



NORDLANDSFORSKNING

SAMFUNNSNYTTEN AV HURTIGBÅTTILBUDET I NORDLAND

En gjennomgang av prosess og vedtak om reduksjoner
i rutetilbudet for NEX1 og 2 – vedtatt i Fylkesrådet og Nordland
fylkesting i 2024 og 2025

Jarle Løvland, Jens Hansen, Julien Lebel og Brigt Dale

SAMFUNNSNYTTEN AV HURTIGBÅTTILBUDET I NORDLAND

-
En gjennomgang av prosess og vedtak om reduksjoner i rutetilbudet for NEX1 og 2
– vedtatt i Nordland fylkesting i 2024 og 2025

av

Jarle Løvland, Jens Ørding Hansen, Julien Lebel og Brigt Dale

PUBLIKASJONSINFO

Copyright © 2025 NORDLANDSFORSKNING
Utgitt av Nordlandsforskning AS

Nordlandsforskning AS
Postboks 1490
N-8049 Bodø
Tlf. +47 754 11 810
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning .no

Tittel på arbeidsnotatet: SAMFUNNSNYTTEN AV HURTIGBÅTTILBUDET I NORDLAND. En gjennomgang av prosess og vedtak om reduksjoner i rutetilbudet for NEX1 og 2 – vedtatt i Nordland fylkesting i 2024 og 2025
Arbeidsnotat nummer: 17/2025
ISBN (digital): 978-82-7321-924-4
ISSN (digital): 2704-033X

Publiseringsdato: 21. august 2025
Forfatter(e): Jarle Løvland, Jens Ørding Hansen, Julien Lebel og Brigt Dale
Prosjektnummer: 2012
Antall sider: 46

INNHold

SAMFUNNSNYTTEN AV HURTIGBÅTTILBUDET I NORDLAND.....	1
INNHold.....	3
FORORD	4
1. BAKGRUNN	5
1.1 INNLEDNING.....	5
1.2 FORMÅL MED UTREDNINGEN	6
1.3 METODISKE OG FAGLIGE FORUTSETNINGER FOR EVALUERINGEN.....	6
2. BESKRIVELSE AV HURTIGBÅTTILBUDET	6
2.1 HURTIGBÅTTILBUDET MED NEX1 OG 2	6
2.1.1 Hurtigbåttilbudet som en viktig del av transportsystemet i Nordland.....	7
2.1.2 Passasjerstatistikk	9
2.1.3 Regularitet.....	12
3. BAKGRUNN OG RAMMEBETINGELSER.....	16
3.1 TRANSPORTBEHOV OG -TILBUD FOR GODS – KYSTGODSRUTEN	17
3.2 ENDRINGER I FYLKESKOMMUNENES INNTEKTSSYSTEM.....	17
3.3 KOSTNADSUTVIKLING I SJØTRANSPORT SISTE 10 ÅR.....	20
3.4 SUBSIDIERING AV BILLETTER PÅ BUSS, FERJE, HURTIGBÅT OG FLY	21
3.5 INNFAasing AV NULLUTSLIPPSTEKNOLOGI I SJØTRANSPORT	22
3.6 INNSPILL OG HØRINGSPROSESS (DOKUMENTANALYSE)	23
3.7 ANBUDSPROSESS OG KONTRAKTSFORHOLD	23
3.8 VURDERING AV ADMINISTRATIV PROSESS OG KUNNSKAPSGRUNNLAG	25
3.9 DRIFTSMESSIGE FORHOLD OG VURDERINGER.....	26
3.10 BEREGNINGER AV INNTEKTSEFFEKTER AV KUTTFORSLAGENE	26
3.10.1 Kutt for Svolvær og Skrova	29
3.10.2 Nedlegging av NEX2 Sommer Bodø – Steigen – Hamarøy	29
3.10.3 Kutt lørdagsruten NEX2	29
3.10.4 Kutt lørdagsruten NEX1	30
3.10.5 Oppsummert effekt av forslag om kutt i tilbudet	30
4. INTERVJUER MED BRUKERINTERESSER	32
4.1 METODE	32
4.2 INTERVJUER MED INTERESSETER OG BRUKERGRUPPER.....	33
4.3 TEMATISK OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN.....	33
4.3.1 Hurtigbåten som samfunnsbærende infrastruktur	33
4.3.2 Konsekvenser for bosetting og rekruttering	34
4.3.3 Næringslivets avhengighet av hurtigbåten	34
4.3.4 Reiselivets sårbarhet og potensial.....	35
4.3.5 Politiske prioriteringer og samfunnsøkonomiske vurderinger	36
4.3.6 Styling, eierskap og kontraktsmodeller.....	36
5. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER VIDERE	38
REFERANSER	44
VEDLEGG -HURTIGBÅTKARTET FOR NEX NORDLAND 2025 (KILDE: NFK).....	46

FORORD

Nordlandsforskning ble i mars tildelt oppdraget fra NHO Nordland i samarbeid med Salten regionråd, Helgelandsrådet, Polarsirkelrådet og Lofotrådet med å foreta en analyse og vurdering av samfunnsnyttene av hurtigbåttilbudet i Nordland og ut fra dette utarbeide et kunnskapsgrunnlag for betydningen av NEX1 og NEX2-rutene. Bakgrunnen var vedtaket om reduksjoner i hurtigbåttilbudet som ble gjort av fylkestinget i desember 2024 med særlig fokus på NEX 1 og NEX 2-rutene Sandnessjøen – Bodø – Lofoten.

Gjennom analyser av samfunns mål og verdiskaping knyttet til hurtigbåttilbudet, skal oppdraget bidra til et kunnskapsbasert grunnlag for beslutninger om fremtidig planlegging av hurtigbåttilbudet i fylket. Forslaget om kutt kom opp som et av tiltakene fylkestinget vurderte som følge av ressursmessige forutsetninger for økonomiplan og budsjettbehandlingen. I etterkant av vedtaket ble det stilt spørsmål om både premissgrunnlaget og prosessen var tilstrekkelig og egnet til å treffe beslutninger om redusert tilbud på en hensiktsmessig og ansvarlig måte. Administrasjonen fikk også i oppdrag å se nærmere på forslagene til endringer og komme med forslag til forbedringer. Fylkesrådet behandlet dette forslaget i sitt møte 29. april 2025. Etter planen skulle saken opp i fylkestingets møte i juni. I dette møtet behandlet man interpellasjoner knyttet til kuttforslag og fylkesråden for samferdsel redegjorde for status i iverksettingen av vedtak (FT-sak 51/2025). Fylkesrådet valgte å utvide sommersesongen for NEX1 og 2, anløp av Bjørn og Holkestad (behovsanløp) når kai er tilrettelagt, samt nedlegging av regionpendelen fra 1. april 2025. Fylkesrådet har vedtatt nedlegging sommerruten NEX2 fra 2026. Ruten mellom Sandnessjøen og Brønnøysund tirsdag og fredag ble også nedlagt fra starten av sommerruten 1. juni. Fylkesrådet skal vurdere alternative lokale løsninger, sett i sammenheng med reforhandlingene av anbudene, før ruteproduksjonen reduseres.

Hovedfokus i utredningen er å gjennomføre en analyse og utarbeide et kunnskapsgrunnlag for betydningen av hurtigbåttilbudet i Nordland, med særlig fokus på NEX 1 og NEX 2-rutene Sandnessjøen – Bodø – Lofoten. Et viktig premiss har vært å kunne gjøre en vurdering av kunnskapsgrunnlaget og prosessen rundt fylkets vedtak om kutt, og vurdere dette i forhold til den samfunnsmessige betydningen hurtigbåttilbudet langs nordlandskysten har for befolkning, reiseliv/ rekreasjonsaktivitet og næringsliv i kystkommunene. Hensikten er å kunne beskrive nødvendige elementer i et fullverdig kunnskapsgrunnlag og drøfte relevante problemstillinger i tilknytning til prioritering, planlegging, drift, finansiering og opprettholdt samfunnsnytte av dette kommunikasjonstilbudet. Siktemålet videre er at dette kan bidra til å styrke den politiske og administrative oppfølgingen av prosessen gjennom fylkesting og fylkesråd.

Rammene for gjennomføringen både i form av tid og økonomi har vært svært begrenset. Dette innebærer naturligvis at vi i utredningen har foretatt en prioritering av metoder og omfang i gjennomføringen for å sikre et mest mulig valid og pålitelig faktagrunnlag for å belyse problemstillinger og kunne komme med konklusjoner og anbefalinger.

Bodø, 21. august 2025

Forfatterne

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Bakgrunnen for utredningen er at Fylkesrådet i Nordland i november 2024 foreslo å kutte alle lørdagsrutene på Nordlandsekspressen, fra Svolvær i nord til Sandnessjøen i sør. Forslaget inngikk som et av tiltakene i oppfølgingen av fylkeskommunens økonomiplan og budsjett og nedtaket i de økonomiske rammene for driften av samferdselstilbudet.

Forslaget fra fylkesrådet i Nordland om kutt i rutetilbudet for NEX1 (Bodø-Sandnessjøen) og NEX2 (Bodø-Svolvær) i 2025 omfattet også ytterligere nedtak videre i den inneværende drifts-/kontraktsperioden fram til 2027. Det ble også foreslått også å ta bort sommerruta Bodø – Steigen – Hamarøy og at Nordlandsekspressen ikke skal gå til Svolvær og Skrova på vinteren. Forslagene og saksunderlaget for forslagene om kutt i rutetilbudet ble fremlagt av samferdselsråden og er oppsummert i saksgrunnlaget for FT-sak 162-2024.

Nordland fylkesting vedtok så i møte i desember 2024 å gjennomføre kutt i rutetilbudet for hurtigbåt i Nordland. Reduksjonene var bl.a. knyttet til hurtigbåtrutene NEX1 mellom Bodø og Sandnessjøen, og NEX2 mellom Bodø, Steigen og Lofoten. Begrunnelse for vedtaket var at hurtigbåttilbudet måtte tilpasses de økonomiske rammebetingelsene for fylkeskommunen i økonomiplan og langtidsbudsjett for drift og investeringer fram mot 2028.

I saksunderlaget pekes det på utfordringsbildet for finansieringen av tjenestetilbudet pga både generelle begrensninger i de økonomiske rammene og høy kostnadsvekst på 30% innen samferdsel som gjør det nødvendig å tilpasse virksomheten i form av reduserte tilbud. Det pekes også på at forslagene er forankret i den regionale planstrategien for Nordland som fylkestinget vedtok i oktober 2024 med fokus på å

1. Trekke i felles retning for å styrke regionens rolle nasjonalt og internasjonalt
2. Forbedre samfunnssikkerheten og sikre kritisk infrastruktur
3. Skape god balanse mellom bruk og vern av natur og arealer
4. Utvikle livskraftige lokalsamfunn og konkurransedyktig næringsliv

I forslag til vedtak er forslagene til kutt på samferdselsområdet oppsummert i saksdokumentets punkt 7:

1. Prøveprosjektet HentMeg i Bodø (tidligere linje 9) nedlegges.
2. Kutt av lørdagsrute i vinterruten (19. august – 22. juni) for Nordlandsekspressen 1 (Bodø-Sandnessjøen).
3. Rutetilbudet for Nordlandsekspressen 2 (Bodø-Svolvær) reduseres i vinterruten (1. september – 31. mai) med at ruten kun betjener Bodø–Skutvik og at lørdagsruten (Bodø–Skutvik) utgår i sin helhet i vinterruten.
4. Nedleggelse av sommerrute Nordlandsekspressen 2 til Helnessund og Skutvik.
5. Hurtigbåtruten Regionpendelen legges ned.
 - a. Fartøyet (eid av fylkeskommunen) skal benyttes i hurtigbåtruten i Rødøy ved ny kontraktsoppstart 1. august 2025.
 - b. Skoleruten i Rødøy legges ned og innarbeides i hurtigbåtruten i Rødøy.

6. Hurtigbåtruten Brønnøysund-Sandnessjøen legges ned.

Videre foreslo Fylkesrådet i innstillingen til vedtak en oppjustering av takster på 4,1% for buss og hurtigbåt, mens prisjusteringer for ferjetilbudet ville følge Autopass-regulativet. Det ble også vist til tidligere FT-sak fra 2017 om det nye samferdselskartet som bakgrunn for at fylkeskommunen ikke lenger ville gi støtte til kommunale båtruter, samt at grensene for fri skoleskyss for ungdom ble økt fra 4 til 6 km. Fylkesrådet fikk også i oppgave å se nærmere på hvilke muligheter og justeringer av forslaget som kunne gjøres innenfor rammene av den inneværende kontraktsperioden.

Fylkesrådet vedtok på denne bakgrunn i sitt møte 29. april å utvide sommersesongen for NEX1 og 2. Man valgte å innføre behovsanløp på Bjørn og Holkestad når kaifasiliteter er blitt forbedret, samt nedleggelse av sommerruten for NEX2 fra 2026. Ruten mellom Sandnessjøen og Brønnøysund ble også kuttet fra starten av sommerruten 1. juni i år.

I fylkestingets møte i juni vedtok man etter orienteringen fra samferdselsråden å oversende et forslag tilbake til fylkesrådet om å vurdere muligheten for å kunne videreføre hurtigbåttilbudet på dagens nivå.

1.2 Formål med utredningen

Arbeidet med utredningen ble igangsatt i mars 2025 med sikte på å kunne ferdigstilles mot sommeren.

Hovedelementene i utredningen er å belyse samfunnsnyttene av hurtigbåttilbudet i Nordland og konsekvensene av de foreslåtte tiltakene, samt å belyse hvilken betydning transporttilbudet har for næringsliv og lokalsamfunn langs kysten i de områder som trafikkeres og berøres av eventuelle nedtak.

1.3 Metodiske og faglige forutsetninger for evalueringen

I avklaringer med oppdragsgiver ble det lagt til grunn for arbeidet at det ikke ville være mulig å gjennomføre en full samfunnsøkonomisk analyse av tjenestetilbudet og de samfunnsmessige konsekvensene av forslagene, men at arbeidet med utredningen burde legge vekt på å få fram bredden i de samfunnsmessige effekter og konsekvenser av hurtigbåttilbudet og endringene. Dette innebar også at man har lagt hovedvekten på foreliggende grunnlagsdata fra saksutredning, underlagsdokumenter og vedtak, samt innhenting av kvalitativ informasjon fra brukerinteresser i lokalsamfunn og næringsliv langs i de områder som særlig blir berørt av forslagene så langt.

2. Beskrivelse av hurtigbåttilbudet

2.1 Hurtigbåttilbudet med NEX1 og 2

I dette avsnittet er rutetilbudet for Nordlandsekspressen for sommersesongen 2025 beskrevet og vurdert. Rutene strekker seg fra Svolvær i nord til Sandnessjøen i sør og dekkes med to

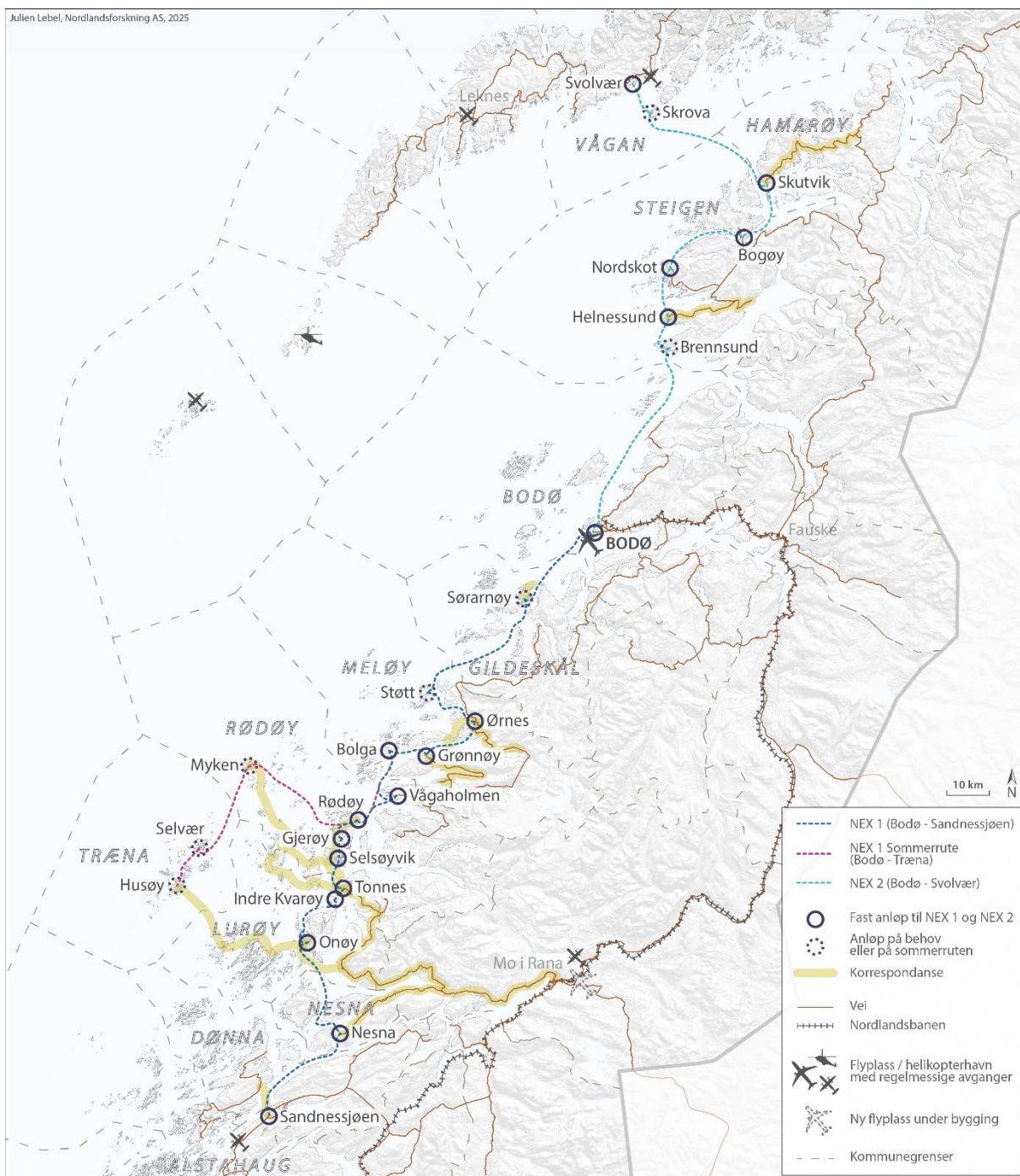
fartøyer; NEX1 i sør og NEX2 i nord. Rutetilbudet inndeles i sommer- og vintersesong for hhv periodene 1. mai - 1. september, og 1. oktober – 30. april.

