

NORSK OFFENTLIG HAVNESEKTOR

Drivere og tiltak for en robust norsk havnesektor

Samfunnsbedriftene, Norske Havner

Rapportnr.: 2025-0748, Rev. 2

Dokumentnr.:

Dato: 08.08.2025



Prosjektnavn:	Norsk offentlig havnesektor	DNV Maritime Advisory
Rapporttittel:	Drivere og tiltak for en robust norsk havnesektor	Shipping advisory
Oppdragsgiver:	Samfunnsbedriftene, Norske Havner,	
Kontaktperson:	Kjell Olav Gammelsæter	DNV AS
Dato:	08.08.2025	P.O. Box 300 1322 Høvik, Norway
Prosjektnr.:	10554998	Org. No: NO 945 748 931 MVA
Org. enhet:	Shipping Advisory	
Rapportnr.:	2025-0748Rev.2	

Utført av:



Ann Iren Holm Rise
Senior Consultant

Verifisert av:



Kine Kyrkjebø
Senior Consultant

Godkjent av:



Rolf Ole Jensen
Head of Section, Shipping Advisory



Oda Myklebost
Senior Consultant

Internt i DNV er informasjonen i dette dokumentet klassifisert som:

- ☒ Open
- ☐ DNV Restricted
- ☐ DNV Confidential
- ☐ DNV Secret

Rev. no.	Date	Reason for issue	Prepared by	Verified by	Approved by
1	2025-07-04	First issue	Ann Iren Holm Rise, Oda Myklebost	Kine Kyrkjebø	Rolf Ole Jensen
2	2025-08.08	Revised issue	Ann Iren Holm Rise, Oda Myklebost	Kine Kyrkjebø	Rolf Ole Jensen

Copyright © DNV 2025. All rights reserved. Unless otherwise agreed in writing: (i) This publication or parts thereof may not be copied, reproduced or transmitted in any form, or by any means, whether digitally or otherwise; (ii) The content of this publication shall be kept confidential by the customer; (iii) No third party may rely on its contents; and (iv) DNV undertakes no duty of care toward any third party. Reference to part of this publication which may lead to misinterpretation is prohibited.

UAVHENGIGHET, UPARTISKHET OG BEGRENSNINGER I RÅDGIVNINGENS UTSTREKNING

Dette dokumentet inneholder innhold levert av DNV. Vær oppmerksom på følgende:

Etiske uavhengighetstiltak

For å opprettholde den nødvendige integritet og upartiskhet som er essensielt for våre tredjepartsroller knyttet til samsvarsvurderinger, utfører DNV innledende interessekonfliktvurderinger før vi påtar oss engasjement i tilknytning til rådgivningstjenester.

Rolleprioritet

Denne rapporten er utarbeidet av DNV i sin rådgivende kapasitet, etter at vi har gjort interessekonfliktvurderinger. Innholdet i rapporten er adskilt fra DNVs ulike roller som uavhengig leverandør av tredjeparts tjenester knyttet til samsvarsvurdering. Hvor overlapp eksisterer mellom disse to typene av tjenester, vil tredjeparts tjenester knyttet til samsvarsvurdering utført av DNV være uavhengige av rådgivning som er gitt på vegne av DNV og de vil ha forrang over de rådgivende tjenestene som ytes.

Fremtidige tredjeparts tjenester knyttet til samsvarsvurdering

Innholdet i dette dokumentet vil ikke forplikte eller påvirke DNVs uavhengige og upartiske dømmekraft eller utfallet i eventuelle fremtidige tredjeparts tjenester knyttet til samsvarsvurdering som utføres av DNV hvor det kan være en viss tilknytning og sammenheng mellom rådgivingen som er gjort og den fremtidige tredjeparts tjenesten knyttet til samsvarsvurdering som skal ytes.

Gjennomgang av overholdelse

DNVs overholdelse av etiske regler og bransjestandarder når det gjelder skille av DNVs ulike roller og tjenester er underlagt periodiske eksterne gjennomganger.

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	1
1.1	Innledning	2
1.2	Hovedfunn	2
1.3	Anbefalinger	3
2	INTRODUKSJON	4
2.1	Bakgrunn for oppdraget	5
2.2	Målsetning	5
2.3	Havnenes samfunnsoppdrag og strategiske betydning	5
2.4	Avgrensninger og premisser for analysen	6
3	KARTLEGGING OG BESKRIVELSE AV NÅVÆRENDE STRUKTUR	9
3.1	Havnene i det nasjonale transportsystemet	9
3.2	Rammebetingelser for norske havner	17
3.3	Sammenligning med andre europeiske havnemodeller og samferdselssystem	28
3.4	Foreløpige innsikter og utfordringsbilde	30
4	METODEBESKRIVELSE	31
4.1	Empirisk datainnsamling og analyse	31
4.2	Analyse av organisatoriske modeller	35
5	NØKKELFUNN FRA INTERVJUER OG REFERANSEGRUPPEMØTER: AGGREGERTE DIMENSJONER	36
5.2	Oppsummering ambisjoner og mål	45
6	ALTERNATIVE MODELLER FOR FREMTIDIG ORGANISERING	46
6.1	Beskrivelse og gjennomgang av vurderte organisatoriske modeller	48
6.2	Oppsummering av modellanalysen	58
7	TILTAK OG FORSLAG	60
7.2	Oppsummering	67
7.3	Forslag til videre arbeid	69
8	REFERANSER.....	70
	Appendix A Historisk havneutvikling	
	Appendix B Gioia-metoden	
	Appendix C Intervjuguide	
	Appendix D Offentlige støtteordninger	
	Appendix E Faktoranalyse nasjonale aktører	
	Appendix F Faktoranalyse kommersielle aktører	
	Appendix G Faktoranalyse havnefrkost	

1 SAMMENDRAG

Prosjektet *Drivere og tiltak for en robust norsk havnesektor* er et initiativ fra Norske Havner, prosjektet er gjennomført av DNV Maritime Advisory. Bakgrunnen er et økende behov for å sikre at den norske havnestrukturen er rustet til å møte fremtidige krav innen forsyningssikkerhet, grønn omstilling, beredskap og effektiv logistikk.

Videre presenteres en analyse av dagens organisering og styringsstruktur i havnesektoren. Det påpekes at fraværet av nasjonal koordinering, kombinert med varierende lokale ambisjoner og alternative planer for bruk av havneområder, kan svekke sektorens funksjon som kritisk infrastruktur. Norske offentlige havner er i dag organisert som kommunale foretak, interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Denne organisasjonsformen gir rom for fleksibilitet og lokal tilpasning til næringslivet rundt havnene, men medfører samtidig utfordringer knyttet til effektiv ressursbruk, investeringsevne og evnen til å oppfylle nasjonale målsettinger. I motsetning til jernbane, luftfart og veinett, som er statlig finansiert, drives den norske havnesektoren etter en kommersiell modell og er fullt selvfinansiert gjennom inntekter fra skipstrafikk og hoveddelen av inntektene stammer fra eiendom- og arealutleie. Revidert Lov om Havner og Farvann i 2019 åpnet for at eierkommuner av havneselskap kunne ta ut utbytte fra havneselskap for finansiering av alternative formål innenfor kommunenes forvaltningsområde.

Det er gjennomført en analyse av fem ulike organisatoriske modeller, vurdert opp mot dagens organisering av havner i Norge. Hensikten med analysen var å vurdere effekt og identifisere tiltak for fremtidig organisering, uten å peke ut én konkret bestemt modell som fasit for sektoren.

Tilbakemeldinger fra aktører i hele verdikjeden tilknyttet havnene, inkludert havnene selv, viser et tydelig behov for sterkere statlig oppmerksomhet, styring og en felles strategisk retning for sektoren. Avslutningsvis fremmes en rekke anbefalte tiltak som skal styrke havnesektorens nasjonale samordning, funksjonalitet og fremme forsyningssikkerhet og tilrettelegging for næringsutvikling tilknyttet havnene. Først foreslås det å etablere en nasjonal styringsstruktur med en helhetlig havnestrategi forankret i Samferdselsdepartementet. Dette inkluderer opprettelsen av et nasjonalt organ med strategiansvar og en tydelig rollefordeling mellom stat og kommune, samt samling av politisk eierskap under Samferdselsdepartementet. Videre anbefales det å utvikle en funksjonell og fremtidsrettet havnestruktur gjennom kartlegging og klassifisering av havner etter funksjon og kritikalitet. Analysen av ulike organisatoriske modeller viser at regionale havneselskap med knutepunktsstrategi som knytter havnene sammen med øvrige transportformer, gir størst netto nytteverdi.

For å realisere regionale havneselskap er det nødvendig med insentiver og klar ansvarsdeling mellom stat og kommune. For havneanlegg med særlig strategisk nasjonal betydning, anbefales etablering av et statlig havnefond for medfinansiering av infrastruktur med nasjonal betydning i krise og krig. For å effektivisere driften foreslås det å utvikle digitale løsninger og felles standarder for booking, anløp og fakturering, samt standard prisstruktur og kontrakter for offentlig-privat samarbeid. Det anbefales også å utarbeide en dreiebok for havnedrift og beredskap, maler for statlig tjenestekjøp knyttet til beredskap og miljø, som gir et grunnlag for å strømlinjeforme prosesser for havnekunder og logistikkaktører som har kundeforhold til havnene.

Tiltakene viser at det er mulig å styrke nasjonal styring og samordning uten å svekke lokal drift. Tvert imot vil en tydeligere nasjonal retning, kombinert med profesjonalisering, digitalisering og opprettholdelse av regionalt havnetilbud, bidra til økt gjennomføringskraft, mer effektiv ressursbruk og bedre samfunnsberedskap.

1.1 Innledning

Norsk havnesektor står ved et veiskille. Økende krav til forsyningssikkerhet, grønn omstilling, beredskap og effektiv logistikk gjør det nødvendig å vurdere hvordan havnene er organisert og styrt – og hvordan de kan utvikles for å møte fremtidens behov. Dette prosjektet er et svar på den erkjennelsen.

Arbeidet har vært preget av bred involvering og forankring med aktører fra hele verdikjeden tilknyttet norsk havnesektor, inkludert havnene selv. Gjennom litteraturstudier, ekspertintervju og referansegrupper og påfølgende analyse av effekten ved ulike organisasjonsformer, har vi søkt å forstå sektorens utfordringer og muligheter – ikke for å konkludere med én organisatorisk løsning, men for å synliggjøre hvilke grep som kan styrke havnenes rolle som samfunnskritisk infrastruktur.

Rapporten er et resultat av dette arbeidet og gir innsikt i dagens organisering, peker på strukturelle og styringsmessige utfordringer, og løfter frem drivere som vil forme utviklingen fremover. Målet er å gi et kunnskapsgrunnlag som kan støtte beslutningstakere, myndigheter og havnene selv i arbeidet med å sikre en robust og fremtidsrettet havnesektor.

Et skjerpet bakteppe for havnesikkerhet

I mai 2025 publiserte Riksrevisjonen en rapport¹ som avdekker alvorlige svakheter i myndighetenes oversikt over hvilke havner som er kritiske for nasjonal sikkerhet – både i fredstid og ved krise. Riksrevisjonens funn forsterker behovet for en mer koordinert og strategisk tilnærming til havnesektoren og understreker at havnene må forstås som en del av nasjonal beredskap og kritisk infrastruktur.

1.2 Hovedfunn

Gjennom et bredt forankret arbeid i hele havnesektoren – med deltakelse fra havneledere, kommunale eiere, myndigheter, forskningsmiljøer og næringsliv (kunder av havnene og andre aktører tilknyttet havnene) har det vokst frem en felles forståelse av at dagens organisering av norsk havnesektor ikke er tilstrekkelig rustet for fremtidens krav. Det er en samlet næring som peker på behovet for endring, tiltakene som foreslås er et resultat av analysearbeid av denne innhentede informasjonen.

Sektorens fragmenterte struktur, med varierende selskapsformer og ulik strategisk retning, svekker evnen til å opptre koordinert og målrettet. Dette gir lav gjennomslagskraft i møte med nasjonale og internasjonale forventninger, særlig innen beredskap, grønn omstilling og digitalisering. Samtidig skaper sterk kommunal innflytelse på arealbruk og økonomiske prioriteringer – inkludert muligheten for utbytteuttak – interessekonflikter som kan undergrave havnenes samfunnsrolle og langsiktige utvikling.

Havnene har et stort potensial til å være fasilitatorer for grønn energiomstilling, forsyningssikkerhet og effektiv logistikk. Men dette krever tydeligere rolleforståelse, strategisk styring og nasjonal koordinering – noe som i dag mangler i store deler av sektoren. Det er bred enighet om at én modell ikke passer alle. Fremtidig organisering må ta høyde for geografiske og funksjonelle forskjeller, og legge til rette for differensierte løsninger som kombinerer lokal forankring med nasjonal samordning. Prosjektet har benyttet omfattende medvirkning og kvalitetssikring, med en fagnøytralt ikke-normativ tilnærming. Dette har gitt et bredt forankret kunnskapsgrunnlag, som styrker legitimiteten i de anbefalingene som nå utvikles videre. Det er ikke bare et faglig prosjekt – det er et felles løft fra en samlet næring som ønsker å sikre at norsk havnesektor er rustet for fremtiden.

¹ [Dokument 3:12 \(2024–2025\)](#)

1.3 Anbefalinger

Prosjektet anbefaler økt nasjonal samordning, særlig innen beredskap, grønn omstilling og effektiv ressursbruk. Regionale havneselskaper med knutepunksstrategi² fremheves som et virkemiddel for profesjonalisering og for å motvirke over- og underinvesteringer og gir størst netto-nytteverdi ifølge arbeidets analyser. Samtidig må det utvikles styringsmodeller og insentiver som fremmer samarbeid og sammenslåing, uten å svekke lokalt havnetilbud, eierskap og forankring.

Veien videre krever politisk eierskap og operativ gjennomføringsevne. En nasjonal samordnende funksjon bør ha strategisk ansvar og fungere som talerør for sektoren både nasjonalt og internasjonalt. Dette er avgjørende for at havnene skal kunne møte fremtidige krav innen sikkerhet, bærekraft og effektiv logistikk. Havnene må i større grad marsjere i takt. Økt nasjonal samordning vil gi størst gevinst innen beredskap, grønn omstilling og effektiv logistikk som grunnleggende premiss for forsyningssikkerhet. Det bør utvikles styringsmodeller som setter krav til samarbeid og regional sammenslåing. En spredt havnestruktur sikrer et godt og konkurransedyktig nettverk for sjøtransporten, en samordning i regionale havneselskaper vil sikre regional planlegging og tilrettelegger for nasjonal strategisk overbygning.

² Med regionale havneselskaper menes det flere havnelokasjoner i en region, samordnet under samme organisasjon. Knutepunksstrategi i denne sammenheng er havnene sin rolle som knutepunkt mellom jernbane, vei og sjøtransport.

2 INTRODUKSJON

Denne rapporten er utarbeidet med mål om å gi en helhetlig analyse av den nåværende norske havnesektoren og hvordan havnene kan struktureres for å møte fremtidens krav og forventninger. For å sikre at leseren får en klar forståelse av innholdet og metodene som er benyttet, har vi her laget en oversikt over hvordan rapporten er strukturert.

Rapporten innledes med en introduksjon som gir en oversikt over prosjektets bakgrunn, formål og mandat. Her beskrives også de overordnede rammene og premissene for analysen, samt hvilke havner og problemstillinger som omfattes av studien.

Struktur og innhold

Kapittel 1: Sammendrag

Gir en konsis oppsummering av rapportens hovedfunn og anbefalinger, og fungerer som et raskt overblikk for beslutningstakere og andre lesere.

Kapittel 2: Introduksjon

Presenterer bakgrunnen for prosjektet, formålet med analysen og mandatet. Kapitlet setter rammene for rapporten og forklarer hvilke havner og problemstillinger som omfattes.

Kapittel 3: Kartlegging og beskrivelse av nåværende struktur

Gir en historisk og nåtidsorientert gjennomgang av hvordan norske havner er organisert, inkludert eierskap, styringsmodeller og relevante rammebetingelser.

Kapittel 4: Metodebeskrivelse

Forklarer hvilke metoder som er brukt i arbeidet, inkludert datainnsamling, analyseverktøy og hvordan funnene er validert.

Kapittel 5: Nøkkelefunn fra intervjuer og referansegruppemøter

Oppsummerer innsikter fra kvalitative kilder, strukturert i tematiske dimensjoner som reflekterer aktørenes erfaringer og vurderinger.

Kapittel 6: Forslag til fremtidig organisering – alternative modeller

Drøfter ulike modeller for hvordan havnesektoren kan organiseres fremover, og vurderer fordeler og ulemper ved hver modell.

Kapittel 7: Tiltak og forslag

Presenterer konkrete anbefalinger og tiltak som kan bidra til å styrke havnesektorens evne til å møte fremtidige krav og utfordringer.

Kapittel 8: Referanser

Inneholder en oversikt over kilder og litteratur som er benyttet i rapporten, sikrer etterprøvbarhet og faglig forankring.

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Bakgrunnen for arbeidet er et uttrykt behov fra havnesektoren selv og fra verdikjeden tilknyttet havnene, da dagens fragmenterte organisering ikke er formålstjenlig. For å vurdere hvilke grep som kan bidra, har man analysert ulike organisatoriske modeller og hvordan de kan bidra til bedre måloppnåelse satt opp mot dagens organisering. Endrede rammebetingelser og økende krav til havnesektorens rolle i forsyningssikkerhet, beredskap, klimaomstilling og samordnet infrastrukturplanlegging, har gjort det aktuelt å se på systemnivået i sektoren med nye øyne. Formålet med rapporten er ikke å foreslå én organisatorisk løsning, men gjennom faktoranalyse og analyse av ulike organisatoriske modeller, vurdere fordeler og ulemper, og gi anbefalinger som kan danne grunnlag for videre organisering og politikkutforming.

2.2 Målsetning

Prosjektet er igangsatt for å identifisere og vurdere organisatoriske grep som kan styrke norsk havnesektors evne til å møte nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser. Arbeidet tar utgangspunkt i tre sentrale drivere: (1) behovet for å legge til rette for lav- og nullutslipps skipsfart, (2) sikre forsyningsberedskap i krise og krig, og (3) styrke havnenes konkurransekraft som effektive knutepunkt og tilretteleggere for næringsutvikling.

Gjennom en bredt forankret prosess med aktører fra hele verdikjeden – inkludert havneiere, brukere, myndigheter og interesseorganisasjoner og havnesektoren selv – skal prosjektet etablere et fagnøytralt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan dagens organisering svarer på fremtidens krav. Målet er ikke å foreslå én konkret modell, men å synliggjøre hvilke organisatoriske grep som kan bidra til at havnesektoren i større grad kan fylle sin samfunnsrolle og møte de forventningene som stilles til sektoren i årene som kommer.

2.3 Havnenes samfunnsoppdrag og strategiske betydning

Norske havner er mer enn kaifronter og bakområder som knutepunkt for gods og passasjerer. Havnene er en viktig del av det nasjonale transportsystemet og spiller en avgjørende rolle for samfunnsberedskap, næringsutvikling og som tilrettelegger for det grønne skiftet. Havnene er kritisk infrastruktur med strategisk betydning – regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Flere utviklingstrekk og politiske føringer forsterker behovet for at det bør tas et helhetlig grep:

- **Et skjerpet sikkerhets- og beredskapsbilde** øker behovet for robuste og tilgjengelige havneanlegg som del av nasjonale og allierte forsyningslinjer. I gjeldende Nasjonal Transportplan NTP (2025–2036) understrekes det at tilpassede havner er avgjørende for mottak av militært materiell og mobilitet.
- **Den grønne omstillingen krever ny infrastruktur og samspill.** I NTP (2025-2036) påpekes behovet for lade- og fylleinfrastruktur i havnene, for klimavennlige energibærere som batterier, hydrogen, ammoniakk og metanol. Dette aktualiserer havnene som energihuber både for sjø- og landlogistikk.
- **Internasjonale føringer for havnesamarbeid og grønn infrastruktur** (som TEN-T og FuelEU Maritime) stiller forventninger til både fysisk tilrettelegging og strategisk samordning med øvrige transportsektorer som vei og jernbane. Norske havner som Oslo og Narvik inngår allerede i det europeiske kjernenettverket (TEN-T). Flere norske havner er en del av det omfattende nettverket, og flere kan komme til under nye kriterier – særlig hvis energifunksjoner vektlegges³.

³ I de reviderte TEN-T-retningslinjene som ble vedtatt av EU i slutten av 2023, åpnes det nå for at havner med viktig rolle i energiomstilling og energiforsyning også kan bli del av TEN-T – selv om de ikke oppfyller de tidligere kravene til gods- eller passasjermengde (ref. [ESPO](#)).

- **Presset fra urbanisering og byutvikling** gjør at havnearealer får høy alternativ verdi ved omregulering av havneområder til by- og sentrumsformål. Samtidig forventes det at sjøtransport avlaster veinettet – og dermed må prioriteres strategisk for å sikre et effektivt og bærekraftig transportsystem.
- **Behovet for samarbeid mellom offentlige og private aktører** øker, både for å gjennomføre investeringer og for å sikre fremtidens logistikk-løsninger. Havnenes rolle som møteplass mellom marked og myndigheter er i ferd med å bli mer kompleks og strategisk.
- **Manglende nasjonal samordning** er et gjennomgående tema, som tidligere nevnt, er dette også løftet frem av Riksrevisjonen i deres undersøkelse publisert i 2025 (Dok. 3:12 (2024–2025))⁴, hvor det påpekes svakheter i statens overordnede styring av havnepolitikken – herunder fravær av strategi, uklare ansvarsforhold og manglende oversikt over hvilke havner som skal ivareta beredskapsfunksjoner.

Disse utviklingstrekkene aktualiserer havnene som:

- Effektive intermodale logistikknutepunkt
- Tilretteleggere for næringsliv, energiinfrastruktur for lav- og nullutslippsløsninger
- Tilby næringsareal for logistikkintensive virksomheter
- Beredskapsressurser og forsyningssikkerhet i krise og krig
- Offentlige entiteter med krav til avkastning og nytte

Samtidig er det store variasjoner i hvordan havnene forvaltes, hvilken rolle de spiller i sine regioner og lokalsamfunn, og hvilke mål som legges til grunn for havnedriften. I Mo i Rana oppgis det at man ser direkte sammenheng mellom skipsanløp og aktivitet i industriparken, i større byer kan det være et mer nyansert bilde. Informantene i ekspertintervju og i referansegrupper, samt havnene selv peker på fraværet av en felles nasjonal overbygning og strategi med tydelige mål. Uten denne nasjonale koordineringen er det krevende å oppnå samordning, effektiv investering og klar ansvarsdeling.

Arbeidet vil fremlegge tiltak til hvordan havnesektoren kan organiseres og styres for å møte disse utfordringene – og realisere det potensialet som ligger i å tenke mer helhetlig.

2.4 Avgrensninger og premisser for analysen

Dette delkapitlet redegjør for hvilke type havner og problemstillinger analysen omfatter, og hvilke som ligger utenfor. Formålet er å klargjøre rammene for arbeidet og sikre tydelighet om hva som vurderes – og hva som ikke vurderes i arbeidet.

2.4.1 Hvilke havner omfattes i analysen

Som nevnt tidligere finnes det ulike typer havner med forskjellige formål og eierskapsmodeller. Denne studien avgrenser seg til kommunalt eide og forvaltede havner, det vil si havner som er underlagt havne- og farvannsloven (HFL), i all hovedsak organisert som kommunale foretak (KF), Interkommunale selskap (IKS) eller aksjeselskap eid av kommune(r).

Norske offentlige havner har siden 1984 vært underlagt kommunal styring og eierskap, og kommunen velger selv organisasjonsform innenfor rammene av havne- og farvannsloven og kommuneloven. Oppsummerer også de ulike organisasjonsformene i hovedtrekk, og viser samtidig havnene denne analysen omhandler i mørk blå.

⁴ Riksrevisjonen (2025) [Sikring av havneanlegg for å trygge samfunnssikkerheten](#)



Figur 2-1 Studien er avgrenset til allment tilgjengelige havner som kommunen eier og har forvaltningsansvar for⁵

Studien omfatter ikke private havner, herunder industrihavner og terminaler med begrenset tredjepartsaktivitet. Disse havnene opererer utenfor rammene av havne- og farvannsloven og er i hovedsak etablert for å dekke egne behov. De er i liten grad underlagt offentlig regulering eller krav om tilgjengelighet, og faller derfor utenfor denne analysens formål om å vurdere organiseringen av det offentlige havnetilbudet. Fiskerihavner og militære orlogstasjoner er også holdt utenfor denne studien.

2.4.2 Organisering – fokus på systemnivå

Analysen fokuserer på den overordnede organiseringen og styringen av offentlige havner på systemnivå, med vurdering av gjeldende strukturer, roller og styringslinjer nasjonalt og regionalt. Den tar ikke for seg drift, resultater eller eierskap i enkeltstående havner. Ulike organisasjonsformer (etat, KF, IKS, AS) vurderes med tanke på hvordan de fungerer innenfor dagens rammeverk, og hvilke styringsprinsipper som best støtter havnenes samfunnsrolle. Analysen er ikke normativ og anbefaler ikke én konkret modell, men belyser fordeler og ulemper ved ulike løsninger som beslutningsgrunnlag for utvikling av norsk havnesektor. Den peker også på behov for videre arbeid, særlig knyttet til lokale forutsetninger og hvordan nasjonale føringer kan operasjonaliseres i praksis gjennom organ, politikk, strategi og regelverk.

⁵ Norske kommunalt forvaltede havner utgjør medlemsmassen i interesseorganisasjonen Norske Havner

2.4.3 Avgrensning i metode og mandat

DNV har gjennomført dette arbeidet som en nøytral, faglig rådgiver, innenfor et tydelig definert mandat. Analysen er gjennomført med vekt på faglig integritet og objektivitet, uten å ta stilling til politiske prioriteringer eller valg av virkemidler.

Arbeidet har hatt et siktemål på å vurdere hvordan organiseringen av havnesektoren best kan støtte opp under identifiserte mål og samfunnsbehov. Mandatet har vært å avdekke strukturelle og organisatoriske grep som kan bidra til økt måloppnåelse, ikke på en detaljert vurdering av politiske gjennomføringsmuligheter eller juridisk implementering. Rapporten gir anbefalinger og mulighetsrom basert på teknisk-faglige analyser, og bør sees som et bidrag til videre diskusjon og utredning.

3 Kartlegging og beskrivelse av nåværende struktur

Dette kapittelet gir en oversikt over hvordan norske offentlige havner er organisert og hvilke rammebetingelser som gjelder i dag, med fokus på systemnivå og strukturelle forhold – ikke den enkelte havns drift.

Her beskrives dagens organisering, inkludert noe historisk utvikling (mer omfattende historisk utvikling finnes i appendix), samspill med andre transportformer, finansieringsprinsipper og lokale oppgaver. Her gjennomgås sentrale rammebetingelser som havne- og farvannsloven, eierskapspolitikk og strategiske hensyn som påvirker lokal utvikling. Deretter presenteres en oversikt som plasserer den norske havnestrukturen i et europeisk perspektiv gjennom en overordnet sammenligning.

Til slutt drøftes havnens rolle som infrastruktur, tjenesteyter og samfunnsaktør, samt hvem som faktisk bruker havnene i dag – fra rederier og logistikkaktører til offentlig sektor og forsvar.

Kapittelet har til hensikt å skape forståelse av hvor sektoren står i dag – og hvilke strukturelle forhold som kan påvirke mulighetsrommet for fremtidig organisering.

