

# Gratis kollektivtransport



Gratis kollektivtransport har som mål å fremme bedre miljø, mer effektiv transportavvikling i byer og sosial utjevning. Hovedeffekten er stor passasjervekst hvor økt trafikk er nyskapt, motorisert trafikk og overgang fra gange/sykkel. Erfaringene er at tiltaket i liten grad reduserer biltrafikken og det er et lite treffsikkert som tiltak for sosial utjevning. Miljøeffekten, i den grad den er positiv, er neglisjerbar. Gratis kollektiv-transport bør begrenses til tidspunkter med mye ledig kapasitet.

## 1 Problem og formål

Utover skoleskyssen betaler alle i Norge [over fire år](#), med noen få unntak, for å reise med lokal kollektivtransport. I tillegg dukker det innimellom opp eksempler på gratisbuss i bysentre og til/fra kjøpesentre forskjellige steder i Norge.

Prisen er blant de viktigste faktorene som påvirker etterspørselen etter kollektivtransport. Som en tommelfingerregel kan man anta at 10 prosent takstreduksjon øker etterspørselen med ca. fire prosent på kort sikt, og opp mot det dobbelte på lengre sikt (Fearnley og Bekken 2005, Statens vegvesen 2007).

Takstnivået påvirker mange menneskers økonomi direkte, og er også med på å skape holdninger og forventninger. Det er en generell holdning at kollektivtransport skal være «billig», pga hensyn til sosiale forhold, miljø og effektivitet. Takstnivået og ikke minst takstendringer er gjenstand for mye oppmerksomhet. Blant borgerne i EU mener 59 prosent at lavere takster er et effektivt virkemiddel for å bedre bytransporten. I Sverige mener 79 prosent det samme (European Commission 2013).

De hyppigste begrunnelsene for å foreslå gratis kollektivtransport, er:

- Miljø: Bilister vil parkere forurensende biler og heller velge miljøvennlig kollektivtransport (se [Euractive](#) og [Bussmagasinet](#))
- Effektivitet: Redusere behovet for å bygge mer vegkapasitet, utnytte ledig kapasitet i kollektivtransporten, og kompensere for at bilbruk er underpriset
- Fordeling og mobilitet: Tiltaket støtter svakere grupper, som kvinner, eldre, studenter, lavinntektsgrupper og alle uten bil, og gir dem økt mobilitet
- «Fellesgode»: hvis parker og veier er gratis, burde et minimum transporttilbud også være det (se f.eks. Volinsk, 2012 eller Keblowski 2017).

Figur 1, basert på tall i Ruter (2016), viser at billettprisen er det aspektet ved kollektivtransporten som folk er aller minst tilfreds med. Dette er et mønster vi ser igjen over hele verden.

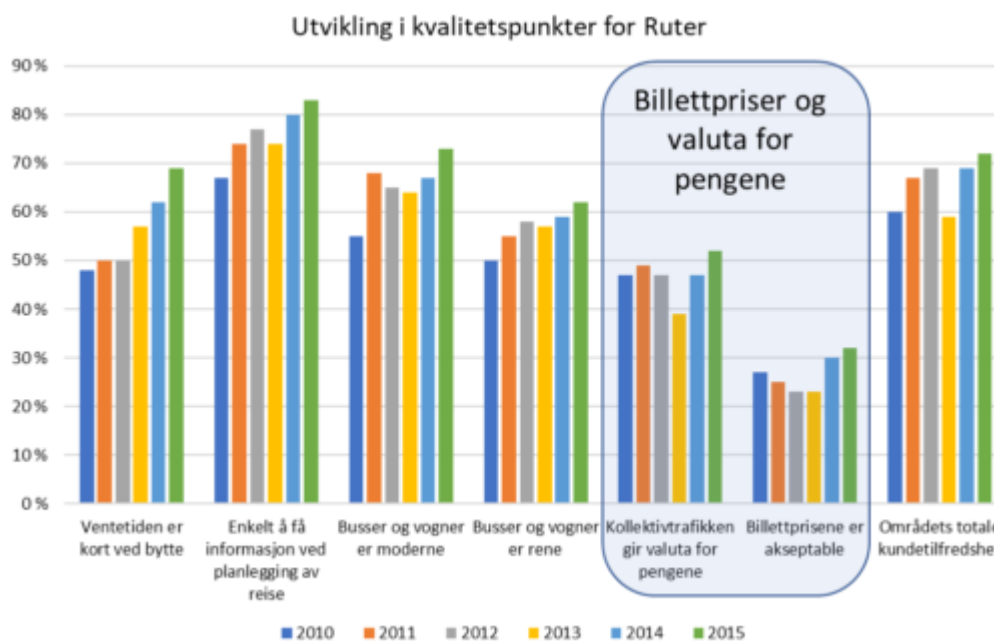


Foto: Tanja Loftsgarden

Figur 1: Utvikling i kvalitetspunkter for Ruter ifølge BEST Benchmarking. Tilfredshet med billettpris og valuta for pengene er markert. Kilde: Tall fra Ruter (2016, s. 60)

Tiltaket behandler gratis kollektivtransport som virkemiddel. Tiltakskatalogen har egne kapitler om [Effektiv prising av kollektivtransport](#) og [Taksttiltak](#). Rent kommersielle gratis bussprodukter av typen IKEA-bussen, hotellbusser og shuttle-service til flyplass-parkering, samt gratisordninger knyttet til innfartsparkering, blir ikke omtalt her

## 2 Beskrivelse av tiltaket

Som tiltak er gratis kollektivtransport relativt enkelt. Alle som omfattes, kan reise uten å betale for det. Der gratis kollektivtransport innføres, skjer det ofte i et begrenset omfang og ikke som en universell ordning. Keblowski (2017) skiller mellom «fullstendig gratis» kollektivtransport på den ene siden, og «delvis gratis» kollektivtransport på den andre, og kategoriserer delvis gratis i fire kategorier:

1. «midlertidig», altså at det er gratis i en begrenset periode opptil et år;
2. «tidsbegrenset», dvs. at kollektivtransporten bare er gratis på bestemte tider;
3. «geografisk begrenset» for eksempel til bestemte linjer eller soner; og
4. «sosialt betinget» altså at utvalgte grupper av befolkningen har rett til gratis kollektivtransport, som barn, studenter, eldre eller arbeidsledige.