2.1.1 Hurtigbåttilbudet som en viktig del av transportsystemet i Nordland

Hurtigbåtrutene NEX1 og NEX2 er en viktig del av transportsystemet i Nordland for å koble flere kystsamfunn sammen, og særlig gjøre det mulig å reise til Bodø for en dagstur (figur 1). Noen havner fungerer som anløp ved behov på bestemte turer og/eller sesonger, noe som betyr at passasjerene må bestille reisen på forhånd. For de fleste anløpene finnes det ingen annen transportrute for å reise direkte på tvers av kommunegrenser. Uten NEX1 og NEX2-rutene ville reising til og fra disse anløpene være mye mer utfordrende ved å kombinere flere transportmidler som ikke nødvendigvis er samordnet med hverandre, noe som ville føre til betydelig lengre reisetid og dermed svært uattraktive reiseruter.

NEX1-ruten kobler daglig Bodø med Sandnessjøen med en tur-retur og har anløp i 7 kommuner (Bodø, Gildeskål, Meløy, Rødøy, Lurøy, Nesna og Alstahaug). Enveisturen tar omtrent 5 timer. Dessuten finnes det lokale båtruter til og fra Dønna (ferge) og Træna (Helgelandspendelen) som er samordnet med NEX1-ruten. På sommeren er det etablert en tilleggsrute som tilbyr en tur-retur mellom Bodø og Træna på ukedager og som er samordnet med Helgelandspendelen for å kunne reise til og fra Sandnessjøen via flere anløp i Lurøy kommune. Med unntak av Sandnessjøen, Nesna, Ørnes og Sørarnøy er NEX1-ruten den eneste forbindelsen som knytter anløpshavnene langs ruten direkte med Bodø. På flere anløp finnes det overgangsmuligheter med lokale ferge-, hurtigbåt- og bussruter. Likevel finnes disse overgangsmulighetene ikke daglig, og noen av dem finnes også kun på en retning. Det finnes altså potensial med å styrke trafikken på NEX1-ruten ved å systematisere overgangsmuligheter med andre transportruter på hver hurtigbåtagang og daglig.

NEX2-ruten kobler daglig Bodø med Svolvær med en tur-retur og har anløp i 4 kommuner (Bodø, Steigen, Hamarøy og Vågan). Enveisturen tar omtrent 3,5 timer. På tirsdager og fredager kjøres det også en tur-retur mellom Bodø og Helnessund, og denne ruten blir utvidet til og fra Skutvik på sommeren på alle ukedagene. Med unntak av Svolvær er NEX 2-ruten den eneste forbindelsen som knytter anløpshavnene langs ruten direkte med Bodø. Det finnes overgangsmuligheter med lokale bussruter til og fra Helnessund (innenfor Steigen kommune) og Skutvik (innenfor Hamarøy kommune). Likevel korresponderer NEX2-ruten med ingen bussrute i Svolvær til og fra andre tettsteder i Lofoten, på grunn av tidlig avgang og sen ankomst i Svolvær.



Figur 1. Kart av hurtigbåtrutene NEX1 og NEX2 i sammenheng med korrespondansemuligheter og andre transportinfrastrukturer i Nordland. Kilde: Nordlandsforskning.

Selv om flere kortbanelufthavner har blitt etablert i Nordland og har daglige flyavganger til Bodø gjennom FOT-ordningen (forpliktelse til offentlig tjenesteyting), tilbyr hurtigbåtrutene en viktig transporttjeneste til og fra flere kystsamfunn som ligger langt unna disse flyplassene. Altså bør det regionale flytilbudet og hurtigbåttilbudet anse som komplementerende tjenester som bidrar sammen til å styrke hele transporttilbudet i regionen. Man kan også peke på at flere reisende ankommer med tog i Bodø og gjerne reiser videre med hurtigbåten. Det finnes derfor muligheter med å samordne bedre ulike transportruter med hverandre (Olsen et al.,

2021), slik at passasjerene får kombinere ulike transportmidler med en garanti for å kunne nå reisemålet sitt (Lebel et al., 2024).

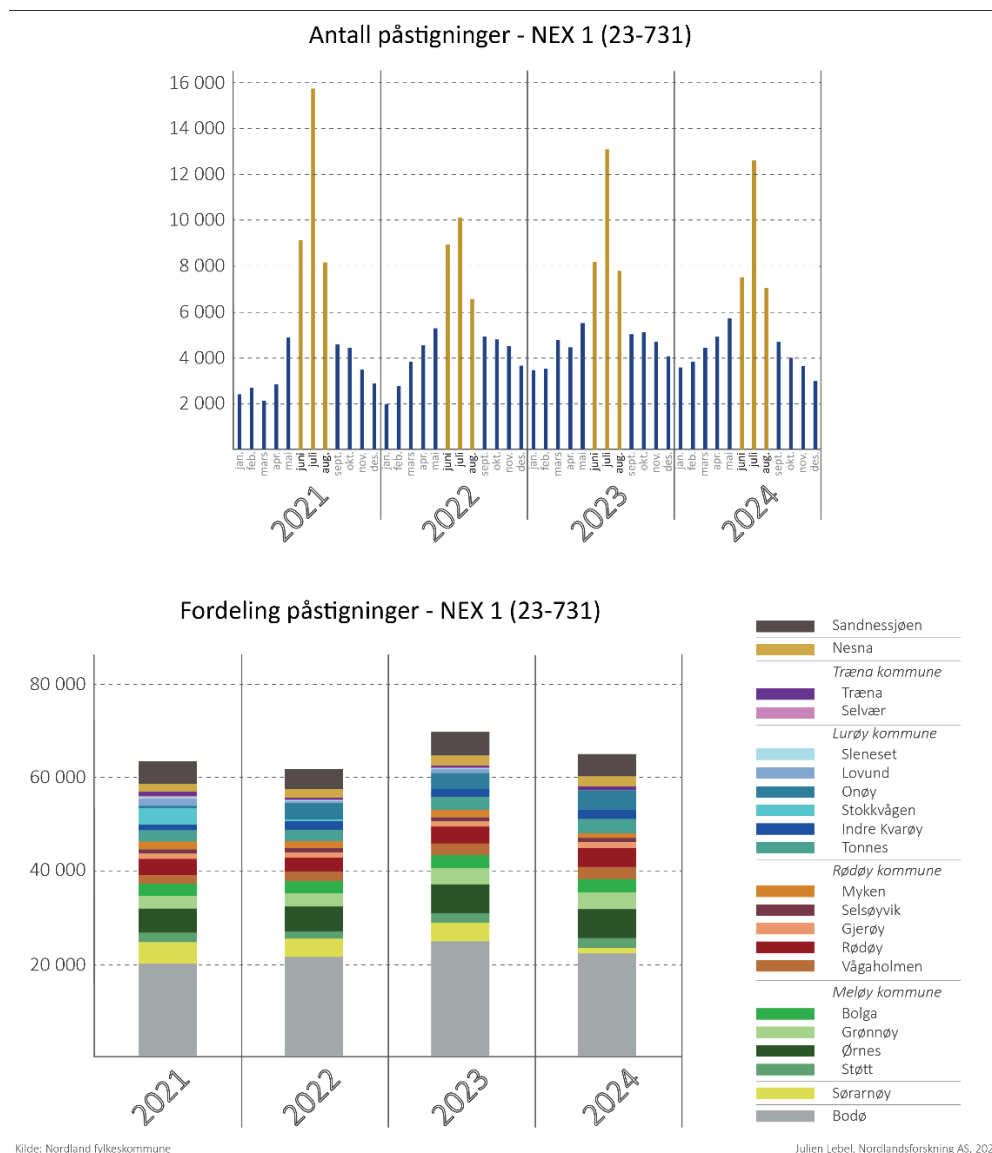
2.1.2 Passasjerstatistikk

Fylkeskommunen samler data om antall påstigninger på hver hurtigbåtrute ved anløpshavnene. Likevel er disse dataene lite pålitelige på grunn av endringer i billettsystemer, mangel på telling i noen passasjerkategorier og ulik praksis over tid. Analysene som presenteres i dette avsnittet bør derfor hensynta denne usikkerheten, og man må helst fokusere på å se tendenser over flere år istedenfor å fokusere på brutto passasjertall i en bestemt periode. Dessuten har vi fått data kun for perioden 2021-2024 og 2019-2024 når det gjelder henholdsvis NEX1 og NEX2.

Året 2019 anses som et viktig referanseår i analyser om transport, ettersom Covid-19-pandemien brøt ut i 2020 og i stor grad påvirket reisemønstrene på grunn av mobilitetsrestriksjoner og adferdsendringer knyttet til for eksempel utvidet bruk av fjernkontor og begrensede muligheter for å ta ferie til utlandet. Siden vi ikke har passasjertall i 2019 for NEX1-ruten, kan vi ikke sammenligne dataene med tiden før pandemien for denne forbindelsen. Vi minner også om at regularitet i hurtigbåttilbudet påvirker antall reisende, særlig på vinteren når utfordrende værforhold oftere fører til kanselleringer.

I perioden fra 2021 til 2024 ble det registrert mellom 60,000 og 70,000 påstigninger årlig på NEX1-ruten (figur 2). Ruten har blitt preget av en del omorganiseringer som har delvis påvirket passasjertallene over de siste årene. Onøy har blitt knutepunkt i Lurøy kommune i stedet for Stokkvågen i 2022, og passasjerdata knyttet til Helgelandsspendelen (Træna- Sandnessjøen) som korresponderer med den sommerruten Bodø-Træna har blitt tatt ut av statistikkserien til NEX1 i 2024. Man kan likevel observere noe høyere passasjertall i både 2023 og 2024 sammenlignet med 2021 og 2022 som var særlig preget av pandemien. Innføring av gratisordning på de fleste fergestrekningene i 2023 i Nordland og halvering av maksprisen på FOT-flyrutene i 2024 er også faktorer som kan ha påvirket antall påstigninger på NEX1-ruten.

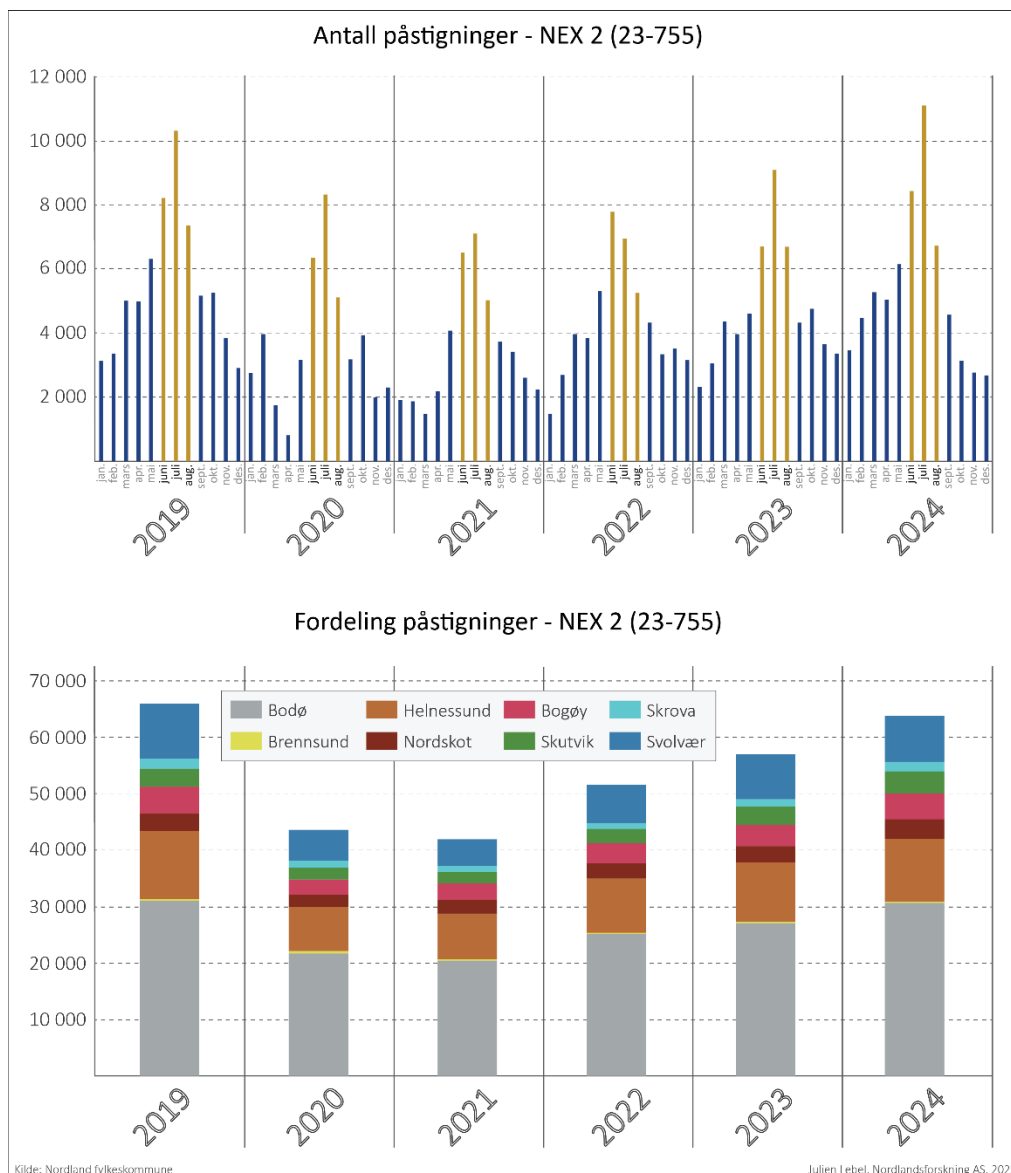
Distribusjon av påstigningene per måned viser en stor sesongvariasjon, og det er ikke overraskende at det er registrert flere passasjerer i sommermånedene. Mobilitet knyttet til turistene og fritidsformål kan forklare en slik forskjell, men man kan også legge merke til at antall påstigninger har også blitt noe høyere utenfor sommersesongen. Når det gjelder fordeling av påstigningene per anløpshavn er det omtrent en tredjedel av registrert i Bodø (over 20,000). Ørnes, Rødøy, Onøy og Sandnessjøen er også viktige anløp, ettersom det handler enten om byer som tilbyr viktige tjenester eller om havner hvor mange passasjerer vanligvis bytter til andre transportruter.



Figur 2 Passasjerstatistikk til NEX1-ruten.

Statistikken til NEX2-ruten viser en tydelig nedgang mellom 2019 og 2020 som sannsynligvis skyldes pandemien (figur 3). Antall påstigninger har likevel økt kontinuerlig de påfølgende årene og var omtrent på samme nivå i 2024 som i 2019 (over 60,000). Også for NEX2-ruten, er sesongvariasjon tydelig: det er registrert omtrent 3 ganger flere påstigninger i juli sammenlignet med januar. Man kan også legge merke til at det har vært registrert flere påstigninger i juli 2024 enn i juli 2019. Samtidig finnes det en relativ nedgang mot slutten av 2024, noe som kan forklares av høyere antall kanselleringer. Omtrent halvparten av påstigningene på NEX 2 er registrert i Bodø (over 30,000 i 2024). Helnessund og Svolvær følger med omtrent 10,000 påstigninger hver. Denne fordelingen har vært relativt stabil.

Hurtigbåt er ikke med i SSBs statistikk for utviklingen i kollektivtrafikken, som viser en sterk nedgang under pandemien, men at trafikken var i vekst i perioden fram mot 2024. Tendensen i passasjertallene for NEX synes å peke i samme retning og at etterspørselen fortsatt vil kunne øke.



Figur 3 Passasjerstatistikk til NEX2-ruten.

Passasjertallene som samles inn av fylkeskommunen i form av antall påstigninger per rute og per anløp gir dessverre ikke mulighet for å gjøre en grundig undersøkelse om etterspørselen og reisemønstrene til passasjerene. For å kunne få et helhetlig bilde ville fylkeskommunen trenge å justere metoden for datainnsamling, slik at alle passasjerene som faktisk tar båten blir registrert, uansett hva slags billett eller abonnement de reiser med. Det ville også være ønskelig å registrere destinasjonsanløp til passasjerene, slik at man får se strekningen som faktisk benyttes av hver passasjer. Det ville også vært svært nyttig for å kunne vurdere samfunnsnyttene om man la til rette for en datainnsamlingsmetode som tok hensyn til hele reisen. Da ville det være mulig å analysere hvilke transportmidler som kombineres med hurtigbåten og hvor det finnes potensiale for å forbedre korrespondanse, og få en bedre oversikt over i hvilken grad hurtigbåttjenestene er en integrert del av et helhetlig transportsystem i Nordland – og videre ut i verden. Det er grunn til å tro at overgangsgarantiordninger og en mer systematisert samordning mellom ulike

transportmidler av viktige anløp og knutepunkter ville forsterke transportnettet i regionen og gjøre det tryggere for de reisende å kombinere bruk av buss, hurtigbåt, ferge, tog eller fly.

