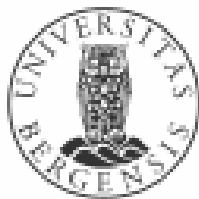


Bergen havn mellom 1970-1990

Stagnasjon eller utvikling?



Carina Ashima Sørensen

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Våren 2009

Abstract

The international shipping experienced an evolvement during the nineteen sixties, as it became more common to make use of containers in transportation of cargo with ships. This evolvement is often mentioned as a third revolution within shipping, because it changed the technology and the economy of the world. The United States of America was the leading nation in this development; however, there is limited literature about how this influenced harbours in Norway. This master thesis focuses on how this development influenced the harbour in Bergen.

The main aim of this project is to determine to what extent the harbour in Bergen took part in the international development of shipping between 1970 and 1990. To achieve this aim, the primary sources of information came from the port authorities in Bergen. This material included annual reports, plans and correspondence between the port authorities and the local politicians. Additional sources include newspaper articles and interviews with people that work, or have worked within the port authorities.

The results have shown that, although Bergen harbour arguably did not develop quickly enough, it underwent several changes to ensure that the port remained an important part of the international trade. The port authorities obtained some new equipment, expanded their areas and made significant financial investments. Furthermore, Bergen harbour was recognized as a large international harbour for cruise traffic. However, much remained to be done before the harbour could reach the international standard of harbours such as Gothenburg. This may have been caused by the wrong priorities from the port authorities or because of lacking financial support from local authorities. The port authorities did not make any obvious mistakes, but unfortunately for the harbour they did not implement some of the suggestions. The port in Bergen was important for trade and industry, and therefore, it was important that the port authorities continued to develop it.

To conclude, the cooperation that was about to be established between the harbour in Bergen and ten of the local authorities in the area around Bergen during 1990, could have made it possible for the port to gain greater influence. With a bigger area it would have been possible to give the users better service. My results shows that the port carries a great potential in the future, but that there still is a lot to be done to develop the facilities further.

Førord

Jeg vil først og fremst få takke min veileder Harm Schröter for god hjelp, oppfølging og forslag underveis i arbeidet med denne masteroppgaven.

En spesiell takk til tidligere havnesjef Nils Standal for mye hjelp både med svar på mange spørsmål og tilgjengelighet på materiale om Bergen havn.

Seminaret "På tvers av grenser" fortjener en takk, tilbakemeldinger og diskusjoner har vært til nytte gjennom to år. Det samme gjør medstudentene i sofakroken for god støtte og oppmuntring.

Til slutt tusen takk til Roy, Vegard, Nils Petter og Øyvind for gjennomlesing og korrektur.

Bergen, 14. mai 2009

Carina Sørensen

Innholdsfortegnelse

ABSTRACT	I
FORORD	II
INNHALDSFORTEGNELSE	III
KAPITTEL 1. INTRODUKSJON	1
1.1 Innledning.....	2
1.2 Avgrensing og disposisjon	3
1.3 Litteratur og kilder.....	5
1.4 Kildekritikk	6
1.5 Begreper og modeller	7
1.6 Teori	10
KAPITTEL 2. HAVNENES BETYDNING OG UTVIKLING	12
2.1 Internasjonalt	12
2.1.1 Containerisering	13
2.1.2 Utvikling av skipsfarten	15
2.1.3 Nye muligheter	16
2.2 Nasjonalt.....	18
2.2.1 Containere i Norge	20
2.3 Bergen Havn.....	21
2.3.1 Passasjertrafikk.....	23
2.3.2 Endringer i havnen	23
2.3.3 Nedgangstider og samling av områder	25
2.4 Oppsummering	27
2.5 Tidslinje over viktige hendelser	28
KAPITTEL 3. TILPASNING TIL INTERNASJONALE OG NASJONALE FORHOLD (1970-1980)	29
3.1 NOU nummer 13, 1976.....	29
3.1.1 Eksisterende forhold for havnene.....	30
3.1.2 Behov.....	32
3.1.3 Virkemidler	33
3.1.4 Konsekvenser	34
3.2 Tiltak fra Bergen havns side.....	37
3.2.1 Containeriseringen.....	38
3.2.2 Utvikling og eksisterende status.....	42
3.2.3 Areal og funksjoner	44
3.2.4 Støttespillere og brukere.....	47

3.2.5 Økonomiske tiltak	48
3.2.6 Ingen fast havnepolitikk	50
3.2.6.1 Forslag og målsetting	50
3.3 Analyse og oppsummering i forhold til SOFT- modellen.....	53
KAPITTEL 4. KRAV OM STØRRE AREALER OG STATUS FOR HAVNEN (1980-1990).....	56
4.1 NOU nummer 19, 1987	57
4.1.1 Eksisterende forhold i havnene	57
4.1.2 Behov.....	58
4.1.3 Virkemidler	60
4.1.4 Konsekvenser	61
4.2 Tiltak fra Bergen havns side.....	61
4.2.1 Planlagt utbygging.....	63
4.2.2 Ulik aktivitet ved havnen.....	64
4.2.3 Interkommunalt samarbeid.....	68
4.2.4 Status og rolle i fremtiden	70
4.2.5 Containere	73
4.2.6 Ny havnelov	76
4.2.7 Konkurransen	78
4.3 Analyse og oppsummering i forhold til SOFT-modellen.....	79
KAPITTEL 5. STAGNASJON ELLER UTVIKLING?.....	82
5.1 Deltakelse i den internasjonale utviklingen.....	82
5.2 Utviklingens betydning og påvirkning	85
5.3 Bergen, en stor og internasjonal skipsfartsby?.....	90
5.4 Veien videre etter 1990	92
5.5 Konklusjon	94
KILDER OG LITTERATUR	96
VEDLEGG.....	101

Kapittel 1. Introduksjon

”Havnen i Bergen er et trist syn i vinterhalvåret. Det er mange år siden Vågen pulserte av liv hele året og det står ikke bedre til på Torvet.”¹ Denne oppfatningen ble presentert 14. april 2009, av Venstrepolitikerens Hans-Carl Tveit, som er nestleder i Bergen kommunes komité for kultur, idrett og næring. ”Det står dessverre ikke bedre til med havnen på Dokken”² påpekte han også. Disse sitatene viser at det fremdeles eksisterer oppfatninger om at det er mye som kan gjøres for at Bergen havn skal utvikles til en moderne havn og at havnevesenet fremdeles har en del å ta tak i for at Bergen havn skal kunne fungere optimalt.

Mangel på økonomiske midler og sprengt kapasitet hadde vært et problem for havnevesenet i Bergen over lengre tid og dermed manglet havnen en rekke av de nødvendige forutsetningene når moderniseringsbølgen kom mot slutten av 1960-tallet. Dette var imidlertid et problem som flere havner rundt om i hele verden stod overfor. De aller fleste havnene var ikke godt nok utrustet til blant annet å ta i mot de nye containerskipene og havnene manglet de laste- og lossemekanismene som krevdes. Perioden mellom 1970 og 1990 var preget av mindre økonomisk vekst og dette gikk også utover veksten i verdenshandelen. I 1974 hadde havnekassen betydelige underskudd og det var behov for en offensiv planlegging for fremtiden. For å få til dette ble det utført en rekke utredninger fra havnevesenets side som blant annet omfattet samling av trafikken og et banebrytende arbeid om interkommunalt samarbeid.³ Et eksisterende syn fra politisk hold er at et transportnettverk som er godt utbygd og effektivt er av vesentlig betydning både for konkurransevnen til næringslivet, verdiskapning og sysselsetting. Det meste av befolkningen og næringslivet i Norge er lokalisert nært kysten. Derfor er sjøtransport og havner viktig for næringsliv og bosetting, og utgjør et bærende element i det norske transportsystemet.⁴

I gamle Salomonsens Leksikon fra før århundreskiftet finnes det en definisjon på hva en havn er. Her står det følgende:

¹ Hans-Carl Tveit i Byavisen 14. april 2009.

² Hans-Carl Tveit i Byavisen 14. april 2009.

³ E-post fra tidligere havnesjef Nils Standal, 4. januar 2009.

⁴ Odelstingsproposisjon nummer 75 (2007-2008). *Om lov om havner og farvann.*

”Havn er et til dels innesluttet vannareal hvor skip kan finne beskyttelse mot strøm, isgang, bølgegang eller storm og hvor de bekvemt kan inn- og utskipe sine laster, bli ettersett, reparert, forsynt med brennstoff og proviant eller motta ordrer med mer.”⁵

1.1 Innledning

Denne oppgaven handler om Bergen havn⁶ og hvordan denne klarte eller eventuelt ikke klarte å ta del i den internasjonale utviklingen som skjedde i perioden 1970 til 1990. Ble havnen mer moderne enn tidligere og klarte den å holde tritt med utviklingen? Oppgaven vil i hovedsak bygge på rapporter, planer og litteratur, men også intervjuer og skriftlig kontakt med informanter som er, eller har vært knyttet til Bergen havn vil bli benyttet. Problemstillingen for denne masteroppgaven er: *I hvilken grad klarte Bergen havn å følge den internasjonale skipsfartsutviklingen som skjedde mellom 1970 og 1990?* Målet med arbeidet har vært å finne svar på følgende spørsmål:

1. I hvilken grad tok Bergen havn del i den internasjonale utviklingen?
2. Bergen havns betydning for by og land?
3. Kan Bergen kalles en internasjonal skipsfartsby?

Hvorfor en oppgave om Bergen havn? Først og fremst fordi det er spennende å ta for seg en utvikling som så ut til å gå i retning av noe stort og som ble sett på som en transportrevolusjon internasjonalt, og fordi Bergen tidligere har hatt en sterk posisjon som handels- og sjøfartsby. Denne posisjonen ble imidlertid svekket, og det er interessant å se hvordan havnen møtte den utviklingen som skjedde og hvordan internasjonale forhold påvirket en norsk havn. Gikk Bergen havn i en annen retning enn internasjonale havner? Utviklingen internasjonalt omfattet i første rekke det som ble kalt for containerisering, og denne hadde sin fremvekst først og fremst i USA fra 1950-tallet. Containerisering er et engelsk ord som det ikke finnes noen god norsk oversettelse av, og derfor vil uttrykket også bli brukt på norsk.

Det er viktig for Bergen som by at den har en stor havn som gir muligheter. Uten havnen vil byen miste mye, både av sin identitet og som en viktig inntektskilde. Det er blitt sagt at det var havnen som skapte byen Bergen og ikke omvendt. Lenge var Bergen den største norske havnebyen, men den ble passert av Oslo på 1800-tallet, og siden har Oslo vært den største

⁵ Hentet fra Salomonsens Leksikon, funnet i Vern og Miljø nr. 2, 1993: 47.

⁶ Se vedlegg 1 for kart over Bergen havn.

havnebyen i Norge. Det ble også fra ulike hold, som for eksempel i media, snakket om at Bergen havn var i krise fra 1970-tallet. Hvis dette var tilfelle, hva var årsaken? Det kan finnes mulige teser om hvorfor Bergen havn ble svekket og forbigått og dermed aldri klarte å gjenerobre posisjonen som den største havnen i Norge og som en stor internasjonal havn:

1. Infrastruktur og geografisk plassering
2. Mangel på vilje til å investere de nødvendige midlene
3. At det ikke var hensiktsmessig å følge moderniseringen og utviklingen
4. At de ansatte ved havnevesenet ikke forstod godt nok hva utviklingen innebar

1.2 Avgrensning og disposisjon

Oppgaven skal i hovedsak ta for seg en periode på tjue år, tiden mellom 1970 og 1990. Den er bygd opp på fem kapitler, inkludert innledning og konklusjon, og vil ha en overordnet kronologisk struktur. Her følger en kort gjennomgang av kapittelstrukturen. Kapittel 2 tar for seg utviklingen først på internasjonalt nivå, deretter nasjonalt før det går inn på Bergen havn. I forhold til internasjonale forhold var det som nevnt containeriseringen som stod i fokus. Nytenkningen fikk sitt opprinnelige gjennomslag i USA mot slutten av 1950-tallet, men det skulle ta noen år før den skjøt fart og nådde andre deler av verden. Det er denne utviklingen som er målestokk for utviklingen i Bergen, og da enten i positiv eller negativ retning. Kapitlet viser at fokuset var litt annerledes i Norge når det gjaldt hva som skulle satses på. Bergen havn hadde gått fra å ha en sterk posisjon som viktig havn i Norge til å oppleve dårligere tider etter andre verdenskrig. Kapittel 3 og 4 vil være analysekapitler som tar for seg den nye situasjonen Bergen Havn stod overfor i løpet av de tjue årene jeg har valgt å fokusere på. Jeg har valgt å dele de to kapitlene inn i en tiårsperiode hver. Den første perioden i kapittel 3, fra 1970 til 1980 tar for seg nedgangstiden for havnen og hvilke tiltak som var nødvendige for å få en mer effektiv havn. Perioden mellom 1980 og 1990, som kapittel 4 tar for seg, ser nærmere på havnens fremgang og utvikling. Innenfor hele perioden vil det finnes endringer både til det bedre og til det verre. Havnevesenet ønsket blant annet å bygge ut havnen siden kapasiteten allerede var sprengt, dette skapte diskusjoner i forhold til beliggenhet og økonomi. I 1975 stod det blant annet ferdig en ny containerterminal. Det vil også bli skrevet litt her om hvordan utviklingen påvirket handel, økonomi og sosiale forhold. Disse faktorene blir imidlertid ikke tatt for seg like gjennomgående som andre faktorer. Det siste kapitlet,

kapittel 5, drøfter og kommer med mulige forklaringer i forhold til problemstillingen og det tar også for seg litt om veien videre for Bergen havn etter 1990.

Årsaken til denne tidsavgrensningen er at det først var på 1970-tallet det var mulig å se resultater i Norge og Bergen av den utviklingen som skjedde innenfor skipsfarten rundt ti år tidligere på et internasjonalt nivå. Mens 1970-tallet var preget av nedturer og nedgang i økonomi og handel som følge av blant annet oljekriser, betydde 1980-tallet en opptur for Bergen Havn. Internasjonalt hadde den økte bruken av containere for frakt av varer gjort det enklere å frakte større kvantum, og bidratt til at flere land kunne delta i verdenshandelen på en helt ny måte. Denne utviklingen baserer seg på modellen om stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler er faktorer som gjør det mulig for større organisasjoner eller land å produsere goder eller tjenester billigere enn mindre organisasjoner og land. Stordriftsfordeler innad i bedrifter bidrar til større helhet og samtidig til deling av arbeidskraft. Spesialisert utstyr kommer vanligvis i enheter av minimum størrelse, så det store totale utbyttet gjør det mer økonomisk å benytte mer spesialisert utstyr.⁷ Endringer og utvikling innebærer som oftest at det er behov for å investere store pengesummer. Denne villigheten var ikke like stor overalt, og mange redere stilte seg kritiske til om det ville være en suksess med bruk av containere.

I følge Terje Michelsen fra rederiet Star Shipping i Bergen har det ikke blitt fraktet store antall containere verken inn eller ut av Norge helt tilbake til begynnelsen av 1970-tallet.⁸ Dette mener jeg er med på å bekrefte at Norge og dermed også Bergen var og er små i den internasjonale sammenhengen. Dette til tross for at Bergen har vært en viktig sjøfartsby helt siden byen ble grunnlagt. Tidligere havnesjef Nils Standal mener at en vil få se mer til containere ved Bergen Havn i fremtiden, men at det ikke vil være riktig å fokusere bare på denne utviklingen i løpet av den tjueårsperioden jeg skal se på i denne oppgaven.⁹ Det kan hende at havnevesenet oppdaget at dette var et marked det ikke var spesielt lønnsomt å satse på, eller at mulighetene har vært for små til å lykkes i konkurranse med andre fraktemåter, slik som jernbane eller lastebiler.

⁷ Black 2002: 135f.

⁸ Intervju med Terje Michelsen ved Star Shipping, 7. mars 2008.

⁹ Samtale med tidligere havnesjef Nils Standal, 2. september 2008.

1.3 Litteratur og kilder

En annen grunn til at det er interessant å studere utviklingen ved Bergen Havn er at det har vært skrevet lite om det tidligere. Særlig gjelder dette for nyere tid og dermed også for den perioden denne oppgaven vil ta for seg, 1970-1990. Dermed håper jeg at mitt arbeid kan være med på å belyse noen nye sider ved Bergen havn. Anders Haaland og Anders Bjarne Fossen har skrevet en triologi om Bergen Havn gjennom 900 år, hvor den siste boken tar for seg blant annet den perioden jeg er interessert i. Denne boken er imidlertid ikke ferdigskrevet enda, og jeg har ikke fått brukt den. Ellers finnes det en bok av Tore L. Nilsen som tar for seg Bergen og sjøfarten, men den går bare frem til 1973 og sier lite om utfordringene som havnen etter hvert ville stå overfor, og fokuserer mer på rederier og skipsbygging. Den kan likevel være god å benytte i forhold til Bergens utvikling økonomisk og handelsmessig. Det er vanskelig å si noe om hvorfor dette ikke har vært skrevet så mye om tidligere, kanskje har det vært mer interessant studere de virkelig store havnene rundt om i Europa hvor det eventuelt har kommet bedre frem i hvilken retning og grad de har fulgt utviklingen. Jeg håper derfor at mitt arbeid kan være med på å vise hvordan Bergen havn utviklet seg i forhold til de internasjonale forholdene og hvordan den responderte på konkurransen fra andre havner, da også i Norge.

Når det gjelder bakgrunnskapitlet vil jeg i forhold til den nasjonale og bergenske delen hovedsakelig benytte bøker skrevet av nevnte Tore L. Nilsen, Dag Bakka Jr., og Stig Tenold, samt en utgave av Vern og Miljø fra 1993. Disse bøkene er gode i forhold til å gi et overblikk over hva som har skjedd i Norge tidligere, ved Bergen havn og også hvordan havnen kan settes i sammenheng med byen Bergen. I forhold til den internasjonale utviklingen, vil jeg bruke bøker som er skrevet spesielt om containeriseringen, dette siden det var den som spesielt preget utviklingen og dermed også internasjonale forhold fra slutten av 1950-tallet og begynnelsen av 1960-tallet. De viktigste bøkene innenfor dette emnet er skrevet av Frank Broeze, Marc Levinson og G. van den Burg. Mens Levinsons bok har lagt hovedvekten på containeriseringens følger og dens "far", Malcom McLean, gir Broezes bok en mer generell oversikt over containeriseringen og dens utvikling. Disse to forfatterne tar i hovedsak for seg utviklingen setter med amerikanske øyne, men spesielt boken til van den Burg går også inn på hvordan denne skjer i Europa. I tillegg til disse viktigste bøkene vil også annen litteratur muligens benyttes for å finne nødvendige faktaopplysninger.

I og med at det finnes lite litteratur skrevet om Bergen havn som kan settes opp mot den perioden masteroppgaven tar for seg har jeg valgt å benytte offentlige utredninger. Dette

innebærer at begge analysekapitlene, kapittel 3 og 4, tar utgangspunkt i offentlige utredninger fra 1976 og 1987 for å forklare endringer, utbygginger og drift av norske havner. Ut fra disse vil jeg kunne se hva Bergen havn og havnevesenet la vekt på i sine planer om utvikling og endringer.

Siden det er en utvikling som omfatter Bergen som skal undersøkes vil kildematerialet være å finne hos de offentlige arkivene i byen, Byarkivet og Statsarkivet. I hovedsak vil materialet omfatte årsmeldinger og havneplaner for Bergen havn og områdene rundt, men også diverse avisutklipp vil være relevante i forhold til at de sier noe om diskusjoner rundt eventuelle endringer. Det vil også være relevant å gjøre intervjuer, her er tidligere havnesjef Nils Standal en god kilde, og hos han fantes det en del materiale om havnen som var mulig å benytte. Andre aktører som det vil være lønnsomt å få snakke med er de som har arbeidet på havnen, på den måten kan det være mulig å få frem noe som de sosiale forholdene og hvordan de ble påvirket av endringer som var mer automatiserte og rasjonelle. Analysene av materialet vil kunne si noe om i hvilken retning Bergen Havn utviklet seg i forhold til rådende internasjonale forhold. Opplevde havnen en positiv eller negativ utvikling? Kildematerialet vil bestå av både kvantitative og kvalitative kilder, både tallmateriale, intervju, avisartikler og dokumenter vil bli benyttet. Det vil etter hvert vise seg om kildematerialet er veldig konkret eller bare litt konkret. Da vil det sannsynligvis være nødvendig å supplere med annen litteratur eller andre typer kilder for å få det resultatet som er ønskelig i forhold til hensikten med kildene.

1.4 Kildekritikk

Intervjuer kan bidra til å utfylle skriftlig kildemateriale. Gjennom samtaler med involverte aktører er det mulig å korrigere, utdype og plassere det skriftlige materialet. Intervjuer har vært mest vanlig å benytte i sammenheng med politisk historie, og det har da omfattet intervjuer med sentrale aktører.¹⁰ I forhold til intervjuer det viktig å tenke på spørsmålet om representativitet når det gjelder utvelgelse av intervjuobjekter. Det vil også være begrenset hvor mange det er tid til å intervju, samt hvor mange det er relevant å snakke med. Det viktigste er ikke antallet, men at de som blir intervjuet sitter inne med den kunnskapen som det er ønskelig å få frem i forbindelse med denne oppgaven. Avisutklippene vil bidra til at

¹⁰ Kjeldstadli 1999: 193.

andre sider og synspunkter vil bli belyst, og de kan på den måten komme med opplysninger og oppfatninger som er ulike fra de havnevesenet selv hadde.

Det er viktig å være kritisk til de kildene som blir brukt, og det gjelder å finne kilder som er mest mulig fullstendige eller i alle fall representative. Kildenes opphav, deres formål og relevans må fastsettes og de må tolkes. Det er viktig å stille spørsmål ved kildens troverdighet.¹¹ Det er ikke alltid at kildene er nøytrale, og kanskje representerer de bare et synspunkt, mens den andre siden er utelatt. Derfor kan en ikke ta for gitt alt som står i kildene, det kan være at det var annerledes i virkeligheten. Dette vil i hovedsak være viktig å huske på når det gjelder årsmeldingene fra Bergen havnevesen. Her blir havnens posisjon forklart fra de som arbeider med og på havnen og de vil dermed ha et annet syn på sin egen arbeidsplass enn noen som betrakter det hele fra utsiden. Kildemateriale som omfatter tall kan vise seg å være noe unøyaktig, og derfor er det nødvendig å tolke disse med dette i minnet. Det kan være enklere å benytte tall bare for å gi en viss oversikt og ikke stole for blindt på tallene. Når det gjelder de muntlige kildene vil hovedproblemet ofte være at intervjuobjektene minne har endret seg over tid, og at de kanskje husker dårligere eller at de husker feil.¹² Likevel er muntlige kilder gode kilder å benytte seg av, ved å snakke med noen som har opplevd og vært til stede selv kan en få et mye nærmere forhold til situasjonen og emnet.

1.5 Begreper og modeller

Jeg synes det er viktig å presentere allerede i innledningskapitlet en rekke begreper, uttrykk og litt om havnens funksjon for å gjøre det tydeligere hva en havn er, og hva som menes med de ulike betegnelsene som dukker opp i de videre kapitlene. Norsk havneforbund som organisasjon representerer de såkalte trafikkhavnene, også kalt offentlige havner, siden de er eid av kommunen. Forbundet har 52 av rundt 60 norske trafikkhavner som medlemmer. Driften av disse havnene reguleres av havneloven, med tilhørende forskrifter. Det eksisterer ingen offentlig havneklassifisering, og dermed er det mange ulike begrep i bruk. Basishavn og landsdelshavn er lite brukte begreper. Av de nevnte 57 havnene er 10 utpekt som nasjonale havner, mens 5 har status som regional havn. I tillegg finnes det en rekke fiskerihavner og private havner.¹³ Hvordan de resterende havnene blir rangert er det ikke nevnt noe om.

¹¹ Kjeldstadli 1999: 169f.

¹² Kjeldstadli 1999: 195f.

¹³ E-post fra Rune Mjøs ved Norsk Havneforbund, 9. oktober 2008.

Med begrepene basishavn og landsdelshavn menes store havner som innehar alle de fasilitetene som skal dekke behovet til både brukere og vareeiere. En knutepunkthavn er en havn som har tilknytning til vei, jernbane, biler og båter.¹⁴ I følge tidligere havnesjef Nils Standal var de ulike havnebetegnelse mest vanlig å bruke på slutten av 1980-tallet. Begrepet landsdelshavn innebar at havnen hadde den høyeste rangeringen, og en landsdelshavn hadde betydning for en hel landsdel. En regionhavn hadde regional betydning mens en lokal havn bare var lokalt viktig for en by eller et sted. Bergen havn hadde betydning for alle disse tre kategoriene og hadde status som landsdelshavn. Landsdelshavn ble etter hvert byttet ut med betegnelsen nasjonalhavn og etter år 2000 ble denne igjen erstattet med knutepunkthavn. Den høyeste statusen ble også kategorisert som hovedhavn. Standal mente at Bergen havn hele tiden hadde hatt den høyeste statusen. Det er ingen havner som betegnes som basishavn i Norge, dette skyldes at godsunderlaget er for lite. Internasjonale havner med stor betydning har denne statusen, det innebærer at de internasjonale linjene har kommet overens med det som kalles basisfrakter. Det vil si frakter som gjelder transatlantiske seilinger med direkte anløp av for eksempel store containerskip eller andre spesialskip. Dette gjelder havner som Rotterdam, Antwerpen og Hamburg med flere.¹⁵ I denne masteroppgaven vil flere av disse begrepene bli benyttet.

En sentral konklusjon fra et tidligere havneprosjekt viste at havnestrukturen burde bestå av to nivå; nasjonale havner og øvrige havner. De nasjonale havnene skulle ha en standard og et godsvolum som gav regelmessige og hyppige anløp av skip for stykkgoods og containere. De måtte utvikles videre til effektive omlastingsterminaler både i nasjonale og internasjonale transportkorridorer. I tillegg skulle de nasjonale havnene kunne integreres i regionale transportstrukturer. Øvrige havner var definert som alle andre havner, hvis oppgave hovedsakelig ville være å betjene lokalsamfunnet og næringslivet i området. Disse havnene hadde imidlertid mindre betydning enn de nasjonale havnene i transportkorridorene nasjonalt og mot utlandet. Klare kriterier som skulle stå sentralt ved utpeking av de nasjonale havnene var godsvolum, organisering og samarbeid. I tillegg til tilgjengelig infrastruktur og kobling til landverts og sjøverts ferdsel og offentlig planstatus. Ett av målene med den nasjonale havnestrukturen har vært å få konsentrert offentlige investeringer i infrastruktur for godstransport, både til lands og til sjøs, til de viktigste havnene. Samtidig ble det forventet at disse havnene tilrettela forholdene for å oppfylle sin funksjon i transportnettverket. En status

¹⁴ E-post fra Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen, 29.januar 2009.

¹⁵ E-post fra tidligere havnesjef Nils Standal, 21.mars 2009.

som nasjonal havn har ikke vært etterfulgt av direkte økonomiske investeringer i havnene, men klassifiseringen har lagt visse føringer på prioritering av veier, jernbane og farleder som er tilknyttet de nasjonale havnene.¹⁶

Når det gjelder havnestyret for Bergen havn bestod det av ti medlemmer, hvor to medlemmer var faste og satt der i kraft av sin stilling som rådmann og politimester. Fire stykker var valgt av bystyret, og i henhold til havneloven skulle to medlemmer være sjøkyndige, en skulle representere formannskapetets medlemmer, ett medlem var fra Askøy kommune, en representant fra Bergen handelskammer og en fra havnebetjeningen.¹⁷ Havnen var ment å skulle være økonomisk selvberende og gjennom brukernes betalinger skulle den skaffe sine inntekter. Den statlige innblandingens skulle være minimal. Havnesjefen ved Bergen havn og havneingeniøren deltok i flere år i arbeidet med de sentrale havneplanene og utredninger som ble gjennomført på sentralt hold, inkludert arbeidet med den nye havne- og farvannsloven fra 1984. Ved å delta i arbeidet kunne havnevesenet koordinere planarbeidet med nasjonale retningslinjer. På regionalt hold utførte havnesjefen og havneingeniøren det meste av planarbeidet selv. Dessuten var samarbeidet med kommunens plan- og reguleringsmyndigheter viktig.¹⁸

Modellen jeg vil bruke og dermed komme tilbake til i analysekapitlene i denne masteroppgaven for å vise hvordan havnen har utviklet seg, kalles SOFT-analyse. S står da for strength og representerer styrke i dagens virksomhet, O er opportunities og viser nye muligheter i fremtiden, med F menes faults og den tar for seg feil og svakheter i dag, mens T står for threats og representerer trusler i den fremtidige virksomheten. Denne modellen er hentet fra et foredrag holdt av professor Eivind Bratteland fra NTH i 1988. Resultater fra SOFT-analyser viser at ideer som fremkommer gjerne har hovedvekt på nåtiden og negative sider. SOFT-analyser blir ofte innbakt i et strategisk planleggingssystem, men de gir ofte ingen klare fasitsvar. Likevel kan de være et verktøy for å bedre kunnskapsnivået om egen situasjon. Når det gjelder strategisk planlegging benyttes fem hovedbegreper: oppgave, langsiktige målsettinger, tiltak, kritiske parametre/- forhold og strategier. Dette innebærer bred klargjøring av hensikten med organisasjonen (havnen), kvalitativ fremstilling av langsiktig utvikling med sikte på å dekke havnens oppgave, kortsiktige tiltak – tallfestet hvis

¹⁶ Odelstingsproposisjon nummer 75 (2007-2008). *Om lov om havner og farvann*.

¹⁷ Årsmelding fra Bergen havnevesen 1979.

¹⁸ E-post fra tidligere havnesjef Nils Standal 4. januar 2008.

mulig – som må settes ut i livet for å oppnå de langsiktige målsettinger, ytre og/eller indre faktorer som kan være en fare for havnen og dens evne til å oppfylle de langsiktige målsettinger, alternative beslutninger som gjør havnen i stand til å nå sine langsiktige målsettinger.¹⁹

1.6 Teori

I forhold til teori har Tore Grønlie skrevet to kapitler i boken *Den fragmenterte staten*, hvor rollen til offentlig sektor i forbindelse med styring og politikk tas opp. Dette kan i første rekke knyttes opp mot bevilgninger som ble gitt fra statlig hold og også i forhold til spørsmålet om privatisering av havnen. Jeg vil i kapittel 5 komme tilbake til hvordan Grønlies teorier kan knyttes til Bergen Havn.

Det offentlige har mange roller som skal fylles, og innenfor disse rollene er mange verdier og hensyn innebygget i virksomhetens enkeltfunksjoner. På den måten blir offentlig virksomhet ofte mer kompleks enn den private. Det vil dermed oppstå spenninger og interessenmotsetninger som igjen må balanseres når organisasjonsform skal velges.²⁰ Spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning er knyttet til spørsmålet om et saksfelt innenfor det offentlige skal gjøres til gjenstand for og avgjøres gjennom en politisk prosess, eller om spørsmålet skal oppfattes og også behandles som et forvaltningsmessig eller administrativt forhold. Spenningsfeltet kan handle om å finne løsninger som tar flere hensyn på en og samme tid. Spenningsfeltet mellom fristilling og styrings- eller kontrollbehov oppstår når det offentlige utvider sitt virkefelt og driver virksomhet som egentlig trenger den handlefriheten som private institusjoner har. Dette skyldes at det offentlige skal være i stand til å fatte beslutninger raskere enn det parlamentariske politiske systemet egentlig kan. Et eksempel er for å kunne konkurrere i markedet. Likevel er det slik at så lenge en virksomhet er offentlig, så skal det være et visst offentlig innsyn, innflytelse og kontroll. Det finnes også skiller mellom hvilke geografiske nivå styrings- eller forvaltningspolitiske beslutninger skal fattes på. Det er vanlig å skille mellom sentralt nivå, mellomnivå (fylkeskommunen) og lokalnivå (kommunen). Det er to viktige verdikomplekser å ta hensyn til når en skal velge riktig nivå. Beslutninger som er desentraliserte har større nærhet til de som beslutningene har betydning for og at kvaliteten blir bedre fordi det blir utnyttet lokal ekspertise. De sentraliserte

¹⁹ Hentet fra et foredrag holdt av Professor Eivind Bratteland NTH, september 1988.

²⁰ Grønlie i Tranøy og Østerud 2001: 40.

beslutningene er viktige for nasjonal likhet og det å sette en standard. Også her finnes det et spenningsforhold mellom de ulike nivåene.²¹

Et eksempel på uttrekking fra fylkeskommunal side gjelder sykehusene. Når disse trekkes bort fra fylkeskommunen får de heller ikke direkte politisk prioritering og kontroll. Dette eksempelet er det mulig å benytte også når det gjelder Bergen Havn, og dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.²²

Rundt midten av 1970-tallet eksisterte det en sterk ideologisk tilpasning til en internasjonalt dominerende markedsliberalisme. Dermed ble det offentlige oppgaver gjendefinert og det nasjonale handlingsrommet begrenset.²³ Det sentrale spørsmålet ved enhver form for organisasjon blir hvor tett en virksomhet skal knyttes til den ansvarlige myndigheten og i hvilke former den politiske og administrative innflytelsen skal utøves.²⁴

²¹ Grønlie i Tranøy og Østerud 2001: 50ff.

²² Grønlie i Tranøy og Østerud 2001: 62.

²³ Grønlie i Tranøy og Østerud 2001: 64.

²⁴ Grønlie i Tranøy og Østerud 2001: 302.

Kapittel 2. Havnenes betydning og utvikling

For å kunne sette utviklingen av Bergen havn i sammenheng med den internasjonale utviklingen er det nødvendig med et kapittel som tar for seg hva som skjedde ved havnene internasjonalt og nasjonalt, og også ved Bergen havn. Dette kapitlet vil trekke linjer fra det internasjonale via det nasjonale og over til Bergen havn. Internasjonalt var det først og fremst det som ble kalt containerisering, det vil si økt bruk av containere for frakt av gods, som stod i fokus, mens det ved havnene i Norge var forbedringer, utbygging og modernisering som preget perioden. Utviklingen i Norge gikk etter hvert også i retning av økt containerisering.

