

Rapport 0702

*Øyvind Herse og Harald M. Hjelle*

# **Regionale havnesamarbeidsmodeller for økt konkurransekraft?**

**En forstudie til en evaluering av norske regionale havnesamarbeidsmodeller**



*Øyvind Herse<sup>1</sup> og Harald M. Hjelle*

# **REGIONALE HAVNESAMARBEIDSMODELLER FOR ØKT KONKURRANSEKRAFT?**

En forstudie til en evaluering av norske regionale havnesamarbeidsmodeller

Rapport 0702

ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-105-0  
Møreforskning Molde AS  
Januar 2007

---

<sup>1</sup> Øyvind Herses bidrag er gjort i form av et eget delprosjekt gjennomført av Herse Consulting som er integrert i denne arbeidsrapporten.

---

Tittel: Regionale havnesamarbeidsmodeller for økt konkurransekraft? En forstudie til en evaluering av norske regionale havnesamarbeidsmodeller

Forfattere: Øyvind Herse og Harald M. Hjelle

Rapport nr.: 0702

Prosjektnr.: 2141

Prosjektnavn: Regionale havnesamarbeidsmodeller - forstudie

Prosjektleder: Harald M. Hjelle

Finansieringskilde: Kystverket

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket,  
Boks 2110, 6402 MOLDE.  
Tlf.: 71 21 41 61,  
Faks: 71 21 41 60,  
epost: biblioteket@himolde.no [www.himolde.no](http://www.himolde.no)  
Sider: 91  
Pris: Kr 100,-  
ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-105-0

#### **Kort sammendrag:**

Med bakgrunn i en gjennomgang av internasjonale trender i skipsfart og havnepolitiske spørsmål, fem norske eksempelhavner, samt utvalgte internasjonale eksempler, pekes det i denne forstudien på noen sentrale utfordringer knyttet til regionale havnesamarbeid i Norge. Disse er primært knyttet til statlig forutsigbarhet, eierskapet til havnene, tilstedeværelsen av tillit og klare retningslinjer mellom partene, at man makter å anlegge et virkelig regionalt perspektiv, at man makter å tenke både forvaltning og forretning, at man sørger for en systematisk brukerkontakt.

Det kan også virke som om valget av organisatorisk modell ikke er det som er mest avgjørende for om samarbeidet blir en suksess, men det aksentuerer tradisjonelle problemstillinger knyttet til forholdet mellom politisk kontroll og effektiv operativ styring. I noen tilfeller kan også politikere havne i problematiske dobbeltroller.

Både nasjonale og internasjonale erfaringer viser at det er et behov for å tenke nytt når det gjelder definisjonen av havnens kjernevirksomhet, herunder en aktiv vurdering av hvilke elementer man kan overlate til private aktører. Slik nytenkning skaper også utfordringer av personalpolitisk art.

Vi foreslår i denne forstudien å gå videre med hovedtemaer knyttet til

- Bedre brukerorientering som kan sikre bedre konkurransedyktighet
  - En god havneorganisering som kan møte fremtidens behov
  - Hensiktsmessige modeller for offentlig-privat samarbeid i havnene
  - Havnene som regionale utviklingsaktører
  - Legitimiteten av offentlig støtte til havnevirksomhet
-



## Forord

Denne rapporten danner et grunnlag for en evaluering av norske regionale havnesamarbeidsmodeller. Forstudien har i hovedsak fire elementer: En gjennomgang av litteratur knyttet til havnesamarbeid generelt, en oversikt over regionale samarbeidsmodeller i Norge, en foreløpig studie av fem utvalgte havnesamarbeid, og endelig - en skisse til et hovedprosjekt med en grundig evaluering av norske erfaringer på området.

Forstudien er gjennomført i form av to separate delprosjekter, ett delprosjekt utført av Herse Consulting med en oversikt over eksisterende havnesamarbeidsmodeller, samt en intervjuundersøkelse med fem utvalgte havnesamarbeid, og ett delprosjekt utført av Møreforsking Molde med en litteraturgjennomgang knyttet til temaet, sammenstilling av dette og rapporten fra Herse Consulting, samt en skisse til et hovedprosjekt. Denne rapporten rapporterer altså funnene fra begge delprosjektene.

Prosjektet er finansiert av Kystverket, med Roar Johansen som kontaktperson. Førsteamanuensis Harald M. Hjelle har vært prosjektleder for Møreforsking Molde og har ført rapporten i pennen sammen med Øyvind Herse. Ansvarlig for kvalitets-sikring har vært forskningsleder Svein Bråthen.

Molde, januar 2007

Harald M. Hjelle



# Innhold

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>HAVNESAMARBEID FRA HONNØRORD TIL REALITET.....</b>	<b>13</b>
2.1	TIDEN ER MODEN FOR EN GRUNDIG ANALYSE AV REGIONALE HAVNESAMARBEID .....	14
2.2	SAMARBEIDENDE HAVNEREGIONER I NORGE.....	15
2.3	RAMMER OG FØRINGER FOR INTERKOMMUNALT HAVNESAMARBEID .....	17
2.4	HAVNESAMARBEID OG INTERNASJONALE UTVIKLINGSTREKK.....	19
<b>3</b>	<b>SENTRALE UTVIKLINGSTREKK FOR HAVNER.....</b>	<b>21</b>
3.1	PRIVATISERING OG DEREGULERING .....	21
3.2	HAVNER SOM NODER I GLOBALE LEVERINGSKJEDER.....	23
3.3	ER UTVIKLINGSTRENDEN MOT STADIG STERKERE EKE-NAV SYSTEMER ENTYDIG? .....	25
3.4	DRIVKREFTER FOR SAMARBEID OG KONKURRANSE MELLOM HAVNER.....	26
3.5	HAVNER SOM NÆRINGSKLYNGER .....	27
<b>4</b>	<b>UTVIKLINGSTREKK I NORSK OG EUROPEISK HAVNEPOLITIKK .....</b>	<b>31</b>
4.1	NORSK HAVNEPOLITIKK.....	31
	<i>Høringsutkast til ny havne- og farvannslov.....</i>	<i>31</i>
	<i>Kystverkets stamnettsutredning .....</i>	<i>34</i>
4.2	KORT OM EUS HAVNEPOLITIKK .....	38
<b>5</b>	<b>INTERKOMMUNALT SAMARBEID SOM STRATEGI.....</b>	<b>43</b>
5.1	UTLØSENDE FAKTORER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	43
5.2	SAMARBEIDSFORMER OG ORGANISERING.....	44
	<i>Uformelt samarbeid.....</i>	<i>45</i>
	<i>Utvexlingsmodell.....</i>	<i>45</i>
	<i>Oppdrags- / vertskommunemodell.....</i>	<i>46</i>
	<i>Samarbeid basert på Kommunelovens § 27.....</i>	<i>46</i>
	<i>Selskapsmodell.....</i>	<i>46</i>
5.3	SENTRALE UTVIKLINGSPERSPEKTIV .....	48
<b>6</b>	<b>FEM EKSEMPLER PÅ NORSKE HAVNESAMARBEID .....</b>	<b>49</b>
6.1	TRONDHEIM HAVN .....	49
	<i>Etablering.....</i>	<i>49</i>
	<i>Organisering.....</i>	<i>49</i>
	<i>Aktivitet.....</i>	<i>50</i>
6.2	KRISTIANSUND OG NORDMØRE HAVN .....	52
	<i>Etablering.....</i>	<i>52</i>
	<i>Organisering.....</i>	<i>52</i>
	<i>Aktivitet.....</i>	<i>53</i>

6.3	BERGEN OG OMLAND HAVNEVESEN.....	55
	<i>Etablering</i> .....	55
	<i>Organisering</i> .....	55
	<i>Aktivitet</i> .....	56
6.4	GRENLAND HAVN.....	58
	<i>Etablering</i> .....	58
	<i>Organisering</i> .....	58
	<i>Aktivitet</i> .....	59
6.5	ÅLESUNDREGIONENS HAVNEVESEN.....	61
	<i>Etablering</i> .....	61
	<i>Organisering</i> .....	61
	<i>Aktivitet</i> .....	62
6.6	LIKHETER OG ULIKHETER.....	64
<b>7</b>	<b>UTENLANDSKE EKSEMPLER PÅ HAVNESAMARBEID.....</b>	<b>69</b>
7.1	EKSEMPEL PÅ NORDISK HAVNESAMARBEID: COPENHAGEN MALMÖ PORT (CMP).....	69
7.2	EKSEMPEL PÅ BRITISK HAVNESAMARBEID: ASSOCIATED BRITISH PORTS.....	70
7.3	HONG KONG OG HAVNENE I SØR-KINA: BÅDE KONKURRANSE OG SAMARBEID?.....	71
7.4	SHANGHAI-REGIONEN - ET EKSEMPEL PÅ MANGLENDE HAVNESAMARBEID.....	72
7.5	OPPSUMMERENDE KOMMENTARER TIL VÅRE FIRE INTERNASJONALE SAMARBEIDSEKSEMPLER.....	74
<b>8</b>	<b>OPPSUMMERING OG ANBEFALING OM VIDERE FORSKNING.....</b>	<b>75</b>
8.1	SENTRALE PROBLEMSTILLINGER OG UTFORDRINGER.....	75
	<i>Statlig forutsigbarhet</i> .....	75
	<i>Eierskapet til havneområdene</i> .....	75
	<i>Interkommunalt samarbeid en modningsprosess</i> .....	76
	<i>Fra kommunalt til regionalt perspektiv</i> .....	77
	<i>Fra forvaltning til forretning</i> .....	78
	<i>Systematisk brukerkontakt</i> .....	79
	<i>Selskapsorganisering eller ei</i> .....	79
	<i>Politisk vs. operativ styring</i> .....	80
	<i>Prioritering av kjerneoppgaver</i> .....	82
	<i>Omstilling og arbeidsgiverrollen</i> .....	82
	<i>Informasjon, kommunikasjon og omdømme</i> .....	83
8.2	PROBLEMSTILLINGER FOR VIDERE DRØFTING.....	83
	<i>Bedre brukerorientering som sikrer konkurransedyktighet</i> .....	84
	<i>Havneorganisering for fremtiden</i> .....	84
	<i>Hensiktsmessig offentlig-privat samarbeid (OPS) i havnene</i> .....	85
	<i>Havnene som regionale utviklingsaktører</i> .....	86
	<i>Legitimiteten av offentlig finansiell støtte til havnevirksomhet</i> .....	86
	<b>REFERANSER.....</b>	<b>89</b>



# 1 Sammendrag

Med bakgrunn i vår gjennomgang av internasjonale trender i skipsfart og havnepolitiske spørsmål, fem norske eksempelhavner, samt utvalgte internasjonale eksempler, pekes det i denne forstudien på noen sentrale problemstillinger som interkommunale havnesamarbeid står overfor:

- *Statlig forutsigbarhet.* Rammebetingelsene for havnesamarbeid oppfattes som lite forutsigbare, først og fremst fordi arbeidet med ny Havne- og farvannslov har trukket ut.
- *Eierskapet til havnene.* Flere havner gir uttrykk for uklare retningslinjer med hensynet til eierskapet til eiendommer som disponeres av havnesamvirket. Uklarheten oppstår gjerne i forhold til oppgraderinger og nyinvesteringer finansiert av det nye havneselskapet.
- *Interkommunalt samarbeid som modningsprosess.* Erfaringene tyder på at denne type samarbeid krever modning og tilpasninger over tid før de fungerer. Tilstedeværelsen av tillit og klare retningslinjer og avtaler er nødvendig for å få dette til å fungere.
- *Fra kommunalt til regionalt perspektiv.* Det kan virke som om de fem eksempelhavnene vi har studert har klart å få til et samlende regionalt perspektiv. De fem eksemplene er preget av at den største kommunen har avgitt innflytelse sett i forhold til sitt relative bidrag inn i samarbeidsprosjektet.
- *Fra forvaltning til forretning.* Havneområdet er kanskje den kommunale aktiviteten som har sterkest preg av forretningsvirksomhet, og som derved egner seg best for en friere styringsstruktur. De større havnedistriktene medfører likevel at også omfanget av forvaltningsoppgaver har steget og det er fortsatt behov for å holde fokus på effektiv og korrekt saksbehandling.
- *Behov for systematisk brukerkontakt.* Skal man være en effektiv markedsaktør, er det en forutsetning at man holder systematisk kontakt med brukerne av havnen for å få nødvendige tilbakemeldinger. Dette er ofte en uttalt målsetting for havnene, men ikke nødvendigvis like godt ivaretatt.
- *Selskapsorientering eller ei.* I valget av organisasjonsform møter en noen klassiske dilemmaer i form av valget mellom politisk kontroll og effektive

styringsstrukturer. De mest aktuelle former for samarbeid er med hjemmel i §27 i Kommuneloven, eller som eget interkommunalt selskap (IKS). Også internasjonalt finnes det utallige varianter og organisatoriske samarbeidskonstellasjoner. Litteraturen tyder på at det ofte er andre forhold som spiller en større rolle for havnens suksess enn den formelle organisasjonen.

- *Politisk vs. operativ styring.* Størrelse, roller og sammensetning av styrende organer i regionhavnene varierer betydelig. Det er her viktig å avstemme behovet for deltakelse og representasjon fra eierkommunene mot behovet for funksjonelle beslutningsorgan. Politikere havner ofte i dobbeltroller som kan være problematiske.
- *Prioritering av kjerneoppgaver.* Det er behov for en aktiv vurdering av hva som er havnens kjernevirksomhet, og hva som kan overlates til private aktører. Grenseoppganger i forhold til for eksempel terminaldrift og drift av kaier kan være sentrale her.
- *Omstilling av arbeidsgiverrollen.* De nye havnene har behov for en annen kompetanse enn tidligere fordi oppgavene til en viss grad har endret karakter fra å være forvaltningsorienterte til å være markedsorienterte. Dette gir personalpolitiske utfordringer som man ikke alltid har tatt hånd om fullt ut.
- *Informasjon, kommunikasjon og omdømme.* Det er et behov for å bygge bevissthet om havnens funksjon og berettigelse som regional utviklingsaktør, og som markedsaktør.

Det er med andre ord svært mange problemstillinger knyttet til regionale havne-samarbeidsmodeller. Vi foreslår i denne forstudien å gå videre med hovedtemaer knyttet til

- Bedre brukerorientering som kan sikre bedre konkurransedyktighet
- En god havneorganisering som kan møte fremtidens behov
- Hensiktsmessige modeller for offentlig-privat samarbeid i havnene
- Havnene som regionale utviklingsaktører
- Legitimiteten for offentlig støtte til havnevirksomhet

---

Hovedformålet i denne forstudien har vært å ”brette ut” problemområdet for å kunne identifisere sentrale forskningsutfordringer i en hovedstudie hvor man går grundigere til verks. En mer dyptpløyende studie vil både fokusere på å favne alle de norske havnegrupperingene, og et videre perspektiv som ikke bare baserer seg på havnenes egne erfaringer og oppfatninger om virkningene av samarbeidet, men som først og fremst har fokus på om brukerne av havnene har merket at de nye enhetene i større grad er i stand til å møte markedets behov. Er det faktisk slik at disse nye konstellasjonene bidrar til å gi norsk sjøfart bedre konkurransekraft? Dette vil være hovedspørsmålet i en bredere og grundigere studie av erfaringer med norske havnesamarbeid.



## 2 Havnesamarbeid fra honnørord til realitet

Regionale samarbeidsmodeller for havner har stått på den politiske agendaen i Norge i flere tiår, men det er først i de senere år at utviklingen på dette området har skutt fart. I dag finnes det knapt havner som ikke har vurdert et samarbeid med andre i samme region, og mange av disse har også valgt å gå inn i et forpliktende samarbeid. Dette gjelder alt fra de store konstellasjonene som Grenland havn, til mindre samarbeidsprosjekter hvor en større havn har inngått samarbeid med nabokommuner som ikke selv har hatt egen havneadministrasjon.

Sentrale myndigheter har lenge vært opptatt av at det ligger muligheter i bedre samarbeid havnene imellom. Dette har vært poengtert i flere transportpolitiske dokumenter (Fiskeridepartementet 1997, Samferdselsdepartementet 2000, 2004) hvor hovedfokuset har vært satt på å få til en bedre utnyttelse av både privat og offentlig havneinfrastruktur. Primært har man vært ute etter å hindre overinvesteringer i konkurrerende anlegg, få tatt ut driftsmessige effektiviseringsgevinster og bedre evnen til å foreta nødvendige investeringer og markedsføring av tjenestene. Samlet sett har man håpet at dette skulle kunne bidra til at sjøtransporten framstår som en mer konkurransedyktig transportform for brukerne – ikke minst gjelder dette intermodale transportløsninger. Behovet for slike satsinger er blant annet beskrevet i Sunde (2000), Hervik og Rekdal (2001), Eidhammer (2002) og Bræin et. al. (2003). Sentrale myndigheters virkemidler har vært få, ut over det å peke på ønskeligheten av utviklingen. Dette har ikke minst vært synliggjort i den ”evige” debatten om havnestrukturen i Oslofjord-regionen. Likevel har vi i de senere år sett en utvikling hvor mange havner og kommuner selv har sett en interesse i å få til regionale samarbeid – og iverksatt dette på eget initiativ.

De norske samarbeidskonstellasjonene spenner over et vidt spekter både når det gjelder typen av samarbeidspartnere (kun offentlige, offentlige og private, store og små havner osv.), og formen på samarbeidet. Dessuten har noen av samarbeidene vært i drift i 10-15 år, mens andre er helt nyetablerte. Denne variasjonsbredden er spennende sett fra et forskersynspunkt, da det kan gi rom for å studere effekten av

ulike modeller for samarbeid. Havnesamarbeid er heller ikke et særnorsk fenomen, og internasjonale erfaringer kan også være relevante for norske forhold.

## **2.1 Tiden er moden for en grundig analyse av regionale havnesamarbeid**

Vi anser at tiden nå er moden for en grundig analyse av de regionale havnesamarbeidene. Har de bidratt til en utvikling i ønsket retning, eller har det egentlig ikke skjedd så mye under de nye ”paraplyene”? Er det slik at visse måter å samarbeide på har gitt større effekter enn andre? Har man oppnådd en bedret intern, driftsmessig effektivitet – og viktigst av alt: Har omleggingen bidratt også til den eksterne, markedsmessige effektiviteten på en slik måte at sjøfarten framstår som mer konkurransedyktig overfor brukerne?

Det er gjort relativt lite forskning på dette området tidligere, hvilket betyr at det ikke finnes noen ferdig ”mal” for hvordan en slik studie bør gjennomføres. I første omgang er det nå gjort en forstudie hvor man først og fremst har søkt å skaffe seg en grundig oversikt over gjeldende status knyttet til regionalt havnesamarbeid i Norge. Dernest har vi gjennomført en litteraturstudie som kan bidra til å etablere en slags kunnskapsstatus internasjonalt på denne type problemstillinger. På bakgrunn av denne nye kunnskapsbasen vil vi forsøke å identifisere kunnskapshull som det er viktig å få tettet. Dette vil avslutningsvis danne et utgangspunkt for en skisse av et hovedprosjekt som skal inneholde en grundig analyse av regionale samarbeidsmodeller innenfor havnesektoren, og effektene av disse. Forstudien vil utgjøre en første fase i et prosjekt der målsetningen er å:

*Erverve kunnskap om hvordan ulike organisasjonsformer i regionale havnesamarbeid fungerer i forhold til å følge opp lovens bestemmelser, administrere havnevirksomheten, oppnå kommersielle gevinster og legge til rette for kostnads-effektiv omlastning og sjøtransport.*

Prosjektets forstudiefase har hatt følgende målsetninger:

- Sammenstille informasjon om nasjonale og internasjonale havnesamarbeid, og sentrale myndigheters havnepolitiske rammebetingelser.
- Etablere en kunnskapsbase basert på tilgjengelige utredninger og forskningsarbeider om havnesamarbeid.
- Identifisere et utvalg av havnesamarbeid som representerer variasjonsbredden i samarbeidskonstellasjonene og som kan tjene som case.
- Kartlegge organisatoriske, økonomiske og administrative fordeler og ulemper ved samarbeidsformene sett fra havnene selv og deres eiere

## **2.2 Samarbeidende havneregioner i Norge**

Kystdirektoratet har høsten 2006 registrert 13 formelle havnesamarbeid i den forstand at det er inngått forpliktende avtaler mellom flere kommuner. Til sammen omfatter disse 72 medlemskommuner. Organisert fra nord til syd langs kysten er disse 13 formelle konstellasjonene som følger:

- **Indre Trondheimsfjord havnevesen IKS**
  - Frosta, Leksvik, Levanger, Mosvik, Verdal, Inderøy, Verran og Steinkjer kommuner
- **Trondheimsfjorden Interkommunale havn IKS**
  - Trondheim, Orkdal og Stjørdal kommuner
- **Kristiansund og Nordmøre Havn IKS**
  - Aure, Averøy, Frei, Gjemnes, Halså, Hemne, Kristiansund, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll kommuner
- **Molde og Romsdal havn IKS**
  - Aukra, Fræna, Midsund, Molde, Nesset, Rauma og Vestnes kommuner
- **Ålesundregionens havnevesen**
  - Giske, Haram, Sula og Ålesund kommuner
- **Nordfjord Havn IKS**
  - Vågsøy, Selje, Eid, Gloppen og Stryn kommuner

- **Bergen og Omland havnevesen**
  - Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund, Øygarden kommuner
- **Karmsund Havnevesen**
  - Bokn, Bømlo, Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær kommuner
- **Stavanger Interkommunale Havn IKS**
  - Stavanger, Sola, Randaberg og Rennesøy kommuner
- **Port of Agder**
  - Mandal og Lindesnes kommuner
- **Grenland Havn IKS**
  - Skien, Porsgrunn og Bamble kommuner
- **Drammen Havn**
  - Drammen, Lier, Røyken, Hurum og Svelvik kommuner
- **Borg Havn IKS**
  - Fredrikstad og Sarpsborg kommune

I denne forstudien velger vi å gå videre med følgende fem konstellasjoner, fordi vi mener disse danner et brukbart bilde av den variasjonsbredden som eksisterer:

- Trondheimsfjorden
- Kristiansund/Nordmøre
- Ålesundregionen
- Bergen og Omland
- Grenland

Dette er konstellasjoner som også har høyst ulik "fartstid", ettersom samarbeidet i Ålesund er et av de ferskeste, og samarbeidene i Bergensregionen og i Grenland representerer er blant de med lengst erfaring.