2.1.3 Regularitet

Hurtigbåtoperatørene fyller ut avviksrapporter hver måned for hver rute og sender disse til fylkeskommunen. Avviksrapportene presenterer data om turer som ble utført i løpet av måneden og synliggjør både kanselleringer og forsinkelser. Vi har gått gjennom avviksrapportene til NEX1 og 2 for 2022, 2023 og 2024, for å sammenligne over tid og slik identifisere tendenser (se figur 4 og 5). I vår analyse regnes en kanselleringshendelse som et kansellert anløp, kansellert strekning av turen eller kansellert tur i sin helhet. En tur regnes som forsinket hvis fartøyet ankommer minst 5 minutter senere enn planlagt på siste anløp av turen. Altså blir det registrert flere forsinkeshendelser på samme dag dersom fartøyet utfører flere turer uten å ha tilstrekkelig tid mellom turene for å ta igjen den første forsinkelsen. Dette skjer ofte på både NEX1 og NEX2, ettersom fartøyene har begrenset tid ved kai.

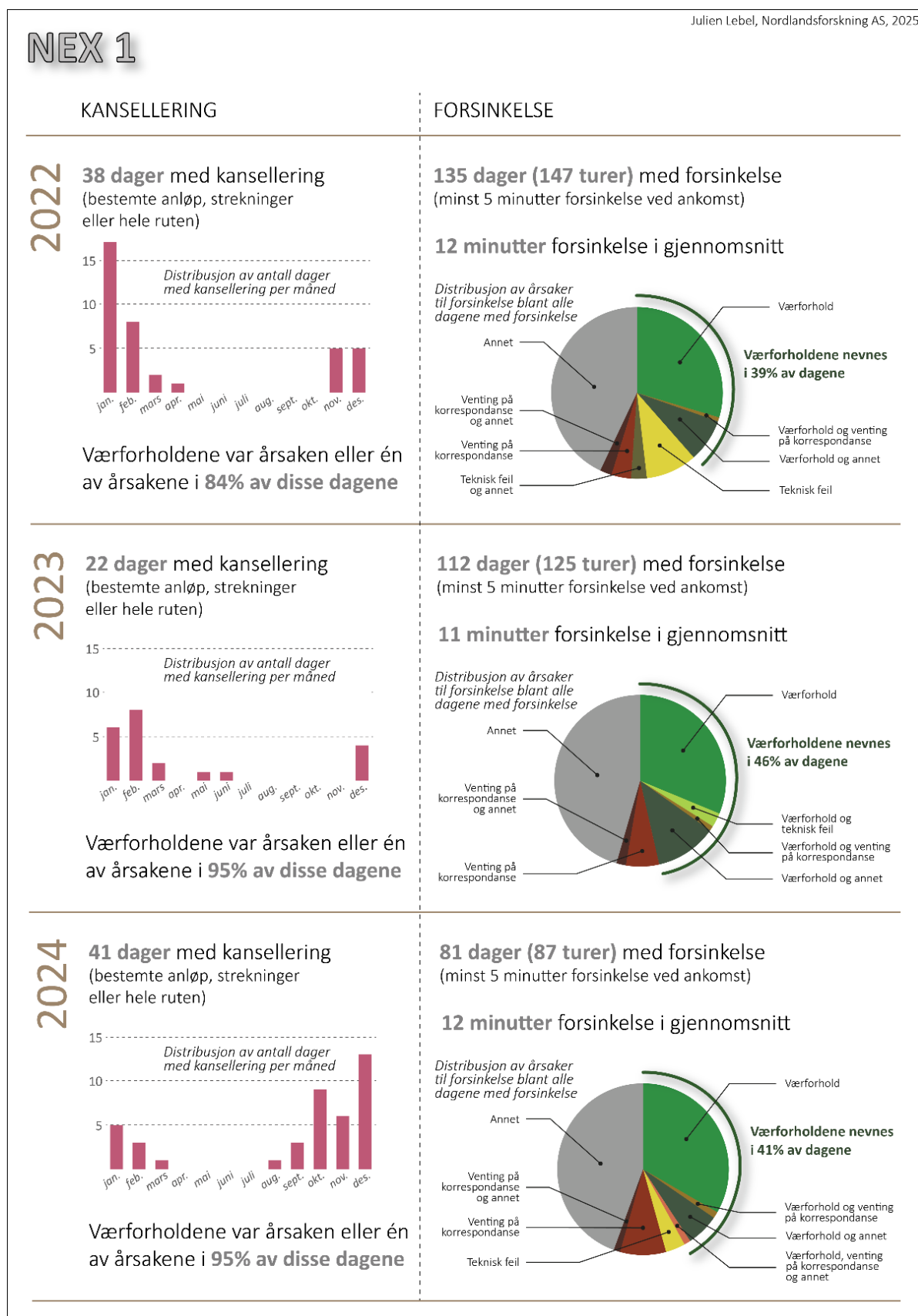
Statistikken til NEX1 viser at antall dager med kansellering har vært 41 i 2024, mot 22 i 2023 og 38 i 2022. I de fleste tilfellene melder operatøren at værforholdene er årsaken eller en av årsakene som medførte kansellering. Distribusjon av kanselleringsdagene viser en tydelig sesongvariasjon, ettersom kanselleringene hovedsakelig skjer i vintermånedene. Slutten av 2024 har vært særlig utfordrende for driften av NEX1-ruten: nesten halvparten av oppsatte reiser ble kansellert i desember. Avviksrapportene melder om at det ble satt opp buss for båt i noen tilfeller mellom Ørnes og Bodø.

Antall dager med forsinkelse på NEX1-ruten har sunket de siste årene, fra 135 dager i 2022 til 81 dager i 2024. Samme tendens finnes igjen i antall turer med forsinkelse. Basert på data om alle turene som har ankommet sluttanløp med minst 5 minutters forsinkelse, er gjennomsnittlig forsinkelse på omtrent 12 minutter, noe som har vært stabilt de siste årene. Værforholdene er også en viktig årsak til forsinkelse ifølge operatøren (41%). Andre årsaker er venting på korrespondanse og tekniske problemer. Sommermånedene er dessuten preget av større antall reisende, noe som også påvirker regulariteten til ruten da mange passasjerer stiger på eller av på de samme anløpene. Andre årsaker som har blitt registrert som «annet» i avviksrapporteringen er for eksempel opplæring av ny navigatør, endring av fartsregulering i noen områder, deltakelse i beredskapsoperasjoner og samtidskonflikt når det er mye båttrafikk som gjør det vanskelig å få tilgang til kai.

Også for NEX2-ruten er det betydelig sesongvariasjon når det gjelder kanselleringer, og også her finner vi flest i vintermånedene, og da særlig mot slutten av 2024. Antall dager med kansellering har økt kraftig fra 37 i 2022 til 67 i 2024, noe som tilsvarer nesten en fordobling. Klimafremskrivninger for Nordland viser en økt sannsynlighet for ekstremværhendelser som følge av klimaendringene¹, noe som sannsynligvis vil påvirke hurtigbåtdriften enda oftere i

¹ Se https://klimaservicesenter.no/kss/klimaprofiler/nordland#1_klima, innhentet 2. juli 2025.

fremtiden, da særlig på NEX2-ruten som innebærer kryssing av åpent hav over Vestfjorden mellom Skutvik og Skrova/Svolvær.

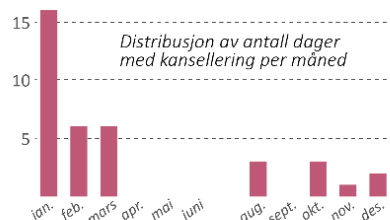


Figur 4 Oppsummering om regulariteten til NEX1-ruten fra 2022 til 2024.

KANSELLERING

2022

37 dager med kansellering
(bestemte anløp, strekninger
eller hele ruten)

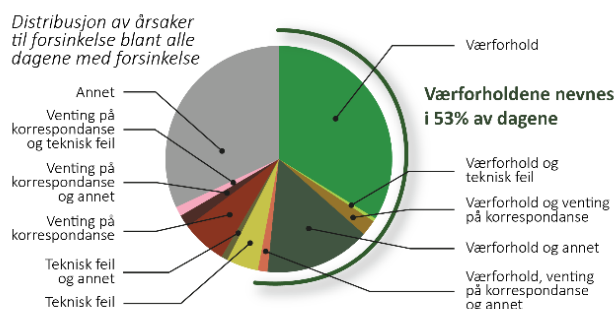


Værforholdene var årsaken eller én av årsakene i **97% av disse dagene**

FORSINKELSE

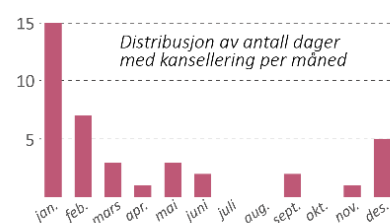
219 dager (321 turer) med forsinkelse
(minst 5 minutter forsinkelse ved ankomst)

13 minutter forsinkelse i gjennomsnitt



2023

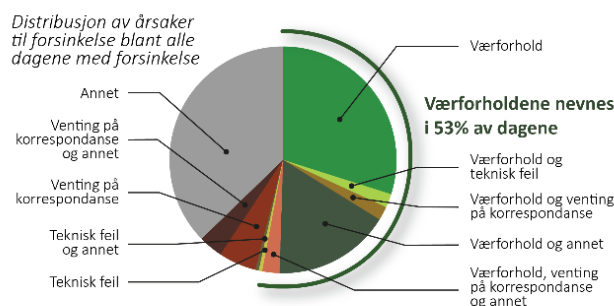
39 dager med kansellering
(bestemte anløp, strekninger
eller hele ruten)



Værforholdene var årsaken eller én av årsakene i **90% av disse dagene**

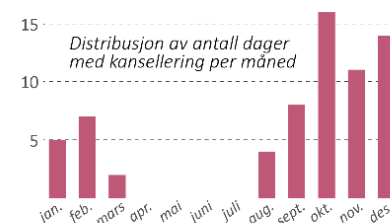
204 dager (300 turer) med forsinkelse
(minst 5 minutter forsinkelse ved ankomst)

13 minutter forsinkelse i gjennomsnitt



2024

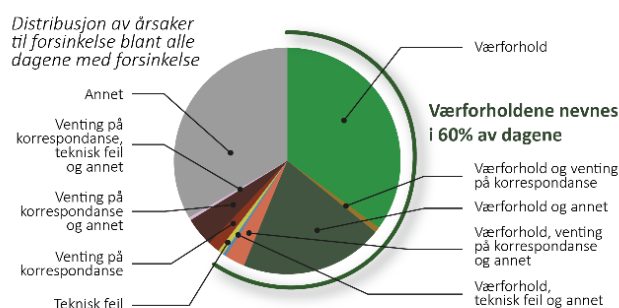
67 dager med kansellering
(bestemte anløp, strekninger
eller hele ruten)



Værforholdene var årsaken eller én av årsakene i **96% av disse dagene**

240 dager (361 turer) med forsinkelse
(minst 5 minutter forsinkelse ved ankomst)

12 minutter forsinkelse i gjennomsnitt



Figur 5 Oppsummering om regulariteten til NEX2-ruten fra 2022 til 2024.

Antall dager med forsinkelse har også økt noe fra 219 dager i 2022 til 240 dager i 2024, en tendens som gjenspeiles i antall turer med forsinkelse. I gjennomsnitt er det registrert 12 til 13 minutters forsinkelse, noe som har vært stabilt. Sammenlignet med NEX1-ruten har værforholdene en større påvirkning på driften av NEX2-ruten ifølge dataene fra operatøren. Værforholdene nevnes som årsak for 60% av forsinkelsene i 2024, mot 53% i 2022 og 2023. Andre årsaker til forsinkelse er de samme som har blitt nevnt ovenfor angående NEX1-ruten. Det er dog verdt å peke på at det nevnes i flere avviksrapporter for NEX2-ruten at behovsanløp på Brennsund ofte fører til forsinkelse for resten av turen. Samtidskonflikt med ferge i Skrova og kystruten i Svolvær nevnes også i noen tilfeller, noe som betyr at hurtigbåten må senke ned farten og/eller vente på å få tilgang til kai.

I forbindelse med et stort antall innstillinger av avganger er mannskapsmangel ofte en forklaring fra operatør. Med tanke på at NEX og andre hurtigbåttilbud er en viktig gjennomgående transportløsning med viktige korresponderende forbindelser til andre transportmidler bør det kunne forventes at det er tilfredsstillende sikring av beredskapen i den operative driften hos operatør må være ivaretatt. Om nødvendig må dette kunne følges opp gjennom sanksjoner dersom kontraktsvilkårene ikke oppfylles på en tilfredsstillende måte.

Det har også vært diskusjoner omkring Sjøfartsdirektoratets endring av praksis i forbindelse med en innskjerping av kravene til bemanning ut fra sikkerhetsbehov for ferjer og hurtigbåter. Synet på behovet for denne endringen i praksis er svært ulikt hos rederier og sjøfolkenes organisasjoner. Innskjerpingen fører isolert til økte behov for bemanning og sjanse for mannskapsmangel. Det pekes også på at forslag om betydelige kutt i hurtigbåtdriften i seg selv kan ha hatt en betydelig negativ effekt på arbeidsmiljø og bemanningssituasjonen som er oppstått.

3. Bakgrunn og rammebetingelser

Hurtigbåttilbudet i Nordland inngår som en viktig del i et transportsystem som omfatter infrastruktur og tjenestetilbud i form av veitransport av passasjerer, kjøretøy og gods i form av bil, buss, tog, ferje og flyruter som gir grunnlag for nødvendig mobilitet og bosetting i fylket (Nordland Fylkeskommune, 2022). I tråd med målene i Nasjonal transportplan 2025-2036 (Meld. St. 14., 2023-2024), har fylkeskommunen fokus på god fremkommelighet og bærekraft når det gjelder utforming av transporttilbudet og drift av transporttjenestene. Sammenlignet med andre regioner har fylket over fem ganger gjennomsnittlig transportavstand/veilengde per innbygger og dette indikerer at avstander og samferdselstilbud har større betydning for innbyggere, besøkende og næringsliv enn mange andre regioner i Norge. Kystlinjen i Nordland utgjør en fjerdedel av Norge samlet.

Da det nye samferdselskartet ble vedtatt i 2017 (FT-sak 143/2017) var motivasjonen at det offentlige samferdselstilbudet skulle forbedres gjennom økt rutefrekvens, styrking av tilbudet (flere ruter), økt kapasitet, forbedring av service i form av fasiliteter for brukerne, mer bærekraftige løsninger/reduerte utslipp, og at tilbudene var bedre integrert i en helhetlig struktur. Omleggingen ble begrunnet med behovet for å skape økt bærekraft i transportsektoren med redusert bruk av fossil energi og innfasing av nullutslippsteknologi.

For hurtigbåttilbudet ville dette innebære både en modernisering og forbedring som skulle bidra til å styrke den regionale utviklingen i kystsamfunnene i Nordland, samtidig som at miljømessige mål ble bedre ivaretatt.

Ved behandlingen av samferdselskartet ble det i saksutredningen vist til problemstillinger og tidligere prioriteringer for samferdselstilbudet fra 2008 med vekt på kriterier for sjøverts kollektivtransport som

1. Lovpålagt skoleskyss
2. Næring – og reiselivets transportbehov
3. Pendlerrute til arbeid og skole
4. Samfunn uten landverts transportalternativer
5. At små samfunn uten vegløsninger ivaretas i den hensikt at Nordland er et kystfylke der ivaretagelse av kystkulturen og bosetninger er et viktig valg for innbyggerne

Kriteriene legger vekt på at tilbudet skulle tilfredsstillende både lovpålagte offentlige oppgaver og næringslivets transportbehov, samt å sikre regionforstørring² og behov i fungerende og lokale bo- og arbeidsmarkedsregioner langs kysten. Hensynet til små kystsamfunn og veiløse distrikter skulle prioriteres når man måtte prioritere tilbudet innenfor rammer. Som en del av kunnskapsgrunnlaget ble det foretatt transportøkonomiske analyser av Nord universitet av modeller for verdsetting av samfunnsnyten av hurtigbåttilbudet og kriterier for

² Med regionforstørring menes at transportinfrastruktur og transporttjenester bidrar til å utvide lokale bo- og arbeidsmarkedsregioner og tjenestetilbudet for innbyggerne. Dette kan også være med på å styrke attraktiviteten for å bosette seg og arbeide i distriktskommuner og omland til mer sentrale kommuner.

dimensjonering av tilbudet. Det kan bl.a. vises til SIB-rapport 3/2008 og 7/2021 for nærmere redegjørelse for metoder og konklusjoner.

Ved politisk behandling i 2014 ble det videre lagt vekt på utnyttelsen av transporttilbudene med tanke på ressursbehovene i drift, og fast bosatte som grunnlag for prioritering av tilbud. Med kommuneproposisjonen i 2015, der inntektsgrunnlaget for fylkeskommunen ble redusert med opp mot 300 millioner kroner årlig fra 2020, ble det bestilt en utredning med disse føringer som grunnlag for videre prioriteringer. Dette ledet videre til prosessen og saksutredningen av det nye samferdselskartet som ble vedtatt i 2017.

For hurtigbåttilbudet ble det ved omleggingen innført såkalte bestillingsanløp på flere strekninger i stedet for faste ruter med lavt belegg. Dette skulle sikre at rutetilbudet ble opprettholdt ved behov, men forutsatte også samtidig at man hadde gode systemer for booking og brukerkontakt. På driftssiden åpnet bestillingsanløp for mer effektiv utnyttelse av ressursene gitt begrensninger i materiell og mannskapsressurser.

I takt med det økende behovet for innsparinger som følge av redusert finansiering av fylkeskommunens tjenestetilbud på samferdsel ble hurtigbåttilbudet tilpasset fylkeskommunens infrastruktur i form av kaifasiliteter og bemanning av disse.

3.1 Transportbehov og -tilbud for gods – Kystgodsruten

Hurtigbåttilbudet fyller sin rolle i transporttilbudet som et raskt og viktig transportmiddel for personmobilitet og transport av lettgoods langs kysten. Over tid har dette vært i endring ved etableringen av den såkalte Kystgodsruten som alternativ for godstransport mellom 10 kg og 5 tonn. Fortsatt benyttes hurtigbåt for transport av gods, og taksten for dette ligger betydelig over Kystgodsruten (ca. 37%). Bruk av hurtigbåt til godsfrakt er i økende grad blitt avhengig av fylkeskommunens bemanning med ekspeditører for å kunne realiseres i praksis.