En tilsvarende inndeling i ulike former for gratis kollektivtransport benyttes av Cats m. fl. (2017). En kombinasjon av ulike kriterier (for eksempel både geografisk begrenset og sosialt betinget) er vanlig.

I noen tilfeller må de reisende medbringe dokumentasjon på at de oppfyller krav til å reise gratis, som aldersbevis, bostedsbevis eller studentbevis. Det fins eksempler på at det innføres enkelte barrierer for å skaffe seg slike bevis, som delvis bidrar til å begrense «unødig» mange reiser. Et eksempel på dette er studenter på flamsk-språklige studiesteder i Brussel, som først må legge ut for årskortbillett og så søke om å få det refundert (De Witte m. fl. 2006). Et annet eksempel er den tidlige fasen av innføring av gratis kollektivtransport for eldre og uføre i Storbritannia, der lokale myndigheter kunne ta en avgift på maksimalt 5 pund for å utstede old age pensioner-id-kort (DETR 1998).

Gratis betyr naturligvis ikke at kollektivtransporten er kostnadsfri, men at kostnadene bæres av det offentlige, altså fellesskapet. Med gratis menes her at passasjerene ikke betaler billettene.

### 3 Supplerende tiltak

En grei, generell regel for politikkutforming er at måloppnåelsen blir størst når virkemidlene rettes direkte mot det som er definert som problemet. Det betyr for eksempel at bilbruk best påvirkes gjennom tiltak som direkte påvirker bilister. Følgelig er billettprisen best egnet til å påvirke kollektivtrafikantenes reisevaner, og mindre egnet til å endre alle andres adferd. Gratis kollektivtransport kan derfor være et effektivt virkemiddel alene, hvis målet er at det skal gjennomføres flest mulig kollektivreiser.

Alle nyere evalueringer viser at gratis kollektivtransport er et lite treffsikkert virkemiddel, både med hensyn til miljø, effektivitet og til mer sosiale formål med tiltaket, se kapitlene 6 og 7. Det er begrenset hva kollektivtransporten kan bidra med på egenhånd når det gjelder klima og redusert bilbruk. Målrettede, restriktive tiltak mot bilbruk er derfor nødvendig i tillegg. Teknologirådet (2006) nevner at gode effekter bare kan oppnås med pakker som inkluderer «pisk»-tiltak som [parkeringsrestriksjoner](#) og [veipricing](#) på vei.

Gratis kollektivtransport kan også inngå i en pakke med restriktive virkemidler mot bilbruk med formål å sukre pillen for innbyggere og beslutningstakere. Gratis kollektivtransport som miljøtiltak forutsetter at kollektivtilbudet i seg selv er svært miljøvennlig. Dette fordi gratistilbudet frembringer mye ekstra ruteproduksjon. I lokal kollektivtransport innføres nullutslipps busser og Miljødirektoratet (2023) har satt som mål at alle nye bybusser skal være utslippsfrie fra 2024. Se tiltaket [elbusser](#).

## 4 Hvor tiltaket er egnet

Det danske Teknologirådet (2006) konkluderte med at tiltaket egner seg best i de større byområdene der den bilreduserende effekten er størst. I motsetning til dette, finner Hodge m. fl. (1994) at nulltakst gir trengselsproblemer i større byer, men ingen slike passasjerulempen i mindre steder. Derfor mener de at gratistilbud har størst potensial i mindre kollektivsystemer, utenom storbyene.

TCRP (2004) argumenterer for at gratis kollektivtransport er et forholdsvis godt tiltak utenom rushperiodene. Det gir passasjervekst som i mange tilfeller kan betjenes av den ledige kapasiteten i kollektivsystemet. Dette hindrer dessuten trengselsproblemene som gratistakst gir i rushtiden i byene.

Fra Amerika rapporteres det at mange gratisbusser rettet mot studenter og universiteter er vellykkede og gir økt mobilitet for målgruppen (Volinski 2012; TCRP 2004; Hodge 1994). Tiltaket er en egnet strategi hvis målet er å styrke studenters mobilitet.

Generelt er det i faglitteraturen, og særlig den nyere, stor skepsis til gratis kollektivtransport. Det er likevel to situasjoner som trekkes frem, hvor gratis kollektivtransport kan være nyttig:

- Det første er *tidsavgrenset markedsføring*. En ny linje, eller et nytt kollektivtilbud kan få mye oppmerksomhet hvis det lanseres til en introduksjonspris lik null. Nulltakst i en periode kan gjøre befolkningen oppmerksom på det eksisterende kollektivtilbudet (se [von Münchow 2014](#)). En annen variant er den danske Svendborgbanen, der det ble innført gratistakst en måned i 2004 som plaster på såret etter mange driftsforstyrrelser (Teknologirådet 2006). Programfestet gratis kollektivtransport kan gi god PR for politikere eller politiske partier. Da [Tallin innførte gratis kollektivtransport for sine innbyggere i 2013](#), kan det være elementer av slik motivasjon som lå bak. Det samme er hevdet i om gratistilbudet i Stavanger som ble besluttet i forkant av lokalvalget 2023.
- Det andre tilfellet er når *billettinntektene er lavere enn kostnadene* og ulempene ved å ha betaling. Det koster å drifte, vedlikeholde og håndheve et billettsystem, og det medfører andre ulemper som tidsbruk og utrygghet ved eventuell oppbevaring av kontanter. Gratis kollektivtransport kan være en pragmatisk løsning når billettinntektene er svært lave. Flere eksempler på at billettering droppes helt, både i Sverige og i Danmark, er resultatet av en slik erkjennelse.

