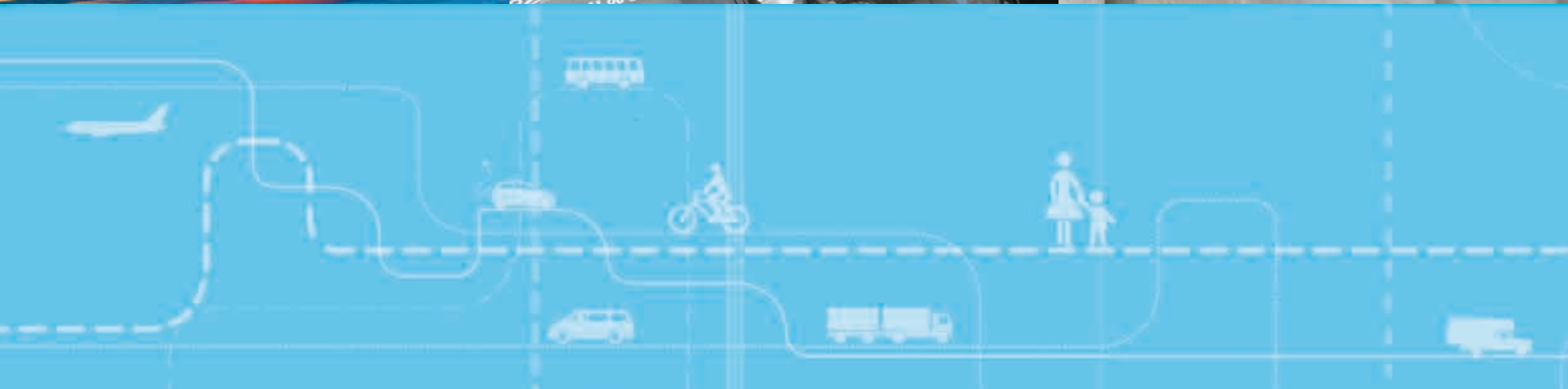


Drosjeregulering i norske byer

Utfordringer og alternativer



Drosjereguleringer i norske byer

Utfordringer og alternative løsninger

Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud

Forsidebilde: Shutterstock og Flemming Dahl

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190 Papir

ISSN 2535-5104 Elektronisk

ISBN 978-82-480-2235-0 Papir

ISBN 978-82-480-2234-3 Elektronisk

Oslo, mars 2019

Tittel: Drosjereguleringer i norske byer – utfordringer og alternative løsninger

Title: Taxi regulations in Norway – challenges and alternative solutions

Forfattere: Jørgen Aarhaug
Kåre Skollerud

Dato: 03.2019

TØI-rapport: 1698/2019

Sider: 66

ISSN papir: 0808-1190

ISSN elektronisk: 2535-5104

ISBN papir: 978-82-480-2235-0

ISBN elektronisk: 978-82-480-2234-3

Finansieringskilder: Oslo Taxi
Bytaxi
Christiania Taxi
Norges Taxiforbund avd Oslo

Prosjekt: 4682 – OsloDrosje

Prosjektleder: Jørgen Aarhaug

Kvalitetsansvarlig: Nils Fearnley

Fagfelt: Marked og Styring

Emneord: Drosje
Konkurranse
Regulering
Oslo

Authors: Jørgen Aarhaug
Kåre Skollerud

Date: 03.2019

TØI Report: 1698/2019

Pages: 66

ISSN: 0808-1190

ISSN: 2535-5104

ISBN Paper: 978-82-480-2235-0

ISBN Electronic: 978-82-480-2234-3

Financed by: Oslo Taxi
Bytaxi
Christiania Taxi
Norges Taxiforbund avd Oslo

Project: 4682 – OsloDrosje

Project Manager: Jørgen Aarhaug

Quality Manager: Nils Fearnley

Research Area: Markets and Governance

Keywords: Taxi markets
Competition
Regulation
Oslo

Sammendrag:

Drosjer opererer i flere ulike delmarkeder, med ulike markedsmekanismer. Dette gjør at det er utfordrende å finne én felles regulering som løser alle utfordringene som oppstår knyttet til næringa.

Denne rapporten ser på bakgrunnen for drosjeregulering, alternative måter dette har blitt gjort på tidligere, fordeler og ulemper med de ulike tilnærmingene. Fordelene og ulempen med disse diskuteres i lys av drosjemarkedene i Oslo. Fra denne diskusjonen trekkes det fram fire svært ulike alternative scenarier for reguleringer. Disse vurderes opp mot internasjonale og nasjonale erfaringer. Tre av disse alternativene framstår som bedre, enn dagens løsning.

Summary:

Norway has a single tier taxi system. This means that a taxi in Norway, operates in several different markets, with very different properties. This unified system has its advantages, in particular in thin markets, but also create a series of challenges. Any regulatory intervention, or absence of intervention, will have different implications in the different markets.

This report present a theoretical and empirical description of how the existing taxi regulations work. This is discussed in light of experiences in the Oslo taxi market. From this discussions the report creates four different, and alternative scenarios for taxi market regulation in Norway. These alternative scenarios are discussed in light of national and international experiences. Three of these alternative scenarios are evaluated as being over all better than today's regulations.

Language of report: Norwegian

*Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalléen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no*

*Institute of Transport Economics
Gaustadalléen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no*

Forord

Markedene for persontransport utenfor rute er i rask endring. Denne rapporten presenterer en kunnskapsoversikt over reguleringsutfordringer i drosjemarkedene, og de alternative løsningene Samferdselsdepartementet har foreslått for disse. Rapporten presenterer utfordringer som er aktuelle i norske storbyer, med utgangspunkt i erfaringer fra Oslo. Rapporten er utarbeidet i en forventning om at forslag om endringer av de norske drosjereguleringene vil komme til politisk behandling våren 2019.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Oslo Taxi, Christiania Taxi, Bytaxi og Norges Taxiforbund avdeling Oslo. Jarle Kanaris ved Bytaxi har fungert som oppdragsgivers kontaktperson, sammen med Kenneth Holm ved Oslo Taxi, Munawar Nabi ved Christiania Taxi og Glenn Tuxen ved Norges Taxiforbund avdeling Oslo. På Transportøkonomisk institutt har Jørgen Aarhaug fungert som prosjektleder og hovedansvarlig for arbeidet. Han har skrevet rapporten i samarbeid med Kåre Skollerud, som har hatt ansvar for intervjuene. Nils Fearnley har kvalitetssikret prosjektet.

Oslo, mars 2019

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Silvia J Olsen
Andelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Metode, tilnærming og datagrunnlag.....	2
1.3	Rapportstruktur	2
1.4	Avgrensning	3
1.5	Ordforklaring	3
2	Organisering, delmarkeder og regulering	4
2.1	Organisering av drosjetilbudet.....	4
2.2	Hvorfor snakke om delmarkeder i drosjenæringa?.....	5
2.3	Delmarkeder.....	7
2.4	Besteløsninger for regulering.....	10
2.5	Forretningsmodeller i drosjemarkedene	11
2.6	Andre forhold	14
3	Dagens drosjemarked	15
3.1	Grensene for drosjemarkedet.....	15
3.2	Tidligere utredninger.....	15
4	Drosjemarkedet i Oslo	24
4.1	Drosjeaktivitet i Oslo.....	24
4.2	Løyvehavernes opplevelse av dagens situasjon.....	31
4.3	Gardermoen	33
4.4	Pris og konkurranse i drosjemarkedene i Oslo	37
4.5	Oppsummering drosje i Oslo	40
5	Diskusjon	41
5.1	Overordnet.....	41
5.2	Diskusjon/perspektiv	41
5.3	Alternative reguleringer	47
5.4	Oppsummerende diskusjon	53
6	Konklusjon	55
6.1	Utfordringer for publikum og drosjer i Oslo	55
6.2	Utfordringer for drosjer generelt	55
6.3	Momenter som bør tas høyde for i en drosjeregulering på nasjonalt nivå	58
	Referanser	59
	Vedlegg 1: Intervjuguider	65

Sammendrag

Drosjeregulering i norske byer – utfordringer og alternativer

TØI rapport 1698/2019

Forfattere: Jørgen Aarhaug og Kåre Skollerud

Oslo 2019 66 sider

Drosjemarkedene består av flere ulike delmarkeder. Dette gjør at en samlet regulering av alle delmarkedene vil bestå av en rekke avveininger. Det som er det beste for kundene som praier en drosje fra gata- eller en holdeplass i sentrum er ikke nødvendigvis det beste for en som kjøper drosjetjenester på kontrakt. De største utfordringene er knyttet til praieringer fra gate og holdeplass. Disse turene går særlig fra trafikknutepunkt som jernbanestasjoner, flyplasser, båtterminaler og sentrumsområder. I Oslo utgjør dette drosjeturer for om lag én milliard kroner i året. Dette delmarkedet er vanskelig fordi kundene som kjøper disse turene viser liten tilbøyelighet til å skille mellom de ulike tilbyderne. Denne atferden kan medføre tap for både kundene, byen og drosjenæringa.

Drosjemarkedene er sammensatte med desentraliserte beslutningsprosesser. Dette er både næringas store styrke, ved at det gir stor fleksibilitet, men også dens store utfordring, ved at det er svært vanskelig å koordinere atferden. Sammen peker disse faktorene på et behov for regulering. Hvordan reguleringen bør omformes er imidlertid ikke opplagt. I denne rapporten presenteres fire ulike alternative scenarier, hvorav tre inneholder reguleringer som framstår som mer attraktive enn dagens løsning, og ett som framstår som mindre attraktivt.

Drosjemarkedene er sammensatte

Drosjer tilbyr fleksibel transport til alle døgnets tider. Denne fleksibiliteten er både drosjenæringas styrke og svakhet. Fleksibiliteten er en styrke fordi det gir mulighet til å betjene mange ulike delmarkeder med ulike kunder med svært ulike behov med ett kjøretøy i løpet av samme arbeidsdag. Samtidig er fleksibiliteten en svakhet ved at drosje som konsept faller utenfor politisk oppmerksomhet, så lenge det fungerer. Tilbudet blir gitt kommersielt, men med svært begrenset koordinasjon og med desentraliserte beslutningsprosesser. Løyvehaver er arbeidsgiver og kan benytte styringsretten sin ovenfor sjåfør med hensyn på hvor vedkommende skal kjøre, men som oftest er det sjåføren som bestemmer hvor, når, hvordan og hvem bilen kjører.

Teoretisk kan en se på drosjemarkedet som en serie med interaksjoner mellom enkeltindivider. I motsetning til andre transportmarkeder er det i drosjemarkedet fra gate og holdeplass, enkeltpersoner som er beslutningstakere både på tilbuds- og etterspørselssiden. For busstransport er det et selskap som bestemmer når og hvor sjåføren skal kjøre. For drosje er det i hovedsak sjåføren som tar den beslutningen. At relasjonen hele tiden skjer mellom enkeltindivider, gir opphav til en rekke avvik fra standardforutsetningene for prissetting innen økonomisk teori. Avvikene varierer mellom delmarkedene drosjetilbudet betjener. Et hovedskille går mellom turer hvor avtalen om å kjøre gjøres mellom en sjåfør og en passasjer direkte på gate og holdeplass og der hvor turene bestilles, enten via app, telefon eller en annen bestillingsordning. Et annet skille går innenfor bestilte turer, mellom turer som blir bestilt enkeltvis og turer som blir avtalt som del av en større avtale (som en anbudsprosess). Ut i fra disse tre skillene, kan vi konstruere tre delmarkeder hvor ulike markeds mekanismer er gjeldende. (i) Gate- og holdeplassmarkedet, (ii) bestillingsmarkedet og (iii) kontraktmarkedet. Dette gir en ramme

for å vurdere hvilke reguleringsmessige inngripener det er behov for, og hvilke utfordringer markedet løser av seg selv.

Delmarkedet som gjennomgående er mest utfordrende, er gate- og holdeplassmarkedet. Utfordringen i dette delmarkedet er (i) at kunden ikke kan gjøre informerte valg om pris og kvalitet hos den enkelte drosje, der og da. Hva som er faktisk kvalitet er privat informasjon for drosjeføreren og informasjon om hva prisen burde være er usikkert for begge. (ii) kundene opplever i stor grad at de velger mellom transportmidler, ikke mellom tilbyderne av drosjer. Valget står mellom det å ta drosje, eller det å vente og ta buss, trikk eller t-bane i stedet. Det kunden ser, er en 'TAXI' ikke en bil fra *Bytaxi*, *Christiania taxi*, *Oslo Taxi*, eller en annen aktør. Videre er (iii) konkurrenten for den enkelte sjåfør/løyvehaver som kjører like mye en annen bil tilknyttet samme sentral, som en bil tilknyttet en annen sentral. Årsaken til dette er at løyvehaverne er selvstendig næringsdrivende (med ansatte sjåfører). I sum gir dette en konkurranse hvor den enkelte tilbyder ikke kan øke markedsandelen sin ved å sette ned prisene. Å sette ned prisene gir bare lavere inntjening for sjåføren. Etterspørsels-effekten av en prisøkning retter seg mot hele tilbudssiden, ikke den enkelte sjåfør, løyvehaver eller sentral. Forventning om priskonkurranse på gate- og holdeplassmarkedene er derfor urealistisk, uavhengig av hvilken regulering som ligger til grunn. Problemet med manglende priskonkurranse i disse delmarkedene har to mulige løsninger. (i) En kan regulere markedet med hensyn på pris- og kvalitet, eller (ii) en må fjerne markedet. Det siste er antagelig ikke praktisk gjennomførbart i en by som Oslo hvor verdien av dette markedet i dag er på i overkant av en milliard kroner årlig. Imidlertid kan det være et alternativ der knappheten på areal er mindre, slik at en ikke kan forvente at det står en drosje utenfor alle knutepunkt og det er plass til å sette av og plukke opp bestilte turer uten sjenanse for øvrig trafikk.

For bestilte turer, er forholdet mellom tilbyder og kunde mye enklere. Årsaken til dette er at kunden i hovedsak forholder seg til drosjesentralen på bestillingstidspunktet, ikke løyvehaveren eller sjåføren. Bestilling, via telefon-, app eller automat, gjør at det er mulig for drosjesentralen å signalisere pris og kvalitet på en helt annen måte enn på gate eller holdeplass. Samtidig er det ikke slik at markedene for bestilte turer er uproblematiske. Selv om det ikke er skalafordeler i produksjonen av drosjetjenester, er det skalafordeler i koblingen mellom drosjebil og kunde. Det gjør at største aktør i et område lett får en dominerende stilling. Både de som bestiller drosje og de som kjører vil rasjonelt sett foretrekke den største aktøren i sitt område. Å velge den største aktøren vil i snitt gi lavere ventetid for kunden, og bedre kapasitetsutnyttelse for løyvehaverne. Samtidig, ved en bestilling er det et moment av ventetid. Drosja er ikke umiddelbart tilgjengelig for kunden på bestillingstidspunktet. Dette gjør at konkurranseflaten mot rutegående kollektivtransport er større. Dette gjør at markedsmakten til største aktør er mindre problematisk enn informasjonsasymmetrien på gate- og holdeplass.

For kontraktmarkedet derimot er størrelsen på aktørene normalt sett av stor betydning. Det er ofte et krav fra offentlig og privat oppdragsgiver om at sentralen har et visst antall løyver tilknyttet for å kunne levere et tilbud. I tillegg kreves det ofte en minimumsstørrelse på sentraladministrasjonen for å kunne håndtere kontrakten. Momentet i kontraktmarkedene som imidlertid har fått størst oppmerksomhet (særlig for pasienttransport), er knyttet til forholdet mellom (enkelte)sentraler og løyvehavere innenfor dagens system. Det er sentralen som er kontraktsmotpart, men det er tilknyttede løyver og ansatte sjåfører som utfører transporten. Dette problemet bunner i sentralenes avhengighet av løyvehaverne og ansatte sjåfører. Dette gjør at sentralene gjerne kan gi tilbud til oppdragsgiver som de tilknyttede løyvehaverne eller sjåførene ikke er villige til å kjøre for. Selv om sentralen har sanksjonsmuligheter overfor løyvehavere, som å pålegge løyvene pliktkjøring, sitter det langt inne å bruke disse. Resultatet er pasienter som i verste fall ikke kommer til timen på

sykehuset. Grunnen til at sjåførene ofte velger vekk en kontrakttur, er at disse turene er betydelig rabattert i forhold til taksameterpris. Sjåførene tjener derfor mer på å vente lengre på en tur til taksameterpris, enn på å kjøre en rabattertpriset kontrakttur. Dette peker i retning av at lønssystemet for drosjenæringa bør endres bort fra dagens provisjonsbaserte lønn, i alle fall for kjøring på dette delmarkedet, slik at den som kjører på en slik kontrakt ikke kan tjene mer på å ta en taksameteretur fra en holdeplass.

I sum betyr dette at disse delmarkedene er ulike, og at den teoretisk beste løsningen i det ene delmarkedet, ikke er sammenfallende med den teoretisk beste løsningen i de andre. I forlengelsen av dette: en idealregulering finnes ikke. Samtidig: dette betyr ikke at alle løsninger er like gode. For å se nærmere på fordeler og ulemper med ulike reguleringer har vi i satt opp fire alternative scenarier til dagens regulering.

Drosjer i Oslo

Denne rapporten bruker drosjenæringa i Oslo som utgangspunkt og eksempel for en diskusjon om utfordringene i drosjemarkedene i byer i Norge, og mer generelt. Drosjemarkedet i Oslo er betydelig, med en omsetning på over to milliarder kroner (1,9 milliarder for drosjer registrert i Oslo, i tillegg kommer noe Oslointern kjøring for drosjer registrert i Akershus). Dette er et tilbud som blir gitt uten tilskudd fra det offentlige. Turer praiet på gate- eller holdeplass i Oslo utgjør en omsetning på om lag én milliard kroner. Disse turene utgjør over halvparten av alle turer som blir kjørt med drosjeløyve i Oslo.

Sammenlignet med andre byer i Norge er drosjemarkedet i Oslo karakterisert av at det private markedet for gate- og holdeplassturer, er veldig stort. Dette delmarkedet er ellers relativt begrenset i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjeturene, er det også disse delmarkedene som er mest utfordrende å sikre publikum gode kundeopplevelser i, grunnet den direkte relasjonen mellom den som kjører drosjen og den som ønsker å bli kjørt. Informasjon om kvalitet, pris og alternativene er ikke lett tilgjengelig når kjøpsbeslutningen tas.

Også tilbyderne har en utfordrende situasjon, mange sliter med lav, og til dels veldig lav, kapasitetsutnyttelse. Mange sjåfører venter lenge på tur og er dermed uten inntekt. Dette er ikke bare et problem for sjåførene og løyvehaverne, men også for byen. I Oslo er det et betydelig misforhold mellom antall drosjer, drosjeholdeplasser og oppstillingsplasser på disse holdeplassene, og mellom antall kunder og drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert (lovlig eller ulovlig), eller som kjører rundt i sentrum (innenfor ring 2) for å finne kunder. Dette problemet forventes å bli ytterligere forverret, dersom det kommer flere drosjebiler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for sjåførene, for å kompensere for flere drosjer og økt ventetid, er å sette opp prisene. Hadde de som kjører opplevd at de har reelle alternativer for å skaffe seg en inntekt, ville det vært færre biler som tilbyr drosjetjenester i sentrum, og mer omsetning på de bilene som er. Problemet er imidlertid at de som kjører oppfatter at de ikke har alternative inntektskilder og blir derfor værende i næringa. Kompetente sjåfører, som også har tilgang på andre jobber velger disse, og blir erstattet av mindre kompetente sjåfører.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer.

Konkurransen i Oslo

Hovedkonkurrenten til drosjene, både på gata, holdeplasser og for bestilte turer er rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen framstår i første rekke å stå i

valg av transportmiddel og da er merkevaren 'TAXI', uavhengig av sentral. Dernest i valg av bil. I valget mellom biler er konkurrenten for den aktuelle drosjeføreren alle andre drosjesjåfører, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurransen mellom sentraler virker først og fremst å være tilfelle for turer fra Gardermoen og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram. Og på kontraktkjøring hvor sentralene legger inn konkurrerende tilbud på kontrakten.

Utfordringer i Oslo

Fra drosjesentralene blir det pekt på flere utfordringer med dagens situasjon, blant annet knyttet til mangel på forutsigbarhet både for kundene, sentralene og løyvehaverne/sjåførene. Felles for alle drosjesentralene og løyvehaverne vi har snakket med, er en bekymring for prisnivået for drosjetjenestene, og arbeidsforholdene i næringa. De mener at sentralene ikke har tilstrekkelig makt til å sette ned prisene. Den sentralen som setter ned prisene for å tiltrekke seg kunder mister løyvehavere og den sentralen som setter opp prisene får flere løyvehavere. Sentralene har sin inntekt fra sentralavgiften som løyvehaverne betaler hver måned. Dette gjør at sentralene ofte vektlegger løyvehavernes ønsker om høyere priser fremfor publikums ønsker om lavere drosjepriser. For sentralene gir høyere priser flere løyvehavere og dermed høyere inntekt. Samtidig ser både sentraler og løyvehavere at det høye prisnivået er en av forklaringene på lav kapasitetsutnyttelse. Løsningen som trekkes fram er å gjeninnføre en form for maksimalpris i byene, slik en i dag har utenfor de største byene.

I Oslo vil det være en utfordring med mange drosjebiler i sentrumsgatene, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå. Her fører mangel på egnede steder å stå til at drosjene etablerer uoffisielle holdeplasser og kjører tomt mellom turer. Dette gjør at prøying fra gata blir et reelt alternativ. Utfordringen med overkapasitet er i dag særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv; som ved Aker brygge, Tjuvholmen og Karl Johans gate samt i områder som Grünerløkka, Majorstua, Bogstadveien, Frognerveien, Solli plass og på Grønland, hvor det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall prøyinger og bestillinger. Dette medfører at ledige områder langs gatene, samt gater og kryss i praksis blir brukt som drosjeholdeplasser.

Lønns- og arbeidsforholdene i drosjenæringa i Oslo er også utfordrende, på tross av høy omsetning per bil sammenlignet med drosjenæring i andre deler av landet. En gjennomgående utfordring er at mange av de som kjører ikke har et reelt alternativ for å skaffe seg en inntekt. Den største sentralen i Oslo har til tider utfordringer med å få tilstrekkelig kapasitet tilgjengelig i markedet. Særlig i rushtidene. Samtidig har de andre sentralene gjennomgående lav, og til dels svært lav, kapasitetsutnyttelse. Mange av de utfordringene som ses i drosjemarkedet i Oslo i dag, er et resultat av hvordan en politisk har valgt å regulere næringa. Både på nasjonalt og lokalt nivå. Dagens regulering har utfordringer som kan generere negative kundeopplevelser, men dette betyr ikke at enhver foreslått endring i regelverket vil medføre at utfallet blir bedre. Utfordringene er sammensatte og bildet av aktørene som er involvert er komplekst.

Ulike scenarier for å regulere drosjevirksomheten

I arbeidet med rapporten er det definert og diskutert fire ulike scenarier. Disse er:

Scenario 1, oppheving av muligheten til å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018).

Scenario 2, delvis oppheving av behovsprøving og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning enn dagens og prisregulering også i områder som i dag er fritatt fra maksimalprisforskriften, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling).

Scenario 3, strengere og mer reell behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver, løyvetyper og drosjesentraler, videreføring av krav om bruk av taksameter, men økte kompetansekrav til løyvehaver og sjåførere, og en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris.

Scenario 4, ingen behovsprøving, men en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og drosjeløyver som eies av sentralene og en minimumsstørrelse for sentralene.

Dagens situasjon. Delvis behovsprøving da løyvemyndighetene ikke praktiserer en reell behovsprøving, drosjesentralene fastsetter prisene i markedet hvor det er flere enn én sentral, relativt liberal praksis for opprettelse av sentraler og forskjellig praksis i forhold til lokalt regelverk for drosjenæringa.

Disse ulike scenarioene diskuteres opp mot kundenes opplevelse av markedet på gate- og holdeplass, bestilte turer og kontraktmarkedet. I tillegg er scenarioene sett opp mot lønns- og arbeidsforholdene for sjåførene, og myndighetenes mulighet til å føre kontroll med næringa (i praksis å kreve inn korrekte skatter og avgifter, at sykepenge- og sosialstønadsordningen ikke misbrukes, men også å etterprøve andre avvik, som kjøring med et kjøretøy med reelle utslipp i en nullutslippssone osv.). Scenarierne er diskutert ut i fra forventet konsekvens i markedet i Oslo. De foretatte vurderingene er illustrert med en fargeskala som går fra rødt, som betyr en svært utfordrende situasjon, til grønt som er en svært gunstig situasjon. Usikre eller middels gode løsninger er merket gult. Mellom rødt og gult er oransje en kategori, mens lysegrønt ligger mellom gult og grønt.

Tabell S.1: Oppsummerende oversikt over scenarier.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Dagens situasjon
Gate- holdeplass					
Bestilling					
Kontrakt					
Lønns- og arbeidsforhold					
Kontroll					

I denne sammenstillingen kommer dagens situasjon, og scenario 1 dårligst ut, mens scenarioene 2, 3 og 4 kommer bedre ut. Utfordringene i dagens situasjon er særlig knyttet til gate- og holdeplassmarkedet.

Scenario 1. Gate- og holdeplassmarkedet forventes å bli mest utfordrende. Her forventes det å bli mange (flere enn i dag) drosjebiler som står tilgjengelig på holdeplassene og går

tomme rundt i sentrum. Eierne av disse vil ha klare insentiver til å merke bilene uklart og å ta en høy og uforutsigbar pris, slik man har sett i for eksempel Sverige etter dereguleringen, og nå senest i Finland som deregulerte drosjemarkedet 01.01.2018. I bestillingsmarkedet er tilgang på flere biler positivt for kundene, det gir høyere tetthet. Kontraktmarkedet forventes å bli bedre dekket enn tilfellet er i dag, fordi aktører i større grad kan spesialisere seg på kontraktkjøring, uten at dette kommer i konflikt med gateturer. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli forverret, særlig for sjåfører og løyvehavere som ikke kjører på kontrakter for det offentlige og private, hvor en kan anta at kriterier for lønns- og arbeidsforhold kan inngå i konkurransegrunnlaget. Det er også en forventning om at mange av de nye aktørene etablerer seg som selvstendig næringsdrivende, uten tilknytning til sentral, og at disse utelukkende betjener gate og holdeplasser. Det er også en forventning om overgang fra ansatte sjåfører til selvstendig næringsdrivende. Kontrollmulighetene, særlig for skattemyndighetene, politiet, NAV og lokale myndigheter, blir svekket. Kombinert med en mer fragmentert tilbudsside betyr dette antagelig et økt behov for offentlig innsats for å holde kontroll på næringa, særlig i de store byene.