Endringen skulle gi lavere kostnader sammenlignet med godsfrakt på hurtigbåter, men fører også til at tidskritiske transportbehov for lett gods blir mindre tilgjengelig. Omleggingen har hatt noe betydning og behov for ekspressgods innen reiseliv og varehandel i øy- og kystsamfunn med båttransport som eneste alternativ.

3.2 Endringer i fylkeskommunenes inntektssystem

Inntektssystemet for fylkeskommunene ble etablert i 1986 og har vært gjennom en rekke endringer fram til i dag. I prinsippet skal inntektssystemet utjevne forskjeller i fylkeskommunenes økonomiske evne til å levere likeverdige tjenester i hele landet. Dette skjer gjennom utjevning av utgifter og inntekter som danner grunnlag for tjenestene. Systemet skal også gi incentiver til å styrke inntektsgrunnlaget for fylkene og lokalt selvstyre, samt bidra til stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig skal det være både enkelt, mest mulig treffsikkert og transparent³. Kompleksiteten i inntektssystemet er stor, og virkninger av endringer kan være

³ Se bl.a. Haraldsvikutvalgets innstilling (NOU 2022: 10), Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*), kapittel 5, referert i ekspertutvalgets forslag til nytt inntektssystem fra 2024.

usikre og gi store utslag over tid. Det kan også være motsetninger mellom de mer normative insentiveffekter inntektssystemet skal ha for riktig og effektiv ressursbruk regionalt, og i hvilken grad systemet tar hensyn til stor variasjonsbredde mellom fylker som i liten grad kan påvirkes lokalt og regionalt. Det tar i begrenset grad hensyn til fylkeskommunenes kapitalkostnader.

Inntektssystemet har vært gjennom en rekke endringer og modifiseringer. Rattsøutvalget (1996⁴) pekte på muligheter for å gjøre inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner enklere og mer rettferdig. Utvalget mente at også kapitalkostnader måtte tas med om man skulle få til en reell utgiftsutjevning og man måtte vektlegge at kriteriedata fikk raskt gjennomslag. I overgangsordningen fra 1997 ble endringer i tilskudd pga. kriterieendringer tatt ut, og den fungerte fram til 2009.

Fra 2010 til 2014 innførte man den såkalte inntektsgarantiordningen på bakgrunn av forslag fra Borgeutvalget, som vektla behovet for stabilitet og forutsigbarhet over tid. Man vektla også at overgangsordningen forsinket nødvendig utjevning mellom kommuner og fylkeskommuner og at det kommuner som kom dårligst ut måtte skjermes gjennom andre ordninger og skjønnsstilskudd. Man foreslo også et inntektsgarantitilskudd (INGAR) som skulle sikre mot nedgang i rammetilskuddet innenfor visse økonomiske rammer.

I Kommuneproposisjonen for 2016 (Prop 121S (2014-2015)) ble endringene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner beskrevet (Kapittel 8). Fylkeskommunene overtok ansvaret for deler av riksveinettet fra staten inkludert fergedriften og ferdigstilte ferjeavløsningsprosjekter. En endring var at såkalte ferjeavløsningsprosjekter (faste veisamband i stedet for eksisterende ferjeforbindelser) ble samordnet i inntektssystemet.

Nedtrekket av hurtigbåttilbudet er i stor grad knyttet til endringene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner som ble iverksatt fra statens side av regjeringen Solberg i perioden 2015 og fram mot 2020 da regionreformen ble innført. Bakteppet for endringene lå målet om å utvikle en mer robust kommunestruktur gjennom sammenslåing og forberedelsen av den kommende regionreformen og iverksettingen fra 2020 som forvaltningsreformen fra 2010 tok sikte på. Stortinget behandlet sommeren 2017 ny fylkesstruktur på bakgrunn av stortingsproposisjonen (Prop 84S (2016-2017)), der man ønsket å redusere antall fylker fra 15 til 11 og gi fylkeskommunen større oppgaver og ansvar for samfunnsutviklingen i regionene. Fylkesrådet i Nordland ønsket å være tidlig ute og gripe de nye mulighetene i regionreform og utvidede ansvarsområder⁵, og etablerte derfor i 2018 omstillingsprosjektet «Bring oss i front» med sikte på å styrke og effektivisere omstillingsarbeidet i fylkeskommunen. Prosjektet ble ferdigstilt og rapportert høsten 2022, og danner grunnlaget for det videre omstillingsarbeidet i fylkeskommunen.

⁴ Se NOU 1996: Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, januar 1996.

⁵ Se oppsummeringen av omstillingsprosjektet i Nordland bl.a. i sak 023/2022 – Omstillingsprosjektet Bring oss i front – rapport fra prosjektet og anbefalinger for videre arbeid.

Som underlag for innføring av endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene ble det utført en rekke analyser og utredninger i perioden. Telemarksforskning så på tilpasninger av inntektssystemet for fylkeskommunene, mens Møreforskning i samarbeid med Transportøkonomisk institutt ble engasjert til å vurdere grunnlaget for kostnadssammenhenger og nye kostnadsnøkler som det nye inntektssystemet skulle bygge på. Møreforsknings/TØI gjorde analyser av kostnadsdata fra fylkeskommunene og driften av hurtigbåter og ferger og pekte på manglende i grunnlagsdata med sikte på å etablere nye kostnadsnøkler for hurtigbåtsamband. Man foreslo også å etablere en nasjonal standard for hurtigbåttransport på samme måte som man har

Endringene i inntektssystemet ble iverksatt med regionreformen fra 2020, men seinere delvis reversert av den nye regjeringen Støre høsten 2021 og på bakgrunn av den politiske plattformen (Hurdalsplattformen). Våren 2022 ble nedsatt et ekspertutvalg på oppdrag av det nye Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), som tok for seg forslaget til nytt inntektssystem for fylkeskommunene som var skulle innføres fra 2024 av den forrige regjeringen (tidligere KMD). Fokus for arbeidet var å undersøke hvordan det foreslåtte inntektssystemet ville endre utjevningen av fylkeskommunenes utgifter i forhold til utjevningen av virkningene av varierende inntektsforhold.

Utvalgets rapport ble fremlagt i desember samme år. Utvalget kommenterte at fire av tidligere kriterier ikke var med i forslaget til ny samlet kostnadsnøkkel for transport:

- Graden av spredt bosetning
- Kystlinje i alt
- Normerte båtkostnader
- Sysselsatte etter arbeidssted

Alle disse kriteriene har stor betydning for Nordland, gitt at fylket er stort i geografisk utstrekning og kystlinje (25% av landet), og med befolkning, næringsliv og arbeidsmarkeder i lokalisert i distriktskommuner.

I Ekspertutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel ble kostnadsnøkkel for buss, hurtigbåt og bane slått sammen til en felles nøkkel, mens ferjetransport ble videreført som med egen nøkkel. Sammenlignet med tidligere kostnadsnøkkel for båttransport ble faktorene utstrekning av kystlinje og normerte båtkostnader tatt bort til tross for at regresjonsanalyser viste god samvariasjon mellom disse faktorene og faktiske kostnader ved driften. For ferjedriften valgte man likevel å videreføre det gamle prinsippet, noe som ble påpekt som inkonsekvent i høringsinnspillet.

For Nordland fylke med så stor andel sjøtransport innebærer dette at utgiftsutjevningen i inntektssystemet for drift av hurtigbåter går ned. Dette ble også påpekt av Fylkesrådet (sak 036/2023) og Fylkestinget (sak 027/2023) i høringsinnspill etter utvalgets rapport i januar 2023, der samlet inntektstapet ble beregnet til ca. 193 millioner for 2024. Av dette var over halvparten knyttet til virkningene av kostnadsnøkkel for samferdsel, men resten hovedsakelig skyldes den samlede virkningen av bortfallet av spesifikke ordninger i tabell C i form av reduserte tilskudd til særskilte tiltak.

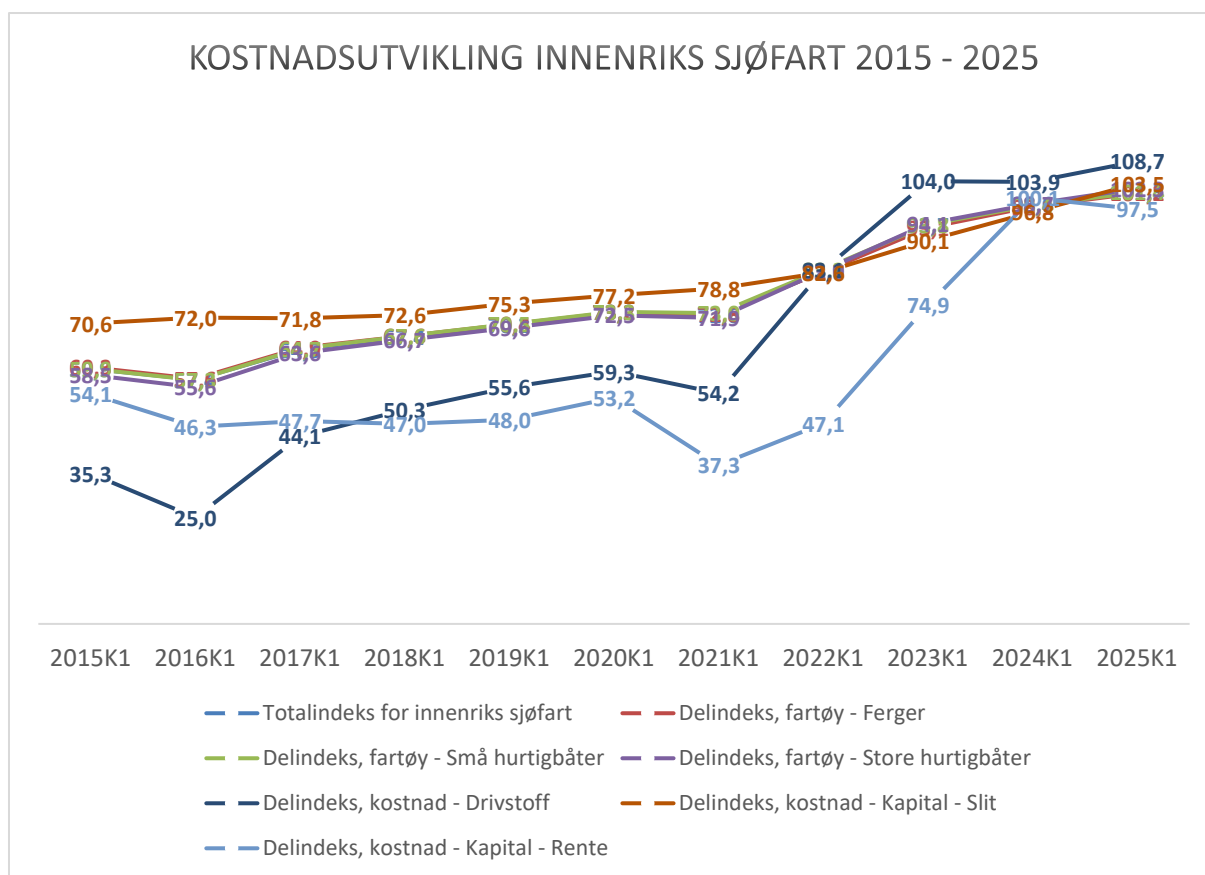
Sett over tid har utformingen av inntektssystemet vært preget av mange endringer og tilpasninger for å oppnå utjevning av utgifter og inntekter i fylkene. I perioden har systemet også vært endret og tilpasset i forhold til strukturendringer i kommunesektoren og utvikling av det regionale nivå med innføringen av regionreformen fra 2020 og skiftende politiske prioriteringer. Inntektssystemet er komplekst og innebærer en avveining mellom hvilke insentiver og forutsigbarhet det gir for fylkeskommuner og kommuner, og i hvilken grad det tar hensyn til varige, strukturelle ulikheter mellom fylker og hvor raskt man fanger opp eksogene faktorer som slår inn. Eksempler med relevans for samferdselssektoren er effekten av endringer i kapitalmarked/renter, endringer i energipriser og innfasing av nullutslippsteknologi.

3.3 Kostnadsutvikling i sjøtransport siste 10 år

En annen forutsetning for driften av offentlig kollektivtransport er kostnadsutviklingen over tid. Ut fra statistikk for kostnadsutviklingen for sjøtransport hos SSB fremkommer dette bildet av utviklingen siden 2015 som vist i figuren nedenfor. Den viser utviklingen for hurtigbåt og ferjedrift, samt utviklingen av hovedposter i avskrivninger/kapitalslit, drivstoff og kapitalkostnader. I denne perioden er det særlig kostnader til drivstoff og kapitalkostnader som har endret seg dramatisk. Som det fremgår av figuren har det vært en mer enn tredobling av drivstoffkostnadene i perioden, mens rente/kapitalkostnader nesten er blitt doblet.

For hurtigbåter er det om lag samme kostnadsutvikling både for små og store fartøyer. Endringen i indeksverdien viser en økning på nesten 70% for små fartøyer og 75% for store hurtigbåter. Spørsmålet blir i hvilken grad denne kostnadsutviklingen blir fanget opp tidsnok i justering av kostnadsnøkkel for sjøtransport. Dersom man i justeringen av nøkkeltall baserer seg på innrapporterte erfaringsdata/historiske regnskapstall, vil det ligge en kilde til etterslep i justeringer av inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Den sterke økningen vi ser for kapitalkostnader i perioden blir også bare delvis korrigert ettersom av fartøy og investeringer fordeles ut i tid. I perioder med rask/sterk endring i underliggende driftskostnader og investeringer vil dette føre til at kompensasjonen i inntektssystemet bare delvis dekker kostnadsøkninger, og kan medføre at forutsetningen for å kunne tilby likeverdige tjenester på tvers av fylkesgrenser blir dårligere.



Figur 6 Kostnadsutvikling innenriks sjøtransport 2015 - 2024. Kilde: SSB, Statistikkbanken tabell 11585.

Manglende og tidlig nok kompensasjon for slike endringer i økonomiske rammebetingelser for transporttilbud kan over tid føre til at rutetilbudet blir forringet. Manglende treffsikkerhet i de delnøkler som benyttes i inntektssystemet bidrar ytterligere til usikkerhet om å kunne ha et langsiktig transporttilbud, jf høringskommentarene fra fylkesrådet i Nordland i forbindelse med nytt inntektssystem fra 2024.

3.4 Subsidiert av billetter på buss, ferje, hurtigbåt og fly

Fra sommeren 2023 ble det innført gratis reise på de fleste ferjestrekninger i Nordland som eies av Nordland fylkeskommune. Tiltaket omfatter også reduserte priser for tre samband som betjener lokalsamfunn som ikke er veiløse⁶. Dette gjaldt også en rekke strekninger for de statlige ferjesambandene. Endringen hadde forankring i nasjonal politikk og regjeringssamarbeidet mellom Senterpartiet og Arbeiderpartiet og ble også aktivt frontet i Nordland, med forutsetning om at staten måtte dekke tre fjerdedeler av de inntektsbortfallet. I 2023 og 2024 er prisene på hurtigbåt blitt nærmere halvert gjennom to runder med kutt. Ett år senere innførte regjeringen en halvering av maksprisen på FOT-flyrutene i hele landet. I fylkeskommunens budsjett for 2024 ble også prisene på bussbilletter redusert med 12%. Disse tiltakene var ment til å forenkle mobilitet mellom kystsamfunnene og mellom perifer

⁶ Gjelder sambandene Fiskebøl – Melbu, Nesna – Levang og Vennesund – Holm.

områder og byene hvor det finnes viktige tjenester, slik som utdanningsinstitusjoner og helsetjenester.

Ordningene med gratis transport og reduserte priser medførte en betydelig endring i trafikkstrukturen og da særlig for ferjetrafikk og flytrafikk. Ordningene skiller ikke mellom brukernes status og behov og den økte etterspørselen har medført store fortrengningseffekter på bekostning av forutsigbarheten av transportmuligheter for lokalbefolkning og næringsliv. For reiselivet kom endringen uten varsel og medførte lite forutsigbar tilstrømming av besøkende og tilsvarende utfordringer i øy- og små kystsamfunn med begrenset infrastruktur til å håndtere trafikken. Fri tilgang til transport står også i motsetning til reiselivets behov for å kunne kanalisere og utvikle mer helårlig virksomhet med lokale ringvirkninger og en transport med lavere fotavtrykk.

Den generelle utformingen av vilkårene for prisreduksjoner har gitt et betydelig potensial for fortrengningseffekter i form av at behovene hos fastboende knyttet til transport i økende grad må konkurrere med etterspørsel fra sesongbasert turisme. Dermed blir kapasiteten lokalt redusert og mindre forutsigbar enn før.

3.5 Innfasing av nullutslippsteknologi i sjøtransport

Transportsektoren er energiintensiv og står for en betydelig del av den fossile energibruken i Nordland og andre fylker. Drift av hurtigbåter og ferger vil derfor være et viktig område for omstilling og innfasing av nye fartøy de nærmeste årene. Den regionale planstrategien og rulleringen av regional transportplan (RTP 2022-2033) legger rammen for videreutviklingen av transporttilbudet og omstillingen fremover.

Med basis i omstillingsbehovet og Hurdalsplattformens satsing på å kompensere fylkeskommunenes merkostnader ved anskaffelser av hurtigbåter og ferger, samt stille krav til nullutslipp i anbud for ferger fra 2023 og hurtigbåter fra 2025, er det et mål om å fase inn nullutslippsteknologi i perioden frem mot 2035. I Nordland er man i gang med innfasingen av helt eller delvis utslippsfrie hurtigbåtruter bl.a. for lokalrutetilbudet mellom Bodø – Gildeskål og Bodø – Væran. Fylkeskommunen har også søkt finansiering for elektrifisering av NEX2-ruten mellom Bodø og Lofoten som en del av denne utviklingen.