## 5 Faktisk bruk av tiltaket - Eksempler

Rundt om i verden fins det hundrevis av steder med fulle eller avgrensede former for gratis kollektivtransport. Omfattende globale oversikter finnes i Keblowski (2017) og på [Wikipedia](#).

Amerika var tidlig ute og etablerte allerede på 1970/1980-tallet gratis kollektivtransport flere steder. Motivasjonen var ofte økt mobilitet, særlig for studenter og i bykjerner, samt markedsføring av kollektivtransporten. De fleste rapporterte relativt stor passasjervekst, og betegnes som «successful» sett i forhold til nevnte målsetninger (Volinski 2012; TCRP 2004; Hodge 1994).

Tabell 2 presenterer noen av de mest omtalte stedene i Europa, og tabell 3 noen norske eksempler på gratis kollektivtiltak der formålet har vært å redusere biltrafikkens miljøproblemer ved å få bilister til å endre atferd og i større grad bruke kollektiv transport. Økt mobilitet for utsatte grupper har også vært et viktig mål for flere.

*Tabell 2: Eksempler på bruk og effekter av gratis busser/kollektivtrafikk i noen Europeiske byer for å begrense biltrafikkens miljøproblemer og eksterne kostnader (miljø, køer, vegbygging). K-reiser =kollektivreiser*

| <b>Sted</b>                   | <b>Periode</b>    | <b>Supplerende tiltak<br/>Tilleggs mål</b>                        | <b>Effekter</b>                                                                                                                              | <b>Utfordringer</b>                                          | <b>Referanser</b>                                              |
|-------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Hasselt,<br/>Belgia</b>    | <b>1997 -2013</b> | Sammen med en rekke andre tiltak                                  | Tidoblet passasjertall, fra et lavt utgangspunkt. 13% av passasjerene var tidligere bilreiser                                                | Kostbart og beskjeden effekt på bilbruk. Lav kollektivandel  | Teknologirådet DK 2006                                         |
| <b>Templin,<br/>Tyskland</b>  | <b>1997</b>       |                                                                   | 12-dobling av antall passasjerer, fra et lavt utgangspunkt. Flest tidligere K-trafikanter                                                    | 10-20% ville alternativt reist med bil                       | Storchmann 2003                                                |
| <b>Tallin Estland</b>         | <b>2013</b>       | Økt mobilitet utsatte grupper<br>Redusere nedgang                 | Ca. 14 prosent passasjer-vekst. Ca. 5% reduksjon bil -men lengre reiser. Stoppet nedgang i markedsandel. Økt skatte-inntekt dekker kostnader | Rutetilbudet møtte ikke folks mobilitetsbehov                | Cats m fl 2017<br>Køllinger 2017/2021                          |
| <b>Luxembourg<br/>Mars</b>    | <b>2020</b>       | Sosial utjevning<br>Fjerne reisefradrag i selvangivelse           | Fokus på å gjøre kollektivtransport mer attraktiv                                                                                            | Kollektivtilbudet er fremdeles dårlig. Bilhold øker fortsatt | Kirby 2020<br>Auxenfans 2019 Duxfield ( <a href="#">2022</a> ) |
| <b>Polen<br/>flere steder</b> |                   | Sosial utjevning og miljø                                         | Svært små effekter. Tilskuddsandelen var allerede ca. 90% i forkant                                                                          |                                                              | Hebel m fl 2018, Koblowski 2018, Tomanek 2017                  |
| <b>Aubagne<br/>Frankrike</b>  | <b>2009 -</b>     | Sosiale grunner                                                   | Dobling av passasjertallet                                                                                                                   |                                                              | Cats m fl 2017                                                 |
| <b>England,<br/>Skottland</b> |                   | Gratis koll. Utenom rushtid til folk >60 år/ funksjonsnedsettelse | Økt mobilitet                                                                                                                                | Tiltaket treffer de ressurssterke og friske eldre.           | Rye og Mykura (2009) Mackett (2014)                            |

|                                                                               |                                                                           |                                       |                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Kristinehamn<br/>1997-2002,<br/>Avesta 2012<br/>og Kiruna.<br/>Sverige</b> | Gratis til eldre (+ 65/<br>75) Også andre<br>grupper<br>Ulike tidspunkter | Økt passasjervekst<br>samtlige steder | Willstrand m fl<br>2018 Berggren<br>2015 |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|

Tabell 3: Norske eksempler på bruk av gratis busser/kollektivtrafikk for å begrense biltrafikkens miljøproblemer og eksterne kostnader (miljø, køer, vegbygging). K-reiser =kollektivreiser.

