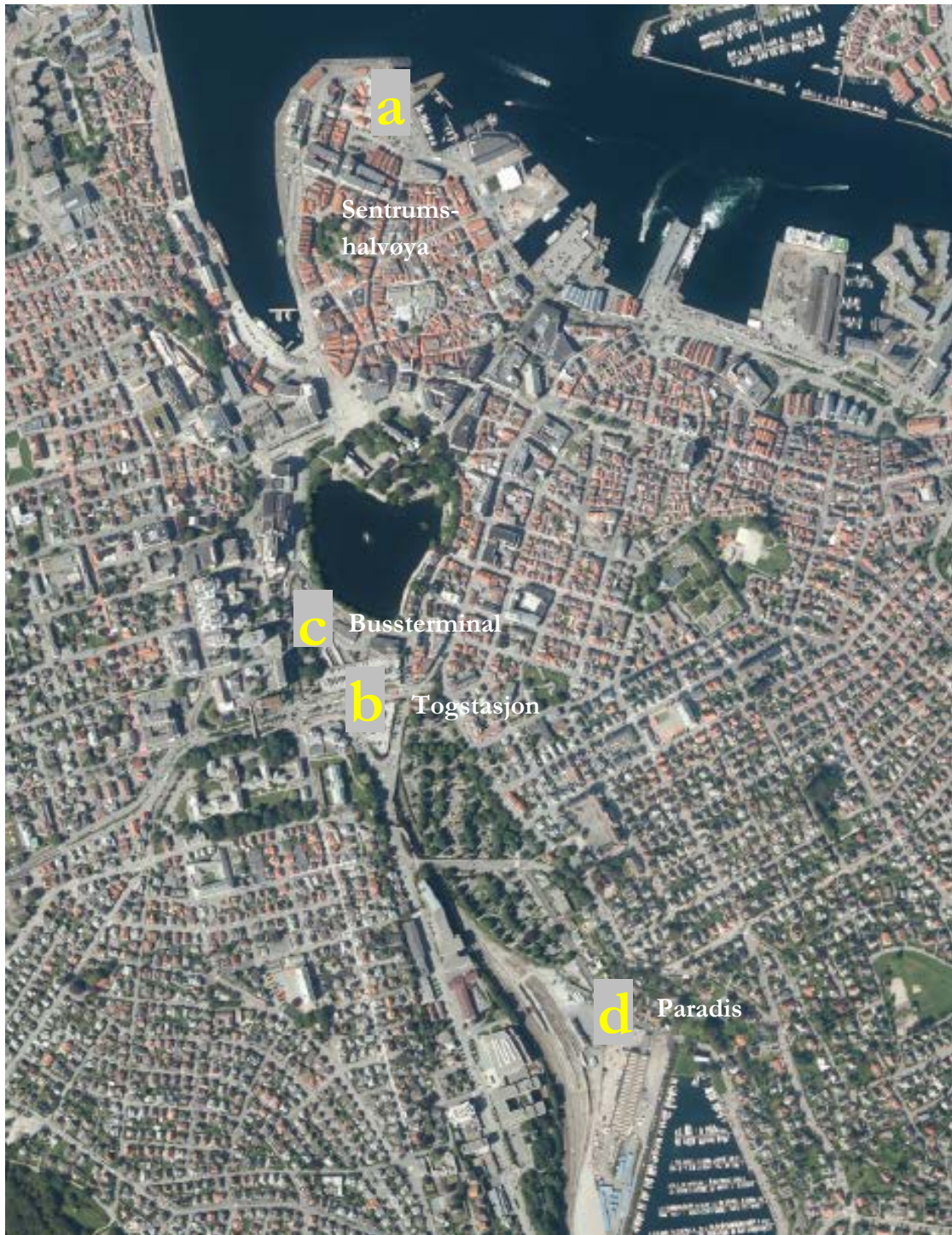
Logikon AS ivaretok prosjektledelsen på vegne av Rogaland fylkeskommune, og har deltatt i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Logikon bidro med kompetanse. Logikon er et konsulentfirma.

Statens vegvesen (SVV) har bidratt med kompetanse, og har fra 2019 hatt en rolle som observatør i møtene i samarbeidsgruppen. Det har vært SVV v/ Bylogistikkprogrammet og Region Vest som har vært involvert i arbeidet med samleterminal. Bylogistikkprogrammet har bidratt med prosjektmidler.

Bring/Posten Norge, DB Schenker og **PostNord** har blitt forespurt av samarbeidsgruppen om å være leverandører av samleterminaltjenesten.

3.1.5 Lokalisering og tomt

Samarbeidsgruppen har vurdert flere lokasjoner for samleterminaltjenesten. Hensyn måtte tas som at det skulle være lett å komme til med vare- og lastebil, og at det burde være nært distribusjonsområdet. Det ble vurdert arealer på sentrumshalvøya, på/ved bussterminalen, bak stasjonsbygget og på Paradis (figur 4). Samarbeidsgruppen besluttet at samleterminalen skulle lokaliseres på Paradis.



Figur 4: Luftfoto av Stavanger sentrum, med markering av vurderte lokasjoner. Luftfoto: ©kartverket/norgeidag.

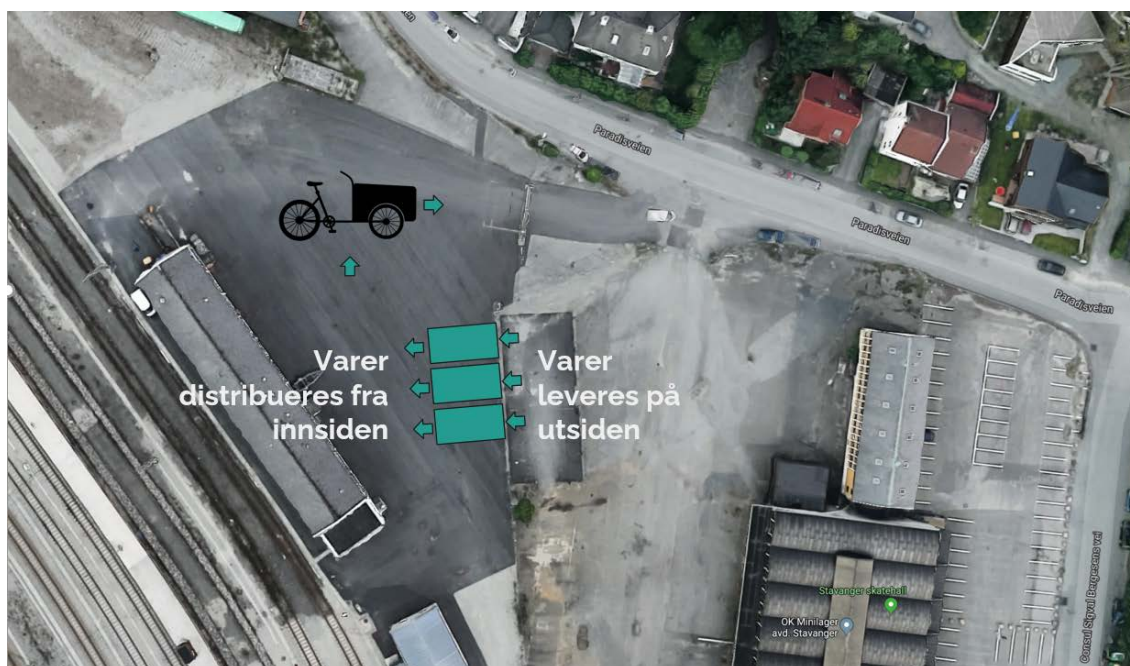
Sentrumshalvøya (se lokasjon a i figur 5). Et innendørs lokale knyttet til Stavanger havn ytterst på sentrumshalvøya. Dette er i området som en samleterminal skulle betjene, og ville gi korte avstander for samleterminalen sine sykkelbud. Det var usikkert om lokalet kunne stilles til disposisjon for omlastingsbruk.

Bussterminalen (se lokasjon b i figur 5). To lokasjoner på/ved bussterminalen ble vurdert. Den ene lokasjonen var bussgarasje og parkeringsområde under trafikkløkket over Stavanger stasjon med samme innkjøring som bussterminalen. Her er det ubrukt areal i enden av bussterminalen inntil togskinnene og en ubrukt bussgarasje. På planet over er det

parkeringsplass. Det er lite eller ingen gjennomgående trafikk på selve området, men for å komme dit med lastebil må man kjøre gjennom bussterminalen og taxiholdeplass. Den andre lokasjonen som ble vurdert var på parkeringsplassen på trafikkløkket over togstasjonen. Planen var å leie noen parkeringsplasser. Trafikkløkket er en konstruksjon som ikke nødvendigvis er beregnet på mye tungtransport, og en omlastingsterminal her ville vært svært synlig i bybildet.

Bak stasjonsbygget (se lokasjon c i figur 5). Et område bak stasjonsbygget på togstasjonen og Paahjul Stavanger. Her var det forespeilet fremtidig ledig plass, men det viste seg å ikke stemme. En stor fordel med denne lokasjonen er samlokalisering med bedriften Paahjul som reparerer sykler, og dermed rask mulighet for service på samleterminalens lastesykler.

Paradis (se lokasjon d i figur 4). Her var det et gammelt bygg som kunne pusses opp for å gi garderobe og toalettfasiliteter for samleterminalens sykkelbud. I tillegg er det et stort uteområde med plass til tungtransport og flere containere til omlasting. Bane NOR Eiendom eier arealet. Det er planlagt byutvikling på tomta nærmere 2030. Tomta vises i figur 5.



Figur 5: Tomta på Paradis, med innregnede containere til omlasting. I den første versjonen av bildet var det tegnet inn én container. Kilde: Presentasjon av Smartbyen Stavanger, Stavanger kommune 2019.

3.2 Drammen

I Drammen har det vært arbeidet for å etablere en samleterminal for sisteledds-distribusjon til varemottakere i sentrum. Dette arbeidet har i hovedsak vært utført av en samarbeidsgruppe fra sommeren 2016 til slutten av 2018. Samarbeidsgruppen bestod av prosjektpartnerne Byen Vår Drammen, Bring / Posten Norge, Drammen kommune, Statens vegvesen, Transportøkonomisk institutt (TØI) og insam AS².

² En av forfatterne av denne rapporten var ansatt i insam AS frem til tidlig i 2019, og var prosjektleder på vegne av Byen Vår Drammen i det aktuelle prosjektet. De ulike rollene er håndtert som beskrevet i kap. 2.

Drammen kommune har i 2020 ca. 100 000 innbyggere. Kommunen ble etablert 1. januar 2020 og består av de tre tidligere kommunene Nedre Eiker, Drammen og Svelvik. Denne rapporten studerer en prosess som foregikk i gamle Drammen kommune, før kommunesammenslåingen.

