



Stavangers eksperiment: Er gratis kollektivtransport veien å gå?

Av Henrik Lerstøl Bjørøen, prosjektmedarbeider i Civita

Den 3. juli 2023 innførte Stavanger, som den første kommunen i Norge, gratis kollektivtransport for alle folkeregistrerte innbyggere i kommunen. Med en prislapp på rundt 200 millioner kroner har tiltaket utløst delte meninger. Enkelte hevder at tiltaket har liten effekt, og at kommunen burde prioritert andre sektorer som helse og utdanning. Andre mener at tiltaket bør implementeres i et større antall norske kommuner. I dette notatet ser vi nærmere på norske og internasjonale erfaringer med gratis kollektivtransport, og hva det kan fortelle oss om effektiviteten av tiltaket.

Vanlige argumenter

I debatten om gratis kollektivtransport er det noen argumenter som er spesielt fremtredende. For det første blir det argumentert med grønn omstilling, ved at gratis kollektivtransport kan bidra til å redusere biltrafikken. Dersom flere innbyggere benytter seg av kollektivtilbudet, kan dette erstatte

biltrafikken og dermed redusere klimagassutslippet. Den samme mekanismen vil også kunne forbedre luftkvaliteten i byene.

Motargumentet er at økt kollektivbruk som følge av at det blir gratis, ikke vil komme fra personer som slutter å kjøre bil, men fra personer som i stedet ville ha gått eller syklet. Dersom kollektivbruken øker uten at biltrafikken blir redusert, vil altså effekten på klimagassutslipp bli svært begrenset. At færre går og sykler, kan også gi en negativ effekt på folkehelsen. I tillegg kan økt trengsel på kollektivtilbudene gi behov for økt kapasitet og flere avganger på kollektivtilbudene.

Gratis kollektivtransport har blitt fremmet som en potensiell driver for sosial likhet, med argumentet om at gratis kollektivtilbud kan gi økt mobilitet og høyere livskvalitet for vanskeligstilte grupper. Dette omfatter grupper som studenter, eldre, personer med lav inntekt og personer med funksjonsnedsettelse. Motargumentet er at universell gratis kollektivtransport er et lite treffsikkert tiltak for å fremme sosial likhet. For eksempel kan gratis kollektivtransport for alle innbyggere generere trengsel på kollektivtilbudene. Dette vil ramme personer med begrenset mobilitet hardest, som eldre og funksjonshemmede. Derfor kan en mer hensiktsmessig tilnærming være å redusere eller eliminere takstene kun for de mest sårbare gruppene. Dette kan være et mer presist tiltak for sosial omfordeling, og mindre økonomisk belastende for kommunene.

Et siste moment er at å innføre gratis kollektivtransport for alle, er et svært kostbart tiltak. I Oslo ville universell gratistakst ha kostet flere milliarder kroner i tapte billettinntekter og økte driftskostnader.¹ Et slikt kostnadsbilde forutsetter at tiltaket har en påvist ønsket effekt som kan rettferdiggjøre ressursbruken. Dersom det ikke kan vises til konkrete måloppnåelser, kan det styrke mistanker om at ligger populistiske motiver bak tiltaket. I tillegg kan de høye utgiftene av gratis kollektivtransport gi myndighetene incentiver til å intensivere skattleggingen på andre sektorer for å kompensere for de høye utgiftene.

Ulike modeller

På grunn av de høye kostnadene ved å finansiere kollektivtilbudene, forekommer gratis kollektivtransport sjelden som en universell og permanent ordning. I stedet er slike ordninger vanligvis begrenset, på en av følgende måter:

1. Midlertidig, altså begrenset til en bestemt periode;
2. Tidsbegrenset, at kollektivtilbudet bare er gratis til bestemte tider av døgnet;
3. Geografisk begrenset, ved at tilbudet bare gjelder for bestemte linjer eller soner;
4. Sosialt betinget, som vil si at bare utvalgte grupper av befolkningen har tilgang til gratis kollektivtransport, som barn, studenter, eldre eller arbeidsledige.²

I noen systemer er det nødvendig for passasjerene å ha med seg bevis på at de kvalifiserer for gratis reise, som for eksempel bevis på alder, bosted eller studentstatus. Slike bevis kan deretter reguleres gjennom ulike hindringer, noe som delvis kan begrense antall «unødvendige» reiser.