### **2.3 Rammer og føringer for interkommunalt havnesamarbeid**

Havnevirksomhet er regulert iht. havne og farvannsloven. De offentlige havnene skal legge forholdene til rette for planlegging, utbygging og drift av havner, samt trygge ferdselen og sikre forbindelsen mellom sjø- og landtransport. Dette innebærer bl.a.:

- Føre tilsyn med at kaianlegg og havneinnretninger samt arealer er forsvarlig stand slik at ferdsel på sjø og land i hindres.
- Innenfor havnedistriktet ha ansvar for farledene og nødvendige sjømerking.
- Ivareta det kommunale ansvaret for planlegging, utbygging og drift av kaianlegg og havneinnretninger i havnedistriktet
- Ha ansvar for terrorsikring med døgnkontinuerlig beredskap for offentlige kaianlegg
- Innkreve havneavgifter og leieinntekter på havnenes areal

Loven fastsetter ansvarsdelingen mellom staten og kommunene og styringsorganene for havner, samt kommunens myndighetsutøvelse.

Avgifter som kreves inn til havnekassen eller andre inntekter som havnen genererer skal holdes atskilt fra kommunens øvrige økonomi. Midlene i havnekassen kan kun brukes til havneformål. Det kan altså ikke foretas overføringer fra havnekassen til kommunekassen. Dette gjelder ikke bare avgifter og utleieinntekter, men også beløp som genereres ved salg av det som uomtvistelig er havnearealer.

Havnene har viktige regionale funksjoner i forhold til samferdsel og næringsutvikling. Mange offentlige havner har i tillegg et ansvar med å legge til rette for fiskerinæringen, både som trygge liggehavner og som service- og mottakshavner for fisk.

Sentrale myndigheter har lenge vært opptatt av at det ligger muligheter i bedre samarbeid havnene imellom. Dette har vært poengtert i flere transportpolitiske dokumenter (Samferdselsdepartementet, 2004) hvor hovedfokuset har vært satt på å få til en bedre utnyttelse av både privat og offentlig havneinfrastruktur. Mye av

arbeidet og tenkningen rundt havnesamarbeid er tvunget fram gjennom Kystverkets arbeid med Nasjonal transportplan med spesiell fokus på havnestruktur.

I havne- og farvannsloven § 12 fremgår for øvrig at:

*”To eller flere kommuner kan for hele eller deler av kommunene opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter loven her. Dersom kommunene ikke blir enige om frivillig interkommunalt havnesamarbeid i områder hvor dette er særlig hensiktsmessig, kan Kongen gi pålegg om interkommunalt havnesamarbeid og om opprettelse av organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter loven her. Dersom det i vedtektene for det interkommunale havnesamarbeidet ikke annerledes bestemmes, har det interkommunale samarbeidsorganet samme myndighet som kommunene har etter loven her til å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter. For samarbeidet gjelder ellers bestemmelsene i kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid så langt de passer.”*

Mange kommuner har små og få havneanlegg, og begrensede ressurser til å ivareta havnefaglige oppgaver. Fra Kystverkets side har man håpet at flere forpliktende havnesamarbeid skal bidra til at det dannes større og mer funksjonelle havnedistrikt med økonomisk styrke til å foreta nødvendige investeringer og oppgraderinger og som i større grad besitter viktig kompetanse. Samarbeid reduserer dessuten overinvesteringer i konkurrerende anlegg og vil totalt sett bidra til at sjøtransporten fremstår som en mer konkurransedyktig transportform.

De siste årene har mange havner og kommuner på eget initiativ etablert regionale havnesamarbeid. Av de ti havnene som er gitt nasjonalhavnsstatus er seks basert på formelle interkommunale samarbeid.

Alle havnesamarbeidene skal ha et styre og et representantskap/havneråd. Sistnevnte organ kan sammenliknes med en generalforsamling og består av politiske representanter for eierkommunene og følger kommunevalgperioden. Representantskapet/havnerådet er et formelt beslutningsorgan med lovpålagte formelle funksjoner med ansvar for å godkjenne vedtekter, regnskap, budsjett, økonomiplan og lignende.

Havne- og farvannsloven er under revisjon i Fiskeri- og kystdepartementet, og et høringsutkast er nettopp sendt ut. Dette kan få innvirkning på havnens virkeområder, oppgaver og organisering (se nærmere drøfting i avsnitt 4.1).

## **2.4 Havnesamarbeid og internasjonale utviklingstrekk**

Utviklingen mot flere og større samarbeidskonstellasjoner er ikke noe særnorsk fenomen, og må ses i sammenheng med internasjonale utviklingstrekk i sjøfarten generelt, og for havner spesielt. Måten internasjonal sjøfart er organisert på har endret seg vesentlig over de siste tiår, ikke minst som en følge av utviklingen mot globaliserte forsyningskjeder hvor sjøfarten har en svært sentral rolle.

Ulike land har valgt ulike styrings- og utviklingsstrategier for havnesektoren som innebærer større eller mindre offentlig engasjement i sektoren. Graden av offentlig engasjement er et sentralt fokusområde for europeisk debatt om havnepolitikk, sammen med temaer knyttet til regulering eller deregulering av både sentrale og mer perifere havneaktiviteter. For å danne et nødvendig bakteppe for en foreløpig analyse av norske havnesamarbeidskonstellasjoner har vi derfor gått gjennom tilgjengelig litteratur som er egnet til å beskrive generelle utviklingstrekk og politiske valg for havnesektoren, og samtidig presentert noen eksempler på internasjonale havnesamarbeid som illustrerer noe av spennvidden i de ulike samarbeidskonstellasjonene.



### **3 Sentrale utviklingstrekk for havner**

Mange havner verden over er inne i en fase hvor deres rolle og funksjonsform endres hurtig. Dels dreier dette seg om organisatoriske endringer og dels er det snakk om endringer i havnenes funksjoner. Tradisjonelt har havnesektoren i de fleste land vært under sterk offentlig kontroll, og delvis også eid av offentlig sektor på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå. I de siste årene har også havnesektoren delvis blitt omfattet av deregulering og privatisering i en del land, men likevel i en langt mindre grad enn for eksempel jernbane, og luftfartssektoren. De fleste havner opplever likevel at de må være konkurrenter i et marked, og at man derfor - uavhengig av offentlig eller privat eierskap - i større grad må sørge for å være konkurransedyktige og effektive for å overleve (Notteboom & Winkelmann 2001).

#### **3.1 Privatisering og deregulering**

Når en god del land, med Storbritannia i spissen, har privatisert sin havnevirksomhet, har det vært ut fra et ønske om å oppnå samfunnsøkonomiske gevinster i form av (Cullinane & Song 2002):

- Bedre effektivitet i havnesektoren
- Lavere transportkostnader for import og eksport
- Stimulering av internasjonal handel
- Større grad av konkurranse i internasjonal handel
- Flere valgmuligheter for konsumenter
- Lavere, evt. ingen, subsidier til havnesektoren
- Stimulere til økte investeringer
- Økt sysselsetting
- Større potensial for å utnytte stordriftsfordeler

Begrepet privatisering av havner er ofte ikke veldefinert, og en må være mer presis om det skal gi mening å analysere dette. En mulig konkretisering kan være følgende fem alternativer:

1. Privatisering av *finansieringen* av en tjeneste som fortsatt produseres av offentlig sektor
2. Privatisering av *produksjonen* av en tjeneste som fortsatt blir finansiert av det offentlige
3. *Liberalisering* i den forstand at man opphever lovregulerte monopoler, eller reguleringer av priser eller markedsandeler.
4. *Denasjonalisering* i den forstand at offentlige selskaper selges til private interesser
5. *Avlastning* av offentlige oppgaver som overføres til privat sektor

De ulike konkrete eksemplene på privatisering av havnesektoren vil kunne omfatte en eller flere av disse betydningene av begrepet. I Storbritannia har man hatt den mest komplette privatisering og deregulering av havnevirksomheten. Ulikt mange andre land, har man her også valgt å selge selve havnearealet til private virksomheter, og det kan virke som om formålet først og fremst har vært å fjerne havnene fra offentlige budsjetter (Baird & Valentine 2007), uten at man har sett dette som en bevisst politikk for å tjene generelle nasjonale transportpolitiske målsettinger.

Evalueringer av privatiseringstiltak i transportsektoren gir noe ulike resultat med hensyn til effektiviseringsgevinster. Ofte ser det ut til at deregulering har vært viktigere enn privatisering i seg selv for å oppnå effektiviseringsgevinster. Det ser også ut til å være av avgjørende betydning at man får en markedssituasjon med faktisk eller potensiell konkurranse, og at man ikke ender opp med nye private monopoler.

Generelt kan havnen sies å utøve tre hovedfunksjoner (Baird 1997): Som regulator, som eiendomsforvalter og som operatør.

- **Regulatorfunksjonen** kan bestå av trafikkledelse, håndheving av gjeldende lover og reguleringer, godkjenning av arbeid som skal utføres på havneområdet, merking av havneområdet og sikring av like rettigheter for alle brukere av havnen.
- **Eiendomsforvalterfunksjonen** kan bestå i forvaltning og utvikling av havnens arealer. Koordinering av felles markedsaktiviteter kan sies å høre

hjemme under denne rollen, det samme gjelder samordning og utbygging av nødvendig infrastruktur.

- **Operatørfunksjonen** knytter seg til den fysiske forflytningen av gods i form av håndtering og lagring, - og etter hvert også verdiøkende logistikkjenester.

Privatisering og deregulering kan omfatte noen, eller alle av disse funksjonene, som gjør at man kan snakke om rene offentlige havner som har ansvar for alle tre rollene, eller rene private havner hvor alle disse rollene er privatiserte. De fleste havner vil likevel høre til en mellomkategori hvor det offentlige er regulator, men hvor eiendomsforvaltning og operatørrollen kan være privatisert.

Utviklingstrenden i retning av større grad av privatisering gjør at havnemyndighetenes rolle er under endring. Nå er fokuset mer rettet mot det å være en *katalysator* som skal bidra til å finansiere elementer som det private næringslivet sannsynligvis ikke vil ta seg av. Dernest gjenstår det *myndighetsutøvelse* knyttet til sikkerhet og miljø, samt koordinasjon mot omlandet for øvrig. Og sist, men ikke minst, en *fasilitator* som skal legge til rette for at en ønsket utvikling skjer, uten å ta over rollen til det private næringslivet (Notteboom & Winkelmanns 2001).

### **3.2 Havner som noder i globale leveringskjeder**

I tillegg til store skipsfartsrevolusjoner som containerisering og tendenser til stadig større og raskere fartøy, er havnenes utvidede rolle som logistikkaktører en av de mest framtrepende utviklingstrekk ved skipsfarten i dag. Havnens evne til å betjene sentrale logistikkfunksjoner ut over den rene godshåndteringen er blitt en viktig konkurransefaktor for havnene selv, og for leveringskjedene som benytter havnens tjenester (Ross 2002). Fortsatt er havnenes evne til fleksibel og effektiv godshåndtering viktigst, men svært mange internasjonale havner forsøker også å tilby et videre spekter av tjenester som kan bidra til å gjøre havnen mer attraktiv. Til rettelegging for gode grensesnitt til landbaserte transportmodi (lastebil og jernbane) er også avgjørende for den totale leveringskjedens effektivitet, det samme gjelder muligheter for etablering av annen tilgrensende aktivitet i havnens umiddelbare

nærhet. Tilgang til næringsarealer på havneområdet kan derfor også være en viktig attraksjon når vareeiere og transportører skal velge havn.

Havner blir på denne måten komplekse ”organismer” som inneholder mange ulike aktører innenfor havneområdet. Både nasjonalt og internasjonalt kan det være svært ulike måter denne ”organismen” er organisert på. Dels henger det sammen med ulike økonomiske og juridiske rammebetingelser, og dels er det et resultat av ulike forretningsmodeller hvor selve havnens rolle kan være svært ulik fra en havn til en annen. Graden av offentlig eierskap kan også være svært ulik, men tendensen til større privat eierskap til blant annet terminaler er klar. Til og med i kinesiske havner er det i stadig større grad internasjonale selskaper som finansierer nye terminalanlegg. Havnene må også i stadig større grad forholde seg til store globale operatører, både i form av allianser/oppkjøp på rederisiden, og i form av globalt aktive terminalselskaper. Denne utviklingen, kombinert med utviklingen mot stadig større skip, kan også komme til å bety en enda sterkere konsentrasjon mellom et fåtall havner for den interkontinentale trafikken (Meersman *et al.* 2005).

Internasjonal skipsfart er preget både av økende vertikal og horisontal integrasjon, ikke minst gjelder dette containertrafikken. Framveksten av globale giganter som Maersk er et typisk eksempel på dette. Gjennom stadige oppkjøp av tidligere konkurrenter har dette selskapet blitt verdens største interkontinentale containertransportør (horisontal integrasjon). Maersk utvikler seg også stadig som tilbyder av komplette logistikk-løsninger, og er svært aktive i terminalutbygging og drift over hele verden (horisontal integrasjon). Denne utviklingen flytter også en stor del av forhandlingsmakten fra havnene til slike selskaper eller til de globale alliansene (eksempelvis Grand Alliance, New World Alliance etc.) som konkurrerer med Maersk.

Alliansebyggingen skjer imidlertid ikke bare på rederisiden, men også mellom havner og rederier, mellom havner og terminaloperatører, mellom havner og landtransportører og havner imellom (Heaver *et al.* 2005). Det er likevel slik at havner i stor grad er reaktive i forhold til slike organisatoriske strukturendringer. Utviklingen mot mer markeds-makt på kundesiden tvinger fram samarbeids-konstellasjoner på havnesiden. Eksempelvis gir utviklingen mot større fartøyer at de



store operatørene stiller krav til nye terminaler og grenseflater mot landbaserte transporter som tvinger fram offentlig-private samarbeid om terminalutviklingsprosjekter. Noen av verdens største havner har likevel vært proaktive, og satset betydelig på å etablere samarbeidskonstellasjoner som kan bidra til å utvikle havnen raskt (eksempelvis Singapore og Shanghai). Sammenslåingen av København og Malmö havn er et interessant nordisk eksempel på regionalt havnesamarbeid (se avsnitt 7.1 for en nærmere omtale). Andre eksempler på slike regionale havnesamarbeid i Europa er Antwerpens samarbeid med Ghent Terneuzen og Flushing og Rotterdams samarbeid med Flushing. Mens regionale samarbeid av denne typen muligens ikke er spesielt kontroversielle i forhold til konkurranselovgivningen, vil et utstrakt samarbeid mellom større havner ganske sikkert utløse krav om tiltak for å sikre konkurransen havnene imellom. I det hele tatt vil utviklingen av samarbeidskonstellasjoner mellom havnen og andre aktører generelt nødvendiggjøre et klarer skille mellom regulatorfunksjonen og operatør- og eiendomsforvalterfunksjonen da disse lett kan komme i konflikt med hverandre (Blomme 2005).

### ***3.3 Er utviklingstrenden mot stadig sterkere eke-nav systemer entydig?***

Skalafordelene knyttet til bruk av store skip har bidratt sterkt til at vi har fått et utpreget eke-nav system for internasjonal sjøfart. Store interkontinentale havner som Rotterdam, New York, Singapore og Shanghai er eksempler på de største navene i systemet. Fra disse navene går det så feeder-linjer til regionale nav (eksempelvis Gøteborg), hvor man igjen har feeder-linjer fra lokale havner. Denne trenden har vært en utfordring for lokale og regionale havner som har en vekststrategi som har vært vanskelig å realisere på grunn av disse eke-nav mønstrene. Likevel er det tegn til at selv store havner blir utfordret av konkurranse fra rene nav-havner som ikke er bygget for annet en omlasting mellom store interkontinentale fartøyer og mindre regionale feeder-linjer, og ikke for å betjene sitt eget omland. Disse havnene har økende suksess fordi de representerer en minimal deviasjon fra den seilingsruten man likevel følger. Eksempelvis gjelder dette havner som Gioia Tauro, Maraxlokk og Algeciras som de store Post-Panamax skipene likevel passerer på sin vei via Suez og

gjennom Middelhavet (Notteboom 2005). Det faktum at flere av de store havnene også har begrensede ekspansjonmuligheter, og begrensede muligheter til å ta inn den nye generasjonen containerskip (opp mot 15-16000 TEU) vil åpne muligheter for regionale havner som ligger nær opptil de internasjonale seilingsrutene.

Generelle logistikktrender i retning av små hyppige leveranser taler også for en utvikling i retning av flere direkteruter. Eke-nav systemene er ofte overlegne med hensyn til kostnader, og ofte også i forhold til seilingsfrekvens, men de er generelt ikke de mest effektive med hensyn til framføringstider (Kuipers 2005).

### ***3.4 Drivkrefter for samarbeid og konkurranse mellom havner***

Trendene innen skipsfarten kan gi bakgrunn både for økt konkurranse og økt behov for samarbeid mellom havner. Globaliseringen gjør at det ikke lenger finnes monopoler med hensyn til hvor varerestrømmene går, noe som gjør at havner ikke er i den samme monopolsituasjonen som man kunne ha før. Globale forsyningskjeder konkurrerer mot hverandre, og havnene er viktige noder som bidrar til å gjøre visse kjeder mer eller mindre konkurransedyktige. Containeriseringen gjør også at produktet som leveres er blitt mer standardisert, noe som også bidrar til å skjerpe konkurransen havnene imellom. Dannelsen av store internasjonale allianser på kundesiden (rederiene) gjør også at man er stilt overfor en stadig større markedsrett på kjøpersiden, noe som lett vil være et incentiv til å få til allianser på havnesiden for å matche denne markedsretten. De store operatørene kan lett komme i en posisjon hvor de kan utnytte den regionale konkurransesituasjonen for å oppnå gunstige priser og vilkår under trusselen om / muligheten for å flytte store godsvolumer. Eksempelvis flyttet Mærsk sitt knutepunkt i Sør-Øst Asia fra Singapore til Malaysia (Song 2003), noe som medførte et vesentlig tap av godsomslag for Singapore. Økt havnesamarbeid kan være aktuelt både innen en region, eller i form av verdensomspennende nettverk av havner.

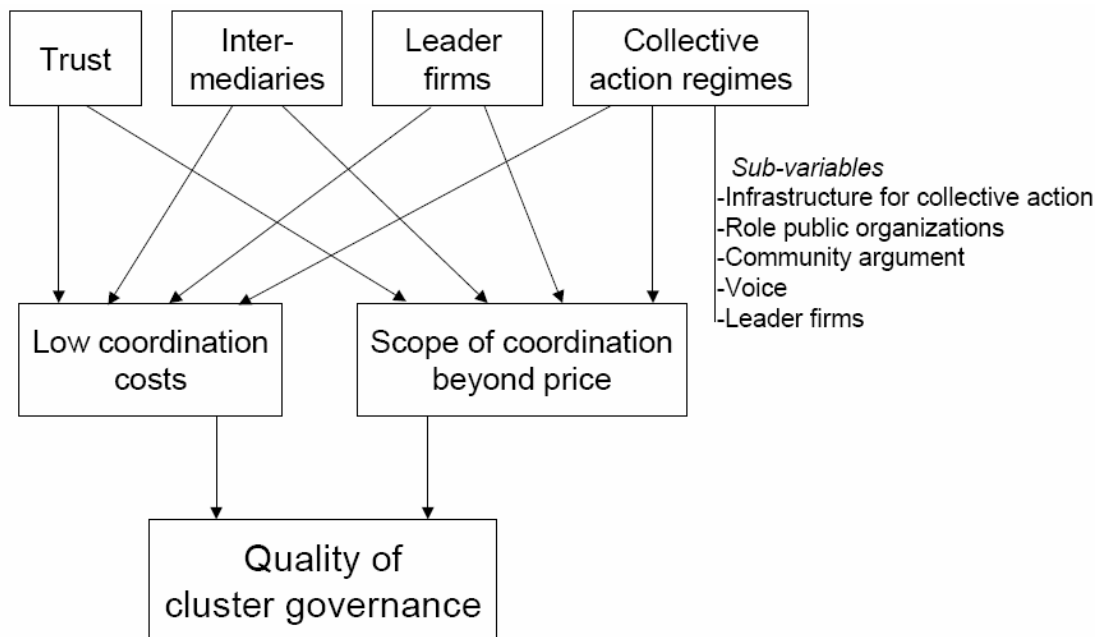
”Samarbeid for økt konkurranse” kan høres motsetningsfullt ut, men kan være et konsept som kan gi mening dersom alternativet er en konkurranse som inneholder for

mye markedsrett på den ene siden. Å tillate et visst samarbeid mellom havner kan derfor være konkurransefremmende og ikke konkurransehindrende.