Ifølge analyser av Menon⁷ av de forventede fylkeskommunale merkostnadene for å imøtekomme nullutslippskrav vil disse nasjonalt kunne bety merkostnader i et spenn mellom 280 og 1700 millioner kroner for fylkeskommunene, og dette slår sterkt ut i kystfylkene som Nordland og Vestland⁸. Investeringskostnadene samlet er anslått til ca. 624 millioner kroner for hurtigbåttilbudet i landet totalt.

Innfasing av nullutslippsteknologi medfører en betydelig økt usikkerhet i rammevilkårene for driften av hurtigbåter både i Nordland og andre fylker, og vil også avhenge av hvordan

⁷ Handberg, Ø. N et al. (2023) Fylkeskommunale kostnader ved nullutslippskrav for ferger og hurtigbåter. Menon rapport 109/2023.

kapitalkostnader og investeringer i fylkeskommunene blir ivaretatt gjennom inntektssystemet.

3.6 Innspill og høringsprosess (dokumentanalyse)

Utviklingen av hurtigbåttilbudet har hatt stor interesse og i forbindelse med saksbehandlingen i Fylkesråd og Fylkesting har det vært en omfattende høringsprosess. Ved fremleggingen av saken (FT-sak 162/2024) for Fylkestinget i desember 2024 var det i tillegg til saksdokumentet fra fylkeskommunens administrasjon (samferdsel) hele 38 vedlegg og innspill fra ulike interessegrupper som ble berørt av mulige endringer. Geografisk er innspillene særlig konsentrert omkring de deler av rutetilbudet som sto i fare for reduksjoner (Lofoten, Hamarøy, Steigen, Salten-kommuner og deler av Helgeland).

Innspillene kom fra kommuner, grendeutvalg, skole- og utdanningsinstitusjoner, regionråd, næringsliv og andre transportområder som blir berørt av endringer. Innspillene inneholder en stor mengde substansiell informasjon om mulige konsekvenser av mulige kuttforslag, og understreker samtidig den store samfunnsmessige betydningen dette samferdselstilbudet har for samfunnsutvikling og næringsutvikling langs nordlandskysten.

Det store antallet innspill og reaksjoner/innspill kan også reise spørsmål om hvordan (bruker)medvirkning og kriterier for prioritering av nedtak fungerer, sett i kontekst av den komplekse avveilingen av interesser og hvordan man ender opp med prioriteringer og politiske vurderinger av akseptable konsekvenser.

Formelt er kommunene de som fylkeskommunen i størst grad forholder seg til som høringspart og i forhold til innhold i innspill. Denne medvirkningen forutsetter en god lokal medvirkning med øvrige interessegrupper for å resultere i at viktige innspill og lokale prioriteringer blir ivaretatt. Det stiller også kommunene i en vanskelig rolle for å sikre at interesser blir artikulert og behandlet gjennom en bred og transparent prosess.

3.7 Anbudsprosess og kontraktsforhold

En viktig ramme for å vurdere gjennomføringen av driften og kostnadsutviklingen, er hvordan denne er organisert iht. kontraktsforhold med operatørselskaper; dvs. for NEX1 og NEX2 mellom fylkeskommunen og i dette tilfellet operatøren Boreal Sjø. Utformingen av denne rammen vil kunne legge direkte føringer på hvordan gjennomføringen i praksis blir og resultatene av denne i form av drift og regularitet.

I utformingen av kontraktstyper for innleie av operatører for levering av transporttjenester kan fylkeskommunen som oppdragsgiver velge omfang av ansvar for operatørselskap gjennom å velge såkalte bruttokontrakter eller nettokontrakter. Ved bruttokontrakter er operatøren ansvarlig for både inntekts- og kostnadssiden, mens såkalte nettokontrakter betyr at man setter bort ansvaret for driften til operatørselskapet. Bruken av nettokontrakter er dominerende i sjøtransport.

Videre vil fylkeskommunen kunne velge en «todelt anbudsmode» der man har anbud på leveranse av fartøy og deretter inngår en kontrakt med operatørselskap om å drifte fartøyet for en avtalt periode. Et hovedtrekk ved utformingen av dagens tilbud er at fylkeskommunen har valgt å stå som eier av fartøyene som benyttes for NEX1 og 2 framfor å inngå en såkalt integrert anbudsmode der operatøren eier fartøyet som benyttes. Valget av eierskap framfor leie er gjort for å sikre fylkeskommunen økte styringsmuligheter når det gjelder å begrense effekten av utenforliggende forhold hos operatører og utnytte fartøyenes økonomiske levetid utover kontraktsperioden.

Styringsmulighetene avhenger imidlertid ikke bare av eierskapsmodellen, men i minst like stor grad av hvilke insentiver og risikofordeling mellom eier og operatør som kontraktens utforming og gjennomføringen av disse medfører. På den positive siden gir den valgte eierskapsmodellen økte muligheter til å hensynta mer langsiktige kriterier og endringsbehov som f.eks. innfasing av mer miljø- og energieffektiv fartøyteknologi.

Et annet aspekt ved eierskapsmodellen er at det med økt styringsrett også følger med langsiktige bindinger til fartøy- og teknologivalg, størrelse/skala og hensiktsmessighet ift værforhold og passasjerbehov for de strekninger man skal betjene. Det blir da viktig at kravspesifikasjoner for valg av fartøytyper og -egenskaper faktisk er optimalt tilpasset brukerbehov og krav til sjødyktighet og mulige variasjoner i værforhold.

På samme måte vil fordelingen av risiko ved avvik i gjennomføringen fra kontrakt kunne føre til ulik rasjonalitet mellom eier og operatørselskap dersom ikke det finnes insentiver og hensiktsmessige sanksjonsmuligheter ved avvik.

Alternativt kan dette vurderes i forhold til om de kravspesifikasjoner som legges til grunn for anbudsprosesser og operatørvalg kan ivaretas like godt eller bedre gjennom en å benytte seg av leie av fartøy og driftstjenester i et mer åpent marked. Dette kan eventuelt også modifiseres av lignende kontraktstyper som man benytter i vegbygging ved at operatørselskap påtar seg et langsiktig driftsansvar for vegstrekninger, og på denne måten bidrar til langsiktighet og forutsigbarhet i anskaffelsene.

Hovedtrekkene i dagens kontrakter med operatørselskap synes å være både drifts- og kostnadsorientert, der fylkeskommunen gjennom avtalene forsøker å sikre seg størst mulig grad av effektiv gjennomføring innenfor gitte kostnadsrammer og øvrige avtalebetingelser. Dette kan synes hensiktsmessig når målet er å kunne levere et lovpålagt tjenestetilbud til lavest mulig kostnader og avtalt mengde på kort sikt, men gir ikke sterke insentiver til å utvikle et tilbud i en større skala og motivere for å øke inntektssiden.

Evalueringer av den todelt anbudsmode har gitt ulike konklusjoner. Menon Economics (2021) har i en rapport utarbeidet for fylkeskommunen dokumentert kostnadsreduksjoner etter innføringen av todelt mode, med en beregnet gjennomsnittlig nedgang på rundt 18 prosent per samband. Ifølge Menon skyldes dette primært at fartøyenes levetid og restverdi utnyttes bedre, samt at fylkeskommunen kan oppnå lavere finansieringskostnader enn rederiene. De fremholder også at todelt mode kan senke etableringsbarrierene og styrke

konkurransen, ettersom rederiene ikke selv må bære den tunge kapitalinvesteringen. Videre hevdes det i evalueringen at den todelt anbudsmodellen åpner for økt kjøpermakt og kan føre til at tilbud legges på minimumsnivå med tanke på bemanning. Det kan hevdes at dette vil kunne bidra til økt belastning og mer usikre arbeidsforhold for mannskaper hos operatørselskap.

Oslo Economics, på oppdrag fra NHO Sjøfart, har på sin side analysert et større nasjonalt datamateriale med 82 anbudskonkurranser fra perioden 2012–2020. Deres konklusjon er at todelt modell ikke gir målbare forbedringer i konkurransen eller kostnadsnivået sammenlignet med integrerte kontrakter. De peker i stedet på at fylkeskommunen påtar seg betydelig risiko ved å eie fartøyene selv, bl.a. knyttet til skipsdesign, verftsmarked og videresalg. Oslo Economics argumenterer også for at fylkeskommunene ofte mangler den tekniske og kommersielle kompetansen som rederiene besitter, og at dette kan gi økte kostnader på lengre sikt. De anbefaler derfor en integrert modell, supplert med andre tiltak for å styrke konkurransen, som standardiserte båttyper, lengre tilbudsfrister og mer målrettet kontraktsutforming.

Vurderinger av anbudsregimet hos fylkeskommunen har også vært tema for møter med næringslivet og NHO Sjøfart nylig, som er grunnleggende uenig med fylkeskommunen i oppfatningen av manglende konkurranse i markedet for aktuelle fartøy og operatører. Det pekes her på at anbudsprosser de seinere årene har vært relativt kortsiktige og med korte frister, noe som reduserer operatørenes insentiv til å tilby mer langsiktige og kosteffektive løsninger. NHO mener at det mangler en klar og langsiktig anbudspolitik som legger grunnlag for investeringer og effektivisering. De finner også at budsjetttrammene må økes betydelig for å reflektere endrede markedsbetingelser og økte kostnader fra den perioden man har bak seg med lav kostnadsvekst og kapitalkostnader. Over tid må en fornying av flåtestruktur og infrastruktur finansieres, og det må utvikles et bedre samspill med aktørene i fartøymarkedet for å sikre lavest mulig kostnader og minimere egen risiko knyttet til eierskap og egen drift. Da må også anbudsfristene utvides slik at konkurransen kan virke.

3.8 Vurdering av administrativ prosess og kunnskapsgrunnlag

Sentralt i en politisk prioritering av forslag til omfang og reduksjoner i kollektivtransport som hurtigbåttilbudet i Nordland vil vurderingen av konsekvenser og samfunnsnytt stå. I samfunnsøkonomisk forstand vil dette kunne måles gjennom kost/nyttevurderinger der samlede samfunnsmessige virkninger blir verdsatt som grunnlag for å velge det mest lønnsomme alternativet. For fellesgoder som offentlig transportløsninger kan dette være privat- og bedriftsøkonomisk ulønnsomt, men likevel bli prioritert å gjennomføre ut fra de positive samfunnsmessige effektene. Som nevnt innledningsvis er Nordland noe av det mest langstrakte og transportintensive fylket på grunn av sin geografiske utstrekning og spredt bosetnings- og næringsstruktur – ikke minst i kystområdene som NEX dekker.

Saksgrunnlaget for behandlingen av forslag til kutt gikk gjennom en relativt omfattende prosess i Fylkesrådet før behandlingen i Fylkestinget i 2024. Bakgrunnen var utfordringsbildet

knyttet til rammene for fylkeskommunal finansiering av tjenestetilbud, samt den store kostnadsveksten som økt prisstigning etter Covid-19-pandemien medførte. Samlet tilsa dette behov for å gjennomgå tilbud og finansieringen, noe som fremheves som et hovedhensyn i saksfremlegget fra administrasjon og samferdselsråden.

Det kan stilles spørsmål om informasjons- og kunnskapsgrunnlaget for den politiske behandlingen av saken, noe som også blir problematisert gjennom de mange innspillene og den politiske debatten omkring vedtaket i Fylkestinget. En åpenbar svakhet synes å være knyttet til de beregninger av innsparingspotensialet som ble fremlagt i saken er dekkende og relevante for å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av kuttforslag opp mot de kriterier som fylkeskommunen har lagt til grunn for prioritering av transporttilbudet.

Vedtaket i Fylkestinget, der Fylkesrådet fikk i oppgave å undersøke alternative løsninger tyder på at dette har vært en viktig innvending for å sikre en konsistent vurdering av prioriteringer i forhold til de samfunnsmessige konsekvensene og muligheter for alternative løsninger.

3.9 Driftsmessige forhold og vurderinger

Gjennomgangen av statistikkgrunnlaget for passasjerbelegg og regularitet viser et bilde av driften som i noen grad er likt for begge NEX-rutene. Antall kanselleringer var størst i nord og økte betydelig i 2024 (nesten dobling fra årene før). Fordelingen over året viser at økningen det siste året (2024) i stor grad skyldes utviklingen i høst – og vinterhalvåret og at dette årsaksmessig er knyttet til værforhold i betydelig grad.

I forhold til forsinkelser i gjennomføringen av driftsopplegget for NEX er tendensen den samme både i sør og nord, men i nord er begrunnelsen for forsinkelser i større grad knyttet til tekniske og andre forhold som statistikkgrunnlaget gir begrenset innsikt i. Man legger også merke til at såkalte «andre» årsaker utgjør en rekke andre forhold som ikke er knyttet til behovet for korrespondanse med andre transportmidler for de reisende.

Ut fra statistikkgrunnlaget og tendensene i dette synes det å være behov for å kunne undersøke nærmere årsaksbildet til både kanselleringer og forsinkelser for å kunne fastslå muligheter for varige forbedringer og hvorvidt det er forhold ved fartøy eller driftsorganisering som kan endres.

Som bakgrunn for en slik gjennomgang bør også forhold knyttet til utforming av kontrakter/avtaler mellom fylkeskommunen (som eier av fartøyene) og operatørselskap (Boreal Sjø) bør endres. Dette kan være hvordan kontrakter, insentiver for gjennomføring og styring/sanksjoner er utformet i forhold til gjennomføring, regularitet og innstillinger.

3.10 Beregninger av inntektseffekter av kuttforslagene

I forbindelse med forberedelsen av kuttforslagene for hurtigbåtrutene har det vært reist kritikk over at ikke inntektseffektene er tatt hensyn til i beregningene av innsparinger. Særlig er mange skeptisk til at man kun har forholdt seg til forhånds solgte billetter, som bare utgjør en mindre del av de totale salgsinntektene. Det kommer også reaksjoner på at de kuttene som

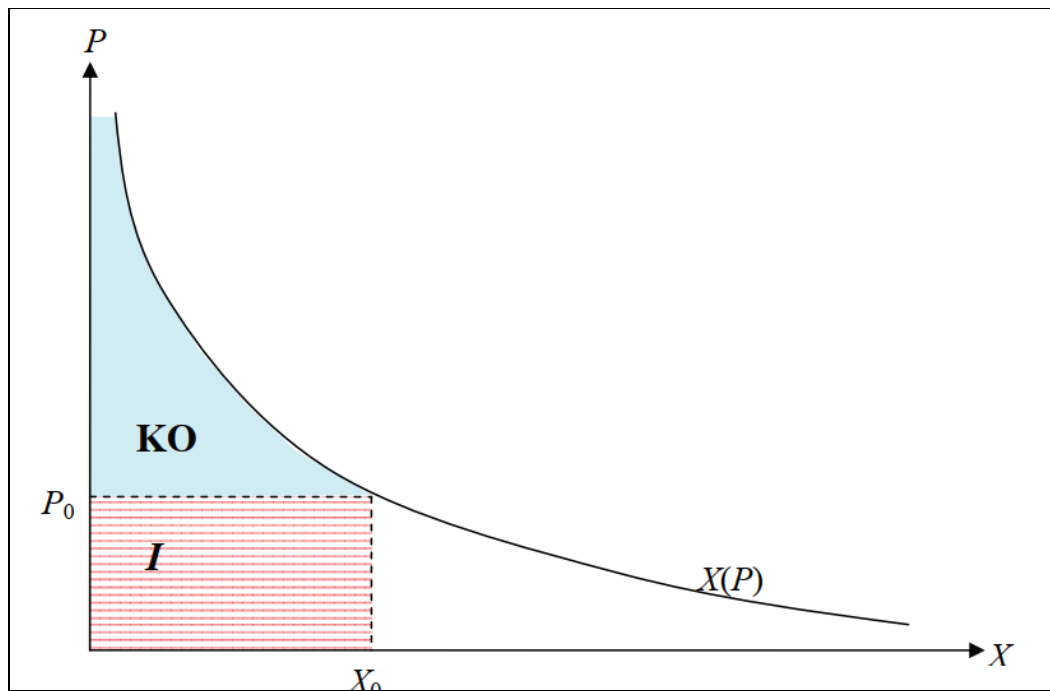
er foreslått i stor grad gjelder strekninger med godt og økende passasjerbelegg, slik som strekningene mellom Bodø og Steigen/Hamarøy og mellom Bodø og Sandnessjøen.

Passasjerstatistikken kan brukes som grunnlag for beregninger av kostnads- og inntektseffekter av forslagene som er reist, og bidrar til at man får belyst anslag for inntektstapene som oppstår ved gjennomføring av kuttforslag.

Vi ønsker i den sammenheng å poengtere følgende:

- Som det fremgår av oppsummeringen av passasjertallene er det betydelige mangler i detaljeringen i beskrivelsen av trafikkvolum ned på turnivå, idet tallene refererer seg til daglige tall per rutestrekning. Det er bare registrert antall påstigninger per dag og anløpssted og ikke hvilken strekning de reisende gjør.
- Videre er ble ikke disse tallene fremlagt i forbindelse med behandlingen av saken i fylkesrådet i 2024 (sak 164/24), som kun baserte seg på salget av forhåndsbestilte billetter.
- Mht. driftsinntekter står NEX for ca. to tredjedeler av inntektene knyttet til hurtigbåtdriften i 2024 (25 av 38 millioner kroner totalt). Statistikken viser at det har vært en sterk vekst på 37% i passasjertrafikken over Vestfjorden siden 2022, noe som indikerer en økende samfunnsnytte for denne ruten.

I teoretisk forstand kan samfunnsnyten av hurtigbåttilbudet beregnes slik det tidligere er gjort i transportøkonomiske analyser av tilbudet i 2010 ved Nord universitet (Jørgensen et al., 2010). Når det gjelder å anslå verdien for brukerne av hurtigbåttilbudet er denne i samfunnsøkonomisk forstand avhengig av hvor følsom bruken av tilbudet er for prisendringer (priselastisiteten) og hvilken merverdi (konsumentoverskudd) som et gitt tilbud (mengde x pris) gir brukerne. Figurlig kan dette uttrykkes som illustrert i figur 7, som viser sammenhengen mellom pris (P), volum (X), etterspørselskurve, produksjon (tilbud) og konsumentoverskudd (KO).