Erfaringer fra Norge

Oslo

I Oslo har det ikke vært eksperimentert med gratis kollektivtransport, men det har blitt vurdert som et akuttiltak mot dårlig luftkvalitet, som har vært et problem i storbyene. Eksponering for luft med høy konsentrasjon av NO₂ (nitrogendioksid), kan over tid føre til alvorlige helseplager i befolkningen. Veitrafikk bidrar mest til menneskelig eksponering av NO₂, ettersom utslippene skjer på bakkenivå.³

En rapport fra TØI i samarbeid med NILU og Urbanet Analyse utredet i 2015 gratis kollektivtransport som strakstiltak ved dårlig luftkvalitet i Oslo. Rapporten konkluderte med at gratis kollektivtransport alene ikke er et egnet akuttiltak for å redusere NO₂-konsentrasjonen på dager med høy forurensing i Oslo.⁴ Konklusjonen legger til grunn at bare 17 prosent av nye passasjerer på kollektivtilbudene vil være personer som tidligere benyttet privatbil. Tiltaket vil altså, ifølge rapporten, i liten grad redusere dieselbiltrafikken, som er en viktig kilde til forurensning. I tillegg vil den gi en markant økning i tilstrømmingen til kollektivtilbudene, som vil gi et økt behov for kapasitet for å takle høy etterspørsel når kollektivreisene blir gratis hele døgnet.

Rapporten konkluderer med at «gratis kollektivtransport vil føre til en passasjerøkning på nær 50 prosent innen 1–2 år. Fem av seks nye kollektivpassasjerer vil være folk som ellers ville ha gått, syklet eller ikke reist i det hele tatt».⁵ NILU estimerer at gratis kollektivtransport vil føre til en nedgang i konsentrasjon av NO₂ i luften på rundt fire prosent. Den umiddelbare effekten (innen et døgn) vil være på to prosent eller lavere. Totalt sett indikerer altså empirien at gratis kollektivtransport i liten grad er effektivt mot dårlig luftkvalitet i Oslo.

Bergen

I 2003 opprettet Bergen kommune en gratis pendelbuss gjennom sentrum, med avganger hvert tiende minutt fra et parkeringsanlegg. Bussen skulle gjøre sentrumsområdet mer attraktivt og redusere biltrafikken. En rapport levert av rådgivningsselskapet Asplan Viak konkluderte med at tiltaket reduserte biltrafikken i Bergen sentrum med om lag 200 turer daglig.⁶ 80 prosent av disse bestod av passasjerer som fremdeles brukte bil, men som lot være å kjøre helt inn til sentrum. 20 prosent benyttet kollektivtransport på hele reisen, og oppga at de ville ha kjørt bil dersom gratisbussen ikke hadde eksistert.

Rapporten fant også at gratisbussen gjorde sentrumsområdet mer attraktivt, og dette førte til at innbyggerne i økende grad kjørte inn til byen, for deretter å benytte seg av bussen fra parkeringsanlegget. Dette ga en økning i antall bilturer utenfor sentrum, estimert til cirka 50 turer daglig. Samlet sett hadde ordningen derfor en begrenset effekt på klimagassutslipp, men oppnådde økt tilgjengelighet av kollektivtilbud og attraktivitet i sentrum. Gratisbussen ble estimert til å ha kostet kommunen ti millioner årlig, og ble nedlagt i 2011.⁷

Stavanger

I Stavanger kommune kom Arbeiderpartiet, Folkets Parti, MDG, Rødt, Senterpartiet og SV til enighet om å gjøre kollektivtrafikken gratis. Dette inkluderer buss, båt, bysykkel og jernbane. Tiltaket er

foreløpig estimert til å koste kommunen 200 millioner kroner, og skal vare minst ut 2024. Det er fremdeles for tidlig å trekke en konklusjon rundt effektene av ordningen.

I 2011 implementerte Stavanger kommune prøveprosjektet «Nullen», en gratisbuss som kjørte i ring i sentrum med relativt hyppige avganger. Tiltaket hadde som hensikt å redusere klimagassutslipp, øke tilgjengeligheten av kollektivtilbud og redusere biltrafikk i sentrum. Evalueringene som ble gjort i etterkant fant ikke belegg for at tiltaket erstattet bilbruk i sentrum eller bidro til å redusere klimagassutslippene. Imidlertid oppga innbyggerne at de var fornøyde med tilbudet og hadde en opplevelse av økt tilgjengelighet, samt at bussen fungerte som en møteplass for ungdom.