3.1 Havnene i det nasjonale transportsystemet

Havner utgjør et kritisk bindeledd i transportkjedene, men skiller seg strukturelt og økonomisk fra andre transportformer i Norge. Der jernbane, vei og luftfart er under statlig eierskap og behandles i Nasjonal transportplan og i statsbudsjettet, er norske havner i stor grad kommunalt eid og finansiert. Dette preger hvordan investeringer, utvikling og samordning foregår.

Figuren under viser en forenklet sammenstilling av dagens transportsystem og de ulike nivåene for eierskap, finansiering og nasjonal prioritering. Sammenlignet med vei, jernbane, luftfart og farleder er havnesektoren i dag svakere integrert i nasjonale styrings- og planprosesser, inkludert Nasjonal transportplan (NTP). Dette kan medvirke til fragmentering og manglende samordning. Selv om havnene utgjør en kritisk del av norsk infrastruktur – med funksjoner som logistikknutepunkt og innen forsyningssikkerhet, næringsutvikling og beredskap – styres utviklingen i stor grad gjennom lokale initiativ og prioriteringer. Uten en helhetlig og overordnet strategi reises det spørsmål ved om dagens organisering i tilstrekkelig grad fremmer koordinert utvikling, konkurransekraft og forutsigbarhet for brukerne. Denne strukturelle forskjellen danner et viktig bakteppe for vurderingene i denne rapporten.



Figur 3-1 Havnestrukturen i sammenheng med det nasjonale transportsystemet

Norge har et sektorisert transportsystem der de ulike transportformene forvaltes av ulike etater – med ulik politisk oppmerksomhet, ressursbruk og grad av nasjonal styring. Vei og jernbane mottar samlet nær 90 prosent av statens transportbudsjetter, og er tydelig forankret i den nasjonale transportpolitikken tilhørende Samferdselsdepartementet og med egne styringsorganer. Luftfarten har også en samlet og nasjonal tilnærming gjennom Avinor og Luftfartstilsynet.

Havnene styres under en annen forvaltningslogikk; kommunalt eierskap og full kommersiell selvfinansiering, med Kystverket som statlig fagmyndighet og underliggende Nærings- og fiskeridepartementet. Denne desentrale strukturen gir en svakere strategisk nasjonal forankring. Dette kan bidra til at havnene og herunder sjøtransporten i dag har en mindre fremtredende rolle i nasjonal transportplanlegging enn øvrige transportformer.

Tabellen under oppsummerer nøkkeltrekk ved forvaltningen av de ulike transportformene, og illustrerer hvordan ulik organisering, budsjettprioritering og politisk forankring kan påvirke mulighetene for helhetlig og koordinert utvikling av det norske transportsystemet.

Tabell 3-1 Havnenes rolle i et sektorisert transportsystem

Transportform	Ansvarlig departement	Etat(er)	Andel av transportbudsjettet ⁶	Forankring i nasjonal politikk
Sjø/Havn	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	Kystverket, Sjøfartsdirektoratet	~5%	Lav/moderat
Luftfart	Samferdselsdepartementet (SD)	Avinor, Luftfartstilsynet	~6%	Høy
Jernbane	Samferdselsdepartementet (SD)	Jernbanedirektoratet, Bane NOR	~37%	Høy
Vei	Samferdselsdepartementet (SD)	Statens vegvesen, Nye Veier, Fylkeskommuner og kommuner	~52%	Svært høy

At havner og sjøtransport forvaltes utenfor Samferdselsdepartementet svekker samordningen mellom transportformene og gjør helhetlig logistikkplanlegging utfordrende. Tydelig fordeling av ansvar mellom statlige etater styrker spesialiseringen, men det kommunale ansvaret for havner skaper en ytterligere fragmentering som utfordrer samordningen på tvers av transportformer. Budsjettandelen speiler politiske prioriteringer, der vei og jernbane dominerer med sterk politisk forankring som gir retning, stabilitet og forutsigbarhet, mens svakere forankring kan føre til lavere investering og mindre strategisk utvikling.

Overføringen av forvaltningsansvaret for havner fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet i 2021 endret hvordan havnesektoren er institusjonelt plassert i forvaltningen. Denne endringen var motivert av en dreining mot å se havnene som næringsmessige aktører, med større vekt på eiendomsforvaltning og lokal verdiskaping, enn som integrerte deler av det nasjonale og europeiske transportsystemet.

⁶ Estimert basert på statsbudsjettet (blå bok) for 2024 og 2025

Dette har betydning for graden av intermodal samordning i transportpolitikken. En effektiv logistikkjede forutsetter sømløs tilknytning mellom sjø, vei, jernbane og luftfart. I dag er ansvaret for de ulike transportformene delt mellom flere departement og forvaltningsnivåer, noe som gjør helhetlig planlegging og koordinering utfordrende – særlig der havner skal fungere som knutepunkt mellom de ulike transportformene.

I 2015 lanserte regjeringen en nasjonal havnestrategi⁷ som tok til orde for en mer helhetlig og effektiv havnesektor⁸. Strategien anerkjente behovet for sterkere statlig styring, bedre samordning mellom havner og andre transportformer, samt tilrettelegging for grønn omstilling og økt logistisk effektivitet. Den pekte også på utfordringer knyttet til fragmentert eierskap og behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget innenfor godstransport på sjø. Til tross for tydelige ambisjoner, har strategien i liten grad blitt fulgt opp i ettertid. Den mangler i dag både operasjonalisering og forankring i NTP eller annen nasjonal transportpolitikk. Fraværet av en oppdatert og samordnet strategi har gjort at mange av de strukturelle utfordringene den nasjonale havnestrategien adresserte fortsatt er gjeldende – og i enkelte tilfeller forsterket av økte krav til både beredskap og bærekraft.

Uten en samlet og koordinert strategi for hvordan havnene skal spille sammen med øvrige deler av transportsystemet, er det krevende å sikre nasjonal forsyningssikkerhet og beredskap i en tid preget av økt geopolitisk uro. Samtidig svekkes mulighetene for å realisere ambisjonene om mer effektive og miljøvennlige transportløsninger. En helhetlig samordning mellom sjø, vei, jernbane og luftfart er avgjørende for både robusthet i det norske transportsystemet for å sikre forsyningslinjer og konkurransekraft for næringslivet.

3.1.1 Finansiering og prinsipper for økonomisk styring

I motsetning til annen kritisk transportinfrastruktur i Norge – som jernbane, flyplasser og riksveier – er offentlige havner i hovedsak selvfinansiert. De er avhengige av kommersiell aktivitet og inntektsstrømmer fra rederier, eiendom og terminaldrift for å sikre drift og utvikling. Dette skaper et særlig styringsspen: Havner skal ivareta samfunnskritiske funksjoner som forsyningssikkerhet og beredskap, samtidig som de må operere under kommersielle rammebetingelser. Dette skiller dem prinsipielt fra andre deler av samferdselssektoren i Norge, hvor statlig finansiering i større grad gir forutsigbarhet og felles planrammer.

Skatteregime og økonomiske rammer

Havnevirksomhet som drives i kommunal regi er fritatt for ordinær selskapsskatt. Samtidig må overskudd håndteres i henhold til lovens krav om reinvestering og havnerelatert bruk.

Skattedirektoratet⁹ har påpekt at særlig eiendomsutvikling og utleievirksomhet i havner reiser skattemessige problemstillinger. Slike aktiviteter kan gi betydelig overskudd, og hvis leieinntektene ikke direkte bidrar til havneformålene – men snarere til kapitaloppbygging eller kommersiell gevinst – kan de anses som skattepliktige. Dette gjelder særlig der havnearealer leies ut til aktører uten tilknytning til kjernevirksomhet som fartøy- og godshåndtering. Grensene mellom havnerelatert og kommersiell virksomhet kan dermed være vanskelige å trekke, og stiller krav til forsvarlig regnskapsmessig og juridisk vurdering.

Åpning for uttak av utbytte fra havneselskapene

Etter revisjonen av Havne og farvannsloven (HFL) i 2019 ble det åpnet for at kommuner kan ta ut verdier fra havnevirksomheten i form av utbytte. Det ble ved lovrevisjonen satt føringer for at utbytte kunne utbetales etter at det er satt av tilstrekkelige midler til drift, vedlikehold og investeringer i havnerelatert infrastruktur. Uttak vedtas av kommunens eierorgan.

⁷ [Nasjonal havnestrategi - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-havnestrategi-2015/id2548444/)

⁸ Samferdselsdepartementet (2015) Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for å få mer gods på sjø

⁹ [Skatteetaten](https://www.skatteetaten.no/)

Ettersom en betydelig andel av havnenes inntekter ofte stammer fra utleie av eiendom og næringsarealer¹⁰ – og ikke direkte fra tradisjonelle havnetjenester som fartøy- og godshåndtering – vil enkelte kommuner, særlig i en presset kommuneøkonomi, kunne argumentere for at det er rimelig å ta utbytte fra denne delen av virksomheten. Utbytte skal vurderes ut fra totaløkonomien til havnen.

Dette stiller betydelige krav til lokalpolitisk styring: Kommunestyret må balansere kortsiktige finansielle behov i andre kommunale sektorer – som eksempelvis skole, oppvekst og helsetilbud, opp mot behovet for å utvikle og vedlikeholde havneinfrastruktur i tråd med langsiktige næringsinteresser og samfunnsoppdrag. I praksis kan mye avhenge av lokal politisk interesse og kompetanse, og i hvilken grad havneutvikling har en tydelig plass på den lokale politiske dagsordenen.

Låneadgang og kapitaltilgang

IKS og KF har generelt bedre lånevilkår enn aksjeselskaper fordi de kan låne gjennom kommunale ordninger og nyte godt av kommunens kredittrating. Dette gir gunstige vilkår for investeringer i infrastruktur, men fordrer tydelig skille mellom kommersiell og myndighetsbasert virksomhet.

¹⁰ Kystverket (2024) «Havneøkonomi, investeringsbehov og investeringsevne», Kystverket Status

Begrenset privatisering

Det er i dag ingen offentlige havner som er fullstendig privatisert i Norge. Kommunene kan selge arealer eller inngå partnerskap med private, men har fortsatt ansvar for myndighetsutøvelse og overordnet forvaltning. Slike hybridmodeller finnes f.eks. i Oslo, der Yilport driver terminal, mens kommunen eier infrastrukturen, og i Stavangerregionen Havn IKS der havneselskapet er deleier i terminalselskapet Westport.

Statsstøtteregelverk, gruppeunntak og støtteordninger

Offentlige havner i Norge omfattes av EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. For å unngå utilsiktet konkurransevridning, må støtteordninger være konkurransenøytrale og i tråd med EU-retten. I praksis innebærer dette at støtte til havner ofte må kanaliseres gjennom nasjonale ordninger med klare kriterier og rammer.

Gruppeunntaket¹¹ gir rom for visse typer støtte til havner – som investering i infrastruktur, miljøtiltak eller sikkerhet – uten at det må notifiseres til ESA (EFTA Surveillance Authority).

Offentlige havner mottar i liten grad direkte statlige tilskudd til drift, men kan søke om støtte til investeringer gjennom ordninger administrert av blant annet Kystverket og Enova. Dette gjelder særlig prosjekter knyttet til klimaomstilling, digitalisering eller forbedret logistikk. Støtte gis etter søknad og konkurranse, og utgjør derfor ingen stabil finansieringskilde. Eksempler på støtteordninger kan leses i appendix.

Salg av eiendom

For enkelte kommuner kan omregulering og salg av eiendom gi betydelige inntekter, ettersom tomteverdiene ofte er høye særlig i de større byene. Dette kan frigjøre kapital til investering i ny og mer effektiv havneinfrastruktur. Samtidig stiller slike prosesser høye krav til langsiktig arealplanlegging og strategisk koordinering, både internt i kommunen og opp mot øvrige transportsektorer. Det er viktig å sikre at havneformålene ivaretas i tråd med lovverket, og at utviklingen er tilpasset fremtidige behov for logistikk, beredskap og næringsliv.

Oslo Havn illustrerer hvordan eiendom kan selges eller omdisponeres som del av større byutviklingsgrep, samtidig som havnefunksjoner opprettholdes gjennom mer konsentrert bruk av tilgjengelige arealer.

¹¹ [Det alminnelige gruppeunntaket \(GBER\)](#)

3.1.2 Lokale, regionale og nasjonale oppgaver

Offentlige havner har et bredt og sammensatt oppgavebilde. De skal ivareta myndighetsoppgaver, tilby infrastruktur som tilrettelegger for næringslivet, støtte nasjonale transport- og klimamål og samtidig operere effektivt og kommersielt bærekraftig. I senere år har havnenes sentrale rolle innenfor forsyningssikkerhet i krise og krig blitt aktualisert. Dette krever et tydelig skille mellom offentlig myndighetsutøvelse og forretningsmessige aktiviteter. Skillet er ikke bare viktig for ansvarsfordeling, men også for å unngå konkurransevridning, sikre skatte- og avgiftsmessig likebehandling, og øke forutsigbarheten for aktører som opererer i og rundt havna. I dette kapittelet skisseres havnas ulike roller og oppgaver, og hvordan disse kan forstås ut fra et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv.

Myndighetsrollen og forvaltningsoppgaver

Kommunene har ansvar for havne- og farvannsforvaltningen innenfor sitt geografiske område. Dette omfatter oppgaver som planlegging, sikkerhet, tillatelser og avgiftsinnkreving. Slike oppgaver utøves ofte gjennom havnestyret eller annen delegert myndighet og er å anse som offentlig forvaltning. Eksempler inkluderer:

- Fastsetting av farvannsavgift og miljørabatter
- Mottaksplikt av anløp
- Tilsyn med trafiksikkerhet og beredskap
- Behandling av søknader etter havne- og farvannsloven

Forretningsrollen og kommersielle aktiviteter

Parallelt med forvaltningsoppgavene har havnene en operativ og forretningsmessig funksjon. Dette inkluderer:

- Utleie av kai og areal
- Terminaldrift og logistikk
- Investering og utvikling av infrastruktur

I mange havner er disse aktivitetene organisert i et kommunalt foretak (KF), interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS). Aktører som Plug (hurtiglading av fartøy), Yilport (containerterminal) og ulike eiendomsselskaper samarbeider ofte med havnene om drift og utvikling.

illustrerer hvordan havnenes oppgaver fordeler seg etter hvem oppgaven er til for, og hvilken karakter oppgaven har. Myndighetsoppgaver springer ut av lovpålagte krav og forvaltningsansvar, mens forretningsmessige oppgaver har til hensikt å sikre inntekter eller økonomisk avkastning. Inndelingen etter nivå tar utgangspunkt i geografisk virkning og hvilken samfunnssektor oppgaven er knyttet til.

Tabell 3-1 Inndeling av havnenes myndighets- og forretningsoppgaver på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

Nivå	Myndighetsoppgaver (eksempler)	Forretningsmessige oppgaver (eksempler)
Lokalt Tjenester og ansvar som primært betjener egen kommune og lokal næring eller befolkning	Forvaltning av kommunens sjøområder Miljørabatt på farvannsavgifter Tilsyn og sikkerhet Arealplanlegging og havneformål Saksbehandling og gebyrfastsettelse	Daglig drift og forretningsutvikling Drift havneterminaler Utleie av næringsarealer Samarbeid med lokal næring Effektiv godshåndtering
Regionalt Oppgaver som påvirker eller involverer flere kommuner og aktører, og som har betydning for transportkorridorer eller regional verdiskaping.	Samordning med nabokommuner on transport og logistikk Bidrag til regionalt beredskapssystem Miljøtiltak i havneområder	Drift og utvikling av logistikknutepunkt Infrastrukturinvesteringer i transportkorridorer Tilrettelegging for ny næringsvirksomhet
Nasjonalt Oppgaver som har betydning for statlig infrastrukturpolitikk, sikkerhet, eksport/import, eller som utløser statlige virkemidler og krever nasjonal samordning.	Ivareta beredskap og sikkerhet etter nasjonale krav Implementering av nasjonale og internasjonale forskrifter (f.eks IMO, EU)	Tiltrekke internasjonal godstrafikk Investering i grønne løsninger (landstrøm etc.) for å nå klimamål, utløser statlige virkemidler eller er av en teknologisk og/eller økonomisk skala som krever nasjonal koordinering og standardisering Legge til rette for sømløse og kostnadseffektive transportløsninger i hele logistikkjeden – til støtte for næringslivets konkurransekraft, eksport og grønn omstilling

Implikasjoner

Havner har i dag et mangfoldig oppdrag som spenner fra offentlig myndighetsutøvelse til kommersiell infrastruktureierskap og samarbeid med næringslivet. Mange av oppgavene de løser har regional eller nasjonal betydning, men finansieres lokalt – ofte uten tydelige rammer for hva som er forretningsmessig versus samfunnskritisk. Det pekes på at fraværet av nasjonal styring og samordning, kombinert med varierende lokale ambisjoner og eierskapsmodeller, svekker sektorens evne til å fungere som en helhetlig og samfunnskritisk infrastruktureier? Uten en tydelig nasjonal retning risikerer man at havnene utvikles i ulike retninger, med ulik kapasitet og evne til å møte krav innen beredskap, grønn omstilling og effektiv logistikk. Havnesektoren har behov for å ses i sammenheng med øvrig transportinfrastruktur for å underbygge nasjonale og internasjonale forsyning- og beredskapsbehov.

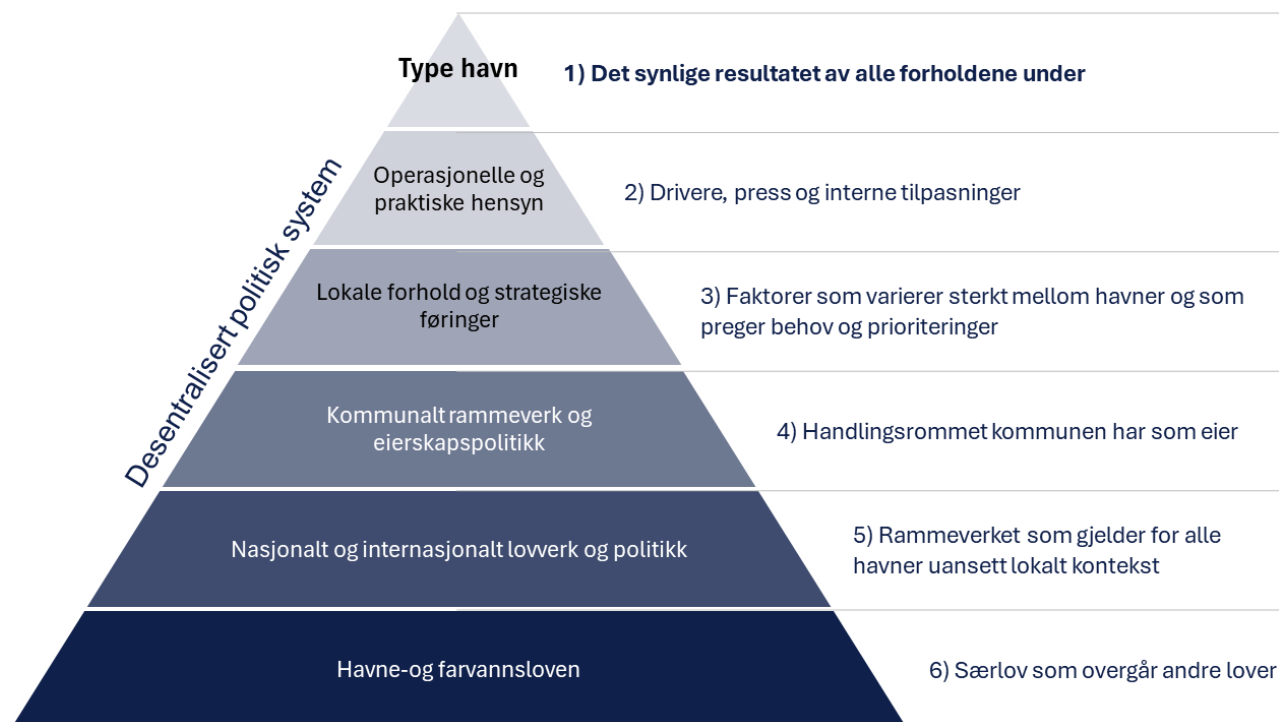
3.2 Rammebetingelser for norske havner

I delkapittel 3.2 utforskes rammebetingelsene som former norske havner og hvordan disse påvirker deres funksjon og utvikling. Vi vil se nærmere på samspillet mellom nasjonale føringer, kommunale rammer og lokale prioriteringer som påvirker organiseringen av havner. Kapittelet vil også dykke ned i utfordringene knyttet til mangel på nasjonal styring, det lokale eierskapet og finansiering, og hvordan dette kan føre til varierende evne til å møte kravene til sikkerhet, grønn omstilling og effektiv logistikk. Gjennom en grundig gjennomgang av de juridiske kravene, de politiske beslutningene og lokale tilpasningene, vil vi få et tydelig bilde av dagens struktur og drivkrefter i havnesektoren.

Med Norge sitt forvaltningssystem har mye oppgaver og ansvar blitt plassert hos kommunene. Dette har vært et resultat av politiske beslutninger og reformer gjennom tidene, der statlige oppgaver- og ansvarsområder har blitt overført til lokale myndigheter.

Havne- og farvannsloven av 1984 befestet havnene som en kommunal oppgave, og staten hadde da i praksis trukket seg ut av det operative ansvaret for de fleste havner. Reformen var en del av en større desentraliseringspolitikk, der staten i økende grad ønsket å delegere ansvar og makt til lokale myndigheter. Dette skulle sikre at tjenester og forvaltning ble bedre tilpasset lokale forhold og behov. I dag er de fleste offentlige havner kommunalt eid, med noen unntak av fiskerihavner som også kan være kommunalt eid, men flere er under Kystverkets eierskap.

Figuren under oppsummerer hvordan norske havner formes av et samspill mellom nasjonale føringer, kommunale rammer og lokale prioriteringer. Organiseringen av hver enkelt havn er resultatet av både juridiske krav, politiske beslutninger og lokale tilpasninger – i et desentralisert system der handlingsrommet er stort, men retningen ofte avhenger av lokale interesser, aktører og forståelse for marked og muligheter. Nederst ligger de faste, nasjonale rammene. Jo høyere opp, desto større grad av lokal tilpasning og skjønn. Øverst ser vi det konkrete resultatet – hvordan havnen faktisk er organisert, og hvilke prioriteringer som er gjort lokalt. I det følgende går vi gjennom hvert nivå i modellen for å gi et tydelig bilde av dagens struktur og drivkrefter.



Figur 3-2 Rammebetingelser for norske havner
Beskrivelse av de ulike nivåene

- 1** Valg av organisasjonsform (etat, KF, IKS, AS) og spesialisering (bulk, container, cruise etc.) er en tilpasning til både lokale behov og overordnede rammer. Dette er det konkrete uttrykket for hele systemets påvirkning.
- 2** Ulike kundegrupper stiller ulike krav – fra digitale logistikksystemer til passasjerfasiliteter. Samarbeid om felles drift eller konkurranse om gods krever fleksibel organisering, tilpasset interne ressurser som kai, areal og kompetanse, samtidig som at investeringer må prioriteres strategisk
- 3** Havnens rolle i lokal næringsutvikling, tilgang til marked, geografisk beliggenhet og klimamål varierer og påvirker retning og behov. Lokalpolitikk og byutvikling spiller stor rolle.
- 4** Kommunens strategier, økonomi og eierskapspolitikk – herunder planer, vedtak og styringsdokumenter – påvirker hvordan havnen kan organiseres og utvikles innenfor lovens rammer.
- 5** Transportpolitikk, miljøpolitikk, konkurranselovgivning, skatteregler og støtteordninger skaper føringer som alle havner må forholde seg til, uavhengig av størrelse og organisering.
- 6** Gir juridiske rammer for eierskap, organisering, myndighetsutøvelse og bruk av inntekter. Trumfer andre lover på havneområdet og gjelder for både offentlige og private havner.

Tabell 3-2 Ulike nivåer av lover, politikk og lokale forhold samspiller i utviklingen av norske havner

3.2.1 Lover og rammeverk som påvirker havnene

I den etterfølgende tabellen finner man en strukturert oversikt over sentrale lover, politiske rammeverk og reguleringer som påvirker norske offentlige havner. Den viser hvordan ulike nivåer – nasjonale, kommunale og internasjonale – samspiller i utviklingen og styringen av havnesektoren.

Tabellen dekker både juridiske rammer som Havne- og farvannsloven, kommuneloven og EØS-regelverk, samt strategiske dokumenter som Nasjonal transportplan, EU's TEN-T-politikk, Sikkerhetsloven, ISPS regelverk for cybersikkerhet¹² Havneberedskapsforskriften og NATO / Host Nation Support-regimet. For hver lov eller rammeverk fremgår det hvilket nivå det tilhører, hva det regulerer, og hvilke praktiske implikasjoner det har for organisering, finansiering, drift og utvikling av offentlige havner i Norge. Hensikten er å gi et helhetlig bilde av det komplekse styringslandskapet havnene opererer innenfor, og danner grunnlag for videre analyser og beslutninger.

Lov / Rammeverk	Nivå	Formål / Innhold	Implikasjoner for offentlige havner
Havne- og farvannsloven (HFL)	Nasjonalt	Regulerer planlegging, drift og organisering av havner og farvann.	Setter rammer for økonomiforvaltning (§32), herunder utbytte. Pålegger mottaks- og bistandsplikt til Forsvaret (§31) og krav til beredskapsplaner.
Kommuneloven	Nasjonalt	Regulerer kommunal virksomhet og økonomistyring.	Påvirker valg av selskapsform og styringsstruktur for havnevirksomhet.
IKS loven	Nasjonalt	Regulerer interkommunale selskaper hvor deltakerne er kommuner eller fylkeskommuner	Havnene må ha en selskapsavtale med deltakerkommunene, som hefter sin andel for havnenes forpliktelser.
Plan- og bygningsloven	Nasjonalt	Regulerer arealbruk og planprosesser.	Viktig ved utvikling og omregulering av havneområder. Krever samordning med kommunale og regionale planer.
Regnskapsloven	Nasjonalt	Regulerer bokføring og økonomisk rapportering.	Påvirker krav til regnskapsføring, særlig ved skille mellom havnerelatert og kommersiell virksomhet.
Konkurranseloven	Nasjonalt	Skal sikre rettferdig konkurranse.	Relevante ved utleie og kommersiell aktivitet i havner – må unngå konkurransevridding.
Statsstøtteregelverket (EØS)	Internasjonalt (EØS/EU)	Regulerer offentlig støtte for å unngå konkurransevridding.	Støtte må gis gjennom godkjente ordninger. Gruppeunntak gjelder for visse investeringer.
TEN-T og EU-havneforordningen (EU 2017/352)	Internasjonalt (EU/EØS)	Strategisk utvikling av transportkorridorer og havner.	Norske havner i TEN-T må følge EU-standarder for infrastruktur og åpenhet. Økt krav til intermodalitet og transparens.

¹² [Forskrift om digital sikkerhet \(digitalsikkerhetsforskriften\) - Lovdata](#)

Lov / Rammeverk	Nivå	Formål / Innhold	Implikasjoner for offentlige havner
Nasjonal transportplan (NTP)	Nasjonalt	Overordnet plan for transportinfrastruktur.	Havneinvesteringer er i liten grad inkludert, men havner er viktige for bærekraftig transport og avlastning av vei/bane.
Nasjonal havnestrategi (2015)	Nasjonalt	Strategi for effektiv og miljøvennlig havnedrift.	Vekt på intermodale knutepunkt, digitalisering, miljøtiltak og regionalt samarbeid.
Maritime Traffic Regulations	Nasjonalt	Regulerer bruk av farvann og trafikkstyring.	Påvirker operasjonelle forhold i havner, særlig i trafikkerte områder.
Port State Control Regulations	Nasjonalt / EU	Kontroll av utenlandske fartøy i norske havner.	Påvirker sikkerhetskrav og inspeksjonsrutiner i havnene.
Sikkerhetsloven	Nasjonalt	Definerer grunnleggende nasjonale funksjoner og kritisk infrastruktur, inkludert transport og logistikk.	Relevante havner omfattes av krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, sikring og beredskapstiltak. Gjelder særlig havner med betydning for forsyningssikkerhet og nasjonal sikkerhet.
Havneberedskapsforskriften	Nasjonalt	Forskrift som styrker havners evne til å støtte Forsvaret og ta imot alliert forsterkning.	Pålegger relevante havner krav til beredskapsplaner, sikkerhetstiltak og samordning med forsvarssektoren.
NATO / Host Nation Support-regimet	Internasjonalt	Regelverk for mottak og forflytning av allierte styrker i krise og krig.	NATO-deklarte havner inngår i kritisk infrastruktur og må være operative for militær logistikk og støtteoperasjoner.