3.2.1 Drammen sentrum

Drammen by og sentrum ligger på begge sider av Drammenselva, se figur 6. Sentrum består av Bragernes, Strømsø og Grønland. Bragernes og Strømsø har den høyeste konsentrasjonen av butikker og serveringssteder, og har gågater (Bragernes) og togstasjon (Strømsø). Det er tre kjøpesentre sentralt i byen, i tillegg til Gulskogen senter utenfor bysentrum.

I prosjektet for en ny vareleveringstjeneste definerte samarbeidsgruppen at sentrum, inkl. sykehusområdet, skulle legges til grunn som kjerneområde for leveranser med den nye tjenesten (Jensen, 2018). I tillegg kunne tjenesten også ha varemottakere utenfor kjerneområdet som kunder.



Figur 6: Luftfoto av Drammen sentrum. Luftfoto: ©kartverket/norgeidag. Kjerneområdet for leveranser fra samleterminalen er omtrentlig markert med rød strek.

Utfordringene som lå til grunn for å utrede en samleterminal kan avleses i målsettingene for prosjektet (Jensen, 2018). Sentrumshandelen i Drammen har utfordringer knyttet til konkurranse med kjøpesentre utenfor sentrum. Behov for å styrke sentrumshandelens konkurransekraft var en viktig motivasjon for arbeidet med en samleterminal. Tjenesten skulle bidra til at sentrumshandelen fikk et større konkurransefortrinn gjennom for eksempel forbedret kundeservice knyttet til netthandel og hjemlevering, samt forbedret klima- og miljøprofil. I tillegg var det et ønske om å skape bedre rammer for bylivet, for at sentrum skulle bli mer attraktivt for byliv, handel og aktiviteter. Tjenesten skulle også bidra til reduksjon av klimagassutslipp og av forurensning knyttet til varedistribusjon i sentrum.

Ifølge en undersøkelse av vareleverings situasjonen er det et stort antall aktører som leverer varer i sentrum, og et stort antall sentrumsbutikker og andre varemottakere. Lastebiler og store varebiler utgjør mer enn 2/3 av bilene brukt til varelevering. Det er mange små vareleveranser, med få kollen og relativt lav vekt. Det er observert en del regelbrudd i form av ulovlig ferdsel og parkering. Dette gjelder både varelevering og privatbiler (Mohn et al., 2018).

Videre finner Mohn et al., (2018) at transportører opplever at tilrettelegging for varelevering er for dårlig, blant annet mangel på hensiktsmessige steder å laste av varer, og for strenge tidsbegrensninger for varelevering i gågata og på Bragernes Torg. For budfirma m.fl. oppleves forbudet mot varetransport på Bybrua, som binder sammen sentrum på tvers av Drammenselva, som en utfordring. Det ble observert en del situasjoner knyttet til varelevering som både er uheldige for bylivet og som kan skape farlige situasjoner. Dette gjelder kjøring i gågater og på torg, rygging med store blindsoner, støy fra kjøretøy, med mer.

Ifølge Mohn et al., (2018) er varemottakerne stort sett fornøyd med dagens situasjon for varelevering, samtidig som flere påpeker at store godskjøretøy i gågater og på torg er uheldig for handel og tilgjengelighet.

3.2.2 Konsept for samleterminalen

I Drammen ble det lagt til grunn at den nye vareleveringstjenesten som ble utredet skulle fokusere på sisteleddsleveranser for tre typer varestrømmer, og potensial for samlastning av disse (Jensen 2018). Disse varestrømmene omfattet varer til butikker og andre varemottakere i sentrum, hjemlevering / levering til hentepunkt av varer kjøpt via netthandel og show room-butikker i sentrum, samt hjemlevering / levering til hentepunkt av varer fra sentrum. Det ble også vurdert ulike type vareleveringstjenester uten en samleterminal, blant annet varemottak, lagertjeneste og logistikk løsninger for netthandel felles for sentrumsbutikker. I prosjektet ble det konkludert med at den mest aktuelle tjenesten omfattet samlastning av vareleveranser fra ulike logistikkaktører i en samleterminal.

Prosjektet konkluderte med at en samleterminal bør tilbys av en nøytral og uavhengig aktør, som er åpen for samarbeid med andre transport- og logistikkfirmaer. Dette innebærer at aktøren har varedistribusjon i by som sitt forretningsområde, og ikke tilbyr langdistanse varetransport (Jensen 2018).

En modell som ble drøftet med ett logistikkfirma som var interessert i å tilby tjenesten, var at Drammen kommune skulle inngå et ettårig abonnement med samleterminalen i oppstartsperioden (Jensen 2018). Abonnementet ville bli inngått på samme vilkår som for andre kunder. Andre former for offentlig økonomisk støtte har ikke vært drøftet. Kommunen har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig eller realistisk å vurdere kommunalt eierskap eller driftsansvar for tjenesten.

I prosjektet var mål om en økonomisk bærekraftig vareleveringstjeneste sentralt. Det ble utredet om og i en viss grad hvilken type tilleggstjenester en samleterminal burde tilby, i tillegg til selve samlastningen og samlet levering av varer. Det ble anbefalt at samleterminalen skulle tilby tilleggstjenester til f.eks. sentrumsbutikkene (Jensen 2018). Mulige tilleggstjenester som ble identifisert i prosjektet var for eksempel utpakking og lagring av varer, avfallsbehandling med mer. Se figur 7.

Eksempler på tilleggstjenester

En ny vareleveringstjeneste kan tilby butikker og andre varemottakere i sentrum flere forskjellige tjenester, i tillegg til samlasting og samlet levering av varer. Disse tilleggstjenestene kan bidra til verdiøkning for varemottakerne.

Valgfritt leveringstidspunkt og -frekvens.

Eksternt lager. Tjenesteleverandøren kan lagre varer på vegne av mottakeren i kortere eller lengre tid, og leverer til butikken/bedriften/institusjonen når de har behov for det.

Administrere varebestilling. Leverandøren kan bestille nye varer på vegne av mottakeren.

Retur emballasje. Leverandøren kan ta med emballasje i retur i forbindelse med vareleveranser.

Retur avfall. Leverandøren kan ta med avfall.

Pakke ut, klargjøre og stille ut varer. Leverandøren kan pakke ut varer, sette alarm og priser på utstillingsvarer, legge varer på hyller, og på andre måter gjøre varene salgsklare.

Netthandel og showroom. Butikker kan få skreddersydd og integrert logistikkjeneste med hjemlevering for netthandel og showroom-konsepser.

Hjemlevering. Leverandøren kan levere varer hjem til butikkens kunder eller til et hentepunkt. Leverandøren kan hente varene til hjemlevering, enten fra butikken eller fra lager på samleterminalen. Denne tjenesten kan kombineres med netthandel.

Hentepunkt. Samleterminalen kan fungere som et hentepunkt for sluttbrukere.

Nattleveranser. Tjenesteleverandøren kan levere til nærlager eller butikk hos mottaker om natten, så varene er på plass når butikken/virksomheten åpner om morgenen.

Klima- og miljøprofil.

Figur 7: Eksempler på tilleggstjenester fra prosjektet i Drammen. Kilde: Jensen, 2018.

3.2.3 Oppstart og milepeler

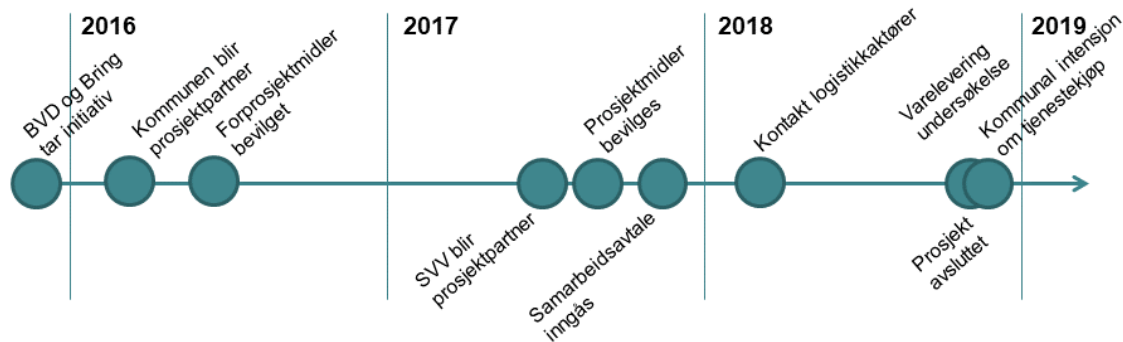
Prosjektet «Ny vareleveringstjeneste for Drammen sentrum» ble gjennomført fra juni 2016 til desember 2018. Prosjektet utredet mulige konsepter for en ny vareleveringstjeneste, med særlig fokus på en samleterminal for leveranser til sentrum (Jensen, 2018).

Prosjektet var en del av Bylivsprogrammet (2015-2019), som hadde til hensikt å styrke bylivet, videreutvikle publikumsrettet næringsvirksomhet og skape aktivitet og attraktivitet i Drammen sentrum. Byen Vår Drammen tok initiativ til og ledet Bylivsprogrammet, som ble gjennomført i samarbeid med Drammen kommune, næringslivet i byen, handelsnæringen, eiendomsbransjen, kulturlivet, hotell- og restaurantbransjen og idretten.

Drammen kommunes Bystrategi har som mål at sentrum skal være hovedsenter for handel, service, kontorarbeidsplasser og kulturanlegg. Kommunen har arbeidet med tilrettelegging for mer miljøvennlig og effektiv varelevering i sentrum, blant annet gjennom prosjekter som fokuserer på skilting, tidspunkt for varelevering og plassering av varemottak. Prosjektene er gjennomført i samarbeid med Byen Vår Drammen, Politiet, Leverandørenes Utviklings- og Kompetansesenter (LUKS) med flere. Kommunen hadde som mål å starte arbeidet med en helhetlig strategi for bylogistikk i 2019.

Drammen kommune deltok sammen med åtte andre norske byer i NORSULP-prosjektet (2016-2019). Dette var et forsknings- og utviklingsprosjekt om utarbeiding av en veileder for kommunale bylogistikkplaner. Transportøkonomisk institutt (TØI) ledet prosjektet. Det har vært en løpende koordinering og kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom NORSULP og samleterminalprosjektet i Drammen.

Det er identifisert flere milepeler i arbeidet med etablering av en samleterminal. De som fremstår som sentrale milepeler er presentert i figur 8 og beskrevet under.



Figur 8: Utvalgte milepeler i prosessen for etablering av en samleterminal i Drammen.