### **3.5 Havner som næringsklynger**

I et nylig avsluttet doktorgradsarbeid har Peter de Langen ved Erasmus-universitetet i Rotterdam analysert havner som næringsklynger, med eksempler fra Durban (Sør-Afrika), Rotterdam (Nederland) og Nedre Mississippi (USA) (De Langen 2004b; De Langen 2004a). Når en velger å se havner på denne måten fokuserer en på krefter bak såkalte agglomerasjonseffekter og disagglomerasjonseffekter. Agglomerasjonseffekter er positive eksterne effekter, eller samspillseffekter, som gjør at den enkeltes aktivitet bidrar til å øke verdien av andres aktivitet. Dersom det finnes slike aktiviteter betyr det at det er fordelaktig for en aktør å etablere seg i nærheten av andre aktører i en næringsklynge. De Langen hevder i sitt arbeid at det kan påvises slike effekter. Dette gjør at det vokser fram sterke næringsklynger rundt de havnene han har studert. Styrken og kvaliteten på slike klynger viser seg å avhenge sterkt av tilstedeværelsen av sterke hovedaktører, samt gode aktører som opptrer som bindeledd. Typisk sett kan speditører være slike viktige bindeledd innenfor en havn. Grunnleggende tillit mellom aktørene er også avgjørende, det samme gjelder gode mekanismer for å løse felles problemer og utfordringer innen næringsklyngen.

Dersom disse fire faktorene er til stede vil dette bidra til å redusere transaksjonskostnader innen klyngen, og mulighetene for samarbeidskonstellasjoner øker (Figur 3-1). Havnemyndighetenes rolle i en slik forståelse av havnen og næringsklyngen rundt den vil i stor grad være som *tilrettelegger*, ikke minst gjelder det for å etablere systemer for å få til gode kollektive løsninger der hvor incentivene for å få til slike løsninger kun ved samarbeid mellom private aktører ikke er til stede. Typiske områder for fellesskapsløsninger vil være knyttet til sikkerhet og planlegging. Havnemyndighetene framstår som tilretteleggere for næringsklyngen på ulike måter i ulike havner. Eksempler på slike funksjoner i Rotterdam havn er (De Langen 2005):



**Figur 3-1** Faktorer og strukturer som påvirker hvor godt en næringsklynge fungerer (De Langen 2004b)

- Investering i kjerneområder som kai, mudring, trafikk-kontroll
- Tilførsel av risikokapital
- Bistand med konsulenttenester
- Gjøre kontor-, lager- og produksjonsfasiliteter tilgjengelige
- Etablere nødvendig infrastruktur (veger, rørledninger, energi og telekommunikasjon)
- Delfinansiere forskning, innovasjon og utdanning
- Bidra med markedsanalyser
- Bidra til markedsføring av havnen og klyngen

Havnemyndighetene i Durban og Mississippi-deltaet har en betydelig mer tradisjonell og smalere rolle enn tilfellet er for Rotterdam.

Spørsmålet om næringsklynger er grundigere behandlet i blant annet Porter (1990) og Norman (1996).

Tillit og samarbeidsvilje er altså viktige faktorer for å få til en konkurransedyktig næringsklynge, men det er også viktig at man beholder et visst nivå på den *interne konkurransen* innad i klyngen for å sikre nok dynamikk, innovativ evne og kostnadseffektivitet (De Langen & Pallis 2006). De Langen konkluderer i sin studie med at det *ikke* er nok intern konkurranse i disse tre eksemplene, og at det kan være et problem i den eksterne konkurransen næringsklyngene imellom.

Den dynamikken som finnes innad i klyngene skyldes også ulike interesser mellom de ulike aktørene (De Langen 2007). Transportfirmaer, havnearbeider, produksjonsbedrifter, vareeiere, speditører, miljømyndigheter, beboere i nærområdene, lokale, regionale og nasjonale myndigheter vil alle ha ulike målsettinger og påvirkningsmuligheter for havnens funksjon og utvikling. Måten samspillet mellom disse ulike grupperingene fungerer på definerer den effektive styringsmodellen havneklyngene er underlagt, og dette samspillet bør derfor være i fokus når en studerer måter å organisere havnevirksomhet på.

I dansk havnepolitikk har også klyngetankegangen vært noe framtreddende. I Danmarks havnepolitiske dokument ”Den blaa landevej” (Trafikministeriet 2002) sies det at man vil forsøke å flytte mer gods fra vei til sjø og bane, blant annet gjennom et forretningsorientert og verdiskapende *havnesamvirke*. Begrepet ”havnesamevirke” må her forstås som relativt ensbetydende med en næringsklynge. Konkret peker man på at man skal

- arbeide for at havnene aktivt skal samarbeide med sine omgivelser for derigjennom å kunne være med å prege utviklingen og samtidig sørge for å være oppdatert i forhold til nye krav
- skape konkurransedyktige transport- og logistikk-løsninger gjennom verdiskapende aktiviteter (tredjepartslogistikk)
- være økonomisk og miljømessig bæredyktige
- ha fokus på langsiktighet og helhetsorientert lønnsomhet, knyttet til nødvendige investeringer og kompetanseheving.

Danmark har også lagt en strategi for å bli Europas ledende sjøfartsnasjon (Økonomi- og Erhvervsministeriet 2006), men havnepolitikk er ikke spesielt framtreddende i denne strategien. Her fokuseres det mer på verfts- og utstyrsindustri og rederivirksomhet, på tross av at man konstaterer at Danmarks maritime klynge har betydelig svakere koblinger til havnesektoren enn for eksempel Nederland, hvor man anslår at 29 % av den maritime verdiskapningen er knyttet til havnene, og at multiplikatoreffekten<sup>2</sup> av havnevirksomhet er høyere enn for annen maritim virksomhet.

De Langen finner det altså meningsfylt å behandle havner (og deres omland) som næringsklynger, og mener å kunne påvise betydelige agglomerasjonseffekter. De største effektene er ikke knyttet til selve godshåndteringen, men til relatert virksomhet innen logistikk, produksjon og handel. I de tre case-studiene De Langen har gjennomført er det faktisk ofte slik at klynge-effektene av havnevirksomheten kan være større i tilstøtende kommuner enn i den kommunen som havnen ligger i. Denne erkjennelsen gjør også at man må tenke nytt i utviklingen av modeller for styring og utvikling av havnene. Det blir viktig å favne både et videre operasjonelt perspektiv, med fokus på en større del av verdikjeden - og en må et videre geografisk perspektiv for å favne hele klyngen (Notteboom & Rodrigue 2005).

Selv om de tre havnene som er studert i de Langens doktorarbeid er svært store sammenlignet med norske forhold, er det ikke usannsynlig at det kan påvises tilsvarende effekter også for norske havner. Tilstedeværelsen av positive eksterne effekter som disse vil generelt også kunne være relevant i diskusjonen om finansiering av havnevirksomheten, da det kan argumenteres for offentlig støtte til slik virksomhet ut i fra samfunnsøkonomiske effektivitetsbetraktninger.

---

<sup>2</sup> Multiplikatoreffekten uttrykker hvor store sysselsettingsmessige ringvirkninger en virksomhet gir. En multiplikatoreffekt på 0.9 betyr at hvert årsverk i havnevirksomheten genererer i gjennomsnitt 0.9 årsverk i annen relatert virksomhet.

## **4 Utviklingstrekk i norsk og europeisk havnepolitikk**

### **4.1 Norsk havnepolitikk**

De nasjonale rammevilkår for havnene kan grovt deles inn i fem hovedkategorier (Jernbaneverket *et al.* 2003):

- Gebyrer og avgifter
- Integrasjon med landverts infrastruktur
- Økonomiske virkemidler for havneutvikling og sjøtransportkonsept
- Planverktøy
- Juridiske rammebetingelser for organisering av havnevirksomhet

Det sistnevnte punktet er først og fremst knyttet til havne- og farvannslovgivningen, som også i stor grad legger premissene for de øvrige punktene ovenfor. Den tverretatlige anbefalingen om ny havnestruktur (Jernbaneverket *et al.* 2003) mener at dagens havnelovgivning er spesielt begrensende i forhold til

- Mulighetene for å omgjøre havnenes eiendomsverdier til kapital som kan investeres i ny havnerettet infrastruktur på de viktigste steder
- Utvikling av et konkurransedyktig avgiftssystem
- Etablering av kommersielle selskaper for investering og drift for hele eller deler av havneavsnitt med privat deltagelse
- Etablering av nye forvaltningsstrukturer for havnesektoren

### **Høringsutkast til ny havne- og farvannslov**

Etter svært lang behandlingstid la Fiskeri- og kystdepartementet fram et høringsutkast for ny havne- og farvannslov den 22. desember 2006 (Fiskeri- og Kystdepartementet 2006). Høringen har frist for merknader 2. april 2007, og departementet har poengtert at man ikke har konkludert på en del viktige spørsmål ennå. Hovedendringene i høringsutkastet består i:

**Havnespørsmål:**

- Skillet mellom nasjonale og øvrige havner styrkes gjennom særskilte regler for nasjonalhavnene
- Begrepene havn, havnevirksomhet, havnekapital, farvann, hovedled og biled gis nye definisjoner
- Reglene om havneavgifter foreslås avvirket. I tillegg gis kommunene anledning til å innkreve et farledsgebyr for kommunens farleder
- Staten skal gi tillatelser ved avhending av havnearealer og havneanlegg
- Havnene gis større lokalt handlingsrom ved mindre detaljregulering av havnens organisering
- Kystverket tillegges en overordnet tilsynsrolle for havnen

**Farvannsspørsmål:**

- Kommunene får ansvaret for forvaltningen av sjøområdet i kommunen som ligger innenfor grunnlinjen, med unntak av hovedled og biled
- Staten får ansvar og myndighet i hovedled og biled, og som hovedregel sjøområdene utenfor grunnlinjen
- Havnedistriktene sammenfaller dermed med planmyndighetsområdet under Plan- og bygningsloven, men det kan gjøres unntak fra dette
- Kystverket gis adgang til å igangsette planlegging i havner og farleder tilsvarende Statens vegvesens myndighet i henhold til Plan- og bygningslovens § 9-4.
- Kystverket kan fastlegge farledsnormaler som angir krav til drift, vedlikehold, høyde- og dybde med mer på farledene

**Om havnenes økonomi og havnekassen**

Dette området har vært gjenstand for særlig sterk debatt i forkant av lovforslaget, og departementet ber særlig om innspill i forhold til om havnene bør ha en økonomi som er atskilt fra kommunens øvrige virksomhet, og om det skal gjelde begrensninger i forhold til at selskap som er etablert med midler fra havnekassen kun skal ha offentlige eiere. Departementet legger seg på en mellomløsning i sitt høringsutkast, karakterisert ved følgende:



- Det skal fortsatt være en egen økonomiforvaltning i havnene, men med visse oppmykninger
- Det kan åpnes for større kommersiell frihet til å disponere havnekassen, og en viss adgang for kommunene å ta utbytte fra virksomheten etter nødvendige avsetninger
- Ved avvikling av havnevirksomheten skal havnekassens midler som hovedregel brukes til havneformål, eller andre formål som fremmer sjøvertsferdsel

Denne oppmykningen kan legge til rette for en viss strukturendring ved nedleggelse av havner. Statens rolle vil måtte utøves gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser, samt havne- og farvannsloven.

### **Om spørsmålet om privat eierskap i selskap etablert med havnekassens midler**

Dette spørsmålet kan sies å være spesielt sentralt når det gjelder mulighetene for å videreutvikle ulike former for havnesamarbeid. Departementet peker i sitt høringsbrev at nåværende lovgivning først og fremst har lagt begrensninger på samarbeid mellom private og offentlige havner på grunn av selvfinansieringsprinsippet, kostnadsansvarsprinsippet og havneformålsbegrensningen i den nåværende loven. Man forventer at avviklingen av reguleringen av havneavgiftene kan legge til rette for at det genereres overskudd som kan gjøre slike samarbeid mer attraktive for private eierinteresser. Dette kan også bidra til en sterkere konkurranse havnene imellom, som igjen vil bidra til at man får endringer i havnestrukturen.

Lovutkastet legger likevel til grunn at det skal være offentlig styring og kontroll med havnene ved at selskap som er etablert med havnekassens midler skal være offentlig heleid. Dette representerer en innstramming i forhold til gjeldende lovgivning. Private aktører vil fortsatt kunne drive tjenesteyting i de offentlige havnene. Departementet beskriver også mer liberale varianter av dette forslaget, og ber om tilbakemeldinger på det.

Om en ser de foreslåtte endringene i forhold til de kommentarene den tverretatlige NTP-gruppen hadde (Jernbaneverket *et al.* 2003), imøtekommer det nye lovforslaget de fleste. Man vil kunne foreta strukturelle endringer ved at havnekassens midler er gjort noe mer fleksible, så lenge de anvendes til sjøfartsformål. Man har også sluppet fri utformingen av havneavgiftene, men forslaget inneholder ingen prinsipielle endringer når i gebyrstrukturen i og med at kystgebyret og sikkerhetsgebyret er beholdt. Hvorvidt gebyrnivåene skal beholdes, behandles ikke i loven, da det ikke sies noe om graden av brukerbetaling eller offentlig finansiering av Kystverkets virksomhet. Mulighetene for privat deltagelse kan fortsatt bli begrenset, i og med at man muligens lander på et alternativ som innebærer forbud mot privat deltagelse i enheter som er finansiert av havnekassen. Forvaltningsstrukturene blir ikke vesentlig endret, annet en at man får en klarere grenseoppgang mellom Kystverkets og de kommunale havnenes myndighetsområde.

### **Kystverkets stamnettsutredning**

I forbindelse med arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP) 2010-2019 er samferdselsetatene blitt bedt om å utrede behov og muligheter innenfor sine respektive stamnett i et trettiårsperspektiv. Kystverket har hatt ansvaret for å utrede stamnettet for sjøverts transport, og la fram sin utredning i oktober 2006 (Kystverket 2006). Kystverket ønsker å se stamnettet for sjøverts trafikk som en integrert del av landets totale transportnett, og mener derfor det blir valget av intermodale terminaler (havner) som representerer de viktigste prioriteringene innenfor sitt nettverk. De vurderinger som er gjort i forhold til dette er basert på følgende kriterier:

- Havner som inngår som en helhetlig del av et nasjonalt stamnett, med gode koblingspunkter
- Transportstrømmer med farlig og/eller forurensende gods
- Skipsbevegelser og godsstrømmer
- Knutepunkt som kan inngå i en langsiktig transportstrategi



**Figur 4-1** Stamnett og stamnettshavner foreslått av transportetatene og Avinor (Kystverket 2006)

Innenfor Kystverkets fem distrikter er det på denne bakgrunn pekt ut stamnettshavner og farleder som inngår i stamnettets. Innenfor hver av disse områdene er det så listet opp tiltak som i all hovedsak er rettet inn mot å gjøre farledene sikrere, og mer egnet for større og mer hurtiggående fartøy som man venter vil prege sjøfarten i de neste tretti årene. I sum beløper de foreslåtte tiltakene seg til over to milliarder kroner,

fordelt på ca. en milliard kroner på ”kort sikt”, ca. 800 millioner på ”mellomlang sikt” og noe over 200 millioner kroner på ”lang sikt”.

Tilsvarende stamnettsutredningene har de samme aktørene også nylig lagt fram et bakgrunnsdokument for NTP 2010-2019 spesielt knyttet til utenlandskorridorene (Kystverket *et al.* 2006). Her er fokus rettet mot å beskrive de viktigste utenlandsforbindelsene og den betydning disse har for transport og trafikk på norsk område. Tre problemstillinger har stått sentralt i dette arbeidet:

- Å kartlegge lokaliseringen av person- og godstransportstrømmene inn og ut av Norge
- Å analysere sentrale rammebetingelser og utviklingstrender som påvirker transportstrømmene som danner sentrale akser, korridorer<sup>3</sup> og forbindelser
- På denne bakgrunn å peke på hvilke hovedutfordringer transportetatene står overfor i den kommende planperioden

Etatene konkluderer på denne bakgrunn med å beskrive sju identifiserte utenlandskorridorer, tre flere enn de utenlandsforbindelsene som ble lagt til grunn i inneværende NTP (se Figur 4-2):

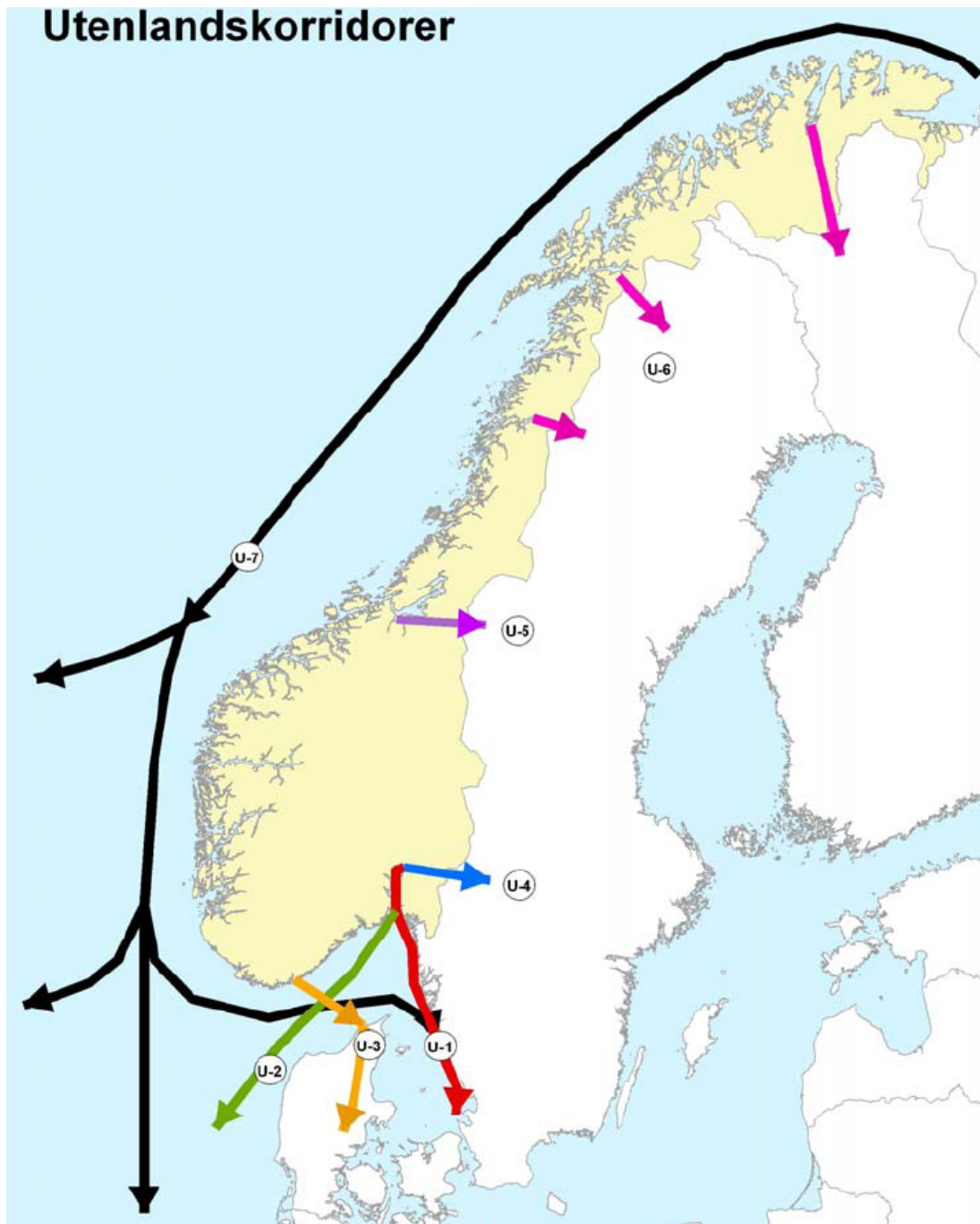
- U-1: Til og fra Østlandsområdet i Norge langs vestkysten av Sverige til Sør-Sverige, Danmark og Østersjø-landene, samt via Danmark til Europa og eventuelt videre til andre kontinenter.
- U-2: Til og fra Østlandsområdet i Norge direkte til de store havnene i Vest-Europa for distribusjon, eller videre transport til andre kontinenter.
- U-3: Til og fra Kristiansand/Sørlandet direkte til Danmark og videre til Europa og eventuelt videre til andre kontinenter.
- U-4: Til og fra Østlandsområdet direkte til Sverige (mot Stockholm) og eventuelt videre til Finland og Russland.
- U-5: Til og fra Midt-Norge og direkte til sentrale områder i Midt-Sverige. Eventuelt videre til Finland og Russland.