Figur 7. 7Skjematisk fremstilling av samfunnsøkonomisk verdi av hurtigbåttilbudet i Nordland. Kilde: Jørgensen et al., 2010.

Vi ser altså av denne skjematiske fremstillingen at tilbudet kan fremstilles som en gitt produksjon som tilsvarer en kombinasjon av priser og mengde på tilbudet (X). Billettinntektene utgjør det skraverte feltet i rødt, mens den samlede samfunnsmessige verdien av tilbudet i tillegg også omfatter konsumentoverskuddet KO. Et viktig poeng er at selv om billettinntektene ikke er tilstrekkelige til å dekke operatørens kostnader, slik at operatøren er avhengig av subsidier for å ha insentiv til å drive tjenesten, kan tilbudet likevel være samfunnsmessig lønnsomt fordi konsumentoverskuddet må inkluderes i beregningen av samfunnsverdi (Jørgensen et al., 2010). Konsumentoverskuddet gjenspeiler brukernes samlede betalingsvillighet for tilbudet og kan ikke observeres direkte.

Priselastisiteten, eller følsomheten i etterspørselen for prisendringer, er med på å bestemme størrelsen på konsumentoverskuddet, som vil si den samfunnsmessige merverdien som tilbudet gir for brukere og lokalsamfunn. Ut fra en slik modell vil billettinntektene utgjøre en begrenset, men viktig del av det samlede verdsettingen av tilbudet. Kapasitetsutnyttelsen, billettinntekter og passasjergrunnlaget på de enkelte rutestrekningene blir derfor en viktig indikator for å kunne gjøre beregninger av verdsettingen av tilbudet og den samfunnsøkonomiske verdien av produksjonen. Dette gjelder også om produksjonen er bedriftsøkonomisk ulønnsom med manglende inndekking av kostnader gjennom billettinntekter, slik tilfellet er for mange strekninger av rutetilbudet.

I saksgrunnlaget er billettinntekter i liten grad tatt inn, delvis med henvisning til at disse utgjør en svært begrenset del av driftsøkonomien for hurtigbåtvirksomheten. Et annet moment som vi tidligere har beskrevet i forbindelse med passasjerstatistikken er at det mangler detaljert nok produksjonsstatistikk ned på passasjer-/rute-/strekningsnivå til å kunne belyse brukernes reisemønster og på bakgrunn av dette kunne beregne nytteverdier av tilbudet.

På bakgrunn av statistikken over passasjertall og billettinntekter på de strekninger som er foreslått kuttet er det likevel mulig å gjøre visse anslag for nettoeffektene av både kostnadsbesparelser og inntektstap og sammenlignet disse med det materialet som ble presentert i forbindelse med saksfremlegget i Fylkesrådet og Fylkestinget i 2024. Dette kan gjøres ved å benytte tilgjengelige passasjertall fra passasjerstatistikken og sammenholde disse med inntektstall for å estimere gjennomsnittlige priser for aktuelle strekninger. Hvis man så stipulerer bortfallet av passasjerer vil man kunne gjøre grove estimater av inntektsbortfallet som kuttene medfører.

I forbindelse med saksbehandlingen i fylkesrådet ble det lagt frem en rekke beregninger med forutsetninger fra statistikkgrunnlaget for å anslå inntektsbortfallet som følge av kutt i tilbudet. Basert på eksisterende datagrunnlag ser vi her nærmere på hvordan dette kan illustreres med anslag for de aktuelle strekningene. Det må understrekes at det er behov for å kunne verifisere forutsetningene og faktagrunnlaget for slike beregninger mer enn det vi har hatt mulighet for i denne utredningen.

3.10.1 Kutt for Svolvær og Skrova

Kuttforslagene er blitt kommentert av både næringsliv og andre brukergrupper i form av innspill til behandlingen i Fylkestingets behandling av saken. Hovedtrekkene i statistikken for Svolvær og Skrova indikerer et passasjergrunnlag over Vestfjorden på ca. 22 000 på denne strekningen. Størstedelen av disse kommer fra Svolvær, mens 3500 reiser fra Skrova. Ut fra dette vil forslaget/reduksjonstiltaket kunne føre til ca. 9300 færre passasjerer med et stipulert mulig inntektstap på 3,2 millioner kroner for fylkeskommunen.

3.10.2 Nedlegging av NEX2 Sommer Bodø – Steigen – Hamarøy

Tilsvarende er det gjort beregninger som viser at nedlegging av sommerruten mellom Bodø og Steigen/Hamarøy også vil medføre et betydelig bortfall av inntekter. Ut fra passasjerstatistikken har denne ruten et passasjergrunnlag på mellom 100 og 150 passasjerer pr dag. Det er anslått et passasjergrunnlag og en gjennomsnittlig billettpris på nærmere 200 kroner vil gi 8000 færre passasjerer og ca. 1,5 mill. kroner i inntektstap.

3.10.3 Kutt lørdagsruten NEX2

Kutt av lørdagsruten fra Svolvær til Bodø vil medføre at reisende fra Lofoten må finne andre reisemåter i form av flyreiser, busstilbud eller bruk av egen bil. For noen vil også bortfallet kunne føre til at de ikke velger å reise.

Ut fra statistikkgrunnlaget vil kutt av lørdagsruta fra Svolvær kunne medføre en anslått reduksjon på nesten 5000 passasjerer og et inntektstap på ca. 1,4 millioner kroner (basert på en beregnet gjennomsnittlig billettpris på nærmere 300 kroner (ut fra summen av ulike kundekategorier og pristilbud).

3.10.4 Kutt lørdagsruten NEX1

Ifølge passasjerstatistikken har denne ruta vel 130 passasjerer i snitt hver lørdag i tidsrommet august til juni. Ved bortfall av tilbudet kan det forventes at reisende vil tilpasse seg ved å la være å reise, reise tidligere (fredag) eller velger en alternativ rute og/eller transportmiddel.

Tilsvarende kuttforslag for NEX1 vil medføre et stipulert inntektstap på ca. 1,5 millioner kroner og ca. 5700 passasjerer mindre.

3.10.5 Oppsummert effekt av forslag om kutt i tilbudet

Når man også tar med inntektsvirkningene av kuttforslagene som ble fremmet i FT-sak 162/2024, vil de samlede effektene kunne komme frem som de samlede effektene av anslag for kostnadsbesparelser (som også er usikre ettersom man er i en kontraktsperiode fram til 2028), redusert med anslag for tapte billettinntekter. Ved økende inntekter blir nettobesparelsen mindre.

Det må igjen understrekes at slike inntektsanslag er basert på forutsetninger og gjennomsnittstall fra passasjer- og inntektstall, og at underlagsmaterialet ikke er spesifisert på en måte som gir innsikt i reisemønster og inntektsfordeling på de enkelte strekninger.

En hovedkonklusjon på bakgrunn av disse illustrasjonene vil være at de samlede effektene av kutt i NEX2-tilbudet i sommersesongen vil kunne gi svært beskjedne nettoeffekter. Kutt i NEX2 vil gi et nettotap ved gjennomføring på ca. en halv million kroner, mens et kutt i NEX1 ser ut til å kunne gi en gevinst på ca. 900 000 kroner på årsbasis.

Når man ser på forslagene i vintersesongen om å kutte NEX2 på lørdager og ruten over Vestfjorden, fremgår det av beregningene at dette i 2025 vil kunne medføre et nettotap på 1,4 millioner, og ca. 2,6 millioner i 2026 (samlet effekt 1,2 millioner i forhold til en samlet innsparing på over 10 millioner kroner for disse to årene når man ikke tar inntektstapet med i regnestykket).

Beregningene ovenfor er beheftet med en betydelig usikkerhet på bakgrunn av begrensningene i dagens statistikk- og datagrunnlag, men gir etter vår vurdering et riktigere bilde og kunnskapsgrunnlag for en reell vurdering av hvilke effekter forslagene om kutt vil kunne få enn det som ble lagt fram i forbindelse med politisk behandling og prioritering.

I tillegg til begrensninger i detaljeringen i dagens statistikkgrunnlag er det også behov for å klargjøre og endre dette slik at det i større grad kan være egnet for vurdering av konsekvenser av alternative endringer av tilbudet ut fra økonomiske eller driftsmessige rammer.

Det er i liten grad gjort grundige vurderinger av kontraktsforholdene i dagens driftsmodell og hvordan disse kan bidra til en mer effektiv gjennomføring, utover det som fremkommer i dialog/intervju med fylkeskommunens samferdselsavdeling og gjennom operatørens organisasjon (NHO Sjøfart).

Som det kommer frem av intervjuer med brukere og interessentgrupper i de lokalsamfunn som berøres av eventuelle endringer, er det i tillegg til en bredere belysning av de

samfunnsmessige konsekvensene av endringer/reduksjoner i hurtigbåttilbudet også behov for å se på helheten omkring driften og nødvendig informasjonsflyt og grunnlag for å kunne benytte seg av tilbudet. Dette er i noen grad belyst gjennom de intervjudata som blir presentert og diskutert i neste avsnitt.

Til tross for usikkerheten som eksemplene og anslagene ovenfor er beheftet med, er det viktig å understreke at den samfunnsmessige verdien og lønnsomheten vil kunne være høy, jf diskusjonen av konsumentoverskudd i innledningen til avsnitt 3.10.

4. Intervjuer med brukerinteresser

4.1 Metode

I tillegg dokumentanalyser av saksdokumenter og evalueringer gjort i forbindelse med utviklingen av hurtigbåttilbudet fram mot forslaget til kutt i rutetilbudet, har vi gjennomført intervjuer og innhentet synspunkter fra et utvalg av interessenter knyttet til næringsliv, kommuner og lokalsamfunnsutvikling i de områder av nordlandskysten der NEX1 og 2 har operert og der man forventer de største effektene av foreslåtte kutt i tilbudet. I tillegg til dokumentanalyser av saksdokumenter og evalueringer gjort i forbindelse med utviklingen av hurtigbåttilbudet fram mot forslaget til kutt i rutetilbudet, har vi gjennomført intervjuer og innhentet synspunkter fra et utvalg av interessenter knyttet til næringsliv, kommuner og lokalsamfunnsutvikling i de områder av nordlandskysten der NEX1 og 2 har operert og der man forventer de største effektene av foreslåtte kutt i tilbudet.

Gitt begrensningene i rammer i form av omfang og tid for gjennomføring, har vi prioritert å vektlegge innspill fra brukergrupper i lokalsamfunn og næringsliv som spiller en viktig rolle for å styrke samfunnsutvikling, bosetting og nødvendig mobilitet.

Næringsstrukturen i Nordland og det man kan kalle den regionale spesialisering som har bidratt til regional utvikling og vekst, er særlig knyttet til kystnæringer som er basert på naturressursgrunnlag som fiskeri- og havbruk, natur- og opplevelsesbasert reiseliv og energibasert prosess-/metallindustri. Av disse er det særlig fiskeri og reiseliv som sammen med varehandel, helse- og oppveksttjenester som spiller en avgjørende rolle for bevaringen av lokalsamfunn og kystkultur. Fiskeri- og havbruksbasert verdiskaping og eksport bidrar sammen med reiselivets betydelige eksportbaserte verdiskaping til kompetansearbeidsplasser og arbeidsintensiv produksjon i distriktene.

Vi har derfor lagt vekt på å hente et begrenset utvalg av informanter til intervjuer som samlet utgjør et viktig grunnlag for å forstå hurtigbåttilbudets rolle i samfunnsutviklingen de seinere år. Tidligere vurderinger av kriterier for sjøverts transporttilbud understreker også disse sammenhengene i kriteriene for å prioritere gode offentlige løsninger som ivaretar viktige samfunnsbehov.

Metodisk har vi også lagt til grunn at hurtigbåttilbudets betydning og rolle må sees på bakgrunn av hvilke alternativer som finnes for å ivareta transportbehovene til innbyggere, besøkende og næringsliv, sett i forhold til de alternativer for kutt som er foreslått og vedtatt av Fylkesrådet og Fylkestinget i Nordland. I gjennomgangen av kriteriene i 2008 ble det særlig understreket at løsningene måtte ivareta små samfunn uten vegløsninger eller gode alternative transporttilbud. Det betyr at vi har valgt å særlig få tatt hensyn til ulike nærings- og brukerinteresser i øysamfunn og områder der forslag til reduksjoner i tilbudet ser ut til å få størst omfang.

4.2 Intervjuer med interessenter og brukergrupper

I forkant av intervjugjennomføringen ble prosjektet og behandling av personopplysninger innmeldt og innmeldt til SIKT og det ble utarbeidet samtykkeskjema og en intervjuguide som hjelpemiddel for å strukturere intervjuprosessen (se vedlegg). Guiden dannet grunnlag for en nøsting/snowball-prosess der informantene sto friere til å få fram sine synspunkter og refleksjoner. I tråd med kuttforslagene har vi innhentet synspunkter fra informanter i Lofoten, Salten og på Helgeland.

Til sammen er 15 informanter blitt intervjuet, og intervjuene er blitt bearbeidet og oppsummert i etterkant som grunnlag for få fram hovedinntrykk og sammenhenger som er vektlagt. I fortsettelsen følger en tematisk oppsummering av resultatene fra intervjurunden.

4.3 Tematisk oppsummering av hovedfunn

4.3.1 Hurtigbåten som samfunnsbærende infrastruktur

Et gjennomgående tema i intervjuene er at hurtigbåtilbudet i Nordland ikke bare oppfattes som et transportmiddel, men som en kritisk infrastruktur – en forutsetning for bosetting, samfunnsutvikling og økonomisk verdiskaping i mange av fylkets kystsamfunn. I områder der det ikke finnes broforbindelse eller godt veisamband, er hurtigbåten det som «binder alt sammen». Som én av informantene formulerer det: «Mens man ønsker bosetting langs kysten, så må det jo være transport der som gjør det mulig å ha arbeid og kunne bidra til storsamfunnet gjennom verdiskaping i det daglige.»

Denne funksjonen strekker seg langt utover det rent økonomiske. For folk i øy- og kystsamfunn er hurtigbåten også en nøkkel til livskvalitet, sosial kontakt og deltakelse i fritids- og kulturliv. Det handler om mer enn arbeid: «Vi er jo heldigvis mennesker også utenfor jobben. Hvis du ikke har tilgang på kulturtilbud der du bor [...] så må det jo i hvert fall være sånn at det er mulig å planlegge en helg [på fastlandet].»

Flere informanter trekker frem at alternativene er få eller ikke-eksisterende. Uten hurtigbåtilbudet vil mange lokalsamfunn rett og slett miste sin grunnleggende forbindelse til omverdenen. Hurtigbåtens rolle som infrastruktur blir derfor ikke bare målt i antall passasjerer, men i dens samfunnsbærende funksjon. Det ble for eksempel påpekt at hurtigbåten muliggjør dagsturer til Bodø fra flere kystsamfunn, noe som gjør det mulig å reise frem og tilbake på samme dag for en time på sykehuset, et jobbmøte eller for å besøke venner og familie. Uten hurtigbåtilbudet ville reisetiden blitt lengre og ofte ført til overnattingsutgifter.

I tillegg påpeker enkelte informanter at den foreslåtte reduksjonen i hurtigbåtilbudet kan ha alvorlige konsekvenser for beredskap og sikkerhet. Ved uforutsette hendelser der helikopter ikke kan rekvireres, kan øysamfunn bli isolert i opptil 48 timer i helgene. Dette utgjør en alvorlig risiko for befolkningen generelt, og særlig for eldre innbyggere, som kan være ekstra sårbare dersom akutt medisinsk hjelp ikke er tilgjengelig. Det hender også at

hurtigbåtfartøyene deltar i redningsaksjoner, og de daglige rutene de utfører gir mulighet til å dekke et bredt geografisk område, noe som øker beredskapskapasitet og -respons.

4.3.2 Konsekvenser for bosetting og rekruttering

Et sentralt tema i intervjuene er hvordan transporttilbud og bosettingsmønstre er uløselig knyttet sammen, særlig i kystsamfunn med lav befolkningstetthet og lang avstand til regionsentre. Flere aktører peker på at hurtigbåttilbudet er en forutsetning for både samfunnsutvikling og regional verdiskaping.

Spesielt i øysamfunn er dette tydelig. Der det ikke finnes bro- eller veiforbindelse, er hurtigbåten bindeleddet som muliggjør et normalt hverdagsliv. Dersom dette tilbudet svekkes, vil det kunne føre til økt utflytting, redusert rekruttering og en negativ spiral for hele lokalsamfunn. Transport handler med andre ord ikke bare om logistikk, men om samfunnsbygging og framtidstro. Flere informanter uttrykker bekymring for at hvis tilgangen til transport svekkes, så svekkes også motivasjonen for å investere – både for privatpersoner og for næringslivet.

Noen informanter peker også på at den plutselige beslutningen om å kutte i hurtigbåttilbudet har utløst en slags sjokkeffekt: folk opplever at det ikke lenger er forutsigbarhet rundt grunnleggende infrastruktur. Dette skaper uro og usikkerhet om hva man kan forvente i fremtiden, og gjør det vanskeligere å tiltrekke seg nye innbyggere til kystsamfunn som er avhengige av hurtigbåten.

Som det også blir uttrykt i intervjuene, er det ikke bare arbeid som betyr noe. Folk skal leve hele liv, og et svekket transporttilbud reduserer også muligheten for sosial kontakt, fritidsaktiviteter og tilgjengelighet til offentlige tjenester.

4.3.3 Næringslivets avhengighet av hurtigbåten

For næringslivet i Nordland – og spesielt for kystbaserte aktører som sjømatprodusenter og industribedrifter – utgjør hurtigbåten en avgjørende forutsetning for både bemanning, mobilitet og lønnsomhet. Flere informanter peker på at det i praksis er umulig å opprettholde stabile og effektive arbeidsprosesser uten hurtigbåtens regelmessige tilstedeværelse.