Scenario 2. Her forventes også gate- og holdeplassmarkedene å bli utfordrende, med mange drosjebiler tilgjengelig (flere enn i dag), men på grunn av en gjeninnføring av en maksimalpris, og et minimumsantall drosjer per sentral, forventes effekten likevel å bli en bedring i forutsigbarheten for kunden, sammenlignet med dagens løsning. Bestillingsmarkedet forventes å bli forbedret, med tilgang på flere på drosjebiler, i likhet med i scenario 1. Dette er imidlertid ikke fordi antall drosjer i markedet økes dramatisk, men fordi det blir relativt sett mer attraktivt å kjøre bestillingsturer på grunn av maksimalprisen. Kontraktmarkedene forventes å få et bedre tilbud enn i dag. Lønns- og arbeidsforholdene forventes også bli noe bedre enn i dag, grunnet høyere utnyttelse, men dette er betinget av at de økte kravene til kompetanse hos sjåfører og løyvehavere håndheves. Uten håndheving av slike krav, forventes lønns og arbeidsvilkårene bli dårligere. Kontroll over næringa forventes å bli bedre.

Scenario 3. Her forventes situasjonen på gate- og holdeplassmarkedene å bli vesentlig bedre enn i dag, med forutsigbare priser og bedre kvalitet. For bestilte turer forventes det også en moderat forbedring sammenlignet med dagens situasjon, i hovedsak grunnet at det vil være noe mindre attraktivt å stå på holdeplasser, fordi man ikke opplever en intern pris-konkurranse mellom turene. For kontraktmarkedet forventes kvaliteten og forutsigbarheten på tjenesten å gå opp, grunnet færre og større sentraler og maksimalpris. Samtidig forventes antall potensielle tilbydere forventes å gå ned. Dette gjør at utfallet for kjøperne av drosjetransport på disse delmarkedene vil være betinget av utviklingen i tilstøtende markeder. Samlet er utfallet dermed usikkert. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli vesentlig bedre gjennom høyere kapasitetsutnyttelse. Mulighetene for å kontrollere næringa forventes også å bli bedre.

Scenario 4. Her forventes situasjonen på gate- og holdeplassmarkedet å bli bedre enn i dag. Det forventes imidlertid et nytt problem knyttet til manglede tilbud i perioder. Det blir mindre attraktivt for drosjeeierne å ha drosjer stående, på holdeplassene, slik at tilgjengeligheten kan tenkes å gå noe ned. For bestillingssegmentene burde dette scenarioet resultere i en bedre situasjon, grunnet færre og større enheter. I kontraktmarkedet er forventningen en vesentlig bedre situasjon, i hovedsak fordi kontraktspartner vil være samme aktør som tar beslutningen om å ta en tur eller ikke. Den som kjører må følge kontrakten som bestelløsning, uavhengig av hvor mye bedriften tjener eller taper på den aktuelle turen. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli vesentlig bedre, gjennom avlønning av sjåførene i form av timelønn. Mulighetene for offentlig kontroll med næringa øker, og insentivene for å bryte med reglene reduseres, men det vil være en utfordring å kontrollere bruken av

arbeidskraft, og kontroll med innleie av selvstendig næringsdrivende, tilsvarende det som i dag er tilfellet i helse- og omsorgssektoren.

Disse scenarioene er uttrykk for noen av alternativene for hvordan utfordringene i drosjemarkedene kan løses. De oppstilte scenarioene er ikke en uttømmende liste, men illustrerer noen av hovedretningene en kan gå, og fordeler og ulemper med hver av disse.

Oppsummerte funn fra utredningen

Det er hele tiden avveininger mellom ulike hensyn i en drosjeregulering. Hvilke hensyn skal ivaretas? Konkurransen på kontraktmarkedene står i motsetning til optimal utnyttelse av drosjene for forhåndsbestilte turer. Gode lønns- og arbeidsvilkår for de som kjører står i motsetning til fri etablering. Forutsigbarhet for kundene står i motsetning til fri prissetting og åpen etablering på gate og holdeplassmarkedene. En kan ikke oppnå en løsning som er besteløsning for alle delmarkeder. Men det er mulig å unngå de dårligste løsningene. Oppsummert er de viktigste innsiktene som må tas hensyn til ved utforming av drosjeregulering følgende:

- Det er lite grunnlag for priskonkurransen for turer praiet på gate eller holdeplass. Dette peker i retning av at kundene er bedre tjent med at det innføres maksimale priser i disse delmarkedene.
- Tilbudet og etterspørselen av drosjetjenester er lokalt. En bil 30 minutters kjøring unna er ikke et relevant tilbud i norske byer. Det peker i retning av lokal regulering. Eventuelt må det være en mulighet for lokal håndheving av nasjonale regler.
- Internasjonale erfaringer viser at endringer og revisjoner av drosjereguleringen er regelen snarere enn unntaket. Det er således behov for offentlig tilgjengelig statistikk for å se utviklingen i markedet, og eventuelt kunne endre kurs.
- Mange av de som velger å være drosjesjåfør har veldig lav eller ingen alternativ inntekt. Kompetansen er ofte lav og muligheten til alternativt arbeid begrenset. Det påvirker tilbudet av biler, og behovet for å ha kompetansekrav og økonomiske krav.
- Mange av dagens løyvehavere har begrenset kompetanse med hensyn til å drive egen virksomhet. Dette peker i retning av strengere kompetansekrav for løyvehavere og krav til økonomisk sikkerhet for å drive virksomhet.

Vi har også sett at det i både i forhold til regulering av drosjenæringa og regulering av kollektivtransport generelt virker å være en langsiktig trend, med strengere reguleringer, fulgt av liberalisering, som igjen blir fulgt av strengere reguleringer. Dette er et resultat av at markedene, teknologien og hvilke hensyn som blir tillagt mest vekt endres over tid. Samtidig er det å endre reguleringer i en såpass fleksibel næring noe som medfører betydelige sosiale kostnader for de som opplever dramatiske endringer i sine rammevilkår.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forslag til endring i drosjereguleringene, inkludert endringer i yrkestransportloven og yrkestransportforskriften, forventes å komme til politisk behandling i Stortinget i løpet av våren 2019. Endringsforslagene fra samferdselsdepartementet er omfattende og til dels radikale. Diskusjonen av utkastene til denne har så langt vært preget av en begrenset bruk av referanser til foreliggende funn, i likhet med mange tidligere utredninger. Denne rapporten oppsummerer erfaringer og utredninger fra det norske drosjemarkedet og diskuterer drosjereguleringer generelt. I det følgende legges det mest vekt på utfordringene i norske storbyer, og særlig Oslo.

Hovedformålet med rapporten er å skrive et kunnskapsgrunnlag om drosjer, drosjesentraler og drosjeregulering, som kan fungere som utgangspunkt for videre diskusjon.

Rapporten er fokusert rundt følgende problemstillinger:

- Hvordan er markedsstrukturene i drosjemarkedene i norske storbyer, med vekt på Oslo?
- Hvordan fungerer konkurransen i drosjemarkedet?, hvem er aktørene? Hva konkurreres det på og hvordan virker ulike former for reguleringer knyttet opp til dette?

I lys av problemstillingene diskuteres alternative tilnærminger til regulering av drosjemarkedene. Da særlig:

- Fordeler og ulemper med ulike typer av reguleringer
- Hvilke alternativer myndighetene har
- Hvilke konsekvenser er forventet av de ulike alternativene, gitt nasjonale og internasjonale erfaringer? Dette inkluderer vurderinger av sentralenes rolle, kvalitet og sikkerhet på drosjetilbudet – inkludert kompetansekrav, kundens behov og overordnede samfunns målsettinger.

Denne diskusjonen gjøres i en kontekst hvor endringsforslagene til ny yrkestransportlov ligger sentralt. Dette betyr at vi i denne rapporten vektlegger diskusjoner knyttet opp mot deler av drosjemarkedet som kan forventes bli særlig påvirket av de foreliggende endringsforslagene. Da særlig forslagene om å oppheve behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten, driveplikten, krav om økonomisk garanti og å redusere fagkompetansekravene til løyvehaver. Samt innføring av en sentral løyvemyndighet, alternativ til taksametre, og å slå sammen løyvekategoriene for drosje, selskapsvogn og transport av funksjonshemmede. Andre endringsforslag som enten antas å ha mindre betydning for drosjemarkedet, som justeringer i muligheten for å innføre lokale miljøkrav, samt endringer som i hovedsak påvirker distriktene, som adgang til å innføre lokale eneretter, tillegges mindre vekt i rapporten.

1.2 Metode, tilnærming og datagrunnlag

Hoveddelen av arbeidet med denne rapporten er en oppsummering og gjennomgang av tidligere gjennomførte studier. Dette er gjennomført som en dokumentstudie. Det er lagt vekt på å trekke fram utredninger som er gjennomført i Norge, samt hovedpunkter i den internasjonale forskningslitteraturen. Denne litteraturgjennomgangen gir en oversikt over teoriene, erfaringene og problemene som er behandlet innenfor rammen av det som i Norge i dag defineres som drosjevirkosomhet. Framgangsmåten i dokumentstudien har i hovedsak vært å gå gjennom kjente artikler og utredninger og studiene disse refererer til, samt studier som refererer til de kjente artiklene.

For å kunne gi en bedre beskrivelse av drosjemarkedet med flest aktører og størst omsetning i Norge, har vi supplert litteraturgjennomgangen med intervjuer av representanter for sentraler og løyvehavere i Oslo, samt Taxi Depot AS¹. Disse har vært gjennomført som semi-strukturerte individ- eller gruppeintervjuer. Intervjuguidene er presentert i vedlegg 1. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte drosjesjåførere. Totalt er det intervjuet 26 personer.

Vi har også mottatt og bearbeidet statistikk fra aktørene *Christiania Taxi*, *Bytaxi*, *Oslo Taxi* og *Taxi Depot* som har blitt benyttet for å se på detaljer i Oslomarkedet. Dette er supplert med pris-statistikk fra Norges Taxiforbund, og løyvestatistikk fra statistisk sentralbyrå og transportløyve.no. Med utgangspunkt i dette datamaterialet er det gjennomført enkle beregninger og krystabuleringer.

Det er også gjennomført en deltagende observasjonsrunde, hvor vi har sittet i drosjer i kvelds- og natt-trafikk og observert drosjers- og drosjekunders atferd i gatemarkedet og på holdeplasser i sentrale Oslo. Dette er gjennomført med drosjer fra Oslo Taxi og Bytaxi.

I arbeidet med denne rapporten har vi ikke kontaktet store kjøpere av drosjetransport på kontrakter (som Helse Sør-Øst og Oslo kommune). Dette er i hovedsak fordi vi har gjennomført intervjuer med de aktuelle personene om de aktuelle temaene på tidligere tidspunkt blant annet i arbeidet med rapporten «Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Oslo og Akershus» (Leiren mfl., 2014). For å dekke disse synspunktene trekker vi altså i hovedsak på foreliggende datamateriale. Tilsvarende har vi ikke gjort systematiske studier av drosjekunder i Oslo. Dette har ikke blitt gjort av hensyn til tidshorizonten for prosjektet og de økonomiske rammene. Her er antagelsen at brukerne i disse delmarkedene i Oslo skiller seg lite fra de som er beskrevet i tidligere studier av norske drosjebukere i tilsvarende markedssegmenter i Drammen og Bergen.

1.3 Rapportstruktur

Rapporten er skrevet med følgende struktur: Kapittel 2 består av en kort oversikt over økonomisk teori knyttet til de ulike drosjedelmarkedene, med vekt på hvor og hvordan markedssvikt oppstår. Dette brukes videre i argumentasjon på hvorfor det er fornuftig å diskutere effekter i ulike delmarkeder separat og hvordan disse markedssviktene kan løses. I kapittel 3 ser vi på hvordan drosjemarkedet står i forhold til andre transportmarkeder, og oppsummerer kort tidligere utredninger om drosjemarkedet i Norge. I kapittel 4 ser vi nærmere på drosjemarkedet i Oslo, aktørene som opererer der og spesielle utfordringer for

¹ Taxi Depot AS er et selskap eid av et antall drosjesentraler, Oslo Drosjeeiers Innkjøpslag og Norges Taxiforbund i felleskap. Selskapet har en virksomhetsavtale med AVINOR/OSL Gardermoen om å levere infrastruktur til drosjenæringa, publikum og flyplassen. Taxi Depot betaler OSL for avtalen. Drift av Taxi Depot betales av sjåførene i form av en passeringavgift ved innkjøring til oppstillingsplassen

drosjedrift i Oslo. I kapittel 5 diskuterer vi ulike former for regulering opp mot hverandre, gitt erfaringene beskrevet tidligere i rapporten. Rapportens konklusjoner oppsummeres i kapittel 6.

1.4 Avgrensning

Dette arbeidet ser først og fremst på drosjeproblematikk knyttet til Oslo, men har klare paralleller til andre norske storbyer, som Bergen, Stavanger og Trondheim. Vi legger en norsk definisjon av ordet 'drosje' til grunn. I Norge inkluderer drosje både gate-/holdeplass- og forhåndsbestilte turer, mens dette i den internasjonale litteraturen stort sett behandles separat, med bakgrunn i et anglosaksisk begrepsapparat. Problematikk knyttet til drosjetilbud i distriktene blir bare i mindre grad berørt. Rapporten går ikke dypt inn i tilstøtende transportmarkeder, men påpeker at det finnes betydelig intermodal konkurranse.

1.5 Ordforklaring

I denne rapporten skiller vi mellom *prøying*, og *bestilling*. *Prøying* refererer til det å kontakte en drosje direkte, på gata, ved et knutepunkt eller på en organisert drosjeholdeplass, mens *bestilling* blir brukt om det å kontakte en drosje via en annen aktør enn sjåføren som kjører drosjen. Det vil si bestilling via telefon/callsenter, app, bestillingsautomat eller lignende.

2 Organisering, delmarkeder og regulering

2.1 Organisering av drosjetilbudet

I dag er drosjemarkedet i Norge organisert med flere elementer. Den viktigste økonomiske enheten er **'drosjeløyvet'**. Det er i utgangspunktet ett løyve per bil og det er i utgangspunktet én bil per løyvehaver. Løyvene er personlige og er gyldige til innehaveren fyller 75 år. Løyvehaver er organisert som et enkeltpersonforetak. Det vil si at løyvehaver er personlig økonomisk ansvarlig for virksomheten. Løyvehaver kan velge mellom å kjøre selv, eller å supplere med å ha ansatte sjåførere. En ansatt **'sjåfør'** får lønn som andel av omsetningen. Det vil si at sjåføren ikke får lønn per time vedkommende kjører eller er tilgjengelig, men en prosentandel av bilens omsetning. Det er løyvehaver som utbetaler lønn til sjåførene. Det formelle kvalifikasjonskravet til sjåføren, ut over førerkort, er en **'kjøreseddel'**, som er en vandelsattest utstedt av politiet. Det er anledning til å inkludere en lokal **'kjentmansprøve'** ved tildelingen av kjøreseddelen, men dette gjøres i praksis ikke. Enkelte drosjesentraler praktiserer strengere krav, for eksempel gjennom å kreve avlagt lokal kjentmannsprøve, språkstest og/eller arrangere egne praktiske prøver.

Antall løyver i et område er regulert gjennom en såkalt **'behovsprøving'**². Det vil si at antallet drosjeløyver vedtas politisk på fylkeskommunalt nivå³. I praksis innebærer det at en endring i antallet drosjeløyver kommer til politisk behandling dersom det er åpenbart at det er for få drosjer i et løyvedistrikt, dersom det blir fremmet forslag om økning fra de etablerte aktørene, eller dersom en aktør ønsker seg inn i markedet. En reduksjon i antall løyver kan vedtas gjennom politisk behandling, men er langt vanskeligere å gjennomføre. I praksis skjer reduksjoner i løyvetallet sjelden. Når de gjennomføres skjer det gjennom at løyver som blir levert inn ved naturlig avgang ikke blir delt ut til igjen.

På nivået over løyvehaverne, fungerer **'drosjesentralene'** som en koordinerende aktør. Løyvehavere har rett og plikt til å være tilknyttet en drosjesentral. Dette omtales som *sentraltilknytningsrett- og plikt*. I de største byområdene i Norge, områder med fritak fra maksimalprisforskriften, setter drosjesentralene taksameterprisene og andre pristilbud. Dette gjelder i Fredrikstad, Sarpsborg, Moss, Oslo og Akershus, nedre Buskerud, Kristiansand, Nord-Jæren, Haugesund-Karmøy, Bergen med omland og Trondheim (Nærings- og fiskeridepartementet, 2010). Disse prisene er maksimalpriser for drosjer tilknyttet sentralen. Sjåføren kan kun avvike fra disse prisene ved å tilby en lavere pris. Sentralene har et system for GPS-sporing av bilene med lagring av data og datasystemer med viktig informasjon som det offentlige har tilgang til ved behov. Sentralene inngår også kontrakter på vegne av løyvehaverne som er tilknyttet sentralene. Sentralene er organisert og eid på ulike måter. Mange er organisert som kooperativer (samvirkeforetak), ved at løyvehaverne eier og driver sentralen i fellesskap. Andre er organisert i et selskap, ved at én

² Et tilsvarende system med behovsprøving gjelder også for persontransport i rute. Der er det ett eget regelverk for tildeling av disse løyvene gjennom konkurranse.

³ Etter yrkestransportloven § 9 og yrkestransportforskriften § 37 skal antall drosjeløyver i et løyvedistrikt behøvsprøves.

eller flere løyvehavere er hovedaksjonærer i selskapet som driver sentralen. I tillegg finnes det sentraler som er helt eid av aktører som ikke selv er knyttet til drosjevirkosomhet på andre måter, enn gjennom sitt eierskap i sentralen.

Reglene for drosjevirkosomhet fremgår av i yrkestransportloven og yrkestransportforskriften. Den praktiske håndhevingen er overlatt til løyvemyndigheten, som for drosjer er fylkeskommunene per dags dato. Fylkeskommunene utarbeider lokale regelverk for drosjevirkosomheten i sitt fylke innenfor rammene av de nasjonale reglene. Slike lokale regelverk inkluderer for eksempel lokale krav om språkkunnskap, uniformering, stasjonering, sentraltilknytning og utslipp fra kjøretøy.

2.2 Hvorfor snakke om delmarkeder⁴ i drosjenæringa?

Bruken av ‘delmarkeder’ som terminologi i tilknytning til drosjer er knyttet til behovet for å skille mellom hvordan drosjen fungerer i ulike roller. Markedsmekanismene som virker mellom tilbyder og etterspørter avhenger av hvordan interaksjonen er mellom drosje og kunde.

Et første skille går mellom om kjøper av drosjeturen praier drosja direkte på gate- eller holdeplass, eller om drosjeturen er bestilt via en tredjepart (sentral). Dette styrer informasjonsforholdet mellom sjåfør og kunde. Et andre skille går mellom drosjeturer som betales av den som reiser eller av noen andre enn den reisende. Disse skillene har stor betydning for hvordan det forventes at beslutningen om et kjøp av tjenesten skjer, og hvordan konkurransen mellom aktørene skjer.

Inndelingen i delmarkeder kan gjøres på ulike måter, avhengig av hvilke poeng en ønsker å framheve. Når formålet er å se på hvordan næringa best bør reguleres er det viktigste poenget å skille mellom hvilke relasjoner som oppstår mellom den som skal reise og den som skal utføre transporten. Behovet for regulering er da særlig knyttet til de situasjonene hvor kunden har et behov for beskyttelse og forutsigbarhet

Hvem betaler?	Hvem bestiller?	Hvem bestilles det fra?
Betaler selv	En selv	Drosje/sjåfør
	En selv	Tredjepart (sentral)
	‘aktør med avtale’ (hotell e.l.)	Tredjepart (sentral/app)
Andre betaler	En selv (TT ⁵), tjenestereise	Drosje/sjåfør
	En selv (TT), tjenestereise	Tredjepart (sentral)
	‘aktør med avtale’, (Pasienttransport, skoletransport, osv)	Tredjepart (sentral)

Figur 2.1: Skjematiske framstilling av kombinasjoner av betaler-bestiller-formidler-relasjonen.

Figur 2.1 får fram at det ikke er bare én kombinasjon mellom den som betaler og den som utfører transporten. Dette har særlig to implikasjoner for reguleringsbehovet. Det ene går

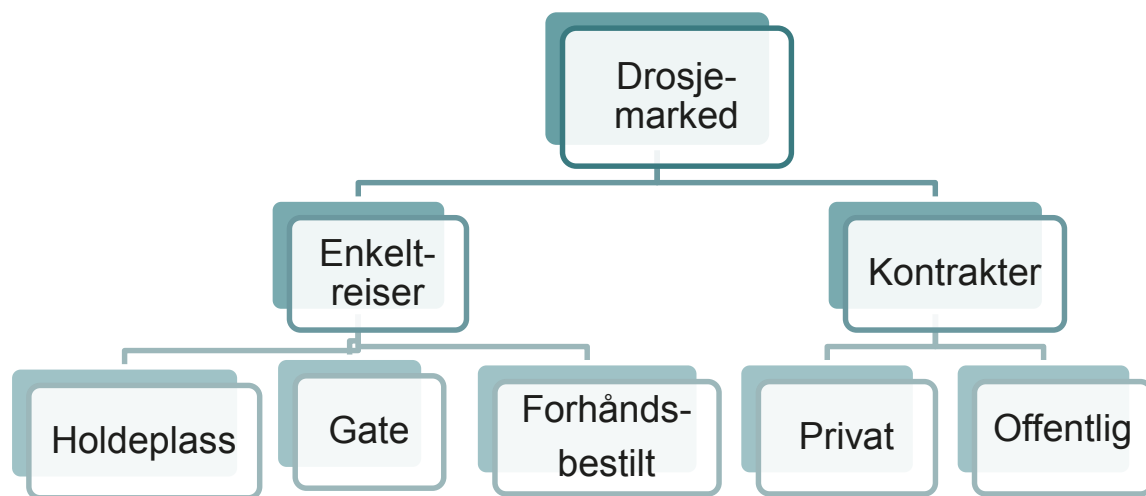
⁴ Delmarkeder og markedssegmenter brukes ofte synonymt når det dreier seg om drosjer, selv om dette er noe misvisende. I dette dokument brukes delmarkeder for å skille mellom rollene drosjene inntar, mens markedssegmenter brukes for å differensiere mellom kundegrupper innenfor samme delmarked. For eksempel vil en prisbevisst kunde være mer tilbøyelig til å velge en tilbyder med en lav fastpris fra Gardermoen, mens andre vil være tilbøyelige til å velge en bil de ser stå framkjørt. I dette eksemplet utgjør en tur fra en holdeplass, samme delmarked, men kundene representerer ulike segmenter.

⁵ TT- transporttjenester, PT – pasienttransport.

på i hvilken grad kunden er prissensitiv, og det andre gå på hvem som har mulighet til å påvirke prisene. I mange tilfeller er tidssensitiviteten viktigere enn prissensitiviteten.

En viktig forventning fra litteraturen er at personer som betaler selv, er mer prissensitive enn en person som får turen betalt av andre. Samtidig vil en aktør som betaler flere turer ha langt større forhandlingsmakt overfor tilbyderne, slik at prisen per tur i framforhandlede kontrakter forventes å være lavere enn prisen på en enkeltreise. Prisen forventes derfor å være høyest i de tilfellene der kunden betaler selv, og har lite forhandlingsmakt, eller vilje. Dette gjelder i størst grad for turer praiet fra gate eller holdeplass.

Et alternativ måte å se det på er å ta det fra drosjens perspektiv.



Figur 2.2. hierarki over drosjemarkedene, fra Longva mfl. (2010).

I figuren 2.2 skiller det først mellom enkeltreiser og kontrakter for flere turer. Enkeltreisene krever et mindre administrativt apparat enn kontraktene. Turer fra holdeplass og gate krever stort sett en bil og fysisk tilstedeværelse. I tillegg kommer de juridiske og økonomiske forpliktelsene. Bestilte turer krever litt mer, typisk et callsenter og et baksystem. Samtidig finnes det aktører som f.eks. Mivai, som formidler appbestilte turer til drosjer i enkeltreisemarkedet gjennom sentralenes systemer og taksametre uten at det krever en større egen administrasjon hos drosjesentralen ved bestillingstidspunktet.

Kontraktene kan deles i offentlige og private. Private kontrakter er ofte framforhandlede rabatter, mens offentlige kontrakter i hovedsak er organisert som anbud. I begge tilfeller er det drosjesentralen, eller et annet transportselskap, som legger inn tilbud på vegne av løyvehaverne. Flere drosjesentraler har opprettet egne datter- eller søsterselskaper (AS) for å kjøre enkelte kontrakter som inkluderer f.eks rullestoltransport. De kjører da gjennomgående med minibusser på turvognløyve og løyve for transport av funksjonshemmede og i mindre grad med drosjer. Når sentralene leverer inn tilbud på vegne av løyvehaverne for kjøring som gjøres med drosje, oppstår det en ny utfordring, idet at løyvehaverne innenfor dagens regelverk har en betydelig forhandlingsmakt overfor, særlig de mindre, drosjesentralene.

Figur 2.2 er en prinsipiell skisse. Virkeligheten er noe mer sammensatt enn figuren illustrerer. Selv om det er fysisk mulig å tilby reiser fra gate- og holdeplasser uten særlig administrasjon, vil dette i dag være vanskelig å gjennomføre lovlig, fordi sentralene har

lovpålagte rapporteringsplikter til skatte- og løyvemyndighetene. Taksameter, drosjeforsikring og prisinformasjon er også lovpålagt. Tilsvarende vil det kreve administrasjon å håndtere forhold som klager og hittegods mm., selv om en kunde bestiller via en tredjeparts applikasjon.

Markedsmekanismene som fungerer for drosjemarkedene er ulike i de ulike delmarkedene.

2.3 Delmarkeder

2.3.1 Holdeplass og gatemarkedene

Fra en drosjekundes ståsted kan mekanismen i holdeplass og gatemarkedet illustreres som følgende: Tenk deg at du kommer fra et møte, et tog eller et fly, og skal videre et sted, raskt. Du har ikke tid til å ta bussen, eller ork til å sette deg inn i alternativene. Foran deg står det mange drosjer og venter. Du tar den første drosjen i køen. Du er ikke bevisst på hverken hvilken sentral drosjen kjører for, sjåførens kompetanse, bilens kvalitet eller pris. Sett fra drosjesjåførens side kommer det en strøm med potensielle og ukritiske passasjerer til en drosjeholdeplass. Besteløsningen for sjåføren, i et fritt marked, er å være først og å ta en så høy pris som mulig.

Regulering av gate- og holdeplassmarkedet har vært gjenstand for en lang rekke diskusjoner, og ulike løsninger har blitt presentert. Den dokumenterte historikken går tilbake til 1600-tallet (Gilbert og Samuels, 1982).

Det er mange måter å regulere holdeplassmarkedet på: f.eks. ved å regulere pris, kvalitet, adgang til holdeplassene, adgang til yrket, ulike former for antallsregulering, eller kombinasjoner av disse.