| <b>Sted<br/>Periode</b>                        | <b>Supplerende<br/>tiltak<br/>Tilleggsmål</b>                                                                                                                                                                              | <b>Positive effekter</b>                                                                 | <b>Utfordringer</b>                                                                                                                                                               | <b>Referanser</b>                                          |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Bergen<br/>2003 - 11</b>                    |                                                                                                                                                                                                                            | Gratis pendelbuss<br>gjennom sentrum<br>fra P-hus                                        | Lite bruk og tomme<br>busser                                                                                                                                                      |                                                            |
| <b>Fredrikstad<br/>nov 2019 -<br/>feb 2022</b> | Lansert i tilknytning<br>bompenger                                                                                                                                                                                         | 50% + passasjer<br>Flere erstattet bil<br>enn gange og<br>sykling                        | Trengselsproblemer<br>i rushtiden                                                                                                                                                 | Østfold<br>kollektivtrafikk<br>Ellis og<br>Kjørstad (2020) |
| <b>Jeløya Moss<br/>Mars -mai<br/>2023</b>      |                                                                                                                                                                                                                            | 50% økning<br>kollektivreiser<br>Økning<br>passasjerer                                   | Fulle busser i<br>rushtida<br>Mindre gange<br>sykling blant barn                                                                                                                  | Viken FG<br>(2023)<br>Fretheim<br>(2023)                   |
| <b>Stavanger<br/>aug-des<br/>2011</b>          | «Nullen» tilbød også<br>økt frekvens,<br>utvidelse av<br>gågatenettet og<br>reduerte p-plasser<br>i sentrum.<br>Forventning om<br>reduerte<br>klimagassutslipp,<br>økt kollektiv<br>tilgjengelighet og<br>reduert bilbehov | Høy frekvens og<br>miljøvennlig<br>drivstoff. Økt<br>tilfredshet, økt<br>tilgjengelighet | Ingen forventede<br>effekter lot seg<br>dokumentere. 11 %<br>tok bussen for<br>turens skyld. Brukt<br>som «venterom» og<br>oppholdssted.<br>Halvparten av<br>brukerne ville gått. | Stavanger<br>kommune<br>(2012)                             |
| <b>Stavanger<br/>høst 2018</b>                 | 1-krones biletter i<br>ukene før innføring<br>av bompenger                                                                                                                                                                 | Bedre kjennskap<br>til billett-appen<br>Markant<br>passasjervekst                        |                                                                                                                                                                                   |                                                            |
| <b>Stavanger<br/>juli 2023</b>                 | Gratis<br>kollektivtransport til<br>alle innbyggere                                                                                                                                                                        | Stor, nasjonal<br>oppmerksomhet                                                          |                                                                                                                                                                                   |                                                            |

## 6 Miljø- og klimaeffekter og konsekvenser

Wardman m. fl. (2018) gjennomførte en stor, global metaanalyse av hvordan virkemidler rettet mot ett transportmiddel påvirker etterspørselen etter andre transportmidler. Analysen gir viktige innsikter i krysselastisiteter, eksempelvis mellom kollektivtakster og bilbruk. Generelt viser det seg at bilbruk er lite følsom for endringer i kollektivtransporten.

Elastisiteter er uegnet for store takstendringer, men i snitt vil 10 prosent reduserte takster kunne gi omtrent 0,8 prosent redusert bilbruk. Effektene er sterkere motsatt vei, slik at virkemidler rettet mot bilbruk (som bompenger) har større effekt på etterspørselen etter kollektivtransport. Av de egenskapene ved kollektivreisen som har størst effekt på bilbruk, har reisetidselementer (reisetid, gang- og ventetid og ombordtid) større effekt på bilbruk enn takstene. Alt i alt tyder denne studien på at kollektivtakstene har svært begrenset effekt på bilbruk.

Stavanger kommune (2012) evaluerte gratisbussen «Nullen». Forventingene i forkant var at tiltaket skulle bidra til reduserte klimagassutslipp, økt kollektiv tilgjengelighet og redusert bilbehov. Når det gjelder miljø- og klimaeffekter finner ikke evalueringen datagrunnlag for å si om tiltaket har bidratt til å erstatte bilbruk til sentrum eller til å redusere klimagassutslipp.

I Lynnums (2004) evaluering av gratisbussen i Bergen går det frem at tilbudet innebar ca 160 bussavganger per dag inn til sentrum (10-minuttersfrekvens 07:30-21:00 hverdager), mens tiltaket reduserte antallet bilturer inn til sentrum med ca. 160 per dag. Det er, i sum, omtrent like mange kjøretøy-turer som går inn til sentrum som før, men nå med buss istedenfor bil. Legger man til at gratisbussen genererte anslagsvis 90 bilturer daglig utenfor sentrum, ifølge Lynnum, er gratisbussen i sum intet miljøtiltak.

Fordi bilbruk i svært liten grad avhenger av takstene i kollektivtransporten, viser Storchmann (2003) at gratis kollektivtransport er uegnet virkemiddel for å redusere eksterne kostnader ved bilbruk. Teknologirådet i Danmark (2006) antar likevel at 10-20 prosent av trafikkveksten vil stamme fra tidligere bilister. I de større byene forventer de en enda større andel tidligere bilister. De viser til at ca. 13 prosent av passasjerene i *Hasselt* var tidligere bilister.

I Luxembourg rapporterer Duxfield (2022) at biltrafikken ikke er bedret etter to år med gratis kollektivtransport. Bilkøene er uendret eller forverret. Hovedårsaken som trekkes frem, er at kollektivtilbudet er altfor dårlig til å konkurrere mot bilen. Det er også forventet at bilbestanden skal fortsette å øke på grunn av befolkningsvekst. Luxembourg har allerede Europas høyeste bilhold.



Figur 2: Oversikt over områder med full gratis kollektivtransport i Europa. Kilde: Klippet fra Figur 1 i Keblowski 2018.

## 7 Andre virkninger

Generelt i faglitteraturen er det stor skepsis til at gratis kollektivtransport er egnet virkemiddel for å nå noen som helst formål, utover å oppnå passasjervekst. For alle andre formål gir nulltakst lav eller ingen måloppnåelse til en veldig høy kostnad (Teknologirådet 2006; Cervero 1990; Storchmann 2003; Tomanek 2017 mv.).