Som en landsdelshavn er det meningen at Bergen havn skal dekke flere roller. Den skal fungere som lokalhavn for nærområdet, regionhavn for regionen den ligger i og landsdelshavn med de spesielle oppgavene dette innebærer.²⁵ Frem til 1960 bestod de fleste havnene av kaianlegg som dekket alle typer last fra bulk til stykkgodstransport. Etter 1960-tallet skjedde det en sterk spesialisering av havneanleggene og resultatet førte til en oppbygging av anlegg som hadde store arealer bak havneområdet og spesialutstyr for lasting og lossing. Når det gjaldt stykkgodstransporten foregikk det en betydelig overføring til containertransport fraktet på spesialskip. Disse nye containerskipene hadde behov for terminaler som hadde store arealer på land hvor gods kunne lagres, og spesialutstyr med stor kapasitet for stabling, lasting og lossing.²⁶

2.1 Internasjonalt

De amerikanske standardskipene kom i stor grad til å prege både internasjonal og norsk skipsfart i gjenreisningstiden etter andre verdenskrig, både når det gjaldt tørrlast- og tankfart. Standardskipene fikk etter hvert sterkere konkurranse, og de ble delvis erstattet av skip som var større, hurtigere og mer velutstyrte.²⁷ De store endringene innenfor maritim transport i 1960-årene ble av enkelte omtalt som en tredje globalt omfattende transportrevolusjon og sammenlignet med utviklingen av seilskipsfarten i senmiddelalderen og overgangen fra seil til damp på 1800-tallet.²⁸ Med transportrevolusjon menes det at endringene hadde innvirkning både på teknologi og utvikling i et større omfang.

²⁵Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 3.

²⁶Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 5.

²⁷Nilsen 2001: 282.

²⁸Nilsen 2001: 385.

Etter andre verdenskrig var et karakteristisk trekk innenfor internasjonal økonomisk utvikling at verdenshandelen økte raskere enn produksjonen av varer. Volumet økte med 350 % fra 1953 til 1973, og volumet på varer fraktet til sjøs økte enda raskere, fra 490 millioner tonn til over 3200 millioner tonn, eller mer enn 550 % mellom 1948 og 1973.²⁹ Som grunnlag for den sterke veksten i sjøtransporten i 1967 lå en rekke strukturelle endringer innenfor internasjonal handel. En av de viktigste forandringene var at Japan utviklet seg til å bli en stor leverandør av varer og tjenester.³⁰ Dermed skjedde det en forflytting av verdens handelssentrum.

Blant annet på grunn av containerskipene skjedde det en økende oppdeling innenfor skipsfarten. Gjennom en økning av handelen sikret en rekke ”nye” varer seg et ”minimumskrav” og det ble flere varer i omløp over større deler av verden. For at en slik spesialisering skulle være økonomisk rasjonell³¹ krevdes store mengder gods som skulle fraktes. På den annen side gjorde bedret behandling av frakt og andre teknologiske forbedringer at flere leverandører benyttet seg av frakt til sjøs. Linjeshippingen, som på 1960-tallet var preget av fremveksten av containerepoken, var et område hvor nye teknologiske løsninger revolusjonerte forholdet mellom sjø og land.³²

2.1.1 Containerisering

De første containerne som ble bygget og tatt i bruk innenfor skipsfarten var utformet etter ideen til ”den lille giganten”, I.K. Brunel, som introduserte containeren på jernbanen allerede i 1841.³³ Brunel var en av de mest allsidige ingeniørene på 1800-tallet, han turte å forsøke nye ting og dessuten var han også ansvarlig for byggingen av tunneller, jernbanelinjer og skip.³⁴ På mange måter var verdenshandelen avhengig av en ny utvikling i forhold til frakt av varer. Det var her containeren kom inn i bildet.

Etter andre verdenskrig var det danske rederiet DFDS i København først ute med å ta i bruk containere, og i 1950 bygget selskapet to små ”containerskip”, som skulle benyttes til en dør-til-dør-tjeneste via København og andre havner.³⁵ Gjennom en slik tjeneste skulle det altså være mulig å frakte varer og gods uåpnet fra produsent til forbruker.

²⁹ Tenold 2006: 8.

³⁰ Tenold 2006: 10f.

³¹ Med rasjonell menes det som er mest hensiktsmessig og lønnsomt, det som gir best mulig resultater og utbytte.

³² Tenold 2006: 131f.

³³ Corlett 1981: 10.

³⁴ BBC-History. Hentet 13.10.2008 fra: http://www.bbc.co.uk/historic_figures/brunel_kingdom_isambard.shtml.

³⁵ Corlett 1981: 10.

I følge Marc Levinson var containeren mot slutten av 1950-tallet det store samtaleemnet blant folk som arbeidet innenfor transportverdenen.³⁶ Til tross for at skip hadde vært å finne til sjøs i flere hundre år var det på 1950-tallet ikke funnet en måte som gjorde at de kunne brukes til å frakte varer på en mer lettvinnt måte.³⁷ Det vil si at det på den tiden ikke var vanlig å frakte varer i store kvantum uten fordyrende mellomledd og tidskrevende operasjoner. Dette har endret seg betydelig etter hvert som skipene har blitt bedre og større, samt at det ble tatt i bruk måter å frakte varer på hvor mellomledd og unødvendige operasjoner ble utelatt.

I USA, som var først ute med containertransport over større strekninger til sjøs, var den tidligere lastebileieren Malcom McLean og hans selskap regnet som forkjempere for utviklingen mot slutten av 1950-tallet. Et problem selskapet måtte løse var at det eksisterte ulike oppfatninger om hva en container var og at det fantes ulike størrelser på containere i USA og i Europa. Dette var forskjeller som truet med å ødelegge for containerinseringen før den var kommet skikkelig i gang. Selskaper innenfor handelsnæringen kunne ødelegge for seg selv gjennom og bare konsentrere seg om en eksklusiv type containere, mulighetene til å følge med i alle deler av verdenshandelen ble svekket. Så lenge det fantes containere med ulike størrelser og former ville ikke fraktekostnadene bli betydelig redusert og det var dermed behov for en felles standard.³⁸ En av containernes fortrinn skulle nettopp være at det ble enklere og billigere å frakte varer over landegrenser og kontinenter.

I følge Frank Broeze kunne 1960-tallet betraktes som den første revolusjonen innenfor containeriseringen, hvor som nevnt spesielt USA var interessert i å benytte seg av containere for å kunne frakte varer i større kvantum. Dette kunne kalles en revolusjon fordi det skjedde så ulikt fra andre endringer innen transportverden. Det ble både skapt og krevd endringer på globalt nivå.³⁹ Også forholdet mellom sjø og land opplevde store endringer.⁴⁰ Tiårene etter 1960 kan deles inn i perioder hvor 1970-tallet var det tidsrommet da containeren erobret verden, på 1980-tallet oppstod en andre revolusjon mens 1990-tallet var preget av globaliseringsperioden.⁴¹

³⁶ Levinson 2006: 127.

³⁷ Levinson 2006: 76.

³⁸ Levinson 2006: 127f.

³⁹ Broeze 2002: 32 og 28.

⁴⁰ Tenold 2006: 8.

⁴¹ Broeze 2002: 3.

2.1.2 Utvikling av skipsfarten

Etter hvert som containeren fikk større innflytelse ville trafikken konsentreres rundt et lite antall store havner som måtte konkurrere mot hverandre for å overleve. Dessuten ville det være nødvendig med større statlig innblanding i forhold til investeringer, rederiene ville ikke klare å investere nok kapital på egen hånd. Ved begynnelsen av 1966 var containershippingen en liten industri og få deler av den internasjonale handelen var containerisert. Det fantes ingen havner utenfor USA som hadde muligheter til å laste containere uten manuell arbeidskraft. En ledende maritim administrator uttalte i 1966: "I do not think the time for the all-containership is now or in the next decade". Det skulle vise seg at han tok feil, tre år senere hadde verden endret seg og flere havner i Europa hadde skaffet moderne utstyr for å håndtere containere. Containeriseringen viste seg imidlertid å være en dyr virksomhet, mange selskaper slet med stor gjeld og de finansielle kravene ville bare øke i fremtiden. Det var en kostbar utvikling som likevel hadde rask fremgang på grunn av investeringer og økende trafikk til nye havner.⁴² Mot slutten av 1960-årene ble 85 % av all last fra USA til Vest-Europa fraktet med containere.⁴³ På 1970-tallet ble et globalt containernetverk mer synlig, synligheten kom som et resultat av at utviklingen hadde spredt seg mellom de industrialiserte og velstående delene av den globale verdensøkonomien. Alle forventninger ble overgått og containeren erobret verden mot slutten av 1970-tallet. Samtidig skjedde det rask vekst og handelen med mindre utviklede deler av den globale økonomien økte i omfang.⁴⁴

Gode tider på 1970-tallet ble etterfulgt av krisetid for skipsfart og handel på 1980-tallet. Overflod av tonnasje førte til en global handelsnedgang og en industri som var lite fordelaktig. Til tross for dårligere tider økte containershippingen i så stor grad at det var mulig å snakke om en ny revolusjonsepoke. Hong Kong og Singapore tok over som verdens to ledende containerhavner, og selve containerindustrien ble mer konsentrert som følge av at de større selskapene økte sine andeler.⁴⁵ Økningen av den totale handelen på havet var mellom 1973 og 1984 på over 27 %, fra 2605 millioner tonn til 3320 millioner tonn. Den globale containertrafikken talte i 1983 over 46 millioner standardcontainere (TEU), dette var mer enn en tredobbel økning fra 1973.⁴⁶ Derfor kan en stille spørsmål om det var en sammenheng mellom dette. I 1977 ble det tatt i bruk containerskip mellom Sør-Afrika og Europa.

⁴² Levinson 2006: 212f.

⁴³ Gustavsen 1996: 297.

⁴⁴ Broeze 2002: 51ff.

⁴⁵ Broeze 2002: 79ff.

⁴⁶ Broeze 2002: 52f.

Containerne var fremdeles ikke verdensomfattende, og på mange mindre ruter, særlig til Afrika og Latin-Amerika dominerte skip som var mer tradisjonelle.⁴⁷ Dette viser at det på enkelte områder var mer utbredt med containertrafikk og at handelen økte mellom enkelte deler av verden, i forhold til disse var det en sammenheng mellom det økte antallet containere og handelen på sjøen.

De mer generelle investeringene innenfor containerindustrien var beskjedne dersom de ble sammenlignet med investeringer innenfor for eksempel produksjon, energi og gruvedrift. Totale investeringer i containeriseringen mellom 1970 og 1990 ble anslått til å ligge på 65 milliarder amerikanske dollar.⁴⁸ Behovet for store investeringer var tydelig, og både europeiske redere og andre befant seg i et dilemma. På den ene siden var det mulig at utviklingen ville lede til noe større i fremtiden selv om mengden varer som kunne fraktes i containere fremdeles ikke var enorm. Dessuten ville feil og mangler kunne føre til dårlig kvalitet. På den andre siden ville investeringer og kapital være bortkastet dersom utviklingen viste seg å være en boble som sprakk like fort som den dukket opp.⁴⁹ Når det gjaldt utvikling av havner og havneanlegg kan dette ses i sammenheng med forhold og synspunkter i Norge og Bergen. Hvor stor var villigheten til å foreta endringer?

2.1.3 Nye muligheter

Selve containeriseringen og tankegangen bak var basert på to enkle prinsipper; homogenisering av last til standardiserte enheter med enkel form og volum for å øke havnenes produktivitet og for å redusere tiden et skip lå inne i havnen. Samt å bruke slike standardiserte enheter for å skape et effektivt system mellom sjø og land som kunne tilby en dør-til-dør-transport fra produsent til forbruker.⁵⁰ Som grunnlag for disse endringene lå det teknologiske forbedringer, skipene ble større, bedre og dyrere.⁵¹ Til tross for denne fremgangen og den økonomiske veksten fantes det likevel nasjonale forskjeller og endringer i verdensøkonomien. Som en følge av oljekrisene i 1973 og 1979 oppstod en svekket økonomisk aktivitet og nedgang i verdensøkonomien. Nedgangen var først og fremst merkbar i USA og Europa, mens det hadde mindre innvirkning i de asiatiske landene. Som en direkte følge av dette ble den økonomiske styrken flyttet fra Nord-Atlanteren over til Stillehavet, og dermed skjedde det

⁴⁷ Levinson 2006: 239.

⁴⁸ Broeze 2002: 2f.

⁴⁹ Broeze 2002: 37.

⁵⁰ Broeze 2002: 4.

⁵¹ Tenold 2006: 13.

samtidig en utvikling innenfor containerbruken. Den ble nå mer verdensomfattende. Da containerne viste seg å bli en suksess, ble gamle og veletablerte selskaper utfordret av nykommere fra hele verden. I hovedsak gjaldt dette innenfor handelen mellom Øst-Asia og Europa.⁵²

Nederlandske G. van den Burg mente at containeriseringen kunne bidra til å åpne opp regioner samt å skape infrastruktur og fasiliteter enkelte land ville vært isolert fra hvis containeriseringen ikke hadde blitt en realitet. Med utviklingen ville også konkurransen mellom land øke.⁵³ Dessuten ville en nedgang i transportkostnadene føre til at handelen økte. Nye produkter ville, som følge av utbedringene av måten å frakte disse på, bli en del av verdenshandelen.⁵⁴ Motivasjonen til å introdusere containerenheter når de først hadde vist seg å være en suksess var overveldende. Høye arbeidskostnader, liten utnyttelse av verdifulle skip og økende press på havner talte ikke til fordel for det systemet som eksisterte. Et annet poeng var at den stadig økende konkurransen fra utviklingsland innenfor den klassiske bulkhandelen, hvor det ble benyttet annenhåndstonnasje og billig arbeidskraft, kunne møtes med en større effektivitet og en økonomisk mulighet som var avhengig av store kapitalressurser, noe disse konkurrentene ikke hadde. Konkurrentene var ikke i stand til å mestre den organisatoriske og tekniske dyktigheten som var nødvendig for å kunne styre et sammensatt system. Dermed var mulighetene åpne for dem som kunne klare det. Når systemet var fullt operativt var det tydelig at fraktbehandlingen i havnene hadde økt mer enn ti ganger så mye i forhold til den tradisjonelle shippingen og det med en tredjedel av arbeidskraften.⁵⁵

Containeriseringen ville føre til at verdensøkonomien ble endret, og både den og handelen ville bli mer global. Med denne utviklingen ville det skapes en ny økonomisk geografi som kunne gi fattige land muligheten til å realisere sine drømmer om å klatre på den økonomiske rangstigen gjennom å eksportere varer. Det at handelsmønstre endret seg drastisk hvor det hadde vært økonomisk aktivitet siden 1950-tallet viser at det var en sterk forbindelse mellom økt containerbruk og endringer av økonomisk geografi. Det virker klart at containeren førte med seg tydelige reduksjoner av fraktekostnader, men at den til tross for dette hadde liten økonomisk innflytelse på andre områder.⁵⁶ Likevel bidro utviklingen til at handelen på sjøen

⁵² Broeze 2002: 65.

⁵³ Van den Burg 1969: 1f.

⁵⁴ Van den Burg 1969: 8f.

⁵⁵ Corlett 1981: 13.

⁵⁶ Levinson 2006:14f, 17, 34 og 150.

ikke stagnerte og at det ble skapt teknologi som revolusjonerte behandling av last og arbeidskostnader i havnen. Det måtte imidlertid skapes ny infrastruktur hvor det var nødvendig og for at standardcontaineren skulle tas i bruk krevdes de riktige transportfasilitetene.⁵⁷ De små byene, som for eksempel Felixstone i England og Tanjung Pelepas i Malaysia, nøt fordeler av at det ble bygget nye havner fordi det var billigere å etablere havnene i disse byene.⁵⁸

Utviklingens påvirkning av verdens havner og havneanlegg var like revolusjonær som dens påvirkning av selve skipsfarten. Containeriseringen krevde nye fasiliteter i havnene som var totalt forskjellige fra de som hadde eksistert i tiår. Endringer krevde ekspansjon, ikke bare av fysiske fasiliteter, men også innenfor organisering og kontroll. Helt fra starten av ble containeroperatører direkte involverte i utvikling og styring av terminaler. Enkelte havner ble utsatt for den harde verden i forhold til markedet. Rivalisering mellom havnene var ikke noe nytt, men havnene ble nå nødt til å forsøke å drive med overskudd for å overleve. For å kutte kostnader, bli mer effektive og skape en lønnsom drift ble flere havnemyndigheter privatiserte eller slått sammen. På grunn av dette ble havneindustrien globalisert på lik linje med kundene og brukerne. Containerindustrien bidro større rivalisering mellom havnene enn hva som hadde vært tilfelle tidligere. Dette skyldtes at i prinsippet kunne terminaler bygges nesten hvor det måtte være og flere havner måtte derfor konkurrere mot hverandre. Havner og skipsfart blir regnet som to sider av samme sak innenfor verdenshandelen. Skip som frakter varer trenger havner for å laste og losse, havner trenger skipene for og i det hele tatt eksistere. Gjennom verdenshistorien har shippingteknologi og handelsvolum bestemt hvilke fasiliteter en havn skulle ha.⁵⁹

2.2 Nasjonalt

Tonnasje- og plasstilbudet i norske havner var ikke stort de første ti-femten årene etter andre verdenskrigs slutt. Til å begynne med var skipsfarten blant de næringene som fikk høyest prioritet i forhold til gjenreisningen etter krigen, men en kombinasjon av økte priser på tonnasje og en redusert flåte bidro til at rederienes inntektsmuligheter ble svekket. For at disse igjen skulle styrkes var det viktig at oppgjøret for den tapte tonnasje og for krigstidens bruk av denne, ble raskt gjennomført. Gjenreisningen krevde at skipsfartsnæringen hadde

⁵⁷ Broeze 2002: 11f.

⁵⁸ Levinson 2006: 2.

⁵⁹ Broeze 2002: 165ff.

tilstrekkelig kapital å bidra med og også kredittverdighet.⁶⁰ Som følge av den norske politiske målsettingen i årene etter andre verdenskrig med overgang fra sjø til land, ble det ikke tatt hensyn til verken sjøtransporten eller havnene i forhold til deres virkelige betydning. Dette synet endret seg igjen til fordel for sjøtransporten på 1970-tallet og med de nye kravene som ble stilt måtte utfordringene løses på en helt annen måte enn tidligere. Havnene måtte bli ansett som et naturlig ledd i transportkjeden. De skulle ikke bare kunne behandle gods som ble fraktet til og fra havnen, de skulle også binde sammen transporten mellom sjø og land. Med de krav som ble stilt til hurtig og effektiv godsbehandling var det nødvendig at havnene ble bygget ut slik at de ivaretok de funksjoner som ble stilt til et moderne transportsystem.⁶¹ Norge valgte å spesialisere seg på bulk- og kombinerte skip, mens containerskipene ble tatt i bruk senere her i landet.⁶²

I følge Tore Nilsen, som har skrevet om norsk skipsfart, hadde Norge den tredje største tørrbulkflåten i verden i 1960-årene, en flåte bestod av 63 skip. Av disse var bare to hjemmehørende i Bergen, mens Oslo hadde hele 42 skip av denne typen. Den oversjøiske farten var dominert av skip over 3000 bruttotonn, og i Bergen var det ved inngangen til 1960-årene rundt 80 tørrlasteskip i denne gruppen, en tredjedel av disse gikk i regelmessig linjefart, resten i trampfart. Disse var engasjert for kortere eller lengre tid i norske og utenlandske linjeforetak.⁶³ Dette viser at Bergen ikke var konkurransedyktig nok i forhold til andre havner i Norge, og da i første rekke Oslo havn.

Tidlig på 1970-tallet var Norge, som på den tiden hadde 0,1 % av verdens befolkning, verdens fjerde største maritime nasjon med rundt 10 % av verdensflåten som bestod av moderne og teknologiske avanserte skip.⁶⁴ Norges viktige internasjonale rolle innenfor skipsfarten gjenspeilte seg i skipsfartens betydning innenfor norsk økonomi. I 1974 utgjorde innenriks-/kyst- og utenriksgående skip 9 % av landets kapitalbeholdning og 4 % av arbeidsstanden. Skipsfartssektoren har alltid vært viktig for norsk økonomi. Siden begynnelsen av 1800-tallet endret den seg fra hovedsakelig å transportere import og eksport til og fra Norge, til å bli en

⁶⁰ Nilsen 2001: 189f.

⁶¹ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

⁶² Nilsen 2001: 282f.

⁶³ Nilsen 2001: 385f.

⁶⁴ Tenold 2006: 3f.

tjenesteindustri hvor etterspørselen hovedsakelig kom fra utlandet. Salg av transporttjenester har utgjort mellom 35 % og 50 % av den totale norske eksporten mellom 1870 og 1970.⁶⁵

Oslo havn hadde de største stykkgodsmengdene på 1980-tallet, og som landsdelshavn representerte den også det største godsunderlaget på samme tidspunkt. Gjennom registreringer av fraktkostnader kunne det også konstateres at gods fraktet til Oslo var rimeligere enn hvis det skulle vært fraktet til Bergen selv om utseilt distanse fra utskipningshavn var den samme. Årsakene til dette kunne være flere, som for eksempel større godsunderlag i havnen, rimeligere terminalkostnader per tonn, høyere rutefrekvens på utenrikshavnen og gode forbindelser til andre transportsystemer som bil, bane og fly. Bergen havn ville imidlertid være en konkurrent til Oslo havn på flere områder. For eksempel som importhavn hvor gods ble losset i Oslo og fraktet med jernbane til Bergen, hvor godset ble fraktet videre med bil eller lokalbåter. En annen mulighet var at godset ble losset i Oslo og fraktet med bil direkte til kunden i Bergens "landsdelsområde". Når det gjaldt eksport ble gods fraktet til Oslo med jernbane og trailer for videre eksport. Bergen havns fortrinn i forhold til Oslo var det vekstpotensialet som spesielt var knyttet til virksomheter på kontinentalsokkelen, og utviklingen av næringsliv og virksomheter i tilknytning til denne. Ved utnyttning av dette potensialet burde den forbindelsen som jernbanen utgjorde mellom de to havnene, blitt utnyttet i større grad til godsoverføringer via Bergen havn til området rundt Oslo og omvendt.⁶⁶ En årsak til at dette ikke ble bedre utnyttet kan sies å være at det ikke var lønnsomt å la gods gå via Bergen havn for så å bli fraktet til Oslo hvis det i stedet for kunne sendes rett til Oslo med skip. Noe av hensikten med utviklingen av skipsfarten var nettopp å slippe fordyrende og tidskrevende mellomledd.

2.2.1 Containere i Norge

Fra containerens fremvekst i Norge rundt 1962 og frem til 1972 hadde containeren økt sin andel av transportmarkedet. Dette skjedde til tross for at ekspertisen på området hadde hevdet at containerbruken ikke hadde livets rett. Mange av transportlandene og erfaringsrike linjerederier som for eksempel W. Wilhelmsen i Bergen hadde gitt opp sin identitet til fordel for containertransporten. De som fortsatt ønsket å være med, og som dermed fikk motta fortjenester av handelen mellom land og kontinenter måtte være i stand til å ta hånd om og håndtere containere på en tilfredsstillende og effektiv måte. Kravene gjaldt havner, terminaler,

⁶⁵ Tenold 2006: 107ff.

⁶⁶ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 58.

de enkelte transportører, sendere og mottakere av varer. I Norge var holdningen til containertransporten mer avventende og avvisende. Det hadde bare vært NSB som hadde tatt opp arbeidet med en systematisk oppbygging av containertransport og håndtering. Ellers hadde improvisasjon vært nødvendig når containerpresset ble for stort. Målsettingen for omstillingen til containerbruk var at rederiene ville endre linjefarten fra en arbeidsintensiv til en kapitalintensiv virksomhet, noe som var interessant i en periode preget av inflasjon.⁶⁷ I 1972 kom det frem i Norges Handels- og Sjøfartstidende at Bergen hadde behov for en containerterminal snarest mulig, dette fordi den stadig økende bruken av containere hadde blitt et hovedproblem for Bergens havnemyndigheter og fordi Dokkeskjærskaien snart var overfylt av containere.⁶⁸

På 1980-tallet fantes det fremdeles ingen containerhavn av noen størrelse i Norge. Oversjøiske transportører benyttet seg derfor av de tilbud som fantes ved havnen i Gøteborg og blant kontinentale havner ved leveranser til Norge. Det var høyst sannsynlig at den oversjøiske eksport og import av stykk gods med containere ville øke. Dette ville gi en økt overføring av stykk godslast til Gøteborg og havnene på kontinentet. Transporten til og fra disse havnene gikk også med andre transportmidler enn skip. Den samlede inntransporterte godsmengde til norske havner, deriblant Bergen, ville mest sannsynlig ikke øke i den grad som verdensomsetningen ellers.⁶⁹

2.3 Bergen Havn

I Bergen tok Vågen det mest vesentlige av trafikkbelastningen i 1945, og var ennå så sent som midt på 1960-tallet vel så viktig som vestre havn. Skulle Vågen etter dette fremdeles ha spilt en viktig rolle i utviklingen av Bergen som havneby, ville enten Bergen ha vært ferdig som havneby eller Vågen blitt forandret som bylandskap. Det hadde oppstått en ny utviklingslinje i havnetrafikken.⁷⁰ I 1958 var likevel sjøtransporten dominerende i Bergensregionen, både når det gjaldt eksport og import, lengre kysttrafikk, lokal rutetraffic og mer tilfeldig småtrafikk. Livet i Vågen var fremdeles yrende.⁷¹ For skipsfartsbyen Bergen var situasjonen etter andre verdenskrig likevel dårlig. Bergensflåtens relative tilbakegang fortsatte de femten første årene etter krigen. Bergens andel av den norske tonnasje sank til rundt 13 % ved utgangen av

⁶⁷ "Containertransporten", Bergens Tidende 17.april 1972.

⁶⁸ "Bergen trenger containerterminal snarest mulig", Norges Handels- og Sjøfartstidende 14.juni 1972.

⁶⁹ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 5.

⁷⁰ Vern og Miljø, nr. 2 1993: 25.

⁷¹ Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjenters Forenings 100-årsjubileum 2008: 9.

1960, fra 17 % i 1939. I perioden mellom 1939 og 1960 steg Oslos andel av tonnasje tilsvarende fra 42 % til 46 %.⁷² Årene etter andre verdenskrig var preget av at Bergen gradvis tapte betydelige deler av sitt tradisjonelle marked, og det som kunne kalles byens naturlige omland ble vesentlig redusert. Bergen Havnevesen trakk frem en rekke årsaker til dette, men det skyldtes kanskje først og fremst mangelfull utbygging av et sammenbindende transportsystem i landsdelen. Overgangen fra sjø til land var en annen årsak, og utviklingen ble sagt å være en bremsende faktor for næringslivet i Bergen. Dette var til fordel for Oslo som hadde et sterkere transportsystem og ble ansett som et knutepunkt.⁷³

Det er mulig å spore den første interessen for større kaiområder tilbake til 1950- og 1960-tallet. Denne interessen oppstod som følge av ny teknologi innenfor godshåndtering som paller og trucker og en raskt økende bruk av lastebiler. På dette tidspunktet eksisterte det imidlertid fremdeles et sammensatt bilde av trafikken. Likevel skulle en ny skipsteknisk utvikling tilpasset roll on/roll off⁷⁴ håndtering av gods samt containere føre til at behovet for størst mulig kaiområder ble den nye hovedlinje i havneutbyggingen på 1970- og 1980-tallet. I denne forbindelse ble det også stilt krav om at havneområdene skulle være mest mulig integrerte og ha god ytre tilgang i sammenheng med landtrafikken. Dette var et mønster som i økende grad skapte problemer i forholdet mellom havn og bysamfunn mange steder, siden havnene vanligvis vokste frem i bysamfunnets sentrum, eller bedre. Mange byer hadde fått sin lokale plassering bestemt av en god naturlig havn.⁷⁵ Slik var tilfellet i Bergen også.

Vågen og Skolten fikk ikke noe særlig avlastning før krigen, men det ble skapt et grunnlag for et kaiområde ved Dokken som skulle komme til å utgjøre kjernen i et storanlegg for godstrafikk, som var av avgjørende betydning for utviklingen i 1970- og 1980-årene. Rundt 1965 kan det sies at Dokkeskjærsutstikkeren var ferdig som et ”passende” havneanlegg. Etter det gikk utviklingen fort, med overgang fra gammeldags vertikal til moderne horisontal godshåndtering som ble stadig mer plasskrevende. Det nye utstyret hadde sammenheng med en stadig skjerpet konkurranse innen sjøtransporten.⁷⁶

⁷² Nilsen 2001: 241f.

⁷³ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

⁷⁴ Ro/Ro er anlegg på et skip som gjør det mulig å transportere rullende enheter i større antall. Disse kunne kjøres ombord eller i land over hekk eller baugsport. Hentet fra: Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjentes Forenings 100-årsjubileum 2008: 18.

⁷⁵ Vern og Miljø, nr. 2 1993: 25f.

⁷⁶ Vern og miljø, nr. 2 1993: 26.

2.3.1 Passasjertrafikk

Når det gjelder passasjertrafikk hadde spesielt cruisetrafikken gjort seg bemerket ved Bergen havn. Amerikabåtene hadde i flere år faste anløp i Bergen, men etter hvert tok flyene over stadig mer av denne trafikken. Mot slutten av 1960-tallet, nærmere bestemt i 1966, ble nye båter satt i trafikk mellom Bergen og England, men utsiktene til englandsbåtene viste seg å være dårlige. Mye av dette skyldtes økonomiske problemer og mangel på videre investeringer.⁷⁷

Cruisetrafikken hadde vært merkbar over Bergen havn i over hundre år. Denne kom først og fremst gjennom internasjonal fart og utenlandske skip. Årsakene til at skipene hele tiden har valgt å besøke Bergen var på grunn av at byen i seg selv var en fin by, men også fordi Bergen var den eneste ”storbyen” på turen og hadde en havn med et tjenestetilbud som har vist seg å være komplett. Frem til 1990 hadde Bergen havn på det meste opp til rundt 100 årlige anløp av cruiseskip. Denne typen anløp ville fortsette å øke betydelig også i fremtiden. Også Hurtigruten hadde opplevd gode tider, og var preget av presisjon og tradisjon. Etter andre verdenskrig hadde Hurtigruten et veldig godt trafikkgrunnlag, både i forhold til passasjerer og gods. Dette skyldtes at transporten på land og i luften fremdeles var dårlig bygget ut. Etter hvert som nye veier og flyplasser dukket opp innebar det økt konkurranse fra fly, biler og lastebiler. I tillegg til konkurranse fra disse transportformene overtok Hurtigbåten en større del av passasjertrafikken, særlig over de kortere strekningene. Dermed sank både inntekter og antallet passasjerer. På 1970- og 1980-tallet fastslo diverse utredninger fra staten at Hurtigruten snart ville være ”en saga blott”. Årsaken var at skipene begynte å bli gamle og det var behov for nye og bedre. Etter 1990 var et omfattende nybyggingsprogram ferdigstilt og Hurtigruten hadde fått skip som var moderne og komfortable.⁷⁸

2.3.2 Endringer i havnen

Det skjedde en rekke endringer i havnen mot slutten av 1960-tallet. De bergenske handelshus og grossistfirma møtte utfordringer fra Oslo og Trondheim om leveranser til kysten nordover, hvor konkurrentene kunne forsyne kundene direkte via landtransport. Dermed mistet Bergen mye av sin posisjon som nasjonal importhavn. Den transportøkonomiske utviklingen skapte nye begreper som ”knutepunkt”, hvor Bergen med tiden mistet sine direkte oversjøiske anløp og i stedet ble betjent med tilbringerlinjer fra kontinentet. Dette fikk utslag for havnetrafikken,

⁷⁷ Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjentes Forenings 100-årsjubileum 2008: 14f.

⁷⁸ Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjentes Forenings 100-årsjubileum 2008: 21ff.

antall anløp sank på 1960-tallet fra 11 000 i 1962 til 5400 i 1970.⁷⁹ Bergen ble i løpet av 1960-årene Nordens største skipsfartsby når det gjaldt antall registrerte skip. Noe av årsaken til denne utviklingen skyldtes de mange lokale ruteselskapene med hovedkontor i Bergen. Mens Bergen bare hadde hatt en litt høyere vekst enn Norge for øvrig når det gjaldt den samlede flåten fra 1960 til 1974, var vekstraten i byens tankflåte adskillig høyere. Bergen kunne skilte med en tredobling av tanktonnasjen.⁸⁰ Nye former for godshåndtering krevde større arealer og nye tilknytninger til gatenettet. Her kan det vises til den nye containerterminalen i Jekteviken som ble tatt i bruk i september 1975.⁸¹ For å kunne håndtere den stadige økningen i containertrafikken ble det besluttet å starte byggingen av denne, og første byggetrinn bestod av 100 meter med kai som inkluderte et moderne roll on/roll of anlegg. Kaien ble forlenget etappevis etter hvert som havnevesenets økonomi tillot dette.⁸²

Mens godset tidligere hadde blitt fraktet til sjøs ble det i 1977 i større utstrekning benyttet trailere og lastebiler. Dermed gikk mye av lasten som tidligere hadde gått over Bergen i stedet via Oslo eller Gøteborg.⁸³ I Bergen fortsatte rederne å satse på linje- og trampskip, noe som i flere år etter krigen gikk på bekostning av tankskip. Det var et stort transportbehov for stykkgoods og bulkvarer etter krigen både i interamerikansk og oversjøisk fart. Dette skapte et økende behov for både linjeskip og større trampskip.⁸⁴ Flere av dem som satset på små tankskip manglet tidligere erfaring med tankfart og havnet nokså tilfeldig på dette markedet. Blant de få med erfaringer før krigen var rederiet Odfjell, som fra en beskjeden start etter krigen ble dominerende i Norge på dette feltet.⁸⁵ Denne utviklingen kan vises som et eksempel på at trafikken på Bergen havn var i endring på 1960- og 1970-tallet.