---

<sup>3</sup> Transportkorridorbegrepet benyttes her om hele samspillet mellom infrastruktur, transportmidler og godsstrømmer på relasjonen.

- U-6: Til og fra Nord-Norge direkte til Sverige, Finland og Russland. Eventuelt videre til Øst- og Vest-Europa og derfra eventuelt til andre kontinenter.
- U-7: Strekker seg langs hele Norske-kystens vestsida. Skipene seiler til og fra Europa direkte, eller for distribusjon, og som matelinjer for omlastning for transport til andre kontinenter. Denne korridoren har også direkte forbindelseslinjer til USA og Island fra Vestlandet. En del skip, spesielt bulktransporter, seiler direkte fra Norge til andre kontinenter via den Engelske kanal.

Prinsipielt sett vil sjøtransporten kunne ha en større eller mindre rolle i alle de sju utenlandskorridorene, men sjøfartens rolle er av størst betydning for U-1, U-2, U-3 og U-7. Stamnettshavnene danner viktige knutepunkter mellom disse korridorene og de definerte innenlandskorridorene, og et av de viktigste tiltakene man peker på er utbedring av flaskehalsar i forbindelsene mellom stamvegnettet og knutepunkts-havner og sentrale jernbaneterminaler. Man peker også på at de største utfordringene i den nære framtid vil ligge i kapasiteten på nettverkene i Østlands-området. Dette området har allerede betydelige utfordringer knyttet til kapasiteten på de ulike nettverkene, og trendene peker også i retning av økt belastning på disse korridorene. I tillegg til at Østlandet stadig får sterkere befolkningskonsentrasjoner, er området også svært sentralt i forhold til landets tyngste utenlandskorridorer.



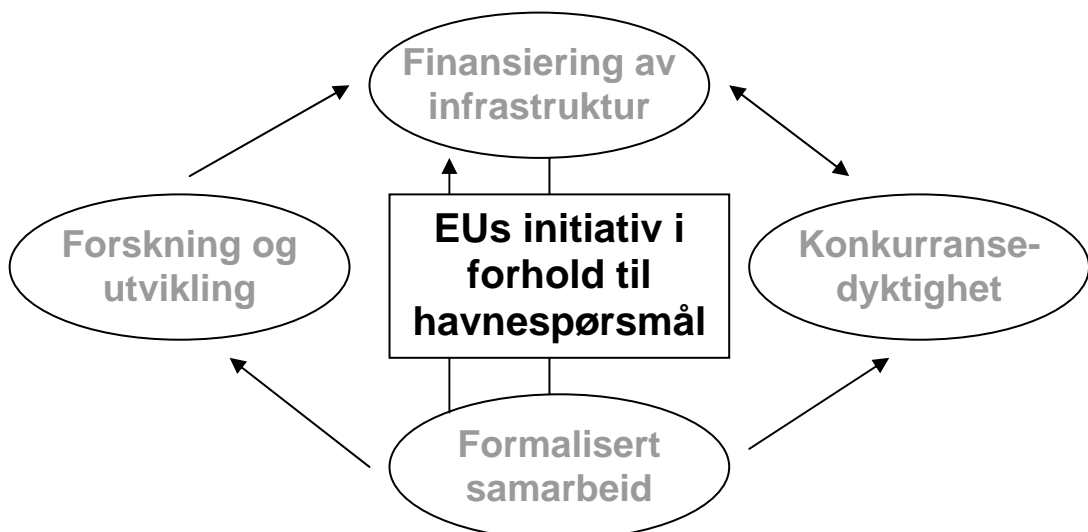
Figur 4-2 De sju utenlandskorridorene som er identifisert i Utenlandskorridor-utredningen (Kystverket *et al.* 2006)

## 4.2 Kort om EUs havnepolitikk

EUs politiske initiativ i forhold til havnespørsmål kan deles inn i fire kategorier (Chlomoudis & Pallis 2002):

- Tiltak knyttet til modernisering av havneinfrastruktur slik at man får en bedre integrasjon mot det øvrige trans-europeiske transportnettverket
- Tiltak knyttet til utviklingen av konkurransedyktige havner
- Tiltak knyttet til forskning og utvikling anvendt på havnesektoren
- Tiltak knyttet til å fremme en institusjonell debatt mellom alle aktører for å løse europeiske havners utfordringer

Selv om EU har hatt relativt lite fokus på spesifikke havnespørsmål i sin transportpolitikk gjennom de første tiårene av sin eksistens, har deler av den generelle politikken har konsekvenser for havnene. Ikke minst dreier dette seg om et lenge uttalt mål om å flytte godstransport over fra veg til bane og sjø. I utgangspunktet var ikke havnene med i EUs TEN-T program for investeringer i trans-europeiske nettverk, men med et økende fokus på intermodale transportløsninger utover på 1990-tallet fikk man inn havnene i programmet fra og med år 2001 (Selkou & Roe 2004). Hovedfokuset har vært rettet mot prosjekter som fremmer handel, hjelper til med å avlaste tett trafikkerte land-korridorer og prosjekter som bidrar til å bedre tilgjengeligheten til perifere regioner.



Figur 4-3 EUs initiativ i forholdt til havnespørsmål. Fritt oversatt fra Chlomoudis (2002).

Selv om integrasjonen i TEN-T programmet formelt sett har åpnet opp for nye investeringsprosjekter, har de økende problemene med å finansiere programmet også gjort at dette har hatt begrenset effekt. EUs satsing på forskning og utvikling knyttet til multimodale transportløsninger har derfor kanskje vært viktigere. I tillegg til rene forskningsprogrammer, har dette også innebåret direkte støtte til forsøksvirksomhet og kunnskapsformidling knyttet til gode eksempler på innovative løsninger. ”Marco Polo”, ”Motorways of the Seas” og ”Northern Maritime Corridor” er eksempler på slike programmer i de senere år.

EUs hovedengasjement i forhold til skipsfarten på 2000-tallet har vært knyttet til *miljø- og sikkerhetsspørsmål*. Det er spesielt de sistnevnte som har fått konsekvenser for havnene gjennom implementeringen av ISPS-kravene. Miljøspørsmål har i stor grad dreid seg om skipene, men det har også aktualisert en mer effektiv havnestatskontroll - som også berører havnenes virksomhet. Havnestatskontrollen var opprinnelig en frivillig ordning under den såkalte Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU), men på slutten av 1990-tallet ble dette tatt inn i forpliktende EU-direktiv. Havnene er også blitt pålagt et større ansvar for mottak av avfallsprodukter fra skipsfarten, samt å implementere et miljødifferensiert avgifts-system for oljetankere.

Flere forslag om et større engasjement overfor havnespørsmål har vært behandlet i de senere år, men man har i stor grad avvist forslag om større grad av harmonisering med hensyn til for eksempel organisering, eierskap og finansiering av havnene og prinsipper for prising av havnetjenester. Det siste eksempelet på avviste forslag om harmonisering og liberalisering er det såkalte *havnedirektivet*, som etter flere års debatt ble avvist av Europakommisjonen i mars 2006. I stedet inviterer kommisjonen nå til en bred debatt om havnetjenester, finansiering, bærekraftig utvikling og flaskehalsen internt og eksternt i forhold til havnene. Det er mye som tyder på at det i alle fall er et behov for å klargjøre kriteriene for offentlig engasjement i havnesektoren. De retningslinjer som finnes i dag er uklare, noe som resulterer i ulike konkurransevilkår havnene imellom. Dagens finansielle forhold og prispolitikk i havnene er langt fra transparent, noe som også bidrar til at man med god grunn kan stille spørsmålstegn ved forutsetningen om like konkurransevilkår (Bickel *et al.* 2006).



---

Graden av samarbeid mellom havner har ikke vært særlig stor, med unntak av integrerte selskaper som Associated British Ports, beskrevet ovenfor. Samarbeidskonstellasjoner eksisterer i større grad mellom terminaloperatører og rederier. Havnesamarbeid har hittil ikke stått særlig sentralt i EUs havnepolitikk, men kan selvsagt bli et tema for EUs konkurransepolitikk dersom graden av samarbeid øker. Det havarete havnedirektiv-forslaget inneholdt forslag om vidtgående liberalisering av eksisterende monopoler innenfor stuertjenester, taubåtvirksomhet, losning etc., men ble altså avvist. Det meste av EUs havnepolitikk har hatt fokus på de store europeiske havnene, noe som nok har begrenset fokusering på havnesamarbeid som en viktig strategi. Flere politiske dokumenter har imidlertid problematisert overinvesteringer i kapasitet, noe som kan knyttes til manglende regional samordning, men som altså ikke har resultert i konkrete tiltak for økt grad av samarbeid havnene imellom.



## 5 Interkommunalt samarbeid som strategi

### 5.1 Utløsende faktorer for interkommunalt samarbeid

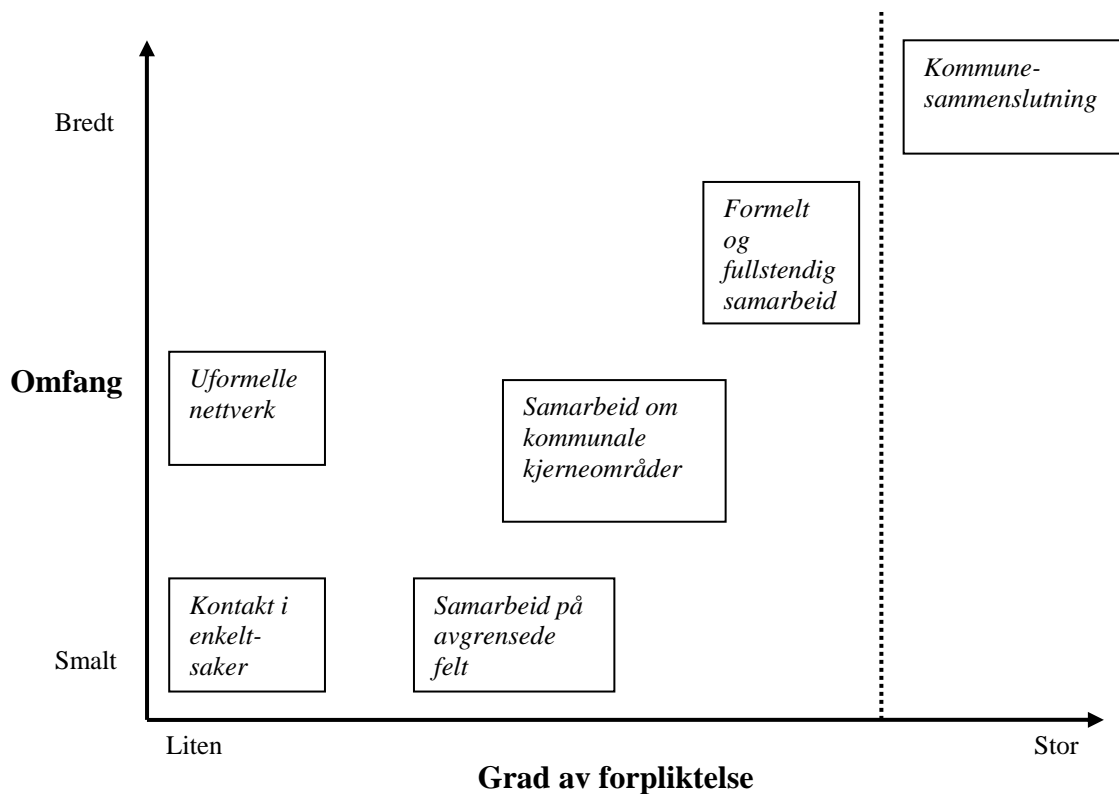
Interkommunalt samarbeid blir stadig oftere benyttet som strategi for å løse kommunale oppgaver og håndtere utfordringene som kommuner og regioner står ovenfor. På generelt grunnlag kan man trekke frem en del faktorer og utfordringer som bidrar til å utløse interkommunalt samarbeid:

- **Ressurs- og kompetanseutfordringen** – samarbeid gir grunnlag for mer effektiv ressursutnyttelse, bedre mulighet for attraktive fagmiljøer og gir økt inntektsgrunnlag (når det er aktuelt).
- **Kvalitetsutfordringen** – brukerne stiller i større grad krav til kvaliteten til kommunale tjenester. Samarbeid kan høyne kvaliteten på tjenestene ved at man kan spesialisere og profesjonalisere ulike fagområder
- **Mobilitetsutfordringen** – mer mobil befolkning og reduserte avstandsulempere som følge av bedre kommunikasjonsløsninger øker interesse for regioners totale tilbud.
- **Regional utfordring** – økt regionalisering gir seg utslag i større grad av arbeidsdeling og spesialisering mellom kommunene. Konkurransen om folks og bedrifters gunst foregår ikke mellom kommuner men mellom regioner. Tilrettelegging og infrastrukturbygging må derfor betraktes i en vid geografisk sammenheng.
- **Uhensiktsmessige kommunegrensener** – som ofte er forankret i gamle oppfatninger av kommunen som geografisk enhet og administrator. I flere sammenhenger harmonerer ikke grensene med dagens kommuners rolle som proaktive serviceorganisasjoner.
- **Press fra sentrale myndigheter** – myndighetene ønsker robuste kommuner og regioner som kan gi et likeverdig og stabilt tjenestetilbud til befolkning og næringsliv. Myndighetene oppfordrer stadig til å samarbeide om kommunale tjenester.

## 5.2 Samarbeidsformer og organisering

Interkommunalt samarbeid foregår med bruk av forskjellige modeller og med forskjellig grad av intensitet og forpliktelse. Graden av forpliktelse og formalisering kan spenne fra det helt uformelle og kontakt om enkeltsaker, til bredt anlagte og institusjonaliserte samarbeid som er regulert i ulike lover og avtaler.

Et helhetlig interkommunalt samarbeid krever en samarbeidskultur med et sterkt ønske om felles oppgaveløsning og innebærer ofte høy grad av spesialisering og arbeidsdeling mellom kommunene. Erfaringer viser at bredt anlagte interkommunale samarbeid basert på høy grad av forpliktelse må utvikles gjennom en modningsprosess som kan ta flere år.



Figur 5-1 Forpliktelse og omfang i interkommunalt samarbeid (Sanda 2000)

Figur 5-1 viser ulike typer samarbeidsformer plassert langs to dimensjoner: omfanget på samarbeidet og graden av forpliktelse. Omfang og forpliktelse i samarbeidet øker jo lenger opp og til høyre i figuren man beveger seg. Desto større vil potensialet for å

oppnå samarbeidsgevinster være. I ytterste konsekvens skjer en kommunesammenslåing. Uformelle samarbeid mellom enkeltpersoner kan være forløpere til mer omfattende og forpliktene samarbeidsformer.

I valg av samarbeidsform må samarbeidsorganets mulighet til å opptre effektivt, veies mot hensynet til demokratisk styring og kontroll. Om man ønsker et samarbeid preget av effektivitet og resultatorientering, peker det i retning av små organ med vide fullmakter som kan handle raskt. Veier demokratiperspektivet tyngst, taler det for at samarbeidsorganet har bred representasjon og at prinsipielle saker behandles i den enkelte kommune.

Nedenfor er beskrevet noen interkommunale samarbeidsformer som er aktuelle i forbindelse med havnetjenester:

### **Uformelt samarbeid**

Samarbeidsformen er basert på uformelle, personrettede relasjoner. Kommunenes representanter møtes, utveksler erfaringer og kan hjelpe hverandre innimellom. Samarbeidet kan være forankret i en avtale om samarbeidets form, omfang og varighet, men uten spesielle bindinger og forpliktelser for kommunene. Et stort antall uformelle samarbeid kan vitne om gode relasjoner på personnivå og er en indikator på at kommunene har et potensial til å samarbeide på mer forpliktene basis.

### **Uttekslingsmodell**

Her foregår et formelt samarbeid, men ansvaret og ressursene ligger fortsatt i den enkelte kommune. Samarbeidet skjer kontinuerlig og ikke ad hoc. Involverte medarbeidere beholder tilsetningsforhold i sine respektive kommuner, og arbeider som hovedregel ut fra sitt opprinnelige fysiske arbeidssted. Samarbeidet kan kategoriseres etter:

- *Kollegialt samarbeid* – kommunen utnytter den samlede faglige ekspertise gjennom erfaringsutveksling eller en avtalt arbeidsdeling

- *Virtuelt samarbeid* – samarbeid på bestemte områder løses av en virtuell avdeling gjennom felles IKT-system
- *Felles forvaltning* – samlokalisering av felles enheter (stedliggjøring av virtuell avdeling).

### **Oppdrags- / vertskommunemodell**

En av kommunene utfører tjenester/oppgaver på vegne av andre etter bestiller – utførerprinsippet. Omfang, kvalitet og finansiering reguleres i avtale mellom utførerkommunen og oppdragskommunen(e). Samarbeidet kan medvirke til at utførerkommunen kan ta i bruk ledig kapasitet. Oppdragskommunen kan på sin side i stedet konsentrere seg om oppgaver de har bedre forutsetninger for å utføre. De kjøpende kommunene må følge anskaffelsesforeskriften og får momskompensasjon for tjenestene som kjøpes. Det inngås gjerne langsiktige avtaler mellom kommunene.

### **Samarbeid basert på Kommunelovens § 27**

To eller flere kommuner kan etablere et samarbeid med et eget styre for å løse felles oppgaver basert på denne lovparagrafen. Det etableres dermed et selvstendig interkommunalt beslutningsnivå, et organ som tildeles avgjørelsesmyndighet på et saklig avgrenset område gjennom avtale mellom de respektive kommuner. Samarbeidsorganets styre gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering på lik linje med myndighet tildelt styret i en kommunal institusjon. Egne vedtekter bestemmer styrets sammensetning og samarbeidets virksomhet.

Samarbeidsformen er underlagt mer direkte politisk styring enn når et samarbeid er organisert som egne rettssubjekt, jfr. selskapsmodellen. I mange tilfeller innebærer det at den enkelte kommune må treffe endelig beslutning på det aktuelle saksfeltet.

### **Selskapsmodell**

Interkommunalt samarbeid kan organiseres i selskapsformer utenfor kommuneloven, fortrinnsvis etter aksjeloven eller loven om interkommunale selskaper. De fremstår

da som egne rettssubjekt løsrevet fra kommunens direkte styring. To selskapsformer er aktuelle:

- ***Aksjeselskap (AS)***

Kommunene kan alene eller i samarbeid med andre eie aksjer i selskap som er regulert av aksjeloven. Selskapets styre velges av generalforsamlingen. Selskapets formålsparagraf, vedtekter og vedtak i generalforsamling og evt. bedriftsforsamling danner grunnlaget for styringen av selskapet.

- ***Interkommunalt selskap (IKS)***

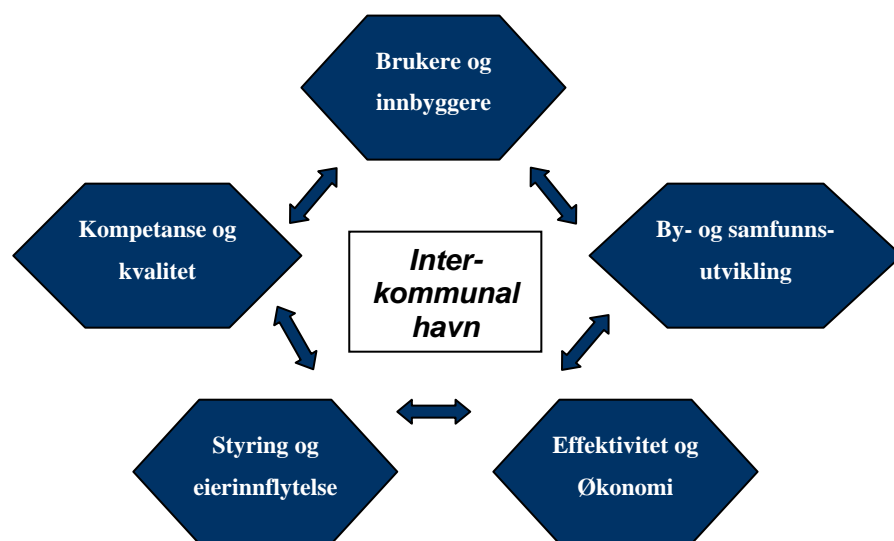
Er i utgangspunktet utformet for interkommunal virksomhet som har egne inntekter og er preget av næringsvirksomhet, men benyttes også i samarbeid om forvaltningsoppgaver. Loven om IKS erstatter den delen av § 27 som gjelder interkommunale selskaper. IKS skal ha et representantskap hvor samtlige eierkommuner er representert, og som velger styret. Det inngås en selskapsavtale mellom de deltakende kommunene med vedtekter. Bare kommuner og eventuelt fylkeskommuner kan være eiere. Selskapet er arbeidsgiver for ansatte som gjerne gis rettigheter på linje kommunalt ansatte. Eierkommunene betaler ikke moms på tjenestene fra selskapet.