Dagens regulering har ingen god løsning på gate- og holdeplassmarkedet. Resultatet er blant annet at mange drosjebiler som står lenge og venter foran store knutepunkter i byene, eller kjører rundt i byen tom, uten at sjåføren tjener nevneverdig. Dette er en gjennomgående utfordring i drosjemarkedene i de større byene i Norge i dag.

Prinsipielt kan den enkleste løsningen være å unngå gatemarkedene. I praksis kan imidlertid ikke gate og holdeplassmarkedene fjernes i en storby. Dette er fordi det er knapphet på plass i sentrum og rundt de store knutepunktene. Måten en kan unngå holdeplassproblematikken på er ved å tvinge passasjerene over på en bestillingsløsning, enten på forhånd eller der og da, via f.eks. en app, eller et bestillingssystem på holdeplassen. For en bestilling endrer drosjeholdeplasser fra et marked uten mulighet til å påvirke etterspørselen med prisen, til et marked hvor det kan lønne seg å sette ned prisen. Et slikt bestillingssystem løser i noen grad også informasjonsproblemet knyttet til kvalitet, ved at kunden må forholde seg til en merkevare i stedet for en potensielt dårlig merket vare. Samtidig er denne løsningen svært vanskelig å oppnå, fordi en drosje som står utenfor knutepunkter som utsteder, ferjeterminaler, jernbanestasjoner eller flyplasser, er et tydelig og lett forståelig produkt.

I byer hvor det ikke er så god drosjedekning som i Oslo, er tilbudet i markedet ofte godt supplert av personer som stiller med ikke-uniformerte privatbiler som foretrekker kontantbetaling (piratdrosjer). Utfordringene i dette delmarkedet ligger altså hovedsakelig ikke i at drosjesjåførene skal få tak i kunder, de kommer om man venter lenge nok, men i at kundene får en drosjetjeneste som ivaretar vedkommendes sikkerhet, trafikkavviklingen i byen og at skattemyndighetene får innsikt i transaksjonene mellom kunde og sjåfør. I forbindelse med utelivet i Oslo og kundens behov for drosje når man er i en sårbar posisjon kompliseres dette ytterligere.

2.3.2 Bestillingsmarkedet

Situasjonen i bestillingsmarkedet kan illustreres som følger: Du har en avtale på en annen side av byen. Du har glemt tiden, og det er viktig at du kommer fram i tide. Hvem bestiller du bil fra? Du bestiller bil fra den drosjesentralen du kjenner best, gjerne den som allerede ligger i appen på mobilen din eller som du har telefonnummeret til. I de fleste tilfeller vil det være sentralen med flest biler i området. Har du tid, kan du sjekke tilgjengelighet og pris for drosjer fra en håndfull aktører før du kommer til ytterdøra. Det finnes også apper som gjør dette, kombinert med informasjon om tilgjengelighet.

Forholdet mellom passasjerer og drosjen i bestillingsmarkedet er ulikt det på holdeplassen, fordi kontakten før drosjeturen gjennomføres via en formidler. Formidleren setter prisen, har gjerne et etablert varemerke og et produkt som kundene opparbeider seg en erfaring med. Det er bare ett problem. Formidleren med tilgang på flest biler i området, vil nesten uansett være den mest attraktive. Det gjelder både i relasjonen mellom formidleren og kunden, og mellom formidleren og drosjen. Ønsker en sjåfør å få bestilte turer, er den beste tilpassingen å søke seg til den største formidleren. Konsekvensen av dette er at den største formidleren får betydelig markedsrett. Dette markedssegmentet har fått betydelig mindre oppmerksomhet akademisk sammenlignet med holdeplass- og gatemarkedet. Det er imidlertid gjort en del, særlig teoretiske, studier internasjonalt. Et eksempel er Arnott (1996), som konkluderer med at den samfunnsøkonomisk optimale løsningen, er å etablere et prisregulert subsidiert monopol. I en norsk kontekst har Hong (2012) sett på konkurransen mellom store og små sentraler, og funnet at det er veldig vanskelig å være en liten drosjesentral i konkurranse mot de større aktørene.

En utvikling som har skjedd i tiltagende grad over det siste tiåret er at muligheten til å lage og tilgangen på ulike koblingsfunksjoner utenom de etablerte sentralene har blitt vesentlig bedre. På det formelle markedet skjer dette gjennom apper som Mivai, hvor bestillingen skjer gjennom drosjesentralens systemer og drosjens taksameter, og hvor betaling kan skje i app eller drosje. Dette gjør at det vil kunne være mindre viktig å være tilknyttet en stor sentral enn tidligere. Utenfor det formelle markedet finnes det for eksempel Facebook-grupper, og andre organiserte eller selvorganiserende grupper som formidler tilgjengelig transportkapasitet med kunder. I tillegg er det etablert globale aktører på dette markedet, som i ulik grad forholder seg til det formelle og uformelle markedet, inkludert DiDi, Grab, Lyft, Ola og Uber. Dette har også bidratt til at grensegangen mellom hva som er drosjetransport og hva som er samkjøring er mindre klar enn tidligere.

2.3.3 Kontraktmarkedet

Kontraktmarkedene er en sammensatt størrelse. Det er mange ulike kontrakter. De største kontraktene har gjerne helseforetakene eller fylkeskommunene som kjøpere. For helseforetakene er det gjerne pasienttransport med liten bil, det vil si kjøring til og fra behandling av personer som ikke kommer seg til behandling på egenhånd, men ikke trenger ambulanse eller medisinsk personell underveis. For fylkeskommunene er det særlig skoleskyss som er stort, men dette varierer litt mellom fylkene. I Oslo er TT-ordningen stor og organisert på en tilsvarende måte. I tillegg til disse store kontraktene, ligger det også en rekke mindre kontrakter, for kommune, fylke og andre offentlige aktører, som kollektivtransportadministrasjonsselskap (Ruter, AtB, Skyss, Kolumbus, AKT osv). I tillegg kommer en rekke, gjerne mindre, private kontrakter med firmaer.

De store offentlige kontraktene organiseres i tråd med lov om offentlige anskaffelser og kjøpes gjennom anbud. Anbudene på disse tjenestene gjennomføres på ulike måter i ulike deler av landet. Det gjør at konkurranseflatene også er ulike. Det er ikke opplagt at det er aktører innenfor dagens drosjenæring som konkurrerer om kontraktene. Det er særlig

turvognselskaper, som for eksempel Oslo Taxi Buss, Persontransport, Minibuss 24-7, Go'e Bussa o.l., som er andre aktuelle tilbydere.

Et viktig skille mellom drosje og turbil er tariffstrukturen. Drosjekjøring skjer på provisjonsbasert lønn, mens turbiltariffen er timesbasert. Det gjør at det i utgangspunktet er mer attraktivt å kjøre anbudstransport i høytrafikkperiodene på turbil og mellom høytrafikkperiodene på drosje. Dette er fordi lønnskostnadene er vesentlige. I rushtiden har drosjene en høy alternativverdi, mens utenom rush er denne lav. For en turvogn er alternativverdien konstant. En turbilsjåfør vil ikke kunne tjene noe på å si nei til én tur og ja til en annen. Lønna avhenger av hvor mange timer sjåføren er på jobb, uavhengig av hvor mange turer utfører tar. Dette gjør at hvis en klarer å koordinere passasjerene inn i samme kjøretøy, vil det lønne seg å kjøre turvogn, framfor drosje. Dersom dette ikke lar seg gjøre, eller kontrakten innebærer mye venting og usikkerhet om en eventuell tur kommer, lønner det seg derimot med drosje. Som en følge av dette har også mange drosjeselskap opprettet egne turvognselskaper for å konkurrere på offentlig anbudskjøring.

Tilrettelagt Transport /Transporttjenester⁶ (TT) er en fylkeskommunal tjeneste, som er rettet mot personer med nedsatt mobilitet. Tjenesten fungerer som et supplement til andre tjenester, som pasienttransportordningen (helsereiser) og arbeids- og utdanningsreiser (finansiert av NAV). I all hovedsak betjenes denne tjenesten med drosjer. Personene som bruker tjenesten har ikke 'rett' på tjenesten, det er et tilbud, men fylkeskommunene er lovpålagt å tilby en slik tjeneste (Solvoll mfl., 2001). Tjenesten er imidlertid litt spesiell ettersom det er stor variasjon i hvor utstrakt tilbudet er. De aller fleste fylker har solgt ut administrasjonen av tjenesten, og i praksis gitt brukerne frihet til å velge tilbyder selv. Dermed blir TT i stor grad er en del av det private bestillingsmarkedet, selv om det er betalt av det offentlige. Det sagt, brukerne oppfatter ofte TT-kort som et knapt gode det må spares på, på linje med penger (Hjorthol mfl., 2009). Her skiller Oslo seg ut, med en helt egen TT-ordning som er betydelig mer omfattende enn det som tilbys i andre fylker. Tjenesten i Oslo er også rettet mot arbeidsreiser, i tillegg til fritidsreiser i resten av landet (se Leiren mfl. (2014)).

En av utfordringene med dagens anbudssystem oppstår når drosjesentraler med lav forhandlingsmakt overfor løyvehaverne vinner anbud på kjøring for offentlige aktører. Erfaring viser at disse sentralene regelmessig priser tjenestene lavere enn det løyvehaverne eller sjåførene er villige til å tilby disse tjenestene for. Ofte er det heller ikke avtalt på forhånd mellom sentralene og løyvehaverne hvilken pris som er bedriftsøkonomisk lønnsom for den enkelte løyvehaver å kjøre for slik at løyvehaverne er uvitende om prisen sentralen legger inn i tilbudet. Dette taper pasientene på, ved at turene systematisk blir nedprioritert av sjåførene. Årsaken er at løyvehaverne og ansatte sjåfør kan velge vekk en rabattert kontraktstur og i stedet ta en fullpristur i gatemarkedet. Dette er attraktivt for den som kjører, fordi lønnen er provisjonsbasert og en tur på taksameterpriser gir bedre omsetning der og da. Sentralene kan til en viss grad motvirke dette ved å pålegge sjåførene pliktkjøring, men det er et upopulært tiltak og kan medføre at sentraler mister løyvehavere til sentraler som ikke praktiserer pliktkjøring.

En annen utfordring ligger i tilbudet i distriktene. Her er utfordringen at det stort sett ikke er nok kjøring til at mer enn én aktør kan leve av drosjekjøring over tid. En kan oppnå konkurranse på kontraktene, men det vil da kunne oppstå et énrundepill, hvor det er vinn eller forsvinn. Når kontrakten skal fornyes, altså i senere anbudsrunder, er det ikke lenger grunnlag for konkurranse. Tilbyderen kjenner tilkjøringskostnadene for eventuelle konkurrenter og kan prise seg ut i fra det.

⁶ Begge begreper brukes om samme tjeneste, med samme forkortelse (TT).

2.4 Besteløsninger for regulering

Når vi ser delmarkedene hver for seg, gir det et oversiktlig bilde over markedsmekanismene. Se figur 2.3. Delmarkedene kan hver for seg modelleres og enkelt forklares teoretisk. Imidlertid er det en stor utfordring at drosjene ikke er bundet til ett delmarked.

Delmarked	Viktige konkurranseparametere	Stordriftsfordeler	Problemer	Idealløsning (teoretisk)
Bestilling	Tilgjengelighet Noe pris og kvalitet	Store skalafordeler i kobling kunde / drosje	Avveining mellom tetthetsfordeler og fordeler av konkurranse Invers tilbudskurve ⁷ (at tilbudet øker, når etterspørselen faller og motsatt) i noen markeder	Fri adgang Prisregulert, subsidiert monopol m/kjøreplikt
Gate/holdeplass	Tilgjengelighet I veldig spesielle tilfeller pris/kvalitet	Ingen	Sikre kvalitet Sikre fornuftig pris Invers tilbudskurve	Kvalitetsstandard, åpen adgang, maksimalpris Ev antallsregulering
Bedriftskunder	Tilgjengelighet og pris	Noe (tetthets-effekter)	Konkurranse krever flere aktører som er store nok	Få, store aktører
Pasienttransport Skolekjøring	Pris leveringsdyktighet, kapasitetskrav	Noe (krever minimums-størrelse)	Krever store nok aktører og gode nok anbud Enkelte sentraler har problemer med å få biler ut til "rabatterte" priser	Tre eller flere store sentraler i området
TT	(i dag ikke) / samme som forhåndsbestilling	Store	Som forhåndsbestilling	Anbudsutsatt/ prisregulert, subsidiert monopol m/ kjøreplikt
Samkjøringsprodukter	Pris, leveringsdyktighet tilgjengelighet	Store	Leveringsdyktighet	Få, store aktører

Figur 2.3: Oppsummering av konkurranseform og løsning for ulike delmarkeder.

I Norge er definisjonen av drosjevirkosomhet utformet slik at ett regelverk skal gjelde for alle delmarkedene. Problemet med dette er at besteløsningen for regulering avhenger av

⁷ Dette er et «klassisk» problem i drosjeteori, som gang på gang bekreftes i intervjuer (inkludert i arbeidet med denne rapporten). Historien som blir fortalt er at den som kjører bilen, setter seg et mål for inntjeningen vedkommende skal oppnå per dag (f.eks 3 500 kroner). Når sjåføren når dette målet, gir vedkommende seg. Det får konsekvensen at bilene er lengre ute når det er lite å gjøre, og kortere når det er mye å gjøre.

hvilket delmarked en ser på. Den teoretisk beste løsningen for gate- og holdeplassmarkedene er ulik den beste løsningen for kontraktmarkedene. Denne løsningen er igjen ulik den teoretisk beste løsningen for delmarkedene for bestilte turer.

2.5 Forretningsmodeller i drosjemarkedene

Et moment som har vært gjenstand for en del studier, særlig i Nord-Amerika, er hvordan produksjonen i drosjenæringa er organisert. En oppsummering av dette er skrevet av Ray Mundy i Cooper og Mundy (2016).

Mundy bruker en modell hvor det lages et hierarki av fem ulike selskapsformer hvor full-integrerte selskap er øverst og en struktur hvor sjåføren leier bilen, ligger nederst. I det fullintegrerte selskapet er bilene eid av selskapet og sjåførene er ansatte. På det laveste nivået leier sjåføren bilen av en løyvehaver for en fastpris, og bekoster drivstoff selv, men sitter igjen med hele omsetningen fra skiftet.

Hovedfunnet i Mundys studie er at selskapsformene høyere opp i hierarkiet, altså selskapene som eier biler selv og har ansatte sjåfører osv, taper i konkurransen mot de mindre integrerte selskapene, i alle fall der hvor privatmarkedene dominerer. Tilsvarende funn blir gjort av Darbéra (2017), med bakgrunn i franske erfaringer. Argumentene viser til at integrerte selskaper ikke har vist seg tilpasningsdyktig til endringer i drosjemarkedene, i motsetning til mindre integrerte selskap.

De stedene hvor det juridisk åpnes for det, vinner de minst integrerte forretningsmodellene fram, altså mest overføring av risiko til sjåføren. I en norsk kontekst er organisering av den enkelte drosjen låst, i form av at det er krav om at den skal driftes som et enkeltpersonforetak. Denne organisasjonsformen har bakgrunn i at løyvene var personlige og at det var en refusjonsordning knyttet til kjøp av bil til næringstransport. Denne refusjonsordningen er nå opphevet. Krav om enkeltpersonforetak er av reguleringene som foreslås opphevet i forslaget til ny drosjeregulering (Samferdselsdepartementet, 2018).

Mundys studier er imidlertid gjort fram mot 2010, altså før ridesourcing⁸ ble et stort fenomen. Et kjennetegn i de nord-amerikanske drosjemarkedene på dette tidspunktet var at kjøretøyene i hovedsak var uniformerte og dedikerte til drosjedrift. I forretningsmodellen til ridesourcing-selskapene ligger det ikke lenger dedikerte kjøretøy og ikke dedikert arbeidskraft.

2.5.1 Nye forretningsmodeller

Det er særlig én endring som har skjedd det siste tiåret som har endret forutsetningene for å drive persontransport utenfor rute: smarttelefonen med GPS kombinert med gode skydatatjenester. Dette har gjort det mulig å koble tilbud og etterspørsel på en annen måte enn tidligere. Informasjon om tilbud og etterspørsel kan formidles enklere, transaksjonskostnadene reduseres. Denne innovasjonen har muliggjort en del nyvinninger. For persontransport utenfor rute har det i hovedsak dreid seg om:

- appbestilling
- sammenligningsapper
- samkjøring
- ridesourcing

⁸ Ridesourcing brukes her i tråd med definisjonen fra Rayle mfl. (2016) om en drosjelignende tjeneste utført kommersielt med private kjøretøy.

Appbestilling vil i hovedsak si at en transporttilbyder utvikler en mobil app for sitt tilbud, for eksempel TaxiFix/Oslo Taxi, Cabonline/ Norgestaxi, Christiania Taxi-appen osv. Appene blir en ny formidlingskanal for et eksisterende tilbud. Dette blir gjort på to måter, enten ved at sentralen organiserer appen som TaxiFix, eller ved at et appselskap lager en app for flere sentraler. En slik app kan da kombineres med et anbudssystem eller markeds plass, slik at en kan få priser fra ulike sentraler for det samme tilbudet og bestille den som passer best som Mivai. Disse appene endrer i veldig liten grad hvordan drosjetjenester blir tilbudt, men de reduserer transaksjonskostnadene vesentlig, for kunden. Sammenlikningsapper, som Norges Taxiforbunds Taxikalkulator, kan brukes til å sammenligne tilbud mellom to adresser, men uten bestilling. Disse fungerer kun som prisopplysning.

Samkjøring gjør at personer som ikke kjenner hverandre har mulighet til å sitte på med hverandre. Egentlig er dette en digitalt forbedret form for haiking og en del av det som normalt karakteriseres som delingsøkonomi.

Ridesourcing er formidling av drosjelignende tjenester fra en tilbyder, med ikke dedikerte førere og biler, utelukkende via en app (som Uber Pop), jmfør definisjon hos Rayle mfl. (2016).

Ridesourcing har mange likheter med plattformsselskap i andre sektorer og 'gig-økonomien'⁹. Disse er mye diskutert i forbindelse med digitalisering som samfunnstrend, se Alsos mfl. (2017). Ulike næringer, men særlig privat kortidsutleie, husholdningstjenester (vask mm.), enklere manuelle tjenester i IKT-sektoren og transport med personbil, har i stor grad blitt tilbudt via plattformaktører. Dette har dreid arbeidsmarkedet for disse tjenestene. Konsepter som 'virtuell arbeidskraft' jf. Shields (2005), og 'crowdworking' jf. Felstiner (2011) er relevante. Altså en av-profesjonalisering ved hjelp av nettverksbaserte tjenester. Arbeidskraften er ikke gratis, men den er betydelig billigere enn hvis en skulle leid inn profesjonelle (Howe, 2006), og med et betydelig innslag av svart økonomi. Leiren og Aarhaug (2016) bruker konseptet 'crowd-taxis', for å beskrive dette fenomenet. I Norge er Uber Black, som er en tilsvarende organisert tjeneste, men basert på bruk av biler registret med selskapsvognløyve og ikke privat bil, studert av Oppegaard (2018). Funnene fra denne studien peker i retning av de samme utfordringene som andre studier av lønns- og arbeidsforhold i plattformøkonomier har funnet, med utfordrende arbeidsforhold (Alsos mfl., 2017). Samtidig blir det pekt på at de som kjører i hovedsak er innvandrere og har få gode alternativer på arbeidsmarkedet. Dette er altså ikke vesentlig ulikt de som kjører i drosjemarkedet (jf. Kap 4).

Internasjonalt har det vært gjennomført en rekke studier av plattformøkonomier og skillet mellom delingsøkonomi og plattformøkonomi. Frenken og Schor (2017) ser blant annet på bakgrunnen for delingsøkonomi, og påpeker at delingsøkonomi ikke er noe nytt. Det som er nytt er at det er mulig å dele med fremmede. Frenken og Schor (2017) definerer delingsøkonomi som "*consumers granting each other temporary access to under-utilized physical assets ("idle capacity"), possibly for money*", nøkkelbegrepet her er midlertidig tilgang til en fysisk gjenstand og å utnytte ledig kapasitet. Deling vil typisk dreie seg om biler, som via Nabobil, eller overnatting via Airbnb, eller samkjøring, som gjennom GoMore eller BlaBlaCar. Det som ikke faller inn under en slik definisjon er on-demand tilbud av personrettede tjenester, som med denne definisjonen blir mer konvensjonelle tjenester, type 'business-to-consumer'.

⁹ 'Gig-økonomien' er et begrep som et alternativ til delingsøkonomi for å beskrive de nye forretningsmodellene som har oppstått ved at ulike selvstendig næringsdrivende formidler sine tjenester via en digital plattform.

Bakgrunnen for definisjonen Frenken og Schor (2017) ender opp med, er blant annet å skille mellom det å leie ut en leilighet mens en er på ferie, og det å kjøpe eller leie en ekstra leilighet for å leie den ut. Det første vil være delingsøkonomi, det andre vil ikke være delingsøkonomi. Tilsvarende for tjenester vil denne definisjonen skille mellom å tilby en ledig plass i en bil som uansett skal kjøre en gitt strekning og det å opprette et tilbud som følge av at en potensiell kjøper ønsker det. Samkjøring er delingsøkonomi. Det å tilby drosjetjenester er ikke delingsøkonomi, men yrkesaktivitet. Frenken og Schor (2017) sin definisjon skiller seg fra delingsøkonomiutvalgets definisjon med hensyn til håndtering av tjenester. Delingsøkonomiutvalgets definisjon er: «Med delingsøkonomi menes økonomisk aktivitet som formidles gjennom digitale plattformer som legger til rette for ytelse eller utveksling av tjenester og kompetanse, eiendeler og eiendom, ressurser eller kapital, uten å overføre eierrettigheter og i hovedsak mellom privatpersoner.» (Delingsøkonomiutvalget, 2017). Delingsøkonomiutvalgets definisjon vil dermed inkludere det meste av økonomisk aktivitet formidlet via en plattform, inkludert vanlige drosjetjenester (som i blir tilbudt av enkeltpersonforetak og for bestilte turer formidlet gjennom en sentral som har samme funksjon som en plattform). Problemet er da at delingsøkonomiutvalgets definisjon tilføyer lite nyttig informasjon for å skille mellom nye og eksisterende aktører i markedene for persontransport utenfor rute. Det er særlig én dimensjon som mangler; det er skillet mellom privat samkjøring og kommersiell transport. Dette skillet er sentralt for å forstå insentivstrukturen og derigjennom hvilket behov som finnes for offentlig inngripen i markedet. På tross av dette er denne tillagt stor vekt i arbeidet med forslaget til ny yrkestransportlov.

Poenget er at samkjøring, som allerede innenfor dagens regelverk er en lovlig aktivitet og som utnytter ledig kapasitet, er tilnærmet uproblematisk med hensyn til reguleringer. Det er ingen økonomisk aktivitet av betydning. Det er derfor heller ingen skattekilde av betydning og svært begrensede konkurranseflater mot andre transportmidler. Samkjøring gir mer mobilitet uten at de negative eksternalitetene ved mobiliteten øker. Ridesourcing er noe annet, selv om det blir tilbudt med en privatbil som kan være anskaffet med et annet formål enn å kjøre kommersielt. Hovedforskjellen mellom ridesourcing og drosjevirkosomhet (med den norske definisjonen av drosje) ligger i bruken av dedikerte biler og forpliktelsene til å gi et tilbud også til de som ikke benytter smarttelefon. Eller som Meelen og Frenken (2015) skriver; Uber[Pop] er ikke delingsøkonomi¹⁰.

Det er gjennomført flere studier av brukerne av ridesourcing-tjenester internasjonalt. Et mye sitert eksempel er Rayle mfl. (2016). Hovedtrekkene fra disse studiene er at ridesourcing-selskapenes etterspørsel grovt sett kommer fra tre ulike, og omtrent jevnstore kilder (avhengig av case), enten som generert trafikk, altså reiser som ellers ikke ville blitt gjennomført, overgang fra rutegående kollektivtransport, altså reiser som uten ridesourcing ville blitt gjennomført med buss, trikk, tog eller t-bane, og sist fra reiser som ellers ville gått med drosjer. Utnyttelsesgraden for ridesourcing-kjøretøy er rapportert til å være i samme størrelsesorden som utnyttelsesgraden for kjøretøy som i hovedsak driver med forhåndsbestilte turer i drosjemarkedet. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til tallene, grunnet rapporteringsbias. Dataene er privatinformasjon for de dominerende aktørene.

De regulatoriske utfordringene knyttet til slike selskaper er blant annet diskutert i Darbéra (2017) og Aarhaug og Olsen (2018). I hovedtrekk går disse på reduserte utfordringer knyttet til informasjonsproblemer og gate- og holdeplassmarkedene, men økte utfordringer knyttet til miljøreguleringer, utfordringer med trafikkvolum, overgang fra andre transportmidler og generert trafikk, knapphet på areal i sentrum, lønns- og arbeidsvilkår, samt svart økonomi. Sammen har disse utfordringene medført at flere byer inkludert New York har innført antallsreguleringer av ridesourcing-aktørene og krav om minstelønn for sjåførene,

¹⁰ Uber Pool, derimot *kan* defineres som delingsøkonomi, med en litt liberal definisjon.

jf. Marshall (2018). Altså har man gått fra en liberal praksis på 1930-tallet, til en streng pris- og antalls regulering av (de gule) drosjene, men en langt mer liberal regulering av bestillingsturer. Etter at antallet biler som tilbyr tjenester i dette segmentet er mer enn doblet fra 2013 til 2018 (Schaller, 2017), har man sett seg nødt til å innføre en streng antallsregulering på dette segmentet også. Altså en full regulatorisk sirkel. Omreguleringene har hatt betydelige konsekvenser, både for samfunnet, i form av økte trafikk og økt mobilitet, for de etablerte aktørene i form av inntektsbortfall, og for de nye som har fått en inntektsmulighet som de ikke tidligere hadde.

2.6 Andre forhold

Et moment som har kommet fram i enkelte tidligere utredninger, som Econ Pöyry (2009), er knapphet på løyvehavere som forklarende faktor på prisutviklingen i drosjemarkedet i Oslo. Argumentasjonsrekka som føres går på at sentralene ikke får tilgang til så mange løyvehavere som de ønsker, og derfor må sette opp prisene for å tiltrekke seg løyvehavere fra andre sentraler. Denne forklaringen virker intuitiv, men passer ikke med dataene. Hvis dette var tilfellet, burde prisene i markedet falle når antall løyvehavere øker. Det viser seg ikke å stemme. Forklaringen som blir gitt på dette er at maktforholdet mellom løyvehaverne og sentralene innenfor dagens reguleringer ikke bestemmes av antallet løyvehavere i markedet, men av alternativene løyvehaverne står overfor. Det vil si at selv om det er mange løyvehavere i markedet, har disse muligheten til presse sentraler til å sette opp prisene mer enn sentralene ønsker. Dette forutsetter at sentralene ikke kan tilby vesentlig mer kjøring. Mekanismen oppstår fordi sentralens inntekter i hovedsak bestemmes av antall løyvehavere som er tilknyttet og ikke prisen sentralen tar fra publikum. Sentralens kunder er i første rekke løyvehaverne og ikke publikum. Løyvehaverens konkurrent er vel så gjerne en bil tilknyttet samme sentral som en bil tilknyttet en annen sentral.