Mot slutten av 1970-tallet skjedde det en rask utbygging og modernisering av anleggene i havnen. Bakgrunnen var den tekniske utviklingen innen godstransport til sjøs. Det krevdes store kaiområder for hurtig og effektiv lasting og lossing. Vågen, som tidligere hadde vært en sentral del av havnen, var nå blitt ubrukelig for moderne godstransport.⁸⁶ Bergen havn skilte seg ut som en havn som kunne ha status både som knutepunkthavn og basishavn. Dette

⁷⁹ Bakka 1998: 127.

⁸⁰ Nilsen 2001: 473ff.

⁸¹ Bakka 1998: 128f.

⁸² Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjentes Forenings 100-årsjubileum 2008: 38.

⁸³ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

⁸⁴ Nilsen 2001: 287f.

⁸⁵ Nilsen 2001: 351.

⁸⁶ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1981.

skyldes at Bergen havn allerede hadde visse funksjoner som knutepunkthavn, blant annet for Nord-Norge. Havnens stykkgodssomslag på 1980-tallet var landets største utenfor Oslo. Havnen hadde allerede et stort antall anløp av skip i utenriksfart, den var gunstig plassert geografisk i forhold til Storbritannia, kontinentet og oversjøiske havner og godt teknisk utrustet med blant annet håndteringsutstyr og terminal for containergods. En status som basishavn ville føre til at oversjøisk gods ble importert eller eksportert direkte til Bergen uten fordyrende mellomledd via en annen basishavn, som Gøteborg eller Rotterdam. Driften og lasting/lossing ville være mer rasjonell.⁸⁷ Det var imidlertid, som påpekt i kapittel 1, ingen norske havner som innehadde en status som basishavn. Til dette var godsunderlaget for lite.

2.3.3 Nedgangstider og samling av områder

Økonomisk sett var Bergen Havnevesen et selvstendig rettssubjekt opprettet med grunnlag i havneloven. I praksis var havnevesenet ganske sterkt knyttet til Bergen kommune. Kommunen måtte godkjenne havnevesenets budsjetter, og var i medhold av havneloven pålagt å utrede eventuelle underskudd i havnen. Overskuddene, derimot, skulle i følge havneloven nyttes til havneformål.⁸⁸ Det ble forsøkt å drive Bergen havn som et forretningsmessig foretak. Foretaket mottok ingen statlige eller kommunale subsidier til sin drift, og inntektene måtte derfor normalt dekke de fulle utgifter til drift og vedlikehold, samt eventuelle kapitalutgifter til utbygging og modernisering av havneanleggene.⁸⁹

Problemer med Bergen kommunes økonomi hadde sammen med den økonomiske stagnasjonen som skjedde i 1987, ført til en foreløpig pause i havnevesenets byggeaktiviteter. Samtidig var stagnasjonen med på å lette presset for havnens del, i og med at det ikke skjedde en ny utvikling som måtte etterfølges med nye tiltak. I stedet for nye fysiske utvidelser skjedde det rasjonalisering av de anleggene som eksisterte fra før.⁹⁰ 1987 var preget av internasjonal konjunkturedgang og en rekke problemer for næringslivet, også på Vestlandet. Tall fra avisene viste at importen til Norge i 1987 ble redusert med rundt 30 %, mens omsetningen innenlands skal ha sunket med rundt 20 %. Dette ga også merkbare utslag i trafikken ved Bergen havn. Etter en fin vekst i 1985 og 1986 flatet godsomslaget over havnen ut i 1987. Også antall anløp sank, og reduksjonen var spesielt gjeldende innen lokalfart og kortere kystfart. Denne tendensen vedvarte, og ble antatt å fortsette etter hvert som

⁸⁷ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 63 og 66.

⁸⁸ Se vedlegg 3 for en oversikt over Bergen havns budsjett mellom 1970-1990.

⁸⁹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1981.

⁹⁰ Vern og Miljø, nr. 2 1993: 26f.

Bergensområdet ble knyttet nærmere sammen med veier og fergefrie forbindelser. Utenrikstrafikken økte med 33 anløp og dette bekreftet at utenrikstrafikken var økende over havnen. Med den konjunktursituasjonen som var gjeldende i 1987 og den generelle nedgang i importen til Norge, kunne det trekkes den konklusjon at Bergen havn styrket sin rolle som internasjonal havn gjennom økt utenrikstrafikk også i 1987. Containerhavnen ble større, og investeringene ved tredje byggetrinn var samlet rundt 18 millioner kroner i tillegg til kai og lagerbygg. Det interkommunale havnesamarbeidet skulle tre i kraft 1. januar 1989. Det fremtidige Bergen og Omland Havnevesen ville få utvidet ansvar og nye arbeidsoppgaver. En håpet at dette samarbeidet skulle gi en rekke positive effekter for hele regionen på lengre sikt. Bergen havn stod overfor nye oppgaver, både i den sentrale havn og i forhold til den internasjonale havnevirksomheten.⁹¹

De problemene næringslivet hadde slitt med i 1988 fikk også utslag for havnetrafikken. Redusert aktivitet i bygg og anlegg hadde særlig gått utover trafikken ved private kaianlegg, mens det i trafikken over offentlig kai var mer merkbare endringer i trafikkstrukturen. Godstrafikken økte, med en økning i utenrikstrafikken og en nedgang i trafikken innenriks. Posisjonen som internasjonal havn var styrket. Bergen var fortsatt den klart viktigste cruiseskipshavn i Norden, og kanskje også i Nord-Europa. Tredje byggetrinn av containerterminalen kostet 19 millioner kroner. På grunn av kommunens vanskelige økonomiske situasjon, måtte andre planlagte investeringer utsettes. Bortsett fra vanlig vedlikehold av kaier, bygninger og områder ble det ikke foretatt ytterligere investeringer i 1988. Prosessen med å få gjennomført det interkommunale samarbeidet tok lengre tid enn forutsatt, og gjennomføringen var utsatt til 1. januar 1990. Lavkonjunkturen i Norge medførte en generell reduksjon av transporterte godsmengder. Dette førte til skjerpet konkurranse mellom de ulike transportformer, og både sjø- og landtransport merket dette.⁹²

1989 var et vanskelig år for store deler av næringslivet i Bergensområdet, og dette gjenspeilet seg naturlig nok i havnetrafikken. Godstrafikken over offentlig kai viste en samlet svikt på 2,8 %. Svikten kom i sin helhet fra redusert innenriks godsmengde ut fra Bergen på hele 23,9 %. Dette tydet på en ytterligere omlegging av lokaltrafikken fra sjø til land, og kanskje også en redusert betydning for Bergen som handelsby for sine omgivelser. Den utenriks godsmengden over offentlig kai økte. Bergen befestet dermed sin posisjon som internasjonal

⁹¹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1987.

⁹² Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1988.

havn – tross vanskelige tider. Anløpene ble færre, det skjedde en større grad av samseiling og rasjonalisering, samt sannsynligvis reduserte godsmengder i omløp. Det indikerte også økt konkurranse og andre problemer som kysttrafikken slet med. Fra 1974 og frem til 1989 var det totalt investert 100 millioner kroner i utbygging og modernisering av havneanleggene. Havnevesenet hadde ønsket å fortsette utbyggingen med tanke på å skape et mest mulig effektivt havnetilbud for næringsliv og havnebrukere. På grunn av kommunens vanskelige økonomiske situasjon, ble investeringstakten vesentlig redusert i 1989, det ble benyttet totalt 2,1 millioner kroner til nye anlegg. I løpet av 1990 ville Bergen og Omland Havnevesen⁹³ være et faktum,⁹⁴ og 1. september 1990 ble Bergen Havnevesen en interkommunal bedrift med ansvar for sjøområdet til elleve kommuner.⁹⁵

I Bergen bys historie har det kommet tydelig frem at havnen har betydd forholdsvis mer for det økonomiske liv her enn det som var tilfellet i mange andre kystbyer. Fra gammelt av har godstrafikken over Bergen havn vært langt større enn det som skulle til og fra byen selv og dens nærmeste omland som forbruks- og produksjonssenter. Bergen havn var lenge et viktig knutepunkt for lokal-, kyst- og nordsjøtrafikk, en omlastningshavn for varer med forskjellige opphavs- og bestemmelsessteder.⁹⁶

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på hvordan havnene endret og utviklet seg. Utviklingen har jeg hovedsakelig valgt å la gå helt tilbake til slutten av 1950-tallet og for Norges del spesielt etter andre verdenskrigs slutt. Internasjonalt var det den økende containerbruken som stod i fokus, av mange ble denne omtalt som en tredje globalt omfattende transportrevolusjon nettopp på grunn av endringene den førte med seg. Ved å benytte containere til frakt av varer i større kvantum og mer helhetlig fikk flere land muligheten til å ta del i verdenshandelen og verdensøkonomien ble mer global. USA var det ledende landet innenfor containeriseringen og det tok tid før resten av verden fulgte etter. I Norge var perioden eller andre verdenskrig preget av overgangen fra sjøtransport til landtransport og det ble tatt lite hensyn til sjøtransporten og dens kapasitet. Her i landet ble det først og fremst satset på bulk- og kombinerte skip, de større containerskipene ble tatt i bruk senere i Norge enn andre steder. Fremdeles i 1980 fantes det ingen containerhavn av skikkelig størrelse i Norge, men allerede

⁹³ Se vedlegg 2 for kart over Bergen havn og omland.

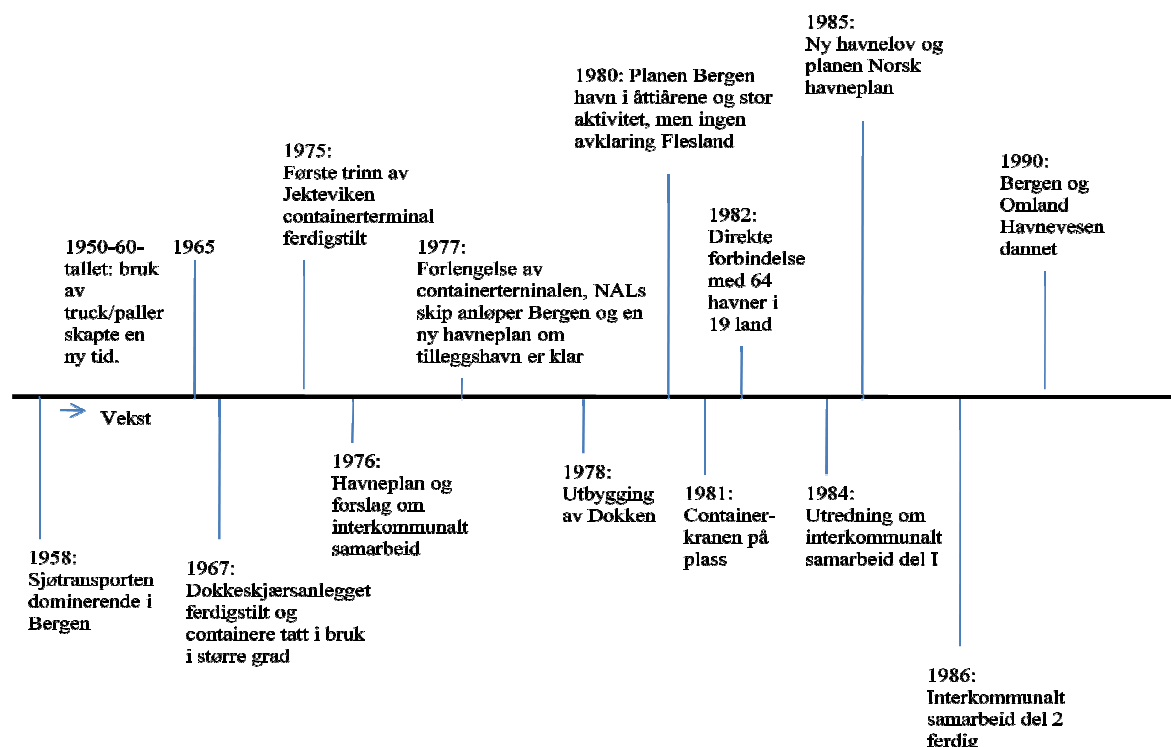
⁹⁴ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1989.

⁹⁵ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1990.

⁹⁶ Vern og Miljø, nr. 2 1993: 28.

mot slutten av 1950-tallet og begynnelsen av 1960-tallet ble interessen for større kaiområder vekket. Dette skyldtes ny teknologi for håndtering av gods, paller og trucker ble mer benyttet enn tidligere. Det var på 1970- og 1980-tallet at containere begynte å sette sitt preg på havneutbygging. Dette var også tilfelle ved Bergen havn, havnen ville utvikle seg til en viktig containerhavn både innen- og utenriks. Oslo havn var imidlertid mer konkurransedyktig enn Bergen havn, havnen i Bergen slet med å følge etter og møte konkurranse på flere områder. På et område bemerket Bergen havn seg stort, når det gjaldt passasjertrafikk og da spesielt cruisetraffikk var havnen en av de største. Det største problemet som hindret utvikling i ønsket tempo var at investeringene stoppet opp, Bergen kommune hadde mot slutten av 1980-tallet økonomiske problemer, og kunne ikke bidra med økonomisk støtte til havnens drift. Som et viktig ledd i fremtidig videreutvikling inngikk Bergen havn samarbeid med ti av kommunene i området rundt byen samt Hordaland Fylkeskommune, og 1.september 1990 ble Bergen og Omland Havnevesen dannet.

2.5 Tidslinje over viktige hendelser



Kapittel 3. Tilpasning til internasjonale og nasjonale forhold (1970-1980)

Til tross for at den internasjonale skipsfarten opplevde gode tider på 1970-tallet kan likevel tiåret mellom 1970 og 1980 karakteriseres som en dårlig epoke sett ut fra et økonomisk ståsted. Oljekrisene måtte ta en del av skylden for dette, og handel, økonomi og transport opplevde nedgangstider. Overgangen fra sjø til land preget transportutviklingen. Bergen havns økonomiske situasjon var ikke spesielt god og havnen måtte søke om finansiell støtte fra Bergen kommune fordi det manglet midler til å kunne utvikle havnen videre. I tillegg til økonomiske problemer var heller ikke driften av havnen spesielt rasjonell, havnen hadde for mange ansatte i forhold til en utvikling som var preget av modernisering og rasjonalisering.⁹⁷ Som vist i kapittel 2 gikk utviklingen internasjonalt i retning av økende bruk av containere for å gjøre frakten av varer og gods enklere, og på den måten fikk flere ta del i verdenshandelen. Havnene rundt om i verden måtte utvikles og tilpasses den nye typen trafikk som oppstod.

Kapittel 3 vil ta for seg utviklingen og tilpasningen til forholdene som rådet, og da særlig forholdene utenlands i og med at containertrafikken var på offensiven. Havneplanene fra 1976 og 1977 viser hvilke tiltak havnen hadde tenkt å iverksette for å tilpasse seg denne, mens havnevesenets egne årsmeldinger som ble publisert første gang i 1972 sier mer om hva som faktisk skjedde ved havnen. Det er disse kildene som blir de viktigste for å forklare både planlegging og utvikling. Det ble sagt at havnen var i krise, men hvorfor var det eventuelt slik og hvem hadde ansvaret for å avgjøre hva som skulle skje videre?

3.1 NOU nummer 13, 1976

Som grunnlag for dette kapitlet vil jeg bruke en norsk offentlig utredning fra 1976 som tar for seg utbygging og drift av norske havner. Denne ble lagt frem av et havneplanutvalg som ble utnevnt i november 1971. Utvalget var på befaring rundt i en rekke havner både i Norge, resten av Norden og England i perioden mellom 1972 og 1974. Hensikten var å studere forholdene i de ulike havnene.⁹⁸ Utviklingen var preget av at landtransporten, og da særlig biltransporten, hadde økt sin andel av transportmarkedet når det gjaldt stykk gods⁹⁹. Mulighetene til å skape en mer lønnsom virksomhet innenfor sjøtransporten og stykk gods var hovedsaklig knyttet til nye transportopplegg, basert på såkalte enhetslaster, som containere og

⁹⁷ Samtale med tidligere havnesjef Nils Standal, 2. september 2008.

⁹⁸ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 7ff.

⁹⁹ Stykk gods er ulike typer varer som sendes enkeltvis eller i kolli ved sjøtransport. Hentet 9.3.2009 fra: http://storenorskeleksikon.no/stykk_gods

flak.¹⁰⁰ Beregninger tydet imidlertid på at selv med denne typen trafikk måtte det beregnes frakt over relative lange avstander før sjøtransporten ville tjene noe på det. Utvalget så det derfor som lite sannsynlig at det kunne forventes at oversjøisk linjefart skulle anløpe Norge i større grad enn det som allerede var tilfelle. Det var ventet at gods som skulle til og fra oversjøiske områder ville gå med linjeskip. I den forbindelse mente utvalget at norske havner måtte vente seg å tilby en tilbringertjeneste til og fra havner på kontinentet, Storbritannia eller en sentral nordisk havn. Dersom handelen med europeiske land økte slik det var forventet, ville det fremdeles være grunnlag for europeiske skip til å anløpe Norge. Utvalget mente at denne trafikken ville være den beregnende for norske havner frem mot 1990.¹⁰¹

3.1.1 Eksisterende forhold for havnene

Større enheter gjorde det som nevnt mulig å korte ned tiden skipene lå i havnen samtidig som laste- og lossekostnadene ble reduserte. I forhold til tidligere ble det mer lønnsomt økonomisk sett å benytte større skip der det fantes nok last. En større del av transporten ble samlet på skip som gikk mellom et begrenset antall hovedhavner kombinert med samling og spredning av godset rundt disse. Hvorvidt det ville skje regelmessige direkte anløp av oversjøiske stykkgodsskip i norske havner var avhengig av om en linje kunne regne med å få med seg tilstrekkelig gods på turen, slik at et direkte anløp ble lønnsomt. Dette krevde at kostnadene per tonn gods ikke ble større ved direkte anløp enn det å laste om godset i en europeisk hovedhavn. Desto større skipene som trafikkerte på hovedruten var, desto høyere ville kostnadene være ved ekstra anløp i for eksempel en norsk havn.¹⁰² Dermed kan det hevdes at for disse nye og større skipene ville det ikke være lønnsomt å anløpe Bergen havn, i alle fall ikke slik de eksisterende forholdene var ved havnen. Skipene ville ikke kunne få med seg nok gods på en slik tur fordi godsunderlaget¹⁰³ ikke var godt nok. Det ville være mer lønnsomt for de internasjonale skipene å anløpe en større europeisk havn, og heller laste om godset for videre frakt derfra. Dette viser også at det var et stykke igjen før Bergen havn kunne bli en stor containerhavn.

Det skjedde en sterkere konsentrasjon av linjefarten mellom Norge og utlandet. Med de betingelsene som var lagt til grunn ved beregningene ville det ikke være lønnsomt å

¹⁰⁰ Med flak menes et flatt stykke, blant annet brukt om stor, vid grunne og om den flate underste del av skipsbunnen. Hentet 9.3.2009 fra: <http://storenorskeleksikon.no/flak>

¹⁰¹ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 13.

¹⁰² NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 36.

¹⁰³ Med godsunderlag menes det godset som til enhver tid passerte over Bergen havn.

transportere gods til lands fra Vestlandsområdet til Oslofjordsområdet og skipe det derfra, eller omvendt.¹⁰⁴ Ut fra denne synsvinkelen ville det vært bedre om Bergen havn klarte å utvikle seg til en stor havn som selv kunne transportere godset ut til europeiske havner. På den måten ville både havnevesenet og brukerne spart både tid og penger. Spørsmålet om utbygging av enkelte havner til sentralhavner var knyttet til en eventuell gjennomføring av de nevnte transportoppleggene. Containere var allerede i betydelig grad tatt i bruk i utenriksfarten. Gjennomføringen var ikke kommet like langt i trafikken innenriks, men et system av containerterminaler basert på jernbane- og biltransport var under konstruering. Samtidig var også et eget containeropplegg basert på sjøtransport under oppbygging. Disse systemene ville delvis fungere som alternativer og delvis supplere hverandre. Utvalget mente at det var vanskelig og skulle vurdere hvilken betydning containertransporten ville ha for sjøtransporten. Til tross for at utfallet var usikkert måtte det antas at større lastebærere som containere og flak ville benyttes i kysttransporten i fremtiden. Kravene som ble stilt til havneanleggene ville være avhengige av typen transport og skipsstørrelse. For offentlige havneanlegg ville det først og fremst være stykkgoods og partilaster som var av betydning.¹⁰⁵ Når det gjaldt containertransportens betydning ble det i kapittel 2 påpekt at den ville bidra til en økende verdenshandel, åpning av nye områder og en endring av verdensøkonomien. Samtidig er det viktig å huske på at en del havner, inkludert Bergen havn, kanskje ikke hadde de riktige forutsetningene for å delta i denne utviklingen. Dette fordi det manglet riktig utstyr og nok plass til utbygging.

Det ble også stilt mange krav til havnen på bakgrunn av at den skulle fungere som en transportterminal. Havnen skulle ha kaiplass for skip, plass for gjennomføring av laste- og losseoperasjoner og lagerskur. I tillegg behøvdes arealer for gods som skulle lagres både for kortere og lengre tid, plass for lasting og lossing av biler som fraktet gods til og fra havnen, kontor og administrasjonsbygg. Containerbruk (og flak) stilte dermed krav som først og fremst innebar store åpne arealer for gjennomføring av laste- og losseoperasjoner og gjensetting av containere og trailere. Spesielt i utenrikstrafikken hadde det vært en generell tendens til økning av gjennomsnittsstørrelsen til godset, noe som førte til økt behov for lagerarealer bak hver kaiplass. Utvalget mente at med den struktur norske havner hadde, var det arealene på land og ikke antallet kaiplasser som ble den begrensede faktoren.¹⁰⁶ Mange av

¹⁰⁴ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 40f.

¹⁰⁵ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 44.

¹⁰⁶ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 44.

disse vesentlige faktorene manglet ved Bergen havn og tiltakene som skulle iverksettes måtte rettes mot å få gjennomført disse kravene. Større plass og bedre utstyr var viktig for å bevare havnens rolle.

3.1.2 Behov

Utvalget fant ut, etter en totalvurdering av funksjonene som fantes i havnene, at samarbeidsmulighetene mellom havnene ikke var utnyttet like godt som de kunne vært og at det derfor var riktig å rasjonalisere måten de enkelte havnene ble organisert på.¹⁰⁷ Mulighetene for kostnadsreduksjoner innenfor sjøtransporten var spesielt knyttet til økning av enhetenes, det vil si containernes, størrelse slik at fraktekostnadene per tonnkilometer kunne reduseres. Mulighetene inkluderte også mekanisering og teknisk utvikling av laste- og losseoperasjonene slik at både laste- og lossekostnader og skipenes oppholdstid i havn kunne kortes ned og skipenes lasteevne bedre utnyttet. Et mer spredt anløpsmønster var ikke spesielt lønnsomt og færre anløp ville derfor lønne seg. Dette medførte at havnene måtte imøtekomme et krav om å kunne ekspedere et stadig økende kvantum gods per anløp, noe som igjen førte til behov for større arealer bak kailinjen. Siden havnene ofte hadde en sentral beliggenhet i bykjernen ville slike utvidelser ofte være vanskelig å realisere, og spørsmålet om nye anlegg kunne derfor være aktuelt selv om ikke kapasiteten til eksisterende havneanlegg var fullt utnyttet. Disse faktorene trakk i retning av å se havneutbyggingen i større områder under ett og som en inkludert del av et samlet transportsystem. Videre måtte havneutbyggingen gå inn som et viktig element i den generelle samfunnsplanlegging som foregikk på kommune-, fylkes- og riksnivå.¹⁰⁸ Dette hadde også havnevesenet i Bergen merket seg, og planen var å kunne bygge ut nye områder for tilleggsfunksjoner og for å få tilstrekkelig plass til de nye trafikkoppleggene som ville komme. Problemet var å finne områder som egnet seg best mulig og som ble godkjent av andre berørte rundt et slikt område.

Utredningen påpekte at videreutviklingen av konkurranseforholdet mellom de ulike transportmidlene blant annet ville være avhengig av om det fantes muligheter til konkrete kostnadmessige innsparinger på forskjellige områder. Innenfor skipsfarten hadde satsningen vært knyttet til opplegg som skulle redusere omlastingskostnadene ved å samle godset i standardiserte enheter som var tilpasset mekanisk godshåndtering. Første skritt hadde som nevnt vært introduksjonen av paller hvor godset ble samlet på brett som kunne løftes av og på

¹⁰⁷ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 18.

¹⁰⁸ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 23.

biler med truck, og hvor lastning og lossing av skip kunne skje ved hjelp av truck. Palleteringsmetoden ble vanlig i både innenriks- og utenriksfart. Neste steg var å samle godset i enda større enheter i form av containere og flak. Alt kunne dermed skje i en operasjon, og lastning og lossing av skip skjedde enten med kraner eller at godset ble plassert på hjul og trukket ombord. Systemet førte til at variable kostnader ved selve omlastingsoperasjonene og ventetiden for biler og skip under lastning og lossing ble betydelig redusert. På den annen side krevde systemet investeringer i kraner, trucker og annet utstyr som kunne utgjøre betydelige faste kostnader. Havneterminalene måtte utformes annerledes, og ytterligere investeringer var nødvendig. Havnene ble økonomisk avhengig av trafikkgrunnet. De nødvendige endringene kunne gi muligheter for rasjonaliseringsgevinster, først og fremst i kombinasjon med et relativt godt godsunderlag.¹⁰⁹

3.1.3 Virkemidler

For at skipsfarten skulle være konkurransedyktig overfor transporten til lands var det viktig å skaffe et størst mulig godsunderlag. Det måtte altså gå mer gods over havnen. Dette kunne føre til en endring av linjenes anløpsmønster i forhold til det mønsteret som eksisterte på 1970-tallet. Utvalget pekte på at det var lagt til grunn en forutsetning som tilsa at det fantes en andel av godset som kunne overføres til andre havner dersom anløpsmønsteret ble endret. Nærmere 40 % av utenriks stykkgoods som ble transportert med skip kunne overføres til andre havner ut fra det mønsteret som var til stede i 1970, og godset var hovedsakelig knyttet opp til de største havnene som Oslo, Drammen, Stavanger/Sandnes, Bergen og Trondheim. Beregninger antydte videre at de stordriftsfordelene som ble oppnådd med en mer konsentrert trafikk neppe var store nok til at det ville være lønnsomt å konsentrere all trafikk om Oslo. Når det gjaldt Vestlandet og Trøndelag viste beregningene at heller ikke her ville stordriftsfordelene være store nok til å veie opp for de økte kostnadene det innebar å omlaste gods til og fra Møre og Trøndelag i Bergen.¹¹⁰ Ved å overføre deler av trafikken over andre havner kunne flere av disse skaffe seg et bedre godsunderlag og dermed opparbeide seg en sterkere status som en viktig havn. Likevel var det vanskelig for områder å skaffe seg økonomiske gevinster dersom godset skulle lastes om i havner som lå langt unna og hvor det ville koste mer å benytte en annen havn enn den som lå i eget nærområde. På den måten ble det vanskelig for Bergen havn å trekke til seg både større deler av trafikken og gods som

¹⁰⁹ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 33.

¹¹⁰ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 13.

skulle fraktes videre til det som var Bergen havns innflytelsesområde. Dette området bestod blant annet av store deler av Nord-Norge og Vestlandet.

Et annet sentralt virkemiddel var spørsmålet om enkelte havner skulle bygges ut til sentrale havner for distriktet de betjente, det hadde i stor grad sammenheng med introduksjonen av de tidligere nevnte transportoppleggene. I hvilken grad dette ville la seg gjennomføre hadde ikke utvalget oversikt over, men de viste til at store enheter ble benyttet stadig oftere i rutegående transporter innad i Norge. Hvis ikke sjøtransporten og havnene sørget for en god tilpasning til systemene for videre transport på land ville de stå i fare for å miste stadig større deler av markedet. Kravene som stiltes til havneanlegg inkluderte godset som gikk over havnen, hvilke typer fartøy som anløp den, deres dybde og størrelse og havnens laste- og losseutstyr. I offentlige havner var det spesielt stykkgoods og partilast som bestemte størrelsen på havneanleggene. Lengden på kaifronten avgjorde hvor mange fartøyer som kunne anløpe samtidig. Arealene sammen med lagringstiden avgjorde hvor mye gods som kunne lastes eller losses. Spesielt kravet om større arealer bak kaiområdene forsterket kravet om utbygging og nye havner.¹¹¹

Bergen havn var tiltenkt rollen som en sentral havn for sitt innflytelsesområde, det ble fra havnevesenets side satset på de nye transportoppleggene, og da først og fremst containertrafikken. Bergen havn var, og er først og fremst en stykkgodshavn som tok og tar seg av gods som ble sendt enkeltvis eller i kolli og slik sett var containere et viktig satsningsområde. Dette kan ses på som et av virkemidlene som ble iverksatt for å bedre havnens situasjon slik at den også kunne stille sterkt overfor internasjonal skipsfart. Det måtte skje endringer dersom havnen skulle være i stand til å skaffe seg en slik viktig posisjon, særlig i og med at størrelsen på havneanleggene ble bestemt av ulike faktorer. Disse ville igjen ha innvirkning på havnens kapasitet og tilbud. For havnevesenets vedkommende ble spørsmålet om arealer særdeles viktig å gjøre noe med, plassmangel var det største problemet.

3.1.4 Konsekvenser

Tall fra en havneanalyse for Bergen viste at eksisterende anløpsmønster ikke var ulikt mønsteret som ville oppstått ved en tilfeldig fordeling av ankomstene. Det var tatt hensyn til at det i hovedsak ikke ble utført arbeid på havnen i helgene, noe som kunne føre til en viss

¹¹¹ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 14.

oppopping av trafikk ellers.¹¹² Konsekvensene av dette kunne bli at anløpsmønsteret ved Bergen havn kunne bli svekket, siden trafikken hopet seg opp ville det være vanskeligere å ta i mot ny trafikk. Dette stemmer med det anløpsmønsteret som allerede eksisterte og som ikke var godt nok, siden godsunderlaget også var for dårlig. Havnepolitikken og havnene måtte tilpasses de mål som gjaldt for samferdselspolitikken. Utvalget brukte NOU 1974: 44, ”Målsettinger” som utgangspunkt og pekte på mål som økonomisk vekst, økonomisering med naturressurser, utjevning av den materielle velstand, distriktsutbygging som førte til rimelig spredning av bosetting og arbeidsplasser, økt velferd gjennom vern av natur og bomiljø, høy trafiksikkerhet og høy grad av lokal og individuell selvbestemmelsesrett. Gjennom den rollen havnene spilte for transportavviklingen syntes det uten videre klart at et effektivt og rasjonelt drevet havnesystem ville være av betydning dersom målsettingen om økonomisk vekst skulle realiseres. Lokalisering av ulike typer havneterminaler kunne påvirke bosettingsmønsteret fordi arbeidsplasser oppstod gjennom laste- og lossearbeidet og den øvrige terminalvirksomhet som foregikk i havnene. Enkel adgang til havnene hadde betydning for lokalisering av industri- og handelsvirksomhet. Hvis det ble valgt å bygge opp en bestemt havn til sentralhavn for en større region kunne det også komme andre typer virksomhet til gode, og på den måten bidra til å bygge opp denne byen til et regionsentrum.¹¹³

Utvalget la opp sitt arbeid ut fra forutsetningen om at de viktigste målsettingene i forbindelse med havneplanen og en mest mulig effektiv trafikk var økonomisk vekst, distriktsutbygging som førte til rimelig spredning av bosetting og arbeidsplasser, høy grad av lokal og individuell selvbestemmelsesrett.¹¹⁴ Dessuten så utvalget for seg at kapasiteten til Bergen havn i 1990 kunne ses ut fra to synspunkter. Enten at trafikkfordelingen var den samme som på 1970-tallet eller at den flyttbare utenrikstrafikken var konsentrert rundt Stavanger/Sandnes, Bergen og Trondheim. Trafikken i Stavanger og Sandnes ville overstige kapasitetsgrensen, mens den i Bergen og Trondheim ville ligge noe under grensen. I Bergen og Trondheim måtte det regnes med en viss underskuddskapasitet på kaier beregnet for utenrikstrafikk. For disse forelå det også planer, både endelig vedtatte og oversiktplaner som ville skaffe nødvendig og tilstrekkelig havnekapasitet.¹¹⁵ Her tok utvalget feil i sine beregninger, kapasiteten ved Bergen havn hadde allerede vært sprengt over lengre tid, og situasjonen ville forverre seg også etter 1990.

¹¹² NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 45.

¹¹³ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 47.

¹¹⁴ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 48.

¹¹⁵ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 51.

Utvalget mente at spørsmålet om havneutbygging var velegnet som et aktivt distriktsutbyggingstiltak, og ville innebære lokaliseringmessige effekter slik at det kunne rettferdiggjøres. De pekte på at det var av sentral betydning å skape et godt transporttilbud. For enkelte større bedrifter som hadde ut- og inntransporter av så stort kvantum at egen tonnasje ble brukt, ville det være positivt at det eksisterte gode havneanlegg med tilstrekkelig kapasitet. For en større del av næringslivet ville imidlertid det avgjørende være at regelmessige linjer anløp havnen, men dette var avhengig av eksisterende trafikkgrunnlag. Det hadde liten hensikt å bygge ut havneanlegg ut over det en realistisk vurdering av behovet skulle tilsi. Det var vanskelig å opprettholde en forholdsvis allsidig og hyppig betjening av regulære linjer i utenriksfart for mer enn et sterkt begrenset antall havner. Ved å legge forholdene til rette for en konsentrasjon om steder som Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Bergen og Trondheim, ville det kunne ytes et visst bidrag til en målsetting om å bygge opp landsdelssentre som kunne avlaste Oslo.¹¹⁶ Slik kunne altså andre havner representere et godt alternativ til Oslo havn samtidig med at det ble sterkere konkurranse havnene i mellom. Det var viktig at det ikke bare var Oslo som hadde betydning innenfor skipsfarten i Norge.