Høsten 2015: Byen Vår Drammen og Bring / Posten Norge tar initiativ. Byen Vår Drammen og Bring / Posten Norge begynner drøftinger om nye løsninger for vareleveranser til Drammen sentrum. Bring bidro med midler til innleid prosjektleder i oppstarten. Det ble inngått samarbeidsavtale mellom Byen Vår Drammen, Bring/Posten Norge og insam. Sistnevnte hadde prosjektleder-funksjonen.

Januar 2016: Søknad til Horisont 2020 (EU) levert. Søknad om FoU-midler fra EUs Horisont 2020, hvor samleterminalprosjektet inngikk som en case og medlemmer av samarbeidsgruppen inngikk som prosjektpartnere. Dette var 1. stegs søknad, og den endelige søknaden ble levert inn høsten 2016. TØI var koordinator for søknaden.

Tidlig 2016: Drammen kommune ble invitert til å delta i samarbeidsgruppen. I starten deltok en fra kommunen v/rådmannens stab i samarbeidsgruppemøtene, senere ble det besluttet at en fra kommunen v/ Plan skulle delta.

Vår/sommer 2016: Buskerud fylkeskommune bevilger prosjektmidler.

Fylkeskommunen bevilger hhv. 150 000 kr i regionale utviklingsmidler og 250 000 kr fra innovasjonsprogrammet til prosjektet.

November 2016: Søknad om prosjektmidler levert til Forskningsrådet. Prosjektet søkte om midler fra Forskningsrådets BYFORSK-ordning.

Sommer 2017: SVV blir prosjektpartner og deltaker i samarbeidsgruppen. SVV v/ Bylogistikkprogrammet bevilget 400 000 kr til prosjektet, samt ytterligere 400 000 kr til etterfølgende gjennomføring av pilotprosjekt.

Sommer 2017: Miljødirektoratet bevilget prosjektmidler til Drammen kommune. Miljødirektoratet bevilget 240 000 kr (klimasatmidler) til en vareleveringsundersøkelse i Drammen sentrum. Deler av disse midlene ble brukt på samleterminalprosjektet.

November 2017: Det gjennomføres en workshop om bylogistikk i Drammen. I regi av prosjektet NORSULP gjennomfører kommunen en workshop med logistikkaktører, varemottakere, kommunen m.fl.

November 2017: Samarbeidsavtale inngås. I anledning av at SVV ble prosjektpartner, ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Byen Vår Drammen, Bring / Posten Norge, Drammen kommune, SVV, TØI og insam.

Høst 2017: Det ble bevilget midler fra Buskerudbyen til prosjektet. Midlene var øremerket utarbeiding av transportundersøkelse knyttet til varelevering i sentrum. Det ble bevilget 200 000 kr.

Vår-sommer 2018: Kontakt med potensielle tjenesteleverandører etableres.

Samarbeidsgruppen kontaktet et utvalg av logistikkfirmaer som opererer i Drammen sentrum. Ingen av disse ønsket å etablere en ny vareleveringstjeneste for sentrum på eget initiativ. I tillegg ble logistikkaktøren Citylogistik kontaktet, og det ble gjennomført møter

mellom Citylogistik, prosjektet og Drammen kommune. Citylogistik var en potensiell tjenesteleverandør av en samleterminaltjeneste.

Vår-sommer 2018: Citylogistik beslutter at Drammen er aktuell. Citylogistik, en leverandør av samleterminaltjenester, beslutter at de ønsker å etablere seg i Drammen. Citylogistik forutsetter at Drammen kommune (f.eks rådhuset) blir kunde for ett år, og anslår at dette kan koste omtrent 100 000,-.

Desember 2018: Kartlegging av vareleveringssituasjonen er gjennomført. Prosjektet ferdigstiller rapport om vareleveringssituasjonen i Drammen sentrum. Rapporten er hovedsakelig basert på en spørreundersøkelse blant varemottakere, en observasjonsstudie og intervjuer med et utvalg av logistikkaktører.

Desember 2018: Kommunen kunngjorde intensjon om å kjøpe en samleterminaltjeneste. Kommunen kunngjør sin interesse i å kjøpe en vareleveringstjeneste som samordner vareleveranser til Rådhuset, med hensikt å bidra til mer effektiv varelevering, færre varebiler, bedre miljø og økt trafikkikkerhet i sentrum (Jensen 2018; DOFFIN 2018). Kommunen v/ Innkjøp, som ble koblet på prosjektet sommeren 2018, gjennomførte en markedsdialog med aktuelle tjenesteleverandører. På grunnlag av denne ble intensjonskunngjøringen annonsert i desember. Tre firmaer meldte sin interesse for å gi tilbud på å levere en slik tjeneste.

Desember 2018: Prosjektet ble avsluttet. Prosjektet ble avsluttet ved årsskiftet 2018-19, og prosjektrapport ble ferdigstilt. Prosjektrapporten anbefaler at en samleterminal etableres. Samarbeidsgruppen vurderte på dette tidspunktet at det var hensiktsmessig og realistisk at en samleterminal ville bli etablert som følge av kommunens intensjon om å kjøpe en slik tjeneste.

Etter 2018. Våren 2019 ble det inngått en samarbeidsavtale om bylogistikk i Drammen. Hensikten med avtalen var å ta resultatene fra samleterminalprosjektet inn i en detaljutforming og implementeringsfase. Dette var en videreføring av samarbeidsavtalen mellom partene i samleterminalprosjektet. Alle partene med unntak av Bring / Posten Norge er med i den nye avtalen.

Med utgangspunkt i intensjonskunngjøringen om samordning av leveranser (se over) inviterte kommunen alle aktører i markedet til å delta i en markedsdialog i 2019. Markedsundersøkelsen fant at det var flere aktører i markedet som kunne tilby kommunen denne type tjeneste. Kommunen vurderte at flere av aktørene var interessante, og at utvelgelsesprosessen var tjent med å sette av ressurser til en større anbudsprosess. Denne prosessen skulle konkretisere hva tjenesten kunne tilby kommunen og næringslivet. Ifølge kommunen ville anbudsprosessen kreve en del ressurser, og den ble derfor satt på vent til etter kommunesammenslåingen, slik at den nye kommunen kunne ta stilling til igangsetting. Dette var i tråd med overordnede føringer angående ressursbruk som kommunen var underlagt frem til den nye Drammen kommune ble etablert 1. januar 2020.

I 2019 ble det etablert en regional og interkommunal arena for samarbeid om varelevering, som siden er formalisert i prosjektet «Effektiv og fremtidsrettet varelogistikk i E18 Vestkorridoren» (VIV). Her deltar Drammen, Asker, Bærum og Oslo kommuner, Viken fylkeskommune og Statens vegvesen. Ifølge kommunen er dette samarbeidet sentralt i deres arbeid med varelevering. Drammen kommune sin deltakelse skal politisk behandles i desember 2020. I regi av VIV er et pilotprosjekt med Posten Norges utplassering av pakkebokser på trappene høsten 2020.

Drammen kommune er i november 2020 fremdeles åpen for etablering av en samleterminal, og ser for seg at det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget for å utvikle et hensiktsmessig konsept. I tillegg kan det være behov for undersøkelse av om markedsgrunnlaget og dagens reguleringer og infrastruktur gir muligheter for å etablere en samleterminal.

Denne rapporten er basert på innhentet data fra Drammensprosessen, i form av intervjuer og dokumenter, som i hovedsak stammer fra perioden 2016-2019. Rapporten handler derfor om prosessen fram til og med våren 2019.

3.2.4 Aktørene

Byen Vår Drammen AS og Bring / Posten Norge AS tok i 2015 initiativet til arbeidet med en samleterminal. Det ble etablert en samarbeidsgruppe (kalt koordineringsgruppe) for å gjennomføre prosjektet «Grønn vareleveringstjeneste for sentrum». Samarbeidsgruppen bestod av prosjektpartnerne Byen Vår Drammen, Bring / Posten Norge, Drammen kommune, Statens vegvesen (SVV), Transportøkonomisk institutt (TØI) og insam AS.

Samarbeidsgruppen fungerte som både styringsgruppe og prosjektgruppe. Det ble inngått en samarbeidsavtale mellom partene i 2017 (Samarbeidsavtale 2017), hvor de forpliktet seg til å bidra til prosjektgjennomføringen med økonomiske eller personalmessige ressurser. Denne ble videreført i 2019 (Samarbeidsavtale 2019), med samtlige partnere unntatt Bring / Posten Norge.

Byen Vår Drammen AS var prosjekteier og tok initiativet til prosjektet sammen med Bring / Posten Norge AS. Byen Vår Drammen deltok i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Byen Vår Drammen bidro med kompetanse om sentrumshandelen, egeninnsats og med forankring i egen organisasjon og blant medlemmene sine. I tillegg var Byen Vår Drammen ansvarlig for spørreundersøkelse og kommunikasjonstiltak. Byen Vår Drammen er et uavhengig (non-profit) aksjeselskap som eies av ca. 200 butikker og andre bedrifter, og Drammen kommune i fellesskap (Byen Vår Drammen, 2020). Byen Vår Drammen skal bidra til økt aktivitet, mer byliv og flere besøkende i Drammen generelt og sentrum spesielt.

Bring / Posten Norge tok initiativ til prosjektet sammen med Byen Vår Drammen, og har deltatt i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Bring / Posten Norge bidro med finansiering i oppstarten, egeninnsats og med logistikkkompetanse.

Drammen kommune har deltatt i samarbeidsgruppen siden 2016 og til prosjektet ble avsluttet. Kommunen bidro med kompetanse, egeninnsats og gjennomførte et observasjonsstudie av vareleveringssituasjonen i sentrum. I tillegg bidro kommunen til forankring av prosessen internt i sin organisasjon.

Insam AS ivaretok prosjektledelsen på vegne av Byen Vår Drammen, og har deltatt i samarbeidsgruppen i hele prosjektperioden. Insam bidro med kompetanse. Insam er et konsulentfirma lokalisert i Drammen.

Statens vegvesen (SVV) har deltatt i samarbeidsgruppen siden 2017 og til prosjektet ble avsluttet. SVVs FoU-program for bylogistikk har bidratt med prosjektmidler, egeninnsats og kompetanse på bylogistikk.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har deltatt i samarbeidsgruppen siden 2016 og til prosjektet ble avsluttet. TØI har bidratt med kompetanse på logistikk og til søknader om prosjektmidler, samt gjennomføring av en prosessevaluering. I starten bidro TØI med egeninnsats.

I tillegg har Buskerud fylkeskommune, Buskerudbyen og Miljødirektoratet bidratt med prosjektmidler. Buskerudbyen er et transportsamarbeid mellom Drammen, Lier, Øvre Eiker og Kongsberg kommuner, Viken fylkeskommune, Fylkesmannen i Buskerud, SVV og Jernbanedirektoratet (2020).