3 Dagens drosjemarked

3.1 Grensene for drosjemarkedet

Det har skjedd store endringer i transportsystemet, både i Oslo, Norge og verden. Det har påvirkning på drosjemarkedene. Selv om det er vanlig å bruke entallsform om drosjemarkedet, og andre transportmarkeder, er det egentlig misvisende. Transport, og særlig transport i by, består av en vev av alternativer. Grensegangen mellom hvilken del av etterspørselen som blir møtt av hvilket transportmiddel er ikke opplagt. Det som i Oslo vil være en t-banetur, kan i Tromsø være en drosjetur og i Stavanger en reise med privatbil.

En viktig utvikling som har skjedd, særlig siden 2007, er økt støtte fra det offentlige til rutegående kollektivtransport (Farstad, 2017, Aarhaug mfl., 2018a). De politiske målene har gjerne vært å ha en uendret pris på gitte billetter. Dette har medført at prisen en kunde betaler for å en kollektivreise, er relativt sett lavere i 2017 enn den var i 2007 (Aarhaug mfl., 2017). I tillegg er rutetilbudet blitt vesentlig bedre, spesielt i Oslo, Akershus og Rogaland. En annen viktig endring er at kvelds- og nattilbudet som blir gitt av rutegående transport har blitt vesentlig bedre enn tidligere. I tillegg er dette tilbudet i langt større grad nå innenfor det ordinære rutetilbudet, slik at vanlige periodebilletter i stor grad er gjeldende. Tilsvarende er bilholdet vesentlig høyere¹¹, og elbiler, som er vesentlig billigere i bruk, med hensyn til adgang til kollektivfelt, gratis parkering og reduserte bompenger, lavere avgifter og billigere drivstoff. Til sammen medfører dette at konkurransen mellom det offentlige kollektivtilbudet og drosjetransporten er endret kraftig i drosjenæringens disfavør.

3.2 Tidligere utredninger

På 2000-tallet har det blitt gjennomført en rekke utredninger helt eller delvis fokusert på drosjemarkedene i Norge. De kan deles i fire kategorier utredninger ut i fra hovedspørsmålene i utredningen:

- overordnet om regulering av drosjemarkedene, ofte knyttet til behovsprøvingen
- praktiske vurderinger knyttet til fylkeskommunenes utøvelse av behovsprøving
- dekning i distriktene
- miljøpåvirkning eller klimagassutslipp

I tillegg er det et par utredninger som har hatt fokus på spørsmål utenfor drosjemarkedene, men likevel trukket inn vurderinger av drosjemarkedene, inkludert delingsøkonomiutvalgets utredning.

I den internasjonale akademiske litteraturen mottok drosjemarkedene begrenset oppmerksomhet i perioden mellom 2000 og 2012, med enkelte bidrag på ulike delspørsmål. I hovedsak knyttet dette seg til problemstillinger rundt antallsregulering. Etter cirka 2012 har det vært en betydelig økning i tilfanget av litteratur, særlig knyttet opp mot økt bruk av 'ridesourcing' og ulike former for samkjøring.

¹¹ <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/bilreg>

3.2.1 Overordnet om regulering av drosjemarkedene

ECON (2002) skrev en rapport på oppdrag for Samferdselsdepartementet som drøfter bruk av behovsprøvingen i lys av samferdselspolitiske og konkurransepolitiske mål. Konklusjonen er at drosjemarkedene ikke skiller seg fra andre markeder på en slik måte at det bør reguleres med behovsprøving. De finner imidlertid ikke at deregulering er uproblematisk og skisserer en rekke tiltak for å redusere de negative konsekvensene av en slik regulering. Dette inkluderer; *regulering av takststrukturen, prisinformasjon, objektive kvalifikasjons- og vandelskrav til sentraler løyvehavere og sjåfører, lett synlig ID, kvalitetskrav til kjøretøy (inkl. taksa-metre), innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelser, og at offentlig kjøp av skoletransport, TT og pasientreiser ses i sammenheng med dekning.*

Bekken (2003) gjennomførte en litteraturstudie som så på styrker og svakheter med ulike drosjereguleringer i Europa, med fokus på problemstillinger som var relevante i Norge. Studien ble gjort på oppdrag fra Norges Taxiforbund. Denne studien ble senere fulgt opp av en tilsvarende studie av Bekken og Longva (2003), på oppdrag fra britiske konkurransemyndigheter, som så på europeiske reguleringer med et britisk perspektiv. Et hovedfunn i Bekken (2003) er at drosjereguleringene i Norge er administrert på en fragmentert måte, og at dette er et problem. Forøvrig peker utredningen på at tilbudet i Norge er bra, og at takstene er sammenlignbare med andre, også tre år etter opphevingen av takstreguleringene i norske byområder. På internasjonalt nivå peker utredningen på årsaker til at drosjenæringa bør reguleres, med en implisitt forutsetning om at det i hovedsak er snakk om antallsregulering eller behovsprøving. Årsakene til regulering som nevnes, *kø/ holdeplass-problematikk, stordriftsfordeler, imperfekt informasjon og asymmetrisk informasjon, samt velferdsproblemer*, er overførbare uavhengig av hvilke virkemidler en bruker for regulering. I den britiske utredningen (Bekken og Longva, 2003), som er skrevet i en litt annen regulatorisk kontekst, pekes det på at kvalitative reguleringer virker å bli stadig viktigere, at takstene ikke faller om en fjerner prisregulering (men differensieringen øker), tilbudet øker om en fjerner antallsreguleringer, det er en overlapp mellom PHV¹² (forhåndsbestilte turer) og taxi (med rett til å plukke opp passasjerer på gata og holdeplasser), omreguleringer bør gjennomføres gradvis, samt at det er store variasjoner internt i land og mellom land.

ECON (2005) gjennomførte en teoretisk studie, støttet med intervjuer, knyttet opp til spørsmålet om behovsprøvingen er en nødvendighet i distriktene. De definerte målsetningene er et godt tilbud og rimelige priser og spørsmålet er om behovsprøvingen er nødvendig for å oppnå dette. Funnet er at det ikke er nødvendig, men at det er behov for kjøreplikt, eventuelt et direkte offentlig kjøp, samt maksimalpris for å ivareta tilbudet i distriktene.

Longva mfl. (2010) gikk gjennom drosjereguleringene i Norge, og diskuterte alternativer. Hovedpoenget i rapporten er at det er betydelige forskjeller i hvordan reglene praktiseres internt i Norge. Det behovsprøvingbaserte regelverket er under press fra omorganisering av innkjøp gjort av offentlig forvaltning. Bruk av anbud i innkjøpene av eksempelvis pasientreiser og skoletransport står i motsetning til konkurransepolitikken. «... der behovsprøvingen fungerer etter intensjonene, gjør ikke konkurransen det – og omvendt...» (s.I). Som løsninger på utfordringene med de eksisterende reguleringene, peker Longva mfl. (2010) både på løsninger med og uten behovsprøving, og diskuterer ulike alternative reguleringer for å dempe de negative effektene av alternativene. I alternativet uten behovsprøving, er slike tiltak *maksimalpris, bedre prisinformasjon og økte kvalitetskrav*. I alternativet med behovsprøving

¹² I engelsk terminologi skiller det vanlig vis mellom private hire vehicles (PHV) og taxi. Forskjellen går som regel på at taxier har rett til å benytte holdeplasser og å plukke opp folk på gata. Taxi er gjennomgående strengere regulert, både med hensyn til pris og kvalitet, enn PHV som kun kan ta forhåndsbestilte turer.

er dette å *utvide løyvegrensene, økt samsvar mellom kjøreområde og løyvemyndighet, mindre anbuds-pakker, bedre prisinformasjon, maksimalpris, drosjetilsyn.*

Samfunn- og Næringslivsforskning gjennomførte i en utredning om 'konkurranse i taxi markedet', på oppdrag fra Norgestaxi i perioden 2010 til 2012. Oppsummeringsrapporten, Brunstad mfl. (2012), er i hovedsak basert på en masteroppgave; Hong (2012) og en undersøkelse gjennomført av to masterstudenter Kolesnyk og Mengshoel (2011) og helhetlige vurderinger gjort av forfatterne. Hong (2012) gjennomfører en simuleringsanalyse av et bestillingsdrosjemarked, og finner at det er svært vanskelig for en mindre sentral å konkurrere med en større sentral i et slikt marked. Selve modellen er tilsvarende Arnott (1996), men analysene er litt ulike. Kolesnyk og Mengshoel (2011) gjennomfører en spørreundersøkelse blant tre ulike utvalg drosjebrukere hvor de stiller spørsmål om bruksvaner og preferanser for ulike selskap. Den overordnede konklusjonen fra utredningen er at det er liten priskonkurranse i drosjemarkedene, 'førstemann-i-køen'-prinsippet på holdeplasser hemmer konkurranse, ventetid er av stor betydning, samt at hverken fri og uregulert etablering av enkeltløyper eller uregulert monopol vil gi samfunnsmessig optimalt drosjemarked. Konkurranse i bestillingsmarkedet fungerer best om den største drosjesentralen har mindre enn 50 prosent av markedet. En stor sentral utfordret av mange små, har en tilnærmet monopolsituasjon.

Forbrukerrådet gjennomførte i 2013 en høring og gjennomgang av drosjemarkedet i områder med konkurranseutsetting i Norge (Pedersen og Oppedal, 2013). Denne utredningen er basert på høringsinnspill, intervjuer og en dokumentgjennomgang. Drøftingen går blant annet på å vurdere styrker og svakheter ved drosjemarkedet i områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften. Styrkene som trekkes fram er god tilgang på biler, ryddig og effektiv organisering, og bra kvalitet på materiell. Svakheterne er knyttet til dårlig konkurranse, utfordringer i kvaliteten på tjenesten og komplisert prisstruktur. Konkurranse diskuteres blant annet i forhold til behovsprøvingen. Her trekkes det fram at det er en utfordring at det er vanskelig å bygge opp konkurrerende tilbud fordi løyvehaverne ønsker så høy inntjening som mulig på sine løyper. (Det argumenteres ut i fra nettverksøkonomi). Videre pekes det på at det er manglende grunnlag for priskonkurranse om enkeltkunder – «prisene stiger når tilbudet øker» - s.12. Konklusjonen er at dagens reguleringer ikke henger sammen, og at det er behov for en helhetlig gjennomgang.

Konkurransetilsynet (2015) skriver i sin gjennomgang om behovet for å se ulike retter og plikter i sammenheng. De peker særlig på behovet for en kvalitetsregulering, og at dette vil være en mer moderne reguleringstilnærming enn dagens. Et viktig moment i dette er at derom et løyve skal være lett å få, må det også være lett å miste, for å hindre useriøse aktører i markedet. Særlig priskonkurranse og svart kjøring blir trukket fram som utfordringer. Rapporten konkluderer med at antallsreguleringer (behovsprøving) er vanskelig å gjennomføre og ikke er en moderne måte å regulere på. Tilsvarende er det vanskelig å sette en rett pris på drosjer som en tjeneste. Det foreslås derfor å oppheve prisreguleringen også (maksimalprisforskriften). Samtidig som det pekes på dette behovet for en betydelig revidering av regelverket, peker utredningen på at dette er endringer som bør gjøres gradvis og ses i sammenheng med hverandre.

Aarhaug (2016) gjennomførte en utredning for tyske myndigheter med en litteraturgjennomgang av drosjereguleringer på globalt nivå. Hovedkonklusjonene i denne utredningen er at drosjer er en tjeneste som stort sett finnes over hele verden, men at innholdet i tjenesten varierer stort. Knyttet til behovsprøving sier rapporten lite. Det trekkes fram at det finnes eksempler på drosjetilbud som må karakteriseres som gode, som både har elementer av antallsregulering og som ikke har det. Videre pekes det på behovet for samsvar mellom mål for drosjenæringa lokalt og hvilke regulatoriske virkemidler som brukes. Regulering kan i hovedsak skje langs tre dimensjoner økonomisk, kvalitativ og

kvantitativ. Disse er i noen grad overlappende, slik at en streng kvalitativ regulering også medfører en kvantitativ regulering (jf. «the knowledge» i London) osv.

Delingsøkonomiutvalget (NOU, 2017) så på drosjemarkedet og overnatting som de markedene hvor delingsøkonomi var særlig relevant. Godstransport nevnes også, men vies ikke mye oppmerksomhet. Flertallet mener at løyvekravet bør oppheves. Taksameterkravet foreslås også lempet på, mens kravet om kjøreseddel videreføres, men må ikke gjøres strengere enn nødvendig. Forhåndsbestilte turer bør ha plikt om prisopplysning. Skattemyndighetene bør sikres adgang til relevant informasjon. Tilslutningsplikten foreslås opphevet. Dette mener flertallet vil medføre at markedet åpnes for nye forretningsmodeller, som igjen medfører forbedret konkurranse. Det pekes videre på at maksimalprissystemet har ulemper som gjør at reguleringsformen bør erstattes med en plikt til å gi forbrukerne en forhåndspris i bestillingsmarkedet. Videre pekes det på at kravet om hovederverv bør fjernes, slik at det blir lettere å drive drosjeliknende transport i kombinasjon med annen virksomhet. Mindretallet i utvalget har en helt annen oppfatning av utfordringene i persontransportmarkedet, og trekker bl.a. fram at det å kjøre drosje er en jobb, med krav til anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og at tilbudet må ses som en del av kollektivtransporttilbudet.

Oslo Economics (2017) gjennomførte en utredning for Norges Taxiforbund, hvor de så på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av behovsprøvingen. Denne utredningen peker på at behovsprøvingen i dag fyller en sentral rolle i reguleringen av drosjemarkedene, og at denne fungerer som en motytelse til tjenester som drosjenæringa tilbyr samfunnet uten direkte kompensasjon (kjøreplikt). Det pekes videre på negative konsekvenser som forventes å komme dersom behovsprøvingen fjernes, særlig knyttet til tilbud i distriktene. Mulige løsninger for dette blir foreslått i Oslo Economics (2018) som er skrevet på oppdrag fra samferdselsdepartementet.

3.2.2 Fylkeskommunenes utøvelse av behovsprøving

Denne oversikten over fylkeskommunenes utredninger er neppe helt komplett, fordi flere av utredningene ikke er offentlig tilgjengelige, og fordi en del av utredningene mangler referanser.

Asplan Viak gjennomførte en utredning for Østfold fylke i 2008 med formål å gjøre en bred gjennomgang av drosjenæringa i fylket (Furu, 2008). Denne utredningen ser på antall løyver, og vurderer at dette er lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet. Tiltak for å rette på dette er å øke løyvetallet med ti løyver årlig i fire år. Metodene bak utredningen er et uttak fra SSBs løyvestatistikk på fylkesnivå og samtaler med ledere av større drosjesentraler i Østfold, samt Norges Taxiforbund.

Hordaland fylkeskommunes utredningsenhet gjennomførte i 2007 en større utredning for Hordaland fylke med fokus på drosjesituasjonen i Bergensområdet (Hordaland, 2008). Undersøkelsen bruker et bredt metodespekter, inkludert dybdeintervjuer, spørreundersøkelser til befolkning, løyvehavere og sjåførere, statistikk fra drosjesentraler og SSB. Konklusjonen er at det er en høy etterspørsel etter løyver, en fallende etterspørsel etter drosjetjenester og at antallet løyver i Bergensområdet virker å være i tråd med forventning. Utredningen finner derfor ikke at det er behov for flere nye løyver.

Econ Pöyry gjennomførte en utredning for Oslo kommune i 2009, med bakgrunn i en målsetning om å øke konkurransen mellom sentralene i drosjemarkedet. Utredningen ser på tre spørsmål knyttet til antall løyver, sentraler og andel løyver til største sentral. I utredningen foreslås det å dele ut 300 nye løyver, og at det etableres en handlingsregel for videre økning i løyvetallet. Tak på andel løyver settes til 50 prosent for Oslo Taxi. Utredningen er basert

på intervjuer med drosjesentralene, samt kjøpere av drosjetjenester på kontrakt, løyvemyndighetene og konkurransetilsynet, samt uttak fra SSB og drosjesentralene og en liten litteraturstudie. Vurderingen er basert på at prisene har økt over tid og antall løyver (inkludert reserveløyver) har falt. Hovedforklaringen på prisøkning i Oslo finner utredningen at ligger i to forhold: 1) at Oslo Taxi priser seg som en monopolist og 2) at de mindre sentralene legger seg over Oslo Taxis priser. Mekanismen som forklarer dette ligger ifølge utredningen i at den enkelte løyvehaver ikke tar inn over seg den negative eksterナルiteten han påfører de andre drosjene i køen ved å stå i kø lengre enn nødvending som følge av at prisen er over markedsprisen. En økning i antall løyver predikeres å føre til lavere pris og flere drosjeturer. Effekten på ledighet og samfunnsøkonomisk tap er imidlertid usikker.

Menon gjennomførte i samarbeid med Oslo Economics en utredning for Oslo og Akershus, med fokus på konkurranse, behovsprøving og antall løyver (Fjose mfl., 2011). Utredningen er basert på intervjuer med nøkkelpersoner fra drosjesentralene og fylkeskommunene, gruppeintervjuer, data fra drosjesentralene og SSB, samt en dokumentgjennomgang. En sentral konklusjon i rapporten er at det er liten sammenheng mellom prisutviklingen og antall løyver. Både en økning i antall løyver og en reduksjon kan resultere i høyere priser, grunnet markedsstrukturene i drosjemarkedet. Konkurranse mot et stadig bedre rutegående kollektivtilbud medfører redusert etterspørsel etter drosjetjenester. Altså en veldig ulik konklusjon fra forrige utredning, for det samme markedet, gjennomført på omtrent samme tid.

TØI har gjennomført en rekke utredninger for ulike fylkeskommuner med en relativt lik framgangsmåte. I hovedsak er disse basert på dybdeintervjuer med ledere i store sentraler, kjøpere av drosjetjenester og løyvemyndighetene, gruppeintervjuer med løyvehavere og sjåfører, samt taksameterdata og data fra SSB og løyvemyndighetene. Utredningen gjort for *Nedre-Buskerud*, Aarhaug og Osland (2010), fant at samlet antall løyver var innenfor det rommet som ligger i lovverket. Det bør deles ut nye løyver på en forutsigbar måte. Disse nye løyvene bør fordeles mellom sentralene slik at det bygger opp under konkurransen mellom sentralene. Utredningen for *Grenland*, Aarhaug og Skollerud (2011a), fant også løyvetallet ligger innenfor yrkestransportforskriftens bestemmelser og at nye løyver bør tildeles ut i fra en beregningsmodell. Videre fant utredningen at det er konkurranse mellom sentralene i Grenland og at en ny sentral ikke vil øke konkurransen mellom sentralene med mindre den er stor nok. Det ble videre påpekt at det var behov for mer systematisk informasjon for framtidig vurdering av antallet løyver og sentraler i området, samt behov for etablering av felles retningslinjer for drosjedrift, altså en lokal drosjeforskrift. Utredningen for *Tromsø*, (Aarhaug og Skollerud, 2011b) finner at det bare er konkurranse på enkelte delmarkeder, og at selv om det er et rimelig antall løyver i området, er det rom for å øke dette for å styrke konkurransen. Det er en utfordring i konkurransesituasjonen i Tromsø, mellom hensyn til bestillingsmarkedet og hensyn i kontraktmarkedet. Utredningen for *Trondheim*, (Aarhaug mfl., 2012) trekker fram at det er begrenset konkurranse i drosjemarkedet. Det er en stor utfordring at den store sentralen er såpass mye større enn den mindre sentralen. Dette medfører utfordringer med å få fornuftig utnyttelse av kapasiteten hos den mindre sentralen. Utredningen for *Østfold*, (Aarhaug mfl., 2013a) trekker fram at det er stor konkurranse mellom drosjesentralene, og god dekning, på tross av relativt få løyver. Samtidig er det en utfordring at på tross av at løyvene i henhold til forskriften kan ta turer i hele fylket, er markedene for drosjetjenester i hovedsak lokale. Det anbefales en teknologinøytral linje for å fremme miljøkrav. Altså at kravene stilles til maksimale utslippsnivåer, ikke til bruk av en bestemt motorteknologi. Utredningen for *Vestfold*, Aarhaug mfl. (2013b) og Aarhaug (2014), viste at konkurransen mellom drosjesentralene i Vestfold er begrenset av avstandene mellom byene. I praksis betjener hver enkelt sentral sin hjemby, og det lønner seg i begrenset grad for sentralen å tilby tjenester i nabobyer, selv om sentralene uttrykker ønske om å gjøre dette. I distriktsområdene i Vestfold framstår det som

vanskelig å oppnå konkurranse. Utredningen foreslår derfor å dele behovsprøvningsvurderingen i Vestfold mellom indre områder, som reguleres som monopoler, og ytre områder hvor det lages et regelverk for å bygge opp under konkurransen mellom sentralene.

3.2.3 Drosjer i distriktene

Dekning i distriktene har vært et gjennomgangstema i den norske diskusjonen om drosjeregulering. Utredninger som har fokusert på dette inkluderer Osland mfl. (2010) som så på konsekvenser på drosjedekningen i distriktene i lys av overføringen av ansvaret for pasienttransporten fra fylkeskommunene til helseforetakene, og Oslo Economics (2017) som ser på behovet for å se behovsprøving i et helhetsperspektiv, og da særlig knyttet til manglende tilbud i distriktene og Oslo Economics (2018) som foreslår et mulig system for å tildele eneretter i distriktene i et deregulert drosjemarked.

Konklusjonene i Osland mfl. (2010) gikk i hovedsak ut på at det var lite som pekte i retning av at overføringen av ansvaret for pasienttransporten til helseforetakene og påfølgende anbudsutsetting var direkte årsak til bortfall eller kraftig reduksjon i drosjetilbudet i de områdene hvor dette hadde funnet sted i perioden 2005 – 2010. Samtidig ble det trukket opp en rekke prinsipielle problemer med organiseringen. Utfordringen med å arrangere anbud i disse markedene ble videre diskutert i Aarhaug (2015). Her var funnet at det er svært problematisk å arrangere anbud i små drosjemarkeder med få aktører. Det oppstår et gjensidig avhengighetsforhold mellom tilbyder og etterspørter i slike markeder og det er problematisk at ulike offentlige myndigheter gjennomfører anbud for ulike deler av markedet når tilbudet i praksis er avhengig av utfallet av konkurransen i andre deler av markedet.

Oslo Economics (2017) finner at dagens behovsprøvede løyveordning har en viktig funksjon for å oppfylle målsetningen om et tilgjengelig drosjetilbud i hele landet. Et bortfall av denne, vil medføre et behov for en kompensasjonsmekanisme om tilbudet skal opprettholdes. Oslo Economics (2018) beskriver en slik kompensasjonsmekanisme med bruk av eneretter i kommuner uten grunnlag for konkurranse. I hovedsak sammenfallende med de kommunene som i dag er underlagt maksimalprisforskriften.

3.2.4 Undersøkelser blant drosjereisende

Berthelsen (2011) gjennomførte en reisevaneundersøkelse blant drosjepassasjerer. Denne ble gjennomført som en ombordundersøkelse på papir, etter mal fra en tilsvarende undersøkelse i 1996. Hovedfunnene i undersøkelsen inkluderer at antall turer faller, antall passasjerer per tur faller, andelen offentlig betalte turer øker, og snittalderen på drosjepassasjerene øker. I sammenligningen mellom undersøkelsene framgår det også at kundenes oppfatning om ventetiden er bedre, men man er mindre fornøyd med sjåførene. Samtidig framstår omdømmet for taxinæringa som godt, og bedre blant dem som reiser regelmessig med drosje enn blant de som reiser sjelden eller aldri.

Kolesnyk og Mengshoel (2011) finner at de fleste kundene velger å bestille drosje fra det største selskapet. Kundene virker ikke å ha et bevisst forhold til sammenhengen mellom størrelse på sentralen, målt i antall biler, og sannsynlighet for å få en bil tilgjengelig raskt, men viser likevel en valgpreferanse for den største sentralen. 90 prosent av dem som tar drosje fra en holdeplass er ikke bevisst på hvilken sentral drosjen tilhører. Kun 16 prosent av privatkundene oppga å ha pris som ett av kriteriene for valg av drosje. Når kunden først har bestemt seg for å velge drosje som transportmiddel er betalingsviljen høy.

Aarhaug mfl. (2015) gjennomførte i 2014/15 en undersøkelse om drosjebruk og oppfatning av dette i Buskerud, med fokus på nedre Buskerud. Befolkningsundersøkelsen fant at brukerne i distriktsonrådene var mer fornøyde med tilbudet enn brukerne i nedre Buskerud. De fleste drosjebrukerne reiser sjelden med drosje, og når de reiser bestiller de med telefon (inkludert app). Hovedinntrykket er at å reise med drosje oppfattes som trygt, men en betydelig minoritet er utrygge i drosjer. Det er betydelige utfordringer med språkkunnskapene hos drosjesjåfører på Ringerike og i nedre Buskerud. Kundene velger i hovedsak drosje ut i fra plassering i køen og inntrykk av sjåføren. Få kunder kjenner til andre sentraler enn den største i hvert område. I underkant av fire prosent av respondentene oppgir å ha benyttet pirattaxi siste år. Fra tilbudssiden, pekes det på en økning i lengden på arbeidsdagen, og en reduksjon i omsetning og aktivitet over tid. Samtidig virker løyvehavere og sjåførene positive til løyvemyndigheten, og mindre negativt innstilt til antallet løyver enn i tidligere undersøkelser. Det som trekker mest ned er økt ventetid på holdeplasser i nedre Buskerud. Det er også utfordringer for små sentraler å ha nok kapasitet til å få kjøring på kontrakter, og derigjennom bli mer attraktive i markedet.

3.2.5 Miljøpåvirkning og klimagassutslipp

Det har vært flere utredninger som har sett på miljø- og klimarelaterte spørsmål i tilknytning til drosjenæringa. Dette må ses i sammenheng med at rutegående kollektivtransport og annen offentlig betalt- eller regulert transport i Norge får stadig lavere utslipp (jf. Eide mfl. (2018)). Tilsvarende utvikling finnes også for personbiler.