Utfordringen i forbindelse med kommunale selskapsdannelser er å gi selskapet frihet samtidig med at eierkommunene har anledning til å legge føringer og ivareta kontroll på drift og utvikling. Selskapsformen kombineres gjerne med et avklart bestiller – utførerprinsipp for å tydeliggjøre roller og sikre lokalpolitisk kontroll. Kommune- politikerne (kommunestyrene) opptre som bestiller av tjenester fra det interkommunale selskapet, og kan løpende evaluere om leverte tjenester samsvarer med krav og forventninger.

### 5.3 Sentrale utviklingsperspektiv

Et tett og forpliktende regionalt samarbeid om havnevirksomhet har til hensikt å styrke mulighetene for å følge opp intensjonene med havnene i lovverket og være et virkemiddel i tilretteleggingen for regional næringsutvikling.

Regionalt samarbeid om havnevirksomhet kan knyttes til fem utviklingsperspektiv som er gjensidig påvirket av hverandre. Det innebærer at for å skape resultater på det ene området, er man avhengig av også å lykkes med de andre



Figur 5-2 Interkommunalt havnesamarbeid og fem utviklingsperspektiv

Perspektivene henspiller også på sentrale aktørgrupper som er involvert i utvikling og bruk av havnen.

- Brukere/kunder
- Næringslivsaktører
- Ansatte i havnen
- Kommunepolitikere
- Staten ved Kystverket og Fiskeri- og kystdepartementet
- Samfunnsutviklere



## **6 Fem eksempler på norske havnesamarbeid**

I det følgende vil det gis en kort beskrivelse av fem interkommunale havnesamarbeid. Det er: Trondheim Havn, Bergen og Omland, Ålesundregionens Havnevesen, Grenland Havn, samt Kristiansund og Nordmøre Havn. Sistnevnte er eneste av de fem som ikke har nasjonalhavnstatus. I perioden september/oktober 2006 ble det foretatt intervjuer med 4-6 personer i hver av de fem eksempelhavnene. Foruten havnefogden/-direktøren og ansatterrepresentanter, har representanter fra havnestyret og havnerådet/representantskapet vært intervjuet med henblikk på å få innsikt i erfaringer med havnesamarbeidet og dets organisasjonsmodell.

### **6.1 Trondheim Havn**

#### **Etablering**

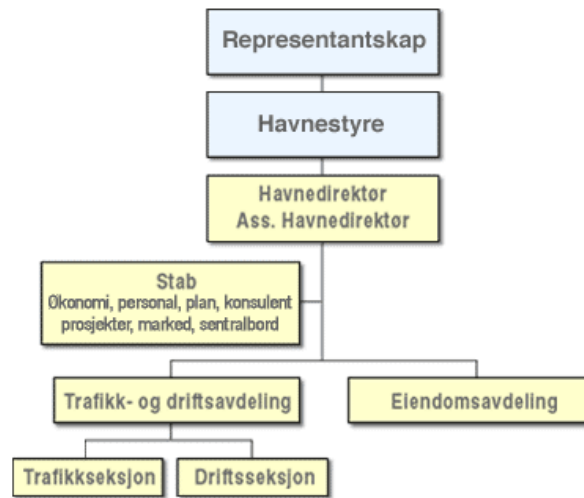
Fra 1/1 2006 inngår tre kommuner i Trondheim Interkommunale havn. Fra samme dato ble havnen omgjort til et IKS. Tre år tidligere, i 2003, ble havnen omgjort fra Kommunalt foretak eid av Trondheim kommune, til et interkommunalt samarbeid etter Kommunelovens § 27 da Trondheim og Orkdal ble enige om å samarbeide. IKS ble havnen altså i 2006 da også Stjørdal ble formelt innlemmet.

Trondheims behov for havneareal og de to omegnskommunenes behov for å profesjonalisere sine havnefunksjoner, har vært hovedårsaker til samarbeidsinngåelsen. Lav lønnsomhet i omegnskommunenes havnedrift, skjerpede krav til sikkerhet og avfallshåndtering, samt behovet for en mer markedstilpasset organisering, har også vært drivkrefter. Ferdigstilling av E39 mellom Trondheim og Orkdal har på sin side gitt havnesamarbeidet bedre muligheter til å veitransport mellom havneområdene. I Trondheim er det både veg og jernbane inn på havneområdet.

#### **Organisering**

Fra og med etableringstidspunktet har havneselskapet overtatt både disposisjonsretten og eiendomsretten til de kommunale havnene i regionen. Trondheim

kommunes eierandel i havnen er 91 % mens Orkdal og Stjørdal har hhv. 6 og 3 prosent.



**Figur 6-1** Organisasjonsmodell for Trondheim Havn IKS (TH 2006b)

I forbindelse med siste omorganisering er det utnevnt et nytt styre med 7 medlemmer og med representanter i hovedsak fra næringslivet. Dette markerer at Trondheim Havn ønsker å fremstå som en forretningsorientert virksomhet med inntjening som en viktig målsetning, og der kundenes krav og forventninger vil danne basis for arbeidet. Representantskapet har i alt 14 stemmeberettigede medlemmer.

Trondheim Havn har til sammen 44 ansatte, det samme som før samarbeidet startet. Havnens tonnasje har økt, og en kunne vise til økonomisk overskudd allerede det første samarbeidsåret mellom Trondheim og Orkdal.

## Aktivitet

Trondheim er motor i samarbeidet og er bevisst denne rollen. Fellesskapet har allerede tilført haveanleggene i Stjørdal og Orkdal vesentlige investeringsmidler. Holdningene er at man ikke kan styre ressursbruk med millimeter for å gjenspeile styrkeforholdet på eiersiden. Investeringer må foretas der behovet er størst og som gir gevinst for havnen totalt sett.

I konseptet *Trøndelagsterminalen* tar Trondheim havn mål av seg å utvikle effektive transportløsninger med havnen som logistikknutepunkt for bil, båt og jernbane. Dette skal bedre konkurranseforhold til næringslivet og transportbransjen samtidig som det utvikles mer miljøriktige transportløsninger. Arbeidet utføres i nært samarbeid med brukere og kommunene. Havnen har også etablert et eget samarbeidsorgan, *Markedsrådet*, bestående av sentrale brukere i havneområdet, og det er opprettet en egen stilling som markedsansvarlig.

**Tabell 6-1** Nøkkeltall for Trondheim Havn 2005 (Kilde: årsrapport)

<b>Skipsanløp</b>	4 591
<b>Bruttotonnasje</b>	15 600 000 t.
<b>Godsmengde</b>	1 660 000 t.
<b>Ant cruiseskip</b>	40
<b>Driftsoverskudd</b>	9 795 000,-

I forhold til andre havner har Trondheim en vesentlig del av sine aktiviteter og inntekter fra eiendomsforvaltning og –utvikling. I 2005 utgjorde utleie av eiendommer 59 % av inntektene. Havnen ser et potensial i å gjøre mer ut av denne aktiviteten. I strategiplanen for 2006-2012 fremgår for eksempel at havneselskapet ”*ønsker å drive mer med eiendomsutvikling og mindre med den forvaltningsmessige delen*”, noe som også antas å få organisatoriske konsekvenser (TH 2006a).

Videre fremover er Trondheim Havn innstilt på å få til et samarbeid hele Trondheimsfjorden rundt. Kanskje også et tettere havnesamarbeid i hele Midt-Norge og bidra til å gjøre trøndersk og Midt-norsk næringsliv mer konkurransedyktig.

Forbedringspunkter som nevnes av intervjuobjektene i Trondheim havn er:

- Få til et tettere, forpliktende havnesamarbeid i hele Trondheimsfjorden
- Øke markedsorienteringen ytterligere og blir mer kunde- og forretningsorientert

- Kommunisere havnens roller og funksjon utad til brukere, eiere og publikum for øvrig
- Skaffe allianser blant viktige aktører som fylket, næringsforeninger, organisasjoner som NHO, LTL osv.

## **6.2 Kristiansund og Nordmøre Havn**

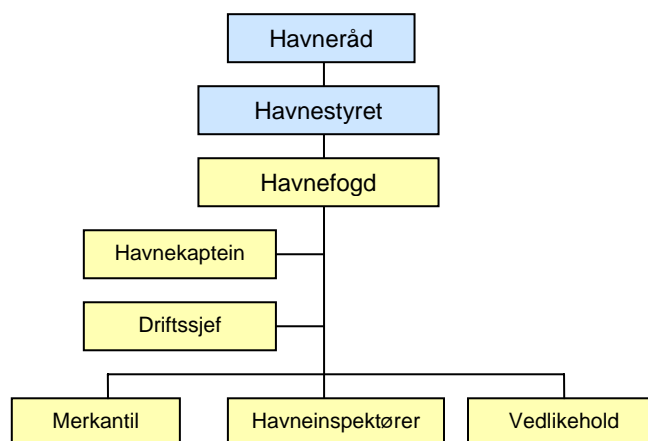
### **Etablering**

Havnesamarbeidet på Nordmøre (KNH) ble etablert i årsskiftet 2003/2004. I forkant pågikk en diskusjons- og modningsprosess i flere år. Kommunene i regionen har i samme periode utviklet interkommunalt samarbeid på en rekke andre tjenestoområder. Blant de 11 kommunene som nå inngår i havnen er også Trøndelagskommunen Hemne deltaker.

I utredningsarbeidet som ble lagt til grunn for havnesamarbeidet, la man vekt på å se på regionens havnetilbud i relasjon til næringsvirksomhet, infrastrukturesituasjon og trafikkstrømmer til og fra Nordmørsregionen. Med havnesamarbeidet tar man mål av seg å oppnå bedre ressursutnyttelse, fordele ansvaret for ulike havnefunksjoner og gi rom for spesialisering og samordning av infrastrukturtiltak.

### **Organisering**

I KNH har man valgt en organisasjonsmodell der alle offentlige havneanlegg i regionen fremdeles er i de 11 respektive deltakerkommunenes eie, men hvor havneselskapet har overtatt disposisjonsretten for dem. Nye anlegg som oppføres i regi av havneselskapet skal imidlertid inngå i selskapets eie.



**Figur 6-2 Organisasjonsmodell for Kristiansund og Nordmøre Havn IKS**

Kristiansund kommune har en eierandel på 38 % i havneselskapet. De øvrige ti kommunene har en eierandel på mellom 4 og 9 prosent. Kristiansund har gitt de andre kommunene relativt mer innflytelse enn hva størrelsen og eierskap til verdiene skulle tilsi. Så langt har også flest investeringer og oppgraderinger skjedd i distriktskommunene.

De 11 eierkommunene har hver sin representant i havnerådet bortsett fra Kristiansund kommune som har fire. Havnestyrets syv medlemmer er i hovedsak ”ikke-politikere”, skjønt flere har bakgrunn fra kommunepolitikk og -administrasjon.

KNH er åpen for nye samarbeidsrelasjoner med private aktører og brukere. Bl.a. ser man for seg flere offentlige-private samarbeidsavtaler der KNH oppgraderer, vedlikeholder og driver enkelte kaianlegg på vegne av private eiere. Dermed opptrer den offentlige havnen som ressurs og kompetanseorgan for private aktører, en omvendt situasjon enn hva som man vanligvis forbinder med samarbeid mellom offentlige og private. Anløpsavgiftene deles med den private eieren. KNH har også åpnet for å kunne investere i private havneanlegg basert på egne avtaler.

## Aktivitet

Offshorevirksomhet og aluminiumsindustri er dominerende brukere av havneanleggene i regionen. Mye trafikk går over de private kaianleggene. Spesielt gjelder

det kaier i Kristiansund, Vestbase, Sunndal (Hydro) og Aure (Tjeldbergodden). Kristiansund har det største kaitilbudet og har viktige funksjoner som service- og liggehavn for offshorefartøy.

**Tabell 6-2 Nøkkeltall for Kristiansund og Nordmøre havn 2005 (KNH 2006)**

<b>Skipsanløp</b>	12 000
<b>Bruttotonnasje</b>	24 090 000 t.
<b>Godsmengde</b>	5 022 803 t.
<b>Ant cruiseskip</b>	9
<b>Driftsoverskudd</b>	Kr 1 200 000,-

På Nordmøre er man opptatt av at havnen skal spille en rolle i regionens arbeid med infrastruktur- og næringsutvikling. Det er bakgrunn for ”*Nordmørsmodellen*” der havnen tar mål av seg å være et instrument for næringslivet når transport- og logistikkfunksjonene skal planlegges på regionnivå og i den enkelte bedrift.

KNH har samlet kompetansen i Kristiansund. Havneselskapet har også tatt over saksbehandlingsoppgaver (byggesaker, oppdrettskonsesjoner osv.) som tidligere ble utført av kommunene. Selskapet har ikke endret vesentlig på bemanningen i forhold til tidligere da Kristiansund opererte som eget kommunalt foretak, og har i dag åtte ansatte. Man konsentrerer seg om å utføre kjerneoppgavene og leier inn støtte-tjenester som regnskap og IT. Kommunene har i tillegg personer med et spesielt oppsynsansvar med kaianlegg og havner i de respektive kommuner.

Forbedringspunkter som nevnes av intervjuobjektene i KNH er:

- Utforme leieavtaler for arealet som ennå ikke har slike avtaler
- Bedre informasjonsflyten mellom havn og eierkommune. Infoen begrenser seg i dag til rådsmedlemmene som ikke alle sitter like sentralt i kommunen
- Avklare Havnerådets rolle og sørge for at det er besatt med politikere som sitter tett på beslutningsprosessene i kommunene.

- I større grad trekke havnen med i tverrfaglige planprosesser og gjøre den mer synlig i kommuneplaner og fylkesplan, og i planene til statlige etater som Vegvesenet
- Kunne kreve saksbehandlingsgebyr, for eksempel i behandling av søknader om oppdrettsanlegg.

### **6.3 *Bergen og Omland Havnevesen***

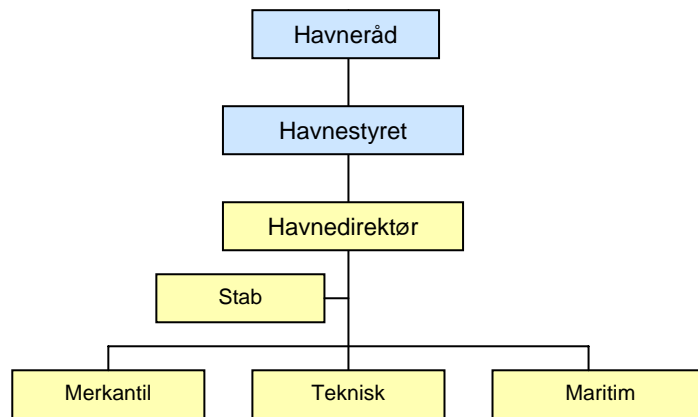
#### **Etablering**

Bergen og Omland Havnevesen (BOH) ble etablert i 1990 og er blant de eldste interkommunale havnesamarbeidene i landet. Kommunene forberedte samarbeidet noen år før den endelige etableringen fant sted som i utgangspunktet ble utløst av Bergens behov for havneareal. I likhet med Nordmøre inngår 11 kommuner i samarbeidet i Bergensregionen. Havnedistriktet brer seg utover store deler av Hordalands ytre områder og er et av de største havnedistrikter i Europa. Havnen er for øvrig Norges største havnen målt i tonnasje (74 mill tonn).

#### **Organisering**

BOH baserer samarbeidet på § 27 i kommuneloven, og er dermed ikke definert som et eget rettssubjekt. Havnen har disposisjonsretten over havneanlegg i regionen og planlegger, drifter og vedlikeholder offentlige havneanlegg.

Ansvar for kapital og driftsutgifter ved offentlige havneanlegg innenfor Bergen kommunes grenser påhviler Bergen kommune. På samme måte har Bergen kommune avgjørende myndighet når det gjelder større investeringer og prinsipielle spørsmål innenfor kommunens grenser. Garantiansvar for kapital- og driftsutgifter ved anlegg i omegnskommunene fordeles som hovedregel med 50 % på vertskommunene og 50 % på Bergen kommune.



**Figur 6-3 Organisasjonsmodell for Bergen og omland havnevesen**

Havnestyret har 10 stemmeberettigede medlemmer som i hovedsak er kommunepolitikere/ordførere, samt representanter fra næringsliv og brukere. I tillegg møter 5-6 personer (forsvar, politi, fiskerimyndighet) uten stemmerett. Havnerådet består av 21 kommunepolitikere (med personlige varamedlemmer). Havnen har 49 ansatte i hovedsak lokalisert til Bergen.

Siden etableringen i 1990 har det vært få organisatoriske justeringer. Antallet samarbeidskommuner er det samme og havnens vedtekter er uforandret. Sentrale aktører påpeker at behovet for et interkommunalt havnesamarbeid fremdeles er stort. En prosess for å oppdatere organisasjonsmodellen står for døren. Her tas det sikte på å gjøre modellen mer tilpasset moderne havnevirksomhet og med et sterkere fokus på markedssiden. I den forbindelse vil man også vurdere styrets og havnerådets størrelse og sammensetning. Prosessen med å endre organisasjonsmodellen avventer imidlertid fremleggelsen av en ny Havne- og farvannslov.

## Aktivitet

Leieinntekter utgjør omtrent halvparten av inntjeningsgrunnlaget til havnen og kommer primært fra eiendommer i Bergen. I henhold til vedtektene er eierforholdene for aktuelle havneanlegg et sameie basert på at Bergen kommune og vertskommunen eier hver sin del. Et irritasjonsmoment i samarbeidet har vært momsrefusjonen som



tilfaller Bergen kommunen selv om investeringer har skjedd i omegnskommunene i regi den felles havnekassen.

**Tabell 6-3 Nøkkeltall for Bergen og omland havnevesen 2005 (BOH 2006)**

<b>Skipsanløp</b>	25 534
<b>Bruttotonnasje</b>	99 481 119 t.
<b>Godsmengde</b>	74 274 320 t.
<b>Ant cruiseskip</b>	245
<b>Driftsoverskudd</b>	Kr 25 497 800,-

Bergen er en stor aktør i samarbeidet, med store havneareal i sentrum av byen. Andre store havneområder i havnedistriktet er Mongstad (Statoil), Sture (Hydro) og Ågotnes (CCB) som står for hoveddelen av tonnasje og skipsanløp i BOH. I Bergen by oppleves havnens aktiviteter delvis å være i konflikt med annen virksomhet i området. Behovet for å benytte havneanlegg utenfor bysentrum er tiltakende og det arbeides med å legge til rette havneareal i omegnskommunene. Samtidig påpekes også at bynærheten er en fordel ettersom mye gods, cruisetrafikk etc. allikevel skal til sentrum.

Forbedringspunkter som nevnes av intervjuobjektene i BHO er:

- Informasjon til eierkommuner, politikere og publikum for bl.a. å vise at havnen er viktig for regionen, og innebærer mer enn å være cruisehavn
- Redusere og endre sammensetningen i styret for å øke effektiviteten og kompetansen
- Avklare retningslinjene for bruk av havnekassen og utvikling i Bergen havn.
- Avklare eiendomsforholdene til haveanleggene mellom BOH og kommunene
- Flytte mer av godstrafikken bort fra Indre havn i Bergen
- Inngå tettere samarbeid med Stavanger Havn for å kunne fremstå som internasjonalt konkurransedyktig

## 6.4 Grenland Havn

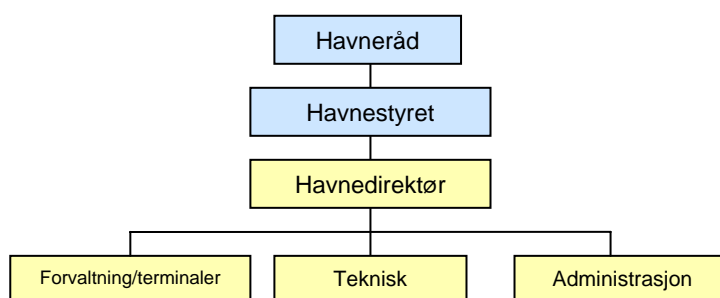
### Etablering

Havnesamarbeidet i Grenland skriver seg tilbake til 1992 da den første samarbeidsavtalen om å integrere havnevesenene i Skien, Porsgrunn og Bamble kommuner ble inngått. Også i Grenland foregikk en årelang prosess før de tre kommunene endelig inngikk et formelt samarbeid, dels etter påtrykk fra industrien i området. Regionen er tett sammenvevd geografisk og funksjonelt, og defineringen av havnedistriktet falt naturlig.

Havnesamarbeidet ble først forankret i kommunelovens § 27 men er senere omdannet til et IKS. Foreløpige siste vedtektsendringer ble foretatt i 2003. De tre kommunene har et likt eierforhold og deltakeransvar (en tredjedel hver), til tross for at kommunene er forskjellig i størrelse.

### Organisering

Havnerådet har 12 medlemmer, fire fra hver kommune hvorav to fra partier i posisjon og to i opposisjon. Havnestyret har 11 medlemmer hvorav seks utpekes av kommunene, tre fra brukerorganisasjonene og 2 fra de ansatte. Verken rådet eller styret har for tiden sittende ordførere som deltakere.



Figur 6-4 Organisasjonsmodell for Grenland havn IKS

Havneselskapet har i dag 23 ansatte og er opptatt av å holde bemanningen på dette nivået. I forhold til da det var tre selvstendige havner har antallet ansatte blitt færre. Havnedirektøren og flere andre ansatte er rekruttert fra næringslivet. De har kompetanse som reflekterer havnens behov for å drive forretningsmessig.