3.2.2 Politikk, planer og samarbeid

Havner utgjør en kritisk del av Norges transportinfrastruktur, men skiller seg fra øvrige transportformer når det gjelder eierskap, styring og politisk prioritering. Samtidig har havnene et betydelig potensial for å bidra til nasjonale mål om bærekraftig transport. Siden 1990-tallet har det vært et uttalt politisk mål å overføre mer godstransport fra vei til sjø og bane. Likevel har målene om godsoverføring gradvis forsvunnet fra styringsdokumentene – trolig som følge av manglende måloppnåelse og gjentatt kritikk fra Riksrevisjonen.

På europeisk nivå har EU gjennom TEN-T-politikken, Havneforordningen og fit for 55 pakkene etablert et rammeverk for strategisk utvikling av transportkorridorer og utpekte havner. Norge har sluttet seg til disse føringene, og den nye nasjonale havnestrategien søker å tilpasse seg dette landskapet. Likevel gjenstår det å se hvordan disse ambisjonene vil omsettes i praksis, særlig med tanke på samordning mellom statlige og kommunale aktører.

Tidligere forsøk på å etablere regionale havneselskaper har vist hvor krevende det er å balansere lokal forankring med behovet for nasjonal koordinering. Uten en tydelig strategi, rollefordeling og insentivstruktur risikerer man at

investeringer uteblir, skjer ukoordinert eller i utakt med faktiske behov. Dette er særlig utfordrende gitt at etablering av nye havneavsnitt er svært kapitalkrevende – ifølge bransjestandarder kostet det i 2019 om lag én million kroner per kvadratmeter, og dette tallet er trolig betydelig høyere i 2025. Samtidig bygges havner med et perspektiv på 50–100 år, noe som fordrer helhetlige, langsiktige og robuste beslutninger.

Dette delkapitlet belyser hvordan havner er posisjonert i transportpolitikken, hvilke rammeverk som gjelder nasjonalt og internasjonalt, og hvilke strukturelle utfordringer som må løses for at havnesektoren skal kunne spille sin fulle rolle i det grønne skiftet og i nasjonal beredskap.

Transportpolitikk

Organiseringen av den norske havnesektoren er tett knyttet til både nasjonale og europeiske transportpolitiske føringer. Et sentralt norsk styringsverktøy er Nasjonal transportplan (NTP), som legger de overordnede rammene for utviklingen av transportinfrastrukturen i Norge. På europeisk nivå spiller EUs transportpolitikk, særlig gjennom TEN-T-nettverket (Trans-European Transport Network), en viktig rolle. TEN-T har som mål å knytte sammen Europas transportinfrastruktur og sikre sømløs intermodalitet mellom landegrensene. Norge deltar i den politiske delen av TEN-T gjennom EØS-avtalen, og flere norske havner er inkludert i det europeiske kjernenettverket, noe som forplikter Norge til å følge opp med investeringer og standarder i tråd med EU-krav. Norge har foreløpig valgt å stå utenfor den økonomiske delen av Ten-T (CEF)

Betydningen av desentralisert havneinfrastruktur

I NTP Godsanalyse¹³ fremheves desentralisert havneinfrastruktur som en viktig faktor for å sikre robusthet og fleksibilitet i det nasjonale logistikksystemet. En spredt tilgang på havnefasiliteter bidrar til å redusere sårbarhet ved kapasitetsbegrensninger eller driftsavbrudd i enkeltknutepunkter, samtidig som det gir bedre tilgang til sjøtransport for regionale næringslivsaktører. Dette kan styrke konkurranseevnen, redusere transportkostnader og bidra til mer bærekraftige transportløsninger ved å flytte gods fra vei til sjø.

Norsk havnestrategi 2015 la grunnlaget for en mer effektiv og konkurransedyktig havnesektor, med vekt på regionalt samarbeid, digitalisering og miljøvennlig drift. Strategien hadde til hensikt å styrke havnenes rolle i godstransporten og for å møte kravene fra både næringslivet og klima- og miljøpolitikken. Videre er det ventet at en ny EU-havnestrategi vil bli lansert primo 2026, med økt fokus på konkurransekraft, bærekraft, økonomisk vekst og geopolitisk robusthet. Denne strategien vil kunne få konsekvenser for norsk havnepolitikk, særlig gjennom EØS-relevante reguleringer (fit for 55). Et annet viktig element i det regulatoriske landskapet er EUs havneforordning (EU 2017/352), som fastsetter regler for tilgang til havnetjenester og økonomisk åpenhet i havneforvaltningen. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen og har bidratt til økt konkurranse og transparens i norske havner.

Til sammen danner disse dokumentene og initiativene et komplekst, men målrettet rammeverk for hvordan den norske havnesektoren organiseres og utvikles i samspill med europeiske føringer og nasjonale behov.

Nasjonal Havnestrategi og utpekte havner

I januar 2015 lanserte den norske regjeringen en nasjonal havnestrategi med mål om å styrke sjøtransportens konkurranseevne og flytte mer godstransport fra vei til sjø. Strategien ble utformet som et ledd i arbeidet med å redusere miljøskadelige utslipp, forbedre trafikksikkerheten og redusere slitasje på veinettet. Utarbeidelsen var den gang underlagt Samferdselsdepartementet og daværende samferdselsminister, Ketil Solvik-Olsen.

¹³ [NTP Godsanalyse - Hovedrapport](#)

Strategien tok utgangspunkt i behovet for effektive, intermodale knutepunkt – havner som fungerer som sentrale bindeledd mellom sjø, vei og bane. Regjeringen ønsket å forenkle havnestrukturen og fremme samarbeid mellom havner for å skape sterkere og mer robuste enheter. Dette innebar blant annet tiltak for å:

- Effektivisere losordningen og redusere losavgifter.
- Styrke nærskipsfarten gjennom bedre rammebetingelser og incentiver.
- Fremme miljøvennlig transport, blant annet gjennom rabatter for LNG-drevne skip og støtte til prosjekter innen grønn maritim teknologi.

Investeringer i infrastruktur, blant annet gjennom øremerking av midler skulle komme fra et nytt infrastrukturfond som skulle understøtte sjøtransporten. Et sentralt prinsipp i strategien var at havnene skulle utvikles i takt med markedets behov, og at de skulle ha incentiver til å fornye seg og tilby konkurransedyktige tjenester. Strategien la også vekt på at samspillet mellom aktørene i sjøtransporten – inkludert havnene – var avgjørende for å lykkes med en bærekraftig transportpolitikk. Strategien skulle oppdateres årlig. En oppdatert strategi uteble, men kom i form av ett avsnitt i etterfølgende Nasjonal Transportplan (NTP) 2018–2029, før den i neste NTP uteble i sin helhet. I planen for 2018-2029 ble det lagt vekt på følgende for å videreføre tiltakene fra havnestrategien av 2015:

- Øke andelen gods som transporteres sjøveien.
- Utvikle effektive og miljøvennlige havner som intermodale knutepunkt.
- Forbedre rammebetingelsene for nærskipsfarten.
- Prioritere investeringer i farleder og havneinfrastruktur.

I den nasjonale havnestrategien (2015), tok regjeringen samtidig ett oppgjør med den eksisterende havnestrukturen, som inkluderte kategoriseringen *utpekte havner*. Disse havnene ble utpekt som særlig viktige for nasjonal og regional godstransport, og skulle prioriteres i statlige investeringer og planlegging. Intensjonen var å konsentrere ressursene om et begrenset antall strategiske havner for å styrke effektiviteten og konkurransekraften i sjøtransporten. Imidlertid ble ordningen kritisert for å være lite fleksibel og for ikke å bidra til ønsket effektivisering.

Næringslivet og transportetatene mente at systemet ikke reflekterte de faktiske transportstrømmene og behovene i markedet. Som en del av havnestrategien i 2015 valgte derfor Solberg-regjeringen å avvike ordningen med utpekte havner, og i stedet satse på utviklingen av effektive, intermodale knutepunkt og sterkere havnesamarbeid, med mål om å skape mer robuste og markedsorienterte havner.

Regionale samarbeid og dannelsen av IKS havneselskap

Det har over tid vært en implisitt forventning og oppmuntring til samarbeid mellom kommuner for å styrke havnestrukturen, særlig etter innføringen av havne- og farvannsloven av 2009, som åpnet for mer fleksible organisasjonsformer. I praksis begynte flere havner å organisere seg som IKS i løpet av 2010-tallet, som en respons på behovet for:

- Større økonomisk og operasjonell robusthet
- Bedre koordinering av investeringer og arealbruk
- Profesjonalisering av havnedrift

Norske myndigheter har over mange år ønsket å stimulere til etablering av regionale havneselskaper, ofte organisert som interkommunale selskaper (IKS). Målet var å samle ressursene fra flere kommuner for å skape mer robuste og effektive havner som kunne konkurrere bedre nasjonalt og internasjonalt. Eksempler på slike initiativer inkluderer Trondheim Havn IKS, som ble dannet gjennom inntreden av 14 kommuner i havneforetaket

og som nå forvalter og drifter havner i hele Trøndelag fylke. Intensjonen var å oppnå stordriftsfordeler, bedre koordinering og mer profesjonell drift uten å redusere det desentraliserte havnetilbudet i fylket. Likevel har mange av disse forsøkene møtt utfordringer lokalpolitisk.

Trans-European Transport Network (TEN-T)

Trans-European Transport Network (TEN-T)¹⁴ er et omfattende initiativ fra EU som har som mål å utvikle en sammenhengende, effektiv og multimodal transportinfrastruktur over hele Europa. TEN-T består av jernbaner, veier, innlands vannveier, nærskipfart, havner, flyplasser og terminaler. Nettverket er delt inn i tre lag: kjernenettverket, utvidet kjernenettverk og det omfattende nettverket.

Norske havner antas å spille viktig rolle i TEN-T nettverket, spesielt med tanke på Norges strategiske beliggenhet og lange kystlinje. Havnenes rolle uttalt i TEN-T:

- **Fremme handel og økonomisk vekst:** Havner er avgjørende for eksport og import av varer, og de styrker Norges økonomiske forbindelser med resten av Europa.
- **Redusere miljøpåvirkningen:** Ved å integrere bærekraftige transportløsninger som eksempelvis ladestasjoner for landstrøm og hydrogen, bidrar norske havner til å redusere utslipp fra transportsektoren.
- **Styrke sikkerhet og beredskap:** TEN-T nettverket er utviklet for både sivile og militære formål, noe som viser havner viktige for nasjonal sikkerhet og beredskap.

I årene som kommer vil norske havner antas å være sentrale i utviklingen av TEN-T nettverket. Noen av de viktigste uttalte fokusområdene er:

Digitalisering og effektivisering: Implementering av avanserte trafikkstyringssystemer og digitalisering av havneoperasjoner vil forbedre effektiviteten og sikkerheten.

Bærekraftige løsninger: Utvidelse av infrastrukturen for alternative drivstoff og elektriske ladestasjoner vil bidra til å oppnå EU's klimamål.

Økt samarbeid: Styrket samarbeid mellom norske havner og europeiske partnere vil fremme innovasjon og beste praksis innen transport og logistikk.

Havneforordningen

Havneforordningen, formelt kjent som Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/352¹⁵, ble vedtatt 15. februar 2017. Forordningen etablerer et rammeverk for levering av havnetjenester og finansiell transparens for havner. Forslaget til forordningen ble først presentert av EU-kommisjonen i mai 2013 som en del av EUs Single Market Act II, med mål om å fullføre det indre marked. Forordningen tredder i kraft i 2019, og har direkte rettsvirkning i alle EU-medlemsstater. Den ble utviklet for å møte utfordringer som overbelastning i havner, behovet for multimodale forbindelser, og for å tiltrekke investeringer til havnesektoren. Forordningen gjelder primært for havner som er en del av det transeuropeiske transportnettverket (TEN-T), men medlemsstatene kan velge å utvide bruken til andre havner der de mener det er hensiktsmessig.

Påvirkning på Norsk Havnesektor

Havneforordningen er også relevant for Norge gjennom EØS-avtalen, og den ble implementert i norsk rett via gjeldene havne- og farvannslov fra 2019. Forordningen har flere viktige implikasjoner for den norske havnesektoren:

- **Markedsadgang:** Den legger til rette for økt markedsadgang for leverandører av havnetjenester, noe som kan føre til økt konkurranse og effektivitet i tjenesteleveransen.

¹⁴ [Trans-European Transport Network \(TEN-T\) - European Commission](#)

¹⁵ [Havneforordningen - regjeringen.no](#)

- **Finansiell transparens:** Forordningen krever finansiell gjennomsiktighet i havnene, noe som bidrar til bedre økonomisk styring og reduserer risikoen for økonomiske misligheter.
- **Investeringer:** Ved å fremme en mer åpen og konkurransedyktig havnesektor, legger forordningen til rette for økte investeringer i havneinfrastruktur, noe som kan forbedre kapasiteten og kvaliteten på havnetjenestene.

Samlet sett skal havneforordningen bidra til å modernisere og effektivisere havnesektoren, samtidig som den sikrer at norske havner forblir konkurransedyktige i et europeisk og globalt marked.

Havners rolle i det grønne skiftet

I takt med skjerpede krav til utslippskutt i transportsektoren har havner fått en ny og utvidet rolle som sentrale aktører i det grønne skiftet. De forventes ikke lenger bare å være logistiske knutepunkt, men også å legge til rette for null- og lavutslippsteknologi, alternative drivstoff og energieffektiv logistikk. Dette skjer i møte med både nasjonale ambisjoner og internasjonale føringer.

Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) har satt seg ambisiøse mål: nullutslipp for internasjonal skipsfart innen 2050, med delmål om 20–30 % reduksjon innen 2030 og 70–80 % innen 2040¹⁶. Dette krever at havner tilpasser seg nye tekniske krav og tilbyr infrastruktur for grønn skipsfart. Samtidig har EU, gjennom European Green Deal og Fit for 55-pakken, innført krav til energiinfrastruktur i havner, blant annet gjennom AFIR-forordningen¹⁷ som pålegger utvalgte havner å tilby landstrøm innen 2030.

Norge følger opp med egne tiltak. Staten har investert i CCS-teknologi som har resultert i prosjektet Langskip¹⁸. Det er også etablert støtteordninger ved ENOVA¹⁹ for utvikling av batteri-, hydrogen- og ammoniakkdrevne fartøy og infrastruktur. Det er også innført økonomiske insentiver og avgiftsfritak for miljøvennlig teknologi. Flere norske havner har tatt en aktiv rolle i denne omstillingen.

Oslo Havn har satt seg som mål å bli en nullutslippshavn innen 2030²⁰, og har allerede redusert sine klimagassutslipp betydelig gjennom bruk av landstrøm, elektrifisering av utstyr og investeringer i infrastruktur for alternative drivstoff. Trondheim Havn utvikler Brattøra som et energiknutepunkt²¹ i samarbeid med lokale og regionale aktører, og tilbyr blant annet landstrøm og hurtiglading for fartøy. Bodø Havn satser på å bli et intermodalt knutepunkt med jernbanetilknytning²² og hydrogenhub, og samarbeider med flere havner og aktører i nord for å etablere en grønn godskorridor.

Til tross for fremgangen står havnesektoren overfor betydelige utfordringer. Investeringene er kapitalkrevende, og dagens støtteordninger er ofte prosjektbaserte og fragmenterte. Teknologisk usikkerhet gjør det vanskelig å vite hvilke drivstoffløsninger som vil dominere fremover, og havnene må derfor investere i fleksibel infrastruktur. I tillegg er det regulatoriske landskapet i rask utvikling, og mange havner etterlyser tydeligere veiledning. Effektiv grønn omstilling krever også tett samarbeid mellom havner, rederier, myndigheter og energiselskaper – noe som forutsetter koordinerende strukturer og insentiver.

Forskning fra SINTEF's ACES-prosjekt²³ viser at norske havner har både vilje og evne til å bli katalysatorer for det grønne skiftet. For å lykkes må havnene få tilgang til verktøy, kompetanse og rammebetingelser som gjør det

¹⁶ [Historisk Klimaavtale for internasjonal skipsfart - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima/havne/historisk-klimaavtale-for-internasjonal-skipsfart)

¹⁷ [Alternative Fuels Infrastructure - European Commission](https://ec.europa.eu/transport/modes/sea/european-green-deal/alternative-fuels-infrastructure_en)

¹⁸ [Langskip CCS-prosjekt | Utvikling av CCS-teknologi i stor skala](https://www.langskip.no/)

¹⁹ [Sjøtransport | Enova](https://www.enova.no/)

²⁰ [Oslo Havn - Oslo som nullutslippshavn](https://www.oslohavn.no/)

²¹ [Havn som energihub - Trondheim Havn](https://www.trondheimhavn.no/)

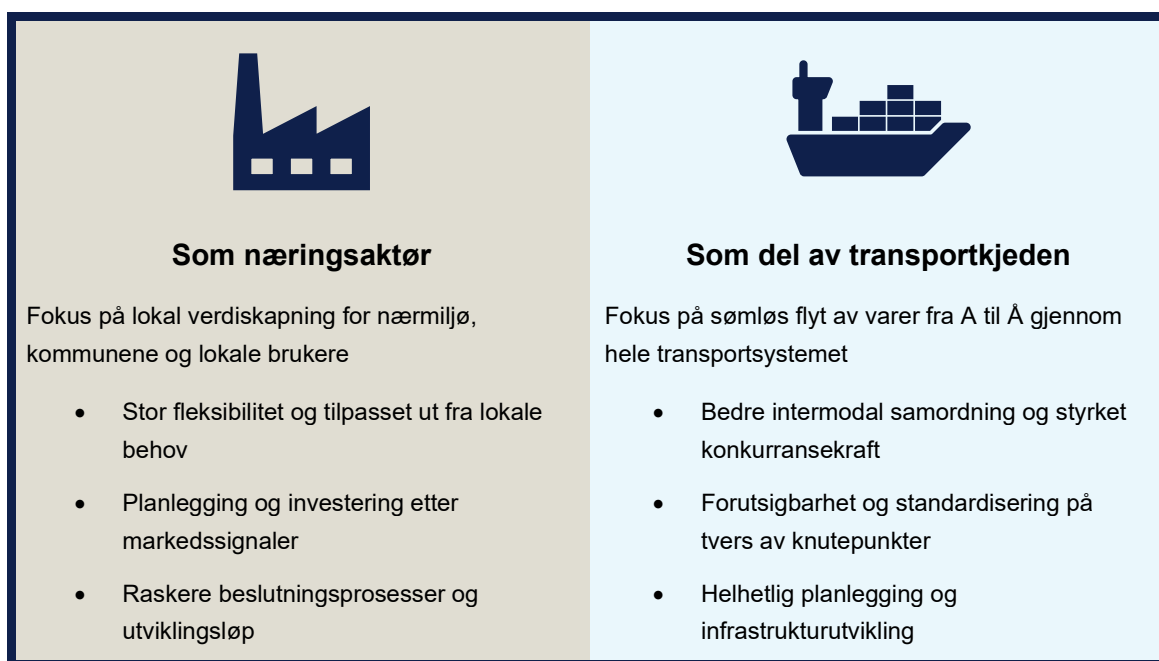
²² [Nye Bodøterminalen - knutepunktet i en ny grønn godskorridor. - Bodø Havn](https://www.bodo.no/)

²³ [ACES - Accelerating Energy- and Sustainability Transitions in Ports - SINTEF](https://www.sintef.no/)

mulig å ta en mer aktiv rolle i energiomstillingen. Prosjektet peker på behovet for nasjonal koordinering, bedre tilgang på kraft, og en anerkjennelse av havnene som regionale omstillingsmotorer. I tillegg må havnene håndtere økende logistisk press og beredskapsbehov i en geopolitisk uforutsigbar tid.

3.2.3 Type havn

Utviklingen av norske havner formes av et komplekst samspill mellom geografiske, økonomiske, politiske og miljømessige faktorer. Lokalisering og fysisk utforming legger grunnlaget for havnenes funksjonalitet og kapasitet, og må tilpasses både dagens og fremtidens behov. Investeringer i ny kapasitet er kapitalkrevende og krever langsiktig planlegging, ofte med horisonter på 50–100 år. Økonomiske rammebetingelser, inkludert skattepolitikk og finansieringsmodeller, påvirker hvilke investeringer som er mulig og hvordan havnene organiseres. Samtidig spiller lokal og nasjonal politikk en avgjørende rolle i prioriteringer og styring av havneutvikling. Miljøhensyn og krav til bærekraftig transport legger føringer for teknologivalg og infrastruktur, mens fremtidige behov innen transport, forsvar og energi krever fleksibilitet og tilpasningsevne. Til sammen forklarer disse faktorene hvorfor havnene blir som de blir – unike, komplekse og strategisk viktige knutepunkter i samfunnets infrastruktur.



Figur 3-3-3 Det er flere måter å se en havn på, hva er en havn hvem er den til for – dette former målene og hva havnen fokuserer på.

Forvaltning og eierskap

Havnene som inngår i transportnettverket, er i hovedsak kommunalt eid og forvaltes av de respektive kommunene. Den daglige driften ivaretas som regel av en havneadministrasjon, ofte organisert som et kommunalt foretak eller et interkommunalt selskap. Havnen opererer som en kommersiell virksomhet og tilbyr havnetjenester til skipsfartsnæringen samt øvrige transport- og logistikkaktører.

Som et sentralt transportknutepunkt for både varer og passasjerer spiller havnen en avgjørende rolle i den regionale utviklingen. Den påvirker handel, industri og logistikk i området og bidrar til økonomisk vekst. Politiske beslutninger knyttet til havnen, for eksempel investeringer i infrastruktur eller miljøtiltak, kan ha store konsekvenser for næringslivet og transportsektoren. Eierkommunen har dermed et betydelig forvaltningsansvar for en kritisk del av det nasjonale transportnettverket.

I tillegg har kommunen ansvar for arealplanlegging, noe som i stor grad påvirker havnevirksomheten. Havnedrift krever tilgang til sjønære arealer for å kunne utvikles og tilpasses næringslivets og transportsektorens behov. Imidlertid kan arealplanlegging føre til interessekonflikter, ettersom slike områder ofte også er attraktive for byutvikling, boligprosjekter og rekreasjonsformål. Prioriteringene varierer fra kommune til kommune, og avveiningene mellom næringsinteresser, miljøhensyn og byutvikling er ofte gjenstand for politisk debatt.

For å sikre en bærekraftig utvikling av havnene må det finnes en balanse mellom økonomisk vekst, miljøhensyn og andre samfunnsbehov. Dette krever tett samarbeid mellom kommunale myndigheter, næringslivet og andre berørte parter for å finne løsninger som både støtter havnenes funksjon som transportknutepunkt og ivaretar lokalsamfunnets øvrige interesser

3.3 Sammenligning med andre europeiske havnemodeller og samferdselssystem

Tabellen under sammenligner Norge med utvalgte europeiske stater på de nivåene som til sammen utgjør rammebetingelsene for offentlige havner, slik disse ble definert i kapittel 3.1.1.

Nivå	Norge	Danmark	Sverige	Finland	Spania
Type havn	Kommunalt eide, variert og fragmentert: KF, IKS, AS. Spesialiserte havner og havner som dekker litt av 'alt'	Kommunalt eide AS fremfor å være integrert i kommunal forvaltning og forvaltningsorganer	Kommunalt eide havner , gjerne i selskapsorganisering i AS eid av én kommune øker. Mindre regional havnekonsolidering enn i Norge (ref. Kommunelov)	Kommunalt eide selskaper. Flere havner i felles eierskap. Flere havner har kjernefokus på én eller flere varettyper	Staten eier infrastruktur; drift skjer via havnemyndigheter
Operasjonelle og praktiske hensyn	Tilpasning til lokale behov som varierer i stor grad langs kysten, Begrenset samordning nasjonalt	Effektiv logistikk, Investeringer i intermodal infrastruktur Digitale plattformer, Konsolidering og havnesamarbeid, Logistikktenester utover det rent maritime i samarbeid med industriparke og næringsklynger	Økende digitalisering og automatisering som i Göteborg. Fokus på miljøeffektive løsninger. Interkommunalt samarbeid i visse regioner	Profesjonell, kostnadseffektiv og kundeorientert Klart skille mellom eierskap og drift	Høy grad av statlig koordinering
Lokale forhold og strategiske føringer	Stor variasjon i rolle og strategier. Byutvikling er viktig noen steder, lokal/regional industri står sterkt andre steder		Enkelte havner er sterkt integrert i nasjonale planer. Flere av de største svenske havnene er knyttet til jernbanenettverket Logistikkterminaler som kobler havn, vei og bane	Næringspolitikk (havn som infrastrukturteneste) og eksport (tre, stål) påvirker havnestruktur. Østersjøorientert. Fokus på intermodal transport og digitalisering (PortNet)	Havnene spiller nøkkelrolle i eksport og innenrikshandel President oppnevnt av byen/kommunen for å ivareta regional/lokal innvolvering med begrenset innflytelse
Kommunalt rammeverk og eierskapspolitikk	Kommunene har stor grad av frihet innenfor visse rammer og har ansvar for styring	Kommunene må skille drift og myndighet Kommunen har ikke lov til å gi havnen økonomisk støtte Planloven beskytter 'erhvervshavne' for å beskytte nasjonale interesser	Kommuner skal som hovedregel kun drive virksomhet for kommunens eget behov, innen kommunens grenser – unntak finnes Uformelle eller prosjektbaserte samarbeid (eks. EU programmer)	Kommunen eier, men drift er profesjonalisert Strategisk regional koordinering gjennom statlig samordning	Staten styrer eierskap og utvikling gjennom Puertos del Estado
Internasjonal og nasjonalt rammeverk	Formell etterlevelse av EU regler gjennom EØS. Begrenset tilgang til CEF/TEN-T midler Fragmentert og sektorinndelt planlegging av transport Bærekraft og konkurranse er viktig. Sterk profil som sjøfartsnasjon. Vekt på regional balanse	EU lover Koordinerte transportetater Nasjonal digitaliseringsstrategi Aktiv deltakelse i EU-prosjekter (EfficientSea2, STM validation)	EU lover Trafikverket har ansvar for nasjonal transportplanlegging, inkludert sjøtransport og samarbeider med havnene Utvikler 'Nasjonell godsstrategi' Statlig styrt prioritering av visse havner	EU lover, Nasjonal transportstrategi, EU støtte (TEN-T) Offensiv transportpolitikk og statlig investering i intermodale løsninger og digitale systemer Fokus på geopolitisk robusthet	EU-medlem og tilpasser havnepolitikk til EU standarder for å maksimere nytte av CEF/TEN-T midler Statlig havnepolitikk og sterk kobling til EU-prioriteringer Integrert i nasjonal transportstrategi
Særlovgivning (eks. Havne- og farvannsloven)	Havne- og farvannsloven gir tydelige rammer samtidig som den gir stor grad av styringsmulighet for kommunen	Dansk havnelov (2012) krever selskapsorganisering (A/S) for offentlig eide havner, samt skille forvaltning og drift og konkurranseutsette kommersielle tjenester	Sverige har ingen spesifikk havnelov eller sentral styring av organisasjonsform	Finland har ingen spesifikk havnelov eller sentral styring av organisasjonsform	Lov om statsdrevne havner og handelsflåte, store strategiske havner eies av staten, statlig etat og operativt ansvar hos regionale havnemyndigheter

I motsetning til dette har Danmark, Sverige, Finland og Spania mer sentraliserte havnestrukturer med færre, men større havner som fungerer som hovedknutepunkter for internasjonal og nasjonal sjøtransport.