Bellona gjennomførte i samarbeid med Oslo Taxi en utredning om mulighetene for stor-skala utrulling av el-biler som drosjer i Oslo (Khoury og Nielsen, 2013). Utredningen finner at på det aktuelle tidspunktet er det Tesla Model S og Nissan Leaf, som er bilmodellene som kan egne seg for drosjedrift i Oslo. Rapporten konkluderer med at Oslo har gunstige forutsetninger for å implementere el-drosjer, både ut i fra et behov, med hensyn til høy luftforurensning, og et kjøremønster med mye aktivitet i et relativt begrenset område. Dette betinger imidlertid utbygging av ladeinfrastruktur. Barrierer for implementering ligger blant annet i organiseringen. Et krav om nullutslipp må komme som en regulering. Sentralene har liten mulighet til å innføre dette på egenhånd, så lenge det ikke lønner seg privatøkonomisk for løyvehaverne.

Bymiljøetaten (2017) gjennomførte en utredning for Oslo kommune som ser på om og eventuelt hvordan et krav til nullutslippskjøretøy kan utformes. Utredningen viser at det er teknisk mulig og økonomisk forsvarlig å stille krav om nullutslippskjøretøy i 2022. En betingelse er imidlertid at infrastrukturen for lading utbedres. Her presenteres scenarier med ulike sammensetninger av batterielektriske og hydrogenelektriske kjøretøy. Lavest kostnad er knyttet til en kombinasjon av dette, med en overvekt av batterielektriske biler.

Krogstad mfl. (2018) gjennomførte en utredning for Akershus fylkeskommune som ser på et eventuelt nullutslippskrav for drosjenæringa i Akershus. Konklusjonene er blant annet at batterielektriske biler framstår som sikrere teknologi en hydrogenelektriske. Det er imidlertid en utfordring med ladekapasiteten og rekkevidden i Akershus. Særlig på kalde vinterdager vil en innføring av et slikt krav medføre et behov for mer ladeinfrastruktur. Dette kan også resultere i en del venting for å få lade. Utredningen finner at det er mulig å innføre et nullutslippskrav i 2023.

Aarhaug mfl. (2018b) gjennomførte en utredning om miljøkrav til drosjenæringa i Buskerud, Telemark og Vestfold på oppdrag fra nevnte fylkeskommuner. Rapporten konkluderer med at det er mer hensiktsmessig å innføre et strengt utslippskrav enn et krav om nullutslipp i hele dette området. Forventningen er at det da vil være økonomisk lønnsomt for løyvehavere i sentrale deler av området å gå for nullutslipp med batterielektriske biler,

mens man i distriktene kan gå for dyrere biler med firehjulsdrift og hybrid framdrift eller bio-drivstoff.

3.2.6 Oppsummering og diskusjon med utgangspunkt i funn i tidligere utredninger og internasjonale erfaringer

Et raskt tilbakeblikk over de drosjerelevante utredningene som har vært gjennomført i Norge siden år 2000, viser at tematikken er stort sett den samme. Mye oppmerksomhet er viet behovsprøving. Samtidig virker de underliggende spørsmålene, om ulike markeds-svikter og politiske mål i mindre grad å være koblet til dette spørsmålet. Koblingen mellom hva man ønsker å oppnå og hvilke virkemidler som en ønsker å benytte, gjøres i mindre grad.

Utredningene som entydig er *for* å fjerne behovsprøvingen presenterer denne som gammel-dags, eller konkurransevridende. Ingen av utredningene har vært uttalt entydige *mot* å avskaffe ordningen med behovsprøving. Samtidig ser flere av utredningene som er positive eller nøytrale til behovsprøvingen på utfordringer ved å endre dette punktet i reguleringen, uten å erstatte det med et annet punkt som fungerer som en demper mot overetablering. Et poeng er at behovsprøvingen ikke er det samme som en streng antallsregulering. Behovsprøving gjør ikke at antall biler nødvendigvis ligger fast over lang tid. Samtidig er behovsprøvingen opplagt et hinder mot rask nyetablering. Det er mulig å få inn flere løyver, men dersom en ønsker å etablere seg som en konkurrent på forhåndsbestilte turer, får en ikke tak i nok. Dermed fungerer behovsprøvingen sementerende i markedet, på tross av mulighet til overgang mellom sentraler.

Internasjonalt er det mulig å se diskusjonen om behovsprøving eller tilsvarende antallsreguleringer som et eksempel på en regulatorisk syklus, hvor en starter med fri etablering og en fragmentert eierskapsstruktur. Dette blir problematisk over tid, grunnet negative eksterne effekter som trafikkaos, dårlige lønns- og arbeidsforhold og påfølgende sosiale problemer. Som et resultat av dette blir den liberale reguleringen erstattet av en streng antallsregulering, som medfører knapphet, mangel på tilbudte biler i høytrafikkperiodene og høye priser på løyver der disse er et omsettbart gode. Dette er forhold som presser fram alternative uformelle tilbud, utenfor reguleringen, som vokser seg store og igjen presser fram nye reguleringer for å begrense adgangen, enten i form av strenge kvalitetskrav eller at en går tilbake til en form for antallsbegrensning. Dette blir igjen problematisk og en går tilbake til en liberal regulering, og en ny runde med sirkelen. Denne prosessen er blant annet beskrevet for drosjemarkeden i USA (Teal og Berglund, 1987, Schaller, 2007, Gwilliam, 2005), og mer allment for kollektivtransport med fokus på bussmarkedene (Gwilliam, 2008). Et viktig poeng her er at denne prosessen beskrives som noe allment som ikke er begrenset til å gjelde i markedene for drosjetjenester. Det er altså ikke grunn til å tro at en gitt regulering blir værende. Reguleringer blir reversert, og retning på hvilke forhold man velger å regulere på endres over tid, ut ifra hva som blir sett som de viktigste forholdene å regulere. Det sagt omstillingsprosessene har til dels betydelige kostnader.

Et problem med dette fokuset på antallsregulering i diskusjonen om regulering av drosjemarkedene, er at en går glipp av hvorfor en havner i denne diskusjonen. Altså hva det er som gjør at man fra myndighetenes side finner det nødvendig å ha reguleringer av en næring. Ser en på de norske utredningene, er det et par punkter som går igjen i dette: *Problemer på gate- og holdeplassmarkedene, manglende konkurranse på offentlige kontrakter og manglende mulighet for små sentraler å være reelle konkurrenter for bestilte turer.* Spørsmålet for en regulering bør da være hvordan en kan besvare disse utfordringene på best mulig måte. Problemene løses ikke av at man overser de. Eller som Nævdal (2012) formulerte det, deregulering

virker ikke i drosjemarkedet, det virker ikke i finansmarkeder og det virker bare delvis i strøm- og mobiltelefonmarkeder.

Dagens norske regulering er ganske unik i internasjonal sammenheng. Dette gjør at det ikke er lett å trekke direkte paralleller til internasjonale endringer av tilsvarende type som forslaget i høringsutkastet (Samferdselsdepartementet, 2018), for å se på effektene der og overføre disse til Norge. Det mest nærliggende er å sammenligne med Sverige og Finland. Begge disse har opphevet en regulering som i hovedsak var tilsvarende den som var i Norge før 1998 og erstattet den med et sett med regelverk som tar bort både regulering av antall drosjeløyver og pris. I Sverige skjedde dette fra 1991 og i Finland i 2018. De svenske erfaringene peker i retning av at prisene ble differensiert, antall biler økte dramatisk, men det var ingen større effekter på etterspørselen (Gärting mfl., 1995). En fikk et stort problem, særlig i de største byene, med biler som ikke var tilknyttet sentraler som tok svært høye priser og kombinerte dette med dårlig kvalitet. Dette medførte en rekke lokale tiltak for å redusere de negative effektene av dette. Tiltakene inkluderte blant annet obligatorisk prisopplysning og publikumskampanjer (Nilsson mfl., 2013). Dette har hatt begrenset effekt. I fra 2015 har løsningen vært å gjeninnføre en maksimal tillatt «jåmførpris», som er satt i overkant av den prisen som de største sentralene tar på forhåndsbestilte turer. Slik at man i praksis har en maksimalpris (SOU, 2016). Tilsvarende har flyplassmyndighetene regulert drosjenes adgang til Arlanda, slik at kun utvalgte drosjesentraler har adgang. Det er også lokalt innført en minimumsstørrelse på sentralene, og et krav om å være tilknyttet en 'redovisningscentral' for kontroll (SOU, 2016). I sum har antall biler på gata økt i byene, prisene har gått opp, og problemene med innkreving av skatter og avgifter har økt. Disse negative sidene ved avreguleringen har imidlertid medført en reregulering langs andre parametere, i et trettiårsperspektiv har en gått fra en streng kvantitativ regulering, til en streng kvalitativ regulering. Slik at drosjenæringen i Sverige i dag ikke er preget av alle de negative elementene man har opplevd underveis.

I Finland beholdt man et regelverk, tilsvarende det som var i Norge før 1998, fram til den nye samferdselsloven trådte i kraft i 2018. Erfaringene med en deregulert virkeligheter dermed langt mer begrensede. Forfatterne kjenner ikke til at reformen har blitt evaluert. Likevel viser de foreløpige indikasjonene at prisene stiger raskt (Keto-Tokoi, 2019), og at antall løyvehavere har økt med 30 prosent og antall løyver med 20 prosent på 10 måneder (Koskinen, 2018).

Distriktsproblematikk er også diskutert i flere utredninger. Her er det særlig to utfordringer. 1) At det offentlige innkjøpsregimet, med anbud på skolekjøring og pasienttransport er i en konflikt med antall tilbydere i et lite marked. Det er vanskelig å få fungerende konkurranse på disse kontraktene, og dette står i kontrast til at tilbyderne ofte er for små til å kunne levere tilbud alene. På den måten er det å ha en eller to kontrakter avgjørende for driften. 2) Det er en underliggende trend med sentralisering i Norge. Dette gjør at driftsgrunlaget i mange distriktskommuner gradvis eroderes. Resultatet er at når en løyvehaver leverer inn løyvet og blir pensjonist, er det ikke nødvendigvis noen til å ta opp drifta.

Mer relevant for drosjereguleringer i by er miljøteknologiutredningene. Disse peker i hovedsak i retning av at det er teknisk mulig å innføre krav om lav og null-utslippskjøretøy, men at det først er etter 2022 at en kan forvente at det finnes egnede kjøretøy til de fleste typer kjøring fra flere tilbydere tilgjengelig på markedet. Og at krav om nullutslippskjøretøy krever en infrastruktur som i 2019 ikke er på plass.

4 Drosjemarkedet i Oslo

Drosjemarkedet i Oslo består ved årsskiftet 2018/2019 av seks drosjesentraler; Oslo Taxi, Norgestaxi, Christiania Taxi, Bytaxi, Scandinavian Taxi og Taxi2¹³. Totalt er det registrert 1780 ordinære drosjeløyver, og cirka 90 reserveløyver i Oslo 01.01.2019. Antallet ordinære drosjeløyver i Oslo har vært uforandret siden 2003. Ifølge SSB var det 1 801 løyver inkludert reserveløyver i 2017. Disse hadde en samlet omsetning på 1 894 millioner i 2017 (SSB, 2019a)). I tillegg til disse utgjør Oslo og Akershus et felles kjøreområde. Det betyr at drosjer fra Akershus (655 løyver i 2017) kan kjøre internt i Oslo. Tilsvarende kan drosjer fra Oslo kjøre internt i Akershus. I praksis betyr dette at Oslodrosjer i tillegg til Oslo også betjener Gardermoen og delvis Lillestrøm, Lysaker, Fornebu og andre viktige knutepunkt i Akershus. Samtidig kjører et betydelig antall biler med løyve fra Akershus, særlig tilknyttet Follo Taxi, Taxi 3 Romerike, Asker og Bærum Taxi og 0-Taxi, i Oslo sentrum.

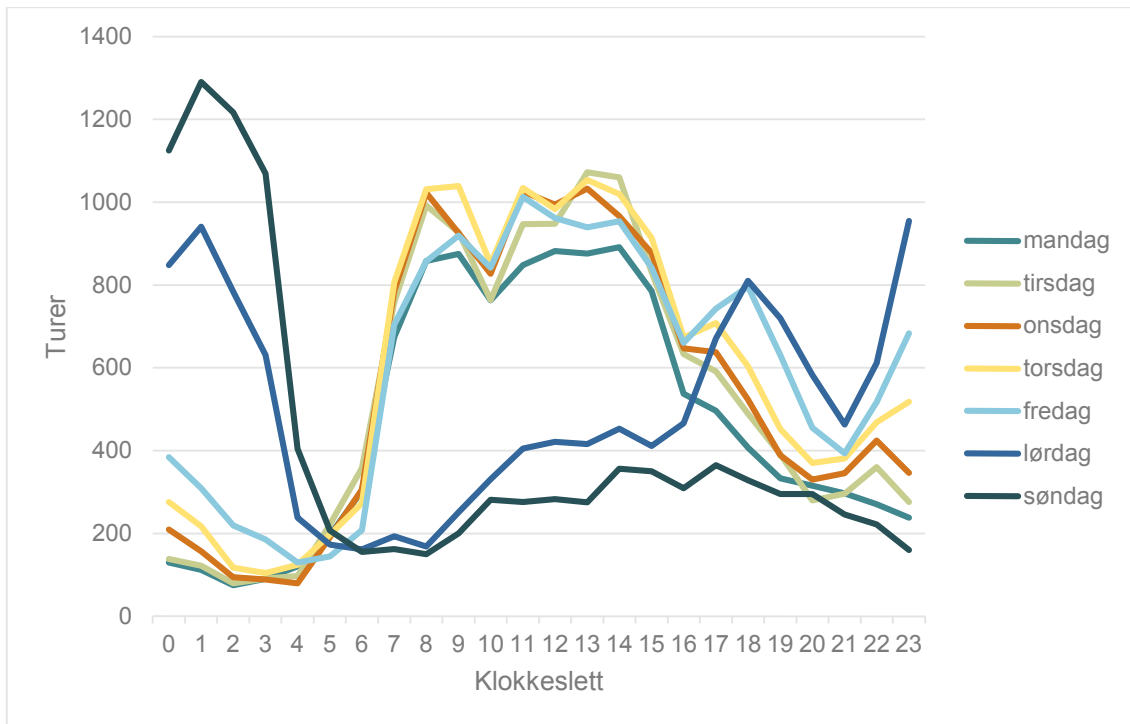
Totalt omsatte drosjenæringa i Norge for cirka 7,9 milliarder kroner i 2017, og det var 1,9 milliarder omsetning på drosjer registrert i Oslo (24 prosent)(SSB, 2019a). I tillegg utgjør omsetning i Oslo en ikke ubetydelig andel av omsetningen på 630 millioner for drosjer registrert i Akershus. Totalt utgjør altså drosjemarkedet i Oslo over 25 prosent av omsetningen for drosjer i Norge. Fra intervjuene som vi har gjennomført med Oslo-sentralene framgår det at litt over halvparten av omsetningen i Oslo, altså cirka én milliard kroner, kommer fra turer som blir praiet på holdeplasser eller på gata. Altså ikke via callsenter, app eller kontrakter. En vesentlig andel av kontraktkjøring, som i andre fylker ville ligge hos drosjenæringa, blir i Oslo og Akershus i noen tilfeller også utført med turvognløyve. Flere av disse turvognene eies og driftes av selskap som igjen eies av drosjesentraler. Altså inngår bare en andel av kontraktkjøringa i et transportmarked på drøyt 2,5 milliarder i Oslo og Akershus. Til sammenligning omsatte rutegående kollektivtransport i Ruters system for 7,7 milliarder, hvorav 3,6 milliarder var tilskudd fra Oslo og Akershus, billettinntektene var på 4,3 milliarder (Ruter, 2018).

4.1 Drosjeaktivitet i Oslo

I likhet med andre drosjemarkeder er drosjemarkedet i Oslo preget av stor variasjon. På den ene siden er det stor variasjon mellom hvem som er aktører i de ulike markedene, på den andre siden er det stor variasjon i aktivitetsnivået. Som beskrevet tidligere kommer en stor del av den samlede omsetningen for drosjer i Oslo fra gate- og holdeplassmarkedene. Disse betjenes av alle sentralene, i motsetning til markedet for bestilte turer, som er tydelig dominert av Oslo Taxi. Denne forskjellen mellom sentralene gjør at ikke all informasjon fra en sentral er overførbar til markedet som helhet.

Pulsen gjennom en vanlig uke kan illustreres med indikatoren turer per time.

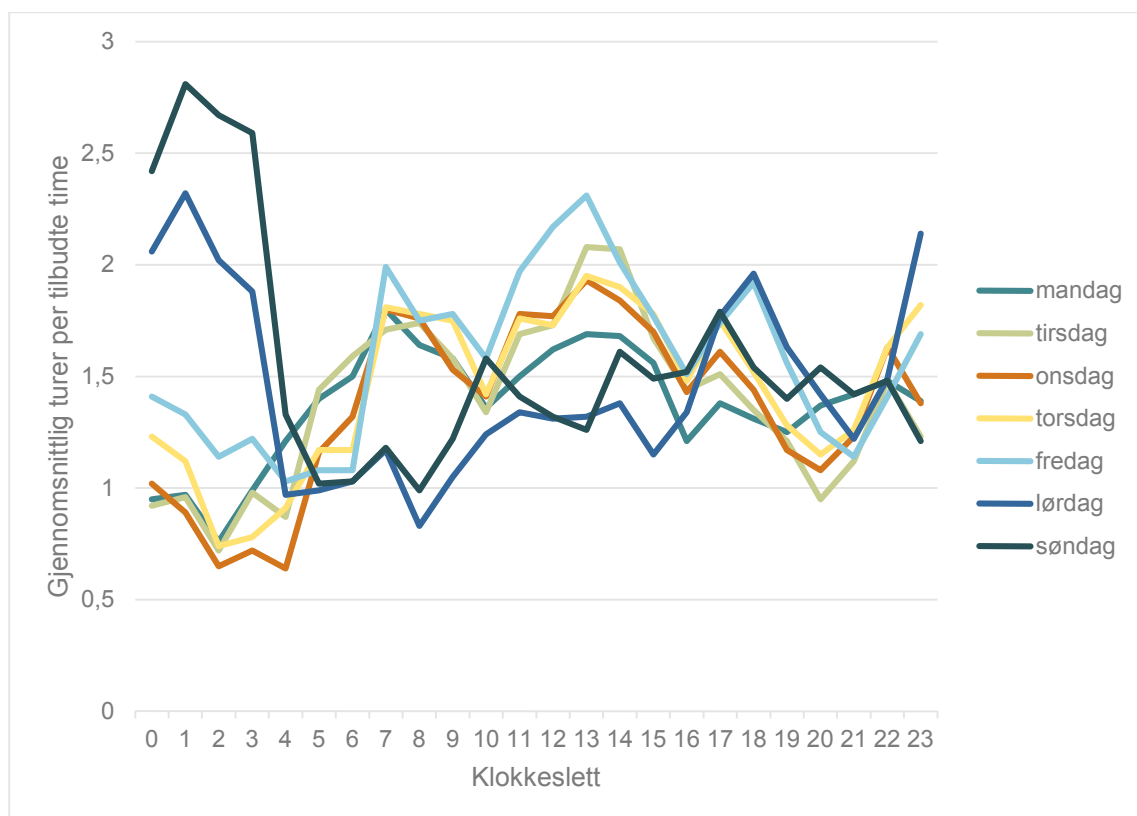
¹³ Sentrum Taxi AS forventes etablert våren 2019.



Figur 4.1: Turer per time, (Oslo Taxi).

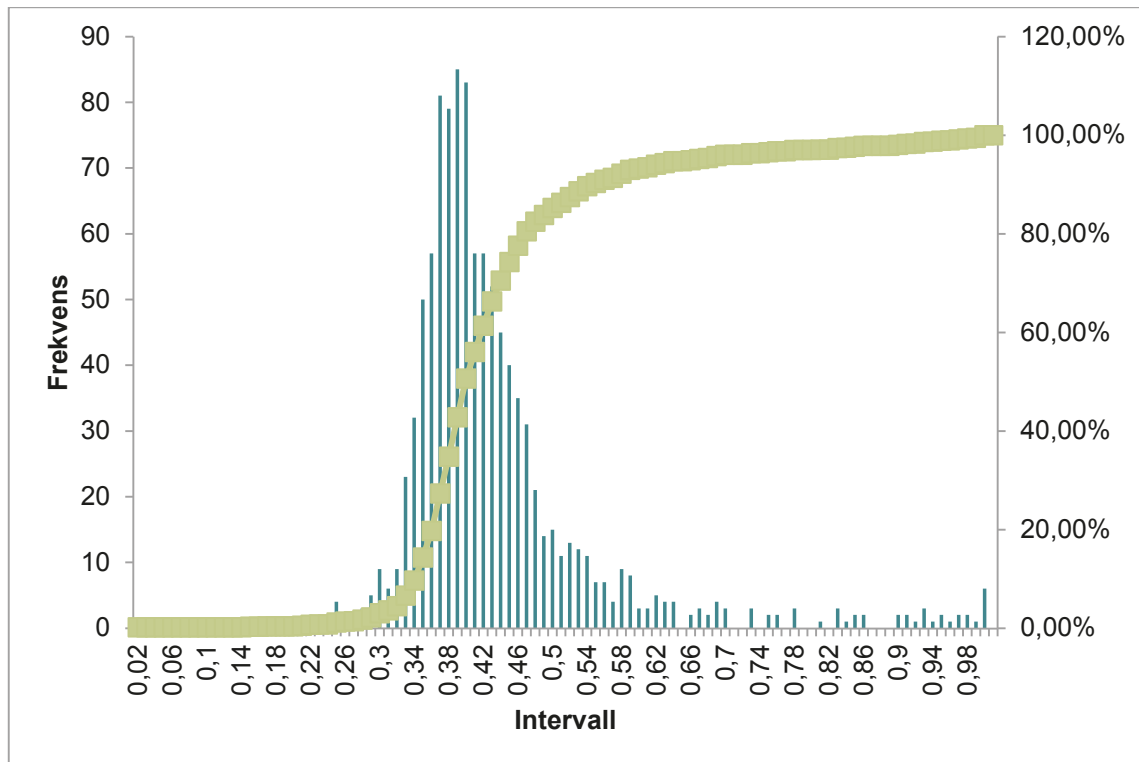
Figur 4.1. viser antall turer som blir betjent av Oslo Taxi i løpet av en uke fordelt per time (uke 4 i 2019 fungerer som eksempel). Figuren inkluderer alle typer turer, både turer på gata, fra holdeplass, bestilte turer og kontrakt-turer. Ikke overraskende viser figuren høy aktivitet i morgenrushet (fra 07:00 til 10:00, og fra 11:00-15:00) mandag til fredag. Fredag er det en ny og noe mindre trafikktopp rundt kl 18, før trafikken når rushtidsnivå fra kl 23 til klokka 03 lørdag morgen. På lørdag er det stille fram til en kort periode rundt klokka 18, mens ukas topp kommer mellom kl 23 på lørdag og 04 på søndag morgen. Søndagen er ellers ukas stilleste dag. Mye av kjøringa på dagtid i uka er fast kjøring, og en stor del av kjøringen er knyttet til tjenestereiser, TT-turer og bestilte turer. Trafikken på natta i helga er i større grad på gata eller holdeplass. Sammenlignet med andre sentraler har Oslo Taxi en jevn arbeidsbelastning gjennom dagene og uka. Andre sentraler, som i mye større grad baserer seg på turer fra gate- og holdeplass, har mindre å gjøre på dagtid i uka og derfor en større andel av sine turer fra gate- og holdeplass i helga.

Fra Oslo Taxis side blir det pekt på at de flere ganger i døgnet ligger opp mot kapasitetsnivå i kjøring, noe ikke de andre sentralene opplever.



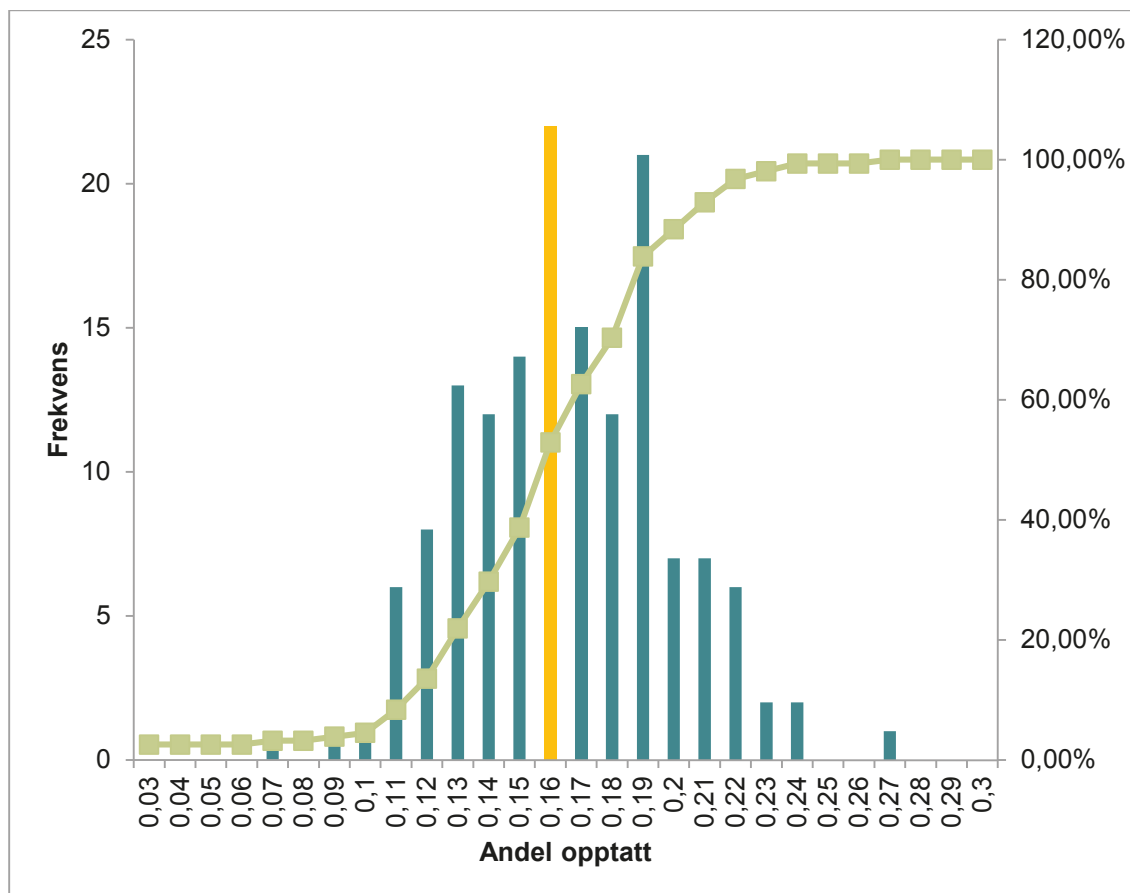
Figur 4.2: Aktivitetsnivå, bilnivå i turer per tilbudte time (Oslo Taxi).