Særlig innen oppdrettsnæringen er dette tydelig. Hurtigbåten gjør det mulig for ansatte å pendle mellom øysamfunn og produksjonslokasjoner, og bidrar dermed til en fleksibilitet i arbeidsstyrken som er nødvendig for å kunne konkurrere og vokse. Et annet poeng som løftes frem, er at hurtigbåten ikke bare frakter arbeidstakere til og fra jobb, men også er en forutsetning for at folk i det hele tatt skal kunne bo i distriktene og delta i arbeidslivet.

Akvakulturselskaper påpeker at de i det korte bildet vil kunne fortsette produksjonen uendret og om nødvendig selv organisere og finansiere transport av sine ansatte til havbruksanleggene, men understreker at uten hurtigbåttilbud vil det på sikt ikke bo folk i nærheten av anleggene. Dermed vil selskapene miste muligheten til å oppfylle sitt samfunnsansvar og bidra til lokale bosettingsmønstre. Utviklingen av private

transportløsninger som blir rettet kun til de ansatte til akvakulturbedrifter ville dessuten bidra til å segmentere transporttilbudet ytterligere, i motsetning til å styrke transporttjenester som gjøres tilgjengelige for alle.

4.3.4 Reiselivets sårbarhet og potensial

Våre informanter peker på at hurtigbåten spiller en avgjørende rolle i reiselivet i Nordland – ikke bare som et transportmiddel, men som en forutsetning for å gjøre regionens attraksjoner tilgjengelige for besøkende. Flere av de intervjuede trekker frem at opplevelsesbasert turisme og naturbaserte reiselivsprodukter er helt avhengige av at folk faktisk kan komme seg til og fra stedene på en enkel og forutsigbar måte. Et svekket rutetilbud, særlig i helgene, begrenser denne tilgjengeligheten dramatisk.

Et konkret utfordringspunkt som trekkes frem er bookingløsningen for hurtigbåt, som fremstår som lite brukervennlig, spesielt for turister. Det pekes på at det burde være mulig å integrere bestilling i Reis Nordland-appen og at man burde kunne bestille billetter lang tid i forveien, noe som i dag ikke er mulig.

Dette peker på en viktig sammenheng: reiseliv og levende lokalsamfunn henger tett sammen. Når turister besøker steder som Skrova, Lovund, Støtt eller Træna, er det ikke bare for naturens skyld – det handler også om å oppleve samfunn som fungerer og mennesker som lever der. Dermed blir hurtigbåten ikke bare viktig for å kunne frakte turister, men for at vertskommunene i det hele tatt skal kunne opprettholdes som autentiske reisemål. Det pekes også på at flere som eier fritidsbolig i disse stedene bor i større byer eller andre steder i landet og er avhengige av hurtigbåten for å ta en helge- eller ferietur til boligen sin. Et redusert hurtigbåttilbud kunne derfor påvirke reisefrekvensen til de som har fritidsbolig, og ytterligere få konsekvenser på (fritids)boligmarkedet i disse små samfunnene.

Flere informanter peker også på at det ikke er bærekraftig å markedsføre regionen som et reiselivsmål internasjonalt, samtidig som det mangler stabil infrastruktur for å frakte folk inn og ut. Uten hurtigbåten svekkes hele verdikjeden for reiselivet: overnattingstilbud, aktiviteter, opplevelsesbedrifter og tilknyttet handel og servering. Noen informanter i reiselivsbransjen forklarer for eksempel at de er avhengige av hurtigbåten for å motta ferske varer fra fastlandet. Et redusert tilbud ville da påvirke muligheter til å servere mat, noe som ville føre til å justere åpningsdager til serveringssteder. Dette ville få ytterligere konsekvenser i det lokalsamfunnet, ettersom møteplasser som kaffer og restauranter ikke besøkes kun av turister: de er også en viktig del av det sosiale livet lokalt for innbyggerne.

I tillegg ble det i flere intervjuer uttrykt bekymring for at nedtrappingen av hurtigbåttilbudet sammenfaller med varslede reduksjoner i flytilbudet mellom Bodø og Svolvær fra oktober 2025. Flere informanter i Svolvær og Skrova peker allerede på dagens utfordringer rundt kapasitet på FOT-flyrutene som ofte er fulle, og da er hurtigbåten et nyttig alternativ. Denne kombinasjonen kan føre til en betydelig svekkelse av tilgangen til Lofoten via Bodø, noe som kan få alvorlige ringvirkninger for reiselivsnæringen i regionen. Enkelte påpeker at Harstad/Narvik lufthavn Evenes da kan fremstå som et mer attraktivt knutepunkt for Lofoten-

turisme, på bekostning av både Lofoten og Bodø som reiselivsdestinasjoner. Dessuten ansees hurtigbåtrutene som en reiseopplevelse av mange turister som velger å bruke disse transporttjenestene for å nå reisemålet sitt og samtidig oppleve området de reiser gjennom.

Flere i reiselivsnæringen uttrykker også at de ikke støtter gratis fergetilbud og reduisering av billettpriser på FOT-flyrutene for turister. De mener turister bør betale for transporten sin, og at differensiering mellom fastboende og besøkende kan være et hensiktsmessig virkemiddel.

4.3.5 Politiske prioriteringer og samfunnsøkonomiske vurderinger

Flere informanter peker på at passasjertallene for hurtigbåtrutene har vist en stigende trend, noe som gjør planene om å redusere tilbudet vanskelig å forstå. Samtidig uttrykkes det skepsis til datagrunnlaget som benyttes i beslutningsprosessene, ettersom det kun inkluderer forhåndsbestilte billetter og dermed ikke gir et fullstendig bilde av faktisk bruk.

Flere som har blitt intervjuet uttrykker frustrasjon over at hurtigbåtens samfunnsøkonomiske betydning ikke tillegges tilstrekkelig vekt i politiske prioriteringer. Selv om tilbudet har en kostnad, påpeker de at alternativet – en svekkelse av bosetting, verdiskaping og arbeidsliv – har langt høyere samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Det fremheves også at fylkeskommunen har et politisk og strukturelt ansvar for å sikre transportinfrastruktur i hele fylket, og at dette bør veie tyngre enn midlertidige budsjettvurderinger. Flere kritiserer prioriteringene i fylkeskommunens budsjetter, og peker på at store beløp brukes på andre formål mens grunnleggende tjenester som hurtigbåttilbudet svekkes.

I tillegg trekkes det frem at det brukes betydelige midler på å subsidiere fergetilbud, inkludert gratis passasjerreiser, selv om effekten for lokalsamfunnene er uklar. Dette kontrasteres med argumentet om at hurtigbåten er for dyr, noe flere mener vitner om tvilsomme prioriteringer. Flere foreslår i denne sammenheng differensierte billettpriser, for eksempel at fastboende får gratis tilgang, mens andre – inkludert turister – betaler.

Intervjuene peker dermed i retning av et behov for at hurtigbåttilbudet vurderes som et velferdstilbud og en samfunnsinvestering, snarere enn en isolert post i fylkeskommunens kollektivbudsjett. Det handler ikke bare om hva det koster å drive en hurtigbåt – det handler om hva det koster å ikke gjøre det og i hvor stor grad lokalsamfunnene langs kysten svekkes når transporttilbudet blir dårligere.

4.3.6 Styring, eierskap og kontraktsmodeller

Flere av informantene uttrykker bekymring for hvordan beslutningsprosessene rundt hurtigbåttilbudet har blitt håndtert – både når det gjelder demokratisk forankring, åpenhet og politisk ansvarlighet. Det pekes på at beslutningsgrunnlaget fremstår svakt, og at viktige endringer i rutetilbudet er foreslått uten bred høring eller lokal medvirkning.

Særlig løftes det frem at fylkeskommunens rolle og råderett over infrastrukturen er for svak, noe som gjør det vanskelig å fatte helhetlige og fremtidsrettede beslutninger. Flere uttrykker

at fylkeskommunen fremstår som presset inn i et hjørne, både økonomisk og strukturelt, og dermed ikke evner å ivareta sitt ansvar som langsiktig tjenesteyter og planlegger.

Det etterlyses et sterkere politisk eierskap til infrastrukturen og en forståelse av at hurtigbåttilbudet er en del av den grunnleggende samfunnsstrukturen i fylket på linje med skole og helse. Intervjuene peker på behovet for mer åpenhet, mer involvering og sterkere institusjonelt eierskap til kollektivtransporten – ikke bare som budsjettpost, men som offentlig forpliktelse.

Videre stilles det spørsmål ved den todelte anbudsmodellen som grunnlag dagens hurtigbåtdrift og effektiviteten i denne på sikt. Informanter peker på at operatørene i dag motiveres til å minimere kostnader, men ikke til å øke inntjening eller optimalisere tjenestetilbudet og regularitet ut fra passasjerenes behov. Dette bidrar til et system som ikke nødvendigvis leverer best mulig kvalitet for brukerne eller bidrar til økt kapasitetsutnyttelse. I tillegg reises det kritikk mot manglende konkurranse i anbudene og at fylkeskommunen i praksis har liten sanksjonsmulighet når operatørene ikke leverer som avtalt.

Flere informanter argumenterer for at sjøbaserte transporttilbud må sees som en forlengelse av veinettet, og at fylkeskommunen derfor bør ha eierskap og kontroll over fartøyene – slik de har med øvrig infrastruktur på vei.

5. Oppsummering og anbefalinger videre

På bakgrunn av gjennomgangen av grunnlagsdokumenter, saksgangen og de vurderinger som fremkommer gjennom intervju med vårt utvalg av informanter fra de ulike interesse- og brukergruppene av hurtigbåttilbudet, kan vi oppsummere noen hovedfunn:

Hurtigbåt er samfunnsinfrastruktur

Et hovedtrekk som understrekes er hurtigbåttilbudets sentrale rolle som transportmiddel og samfunnsinfrastruktur. Der hurtigbåten og sjøtransport er det eneste/viktigste transportmidlet for personmobilitet, rekreasjon, arbeid og tjenestebehov er dette tydeligst. Dette gjelder svært mye av de strekninger som NEX 1 og 2 dekker, og ikke minst de foreslåtte områdene for kutt i tilbudet. Det brede engasjementet og sterke reaksjoner på forslagene om kutt vitner om denne betydningen. Særlig reageres det sterkt på at kuttene rammer strekninger som står for en betydelig og voksende del av passasjergrunnlaget for NEX, og der man frykter at eventuelle kutt i neste omgang vil svekke eller sette hele det gjennomgående tilbudet i fare.

Innspillene som er fremkommet gjennom intervjuer og dokumentanalyser understreker viktigheten av å kunne beholde og videreutvikle et forutsigbart og fungerende transporttilbud med hurtigbåt langs nordlandskysten. Usikkerheten om kostnadsbesparelser i forhold til tapt samfunnsnytte trenger videre avklaring både mhp. sikkerhet i anslagene og etablering av datagrunnlag og metoder som kan nyttes til samfunnsøkonomiske kost/nytte-analyser man ikke kan med dagens datagrunnlag. Dette tilsier at alle muligheter for videreføring og økt robusthet i tilbudet blir nærmere klarlagt innenfor den gjenværende kontraktsperioden.

Paradoksalt nok blir fylkeskommunen bedre i stand til å opprettholde tilbudet som følge av de betydelige bøkene som rederi har vært nødt til å betale i forbindelse med innstillinger av ruter som følge av værforhold og mannskapsmangel. Dette gir noe handlingsrom på kort sikt.

Et inntektssystem for reell utgiftsutjevning og samfunnsutvikling

Erfaringene med utviklingen av fylkeskommunenes inntektssystem viser at det har vært under justering og betydelige endringer gjennom hele perioden fra innføringen i 1986 og fram til den siste endringen fra 2024. Et grunnleggende problem har vært hvordan man kan gjøre utjevning av utgiftsbehov og inntektsgrunnlag på en måte som setter fylkeskommunene i stand til å drive likeverdig tjenesteproduksjon i fylker med ulike forutsetninger for både utgiftsbehov og inntektsgrunnlag og skape forutsigbarhet i tjenesteproduksjon. Parallelt har rollen til fylkeskommunene vært under utvikling og omfatter med innføringen av regionreformen et utvidet ansvarsområde for samfunnsutvikling. Ved siden av utdanning er oppgavene i samferdselssektoren avgjørende for samfunnsoppdraget og sikring av behovene for mobilitet i distriktene.

De siste endringene av inntektssystemet fra innføringen av regionreformen i 2020 og seinest med innføringen av det nye systemet i 2024 ser ikke ut til å ha bidratt til å sikre økt forutsigbarhet og nødvendig utjevning av utgiftsbehov knyttet til nødvendig og bærekraftig

utvikling av samferdselssektoren i Nordland. Økt regionalt ansvar for vegnett og samferdsel følges av et omfattende etterslep i vedlikehold. For sjøtransport av passasjerer og gods langs kysten ser endringene i kostnadsnøkler ut til å være påvirket av manglende grunnlagsdata og forutsetninger som kan gi mer treffsikker utjevning av kostnader knyttet til hurtigbåtdriften. Dette ble allerede påpekt av Møreforskning og TØI i deres utredning av fylkeskommunale forskjeller knyttet til delkostnadsnøkkel for hurtigbåter og ferjer i 2017. Her kom man fram til en anbefalt fordelingsnøkkel for ferjedrift, men ikke for hurtigbåter. Her ble det også anbefalt å utvikle en nasjonal standard for hurtigbåter (på samme måte som for ferjer) for bedre å kunne beskrive standarder og sammenhenger mellom de samfunnsbehov transporttilbudet skal tilfredsstillе og effektiv organisering og finansiering av det.

Ekspertutvalgets utredning av nytt prinsipp for nytt inntektssystem fra 2024 ser i liten grad til å ha bidratt til å sikre mer adekvat finansiering og kostnadsutjevning ettersom man her har valgt å slå sammen kostnadsnøkkel for hurtigbåt med buss og bane, mens man opprettholder en egen nøkkel for ferje. Dette ble det gitt tydelige innspill på i høringsprosessen i 2023, uten at forslagene er blitt tatt til følge. Resultatet ser ut til å bli en vesentlig forverring av nødvendig utgiftsutjevning for sjøtransporten og hurtigbåtdriften, som får store konsekvenser for kystfylker som har behov å ha gode løsninger for sjøtransport som grunnlag for utvikling av lokalsamfunn og næringsliv langs kysten.

Det er derfor behov for å følge opp og forbedre inntektsutjevningen for hurtigbåtdrift gjennom inntektssystemet for kystfylker og -kommuner dersom man ønsker en nødvendig samfunnsutvikling som kan konsolideres i distriktene.

Underlag for prosess og forslag

Når det gjelder faktagrunnlaget som er brukt for forslaget om kutt og saldering i fylkeskommunens økonomiplan og langtidsbudsjett, tyder gjennomgangen av prosessen og øvrige innspill før og etter den politiske behandlingen i fylkesråd og fylkesting på at dette må vurderes som mangelfullt i forhold til å begrunne prioriteringene av kuttforslag og gjennomføring av tiltak. Det bemerkes fra næringsliv, kommuner og brukere i de berørte områdene at det er forståelse for behovet for ansvarlig økonomisk og overordnet styring av ressursene, men ensidig fokus på kostnadsvekst og driftsøkonomi og mangel på dokumentasjon og vurderinger av konsekvenser av kuttforslag og samfunnsnytt av tilbudet slik det er i dag, blir kritisert. Tilbudet gjennom NEX 1 og 2 blir mye vurdert som et minimumstilbud i utgangspunktet, og ytterligere kutt i drift og passasjergrunnlag vil kunne øke usikkerheten om tilbudet i fremtiden.

Prioritering av samferdsel vs andre oppgaver

I tilknytning til vurderingene av hurtigbåttilbudet som en viktig del av innbyggernes samferdselstilbud og bidrag til nødvendig mobilitet blir det også reist spørsmål om hvilke kriterier man egentlig benytter for å gjøre prioriteringer innenfor de totale og mer begrensede rammene den fylkeskommunale økonomien befinner seg. Det savnes en mer overordnet og transparent vurdering av hvordan ulike samfunnsoppgaver prioriteres og sikres

langsiktig. Sett i lys av det store engasjementet fra mange interessentgrupper i saken og manglende vurderinger av konsekvenser knyttet til redusert samfunnsnytte i de mest berørte delene av rutenettet, savnes det en dokumentasjon av prioriteringer og kriterier som danner grunnlaget for de valg som er gjort, utover hvordan man gjennom driftsreduksjoner kan redusere kostnader. Det bør være en oppgave å etablere et mer tilstrekkelig og adekvat oppfølgingssystem med styringsdata som gjør det mulig å foreta operative vurderinger av samfunnsnytte som grunnlag for prioritering av tilbudet og styring av kvalitet og regularitet over tid.

Mangelfulle styringsdata

Manglende vektlegging og lite dokumentasjon av brukereffekter henger også sammen med hvilke styringsdata fylkeskommunen får gjennom avtalt rapportering og formatet på denne fra operatørsiden. Slik det fremstår i dag er dette grunnlaget svært mangelfullt for å kunne gi innsikt i etterspørselsforhold og vurdere samfunnsnyttene av tilbudet. Dette er også en begrensning for de anslag som tar sikte på å belyse sammenhengen mellom foreslåtte kutt og inntektssiden hos fylkeskommunen. Mange savner en operativ forståelse av hvordan samfunnsoppdraget for hurtigbåtdriften blir ivarettatt og prioritert, og at dette kan spores gjennom relevante og oppdaterte styringsdata. Slike data må også være egnet til å få fram den samfunnsmessige verdsetting av tilbudet bedre enn dagens rapportering gir mulighet for.

Forbedring av datagrunnlaget bør innebære å få fram informasjon fra drift og bruken av tjenestene som er egnet til å beskrive etterspørsel, bruksmønster, kapasitetsbehov og få fram den samfunnsmessige verdien av tjenesteproduksjonen. Dagens rapporteringsrutiner og datagrunnlag (som f.eks. detaljert passasjerstatistikk) bør forbedres og være tilgjengelig samtidig som bedre integrerte bestillings- og betalingssystemer bør kunne utnyttes til å forstå brukernes behov for å benytte hurtigbåttilbudet og verdien av dette.