**Tilgjengelighet.** Stavanger kommune (2012) sin evaluering av gratisbussen «Nullen» viser at brukerne var veldig fornøyde med tilbudet. Tilbudet bidrar til økt tilgjengelighet, fordi en stor andel ikke har eller kjører bil. Nullen ble et godt likt sted å være og på den måten fungerte som møterom eller «venterom» og oppholdssted - særlig for ungdom. I snitt var det ca 7,5 passasjerer per avgang i ukedager, og noe høyere belegg på lørdager. Tiltaket bidro dermed til målsettingen om økt tilgjengelighet og til å «utvide sentrum».

**Passasjervekst og økt mobilitet.** Den fremste effekten av gratis kollektivtransport er betydelig økt passasjermengde (Volinski 2012; Fearnley 2013; Shen og Zheng 2015). Dette rapporteres fra alle steder hvor tiltaket er innført, og er sannsynligvis hovedgrunnen til at tidligere amerikanske evalueringer betrakter tiltaket som suksess. Ofte er passasjerveksten langt større enn forventet, men størrelsen på passasjerveksten varierer betydelig fra sted til sted. Ulike steder har rapportert trafikkvekst på alt fra beskjedne 20-30 prosent til 14-dobling. I og med at gratisbilletten gjerne er en del av en «pakke» med tiltak, er evalueringer

ofte uklare på hvor stor effekt akkurat nulltaksten har hatt. Uansett bidrar tiltaket til økt mobilitet og økt reisehyppighet for dem som er berettiget til gratistakst.

**Indusert trafikk og overføring fra gang/sykkel.** Kilden til økte passasjertall som følge av nulltakst er i overveldende grad folk som alternativt ville gått, syklet eller ikke reist. TCRP (2004) viser at gratis kollektivtransport i bysentra i hovedsak tiltrekker seg passasjerer som ellers ville gått på bena. I Stavanger viste undersøkelsene at nesten halvparten brukte Nullen som alternativ til å gå, og at 11 prosent tok bussen for turens skyld.

Blant trafikanter er det også en stor gruppe som ville reist med annen kollektivtransport hvis ikke tilbudet var gratis.

**Trafikksikkerhet.** Storchmann (2003) viser at gratis kollektivtransport i Templin har fått uforutsette positive virkninger. Mens effektene på biltrafikk, infrastruktur og produksjonskostnader er til tilnærmet null - er det notert en betydelig gevinst ved at overgang fra gang/sykkel gir færre ulykker og dermed en stor trafikksikkerhetsgevinst. Forfatteren nevner ikke eventuelle negative helseeffekter når folk slutter å gå eller sykle.

**Folkehelse.** Helseeffekter drøftes av Jones m. fl. (2012) som ser på helse- og velværeeffekter i vid forstand av gratis busstransport i London for barn helt opp til 18 år (dersom de er under utdanning). Gratis kollektivtransport har positive effekter for barn og ungdom fordi bussen er en arena for samvær, sosialisering og økt uavhengighet. Selv om gratis bussreiser erstatter mange kortere turer til fots, er det også fordeler ved at det skaper gangturer til og fra holdeplasser, og at ungdommen er aktive om bord (sic). Evalueringen av Nullen i Stavanger viser også at gratisbuss fungerer som møteplass og oppholdssted for unge. Gratis kollektivtransport for eldre og personer med funksjonshemninger i England har gitt helsegevinster i form av økt bruk av aktive transportmidler, redusert fedme, redusert ensomhet og økt uavhengighet (Joint Strategic Needs Assessment 2017, Mackett 2014).

**Vandalisme, hærverk og utrygghet.** Som motsats til Jones m. fl. (2012) sitt positive syn på aktivitet om bord, er det en mange evalueringer som rapporterer om vandalisme, utrygghet og konfrontasjoner som resultat av nulltakst (både Volinski 2012, Cervero 1990, Teknologirådet 2006, Hodge 1994, og [Wikipedias free public transport](#) gir flere slike eksempler). Teknologirådet (2006) peker på at nulltakst vil gi kollektivtransport lavere status og at det kan bli oppholdssted for «sosialt belastede personer uten egentlig transportbehov».

**Kostnadseffektivitet,** målt som driftskostnader per passasjer, blir vurdert forskjellig. Hodge m. fl. (1994) finner at gratistilbud alltid forbedrer kollektivtransportens effektivitet. Andre evalueringer viser at 100 prosent subsidiering vil påvirke kostnadseffektivitet og kundeorientering i negativ retning.

**Punktlighet og kjørehastighet.** Flere eksempler tyder på at passasjertilstrømningen blir mer uforutsigbar med nulltakst. Det gjør det vanskeligere å holde rutetider fordi tidsbruken på holdeplass varierer mer. Flere passasjerer om bord bidrar til lengre holdeplassopphold for av- og påstigning (se bl.a. Cervero 1990), og også til at bussen må stoppe på flere holdeplasser (se bl.a. Hodge 1994).

**Sosial utjevning.** Lavinntektsgrupper vil ha størst nytte av 0-takst, og slik sett gir det

positive fordelingsvirkninger (Teknologirådet 2006). Rye og Mykura (2009) påpeker, i likhet med Mackett (2014), at gratis kollektivtransport til eldre og uføre ikke er noe treffsikkert virkemiddel for sosial integrering i Skottland. Selv om en stor andel i de laveste inntektsgruppene rapporterer økt livskvalitet, er nye brukere i hovedsak «yngre eldre», bileiere og eldre med god råd. Statlige krav om å tilby gratis transport til slike lavinntektsgrupper binder opp midler som kunne vært brukt til mer treffsikre tiltak. I Tallinn er det uklart om gratis kollektivtransport har bidratt til økt mobilitet og tilgang til arbeidsmarkedet for lavinntektsgrupper. Disse gruppene reiser mer, men lite tyder på det har påvirket arbeidsdeltakelsen (Cats m. fl. 2017). Den samme studien finner at arbeidsledige, lavinntektsgrupper, samt de yngste og eldste har hatt størst økning i sine kollektivandeler.