Figur 4.2 viser hvor mange turer en bil som er lagt tilgjengelig i taksametersystemet tar per klokke time gjennom uka. I snitt er en tur gjerne på 10-15 minutter. Figuren viser at bilene som er aktive gjennomgående tar mer enn én tur per time, med unntak av nettene i uka. Dette er høyt i norsk sammenheng. Mest aktivitet er det natt til lørdag og natt til søndag, hvor det er mange korte turer og lite trafikk, som gjør at turene kan avvikles raskt. Dette gir en høy utnyttelse. I uka er utnyttelsen høyest på fredager. Fra Oslo Taxi har det blitt påpekt at det er trafikale hensyn, sammen med lengre kjøredistanse for den typiske turen, som er hovedårsaken til at de ikke klarer å ta unna flere turer på dagtid i uka. De når dermed sitt kapasitetstak på ett sted mellom 1,5 og 2 turer per time per bil på hverdage, mens kapasitetstaket er vesentlig høyere på nettene, når det er mindre trafikk på veiene, og kortere turer.



Figur 4.3: utnyttelsesgrad, fordeling over biler i 2018 (Oslo Taxi).

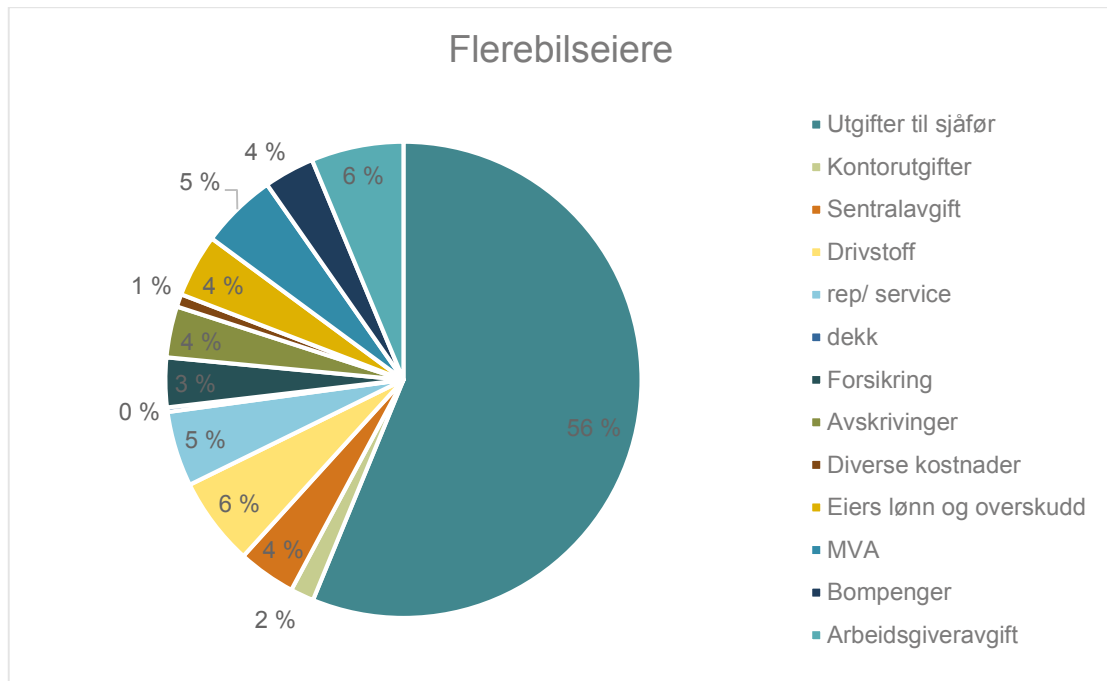
Figur 4.3 viser gjennomsnittlig utnyttelsesgrad for biler tilknyttet Oslo Taxi gjennom 2018. De fleste bilene ligger med en utnyttelsesgrad på mellom 35 og 45 prosent. Dette er biler som kjører alle typer turer. Samtidig er det et betydelig antall biler som har en høyere utnyttelsesprosent. Forklaringa på dette ligger i at disse bilene i stor grad har faste kjøreoppdrag, og i liten grad er tilgjengelig på systemet ut over disse turene. Denne utnyttelsesgraden er høy sammenlignet med drosjer som i hovedsak betjener gate- og holdeplassmarkedene.



Figur 4.4: Utnyttelsesgrad, fordeling over biler i 2018 (Bytaxi).

Figur 4.4 viser gjennomsnittlig utnyttelsesgrad for biler tilknyttet Bytaxi gjennom 2018. Figuren er konstruert på samme måte som figur 4.3, men med ulik skala på den venstre vertikalkaksen og på den horisontale aksene. 4.4 viser at utnyttelsesgraden er betydelig lavere for drosjer som i praksis ikke har adgang til bestillingsturer (hverken kontraktkjøring eller turer bestilt av private). Her er hoveddelen av drosjene opptatt mellom 10 og 22 prosent av tiden de er tilgjengelige, gjennomsnittlig opptatt-tid er på 16 prosent. Altså betydelig lavere enn tilfellet for Oslo Taxi. Den laveste observasjonen for Oslo Taxi er på nivå med den høyeste observasjonen hos Bytaxi. Det er ingen grunn til å anta at andel opptatt for de andre sentralene som i hovedsak kjører på holdeplassmarkedet skiller seg vesentlig fra det som observeres hos Bytaxi.

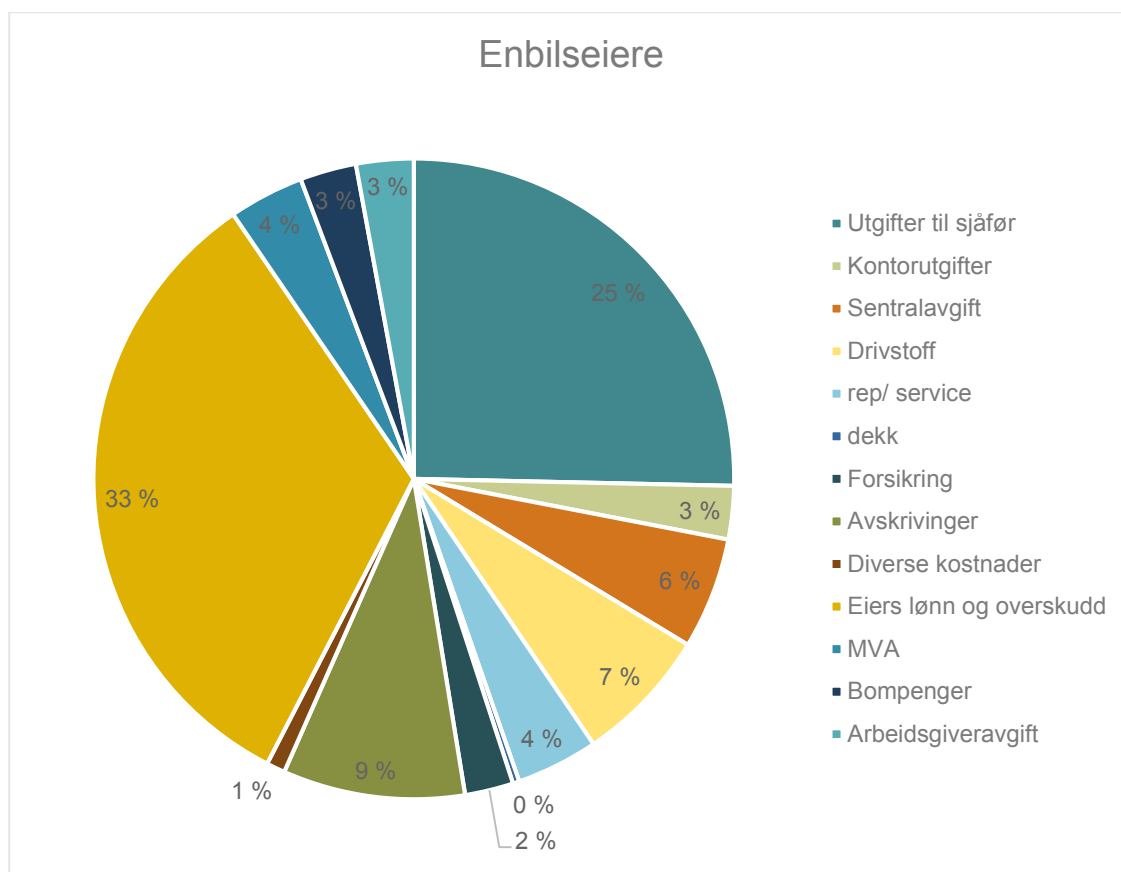
En typisk drosje i Oslo omsetter for i overkant av en million kroner i året (SSB, 2019a). Hovedforskjellen i hva denne totalen inkluderer er i hvilken grad eieren kjører selv. Figurene 4.5 – 4.7 er ulike oppsett av data fra åtte løyver som har vært kjørt som del av Christiania Taxi i perioden 2014 – 2018.



Figur 4.5: Fordeling av utbetalinger fra drosjevirkosomhet med flerebilseiere (Christiania Taxi).

Figur 4.5 viser hvordan omsetningen for en drosjevirkosomhet fordeles på ulike poster. Figuren er laget med bakgrunn i et snitt av seks løyver eid av flerebilseiere tilknyttet Christiania Taxi i 2018. Den største kostnadskomponenten er sjåførkostnader, som inkluderer lønn, sykepenger, pensjonsavsetning osv. Etter dette følger arbeidsgiveravgift (seks prosent av omsetningen), drivstoff (seks prosent), MVA og reparasjon/service (fem prosent hver). Eiers lønn og overskudd ligger i snitt på fire prosent av omsetningen på disse bilene.

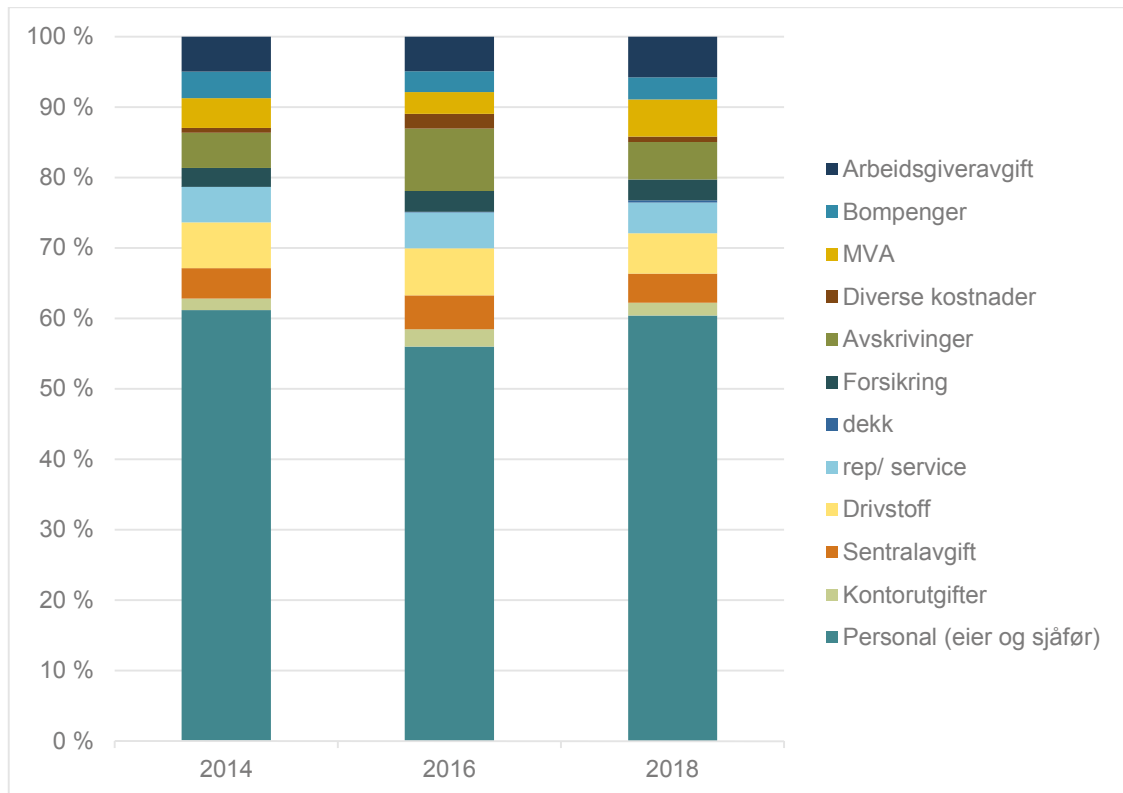
Dette bildet ser vesentlig annerledes ut når eier i stor grad kjører selv. Da blir sjåførutgiftene en lavere andel av omsetningen og eiers lønn og overskudd blir en høyere andel. Dette er et uttrykk for en annen allokering av tiden ved at eier kjører mer, og ikke at overskuddet er vesentlig høyere for enbilseiere.



Figur 4.6: Fordeling av utbetalinger fra drosjevirk.sombet med enbilseiere (Christiania Taxi).

Figur 4.6 er konstruert fra et snitt over to enbilseiere ved Christiania Taxi i 2014, 2016 og 2018 (altså seks observasjoner). Fra figuren kan vi se at disse løyveholderne i hovedsak kjører selv, men at de i løpet av perioden har hatt flere omganger hvor de har benyttet sjåfør i tillegg til å kjøre selv. Samtidig er samlet andel til sjåfør og eier om lag den samme som for flerebilseiere.

For de åtte bilene som det er hentet regnskapsdata for, virker mange av utgiftene å være relativt jevne over tid.



Figur 4.7: Utvikling i ulike betalinger, årlige gjennomsnitt av åtte løyver (Christiania Taxi).

Fra figur 4.7 kan vi se at andelen arbeidsgiveravgift har økt noe. Dette henger antagelig sammen med økt bruk av sjåfør på de aktuelle bilene. Bompenger holder seg relativt konstant fordi bilene ligger mot den øvre grensen på 60 betalinger per måned per bomring. MVA kostnaden øker. Dette henger sammen med høyere utfakturert MVA (prosent) og mindre innkjøp hvor MVA kan trekkes fra. Avskrivinger varierer litt tilfeldig fra år til år, antagelig grunnet antallet observasjoner (24 totalt). Forsikring har en noe økende tendens. Dekk utgjør en liten kostnad, mens reparasjon og service er stabilt. Det samme er drivstoff, sentralavgift og kontorkostnader. Variasjonen på personalrelaterte utgifter er også begrenset.

4.2 Løyvehavernes opplevelse av dagens situasjon

I arbeidet med å kartlegge drosjesituasjonen i Oslo er det gjennomført intervjuer og gruppeintervjuer med sjåførere, løyvehavere og nøkkelpersoner i drosjesentraler i Oslo. Disse respondentene kommer med en forholdsvis entydig beskrivelse av markedet: I Oslo sentrum og sentrale knutepunkt er det for mange biler tilgjengelig til nesten alle døgnets timer og det kan være vanskelig å finne holdeplasser å parkere på for å vente på turer. Dette er også i overensstemmelse med politiets beskrivelse av situasjonen (Politidirektoratet, 2018). I våre intervjuer ble det anslått at holdeplasstrafikken utgjorde rundt halvparten av alle turene i Oslo og at de sto for en omsetning på vel 1 milliard kroner i året og at mesteparten av denne trafikken har start- eller endested i sentrum.

Flere sentraler opererer med markante prisforskjeller mellom app-baserte bestillinger og turer fra gate og holdeplasser. App-bestillingene blir gjort i noe som likner en vanlig markedssituasjon der kundene kan sammenlikne prisene mellom sentralene på den aktuelle turen. Gateprøying og til dels også holdeplassturene, foretas der og da og med begrenset

informasjonstilgang for kundene. Våre informanter oppfattet situasjonen slik at det dominerende mønsteret fortsatt var at kundene velger første bil i køen, selv om de nok mente at kundene har blitt noe mer prisbevisste i løpet av de siste årene. Dette vises blant annet ved at en del kunder har en preferanse for en bestemt sentral. For å forsterke denne konkurransesituasjonen i gatemarkedet, ønsket enkelte at de ble innført tydelige markører på drosjene, for eksempel en tydelig fargekode, slik at det blir enklere for kundene å skille drosjer tilknyttet de ulike sentralene fra hverandre. Det ble pekt på at bilene nå ble merket for å ligne andre aktørers design.

Blant aktørene vi intervjuet var det i det hele tatt en bekymring for forekomst av det som ble karakterisert som ågepriser i markedet. Våre informanter fryktet at slike urimelig høye priser på drosjetjenester kunne være en trussel for hvordan næringa ble oppfattet blant publikum. Våre informanter mente at dagens (manglende) takstpolitikk på denne måten kunne få uheldige sosiale konsekvenser der for eksempel passasjerer med relativ liten betalingsevne og uvitende om sentralenes prispolitikk uvitende benyttet drosjer som avkrevde dem ublu priser. Dette problemet forventet de at ville øke hvis behovsprøvingen forsvinner: Selv med liten trafikk i forhold til ledige drosjer kan det fortsatt være lønnsomt å stå i kø i mange timer for å få en kunde, så lenge taksten er høy nok.

Delvis som et svar på en slik situasjon, men også slik situasjonen arter seg allerede i dag, ønsket flere av våre informanter at det ble innført maksimalpriser. I ulike intervjuer ble det foreslått ulike prinsipper for å sette en slik maksimalpris. Det ble blant annet foreslått at maksimalpris kunne settes godt over det som er dagens takstnivå i områder der maksimalprisforskriften er gjeldende. Andre foreslo å sette prisen lik maksimalprisen i prisregulerte områder, mens andre igjen foreslo et påslag på snittet av det et utvalg av sentralene i Oslo opererte med av priser. Det ble hevdet at man med maksimalpriser vil kunne øke konkurransen, men samtidig fjerne en mulig situasjon der noen priser turer langt over dagens nivå og dermed også forebygger at drosjenæringa blir oppfattet som useriøs blant publikum. Det var liten tro på at det å operere med flere løyver i Oslo ville gjøre drosje billigere (se også kapittel 4.4.).

Fra de ansatte sjåførenes side ble det også tegnet et bilde hvor det allerede er en overkapasitet i markedet: De intervjuede sjåførene fortalte om arbeidsdager på tolv timer fem til seks dager i uka. En typisk beskrivelse av arbeidsdagen var at de startet rundt klokka 6 om morgenen. Da stilte de seg i kø ved en av de sentrale drosjeholdeplassene i Oslo sentrum, eller de kjørte tomme til Gardermoen og håpet på tur tilbake til Oslo. Alle disse stedene måtte de regne med å vente rundt et par timer før de fikk dagens første tur. Deretter var det typisk én til en og en halv time å vente mellom de neste turene. Etter deres mening hadde situasjonen på drosjemarkedet vært preget av en nedgang i antall turer til tross for en økende befolkning. En av hovedforklaringene på dette var etter deres mening, utbyggingen av offentlig transport, både når det gjelder frekvens på dagtid og tilbudet med nattruter.

For sjåførenes del, som jobber på provisjonslønn, betyr denne situasjonen at de, til tross for lange arbeidsdager og -uker, begynner å få vanskeligheter med få nok oppdrag til å sitte igjen med en akseptabel inntekt. Etter deres mening er denne situasjonen et resultat av en utvikling som har pågått de siste tre-fire årene. Før dette klarte de å opparbeide seg en grei lønn i løpet av en arbeidsdag på mellom åtte og ni timer, fem dager i uka. Men som de intervjuede sjåførene la vekt på: uten formell utdanning og til dels noe begrensede norskkunnskaper har de ingen andre yrker å gå til. De mente derfor at de måtte holde det gående så lenge det var mulig. For selv om inntjeningen er lav er alternativene få. Et par yngre sjåfører oppga at de nå hadde begynt å ta utdanning fordi de var engstelige for om drosjesjåføryrket har noen framtid som et yrke. Fram til nå har drosjeyrket vært deres foretrukne arbeid.

Et annet forhold som ble tolket som et tegn på en overetablering i drosjemarkedet i Oslo, er den utstrakte tendensen blant en del sjåførere til å etablere «uformelle» holdeplasser i tilknytning til godt besøkte utesteder og trafikknutepunkt. Disse «holdeplassene» tar kunder fra sjåførere som opererer fra de offentlige og lovlige holdeplassene samtidig som de svekker konkurransen ved å redusere kundenes muligheter til å undersøke andre sentralers priser på den aktuelle turen. En liknende konkurransereduserende mekanisme mente våre informanter gjorde seg gjeldene ved Oslo kommunes reduksjon av plasser på drosjeholdeplassene: Det blir få alternative takster å hente på holdeplasser der det maksimalt kan stå to eller tre drosjer. Det er også slik at enkelte av de større holdeplassene har en utforming som gjør at det bare er bilene forrest i køen som i praksis kan kjøre ut. Med en slik situasjon er heller ikke kundenes reelle valgmuligheter store og konkurransen tilsvarende svekket.

Våre informanter mente at det var dyrt å kjøre med drosje i dag og at prisene hadde økt for mye. Men samtidig hevdet de altså at deres eget overskudd ikke hadde økt, til tross for at de nå hadde en arbeidsdag som var betydelig lengre nå enn for få år siden.

Både sjåførene og løyvehaverne vi intervjuet la vekt på at drosjenæringa er en servicenæring som yter flere tjenester knyttet til selve drosjeturen, som for eksempel å hente og bringe eldre personer og hjelpe dem med bagasje helt fram til inngangsdøra, selv om den er i fjerde etasje. Det ble ytret bekymring for at slike tjenester ville forsvinne ved en eventuell fjerning av behovsprøvingen og at det relativt gode ryktet drosjenæringa har blant brukerne vil kunne forsvinne. Det ble i denne sammenheng påpekt at sentralene hadde en kvalitets-sikrende funksjon, og fra enkelte representanter for sentralene ble det uttrykt et ønske om at sentralene burde få sterkere virkemidler overfor løyvehavere som bryter den offentlige reguleringen og sentralens regler.

Sentraltilknytning ble framhevet som et gode også i andre sammenhenger. Blant annet ble det tillagt vekt med hensyn til passasjerenes trygghet. En sentral vil ha en kontroll over løyvehavere og biler og kunne ha oversikt over hvilke turer som kjøres av de ulike bilene. Løyvehaverne fremhevet også at sentralene fungerer som hittegodssentraler og at de mottar eventuelle klager på turer. For den enkelte kunde fungerer sentralene som en kvalitetsgarantist, noe som også ble oppfattet som et konkurranseelement kundene vektla. Det ble også argumentert for at sentralene var en støttespiller for den enkelte drosjeeier ved at sentralen kunne gi rådgivning på forskjellige områder inkludert økonomi og regnskap.

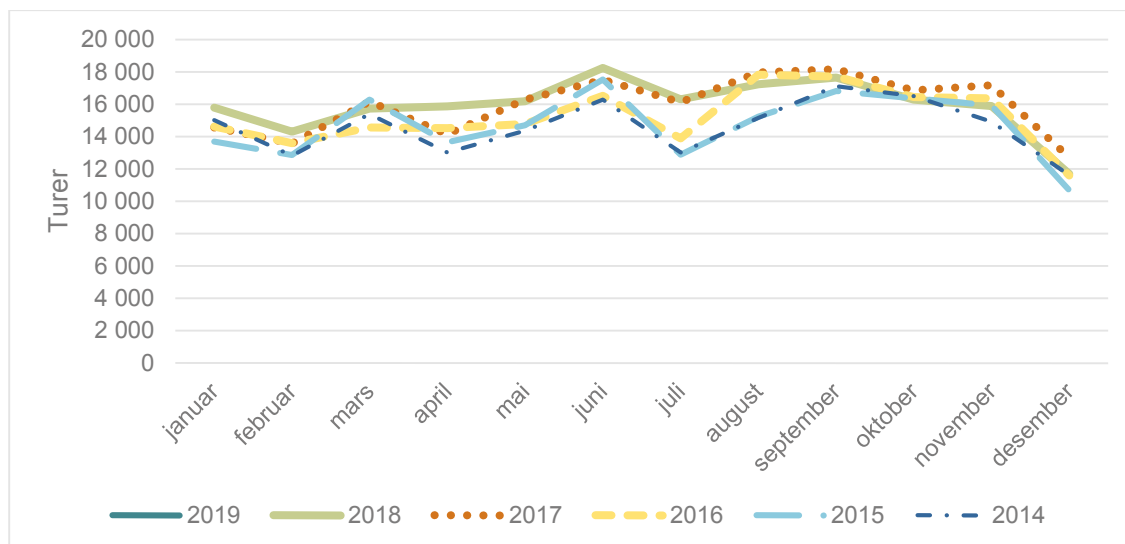
Det ble framhevet at det er et behov for en kvalitativ god drosjenæring og at veien å gå heller er å øke kvalitetskravene ved å innføre obligatorisk opplæring med offentlig eksamen, enn å gi tilgang til omtrent alle som får lyst til å prøve seg i næringa.

4.3 Gardermoen

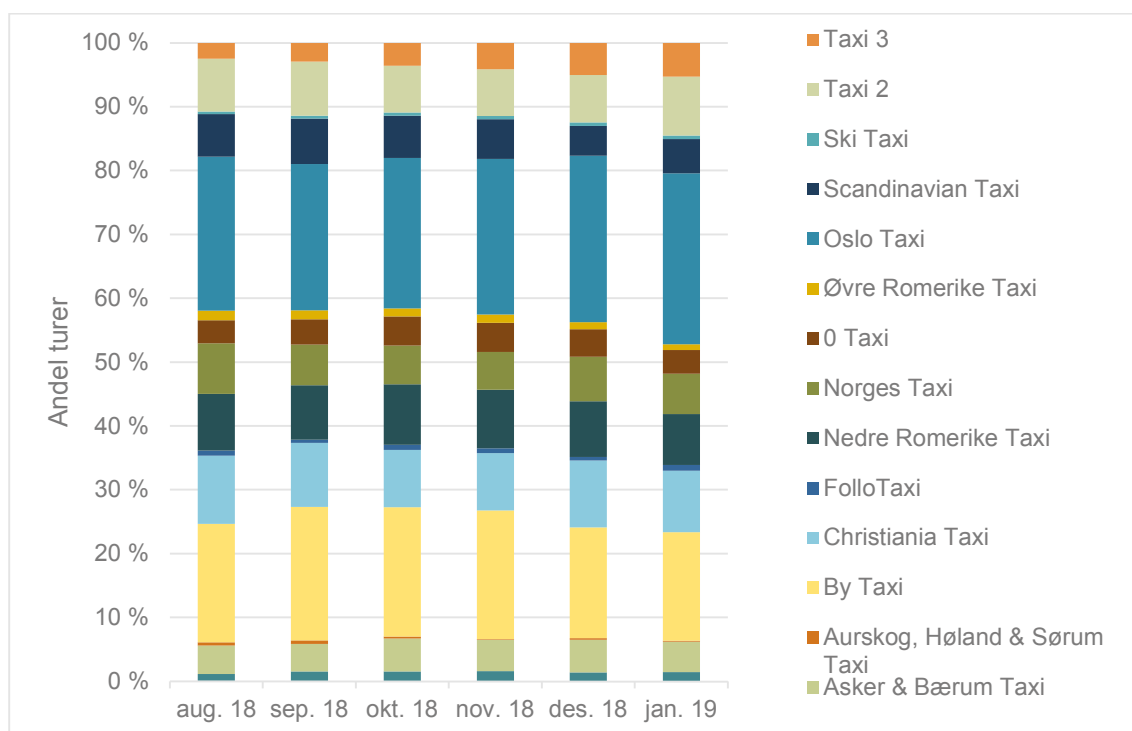
Trafikken på Gardermoen utgjør ikke en veldig stor del av antallet turer tatt med drosje i Oslo og Akershus. Totalt antall drosjeturer i 2018 var 191 219 omtrent det samme som i 2017. Samtidig blir markedet sett på som viktig av drosjesentralene og enkelte av de tilknyttede løyvehaverne. Holdeplassen på Gardermoen gir en sikker tilgang på turer, selv om bilene til tider må stå og vente lenge og man kan risikere å få tildelt en kortere lokal tur. Disse er ikke særlig populære blant sjåførene siden de medfører at man må betale ny avgift for å komme inn i køsystemet¹⁴. En slik tur innebærer også at man kommer bakerst i køen av ledige biler, noe som altså kan bety flere timers ventetid før man får en ny tur.