Ettersom politikere er representert i både råd og styret, er man opptatt av å tydeliggjøre styret som ”operativt beslutningsorgan” og rådet som et ”formelt vedtaksorgan” for overordnede saker, og på samme måte å bevisstgjøre politikerne sine ulike roller. Havneselskapet har holdt egne kurs for rådsmedlemmer og styret for å lære dem om havnen og forventningene til styringsorganene. Selv om styret skal opptre mindre politisk, har man ikke sett det hensiktsmessig å ta ut politikere og dermed nedtone den politiske forankringen.

## Aktivitet

Det er 56 havneanlegg tilknyttet GH hvorav de fleste er private. Hydro og Boralis er eksempler på store private aktører. På Herøya opererer Hydro havnen.

Mange av Grenlandsregionens industrivirksomheter er storbrukere av havnene. Aktiviteter tilknyttet sjøtransport utgjør derfor en vesentlig del av logistikkostnaden til industrien. Effektive og gode havnetjenester har derfor stor oppmerksomhet. Utviklingen har gått i retning av flere arealkrevende anlegg med bruk av skip med større tonnasje og bruk av RoRo og LoLo systemer.

Tabell 6-4 Nøkkeltall for Grenland havn 2005 (GH 2006)

<b>Skipsanløp</b>	3 350
<b>Bruttotonnasje</b>	24 876 084 t.
<b>Godsmengde</b>	9 838 597 t.
<b>Driftsoverskudd</b>	Kr 2 7000 000,-

Flere bedrifter som driver egen havn har utrykt ønske om å outsource havnedriften til GH eller til et eget AS. Håndteringen av store godsvolum krever kostbart utstyr. Havneselskapet ønsker imidlertid ikke å drive terminaldrift, men overlate slike

oppgaver til private, kommersielle aktører. Havnen kan holde kapitalkrevende utstyr og legge til rette for effektive løsninger. På en rekke anlegg som disponeres/eies av GH, opptrer havneselskapet som "landlord" som leier ut areal og utstyr.

Gjennom bl.a. næringsutviklingsselskapet Vekst i Grenland, er havnen gitt status som en viktig tilrettelegger for næringsliv og transportinfrastruktur i regionen. Havneselskapet og næringslivet har bl.a. samarbeidet om å utforme en trafikkprognose for årene fremover. Ønsket om samarbeid med næringslivet vises også ved at brukerrepresentanter har plass i styret. Havneselskapet opplever også å bli trukket med i regionale planprosesser, av vegvesenet og i NTP-sammenheng.

Med en forhistorie med tett industrivirksomhet og miljøforurensning i og i nærheten av havnen, er man opptatt av å ha et ekstra overvåkent blick på miljøet i forbindelse med den videre utviklingen av havnen.

Forbedringspunkter som nevnes av intervjuobjektene i GH er:

- Tettere samarbeid med Larvik og evt. andre havner i Oslofjorden for bedre samordning av infrastruktur og havnetjenester
- Informere både styringsorganene og særlig omgivelsene om havnenes betydning for regionen
- Redusere antallet styremedlemmer for å effektivisere styret og beslutningsprosessene
- Gjøre havnen mer forretningsmessig orientert og utvikle den som serviceorganisasjon
- Rekruttere markedsføringskompetanse

## **6.5 Ålesundregionens Havnevesen**

### **Etablering**

Havnesamarbeidet i Ålesundregionen (ÅRH) er det nyeste av de fem havnesamarbeidene som her er undersøkt. Havnesamarbeidet mellom de fire kommunene i Ålesundregionen ble formelt etablert 1/1 2005, organisert etter § 27 i kommuneloven. Ålesund hadde i et år før samarbeidet startet, drevet sin havn som kommunalt foretak.

Ålesund og Sula kommuner har riktignok samarbeidet om havnetjenestene tidligere, frem til 1990, og var nærmest en etterlevning fra da de to kommunene var sammenslått frem til 1978. I 2003 ble samarbeid tatt opp igjen basert på en vertskommunemodell og med bakgrunn i at Sula hadde behov for å kjøpe havnekompetanse. På sammen tid pågikk også diskusjoner med de to andre kommunene om å forbedre og effektivisere havnetjenestene i et større havnedistrikt. Brukerorganisasjonene la også et vist press på i så måte. Ålesunds nasjonalhavnstatus aktualiserte også utvidelsen av havnedistriktet.

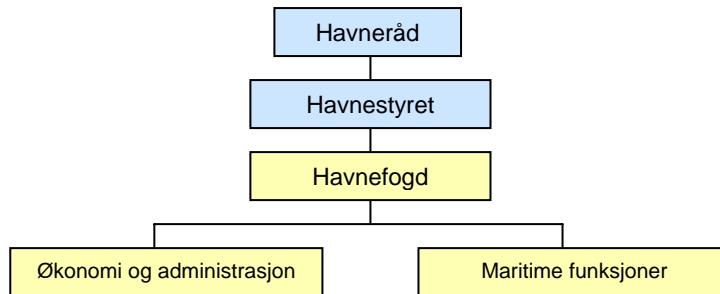
Senere har det regionale havnevesenet inngått et administrativt samarbeid med Hareid kommune, skjønt Hareid ikke er tatt opp som medlem. Det er imidlertid interesse for å utvide havnedistriktet videre sørover Sunnmørskysten.

### **Organisering**

I første omgang har man i Ålesundregionen ønsket å etablere et forpliktende havnesamarbeid. ÅRH har valgt å organisere samarbeidet etter § 27 i kommuneloven.

ÅRH har et styre på syv bestående av politikere (4), brukerepresentanter (2) og ansatte (1). Tre av styrets politikere er fra Ålesund og én representerer de tre andre kommunene. Av Havnerådets 11 politikere er de fire ordførerne. I tillegg møter to statlige representanter uten stemmerett. Enkelte anfører at antallet politikere i styret

bør reduseres og gi mer plass til brukerne som besitter førstehåndskunnskap om behov og trender i markedet.



**Figur 6-5 Organisasjonsmodell for Ålesundsregionens havnevesen**

Havnen har i alt 12 ansatte som er det samme antallet som da Ålesund drev alene. Tekniske hjelpemidler og endret kompetanse gjør at man nå kan drive mer effektivt selv om trafikken har økt og havnedistriktet er utvidet.

Så langt vurderes valgte samarbeidsform som ryddig ved at hver kommune eier sine respektive eiendommer, men der ÅRH har disposisjonsretten og ivaretar administrative og forvaltningsmessige oppgaver på vegne av kommunene. Samarbeidsmodellen oppleves å gi nødvendig fristilling samtidig med at kommunene har kontroll. Ålesund bidrar med betydelige verdier i form av kaier, kaianlegg og faste eiendommer som ivaretas av fellesskapet. Ålesund har 17 av 20 eierandeler og hefter 85 % av det økonomiske ansvaret. De tre andre kommunene har en eierandel hver og 5 % av det økonomiske ansvaret.

## **Aktivitet**

Ålesund er en av landets største fiskerihavner og har også en stor container- og stykkgodstrafikk. Den varierte og eksportrettede næringsstrukturen i regionen gjør havnen til et viktig transportknutepunkt.

Tabell 6-5 Nøkkeltall for Ålesundsregionens havnevesen 2005 (ÅRH 2006)

<b>Skipsanløp</b>	16 707
<b>Bruttotonnasje</b>	25 214 379 t.
<b>Godsmengde</b>	1 554 000 t.
<b>Ant cruiseskip</b>	57
<b>Driftsoverskudd</b>	Kr 1 310 569,-

Så langt oppleves havnesamarbeidet å ivareta et regionalt perspektiv. For eksempel pågår et utviklingsprosjekt på kaiområdet ved Gjøvsund i Giske kommune i regi av den felles havnekassen. Utover at nabokommunene kan nyte godt av Ålesunds kompetanse og kapasitet, ser man at brukerne har gevinster av samarbeidet i form av bedre service, harmonisert avgiftssystem og utbedringer av anlegg i hele havnedistriktet.

På linje med mange andre offentlige havner har også ÅRH tett samarbeid med private havneaktører om driften. For eksempel er Ålesund Havnedrift AS ansvarlig for driften av kaianlegget ved det nye offentlige havneanlegget Flatholmen i Ålesund. Selskapet er et heleid (eiendoms)selskap av ÅRH. I andre kaier er private transportselskap drivere og leietakere av grunnen og infrastrukturen som eies av ÅRH.

ÅRH ser fordeler av å kunne fremstå sterkere i forhold til regionale myndigheter. Allikevel gis det så langt ikke inntrykk av at havnen får mer gjennomslag hos vegmyndighetene og i NTP-sammenheng enn tidligere. For øvrig påpekes at samarbeidet ennå er relativt nytt og at erfaringsgrunlaget er begrenset.

Forbedringspunkter som nevnes av intervjuobjektene i ÅRH er:

- Utvikle en strategi som omhandler havnens fremtid og eventuelle utvidelse
- Tydeligere strategi i forhold til å unngå utbygging av kaianlegg som gir overkapasitet
- Opprette et brukerutvalg eller møteforum for å ivareta mer systematisk kontakt med havnens brukere (transportører og vareeiere)

- Vurdere styresammensetning for å få med flere brukerrepresentanter og samtidig sørge for å unngå innhabilitet og dobbeltroller
- Økt deltakelse i regionale planprosesser som berører infrastruktur og næringsutvikling

## 6.6 Likheter og ulikheter

I korthet kan havnesamarbeidenes organisering, regionale utbredelse, antallet mennesker som er involvert samt noe statistikk (2005) presenteres som i

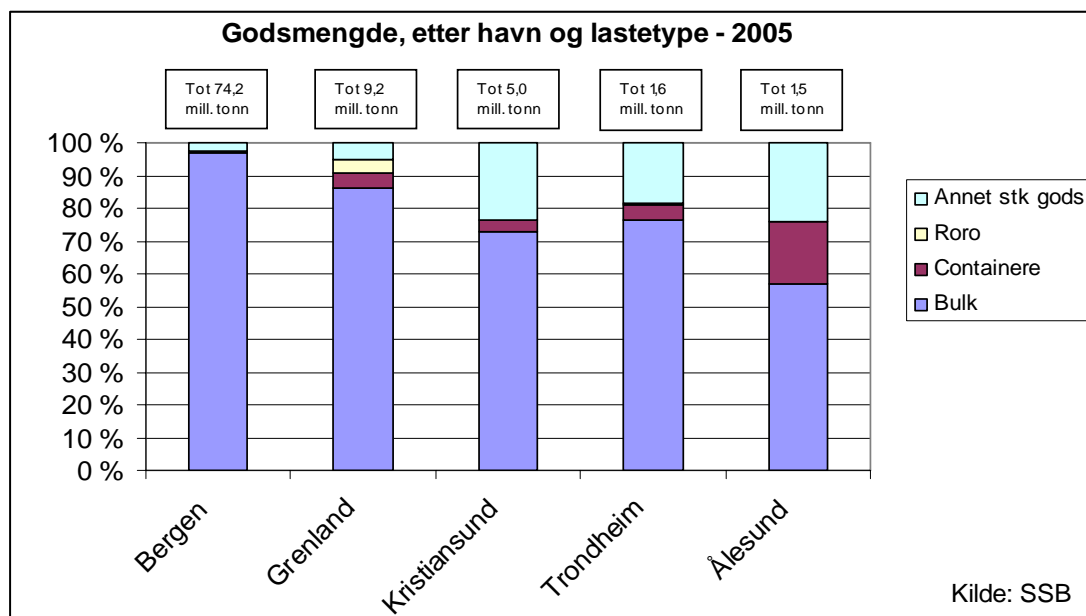
**Tabell 6-6 Sammenstilling av nøkkelinformasjon for de fem eksempelhavnene<sup>4</sup>**

Havn	Organisering (etableringsår)	Kommuner	Ans- atte	Styret	Repr.sk.	Skips- anløp	Tonn gods- mengde
<b>Trondheim Havn IKS</b>	IKS (2003/2006)	Orkdal, Stjørdal og Trondheim (3)	42	7	14	4 591	1 660 000
<b>Kristiansund og Nordmøre Havn IKS</b>	IKS (2004)	Aure, Averøy, Frei, Gjemnes, Halså, Hemne, Kristiansund, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll (11)	8	7	14	12 000	5 000 000
<b>Bergen og Omland Havnevesen</b>	§27 (1990)	Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund og Øygarden (11)	49	11	21	25 534	74 274 320
<b>Grenland Havn IKS</b>	IKS (1992)	Skien, Porsgrunn og Bamble (3)	23	11	12	3 500	9 741 516
<b>Ålesund-regionens Havnevesen</b>	§27 (2005)	Sula, Giske, Haram og Ålesund (4) + adm.samarbeid med Hareid kommune	12	7	12	16 707	1 554 000

<sup>4</sup> §27 = henspeiler på paragrafen i kommuneloven som havnesamarbeidet er organisert i iht. IKS = forkortelse for *Interkommunalt Selskap* som er organisert iht. loven om denne selskapsformen



I Figur 6-6 har vi uttrykt relativ sammensetning av godstyper etter håndterings-egenskaper. Det totale godsomslaget over Bergen og omland skiller seg ut på grunn av petroleumsvirksomheten i området. Dette gjør at våtbulk blir totalt dominerende for denne havnen. Bulk er også dominerende i de andre havnene, men her spiller først og fremst stykkgoods en større rolle. Containere (reefer - fisk) utgjør en vesentlig del av godsomslaget i Ålesund.



**Figur 6-6** Relativ sammensetning av godstyper i eksempelhavnene

Havnenes virksomhet kan i hovedsak deles inn i en forvaltningsdel og en forretningsdel:

- **Forvaltningsoppgavene** – er knyttet til offentlige krav og pålegg for nautiske forhold og forhold i havnen og på terminaler som fortsatt er en kommunal forvaltningsoppgave
- **Forretningsdriften** – er knyttet til eierskap og utleie av arealer, bygninger, kaianlegg, utstyr og andre havneinnretninger som grunnlag for forretningsmessig virksomhet knyttet til godshåndtering og avgifter i forbindelse med leie og ivaretagelse av havnearealene

Dette skillet tydeliggjøres ved at havnene som regel holder de to funksjonene organisatorisk atskilt, og er bevisst at de har ulike utfordringer når det gjelder utførelse og styring.

*Antallet kommuner* som inngår i samarbeidet i de fem havnene varierer fra 11 til 3. Alle har formalisert samarbeidet, enten som IKS (3) eller etter kommunelovens § 27, og med styre, havneråd/representantskap og felles havnekasse.

Havnene har imidlertid valgt en noe ulik strategi mht. sammensetning og størrelse av styringsorganene. Noen har valgt politikerdominerte og bredt sammensatte styringsorgan mens andre vektlegger brukerepresentasjon og færre deltakere.

*Styringsdokumentene* består av vedtekter og/eller en selskapsavtale som beskriver eierforhold og styringsstruktur. I tillegg har de fleste utformet egne mål og strategidokumenter som detaljerer retning og satsningsområder. Stillingsinstruksjoner for ansatte og en egen lederavtale for havnedirektøren er også blant styringsdokumentene.

Samarbeidet i havnene er basert på at *havnevesenet disponerer* alle offentlige havner og kaianlegg i det tilhørende distriktet. Det varierer hvor langt man har gått med å overføre eiendomsretten til havnefellesskapet.

Mens de fleste kommunene gir inntrykk av at det er en lettelse å bli avhjulpet med ansvaret for havnene som tidligere ble beskrevet som et ”venstrehåndsarbeid”, er det oppfatninger i noen kommuneadministrasjoner at de føler å ha bli fratatt viktige arbeidsoppgaver.

Havnene har økt *det forretningsmessige fokuset*. Konkurransen mellom havnene og behovet for løpende utvikling av havneinnretninger, innebærer markedsføring av kaianlegg og tjenester overfor brukerne og samarbeidspartnere (lasteiere, meglere, agenter og rederier). Samtidig har formaliseringen av samarbeidet med brukere og næringsliv tiltatt.

Medlemmene i *representantskapet/rådet* velges for fire år og følger kommunestyreperioden. Representantskapet/rådet ivaretar lovpålagte formelle funksjoner som regnskap, budsjett og økonomiplan. Det har en tilbaketrukket rolle og møtes en til to ganger i året. Den operative beslutningsmyndigheten utføres av styret, som noen steder også er besatt med politikere.

Størrelsen på *havnestyret* varierer mellom 7 og 11 medlemmer. Størrelse og sammensetning har ofte vært en avveining mellom representativitet og effektivitet. Trondheim og Kristiansund har gått lengst i å profesjonalisere styret i den forstand at medlemmene i hovedsak er rekruttert fra næringslivet. Her er de dessuten opptatt av å befeste havneselskapet som markedsorienterte virksomheter som styres der etter.

I alle havnene nevnes at *informasjon* til både representantskapsmedlemmer, eierkommunene og innbyggerne for øvrig er noe man vil bestrebe seg på å forbedre. Hensikten er å gjøre flere kjent med havnens betydning i samfunnet som til rettelegger for sjøtransport og næringsutvikling.

Oppsummert kan erfaringene med havnesamarbeidet beskrives på følgende måte:

**Positive effekter** av havnesamarbeidet og som er gjennomgående i de fem havnene er:

- + Økt inntektsgrunnlag i et større havnedistrikt, med bl.a. økt tonnasje og flere anløp
- + Havnevirksomheten i mange mindre kommuner er endret fra å være subsidiert underskuddsforetak til å bli lønnsom virksomhet
- + Havnedistriktet, fortrinnsvis omegnskommunene, har blitt tilført kompetanse og kapital bl.a. i form av nye anlegg, nytt utstyr og opparbeiding av nytt areal
- + Havnen er blitt bedre i stand til å følge opp krav fra myndigheter og brukere
- + Kundene får et regionalt samordnet tilbud der avgift/vederlagssystemet er harmonisert og forenklet
- + Havnene har tettere kontakt med brukerne om å legge til rette for mer

kostnadsoptimaliserende logistikk

- + Økt regionalt fokus på havneutvikling har gitt omegnskommunene innflytelse på utvikling i byen/nabokommunene og visa versa
- + Havnene fremstår som mer robuste organisatoriske enheter og har i sterkere grad en posisjon som knutepunkt og regional utviklingsaktør.

Negative effekter av havnesamarbeidet og som mer eller mindre gjelder alle havnene er:

- ÷ Samarbeidet har etablert store styringsorgan med mange deltakere for å sikre bred representasjon, noe som går utover beslutningseffektiviteten
- ÷ Til tider kan politikerne i eierkommunene ha vansker med å skille rollene som eiere, lokalpolitikere og havnestyrerepresentanter, og habilitetsproblematikk forekommer
- ÷ Styremedlemmene evner ikke alltid å tilstrebe en regional og havnefaglig tilnærming, frigjort fra å forfekke enkeltkommuners eller -bedrifters særinteresser.
- ÷ Interessekonflikt/kulturkollisjon mellom styret som vil øke forretningsorienteringen og ansatte som verken har kompetanse eller ønske om det samme.
- ÷ Tendenser til overinvesteringer i kaianlegg og infrastruktur, både innenfor havnedistriktet og i forhold til andre havner i landsdelen
- ÷ Uklarheter mht. eiendomsretten til anlegg og eiendommer som utvikles i den felles havnekassens regi
- ÷ Lenger avstand til besluttende organer og vansker med å få informasjon om hva som skjer i havnesamarbeidet
- ÷ Regionhavnene trekkes fremdeles lite med i regionale utviklingsspørsmål og planarbeid

## 7 Utenlandske eksempler på havnesamarbeid

### 7.1 Eksempel på nordisk havnesamarbeid: Copenhagen Malmö Port (CMP)

Havnesamarbeidet mellom Malmö og København ble etablert i 2001, og er eid med 50% av hver av deltakerne. Malmö er en kommunalt eid havn og København havn er eid av den danske stat. Havnens strategiske beliggenhet ved Øresund gir den tilgang til trafikk fra Østersjø-området og Skagerak/Nordsjøen. Syd-Sverige er i stor grad blitt et nordisk logistikk-knutepunkt, og havnen får derfor en økende grad av import til de øvrige landene i regionen også. Samarbeidet har allerede resultert i flere store investeringsprosjekter, blant annet en terminal for bilimport i Malmö, ny DFDS-terminal i København, og man har planer om ny ro-ro terminal i Malmö og ny cruisehavn i København i den nærmeste framtid. Havnen har hatt et jevnt stigende godsomslag, og passerte i 2005 15 millioner tonn, og hadde samme år en omsetning på i overkant av SEK 600 millioner (CMP 2006). Havnen kan også vise til et stadig økende overskudd, noe som ikke bare skyldes ovennevnte satsinger, men også vilje til å legge ned virksomhet som ikke er lønnsom.

Tabell 7-1 Godsomslag i København Malmö havn 2001-2005. Millioner tonn (CMP 2006)

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Totalt godsomslag</b>	13.5	13.4	14.8	14.8	15.2
<b>Herav</b>					
- våtbulk	5.5	5.4	6.6	5.7	6.1
- tørrbulk	2.9	3.1	3.1	3.3	3.2
- annet	5.1	4.9	5.1	5.8	5.9

Selv om havnens kjerneaktivitet er knyttet til å betjene nærområdet på begge sider av Øresund, har man også satset på å etablere regionen som et nav i nordisk logistikk. Den nye havnen har satset mye på å få til et nært samarbeid med brukere og vareeiere. Det beste eksempelet på slikt samarbeid som har resultert i viktig randsonaktivitet er satsingen på bilimport. Flere store aktører, deriblant Toyota og Honda, har nå etablert CMP som importknutepunkt for både Norden og Baltikum.