Keblowski (2018) trekker frem gratis kollektivtransport som et frigjøringsprosjekt hvor endring i grunnleggende samfunnsstrukturer er målet - for å skifte maktbalansen og hvor innbyggerne står i fokus som mennesker og ikke klienter (Keblowski 2018). Analysen er imidlertid ikke empirisk. Tomanek (2017) kommer til dels til motsatt konklusjon og argumenterer blant annet med at stor passasjervekst kan fortrenge eldre og funksjonshemmede.

Aarhaug og Fearnley (2019) studerte fordelingsvirkninger av tilskudd til kollektivtransport, generelt. De konkluderer med at kollektivtilskudd er moderat omfordelende ved at de kommer lavere inntektsgrupper noe mer til nytte. Ønsket fordelingseffekt oppnås særlig for buss, men generelt fordi kollektivpassasjerer i snitt har noe lavere inntektsprofil enn befolkningen som helhet. Sterkt rabatterte månedskort, rushtidstrafikk og togtrafikk har motsatt effekt.

**Trengsel.** Når en stor passasjervekst ikke gir tilsvarende driftsinntekter, er det nærliggende å forvente at trengsel om bord øker. Dette er drøftet i flere evalueringer og er bl.a. bakgrunnen for at Hodge m. fl. (1994) ikke anbefaler gratistilbud for alle i større byer, og at TCRP (2004) anbefaler å begrense gratistilbudet til utenom rushperiodene, samt at gratis sosiale rabatter i Storbritannia som hovedregel gjelder etter klokken ni eller halv ti om morgenen.

**Rushtidsspredning.** Storchmann (2003) viser at prissignaler har lite potensial til å endre reisetidspunkt. Cervero (1990) konkluderer også med at gratisbuss har tilnærmet null effekt med hensyn til rushtidsspredning. Currie (2010) analyserte gratis togreiser før morgenrushet i Melbourne i Australia som virkemiddel til å redusere rushtidstoppen. Resultatet er at mellom 1,2 og 1,5 prosent av rushtidspassasjerene begynte å reise tidligere. Dessverre var den generelle passasjerveksten større enn dette, og tiltaket har derfor kun bidratt til en marginal reduksjon av trengselsøkningen. Likevel vurderer Currie tiltaket som lønnsomt, fordi det erstattet ekstrapasitet som er svært dyr. Det ville koste mer å sette inn ekstra kapasitet enn det koster i form av tapte billettinntekter.

**Markedsorientering.** Uten prissignalet er det vanskelig å tilpasse kollektivtilbudet etter trafikantenes behov og preferanser. Trafikkinntekter er en god motivasjon for å utvikle tilbudet i en retning som passasjerene ønsker. Når en ny passasjer kun blir en kostnad, er det lett å forestille seg at tilbudet mister kundeorientering. Dette kan korrigeres med løpende trafikantundersøkelser og god styring og organisering.



[Commons.](#)

## 8 Kostnader

Selv om gratistakst er ukomplisert fra trafikantenes ståsted, er det vanskelig å beregne inntektsbortfallet og økte kostnader knyttet til passasjervekst. Erfaringer fra England, der kommersielle busselskaper har krav på å få refundert sine tap på grunn av gratistakst for eldre og uføre, er illustrerende. Det britiske transportdepartementet har utarbeidet en [veiledning på over 100 sider](#) for å beregne refusjon av lovpålagte rabatter.

Det er viktig å være klar over at kostnadene ved å innføre et gratistilbud ikke begrenser seg til å dekke de tapte billettinntektene. Unntatt i områder med svært lavt trafikkgrunnlag, vil økt etterspørsel skape behov for økt kapasitet i form av busser og sjåfører. Særlig i rushtiden rundt byene er dette kostbar ekstrakapasitet. Derfor fins det mange eksempler på at nulltaksten gjelder utenom morgenrushet. I sum er konsekvensen at alle billettinntekter bortfaller, og driftskostnadene øker. Til fradrag i regnestykket kommer utgifter spart til billettssystem, billettering, kontroller, pengehåndtering, mv.

I et [intervju med Osloby.no](#) 2012 anslår Bård Norheim i Urbanet, at gratistakst i Oslo vil gi 2,9 milliarder kroner i tapte billettinntekter og 2,5 milliarder i økte driftskostnader - til sammen 5,4 milliarder kroner per år i økte offentlige kostnader. I 2012 tilsvarte kostnadsøkningen omtrent 33 prosent av driftskostnadene. Per 2022 er Ruters billettinntekter og totale kostnader henholdsvis 4,7 milliarder og 11,3 milliarder kroner (Ruter, 2023). Med samme forutsetninger anvendt på 2022-tallene, vil gratistakst koste 4,7 mrd kroner i tapte inntekter og 3,7 mrd kroner i økte kostnader. De totale kostnader blir om lag 15 milliarder kroner årlig.

Lynnum (2004) oppgir at kostnadene for gratisbussen i Bergen, der tre busser kjører kontinuerlig, var 3,2 millioner kroner årlig, og ble dekket av parkeringsselskapet. I følge [Bergens Tidende i 2010](#) var kostnadene økt til ca. 10 millioner kroner årlig da gratisbussen ble bestemt nedlagt fra 2011.

Gratistilbudet «Nullen» i Stavanger kostet ifølge evalueringen 1,3 millioner kroner de fire måneder forsøksperioden varte.