Anbudsprosess og -form

Anbudsprosess og avtaleforhold overfor operatørselskap er blitt vurdert av både fylkeskommunen og næringslivet. Mens begrenset konkurranse i markedet og sterk kostnadsvekst fremholdes som en begrunnelse for eierskap til fartøy og todelt anbud hos fylkeskommunen, legger den maritime operatørbransjen (bl.a. NHO Sjøfart) vekt på sammenhengene mellom korte anbudsfrister og kontraktsperioder som gir lite insentiver for langsiktige investeringer som vil være nødvendig for å effektivisere driften på sikt og fase inn nullutslippsteknologi som reduserer klimaavtrykket. Fra leverandørsiden understrekes det at det etter deres oppfatning mangler en langsiktig og strategisk politikk for investeringer og oppgradering. Dette forsterkes også av den et kontraktsregime som reduserer selskapenes muligheter til å gjøre investeringer og flåtefornying og gjør at man kan risikere å måtte operere med et fossilbasert flåtegrunnlag med høye kostnader og utfordringer på regularitet.

Ut fra analyser som bl.a. Menon (2021) har foretatt ser det ut til å være grunnlag for å kunne hevde at den todelte anbudsmodellen har ført til effektiviseringsgevinster og at fylkeskommunens fortrinn gjennom bedre finansiering (lavere kapitalkostnader) og mer

langsiktig utnyttelse av fartøyenes verdi gjennom utover kontraktsperiodene. Likevel er det grunn til å undersøke nærmere hvordan de forventede endringer i rammebetingelser man møter de nærmeste årene, i form av økte kapitalkostnader og finansieringen av innfasing av nullutslippsteknologi (elektrifisering) og miljøtilpassing, kan sikres bedre. Fylkeskommunalt eierskap til fartøyene nødvendiggjør også tett dialog med operatørselskapene ved investeringer og nybygg dersom man skal unngå omfattende tilpasnings- og vedlikeholdsbehov i driftsfasen.

I forhold til videreføring av todelt anbudsmodell pekes det i analysen av erfaringer fra Menon på at man prinsipielt bør vurdere om strategien med eierskap til fartøy og todelt anbud også bør omfatte reservefartøy. Operatørselskapene vil i begrenset grad ha incentiver og mulighet til å kunne tilby tilgjengelige likeverdige reservefartøy. Erfaringene fra hurtigbåtdriften den seinere tid indikerer at dette er en problemstilling som bør avklares nærmere. Det vil imidlertid også føre til økt kapitalbehov som i liten grad hensyntas med dagens inntektssystem for fylkeskommunene, og som ble svekket ved innføringen av ny modell fra 2024.

Både Menons og Oslo Economics' analyser peker også på forbedringspunkter med tanke på å utvide tidsfrister for store og langsiktige anbudskonkurranser. Dette vil i prinsippet sikre operatører/rederier større muligheter til å vurdere å gi tilbud enn dersom fristene er korte og risikoen høy, og vil gjelde enten man benytter såkalt todelt anbudsmoeller eller integrerte modeller der operatørene investerer i og eier fartøy som benyttes.

Incentiver for økt robusthet og kapasitetsutnyttelse

I tilknytning til diskusjonen av kontraktsregimet og den sterke kostnadsveksten man står overfor, er det etter vår vurdering også grunn til å vurdere nærmere om det finnes alternative modeller enn dagens innretning mot kostnadskontroll og eierskap som løsninger for mer robuste og relevante hurtigbåttilbud i fremtiden. Nettoanbud vektlegger å få fram billig drift der operatørselskapene har ansvaret for gjennomføring og leveranser innenfor kontraktsrammen. Bruttoanbud har fokus på utvikling av inntektssiden i tillegg til kostnadskontroll, og gir operatørselskapet incentiver for å kunne tilpasse og øke tilbudet utover minimumstilbudet til oppdragsgiver.

Fylkeskommunens valg av eierskap som ramme for driften av NEX kan forstås og forvares innenfor et styringsperspektiv, men gir samtidig operatørbransjen få incentiver til å foreta langsiktige investeringer som støtter opp under effektivisering som kommer kunden til gode. Erfaringene fra driften og negativ utvikling av regularitet viser også at verdien av styringsretten og effektive sanksjoner blir begrenset både av ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og operatørselskap, og av kortsiktige muligheter for omrokering av materiell og mannskaper i krisesituasjoner i et stramt og kortsiktig marked.

NEX viser en positiv trafikkvekst der man har tilrettelagt og dimensjonert tilbudet med tanke på behov i lokalsamfunn og satsinger innenfor reiselivet (som i Steigen og på Helgeland der kuttene foreslås). Som alternativ til intern fokusering på driftsøkonomi og et samfunnsmessig minimumstilbud (gitt kostnadsvekst) med økende risiko for nedlegging av nye strekninger over

tid, kunne det være hensiktsmessig å se nærmere på alternative forretningsmodeller og partnerskap mellom offentlig sektor, operatørselskap og næringsinteresser som kan samarbeide om å utvikle og utnytte økt etterspørsel og bruk av tilbudet. Siktemålet må være å kunne utvikle en mer forutsigbar og langsiktig robust markedsorientering som både kan ivareta lokalsamfunnsbehov og næringsmessige utviklingsbehov på en adekvat måte. Ensidig og økt kostnadsfokus kan redusere interessen for å levere tilbud på fylkeskommunale anbudsbehov dersom det finnes mindre krevende kunder i et begrenset marked. Dette kan særlig være tilfelle i perioder der man erfarer en sterk generell kostnadsvekst og usikkerhet knyttet til utviklingen i kollektivtrafikken, slik tilfellet er nå.

Informasjonsbehov og bestillingsmuligheter

Informasjonsflyten omkring ruteopplysning og booking blir i dag delvis håndtert gjennom ReisNordland-appen, som også er under utvikling. Det fremstår som problematisk at funksjonaliteten i informasjonssystemet i stor grad bare er egnet til å finne fram i egne rutetilbud og -tider. For reisende og særlig turister fremstår ikke appen og systemet som tilgjengelig til å benyttes i planlegging og gjennomføring av reiser. Det påpekes at bestillingssystemet mangler muligheter for bestilling av gruppereiser og for plassering av bestillinger framover i tid. Dette er behov som reiselivet i dag merker og der reiselivsaktører, destinasjonsselskap og kommunal turistinformasjon bruker mye tid og personellressurser på å forklare og finne fram til løsninger for besøkende. Disse alternativkostnadene synliggjøres heller ikke i premissgrunnlaget for forslag om kutt. Som alternativ til ReisNordland bør man kunne vurdere en appløsning som EnTur, som i større grad tar kundens reisebehov som utgangspunkt for forslag til alternative og gjennomgående transportløsninger. Kundereisen og reisebehov bør derfor i større grad danne grunnlaget for funksjonaliteten i informasjonsløsningen og dette tilsier behov for en bredere standardisering enn gjennom regionale løsninger som ReisNordland. I tillegg pekes det på at det er behov for at løsningen omfatter alle de aktuelle reisemåtene og transporttilbudene som er mulige/hensiktsmessige for kunden. Bestillinger bør også i større grad kunne ivareta framtidige leveranser og kjøp.

Reiselivet i Nordland som lenge har vært frontet av fylkeskommunen som «verdens vakreste kyst» er i betydelig vekst, og hurtigbåttilbudet bidrar i stor grad til å gjøre destinasjoner og opplevelsestilbud tilgjengelig for større kundegrupper. Dette gir også store ringvirkninger i lokalsamfunnsutviklingen i form av bredere tjenestetilbud og økt stedsattraktivitet som grunnlag for rekruttering av unge til distriktskommuner. Studier av de regionale traineeordningene viser også at opplevelsesmuligheter og fritids-/rekreasjonsaktivitet i tillegg til interessante jobbmuligheter spiller en avgjørende rolle for å sikre rekruttering av unge til kompetansearbeidsplasser i distriktene.

Mer treffsikker koordinering av virkemidler for økt mobilitet i distriktene

I de seinere årene er det gjort politiske satsinger med sikte på å forbedre transportmulighetene i distriktene i form av gratis fergeforbindelser og reduserte billettpriser på kollektivtilbud som buss, hurtigbåt og flyruter. Til tross for de tiltenkte og positive

virkningene som reduserte priser eller gratis tilbud skulle gi for distriktene, oppleves det at ordningene i stor grad har vært lite treffsikre i forhold til å sikre løpende behov i lokalsamfunn. Effekten av dette kan bli at begrensede kapasiteter i liten grad er tilgjengelig for lokale behov i forbindelse med nødvendige arbeidsreiser, rekreasjon eller tjenestebehov fordi disse blir opptatt av andre brukergrupper. Også fra reiselivets side poengteres det at gratis fergebilletter ikke bidrar til bedre styring av reisemålsutvikling og ansvarlig besøksforvaltning. Det gir også feil insentiver i forhold til at verdifulle opplevelser og ansvarlig transportbruk og miljøbelastning henger sammen. Man er også bekymret for at transporttilbudet som NEX2 dekker vil bli vesentlig påvirket av forventet reduksjon i FOT-tilbudet hos Widerøe fra høsten, ettersom mye av den avtalte produksjonen er levert i sommersesongen.

Ut fra erfaringene med innføring av gratis ferje og reduserte priser på hurtigbåt, bane og busstilbud bør en slik koordinering fanges opp i inntektsutjevningen dersom statlig initierte tiltak slik vi har sett bidrar til å undergrave driftsgrunnlaget for lokale transportløsninger. Manglende kompensasjon for slik inntektssvikt vil være en trussel for å opprettholde nødvendige transporttilbud for lokalsamfunn både i Nordland og ellers i landet.

Fra de fleste brukergrupper vi har vært i kontakt med hevdes det at man setter pris på lavere billettpriser, men vil prioritere å betale for tjenester dersom dette kan sikre at man opprettholde dagens tilbud som man oppfatter som et minimumstilbud. Flere informanter mener dessuten at fordelaktige endringer i billettpriser bør innrettes mot de fastboende i regionen.

REFERANSER

Ekspertutvalgets rapport: Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Utredning på oppdrag fra KMD, levert 22. desember 2022, <https://www.regjeringen.no/contentassets/515e3e0190814d8e989447b1617ffcb4/no/pdfs/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-fylkeskommunen.pdf>

Handberg, Ø. N et al. (2023) Fylkeskommunale kostnader ved nullutslippskrav for ferger og hurtigbåter. Menon rapport 109/2023, <https://menon.no/uploads/images/2023-109-Fylkeskommunale-kostnader-ved-nullutslippskrav-for-ferger-og-hurtigbater.pdf>

Haraldsvikutvalgets innstilling (NOU 2022: 10, Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel), kapittel 5, referert i ekspertutvalgets forslag til nytt inntektssystem fra 2024.

Jørgensen, F., Mathisen, T., & Larsen, B. (2011). Evaluating user benefits and social surplus in a transport market – The case of the Norwegian ferries. *Transport Policy*, 18(1), 76-84. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.06.002>

Jørgensen, F., Mathisen, T., & Solvoll, G. (2010). *Hurtigbåttilbudet i Nordland – verdsetting og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. SIB-rapport nr 7/2010. https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/141101/SIB-rapport_7_2010.pdf?sequence=1

Jørgensen, F., Mathisen, T., & Solvoll, G. (2008). *Hurtigbåttilbudet i Nordland – rutestandard og økonomi*. SIB-rapport nr 3/2008. <https://core.ac.uk/download/pdf/225899046.pdf>

Lebel, J., Holgersen, U. H., & Dale, B. (2024). *Veien til bærekraftig mobilitet og attraktive transporttjenester i Lofoten. Utredning av tilbud og behov for mobilitets- og transportløsninger i Lofoten*. Nordlandsforskning, NF-Rapport nr 13/2024. <https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/3166268/NF13-2024%20Veien%20til%20b%C3%A6rekraftig%20mobilitet%20og%20attraktive%20transporttjenester%20i%20Lofoten.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Meld. St. 14. (2023-2024). *Nasjonal transportplan 2025–2036*. Samferdselsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/aaee20cf5a9e468ea97fd51638c42407/no/pdfs/stm202320240014000dddpdfs.pdf>

Menon Economics. (2021). *Evaluering av todelt anbudsmodell*. På oppdrag fra Nordland fylkeskommune. https://www.nfk.no/f/p1/i8d44d2a6-588f-4c1d-b518-eff8017175c/evaluering-av-todelt-anbudsmodell_menon-economics.pdf

Nordland Fylkeskommune. (2024). *Et Nordland for fremtiden – regional planstrategi for perioden 2024 – 2028*. Vedtatt i FT-sak 124/2024. https://www.nfk.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=1000605704&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=4414&

Nordland Fylkeskommune. (2024). Saksdokumenter og høringsinnspill ifm behandlingen av sak 162/2024 i Nordland fylkesting. https://www.nfk.no/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=1000605704&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=4414&

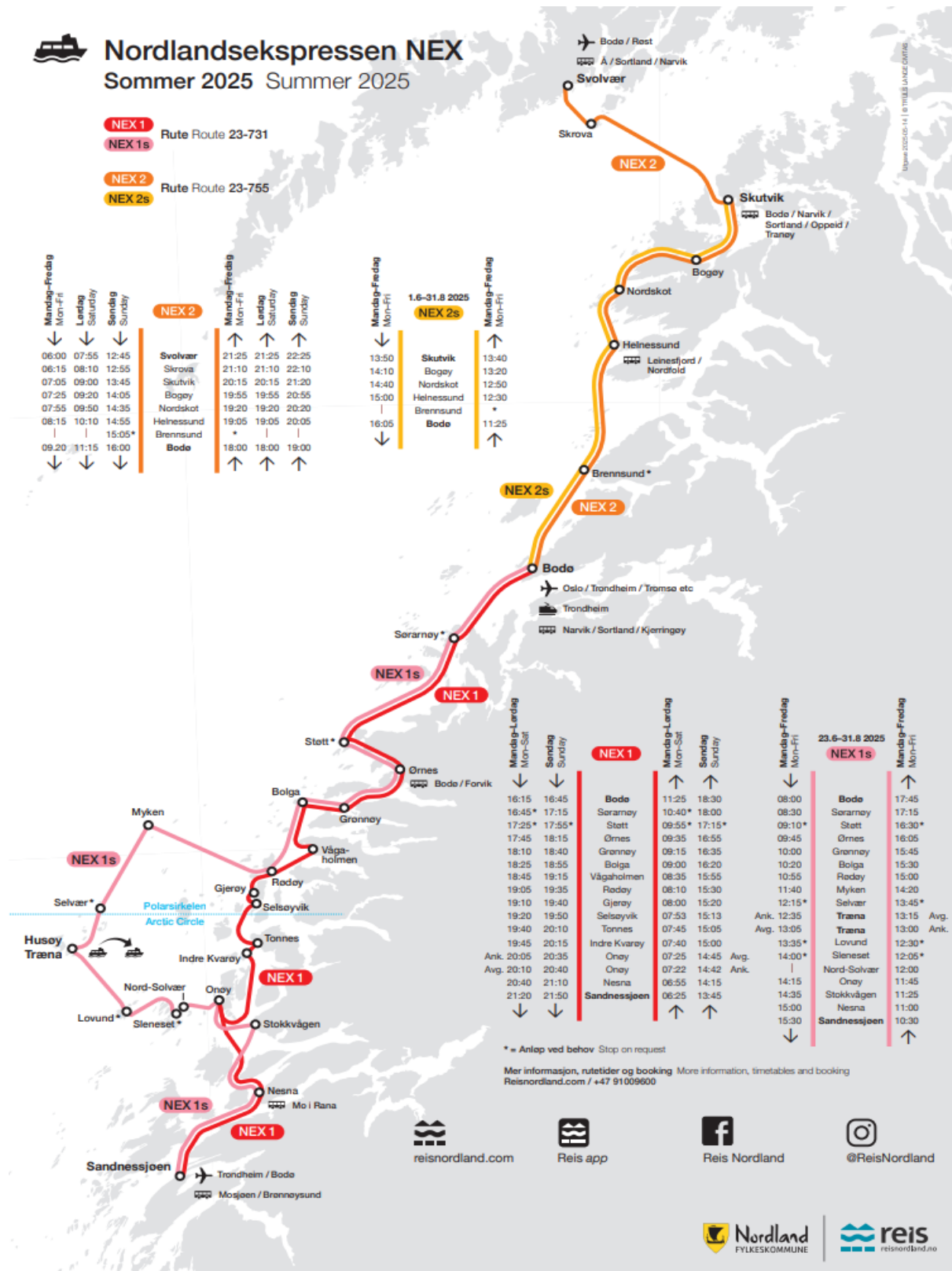
Nordland Fylkeskommune. (2022). *Regional Transportplan Nordland 2022-2033 «Fra*

kyst til marked». Nordland Fylkeskommune. <https://www.nfk.no/f/p1/ia5957b6c-2834-475c-a0ba-4a41dd779f1e/regional-transportplan-2022-2033-samletdokument-vedtak-strategi-og-handlingsprogram.pdf>

Olsen, J., Antonsen, K., Lebel, J., Wigger, K., Heemstra, H. H., & Nenasheva, M. (2021). *Samordning av lokale og turistrelaterte transportbehov*. NF rapport nr: 12/2021. <https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/NFrapport%2012%202021%20Samordning%20av%20lokale%20og%20turistrelaterte%20transportbehov.pdf>

Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av om fylkeskommunene bør eie hurtigbåter*. På oppdrag for NHO Sjøfart. [https://www.nhosjofart.no/siteassets/offentlig-eierskap-til-hurtigbater-oe-rapport-2020-75.pdf](https://www.nhosjofart.no/siteassets/offentligeierskap-til-hurtigbater-oe-rapport-2020-75.pdf)

VEDLEGG -HURTIGBÅTKARTET FOR NEX NORDLAND 2025 (KILDE: NFK)



ARBEIDSNOTAT NUMMER: 17/2025

ISBN (DIGITAL): 978-82-7321-924-4

ISSN (DIGITAL): 2704-033X