Denne forskjellen i havnestruktur påvirker logistikk, transportkostnader og effektivitet i de respektive landene. Mens Norges desentraliserte modell gir fleksibilitet og reduserte kostnader for lokale næringer, kan de mer sentraliserte modellene i de andre landene tilby høyere effektivitet og bedre infrastruktur for større volumer av gods og passasjerer.

Tabell 3-3 oppsummerer funnene.

Tabell 3-3 Oppsummering av havnestrukturen i Norge sett opp mot andre utvalgte europeiske havner

Norge	Danmark	Sverige	Finland	Spania
Sterkt kommunalt eierskap og stor lokal variasjon. Desentralisert struktur (og geografisk), men klart lovverk Lav grad av kommersialisering, men lovendring i 2019 tilrettelegger for dette gjennom mulighet for utbytte	Fokus på markedsdrevne havner, selskapsstruktur og effektiv drift	Ligner Norge, men sterkere trykk for sentralisering	Kommunalt eid, men profesjonalisert og regionalt koordinert Sterkt fokus på havnene som en del av nasjonal transportinfrastruktur og logistikkjenester	Sterkt sentralisert havnesystem. Staten eier og styrer, men drift er regionalt tilpasset

3.4 Foreløpige innsikter og utfordringsbilde

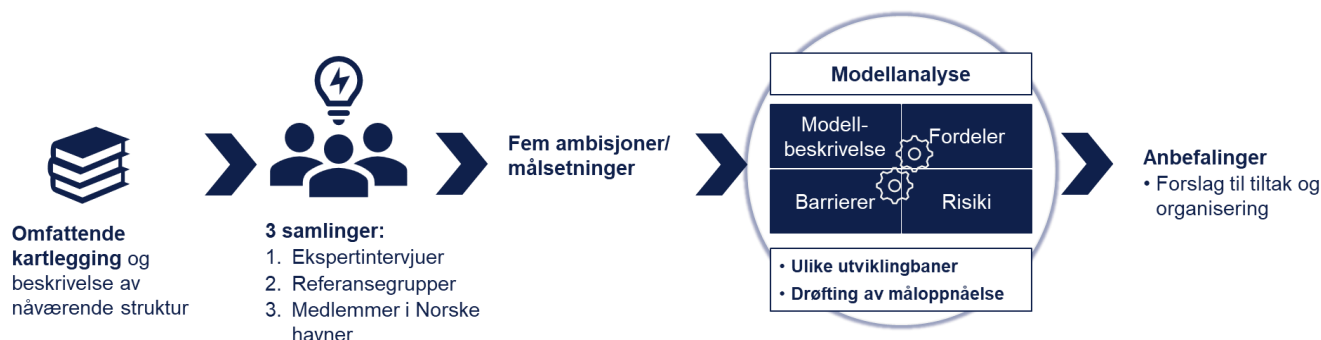
Utviklingen av norske havner skjer i skjæringspunktet mellom langsiktige samfunnsbehov og kortsiktige operative krav. Havner skal være robuste knutepunkter for transport og logistikk, samtidig som de må tilpasse seg skiftende markedsforhold, geopolitisk utvikling og miljøkrav. Dette gir et komplekst styringsbilde, der både lokalisering, fysisk havneinfrastruktur, styring og finansieringsmodeller spiller inn. Samtidig varierer forutsetningene betydelig mellom havnene og deres eierkommuner. Noen opererer i tett befolkede byområder med høyt arealpress og stor konkurranse om alternativ bruk av sjøfronten, mens andre har god plass, men lavere trafikkgrunnlag. Enkelte havner har høy grad av spesialisering og kommersiell drift, mens andre ivaretar bredere samfunnsoppdrag knyttet til beredskap og forsyningssikkerhet. Disse variasjonene skaper ulike utfordringer og muligheter for utvikling, investering og organisering. I tillegg stiller fremtidige behov innen transport, energi og forsvar nye krav til kapasitet, fleksibilitet og bærekraft. For å forstå hvordan havnene kan møte fremtidige krav og forventninger, er det nødvendig å identifisere sentrale utfordringer i dagens havnestruktur. Under er sju overordnede barrierer som må håndteres for å legge til rette for en mer effektiv, koordinert og bærekraftig utvikling av norske havner:

- **Manglende nasjonal samordning:**
Ingen overordnet nasjonal plan for havnestrukturen gjør det vanskelig å koordinere investeringer og utvikling på tvers av regioner og transportformer.
- **Intermodale svakheter:**
Mange havner mangler effektive tilknytninger til vei og/eller jernbane, noe som begrenser deres rolle i helhetlige logistikkjeder.
- **Byutviklingspress og arealkonflikter:**
Spesielt i større byer utsettes havnene for sterkt press fra andre arealformål (bolig, næring og rekreasjon). Uten nasjonal prioritering taper havneformålene ofte i lokal arealpolitikk.
- **Desentralisert eierskap og finansiering:**
Kommunalt eierskap og lokal finansiering gir ulik kapasitet og investeringskraft. Mangelen på statlig samordning skaper forskjeller mellom havner og regioner.
- **Lav integrasjon i grønn omstilling:**
Mange havner har utfordringer med å planlegge og investere for landstrøm, alternative drivstoff eller energieffektive logistikksystemer uten en nasjonal strategi og koordinert støtte.
- **Svak statlig forankring sammenlignet med andre sektorer:**
I motsetning til vei, bane og luftfart har ikke havnesektoren en statlig overbygning som følger opp infrastruktur, drift og utvikling i tråd med nasjonale mål. Kystverket har ansvaret for farleden i dag.
- **Behov for å tydelig skille mellom myndighetsrolle og forretningsmessige oppgaver** (utbytte trekker i retning av at havnen er kommersiell).

4 METODEBESKRIVELSE

Dette kapittelet beskriver det samlede metodegrunnlaget for analysearbeidet som er gjennomført i prosjektet om organisering og utvikling av norsk offentlig havnesektor. Målet har vært å utvikle et kunnskapsbasert grunnlag for fremtidig organisering, som ivaretar nasjonale og internasjonale krav og forventninger til sektoren i årene som kommer.

Analysearbeidet har kombinert kvalitative og kvantitative metoder for å sikre bred innsikt og forankring. Det er lagt vekt på triangulering av datakilder, aktørmedvirkning og en analyse av organisatoriske modeller for å belyse komplekse problemstillinger knyttet til havnestruktur, finansiering, samfunnsoppdrag og fremtidige utviklingsbehov. Figuren under gir en oversikt over metoden brukt i studiet og som danner grunnlaget for studiets anbefalinger.

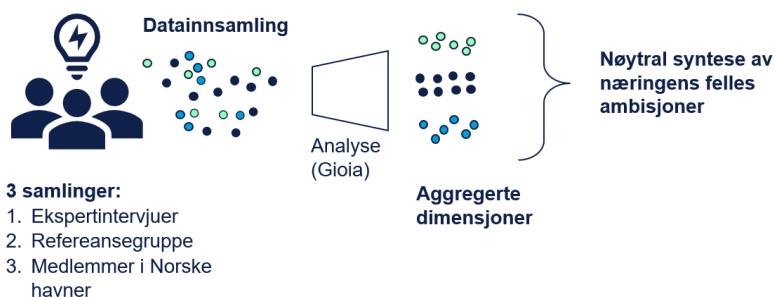


Figur 4-1: Oversikt over metoden brukt i studiet

4.1 Empirisk datainnsamling og analyse

Det er gjennomført dybdeintervjuer med nøkkelpersoner med særlig innsikt i havnesektoren, inkludert både kommersielle og offentlige aktører. I tillegg er det arrangert tre referansegruppemøter i samarbeid med Norske Havner, hvor representanter fra hele verdikjeden har deltatt. For å sikre viktig medvirkning fra norske havner, ble det organisert et digitalt medvirkningsmøte i forbindelse med Norske Havner sin regulære digitale «Havnefrokost». Møtet ble gjennomført med bred deltakelse fra medlemshavnene i Norske Havner. Dette ga verdifulle innspill til både dagens utfordringer, fremtidige behov og ønsket utvikling.

Faktoranalyse er gjennomført ved bruk av Gioia-metoden, som er særlig egnet for å løfte frem aktørenes egne perspektiver og utvikle et tematisk rammeverk basert på empiri. Metoden har bidratt til å identifisere 1. ordens konsepter, 2. ordens temaer og aggregerte dimensjoner som grunnlag for strategiske anbefalinger. Mer informasjon om analysemodellen Gioia-metoden er lagt til appendix. Figur 4-2 viser hvordan referansegruppemøter gir retning og forankring underveis, intervjuer gir dybdeinnsikt fra ulike aktørgrupper og Havnefrokost øker bredden i involvering og validerer innsikt. Alle tre datakilder kombinert med omfattende litteraturanalyse, leder til en oppsummering av ambisjoner og mål. Dette presenteres i slutten av kapittelet og danner grunnlaget for analysen av organisatoriske modeller.



Figur 4-2 Medvirkningsprosess og datainnhenting

Under følger figur som beskriver prosessen benyttet i ekspertintervjuene.



Figur 4-3 Skjematisert beskrivelse av Gioia-metoden for innhenting og analyse av kvalitative data

4.1.1 Deltakere og grupper

For å sikre bred innsikt og medvirkning har prosjektet involvert ulike aktørgrupper med relevans for havnesektoren. Det er gjennomført individuelle intervjuer, arbeidsmøter med to referansegrupper og en digital havnefrukost med medlemmer fra Norske Havner og er grunnlaget for analysen som presenteres i kapittel 4.2.

Ekspertintervjuer

Det er gjennomført dybdeintervjuer med nøkkelpersoner fra offentlige og private havner, næringslivsaktører og forvaltning. Intervjuene ble gjennomført én til én og analysert etter Gioia-metodikk for å identifisere sentrale tema og sammenhenger. Fem av intervjuene (markert i kursiv) ble gjennomført i tillegg - etter at den systematiske Gioia-analysen var ferdigstilt, og inngår derfor ikke i samme tematiske dybdeanalyse som de ti hovedintervjuene. Deres innspill er likevel vurdert og supplert inn i den samlede forståelsen.

Se i Appendix for intervjuguide og Tabell 4-1 for oversikt over intervjuobjekter.

Tabell 4-1 Oversikt over intervjuobjekter

Bente Hetland	- CEO i NCL - Styret i Karmsund Havn	Kurt Ommundsen	- Kommersiell direktør i Westport - Tidligere administrerende direktør i Westport
Geir Vinsand	- Leder Nivi analyse - Kommunereformer - Kommunale strukturer og samspillet med nasjonal struktur - Metodikk for interkommunalt samarbeid	Mathias Bernander	- Nåværende ordfører i Kristiansand kommune - Derav leder av representantskapet Kristiansand Havn - Tidligere ansatt i Kristiansand Havn
Helge Orten	- Storingsrepresentant (H) - Transport- og kommunikasjonskomiteen - Sentral rolle i utformingen av NTP og Havnestrategi av 2015.	Barbara Agersnap	<i>CEO i Copenhagen Malmö Port(CMP)</i>
Kristin Bjella	- Prosedyreadvokat i advokatfirmaet Hjort - Lovutvalget lov om IKS - Ledet utvalget for ny havne- og farvannslov (2019) - Gjort oppdrag ifbm. omorganisering av havner	Gøran Eriksson	<i>CEO i Göteborg Havn</i>
Roger Schjerva	2 perioder i styret i Oslo Havn, siste som havnestyreleder - Tidligere statssekretær i finansdepartementet - AP-politiker - Er nå konsulent i Rud Pedersen	Ville Haapasaari	<i>CEO i Helsinki Havn</i>
Tore Gautesen	- Tidligere havnedirektør i Karmsund Havn - Tidligere styreverv i Norske Havner, Maritimt forum - Adm.dir i Norwegian Offshore Rental	Bjørne Grimsrud	<i>Administrerende direktør i Transportøkonomisk Institutt (TØI)</i>
Siri Marthinsen	- AP-politiker, tidligere ordfører i Fredrikstad - Derav tidligere leder for representantskapet i Borg Havn - Tidligere styreleder i Borg Havn	Kristin Ystmark Bjerkkan	<i>Forskningsleder i SINTEF Mobility, ekspert på havneområdet</i>
Dagfin Henrik Olsen	- Tidligere havnestyreleder i Bodø Havn - Var saksordfører under arbeidet med den reviderte havne- og farvannsloven (2019)		

Referansegruppemøter

Det er gjennomført to separate referansegruppemøter, ett med gruppe 1 bestående av kommersielle interessenter og ett med gruppe 2 bestående av nasjonale aktører. Deltakerne har arbeidet i grupper, diskutert og presentert i plenum. Notater fra møtene er samlet inn og analysert med samme tilnærming som intervjuene. Referansegruppene ble i tillegg samlet til en felles sluttpresentasjon der foreløpige funn og anbefalinger ble lagt frem og representantene fikk diskutere og komme med innspill. Innspillene fra det siste møtet har blitt vurdert og brukt som del av beslutningsgrunnlaget.

Figur 4-4 gir oversikt over deltakere i referansegruppene.

Gruppe 1	Gruppe 2
Kommersielle interessenter og brukere av havnesektoren	Nasjonale aktører innen maritim næring og transportpolitikk
 • Øystein Høsteland Sundby	 • Marit Momrak Wright
 • Are Grathen	 • Jens Aarsand Sæter • Ingvild Kragseth
 • Rohit Sharma	 • Kenneth Erdal
 • John Christensen	 • Gabrielle Legrand Gjerdset
 • Fred Voldset	 • Jørn Askvik
 • Nina Stokke	 • Ingelin Noresjø
 • Trond Tonjum	 • Eline Caspersen • Vilde Westhus
 • Lars Erik Marcussen	 • Gunn Alice Birkemo

Figur 4-4 Oversikt over deltakere i referansegruppene

Havnefrukost

I tillegg ble det gjennomført en digital «havnefrukost» med deltakere fra Norske Havners medlemsmasse. Deltakerne diskuterte i grupperom og presenterte i plenum. Notater fra diskusjonene ble oversendt i etterkant og analysert etter samme prinsipper som øvrige kvalitative data.

4.2 Analyse av organisatoriske modeller

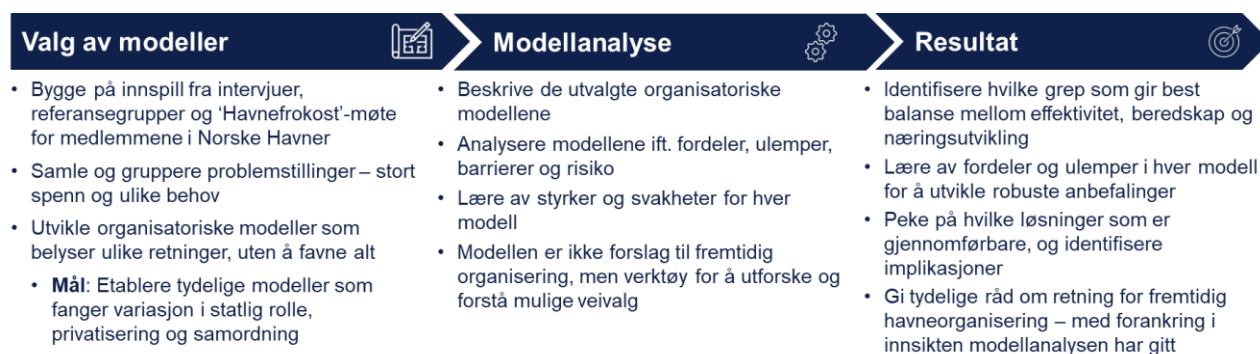
For å belyse ulike utviklingsbaner for norsk havnesektor, har vi satt opp seks organisatoriske modeller som representerer mulige veivalg basert på innspill, analyse og internasjonale erfaringer.

De organisatoriske modellene er utviklet med hensyn til følgende punkter:

- **Bredde og variasjon:** De dekker et vidt spekter av styringsmodeller – fra full statlig overtakelse til videreføring av dagens fragmenterte modell. Dette gir et rikt grunnlag for å vurdere effekter og hensiktsmessighet.
- **Kriterier for sammenligning:** Modellene vurderes etter samme kriterier (fordeler, barrierer, risiko og grad av sentralisering), med støtte i vektingsverktøyet som presentert i metodekapittelet. Dette sikrer konsistens og sammenlignbarhet.
- **Nullpunktet som referanse:** Organisatorisk modell 0 – dagens modell – fungerer som et viktig sammenligningsgrunnlag. Det viser konsekvensene av å ikke gjøre strukturelle grep, og hva man kan forvente dersom utviklingen fortsetter uten tydelig nasjonal retning.
- **Kobling til felles mål:** Modellene vurderes opp mot de felles ambisjonene som ble oppsummert i kapittel 5.2. Spørsmålet er ikke bare hva som er gjennomførbart, men hvilke veivalg som i størst grad bidrar til de identifiserte ambisjonene, og som gir størst netto-nytteverdi.

Modellanalysen brukes til å utforske ulike utviklingsbaner for norsk havnesektor og vurdere hvilke strukturelle grep som best støtter realiseringen av de identifiserte ambisjonene. Analysen gir et rammeverk for diskusjon av fordeler, barrierer og risiko ved ulike veivalg, og har som mål å danne et robust grunnlag for studiets anbefalinger. Figur 4-1 gir en oversikt over prosessen med å velg og analyser modellen, samt resultatet fra analysen.

Analysen av de utvalgte organisatoriske modellene bygger på kvalitative innspill fra næringen, og gir et rammeverk for diskusjon av fordeler, barrierer og risiko ved ulike veivalg. Analysen har til hensikt å utforske hvordan ulike strukturelle og styringsmessige valg for havnesektoren kan påvirke evnen til å realisere næringens felles mål, og danne et robust grunnlag for de anbefalingene som gis.



Figur 4-5 Oversikt over metoden for modellanalysen

5 NØKKELFUNN FRA INTERVJUER OG REFERANSEGRUPPEMØTER: AGGREGERTE DIMENSJONER

I dette kapittelet gjengir vi hovedfunn fra den kvalitative datainnhenting, basert på ekspertintervjuer, referansegruppemøter og havnefrokosten med medlemmer av Norske Havner. Funnene er analysert med Gioia-metoden, og presenteres gruppevis som 2. ordens temaer og aggregerte dimensjoner. En fullstendig oversikt over 1. ordens utsagn er inkludert i vedleggene.

5.1.1 Ekspertintervjuer

Ekspertintervjuene gir innsikt i hvordan sentrale aktører vurderer havnenes rolle, rammebetingelser og fremtidige utvikling. 2. ordens temaer og aggregerte dimensjoner er gjengitt i Tabell 5-1. Se Appendix B for fullstendig analyse.

Tabell 5-1 Nøkkelfunnfunn fra ekspertintervjuer

2. ordens dimensjoner	Aggregerte dimensjoner
Manglende samordning og standardisering svekker konkurransekraften til sjøtransporten	Fragmentert havnestruktur svekker havnene som kritisk infrastruktur og sjøtransportens rolle i det nasjonale transportsystemet
Uklare roller og ukoordinert overbyggende utvikling for havnene gir lite strategisk samlet retning	
Ineffektiv utnyttelse av logistikk og manglende fokus på potensiale for intermodale knutepunkt (jernbane, vei og sjøtransport).	
Havnene kan ta en fasilitatorrolle for å nå nasjonale klimamål, men mangler overordnede rammer og mål å styre etter.	Selvfinansiering og åpning for utbytte kan redusere havnenes evne til å bidra til oppgaver som kommer regionen eller nasjonen til gode
Havnene forventes å ivareta kritiske funksjoner som forsyningssikkerhet og beredskap – finansieres per i dag utelukkende av havnas kommersielle kunder	
Eierkommunens innflytelse på areal, infrastruktur og utbyttmulighet kan gi interessekonflikter, særlig ved gap mellom lokalpolitisk ambisjon og nasjonale prioriteringer	
Strategisk utvikling krever innovasjon, samarbeid og rolleforståelse. Standardisering for sentrale oppgaver er nødvendig	Sjøtransporten, med havner som knutepunkt, har potensiale til å bidra til bærekraft, industriutvikling og ivareta beredskap, men det krever målrettet koordinering
Effektiv utvikling forutsetter geografisk spesialisering og koordinering – lokalt eierskap bevares, statlig styring og finansiering på nasjonalt kritiske oppgaver	
Utpekte sentrale havner bør ha en form for nasjonal overbygning, mindre havner kan fortsette med dagens organisering	

Drøfting av nøkkelfunn fra ekspertintervjuer

Intervjuene viser bred enighet om at dagens organisering og styring av havner ikke er godt nok tilpasset fremtidens krav, og at fragmentert styring og lokal prioritering gjør det vanskelig å få gjennomført overordnede mål om bærekraftig transport og beredskap. Manglende koordinering og nasjonal planlegging hemmer effektiv bruk av sjøtransport, samtidig som markedsaktørene etterlyser tydeligere prioriteringer og standardisering.

Flere respondenter påpeker at økonomiske rammebetingelser – inkludert krav om selvfinansiering og kommunalt utbytte – kan hindre investeringer i infrastruktur og klimavennlige løsninger, særlig når gevinsten overstiger det lokale nyttebildet. Det fremheves også at havnene spiller en kritisk rolle i beredskap, forsyningssikkerhet og industriutvikling, men at de mangler både finansiering og styringslinjer som gjenspeiler dette ansvaret.

Havnenes rolle som tilretteleggere for næringsutvikling og knutepunkt for intermodal transport løftes frem som en underutnyttet mulighet. Dette krever imidlertid at roller og ansvar blir tydeligere, og at det etableres mekanismer for samordning på tvers av nivåer og havner. Flere støtter ideen om en differensiert tilnærming – med sterkere nasjonal involvering og finansiering av de mest strategiske havnene, mens havner som drives hovedsakelig som næringsaktører kan videreføres med lokal kontroll.

Nøkkelfunn oppsummert:

- **Manglende samordning** svekker sjøtransportens konkurransekraft og bidrag til nasjonale mål
- **Lokale ambisjoner og ulik praksis** fører til fragmentering og ineffektiv ressursbruk
- **Klimainvesteringer og innovasjon** krever nasjonale rammer og koordinering
- **Beredskap og forsyningssikkerhet** er et nasjonalt ansvar, og kan ikke finansieres lokalt
- **Fragmentert eierstruktur og liten politisk** styring påvirker havnenes fleksibilitet og strategiske rolle
- **Strategisk utvalgte** havner bør inngå i nasjonal planlegging, mens mindre havner kan forbli lokalt forankret

5.1.2 Referansegruppe

I referansegruppene ble perspektiver delt og diskutert i plenum – med fokus på utfordringer og løsninger for havnesektoren. Hovedfunn er gjengitt i Tabell 5-2, Tabell 5-3 og tabell 4-5.

Tabell 5-2 Innspill fra referansegruppe 1: Kommersiell aktører

2. ordens dimensjoner	Aggregerte dimensjoner
• Uklar teknologisk retning og manglende prioritering • Vanskelig veivalg med teknologi når man ikke er klare på hva man skal satse på. Ulik modning, fokus og utrulling av nye system og digitalisering	Behov for samordnet utvikling og prioritering for å legge til rette for enhetlig teknologisk utvikling
• Behov for harmonisering og lik praksis i sentrale havner. • Må sikre den store samfunnets målsettinger. • Jo færre aktører å forholde seg til jo lettere blir det. • Alle havner trenger ikke å levere alle tjenester	
• Fragmentert og manglende kapasitet • Økt spesialisering/samarbeid hos/mellom havnene hindres av bl.a. eierstruktur. • Økt konkurranse mellom havnene kan være til hinder.	Profesjonalisering av styring og krav til strukturell samordning
• Manglende kontinuitet og langsiktig styring • Politiske styrer har lite til begrenset innsikt i havnedrift og utvikling	
• Behov for overordnet investeringsstyring • Hele transportkjeden er avgjørende for en konkurransedyktig maritim sektor. • Tenke ende-til-ende/intermodalitet for effektiv og sikker logistikk, avgjørende med samspill mellom bane og vei	Havner som utviklingsaktører og verktøy for helhetlig transportplanlegging – med fokus på ende-til-ende-tenking og samspill mellom transportsektorene
• Markedsdynamikk og næringslivsbehov bør påvirke hvilket havnetilbud som utvikles • Balansere havnenes rolle som tilrettelegger for næringsutvikling og forvaltningsoppgavene	

Drøfting av nøkkelfunn fra kommersielle aktører

Referansegruppen med kommersielle aktører peker på et behov for samordnet teknologisk utvikling og tydeligere nasjonale prioriteringer. Det uttrykkes frustrasjon over fragmentert styring på tvers av havner – særlig når det gjelder teknologi, standarder og kompetanse. Dette gjør det vanskelig å sikre effektiv drift og attraktive rammer for næringslivets behov. Mangel på harmoniserte standarder trekkes frem som en vesentlig barriere for både innovasjon, digitalisering og investering. Gruppen etterspør nasjonale føringer og en overbygning for strategiske investeringer, særlig innen grønn teknologi og logistikkinfrastruktur. Havnenes rolle som muliggjørere for næringslivets konkurransekraft vektlegges: Havner må sees som integrerte knutepunkt i verdikjeden – ikke som isolerte forvaltningsenheter. Dette krever ende-til-ende-tenkning, der hele transportkjeden optimaliseres i samspill med brukernes behov.

Tabell 5-3 Innspill fra referansegruppe 2: Nasjonale aktører

2. ordens dimensjoner	Aggregerte dimensjoner
Uklare grenseflater mellom havner og øvrige transportsektorer fører til overlappende ansvar og manglende samordning i utvikling og drift av havner.	Behov for nasjonal koordinering og styring
- Rolle- og nivåavklaring mellom stat, fylke og kommune - Uklar og fragmentert ansvar mellom ulike forvaltningsnivåer skaper usikkerhet og hemmer langsiktig planlegging og investering	
- Fragmentering og behov for helhetlig logistikktenkning - Havnene opererer ofte isolert, uten tilstrekkelig koordinering med nasjonale transportstrategier. - Mer helhetlig tilnærming til logistikk og transportinfrastruktur ønskes, der havnene inngår som integrerte intermodaleknutepunkt	Systemperspektiv og strukturell differensiering mellom havner
- Kategorisering og prioritering av havnetyper - Utvikle en typologi for norske havner basert på funksjon, størrelse og strategisk betydning. - En kategorisering kan danne grunnlag for differensiert styring, investering og støtte.	
- Effektivitet, verdi for brukere og grønn omstilling - Må levere høy verdi for brukerne gjennom effektiv drift og tjenester. - Bidra aktivt til grønn omstilling, blant annet gjennom tilrettelegging for nullutslippsløsninger og ny energiinfrastruktur.	Markedsorientering og operasjonell effektivitet
- Standardisering, effektivisering og investeringsevne - felles standarder og digitale løsninger som kan styrke effektivitet og samhandling. - Økt investeringsevne forutsetter også bedre tilgang til kapital og mer forutsigbare rammebetingelser.	

Drøfting av nøkkelfunn fra offentlige aktører

Referansegruppen bestående av nasjonale aktører understreker behovet for klarere nasjonal styring og rollefordeling i havnesektoren. Det pekes på at dagens fragmenterte modell – med mange kommunalt eide havner og uklare og tildels fraværende statlige føringer – er dårlig tilpasset nasjonale hensyn som forsyningssikkerhet, beredskap og effektiv transportpolitikk.