Havneloven fra 24. juni 1933 gjaldt fremdeles på 1970-tallet, og prinsippene fra loven tilbake til 1894 var beholdt. Havnene i byene var selvstendige institusjoner, og ble finansiert gjennom avgifter betalt av brukerne.¹¹⁷ Utbygging og drift av havner var på 1970-tallet først og fremst et lokalt ansvar. Det direkte statlige engasjementet knyttet seg i hovedsak til havner av betydning for fiskerinæringen.¹¹⁸ Dette var ikke positivt for Bergen havn som slet med økonomien og som derfor hadde behov for en endret politikk når det gjaldt subsidier og også en sterkere statlig støtte. Målene med endringene av den fungerende organisasjonsformen måtte etter utvalgets mening være å komme frem til ordninger som i større grad kunne tilgodese samarbeidet mellom ulike interessegrupper og dermed effektivisere havnefunksjonen.¹¹⁹ Det er vanskelig å si noe om hvor vidt utvalget med denne offentlige utredningen ønsket et sterkere statlig engasjement, men det var viktig for utvalget at havnene ble mer effektive enn hva de hadde vært tidligere. Det er lite trolig at havnene ville klare å gjennomføre endringene uten støtte fra offentlige instanser.

¹¹⁶ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 53f.

¹¹⁷ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 56.

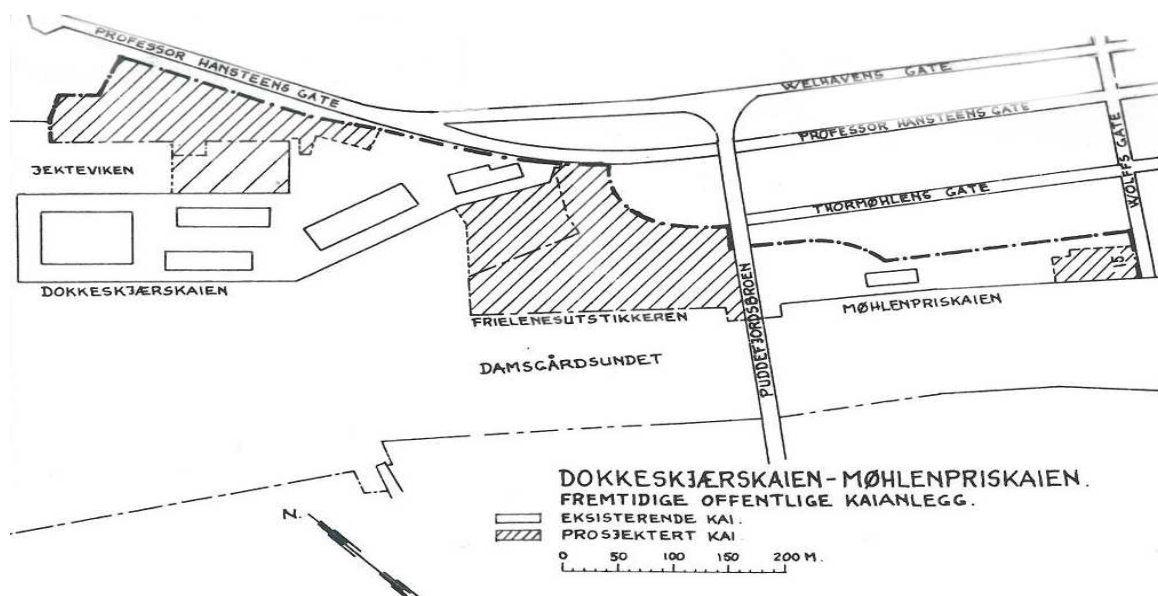
¹¹⁸ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 58.

¹¹⁹ NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*: 78.

3.2 Tiltak fra Bergen havns side

Med utgangspunkt i den offentlige utredningen var det helt tydelig at havnene stod overfor store utfordringer i forhold til de nye trafikkoppleggene som var under etablering. Når det gjaldt Bergen havn var det på 1970-tallet satt i gang arbeid på Møhlenpriskaien med anlegg for roll on/roll of som var beregnet på kystrutetrafikken, og containerterminal på Jekteviken. Dermed hadde havnen en del tiltak som var igangsatte på 1970-tallet. Bergen havn hadde imidlertid ingen planer som var betraktet som endelig vedtatte, og havneplanen for Bergen havn fra 1976 som omfattet de sentrale havneområdene ble av bystyret kun vedtatt som en disposisjonsplan. Havnestyret hadde fremmet forslag om videre utbygging av containerterminalen og anskaffelse av en tungløftskran. De mer generelle langtidsplanene omfattet utbygging av Frielenesutstikkeren som ville øke kaiområdet i tillegg til planlegging av en ny havn i området rundt Flesland.¹²⁰

Kartet under er hentet fra havnevesenets årsmelding fra 1972 og viser til det den offentlige utredningen nevnte i forhold til iverksatte tiltak fra havnens side. Kartet viser at det var prosjekter på gang når det gjaldt Jekteviken, Møhlenpriskaien og Frielenesutstikkeren. Mens selve hovedområdet, Dokkeskjærskaien, eksisterte opp mot de planlagte utvidelsene. Bergen havn hadde dermed store planer for fremtidig utvikling og satsning. Kartet viser også at planen var å få kunne samlet store deler av havnevirksomheten på en plass. På den måten kunne havnen bli mer attraktiv for brukerne, og det ville være enklere å benytte havnens tjenester dersom flere ulike tjenester fantes på ett og samme sted. Ulempen var at tilknytningen til andre transportformer som jernbane og fly, kanskje ikke var god nok.



¹²⁰ NOU 1976: 13. Utbygging og drift av norske havner: 84.

Havneplanene fra 1976 og 1977 representerte dermed hovedsakelig forslag fra havnevesenets side i forhold til hvordan de planla å utvikle havnen best mulig og tilpasse seg andre havner. Tidligere havnesjef Nils Standal skriver i Vern og Miljø: ”Bergen havn har gjennom alle tider vært en viktig forutsetning for utviklingen av Bergen by. Selv om sjøveien som transportvei kanskje har fått en noe redusert betydning i forhold til tidligere, utgjør imidlertid sjøtransporten og Bergen havn fortsatt et sentralt element i byens liv og virke.” Dette inkluderte også at havnen i større grad enn tidligere hadde skaffet seg en internasjonal posisjon.¹²¹ Den oppfatningen som Nils Standal her beskriver, gjenspeiles også i årsmeldingene som Bergen Havnevesen har publisert hvert år fra 1972. Gjennom disse kommer det frem at havnen var viktig for byen og næringslivet og at den også hadde et stort utviklingspotensial. Årsmeldingene var ment å skulle orientere om forholdene ved havnen og hvilke utfordringer havnevesenet stod overfor, da også i sammenheng med den internasjonale utviklingen. Når det gjelder disse publikasjonene som havnen selv har stått for, er det viktig å være kritisk og huske på at det i større grad vil være fokus på den positive utviklingen og det som de ansatte selv er fornøye med. Det er ikke ofte at det trekkes frem hva som kunne vært gjort bedre eller ting som ikke ble gjort noe med i det hele tatt. Dette innebærer at det kan forekomme at havnens egen rolle blir opphøyd og på en måte glorifisert.

I følge havneplanen fra 1976 var det viktig med en samordning av de ulike transportfunksjonene, og dette måtte skje uten omlastninger som var både tidkrevende og dyre. Dersom flytting fra et transportmiddel til et annet for videre forsendelse skulle være mulig i en og samme operasjon, måtte det iverksettes samarbeid mellom transportmidlene jernbane, godsbiler og lokalbåter. Havnene måtte samkjøres med andre deler av transportsystemet og samfunnsøkonomien for å tilpasse seg. Det ble foreslått felles transportterminaler ved havnen siden skipene ikke kom lenger enn til kai.¹²² Dette kan tolkes som om at havnene skulle bli gitt mer oppmerksomhet og flere midler. Hvis det skulle være realistisk å bygge en stor transportterminal som omfattet flere transportter måtte staten bidra økonomisk.

3.2.1 Containeriseringen

Containeriseringen var blant det viktigste som skjedde internasjonalt, men den hadde ikke fått fullstendig gjennomslag i Norge på 1970-tallet. Havnevesenets årsmelding fra 1972 trakk i

¹²¹ Vern og Miljø nr. 2, 1993: 121.

¹²² Havneplan for Bergen havn 1976 – del I: De sentrale havneområder: 11.

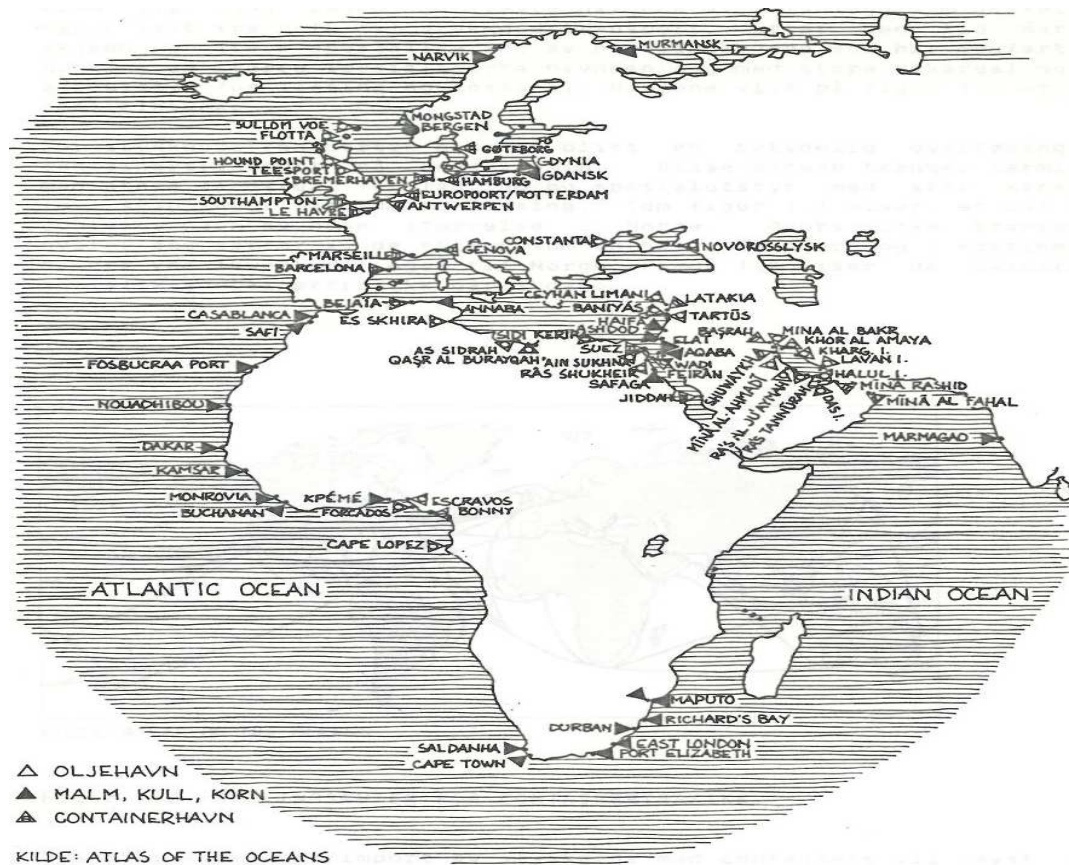
forbindelse med containerterminalen i Jekteviken frem: ”I de siste fem år har det foregått en radikal strukturendring i sjøverts transport ved overgang til bruk av containere.”¹²³ Den bemerket dermed at endringene også påvirket Bergen havn. I likhet med internasjonal litteratur skrevet om containerens økte innvirkning på skipsfarten påpekte årsmeldingen at hensikten var å få redusert laste- og lossekostnadene ved å plassere lasten i standardiserte bokser som skulle fraktes uåpnet fra produsent til forbruker. På den måten ville transportsektoren kunne tilby en dør-til-dør tjeneste.

Med containertransporten ble det nødvendig for oversjøiske linjerederier å konsentrere trafikken rundt enkelte store knutepunkt. Bergen Havnevesen mente denne typen trafikk i fremtiden ville omfatte all vesentlig godstransport til og fra Norge. Dermed ble det behov for tilbringerlinjer fra store containerhavner i Europa til noen få sentrale havner i Norge.¹²⁴ Etter min mening var det en slik posisjon det var viktig for Bergen havn å skaffe seg for ikke å bli liggende bak andre havner i utviklingen. Den offentlige utredningen brukt i begynnelsen av dette kapitlet så også for seg at havnene i Norge var tiltenkt en slik tilbringertjeneste. Dersom havnen ikke ble betydningsfull i forhold til spesielt containerbruken, ville den miste mye av sin posisjon. Slik som det kommer frem her så det ut til at havnevesenet i begynnelsen ikke var av den oppfatning om at Bergen havn skulle bli en stor og viktig containerhavn, men at det heller var viktig med gode tilbringerforbindelser ut på kontinentet.

Kartet under er hentet fra planen Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn og viser hvordan Bergen havn er plassert i forhold til andre internasjonale havner på kontinentet. Slik det ser ut på kartet er det først og fremst til Storbritannia at Bergen havn ligger godt plassert når det gjelder direkte kontakt. Andre havner ligger plassert på en slik måte at det kanskje er enklere å benytte Bergen havn som en slags mellomstasjon for lasting og lossing av gods. Også i forhold til Gøteborg ligger Bergen godt plassert og undersøkelsen har vist at det ble mer vanlig å frakte gods til havnen i Gøteborg for så å frakte det videre med skip til den endelige destinasjonen.

¹²³ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1972.

¹²⁴ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1972.



Kilde: Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn; 2 spesiell del.

Også nordsjørederiene ble nødt til å legge om sitt eget gods for å tilpasse seg den internasjonale trafikken og containeriseringen, og i følge havnevesenet var det opp til Bergen å møte utfordringene som fulgte, på best mulig måte. De var av den oppfatning at byen lå naturlig til som eksport- og importhavn for både Vestlandet og deler av Nord-Norge, og på den måten pekte seg ut som en av de sentrale containerhavnene i Norge. Det fantes store utbyggingsmuligheter og det ville være av stor betydning om containerterminalen ble fullført. Havnevesenet påpekte imidlertid at de allerede var sent ute og at havnen ville stagnere dersom prosjektet ble utsatt. En utsettelse ville også ha betydning for byen som var avhengig av en havn som fungerte. Havnevesenets største problem i forhold til effektive tiltak var å skaffe kapital som gjorde byggingen mulig, hvis dette ble realisert kunne Bergen betjene containertrafikk fra 1980-årene.¹²⁵ I forhold til oppfatningen overfor virker det her som om havnevesenet endret mening og heller syntes at Bergen havn skulle skaffe seg en større posisjon enn bare det å være tilbringerhavn for containertrafikken. Dette tyder på at

¹²⁵ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1972.

havnevesenet hadde stor tro på Bergen havn som en viktig containerhavn på kontinentet, men det var likevel tvilsomt at dette lot seg gjennomføre.

For havnevesenet var utbyggingen av containerterminalen den største enkeltstående oppgaven de hadde løst etter andre verdenskrig. Årsmeldingen fra 1974 sier: "Det største arbeidet som pågår i havnen er imidlertid container-kaien og container-terminalen i Jekteviken. Kaiarbeidene sammen med ervervelse og tilrettelegging av arealene kommer på ca. 14 millioner kroner for første byggetrinn. Dette vil gi havnen et helt moderne containeranlegg, særlig beregnet for "roll on-roll off" trafikk som vi venter oss mye av."¹²⁶ Hvem som hadde betalt disse utgiftene kommer imidlertid ikke frem i kildene og det er grunn til å tro at det bare var havnevesenet selv som sørget for beløpet, noen andre investorer ble ikke trukket frem.

Den Norske Amerikalinjen ble viktig for Bergen Havn. To nye containerskip ble satt i trafikk mellom USA og Norge, og disse ville fremdeles ha anløp i Bergen. Årsmeldingen fra 1976 trakk frem at en forlengelse av containerterminalen måtte settes i gang øyeblikkelig, og selve terminalen økte etter hvert med 2000 kvadratmeter. Det eksisterte en tro på at Bergen ville få økende betydning for utenlandsk transport.¹²⁷ Når det gjelder utviklingen av containertrafikken viser dette at havnevesenet satset offensivt på å utvikle en havn som var stor nok og som hadde kapasitet til å bli en av de store containerhavnene i Europa. Det var viktig å holde tritt med havnene på kontinentet og til en hver tid ha en velfungerende havn som ble benyttet. Hvis ikke ville havnen stagnere og betydningen som internasjonal havn reduseres. På den andre siden var det som nevnt overfor kanskje viktigere å kunne tilby en god tilbringertjeneste enn å forsøke å bli en stor containerhavn. Ved havnen var troen sterk på at containerterminalen ville være et egnet redskap for å kunne avvikle den økningen i containertrafikken som havnesjefen mente ville komme og som allerede var godt i gang.

Det som imidlertid ikke kommer frem i forhold til containertrafikken er at det sjelden gikk containere inn og ut av Norge. I følge Terje Michelsen i Star Shipping var ikke infrastrukturen og Bergens geografiske beliggenhet godt nok egnet til at Bergen havn i stor grad kunne bli benyttet som en viktig havn når containere skulle til og fra Norge.¹²⁸ I Norge ville sannsynligvis Oslo havn være det beste alternativet, men også havnen i Gøteborg spilte en viktig rolle for trafikken. Som den offentlige utredningen viste i begynnelsen av kapitlet, var

¹²⁶ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1974.

¹²⁷ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1976.

¹²⁸ Intervju med Terje Michelsen i Star Shipping, 7. mars 2008.

Bergen havn hovedsakelig tiltenkt en rolle som en viktig tilbringerhavn for containere, havnen skulle da anløpes av skip som skulle over til Storbritannia eller til andre større havner på kontinentet. Ut fra dette kan det hevdes at de store containerskipene ville ikke anløpe Bergen havn i den grad havnevesenet hadde sett for seg. Det ble for kostbart å anløpe norske havner. Det ville kanskje særlig gjelde Bergen hvor godsunderlaget som tidligere nevnt var for dårlig. For at et skip anså det som lønnsomt å anløpe en havn måtte det være tilstrekkelig med gods å ta med seg. Dessuten var det ofte enklere å frakte containere inn og ut av Norge med andre transportmidler enn skip. Selv om den Norske Amerikalinjen ble viktig for Bergen havn ble rutene etter hvert lagt ned. Dette åpner for at det ikke var stort nok marked for containertrafikk i Bergen, til tross for at troen var stor på at Bergen havn ville få en økende betydning for den utenlandske transporten.

3.2.2 Utvikling og eksisterende status

I årsmeldingen tilbake fra 1973 står det i forhold til den videre utviklingen av havnen: ”Det er for å møte de utfordringer disse nye fartøys- og godstyper skaper at man i de nærmeste årene vil måtte legge hovedvekten på å utvikle Bergen havn til sentralhavn for Vestlandet når det gjelder container- og stykkgodstransporten,” og ”For at man skal få maksimal effekt av de moderne transportsystemer med store og hurtige skip, fører dette uvergelig til en konsentrasjon av anløpene til såkalte knutepunkt- eller sentralhavner”.¹²⁹ I følge denne årsmeldingen ville det i sammenheng med en generell økning i bruttonasjonalproduktet, befolkning og velferd utvikles et økende behov for varer og tjenester som ville gi seg utslag i Bergen havn. Dette skjedde i tillegg til konsentrasjonen av trafikken og ville ha en positiv utvikling under den forutsetning at havnen klarte å følge opp med utbyggings- og moderniseringstiltak i det tempoet som var nødvendig. Det skulle være mulig å øke trafikken mer enn landsgjennomsnittet.¹³⁰ Havnens situasjon i 1974 ble betegnet som mindre stabil enn hva den hadde vært tidligere. Samtidig blomstret oljeaktivitetene opp og havnen møtte nye utfordringer med å takle moderniseringen. Fra 1974 og fem år frem i tid ble det lagt opp til et investeringsprogram på rundt 35 millioner kroner.¹³¹ Dette innebar at havnens allerede dårlige økonomi ikke ville stabilisere seg på noen år, men samtidig ville disse investeringene forhåpentligvis gi avkastning i årene som kom. Dette viser at det var særdeles nødvendig at stat og kommune deltok med midler og støtte for videre utvikling.

¹²⁹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1973.

¹³⁰ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1973.

¹³¹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1974.

Havnevesenet mente at årsakene til at havnen ikke ble benyttet mer på 1970-tallet var mange. Eksempler på slike var mangelfull kjennskap til hvilke ruter som regelmessig hadde anløp i Bergen, store interne transittkostnader og for dårlig kapasitet. I tillegg var det for lite utstyr til å håndtere last når det gjaldt den lokale tilbringertjenesten til og fra Bergen, og små muligheter til lagring over tid. Tendensen til økt grad av bearbeiding av produktene, økt interesse og et delvis behov for samarbeid mellom ulike bedrifter om råvarer og liknende i kombinasjon med tilbud om en effektiv ”pakkeløsning” via Bergen kunne resultere i økt trafikk over havnen. Området rundt Dokken ville i en overgangsperiode kunne gi et godt tilbud for disse aktivitetene. Etter hvert som behovet for vanlige transittfunksjoner økte, måtte havnen flytte tilleggsfunksjonene.¹³²

Hvis ressurs-, miljøvern og totaløkonomi ble lagt til grunn, syntes det i følge havneplanen fra 1977, mer fornuftig med hensyn til nasjonale, distriktsmessige og lokale forhold å gjøre det mulig for brukere av transportsektoren langs kysten å benytte transportmidler til sjøs i større grad enn tidligere. I den forbindelse så havnevesenet for seg et samarbeid med skipsfarten for å gjøre sjøveien mer etterspurt. På den måten kunne trafikken med skip igjen øke. Med disse grepene kunne presset på Oslo lettes og Bergens evne til å klare sine forpliktelser og effektivisere landsdelens næringsliv generelt øke. Tilbudene til næringslivet var dårlig, noe som førte til bygging av flere private kaier. Havnevesenet understreket at i den nye havneplanen NOU 13/76, som også er benyttet i dette kapitlet, var Bergen fortsatt gitt status som hovedhavn, men den tidligere så dominerende stillingen var svekket. Dette innebar at den på lik linje med andre sammenlignbare havner som for eksempel Trondheim eller Stavanger måtte konkurrere om statusen som hovedhavn. Etter hvert som knutepunktmønsteret stadig gjorde seg gjeldende internasjonalt ville Gøteborg seile opp som den store sentrale skandinaviske havnen. For Bergensområdet innebar særlig det siste at havnen måtte styrke anløpsgrunnlaget. Det ble i økende grad benyttet lastebiler og trailere for transport og dermed ble mye av godset som tidligere hadde gått over Bergen i stedet for fraktet over Oslo eller Gøteborg.¹³³ Synet fra havneplanen virker på en måte opplagt, for dersom det ikke ble lagt bedre til rette for trafikken til sjøs, så ville transportbrukerne nesten automatisk velge andre og enklere måter å frakte godset på. Dette vises gjennom det som ble sagt overfor, at Bergen havn hadde mistet en del av godset som heller ble fraktet på andre måter og via andre havner.

¹³² Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1978.

¹³³ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

Det som i følge havneplanen fra 1977 måtte gjøres i fremtiden, var å få til en størst mulig samling av transportene over *ett* større kaianlegg. Dette ville gjøre terminalbehandlingen billigst og mest mulig effektiv. På den måten var det mulig å samle opp store nok godsmengder for å oppnå anløp. Desto mer oppstykket og fordelt godset var på flere steder, desto større var sjansen for at andre havner ble valgt for hovedanløp. Det var behov for tilstrekkelige arealer og havnemuligheter på et gunstig sted i nærheten av Bergen. Dersom havnen i nær fremtid hadde evne, mulighet og vilje til utbygging fantes det muligheter til å imøtekomme en rekke av kravene som ville bli stilt fra alle sider til en fremtidsrettet hovedhavn. Dette kunne igjen bringe Bergensdistriktet på offensiven. Hvis havnen klarte å øke anløpsfrekvensen ville interessen for å benytte Bergen som distribusjonshavn øke også utenfor distriktet. Dermed ville det befeste Bergens rolle som viktig transportsentrum og gi positive ringvirkninger til byen og distriktet gjennom bedre og mer varierte transporttilbud, bedre service og lavere fraktkostnader.¹³⁴ Det kunne muligens være for sent med en samling av ulike transportfelt etter 1977, kanskje burde det vært gjort tidligere dersom skipsfartens rolle skulle styrkes. De andre transportformene hadde i motsetning til skipsfarten opplevd gode tider, mens skipsfarten slet med å få trafikken til å gå over havnene igjen.

Også i forhold til Nordsjøtrafikken ble det satset sterkt fra havnens side, men Bergen var imidlertid ikke en sentral by når det kom til olje og offshore. Det var Stavanger som var den viktigste byen her, og de forventede inntektene Bergen havn hadde sett for seg i forbindelse med oljeutvinningen uteble. Dette til tross for at det var anløp av skip i forbindelse med oljen og også rigger utenfor Bergen. Det virker som om at det i stedet for å satse så mye på oljen, var vel så viktig for havnen å utvikle seg i andre retninger for å skaffe seg en sterk posisjon i Norge og for utenrikstrafikken.

3.2.3 Areal og funksjoner

Det ville etter hvert komme andre tjenester og tilleggsfunksjoner i tillegg til den eksisterende transitt- og distribusjonsfunksjonen. Disse tjenestene kunne blant annet være å tilby næringslivet lagringsmuligheter. Slik hadde den offentlige havnen muligheter til å bli en del av industriens og næringslivets mottaks- og utskipningsapparat, og havnen kunne da også tilby sjøorienterte lager- og transportbedrifter plass ved havnen. Det måtte først sikres et stort nok havnedistrikt og velegnede arealer, men det var ikke plass i sentrale Bergen, så hvis

¹³⁴ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

ønsket om utvidelse skulle oppfylles krevdes nye arealer utenfor byens kjerne. En av tilleggsfunksjonene som ble nevnt var de blomstrende oljeaktivitetene, og det ble diskutert et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Fjell, Sund, Bergen og Askøy som ville være særlig aktuelt ved ilandføring av olje til Sotra. Ved et slikt samarbeid ville Bergen Havnevesen stå for utbygging og driften av selve kaianleggene, samarbeid av denne typen var vanlig i utenlandske havner.¹³⁵

I forhold til forslaget om interkommunalt samarbeid, så kunne det være en måte å møte konkurransen fra både andre transportformer og andre havner på. Gjennom å få et havnevesen som innehadde ansvaret for havnevirksomheten til flere kommuner kunne havnen utvide størrelsen og dermed også kapasiteten i forhold til å tilby best mulig tjenester. I likhet med store deler av de andre utviklingsmulighetene var også dette samarbeidet fremdeles på planleggingsstadiet, noe som kunne skyldes både manglende arealer og investeringer. Det at et havnevesen stod for utbygging og drift av selve kaianleggene var vanlig i større utenlandske havner. Det er fristende å tenke seg til at Bergen havn dermed har tatt etter de internasjonale havnene og forsøkt å komme frem til en løsning på hvordan havnen kunne bli mer internasjonal, effektiv og etterspurt. Det ble altså lagt opp til en sterkere havn hvor havnestyret mente at det ville være riktig med samarbeid med flere kommuner. Samtidig kunne planene om en havn på Flesland muligens ført til at havnen ble mindre attraktiv nettopp fordi den ble liggende utenfor selve bykjernen og det som ble regnet som byens hovedhavn. Alternativet på Flesland kunne imidlertid knytte sammen flere former for transport og dermed gjøre frakten av gods mer effektiv enn hvis all virksomhet skulle vært samlet inne i sentrum.

Gjennom havneplanen fra 1976 ble det trukket frem en oppfatning om at det ville skje en betydelig arealutvidelse av det sentrale havneområdet også i fremtiden. Både tradisjonelle og nye havneaktiviteter krevde arealer, og en utvidelse var nødvendig om Bergens rolle som et effektivt handels- og distribusjonssenter fremdeles skulle eksistere. Det var investert betydelige midler i nåværende havn og disse måtte utnyttes og videreutvikles. Havnevesenet mente at det derfor ikke var aktuelt å flytte ordinære havneaktiviteter til den nye tilleggshavnen med det første, det kunne kanskje skje senere og da gjaldt det først og fremst utenrikstrafikken og dermed også containertrafikken. Når det gjaldt selve driften av havnen ville fremtidens havnevirksomhet sannsynligvis oppleve en sterkere konsentrasjon. Hvis

¹³⁵ Havneplan for Bergen havn 1976 – del I: De sentrale havneområder.: 13f.

havnen klarte å konsentrere driften rundt store anlegg ville det være gevinster å hente. Havnevesenet satset på en intensivering av driften i området rundt Dokken. Målsettingen deres var at Bergen havn fremdeles skulle fungere som sentralhavn på Vestlandet og havnen måtte markedsføres og forholdene tilrettelegges slik at den i fremtiden kunne fylle landsdelsfunksjonen. Det ble valgt å prioritere utbygging av offentlige kaianlegg i det sentrale havneområdet fremfor utbygging av private kaianlegg. Tilbudet til næringslivet ville dermed bli større og bedre enn det havnen hadde mulighet til å tilby ved det eksisterende sentrale havneområdet.¹³⁶ Hvis ikke havnevesenet ville flytte ordinere aktiviteter ut til den planlagte nye havnen ble prinsippet om samling av områder ikke imøtekommet. Dette kunne igjen bidra til å svekke havnens rolle i stedet for å styrke dens stilling og tilbud.

Det ble vedtatt under forhandlinger i februar 1977 at Bergen måtte bygge en ny havn beregnet på fremtidige havnefunksjoner og at dette måtte skje utenfor det havneområdet som allerede eksisterte. Denne skulle først og fremst beregnes til tilleggsfunksjoner, men havnestyret presiserte imidlertid at en fortsatt utbygging av vanlige havnefunksjoner i de sentrale områdene, spesielt rundt Dokken, fremdeles var nødvendig. Den nye havnen måtte plasseres i området rundt Flesland, og den endelige etableringen måtte vente til en nærmere bearbeidelse av de to alternativene som forelå var ferdigstilt. Målsetting og prioriteringer stod sentralt når virksomheter skulle etableres i dette området. Havnevesenet anså det som nødvendig at planene for den nye havnen i området rundt Flesland skulle inkluderes både i Fylkesplan for Hordaland og i Norsk Samferdselsplan. Under forhandlingene kom det også frem at det tidligere nevnte interkommunale samarbeidet på havnesektoren mellom kommunene Bergen, Askøy, Sund og Fjell i tillegg til Hordaland Fylkeskommune, burde etableres fast. Det burde også skje en utvidelse av havnedistriktet i Bergen.¹³⁷ Denne utvidelsen ville oppnås gjennom det interkommunale samarbeidet. Dette viser at havnestyret fattet en viktig bestemmelse, havneområdet måtte utvides dersom havnefunksjonene skulle ivaretas på best mulig måte. Med utgangspunkt i at det ble påpekt at planene rundt Flesland skulle innarbeides i både Fylkesplan og Samferdselsplanen åpner det for at dette var et nødvendig krav dersom havnen skulle få økonomisk støtte.

Det var altså flere årsaker til at Bergen havn ble nødt til å gjøre noe for å bedre forholdene med hensyn til plass og kapasitet. Både for å bli mer effektive og for å kunne ta i mot nye

¹³⁶ Havneplan for Bergen havn 1976 – del I: De sentrale havneområder: 14ff.

¹³⁷ Havnestyrets forhandlingsprotokoll fra 21.februar 1977.

typer last krevdes arealer og områder som havnen ikke hadde klargjort. Hvis en da tenker på det faktum at Bergen havn eventuelt skulle få status som knutepunkthavn, så kunne de fort bli forbigått nettopp på grunn av at alle fasilitetene ikke var klare til å tas i bruk.

Gjennom hele 1970-tallet hadde Bergen havn utmerket seg som en god havn for utenriks passasjertrafikk, og særlig cruisetrafikken fra utlandet økte for hvert år. I 1972 regnet havnevesenet med at anløpene fra disse cruiseskipene bare ville øke i fremtiden. Tall fra 1976 viste en rekordartet turistsesong med anløp av 110 turistskip. I 1979 hadde dette antallet steget til 138 skip.¹³⁸ Bergen havns funksjon som cruise- og passasjerhavn viste seg ut fra disse tallene å være tilfredsstillende og økende. På dette området fungerte havnen godt og det forelå ingen konkrete planer fra havnevesenets side om å iverksette tiltak for å bedre cruisetrafikken. En utbedring ble heller ikke tatt opp i havnevesenets årsmeldinger. Det er mest trolig å anta at utviklingen var så tilfredsstillende at det ikke krevdes flere tiltak foreløpig. I alle fall ikke så lenge Bergen havn ikke hadde andre konkurrenter i forhold til cruisetrafikken.

3.2.4 Støttespillere og brukere

Havneadministrasjonen var av den oppfatning at dersom politikerne i Bergen kom med en viljeserklæring angående utvidelsen av havnen, så ville konkurransesituasjonen styrkes. Dette var spesielt viktig i forhold til Den Norske Amerikalinjens fremtidige ruteopplegg på USA og Gulfen, samt andre selskapers opplegg på Sør-Amerika. Hvis konkurransen økte og andre havner ble valgt som basishavn¹³⁹ på bekostning av Bergen havn, var havneadministrasjonen bekymret for at Bergen havn gradvis kunne miste sin basishavnfunksjon. Konsekvensene ville være at Bergen havn ble redusert til en lokalthavn, og næringslivet i kommunen ville påvirkes når det gjaldt fraktøkning, dårlig anløpsfrekvens og mer skade på lasten. Gjennom en bevisst satsning og tilrettelegging av havnetilbudene, trodde rådmannen til tross for at det var i seneste laget, at havnens posisjon kunne bevares og befestes etter hvert. Da måtte havnebegrepet utvides til å omfatte andre tilleggsfunksjoner, men dette hastet. I følge rådmannen var det mulig for havneadministrasjonen å vinne forståelse hos sentrale myndigheter for nødvendigheten av statlige investeringer slik at byen senere kunne ivareta oppgavene på egen hånd. Rådmannen fremsatte følgende forslag til vedtak; samtykke fra kommuneutvalget om at vurderingene rundt en eventuelt ny havn i Bergen i tid ble løst fra det pågående kommuneplanarbeidet, at det ble utarbeidet et forprosjekt som kunne legge

¹³⁸ Årsmeldinger fra Bergen Havnevesen 1972, 1976 og 1979.