3.2.5 Lokalisering og tomt

Lokalisering og tomt til en samleterminal har i liten grad vært et tema i Drammensprosessen. Det ble vurdert at det var flere områder i nærheten av sentrum som kunne være egnet. Det har blitt lagt til grunn at firmaet som skal tilby tjenesten må ha hovedansvaret for å definere egnet lokalisering og finne et egnet lokale.

4 Barrierer og drivere for etablering

I dette kapittelet presenteres mulige forklaringer på hva som har fremmet eller hemmet prosessene for å etablere samleterminaler i Stavanger og Drammen. Forklaringene er, som skissert i kapittel 2, basert på funn i intervjuer, observasjoner og dokumenter.

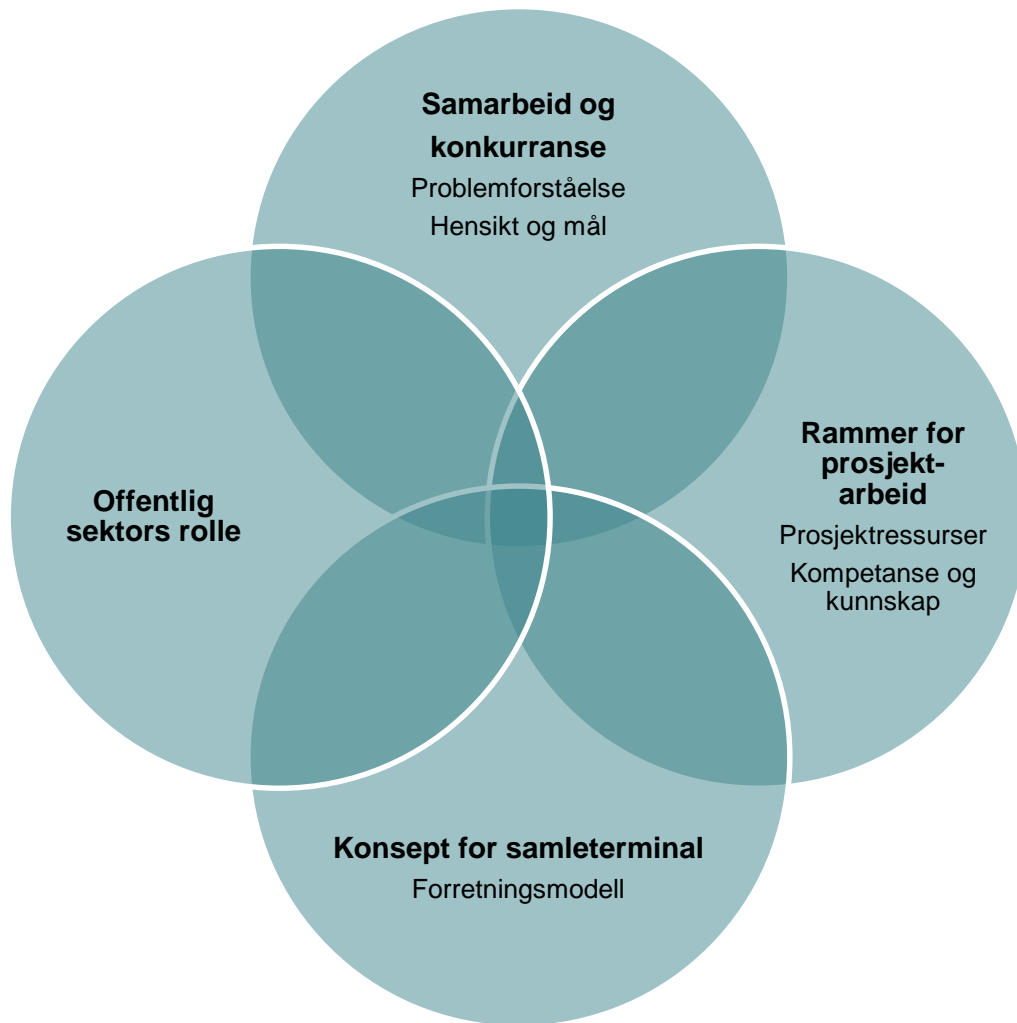
Det foreligger lite forskning på hva som er barrierer og drivere for etablering av samleterminaler i Norge. Årsaker til at forsøk på dette ikke har lyktes er sannsynligvis sammensatte. I dette kapittelet er det tatt utgangspunkt i at barrierer og drivere kan ha både kulturelle, politiske, juridiske, regulatoriske, organisatoriske, institusjonelle, kunnskapsmessige, finansielle, praktiske og teknologiske forklaringer (May et al., 2006; Nordtømme et al., 2015). Identifiseringen av barrierer og drivere har derfor foregått ved å søke etter forklaringer innenfor alle disse temaene, i den grad det har vært relevant og det har vært tilgjengelig informasjon om det enkelte tema. Det er med andre ord søkt bredt og studert data ut ifra et mangfold av perspektiver for å øke sjansen for å finne forklaringene. For å identifisere barrierer og drivere som kan være særlig betydningsfulle for etablering av samleterminaler, er det hentet ut tema som tar mye plass i datamaterialet, som flere aktører har nevnt, som enkeltaktører har vektlagt og / eller som er omtalt eksplisitt som en barriere eller driver.

Det er identifisert 6 faktorer som sannsynligvis har bidratt til å fremme eller hemme etablering av samleterminaler i Stavanger og Drammen. Hver faktor kan være både en barriere og en driver, avhengig av om faktoren er tilstede eller ikke. F.eks. er felles problemforståelse blant sentrale aktører en driver, men manglende felles problemforståelse er en barriere. Barrierer og drivere er inndelt i kategoriene (se figur 9):

- **Samarbeid og konkurranse.** Dette omfatter problemforståelse, samt hensikt og mål.
- **Offentlig sektors rolle.**
- **Rammer for prosjektarbeid.** Dette omfatter prosjektressurser, samt kompetanse og kunnskap.
- **Konsept for samleterminal.** Dette omfatter forretningsmodell.

Prosjektet er i tråd med kommunens Bystrategi, og arbeid for varelevering i sentrum.

Inndelingen i disse kategoriene er gjort på grunnlag av barrierer og drivere som er identifisert i Stavanger- og Drammensprosessene. Kategoriene overlapper delvis. Hver barriere og driver er beskrevet og utdypet i de følgende delkapitlene.



Figur 9: Oversikt over kategorier og faktorer for barrierer og drivere for etablering av samleterminal i Stavanger og Drammen.

4.1 Samarbeid og konkurranse

4.1.1 Problemforståelse

En drivkraft for utvikling og implementering av nye løsninger er ofte at de skal løse et problem. I både Stavanger og Drammen har utfordringer knyttet til sentrumsutvikling, byliv og handel vært drivende for arbeidet med samleterminaler. Dette reflekteres i at sentrumsforeningene i begge byene har hatt sentrale roller, blant annet som prosjekteiere, i prosessene. I Stavanger har det vært flere undersøkelser som viser utfordringer med vareleveringssituasjonen på sentrumshalvøya. Smale gater og et begrenset tidsvindu skaper trengsel når laste- og varebiler leverer varer i gågatene, og kan gi utfordringer for fotgjengere, andre trafikanter, byliv og effektiviteten for logistikkaktørene (se 3.1.1). I Drammen har utfordringer for sentrumshandel og byliv vært sentrale for arbeidet med en samleterminal (se 3.2.1).

Blant deltagerne i samarbeidsgruppen, både i Stavanger og Drammen, virker det å ha vært bred enighet om utfordringsbildet. Det kan antas at dette har bidratt til fremdrift, mer målrettet og effektivt arbeid og bedre samarbeidsrelasjoner. En felles oppfattelse blant

sentrale aktører av hvilke problemer en samleterminal skal løse har sannsynligvis bidratt til å drive prosessene fremover.

Noen logistikkaktører, som ikke har deltatt i samarbeidsgruppene, har i mindre grad vært enige i deler av utfordringsbildet som ble lagt til grunn for etablering av en samleterminal. Dette gjelder særlig for Drammen, hvor noen aktører har gitt uttrykk for at utfordringer knyttet til trengsel og konflikter mellom byliv og varelevering i sentrum var begrenset. I Stavanger var det logistikkaktører som anerkjente utfordringene, men vektla dem i mindre grad enn samarbeidsgruppen.

I Drammen ble vareleveringsundersøkelser i sentrum ferdigstilt mot slutten av prosessen, og har derfor hatt liten påvirkning på problemforståelsen underveis. Dersom resultater fra disse undersøkelsene hadde blitt formidlet tidligere i prosessen, kunne de ha bidratt til å skape en felles problemforståelse mellom aktører i og utenfor samarbeidsgruppen. Mangel på et felles, anerkjent kunnskapsgrunnlag om vareleveringssituasjonen har i Drammen bidratt til å skape usikkerhet og dermed større rom for uenighet og motstridende tolkninger av situasjonen (se 4.4.2).

Tabell 2: Mulige barrierer og drivere knyttet til problemforståelse identifisert i hhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Problemforståelse	<p>Felles forståelse av utfordringer med varelevering blant aktørene i samarbeidsgruppen.</p> <p>Utfordringer med store biler i trange gågater er veldig synlig i gatebildet. Utfordringene har vært et tema i den lokale debatten i lang tid.</p> <p>Vareleveringsproblemer påvirker både fotgjengere, bylivet, butikker og, i en viss grad, logistikkaktører.</p> <p>Noen logistikkaktører vektlegger ikke bruk av flere biler til leveranser på sentrumshalvøya som et problem i samme grad som samarbeidsgruppen. Noen mener det ikke er et problem.</p>	<p>Felles forståelse blant aktørene i samarbeidsgruppen.</p> <p>Noen logistikkaktører (utenfor samarbeidsgruppen) var uenige i at varelevering skaper trengsel og problemer for bylivet i sentrum.</p> <p>I store deler av prosjektperioden forelå det lite data og analyse om vareleveringssituasjonen i sentrum. Situasjonsanalyse ble ferdigstilt mot slutten av prosjektet.</p>

4.1.2 Hensikt og mål

Internt i begge samarbeidsgruppene virker det å ha vært enighet om hensikt og mål både med samarbeidet og med selve samleterminalen. Dette er tydelig i Drammen, men ser også ut til å ha vært tilfellet i Stavanger. I Drammen har hensikt og mål med samleterminalen vært relativt konsistent gjennom hele prosessen på 2,5 år. Hensikt og mål har vært drøftet og forankret i samarbeidsgruppen i flere runder, og har kun resultert i mindre endringer. Dette tyder på at de involverte har vært enige i hensikt og mål. I Stavanger virker det som samarbeidsgruppen har jobbet målrettet med mål om å etablere en samleterminal. Enighet hos sentrale aktører om hensikt og mål har sannsynligvis bidratt til fremdrift og en mer målrettet prosess.