Særlig beredskap og grønn omstilling trekkes frem som oppgaver som krever statlig ansvar, både når det gjelder styring og finansiering. Det pekes på at havner har vært underprioritert i nasjonale styringsdokumenter, og at mangelen på en helhetlig plan hemmer langsiktig utvikling.

Gruppen gir samtidig støtte til differensiering mellom havnetyper. Det foreslås at havner bør kategoriseres etter funksjon, rolle og geografisk betydning – med ulik grad av nasjonal involvering og styring, tilpasset formål og oppgave.

Nøkkelfunn (oppsummert fra begge grupper)

- **Behov for nasjonal koordinering:** Det er bred enighet om behovet for nasjonale føringer for teknologi, investeringer og standardisering.
- **Fragmentert styring:** Dagens desentraliserte modell svekker havnesektorens effektivitet og evne til å løse nasjonale oppgaver.
- **Standardisering før digitalisering:** Felles standarder er nødvendig for å sikre interoperabilitet, verdikjedefokus og digital framdrift.
- **Havner som verdikjedeaktører:** Havnene må ses som aktive knutepunkt i transportkorridorer, ikke som isolerte infrastruktureiere.
- **Differensiering og funksjonsdeling:** Det er behov for å skille mellom havnetyper, og tilpasse organisering, oppgaver og styringsnivå deretter.
- **Investeringsevne og økonomisk bærekraft:** For å møte forventninger om grønn omstilling og beredskap, må havnene ha tilgang til forutsigbar finansiering.
- **Langsiktig planlegging og rolleavklaring:** Det etterspørres tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom stat, kommune og fylkeskommune.
- **Kompetansesamling og ressursdeling:** Profesjonalisering og fellesløsninger kan hindre ressursfragmentering og sikre effektiv gjennomføring.

5.1.3 Medlemshavner i Norske Havner

Gjennom havnefrokosten fikk medlemmer mulighet til å reflektere fritt rundt havnenes utfordringer og muligheter. Hovedfunn er gjengitt i Tabell 5-4 under.

Tabell 5-4 Innspill fra medlemmer i Norske Havner

2. ordens dimensjoner	Aggregerte dimensjoner
Nasjonal styring og politisk retning • Staten må ha en «hånd på rattet» og at havnene i dag i for stor grad overlates til seg selv. • Det etterlyses klare nasjonale føringer for sentrale havner og en felles havnestrategi som gir retning og forpliktelser	Tydeligere nasjonal styring og prioritering i form av klarere rammer, koordinering og forpliktelser
Samordning og standardisering • Behov for tettere samarbeid og standardisering mellom havner. • Samordning for operasjonelle prosesser og styringsmodeller. Det er behov for mer helhetlig samordning for å møte nasjonale mål.	
Finansieringsmekanismer og nasjonal prioritet • Havnene bør gis høyere status og bedre tilgang til nasjonale og internasjonale tilskuddsmidler. • Dagens finansieringsmodeller ikke i tilstrekkelig grad støtter opp under nødvendige investeringer i infrastruktur og teknologi for fremtidens behov	
Regional samordning og samarbeid • Det er et sterkt ønske om å styrke havnenes evne til å planlegge, beslutte og gjennomføre tiltak i tråd med samfunnets behov. Regional koordinering og samarbeid • Støtte til kompetanseutvikling og strategisk planlegging	Havnene må bli bedre rustet til å planlegge, beslutte og gjennomføre tiltak som kreves for å møte samfunnets behov – både nå og i fremtiden.
Organisasjonsformer og eierstyring – tydeligere styringsmodeller • styrke styrekompetansen. • Sikre at styringsmodellene er tilpasset både kommersielle og samfunnsmessige mål	

Funksjonell differensiering og skala • Noen havner får tydeligere roller i det nasjonale systemet. • Bedring i ressursutnyttelse og spesialisering • Gir grunnlag for skalaeffekter der det er hensiktsmessig	
Koordinering med annen infrastruktur • Havnene må ses som en integrert del av transport-, forsynings- og beredskapssystemet. • Sammenhengende infrastruktur og bedre koblinger til vei, jernbane og energisystemer. • Koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer	Havnene må ikke stå alene, men ses som en del av et større system for transport, forsyningssikkerhet og samfunnsberedskap
Beredskap og leveransesikkerhet • kritisk infrastruktur og må rustes for å håndtere kriser og usikker geopolitisk situasjon. • Behov for å styrke beredskapsplanlegging og sikre leveransesikkerhet, både nasjonalt og regionalt	
Sentral rolle i energi- og klimaomstilling • Ambisjonen om klimanøytralitet innen 2050 krever at havnene bidrar aktivt til energi- og klimaomstilling. Tilretteleggere for tilgang til grønn energi, elektrifisering av havnedrift og støtte til utslippsfrie transportløsninger	

Drøfting nøkkelfunn fra medlemshavnene i Norske Havner

De deltagende havnene i Havnefrokosten etterlyser tydeligere nasjonal styring og retning for havnesektoren. Det er en gjennomgående oppfatning at havnene i dag i for stor grad overlates til seg selv, uten nasjonale rammer, forpliktelser eller tilstrekkelig prioritet i transportpolitikken. En statlig forankret havnestrategi og et eget kapittel i NTP foreslås som konkrete tiltak.

Mangelen på ensartet tilgang til støtteordninger fremheves som barrierer for forutsigbarhet og konkurransenøytralitet. Deltakerne ønsker bedre tilgang til finansiering, både gjennom statlige ordninger og internasjonale virkemidler, og advarer mot at utbyttepress svekker utviklingskraft.

Det pekes også på behov for sterkere regional samordning – som kan realiseres gjennom felles utviklingsselskaper og tydeligere rolle- og oppgavefordeling mellom havner i samme region. I forlengelsen av dette trekkes det frem at rendyrking av funksjoner og differensiering av terminaltyper vil kunne gi bedre kapasitetsutnyttelse og skape en mer robust havnestruktur.

Flere peker på at dagens havnesystem lider under fragmentert styring, manglende koordinering med annen transportinfrastruktur, og at samspillet med Forsvaret og beredskapsansvar fremstår uavklart. Havner sees som en del av et helhetlig system, og må planlegges deretter – noe som også påvirker måloppnåelse på klimaomstilling og tilgang til grønn energiinfrastruktur.

Oppsummering

- **Behov for nasjonal styring:** Deltakerne etterspør en helhetlig, forpliktende nasjonal strategi for havner – med konkret forankring i NTP og statlige rammer.
- **Finansiering og virkemidler:** Det pekes på svak tilgang til midler for utvikling og omstilling. Havnene bør få høyere status og mer forutsigbare støtteordninger.
- **Standardisering og rettferdig konkurranse:** Felles kontraktsformater, felles prisstruktur og harmonisering etterlyses for å sikre konkurransenøytrale vilkår.
- **Regional samordning:** Økt samarbeid mellom havner i samme region og felles selskapsstrukturer trekkes frem som nødvendig for å bygge robuste enheter.
- **Differensiering og skala:** En rendyrking av havnefunksjoner og bedre kapasitetsutnyttelse foreslås for å unngå overlapp og ineffektivitet.
- **Koordinering med annen infrastruktur:** Uklare ansvarsforhold og svak samordning med veier, forsvar og digital infrastruktur er en barriere for effektiv planlegging.
- **Beredskap og forsyningssikkerhet:** Havnenes rolle i sivil og militær beredskap må defineres tydeligere og prioriteres i investeringer og styring.
- **Energi og klimaomstilling:** Tilgang på grønn energi er ujevnt fordelt. Det trengs en mer koordinert innsats for å sikre rettferdig og effektiv klimaomstilling.

5.2 Oppsummering ambisjoner og mål

Basert på intervjuer, referansegruppemøter og medvirkning i Havnefrakosten har analysearbeidet resultert i fem målsetninger. Ambisjonene er formulert som en nøytral syntese av det samlede informasjonsgrunnlaget i prosjektet.

Funnene peker i samme retning: Havnesektoren står overfor betydelige endringer – med skjerpede krav til beredskap, grønn omstilling, teknologisk utvikling og en forventning om mer sømløs integrasjon i det nasjonale transportsystemet.

De fem målene som presenteres under utgjør ikke bare en oppsummering av informasjonsinnhenting – de fungerer også som grunnlag for det videre analysearbeidet presentert i kapittel 6.

1) Styrket nasjonal samordning og beredskap i norsk havnesektor

- Etablere en helhetlig nasjonal strategi og struktur som ivaretar havnenes rolle i forsyningssikkerhet og beredskap i en tid med geopolitisk uro

2) Effektiv og bærekraftig havneutvikling

- Redusere fragmentert styring, overinvesteringer og kapasitetsglidning.
- Stimulere til målrettede investeringer i tråd med nasjonale prioriteringer og klimamål.
- En revisjon av havne- og farvannsloven (HFL) bør vurderes for å sikre at overskudd reinvesteres og styrker konkurransekraften

3) Konkurransedyktig sjøtransport som del av et helhetlig transportsystem

- Øke sjøtransportens attraktivitet og effektivitet gjennom bedre samhandling med vei og bane, standardisering, digitalisering og felles logistikkforståelse

4) Robust organisering og profesjonalisert drift

- Fremme regionale samarbeid og samspill mellom havneselskap, styrke fagmiljøer og utvikle styringsmodeller som gjør havnene bedre rustet til å bidra til næringsutvikling, grønn transformasjon og effektiv drift

5) Riktig ansvars plassering og forutsigbar styring og utvikling

- Klargjøre roller og ansvar mellom stat, fylke og kommune - og sikre en statlig overbygning med eierskap til strategi og rammer - uten nødvendigvis å overta eierskap eller drift

6 Alternative modeller for fremtidig organisering

I dette kapittelet presenterer vi seks ulike organisatoriske modeller og bruker disse som et analyseverktøy for å utforske ulike utviklingsbaner for norsk havnesektor og vurdere hvilke strukturelle grep som best støtter realiseringen av de identifiserte felles ambisjonene.

For hver organisatorisk modell har vi gitt en kort beskrivelse av sentrale drivere for valgt av modellen, og systematisk kartlagt mulige fordeler, barrierer og risikofaktorer. Hver organisatorisk modell er bygget opp etter et felles rammeverk for å sikre sammenlignbarhet og systematikk. Rammeverket omfatter følgende vurderingsdimensjoner:

Tabell 6-1 Rammeverk for organisatoriske modellanalyse

<i>En kort beskrivelse av modell og drivere</i> Deretter konsekvens i form av en endret organiseringsmodell, herunder en samlet fremstilling av - Eierskap (statlig, kommunalt, privat) - Strukturell overbygning (nasjonal, regional, lokal) - Finansiering og styring (Hvem investerer, hvem beslutter, hvem drifter) Her tydeliggjøres hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom aktørene, samt hvilke styringsprinsipper som ligger til grunn.	Fordeler/muligheter Identifiserer hvordan modellen kan bidra til effektivisering, bedre beredskap, økt investeringsevne, tydeligere rollefordeling eller bedre samspill i transportkjeden. Her kobles det eksplisitt til ambisjonene i kapittel 5.2 for å vurdere måloppnåelse.
Utfordringer/barrierer Hvilke utfordringer organiseringsmodellen kan møte i praksis, sett opp mot nullsituasjonen. Dette inkluderer politisk eller institusjonell motstand, økte kostnader, lovgivningsbehov, eller fare for kompleksitet og rolleklarhet.	Nye risikoer vs. nullsituasjonen En vurdering av hvilke nye sårbarheter og styringsutfordringer som kan oppstå. Her inngår f.eks. sentralisering, markedssvikt, tap av lokal forankring eller beredskapsmessige blindsoner.

Videre har vi vurdert hver modell ved hjelp av et vektingsverktøy (jf. Tabell 6-2), der vi har analysert:

- Grad av sentralisering, altså hvor mye ansvar, styring og standardisering som er samlet nasjonalt
- Samlet nytte, basert på modellens bidrag til næringsutvikling, grønn omstilling og beredskap
- Barrierer, vurdert ut fra tekniske, økonomiske, juridiske og organisatoriske hindringer
- Risiko, vurdert etter sannsynlighet og konsekvens for uønskede utfall

Denne metoden gir et sammenligningsgrunnlag som tydeliggjør hvordan ulike veivalg påvirker havnesektorens evne til å nå de felles målene som er identifisert. Vi får samtidig innsikt i hva som kan hindre implementering, og hvilke modeller som gir størst netto nytte sett opp mot risiko og gjennomførbarhet.

Tabell 6-2 Vektingsverktøy for å analysere ulike organisatoriske modeller:

Score	Grad av statlig styring	Fordeler/muligheter	Utfordringer/barrierer	Risiko
	Vurderingene bygger på grad av statlig styring, samordning og nasjonal standardisering, og i hvilken grad eierskap, ansvar og nasjonal myndighet er sentralisert	Vurderingene bygger på tiltakenes bidrag til havnenes rolle i næringsutvikling, grønn omstilling og beredskap	Barrierer vurderes ut fra hva som hemmer gjennomføring, herunder tekniske, økonomiske, juridiske og organisatoriske hindringer.	Risiko vurderes ut fra sannsynlighet og konsekvens for uønskede utfall, inkludert sårbarhet og utfordringer for beredskap, leveransesikkerhet eller effektivitet.
1	Fullt lokalt eierskap og styring uten koordinering	Liten fordel. Begrenset eller marginal gevinst	Ingen eller svært få barrierer	Lav sannsynlighet og lav konsekvens. Lett å forebygge eller håndtere.
2	Lokalt forankret med noen regionale eller nasjonale retningslinjer	Moderat fordel. Kan gi merkbar forbedring	Noe innsats kreves, men håndterbart	Konsekvens er lav sammenlignet med nullsituasjonen, og/eller lett å motvirke med moderat innsats.
3	Moderat grad av regionalt samarbeid eller fellesløsninger	Betydelig fordel. Klart forbedringspotensial	Krever målrettede ressurser og tiltak	Moderat sannsynlighet og/ eller uønsket konsekvens, men mulig å håndtere uten store utfordringer.
4	Statlig koordinering av samfunnskritiske funksjoner, men med lokal tilpasning	Stor fordel. Kan gi gjennomslag eller effekt på systemnivå	Flere betydelige barrierer må håndteres	Høy sannsynlighet og/eller alvorlig konsekvens, men tiltak er mulige.
5	Statlig eierskap og styring, med lokal operasjonalisering innenfor nasjonale rammer	Svært stor fordel. Strategisk eller transformativ gevinst	Store, kanskje uoverkommelige barrierer	Høy sannsynlighet og/eller svært alvorlig konsekvens og samtidig vanskelig eller umulig å sette inn effektive mottiltak

6.1 Beskrivelse og gjennomgang av vurderte organisatoriske modeller

For å belyse ulike utviklingsbaner for norsk havnesektor, har vi utviklet seks organisatoriske modeller som representerer mulige veivalg basert på innspill, analyse og internasjonale erfaringer. Hensikten er ikke å peke ut én konkret modell som fasit for sektoren, men heller bruke analysen som et verktøy til refleksjon om konsekvenser, barrierer og muligheter ved de ulike modellene, som igjen kan brukes som grunnlag for videre diskusjon og anbefalinger. Tabell 6-3 gir en oversikt over de seks modellene, med en kort beskrivelse, deres formål i analysen, og hvilke referansemodeller eller utviklingstrekk de er inspirert av.

Tabell 6-3 Oversikt over organisatoriske modeller

Modeller	Tittel	Beskrivelse organisatorisk modell	Begrunnelse for valg	Referanse
0	Nullpunktet Dagens organisering	Havnesektoren forblir lokalt organisert med stor variasjon i løsninger og ambisjons-nivå, drevet av lokale politiske interesser og fortsatt fravær av nasjonale føringer	Benyttes som nullpunkt og sammenligningsgrunnlag. Viser effekten av å ikke gjøre endringer.	Nåsituasjon
1	Statlig overbygning med fokus på samfunnskritiske oppgaver	Geopolitisk uro har utløst sterkere statlig styring av samfunnskritiske funksjoner - havnenes rolle i grønn omstilling og næringsutvikling har ikke sentral prioritering	Reflekterer bekymringer knyttet til beredskap og geopolitiske forhold, gjentatt i både intervjuer og referansegruppemøter.	Trafikverket, Rijkswaterstaat
2	Privatisering av kommersielle oppgaver	Økt press fra EU om harmonisering og strengere regelverk har ført til at mange havner velger å organisere seg som aksjeselskaper i landlordmodell	Utforsker en utvikling som sees i flere naboland, og vurderer relevans og effekt for norsk kontekst.	Dansk modell
3	Statlig havneetat og statlig kontroll i utvalgte havner	Økende geopolitiske spenninger og avhengighet av havner for energiforsyning og handel gjør at staten griper inn og overtar eierskap og drift av strategiske havner	Presenteres som et ytterpunkt og kontrast til dagens modell. Gir mulighet til å vurdere en statlig sentralstyring.	Spansk modell
4	Knutepunktstrategi og fokus på havnenes rolle i konkurranse-dyktige transportkjerder	En ny havnestrategi fra EU har utløst fokus på havnenes rolle i konkurransedyktige transportkjerder, med økt nasjonal regulering - for å sikre konkurransekraft	Tilsvare innspill om behovet for bedre samspill med annen transportinfrastruktur. Ser på havn som en integrert del av transportkjeden.	Finsk modell/EU TENT-T og CEF modell
5	Regionale havneselskap og samordning under IKS med nasjonal strategi	En sterkt presset kommuneøkonomi og nasjonale krav om koordinering i transportsektoren driver behov for regional samordning og mer effektiv ressursbruk	Bygger videre på eksisterende IKS-modeller for å møte utfordringer knyttet til lokal styring og fragmentering med formål om å styrke regional samordning, standardisering og stordriftsfordel (sentraliserte fellestjenester).	Interkommunale selskaper (IKS), Trondheim havn IKS

I følgende delkapitler presenteres hver organisatorisk modell mer inngående. Vi beskriver drivere og utviklingstrekk som kan gjøre de ulike modellene aktuelle, og vurderer mulige fordeler, barrierer og risikoer forbundet med gjennomføring. Vurderingene er gjort ut fra en felles vektingsmetodikk og tar utgangspunkt i hvor godt de ulike modellene støtter opp under ambisjonene formulert.

6.1.1 Nullpunktet

I nullpunktet som er dagens organiseringsform, ser vi på effektene av at havnesektoren forblir lokalt organisert uten nasjonal styring. Havnene eies og drives av kommuner gjennom ulike modeller, og utviklingen styres av lokale interesser.

<i>Havnesektoren forblir lokalt organisert med stor variasjon i løsninger og ambisjons-nivå, drevet av lokale politiske interesser og fortsatt fravær av nasjonale føringer</i> • Eierskap: Havnene eies og drives i hovedsak av kommuner gjennom KF, IKS eller AS • Strukturell overbygning: Det er begrenset statlig involvering, og det finnes ingen nasjonal koordinering eller overordnet styring av samfunnskritiske havnefunksjoner utover Kystverkets nåværende oppgaver tilknyttet havnesektoren. • Finansielt: Investeringer og drift skjer på lokalt initiativ, og organisering varierer fra kommune til kommune. Eierkommunen har mulighet til å ta utbytte etter godkjenning fra havnestyret. Inntekter kommer fra salg av tjenester og arealutleie.	Fordeler/muligheter • Beslutningstakere har nærhet og kjennskap til lokale behov og beslutningstakere • Fleksibilitet i driftsmodeller og utviklingsstrategier • Gir rom for lokale tilpasninger, initiativ og innovasjon • Mindre byråkrati og raskere beslutningsprosesser • Gunstige lånevilkår og skattefritak på havnerelatert aktivitet
Utfordringer/barrierer • Manglende nasjonal koordinering i beredskap og sikkerhet • Varierende kvalitet på tjenester og infrastruktur • Ulik kompetanse og kapasitet mellom kommuner • Begrenset insentiv til å ivareta nasjonale hensyn (beredskap, sikkerhet) • Manglende overordnet strategi for etablering av energiinfrastruktur for lav- og nullutslipps alternativer	Risikoen ved opprettholdelse av nullsituasjonen • Redusert leveransesikkerhet i krisesituasjoner • Lav utnyttelse av nasjonal havneinfrastruktur • Store variasjoner mellom havner i evnen til å møte nye krav og reguleringer • Lav nasjonal samordning i en geopolitisk usikker tid • Overinvestering i havner sett opp mot det samlede behovet • Vanskelig å standardisere – mange forskjellige digitale løsninger og systemer blir utviklet. Kostnadsdrivende både for havnen og kundene • Regler om skattefritak er under vurdering • Arealtilgang utfordres ved alternativ bruk til by- og sentrumsformål

Dagens organisering gir fordeler som fleksibilitet, nærhet til beslutningstakere og handlingsrom for lokal innovasjon. Dette kan gi mer treffsikker lokal utvikling og mindre byråkrati. Samtidig viser analysen at dagens modell har betydelige svakheter. Manglende koordinering, ulik kvalitet og fravær av nasjonale standarder gir lav samlet nytte og en rekke risikoer knyttet til beredskap, digitalisering og overinvestering. Lav samordning i en tid preget av geopolitiske spenninger og behov for klimavennlig transport trekker sterkt ned. Netto-nyttevurderingen er dermed lav, og nullsituasjonen fremstår som lite robust over tid

6.1.2 Statlig overbygning

I modellen kalt *statlig overbygning* ser vi på effektene av at staten tar ansvar for overordnet koordinering av samfunnsskrittiske funksjoner, mens kommunene fortsetter med øvrig drift. Rollen som regulator og tilrettelegger for beredskap styrkes.

<i>Geopolitisk uro har utløst sterkere statlig styring av samfunnsskrittiske funksjoner - havnenes rolle i grønn omstilling og næringsutvikling har ikke sentral prioritering</i> • Eierskap: Kommunene fortsetter å eie og drifte øvrig aktivitet i havnene som i dag, med stor frihetsgrad i valg av organisering (etat, KF, IKS). • Strukturell overbygning: Staten tar ansvar for overordnede, samfunnsskrittiske oppgaver gjennom bl.a havneberedskapsforskriften (2024) og utarbeider beredskapsplaner og prosedyrer for leveransesikkerhet. Det bygges på nasjonale standarder og krav til sikkerhet og beredskap og det har blitt utpekt hvilke havner som omfattes av samfunnsskrittisk infrastruktur. Samordning og strategi ivaretas av et statlig organ. Forsvarets langtidsplan samordnes med øvrige samferdselsplaner (NTP) • Fiansielt: Drift finansieres lokalt via brukerbetaling. Kostnader knyttet til etterlevelse av kravene som utpekt havn dekkes av et statlig øremerket infrastrukturfond.	Fordeler/muligheter • Økt nasjonal kontroll og strategisk grep om kritisk infrastruktur • Bedre koordinering av investeringer og vedlikehold av strategisk utpekte havner • Felles standarder og praksis for beredskap og forsyningssikkerhet • Kommunene får avlastning for nasjonale og internasjonale oppgaver og forpliktelser som krever samordning på overordnet nivå • Kan bygge kompetanse nasjonalt og effektivisere ressursbruk • Formalisere skille mellom kommersielle tjenester og samfunnsoppgaver som skal finansieres av det offentlige
Utfordringer/barrier • Uklar rollefordeling mellom stat og kommune • Motstand fra kommuner som mister selvråderett og autonomi • Opplevd urettferdig ved å ikke bli utpekt havn • Kostnader ved etablering av nye statlige funksjoner • Krever lovendringer og ytterligere institusjonell oppbygging • Uklare ansvarsforhold og manglende mekanismer for koordinering mellom sivile og militære aktører kan gjøre det krevende å etablere helhetlig samordning av transportkjeder for beredskap og forsyningssikkerhet (intermodale knutepunkt, NTP, Forsvarets langtidsplan)	Nye risikoer vs. nullsituasjonen • Risiko for dobbeltarbeid eller uklare gråsoner mellom stat og kommune • Kan føre til økt byråkrati og mer kompleks styringsstruktur • Svak leveranse- og driftssikkerhet • Sårbarhet ved sentralisering – tap av lokal tilpasning og opplevd eierskap • Fare for at nasjonale prioriteringer overskygger lokale behov

Denne modellen innebærer et balansert grep hvor staten tar ansvar for strategiske samfunnsfunksjoner som sikkerhet og beredskap, uten å overta eierskap eller daglig drift. Dette muliggjør nasjonale standarder og mer effektiv beredskapsstyring, og bidrar til måloppnåelse innen sikkerhet og samordning. Risikoen for uklar rollefordeling og

potensiell byråkratisering trekker noe ned, men vektingen viser høy netto nytte. Modellen underbygger behovet for en nasjonal strategi og etablering av en funksjon som koordinerer sektorens samfunnsoppgaver.

6.1.3 Privatisering

I denne modellen kalt *privatisering* ser vi på effektene av at markedet får en større rolle i havnedriften, med økt bruk av AS-modeller og private aktører. Kommunene regulerer og eier arealene, men operativ drift skjer på kommersielle vilkår.

<i>Økt press fra EU om harmonisering og strengere regelverk har ført til at mange havner velger å organisere seg som aksjeselskaper i landlordmodell</i> • Eierskap: Kommunene beholder eierskapet og viderefører forvaltningsansvaret for havnene, herunder å regulere havnearealet. Kommersielle oppgaver settes ut til private aktører og organiseres som aksjeselskap • Strukturell overbygning: Minimal involvering fra staten utover å etablere en klar rollefordeling mellom offentlig oppgaver og kommersiell drift. Modellen følger prinsippet om at markedsmekanismer sørger for effektivitet, konkurransekraft og innovasjon. Kommunen ivaretar eierskap, forutsigbar og langsiktig arealtilgang, samt legger til rette for utvikling av næringsaktivitet knyttet til havnedrift, logistikk og maritim industri. Politisk tilhørighet beholdes som før (NFD). • Finansielt: Kommunen skal ikke subsidiere drift, investeringer eller underskudd. Investeringer og kapital hentes i markedet på kommersielle vilkår.	Fordeler/muligheter • Økt effektivitet og innovasjon i drift som følge av konkurranse og insentivstruktur • Mulighet for investeringer og kapital fra private aktører • Profesjonelle styrever, ledelse og administrasjon øker ofte kundetilpasning og servicegrad • Kommunen får redusert økonomisk risiko, da tap ikke lenger bæres av offentlige budsjetter • Økt forretningsmessig profesjonalitet og investeringskapasitet kan styrke norske havners konkurranseevne internasjonalt, eksempelvis i møte med TEN-T- og CEF-støttede havner i EU
Utfordringer/barrierer • Langsiktige samfunnshensyn som forsyningssikkerhet, miljø eller byutvikling kan være vanskelig å ivareta gjennom kontrakter alene • Beredskap og sikkerhet krever offentlig kontroll og kan svekkes om for mye ansvar privatiseres • Motstand fra kommunene som mister direkte styring med den daglige driften og strategiske veivalg • Motstand fra fagmiljøer og fagforeninger • Kan måtte kreve særlovgivning som verner havner med mindre kommersiell bæreevne men som er kritisk infrastruktur • Dyrere lån og tap av skattefritak	Nye risikoer vs. nullsituasjonen • Økt sårbarhet ved kriser dersom beredskap ikke er godt kontraktfestet • Fare for at lønnsomhet trumfer samfunnskritiske hensyn • Mulig redusert åpenhet og innsyn i drift • Komplekse juridiske konflikter ved kontraktsbrudd eller krisesituasjoner • Tap av tillit til forvaltningen • Nedprioritering av havner med mindre kommersiell bæreevne men med stor betydning for noen få aktører og/eller som kritisk infrastruktur • Ytterligere vanskeliggjøre standardisering, gi ulik tjenestekvalitet og kostnader for brukere (mer fragmenterte løsninger, lite strukturert, ref. SIVA kommentar)

Denne modellen tilbyr økt effektivitet, profesjonalisering og investeringskapasitet, og er i tråd med EU-trender. Samtidig er det betydelig risiko knyttet til beredskap, samfunnshensyn og fragmentering. Vektingen viser at selv om noen gevinster er

store, oppveies de av barrierer og risiko for ulikhet, svekket styring og manglende standardisering. Modellen fremstår derfor som lite egnet for å sikre samfunnskritiske funksjoner og bør ikke være styrende for en nasjonal strategi. Modellen ligger tett opp mot dagens situasjon der markedsmekanismer allerede spiller en viktig rolle, men forsterker kommersialiseringen og formaliserer skillet mellom offentlig eierskap og privat drift. Dette kan øke effektiviteten på kort sikt, men uten nasjonale føringer for samfunnsoppgaver og beredskap vil svakhetene ved dagens organisering trolig forsterkes.