¹³⁹ Gjelder kun store internasjonale havner med direkte anløp av store containerskip eller andre linjeskip.

et grunnlag for en prinsipiell politisk debatt om behovet for og en eventuell lokalisering av ny hovedhavn for Bergen og at prosjektet måtte legges frem så raskt at saken kunne behandles i fylkestinget våren 1977.¹⁴⁰ Rådmannen viste med disse forslagene en villighet til å forbedre havnen. Spørsmålet her er vel hvilken posisjon rådmannen mente at Bergen havn skulle befeste. Undersøkelsen viser at rollen havnen en gang hadde hatt var svekket og det ville etter min mening heller være snakk om å bygge opp en ny og solid posisjon gjennom gode og sentrale satsningsområder.

Når det gjelder betydningen for næringslivet påpekte årsmeldingen fra 1978 at den planlagte og delvis påbegynte utbyggingen av området rundt Dokken var en helt nødvendig rasjonalisering av den nåværende havnen, som ville gjøre det mulig å fjerne de største svakhetene ved havnen. Utbyggingen ville også gi muligheter for effektiv informasjon og markedsføring av havnens tjenester hvor hovedvekten ble lagt på et samarbeid i forhold til pakkeløsninger som kunne tilby dør- til- dør- transporter og mulighetene til bufferlagring i havnen. Dette ville igjen øke behovet for nye arealer for havnen. Vest-Norges næringsliv var spesielt interessert i at Bergen kunne opprettholde og styrke sin funksjon som havn for landsdelen med status som basishavn for flest mulig linjer. Det var ikke tvil om at næringslivet i Vest- Norge kunne bruke havnens tjenester langt mer enn de gjorde. For å legge forholdene til rette for en slik utvikling måtte havnevesenet tilby billige transittkostnader for normale transporter, egnede arealer og akseptable lagringsbetingelser og de måtte medvirke i et samarbeid om å tilby brukerne enkle pakkeløsninger og ha en bevisst planlegging som også viste utbygging på lengre sikt og drive en systematisk informasjon og markedsføring.¹⁴¹ Dette viser at andre var interesserte i havnens tjenester, men at noe måtte gjøres for at bruken skulle økes og for å beholde kundene. Det kommer ikke tydelig frem hvem som skulle samarbeide for å utvide tjenestetilbudet. Dessuten er det merkelig at det snakkes om å bevare en status og funksjon som basishavn. Som nevnt i kapittel 1 er det ingen havner i Norge som innehar denne funksjonen.

3.2.5 Økonomiske tiltak

Det var viktig at havnen ble drevet slik at den ikke gikk med underskudd, og også her måtte tiltak iverksettes for å unngå slike situasjoner.¹⁴² For eksempel hadde Bergen havn tidligere

¹⁴⁰ Skriv til kommunalutvalget fra Rådmannen i Bergen, 1976.

¹⁴¹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1978.

¹⁴² Se vedlegg 3 for tabell over Bergen havns budsjett 1972-1990.

drevet med underskudd i 1975 og 1976, og det var også ventet underskudd i 1977. For å gå i balanse måtte havnen i 1978 ta inn et beløp som tilsvarte rundt 17,1 millioner kroner i rene havneavgifter. I tillegg kom 5,5 millioner i øvrige inntekter og direkte inntektsrefusjoner. Det var nødvendig å øke inntektene betydelig dersom det var ønskelig å unngå millionunderskudd hvert år. Innenriks var vareavgiften i Bergen svært lav i 1977, og havnevesenet mente at det var forsvarlig med en oppjustering av denne. Havnevesenet hadde forståelse for at skipsekspeditørene var bekymret når det gjaldt skipsfartens konkurransesituasjon i forhold til konkurrerende former for transport. Havnene hadde overhodet ikke muligheter til å føre en avgiftspolitik som på noen måte kunne veie opp for den subsidiering myndighetene bevisst drev av bil- og jernbanetrafikken.¹⁴³ Havnekassens inntekter har en naturlig sammenheng med godsomslag, antall anløp og tonnasje.¹⁴⁴

I og med at inntektene havnene klarer å skaffe seg henger sammen med godsomslag, antall anløp og tonnasje var det opp til havnevesenet selv og deres kapasitet å tilby kundene en mest mulig attraktiv havn med tjenester som var tjenelige. På den måten kunne de klare å skaffe nok inntekter til å drive havnen og holde den på et stabilt nivå over tid. Samtidig var det viktig å finne en balansegang i forhold til hvor mye det var mulig å ta inn i diverse avgifter. Dette med tanke på at dersom kundene måtte betale for mye for havnens tjenester så ville det være det samme som å prise seg ut av et viktig konkurransemarked. På den andre siden var havnen avhengige av inntektene de skaffet seg gjennom ulike avgifter siden de ikke mottok subsidier på lik linje med andre transportformer. Et effektivt og rasjonelt drevet havnesystem kunne bidratt til en ønsket økonomisk vekst. Gjennom bygging av flere havneterminaler og utbygging av de eksisterende ble bosettingsmønsteret preget og flere arbeidsplasser skapt. Dette var en løsning på havnevesenets problem i og med at det var for mange ansatte ved havnen. Havnevesenet var nødt til å gjøre noe med antallet for at driften skulle bli mest mulig rasjonell og effektiv. Flere havneterminaler kunne føre til en nødvendig spredning av arbeidsfolk. Samtidig var havnen ute etter å skaffe seg stordriftsfordeler gjennom et økt antall havneterminaler og utbygginger av de som allerede var der. Var det en sammenheng mellom økonomiske problemer og mangelen på en fast havnepolitikk?

¹⁴³ Bergen Havnestyre, sak nummer 55, 28.juli 1977.

¹⁴⁴ TØI-rapport 344/1996: 3.

3.2.6 Ingen fast havnepolitikk

Havneproblematikken var bare overfladisk og delvis behandlet i samferdselsdelen av fylkesplanen og Bergen havn hadde ingen klar havnepolitikk da denne ble utarbeidet. Dermed var Bergens havneplaner begrenset til Jekteviksterminalen, og det ble gitt uttrykk for at en slik utbygging ville være tilstrekkelig ut over 1990. I fylkesplanen ble det ikke antatt at Bergen hadde havneprosjekter som ville rettferdiggjøre statlige midler over Norsk Samferdselsplans budsjetter før 1990. Nye vurderinger når det gjaldt Fleslandsområdet måtte skje gjennom at Hordaland fylke sendte over et revidert grunnlagsmateriale for havneproblematikken i Bergensområdet til sentrale myndigheter. Siste frist for fylkestinget til å behandle dette var våren 1977. Innen den tid måtte Bergen kommune ha klart et eventuelt forprosjekt av prinsipiell karakter for et havneanlegg i området rundt Flesland. Det forhold som karest understreket nødvendigheten av at vurderingene omkring en eventuell ny havn i Fleslandsområdet i tid måtte trekkes ut av kommuneplanen, var godstransportutviklingen innen samferdselssektoren generelt og Bergen spesielt. Kommunevalget påpekte også at Bergen havn i fremtiden ville bli anløpt av Den Norske Amerikalinjens nye containerskip i transatlantisk fart. Som nevnt tidligere, måtte Bergen regne med sterk konkurranse fra andre havner, og det eksisterte en følelse blant politikerne, av at det var flere rederier som vurderte hvilke havner som i fremtiden skulle være basishavner for de enkelte linjers ruteopplegg.¹⁴⁵

3.2.6.1 Forslag og målsetting

Bergen Havnevesen sendte ut utkastet til kommuneplan for Bergen 1978-1985, 5. oktober 1977. Bergen havn var omtalt i kapittel 5 om "Trafikk – Transport – Terminaler". Her ble det foreslått følgende målsetting for "Sjøtransport – Bergen havn"; Bergen havn måtte utvikles som en nasjonal hovedhavn. Utbygging og tilrettelegging av havnefunksjonene for å ivareta en slik overordnet målsetting måtte prioriteres tidsmessig og økonomisk. Kommunens oppgave ble å påvirke statlige myndigheter for å få gitt Bergen havn en slik status. Utbygging og modernisering av eksisterende havneanlegg måtte gis høy prioritet, det måtte legges spesiell vekt legges på utbyggingen av Dokkenområdet som havnens foreløpige godsterminal. Gjennom stadig bedre hurtigbåter ville sjøtransporten bidra til mer effektive og tidsmessige kommunikasjonsmuligheter for persontrafikken i landsdelen. For at Bergen havn skulle kunne fremtre som et naturlig knutepunkt for denne trafikken, måtte terminalforholdene i byen bygges ut. Anlegget måtte imidlertid også tilfredsstille krav til en fremtidig hovedhavn i

¹⁴⁵ Skriv til kommuneutvalget fra Rådmannen i Bergen, 1976.

landsmålestokk. I lys av dette ønsket havnevesenet en utredning angående hvilke statlige, fylkeskommunale og kommunale økonomiske bidrag som kunne beregnes ved en slik utbygging.¹⁴⁶ Ut fra dette skrivet virker det mest som om det var statlige myndigheter det kom an på i forhold til den videre utviklingen og ikke kommunepolitikernes villighet til å bidra økonomisk. Likevel hadde kommunepolitikere muligheter til å påvirke avgjørelser som ble fattet innenfor statlige organer.

Havnestyret avholdt 17. Oktober 1977 møte, her ble utkastet til kommuneplanen behandlet og styret sluttet seg til kommuneplanens forslag til målsetting for "Sjøtransport – Bergen havn". Målsettingen samsvarte med intensjonene til "Havneplan for Bergen havn, del 1 – De sentrale havneområder" fra november 1976 og "Vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn" fra februar 1977. Det er disse som er benyttet i denne oppgaven. Havnestyret presiserte her at en fortsatt modernisering og videre utbygging av de eksisterende havneanlegg, spesielt i området rundt Dokken som foreslått i havneplanens del 1, var livsviktig dersom målsettingen om at havnen skulle beholde og videreutvikle funksjonen som sentralhavn på Vestlandet skulle opprettholdes. Havnestyret regnet ikke med at det ville bli aktuelt å flytte noen av de nåværende havnefunksjoner ut av det sentrale havneområdet i kommuneplanperioden 1978-1985. Havnestyret anså det som ønskelig å komme i gang med en trinnvis utbygging av en havn for tilleggsfunksjoner utenfor det sentrale havneområdet i kommuneplanperioden 1978-1985, blant annet for å kunne delta i oljeaktivitetene.¹⁴⁷ Det var altså enighet mellom havnestyret og politikere, men på tross av dette kom det ingen løfter om økonomisk støtte.

Havnestyret ga tre ganger i 1977 sin tilslutning til forslaget til havneplanen for hele det sentrale havneområdet i Bergen som ble utarbeidet av havnevesenet høsten 1976. Bystyret behandlet planen 19. Juni 1978 og den ble vedtatt som en disposisjonsplan, altså var det ingen fastlagt plan. Med dette hadde bystyret – ut fra en samlet oversikt- tatt standpunkt til den fremtidige utnyttelsen av Bergens sentrale havneområde. Utbyggingen av kaianlegget ved Dokkenområdet var i gang satt i henhold til havneplanen. I et vedtak fra bystyret 2. mai 1977 ble det sett som naturlig og riktig at i en arbeidsdeling på Vestlandet så falt funksjonene som terminalknutepunkt og lager på Bergen. Når det gjaldt behov og konsekvenser for et nytt havneanlegg ba Bystyret om at det skulle utarbeides mer detaljerte analyser før plasseringen

¹⁴⁶ Utkast til kommuneplan for Bergen 1978- 1985, fra Bergen Havnevesen 5. oktober 1977.

¹⁴⁷ Utskrift fra havnestyrets forhandlingsprotokoll, 20.oktober 1977.

ble avgjort. 12. februar 1979 behandlet Bystyret behovsanalysen og de kom frem til at den tydelig dokumenterte behovet for en havn utenfor det sentrale havneområdet beregnet på tilleggsfunksjoner.¹⁴⁸

Også Bergen Losse- og Lastearbeiderforening var enige i vedtaket fra Bergen bystyre fra 2. Mai 1977 om at det måtte bygges en havn beregnet på fremtidige tilleggsfunksjoner. Foreningen påpekte at rundt 25 % av sysselsettingen i Bergen var avhengige av havnen, enten det var direkte eller indirekte. For å sikre disse arbeidsplassene var det nødvendig at havnens funksjoner ble utviklet videre. Dessuten ville arbeidsmiljøet forbedres dersom det skjedde en utbygging av havnens funksjoner utenfor det havneområdet som allerede eksisterte. Foreningen var av den oppfatning at dersom en ny havn utenfor bykjernen ble en realitet, så ville den fungere som en demper på presset som ble lagt på de mer sentrale strøkene i bykjernen. De var enige med tidligere utredninger som mente at havnene måtte betraktes som en viktig del av transportsystemet på lik linje med veier, broer og flyplasser.¹⁴⁹

I en utredning fra august 1979, foretatt av en gruppe nedsatt av Fiskeridepartementet, gikk det frem at Bergen havn skulle bli en landsdelshavn for Vestlandet. En slik funksjon innebar at det var behov for krav om nødvendig utstyr og arealer for større omlasting båt/båt og arealer for landsdelsfunksjoner i tilknytning til havnen, samt arealer i reserve for fremtidig utvikling. Gruppen var av den oppfatning at Bergen tydelig ville skille seg ut som landsdelshavn fordi innflytelsesområdet på 1970-tallet, foruten lokalområdet og kysten opp til Ålesund, ble regnet til å omfatte store deler av Nord-Norge. Det fremtidige behovet for areal og kai ville være sterkt avhengig av hvordan godset skulle sendes. I henhold til havnevesenets planer ville området rundt Dokken tilfredsstillende behovet for utbygging, og det burde også legges til rette for et relativt stort containeromslag som allerede var i gang. Gruppen mente også at det interkommunale samarbeidet mellom havnene måtte stå sentralt i fremtiden. Gjennom effektiv markedsføring, planmessig havnepolitikk fra lokale og sentrale myndigheter, samt et interkommunalt havnesamarbeid som gav bedre muligheter til utnyttelse av felles ressurser og muligheter til å påvirke en samling av stykkgodspartiene i større enhet, ville det sammen med en utbygging av en havn for tilleggsfunksjoner, kunne skapes grunnlag for et godt havnetilbud

¹⁴⁸ Bergen Havn i åttiårene, Rullering av kommuneplanen for perioden 1982- 89: 2ffff.

¹⁴⁹ Forslag fra Bergen Losse- og Lastearbeiderforening, 8. juni 1977.

av dimensjoner i Bergensområdet.¹⁵⁰ Også utvalget og havnevesenet var enige på en rekke punkter.

Det ble altså satt inn store ressurser for å møte moderniseringen som også skjedde rundt om i havnene i hele verden, men var det nok? Havnen måtte moderniseres i et tempo som var raskere enn havnevesenet hadde både muligheter og midler til. Her spilte det en rolle at havnen ikke hadde hatt en klar og tydelig havnepolitikk på 1970-tallet. Dermed ble havnen ikke tatt med i beregningene når det skulle fordeles penger over budsjettet til Norsk Samferdselsplan. Dette trengte ikke bare være havnens egen feil, også politiske avgjørelser kunne virke inn på de bestemmelsene som ble tatt. I den forbindelse kan det stilles spørsmål om i hvor stor grad havnevesenet utøvde press på byens politikere for å få gjennomslag for planene sine. Politikere og næringsliv var enige i at det var behov for en velfungerende havn, og rådmannen mente at dette måtte bli en realitet. Samtidig innebar den gamle havneloven fra 1933 at staten i hovedsak støttet fiskerihavner, og dermed kunne ikke Bergen havn regne med statlig engasjement. Kanskje kunne havnevesenet gjort mer for å få realisert sine ønsker, men samtidig var havnen avhengig av økonomisk støtte for å få gjennomført dette. I forbindelse med dette kan svaret på spørsmålet om krise trekkes inn. Havnen opplevde nok delvis en krise nettopp fordi den manglet økonomiske midler til å forbedre seg i takt med andre havner og dermed ble den også liggende etter andre. Det er imidlertid vanskelig å si konkret hvem som hadde ansvaret for dette. Som nevnt overfor kunne ansvaret for havnens ve og vel fordeles både på havnevesenet og byens politikere, men 1970-tallet var slik jeg ser det, preget av at hovedansvaret for utviklingen av havnen lå hos havnevesenet selv. Andre grupper som politikere og næringslivet ble litt passive støttespillere, samtidig som havnen var viktig også for disse gruppene.

3.3 Analyse og oppsummering i forhold til SOFT- modellen

Som nevnt i kapittel 1 er SOFT-modellen ofte brukt i forbindelse med strategisk planlegging uten at den ofte kommer med noen klare fasitsvar. Modellen har ofte fokus på det som skjer i nåtiden og de negative sidene ved en utvikling. I forhold til modellen og utviklingen av Bergen havn, viser kildene at styrkene til Bergen havn mellom 1970 og 1980 var at havnen var viktig for byen og handelen og at det var villighet til å utvikle havnen i takt med moderniseringen ellers. Støtten fra lokale politikere, som hadde innsett viktigheten av havnen

¹⁵⁰ Bergen Havn i åttiårene, Rullering av kommuneplanen for perioden 1982- 89: 9f.

og som mente at den skulle forbedres, samt de gode resultatene når det gjaldt cruisetrafikken var en styrke som havnen måtte ta med seg og bygge videre på. Dette til tross for at støtten fra politikerne ikke var spesifikk når det gjaldt bidrag fra deres side. Hvis en ser annerledes på det var det kommunen som var ansvarlig for å dekke eventuelle underskudd som havnekassen fikk, og på den måten bidro kommunen økonomisk likevel. Selv om cruisetrafikken ikke har fått stor oppmerksomhet i denne oppgaven var det særlig den som viste at havnen var sentral for internasjonal skipsfart. Mulighetene havnen hadde var å videreutvikle seg til en større havn som ble viktigere for trafikken enn det den var. Her spilte containertrafikken en viktig rolle, og ved Bergen havn ville havnevesenet arbeide for å bli en av de store internasjonale containerhavnene. Når det gjaldt trusler var det helt tydelig at Bergen havns virksomhet kunne bli truet både av andre havner i Norge og andre former for transport dersom havnevesenet ikke holdt følge med utviklingen. Havnen kunne fort bli forbigått om ikke planene ble omgjort til realiteter. Ved å satse på bedre markedsføring kunne havnen åpne for utvidete muligheter og økt bruk av havnen. Det var mange tilbud som kunne blitt utnyttet bedre enn hva som var tilfelle, men det krevdes økonomi til dette og hvis den ikke ble fremskaffet ville havnen stå overfor enda en trussel. Her lå det altså muligheter og svakheter som kunne både forbedres og endres. Det var en tydelig svakhet ved driften av havnen at havnevesenet kanskje ikke hadde klart å markere seg sterkt nok overfor både potensielle og eksisterende brukere. Presset på lokale politikere og statlige myndigheter var kanskje ikke bra nok. Havnevesenet var avhengig av hjelp fra disse til tross for at den skulle være selvbærende. Dermed var det også nødvendig med en tydeligere havnepolitikk.

Det var til en viss grad positivt at myndighetene ved Bergen havn så ut til å tenke mer langsiktig i stedet for og bare tenke på nåtiden. Likevel måtte nåværende problemer løses for at det i det hele tatt skulle være mulig å tenke fremover. Modellen viser at det er enklere å finne de negative sidene ved utviklingen av havnen, men dette er naturlig fordi de positive sidene var færre. Cruisetrafikken representerte en positiv side og viste at havnen fremdeles var viktig for Bergen bys liv og virke. Gjennom økende cruisetrafikk og flere turister tjente næringslivet i byen gode penger.

Det er blitt sagt at havnen var i krise i denne tiårsperioden. På mange måter kan det sies å stemme, det var mange omveltninger å forholde seg til og mye måtte endres på kort tid. Samtidig fikk havnevesenet begynt med en rekke utbedringer. En annen positiv side utenom cruisetrafikken var at containerterminalen ble fullført og tatt i bruk, dermed fikk havnen lettet

litt på det presset de stod overfor, det andre var at havnen hadde en sterk posisjon som en internasjonal havn for cruisetrafikk. Noe av det som var mest negativt var at oljeinntektene viste seg å bli mindre merkbare enn forventet og at tempoet på endringene og utbyggingen ikke gikk fort nok. Alt i alt var det en tung periode for Bergen havn og også for sjøfarten, men å si at det var noen stor krise blir feil selv om den dårlige økonomien kanskje bidro til krisetider. Bergen hadde en stor og viktig havn som bare måtte utvikles på riktig måte og havnevesenet ble nødt til å finne de områdene hvor havnen kunne gjøre seg gjeldende og kanskje også skille seg ut fra andre havner. En del av de områdene som det ble satset på, og da særlig oljeaktivitetene, hadde ikke utviklet seg slik havnen hadde håpet. Det neste kapitlet vil vise at Bergen havn opplevde bedre tider etter 1970-tallet, for mens 1970-tallet var preget av en nedgangsperiode ble 1980-tallet en mer positiv periode på en rekke områder. Gradvis fulgte Bergen havn den internasjonale utviklingen.

Kapittel 4. Krav om større arealer og status for havnen (1980-1990)

I forrige kapittel så jeg på Bergen havns tilpasning til internasjonale forhold og om havnen opplevde krisetider i perioden mellom 1970 og 1980. Kildene viste at det ikke var snakk om en stor krise selv om havnen hadde stått overfor en rekke endringer og utfordringer både utviklingsmessig og økonomisk. Perioden mellom 1980 og 1990 var i større grad enn tiåret før preget av en positiv tendens for Bergen havn. Det forekom økt aktivitet ved havnen, men samtidig var det fremdeles nødvendig med blant annet bedre markedsføring for å gjøre havnen og dens tjenester enda mer attraktiv for brukerne. I takt med en mer rasjonell drift som ble påbegynt i begynnelsen av 1970-tallet, var et virkemiddel å kutte ned bemanningen ved havnen, i tillegg til å redusere den virksomheten som havnevesenet selv ikke behøvde å utføre. Målene med rasjonaliseringen var tydelige, Bergen havn skulle bli mer samlet og virksomheten mer effektiv. Samtidig opplevdes, i forhold til tidligere år, en bedring av økonomien og en økning av transportbruken. Havnevesenet ville, i følge Nils Standal, skape en liten driftsorganisasjon som skulle være mer effektiv og i stedet for leie inn spesialister hvis det viste seg å være nødvendig. Standal trakk frem cruisetrafikken som noe av det mest positive som foregikk ved havnen.¹⁵¹ Til tross for bedre tider var det fremdeles stor usikkerhet rundt havnens stilling og fremtidsutsikter.

Kapittel 4 vil ta for seg de videre utfordringene i forbindelse med å gjøre havnen mer konkurransedyktig og attraktiv for brukerne, samt diskusjonene rundt en ny tilleggshavn, interkommunalt samarbeid og behovet for flere tilgjengelige arealer. Arealproblemene var nødvendig å løse dersom havnens posisjon som en viktig havn for Norge og for utenrikstrafikken ikke skulle være truet. Det var viktig å oppnå status som basis- og landsdelshavn for å kunne konkurrere med andre havner om trafikken både innenriks og fra utlandet. Var havnen i god nok stand slik at havnevesenet kunne ivareta sine egne interesser? Også i dette kapitlet vil to ulike havneplaner og årsmeldingene fra Bergen havnevesen være de sentrale kildene. Dette kapitlet vil muligens omfatte nasjonale forhold i større grad enn de internasjonale, som var enklere å se på i forrige kapittel i og med at spesielt containerbruken preget utviklingen også ved Bergen havn.

¹⁵¹ Samtale med tidligere havnesjef Nils Standal, 2.september 2008.

4.1 NOU nummer 19, 1987

Som bakgrunn for utviklingen og de følgende planlagte tiltakene fra havnevesenets side vil jeg benytte Norsk Havneplan som finnes i Norges Offentlige Utredninger fra 1987. Diskusjonene i denne vil kunne trekkes tilbake til det havnevesenet ved Bergen havn selv hadde fokusert på og jobbet med gjennom 1980-tallet. Utredningen ble gjennomført av en styringsgruppe oppnevnt av Fiskeridepartementet 22. november 1982, og den ble overrakt departementet i mars 1987. Styringsgruppen bestod av representanter fra departementene, havnene, rederiene, transportbrukerne, Norske Kommuners Sentralforbund og Kystdirektoratet. Flere sider var altså representert og dermed ble også flere synspunkter og meninger ytret. Utredningen viste at havnene tidligere ikke hadde blitt vurdert som en del av samferdselsplanleggingen. Etersom havnene fungerte som bindeledd mellom sjøtransport og landtransport, og som terminaler for en større del av varehandelen utenriks, var mangelen på en felles norsk havneplan en åpenbar svakhet i den totale planleggingen av samferdselen. Ved Stortingets behandling av ny havnelov våren 1984 ble behovet for å knytte havneplanleggingen sammen med planleggingen av de ulike transportformene ytterligere forsterket. I følge utredningen var godstransporten i Norge, i forhold til godsmengde, dominert av veitransporten med 74 %, mot sjøtransportens 23 % og jernbanens 3 %. Stykk gods som ble fraktet utenlands gikk hovedsakelig over de offentlige trafikkhavnene.¹⁵² Betegnelsen trafikkhavn ble brukt om kommunale gods- og passasjerhavner som var åpne for alle og som stod under kommunens eierskap og administrasjon. Havnene kunne deles inn etter formålet de tjente, og det var oftest stykk gods som gikk over offentlige trafikkhavner, mens noen betjente flere formål. Trafikkhavnene var omlastingsterminaler i en transportkjede med visse kortsiktige transitt- og lagerfunksjoner. Det var også samfunnsøkonomisk viktig at havnemønsteret i Norge gav havnene et trafikkgrunnlag som var tilstrekkelig for å skape en selvfinansierende og rasjonell virksomhet.¹⁵³

4.1.1 Eksisterende forhold i havnene

Styringsgruppen forventet at Bergen havn ville styrke sin posisjon gjennom det interkommunale samarbeidet som var under etablering og gjennom den beviste satsningen som ble gjort for bedring av havnetilbudet og på grunn av aktiviteten på kontinentalsokkelen.¹⁵⁴ Alt dette var påbegynt allerede på 1970-tallet, men muligens ble det

¹⁵² NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 7.

¹⁵³ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 15f.

¹⁵⁴ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 44.

fra havnevesenets side prioritert feil. Det viste seg at oljeaktivitetene ikke hadde like god avkastning som det de ansatte hadde forventet, men kanskje ville de slå mer positivt ut dersom det interkommunale samarbeidet ble gjennomført. I følge utredningen gjorde de eksisterende forholdene det nødvendig med forbedringer og investeringer. Adkomstforhold, nye arealer og moderne håndteringsutstyr for gods ville påvirke havnens investeringsbehov i større grad enn tidligere. Med en moderat utvikling av trafikken mente styringsgruppen at området rundt Dokken hadde arealkapasiteten som trengtes, men at det måtte regnes med grunnlagsinvesteringer til en videre utvikling av dette området. På 1980-tallet var ikke tilgjengeligheten på land spesielt god, men forbedringene ville være betydelige da trafikkplanen for sentrum var ferdigstilt. Dersom Bergen havn fikk en betydelig økning av eksport og import, samt flere oppgaver som industrihavn, var det forberedt utbygging av et nytt havneområde på Flesland. Dette ville kreve betydelige investeringer, og hensikten var å gi Bergensområdet et havnetilbud som var tilfredsstillende. Styringsgruppen så det som spesielt viktig at det interkommunale samarbeidet ville gi muligheter for en varierende og samkjørt disponering av regionens havneanlegg.¹⁵⁵ I og med at denne utredningen som ble påbegynt i 1982 tar opp både interkommunalt samarbeid og planene om en ny havn viser det at planleggingen fra 1970-tallet ikke var kommet lengre. Innenfor disse områdene hadde det ikke skjedd en tydelig utvikling, selv om endringene var påbegynt.

Den samlede havnekapasiteten i Norge ble ut fra transportøkonomiske beregninger ansett for å være større enn det som var rasjonelt. Styringsgruppen mente det derfor måtte vises stor forsiktighet i forhold til flere investeringer uten nærmere behovsanalyser.¹⁵⁶ Gjennom interkommunalt samarbeid kunne det oppnås fordeler som for eksempel bedre økonomisk grunnlag blant de samarbeidende kommuner og unngåelse av regional overkapasitet i forhold til havneanlegg. Det ville forekomme muligheter for en samordning av tjenester som felles drifts- og administrasjonsoppgaver, rydding, eventuelt overdragelse av havneavsnitt som var lite lønnsomme og økt tilgang på hensiktsmessige arealer for fremtidig virksomhet.¹⁵⁷

4.1.2 Behov

På kontinentalsokkelen hadde oljevirkosomheten ført til etablering av en rekke forsyningsbaser, disse representerte en betydelig havnekapasitet. I følge utvalget syntes det å

¹⁵⁵ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 47f.

¹⁵⁶ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 49.

¹⁵⁷ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 66.

eksistere et økende behov for en havneplanlegging som trakk inn disse anleggene for å sikre en fremtidig rasjonell havnestruktur. Selv om havnene var viktige hadde de som nevnt blitt gitt liten oppmerksomhet i offentlig plansammenheng. Havne- og sjøtransport syntes å være lite interessant for sentrale politiske organer. En overordnet rullerende strategisk planlegging ville bidra til at både lokale og sentrale fagmyndigheter og politiske myndigheter kunne se lenger frem i tid og dermed være mer forberedt på endringer av betingelsene. Det generelle målet med en nasjonal havneplanlegging måtte være å skaffe mer kunnskap og forståelse som kunne danne et bedre grunnlag for å løse oppgaver både på 1980-tallet og i fremtiden. Det var viktig med en mer tydelig strukturering av Norges havnemønster, og da særlig på grunn av internasjonale konkurranseforhold og kostnadsnivå. En oversiktlig planlegging var nødvendig for å samordne havnenes utvikling med andre transportsektorer og regional utvikling.¹⁵⁸

Det var et stort behov for å benytte kostnads- og nytteanalyser, dette var viktig også fordi den nye havneloven fastslo at havnene i utgangspunktet skulle være økonomisk selvberende. Det sentrale spørsmålet var hva slags trafikk og skip norske havner skulle beregnes for.¹⁵⁹

Sjøtransportens og havnenes andel av transportmarkedet var avhengig av deres konkurranseposisjon i markedet. Selv om eksisterende konkurransevilkår kunne endres, antok styringsgruppen at subsidiepolitikken som ble ført innenfor samferdselssektoren neppe ville endres radikalt de nærmeste årene. Bare havner som hadde et relativt stort godsomslag ville ha økonomisk evne til å utvikle et effektivt og variert tilbud i samsvar med brukernes behov. Sammen med en forventet utvikling innenfor skipsteknologien, godshåndteringssystemer og krav til effektiv betjening av fartøyene ville dette forsterke tendensen til konsentrasjon av havnemønsteret.¹⁶⁰ Som vist i forrige kapittel var det dette som var et av Bergen havns store problemer. Havnen klarte ikke å være økonomisk selvstyrt og de manglet også et solid godsunderlag som bidro til at inntektene uteble. Gjennom analyser kunne det bli enklere å bruke inntektene riktig, samt at unødvendige utgifter ble unngått. Ut fra dette ville det heller ikke være snakk om noen status som basishavn med det aller første. Dette til tross for at det i kapittel 3 ble påpekt at Bergen havn allerede hadde status som basishavn.

¹⁵⁸ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 11f.

¹⁵⁹ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 13.

¹⁶⁰ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 18ff.

Ved Stortingets behandling av Stortingsmelding nummer 37 (1978-80) "Om Norsk Samferdselsplan" og Innstilling O nummer 51 (1983-84) om ny havne- og farvannslov, ble betydningen av fortsatt utnyttelse av sjøtransportens fordeler understreket. Det ble videre pekt på viktigheten av å utvikle norske havner som både økonomisk og funksjonelt var i stand til å ivareta skipsfartens interesser i konkurranse med andre transportgrener.¹⁶¹

4.1.3 Virkemidler

Over lengre perioder hadde de fleste norske havnene operert med budsjetter nede på minimumsgrensen uten å ha midler satt av til fornyelse og vedlikehold. Enkelte havner måtte be kommunen om å bidra med årlige driftstilskudd. Styringsgruppen påpekte nødvendigheten av at sjøtransporten fikk konkurrere under de samme forholdene som andre transporter. En utredning fra 1986, foretatt av Transportøkonomisk Institutt, viste at det forekom visse ulikheter når det kom til konkurransevilkårene.¹⁶² Gruppen pekte videre på at det ikke var rettferdig at sjøtransporten ble belastet med utgifter som skyldtes statens forsvarsmessige interesser. Disse innebar at det var lostvang for skip fra utlandet og at sjøtransporten ble pålagt ekstra utgifter fordi staten gav rabattordninger og avgiftsfritak dersom enkelte brukere brukte kommunale havner. Et flertall av styringsgruppen foreslo at det ble innført en godkjennelsesordning for utbygging i havnene utover et visst investert beløp. Slik kunne overinvesteringer i havnekapasitet forhindres, men staten hadde ikke økonomiske midler til å investere i havnenes utbyggingsplaner. Fri utbygging av kaianlegg kunne påføre sjøtransporten økte og unødvendige kostnader. Et mindretall av gruppen mente at en slik ordning var unødvendig siden utbygging likevel var et kommunalt ansvar, og staten hadde innflytelse gjennom behandlingsprosedyrer i lover og forskrifter. Hensikten med de virkemidlene styringsgruppen foreslo, var å redusere totale transportkostnader for gods og passasjerer.¹⁶³

Når det gjelder de økte og unødvendige kostnadene kan det tolkes som at dersom det skulle forekomme fri utbygging av havnene så ville det bli dyrere enn dersom det forelå begrensninger. Det var unødvendig at havnene skulle påføre seg selv flere kostnader dersom en regulering kunne forhindre det. På den andre siden ville kanskje ikke den utbyggingen som havnene selv ønsket forekomme dersom kommunen og staten skulle sette begrensningene.