Gratistilbudet i Templin ga noen besparelser med hensyn til kontroll av billetter. Hvorvidt det ble oppnådd effektiviseringsgevinster på grunn av raskere ombordstiging, er uklart fordi tiltaket bidro til en stor passasjervekst som sannsynligvis oppveide den effekten. Kostnadene ved behov for økt rushtidskapasitet ble beregnet til 2-4 ganger kostnadsbesparelsen fra drift og vedlikehold av billettsystemet (Storchmann 2003).

Haug (2007) drøfter samfunnsøkonomien i å gjøre kollektivtransporten i Oslo gratis. Siden bilavgifter allerede internaliserer det meste av privatbilens eksterne kostnader, med mulig unntak av køkostnader, blir billigere kollektivtransport som korleksjon for at privatbilisme er underpriset, ikke et godt argument for gratis kollektivtransport. Nye reisende er i hovedsak de som allerede reiser kollektivt, gående og syklende, og effekten på bilmengden og på miljøet er svært beskjeden.

## **9 Formelt gjennomføringsansvar**

Fylkeskommunene har i utgangspunktet ansvaret for lokal kollektivtransport innenfor sitt fylke, inkludert fastsettelse av takster. Ansvaret utøves enten direkte i form av at de organiserer kollektivtransport og kjøp av transporttjenester som en integrert del av fylkeskommunens virksomhet, eller det er organisert i et eget administrasjonsorgan. Likevel er det ofte kommunene som står bak initiativ til gratis kollektivtransport.

## **10 Utfordringer og muligheter**

Hovedutfordringen for innføring av gratis kollektivtransport er at det gir liten måloppnåelse og er kostbart. Mulighetene til å etablere og utvide gratisordninger er begrenset av politisk vilje og økonomisk evne til å fullfinansiere kollektivtransporten. Dessuten bør det forventes motstand fra ulikt hold, som sjåfører som frykter forverret arbeidsmiljø, fagmiljøene som ser mange problemer med nulltakst og de som bekymrer seg for folkehelsen når gange og sykkel blir mindre attraktivt.

For norske forhold er det sannsynlig at gratis kollektivtransport er mest aktuelt i distriktene hvor billettinntektene utgjør en liten del av inntektsgrunnet. Ekstrakostnadene i form av økte tilskudd behøver ikke å være store, og samtidig spares utgiftene til billettering. Et hinder er likevel måten utgifter til skoleskyss dekkes. Kommunene refunderer fullpris barnebillett for grunnskoleelever som har rett til skyss. Dermed vil innføring av nulltakst flytte store beløp fra fylket (som er ansvarlig for lokal kollektivtrafikk) og til kommunen. Skoleskyssordningen ser faktisk ut til å bidra til å presse takstene opp, jf. Krogstad m. fl. (2012). Den samme rapporten viser at for fylkeskommunene blir skoleskyss for elever på videregående skole et nullsumspill, fordi fylkeskommunene både har ansvar for kollektivtransporten og for skyss til videregående opplæring.

I 2023, som er lokalvalgår, har vi sett at kollektivtakster har kommet høyt på dagsorden ulike steder i landet. I Trondheim er det foreslått halvert pris på månedskort (Adresseavisen, 2023). Stavanger kommune har vedtatt gratis kollektivtransport. I det reviderte budsjettet for

Oslo kommune er det besluttet 20 kroners månedskort for skoleelever i forbindelse med skolestart og gratis kollektivtransport til skoleelever i skoleferier for å gi dem økt mobilitet (Kristiansen og Iversen, 2023).

## 11 Referanser

Adresseavisen, 2023. [Trafikkforsker om bussøfte: – Roper ikke hurra.](#)

Auxenfans, M., 2019. *The cost of Luxembourg's free public transport plan*, BBC, <https://www.bbc.com/worklife/article/20190128-the-cost-of-luxembourgs-free-public-transport-plan>, besøkt 21. juni 2023

Aarhaug, J., Fearnley, N., 2019. Subsidising urban and sub-urban transport - distributional impacts, *European Transport Research Review*, <https://doi.org/10.1186/s12544-019-0386-0>

Berggren, U., 2015. [Litteratustudie avgiftsfri kollektivtrafik](#). Rambøll

Cats, O., Susilo, Y., Eliasson, J., 2012. Impacts of Free PT, Tallinn – Evaluation Framework, KTH Royal Institute of Technology, <http://www.tallinn.ee/eng/tasutauhistransport/g9616s62872>

Cats, O., Susilo, Y.O., Reimal, T., 2017. The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn, *Transportation* (2017) 44:1083-1104, <https://doi.org/10.1007/s11116-016-9695-5>

Cervero, R., 1990. Transit Pricing Research. A Review and Synthesis. *Transportation* 17:117-139.

Currie, G., 2010. A Quick and Effective Solution to Rail overcrowding - the Melbourne Free "Early Bird" Ticket Experience. *Transportation Research Record*, Vol 2146, <https://doi.org/10.3141/2146-05>

De Witte, A., Macharis, C., Lannoy, P., Polain, C., Steenberghen, T. and Van de Walle, S., 2006 The impact of "free" public transport: The case of Brussels. *Transportation Research Part A* 40(2006) s. 671-689.

DETR, 1998. [A new deal for transport: better for everyone - white paper. White paper](#). UK Department for Environment, Transport and the Regions.

Duxfield, I., 2022. *Luxembourg's experience with free public transport*, Eltis, the urban mobility observatory, <https://www.eltis.org/in-brief/news/luxembourgs-experience-free-public-transport>, besøkt 21. juni 2023

Econ, 2003. [Eksterne marginale kostnader ved transport](#). Rapport 2003-054

Ellis, I.O., Kjørstad, K.N., 2020. [Evaluering av midlertidig ordning med gratis buss i Fredrikstad kommune](#), Rapport 139/2020, Urbanet Analyse

European Commission, 2013. *Attitudes of Europeans towards urban mobility*. Special

Eurobarometer 406, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_406_en.pdf).