6.1.4 Statlig havneetat

I denne modellen kalt *Statlig havneetat* ser vi på effektene av at staten overtar eierskap og drift av strategisk viktige havner gjennom en egen havneetat. Kommunene beholder ansvar for resten.

<i>Økende geopolitiske spenninger og avhengighet av havner for energiforsyning og handel gjør at staten griper inn og overtar eierskap og drift av strategiske havner</i> • Eierskap: Staten overtar både eierskap og drift av noen strategisk utvalgte havner med særlig nasjonal/internasjonalt betydning gjennom en statlig havneetat. Kommunen beholder eierskapet for øvrige havner. • Strukturell overbygning: Kommunene fritas ansvar for de utvalgte og strategisk viktige havnene. Denne delen av havnesektoren integreres i en nasjonal havnestrategi som koordineres med øvrige transportetater for å sikre almenntilgang og effektiv logistikk, miljøhensyn, regional utvikling og tilgang til kritisk infrastruktur • Finansielt: Staten får ansvar for overordnet utvikling og investeringer i disse utvalgte havnene, samt bærer den økonomiske risikoen. Kommersiell operasjon kan settes ut til private aktører under en tydelig og enhetlig driftsmodell	Fordeler/muligheter • Helhetlig og nasjonalt koordinert strategi, styring og utvikling av havnesektoren – og muliggjør samarbeid og systemtankegang rundt transport og samferdsel • Styrket som part i nasjonal sikkerhet og beredskap • Mulighet for mer systematisk fordeling av ressurser og investeringer mellom regioner • Mulighet for nasjonale stordriftsfordeler • Muliggjør tydelig ansvarsfordeling og høyere faglig spesialisering • En sterk statlig havnepolitikk, godt integrert i nasjonal transportstrategi og i tråd med EU-prioriteringer, kan gjøre det lettere å kvalifisere for CEF-midler • Kan sikre riktig bruk av investeringsmidler i henhold til den faktiske etterspørselen og unngå overinvestering
Utfordringer/barrierer • Krever store strukturelle og kompliserte endringer å gå fra kommunalt til statlig eierskap og politisk forankring • Motstand fra kommuner og lokalsamfunn som mister eierskap og kontroll eller opplever økt konkurranse fra statlig eide og finansierte havner • Vanskelig overgangsprosess med juridiske og økonomiske utfordringer • Eierskapsoverføring kompliseres av underliggende selskapsstrukturer, som driftsselskaper, terminaloperatører og rettigheter knyttet til energiinfrastruktur og langsiktige kontrakter på havnearealer. Dette skaper utfordringer for helhetlig styring og utgjør en vesentlig barriere.	Nye risikoer vs. nullsituasjonen • Sentralisering kan gi lavere lokal forankring og tilpasning for næringsutvikling • Økt avhengighet av statlig budsjettering og prioriteringer • Risiko for politisk skiftende prioriteringer og ustabilitet til tross for langsiktige planer • Risiko for ineffektivitet og sentral byråkrati • Konkurransetiltak kan endres som følge av statlig finansiering mot kommunale havner • Fare for overregulering og redusert fleksibilitet i markedet

Denne modellen gir høy måloppnåelse i form av helhetlig styring, beredskap, nasjonal koordinering og ressursfordeling. Det muliggjør effektiv planlegging og styrker havnesektoren som en del av samfunnets kritiske infrastruktur. Samtidig er overgangsbarrierene store, og risikoene knyttet til svekket lokal forankring, politisk og statlig fokus. Vektingen viser stor netto nytte, men også krevende implementering. Det kan derfor være hensiktsmessig å hente enkelte grep fra denne modellen, uten å gjennomføre det fullt i starten.

6.1.5 Knutepunktsstrategi

I denne modellen - kalt *Knutepunktsstrategi* - reguleres utvalgte havner som nasjonal infrastrukturteneste på linje med vei, luft og bane. Staten fastsetter standarder, der drift fortsatt kan være kommunal eller privat.

En ny havnestrategi fra EU har utløst fokus på havnenes rolle i konkurransedyktige transportkjeder, med økt nasjonal regulering - for å sikre konkurransekraft

- Eierskap: Eierskap og drift kan fortsatt være kommunalt eller privat, men utvalgte havner er underlagt en nasjonal regulator eller tilsynsmyndighet
- Strukturell overbygning: Utvalgte havner klassifiseres som del av den nasjonale infrastrukturtenesten – på linje med strømmett, luft/vei/jernbane og offentlige digitale infrastrukturtenestene. De utvalgte havnene samles under Samferdselsdepartementet og inngår i en nasjonal strategi for alle transportsektorer. Det offentlige setter nasjonale krav og standarder til drift, sikkerhet, miljø og beredskap. Modellen kombinerer lokal/privat drift med tydelig nasjonal styring gjennom regelverk og krav
- Finansielt: Drift finansieres lokalt via brukerbetaling. Staten bidrar med investeringstilskudd og prosjektmidler til strategiske havner. Fondsløsning kan vurderes for fellesfinansiering av fellesløsninger

Fordeler/muligheter

- Tydelige nasjonale krav og standarder, uten å fjerne lokal eller privat driftsfleksibilitet
- Sikrer nasjonale minimumsstandarder for sikkerhet, miljø og beredskap
- Muliggjør standardisering og samordning av digitale systemer og logistikk som kan gi økt konkurransekraft for norsk næringsliv
- Kan bidra til bedre ressursutnyttelse ved nasjonal planlegging og prioritering
- Kan støtte opp om grønn omstilling og energieffektiv havnedrift nasjonalt
- Bevarer lokal verdiskaping og engasjement, samtidig som samfunnskritiske krav ivaretas
- Kan gjøre det enklere å prioritere og koordinere investeringer i havner med nasjonal betydning

Utfordringer/barrierer

- Potensiell friksjon mellom regulator og lokale eiere/driftsorganisasjoner
- Kan oppfattes som "statlig innblanding" uten at staten tar direkte ansvar for drift eller eierskap og dermed skape lokal motstand
- Krever etablering eller utvidelse av en regulatorisk myndighet (f.eks. Havnetilsyn)
- Juridiske og forvaltningsmessige utfordringer med definisjon av infrastrukturteneste

Nye risikoer vs. nullsituasjonen

- Økt krav til etterlevelse og rapportering kan medføre mer byråkrati
- Risiko for ulik tolkning og håndheving av regelverk uten god koordinering
- Reguleringen kan bli for generell og ikke fange opp lokale forskjeller
- Kan føre til at investeringene styres etter regulatoriske prioriteringer og ikke markedsbegrep
- Fare for at aktører underinvesterer hvis de ikke ser egen avkastning i forhold til nasjonale krav
- Usikkerhet rundt insentivstrukturer og finansieringsmodeller (f.eks. avgifter, tilskudd)
- Ved feilstått insentiv/økonomisk støtte kan kostnaden for å etterleve krav kan bli større enn gevinsten for enkelte havner og dermed bli en byrde
- Finanisere noe en ikke selv eier

Denne modellen gir stor samlet nytte ved å kombinere lokal verdiskaping med tydelige nasjonale krav. Det gir fleksibilitet i drift, samtidig som det sikrer standardisering, digitalisering og målrettet prioritering. Risikoen er moderat og knyttet til usikkerhet rundt reguleringspraksis og finansieringsmodeller. Barrierene er håndterbare. denne modellen peker seg ut som robust, med høy netto nytte, og underbygger anbefalingene om å etablere nasjonale minimumskrav og klassifisering av havner.

6.1.6 Regionale havneselskap

I denne modellen - kalt *regionalt havneselskap* - er det lagt til grunn at kommunene samordner havnedrift gjennom regionale havneselskap, med sterkere nasjonal strategi og felles krav til digitalisering, beredskap og standarder.

<i>En sterkt presset kommuneøkonomi og nasjonale krav om koordinering i transport-sektoren driver behov for regional samordning og mer effektiv ressursbruk</i> • Eierskap: Kommunene eier fortsatt havnene og drifter havnerelaterte aktiviteter selv. De offentlige havnene organiseres i interkommunale selskap (IKS). Kommunale foretak (KF) og etater avvikles. • Strukturell overbygning: Havneselskapene inngår i en regional struktur med felles administrasjon. IKS-selskapene inngår i en nasjonal havnestrategi, utarbeidet hos Samferdselsdepartementet, på linje med andre transportsektorer. Regional havnestrategi forankres i henhold til nasjonal havnestrategi, og utarbeides av den regionale havneadministrasjonen. Tiltak legges frem for godkjenning i formannskapet • Finansielt: Drift finansieres lokalt via brukerbetaling. Strategisk viktige havnelokasjoner kan søke om statlig tilskudd fra et infrastrukturfond. Ansvar for behandling av søknad og tildeling delegeres av Samferdselsdepartementet	Fordeler/muligheter • En samlet regional enhet gir lavere kostnader, sterkere fagmiljø og tilrettelegging for mer profesjonell og effektiv administrasjon og drift (stordriftsfordel) • Bedre samspill mellom havner og annen transportinfrastruktur, og sikrer at utvikling er i tråd med nasjonal strategi • Standardiserte systemer, prisstruktur og systematiserte havnetjenester gir enklere og mer effektiv bruk av sjø som transportmetode og koble opp mot annen infrastruktur (dør-dør). • Muliggjør spesialisering av havner etter funksjon, basert på behov og plassering • Kommunene beholder eierskap og innflytelse gjennom representantskap. • Nasjonal strategi og samorganisering gjør det enklere å utvikle en moderne og samordnet havneforvaltning
Utfordringer/barrierer • Kommuner med sentral havneposisjon kan være tilbakeholdne med å overføre styring til et regionalt nivå, blant annet ut fra en oppfatning om at lokale prioriteringer kan bli nedtonet til fordel for regionale hensyn. • Regional og nasjonal samordning utfordrer eksisterende lokale beslutningsprosesser og krever ny politisk forankring • Kompleksitet i samordning mellom mange eierkommuner, inkludert ulike interesser knyttet til plassering av knutepunkter og prioritering av investeringer. • Midlertidig kapasitets- og effektivitetstap ved overgang	Nye risikoer vs. nullsituasjonen • Uklare ansvarsgrenser mellom eierkommuner og det regionale IKS-havneselskapet samt nasjonal overbygning kan skape friksjon • Skjev prioritering av større havner fremfor små

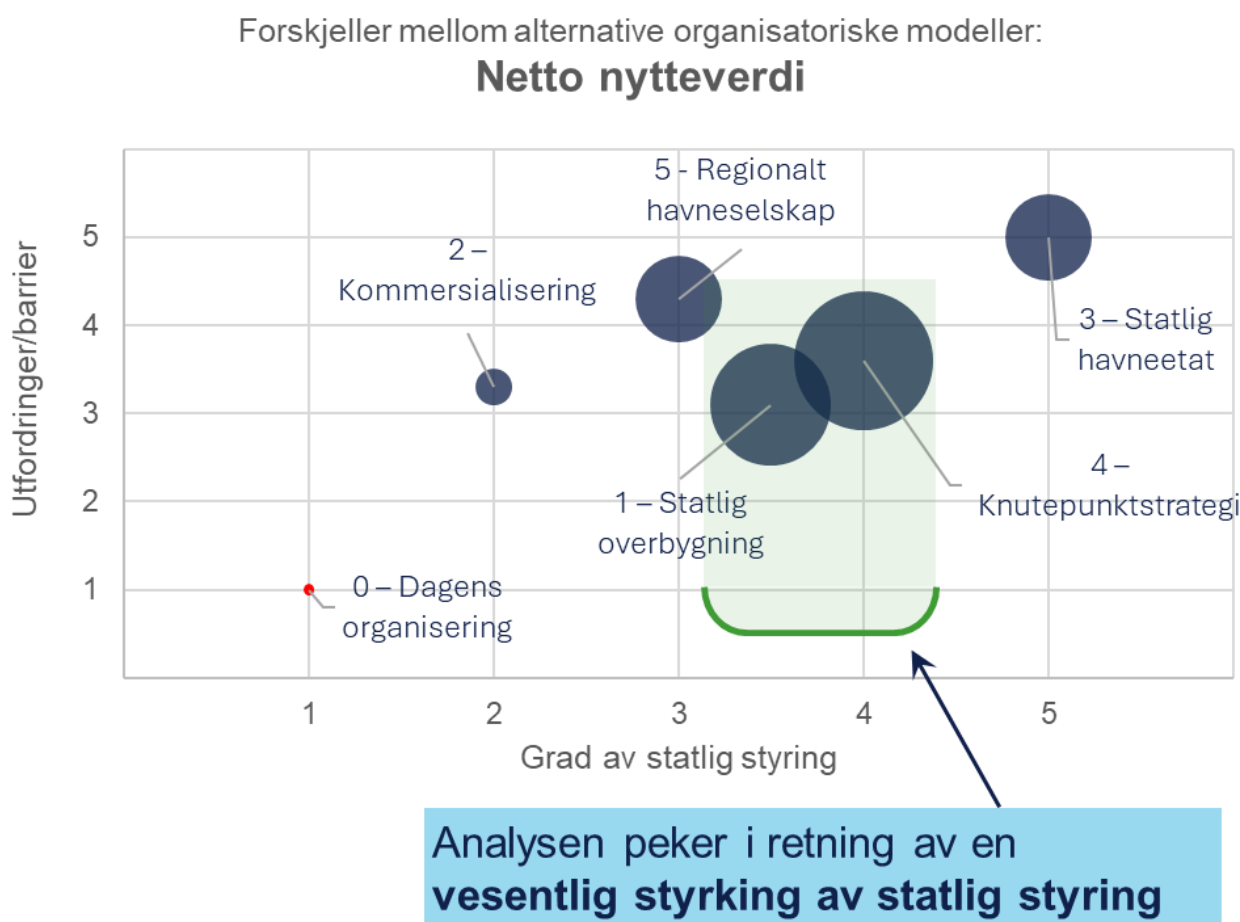
Denne modellen gir høy måloppnåelse spesielt innen effektivisering, digitalisering og profesjonalisering. Den balanserer lokalt eierskap med regional robusthet og tilrettelegger for bedre implementering av en nasjonal strategi. Risiko og barrierer knyttes til politisk forankring og overgangsproblemer, men vurderes som overkommelige. Netto nytte er høy, og

modellen gir et gjennomførbart veikart for restrukturering uten tap av lokal forankring. Dette gir et sterkt grunnlag for anbefalingene om regionalisering og nasjonal samordning.

6.2 Oppsummering av modellanalysen

Analysen av de ulike organisatoriske modellene opp mot de definerte ambisjonene, viser tydelig at dagens organisering (modell 0) ikke er tilstrekkelig for å møte fremtidens krav til økt konkurransekraft, beredskap, grønn omstilling og effektiv ressursbruk. Modellene med høyest netto nytte i analysen er de som kombinerer økt nasjonal styring med fortsatt lokal drift og eierskap – nærmere bestemt: statlig overbygning (modell 1), infrastrukturtjeneste (modell 4) og regional samorganisering (modell 5). Disse modellene gir bedre forutsetninger for koordinering, investeringer og gjennomføringskraft, uten å måtte gå veien om fullt statlig eierskap og drift. Anbefalingene i kapittel 6 bygger på innsikten fra disse modellene. Felles for dem er at de adresserer behovet for tydeligere nasjonale føringer og ansvarslinjer – og anerkjenner samtidig betydningen av lokal tilpasning, næringslivets behov og operativ fleksibilitet.

Figur 5.2 visualiserer hvordan ulike modeller scorer langs sentrale dimensjoner som risiko, barrierer og netto nytte. Figuren er ikke ment som en eksakt beregning, men som et illustrativt verktøy for å synliggjøre retning og konsekvenser av ulike veivalg. Sirkelens størrelser indikerer netto-nytteverdi med organisatorisk grep.



Figur 6-1 Visualisering av hvordan de ulike organisatoriske modellene scorer ift. risiko/barrierer, grad av statlig styring og netto nytte.

Vi understreker at vurderingene og vektingen som ligger til grunn for diagrammet i figur 5.2 ikke representerer eksakte eller tallfestede sannheter. Diagrammet er et analytisk verktøy utviklet for å strukturere innsikt og synliggjøre konsekvenser av ulike veivalg – ikke et fasitsvar eller en rangering basert på presis måling.

Vektingen bygger på analyser, innspill fra referansegrupper og data samlet inn i prosjektet. Den er basert på faglig skjønn og kvalitative vurderinger, men hensikten å tydeliggjøre retning og helhetsbilde.

Formålet med figuren er å støtte refleksjon og beslutningsprosesser. Den illustrerer hvordan ulike strategiske valg påvirker sektorens evne til å realisere ambisjonene næringen selv har definert, og peker på behovet for en styrket statlig styring for å sikre ønsket måloppnåelse.

Vi anerkjenner at ulike aktører vil kunne vekte faktorer ulikt, avhengig av rolle, ståsted og erfaring. Samtidig mener vi at analysen peker tydelig mot behovet for en vesentlig styrking av statlig styring og samordning – dersom havnesektoren skal realisere sitt potensial. En viktig erkjennelse også fra havnesektoren selv, er at man ikke er til for seg selv – men for samfunn og næringsliv.

7 TILTAK OG FORSLAG

Basert på analysen av organisatoriske modeller med innspill fra næringen, presenterer vi i dette kapitlet anbefalinger for hvordan havnesektoren kan utvikles for bedre å ivareta samfunnskritiske funksjoner, understøtte næringsutvikling og bidrag til grønn omstilling. Anbefalingene er utledet av en samlet vurdering av hvilke modeller som gir størst netto nytte, lavest risiko og best forutsetninger for gjennomføring.

Funnene viser at dagens fragmenterte organisering ikke gir tilstrekkelig koordinering, retning eller kapasitet til å møte fremtidens krav. Samtidig fremgår det at fullt statlig eierskap ikke er nødvendig eller ønskelig forutsetning for økt gjennomføringskraft. I stedet peker analysen på behovet for en sterkere nasjonal overbygning som tydeliggjør roller, ansvar og retning – samtidig som lokal og regional tilpasning ivaretas.

Kapitlet presenterer derfor en trinnvis og balansert tilnærming, med tiltak som samlet sett skal bidra til en mer koordinert, effektiv og fremtidsrettet havnesektor. Anbefalingene er strukturert rundt tre hovedgrep:

1. Etablere en nasjonal styringsstruktur og nasjonal havnestrategi
2. Skape en funksjonell og fremtidsrettet regional havnestruktur
3. Standardisere og effektivisere drift og samhandling for økt konkurransekraft og bedre samhandling i krise og krig

Målet er å legge til rette for en mer robust og samlet sektor, med felles retning og styrket gjennomføringskraft – samtidig som man bygger videre på dagens havnetilbud, eierskap og initiativ.

7.1.1 Etablere nasjonal overbygning og strategi, samtidig som desentralisert drift og lokal tilpasning videreføres

De organisatoriske modellene som scorer høyest på netto nytte, har til felles at de styrker statens strategiske rolle uten å svekke lokal operativ kapasitet. Dette støttes av næringen selv, kommersielle og offentlige aktører som har medvirket til arbeidet, som etterlyser klarere retning, standardisering, forutsigbarhet og koordinering. Fraværet av én felles strategi og myndighetsstruktur skaper uklar rollefordeling, svak kobling til øvrig transportpolitikk og manglende forankring av samfunnskritiske funksjoner.

Bakgrunn og behov for endring	Forslag til handling
- Fragmentert organisering, manglende nasjonale føringer og fravær av helhetlig planlegging og ansvar hemmer havnenes bidrag til samfunnskritiske funksjoner, grønn omstilling og næringsutvikling. - Det finnes ikke én felles strategi eller enhetlig myndighetsstruktur som setter rammene	Nasjonal havnestrategi - Utarbeides med etat underlagt Samferdselsdepartementet, i tråd med EU-strategier (TEN-T/CEF/kommende Europeisk havnestrategi) og nasjonale mål. - Inkluderer prioritering etter type havn (trafikkhavn, beredskapshavn, prosjekthavn), i henhold til kartlegging beskrevet i anbefaling 2 under. Opprettelse av en nasjonal sentral strategisk enhet - Rolle som talerør, strategi-eier og ansvarlig for operasjonalisering av politikk
Tilnærming og ønsket effekt - Utvikle en nasjonal havnestrategi med tilhørighet i Samferdselsdepartementet for utvalgte havner - Etablere et styrket forvaltningsnivå som koordinerer, prioriterer og setter standarder. For bedre kobling mellom havnepolitikk, beredskap og næringsliv – økt gjennomføringskraft, forutsigbarhet og strategisk retning.	Politisk eierskap og samordning i statsforvaltningen - Alle offentlige havner og havnepolitiske spørsmål av regional og/eller nasjonal interesse bør ligge under Samferdselsdepartementet, ikke spres på ulike departement - Noen havner (eks. enbruketanlegg) kan vurderes å fortsatt ligge under NFD Tydelig rolle- og oppgavefordeling, samt forankring av ansvar - Klare oppgaver for stat, region og kommune (standarder, drift, investeringer og beredskap)

En nasjonal havnestrategi forankret i kommende EU-strategi for havnene, underlagt Samferdselsdepartementet er avgjørende for å sikre helhetlig styring av havnesektoren som en integrert del av transportinfrastrukturen. Havner er i økende grad strategiske knutepunkter – ikke bare for lokal logistikk, men som ledd i nasjonale og internasjonale verdikjeder, beredskapssystemer og klimavennlige transportløsninger. Samtidig bør de være tett koblet til vei, bane og sjø – tre transportformer som allerede reguleres nasjonalt under Samferdselsdepartementets ansvar.

Dersom havnepolitikken fortsatt ligger spredt på flere departementer, svekkes evnen til å koordinere investeringer, samordne prioriteringer og følge opp overordnede mål. Dette gir uklar rollefordeling, lite samspill mellom transportformer og risiko for sektorinterne målkonflikter – særlig mellom næringspolitikk, byutvikling og beredskap.

For å sikre gjennomføring og retning, bør det etableres en dedikert funksjon med ansvar for strategien – for eksempel i form av en nasjonal havn- og sjøforvaltning med et tilhørende strategisk styre. Denne funksjonen må ha tilstrekkelig faglig og politisk mandat til å:

- Koordinere og sørge for etterfølgelse av nasjonale føringer og prioriteringer
- Følge opp utvalgte strategiske havner og tilhørende deres samfunnskritiske funksjoner
- Sikre kobling mellom havnene og den øvrige transportsektorens mål, forsyningssikkerhet og næringsutvikling

Dette er i tråd med modeller fra luftfart, jernbane og vegsektoren, der de har sterke fagfunksjoner. Havnesektorens nasjonale organisering på tilsvarende nivå, er avgjørende for samordning, effektiv ressursbruk og måloppnåelse. En overbyggende struktur for havnene og sjøområdet vil gi økt gjennomføringskraft, bedre koordinering og legitimitet – samtidig som den lokale operasjonelle kapasiteten og fleksibiliteten bevares. Vern av næringsarealer i eller umiddelbar nærhet til havnene er viktig både for enkeltbedrifter og samfunnsøkonomien. Dette stiller krav til tilrettelegging av arealer og langsiktig overordnet forvaltning. Kystverket har per i dag rollene Kystdirektør og Leder for havn- og farlei. Mandatet til Kystverket er per i dag begrenset og anses ikke som dekkende for behovet beskrevet i studien.

Relevant sammenligning:

I både jernbanesektoren (Bane NOR / Jernbanedirektoratet) og luftfart (Avinor og Luftfartstilsynet) har staten etablert klare myndighetsstrukturer og strategiske roller med ansvar for å koordinere drift, infrastruktur og overordnede mål. Dette har gitt tydeligere prioriteringer, mer målrettet ressursbruk og høyere grad av samspill mellom aktører.

Eksempel på dette er:

- **Jernbane – nasjonal strategi, operativt ansvar hos egne og private aktører**
Jernbanereformen (2017) skilte tydelig mellom strategi og drift. Jernbanedirektoratet har ansvar for nasjonal styring, mens operativt ansvar er lagt til Bane NOR (infrastruktur) og private aktører (togtilbud). Denne modellen sikrer helhetlig utvikling etter statlige mål uten å sentralisere den daglige driften. Det gir et godt eksempel på hvordan nasjonal overbygning kan kombineres med fleksibel, desentralisert gjennomføring
- **Luftfart – statlig selskap med både kommersiell drift og samfunnsoppdrag**
Avinor driver 44 lufthavner og balanserer kommersiell virksomhet med et tydelig samfunnsoppdrag, inkludert beredskap og distriktsdekning. Samtidig har Luftfartstilsynet ansvar for overordnet regulering og sikkerhetsstyring. Modellen viser at det er mulig å forene nasjonale mål med lokal drift og brukertilpasning – og at sterke statlige aktører kan sikre gjennomføring av sektorovergripende politikk.
- **Kystverket og farledsforvaltning – statlig ansvar i samspill med kommunale havner**
Kystverket har i dag ansvar for å legge til rette for sjøtransport ved å utvikle og forvalte farleder, sjømerking, navigasjonsinfrastruktur og beredskapstiltak i norske havner. Mandatet omfatter også samordning med Forsvaret for å styrke havneberedskapet i Norge. Dette illustrerer at det allerede eksisterer en arbeidsdeling i maritim sektor, der statlige og lokale aktører utfyller hverandre. Lignende prinsipper kan vurderes utvidet til styringsstruktur og strategiutforming, uten å endre på eierskap eller drift.

Dette viser at det finnes flere velprøvde modeller i offentlig sektor der staten tar ansvar for strategisk styring og koordinering, mens operativ drift og lokale tilpasninger forblir desentraliserte. Det gir både gjennomføringskraft, bedre ressursutnyttelse og samordning – uten at det nødvendigvis krever statlig eierskap eller drift. Det viser at det er mulig å kombinere desentralisert drift med nasjonal styring, og at dette er gjennomførbart og velprøvd i andre transportsektorer.

7.1.2 Skape en funksjonell og fremtidsrettet havnestruktur

Analysen av ulike organisatoriske modeller viser at en fragmentert struktur og manglende funksjonsdeling bidrar til lav samlet kapasitet og svekket evne til å løse samfunnskritiske oppgaver. Analysene peker på høy måloppnåelse ved å kombinere nasjonale føringer med regional samordning. Dette åpner for stordriftsfordeler og mer målrettet bruk av fellestjenester, uten å måtte sentralisere all drift.

Bakgrunn og behov for endring

- Store ulikheter i havnetyper og roller fører til ineffektiv ressursbruk, dobbelinvesteringer og svak nasjonal beredskap.
- Uten samordning kan ikke havnene møte kravene til grønn omstilling og forsyningssikkerhet.

Tilnærming og ønsket effekt

- **Kartlegge og kategorisere** havner etter funksjon og betydning (lokal/regional/nasjonal/internasjonal), og tilpasse organisering og investeringer til dette.
- Stimulere sammenslåing (regionale samarbeid), med nasjonale føringer og felles investeringslogikk.