¹⁶¹ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 22.

¹⁶² NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 8.

¹⁶³ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 10.

Det er betenkelig at staten ikke hadde midler beregnet på skipsfarten når de kunne subsidiere andre transportformer. Som kapittel 3 viste ble det fra politisk hold ført en subsidiepolitikk som ikke kom havnene til gode. Dermed kunne de risikere å bli utkonkurrert på transportmarkedet.

4.1.4 Konsekvenser

Med Norsk Havneplan ville kommunene få et langt sterkere krav til behovsanalyser i forbindelse med planlagte utbygginger enn det som hadde vært tilfelle tidligere. Kravene skulle imidlertid ikke være sterkere enn for andre sektorer. Forslagene ville medføre en viss økning av rammene for statens lån og tilskudd til havner og offentlige kaier. Styringsgruppen mente at gjennom etablering av 14 sentrale havner samt et antall havner som på fylkesnivå dekket regionale havnefunksjoner ville deknningen av landets transportbehov og beredskap bli bedre og mer effektiv. Beslutninger om lokal utbygging uten å vise til en samlet landsplan ville neppe føre til et optimalt havnemønster, verken operativt eller samfunnsøkonomisk. En overordnet rammeplanlegging regionalt og nasjonalt var derfor sterkt påkrevd for å sikre rimelige krav til effektivitet og økonomisk rasjonalitet.¹⁶⁴ Slik jeg ser det ville en overordnet planlegging for havnenes del være viktig for å bedre tilbudene den enkelte havn kunne tilby, samt å tilpasse havnen i forhold til andre havner og hva som ville være rasjonelt å satse på. Oslo havn ville ha andre satsningsområder enn de som ble ansett som betydelige hos havnevesenet i Bergen. En overordnet planlegging på nasjonalt nivå ville føre til at ønsket rasjonalitet og effektivitet ble oppnådd. Men for at en slik plan skulle være mulig å gjennomføre var havnene avhengig av at stat og kommune kunne bidra økonomisk. I og med at havnene ble regnet som selvfinansierende ville de ikke klare å finansiere en plan som ville gi et optimalt havnemønster helt på egen hånd.

4.2 Tiltak fra Bergen havns side

Som kapittel 3 viste måtte havnevesenet foreta en rekke endringer dersom det fremdeles skulle være mulig å hevde seg som en av de beste og mest innflytelsesrike havnene i Norge og også internasjonalt. Det som først og fremst hadde vært viktig å ta tak i var utbygging, nye arealer, investeringer og containertrafikken. Alt dette hadde sammenheng med den internasjonale utviklingen fra 1960-tallet. Gjennom Bergen havn i åttiårene; Rullering av kommuneplanen for perioden 1982-1989, Utviklingsmuligheter for en landsdelshavn fra 1985

¹⁶⁴ NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*: 7.

og årsmeldinger fra hele tiåret presenterte havnevesenet en rekke tiltak de hadde til hensikt å iverksette for å bedre havnens stilling både nasjonalt og internasjonalt. Fokus var lagt på interkommunalt samarbeid, utbygging og flytting av deler av havnevirksomheten og opprettholdelse av status som en viktig havn for flere områder enn det aller nærmeste. Problemet var fremdeles at ingen av planene var vedtatte. Begge var utredninger, og den første gikk nærmere inn på planarbeidet og redegjørelse av den forventede fremtidige trafikkutviklingen. Denne gikk også inn på hovedmålsettingene for Bergen havns fremtidige utvikling og hvilke virkemidler som var nødvendig for å nå disse. Til tross for at planene hovedsakelig var disposisjonsplaner var enkelte forslag og investeringer iverksatte, disse vil jeg komme tilbake til senere i kapitlet.

Havnestyret hadde i 1980 fremdeles ikke fått avklart de statlige myndigheters holdning til alternativene rundt en ny havn i området rundt Flesland.¹⁶⁵ Det ble i planene lagt vekt på at noen av de viktigste tiltakene for å gi havnen best mulig effekt og utnyttelse, var å tilpasse og utvikle den som en sentralhavn for utenrikshandelen, samt å skaffe seg en sentral posisjon som bulkhavn og status som spesialhavn for oljevirkosomheten. Dersom Bergen havn ble basishavn for oversjøisk eksport og import av stykkgoods og containere ville det være mulig å oppnå fraktebesparelser på rundt 400-600 kr per tonn. Havnevesenet mente disse tiltakene ville komme transportbrukerne til gode ved at kostnadene kunne reduseres om lasten gikk via Bergen. Gjennom å benytte en rasjonelt utbygd hovedhavn som blant annet kunne ta i mot spesialskip var det også mulig å oppnå lavere fraktekostnader. Et problem som måtte løses først var det lokale godsunderlaget, som var knapt. Dette nødvendiggjorde et samarbeid med andre landsdelshavner og utnyttelse av det lokale godsunderlaget i Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. For utenrikshandelen innebar dette fraktebesparelser på 400-550 millioner kroner årlig.¹⁶⁶ Havnevesenet hadde altså ikke gitt opp å skaffe seg innflytelse innenfor oljeproduksjonen til tross for sviktende resultater. Det er imidlertid vanskelig å si noe om i hvor stor grad disse fraktebesparelsene innebar økte inntekter for havnekassen, selv om det var snakk om ren netto besparelse. Uansett er det ikke tvil om at det var penger å hente for flere aktører dersom fraktebesparelsene var en realitet. Dette viser også at havnevesenet så for seg flere satsningsområder for havnen enn bare å være en viktig stykkgodshavn.

¹⁶⁵ Bergen Havn i åttiårene; Rullering av kommuneplanen for perioden 1982-89: 6.

¹⁶⁶ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: III f.

Ut fra hva den offentlige utredningen fra 1987 sa om havnenes stilling og behov for forbedringer, og havneplanene som havnevesenet selv var med å utrede, er det viktig å se på hva som faktisk ble gjort i havnen i forhold til planlagte endringer. Det viste seg at det ikke alltid var like enkelt å få gjennomført nødvendige forbedringer, dette skyldtes først og fremst mangel på økonomiske midler. Også det faktum at transporten til sjøs ikke ble prioritert i like stor grad som andre transportter i forhold til subsidier fra statens side, som tidligere nevnt, gjorde at sjøtransporten hadde helt andre forutsetninger for å konkurrere med andre. Styringsgruppen som la frem Norsk Havneplan i 1987 mente at staten skulle gripe inn slik at overinvesteringer innen skipsfarten ble unngått, dette var en løsning staten ikke hadde råd til å finansiere. Samtidig ble det flere steder trukket frem at havnene skulle være selvbærende økonomisk sett, og at det dermed ikke skulle være nødvendig at kommunene ble nødt til å bidra med finansiell støtte. Dersom konkurransevilkårene hadde vært like for alle formene for transport hadde det ikke vært nødvendig at kommunene måtte tre støttende til. Med statlige subsidier og en bedre subsidiepolitikk hadde mulighetene til å skape et tilfredsstillende havnetilbud vært større. Med Norsk Havneplan ville dessuten kravene for behovsanalyser øke og statens avgjørelser angående lån og tilskudd ville dermed ta utgangspunkt i disse før det ble bestemt om havnene skulle støttes økonomisk.

Når det gjaldt Bergen havn ble det antatt fra statlig hold at havneanlegget i området rundt Dokken ville være tilfredsstillende nok til langt ut på 1990-tallet, og derfor ble ikke det regnet med at Bergen hadde behov for midler til å bygge ut havnen videre. Men dette var også avhengig av havnens egen evne til å legge frem analyser som viste at behovet for midler var sterkt. Det var viktig å få frem hvilke formål havnen skulle utrustes og benyttes for. Bergen havn var en del av et offentlig budsjett og dermed var det vanskelig å få gjennomført de nødvendige investeringene. Slik sett er det mulig å diskutere hvor stort spillerom havnen egentlig hadde når det gjaldt å påvirke egne forhold.

4.2.1 Planlagt utbygging

I følge Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn, publisert av Bergen Havnevesen i 1985, hadde utbyggingen av et stort industriområde i Fana ført til at en rekke virksomheter flyttet fra det sentrale Bergen og ut til Fana. Dette skjedde samtidig som det ble bygget ut ny virksomhet. Disse prosjektene sammen med havnevesenets ønske om å bygge ut havnen til å bli konkurransedyktig i fremtiden, gjorde at flere arbeider som var under

planlegging på 1970-tallet ble satt i gang fra deres side. Først og fremst var det snakk om en reguleringsplan for en industri kai vest for Flesland og det interkommunale samarbeidet.¹⁶⁷ Det var først og fremst godsmengdene knyttet til stykkgodstrafikken som var avgjørende for den videre utviklingen av havnen.¹⁶⁸ Registrerte godsmengder og utviklingen frem til 1985 viste at private kaianlegg hadde større godsmengder enn de offentlige. Slik sett skilte Bergen havn seg ut fra andre havner, ved at private kaier hadde større betydning for havnen enn i andre byer. Det lå et stort potensial i den godsmengden som gikk over privat kai, dette kunne videreutviklingen av de offentlige havnefunksjonene benytte seg av. Bergen havns transport på oversjøiske havner hadde nesten forsvunnet helt, men gjennom å forbedre egne funksjoner ville det være mulig å bringe noe av denne trafikken tilbake. En rekke forhold påvirket valg av transportmåte for trafikken innenriks, blant annet rasjonelle havnefunksjoner med god nok samordning tilknyttet eksport/import og innenriks transport.¹⁶⁹ Dette var Bergen havn nødt til å endre hvis trafikken skulle snu til fordel for sjøtransporten. Det var viktig med en god samkjøring mellom de ulike transportgrenene og havnen måtte tilrettelegge forholdene for bedre kontakt med vei og bane. Sjøtransporten hadde begynt å ta seg opp igjen på 1970-tallet etter nedgangstider hvor landtransporten ble foretrukket. Var containeriseringen en årsak til at Bergen havn hadde mistet transportmulighetene til oversjøiske havner? Gjennom den tiltenkte tilbringerrollen ville ikke havnen ha like stor betydning for disse oversjøiske havnene. Hvis havnen derimot klarte å utvikle containertrafikken i større grad enn det så ut til ville situasjonen være en annen og transporten til oversjøiske havner ville ta seg opp.

4.2.2 Ulik aktivitet ved havnen

Både modernisering, planlegging og utbygging av havnen preget 1980, men det var først og fremst utbygging det ble satset sterkest på dette året. Det var planlagt en samling av linjer som hadde behov for omlasting og korrespondanse ved havneanlegget på Dokken. Slik skulle effektiviseringsgevinster gjøre havnen i Bergen mer konkurransedyktig i forhold til andre havner. Investeringer var nødvendig dersom havnen skulle fungere som en livskraftig landsdelshavn, dette ville imidlertid føre til økonomiske problemer for en periode. I 1980 var den driftsmessige utviklingen i havnen i følge årsmeldingen positiv på de fleste områdene. Containerisert gods økte med mer enn 20 % i forhold til 1979, en ny container- og tungløftskran ble satt i drift i 1980 og dermed ble et klart behov dekket. Både eksportert og

¹⁶⁷ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 26.

¹⁶⁸ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 40.

¹⁶⁹ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 44 og II.

importert godsmengde økte, og i følge havnevesenet gjenspeilet dette at Bergen havns rolle som internasjonal havn ble ytterligere styrket, med en samlet godsmengde på 3 millioner tonn per år. Årsaken til at de mente at havnen var sterk internasjonalt sett skyldtes i hovedsak eksportert godsmengde og den lasten som ble sendt utenlands. Den offentlige kaien økte sin godsmengde. På bakgrunn av de fortsatte effektiviserings- og samseilingsoppleggene som rederiene gjennomførte på generell basis, både i kystfart og i Nordsjøsammenheng, var det nærmest bemerkelsesverdig, i følge havnen selv, at de likevel kunne operere med et så positivt utfall. Årsmeldingen fra 1980 viser hvordan Bergen havn så på sin egen posisjon og styrke: ”Etter vår oppfatning underbygger dette ytterligere Bergens posisjon som en viktig knutepunkthavn¹⁷⁰ for stykkgoods, og det er denne basisfunksjonen våre hovedbestrebelse i utbyggingsaktivitetene retter seg mot.”¹⁷¹

Tabell over planlagte investeringer i perioden 1980-1984 (i millioner)

År	Driftsregnskap	Herav renter/avdrag	Overskudd/underskudd	Investering
1980	28.2	7.9	- 3.0	15.9
1981	32.7	9.5	- 5.0	16.4
1982	35.0	10.4	- 5.0	6.4
1983	37.1	11.2	- 4.8	6.0
1984	39.2	11.5	- 4.8	5.8
SUM		50.5	-22.6	50.5

Kilde: Bergen havn i åttiårene, Rullering av kommuneplanen for perioden 1982-89.

Denne tabellen viser at havnevesenet regnet med å investere rundt 50 millioner kroner på de fem årene mellom 1980 og 1984, og at de måtte betale like mye i renter og avdrag. På disse fem årene ville havnen komme til å gå med et totalt underskudd på nesten 23 millioner kroner. I følge planen Bergen havn i åttiårene viste redegjørelsene at havnen måtte regne med flere og høyere investeringer enn det som var planlagt. Dermed ville investeringene utgjøre belastninger for havnevesenet. Likevel var investeringene nødvendig dersom havnens tjenester skulle forbedres. Havnevesenet regnet med at dette ville stabilisere seg etter hvert som trafikken økte over havnen og utbyggingene var ferdigstilt.

¹⁷⁰ Knutepunkthavn er det samme som landsdelshavn.

¹⁷¹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1980.

Havnevesenet betraktet 1982 som et aktivt år på flere områder og til tross for en transportstreik som forårsaket både trafikksvikt og færre inntekter var havnevesenet fornøyd med den økonomiske utviklingen i 1982. Blant annet startet M/S Bolero opp med regelmessige seilinger mellom Bergen - Stavanger og Hirtshals, disse turene viste seg å bli en stor suksess. Havnevesenet opplevde også at antallet cruiseanløp var rekordartet i 1982. Det ble foretatt fortsatte investeringer i forskjellige havneanlegg, men det viktigste var fremdeles Dokken, i tillegg kom det en ny terminal for hurtigbåter på Standkaaien. De forventede oljeaktivitetene derimot, var fremdeles lite fordelaktige på grunn av at avkastningen fremdeles uteble, men årsmeldingen fra 1982 påpekte: ”Med de oljefunn som er oppdaget vest og nordvest for Bergen, er det imidlertid grunn til å regne med en opptrapping av disse aktiviteter i årene fremover.”¹⁷² Dette kan tolkes som at det fra havnevesenets side var villighet til å fortsette satsingen på oljevirkosomheten, men at det var nødvendig å være tålmodig fordi det var vanskelig å si noe om hvordan oljevirkosomheten ville påvirke Bergen havn i fremtiden. I forhold til oljeinntektene var det optimistisk av havnen å tro at det var mulig å skaffe seg flere inntekter. Bergen har aldri blitt regnet som en stor oljeby, og dermed var det heller ikke mulig å forvente de helt store avkastningene. I følge Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen var det Stavanger som utnyttet forholdene best på 1970-tallet, og som en del av forklaringen ble det påpekt at politikerne i Bergen hadde vært sent ute. Dermed klarte Stavanger å stille de nødvendige arealene for bygging av blant annet plattformer og boliger.¹⁷³ På bakgrunn av dette ville muligens havnekassens inntekter øke dersom de valgte andre og mer innbringende satsingsområder.

Bergen havn hadde i følge sin egen årsberetning direkte linjeforbindelse med 67 havner i 19 forskjellige land i 1982, og med de gode omlastnings- og ekspedisjonsforholdene havnene kunne tilby ville dette trolig være interessant også for oljeindustrien. Det ble også etablert direkte forbindelse til havnens to hovedkaianlegg. Planleggingen av en industrikai ved Flesland fortsatte, og Forsvarsdepartementet hadde gitt betinget tillatelse til denne utbyggingen under visse forutsetninger. Det var vanskelig å komme frem til løsninger som alle kunne akseptere og det ble betegnet som ganske problemfylt sak.¹⁷⁴ Det kommer ikke frem av kildene hva havnevesenet anså som problematisk angående forhandlingene med forsvaret, men mye av det som er av mer negativ karakter blir ikke gitt uttrykk for i disse

¹⁷² Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1982.

¹⁷³ E-post fra Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen 29. januar 2009.

¹⁷⁴ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1982.

kildene. Slik jeg ser det ville det være ideelt for havnevesenet å skaffe seg store nok områder med best mulig beliggenhet. Dersom de ikke kom til enighet med forsvaret ville det være bedre å se seg om etter andre områder som kunne være nyttige for havnens formål.

Som et mulig resultat av ulike tiltak, først og fremst når det gjaldt utbygging og krav som ble stilt til en moderne landsdelshavn, som ble iverksatt hadde havnen etter eget utsagn oppnådd en meget god standard i 1983. Når påbegynte utbyggingsarbeider var fullførte regnet havnevesenet med at investeringsaktiviteten kunne reduseres betydelig i den sentrale havn de nærmeste årene. Havnene ville da gå inn i en stabiliseringsperiode, hvor samarbeidet med rederier og havneoperatører ville føre til en mer aktiv markedsføring av det samlede transporttilbudet som benyttet Bergen som utgangspunkt. Heller ikke i 1983 hadde oljeaktivitetene gitt særlig utslag for havnetrafikken, og med den politikken som ble ført så det dessverre dårlig ut for veksten. ”Hvis en naturlig del av oljevirkosomhetens transportbehov hadde blitt kanalisert via Bergen, ville dette ha styrket anløpsgrunnlaget for flest mulig linjer. Derved ville næringslivet som er avhengig av best mulig forbindelser på inn- og utland, indirekte nytt godt av dette.” Dette synet ble presentert i årsmeldingen fra 1983, og havnevesenet hadde en stor oppgave foran seg hvis den skulle tilby en samkjørt import-, lager- og distribusjonsfunksjon i forhold til transportmengder til oljebasene.¹⁷⁵

Havnevesenet måtte også ta tak i det faktum at det fremdeles i stor grad ble benyttet privat kai for store deler av godsmengdene som gikk over Bergen frem til 1985. Det ble sagt at det her lå et potensial til å utvikle den offentlige havnen. Det virker som om det var en sammenheng mellom et for dårlig tilbud over offentlig kai og det at flere benyttet privat kai. Havnen valgte å gjøre flere investeringer for å bedre tilbudet til sine brukere, men midlene kunne ikke strekke til på en slik måte at alt ble forbedret med en gang. Det var tilfelle at de private kaiene ikke oppfylte kravene knyttet til håndtering av containere og flak. Dessuten var skipenes økonomi ikke god nok, og dermed tillot den ikke at de kunne anløpe alle de anleggene som var private. Dersom det skulle kunne skje en overføring av trafikken fra private til offentlige kaier var det nødvendig at de offentlige kaiene var i stand til å bedre tilbudet til brukerne samt at det ble dannet en terminalbedrift som tok hensyn til behovene industrikundene hadde. Hvis dette ikke lot seg gjennomføre ville transporten på veiene øke etter hvert som de private

¹⁷⁵ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1983.

havnene ble mer funksjonsdyktige.¹⁷⁶ Så selv om det i kapittel 3 ble nevnt at det skulle satses mer på offentlig kai, var det likevel i 1985 fremdeles en utbredt bruk av privat kai.

Også i årene etter 1982 var cruisetrafikken sterkt merkbar ved havnen. Både 1983, 1984 og 1985 hadde en positiv utvikling med henholdsvis totalt 149, 133 og 133 anløp. Også antall passasjerer økte, og det er rimelig å tro at dette hadde innvirkning både på byens og havnens økonomi. 1986 var imidlertid et dårligere år for cruisetrafikken med totalt 109 anløp, og havnen opplevde at en rekke cruiseskip avlyste sine turer. Det ble antatt at Tsjernobylykken hadde noe av skylden for dette. I 1987 var igjen cruisetrafikken økende og Bergen havn ble ansett som den klart ledende cruisehavnen i Norge. Det mest merkbare ved året etterpå var at spesielt cruisetrafikken innenriks økte fra ett til 25 anløp. Dette året var også preget av at passasjertrafikken når det gjaldt ferger som gikk til utlandet var positiv. Mye skyldtes god markedsføring. Dessverre ble 1989 i likhet med 1986 preget av en rekke kanselleringer og en nedgang i antall anløp. 1990 derimot var og preget av en positiv tendens, men havnevesenet pekte på at dersom havnen kunne fungert som en returhavn for cruisetrafikken så ville potensialet vært mye større.¹⁷⁷ Likevel ville Bergen havns betydning som cruisehavn bare øke i årene fremover, i alle fall så lenge havnen ikke sto overfor konkurranse fra andre havner på dette området.

4.2.3 Interkommunalt samarbeid

I løpet av 1982 ble det tidligere nevnte interkommunale samarbeidsprosjektet satt i gang. Bergen og fire omegnskommuner var i ferd med å utrede mulighetene for et felles interkommunalt havnesamarbeid.¹⁷⁸ Dette ble fra havnevesenets side regnet som et banebrytende arbeid. Høsten 1984 ble første del av den interkommunale utredningen angående dette havnesamarbeidet oversendt de ulike kommunestyrene slik at de kunne komme med sine synspunkter. Tilbakemeldingene var positive, planen ble utvidet til å gjelde elleve kommuner, og det var enighet om økning av maritime aktiviteter i området.¹⁷⁹ Bergen og kommunene vest og nord for byen hadde sett behovet for felles havneutbygging og drift, og utredninger indikerte at Bergen, Askøy, Sund, Fjell og Øygarden ville etablere et formelt samarbeid. Etter en tilleggsutredning var det også trolig at kommuner nord i Hordaland ville være med på dette samarbeidet. det ville mest sannsynlig bli etablert et felles havnestyre med

¹⁷⁶ Bergen Havn i åttiårene, rullering av kommuneplanen for perioden 1982-89: 27f.

¹⁷⁷ Årsmeldinger fra Bergen Havnevesen 1983-1990.

¹⁷⁸ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1982.

¹⁷⁹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1984.

et felles administrasjonsorgan, trolig Bergen og Omland Havnevesen. Havnen skulle gå inn i en mer aktiv fase innenfor virksomhet tilknyttet olje. Den fremtidige utviklingen ville være påvirket av i hvor stor grad ulike aktiviteter og aktivitetsområder kunne bli en del av et mest mulig optimalt havnemønster.¹⁸⁰

Bergen havn hadde fungert som hovedhavn for Vestlandet i flere år, men Bergens rolle som internasjonal havn ble redusert på grunn av at oversjøiske linjer trakk seg ut av Norge. Basisfunksjonene kunne gjenoppbygges dersom havnevesenet klarte å utnytte de vekstimpulsene som blant annet oljevirkosomheten førte med seg. Det fantes muligheter for økte inntekter gjennom satsning på en samkjørt utvikling av tilleggsfunksjoner hvor aktiviteter tilknyttet hverandre ble lokalisert sammen. På den måten mente havnevesenet at basisfunksjonene igjen kunne bli en realitet. Etablering av et felles interkommunalt havneorgan som på vegne av kommunene i regionen samkjørte og drev den samlede offentlige havnevirkosomhet var en forutsetning for å oppnå ønskede mål. Det samme var utviklingen av et godt og konstruktivt samarbeid med oljeselskaper og andre industrivirkosomheter. Slike tiltak ville være et godt utgangspunkt for å skaffe et tilstrekkelig godsunderlag og dermed også anløpsgrunnlag for flere linjer. En forutsetning var at det i sterkere grad enn tidligere måtte satses på knutepunktoplegg og et strukturert havnemønster, der også oljevirkosomhetens transportbehov, som ilandføring av olje og dekning til og fra oljeterminalene, ble en del av den totale havnevirkosomhet.¹⁸¹

I oktober 1986 ble utredningen ”Interkommunalt havnesamarbeid – del 2” avsluttet, og styringsgruppen som hadde ansvar for utredningen kom frem til en enstemmig anbefaling om at det skulle opprettes et interkommunalt samarbeid mellom Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund og Øygarden, samt Hordaland Fylkeskommune. Anbefalingen var til høring hos kommunene, fylkeskommunen og militære myndigheter.¹⁸² Om det interkommunale samarbeidet lyktes ville Bergen og Omland Havnevesen, som da var medregnet kommunene rundt være ansvarlig for alle de betydelige havneanleggene i tilknytning til oljesektoren, i tillegg til de funksjonene som allerede eksisterte innenfor Bergens grenser.¹⁸³ Etter mange års planlegging og diverse utredninger så

¹⁸⁰ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: IV.

¹⁸¹ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: IVf.

¹⁸² Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1986.

¹⁸³ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 94.

det endelig ut til at samarbeidet skulle gå i orden, og etter planen ville dette være et faktum i løpet av 1990. Da ville den nye administrasjonen være på plass.

4.2.4 Status og rolle i fremtiden

Ved å legge om eksport- og importmønsteret fra flere havner til en sentral havn, Bergen, ville fraktekostnadene for eksport og import mellom Bergen og utlandet reduseres. Bergen havn ville da bli en knutepunkthavn for eksport/import. Det ville også skje en reduksjon av antall havneanløp og dermed ble det kortere liggetid i land. Lasting og lossing ville bli mer rasjonell på grunn av at alt gods var knyttet til en havn som hadde håndteringsutstyr og muligheter for bruk av andre og mer rasjonelle skip.¹⁸⁴ En av mulighetene havnevesenet vurderte for å styrke Bergens rolle som ledende transportsentrum, var å utvikle et større spesialanlegg for bulk- og massegoods av forskjellige slag, som også hadde behov for nærhet til andre havnefunksjoner i forbindelse med andre transportter.

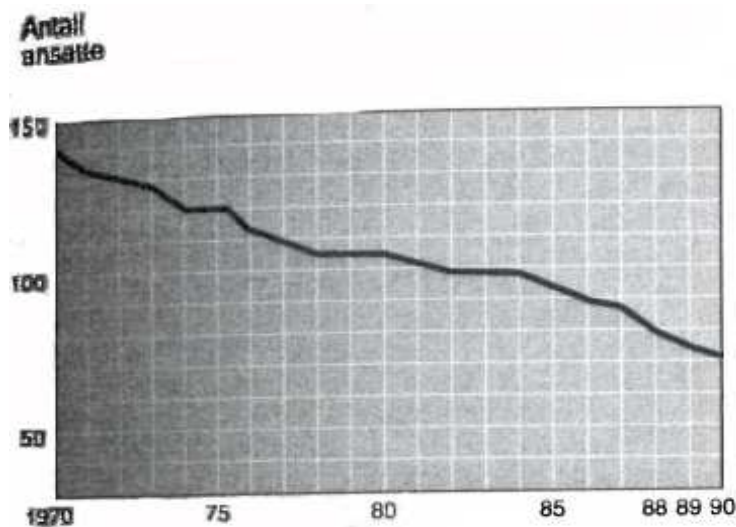
Som tidligere nevnt var Bergen havn foreslått som landsdelshavn. Gjennom planen, Bergen havn i åttiårene, påpekte havnevesenet at byens beliggenhet, dens befolkningensmengde og eksisterende godsunderlag gjorde det tydelig at området pekte seg ut blant andre landsdelsområder. Også det faktum at avstanden var stor mellom Bergen og Gøteborg var et viktig poeng. Dermed unngikk Bergen havn den samme dominansen fra den svenske havnen som var merkbar på Østlandet. Det kunne bygges opp et virkelig godt alternativ til både Gøteborg og andre havner på kontinentet dersom også statlige myndigheter i den grad det var mulig kanaliserte transportstrømmene til den sentrale havn. Dette alternativet ville bidra til å få i gang en positiv utvikling hvor Bergen havn ble tilknyttet stadig flere linjer på utlandet. På den måten ville havnevesenet gjøre seg mer og mer uavhengige av den totale dominansen som de store utenlandske havnene hadde når det gjaldt norsk eksport og import.¹⁸⁵ Havnevesenet ville med dette unngå at gods ble sendt via andre havner og at Bergen i stedet for ble benyttet som en hovedhavn med flere funksjoner som for eksempel containertrafikk, passasjertrafikk og transittvirksomhet.

Det er verdt å merke seg at planen benyttet overfor, i forhold til det eksisterende godsunderlaget trakk frem at Bergen havn og området rundt var det som pekte seg ut som en klar landsdelshavn. Et av problemene til havnevesenet var nettopp at godsunderlaget i havnen

¹⁸⁴ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 67.

¹⁸⁵ Bergen Havn i åttiårene, Rullering av kommuneplanen for perioden 1982- 89: 16.

var i minste laget til at de klarte å opparbeide seg en sterk status som en viktig havn. Dermed ble det nødvendig å samarbeide med andre norske havner for å utnytte det godsunderlaget som fantes på en best mulig måte. Dette viser at Bergen havns rolle ikke var like sterk som det havnevesenet mente. Et samarbeid ville ikke bare komme Bergen havn til gode, men også de andre havnene. Likevel ville Bergen havn på den måten bli stående overfor en konkurransesituasjon med andre norske havner. Det er mulig at dersom godsunderlaget ikke ble bedre, ville brukere av havnen foretrekke andre norske havner fremfor å la varene gå via Bergen havn. Løsningen ble altså å samarbeide med andre som lå innenfor havnens eget innflytelsesområde, havnevesenet gjorde seg dermed avhengige av andre for å bedre sin egen posisjon og status. Disse konkurrerende havnene kunne fort sette Bergen havn i skyggen dersom havnen ikke økte sin egen konkurranseevne. Driften måtte gjøres mer rasjonell og konsentrert, og her spilte det en rolle hvor mange ansatte det fantes ved havnen. Som denne grafen i årsmeldingen fra 1990 viser, hadde antallet ansatte sunket fra 130 ansatte i 1972 til 72 ansatte i 1990. Reduksjonen skyldtes hovedsakelig mer rasjonaliserte arbeidsoppgaver, men delvis også at den store utbyggingsperioden etter andre verdenskrig var ferdig.¹⁸⁶



Kilde: Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1990

Når det gjaldt status som landsdelshavn, ville både havnene i Bergen og Oslo i følge utredningens del en, redigert av Asplan, inngå i kategori en. Denne typen havner var kjennetegnet av mange anløp av skip som seilte i både oversjøisk trafikk, europeisk trafikk, Nordsjøtrafikk, kysttrafikk og lokaltrafikk. En øking av godsomslaget ville for Bergen havn

¹⁸⁶ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1972.

hovedsakelig bestå av stykkgoods og containergods.¹⁸⁷ Gjennom utredningsarbeidet ble det tydelig at Bergen havn i nasjonal og regional sammenheng burde videreutvikles til en havn med betydelig utvidete oppgaver og funksjoner. Dette ville komme både Bergensdistriktet, Vestlandet og landet til gode, og gi betydelige økonomiske gevinster i tillegg til et økt antall arbeidsplasser og andre fordeler. Bergen havn ville ha behov for tilleggsarealer for de ulike funksjonene det var hensiktsmessig å tillegge havnen. Flere havneområder i nærregionen rundt Bergen var etablert eller under etablering, og driften av disse ville kreve samordning både funksjonelt og sikkerhetsmessig. For å sikre at Bergensområdet kunne videreutvikles mest mulig rasjonelt og dermed bli mer konkurransedyktig i forhold til internasjonale konkurrenthavner, var det viktig å få en best mulig samordning i hele dette interessante havnedistriktet. Den samlede effekten ville kunne bli svært positiv for videreutvikling av næringslivet i regionen.¹⁸⁸

Det ser ut som om havnevesenet på en måte glorifiserte sin egen posisjon. Det er vanskelig å si noe om på hvilket grunnlag de kunne uttale at egen posisjon var styrket eller befestet. Det kommer ikke frem hvorfor de har belegg for å komme med slike uttalelser og hvem de eventuelt har satt seg selv opp mot. Havnens posisjon ble imidlertid forbedret ut fra tidligere år, det ble iverksatt tiltak som skulle bedre forholdene og tilbudet til brukerne. Dette var tankene om en ny havn ved Flesland et bevis på, og gjennomføringen ville gitt et mer samlet tilbud til havnens brukere. Samtidig satset havnen på store oljeinntekter og ringvirkningene av disse. Inntektene fra oljen viste seg imidlertid å slå dårlig ut for Bergens del, da disse uteble. Dette til tross for at styringsgruppen som utformet Norsk Havneplan mente at aktiviteten på kontinentalsokkelen ville føre til en styrket posisjon for Bergen havn. En av grunnene til at det ble foreslått en ny havn var nettopp på grunn av den økte oljeaktiviteten på sokkelen. Dette var også en av årsakene til at det var behov for et interkommunalt samarbeid mellom Bergen kommune og flere av kommunene rundt. Det positive med et slikt samarbeid var at tilbudet til havnens brukere ville bli utvidet og at flere behov ville bli dekket. På den måten kunne det kanskje være mulig å konsentrere det viktigste i bykjernen og flytte ut de funksjonene som trengte større plass.

¹⁸⁷ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn - del 2; spesiell del, 1985: 69.

¹⁸⁸ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn - del 2; spesiell del, 1985: 93.