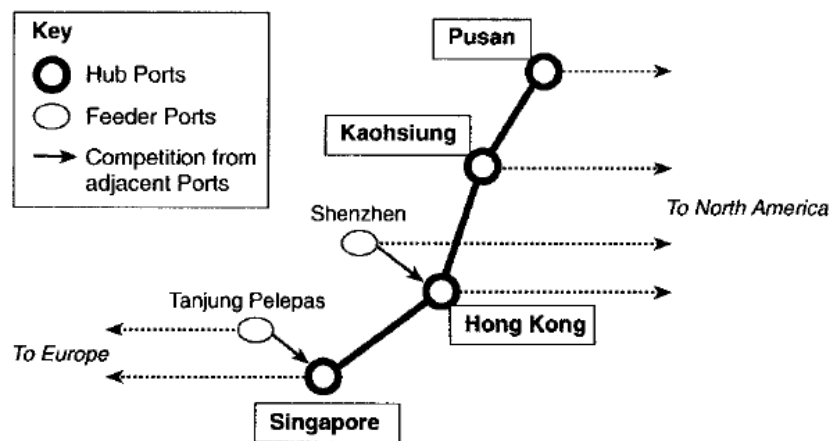
## **7.2 Eksempel på britisk havnesamarbeid: Associated British Ports**

Associated British Ports (ABP) eier og driver 21 engelske havner som til sammen håndterer ca 25% av det totale godsomslaget i engelske havner. Omsetningen utgjorde GBP 435 mill, og man håndterte i alt 135 mill. tonn gods. ABP ble nylig tatt av børsen og kjøpt opp av investeringselskapet Admiral Acquisitions UK Ltd.

Gruppens havner er av meget variert størrelse, fra mindre havner for nærsjøfart, til Immingham og Southampton som rangerer blant Englands største. Grimsby/Immingham er nesten vokst sammen til en havn og håndterer 8,5% av Storbritannias sjøverts handel. Det er landets største havn for tørrbulk og den nest største ro-ro havnen. Hull er landets førende tømmerhavn, og Southampton den største bileksporthavnen. ABPs havner er geografisk spredt ut over størstedelen av den engelske kyst, og man har også virksomhet i Skottland og Wales (samt noe i USA). ABP er aktive innenfor havnerelaterte aktiviteter som stuing, lostjenester, mudring og andre tjenester for skipene. I tillegg kommer et stadig stigende engasjement innen generelle transport- og logistiktjenester, i perioden 2001 til 2005 organisert gjennom selskapet ABP Connect, men siden tatt inn igjen som en integrert del av havnevirksomheten. ABPs havner er kjennetegnet ved et høyt investeringsnivå og stor vekt på utvikling av nye tjenester, ofte skreddersydd for bestemte kunders behov. Et eksempel er Finland-terminalen i Hull havn som er spesialdesignet for import av papir og papirprodukter. Gjennom et utstrakt samarbeid mellom ABPs havner søker man å finne en balanse mellom spesialisering/arbeidsdeling og i møtekomme kunders forventninger. Kostnadsbesparelsene ved spesialisering og arbeidsdeling er åpenbare, men nedleggelse av funksjoner i enkelthavner kan ofte vise seg å være problematisk i forhold til viktige kunders behov og forventninger. ABPs havner har gjennomgående god lønnsomhet.

### 7.3 Hong Kong og havnene i Sør-Kina: Både konkurranse og samarbeid?

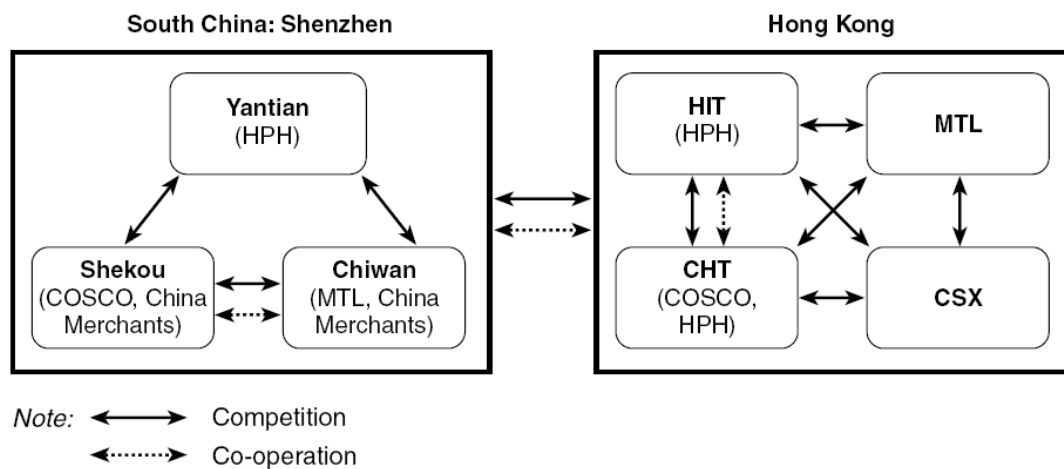
I avsnitt 3.4 har vi beskrevet et scenario der det kan være fordelaktig å la havner både samarbeide og konkurrere. Song (2003) presenterer en analyse av et konkret mulig tilfelle av konkurranse og samarbeid, knyttet til Hong Kong og de andre havnene i Sør-Kina. Hong Kong er i stor grad en transithavn for gods som skal til Kina, og har i mange år hatt svært begrenset konkurranse som sådan. De andre sør-kinesiske havnene ble liggende langt bak Hong Kong utviklingsmessig på 1980- og 1990-tallet, men med den sterke veksten i Kinas økonomi er det en situasjon som ikke vil vare ved, og nabohavner som Yantian, Shekou og Chiwan får stadig større trafikk.



Figur 7-1 Skjematisk framstilling av asiatiske havner (Song 2003)

Disse havnene, som alle sorterer under Shenzhen havn, ekspanderer sin kapasitet og vil etter hvert utgjøre en alvorlig konkurrent til Hong Kong. Samtidig samarbeider Hong Kong de facto med disse havnene fordi de også står for en ikke uvesentlig del av feeder-trafikken inn til Hong Kong. Både Hong Kong og Shenzhen har mange ulike terminalselskaper som operatører innenfor sin havn, faktisk til dels de samme operatørene - i ulike samarbeidskonstellasjoner. Dette betyr at det *faktiske* samarbeidet er større enn en ved første øyekast skulle tro ved å studere de øverste formelle strukturer. Dette er illustrert i Figur 7-2, her indikerer prikkede linjer samarbeidskonstellasjoner, og heltrukne linjer konkurranseforhold. Uten å gå i detalj i eierstrukturene innenfor de ulike terminalene, er det tydelig at blant annet selskaper som Hutchinson Port Holdings (HPH) og det kinesiske COSCO både framstår som

konkurrenter og samarbeidspartnere. At de begge er til stede innenfor både Shenzhen og Hong Kong, gjør også at konkurransen dem imellom begrenses.



**Figur 7-2** Illustrasjon av aktive partnere innen Shenzhen og Hong Kong havner og konkurranse og samarbeid dem imellom (Song 2003)

Hong Kong og Shenzhen-havnene har også en felles interesse i å samarbeide. Selv om de konkurrerer om å betjene det sør-kinesiske innlandet, konkurrerer de også om å være et nav for interkontinentale transporter for denne delen av Asia generelt. Her er for eksempel Singapore en sterk konkurrent (Figur 7-1). Om Hong Kong og Shenzhen står sammen, kan de totalt sett framstå som sterkere enn de andre havnene i regionen.

#### **7.4 Shanghai-regionen - et eksempel på manglende havnesamarbeid**

Shanghai-regionen har for tiden en eventyrlig økonomisk vekst, som også nødvendiggjør en vesentlig havneutbygging. Godsomslaget på havnene i regionen øker med 30-40% per år. I tillegg kommer det faktum at den tradisjonelle havna i Shanghai er preget av grunne innseilinger som ikke vil være egnet for de største containerskipene. Like utenfor Shanghai-provinsen mot sør ligger Ningbo, som først og fremst er en havn for bulktransport. Her er det imidlertid fullt mulig å utvide kapasiteten til også å bli en effektiv containerhavn. Alternativet for Shanghai er å bygge ut en helt ny containerterminal på to øyer (Yangshan) sørøst for Yangtzes



elveutløp. Denne utbyggingen er svært kostbar, blant annet fordi den medfører byggingen av en lang bru for jernbane og vei ut til øyene. I tillegg hersker det tvil om de klimatiske forholdene ved en slik havn vil tillate drift året rundt.



Figur 7-3 Kart over Shanghai og Ningbo havner med den nye Yangshan-terminalen

Sentrale myndigheter i Beijing har forsøkt å få til en effektiv løsning på havnebehovet i regionen ved å etablere samarbeidsorgan, men uten å lykkes (Wang & Slack 2004). For storsamfunnet ville en utbygging av Ningbo sannsynligvis være den optimale løsningen, men myndighetene i Shanghai bestemte seg for å bygge ut YangShan i stedet. Delvis skyldtes dette også at man lyktes med å definere forbindelsen ut til øyene inn i det generelle veg- og jernbanenettet, noe som gjorde at man kunne finansiere denne delen over tradisjonelle veg- og jernbanebudsjett. Yangshan-terminalens første byggetrinn er nå ferdig, men det satses også på utbygging i Ningbo. Under normale omstendigheter ville dette være et klassisk eksempel på regional konkurranse som leder til overkapasitet. Med de vekstrater man har i Kina for øyeblikket vil ikke det bli noe umiddelbart problem, men med en full utbygging begge steder kan det bli det. Konkurransen mellom naboprovinsene innenfor Yangtzes elvedelta utgjør altså et klassisk eksempel på *manglende* regionalt samarbeid, men hvor konsekvensene kanskje ikke umiddelbart blir så synlige som i

mange andre regioner verden over (se for eksempel en beskrivelse av overkapasitetsproblemer i japanske containerhavner i Hideko (2002)).

### **7.5 Oppsummerende kommentarer til våre fire internasjonale samarbeidseksempler**

Først og fremst illustrerer disse fire eksemplene bredden av temaet havnesamarbeid. Det kan dreie seg om samarbeid mellom utelukkende offentlige aktører, på samme eller ulikt forvaltningsnivå. Det kan dreie seg om rent private samarbeidskonstellasjoner mellom eller innenfor samme forretningsvirksomhet, eller det kan dreie seg om samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører. Fokuset på samarbeid kan på samme måte være rettet mot ulike geografisk spredte enheter, eller samarbeidskonstellasjoner innenfor en gitt region eller ett havnemyndighetsområde. Med unntak av det britiske eksempelet, involverer eksemplene offentlige myndigheter i større eller mindre grad.

I gjennomgangen av de fem norske eksemplene har fokuset vært rettet mot havnesamarbeid mellom kommunale havneselskap innenfor samme geografiske region. Dette er det som har preget bildet for norske havner i de senere år, noe som i stor grad er et resultat av gjeldende rammebetingelser i Norge. Temaet havnesamarbeid trenger likevel ikke å begrenses til slike konstellasjoner. Disse internasjonale eksemplene viser at samarbeid på tvers av landegrenser kan være en aktuell problemstilling, og at samarbeid også kan dreie seg om *de facto* samarbeid som oppstår fordi de samme aktørene er aktive i flere havner. Ved en større grad av privat engasjement på terminaloperatørsiden kan dette også lett bli en mer aktuell problemstilling også for norske forhold.

Våre eksempler viser også at problemet knyttet til manglende regional samordning - med tilhørende problemer knyttet til overkapasitet - slett ikke er et særnorsk problem. Problemstillingen er også svært reell selv i et land hvor man ville forvente at sentrale myndigheters kontroll og evne til å samordne investeringer er spesielt sterk.

## **8 Oppsummering og anbefaling om videre forskning**

### **8.1 Sentrale problemstillinger og utfordringer**

Med bakgrunn i vår gjennomgang av internasjonale trender i skipsfart og havnepolitiske spørsmål, fem norske eksempelhavner, samt utvalgte internasjonale eksempler, pekes det i det følgende på noen sentrale problemstillinger som interkommunale havnesamarbeid står overfor.

#### **Statlig forutsigbarhet**

Utsettelsene i revideringen av Havne- og farvannsloven og det noen oppfatter som uforutsigbare føringer fra staten, forsinker organisasjonsutvikling og planleggingen for fremtiden. I utgangspunktet synes det ikke å være spesielle hindringer i eksisterende lov, skjønt formålet med havnevirksomhet har et vidt tolkningsrom. Enkelte erfarer riktignok at loven må ”tøyas” for å tilpasse havnevirksomheten til dagens realiteter. En lov som i større grad harmonerer med havnenes virkelighet og statlige myndigheter som stiller klare, utvetydige krav, er rammebetingelser som ønskes.

Havnesamarbeidende etterlyser også tilbakemelding fra sentrale myndigheter om at vedtekter, organisasjonsmodell og aktivitetsprofil er i tråd med forventningene. Et spørsmål som også kan reises er hvor vidt avgiftsregimet bør endres og tilpasses moderne havnedrift. Bl.a. nevnes at havnene burde ha mulighet for å gi rabatt for høyfrekvente anløp. I forslaget til ny Havne- og farvannslov legges det opp til at havnene får store frihetsgrader i utformingen av havneavgiftene.

#### **Eierskapet til havneområdene**

Flere gir inntrykk av at det er uklarheter knyttet til eierskapet til eiendommer som disponeres og når eventuelt eiendomsretten kan overdras til havneselskapet. Trondheim Havn har fått overført eierskapet fra kommunene og etablert en ”felles balanse”. I de andre havneselskapene er det primært en disposisjonsrett til eien-

dommene som gjelder. Uklarheten blir synlig når havnekassen foretar oppgraderinger og utvikling av et areal i en kommune, og det i neste omgang blir aktuelt å avhende eiendommen.

Uoversiktlige eierforhold kan i noen tilfeller skyldes at kommunene tar med eiendommer som ikke er klart definert som havneareal inn i havnesamarbeidet. Havnene og deres eierkommuner kommer imidlertid som regel til enighet ved bruk av rimelig skjønn. For eksempel ble det i Grenland Havn i forbindelse med utbygging av et nytt havneområde i Skien foretatt et makeskifte der kommunen fikk et annet mindre havnevennlig areal i bytte mot et område som egnet seg for havneutbygging.

I noen sammenhenger er refusjonen av merverdiavgift gitt til den kommunen hvor havnens hovedkontor ligger til tross for at selve investeringen er foretatt i en annen kommune, noe som kan virke urimelig. Endringer i denne ordningen er varslet slik at momsrefusjonen kan føres tilbake til havnekassen.

I forbindelse med at kommuner innlemmes i regionale havnesamarbeid, bør det derfor avklares hva som er kommunens og havnens eiendommer, og redegjøres for dette i vedtektene for å unngå splid til skade for samarbeidet. I forslaget til ny Havne- og farvannsløvs strammer man inn mulighetene for å ha foretak som er delfinansiert av havnekassen. Samtidig åpner man opp for muligheter for en noe friere benyttelse av midlene i havnekassen så lenge det dreier seg om sjøfartsformål.

### **Interkommunalt samarbeid en modningsprosess**

Erfaringer viser at interkommunalt samarbeid krever modning og tilpasninger over flere år. Best mulighet til å lykkes har kommuner med en etablert samarbeidskultur og der man har blitt enige om noen grunnleggende prinsipper som samarbeidet skal tuftes på. Ingen kommuner er like og verdier og interesser som tas med inn i et samarbeid må vurderes og tas hensyn til slik at alle føler at de oppnår gevinster.

I alle havneregionene er det tradisjoner for å samarbeide på andre kommunale tjenesteområder, noe som er en ubetinget fordel når det skal bygges opp tillitsbaserte

samarbeidskonstellasjoner slik som et havnesamarbeid. Samarbeidets innretning og organisasjonsform, er blitt til gjennom grundige overveielser. Kommunene har i større eller mindre grad avgitt innflytelse til det felles organ/selskap. Dette vitner om en innarbeidet samarbeidskultur. Allikevel oppstår en del styringsmessige dilemmaer i forhold til hvor langt en er villig til å fristille havnen fra kommunenes kontroll.

### **Fra kommunalt til regionalt perspektiv**

Hovedinntrykket fra havnene er at det regionale perspektivet har festet seg, og at det er få konflikter mellom eierkommunene. Samarbeidskulturen er basert på tillit mellom deltakerne med et langsiktig perspektiv på hva man bringer inn og hva man forventer å få tilbake.

Havneregionene som her er studert består av én relativt stor kommune og flere mindre. Styrkeforholdet reflekteres ikke alltid i eierandelen. Som regel avgir den store kommunen innflytelse i forhold til hva den strengt tatt skulle hatt krav på målt etter verdier, folketall og aktivitetsnivå. De mindre kommunene har slik sett fått relativt mest igjen hva gjelder investeringsmidler og kompetanse fra fellesskapet. Storkommunes gevinst blir i første rekke muligheten til å ta i bruk nytt areal og få utnyttet sin (havne)kapasitet mer effektivt.

Det er hva fellesskapet oppnår og ikke hva den enkelte kommune får igjen som er interessant.. Næringsliv og brukere er lite opptatt av kommunegrensene men av et godt regionalt havnetilbud. Derfor er det problematisk dersom styremedlemmer forfekter sin kommunes eller sin bedrifts interesser på bekostning av fellesskapet.

Det er et tankekors at fylkeskommunen synes å ha en perifer dialog med havnene ettersom samarbeidskonstellasjonene som er utviklet, fremstår som viktige regionale aktører hva gjelder samferdselsspørsmål og næringsutvikling. Større grad av regional, og fylkesbasert, samordning av areal, transport- og infrastrukturutvikling, vil tjene næringslivet i regionen. Havnene ønsker å spille en rolle som regional utviklingsaktør i samarbeid med fylkeskommunen og andre, for eksempel i planleggingen av hensiktsmessige veisystem fram til havner og terminaler.

## **Fra forvaltning til forretning**

Havnene og havneorganiseringen har på sett og vis fulgt trenden i offentlig sektor der resultat- og brukerorientering har fått et mer oppmerksomhet. Havnedrift er et område av kommunal sektor som i utgangspunktet er lite problematisk å organisere i fristilte enheter. Tjenesteområdet skiller seg fra annen kommunal aktivitet og har et forretningsmessig preg med ansvar for egne inntekter som skaffes til veie i konkurranse med andre havner. Forretningsorienteringen og anstrengelsene for å gjøre seg attraktive for brukerne, taler for en friere styringsstruktur enn mye annen kommunal virksomhet. Økt lønnsomhet i havner som har foretatt slike organisatoriske grep, tyder også på at dette er fornuftig.

Med utvidelsen av havnedistriktene har omfanget av forvaltningsoppgavene steget. Men det har også vært en generell økning i denne typen oppgaver med krav om effektiv, korrekt saksbehandling. Nye krav til miljø og sikkerhet er eksempel på tema der det stilles stadig strengere krav. Utviklingen har både økonomiske og personellmessige konsekvenser for havnene. Oppfølgingen av avfallsdirektiv og ISPS-koden, er konkrete tiltak som krever vesentlige ressurser, og som representerer en økonomisk merkostnad for havnene, og til slutt brukerne.

Havnevirksomhet genererer betydelige inntekter til videre investeringer. Store areal gir mer inntekter, og regionale havneselskap har økonomiske fordeler av å betjene større havnedistrikt i en og samme organisasjon. En utfordring i så måte er å se utviklingen av kaianlegg innenfor havnedistriktet i et helhetlig og balansert perspektiv. Iveren etter å utvikle nye, moderne anlegg kan skape overkapasitet og unødvendig konkurranse i forhold til de anleggene som allerede eksisterer.

Det er avgjørende for havnenes suksess at deres styringsorganer har forståelse for den konkurranse-situasjonen man befinner seg i, og at man har et ansvar for at sjøfarten totalt sett framstår som et konkurransedyktig alternativ til landbasert transport.

## **Systematisk brukerkontakt**

I utviklingen av havnetilbudet kreves kunnskap om trafikk, godsmengder og behovene til brukerne. Samarbeid mellom havner, transportører og transportbrukere bidrar til å gi effektive logistikk- og transportløsninger. Det avgjør havnens konkurransesituasjon og er sentrale suksessfaktorer for transportavhengige virksomheter.

Arenaer hvor havnen møter brukerne er påkrevd, ikke minst der næringsaktører og brukere i liten grad deltar i styrende organer. Systematisk kontakt med brukerne i form av brukerundersøkelser eller lignende, kan gi viktige innspill til eventuelle korreksjoner av havnens drift. Mange havner har brukerkontakt som om uttalte mål og strategier, uten at det virker å være systematisert i noen særlig utstrekning. Trondheim Havn har opprettet eget markedsråd for brukerne i bestrebelsene på å få bedre dialog med brukerne. Slike fora er nyttige møteplasser og kan gi havnen nyttige råd.