Fredrikstad og Moss

I 2019 innførte Fredrikstad kommune en midlertidig ordning med gratisbuss, som ble gjennomført i forbindelse med innføring av bomringen i kommunen. Ordningen varte frem til februar 2020. En evaluering av tiltaket utført av Urbanet Analyse, konkluderte med at det «er grunn til å tro at gratisperioden har bidratt som en viktig push-faktor for å få flere til å reise med buss framfor bil».⁸ Undersøkelsen fant imidlertid også at de nye bussreisene erstattet tidligere gang- og sykkelturner, og at rundt halvparten av dem som reiste mer med buss i gratisperioden planla å reise mindre med buss etter at gratisperioden var over. Tre måneder med gratisbuss i Fredrikstad ble estimert til å koste 10 millioner kroner.

I likhet med Fredrikstad innførte Moss gratisbuss i 2019. Gjennom tre måneder ble det registrert over dobbelt så mange passasjerer som på samme tid året før.⁹ Tre måneder med gratisbuss hadde en kostnad på rundt tre millioner kroner. I 2023 har gratisbuss i deler av Moss blitt videreført.

Internasjonale erfaringer

Internasjonalt er det flere hundre byer og kommuner som har innført ulike former for gratis kollektivtransport. Det er viktig å ta høyde for at kollektivtrafikken påvirkes sterkt av geografiske og økonomiske forhold, som kan variere betydelig nasjonalt og lokalt. Enkelte stater og kommuner vil derfor i liten grad være sammenlignbare med norske forhold. Å se til andre staters erfaringer med gratis kollektivtransport kan likevel være hensiktsmessig fordi vi har begrenset erfaring med tilsvarende ordninger i Norge. I det følgende er noen utvalgte eksempler fra internasjonale erfaringer med gratis kollektivtransport, med områder av varierende størrelse, geografi og befolkningstetthet.

Tallinn

Estlands hovedstad, Tallinn, ble i 2013 den første europeiske hovedstaden til å innføre gratis kollektivtransport for de rundt 450 000 innbyggerne i byen. Kollektivtilbudet er imidlertid ikke fullstendig kostnadsfritt, ettersom det kreves at innbyggerne kjøper et «grønt kort» for en mindre engangsvgift. Dette kortet kan deretter benyttes til ubegrensede reiser med byens kollektivtilbud. Tiltaket hadde som mål å redusere biltrafikken, øke effektiviteten i trafikken og forbedre luftkvaliteten i byen.

Gjennom ett år med gratis kollektivtransport økte etterspørselen etter kollektivtilbud med 14 prosent. Imidlertid var det de myke trafikantene som utgjorde majoriteten av den økte etterspørselen – 30–40 prosent fra sykling og 35–50 prosent fra gange. Bilbruken ble redusert med fem prosent, men den gjennomsnittlige avstanden på bilreiser økte betydelig.¹⁰ Totalt sett ga dette en økning på 31 prosent i antall kilometer kjørt med bil. På bakgrunn av dette viser empirien at gratis kollektivtransport i Tallinn har hatt en kontraproduktiv effekt på biltrafikken og klimagassutslippene.¹¹

Når det gjelder sosial likhet, ble det registrert et høyere antall kollektivreiser blant personer med lav inntekt etter at tiltaket ble implementert. Imidlertid er det ingen evidens for at tiltaket ga økt livskvalitet for denne gruppen. Det er også et vesentlig aspekt at takstene for kollektivreiser i Tallinn var lave før ordningen ble innført.

Luxembourg

I 2020 ble Luxembourg det første landet i verden til å innføre gratis kollektivtransport. Landet har en av de høyeste konsentrasjonene av biler per innbygger i Europa. Intensjonen med å innføre gratis kollektivtilbud var å redusere bilbruken og øke effektiviteten i trafikken. Erfaringene fra tiltaket er imidlertid at det i liten grad har bidratt til å redusere bilbruken. I stedet har det blitt rapportert om at biltrafikken har fortsatt å øke. Dette kan blant annet skyldes at det i Luxembourg har vært mangel på tiltak som er rettet mot å gjøre bilen mindre attraktiv. Erfaringen er i tråd med et gjennomgående funn i litteraturen på feltet, som er at redusert takst eller nulltakst på kollektivtilbud fungerer best til å redusere bilbruk når det kombineres med incentiver som direkte påvirker bilbruken. Drivstoffavgift eller bompenger er eksempler på slike tiltak som kan gjøre bilen mindre attraktiv. Erfaringen fra Luxembourg gir støtte til påstanden om at gratis kollektivtransport isolert sett ikke er et effektivt tiltak for å redusere bilbruken.¹²