Stavanger kommune har arbeidet med flere ulike løsninger for utfordringer knyttet til varelevering på sentrumshalvøya (se 3.1.3). Det er ikke nødvendigvis gitt at en samleterminal er den eneste eller beste løsningen på utfordringene.

I Drammen var målet med prosessen å utrede muligheten for en samleterminal, ikke nødvendigvis å etablere den. Kommunen har ikke vedtatt mål om å etablere en samleterminal. Heller ikke Stavanger kommune har vedtatt mål om å etablere en samleterminal.

Det er en del som tyder på at denne enigheten ikke strakk seg til etablerte aktører i logistikkbransjen i de to byene. I Stavanger var forretningsmodellen avhengig av at de største samlasterne skulle levere en del varer til samleterminalen i stedet for å levere dem helt frem til mottakerne på sentrumshalvøya. På grunn av denne avhengigheten har mangel på enighet om hensikt og mål med samleterminalen har vært en barriere. I Drammen var den aktuelle forretningsmodellen ikke avhengig av etablerte logistikkaktører.

Felles hensikt og mål – og mangel på dette – har sannsynligvis vært hhv. en driver og en barriere for etablering av en samleterminal.

Tabell 3: Mulige barrierer og drivere knyttet til hensikt og mål identifisert i hhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Hensikt og mål	Enighet i samarbeidsgruppen om at mål med arbeidet var å etablere en samleterminal. Hensikt og mål var ikke forankret hos logistikkaktører.	Enighet i samarbeidsgruppen om at mål med arbeidet var å utrede etablering av en samleterminal, samt andre former for vareleveringstjenester. Hensikt og mål med samarbeidet og med samleterminalen var definert i samarbeidsavtale. Har vært noe ulike interesser og krav fra de forskjellige finansieringskildene om hvordan prosjektmidlene skulle benyttes. Dette har resultert i brede og ambisiøse mål for samleterminalen, for at skal dekke alles interesser og krav. Hensikt og mål med samleterminalen har vært relativt konsistent gjennom hele prosjektperioden (2,5 år). Hensikt og mål har vært drøftet og forankret i samarbeidsgruppen i flere omganger, og har resultert i mindre justeringer i formuleringer.

4.2 Offentlig sektors rolle

Både i Stavanger og Drammen ser det ut til å ha vært en forutsetning at samleterminalen ikke skulle få offentlig økonomisk støtte eller være en kommunal tjeneste. Det er lagt til grunn at samleterminalen skulle drives på kommersiell basis av et aksjeselskap som eier og tar hele det økonomiske ansvaret. Allikevel har offentlig sektor spilt en rolle i arbeidet med samleterminal i begge byene. Dette kan handle om at det er en utfordring å etablere samleterminaler med stort nok varevolum til å gi en lønnsom drift, særlig i oppstartsfasen (se også 4.3.1).

Rogaland fylkeskommune har vært en drivkraft i dette arbeidet i Stavanger, sammen med sentrumsforeningen som hadde rollen som prosjekteier. Fylkeskommunen gjennomførte en vareleveringsundersøkelse for sentrumshalvøya og tok initiativ til å etablere samarbeidsgruppen. I Drammen var det ikke offentlige aktører, men sentrumsforeningen og en logistikkaktør som tok initiativ til og drev prosessen. I både Stavanger og Drammen ble kommunene invitert inn og ble samarbeidspartnere tidlig i prosessen, men de har ikke vært initiativtaker eller hoveddrivkraft i samleterminalarbeidet.

I Drammen var arbeidet med samleterminaler i tråd med kommunens overordnede mål for sentrum (ref. Bystrategi), og var et supplement til kommunens øvrige arbeid med tilrettelegging for varelevering i sentrum (se 3.2.3). Også i Stavanger anses arbeidet med samleterminaler for å være i tråd med overordnede politiske mål og ønsker for sentrumshalvøya, og har sammenfalt med økt kommunal oppmerksomhet og arbeid med temaet bylogistikk (3.1.3). Stavanger kommune har vurdert flere ulike løsninger for å løse utfordringer knyttet til varelevering på sentrumshalvøya. Samtidig har ingen av de to kommunene hatt det som et mål å etablere en samleterminal. Det kan se ut til at kommunenes hovedinteresse har vært å løse utfordringer knyttet til varelevering i sentrum (se 4.1.2), og ikke nødvendigvis å

etablere en samleterminal. Svak politisk forankring av samleterminalarbeidet i kommunene har sannsynligvis vært en barriere for etablering.

I Drammen har kommunen vurdert å bruke sin innkjøpsmakt til å skape etterspørsel etter en samleterminaltjeneste (se 3.2.3). I 2018 kunngjorde kommunen sin intensjon om å kjøpe en slik tjeneste, og flere firmaer har meldt sin interesse. Kommunen har ikke gått til innkjøp av en samleterminaltjeneste per november 2020. Prosessen har ifølge kommunen blitt satt på vent på grunn av kommunesammenslåing, og tas nå videre som del av et regionalt og interkommunalt samarbeid (se 3.2.3). Det er kommet utsagn om at den etablerte logistikkbransjen i Drammen motarbeidet etableringen av en samleterminal, gjennom lobbyvirksomhet mot kommunen. Det har ikke vært mulig å bekrefte eller avkrefte om dette har vært tilfelle.

I Drammen ble begrensninger i muligheter for dialog mellom potensielle leverandører av samleterminaltjenester og kommunen som kjøper av tjenester beskrevet som en barriere for etablering av en samleterminal. Fra kommunens side ble det presisert at deres involvering ikke måtte resultere i konkurransevridding, og at det derfor kunne være utfordrende å ha direkte kontakt med enkeltaktører. Kommunen har et bredt spekter av hensyn og interesser å ivareta, og målkonflikter kan ha vært en barriere for etablering av samleterminal.

Selv om det har vært uenighet om realismen i å etablere en økonomisk bærekraftig samleterminal (se 4.3.1), så virker det å ha vært relativt bred enighet i både Stavanger og Drammen om at en samleterminal har potensial for å bidra til bedre byliv og utslippsreduksjon. Dette potensialet er også påvist i en rekke undersøkelser og forsøk med samleterminaler i europeiske byer, hvor det rapporteres om reduksjoner i kjørte km, CO₂-utslipp, antall turer, kjøretøybevegelser og arealbeslag (Eidhammer & Andersen, 2015; Fossheim et al., 2017; Presttun et al., 2018). En av forutsetningene for å realisere potensialet er at tilstrekkelig varevolum leveres via terminalen, i stedet for direkte til den enkelte varemottaker. Det kan virke som det har rådet usikkerhet hos noen aktører i Drammen om dette potensialet vil bli realisert. Denne usikkerheten kan ha bidratt til å hemme etableringen av en samleterminal.

Generell usikkerhet knyttet til om samleterminaler er et kommunalt ansvar, og hvilken rolle kommunen skal ha i denne type prosesser, ser ut til å ha vært en barriere i Drammen, og antageligvis også i en viss grad i Stavanger. Denne usikkerheten understøttes av forskning, som viser at varetransport inntil nylig har fått lite oppmerksomhet i kommunal planlegging og politikktutforming (Fossheim et al., 2019). Dette har sammenheng med at varetransport i stor grad ivaretas og utføres av privat sektor.

Tabell 4: Mulige barrierer og drivere knyttet til offentlig sektors rolle og virkemidler identifisert i hhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Offentlig sektors roller og virkemidler	<p>Kommunen har forsøkt pullerter, bedt politiet om økt håndhevelse, vurdert utvidelse av vareleveringsvinduet til kl. 12:00 og vurdert dispensasjon for enkeltkjøretøy.</p> <p>Ikke aktuelt for kommunen å eie, drive eller bidra med økonomisk støtte til samleterminal.</p> <p>Kommunen har forsøkt å løse problemer med varelevering på sentrumshalvøya, og har temaet på agendaen i ulike planer og strategier. Politisk vedtak om å etablere distribusjonspunkt gir kommunen mandat til å overta</p>	<p>Begrensninger i muligheter for dialog mellom kommune og tjenesteleverandører beskrives som barriere for samleterminal-etablering. Kommunens involvering må ikke resultere i konkurransevridding.</p> <p>Kombinasjon av myndighetsutøver og pådriver/samarbeidspartner for kommunen kan være vanskelig.</p> <p>Kommunen har hatt et ønske om å kjøpe en samleterminaltjeneste for vareleveransene til kommunen, og utlyste en intensjonskunngjøring om dette (2018).</p> <p>Utsagn om at kommunen bør ta beslutning om å kjøpe tjenesten for at den skal kunne realiseres.</p>

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
	<p>ledelsen i samarbeidsgruppen (høst 2019).</p> <p>Flere avdelinger i kommunen involvert i arbeidet med samleterminal (Miljø, Byutvikling, Smartby).</p> <p>For fylkeskommunen er varelevering i sentrum og en samleterminal utenfor deres kjernevirksomhet. Eierskap til en samleterminal ikke aktuelt.</p> <p>Bane NOR Eiendom har bidratt med areal/lokaler, selv om en varelevering og samleterminal er utenfor deres kjernevirksomhet.</p>	<p>Flere aktører mener at en intern drivkraft i kommunen er en forutsetning for at en samleterminaltjeneste vil bli etablert.</p> <p>Ikke aktuelt for kommunen å eie, drive eller bidra med økonomisk støtte til samleterminal. Kommunal støtte til tomt/lokaler har ikke vært drøftet.</p> <p>Kommunen deltok med ulike deltagere, fra næringsavdelingen og fra planavdelingen. Sistnevnte deltok for å koordinere med NORSULP-prosjektet, samt bidra med kompetanse.</p> <p>Prosjektet er i tråd med kommunens Bystrategi, og arbeid for varelevering i sentrum.</p> <p>Utsagn om at den etablerte logistikkbransjen har motarbeidet etableringen av en samleterminal, gjennom lobbyisme mot kommunen.</p> <p>FoU-midler fra statlig og fylkeskommunale støtteordninger har vært viktige for prosjektgjennomføring.</p> <p>Ble drøftet om Statens vegvesen kunne kjøpe samleterminaltjeneste for leveranser til kontoret sitt i Drammen, men dette ble aldri utredet eller avklart.</p>

4.3 Konsept for samleterminal

4.3.1 Forretningsmodell

I både Stavanger og Drammen har det vært lagt til grunn at samleterminalen skal drives på kommersiell basis, av et aksjeselskap som eier og tar økonomisk ansvar og risiko, uten offentlig støtte. Derfor var det nødvendig med en økonomisk bærekraftig forretningsmodell, som kunne gjøre det lønnsomt å drive tjenesten på kommersielle vilkår. Samleterminaler innebærer en ekstra omlastning, og er derfor i utgangspunktet et fordyrende ledd i en varekjede.