Internasjonal forskning viser også at det er viktig å kunne se havnen som en helhetlig næringsklynge, hvor havnemyndighetenes rolle først og fremst er å få til gode samarbeidskonstellasjoner mellom aktørene i klyngen. Vareeiere, speditører og transportører er sentrale aktører i en slik næringsklynge.

## **Selskapsorganisering eller ei**

Interkommunale havnesamarbeid møter mange av de "klassiske" problemstillingene i interkommunalt samarbeid. På den ene siden ønsker kommunene kontroll og rettferdig politisk innflytelse mens det på den andre siden er behov for å drive forretningsmessig med korte beslutningslinjer og høy grad av delegering.

De to samarbeidsformer som er mest aktuelle i havnesamarbeid er enten samarbeid basert på § 27 i Kommuneloven eller som eget IKS (foretak). Begge formene kan suppleres med private driftsselskap som enten er hel- eller deleid av havnen. En vertskommunemodell er også aktuell, der en vertskommune "selger" tjenester til en annen kommune.

Et viktig utgangspunkt for valg av modell er hvordan virksomheten plasserer seg i forhold til ønsket om effektivitet og resultat på den ene side og behovet for styring og kontroll på den andre. Prioritering av effektivitet og resultat taler for en selskapsmodell (eller en avtalebasert vertskommunemodell). Dersom politisk styring og kontroll av verdiene vektlegges mest, synes en modell som sikrer hver kommune innflytelse gjennom et § 27-samarbeid og med et styre sammensatt av representanter for hver kommune, som fornuftig. Eventuelt vil et IKS der sentrale politikere sitter i styret kompensere for eventuell skepsis med å avgi innflytelse til et fristilt selskap.

Havner som har egne, frittstående (drifts)selskap, vil ytterligere utfordre et følt styringsdilemma i eierkommunene. Aksjeselskap eid av havneselskapet vil ha andre regler for styring, og uten de samme mekanismene for politiske kontroll og oppfølging.

Internasjonalt er det svært mange ulike måter å organisere havnevirksomhet, og samarbeidskonstellasjoner på. Det er også gjort en god del studier hvor fokuset har vært rettet mot en evaluering av de ulike tilnæringsmåtene. Det er likevel vanskelig å finne belegg for å hevde at en organisasjonsform er generelt overlegen en annen. Andre faktorer kan like gjerne være mer avgjørende enn den formelle styringsstrukturen. For å få til effektive samarbeidskonstellasjoner, som inneholder både private og offentlige aktører, er det nødvendig med forutsigbarhet og tillit mellom aktørene.

### **Politisk vs. operativ styring**

Tendensen til å fristille offentlige tjenesteområder og organisere dem i egne enheter stiller nye krav til havnens kompetanse og styringsform. Undersøkelser har vist at mange kommunesamarbeid har svakheter i forhold til politiske styring og kontroll (Econ Analyse 2006). For eksempel oppfatter 12 % av landets ordførere at dobbeltrollen som ordfører og styremedlem er problematisk (Kommunal Rapport 12.09.2006).

Når det gjelder størrelse, rollene og sammensetningen av styrende organer i regionhavnene finnes ikke noe fasitsvar. En viktig avveining er om en vil tilstrebe



fullstendig representasjon fra eierkommunene kontra mer funksjonelle beslutningsorgan. Politikerne må samtidig finne sin rolle i representantskap/havneråd og i havnestyre. Et tiltak i så måte er å gjøre som Grenland havn, å kurse råds- og styremedlemmene om havnen og styringsorganenes roller.

Oppfatningene er delte mht. politikernes styredeltakelse. Mange saker er av politisk karakter. Da er det en fordel å ha styremedlemmer som kan fornemme og videreformidle eierkommunenes (politiske) holdninger. For eksempel griper moderne havnevirksomhet inn i byutviklingsspørsmål, arealbruk og næringsutvikling, som ofte krever politisk avklaring underveis. En løsning kan være å involvere representantskapet i slike saker.

Havnestyret behandler saker som krever innsikt i havnefaglige spørsmål og i forretningsmessige problemstillinger. I så måte kan det argumenteres for at styrefunksjonen best ivaretas av folk med forutsetninger for å ta operative, havnefaglige beslutninger. Ønsket om direkte politisk innflytelse i styret kan slå motsatt vei dersom styremedlemmene ikke er i stand til å utfordre og drøfte saker som legges frem for behandling. Resultat kan bli at en kompetent administrasjon får gjennomslag i de fleste saker uten en kvalifisert diskusjon i styret. Dermed oppstår det i realiteten et styringsmessig dilemma.

Politikerne (eller kommuneansatte) kan oppleve habilitetsproblemer dersom vedtak fattet i havnestyret går på tvers av vedtak i kommunestyret. Næringslivsrepresentanter står sjelden overfor de samme dilemmaene med mindre de opptrer mer som representant for sin bransje og bedrift, på bekostning av en helhetlig tilnærming til sakene.

Generelt ser man en tendens til at politikere oftere inntar en bestillerfunksjon i forhold til et operativt utførende organ. Bestillerrollen er egnet til å utøve strategisk ledelse og overordnet styring ved at det fokuseres på tjenestens kvalitet og resultater, og ikke på detaljer om hvordan den aktuelle tjenesten utføres.

## **Prioritering av kjerneoppgaver**

Økt geografisk ansvarsområde, flere kaier og havneanlegg, økt inntektsgrunnlag og flere forpliktelser, stiller tilsvarende større krav til havnens administrasjon og styringssystem. I den forbindelse er det hensiktsmessig å foreta en nærmere gjennomgang av hvilke oppgaver som havnen anser som viktige å utføre og hvilke som andre kan utføre.

I så måte kan det være hensiktsmessig å vurdere hva som er havnens kjerneoppgaver som enten er pålagt eller den anser viktig å utføre selv. Oppgaver som er mindre betydningsfulle eller som en mangler ressurser eller kompetanse til å utføre, kan reduseres, avvikles eller kjøpes inn. For eksempel begrenser Kristiansund og Nordmøre Havn administrasjonen fordi de kjøper en del administrative støtte-tjenestene som de tidligere utførte selv.

Drøftinger pågår hvor vidt den offentlige havnen skal drive terminaldrift og kaianlegg. Flere tar til orde for at dette er en oppgave som bør overlates til private aktører. Drift av kaier og terminaler kan ses på som et ledd i transportkjeden som av den grunn bør opereres av private. I havnene ser man at nettopp private aktører tar over denne type virksomhet. Kommunale havner er flere steder medeier eller eneeier i slike selskap. I utlandet ser man trender i retning av at store internasjonale aktører etablerer seg på terminalsiden. Noen av disse er uavhengige selskaper (eksempelvis Hutchinson), og noen er knyttet til transportører (for eksempel APM Terminals som er knyttet til Mærsk).

## **Omstilling og arbeidsgiverrollen**

Havneadministrasjonene har beveget seg fra å være preget av en forvaltningskultur til i større grad å bli forretningsmessig, markeds- og kundeorienterte virksomheter. Denne dreiningen sammen med tilkomst av nye funksjoner, har konsekvenser for kompetansebehovet. Liten utskifting av medarbeidere og varsomhet med å utvide havneadministrasjonen, gjør imidlertid at omstillingen går saktere mange steder det enn man ideelt sett kunne ønske.

Etablering av havnesamarbeidet har medført at arbeidsoppgavene har endret karakter for mange ansatte. Noen har blitt mer spesialisert mens andre har fått nye oppgaver, av og til i tillegg til eksisterende oppgaver. Bevisstheten om arbeidsgiveransvaret varierer, og ikke alle steder virker det som om kommunene har tatt innover seg at de ansatte ikke er ansatt i kommunen, men i havnen. Instruksjer og føringer til havnedirektøren og ansatte og klargjøring av styrets rolle også som arbeidsgiver, vil sørge for at havnen arbeider i tråd med målsetninger og også ivaretar de ansatte. Slike forhold bør nedfelles i en rekrutterings- og opplæringsstrategi.

### **Informasjon, kommunikasjon og omdømme**

Beslutningstakerne og politikere som befinner seg både innenfor og utenfor havneorganene, trenger informasjon om hva som foregår i havnen og om hvilken betydning den har som tilrettelegger for infrastruktur og næringsutvikling. Informasjonen bør formidles i flere sammenhenger enn i de formelle dokumenter som blir presentert i styremøter og i årsrapporter. En gjennomtenkt informasjons- og kommunikasjonsstrategi som forsyner ulike aktører med informasjon om havnen og dens funksjoner i samfunnet, vil i neste omgang bidra til å styrke havnens omdømme og berettigelse lokalt og regionalt.

### **8.2 Problemstillinger for videre drøfting**

I forbindelse med den fremtidige styring og organisering av havnene, må det vurderes om havnene i større grad skal kunne stå friere til å velge organisasjonsform. I dette inngår også en vurdering om, og i tilfelle hvordan, det er hensiktsmessig å skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle funksjoner, og således i større grad åpne for å involvere private aktører.

Andre sentrale spørsmål vil være hva skal havnen være i fremtiden, hvilke oppgaver skal utføres og hvordan bør havnene organiseres?

Nedenfor er det skissert noen problemstillinger som bør diskuteres og utredes videre med sikte på å forbedre grunnlaget for en videre utvikling av regionale havnesamarbeid:

## **Bedre brukerorientering som sikrer konkurransedyktighet**

*Problemstilling:* Havnene er blitt mer opptatt av å tilpasse seg brukerne og deres behov, for derav å kunne fremstå som effektive og konkurransedyktige trafikknutepunkt. God kunnskap om trafikk, godsmengder og behovene til brukerne er da essensielt. Få havner gjennomfører imidlertid systematiske undersøkelser av brukernes erfaringer med havnen og dennes tjenester

Noen spørsmål for nærmere utredning vil være:

- Hvordan kan en foreta systematiske undersøkelser av havnenes eksisterende og potensielle brukere og deres preferanser?
- Hvordan er brukernes erfaringer med havnesamarbeidene? Har man sett noen endringer av positiv eller negativ art, og på hvilke områder er det ønskelig med forandringer?
- Kan effektene av havnesamarbeid måles i form av godsomslag, bedre anløpsmønstre, økonomiske data hos havnen og evt. dens brukere?
- Hvordan kan havnene holde kontakt med brukerne, sikre konkurransedyktighet og sike at det legges til rette for smidig håndtering av gods og passasjerer?

## **Havneorganisering for fremtiden**

*Problemstilling:* Forretningsorientering og kommunesamarbeid har fremkalt behov for å justere organisasjons- og styringsformene. Hvordan kan man få til et hensiktsmessig skille mellom havnens forretningsmessige og forvaltningsmessige oppgaver. De fleste større havner samarbeider med private kaier og har også etablert egne frittstående driftsselskap. Styringsmodeller som ivaretar forvaltningsansvar, forretningsdrift og eierskap er påkrevd i offentlige havner. Som resultatorienterte virksomheter må havnene også utforme konsise mål og strategier for virksomheten.

Noen spørsmål for nærmere utredning vil være:

- Hvordan kombinere effektiv forretningsdrift med rollen som forvaltningsmyndighet, og mer politisk relaterte utviklingsspørsmål?
- Hvilke organisasjonsformer er hensiktsmessige i fremtidens havnesamarbeid som tar hensyn til de offentlige havnenes ulike oppgaver?
- Kommunen har ansvar for saker som skal behandles etter plan og bygningsloven, havnen etter havne- og farvannsloven; kan og under hvilke betingelser bør havnen eventuelt få et helhetsansvar?
- Hvilke oppgaver *bør* og hvilke *bør ikke* utføres av offentlige havner og hvilke kan med fordel privatiseres og outsources?
- Hvordan få til god eierstyring? Identifisering av noen Best Practices

### **Hensiktsmessig offentlig-privat samarbeid (OPS) i havnene**

*Problemstilling:* Offentlige havner har behov for å investere i infrastruktur og utstyr som imøtekommer brukernes behov. Investeringsbehovet kan i en del sammenhenger ha et omfang, en innretning og et tidsperspektiv som gjør det aktuelt å vurdere alternative finansierings- og realiseringsmodeller. Havnene samarbeider i mange sammenhenger tett med private aktører om utvikling og drift av havneinnretninger, og det kan være nærliggende å utvikle OPS som samarbeidsform. OPS er benyttet i en del sammenhenger på vegsektoren men kan ikke uten videre adopteres. Bl.a. stiller lovverket krav om offentlig kontroll av kommunale havner og plikt til å ta i mot alle fartøy.

Noen spørsmål for nærmere utredning vil være:

- I hvilken grad og på hvilke områder kan et forpliktende samarbeid mellom en offentlig havn og private aktører være aktuelt?
- På hvilke områder kan private aktører komme inn i finansieringen, byggingen og driften av offentlige havner og vice versa?
- Er det begrensninger i lovverk og i EU/ESA mht. OPS, og hvordan gjør det i tilfelle utslag?
- Hvilke erfaringer med OPS i havner er gjort i EU og andre land?
- Hvilke forutsetninger må legges til grunn i en OPS-modell for havner?

## Havnene som regionale utviklingsaktører

*Problemstilling:* Havnens betydning som nærings- og samfunnsutvikler har økt, bl.a. som følge av utvidelsen av havnedistriktet og at flere kommuner samarbeider om havneoppgavene. Allikevel er inntrykket at havnene i varierende grad trekkes med som deltakere i lokale og regionale plan- og utviklingsprosesser. Hvordan kan havnene bli trukket mer med i regionale og statlige prosesser og der igjennom bidra til å at forholdene legges best mulig til rette for sjøtransport?

Noen spørsmål for nærmere utredning vil være:

- Hvilken rolle og betydning har havnene i sine respektive regioner og som aktører i regionale næringsklynger?
- Hva er årsakene til at havnene ikke trekkes mer med i tverrfaglige planprosesser og på hvilke områder bør de i større grad delta?
- Hvordan foregår samarbeidet med relevant utviklingsaktører, etater og fylkeskommunene?
- Hvordan gjøre havnene til reelle aktører som trekkes med i regionale og statlige plan- og utviklingsprosesser?
- Er det potensial for større regionale havnesamarbeid/selskap (landsdelshavner), og hvordan kan i tilfelle en hensiktsmessig regional arbeidsdeling om havnefunksjonene være?

## Legitimiteten av offentlig finansiell støtte til havnevirksomhet

*Problemstilling:* Internasjonalt fokuseres det mye på havner som næringsklynger. Eksisterende regelverk innenfor EU og EØS legger begrensninger på offentlig støtte som kan virke konkurransevridende. Likevel er det et direkte og indirekte offentlig engasjement i store deler av den europeiske havnesektoren, og debatten om hvor grensene går for slik støtte er svært sentral. Fokuset på tilstedeværelsen av agglomerasjonseffekter og positive eksterne effekter kan gi et argument for å tillate slik støtte ut fra ønsket om samfunnsøkonomisk effektive løsninger.

Noen spørsmål for nærmere utredning vil være:

- I hvilken grad kan det argumenteres for at norske havner bør få offentlig finansiell støtte?
- I hvilken grad tillater dagens norske regelverk slik støtte?
- Hvilke føringer finnes innen aktuell EU-politikk på dette området?
- Under hvilke vilkår vil det være legitimt med offentlig støtte til havnevirksomheten?
- I hvilken grad berører temaet offentlig støtte vårt fokus på regionale havnesamarbeidskonstellasjoner?

Hovedformålet i denne forstudien har vært å ”brette ut” problemområdet for å kunne identifisere sentrale forskningsutfordringer i en hovedstudie hvor man går grundigere til verks. En mer dyptpløyende studie vil både fokusere på å favne alle de norske havnegrupperingene, og et videre perspektiv som ikke bare baserer seg på havnenes egne erfaringer og oppfatninger om virkningene av samarbeidet, men som først og fremst har fokus på om brukerne av havnene har merket at de nye enhetene i større grad er i stand til å møte markedets behov. Er det faktisk slik at disse nye konstellasjonene bidrar til å gi norsk sjøfart bedre konkurransekraft? *Det* vil være hovedspørsmålet i en bredere og grundigere studie av erfaringer med norske havnesamarbeid.





## Referanser

Baird, A (1997). *Port privatization: an analytical framework*. International Association of Maritime Economists Conference, London.

Baird, A and V Valentine (2007). Port privatisation in the United Kingdom. *Devolution, Port Governance and Port Performance*. M. Brooks and K. Cullinane. Oxford, UK, Elsevier JAI. **17**.

Bickel, P, M Jordans, et al. (2006). *Marginal cost case studies for air and water transport*. Leeds, ITS, University of Leeds.

Blomme, J (2005). Northern range port strategy. *International Maritime Transport Perspectives*. H. Leggate, J. McConville and A. Morvillo. London, Routledge.

BOH (2006). *Bergen og Omland Havnevesen, Årsrapport 2005*. Bergen, BOH.

Chlomoudis, C and A Pallis (2002). *European Union Port Policy. The movement towards a long-term strategy*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

CMP (2006). *Copenhagen Malmö Port - Annual Report 2005*. Copenhagen/Malmö, Copenhage Malmö Port.

Cullinane, K and D Song (2002). "Port privatization policy and practice." *Transport Reviews* **22**(1): 55-75.

De Langen, P (2004a). "Governance in Seaport Clusters." *Maritime Economics and Logistics* **2004**(6): 2.

De Langen, P (2004b). *The Performance fo Seaport Clusters*. Erasmus Research Institute of Management. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam.

De Langen, P (2005). "Trends and opportunities for the long-term development of Rotterdam's port complex." *Coastal Management* **33**(2): 215-224.

De Langen, P (2007). Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters. *Devolution, port governance and port performance*. M. Brooks and K. Cullinane. Oxford, UK, Elsevier JAI. **17**.

De Langen, P and A Pallis (2006). "Analysis of the benefits of intra-port competitions." *International Journal of Transport Economics* **33**(1): 69-85.

Econ Analyse (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge*. Oslo, Econ Analyse.

Fiskeri- og Kystdepartementet (2006). *Høringsnotat. Revisjon av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v*. Oslo, FKD.

GH (2006). *Grenland Havn. Årsrapport 2005*. Porsgrunn, GH.

Heaver, T, H Meersman, et al. (2005). Co-operation and competition in international container transport. *International Maritime Transport. Perspectives*. H. Leggate, J. McConville and A. Morvillo. London, Routledge.

Hideko, T (2002). "An analysis of the overcapacity problem under the decentralized management system of container ports in Japan." *Maritime Policy & Management* **29**(1): 3.

Jernbaneverket, Kystverket, et al. (2003). *Forslag til ny nasjonal havnestruktur - sluttrapport fra tverretattlig arbeidsgruppe*. Oslo, Sekretariatet for Nasjonal Transportplan.

KNH (2006). *Kristiansund og Nordmøre Havnevesen. Årsrapport 2005*. Kristiansund, KNH.

Kuipers, B (2005). The end of the box? *International Maritime Transport. Perspectives*. H. Leggate, J. McConville and A. Morvillo. London, Routledge.

Kystverket (2006). *Sjøverts stamnett. Stamnettsutredning*. Ålesund, Kystverket.

Kystverket, Jernbaneverket, et al. (2006). *Utenlandskorridorer*. Oslo, NTP-sekretariatet.

Meersman, H, E Van de Voorde, et al. (2005). Ports as hubs in the logistics chain. *International Maritime Transport. Perspectives*. H. Leggate, J. McConville and A. Morville. London, Routledge.

Norman, V (1996). Vedlegg 3: Teori om næringsklynger. *NOU 1996:17 I Norge - for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten, åpen økonomi*. Oslo, Statens Forvaltningstjeneste.

Notteboom, T (2005). The peripheral port challenge in container port systems. *International Maritime Transport. Perspectives*. H. Leggate, J. McConville and A. Morvillo. London, Routledge.

Notteboom, T and J Rodrigue (2005). "Port regionalization: towards a new phase in port development." *Maritime Policy & Management* **32**(3): 297-313.

Notteboom, T and W Winkelmanns (2001). "Reassessing Public Sector Involvement in European Seaports." *Maritime Economics and Logistics* **3**(2): 242.

Porter, M (1990). *The competitive advantage of nations*. London, MacMillan.

Ross, R (2002). "Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm." *Maritime Policy & Management* **29**(3): 241.

Sanda, K (2000). *Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*. Bø, Telemarksforskning.

---

Selkou, E and M Roe (2004). *Globalisation, Policy and Shipping*. Cheltenham, Edward Elgar.

Song, D (2003). "Port co-opetition in concept and practice." *Maritime Policy & Management* **30**(1): 29.

TH (2006a). *Trondheim Havn. Strategiplan 2006-2012*. Trondheim, TH.

TH (2006b). *Trondheim Havn. Årsrapport 2005*. Trondheim, TH.

Trafikministeriet (2002). *Den blaa landevej. Havneutvikling - strategiske valg*. København, Trafikministeriet.

Wang, J and B Slack (2004). "Regional governance of port development in China: a case study of Shanghai International Shipping Center." *Maritime Policy & Management* **31**(4): 357.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2006). *Danmark som Europas førende søfartsnasjon*. København, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

ÅRH (2006). *Ålesundsregionens Havnevesen. Årsrapport 2005*. Ålesund, ÅRH.