Kristinehamn

I 1997 startet den svenske kommunen Kristenhamn, med omtrent 24 000 innbyggere i forsøksperioden, et eksperiment med gratis kollektivtransport. Tiltaket ble gradvis forlenget frem til slutten av 1999. For bytrafikken ble antallet bussreiser nesten fordoblet fra tidligere, fra 172 506 reiser i perioden juli 1996–juni 1997, til 343 309 reiser i perioden juli 1997–juni 1998. I mer perifere områder av kommunen økte antallet reiser med 8 prosent. 44 prosent av passasjerene som benyttet gratisbussen ville uansett ha reist med buss, 23 prosent ville ha gått eller syklet, mens 25 prosent ville ha foretatt reisen med bil. I dette tilfellet var altså andelen passasjerer som byttet ut bilen med kollektivtilbud høyere enn det som er registrert i de fleste andre kommuner med tilsvarende prøveordninger.¹³

En samfunnsøkonomisk analyse av ordningen konkluderte med at den var svakt positiv for bytrafikken, men svært ulønnsomt for kollektivtrafikken utenfor tettbebygde strøk. Dette forklares i stor grad med at kollektivtilbudet var bedre i sentrumsområdene, mens det i mer perifere områder var svakere kollektivtilbud og dermed mindre prissensitiv etterspørsel.¹⁴ Konklusjonen er i tråd med konsensus i litteraturen på området: Gratis kollektivtransport er et mer effektivt incentiv til økt kollektivbruk dersom tilbudet i utgangspunktet er godt utviklet. I områder hvor kollektivtilbudet

er mangelfullt, vil innbyggerne fremdeles ha sterke incentiver til å benytte bilen som sitt primære fremkomstmiddel.

Diskusjon

Erfaringene som har blitt gjennomgått, viser at gratis kollektivtransport kan være et effektivt tiltak dersom målet er å øke kollektivbruken. Felles for eksemplene fra Norge og utlandet er at ordninger med nulltakst på kollektivtilbudene øker attraktiviteten, og dermed etterspørselen etter kollektivtilbud. Det er derfor belegg for å hevde at gratis kollektivtransport er forventet å øke kollektivbruken. Erfaringer fra Fredrikstad og Moss antyder at midlertidige ordninger med nulltakst kan stimulere til økt kollektivbruk, også etter at ordningen avvikles.

Når gratis kollektivtransport implementeres, kommer det ofte på bakgrunn av et ønske om å redusere biltrafikken. Dette kan være gunstig for å redusere klimagassutslippene, øke effektiviteten i trafikken og bedre luftkvaliteten. På disse målene antyder litteraturen at gratis kollektivtransport er et ineffektivt virkemiddel. Dersom biltrafikk skal reduseres og bilister overføres til kollektivtilbudene, er det mer effektivt å implementere tiltak direkte rettet mot bilbruken, som økte drivstoffavgifter og bompenger. Bilen må gjøres mindre attraktiv for at flere skal bytte den ut med et kollektivtilbud. I tillegg er ikke gratis kollektivtransport effektivt i områder hvor kollektivtilbudet er svakt utviklet, i form av store avstander til nærmeste holdeplass eller sjeldne avganger.

Et annet argument for tiltaket er at det skal virke sosialt omfordelende og bedre livskvaliteten for personer med lav inntekt eller lav mobilitet. Litteraturen gir støtte til at disse personene reiser mer dersom kollektivtilbudet blir gratis. Derimot er det uklart hvorvidt dette medfører økt livskvalitet for disse gruppene. En innvending mot tiltaket er om det vil være mer effektivt å innføre nulltakst for de gruppene som trenger det mest, fremfor å implementere det som et universelt tiltak. Empirien antyder at det vil være mer treffsikkert å innføre tiltaket som en begrenset ordning, hvor det spesifiseres mot borgere som trenger det mest. En slik ordning er mindre sårbar for at det blir trengsel på kollektivtilbudene, og er mindre kostbar for myndighetene.