For redusert dobbeltkapasitet og bedre beredskapskapasitet – økt profesjonalisering og robuste enheter

Forslag til handling

Kartlegging, klassifisering og funksjonsdeling av havner

- Basert på kapasitetsdata og kritikalitet (ref. Riksrevisjonen), f.eks. nøkkelhavner for beredskap eller næringstransport.

Fremme regional struktur med robuste enheter

- Drive sammenslåing i IKS/AS-modeller, styrt gjennom insentiver og krav om samordning av nøkkelfunksjoner som beredskap, digital infrastruktur og investeringsplanlegging²⁴

Nasjonale føringer for investering og utbyttepolitikk

- Sikre at investeringene styres mot felles behov, ikke styrt av lokalpolitiske prioriteringer og ambisjoner.
- Vurdere revisjon av havne- og farvannsloven, med henblikk på utbytteordningen.

Styrket statlig finansieringsordning og nasjonalt havnefond

- Tilrettelegge for statlig medfinansiering, spesielt for havner med samfunnsoppdrag og som utfører oppgaver som kommer hele nasjonen til gode slik som:
 - Investeringer i beredskapshavner, for å sikre mottakskapasitet, forsyningssikkerhet og robusthet
 - Økonomisk støtte til sammenslåing og restrukturering av havneselskaper
 - Digitalisering og standardisering (felles løsninger for booking, anløp, fakturering, etc.)
 - Investering i infrastruktur som styrker koblingen mellom sjø, vei og bane (intermodale knutepunkt)
 - Utbygging av grønn infrastruktur i tråd med nasjonale føringer

Før det kan utarbeides en nasjonal havnestrategi med prioriteringer og målsettinger, må det gjennomføres en systematisk kartlegging og klassifisering av havnene. Denne bør omfatte:

²⁴ Med brann- og redningsvesenets struktur som modell

- Kapasitet og funksjon
- Kritikalitet og sårbarhet
- Rolle i logistikk- og forsyningskjeder og samfunnsberedskap
- Teknologisk modenhet og infrastrukturstatus

Slike data gir nødvendig kunnskapsgrunnlag for å avgjøre hvilke havner som bør ha spesialiserte oppgaver (f.eks. beredskap, internasjonal frakt, energiinfrastruktur for sjø- og landtransport), hvilke som bør samordnes regionalt, og hvor det bør gjøres investeringer eller strukturelle endringer.

Uten en slik kartlegging risikerer man at en eventuell strategi enten blir for generell, eller at den bygger på feil forutsetninger. Kartleggingen bør derfor ikke sees som et separat prosjekt, men som første fase i utviklingen av en nasjonal havnestrategi – og som en forutsetning for realistiske og legitime prioriteringer.

Ved å kartlegge og klassifisere havner etter funksjon og samfunnsrolle, kan man tilpasse organisering og investeringer til reelle behov. Gjennom regionale strukturer som eksempelvis interkommunale selskaper (IKS) med underliggende AS for kommersielle aktiviteter, kan man samle kompetanse, harmonisere praksis og styrke evnen til å samhandle – både innad i sektoren og på tvers av transportformer som underbygger strategisk knutepunktutvikling av havnene.

Slike grep krever tydeligere nasjonale føringer og statlige insentiver, særlig for samordning og investeringer med nasjonal betydning. Ved å kombinere nasjonalt forankrede prioriteringer med en struktur av robuste regionale enheter, kan man legge til rette for smartere ressursutnyttelse, bedre koordinering mellom havner og nasjonale myndigheter, og gi grunnlag for mer helhetlig investeringsplanlegging. Regionale havneselskaper vil også gi rom for stordriftsfordel og gjøre sektoren bedre rustet for endringer og kriser – uten å svekke lokal operativ drift.

Relevant sammenligning:

I flere samfunnskritiske sektorer har det vært nødvendig å styrke struktur, kapasitet og samordning gjennom regionale enheter. Dette gjelder både helsevesenet og brann- og redningstjenesten.

Eksempler på dette er:

- **Helseforetaksmodellen:** Innen spesialisthelsetjenesten ble det etablert regionale helseforetak for å sikre investeringsevne, langsiktig planlegging og fordeling av kapasitet basert på nasjonale behov – ikke bare lokal etterspørsel. Strukturene har gitt mer målrettet ressursbruk og robusthet i beredskap.
- **Brann- og redningstjenesten:** kommuner har blitt pålagt gjennom *forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* å samarbeide regionalt og inngå interkommunale ordninger for å sikre tilstrekkelig beredskap og kompetanse. Dette reflekterer at enkelte funksjoner – som beredskap og infrastruktur – må løftes over lokalnivået for å ivareta nasjonale og regionale hensyn.
- **IKS og interkommunale samarbeid:** På tvers av sektorer – fra renovasjon til IKT og VA – har man etablert interkommunale selskaper for å sikre enhetlig drift, bedre ressursutnyttelse og økt fagmiljø.

Eksempelene viser at det er både legitimt og realistisk å forvente regional samordning i en sektor som håndterer nasjonale transportbehov, kritisk infrastruktur og beredskap. Slike strukturer er velprøvd og gir merverdi uten å fjerne lokal drift – og vil styrke havnesektorens evne til å svare på fremtidens behov.

7.1.3 Standardisere og effektivisere havnedriften

Analysen av effekter ved ulike organisatoriske modeller kombinert med innspill fra næringen viser at manglende standardisering er en av de største barrierene for effektivitet, innovasjon og samhandling i dagens havnesektor. Ulik praksis for anløp, prisstruktur, fakturering og digital infrastruktur gir økt kompleksitet for brukerne, svekker

konkurranseskraften til sjøtransporten og gjør det vanskelig å realisere ambisjoner innen grønn omstilling og logistikkoptimalisering.

Bakgrunn og behov for endring	Forslag til handling
- Manglende digital infrastruktur, uens prisstruktur og ulik praksis i havnedrift fører til høy kompleksitet og svekket samhandling Tilnærming og ønsket effekt - Utvikle nasjonale standarder for drift, teknologi og tjenesteleveranser. For enklere og mer forutsigbar bruk av sjøtransport, bedre samspill med annen transportinfrastruktur, økt skalerbarhet i havnetjenester og mer effektiv bruk av data og ressurser.	Digital overbygning for operativ drift - Standard for anløpsregistrering, fakturering, booking og informasjonsdeling – felles grensesnitt som kan brukes av alle havner. Prisstruktur og standarder - Innføre enhetlige modeller for bruk av havnetjenester - herunder booking, anløpsregistrering og fakturering - Utvikle kontraktsmaler for statlig tjenestekjøp, spesielt ved krav til havner om å holde beredskap eller prioritere miljøtiltak - Etablere tydelige og balanserte rammer for kontraktsstyring, ansvarsdeling og kostnadsdeling når havnen samarbeider med private aktører Dreiebok for havnedrift og infrastrukturforvaltning - Standardiserte maler og retningslinjer for samarbeid, investering, drift og beredskap Forenkle og effektivisere grensesnittet mellom havner og brukere - Standardisere kontaktpunkter og prosesser mellom havn og brukere – for å redusere administrativ byrde og styrke forutsigbarheten

Manglende standardisering vanskeliggjør digital samhandling, og gjør det i dag unødvendig krevende å bruke sjøtransport. I motsetning til veitransport, som oppleves som enkel å bestille og følge opp, er sjøveien preget av mange manuelle prosesser og ulik praksis mellom havner. Dette skaper friksjon, særlig for rederier og speditører, og kan bidra til å redusere sjøtransportens konkurransekraft – både som selvstendig transportform og som del av sømløse, intermodale løsninger.

Samtidig er havnene helt avhengige av velfungerende koblinger til annen transportinfrastruktur – særlig vei og bane – for å muliggjøre god logistikkflyt og forsyningssikkerhet på tvers av transportformene. Uten felles standarder for booking, anløp, fakturering og informasjonsutveksling, blir det vanskelig å tenke ende-til-ende og å utnytte de potensielle synergiene mellom transportformene. Derfor er det nødvendig å utvikle en digital overbygning med felles grensesnitt og datamodeller, som både forenkler hverdagen for brukerne og legger til rette for effektiv styring og drift.

I tillegg bør det utvikles kontraktsstandarder og standardisert rammeverk for statlig tjenestekjøp – særlig der havner skal ivareta nasjonale beredskapsfunksjoner eller prioritere grønne tiltak. Det samme gjelder modeller for offentlig-privat samarbeid (der havna samarbeider med private aktører), der ansvar og kostnader fordeles på en forutsigbar og balansert

måte. I sum gir dette havnene bedre muligheter til å møte samfunnsoppdrag uten at det skjer på bekostning av driftsøkonomi eller lokalt handlingsrom.

En "dreiebok" med maler for samarbeid, investering, beredskap og drift vil ytterligere profesjonalisere sektoren, sikre mer ensartet praksis – og samtidig gi nye eller mindre havner verktøy til å håndtere komplekse oppgaver med høy kvalitet.

Standardisering og effektivisering bør derfor ikke forstås som teknisk støtte alene, men som et strategisk hovedgrep: Et nødvendig fundament for å realisere målene om grønn omstilling, konkurransekraft og forsyningssikkerhet. Riktig gjennomført vil det gi bedre datagrunnlag, redusert administrativ belastning og mer forutsigbare prosesser – og det vil gjøre sjøveien til et mer tilgjengelig og attraktivt valg for både logistikkaktører og næringsliv.

Relevant sammenligning:

Innen kraftsektoren har standardisering og digitalisering vært avgjørende for å sikre driftssikkerhet, markedsintegrasjon og effektivitet. Felles IT-løsninger (f.eks. Elhub), standardiserte prosesser for avregning, kundefølgning og samhandling med andre infrastrukturer har vært helt sentralt for dette.

Eksempler på dette er:

- Elhub²⁵ er en nasjonal datahub for kraftmarkedet som samler og tilgjengeliggjør måldata – og effektiviserer informasjonsflyten mellom netteiere, kraftleverandører og sluttbrukere.
- Digital samhandling i byggesak og eiendomsforvaltning har utviklet felles maler og informasjonsstandarder (f.eks. BYGGNETT - ²⁶ og Digibyg - Statsbygg²⁷) for å forenkle samarbeid mellom kommuner og næring.

Dette viser at standardisering og felles digitale grensesnitt gir forutsigbarhet, skalerbarhet og effektivitet – og at dette krever et statlig grep i starten, før det blir selvbærende.

²⁵ <https://elhub.no/om-elhub/>

²⁶ https://www.dibk.no/globalassets/byggnett/byggnett_rapporter/byggnett-strategi-1.0.pdf

²⁷ <https://www.sintef.no/prosjekter/2024/digibyg-ki-for-automatisert-produksjon-av-digitale-bygningsmodeller-og-smarte-bygningsanalyser/>

7.2 Oppsummering

DNV anbefaler tre hovedgrep for å styrke havnesektorens evne til å møte fremtidens krav. Disse grepene er gjensidig forsterkende og bygger på at nasjonale mål må følges opp med struktur, styring og praktiske virkemidler. For å lykkes er det nødvendig å sikre samspill mellom statlig strategi, regional struktur og lokal operativ kapasitet.

Tabellen under gir en oversikt over anbefalte handlinger under hvert grep, samt hvilket forvaltningsnivå de berører og i hvilken rekkefølge de bør gjennomføres. Noen tiltak krever grunnlag og kartlegging før de kan realiseres, andre kan igangsettes parallelt. Veikartet skal bidra til å skape fremdrift og helhet i utviklingen.

Hovedgrep	Forslag til handling	Anbefalt rekkefølge
1. Etablere nasjonal styring og strategi	Utvikle en nasjonal havnestrategi forankret i Samferdselsdepartementet	3
	Etablere/tilpasning av nasjonal organisering med strategiansvar	1
	Samle politisk eierskap og ansvar under Samferdselsdepartementet for havn- og sjøtransport	1
	Klargjøre rolle- og oppgavefordeling mellom stat, fylke og kommune	2
2. Skape en funksjonell og fremtidsrettet havnestruktur	Kartlegge og klassifisere havner etter funksjon og kritikalitet	1
	Fremme regionale modeller (eksempelvis IKS/AS) med insentiver og klar ansvarsdeling	3
	Utarbeide nasjonale føringer for investering og utbyttepolitikk, gjennom revisjon av havne- og farvannloven	3
	Etablere statlig havnefond for medfinansiering i strategiske havner	3
3. Standardisere og effektivisere havnedriften	Utvikle digital overbygning og felles standarder for booking, anløp og fakturering	5
	Etablere standarder for prisstruktur og kontrakter for offentlig-privat samarbeid	5
	Lage dreiebok for havnedrift og beredskap for enhetlig og effektiv tilnærming for kommersielle kunder og samspill med offentlige etater	3
	Utarbeide maler og standarder for statlig tjenestekjøp knyttet til beredskap og miljø	3
	Strømlineforme prosesser for havnekunder og logistikkaktører, standardisering som grunnlag for digitale effektiviserende system.	4

De anbefalte grepene viser at det er mulig å styrke nasjonal styring og samordning uten å svekke lokal drift. Tvert imot vil en tydeligere nasjonal retning, kombinert med profesjonalisering, digitalisering og regional struktur, bidra til økt gjennomføringskraft, mer effektiv ressursbruk og bedre samfunnsberedskap.

Anbefalingene bygger på velprøvde modeller fra andre sektorer og på tydelige behov uttrykt av næringen selv. Dette gjør dem både legitime og realistiske. For å realisere grepene er det avgjørende med et trinnvis løp, hvor staten tar en mer aktiv rolle i strategisk planlegging, finansiering og standardisering – samtidig som lokalt eierskap og næringsutvikling opprettholdes.

7.3 Forslag til videre arbeid

For å sikre at det arbeidet som er gjort, analysert og anbefalingene som er gitt, blir tatt videre, bør Norske Havner ta følgende skritt i samråd med sine medlemshavner og relevante myndigheter:

Etablere en arbeidsgruppe: Opprett en arbeidsgruppe bestående av representanter fra ulike havner og relevante nasjonale myndigheter. Denne gruppen skal ha ansvar for å følge opp og iverksette anbefalingene gitt i denne rapporten.

Kartlegging av norske havner: gjennomføres en systematisk kartlegging og klassifisering av havnene som gir grunnlag for prioriteringer, oppgaver og ansvarsroller.

Utvikle en handlingsplan: Arbeidsgruppen bør utvikle en detaljert handlingsplan som beskriver konkrete tiltak, tidslinjer og ansvarlige parter for implementeringen av anbefalingene i tabell i 7.2.

Regelmessige møter: Planlegg regelmessige møter mellom havnene og nasjonale myndigheter for å diskutere fremdriften, utfordringer og nødvendige justeringer i handlingsplanen.

Kommunikasjon og samarbeid: Sikre god kommunikasjon og samarbeid mellom alle involverte parter. Dette inkluderer å dele informasjon, bidra til samordning, gi rom for medvirkning og nødvendig forankring.

Evaluering og rapportering: Etabler mekanismer for kontinuerlig evaluering og rapportering av fremdriften mellom de ulike myndighetsnivåene. Dette vil bidra til å identifisere eventuelle hindringer og behov for justeringer i implementeringen av de ulike tiltakene.

Finansiering og ressurser: Arbeidsgruppen bør også vurdere behovet for finansiering og ressurser for å sikre at anbefalingene kan gjennomføres effektivt. Dette kan inkludere søknader om støtte fra nasjonale myndigheter eller andre relevante finansieringskilder

8 REFERANSER

- Sorgenfrei, J. (2013). Port business. BoD-Books on Demand GmbH
- Transportøkonomisk institutt (TØI). (2025). Arbeidsdokument – Avgiftsstruktur og -nivå i godstransport. Arbeidsdokument - Avgiftsstruktur og -nivå i godstransport 1
- Samfunnsbedriftene. (2025). Havne-IKS må som hovedregel betale inntektsskatt. Havne-IKS må som hovedregel betale inntektsskatt 2
- Hagen, K. A. (2025). Orientering norske havner. Presentasjon. 2025-03-13 Orientering norske havner 3
- Stortinget. (1997). Sjøtransport og havnevirksomhet – situasjonsbeskrivelse og utviklingstrekk. Sjøtransport og havnevirksomhet - situasjonsbeskrivelse og utviklingstrekk 4
- Pinchasik, D. R., Grimsrud, B., & Tveit, A. K. (2025). Nasjonal Transportplan som mer strategisk og bedre styringsverktøy. TØI.
- Bjella, K. m.fl. (2018). NOU 2018:4 – Sjøveien videre. Forslag til ny havne- og farvannslov. Samferdselsdepartementet. HFL NOU2018
- SINTEF, NTNU & DRIFT. (2025). ACES-Project
- Norges Rederiforbund. (2024). Statusrapport 2024 – Framtidens energinæring på norsk sokkel. Statusrapport-2024 Norges Rederiforbund
- Basso, M. N., Widenhofer, G., Haug, K., & Grünfeld, L. (2024). Maritim klynges bidrag til nasjonal beredskap. Menon Economics. MARITIM KLYNGES BIDRAG TIL NASJONAL BEREDSKAP
- Kystverket. (2024). Kystverket status 2024; Kystverket status 2024
- Gammelsæter, K.-O. (2024). Havnerollen i endring – 2024. Norske Havner. Havnerollen i endring - 2024
- Havnemagasinet. (2022). Artikkel om finansiering. Havnemagasinet-artikkel om finansiering-oktober 2022
- Gammelsæter, K.-O. (2022). Status over norsk havnevirksomhet 2022. Norske Havner. Status over norsk havnevirksomhet 2022
- Gammelsæter, K.-O. (2021). Havnerollen i endring. Norske Havner. Havnerollen i endring
- Samferdselsdepartementet. (2020). Ny havne- og farvannslov – Iverksettingsrundskriv. ny-havne--og-farvannslov---utsendelse-av-iverksettingsrundskriv-pdf
- Stortinget. (2019). Innst. 301 L (2018–2019) – Lov om havner og farvann. HFL Stortingets innstilling
- Samferdselsdepartementet. (2019). Prop. 86 L (2018–2019) – Lov om havner og farvann. HFL proposisjon
- Berge, O. T. (2018). Norske havner – vedlegg. norske-havner-vedlegg
- Johansson, M. L. (2015). Konkurransanalyse av havnesektoren. Oslo Economics. OE-rapport-2015-32-Konkurransanalyse-av-havnesektoren
- Samferdselsdepartementet. (2015). Nasjonal havnestrategi. nasjonal_havnestrategi_2015
- Resch-Knudsen, V. (2013). Organisering av norske havner – Fra kommunal etat til selskap. Organisering Av Norske Havner Fra Kommunal etat til selskap

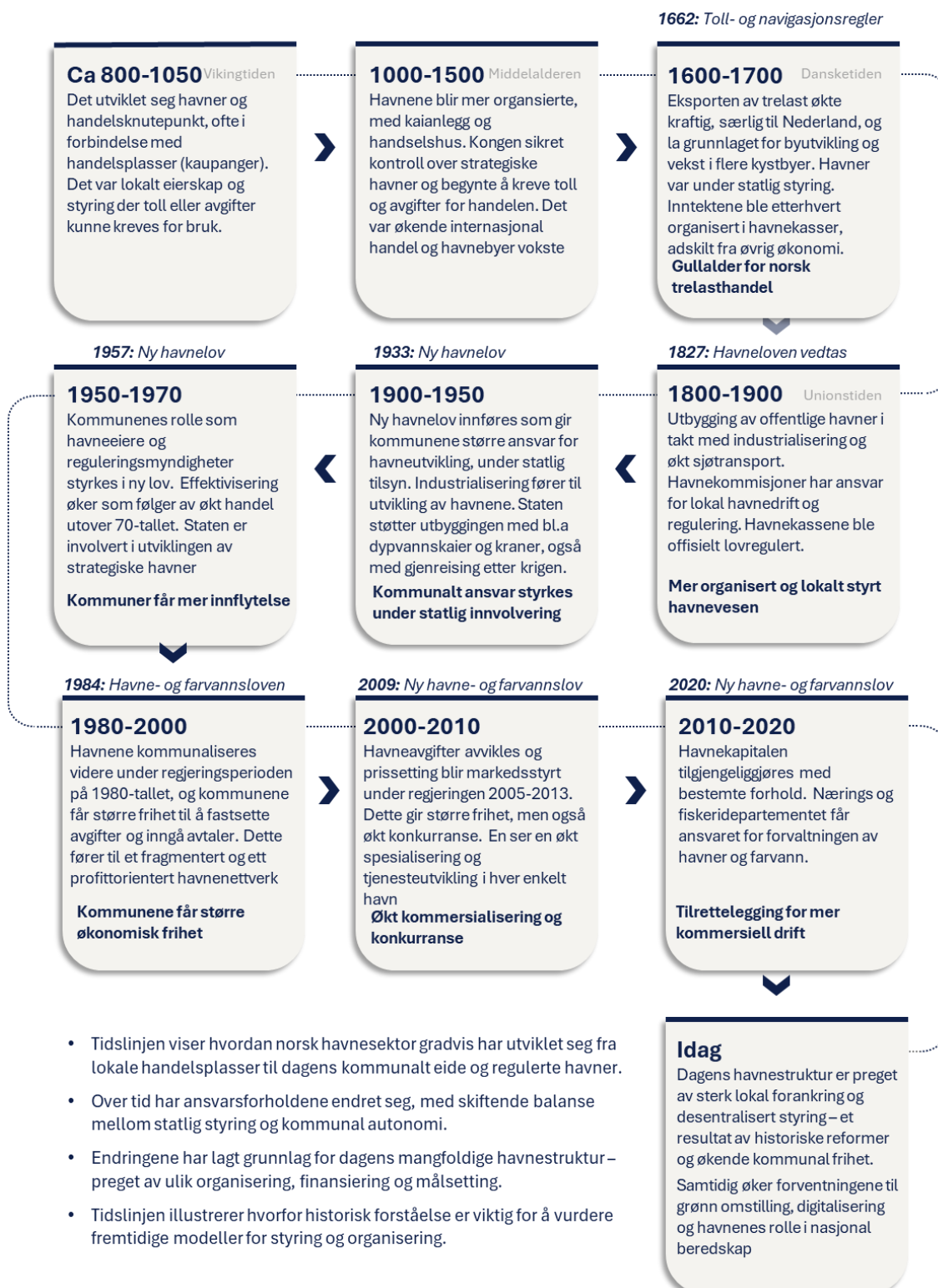
Om DNV

Vi er et globalt selskap innen kvalitetssikring og risikohåndtering med tilstedeværelse i over 100 land. Vårt formål er å sikre liv, verdier og miljøet. Med vår unike tekniske ekspertise og uavhengighet bistår vi våre kunder med å forbedre sikkerhet, effektivitet og bærekraft.

Enten vi godkjenner en ny skipsdesign, optimerer energiproduksjonen fra en vindmøllepark, analyserer sensorata fra en gassrørledning eller sertifiserer verdikjeden til en matprodusent, hjelper vi våre kunder med å ta gode og riktige beslutninger og øke tilliten til virksomheten, produktene og tjenestene deres. Verden er i endring. Vi kan påvirke utviklingen. Sammen skal vi takle de globale utfordringene og omstillingene vi vil møte.

APPENDIX A

Historisk havneutvikling



Figur 00-1 Utviklingen av norsk havneorganisering over tid

Tidslinjen illustrert i **Error! Reference source not found.** viser at havner har vært sentrale i norsk samfunnsutvikling i over tusen år. Fra tidlige kaupanger og naturlige havneplasser langs kysten, har de utviklet seg i takt med handel, teknologi og politiske prioriteringer. Gjennom historien ser vi en kontinuerlig veksling mellom lokal og sentral kontroll, og en gradvis formalisering av havnens funksjoner og styringsstruktur.

Førindustriell tid (800–1700) var preget av lokalt eierskap og uformell styring, hvor havner vokste frem der behovet for å varebytte og sjøtransport var størst. Etter hvert tok staten en mer aktiv rolle, særlig gjennom innkreving av toll og kontroll med strategisk viktige havner. Trelasthandelen på 1600-tallet bidro til byvekst og økonomisk konsentrasjon i kystbyene, og havnene ble institusjonalisert gjennom «havnekasser» – et tidlig grep for å regulere og finansiere drift og utvikling

På 1800-tallet, i takt med industrialiseringen, ble havnene i større grad sett på som offentlig infrastruktur. Gjennom kongelige forordninger fikk lokale «havnekommisjoner» ansvar for havnedrift, under tett statlig oppfølging. Dette markerer begynnelsen på det offentlige havnevesenet slik vi kjenner det i dag, hvor havnene ikke bare var handelsplasser, men også reguleringsverktøy og industristøtte.

Etter 2. verdenskrig ble det gjennomført omfattende gjenreising og modernisering, hvor staten tok en mer aktiv rolle i utviklingen av dypvannshavner og kraninfrastruktur. Samtidig vokste kommunenes ansvar, og det ble et økt fokus på at havner skulle være effektive og økonomisk bærekraftige. Lovreformer på 1950- og 1970-tallet styrket kommunenes rolle ytterligere – men alltid innenfor rammen av statlig lovgivning og styring.

En viktig vending kom på 1980-tallet da regjeringen innførte et tydeligere skille mellom statlig og kommunal rolle i havneforvaltningen. Kommunene fikk større frihet til å fastsette avgifter og inngå avtaler, og havnene ble i praksis mer kommersielt orienterte. Dette førte til en fragmentering i sektoren – med ulik kapasitet, ambisjonsnivå og forvaltningspraksis mellom havnene. Den statlige styringen ble svekket, og det nasjonale perspektivet i havnepolitikken kom i bakgrunnen.

På 2000-tallet ble det tatt ytterligere steg i retning av markedsorientering. Havneavgifter ble avskaffet og prissetting overlatt til markedet, noe som forsterket konkurranse og presset frem spesialisering. Overføringen av forvaltningsansvaret fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet (2014) signaliserte også en vridning mot havnene som næringsaktører, snarere enn transportpolitisk infrastruktur.

De siste årene har nye hensyn kommet i forgrunnen: klimaomstilling, digitalisering og økende krav til beredskap. Dette har gitt havnene en ny strategisk betydning – både nasjonalt og internasjonalt – og aktualiserer spørsmålet om hvorvidt dagens fragmenterte struktur og kommunalt baserte styringsmodell er tilstrekkelig.

Utviklingen av havnesektoren i Norge har i stor grad vært preget av lokale behov og initiativer, med gradvis overføring av ansvar fra stat til kommune. Dette har gitt fleksibilitet og nærhet til brukerne – men også ført til ulik praksis og manglende overordnet samordning. For å forstå hvordan denne strukturen fungerer i dag, og hvilke utfordringer den medfører, er det nyttig å se havnesystemet i sammenheng med andre deler av transportsektoren – både med tanke på infrastruktur, styring og planlegging. Dette belyses i neste delkapittel

APPENDIX B

Faktoranalyse

Gioia-metoden

The Gioia-Methodology is well-suited for inductive, qualitative-interpretive research and is based on two core assumptions. First, it assumes that reality within organizations is socially constructed. Second, it adopts an interpretive approach, meaning that the subject of research should be studied in a way that reflects the participants' processes and understandings, while avoiding the imposition of external meanings by the researchers.

According to Gioia and colleagues, participants are seen as "knowledgeable agents"—individuals who not only understand what they are doing, how they are doing it, and why, but who can also articulate these things in ways meaningful to them.

All too often, researchers adopt theory-driven approaches, presuming to already know what is happening in a given setting. As a result, they may prematurely leap to an abstract level of analysis. In contrast, the Gioia-Methodology prioritizes giving voice to the informants during the early stages of data collection and analysis, creating rich opportunities to discover new concepts rather than merely affirming existing ones. Instead of having theory drive the data collection process, the Gioia-Methodology ensures that theoretical perspectives emerge grounded in the first-hand data. In alignment with Grounded Theory, the goal is to base the emergent theory on the participants' understanding of their (constructed) world.