Fearnley, N., 2013. [Free Fares Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals](#). International Journal of Transportation 1:1 (2013), pp. 75-90

Fearnley, N. og Bekken, J.-T., 2005. [Etterspørselseffekter på kort og lang sikt: en litteraturstudie i etterspørselsdynamikk](#). TØI-rapport 802/2005

Fretheim, E., 2023 *Bussjåførene slakter gratis buss: – Fullstendig mislykket*, Moss avis, 20. juni 2023

Haug, T. W., 2007. [Prising av kollektivtransport i Oslo: Er gratis kollektivtransport samfunnsøkonomisk lønnsomt?](#) Masteroppgave ved Økonomisk institutt, UiO, Mai 2009

Hebel, K., Wolek, M., Jagiello, A., 2018. [Trends in Free Fare Transport on the Urban Transport Service Market in Poland](#), Kapittel i Sierpiński (ed.) Integration as solution for advanced smart urban transport systems. doi: 10.1007/978-3-319-99477-2\_19

Hodge, D. C., Orrell, J.D. and Strauss, T.R., 1994. [Fare-free policy: costs, impacts on transit service, and attainment of transit system goals](#). Washington State Transportation Centre.

Joint Strategic Needs Assessment, 2017. [Concessionary bus passes and health. What are the health outcomes of the concessionary bus pass scheme for those of eligible age?](#)

Jones, A., Steinbach, R., Roberts, H., Goodman, A. and Green, J., 2012. Health & Place 18(2012) s. 605-612

Keblowski, W., 2017. More than just riding without a ticket? Exploring the geography of fare-free public transport. Working paper, Cosmopolis Center for Urban Research

Kirby, P., 2020. *Free transport in Luxembourg, but what's the cost?*, BBC <https://www.bbc.com/news/world-europe-51657085> besøkt 21. juni 2023.

Köllinger, C., 2021. *Estonia's free county public transport did not fulfill goals*, Eltis the urban mobility observatory, <https://www.eltis.org/in-brief/news/estonias-free-county-public-transport-did-not-fulfill-goals>, besøkt 21. juni 2023

Kristiansen, A.A., Iversen, B., 2023. [Oslo-budsjettet: Alle barn får månedskort til 20 kroner ved skolestart](#), Aftenposten 15.06.2023

Krogstad, J.R., Fearnley, N., Øksenholt, K.V., Aarhaug, J., Solvoll, G. og Hanssen, T.-E. S., 2012 Nasjonalt takstsystem: Kan stykkevis og delt - bli helt? Forprosjekt. TØI-rapport 1233/2012

Lynnum, F., 2004. [Gratsbuss i Bergen. En evaluering av gratis parkeringsbusstilbud i Bergen sentrum](#). Asplan Viak. UTB 2004/11

Mackett, R., 2014. [Has the policy of concessionary bus travel for older people in Britain been successful?](#) Case studies on Transport Policy, 2, pp 81-88.

Miljødirektoratet, 2023. *Klimatiltak i Norge mot 2030 : Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulige virkemidler*, M-2539, 2023

Ruter, 2016. [Årsrapport 2015](#)

Ruter 2023. [Årsrapport 2023](#)

Rye, T. and Mykura, W., 2009. Concessionary bus fare for older people in Scotland - are they achieving their objectives? *Journal of Transport Geography* 17, s. 451-456.

Shen, J.X., Zheng, S.K., 2015. Fare-free public transit service: Experience from Gaoping city of China. *Advances in Transportation Studies*, 2015 Special Issue, pp 3-12.

Statens vegvesen, 2007. [Kollektivtransport. Utfordringer, muligheter og løsninger for byområder](#).

Stavanger kommune, 2012. Nullen og nye gågater. 31.08.12

Storchmann, K., 2003. - A paradigm Shift? *Journal of Public transportation* Vol 6 No 4 2003 side 89-105

Strand, A., 2008. [Evaluering av kampanjen Jeg kjører grønt](#). TØI-rapport 966/2008.

TCRP, 2004. Transportation Research Board. Report 95 Chapter 12.

Teknologirådet, 2006. [Perspektiver ved indførelse af gratis offentlig transport - vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet](#). Teknologirådets rapporter 2006/16.

Tomanek, R., 2017. [Free-fare public transport in the concept of sustainable urban mobility](#) *Transport problems* 12, doi: 10.20858/tp.2017.12.se.8

Viken FK, 2023. *Se hva som skjedde da bussen ble gratis*, <https://viken.no/tjenester/vei-og-kollektiv/aktuelt-om-vei-og-kollektiv/se-hva-som-skjedde-da-bussen-ble-gratis.158248.aspx>, besøkt 19. juni 2023.

Volinski, J., 2012. Implementation and outcomes of fare free transit systems. *TCRP Synthesis* 101.

von Münchow, O., 2014. [Bilister lokkes med GRATIS buss og bane](#). *Samferdsel* 2014, nr 8

Wardman, M., Toner, J., Fearnley, N., Flügel, S., Killi, M., 2018  
Review and meta-analysis of inter-modal cross-elasticity evidence. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.10.002>

Willstrand, T.D., Henriksson, R., Levin, L., Svensson, H., 2018. *Utvärdering av fria resor i kollektivtrafiken för äldre medborgare*, K2 RESEARCH 2018:3,

Østfold Kollektivtrafikk, u.d. [Nå er det faste, lave priser på bussen](#), besøkt 16. juni 2023