I begge byene har det vært enighet om at samleterminaltjenesten bør tilbys av en nøytral og uavhengig aktør. Dette betyr at samleterminalselskapet skulle ha varedistribusjon i by som sitt forretningsområde, og ikke tilby langdistanse varetransport. Begrunnelsen for dette er at etablerte logistikkaktører ikke ønsker å levere varer til en konkurrent.

I Drammen var inntjeningspotensialet basert på at varemottakerne skulle betale for tilleggstjenester (se 3.2.2), mens i Stavanger var det basert på verdiskaping for logistikkaktørene som skulle levere varer til terminalen (se 3.1.2).

I Drammen har det vært ulike syn på lønnsomhetspotensialet for en samleterminal. Samarbeidsgruppen har oppfattet at forretningsmodellen kan være økonomisk bærekraftig, mens noen logistikkaktører har ment at den ikke er det. Noen av logistikkaktørene som leverer i Drammen sentrum ga uttrykk for at det ikke var aktuelt for dem å tilby en samleterminaltjeneste på rent kommersielle vilkår, uten offentlig støtte. Samtidig var samarbeidsgruppen i dialog med en logistikkaktør som hadde tro på at en samleterminal i Drammen kunne bli lønnsom, forutsatt at kommunen var kunde i oppstartsfasen. Denne aktøren ville etablere en samleterminal og ta all økonomisk risiko, forutsatt at kommunen abonnerte på tjenesten i oppstartsperioden (et årsabonnement på ca. 100 000,-). Begrunnelsen som ble gitt for denne forutsetningen var at med kommunen som kunde ville samleterminalen få økt legitimitet og dermed gjøre det enklere å få andre kunder – og større varevolum – i

oppstartsfasen. Kommunen har ikke inngått avtale om å kjøpe dette abonnementet. Utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig varevolum i oppstartsfasen har vært en barriere i Drammen. I tillegg kan det sies at en generell usikkerhet om lønnsomheten har hemmet etablering av samleterminalen. Forretningsmodellens avhengighet av kommunen kan også sies å ha vært en barriere for etablering.

Forretningsmodellen i Stavanger la til grunn at inntektene hovedsakelig skulle komme fra logistikkaktører som ville levere varer til samleterminalen. Dette skulle skje ved at de største samlasterne (DB Schenker, Bring og PostNord), som distribuerer store varevolum i sentrum, skulle levere en god del av varene til samleterminalen. Samarbeidsgruppen gikk i dialog med samlasterne, men det lyktes ikke å få en avtale om dette på plass. En av samlasterne hadde allerede en terminal i sentrum, og en annen har uttalt at de ville bli med hvis de øvrige to ble med. Det er også uttrykt skepsis til hvor stor andel av varene som var egnet for sykkellevering. Høsten 2019 melder den tredje samlasteren at det ikke er aktuelt for dem å levere varer til en samleterminal fordi de ikke ønsket å miste synlighet og profilering i sentrum. Denne synligheten anses som et viktig konkurransefortrinn. Manglende interesse fra samlasterne resulterte i at samarbeidsgruppen vurderte at forretningsmodellen ikke var gjennomførbar og at det ikke var realistisk å etablere en samleterminal (se 3.1.3). Forretningsmodellens avhengighet av at etablerte logistikkaktører var villige til å levere varer til terminalen har vært en avgjørende barriere for etablering av samleterminalen i Stavanger. Det kan diskuteres om det er den valgte forretningsmodellen i seg selv som er barrieren, eller om barrieren er samlasternes vilje eller mulighet for å levere til en samleterminal. Uansett hvilket av disse perspektivene en legger til grunn, så har utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig varevolum vært en barriere for etablering av en samleterminal i Stavanger. Samleterminaler er en ny type tjeneste i både Stavanger og Drammen, og i Norge generelt, og det vil derfor nødvendigvis være usikkerhet knyttet til inntjeningspotensialet og etterspørsel etter samleterminaltjenester.

Det er generelt en utfordring å etablere bærekraftige forretningsmodeller for samleterminaler. Ifølge Fossheim m.fl. (2017) har det i mange europeiske byer vært testet ulike samleterminaler med offentlig støtte gjennom en prosjektperiode. I de fleste tilfellene har det vist seg vanskelig å opprettholde driften uten offentlig støtte, fordi det ofte – særlig i oppstartsfasen - er vanskelig å oppnå et varevolum som er stort nok til å gi en lønnsom drift.

Eierskap til forretningsmodellen hos aktøren som skal eie og/eller drive tjenesten vil være en viktig drivkraft for etablering. I Stavanger var forretningsmodellen avhengig av logistikkaktørers vilje til å levere varer til samleterminalen, en vilje som viste seg å ikke være tilstede. Modellen ble utarbeidet av samarbeidsgruppen, tilsynelatende med begrenset involvering fra de aktuelle logistikkaktørene. Den manglende forankringen av forretningsmodellen hos sentrale aktører har vært en barriere for etablering i Stavanger.

Noen av logistikkaktørene i Drammen har gitt uttrykk for at en samleterminal kan ta oppgaver fra dem og andre logistikkfirmaer, og resultere i at de mister synlighet og profilering. En annen innvending har vært at logistikkaktørene må gi fra seg kontroll over leveranser som de har ansvar for å frakte helt frem til mottaker, og det kan være usikkerhet knyttet til om samleterminalen kan oppfylle kvalitetskrav. Samtidig så flere av logistikkaktørene i Drammen mulighet for at deres firma kan få redusert transportbehov og kostnader ved å levere varer til samleterminalen, og dermed slippe å kjøre i sentrum. Flere aktører uttrykte interesse og betalingsvilje for å levere til en samleterminal i Drammen, dersom de kan spare kostnader og forutsatt at kvalitet og sikkerhet for leveransen ble ivaretatt.

Tabell 5. Mulige barrierer og drivere knyttet til forretningsmodell identifisert i hhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Forretningsmodell	<p>Usikkerhet knyttet til lønnsomhet.</p> <p>Konkurranse i logistikkbransjen. Konkurranseshensyn mellom de store aktørene som skulle samarbeide om drift av samleterminalen kan ha vært en utfordring.</p> <p>Profilering i sisteleddsdistribusjon oppfattes som et konkurransefortrinn for logistikkaktører.</p> <p>En logistikkaktør ser lite økonomisk gevinst for egen del siden de har god fyllingsgrad og mye gods som ikke er egnet for sykkel.</p> <p>Ifølge logistikkaktører hadde samarbeidsgruppen hatt sonderende samtaler med dem, hvor det uforpliktende ble snakket om mulige løsninger.</p> <p>Aktører som skulle levere varer til samleterminalen var ikke med i samarbeidsgruppen.</p> <p>En logistikkaktør er interessert i å få redusert trafikk på sentrumshalvøya fordi sjåførene opplever det som utrygt med mange biler og fotgjengere. Skeptisk til om realistisk og nyttig å samlaste mye av godset.</p> <p>En logistikkaktør har allerede en sentralt beliggende terminal, og har ikke behov for enda en sentrumsnær omlastingsterminal.</p> <p>En logistikkaktør vil gjerne ha en sentralt beliggende omlastnings-terminal. Ikke interessert i at andre tar sisteleddsdistribusjonen, da de vil miste profilering/merkevare.</p>	<p>Usikkerhet knyttet til lønnsomhet.</p> <p>Kommunen har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig/realistisk å vurdere kommunalt eierskap eller driftsansvar for tjenesten.</p> <p>Flere logistikkfirmaer interessert i å tilby en slik tjeneste, forutsatt at kommunen la det ut på anbud og tok økonomisk risiko.</p> <p>Profilering i sisteleddsdistribusjon oppfattes som et konkurransefortrinn for logistikkaktører.</p> <p>Flere logistikkaktører var interessert i å levere til samleterminalen, fordi det var potensial for å redusere tid og kostnader ved å slippe å kjøre i sentrum. Forutsetningen var at samleterminalen ikke ble drevet av et konkurrerende firma.</p> <p>Flere logistikkaktører oppfattet det som usikkert om det var en økonomisk bærekraftig forretningsmodell.</p> <p>Aktør som skulle eie og drive samleterminal ikke med i samarbeidsgruppen.</p>

4.4 Rammer for arbeidet

4.4.1 Prosjektressurser

En forutsigbar og tilstrekkelig ressurstilgang er med på å sikre at fokus holdes på oppgavene og målet i prosjektet, og at kapasiteten i prosjektet ikke går med på å skaffe nye ressurser. Prosessen i Drammen var preget av en fragmentert og uforutsigbar ressurstilgang. Ressursene kom til over tid, noe som førte til at prosjektet ble satt på pause i en periode. Dette skapte usikkerhet om hva man hadde mulighet for å gjennomføre. Ifølge aktører i samarbeidsgruppen har dette bidratt til å forsinke fremdriften. Det ble også påpekt at det tar tid når man skal starte opp igjen. Flere i samarbeidsgruppen i Drammen nevnte underveis i prosjektet at en av de største utfordringene ville være å med tiden klare å etablere samleterminalen før man mister finansiering, blir lei eller det blir for omfattende.

Aktører i både Drammen og Stavanger har gitt uttrykk for at ulike tidshorisonter og ikke innfridde forventninger til framdrift i prosessene har vært kilde til frustrasjon og bidratt til redusert motivasjon. Det er kommet synspunkter på at samarbeidsgruppen i Stavanger brukte mye tid på å finne en egnet tomt for samleterminalen. Inntrykket er at noen medlemmer av samarbeidsgruppen oppfattet det som utfordrende og mer tidkrevende å finne en tomt enn forventet.

Prosjekttressurser fra ulike kilder kan medføre at man må justere prosjektets målsettinger og innretning. I Drammen har finansieringen av prosjektet kommet fra flere kilder, hvor de ulike kildene har hatt noe ulike interesser og krav til hvordan midlene skal benyttes. En relativt stor del av prosjekttressursene ser ut til å ha gått til å skaffe finansiering og tilpasse prosjektet til forventninger og krav fra forskjellige finansieringskilder.