¹⁴ I februar 2019 var denne avgiften på kr 97,00

På holdeplassen, ved ankomst innland og utland, samt inne ved taxiskranken er det et bestillings- og framkjøringssystem, slik at kundene kan taste inn adressen de skal til og få en oversikt over fastprisene/beregnet taksameterpris for denne turen for de ulike sentralene som i øyeblikket har biler stående på depotet¹⁵ på Gardermoen.



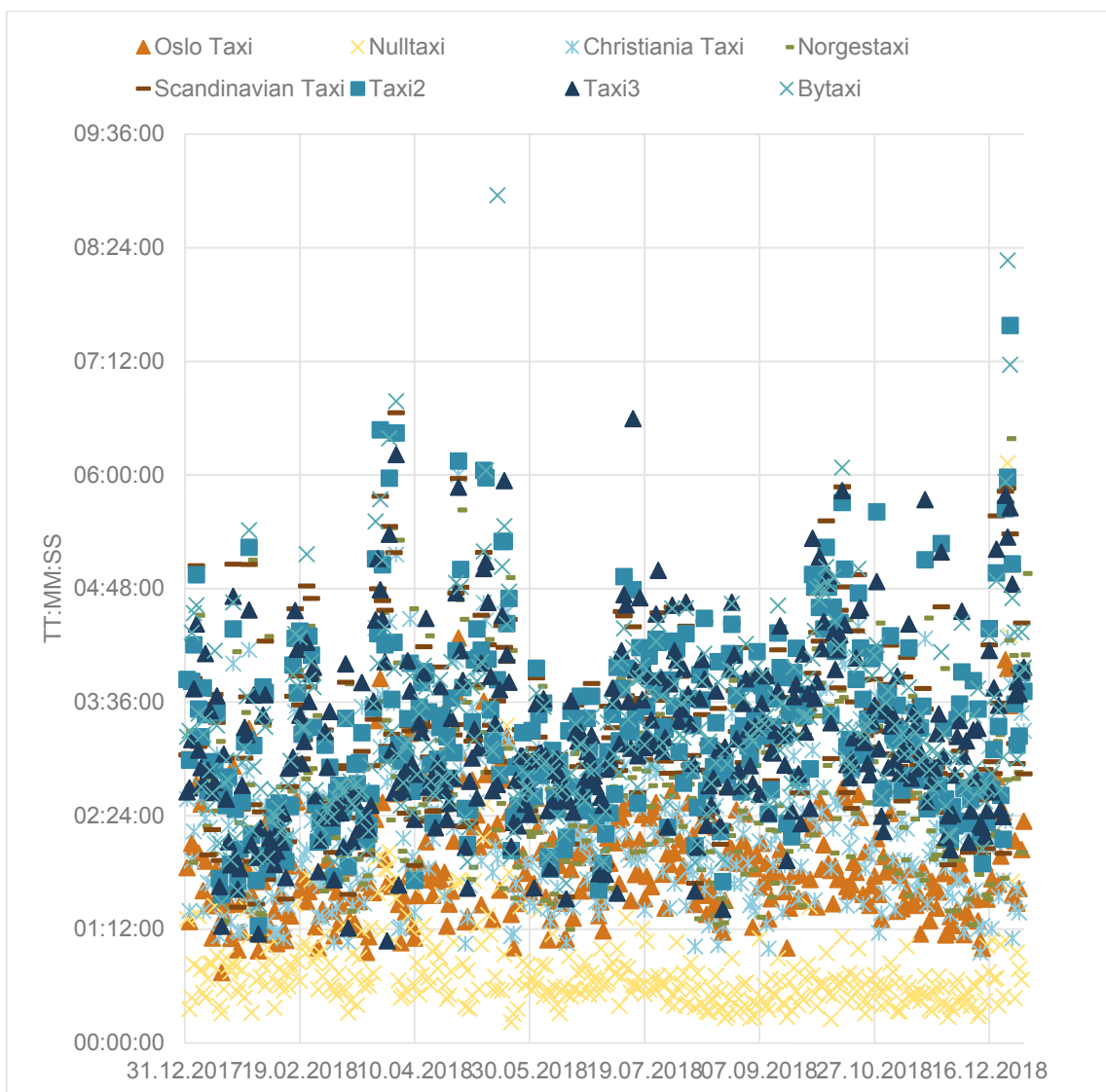
Figur 4.8 Drosjeturer per måned, i perioden januar 2014-januar 2019 (Taxi Depot AS, 2019a).



Figur 4.9 Andel turer på ulike drosjesentraler fra Gardermoen, august 2018-januar 2019 (Taxi Depot AS, 2019a).

¹⁵ Taxi Depot har begrenset med antall oppstillingsplasser ved holdeplassen ved terminalen. Det er derfor laget en egen parkeringsplass med kapasitet til litt over 100 biler ca. 500 meter unna holdeplassen hvor drosjene venter før de blir kalt opp automatisk til holdeplassen eller bestilt tur.

Figur 4.8 (og 4.9) viser at volumet på drosjeturer fra Gardermoen har hatt en økende tendens siden 2014. Samtidig er veksten i bruk av drosje moderat sammenlignet med utviklingen i trafikk på Gardermoen. Markedsandelen er antagelig fallende. Samtidig er andelen drosjeturer av alle tilbringereturer lav, når vi sammenligner mot andre transportmidler og med andre flyplasser (Thune-Larsen og Førstad, 2018, Denstadli mfl., 2012). Den lave drosjeandelen for tilbringertransport til og fra Gardermoen, kan nok i hovedsak forklares med et godt kollektivtilbud, særlig med flytog, regiontog, flybusser og ekspressbusser, samt avstanden til Oslo. Fra figur 4.9 kan vi også lese at for noen sentraler er trafikken på Gardermoen langt viktigere enn for andre. Særlig virker trafikken på Gardermoen å være viktig for Bytaxi, Taxi 3 Romerike og Taxi 2. Her blir det fortalt at det er enkelte løyvehavere som kjører fast på Gardermoen. Taxi 2 og Taxi 3 Romerike øker sine markedsandeler på Gardermoen, sammen med Oslo Taxi.



Figur 4.10 gjennomsnittlig daglig ventetid på Gardermoen, utvalgte sentraler (Taxi Depot AS, 2019a).

Figur 4.10 viser variasjonen i daglig gjennomsnittlig ventetid fordelt på drosjesentraler gjennom året 2018. Figuren viser at det er betydelig daglig variasjon, at det er variasjon mellom sentralene og at biler, særlig de som er tilknyttet, Bytaxi, Taxi 2, Taxi 3 Romerike og Scandinavian Taxi tilbringer lang tid på Gardermoen i påvente av drosjeturer. I snitt

brukte disse alle gjennomsnittlig i overkant av tre timer på venting per tur i 2018. For drosjer tilknyttet Oslo Taxi, Christiania Taxi og særlig 0-Taxi er ventetiden kortere, men likevel mellom 45 minutter og cirka to timer i snitt. At ventetiden er kortere for drosjer tilknyttet disse sentralene henger antagelig sammen med at disse har lavere priser på destinasjoner til Oslo og Akershus, slik at disse blir valgt av publikum som bestiller via bestillingssystemet på Gardermoen. Figur 4.11 viser en prisoversikt, tatt ut fredag 08.02.2019.

Sentral	Navn	Pris til Akersgata 35, (dagtid fredag 08.02.2019)	Pris til Akersgata 35, (kveldstid søndag 17.03.2019)	Pris til Akersgata 35, (kveldstid tirsdag 19.03.2019)	Merknad
	0-taxi	589	789	789	Fastpris
	Ski Taxi	590	795	795	Fastpris
	Asker og Bærum taxi	690	890	890	Fastpris
	Christiania Taxi	699	899	899	Fastpris
	Norgestaxi	749	949	949	Fastpris
	Oslo Taxi	789	989	989	Fastpris
	Follo Taxi	800	990	990	Fastpris
	Nedre Romerike taxi	895	1070	1070	Fastpris
	Taxi 3 Romerike	1190	1490	1490	Fastpris
	Øvre Romerike Taxi	1339	1674	1526	Taksameterpris
	Aurskog-Høland og Sørumsund taxi	1402	1754	1598	Taksameterpris
	Bytaxi	1557	2129	1915	Taksameterpris
	Taxi 2	1566	1938	1938	Taksameterpris
	Scandinavian taxi	1581	1967	1967	Taksameterpris

Figur 4.11: viser priser fra Gardermoen (sortert etter generell prisoversikt)(Taxi Depot AS, 2019b).

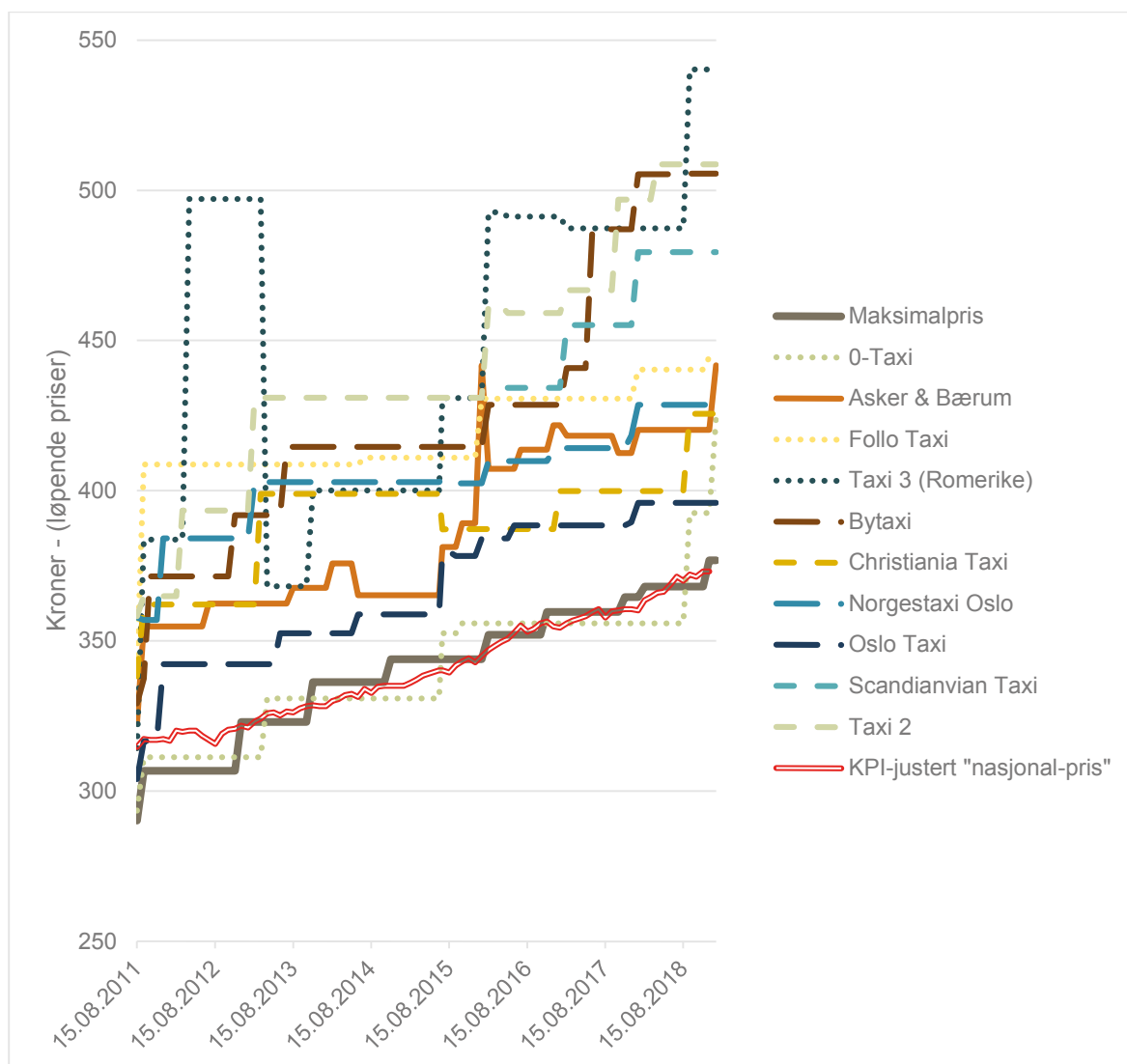
Figur 4.11 viser at høyeste forventede pris fra Gardermoen til en adresse i Oslo sentrum (rett ved Stortinget) varierer fra 589 kroner til 1 581 kroner på dagtid i uka, de høyeste prisene er imidlertid ikke garanterte fastpriser, men estimerte taksameterpriser. De høyeste

prisene kan altså i praktisk trafikk vise seg å bli enda høyere. Høyeste forventede pris på dagtid er 2,68 ganger så høy som laveste. På kveldstid og i helga er prisene høyere. Høyest på søndag, hvor estimert pris med dyreste sentral er på 2 129 kroner. Denne prisvariasjonen er noe større enn variasjonen i gjennomsnittlig ventetid. Ser en på utvikling i markedsandel for de ulike sentralene i perioden (figur 4.9), hvor blant annet Taxi 2 og Taxi 3 Romerike øker sine markedsandeler gir dette et tydelig bilde av at en stor gruppe av de som reiser med taxi fra Gardermoen ikke er veldig prisbevisste, eller at de ikke klarer å orientere seg i markedet på tross av både menneskelig og maskinell prisinformasjon og tydelig mulighet til å velge en annen drosje enn den som står først i køen. Vi kan også legge merke til at Asker og Bærum Taxi har lave fastpriser på turene fra Gardermoen. Etter Taxi Depot A/S sin kunnskap er dette en ettertraktet sentral ved bestilling av turer fra Gardermoen i retning Oslo. Dette selskapet kjører imidlertid nesten utelukkende biler til flyplassen når de har kunder fra deres kjøreområde.. Dette betyr lite miljøbelastende tomkjøring og at sentralen ikke har så mange biler i køsystemet på flyplassen.

4.4 Pris og konkurranse i drosjemarkedene i Oslo

Flere tidligere utredninger har konkludert med at det er et behov for flere drosjer i Oslo jf. Econ Pöyry (2009), at behovsprøvingen bør avskaffes jf. ECON (2002) eller at løyvekravet bør fjernes jf. flertallet i Delingsøkonomiutvalget (2017). Denne konklusjonen har blant annet hvilt på en antagelse om at å oppheve adgangsbegrensningene vil fremme priskonkurranse. Samtidig viser utredninger som ser på kundenes valg av drosjer gjennomgående at kundene i stor grad forholder seg til «TAXI» som et varemerke, og i liten grad differensierer mellom sentraler. På gatemarkedene velger de i stor grad den første bilen som står på holdeplassen, uten å tenke nevneverdig på prisen jf. (Brunstad mfl., 2012, Aarhaug mfl., 2015, Kolesnyk og Mengshoel, 2011, Aarhaug mfl., 2013a). Altså hviler deler av konklusjonen om å fjerne behovsprøvingen, på en forutsetning som i alle fall delvis ikke er i samsvar med det en finner når en ser på kundenes atferd.

Ser vi på prisene som drosjesentralene tar på gateturmarkedet i Oslo, altså maksimalprisen som står på taksametret, er det klart at disse har steget i perioden august 2011 – januar 2019. Slik det kommer fram i figur 4.12 har prisene steget betydelig raskere for sentraler som i hovedsak betjener kunder på gate og på holdeplasser, enn prisene i resten av samfunnet. For sentraler som i tillegg til gate- og holdeplassesturene har et stort innslag av bestilte turer, har prisstigningen vært nærmere utviklingen i samfunnet for øvrig.



Figur 4.12: utvikling i «enhetspris» - en vektet taksameterpris sentraler i Oslo og Akershus, samt prisregulert område (15.08.2011 – 15.01.2019) (Hanssen og Hovland, 2019).

Figur 4.12 er konstruert med utgangspunkt i Norges Taxiforbunds priskartlegginger. Fra prisene sentralene oppgir å ha på taksametrene blir det beregnet en 'enhetspris'. Denne er en vektet pris basert på hvor mange timer de ulike prisene gjelder hos sentralene, og en drosjetur på 10 kilometer som tar 15 minutter, samt 0,2 ganger minstepris. For å se utviklingen i skilte priser hos sentralene er denne sammenliknet med en konstruert hypotetisk 'nasjonal pris' med utgangspunkt i gjennomsnittlig¹⁶ enhetspris i områder med fritak fra maksimalprisforskriften i september 2011. Denne prisen er så framskrevet med månedlige endringer i konsumprisindeksen (SSB, 2019b). Prisutviklingen i områder som følger maksimalprisen, satt av Konkurransetilsynet, er også tatt med merkelappen 'maksimalpris'. I konkurransetilsynets fastsettelse av maksimalprisen inngår både prisutviklingen i ikke prisregulerte områder og konsumprisindeksen, slik at det er ikke overraskende at et de viser et liknende mønster.

I hovedsak viser figur 4.12 at prisen som tas på taksameteret spiker stort. Per 15.januar 2019 har Oslo Taxi de laveste og Taxi 3 Romerike (som ofte er på gata i Oslo sentrum) de

¹⁶ Vektet etter antall løyver.

høyeste prisene. Prisen fra dyreste sentral er 43 prosent høyere enn prisen i prisregulerte områder. Gate- og holdeplassmarkedene er betydelige, og vi har tidligere anslått det til å omfatte en omsetning på om lag en milliard i Oslo i 2018. Dette er imidlertid bare en del av bildet, for samtidig er det også andre delmarkeder. Da særlig bestillingsturer (direkte- og forhåndsbestillinger), kontraktsturer og fastpristurer. På disse kontrakt- og fastpristurene er prisene gjennomgående lavere.

Noen sentraler gir en fast rabatt på kjøring bestilt via app eller bestillingsautomat, mens andre gir en garantert maksimalpris. For fastpristurene, typisk til og fra Gardermoen, ligger prisene også ofte betydelig lavere enn taksameterpris, og differansen mellom tilbudene fra sentralene er større. Noen, som Christiania Taxi, priser seg bevisst lavt på turer til og fra Gardermoen for å få bilene raskt tilbake til byen hvor de forventer mer omsetning, og for å bygge kundeloyalitet. Andre sentraler, som Bytaxi, Scandinavian Taxi og Taxi 2, gir ingen rabatterte turer fra Gardermoen og kjører i stedet på sine taksameterpriser. Prisdifferansen mellom drosjene som står tilgjengelig på Gardermoen er ofte så stor at drosjer fra dyreste sentral koster mer enn to og en halv gang det drosjer fra den billigste koster for samme tur. For maxitaxi (5-8 personer) er differansen mellom billigste og dyreste enda større. For kontraktskjøringa er prisene også vesentlig lavere enn taksameterpriser. I tråd med dette framgår det av intervjuene at oppnådd pris for drosjenes samlede kjøring har steget mindre enn taksameterpris i Oslo.

For gate og holdeplassmarkedet i Oslo virker det som den viktigste forklaringen på økning i priser, er konkurranse mellom alle andre sentraler enn Oslo Taxi om å tiltrekke seg løyvehavere¹⁷. Dette, kombinert med et lite prissensitivt marked hvor kundene ikke klarer å skille mellom tilbyderne, peker i retning av svært liten mulighet for å øke omsetningen ved å sette ned prisene. Fra sentralenes side virker det å være et gjennomgående ønske om lavere priser til publikum. Disse lar seg i liten grad realisere grunnet maktforholdet mellom løyvehaver og sentral, i alle andre sentraler en Oslo Taxi, som er eid av et stort antall løyvehavere i fellesskap. Ved å bytte til en sentral med høyere taksameterpriser, kan løyvehavere få en personlig gevinst, så lenge begge sentralene i utgangspunktet er fokusert på gateturmarkedet. Men totalmarkedet blir mindre.

Kundesegmentene som benytter gate- og holdeplassmarkedet er i utgangspunktet lite pris-sensitive. Sentralen som klarer å tiltrekke seg flere løyvehaverne får også økte inntekter, gjennom å ha flere løyvehavere som betaler sentralavgift. Dette gjør at sentralen har et insitament til å holde høyere priser uavhengig av om det skader omdømme til den enkelte sentral eller samlet inntjening i drosjemarkedet på sikt. I alle intervjuene, både med sentraler og løyvehavere, ble det pekt på at drosjemarkedet og publikum samlet ville vært tjent med lavere takster. Det blir også av noen pekt på at Oslo Taxi bare i noen grad og på noen bestemte holdeplasser blir valgt framfor et betydelig dyrere alternativ som er marginalt mer tilgjengelige.

For bestilte turer, inkludert turer bestilt på automat ved holdeplassen på Gardermoen, virker det å være en delvis fungerende konkurranse både på pris og tilgjengelighet. Samtidig blir det, som tidligere nevnt, påpekt at hovedkonkurrenten til den enkelte drosjesentral ikke er andre drosjesentraler, men Ruters kollektivtilbud og flytoget. I den konkrete kjørehverdagen er det dessuten nabodrosja som er konkurrenten for den enkelte sjåfør og løyvehaver, uavhengig av om denne tilhører samme eller en annen sentral. Prisene på

¹⁷ Samtidig virker det ikke som det er mangel på løyvehavere totalt sett. Dette spillet mellom sentralene går i hovedsak på å oppnå en nødvendig skala for å drifte økonomisk, og en nødvendig markedsandel for å få en bedre balanse i kjøringa. Mange løyvehavere søker seg aktivt over mot Oslo Taxi, som har lavere priser, men høyere utnyttelsesgrad. Oslo Taxi møter her 'andelstaket', slik at ansiennitetskravet i skrivende stund for å få overføring til Oslo Taxi er 18 år.

bestilte turer er lavere enn taksameterpriser, men det virker samtidig som at enkelte sentraler har vansker for å faktisk få løyvehavere til å kjøre på de oppgitte prisene.

Store deler av kontraktmarkedene i Oslo kjøres uten bruk av drosjer. Minibusser registrert som turvogner tar en betydelig del av det som i andre deler av landet ville vært drosjekjøring. Det er også en del som kjøres med handikapløyve. Dette blir i hovedsak forklart med kostnadsprofilen. En turvogn betales per time og har en sjåfør som mottar en fast lønn. Dette gjør at leveringssikkerheten er høyere - den som kjører har ikke mulighet til å finne en alternativ bruk av bilen på bestillingstidspunktet som gir mer gevinst. Så lenge volumet er tilstrekkelig stort vil prisene per tur også bli lavere. De delene av kontraktmarkedene som kjøres med drosjer har over tid fått betydelig negativ oppmerksomhet. I hovedsak er dette knyttet til at prisen som er lovet oppdragsgiver fra budgiver, vanligvis sentralene, er lavere enn prisen som den enkelte løyvehaver er villig til å kjøre for.

Sentralene som har denne kjøringa har begrensede mulighet for å presse løyvehaverne eller sjåførene til å kjøre. Det vil si at sentralene har de lovmessige rettighetene for å legge press på sjåførene, samtidig som de er lite villige til å benytte denne rettigheten fordi de frykter at løyvehaverne da vil melde overgang til andre sentraler.

4.5 Oppsummering drosje i Oslo

Drosjemarkedet i Oslo er karakterisert av at det private markedet for gate- og holdeplass-turer er veldig stort og sammensatt. Dette delmarkedet er ellers relativt begrenset i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjebestillingene, er det også dette delmarkedet som er mest utfordrende. I dette delmarkedet sliter mange av aktørene med lav kapasitetsutnyttelse og mange venter lenge mellom drosjeturene. Dette er et problem for de som kjører, men også for byen. Det er et betydelig misforhold mellom antallet drosjer og drosjeholdeplasser, og mellom antallet kunder og antallet tilgjengelige drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert, går på tomgang eller kjører rundt i sentrum på leting etter kunder. Dette problemet forventes bli verre dersom det kommer flere biler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for disse, er å sette opp prisene. Hadde de som kjører drosje hatt reelle alternativ til inntekt, ville det vært færre biler i sentrum, og mer omsetning på de bilene som til enhver tid var tilgjengelige. Problemet er at de som kjører ikke oppfatter at de har reelle inntektsbringende alternativer.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer. Hovedkonkurrenten, både på gata og holdeplasser, men også for bestilte turer, synes å være rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen består i første rekke av valg av transportmiddel. Når dette valget tas av kunden er merkevaren 'TAXI', uavhengig av hvilken sentral den er tilknyttet. I neste rekke kommer valg av drosje, og da er konkurrenten til den aktuelle drosjeføreren andre drosjesjåførere, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurransen mellom sentraler om kunder virker først og fremst å være tilstedeværende for turer fra Gardermoen og til Oslo, og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram på holdeplassen ved terminalen. Konkurransen mellom sentraler er også tilstede på delmarkedene for kontraktkjøring.

I Oslo vil det, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå, være en utfordring med mange drosjebiler i sentrum. Her fører mangel på egnede steder å parkere, til at drosjene etablerer uoffisielle og ulovlige holdeplasser og kjører uten passasjerer mellom turer, slik at en får et reelt gatemarked. Utfordringen er særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv, som ved Aker brygge, og i områder som Grünerløkka, hvor det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall prainger og bestillinger.