4.2.5 Containere

Det er viktig å vektlegge containere også i dette kapitlet når jeg skal se på hvordan Bergen havn utviklet seg videre. Dette er fordi containere fremdeles spilte en viktig rolle i utviklingen av den internasjonale skipsfarten. I 1981 hadde antallet containere over havnen steget med 21,8 % siden året før, dette var en tendens som hadde startet i 1978-79, og havnevesenet mente at dette for alvor beviste at Bergen havn var i ferd med å opparbeide seg en status som containerhavn. Økningen skyldtes den nye kranen og nye ruter over Nordsjøen som hadde muligheter for roll on/roll of. Godsmengden innenriks hadde det som havnevesenet betegnet som en gledelig økning. Over offentlig kai var økningen på 14,4 %, noe som indikerte at Bergen havns betydning var økende for varer som skulle ut i distriktene. Det var imidlertid vanskelig for havnevesenet å trekke en konklusjon om Bergen som handelsby for distriktene hadde fått større betydning, dette ville ha sammenheng med fordeling av varemengder på de ulike transportmidlene. Når det gjaldt anløp gikk antallet ned, noe som hadde sammenheng med en fortsatt rasjonalisering og effektivisering av skipsfarten. Havnevesenet var en offentlig bedrift, men det ble forsøkt å holde kostnadene nede gjennom økt produktivitet, effektiviseringstiltak og omlegging av arbeidsrutiner. I sin egen beretning påpekte havnevesenet: "Bergen havnevesens oppgave er således å være et serviceorgan for næringslivet i havnens influensområde". Det skulle i den forbindelse utvikles et lagertilbud til kundene, blant annet for langtidslagring.¹⁸⁹

Det skjedde fornyelser og modernisering av den flåten som seilte via Bergen havn i 1982. Her var skipet "Hardangerfjord" til HSD spesielt interessant fordi rederiet kunne tilby containertransport, og skipet kunne dermed fungere som en tilbringertransportør mellom linjer på inn- og utland og i området rundt Hardanger, via Bergen havn. Havnevesenet mente det var grunn til å vente seg en interessant utvikling.¹⁹⁰

I 1983 var det en nedgang i antall gods transportert med containere. Lastemengdene i utenrikshandelen hadde vært relativt stabile, mens det var en sterk nedgang i innenriks godsmengde.¹⁹¹ Den offentlige kaien opplevde positiv trafikkutvikling i 1984, både økonomisk og i forhold til godsmengde. Godsmengden utenriks steg, eksporten økte med 20,4 %, mens importen steg med rundt 7 % i forhold til 1983. Havnen fikk flere anløp, og

¹⁸⁹ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1981.

¹⁹⁰ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1982.

¹⁹¹ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 32.

havnevesenet mente at havnen med dette befestet sin rolle som internasjonal havn.¹⁹² Også i 1986 var det økning i godsomslaget. Det skjedde en markant overgang til containeriserte enheter som førte til en økning av containertrafikken. Antall enheter 20 fots containere økte med 39,7 %, mens godsmengden i containere steg med 38,2 %. Forholdene tilsa at Bergen hadde styrket sin rolle som import- og eksporthavn med en markant overgang til containeriserte enheter. Også i innenriks sammenheng hadde havnen styrket sin posisjon. Trafikkøkningen på Dokkeskjærsområdet hadde medført et sterkt økende press, både på varekur og kaiområder. Havnen så det som gledelig at opparbeidelsen av arealene som Gassverket tidligere disponerte var i full gang.¹⁹³ Disse årstallene viser hvor lang tid det faktisk tok før den internasjonale utviklingen innenfor containertrafikken fikk et skikkelig gjennomslag ved Bergen havn.

Havneplanen fra 1985 konkluderte med at til tross for disse positive tendensene ville trolig Bergen havns funksjon, dersom det ikke skjedde endringer av havnens tilbud innenfor containertransporten utover de som allerede eksisterte på 1980-tallet, innen denne typen transport ha et oppland i landsdelssammenheng på linje med det som gjaldt øvrig stykkgodstransport. Hvis det ble tatt utgangspunkt i den kysttransport som hadde havnen som basishavn på 1980-tallet, var det mulig å styrke havnefunksjonene tilknyttet slik transport. Dersom det var mulig å utnytte andre faktorer for også å øke transportmengdene til Bergen havn, kunne grunnlaget for containertransport øke til et omfang som gjorde havnen interessant som basishavn for oversjøisk containertrafikk.¹⁹⁴ Transporten innenlands var svært lav når det gjaldt stykkods som var containerisert. Godset ble hovedsakelig omlastet i importhavnen og transportert videre som ordinært stykkods. En videre utvikling av containertransporten innenlands så i følge planen ut til og måtte konsentreres rundt en sentral containerhavn for eksport og import og deretter en videre fordeling til andre hovedhavner (landsdelshavner) som innenlands containerisert stykkods. I dette perspektivet var hele kyststrekningen fra Rogaland til Finnmark innflytelsesområde.¹⁹⁵

En av løsningene havnevesenet så for seg for å utbedre også containertilbudet var som sagt å planlegge et helt nytt havneområde utenfor Flesland flyplass. I følge Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen var hovedårsakene til at alternativet rant ut i sanden at

¹⁹² Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1984.

¹⁹³ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1986.

¹⁹⁴ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 15.

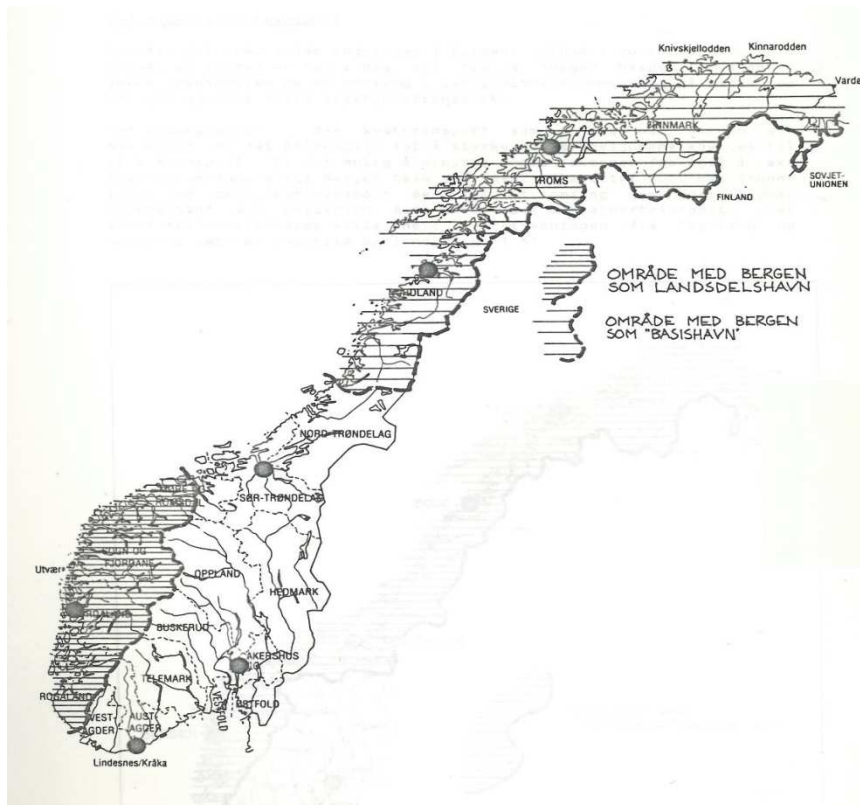
¹⁹⁵ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 55.

Flesland flyplass ikke var interesserte i en havn i området, at forsvaret hadde militære baser der og hensynet til bebyggelsen.¹⁹⁶ Dersom dette hadde blitt en realitet ville havnen ha knyttet sterkere forbindelser til andre transportere ved at trykket ble flyttet ut av bykjernen. Det måtte samtidig investeres i nytt håndteringsutstyr dersom det skulle være mulig å følge den utviklingen som skjedde, og først og fremst gjaldt dette overgangen til containere. Havnevesenet tok i bruk en ny containerkran i 1980, og dette gjorde det betydelig enklere å ta mot containere og skip beregnet på denne typen transport. I følge havnevesenet økte containeriserert gods, noe som igjen måtte bety at havnens godsunderlag ble bedre og at havnen dermed hadde styrket sin posisjon. På den annen side syntes det som om havnen motsa seg selv litt der, godsunderlaget var for knapt til at havnen hadde mulighet til å opparbeide seg status som en viktig havn.

Likevel ser det ut til at trafikken over havnen økte med containernes inntog i skipsfarten. Bergen havnevesen var av den oppfatning at havnen var i ferd med å opparbeide seg en status som containerhavn, men for og i forhold til hvem? Det ble nesten ikke fraktet containere inn og ut av Norge, og forholdene var ikke lagt helt til rette for containertrafikk annet enn containerkranen. Det var fremdeles for dårlig kapasitet til å ta i mot store containerskip ved havnen i sentrum og det måtte skje flere endringer enn de som allerede hadde skjedd om Bergen havn skulle være konkurransedyktige utover på 1980-tallet. Med økt bruk av containere oppstod en situasjon hvor andre kontinentale havner ble mer benyttet, dette skyldes at disse lå bedre til geografisk og hadde den nødvendige infrastrukturen som Bergen havn manglet. Havnevesenet uttalte selv at havnen lå godt plassert i forhold til å bli en sterk internasjonal havn, men det var tydelig at blant annet geografiske forhold stod i veien, i og med at denne utviklingen var vanskeligere å forbedre i forhold til andre havner. Oslo havn lå bedre plassert geografisk i forhold til utbygging og infrastruktur, mens havnene på kontinentet lå bedre plassert i forhold til å nå videre ut i verden. Til tross for dette virker det likevel som at Bergen havn ble en viktig tilbringerhavn for havner på kontinentet. Kildene sier imidlertid lite om utviklingen av containertrafikken mot slutten av 1980-tallet. Dette tolker jeg som at det skjedde svært få endringer både i positiv og negativ retning og at det ble viktig for havnevesenet å fortsette utviklingen i den retningen de allerede hadde påbegynt.

¹⁹⁶ E-post fra Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen 22. januar 2009.

Kartet nedenfor viser at Bergen havn hadde et stort innflytelsesområde som stykkgodshavn i Norge og dermed var viktig for norsk skipsfart. Bergen havn var regnet som landsdelshavn for Møre og Romsdal, Hordaland og Rogaland, mens den var basishavn for Nord-Norge. Kartet viser også at Bergen havn hadde en viss status som "basishavn", i alle fall når det gjaldt deler av Norge.



Kilde: Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del 1985.

4.2.6 Ny havnelov

Den nye havneloven skulle tre i kraft fra 1. januar 1985, og med denne ble havnene en integrert del av den kommunale forvaltningen. Havnevesenet ville dermed bli en kommunal bedrift og havnevirksomheten ville få like gode vilkår som tidligere. Byens myndigheter hadde hatt stor forståelse for havnens betydning, og hadde i den forbindelse ytet en betydelig innsats for å legge forholdene til rette for at havnen skulle få så gode utviklingsmuligheter som det var praktisk og økonomisk mulig å få til. Det var foretatt vedlikeholdsarbeid på kaianlegg, bygninger og utstyr. Havnen måtte etter hvert sies å ha fått en bra standard med havneanlegg som var tilpasset en moderne trafikkavvikling. Med dette håpet havnevesenet at ytterligere bruk av havnen som omlastingshavn og knutepunkthavn både innenriks og utenriks

ville forekomme. Havnen skulle dermed tilpasses brukernes behov og bli mer effektiv og kostnadsbesparende. Det ble satset på kostnadsanvarsprinsippet.¹⁹⁷ Prinsippet innebærer at alle avgifter og godtgjørelser som blir krevd inn, i prinsippet skal balanseres av reelle kostnader til havnens administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Avgiftene kan variere betydelig, og er særlig avhengig av nivået på investeringer og antall anløp i den enkelte havn. For å sikre gjennomføringen av prinsippet, er det i gjeldene lov bestemt at avgiftsmidlene og andre inntekter havnen skaffer seg fra bruk og utleie av særlige havneinnretninger skal holdes atskilt i en egen havnekasse. Denne skal kun benyttes til formål knyttet til havnen. Skillet mellom havnens og kommunens økonomi for øvrig, ble innført for å unngå at andre kommunale kostnader overføres til brukerne av havnen. Dette ville i så fall være en form for kommunal skattlegging av sjøtransporten, som igjen kan vri konkurransen til fordel for andre transportformer.¹⁹⁸ Det var dette som hele tiden hadde vært noe av problemet, at økonomisk støtte har vært ulike for sjøtransporten i forhold til andre transportgrener. Med dette prinsippet kunne noe av disse ulikhetene utjevnes. Selv om myndighetene i Bergen hadde gjort en stor innsats for at havnen skulle ha gode nok vilkår og forhold kommer det ikke spesifikt frem om kommunen hadde bidratt økonomisk, og hvor mye det eventuelt var snakk om. Ut fra dette kan det igjen tenkes at privatisering av havnen hadde vært det beste.

Den lokale havneforvaltningen skulle i prinsippet være et kommunalt ansvar. Havnene var tidligere regnet som selvstendige rettsobjekter, men fra 1. januar 1985 ble havnene drevet som en del av det kommunale forvaltningsapparatet. Den nye havne- og farvannsloven inneholdt bestemmelser om havnenes styring og drift, da også havnenes finansiering og økonomi.¹⁹⁹ Det er vanskelig å si noe konkret om den nye havnelovens betydning for Bergen havn, det ser ut som om den ikke innebar store endringer. Kanskje ble det enklere for havnen i og med at den ble en del av en kommunal forvaltning og ble regnet som en kommunal bedrift. På den måten fikk muligens kommunen et større ansvarsområde. Men hva ville det si å få like gode vilkår som tidligere? Havnene ble ikke gitt mye oppmerksomhet og mottok ikke subsidier som de andre transportformene. Hvis en ser slik på det var ikke havnens vilkår spesielt gode tidligere og det måtte kanskje noe mer konkret til fra statlig hold dersom havnens vilkår skulle kunne anses som like gode som andre transportsektorer.

¹⁹⁷ Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1984.

¹⁹⁸ Odelstingsproposisjon nummer 75 (2007-2008). *Om lov om havner og farvann*.

¹⁹⁹ Hentet 21.2.2009 fra: <http://havn.no/transport.asp>

4.2.7 Konkurransen

En stagnasjon eller nedgang i godsmengden over Bergen havn var i følge havneplanen fra 1985 ikke utenkelig dersom det ikke ble satt i gang spesielle tiltak for å øke konkurranseevnen til havnen. En årsak til denne påstanden var at mens stykkgodsmengden i verden totalt økte med rundt 55 % fra 1970 til 1980, hadde det ved Bergen havn vært nærmest en stabil godsmengde i utenriksfarten, men en nedgang på rundt 10 % i total godsmengde. Overgangen til containertransport førte med seg at store deler av oversjøisk stykkgodstransport ble losset i kontinentale havner i tillegg til Gøteborg. Dermed opplevde Bergen havn at trafikken på europeiske havner økte. Når det gjaldt denne økningen ville havnen delvis konkurrere med andre aktuelle landsdelshavner som Kristiansand og Oslo. Planen påpekte at for å unngå reduserte godsmengder ved havnen måtte det utvikles og utbygges tilbud som førte til at Bergen havn fortsatt var interessant som havn for de oversjøiske transporter som fremdeles anløp Bergen. Havnens tilbud måtte videre utvikles slik at havnen ble mer interessant som containerhavn, og slik at den ble en basishavn både for containertransporten og tilbydertransporten. Med en status som basishavn ville havnens kunder oppnå fraktebesparelser. Forutsetningen for å oppnå denne offisielle statusen var god nok godsomsetning, gode og velutstyrte havneanlegg for rasjonelle laste- og losseoperasjoner, tilfredsstillende innseilingsforhold og dybder ved kai. Det aller viktigste var kanskje interessen fra linjerederiene med tanke på å betjene norske havner direkte.²⁰⁰

Også havnene i Kristiansand, Trondheim, Bodø og Tromsø ville være konkurrenter til Bergen havn. Kristiansand ville være en viss konkurrent om transportene til og fra Rogaland. Havnens godsunderlag var betydelig mindre enn Bergen havns og konkurranseforholdet ville trolig være svakere enn den direkte konkurransen mellom Bergen havn som landsdelshavn og Stavanger havn som regionhavn. Trondheim hadde jernbanetilknytning og gode veiforbindelser mot Oslo og Sverige. Trondheim havn var også en av hovedhavnene for hurtigruta. Disse kommunikasjonsmessige tilknytningene gjorde at Trondheim havn spesielt ville være en sterk konkurrent til Bergen havn når det gjaldt fordelingen av gods til Nord-Norge. De gode kommunikasjonsforholdene på landssiden ledet en god del gods via Oslo havn til Trondheim for videre forsendelse. Godsunderlaget i utenrikshandelen var likevel betydelig mindre enn for Bergen. Det var aktuelt med et samarbeid med Bergen havn innenfor containertransporten. Bergen med sitt godsunderlag og sitt potensial for økning i godsmengder, hadde størst muligheter for utbygging av tilfredsstillende

²⁰⁰ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 6ff.

containerterminalanlegg tilknyttet eksport og import. I samarbeid med landsdelshavnene nordover langs kysten, blant annet Trondheim kunne havnefunksjonen for slik godshåndtering vært bygget ut for å ta hånd om innenlands distribusjon, og som hovedledd mellom leverandør og en sentralhavn i Bergen. Det sambandet hurtigruta utgjorde dannet et naturlig grunnlag for en videreutvikling av samarbeidsformer mellom Bodø, Tromsø og Bergen havn som først og fremst innebar containertransport.²⁰¹

4.3 Analyse og oppsummering i forhold til SOFT-modellen

Ut fra SOFT-modellen som ble nærmere presentert i kapittel 1 viser perioden mellom 1980 og 1990 at Bergen havn stod overfor mange av de samme utfordringene som i tiåret før. Først og fremst var det fremdeles feil og svakheter som stod i fokus, men også muligheter, styrker og forbedringer fantes. Så utviklingen gikk ikke bare i negativ retning. I likhet med perioden som ble diskutert i kapittel 3, var det manglende investeringer, penger og utstyr som gjorde det vanskelig for havnen å gjøre seg gjeldende blant andre havner både nasjonalt og internasjonalt. Det var også dette som utgjorde den største trusselen i den daglige virksomheten, det at andre havner kanskje var bedre utrustet og mer konkurransedyktig enn Bergen havn. Det som representerte mulighetene for havnevesenet var at det fantes planer om en ny stor industrihavn ved flyplassen på Flesland og også økt containerbruk. Tilleggsfunksjoner skulle gi havnen muligheter til å bli mer konkurransedyktig og å oppnå en sterkere funksjon og flere oppgaver som en viktig havn for både handel og oljevirksomhet. En annen mulighet som ble vurdert var å utvikle et større anlegg for bulk- og massegoods. Utbygging var viktig hvis mulighetene og planene for havnen skulle være gjennomførbare, til dette trengtes det nye og større arealer. Her spilte også planene om interkommunalt samarbeid en viktig rolle, og det var et styrketegn at dette ble gjennomført i løpet av 1990. I fremtiden kunne Bergen havn som en større og sterkere administrasjon representere et mulig alternativ til andre havner på kontinentet og oppnå tilknytning til flere internasjonale linjer. En av svakhetene havnevesenet stod overfor i forhold til driften var at godsunderlaget ikke var godt nok i forhold til å opprettholde en status som en viktig havn både nasjonalt og internasjonalt. Havnen måtte skaffe seg større andel av utenrikshandelen og det var nødvendig med en bedre markedsføring enn tidligere. Noe som viste styrke i den virksomheten som preget havnen mellom 1980 og 1990 var at containertrafikken økte og at Bergen havn styrket sin posisjon som eksport- og importhavn med denne utviklingen.

²⁰¹ Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 59.

Det nye utstyret til containerterminalen gjorde havnen i bedre stand til å ta i mot spesialskip, men fremdeles var godsunderlaget for dårlig og flere endringer innenfor containertransporten var nødvendig om havnen skulle ha muligheter til å hevde seg blant de store havnene på dette området. Hovedsakelig var utbyggingen av Dokkenområdet og det interkommunale samarbeidet det som ble gjennomført. Samtidig sviktet oljeinntektene og sjøtransporten lå bak veitransporten når det gjaldt godsmengder. Dette kunne kanskje vært annerledes dersom havnene hadde blitt subsidiert fra statlig hold, det var vanskelig for havnen å være økonomisk selvberende. Både fra havnevesenets side og fra statlig hold ble kapasiteten feilberegnet, det var tenkt at Dokkenområdet ville være tilstrekkelig frem til 1990, havnen hadde behov for større arealer lenge før den tid. Kanskje skyldtes dette dårlig planlegging fra havnens side, kapittel 3 viste at havnevesenet ikke hadde hatt en klar nok havnepolitikk og ingen nye alternativer dersom planene deres slo feil. Interessen fra statlig hold så ut til å være liten i forhold til bidrag og støtte, men som vist i forrige kapittel opplevde havnevesenet at Bergens politikere støttet dem og at de så hvor viktig havnen var for byen. Gjennomføring av de nødvendige tiltakene kunne føre til innsparinger på flere hundre millioner kroner, som ville komme flere enn havnevesenet til gode. Havnen satset på en mer rasjonell drift av hele sin administrasjon, og det ville være positivt dersom alle unødvendige momenter kunne fjernes.

Havnen klarte tross alt å løse en del av problemene og å iverksette tiltak for å bedre situasjonen. En rekke av planene som forelå på 1970-tallet ble etter hvert gjennomført. I forhold til 1970-tallet hadde kanskje havnens betydning for byen og næringslivet blitt litt mindre, mens villigheten til å investere i forbedringer var den samme. Fokuset på containere preget hele perioden på tjue år og havnen utviklet seg til en viktig cruisehavn. Fremdeles på 1980-tallet representerte konkurranse fra andre havner en trussel og også presset på politikere og stat kunne vært bedre. Havnen hadde foretatt utbygginger, opprustninger og anskaffelse av nytt og bedre utstyr. Selv om det ikke ble noe av den planlagte utbyggingen av en ny tillegghavn ved Flesland hadde havnevesenet startet opp med arbeidet på den gamle Gassverkstomten, dette ville lette behovet for nye arealer og bli en del av trafikkvirksomheten. Selv var de tilfredse med situasjonen og utviklingen, dette til tross for at det fremdeles var slik at havnen ville ligge etter utviklingen om de ikke klarte å følge tempoet den hadde. Dessuten var det nok fremdeles stor usikkerhet rundt havnens posisjon i skipsfarten. Gjennom tiåret skjedde det hendelser både av det positive og negative slaget. Den nye havneloven skulle gjøre at havnen fikk like gode vilkår som tidligere og dermed skulle havnene også bli en større del av den totale samferdselsplanleggingen. Endringene så

imidlertid ikke ut til å bli store. Bergen havn hadde et stort innflytelsesområde noe som innebar at havnen var viktig også for andre deler av landet, dette var positivt fordi det kunne danne grunnlag for et sterkere samarbeid mellom de ulike havnene i stedet for at de skulle utgjøre en trussel for Bergen havn. Gjennom egne forbedringer og flere tjenester ville havnen kunne gi næringslivet i byen et bedre tilbud enn tidligere. Hvis de klarte dette ville sannsynligvis mer av godset kunne gå over offentlig kai enn hva som hadde vært tilfelle.

I forhold til kapittel 3, tar ikke dette kapitlet i like stor grad for seg tilpasningen til den internasjonale utviklingen. Likevel er det tydelig at alle faktorene henger sammen og har innvirkning på hverandre. For å kunne følge den internasjonale utviklingen måtte Bergen havn utvikles slik at den kunne tilby gode nok tjenester også innenlands. Hvis disse tjenestene var til stede ville det også kunne være betydelig enklere å utvikle havnen også ut i fra internasjonale forhold.

Kapittel 5. Stagnasjon eller utvikling?

I denne oppgaven har jeg studert Bergen havns utvikling i perioden mellom 1970 og 1990. Meningen med prosjektet har vært å se på hvordan havnen i Bergen utviklet seg først og fremst i forhold til internasjonale endringer og nytenkning. Jeg mener dette prosjektet tilfører noe nytt nettopp fordi det tidligere ikke har vært skrevet så mye om Bergen havn sett i forhold til både nasjonal og internasjonal utvikling. Og i følge Nils Standal finnes det ikke tallmateriale hvor Bergen havn har blitt sammenlignet med andre store havner verken på europeisk eller verdensnivå. Bergen havn hadde i flere år vært viktig for byen og næringslivet, både nasjonalt og internasjonalt. Stagnerte havnen eller klarte den å følge utviklingen som skjedde i forhold til både nye måter å frakte gods på, oljevirkosomhet, trafikk og krav om arealer? Havnens virksomhet var begrenset på en rekke områder og den sterke posisjonen havnen en gang hadde var ikke lenger like sterk. I kapittel 1 av denne masteroppgaven stilte jeg tre spørsmål når det gjaldt utviklingen som skjedde og Bergen havns rolle i forhold til disse. I dette kapitlet skal jeg drøfte disse og se på mulige forklaringer.

1. I hvilken grad tok Bergen havn del i den internasjonale utviklingen?
2. Bergen havns betydning for by og land?
3. Kan Bergen kalles en internasjonal skipsfartsby?

Hele tidsperioden som oppgaven har tatt for seg kan trekkes inn i begge spørsmålene, og jeg vil vise til ulike eksempler i forhold til disse spørsmålene. Derfor vil ikke kapitlet ha noen overordnet kronologisk rekkefølge, men heller være bygget opp tematisk.

5.1 Deltakelse i den internasjonale utviklingen

Det første spørsmålet omhandler hovedsakelig den etter hvert så verdensomfattende containeriseringen, som innebar en forenkelt måte å frakte varer og gods på. Havnevesenet i Bergen foretok ulike grep, som utbygging og anskaffelse av nytt utstyr, for å kunne utvikle havnen til en stor containerhavn, som først og fremst var beregnet på trafikken utenriks. I og med at Bergen havn ikke var en stor oljehavn representerte containeriseringen et alternativ for havnevesenet til å utvikle havnen i tråd med internasjonale forhold. Havnevesenet innså imidlertid at et mulig problem var at satsningen kom for sent dersom Bergen havn skulle kunne hevde seg blant andre store havner. Det var allerede gått noen år siden containerens gjennombrudd på 1960-tallet og dens påfølgende betydning for verdenshandelen. Likevel fikk

containerterminalen som stod ferdigstilt på Jekteviken, som er en del av Bergen havns område, i 1975 stor betydning. Selv om havnen fikk en ny containerkran i 1980 var det fremdeles mye som ikke var på plass og ulike faktorer spilte inn. Disse omfattet for eksempel krav om videre investeringer, de rette fasilitetene og det riktige utstyret. Dokkenområdet ville ikke ha tilstrekkelig kapasitet til å ta i mot det antallet containere som etter hvert ville komme. Det skulle uansett noe til før Bergen havn klarte å hevde seg innenfor containertrafikken på lik linje med europeiske storhavner som for eksempel Gøteborg, Antwerpen eller Rotterdam. Og dette ville ta tid dersom det i det hele tatt var mulig. Dette skyldtes at Bergen havns rolle mer eller mindre ville være begrenset til å kunne fungere som en tilbringerhavn (feederhavn) mellom de store havnene på kontinentet. Bergen havn ville ikke, når det gjaldt containertrafikken, ha direkte forbindelse med andre kontinentale havner. I den forbindelse fastslo Terje Michelsen i Star Shipping så sent som i 2008 at det nesten ikke har gått containere verken inn eller ut av Norge siden 1972. Her antar jeg at han med dette utsagnet mente at Bergen havn ikke skipet containere direkte til de store havnene i Europa, men i stedet for fungerte som et mellomledd i frakteprosessen. Dette innebærer at containertrafikken ikke var like dominerende innenfor norsk skipsfart som havnevesenet i Bergen ønsket og mente.

Også andre transportsektorer som lastebiler og tog fraktet containere, og dette påvirket skipsfartens rolle innenfor utviklingen. Siden forholdene ikke lå helt til rette ved Bergen havn var det mer vanlig at godset ble fraktet til andre havner med bedre belegg for denne typen trafikk før godset ble fraktet ut til resten av verden med større containerskip. Derfor måtte containerterminalen på Jekteviken i første rekke betraktes som en terminal som fungerte som et mellomledd. Slik ble det mye på grunn av at fokuset på containere i Norge, den gangen denne formen for frakt av gods ble utbredt, var for dårlig. Skipsfarten i Norge valgte å holde lenger på de tradisjonelle skipene enn hva tilfellet var i andre land. Noe riktig måtte likevel blitt gjort, 1970-tallet var preget av overgangen fra sjø til land, men ble endret til sjøtransportens fordel igjen mot slutten av tiåret. Likevel var transportbildet i 1977 preget av at trailere og lastebiler i større grad ble benyttet til å frakte gods. Det er uansett lite trolig at betydningen hadde blitt større dersom satsningen hadde kommet tidligere. Det ville tatt tid og fått gjennomført de omveltningene som krevdes. På den andre siden ville havnevesenet vært bedre forberedt dersom det hadde vært mulig å sette i gang endringsprosessene tidligere enn det som ble gjort.

På 1980-tallet fantes det ikke en skikkelig stor containerhavn i Norge og havnevesenet ønsket at Bergen havn skulle representere et alternativ til havnen i Oslo. Det viste seg imidlertid at det ikke var billigere for transportbrukerne å frakte godset via Bergen havn i stedet for Oslo, selv om godsets bestemmelsessted var innenfor innflytelsesområdet til Bergen havn.²⁰² Her er det viktig å poengtere at de geografiske forholdene og også infrastruktur lå bedre til rette i Oslo enn det som var tilfelle i Bergen. Med dette mener jeg at havnen i Oslo hadde en mye mer gunstig beliggenhet i forhold til å rekke ut på kontinentet. Også havnevesenet hadde poengtert at geografien spilte en rolle. I havneplanen fra 1977 står det: ”Godshåndteringsformene er inne i stadig omlegging, og kravene til havnenes kapasitet, fleksibilitet og omstillingsevne er stadig økende. Dette har sin årsak både i havnens og byens geografiske plassering.”²⁰³ På den andre siden viser min undersøkelse at Bergen havn i 1982 hadde direkte forbindelse med 67 ulike havner. For at Bergen havn skulle kunne konkurrere med Oslo havn måtte godsunderlaget forbedres, gode forbindelser skapes og rutefrekvensen endres. Bergen havn hadde imidlertid noen fortrinn, vekstpotensialet innenfor oljesektoren kunne utnyttes, og byens næringsliv og virksomhet kunne knyttes opp til havnens tilbud. Det var viktig at havnevesenet gjorde det mer lønnsomt for godset å gå over egen havn. Oslo havn trengte ikke å være en konkurrent, det ville være mulig å utvikle Bergen havn i retning av andre satsningsområder og på den måten forsøke å skape et bredere havnetilbud tilknyttet flere havner. Havnevesenet hadde ikke utnyttet mulighetene som fantes godt nok, men på den andre siden var det hele tiden behov for økonomiske tilskudd for å holde tritt med utviklingen.

På grunn av beliggenhet, infrastruktur og til tider dårlig økonomi, var ikke forutsetningene til stede for at Bergen havn skulle bli en like viktig containerhavn som for eksempel Gøteborg. Dette var heller ikke å forvente. På den annen side var det like viktig for Bergen havn å etablere seg som en viktig tilbringerhavn for å bevare en sentral posisjon innenfor skipsfarten. Containerbruken ble mer utbredt ved Bergen havn i perioden 1980-1990, men styrket dette havnens posisjon? På en måte gjorde den det, fordi havnen fikk muligheter til å utvikle sitt eget tjenestetilbud, men dersom havnevesenet ikke klarte å gjennomføre endringene tidsnok og med suksess ville havnens posisjon og rolle svekkes og den motsatte effekten oppnås.

²⁰² Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985: 58.

²⁰³ Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggsfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977.

Ut i fra dette er det mulig å trekke slutninger om at Bergen havn og havnevesenet gikk i samme retning som de internasjonale havnene. Likevel var det slik at til tross for at forholdene ble forsøkt tilrettelagt for en økende containertrafikk så gikk utviklingen delvis i en mer negativ retning. Dette fordi at hvis en skal se containeriseringen som en målestokk for utviklingens retning, så var det negativt at det tok lengre tid enn ønsket før Bergen havn kunne tilby disse tjenestene. Det var først på 1980-tallet at havnevesenet kunne regne med at havnen kunne tilby skikkelige tjenester innenfor containerbruk og håndtering.

Bergen havn var imidlertid ikke alene om å støte på ulike problemer, som kapittel 2 viste måtte flere havner omstrukturere sin drift og virksomhet for å møte utfordringene som den nye utviklingen skapte. I forhold til denne utviklingen vil jeg trekke inn tesene jeg presenterte i kapittel 1. Det virker som om de ansatte ved havnevesenet kanskje ikke helt forstod hva utviklingen innebar, både når det gjaldt investeringer, utbygging og strukturelle endringer. Kanskje kom utviklingen for brått på, til tross for at utviklingen hadde vært utbredt en del år allerede. Havnevesenet hadde hatt muligheten til å studere hvordan utviklingen påvirket andre havner rundt om i verden. Havnevesenet hadde som tidligere nevnt innsett at satsningen kanskje kom for sent i forhold til at havnen skulle klare å hevde seg. På den andre siden kan det stilles spørsmål om det var hensiktsmessig å følge utviklingen. Undersøkelsen i denne oppgaven viser at dette var nødvendig. For at havnen skulle utvikle seg videre, og ikke stagnere var det viktig at det ble satset på å følge de internasjonale trendene innenfor skipsfarten. Hvis havnevesenet hadde valgt å ignorere den moderniseringsbølgen som kom ville havnen sannsynligvis stagnert fullstendig og dermed ikke blitt regnet som en viktig brikke innenfor handel og skipsfart. Samtidig ville det vært vanskelig å velge andre satsningsområder dersom resten av skipsfarten og andre havner ikke prioriterte de samme. Det var imidlertid slik at det ikke kunne forventes at havnevesenet skulle kunne modernisere havnen på kort sikt, det måtte gjøres over tid. Dermed kunne det være for sent, dette fordi at når utviklingen hadde blitt mer utbredt ved Bergen havn så ville den være kommet enda lenger ved de større havnene på kontinentet.

5.2 Utviklingens betydning og påvirkning

Forhenværende havnesjef Nils Standal skrev som tidligere nevnt i Vern og Miljø at Bergen havn til enhver tid hadde vært og fremdeles er viktig for byen Bergen. Det var havnen som skapte byen og ikke omvendt. Uttalelsen sier litt om hvilken status havnen har hatt i bybildet.