Tabell 6: Mulige barrierer og drivere knyttet til prosjekttressurser identifisert i hhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Prosjekttressurser	<p>Finansiering av prosjektet fra flere ulike kilder. Samarbeidsgruppen søkte prosjektmidler fra ulike programmer.</p> <p>Synspunkter på at ulike tids-horisonter og forventninger til fremdrift har vært kilde til frustrasjon.</p> <p>Mange ressurser (tid) ble brukt på å finne tomt til samleterminalen.</p>	<p>Fragmentert og uforutsigbar tilgang til ressurser, fordelt over lang tidsperiode (2,5 år). Finansiering kom fra mange ulike kilder, på ulike tidspunkter.</p> <p>En del finansiering gjennom søknader om offentlig støtte. Dette ga usikkerhet om man ville få midler, opphold i fremdriften mens ventet på bevilgninger, og forsinket aktiviteter i prosjektet. Søkte på 6 støtteordninger, fikk midler fra 4 av disse.</p> <p>En del ressurser gikk til å skaffe finansiering og tilpasse prosjektet ulike forventninger og krav fra ulike finansieringskilder.</p> <p>Prosjektet ble lagt på å is i en periode pga. manglende ressurser til prosjektledelse. Tok tid å starte opp igjen etter pause.</p> <p>Utfordrende å opprettholde fremdrift og engasjement (fare for å gå lei) i samarbeidsgruppen over tid.</p>

4.4.2 Kompetanse og kunnskap

I både Stavanger og Drammen har samarbeidsgruppen samlet sett hatt et bredt spekter av kompetanse blant deltagerne, hvor kompetanse på både varelevering/ logistikk, transport, sentrumsutvikling og -handel, regulatorisk handlingsrom og forretningsmodeller var tilgjengelig. God tilgang til nødvendig kompetanse i prosjektarbeidet har høyst sannsynlig vært en driver i etablering av samleterminaler.

I Stavanger startet arbeidet med en samleterminal på grunnlag av undersøkelser av vareleveringssituasjonen på sentrumshalvøya. Resultatene fra disse undersøkelsene virker å ha vært en driver for prosessen. I Drammen forelå det lite tilgjengelig informasjon om vareleveringssituasjonen i sentrum da arbeidet med samleterminalen startet opp. Samarbeidsgruppen i Drammen gjennomførte flere undersøkelser for å skaffe mer kunnskap om dette. Resultatene av undersøkelsene bidro til et dokumentert og tydeligere bilde av hvordan varelevering foregikk i sentrum. Undersøkelsene ble gjennomført mot slutten av prosjektet, og det er usikkert i hvilken grad de har vært en driver i prosessen.

Det har vært uenighet om utfordringsbildet i Drammen. Underveis i prosessen har samarbeidsgruppen vurdert utfordringene som problematiske, mens noen logistikkaktører ga uttrykk for at omfanget og alvorlighetsgraden av utfordringene (se 4.1.1) som en samleterminal skulle bidra til å løse var begrenset. Manglende data og kunnskap om vareleveringssituasjonen i sentrum har skapt usikkerhet og rom for uenighet og motstridende tolkninger av situasjonen.

I Drammen var kommunen i dialog med logistikkaktører for å undersøke hvor mange aktører det var i markedet som enten var interessert i å starte opp en samleterminal eller som allerede tilbød en slik tjeneste. Denne markedsdialogen ble brukt til å øke kunnskapsgrunnlaget, herunder utrede hva kommunen burde gjøre, hvordan løsningen burde organiseres, hva som var realistisk å få til, hvordan tjenesten burde prises og hvilke tjenester som skulle

inkluderes. Denne type anskaffelse var ny for Drammen kommune, noe som gjorde det spesielt viktig å innhente informasjon og kunnskap fra markedsaktører.

Innhenting av manglende kunnskap underveis i prosjektet kan være viktig for å drive prosessen fremover, og etablere felles problemforståelse blant involverte aktører (se også 4.1.1). Det foreligger generelt lite tilgjengelig data og kunnskap om vareleveringssituasjonen i norske byer, og dette er en utfordring med hensyn til kommuners arbeid for å legge til rette for bylogistikk (Fossheim et al., 2019).

Tabell 7: Mulige barrierer og drivere knyttet til kompetanse og kunnskap identifisert i bhv. Stavanger og Drammen.

Barriere/driver	Stavanger	Drammen
Kompetanse og kunnskap	<p>God kompetanse i samarbeidsgruppen, som dekket flere felt: Varelevering/logistikk, mobilitet, sentrumsutvikling og -handel, regulatorisk handlingsrom og forretningsmodeller.</p> <p>Det ble utarbeidet flere undersøkelser av vareleveringssituasjonen på sentrumshalvøya, i regi av kommunen og fylkeskommunen.</p>	<p>God kompetanse i samarbeidsgruppen, som dekket flere felt: Varelevering/ logistikk, mobilitet, sentrumsutvikling og -handel, regulatorisk handlingsrom og forretningsmodeller</p> <p>Kommunen fikk økt kompetanse om bylogistikk gjennom FoU-prosjektet NORSULP. Det var kunnskapsdeling mellom NORSULP og samleterminalprosjektet.</p> <p>Samarbeidsgruppen gjennomførte undersøkelser av vareleveringssituasjonen i sentrum (observasjonsstudier, samtaler med logistikkaktører, spørreundersøkelse blant varemottakere og undersøkelser av eksisterende datakilder).</p> <p>Utsagn om at det var lite erfaring i kommunen med å arbeide i samarbeidsorienterte prosjekter med eksterne aktører.</p> <p>Kommunen gjennomførte markedsdialog for å få økt kunnskap om aktuelle tjenestetilbydere.</p>

5 Konklusjon

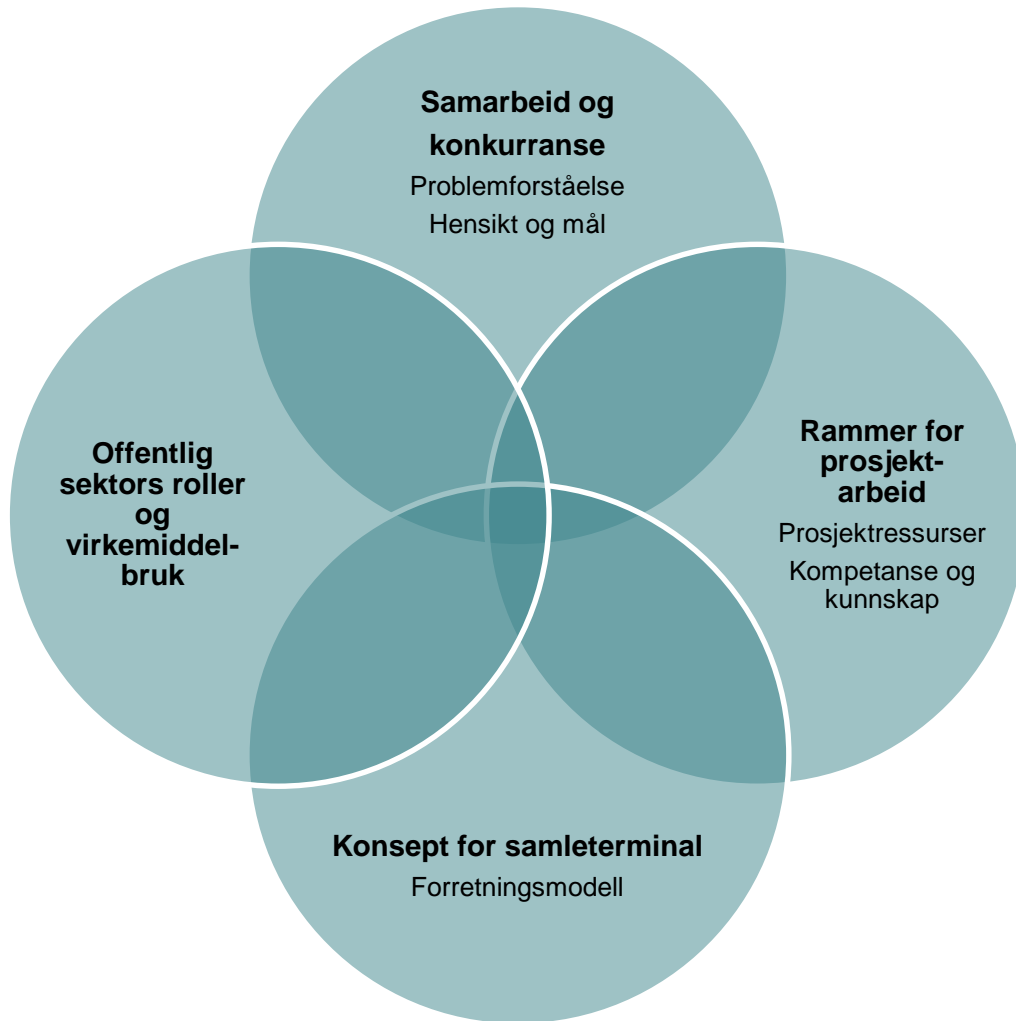
5.1 Mulige barrierer og drivere

I Drammen og Stavanger er det identifisert flere faktorer som kan ha bidratt til å fremme eller hemme etablering av en samleterminal. For de to prosessene samlet sett har vi utledet antagelser (hypoteser) om hva som har vært barrierer og drivere. Flere av disse gjør seg, i ulik grad, gjeldende i begge byer, mens andre finner vi kun i én av byene. De fleste av faktorene er barrierer. Dette har antageligvis sammenheng med at det verken i Stavanger eller Drammen er etablert samleterminal, hvilket tilsier at barrierene har vært mer dominerende enn driverne. Faktorene som er identifisert er:

- Usikkerhet om inntjeningspotensialet og etterspørselen etter samleterminaltjenester. En samleterminal for sentrum er en tjeneste som per i dag ikke finnes i Norge.
- Manglende forankring av forretningsmodellen hos aktuelle logistikkaktører.
- Konkurransen i logistikkbransjen. Etablerte logistikkaktører har tilsynelatende lite insentiv for at en samleterminal skal etableres.
- Usikkerhet om i hvilken grad samleterminaler vil bidra til reduserte utslipp og bedre byliv i sentrum. Selv om en rekke undersøkelser viser at det er et stort potensial for dette, så vil realiseringen av dette potensialet være avhengig av flere lokale faktorer.
- Usikkerhet knyttet til kommunens rolle og virkemiddelbruk.
- (Mangel på) felles problemforståelse og felles hensikt og mål.
- Tilgang til relevant kompetanse og kunnskap.
- Mangel på forutsigbar og jevn ressurstilgang.

Et kjennetegn ved flere av faktorene er at de handler om usikkerhet: Er samleterminaler lønnsomme? Hva og hvor stor er effekten av samleterminaler på byliv og utslipp? Hva bør kommunes rolle være, og hvilke virkemidler kan eller bør kommunen bruke?