Ytterligere en konsekvens av tiltaket er at det vil ha negative utfall for folkehelsen dersom det fører til at flere bytter ut gange eller sykkel med kollektivreiser. Erfaringer fra Tsjekia viser riktignok at denne mekanismen kan ha en positiv effekt på trafikkulykker ettersom det blir færre myke trafikanter i trafikkbildet, men her må det vurderes om det er andre tiltak som kan virke forebyggende.¹⁵

Konklusjon

Dette notatet har redegjort for erfaringer med gratis kollektivtransport fra Norge og andre stater. Betingelsene for å utforme kollektivsystemer påvirkes sterkt av faktorer som befolkningstetthet, geografi og økonomi, som betyr at tiltaket vil være mer effektivt i noen kommuner og byer enn i andre. I Norge er det betydelig geografisk og demografisk variasjon mellom kommunene. Det virker derfor urealistisk å innføre gratis kollektivtransport som et nasjonalt tiltak i Norge. Derimot kan lokale ordninger være aktuelt. Erfaringer fra Fredrikstad og Moss antyder at en midlertidig ordning kan være effektivt for å stimulere til økt bruk av kollektivtilbudene, men dette betinger at

tilbudet er godt utviklet. I mindre urbane områder hvor bruk av offentlig transport er lav og hvor marginalkostnadene er små, kan prisreduksjoner bidra til økt bruk av den tilgjengelige kapasiteten.¹⁶

Dersom det er et mål i seg selv å øke bruken av kollektivtilbudene, kan gratis kollektivtransport være et effektivt tiltak. Bortsett fra dette viser litteraturen at nulltakst, dersom det innføres for alle, har en rekke svakheter og kontraproduktive utslag. Hvis målet er å redusere biltrafikk, antyder empirien at gratis kollektivtransport ikke er et effektivt virkemiddel. Dersom flere bilister skal overføres til kollektivtilbudene, må tiltak rettes mot bilen for å gjøre den til et mindre attraktivt fremkomstmiddel, samtidig som at kollektivsystemene utbedres. Hvis ikke er det mest sannsynlige utfallet av gratis kollektivtransport at kollektivbruken øker uten at det påvirker bilbruken. I stedet vil det føre til at færre velger å gå eller sykle, som kan ha en uheldig effekt på folkehelsen. Det betyr også at effekten på klimagassutslipp i beste fall vil være begrenset. I tillegg kan tiltaket føre til økt trengsel på kollektivreisene, som har en kontraproduktiv virkning på sosial mobilitet. Hvis sosial utjevning er målet, indikerer de erfaringene vi har med gratis kollektivtransport at det vil være mer effektivt å senke taksten for svakerestilte grupper fremfor å gjøre kollektivtilbudet gratis for alle.

Det er for tidlig å fastslå effektene av prøveordningen med gratis kollektivtransport i Stavanger kommune, fordi den ble innført i juli i år. Likevel antyder erfaringene vi har med gratis kollektivtransport som universell ordning at det er et upresist og kostbart tiltak, som potensielt kan virke mot sin hensikt.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på henrik@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnote

- 1 <https://www.aftenposten.no/oslo/i/awqgO/her-kjoerer-du-gratis-trikk-og-buss>
- 2 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11116-019-09986-6>
- 3 <https://www.fhi.no/kl/luftforurensninger/luftkvalitet/temakapitler/nitrogendioksid2/?term=>
- 4 <https://www.toi.no/forskningsomrader/transportteknologi-og-miljo/gratis-kollektivtransport-lite-egnet-som-akuttiltak-mot-hoy-luftforurensning-article33538-1301.html>
- 5 <https://www.toi.no/forskningsomrader/transportteknologi-og-miljo/gratis-kollektivtransport-lite-egnet-som-akuttiltak-mot-hoy-luftforurensning-article33538-1301.html>
- 6 https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/bitstream/handle/11250/190250/gratisbuss_bergen.pdf?sequence=1
- 7 <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/Q5RMW/kjempetrist-at-gratisbussen-doer>
- 8 <https://d33by0imu011lz.cloudfront.net/1630077544/uarapport-139-2020-evaluering-av-gratis-buss-i-fredrikstad.pdf>
- 9 <https://fagbladet.no/buss/se-hva-som-skjedde-da-bussen-ble-gratis-i-tre-maneder-6.91.661771.752e6953b6>
- 10 <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6390>
- 11 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11116-016-9695-5#Sec20>
- 12 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-07/inside-luxembourg-s-experiment-with-free-public-transit>
- 13 <https://www.toi.no/getfile.php/1322918-1327307247/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/673-2003/673-03-el.pdf>
- 14 <https://www.toi.no/getfile.php/1322918-1327307247/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/673-2003/673-03-el.pdf>
- 15 <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/9111>
- 16 <https://www.toi.no/getfile.php/1322918-1327307247/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/673-2003/673-03-el.pdf>