We will now describe the steps involved in the Gioia-Methodology. These steps are summarized in Figure 1 for clarity.

Features of the Methodology That Enhance Grounded Theory Development.

Step ^a	Key Features
Research Design	• Articulate a well-defined phenomenon of interest and research question(s) (research question[s] framed in "how" terms aimed at surfacing concepts and their inter-relationships) • Initially consult with existing literature, with suspension of judgment about its conclusions to allow discovery of new insights
Data Collection	• Give extraordinary voice to informants, who are treated as knowledgeable agents • Preserve flexibility to adjust interview protocol based on informant responses • "Backtrack" to prior informants to ask questions that arise from subsequent interviews
Data Analysis	• Perform initial data coding, maintaining the integrity of 1st-order (informant-centric) terms • Develop a comprehensive compendium of 1st-order terms • Organize 1st-order codes into 2nd-order (theory-centric) themes • Distill 2nd-order themes into overarching theoretical dimensions (if appropriate) • Assemble terms, themes, and dimensions into a "data structure"
Grounded Theory Articulation	• Formulate dynamic relationships among the 2nd-order concepts in data structure • Transform static data structure into dynamic grounded theory model • Conduct additional consultations with the literature to refine articulation of emergent concepts and relationships

1st Order Analysis

The analysis begins with the creation of so-called "1st-Order Concepts". This step is comparable to open coding in Grounded Theory. You summarize the data into concepts, using the language found in the data itself. In this way, the interpretations and experiences of the informants (and, for example, those of the ethnographer) are incorporated into the

analysis. According to Gioia, 10 interviews can yield 50 to 100 1st-Order Concepts. These concepts don't need to consist of a single word; they can also take the form of short sentences.

To capture the most significant concepts, it is essential not only to analyze the data individually but to also compare them across different sources. Gioia and colleagues therefore recommend a form of constant comparison, and triangulating data from different informants and time points to identify shared concepts. Developing comprehensive cross-reference lists can help track commonalities, relationships among major concepts, and emerging themes.

2nd Order Analysis

In the 2nd-Order Analysis, we transition firmly into the theoretical domain, where the researcher aims to develop an explanatory framework and place the story in a broader theoretical context. At this stage, the goal is to assess whether the concepts from the 1st-Order Analysis suggest themes that can describe and explain the observed phenomena.

By consulting the literature and identifying underlying explanatory dimensions, the research process moves from being purely inductive to incorporating elements of abductive reasoning. In this phase, data and existing theories are considered together. The 2nd-Order Analysis also aims to produce insights that are relevant beyond immediate study.

Practically, this involves reviewing the 1st-Order Concepts and attempting to group them meaningfully. Patterns can be identified at this stage, allowing for the development of theoretical labels that group multiple 1st-Order Concepts. These abstract themes enable a shift away from the literal language of the data, facilitating the creation of unique themes. These themes can emerge either by developing a more general label that subsumes the 1st-Order Categories or by referencing the literature that accurately describes the emergent themes.

Once again, it is crucial to analyze the data across informants for significant patterns of convergence or divergence. A final iteration of constant comparison is conducted to determine whether there is enough evidence to support a theme as a reportable finding. Data collection ends when no new 2nd-Order themes are discovered (Theoretical Saturation).

2nd Order Aggregate Dimensions

After completing data collection and passing all data through the 1st and 2nd Order Analysis, the next step is to group the themes further. At this stage, approximately 25-30 2nd-Order Themes are summarized into about 3-5 aggregate analytical dimensions. These dimensions provide a superordinate framework for organizing the emerging findings. They should be as original as possible, describing the observed phenomenon in a way that no one else has done before.

Data Structure

Now comes the step that makes the Gioia-Methodology unique: creating a data structure from the 1st-Order Concepts, 2nd-Order Themes, and Aggregate Dimensions (see Figure 2). This is essentially a horizontal tree diagram that visually demonstrates how the aggregate dimensions emerged from the 2nd-Order Themes, and how those, in turn, were built from the 1st-Order Concepts. This diagram can be included as a figure in the Results Chapter. The data structure not only serves as a meaningful visual aid but also provides a graphic representation of the progression from raw data to terms and themes in the analysis—a crucial component for demonstrating rigor in qualitative research.

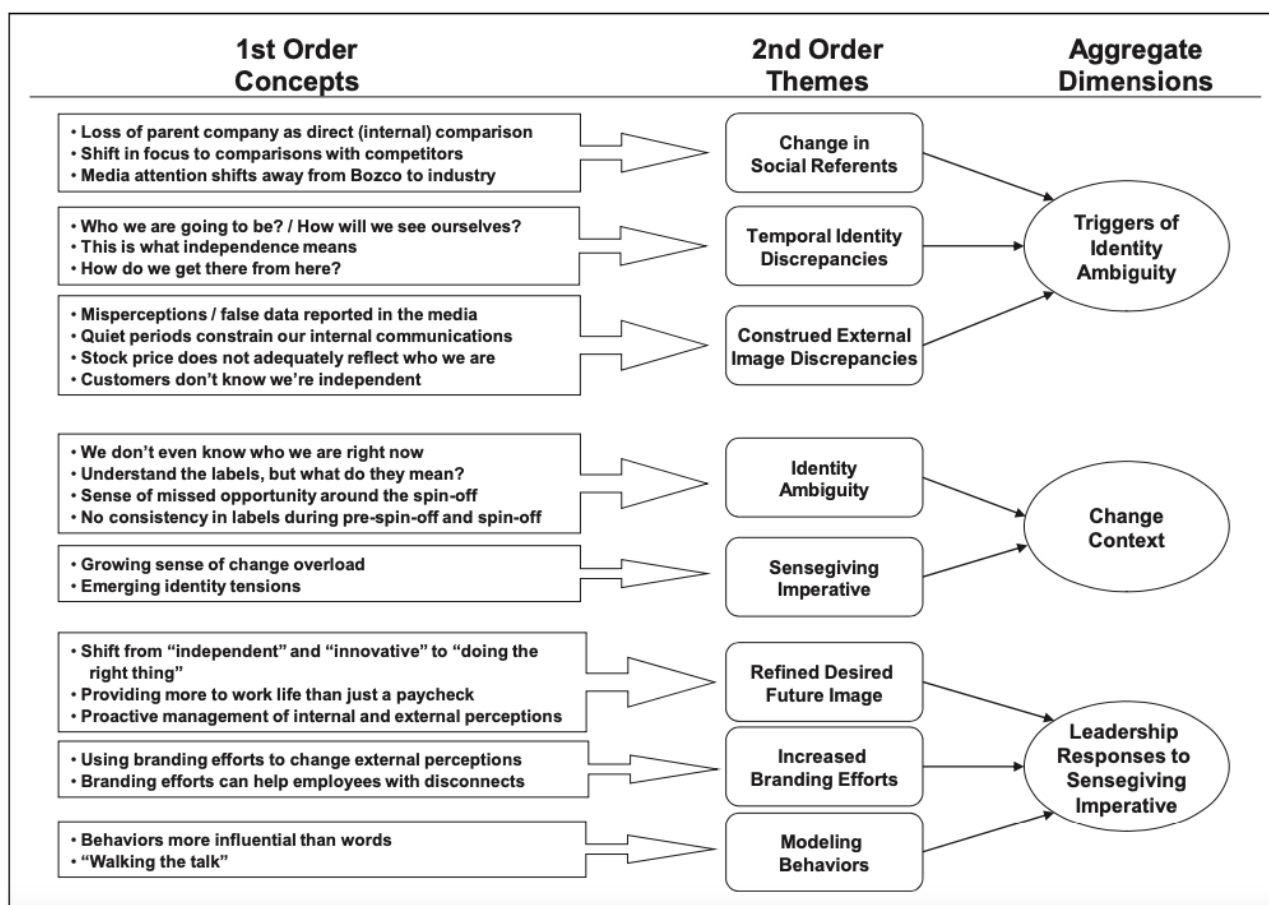


Figure 2: Example for a data structure. Source: Gioia et al. 2013

Grounded Theory Model

The final step is the development of a Grounded Theory Model, which includes not only all the major emergent concepts, themes, and dimensions but also their dynamic interrelationships. The Grounded Theory Model should illustrate the relationships among the emergent concepts that describe or explain the phenomenon of interest. The process of constructing the model involves assembling the boxes while placing particular emphasis on the arrows (see Figure 3).

Strengths & Challenges

The Gioia-Methodology incorporates the perspective of the informants through the 1st-order analysis and the theoretical, scientific perspective through the 2nd-order analysis in its systematic approach to inductive concept development. This not only allows for a qualitatively rigorous demonstration of the links between the data and the induction of new concepts but also provides inclusive, participant-based insights.

Normativity

The Gioia-Methodology addresses some of the challenges and critiques associated with Grounded Theory, particularly by providing a systematic structure that establishes a clear connection between empirical data and theoretical concept development. The key differences compared to classical Grounded Theory by Glaser & Strauss are:

Transparent and Traceable Data Structure: The Gioia-Methodology develops a visual data structure model that illustrates how 1st-Order Concepts (terms used by informants) evolve into 2nd-Order Themes (theoretical concepts) and

eventually into aggregate dimensions (overarching theoretical categories). This enhances the traceability of the analysis and strengthens methodological rigor.

Integration of Induction and Abduction: While classical Grounded Theory primarily follows an inductive approach (where theories emerge solely from data), the Gioia-Methodology integrates both inductive and abductive elements. This means that existing theories are considered during the 2nd-Order Analysis to better contextualize emergent concepts within ongoing academic discussions.

Simultaneous Consideration of Practice and Theory: The methodology incorporates both the perspectives of study participants (1st-Order Concepts) and the scientific interpretation by researchers (2nd-Order Themes). This balance ensures that findings remain both practically relevant and theoretically sound.

Greater Acceptance within Academic Community: Gioia specifically developed this approach for management and social sciences to make qualitative research more transparent and rigorous for top-tier journals. The visual representation of the data structure and the iterative analysis process enhance methodological transparency, increasing its recognition within the academic community.

Good to know

Since 2016, there has been a significant increase in citations of the Gioia Methodology in academic publications. This trend suggests that the approach is increasingly establishing itself as a recognized method in qualitative research. The growing reception in leading academic journals can be seen as an indication of rising acceptance and validation by the scientific community. It remains intriguing to observe how the method continues to evolve in new disciplines and its combination with other qualitative approaches to meet the increasing demands for methodological transparency and reproducibility in qualitative research.

APPENDIX C

Intervjuguide

Introduksjon

- **Presentasjon av prosjektet:** En kort introduksjon av prosjektets mål og formål.
- **Informasjon om intervjuet:** Forklaring av intervjuets struktur og varighet (1 time), samt informasjon om anonymitet og konfidensialitet. Intervjuobjektene er offentlige, og svarene knyttes ikke direkte til intervjuobjektet i rapporten, men legges til grunn for analyse og funn i arbeidet.

Bakgrunnsinformasjon

- **Navn og rolle:** Kan du fortelle om din bakgrunn og din nåværende rolle tilknyttet havnesektoren?
- **Erfaring:** Hvor lenge har du vært i denne rollen, og hva er dine hovedansvarsområder?

Havnenes rolle og betydning

- **Logistikknutepunkt:** Hvordan ser du på havnenes rolle som logistikknutepunkt i Norge?
- **Konkurransekraft:** Hvordan vurderer du havnenes og sjøtransportens konkurransekraft sammenlignet med alternative transportformer?
- **Tjenestetilbud:** Tilbyr havnene gode tjenester for aktørene i havnene?
- **Standardisering:** Er tjenestetilbudet tilstrekkelig standardisert i norske offentlige havner (tjenester, funksjoner, prisstruktur)?
- **Næringsvirksomhet og utvikling:** Hvilken rolle mener du havnene bør ta for å stimulere og legge til rette for verdiskapning?
- **Samarbeid:** Opplever du havnene som gode samarbeidspartnere for næringslivet?
- **Samhandling:** Opplever du at aktørene i maritime transportkjeder samhandler godt for å skape konkurransekraft?
- **Areal:** Har norske havner tilgang på tilstrekkelig areal for å legge til rette for industriell aktivitet som er avhengig av sjøtransport i sin verdikjede?

Grønn transformasjon

- **Utfordringer:** Hva mener du er de mest sentrale utfordringene for havnene i forbindelse med den grønne omstillingen og fokuset på mer bærekraftige løsninger?
- **Muligheter:** Hva mener du er de mest sentrale mulighetene for havnene i forbindelse med den grønne omstillingen og fokuset på mer bærekraftige løsninger? (For eksempel virkemidler og incitament som grønn linjerabatt)

Kritisk infrastruktur

- **Rolle:** Hvordan vurderer du havnenes rolle som kritisk infrastruktureier i krise og krig i dag?

Organisering og finansiering

- **Nåværende organisering:** Er dagens havneorganisering hensiktsmessig i forhold til de oppgavene havnene skal løse? (Kommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap).

- **Finansieringsevne:** Norske offentlige havner er i dag stort sett selvfinansierte. Ser du utfordringer i dagens finansieringsmodell? (Vederlag, utleie, utbytte)
- **Muligheter:** Ser du muligheter med dagens finansieringsmodell?
- **Alternative modeller:** Hvilke alternative modeller kan du se for deg med oppgaver lokalt, regionalt og nasjonalt for norsk havnesektor?

Fremtidige krav og forventninger

- **Klima- og miljøkrav:** Hvordan vil nye klima- og miljøkrav og reguleringer påvirke havnens drift og utvikling?
- **Teknologi og digitalisering:** Hvilke muligheter og utfordringer ser du i forbindelse med ny teknologi og økt digitalisering av havnesektoren?
- **Sikkerhet og beredskap:** Hvordan vurderer du havnens evne til å håndtere sikkerhets- og beredskapskrav i dag? Og eventuelt fremtidige krav med tanke på den geopolitiske situasjonen?

Fremtidig organisering

- **Organisatoriske modeller:** Hvilke organisatoriske modeller mener du vil være mest hensiktsmessige for å møte fremtidige krav og forventninger til havnesektoren?
- **Fordeler og ulemper:** Hva ser du som de største fordelene og ulempene ved de ulike modellene?

Avslutning

- **Oppsummering:** Er det noe annet du ønsker å legge til eller noe vi ikke har dekket som du mener er viktig for prosjektet?
- **Takk:** Takk for at du tok deg tid til å delta i intervjuet.

APPENDIX D

Offentlige støtteordninger

Per i dag er det to støtteordninger norsk havnesektor har anledning til å søke støtte fra:

Enova – støtte til energinfrastruktur i havn

Enova har siden 2016 tildelt over én milliard kroner i støtte til landstrømsprosjekter i norske havner. Ordningen gir investeringsstøtte på inntil 50 prosent av godkjente kostnader, begrenset oppad til 20 millioner kroner per prosjekt. Formålet er å redusere utslipp fra skip i havn og legge til rette for grønn energinfrastruktur. Det er også lansert en støtteordning for støtte til ladeinfrastruktur for Hydrogen.

Kystverket – støtte til effektive og miljøvennlige havner

Kystverkets tilskuddsordning skal bidra til mer effektive og miljøvennlige havner gjennom investeringer som styrker logistikkjeden. I 2025 ble det foreslått 129 millioner kroner til ordningen. Støtten gis til et bredt spekter av tiltak, fra kaiutvidelser og mudring til digital infrastruktur, og illustrerer både geografisk spredning og varierende projektskala.

Kystverket deler også ut penger til fiskerihavner, men en støttegrad på inntil 50% av investeringskostnadene²⁸

- **ENOVA:** Har gitt over én milliard kroner i støtte til landstrømsprosjekter i norske havner siden 2016. Programmet har benyttet investeringsstøtte som virkemiddel, og støtten er begrenset oppad til 50 prosent av godkjente investeringskostnader, eller maksimalt 20 millioner kroner per prosjekt²⁹.
- **Kystverket:** Tilskudd til investering i effektive og miljøvennlige havner skal bidra til å effektivisere logistikkjeden gjennom tiltak i havn. I 2025 ble det satt av 129 millioner i forslag til statsbudsjettet³⁰. Listen over tiltak som har fått støtte i 2024³¹ illustrerer variasjon, geografisk spredning og relativt beskjedne støttebeløp:
 - Sandnes havn (**MNOK 8**): Utvidelse av kai på Somaneset.
 - Røst kommune (~**MNOK 27**): Etablering av industrikai på Glea.
 - Oslo havn (**MNOK 56**) : Mudring, roro-rampe og oppgradering av kai på Kneppeskjær.
 - Flere havner (nasjonalt prosjekt, **MNOK ~3**) : Infrastruktur for digitalisering av havnedata i Hammerfest, Hareid, Stranda, Ålesund, Nordfjord, Egersund, Saltdal, Steigen, Karlsøy og Fjord.

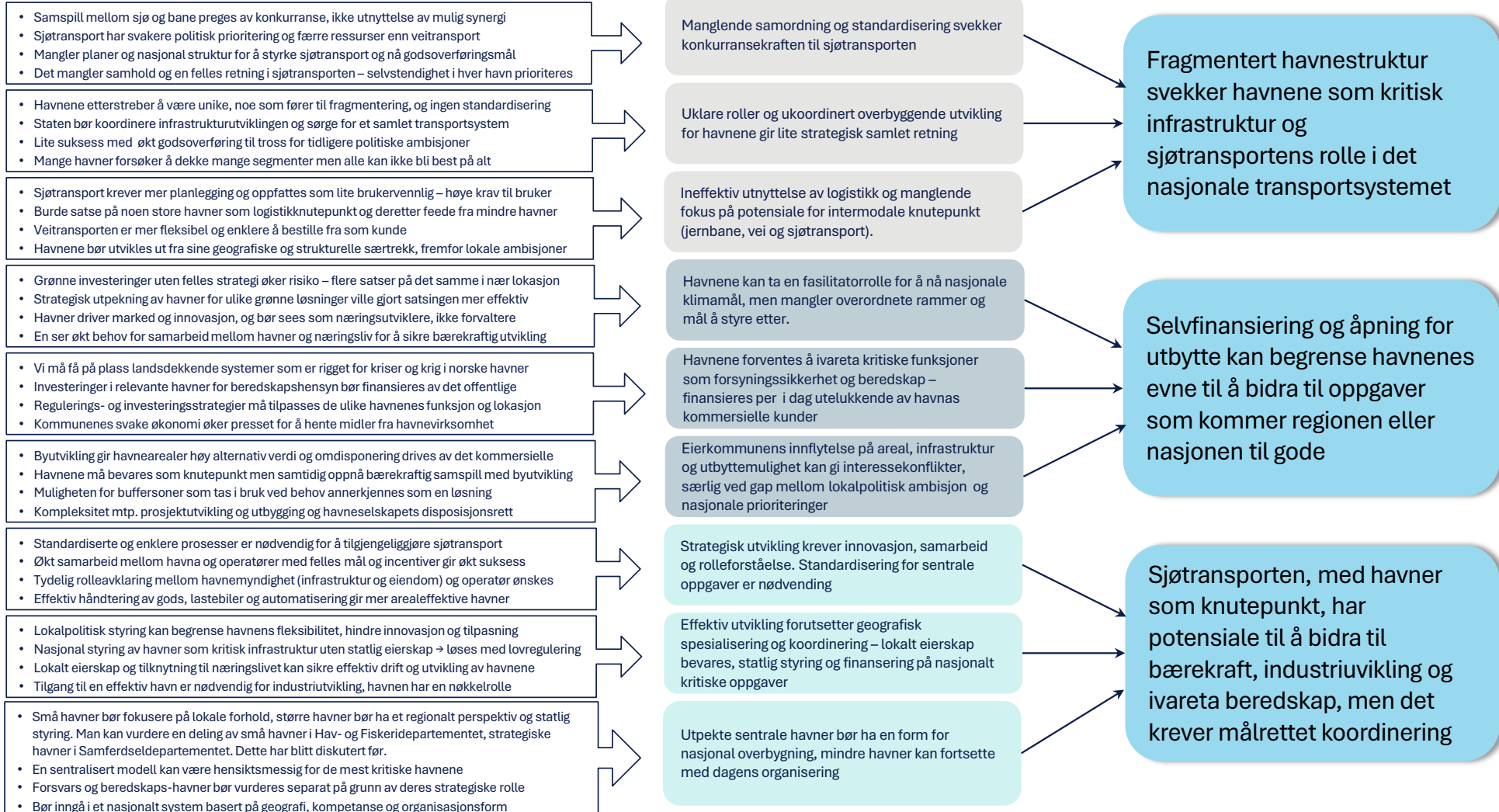
²⁸ [Milliondryss til styrking av fiskerihavner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/millondryss-til-styrking-av-fiskerihavner/id2842444/)

²⁹ [ENOVA](https://www.enova.no/)

³⁰ [Kystverket](https://www.kystverket.no/)

³¹ [NTP - Pressemelding fra Kystverket 2024](https://www.ntp.no/Pressemelding-fra-Kystverket-2024)

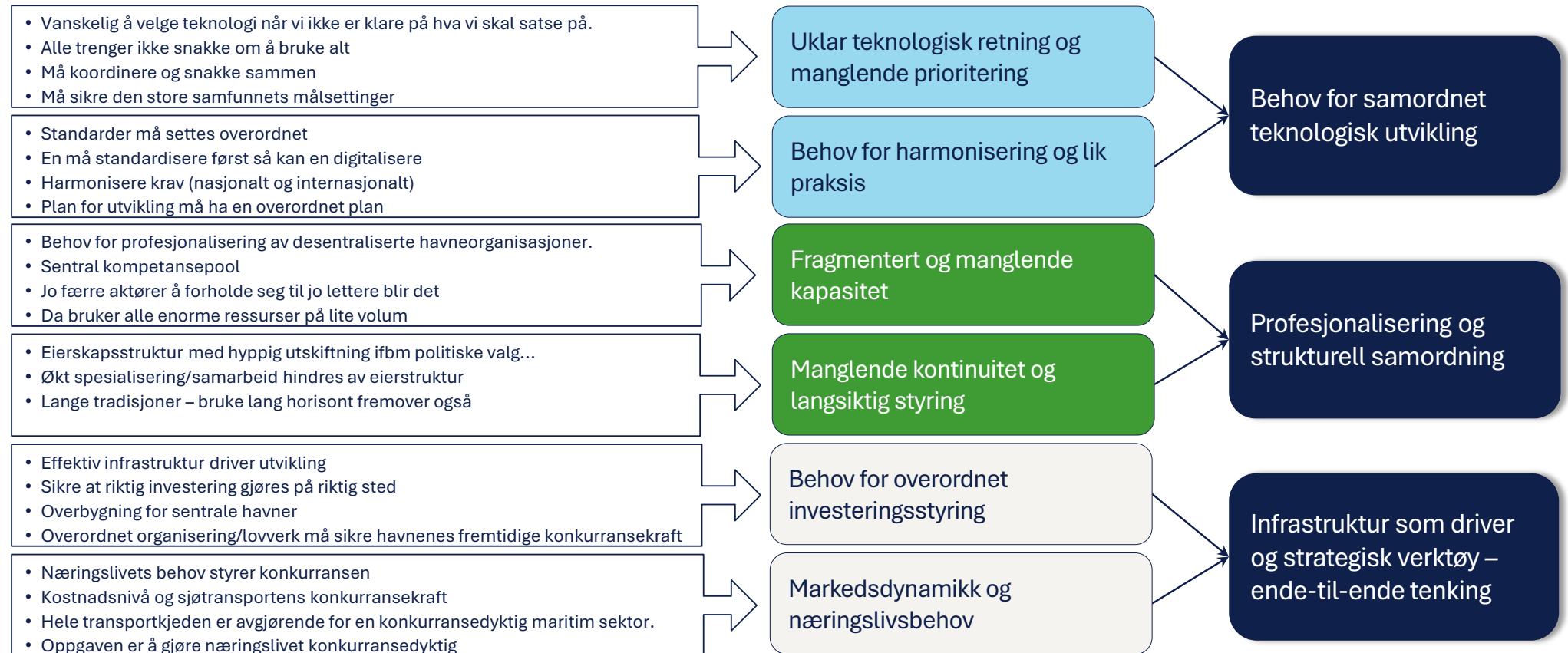
APPENDIX E FAKTORANALYSE



APPENDIX F

Faktoranalyse av referansegruppeinnspill

Kommersielle aktører

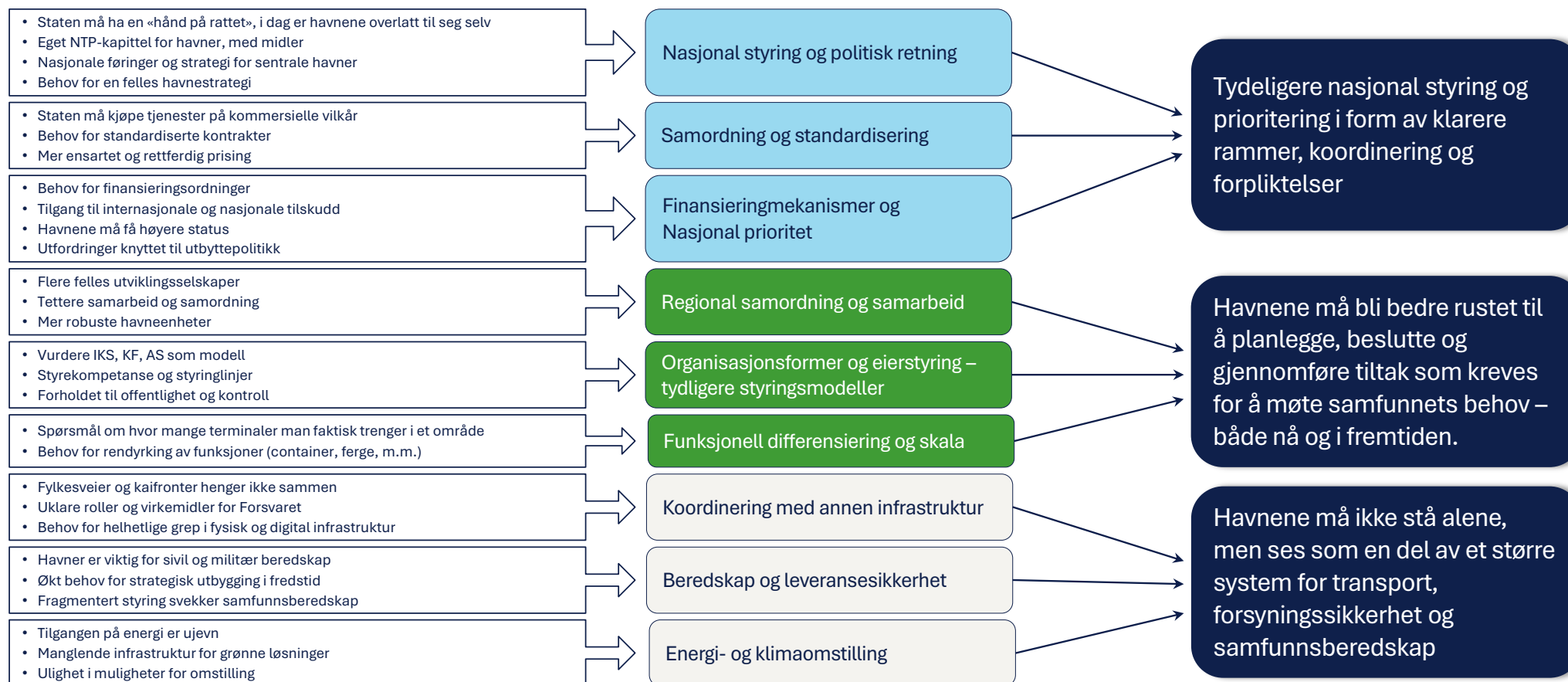


Nasjonale aktører



APPENDIX G

Faktoranalyse av Havnefrokostinnspill





Open