Noen av faktorene er ikke spesifikke for samleterminalprosesser, men er generelle forutsetninger for gjennomføring av effektive og målrettede prosesser, med fremdrift og kvalitet. Flere av disse faktorene er konsentrert i kategoriene «samarbeid og konkurranse» og «rammer for prosjektarbeid», se figur 10. Noen av faktorene er spesifikke for samleterminaler, og flere av disse er konsentrert i kategoriene «konsept for samleterminal» og «offentlig sektors roller og virkemiddelbruk».



Figur 10: Oversikt over kategorier og faktorer for barrierer og drivere for etablering av samleterminal i Stavanger og Drammen.

5.2 Forbehold

Hvilke barrierer og drivere som er identifisert er i stor grad påvirket av hvilke data vi har fått tilgang til. Det er hentet ut tema som tar mye plass i datamaterialet, som flere aktører har nevnt, som enkeltaktører har vektlagt og / eller som er omtalt eksplisitt som en barriere eller driver. Dette betyr at informasjonen vil være preget av involverte aktørers synspunkter og interesser. Sannsynligvis vil det også være barrierer og drivere som ikke er omtalt i datamaterialet og derfor ikke er blitt identifisert. Det har vært tilgang til en større datamengde fra Drammensprosessen enn fra Stavangerprosessen, noe som betyr at resultatene sannsynligvis er mer preget av aktuelle problemstillinger i Drammen.

Studien har hatt en utforskende karakter, hvor det er søkt bredt, og data er studert ut ifra mange perspektiver, for å identifisere forklaringer på hva som har hemmet eller fremmet etableringen av samleterminaler. Dette betyr at det studien ikke har gått i dybden, og heller ikke nødvendigvis har fått med seg alle barrierer og drivere. Det er heller ikke grunnlag for å si noe om hvilke faktorer som er viktigere enn andre.

Resultatene fra undersøkelsene av prosessene i Drammen og Stavanger er ikke nødvendigvis representative eller generaliserbare for andre norske kommuner.

6 Referanser

- Bayer, S. B. (2014). *Godstransport i Rogaland. Oppdatering 2014*. IRIS-rapport 2014–370. Norge, Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Björklund, M., Abrahamsson, M., & Johansson, H. (2017). Critical factors for viable business models for urban consolidation centres. *Research in Transportation Economics*, 64, 36–47. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2017.09.009>
- Björklund, M., & Johansson, H. (2018). Urban consolidation centre – a literature review, categorisation, and a future research agenda. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 48(8), 745–764. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-01-2017-0050>
- Björklund, M., & Simm, N. (2019). Roles and Perspectives When Estimating Energy and Environmental Potentials of Urban Consolidation. *Energies*, 12(24), 1–17.
- Browne, M., Allen, J., & Leonardi, J. (2011). Evaluating the use of an urban consolidation centre and electric vehicles in central London. *LATSS Research*, 35(1), 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.iatssr.2011.06.002>
- Byen Vår Drammen*. (2020). Drammen.no. <https://www.drammen.no/bvd/>
- Carvalho, N., Ribeiro, P. C. C., Oliveira, L. K., Silva, J. E. A. R. da, & Vieira, J. G. V. (2019). Criteria to implement UDCs in historical cities: A Brazilian case study. *ResearchGate*, 72, 1–29.
- de Oliveira, L. K., Rocha Macedo, A. D., Lobo Sampaio, J. C., Mendes de Oliveira, T. de P., de Oliveira, R. L. M., & Vidal Vieira, J. G. (2019). Challenges to urban freight transport in historical cities: A case study for Sabará (Brazil). *Transportation Research Procedia*, 39, 370–380. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2019.06.039>
- Eidhammer, O., & Andersen, J. (2015). *Strategi for 50 % redusert miljøgassutslipp fra varedistribusjon i Oslo innen 2020* TØI-rapport 1394/2015. Norge, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fossheim, K., Andersen, J., & Prestun, T. (2017). Samleterminal for varedistribusjon. *Tiltakskatalog for transport og miljø*. Hentet fra: <https://www.tiltak.no/b-endre-transportmiddelfordeling/b-6-gods-og-varetransport-i-by/b-6-3/>
- Fossheim, K., Caspersen, E., Bjørgen, A., Karlsson, H., & Eidhammer, O. (2019). *Hva trenger norske byer for å starte planlegging for bylogistikk? Erfaringer fra Bodø, Drammen, Oslo, Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Tromsø*. TØI-rapport 1679/2019. Norge, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Fourth Printing edition). The MIT Press.
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Hauge, O. (2015). *Godstransport i byområder—Sluttrapport*. Asplan Viak AS.
- Jensen, S. A. (2018). *Ny vareleveringstjeneste for Drammen sentrum. En samleterminal med tilleggstjenester*. insam.

- Lindholm, M. (2012). How Local Authority Decision Makers Address Freight Transport in the Urban Area. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 39, 134–145. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.096>
- May, A. D., Kelly, C., & Shepherd, S. (2006). The principles of integration in urban transport strategies. *Transport Policy*, 13(4), 319–327. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.12.005>
- Mohn, D. E. L., Jensen, S. A., Markmanrud, M., Børrud, E. B., Fossheim, K., & Gabrielsen, O. E. (2018). *Situasjonsbeskrivelse: Varelevering i Drammen sentrum*. insam.
- Nordtømme, M. E., Bjerkan, K. Y., & Sund, A. B. (2015). Barriers to urban freight policy implementation: The case of urban consolidation center in Oslo. *Transport Policy*, 44, 179–186. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.08.005>
- Olsen, S., & Bardal, K. G. (2019). *Ulike typer barrierer* [Tiltak.no]. Tiltakskatalog for transport og miljø. Hentet fra: <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-3-organisering-og-gjennomfoering/o-3-6/>
- Paddeu, D., Parkhurst, G., Fancello, G., Fadda, P., & Ricci, M. (2018). Multi-stakeholder collaboration in urban freight consolidation schemes: Drivers and barriers to implementation. *Transport*, 33(4), 913–929. <https://doi.org/10.3846/transport.2018.6593>
- Presttun, T., Håvik, A. E., Nyland, P. G., & Nørbech, T. (2018). *Nasjonal transportplan 2022-2033. Bylogistikk*. Avinor, Jernbanedirektoratet, Kystverket, NyeVeier, Statens vegvesen.
- Rogaland fylkeskommune. (2017). *Varelevering i Stavangerregionen*. Rogaland fylkeskommune.
- Stavanger kommune. (2013). *Plan 2222. Vedlegg 5. Stedsanalyse sentrumshalvøya* [Reguleringsplan for Stavanger sentrum]. Stavanger kommune.
- Stavanger kommune, & Sandnes kommune. (2014). *Varelevering i Sandnes og Stavanger sentrum*. Stavanger kommune og Sandnes kommune.
- Sund, A. B., Bjerkan, K. Y., Nordtømme, M. E., Roche-Cerasi, I., Foss, T., Levin, T., Bakås, O., & Anderson, J. (2015). *Sluttrapport. Resultater fra forskningsprosjektet, Grønn bydistribusjon i Oslo*. Grønn Bydistribusjon i Oslo (GBO) Leveranse 8.8. Norge, Trondheim: SINTEF.
- Sund, A. B., Seter, H., & Kristensen, T. (2016). *Bylogistikk og brukerbehov*. Norge, Trondheim: SINTEF.
- van Duin, J. H. R., Quak, H., & Muñuzuri, J. (2010). New challenges for urban consolidation centres: A case study in The Hague. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2(3), 6177–6188. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.04.029>
- Yom, S. (2015). From Methodology to Practice: Inductive Iteration in Comparative Research. *Comparative Political Studies*, 48(5), 616–644. <https://doi.org/10.1177/0010414014554685>

Vedlegg

Dokumenter analysert i Drammen:

- Møtereferat fra samarbeidsgruppen (koordineringsgruppen) 16. juni 2016, 6. juni 2017, 30. august 2017, 19. oktober 2017, 29. november 2017, 22. mars 2018, 14. juni 2018, 2. november 2018 og 15. januar 2019.
- Arbeidsdokument TØI-prosjekt 4710 januar 2020
- Arbeidsdokument TØI-prosjekt 4540 «Prosessevaluering av ny vareleveringstjeneste for Drammen sentrum».
- Situasjonsrapport: Varelevering i Drammen sentrum.
- Prosjektrapport. Ny vareleveringstjeneste for Drammen sentrum – en samleterminal med tilleggstjenester.
- Notat mai 2016: Notater fra workshop 26.04.2016
- Notat juni 2016: Grønn varelevering – kommunens mulige virkemidler
- Notat november 2017: Byplan. Bylogistikk-innspill etter tema
- Notat juni 2018: Observasjoner Bragernes torg – oppsummering
- Notat juni 2018: Anbefalinger ang etablering av en ny vareleveringstjeneste i Drammen
- Notat mars 2018: Transportundersøkelse Drammen sentrum
- Notat juni 2018: Oppsummering fra spørreundersøkelsen med varemottakere.
- DOFFIN, Database for offentlige innkjøp. www.difi.no. Veiledende kunngjøring Grønn varelevering, Referansenummer: 2018/11546. Desember 2018.
- Prosjektbeskrivelse og samarbeidsavtale 2017.
- Samarbeidsavtale 2019.

Dokumenter analysert i Stavanger:

- Møtereferat fra samarbeidsgruppen 15. oktober 2018, 5. november 2018, 28. november 2018, 1. februar 2019, 8. mars 2019 og 3. april 2019.
- Bylogistikk Seminar Stavanger. Presentasjon av Rogaland fylkeskommune. Upublisert undersøkelse gjennomført for fylkeskommunen. 2017.
- Bylogistikk i Stavanger. Presentasjon av Stavanger kommune på seminar 19.09.17.
- Stavanger kommune. Klimasatssøknad til Miljødirektoratet om midler til Utslippsfri varelevering i sentrum. 2019.
- Varelevering i Sandnes og Stavanger sentrum. Samarbeid mellom LUKS, Stavanger Kommune, Sandnes Kommune, sentrumsforeninger i Stavanger og Sandnes. Prosjekt støttet av Transnova. Juni 2014.
- Notat: Oppsummering NORSULP Stavanger, seminar september 2017. Internt prosjektnotat.
- Smartbyen Stavanger, Stavanger kommune. Presentasjon. Bylogistikk. Utslippsfri varelevering i sentrum. Mai 2019.
- Tillegg til samarbeidsavtale mellom partene i prosjektet «Varedistribusjonssentral i Stavanger sentrum». Februar 2019.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et verrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel på internett og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no