Det er imidlertid viktig å tenke på at havnen kanskje ble tillagt større viktighet av de som var involverte i havnens drift enn hva som faktisk var tilfelle. Dette selv om den hadde betydning for næringsliv og handel og som import- og eksporthavn av varer både innenriks og utenriks. Årsaken til dette er at årsmeldingene som sjanger ofte fremstiller bedrifter og organisasjoner på en mest mulig positiv måte. Et problem havnevesenet måtte løse var at den private kaien hadde større betydning enn den offentlige, i alle fall periodevis. De konkrete årsakene til dette er vanskelig å si noe om, men jeg velger likevel å trekke frem at næringslivet i Bergen mente at den offentlige kaien ikke hadde de fasilitetene som krevdes for å kunne dekke næringslivets behov. På den andre siden var det mange skip som i lengden ikke hadde råd til å benytte seg av den private kaien. Som et resultat av dette forsøkte havnevesenet å tilpasse havnen i forhold til brukerne. Det ble planlagt at den offentlige kaien blant annet skulle kunne tilby lagringsplasser og bedre tilgang tilpasset næringslivets behov. Ved slike grep kunne den offentlige kaien klare å snu trafikkstrømmen til sin egen fordel igjen. Bergen havn skilte seg ut fra andre havner ved at privat kai i så stor grad ble benyttet, men mye av godset som gikk over privat kai var imidlertid ikke stykkgoods. På den andre siden var det slik at i og med at den offentlige kaien prioriterte å utvikle seg som en stykkgodshavn var den ikke en konkurrent til den private.

Slik som havnen og havnevesenet var organisert var havnekassen regnet som en del av et offentlig budsjett og det var derfor vanskeligere å få tildelt midler fra kommunen, som kanskje valgte å bruke sine midler på prosjekter som gav mer igjen til kommunen. Havnevesenet i Bergen var avhengig av å skaffe inntekter og dette gikk utover brukerne gjennom at avgiftene økte, men på den annen side hadde ikke havnevesenet andre valg dersom havnens drift skulle finansieres. Likevel kunne havnevesenet på den måten risikere å prise seg ut av konkurransemarkedet. Subsidiepolitikken som ble ført var til fordel for andre transportformer og havnevesenet i Bergen klarte ikke å konkurrere med disse. Ut fra Grønliens teorier som er omtalt i kapittel 1, var det slik at beslutninger ofte ble tatt innenfor den offentlige sektor for at det skulle være mulig å konkurrere i markedet. Når det gjaldt Bergen havn var dette omvendt. Havnevesenet mottok som nevnt ikke subsidier fra statlig hold og dermed bidro staten til at havnen fikk det tyngre når det gjaldt konkurransen med andre havner og transportformer. Ut fra dette virker det som at det fra statlig hold ikke ble tatt hensyn til havnens utvikling og muligheter. Jeg har tidligere i denne oppgaven vært inne på at havnene ikke ble gitt samme oppmerksomhet som andre transportformer fra staten. Gjennom å utelate havnene fra subsidiepolitikken virker det som det offentlige drev sin virksomhet på

et felt som egentlig skulle vært privatisert. Grønlie påpekte at det offentlige kunne utvide sitt virkefelt. Dette til tross for at det kanskje ikke var hensiktsmessig.

Hadde det vært bedre om havnen ble privatisert? Hvis dette hadde blitt en realitet kunne havnevesenet økt sitt eget spillerom og styrt utviklingen mer i den retningen de selv ønsket. På den andre siden ville havnen blitt stående mer alene når det kom til å skaffe seg de nødvendige midlene. Dette trengte imidlertid ikke være negativt fordi dersom Bergen havn hadde blitt privatisert ville havnekassen hatt tilgang til kreditt og lån, men slik situasjonen var hadde ikke havnekassen denne tilgangen. Som vist i kapittel 1 var det slik at så lenge en virksomhet var offentlig så ville den stå under en viss offentlig kontroll gjennom innsyn, innflytelse og kontroll. Slik var det også ved Bergen havn hvor Bergen kommune hadde rett til å kontrollere havnens økonomi og utøve innflytelse på forslag som ble fremmet. Hvis havnen hadde blitt privatisert ville dette vært unngått. Et eksempel som Grønlie trakk frem var at sykehusene ble trukket ut fra fylkeskommunal styring. Dermed ble sykehusene ikke prioritert fra politisk hold, men de ble heller ikke kontrollert av stat og kommune. Dette eksempelet kan også brukes om Bergen havn. Hvis havnen ble trukket ut fra statlig kontroll ville den ikke blitt prioritert, men slik subsidiepolitikken var ville en prioritering fra statens side likevel blitt vanskelig. På den annen side er det viktig å tenke over på hvilket nivå avgjørelser som påvirket utviklingen av havnen burde blitt tatt på. Grønlie påpekte at hvis avgjørelser ble fattet på nivåer som hadde nærhet til de som ble påvirket av avgjørelsene så ville kvaliteten bli bedre og lokal ekspertise bli brukt. Ut fra undersøkelsene i denne oppgaven virker det som om det ikke ble bedre kvalitet av de avgjørelsene som ble tatt av Bergen kommune i forhold til havnen. Kommunen var ikke bekymret for havnens situasjon og derfor ble det gjort lite fra kommunalt hold.

Et eksempel på at utviklingen ikke gikk havnevesenets vei var planen om den nye havnen som skulle bygges ved Flesland. Forslaget ble til slutt skrinlagt, men dette behøvde ikke være verken politikernes eller havnevesenets feil. Hovedgrunnene til at Flesland rant ut i sanden var som nevnt tidligere at Flesland flyplass ikke ønsket at det skulle bygges en havn i området, at militære baser var stasjonert der og at det måtte tas hensyn til bebyggelsen i området. Det ble ikke fremmet noe annet alternativ umiddelbart etter Flesland, og dermed ble det heller ikke gjennomført bygging av en ny havn selv om kapasiteten i bykjernen var sprengt. Dette viser et problem fra havnevesenets side. De var klare over at planen om havnen på Flesland ikke kunne bli gjennomført, men de manglet et godt alternativ og hadde satset på

at byggingen lot seg gjennomføre. Ledelsen ved havnen burde tenkt på et alternativ samtidig med at planene for Flesland ble utarbeidet. Kunne likevel Bergen kommune presset mer på for at forslaget skulle blitt gjennomført, eller kunne kommunen utøvd press på havnevesenet for å finne et annet alternativ? Nils Standal påpekte at havnesjefen og havnedirektøren i flere år deltok i arbeidet med planene og utredningene som ble sammenfattet fra sentralt hold. Gjennom å delta i dette arbeidet kunne havnevesenet samkjøre sine egne planer med de nasjonale retningslinjene. Det som imidlertid ikke kom frem er om dette samarbeidet tok slutt. Hvis det gjorde det hadde havnevesenet mistet en mulighet til å kunne påvirke de sentrale myndighetene som avgjorde havnenes utvikling.

Som et resultat av rasjonaliseringsprosessen på 1970-tallet, som krevde større effektivitet og en mindre organisasjonsstruktur, ble antallet ansatte ved havnen innskrenket. Årsmeldingene fra havnevesenet viser at antallet sank fra år til år, men det var snakk om naturlige avganger, altså folk som gikk av med pensjon eller sluttet. Årsmeldingene sier imidlertid ingenting om denne arbeidskraften ble erstattet med ny, men i og med at det var snakk om rasjonalisering er det trolig at oppgavene ble fordelt på de ansatte som var igjen. Havnen og skipsfarten hadde i flere år representert gode og solide arbeidsplasser for flere bergensere. Gjennom å undersøke kildene kom det frem at også andre interessegrupper var opptatte av havnen. Mange betraktet den som et viktig rekreasjonsområde, og at det i den forbindelse var viktig at det så fint ut og at området kunne benyttes av byens beboere. Det ble også påpekt at for mange som kom til Bergen sjøveien så var havnen det første de så, og derfor var det viktig at inntrykket var det riktige.²⁰⁴ Disse uttalelsene viser at mange hadde meninger om havnens funksjon og betydning, men at de kanskje ikke helt skjønnte hva som var havnens egentlige formål.

Gjorde havnevesenet ved Bergen havn nok for å forsøke å bevare den en gang så sterke posisjonen sin? I og med at havnevesenet var avhengig av økonomisk støtte kunne presset som ble lagt på byens politikere vært større. Det var meningen at havnevesenet skulle være økonomisk selvberende, men som tidligere nevnt var ikke dette like enkelt å få til. Samtidig opplevde havnevesenet å få støtte nettopp fra politikerne gjennom at de var villige til å legge forholdene til rette for utviklingen. Likevel innebar ikke dette automatisk at kommunen var villig til å bidra med økonomisk støtte. Jeg har argumentert for at det hjalp lite at villigheten var til stede dersom stat og kommune ikke kunne stille med de nødvendige investeringene. Til

²⁰⁴ Brev til bystyrets medlemmer og varamenn fra bysekretæren i Bergen kommune, 15.mars 1978.

tross for at havnevesenet skulle være økonomisk selv bærende utviklet det seg et slags avhengighetsforhold til kommunen som måtte bidra med penger. Et slikt forhold kunne skyldes at kommunen måtte godkjenne havnevesenets budsjetter og den var også pålagt å utrede eventuelle underskudd. Likevel var det slik at det var kommunen som skulle dekke disse underskuddene, og dermed mottok havnekassen en viss støtte fra kommunalt hold.²⁰⁵ Kravene til havnene ble også skjerpet som et resultat av den nye havneplanen som ble diskutert i en offentlig utredning fra 1987. Det ble stilt et sterkere krav om behovsanalyser i forhold til tildeling av økonomisk støtte.

De to periodene som denne masteroppgaven omfatter har vist seg å være ganske så like i forhold til kontinuitet i utviklingen. På den andre siden representerer de ulike epoker. Den første perioden fra 1970 til 1980 viser hvordan Bergen havn måtte tilpasse seg de nye endringene som skipsfarten brakte med seg. Perioden mellom 1980 og 1990 viser mer hvordan havnen skulle utvikle og befeste sin egen posisjon. Hovedproblemene mellom 1970 og 1990 omfattet mangel på arealer som tilfredstilte havnevesenets behov, og villigheten eller mulighetene til å investere for å få gjennomført de nødvendige endringene. Havnevesenet var av den oppfatning at investeringer var viktig, og det var helt nødvendig for å hevde seg innenfor skipsfarten. Dermed fikk de oppleve hardere økonomiske tider for en periode. Etter at investeringene var gjennomførte ville de gå inn i roligere perioder hvor det ble viktig å markedsføre seg selv for igjen å få trafikken til å gå over Bergen havn. Til tross for tunge tider var det positivt at havnevesenet viste villighet til å endre havnen i takt med utviklingen. En rekke av kravene som havnevesenet møtte ble ikke innfridd på 1970-tallet. Skyldes dette den delvise mangelen på statlig engasjement? Havnene ble ikke gitt samme oppmerksomhet som andre transportsektorer, men på den andre siden manglet det en klar og tydelig havnepolitikk. Så lenge havnevesenet selv ikke hadde klarlagt hva de hadde behov for var det vanskelig for staten å vite hva de skulle bevilge midler til. Det var ikke beregnet i Norsk Samferdselsplan at Bergen havn hadde behov for økonomisk støtte og midler før etter 1990. Det var vanskelig for havnevesenet i Bergen å ta alt ansvaret alene, i alle fall så lenge de stod under kommunalt eierskap. Det hadde blitt uttalt fra kommunalt hold at havnen i Bergen var av stor betydning for byen og næringslivet. Nettopp derfor burde kommunen hjulpet havnevesenet i større grad enn hva som var tilfelle med å gjøre havnen mer betydningsfull.

²⁰⁵ Se vedlegg 3 for Bergen havns budsjett i perioden 1972-1990.

5.3 Bergen, en stor og internasjonal skipsfartsby²⁰⁶?

For havnevesenet i Bergen var det først og fremst de økonomiske faktorene som gjorde det vanskelig å etablere havnen som en viktig havn innenfor den nasjonale skipsfarten. Det var ikke enkelt og skaffe til veie de nødvendige midlene for at havnen skulle utvikle seg i den retningen som havnevesenet ønsket. I denne forbindelse kan det diskuteres om havnevesenet, i forsøkene på å skaffe seg midler og økte inntekter, fortok en rekke valg som viste seg å være mindre heldige. Hovedsakelig innebar dette satsningen på oljevirksomheten som var under utvikling på kontinentalsokkelen. Oljen viste seg å være mindre inntektsgivende enn havnevesenet hadde sett for seg, og det ble ikke bedre etter hvert som årene gikk. På den andre siden lå det et stort potensial her, som med de rette forutsetningene, kunne utnyttes bedre. Stavanger var imidlertid raskere ute med å benytte mulighetene til å bygge ut for oljevirksomhetens formål. Jeg mener dette kan ses i sammenheng med politikernes rolle, kanskje var det fordi at de kom for sent på banen at Bergen ble forbigått av Stavanger. En rekke av planene havnevesenet i Bergen hadde lagt frem med tanke på utbygging og forbedringer var beregnet ut fra at oljevirksomheten skulle spille en relevant rolle for havnens utvikling og posisjon som en viktig havn. Det ble blant annet lagt frem planer om bygging av en ny industrihavn som skulle benyttes til tilleggsfunksjoner, oljevirksomheten var en av disse. Siden en del av planene ikke lot seg gjennomføre og måtte skrinlegges ble Bergen havns muligheter til å ta del i den internasjonale skipsfarten svekket. Det er imidlertid ikke sikkert at endringene ville ført til en styrket posisjon internasjonalt, til det lå Bergen havn dårlig geografisk plassert med tanke på forbindelser ut på kontinentet.

Utvalget som tok for seg utviklingen av norske havner ytret et ønske om at det skulle opprettes noen få sentrale havner i Norge og at Bergen havn skulle være en av disse. For at dette skulle være mulig ble havnevesenet nødt til å foreta grep slik at trafikken over havnen økte og godsunderlaget ble bedre. Et alternativ var som nevnt overfor å trekke til seg større deler av næringslivet enn det som var tilfelle. I og med at Bergen havn var en stykkgodshavn ville det være et naturlig område å satse mer på, men det ville også være lurt å utvide satsningsområdene slik at tilbudet og tjenestene ble bedre. Dette ble forsøkt gjennom økt satsning på oljevirksomheten, men denne gav ikke like mye igjen som forventet. Gjennom forsøkene på å etablere et interkommunalt samarbeid med en rekke kommuner i områdene rundt Bergen viste havnevesenet at de var interesserte i å drive etter internasjonale modeller,

²⁰⁶ Hva som regnes som en internasjonal skipsfartsby er vanskelig å definere, men for eksempel så regnes Rotterdam å være på det høyeste nivået. Men det finnes også andre med ulike kvalifikasjoner og nivåer.

og Nils Standal uttalte at dette var et banebrytende arbeid fra havnevesenets side. Var det banebrytende fordi en slik organisasjonsstruktur ikke var vanlig i Norge? Det var tydeligvis vanlig i større internasjonale havner og dermed et tegn på at norske havner ikke fulgte utviklingen i det tempoet som var ønskelig. Likevel ville et slikt samarbeid være positivt fordi det ville gi Bergen havn et større område og muligheter til å tilby brukerne av havnen et bredere tilbud. Det var tross alt positivt at Bergen havn fulgte etter de internasjonale trendene og forholdene.

På et område var Bergen havns posisjon sterkere og bedre enn de fleste andre havner både nasjonalt og internasjonalt, og innenfor dette området kunne Bergen regnes som en stor og viktig skipsfartsby. Cruisetrafikken hadde vært viktig for Bergen helt siden begynnelsen av 1900-tallet, og havnen opplevde økning i denne typen trafikk fra år til år. Det var tydelig at dette var en side ved utviklingen som ikke krevde like mye endringer som andre deler av havnens virksomhet, selv om havnen måtte tilpasse seg forholdene. I og med at cruisetrafikken brakte med seg inntekter, ble den viktig for byen og havnen, men det var først og fremst Bergens næringsliv som nøt godt av at passasjerene la igjen penger i byen. Samtidig er det viktig å huske på når det gjelder cruisetrafikken at Bergen havn ikke har opplevd den samme konkurransen fra andre havner på dette området som for eksempel når det gjaldt godsunderlag og trafikk. Dessuten var cruisetrafikken også viktig for en rekke andre aktører og ikke bare for havnevesenet. Så det var nok ikke havnevesenet i Bergen som tjente mest på den trafikken, men derimot byens næringsliv og ulike turistmål.

Som vist overfor vil jeg si at på visse områder kunne Bergen regnes som en internasjonal skipsfartsby, men jeg vil ikke likestille den med andre større skipsfartsbyer. Dette fordi jeg har argumentert for at utviklingen mellom 1970 og 1990 ikke gikk raskt nok og at havnen fremdeles manglet en rekke fasiliteter som andre havner hadde. Og det er vanskelig å sidestille Bergen som skipsfartsby med andre større byer som har større kapasitet og forhold som infrastruktur, trafikkgrunnlag og økonomi tilrettelagt. Konkurransen fra andre transportformer har gjort skipsfartens betydning og utvikling vanskeligere. Både fly, biler og jernbane hadde sine andeler av transportmarkedet, dessuten var det også konkurranse fra andre havner i Norge. På ett felt skilte Bergen seg ut, og det var som tidligere nevnt innenfor cruisetrafikken. Også her opplevde skipsfarten at andre og enklere måter å reise på enn med skip ble mer og mer utbredt. Konkurransen var størst fra flytrafikken, men Bergen klarte å bevare sin status som en viktig havn for cruisetrafikken til tross for denne konkurransen. Dette

fordi undersøkelser viser at det var få havner i Norge som kunne konkurrere med Bergen om anløp av cruiseskip og det er derfor jeg mener at Bergen kunne og fremdeles kan kalles en viktig skipsfartsby.

5.4 Veien videre etter 1990

Kanskje noe av det viktigste som skjedde i 1990 var at det ble inngått et interkommunalt samarbeid mellom Bergen kommune, Hordaland Fylkeskommune og ti av kommunene i områdene rundt Bergen. Dette bidro til at havnen fikk utvidet sine områder og hadde muligheter til å tilby bedre og flere tjenester. Fremdeles er det flere utfordringer som venter havnen fremover. Det er viktig at Bergen havn også i fremtiden klarer å fortsette med å profilere seg selv som den store cruisehavnen den var allerede på 1970-tallet og fremdeles er i dag. Gjennom et samarbeid med Hordaland Fylkeskommune ble det større nærhet til avgjørelsene som ble tatt, og de som skulle ta avgjørelsene hadde kanskje et tettere forhold til havnen. Dette kunne igjen føre til andre og bedre prioriteringer i fremtiden.

I "Fylkesplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet" står det at en bør "Vidareutvikle Bergen og Omland Hamn for effektiv håndtering av sjøverts transport til og fra regionen, og etablere Bergen som ei attraktiv eksport/importhamn med nasjonale havnefunksjoner. Tungtransporten må bli overført fra veg til sjø der dette er naturleg og mogleg." Fylkesplanen ble godkjent av Miljøverndepartementet 17. oktober 1994.²⁰⁷ Målet med planen var at Bergen skulle utvikles som kommunikasjonsknutepunkt med gode nettverk innenfor fly, jernbane, sjø og vei til både nasjonale og internasjonale markeder. Gode forbindelser ut av regionen var viktig dersom næringslivet skulle være konkurransedyktig på et markedsområde som var rettet mot eksport. Fylkesplanen mente at i forhold til et nasjonalt og et internasjonalt marked hadde Bergen et godt utgangspunkt med sin posisjon som hovedstad på Vestlandet, med et rikt merkantilt og kulturelt miljø. Bergensområdet var også strategisk plassert i forhold til tunge nasjonale eksportnæringer innenfor industri og turisme, og som endepunkt for regionale forbindelser.²⁰⁸ Med sin beliggenhet og rolle som Vestlandets hovedstad og midtpunkt, hadde Bergen Havn gode utviklingsmuligheter som sentralhavn for handelen mellom Vest- Norge og utlandet. Det eksisterte et velutviklet og tradisjonsrikt shippingmiljø, inkludert en betydelig rederivirksomhet som styrket grunnlaget. Dessuten var jernbanetilknytning direkte i havnen også et fortrinn. Over svært mange år hadde Bergen

²⁰⁷ Bergen – et knutepunkt i nasjonale og internasjonale transportkorridorer 1996: 25.

²⁰⁸ Fylkesdelsplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet 1993.

kontinuerlig utviklet seg som en, til en hver tid, moderne internasjonal skipsfartsby, og var kjent for dette. Derfor var Bergen Havn det naturlige knutepunkt for internasjonal skipstrafikk til og fra Vestlandet.²⁰⁹

Fylkesdelsplanen fra 1993 konkluderte altså med at Bergen var som en internasjonal skipsfartsby å regne med gode forbindelser til både innland og utland. Særlig blir Bergens beliggenhet trukket frem som positivt for utviklingen. Dette står litt i kontrast til det som har kommet frem tidligere, og da særlig når det gjaldt containertrafikken. Her ble det hevdet at nettopp den geografiske beliggenheten ikke var fordelaktig i forhold til containertrafikken og det å utvikle seg til en sentral containerhavn. Men Bergen havn ligger sentralt til når det gjelder andre former for trafikk og har som sagt blitt en viktig del av den internasjonale cruisetrafikken med økning i antall anløp hvert år. Det er tydelig at også Fylkesdelsplanen var av den oppfatning at Bergen havn hadde store muligheter til å utvikle seg videre som en viktig havn og at det fremdeles var en lang vei å gå før mulighetene var fullstendig utnyttet. Selv om tiårene før 1990 hadde vært preget av utvikling var det tydelig at mye kunne gjøres også etter 1990.

Hans-Carl Tveit fra Venstre uttalte i Byavisen 14.april 2009 at kommunen og havnevesenet i over 20 år hadde diskutert og utredet hvordan Bergen skulle utvikles som havneby. I følge Tveit var området på Dokken per 2009 mer en lagringsplass for containere enn et sentrum for en av Nord-Europas største havner. Denne betegnelsen innebærer at alle områdene som Bergen Havnevesen betjener er tatt med i betraktning. Oppfatningen var den at området rundt Dokken kunne vært brukt i større grad og på en mer moderne måte. Tveit og Venstre mente at andre store havnebyer som Bergen kunne sammenlignes med, som for eksempel Stavanger og Helsingfors, har flyttet havnen ut av selve bykjernen for å skaffe bedre plass og enklere innseilingsforhold. På den andre siden ble store områder frigjort til utvikling av byen. I den sammenhengen mente Venstre at området rundt Dokken og Puddefjorden kunne utvikles til en ny bydel. I følge Tveit var det uforståelig hvorfor det har vært nøling fra både kommunens og havnevesenets side i så mange år. Alternativene til en ny havn har vært mange, og Venstres forslag var å legge havnen til et område lenger sør for byen. På den måten kunne seilingstiden kortes ned og det ville være mulig å finne et område hvor havnen kunne videreutvikles. Forslaget var at havnen kunne legges i Sund kommune, rett over fjorden fra

²⁰⁹Bergen og Omland Havn – Betydningen for byen og omlandet av den sentralt beliggende stykkgodshavnen 1998: 12.

Flesland. Det ville ikke være riktig med en havn i området rundt Flesland fordi det en eller annen gang i fremtiden ville ødelegge for bebyggelsen.²¹⁰ Det er imidlertid uvisst hva Tveit mente med en av Nord-Europas største havner og hvordan han målte Bergen havn opp mot andre havner.

5.5 Konklusjon

Selv om utviklingen ved Bergen havn ikke gikk raskt nok i perioden mellom 1970 og 1990 viser denne masteroppgaven at havnen ikke stagnerte på disse tjue årene. Havnevesenet fikk gjennomført en rekke nødvendige endringer for å bevare sin rolle innenfor samferdselen. Det viktigste var tilpasningen til containertrafikken, og utbygging og nytt utstyr gjorde det mulig for Bergen havn å ta del i den internasjonale utviklingen. Dette til tross for at Bergen havns innvirkning ikke ble like sterk som det havnevesenet hadde sett for seg, i alle fall ikke internasjonalt sett. Så lenge havnens posisjon ikke forsvant helt fikk heller havnevesenet etter hvert iverksette flere tiltak for øke dens betydning. Den store betydningen Bergen havn en gang hadde hatt ville være vanskelig å gjenopprette, spesielt med tanke på at andre deler av transportsektoren hadde fått større innvirkning enn tidligere. Det lå likevel et stort potensial i den videre utviklingen av havnen som i fremtiden kunne bidra til å gjenskape noe av denne viktigheten. Artikkelen fra Byavisen viser at det fremdeles er en rekke ting som må utvikles og som kommunen og havnevesenet må komme til enighet om. Dette gjelder tankene om en ny havn og hvor det er aktuelt å plassere denne. I tillegg må Bergen utvikles til en mer moderne havneby, og dette er fullt mulig dersom alle fasilitetene kommer på sin rette plass. Disse må være adskilt mellom gods og passasjertrafikk. Derfor egner det seg best at cruisetrafikken fremdeles er samlet i sentrum av Bergen, mens en større godshavn i stedet for kan legges utenfor byen hvor det vil være muligheter for større kapasitet.

Hvis Bergen kunne klart å bli en mer moderne havneby ville trafikken over havnen øke. Dermed ville også godsunderlaget øke og Bergen havn ville med dette skaffe seg en sterkere posisjon innenfor skipsfarten. Bergen havns økonomi var ikke den aller beste og dette stemte overens med det Nils Standal fortalte. Når han kom til Bergen i 1974 var det nødvendig med en rekke endringer for at havnen skulle bli mer rasjonell og effektiv. Havnevesenet fikk til en viss grad til en mer rasjonell drift gjennom at antallet ansatte gikk ned og at de kuttet ut drift som ikke var lønnsom. Det var imidlertid behov for en enda større samling av områder

²¹⁰ Hans -Carl Tveit i Byavisen 14. april 2009.

dersom havnen skulle bli mer effektiv i avviklingen av trafikken. Det var kun området rundt Dokken som var tilfredsstillende i forhold til planene, men også her ville kapasiteten til slutt være oversteget. I kapittel 4 i denne oppgaven ble det fra havnevesenets side påpekt at det var nødvendig med bedre markedsføring av havnen for å øke trafikken, det kommer imidlertid ikke frem hva denne markedsføringen gikk ut på og om den hjalp havnevesenet til å bedre sin egen situasjon. Til tross for en bedret økonomisk situasjon i perioden mellom 1980 og 1990 viste tallene over havnevesenets budsjett at havnekassen måtte ha et større tilskudd fra kommunen hvert år for å dekke underskuddene. Disse tallene er ikke i samsvar med det som ble sagt om at den økonomiske situasjonen bedret seg. Arealproblemene ved havnen var ikke løst og det dukket aldri opp noe godt alternativ til en ny havn ved Flesland. Denne våren, altså i 2009 skal det legges frem et nytt forslag om en ny havn i Bergen.

Kilder og Litteratur

Kilder:

Offentlige utredninger og proposisjoner:

NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner.*

NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan.*

Odelstingsproposisjon nummer 75 (2007-2008), *Om lov om havner og farvann.*

Internettkilder:

BBC-History. Hentet 13.oktober 2008 fra:
http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/brunel_kingdom_isambard.shtml

Forsidebilde av Bergen havn. Hentet 13.april 2009 fra:
www.cargoportbergen.no/map1.html

Kart over Bergen havn og Bergen havn og omland. Hentet 24. april 2009 fra:
www.bergenhavn.no

Kostnadsansvarsprinsippet. Hentet 21. februar 2009 fra:
<http://havn.no/transport.asp>

Store Norske Leksikon. Hentet 9.mars 2009 fra:
www.storenorskeleksikon.no

Planer:

Bergen havn i åttiårene, Rullering av kommuneplanen for perioden 1982-89.
Lånt av Nils Standal.

Havneplan for Bergen Havn 1976 – del 1: De sentrale havneområder.
Hentet på Bergen Byarkiv.

Havneplan for Bergen – vurdering av behovet for og lokalisering av ny havn for tilleggfunksjoner og fremtidig hovedhavn 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Norsk Havneplan, utviklingsmuligheter for en landsdelshavn – del 2; spesiell del, 1985.
Lånt av Nils Standal.

Brev og skriv:

Bergen Havnestyre, sak nummer 55, 28. juli 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Brev til bystyrets medlemmer og varamenn fra bysektretæren i Bergen kommune, 15.mars 1978. Hentet på Bergen Byarkiv.

Forslag fra Bergen Losse- og Lastearbeiderforening, 8.juni 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Havnestyrets forhandlingsprotokoll fra 21. februar 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Skriv til kommuneutvalget fra Rådmannen i Bergen, 1976. Hentet på Bergen Byarkiv.

Utkast til kommuneplan for Bergen 1978-1985, fra Bergen Havnevesen, 5.oktober 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Utskrift fra havnestyret forhandlingsprotokoll, 20.oktober 1977. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmeldinger:

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1972. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1973. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1974. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1976. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1978. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1979. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1980. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1981. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1982. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1983. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1984. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1985. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1986. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1987. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1988. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1989. Hentet på Bergen Byarkiv.

Årsmelding fra Bergen Havnevesen 1990. Hentet på Bergen Byarkiv.

Intervjuer/samtaler og e-poster:

Intervju med Terje Michelsen, 7. mars 2008.

Samtale med Nils Standal, 2. september 2008.

E-post fra Rune Mjøs ved Norsk Havneforbund, 9. oktober 2008.

E-post fra Nils Standal, 4. januar 2009.

E-post fra Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen, 22. januar 2009.

E-post fra Helen Hovland ved Bergen og Omland Havnevesen, 29. januar 2009.

E-post fra Nils Standal 21. mars 2009.

Litteratur:

Bakka, D. 1998. *Byen ved de syv hav: Det maritime Bergen*. Bergen.

Black, J. 2002. *Oxford Dictionary of Economics*. New York.

Broeze, F. 2002. *The globalisation of the oceans: containerisation from the 1950s to the present*. Newfoundland.

Corlett, E. 1981. *The Ship. The revolution in Merchant Shipping 1950-1980*. London.

Grønlie, T. 2001a. *Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken*. I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. 39-67. Oslo.

Grønlie, T. 2001b. *Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift*.

I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. 301-333. Oslo.

Gustavsen, F. 1996. *Transporten i hundre, Norsk Transportarbeiderforbunds historie 1896-1996*. Oslo.

Kjeldstadli, K. 1999. *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo.

Levinson, M. 2006. *The Box, How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*. New Jersey.

Nilsen, T.L. 2001. *Bergen og sjøfarten V, mot nye utfordringer 1939-1973*. Bergen.

Standal, N. 2008. *Jubileumshefte i forbindelse med Bergen Havnebetjentes Forenings 100-årsjubileum*.

Tenold, S. 2006. *Tankers in trouble: Norwegian Shipping and the crisis of the 1970s and 1980s*. Newfoundland.

Van den Burg, G. 1969. *Containerisation: a modern transport system*. London.

Artikler, tidsskrift og rapporter:

”Bergen – et knutepunkt i nasjonale og internasjonale transportkorridorer”. Bergen 1996. Fått fra Hordaland Fylkeskommune.

”Bergen og Omland Havn – betydningen for byen og omlandet av den sentralt beliggende stykkgodshavnen”. Bergen 1998. Lånt av Nils Standal.

Foredrag holdt av Professor Eivind Bratteland ved NTH, september 1988.

Frøiland, Ø. 1993. Hvorfor havn her? – Om havnebyens funksjon og organisasjon. *Vern og miljø* nr. 2, s. 47-55.

”Fylkesdelsplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet, 1992-1995”.

Vedtatt fylkestinget 17. juni 1993.

”Kostnader og effektivitet i norske trafikkhavner”. TØI-rapport 344/1996.

Standal, N. 1993. Bergen havn i nåtid og i fremtid. *Vern og miljø* nr. 2, s. 121-126.

Aviser:

”Bergen trenger containerterminal snarest mulig”. *Norges Handels- og Sjøfartstidende*, 14.juni 1972.

”Containertransporten”. *Bergens Tidende*, 17.april 1972.

Tveit, H-C. 2009. Bergen trenger ny havn. *Byavisen*, 9. april.

Vedlegg

Vedlegg 1: Kart over Bergen Havn



Vedlegg 2: Kart over Bergen og omland



Vedlegg 3: Tabell over Bergen havns budsjett

År	Inntekter	Utgifter	Under-/Overskudd
1972	11 917 879,-	12 027 695,-	-109 816,-
1973	14 263 427,-	12 762 594,-	1 500 833,-
1974	14 918 061,-	13 124 388,-	1 793 673,-
1975	14 158 375,-	15 022 087,-	-863 712,-
1976	14 982 565,-	16 432 518,-	-1 449 953,-
1977	17 194 000,-	17 041 000,-	153 000,-
1978	20 065 000,-	20 062 000,-	3000,-
1979	20 652 000,-	22 560 000,-	-1 908 000,-
1980	23 673 000,-	26 334 000,-	-2 661 000,-
1981	28 038 000,-	29 220 000,-	-1 182 000,-
1982	28 600 000,-	32 159 000,-	-3 559 000,-
1983	29 282 000,-	33 899 000,-	-4 617 000,-
1984	33 597 000,-	37 494 000,-	-3 897 000,-
1985	32 166 000,-	35 954 000,-	-3 788 000,-
1986	34 480 000,-	39 273 000,-	-4 793 000,-
1987	36 159 000,-	43 293 000,-	-7 134 000,-
1988	38 954 000,-	42 551 000,-	-3 597 000,-
1989	40 731 000,-	43 043 000,-	-2 312 000,-
1990	41 265 000,-	48 713 000,-	-7 448 000,-

Tallene er hentet fra Bergen Havnevesens årsmeldinger fra 1972-1990

I og med at havnevesenet skulle være et forretningsmessig foretak var målet en balanse mellom inntekter og utgifter. Eventuelle underskudd skulle i henhold til havneloven, dekkes av Bergen Kommune.