5 Diskusjon

5.1 Overordnet

Det er stor variasjon i hvordan drosjer reguleres, og hvordan dette regelverket håndheves, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringens forslag til ny regulering av persontransport utenfor rute innebærer en stor endring av gjeldende forskrifter, både for drosjer og tilstøtende løyvekategorier. Da særlig forslagene om å oppheve behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten, driveplikten, krav om økonomisk garanti og å redusere fagkompetansekravene til løyvehaver. Samt innføring av en sentral løyvemyndighet, alternativ til taksametre, og å slå sammen løyvekategoriene for drosje, selskapsvogn og transport av funksjonshemmede. Hverken den gjeldende, eller den foreslåtte reguleringen helt i ytterkantene av hva en finner av drosjereguleringer internasjonalt. Den gjeldende reguleringen i Norge er eksempelvis langt mer åpen for nyetableringer enn de kjente ‘medaljong-systemene’ (som de gule drosjene i New York). Med et fortsatt krav om taksameter, gitt at kjøredata fortsatt lagres og en stor del av omsetningen skjer med kort, vil det være et stykke igjen til de helt uregulerte markedene selv om disse nærmer seg.

Drosjeregulering i byområder har noen utfordringer uavhengig av tid og sted. Dette inkluderer blant annet at tjenesten er så enkel og intuitiv å tilby at den tradisjonelt har tiltrukket seg mange mindre seriøse aktører. Disse kommer i hovedsak til gate- og holdeplassmarkedene og i mindre grad til delmarkedene for bestilte turer. Samtidig gjør sosiale medier og andre digitale plattformer at det nå er langt enklere å etablere seg utenfor det regulerte markedet enn tidligere, også i delmarkedet for bestilte turer. I tillegg til dette kommer ridesourcing-selskapene, som Didi, Grab, Lyft, Ola og Uber, som er en historie for seg selv.

5.2 Diskusjon/perspektiv

Holdeplasser

I intervjuene som er gjennomført i arbeidet med denne rapporten, har det kommet fram et par problemstillinger som er særlig aktuelle i Oslo og i noen grad i andre norske storbyer. Det går på at holdeplassene i byen, ved knutepunkter som jernbanestasjoner, båtanløp (både regulære anløp og cruiseanløp) og flyplasser er svært viktige for drosjenæringa i dette området. I tillegg er praaing på gata et stort marked. Dette gjelder særlig der drosjeholdeplasskapasiteten er begrenset, som er tilfelle i Oslo sentrum. Som vist i kapittel 4 utgjør holdeplass- og gatemarkedet i Oslo i overkant av en åttendel av den samlede omsetningen for drosjer i Norge. Det er et betydelig marked. Dette er de vanskeligste markedene å regulere og der konkurransesituasjonen er svakest. Dette kommer særlig av at interaksjonen mellom kunde og drosje skjer hurtig der og da, gjerne i en trafikk situasjon. I tillegg er det slik at en bil som står på rett sted til rett tid vil framstå som et tilbud, uavhengig av om dette er del av det formelle markedet.

Fra Oslos side har det særlig blitt trukket fram at det er for mange drosjebiler i sentrum, både i forhold til antall holdeplasser, men også i forhold til antall kunder. Konsekvensen av for mange drosjer sammenlignet med antall plasser på holdeplassene eller knutepunktene,

medfører at det blir opprettet uregulerte holdeplasser og at drosjer kjører rundt i gatene for å finne kunder. Dette virker også å være situasjonen i andre norske storbyer, uten at dette er studert i detalj i arbeidet med denne rapporten.

Studiene som ser på hvordan kundene velger mellom drosjer på holdeplassene finner, som Kolesnyk og Mengshoel (2011) og en rekke andre studier, at kundene i liten grad klarer å skille mellom ulike tilbydere, at disse kundene som regel er lite prisbevisste, og at de har vansker med å orientere seg i markedet. Dette har vært en drivkraft for økte drosjepriser i Norge fra opphevingen av maksimalprisforskriften i de større byene i Norge¹⁸ fra mai 2000.

Utviklingen fra år 2000 viser at prisene i de største byområdene i Norge er høyere enn i resten av landet og at varierer mer enn i landet forøvrig. I Oslo varierer prisene også betydelig mellom sentralene, og de sentralene som i hovedsak står på holdeplassene eller søker gateturer har høyere priser. Enkelte sentraler skiller, i alle fall delvis, mellom priser for turer bestilt på holdeplass, og bestilte turer. Turene fra holdeplass eller gata er dyrere. I sum peker dette i retning av at Douglas (1972) og Shreiber (1975) sine økonomiske argumenter for å regulere pris og adgang til drosjetransport fra gate og holdeplasser, ikke er i strid med norske erfaringer. Motargumentet ble fremmet av Coffman (Coffman og Shreiber, 1977) og Williams (1980). Med henvisning til regulerte leiepriser i boligmarkedet, minimumslønn og jordbrukssubsidier argumenterer disse for at pris og kvantumsregulering skaper grunnrente og derigjennom et økonomisk effektivitetstap. Hvis vi bare ser på de norske erfaringene kan ikke dette argumentet kategorisk avvises, men det er heller ikke styrket. Hovedforskjellen mellom disse argumentasjonene går i mindre grad på beskrivelsen av hva som faktisk skjer, enn på om denne utviklingen er i samfunnets interesse eller ikke.

Teoretisk er det mulig at en løsning med flere biler, høyere priser og lavere lønninger er en mer effektiv (i den økonomiske betydningen av ordet), løsning, enn en løsning med lavere priser, færre biler og høyere lønninger. Basert på norske erfaringer er det liten tvil, om at markedsløsningen, med en mild praktisering av behovsprøvingen og frihet til sentralene til å sette priser for gate- og holdeplassmarkedene medfører flere biler og høyere priser enn det som ville vært tilfelle med en strengere praktisering av behovsprøvingen og prisregulering. Dette har også vært erfaringene i Finland, som nylig deregulerte prissettingen (Keto-Tokoi, 2019), og Nederland som deregulerte prissettingen i 2000 (Baanders og Canoy, 2010).

I forlengelsen av dette vil vi forvente at denne effekten vil tilta med mindre prisregulering som følge av flere sentraler. Samtidig kan det forventes dårligere lønns- og arbeidsvilkår, enn det som vil være tilfellet med prisregulering og strengere behovsprøving. Spørsmålet er om bedre tilgjengelighet, flere sysselsatte (med lavere lønner) og et kvalitetsmessig mer heterogent tilbud er goder som oppveier for dette på samfunnsnivå. I tillegg oppstår det spørsmål om kostnader knyttet til inndrivning av skatter og avgifter, samt andre kontrollkostnader som vil øke når antallet aktører i markedet øker.

Lønns- og arbeidsvilkår

Det er et stort sprik i omsetning og lønn per time i dagens drosjemarked. Det er i dag mange sjåfører og løyvehavere som ikke har tilgang til flere delmarkeder. De som har tilgang til flere delmarkeder er ofte de samme som har en akseptabel lønn og gode arbeidsvilkår. De som i hovedsak kjører fra gate- og holdeplassstjener ofte lite selv om de arbeider mye og med lange dager. En stor andel av dem som har en akseptabel lønn er tilknyttet

¹⁸ Fritak fra maksimalprisforskriften ble gitt der hvor det var grunnlag for at flere sentraler. Konkurransen mellom disse skulle presse ned prisene.

store sentraler, med en betydelig andel bestilte turer. De som tjener dårlig står i hovedsak på holdeplasser, eller kjører fram og tilbake i sentrumsgatene for å finne kunder. Forklaringen på lav lønnsomhet og tilhørende lav lønn, er i alle fall delvis at tilbudet ikke blir borte når etterspørselen er lav. Dette er et funn som er gjort flere steder i faglitteraturen som bekreftes av intervjuene. Det kan også illustreres av søkningen til å ta ut nye drosjeløyver i Danmark, som i likhet med dagens situasjon i Norge har et system med behovsprøving og god (kanskje bedre) tilgang på arbeidskraft. Antall søkere om nye løyver er svært stort (44 372), sett i forhold til antall nye løyver som blir delt ut. Det blir delt ut 150 nye løyver i kvartalet i en treårs periode (Norges Taxiforbund, 2018).

Vi har sett at aktører i Oslo peker på at det var betydelig bedre tilgang på gode sjåfører for bare noen år siden, sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan henge sammen med at arbeidsledigheten har gått ned. Fra drosjenæringas side blir det påpekt at det er relativt lite å tjene på å kjøre som drosjesjåfør. Det å kjøre lange arbeidsdager med lav lønn er ikke attraktivt i dagens arbeidsmarked. Samtidig er det fremdeles tilgang på arbeidskraft. I Oslo-området har det i stor grad blitt rekruttert personer med forholdsvis kort oppholdstid i landet og få andre tilgjengelige yrker å velge. Mange av dem som i dag er tilknyttet næringa, men har mulighet for alternative jobber slutter. Samtidig er det ikke nok å gjøre for de resterende. Disse ender opp med å kjøre lange dager, med få kunder, ettersom alternativet deres ofte er å gjøre ingenting og å få støtte av NAV.

I Oslo Taxi er det nok å gjøre og høye nok priser til at en kan få en bra omsetning dersom en står på. En høy omsetning betyr imidlertid også her lange arbeidsdager. Drosjesjåførene mente at de i dag hadde arbeidsdager på mellom 12 og 14 timer for å oppnå samme inntekt som de for noen år siden tjente inn på en åtte til ni timers dag. Sjåførene arbeider også nesten hver helg da prisene og kundegrunnet er større i dette tidsrommet enn vanlig hverdag og kveld.

Alle vi har intervjuet har pekt på at prisnivået burde reguleres og at toppsatsene burde settes til et lavere nivå enn det som er tilfellet med dagens takster. Gitt dagens situasjon, med konkurranse om å tiltrekke seg flest løyvehavere, presses drosjeprisene opp. Likevel er det flere løyvehavere som får økonomiske problemer. Dette forklares i hovedsak med at flere løyvehavere mangler nødvendig kompetanse for å drive en bedrift, som et enkeltpersonforetak er. En beskrivelse er at løyvehavere fort havner i 'kontantstrøm-fella' og får problemer med å sette av nok penger til å dekke MVA, skatt, lønn, forsikringer lån og avdrag. Dette blir forklart ved at de bruker penger fra omsetningen til å dekke andre økonomiske forpliktelser. Avhengig av hvilken sentral en er tilknyttet, kommer utbetalingene fra kortterminalene og kontraktskjøringa enten daglig, ukentlig, hver 14. dag eller hver måned. Felles for flere av beskrivelsene av den økonomiske situasjonen for løyvehavere, er at det blir pekt på at det er mange konkurser som kunne vært unngått, og at det er et behov for en økonomisk garanti knyttet til løyvene. Samtidig foreslås kravet om denne garantien opphevet av departementet (Samferdselsdepartementet, 2018).

Drivkraftene bak et høyt tilbud og en lav lønnsomhet i deler av drosjemarkedet, virker å være: 1) Manglende alternativer for sjåførene og løyvehavere til å livnære seg med noe annet enn å kjøre drosje – alternativet er å være uten inntekt eller oppsøke NAV. 2) Manglende kompetanse til å drive næringsvirksomhet, inkludert kortsiktighet – hvor løyvehavere ender opp med å ikke klare å sette av nok midler fra omsetningen til periodiske utgifter. 3) Lønnsstrukturen – lønnen til sjåførene er en andel av omsetninga, eller drift som selvstendig næringsdrivende. Lønnsstrukturen gjør at det i praksis ikke koster løyvehavere noe å ha en sjåfør ansatt og stående en time ekstra da det påløper lønnskostnader først når en kunde setter seg inn i bilen. Dette kan løses ved å endre lønssystemet i markedet fra dagens rent provisjonsbaserte system, til en lønn som er en kombinasjon av fastlønn/timelønn og provisjon. Det betyr at en går fra at den som kjører

kun får lønn som andel av omsetningen, til at de betales en sats per time, kombinert med en andel av omsetningen. Dette vil også kunne regulere antall ansatte sjåfører da man relativt raskt vil erfare at det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt at sjåfører er ute på tider av døgnet hvor trafikkgrunnet er for dårlig til å dekke sjåførens lønn og sosial kostnader. Samtidig løser ikke dette hele problemet, fordi mange av løyvehaverne i hovedsak kjører selv.

Lønns- og arbeidsvilkårene i drosjenæringa virker å henge sammen med hvilke alternativer personene som er aktive i næringa har i arbeidslivet ellers. I dag er virkemidlene for å holde lønns- og arbeidsvilkårene anstendige en kombinasjon av behovsprøving, tariffavtale og takster. Ingen av disse virkemidlene treffer særlig godt. Behovsprøvinga er utilstrekkelig, fordi biler i veldig liten grad blir tatt ut av markedet når det er lite å gjøre. Dette kunne (delvis) vært løst med reserveløyveordningen, men denne er i praksis avskaffet i Oslo. Tariffavtalen gir ingen fast lønn, og en stor del av de som kjører er uansett ikke dekket av tariffavtalen fordi de er selvstendig næringsdrivende. En økning i takstene gir økt omsetning på kort sikt, mest for den som setter opp takstene først, og særlig på gatemarkedet. Samtidig bidrar økning i takster til lavere etterspørsel på sikt og derigjennom lavere kapasitetsutnyttelse for alle drosjene – fordi kundene i hovedsak forholder seg til 'taxi' og ikke den enkelte tilbyder. En prisøkning hos én sentral, resulterer i en etterspørselsreduksjon for alle løyvehaverne tilknyttet alle sentralene. Dette er et vanlig insentivproblem.

Uten behovsprøvinga vil flere ta ut løyve. Det er allerede i dag lange søkerlister på drosjeløyve i Oslo. I hovedsak forventes de fleste nye løyvehavere å kjøre på gate- og holdeplassmarkedet. For tilbydere i dette delmarkedet er det mest naturlig å være selvstendig næringsdrivende, med lavest mulige kostnader, med andre ord i den grad det vil være mulighet for å ikke være tilknyttet en sentral og om mulig, unngå taksameter. Insentivene peker da videre i retning av å sette prisen så høyt som mulig. Men det er liten grunn til å forvente at lønnsomheten går opp, fordi dette blir mer enn kompensert av økt ventetid. Antagelig er den direkte effekten av behovsprøving som reguleringsform på lønns- og arbeidsvilkårene begrenset. Men virkningen av antallet biler i markedet er svært viktig. Det synliggjøres blant annet under Ramadan, hvor tilbudet av biler i gatemarkedet går ned i Oslo og utnyttelsesgraden og lønnsomheten går opp.

Skal en heve lønnsnivået, må utnyttelsesgraden opp, eventuelt må det offentlige gi tilskudd. Utnyttelsesgraden kan økes enten ved å redusere antall biler eller ved å redusere antall timer bilene er i trafikk. Dette kan gjøres enten ved å regulere antall biler ned i Oslo (en reell behovsprøving) som foreslått av Bymiljøetaten (2018) (eller strengere), øke kompetansekravene (slik at færre kvalifiserer seg), detaljregulering av kjøremønstrene lokalt, eller ved å endre krav om organisasjonsform og parallelt innføre kjøre- og hviletidsbestemmelsene og en minstelønn per time samt innføre maksimalpriser. Alle disse forslagene krever en betydelig markedsinngripen fra sentrale- og lokale myndigheter. En frikonkurranseløsning vil forventes å peke i retning av økt press på lønns- og arbeidsvilkår, både på gate- og bestillingsmarkedene,.

Konkurransen om alternativ bruk av bilene (i ulike delmarkeder)

I norske byer har det ved gjentatte anledninger vært anbud, særlig på pasienttransport, hvor vinnende tilbyder ikke har klart å levere oppgitt kapasitet til oppgitt pris. Dette gjelder også enkelte deler av TT-transporten i Oslo. I hovedsak blir dette forklart med ansvarsfordelingen mellom sentralene, løyvehaverne og sjåførene. Dette er særlig aktuelt når sentralen ikke er eid og styrt av løyvehavere. Sentralene har i dag begrensede muligheter til å instruere løyvehaverne i hva de skal gjøre. De har myndighet til å pålegge førerne kjøreplikt, men begrenset mulighet til å håndheve dette. Sentralene frykter løyveflukt til konkurrerende drosjesentraler dersom kjøreplikt innføres. Tilsvarende har løyvehaver begrenset mulighet

til å observere en ansatt sjåførs valg. I hovedsak er løyvene den økonomiske enheten for operative beslutninger, mens det er sentralene som er kontraktspart, med blant annet helseforetakene. En situasjon som kan oppstå ved en slik organisering og lave takster på anbudskjøringen er at en tur blir innmeldt på systemet, men uten at noen sjåfører ønsker å ta turen. Bilførerne, enten det er ansatte sjåfører eller løyvehaver, oppfatter at det er mer økonomisk gunstig å vente på en fullpris 'taksametertur' enn å kjøre en kraftig rabatterte kontraktstur. Konsekvensen av dette systemet er at kunden og oppdragsgiver ikke får levert den transporttjenesten de har krav på. Denne situasjonen er mulig å unngå, enten ved at sentralene får mer myndighet over løyvehaverne, for eksempel gjennom økt bindingstid, altså at tiden løyvehavere forplikter seg å være tilknyttet en sentral øker, eller at kontraktene omdefineres til å betale for kapasitet og å sette krav om timelønn for de som skal kjøre, tilsvarende det som vil være tilfellet for turvogn.

I distriktene er utfordringen med kontraktkjøring i større grad fravær av kapasitet. Det er få eller ingen alternative tilbydere på anbudspakkene, og tilgjengelig bilkapasitet er satt. Er alle bilene låst til skolekjøring, kan ingen kjøre pasienter eller motsatt. Det kan derfor stilles spørsmål ved om dagens anbudsorganisering er en riktig måte å organisere slike kjøp på, særlig der antall potensielle tilbydere er lavt og tilkjøringskostnadene betydelige jf. (Aarhaug, 2015).

Det er også påpekt at en del private turer, fastpristurer og forhåndsbestilte turer blir valgt bort av sjåførene, til fordel for å stå på holdeplass. Det gjelder særlig biler tilknyttet sentraler med betydelig differanse mellom pris på bestilte turer og taksameterpris. Dette kan løses ved å gi sentralene mer makt over de som kjører, noe som ble pekt på som en løsning av noen av våre informanter.

Sentraler

I dagens drosjeregulering bestemmer den enkelte fylkeskommune om det skal opprettes drosjesentraler. Sentralene har flere ulike funksjoner og regelverk å forholde seg til. I hovedsak er disse lokale. Oslo har en egen lokal drosjeforskrift fra 2013 som ble utformet med hensikt å rydde opp i mange av de problemene som eksisterte i drosjenæringa. Sentralene i Oslo har ulik organiseringsform og eierstruktur. Oslo Taxi er eid av nesten alle tilsluttede løyvehavere, mens andre sentraler er eid av én løyvehaver (som Bytaxi) eller en kombinasjon av løyvehaver(e) og investorer (som Christiania Taxi), eller av rent (utenlandske) investorer (som Norgestaxi).

Sentralene fungerer som en merkevare utad for løyvehaverne. Det er sentralenes navn som står på bilene og taklampa. For bestilte turer fungerer sentralene som formidlere, enten direkte ved at kundene ringer sentralen eller bestiller via callsenter, sentralens app, annen elektronisk bestilling, eller indirekte ved at sentralen inngår avtale med andre sentraler eller tjenesteleverandører for å tilby slike tjenester (som Mivai). Sentralene fungerer også som kontaktpunkt for hittegods, klager osv. fra publikum, og for kontrollvirksomhet fra løyvemyndigheter, politi, skattevesen, SSB med flere. Sentralene lagrer også data fra taksameterne som årlig sendes løyvemyndigheten og skattemyndighetene. I tillegg har mange sentraler en del ekstrafunksjoner, som støtte for løyvehaverne, som regnskapskontor eller formidler av regnskapstjenester, vaktordninger og sosiale funksjoner for sjåfører og løyvehavere.

Sentralene er viktige i organiseringen av bestillingsmarkedene og kontraktmarkedene. De kobler sammen tilbydere og etterspørere som ikke er på samme sted til samme tid. I denne koblingsfunksjonen ligger det store nettverksøkonomiske effekter. Disse er imidlertid langt mindre diskutert i den akademiske litteraturen enn gate- og holdeplassmarkedene. Noe av

forklaringen er antagelig at markedssviktene er færre, at disse markedene internasjonalt ofte blir regulert uavhengig av drosjene som opererer på gate og holdeplasser.

I Norge er det først og fremst SNF (Hong, 2012, Brunstad mfl., 2012) som siden 2000 har skrevet om konkurranse mellom sentraler på et mer prinsipielt grunnlag. Samtidig har konkurransen mellom sentralene inngått som en mindre del i de fleste regionale analysene som har med praktiseringen av behovsprøvingen å gjøre. Funnene fra denne litteraturen er i hovedsak at det er svært vanskelig for små sentraler å konkurrere med den største sentralen. Dette gjelder både med hensyn til å være attraktiv for løyvehavere, og når det gjelder å være attraktiv for kundene og for å kunne levere tilbud til offentlige anbud. Funnene peker også i retning av at markedene i hovedsak er lokale slik at sentral som har biler i nabobyen i liten grad er en relevant tilbyder. Dette peker i retning av behov for å regulere sentralenes markedsrett eller å legge til rette for at forhåndsbestillinger skjer på en sentralovergripende måte fordi kundene vektlegger tilgjengelighet høyere enn pris (jf. Mivai). På den andre siden oppgir de fleste sentraler at de opplever at det subsidierte rutegående kollektivtilbudet er deres hovedkonkurrent, ikke de andre drosjesentralene. Dette peker i retning av at regulering av drosjesentraler bør ses i sammenheng med tilbudet av og reguleringen av andre transportmidler. Det kan også bety at markedsdominans i dette delmarkedet er et mindre problem ved at konkurransen i større grad er intermodal.

I kontraktmarkedene er det sentralene som leverer tilbud og som konkurrerer. For konkurranse i disse delmarkedene er det altså nødvendig med flere sentraler som er tilstrekkelig store til å levere tilbud.

Argumentene for et krav om sentraltilknytting viser til forhold som er helt reelle i en norsk by som Oslo. I hovedsak å motvirke enpersonsaktører i gate og holdeplassmarkedene, men også argumentasjon om et gjenkjennbart kontaktpunkt og kontrollmuligheter. Dette blir påpekt i intervjuene, og har tidligere blitt påpekt fra løyvemyndighetenes side. Argumentene mot, er usikre. Det er opplagt at andre aktører enn sentraler kan formidle turer, men det er ikke opplagt at å fjerne det etableringshinderet kravet om sentraltilknytning utgjør, er verdt mer enn de økte kontrollkostnadene forbundet med å kontrollere enkeltstående løyvehavere.

Kontroll

Det er liten grunn til å tro at de som driver persontransport utenfor rute verken har bedre eller dårligere skattemoral enn resten av befolkningen. Erfaring fra Oslo viser at aktiv kontroll og bedre kontrollmuligheter har medført at det er vanskeligere å komme unna med overtramp, som skattesvindler og trygdejuks jf. (NØF, 2018), noe som igjen kan antas å virke positivt på seriositeten i bransjen.

Drosjenæringa var tidligere svært vanskelig å kontrollere. Det var mange små aktører, mye kontanthåndtering, en lite transparent prisstruktur og lett manipulerbare måleinstrumenter. Dette er ikke lengre tilfellet. Data om hver enkelt tur, inkludert tid, sted og distanse blir lagret, sammen med informasjon om hvem som kjørte og med hvilken bil. Dette blir kartlagt gjennom taksametrene som blir kontrollert av Justervesenet. Dataene blir lagret av sentralene, som kontrollerer dem både av egeninteresse og som en del av sin rapportering til myndighetene. Dette har en direkte kostnadsside for drosjene, i form av avgifter for kontroll og krav om sentraltilknytning. Samtidig medfører dette økt skatteinngang, reduserte kontrollkostnader for myndighetene og et mer ordnet arbeidsliv.

Om noe, peker erfaringene fra liberaliseringen i Sverige i retning av økt behov for kontroll og kontrollmekanismer, om en går bort fra adgangsreguleringen (SOU, 2016).

Ut i fra intervjuene synes kravet om løyvegaranti å være et godt tiltak for å beskytte kreditorer, inkludert offentlige myndigheter som skattemyndighetene. Kompetansekrav, og

dokumentert kunnskap om det å drive som selvstendig næringsdrivende, framstår som tiltak som blir viktigere dersom ansiennitets-kravene bortfaller. Krav til økt kompetanse, særlig om økonomistyring, ble påpekt i flere intervjuer som viktig.

5.3 Alternative reguleringer

For å kunne diskutere alternative reguleringer på en mer enhetlig måte har vi utarbeidet fire scenarioer for å illustrerer hvordan ulike strategier løser ulike problemer og gir ulike utfordringer. *Scenario 1*, beskriver en situasjon med oppheving av muligheten for å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018). *Scenario 2*, er en situasjon kjennetegnet ved delvis oppheving av behovsprøving, og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning og prisregulering, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling). *Scenario 3*, beskriver strengere behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver og sentraler, men en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris. *Scenario 4*, beskriver en situasjon uten behovsprøving, men med en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og løyver som eies av sentralene og minimumsstørrelse for sentralene.

Dagens situasjon. Delvis behovsprøving, prissetting i markedet, relativt liberal praksis for opprettelse av sentraler, lave kompetansekrav for sjåfører og løyvehavere.

Disse ulike scenarioene er sammenlignet med hensyn til kundenes opplevelse av markedet på gate- og holdeplass, bestilte turer og kontraktmarkedet. I scenarioene vurderes også reguleringens effekt på lønns- og arbeidsforholdene for sjåførene, og myndighetenes mulighet til å føre kontroll med næringa (i praksis å kreve inn skatter og avgifter, men også å etterprøve andre avvik, som kjøring med et kjøretøy med reelle utslipp i en nullutslippsone osv.). Scenarioene er diskutert ut i fra forventede konsekvenser i markedet i Oslo.

5.3.1 Scenario 1 - Oppheving av krav til foretaksform, behovsprøving og sentraltilknytning

Det finnes mange måter å organisere drosjevirkosomhet på. Noen alternativer framstår som mer aktuelle enn andre. Et spørsmål er hvilken fordeling en vil få på de ulike delmarkedene. I dette scenarioet antas en oppheving av behovsprøvingen, krav om enkeltmannsforetak og sentraltilknytning. Altså at en i tillegg til endringene som ble gjennomført i Sverige, ikke har anledning til lokale krav om 'redovisningscentraler' (som tilfellet er i Sverige), minimums antall biler for en løyvehaver eller maksimalpriser.

Vi starter med å anta at hovedtendensen vil være en økt differensiering, i tråd med erfaringene fra Sverige.

Gate- og holdeplass

Hovedtendensen her forventes å være at en i stadig større grad går over til minst integrerte selskap, det vil si selskap hvor ansvar, kostnader og beslutninger fordeles på lavest mulig nivå. Med andre ord at de ligger på løyvehaver og sjåfør. Vi forventer lavere kvalitet på kjøretøy og mindre kvalifisert personell i tråd med erfaringene internasjonalt (Sverige før innføringen av kvalitets- og prisregulering framstår som et eksempel). Samtidig som dette skjer, er det forventet at etterspørselen for dette delmarkedet som helhet blir stadig mindre, ettersom informasjons- og bestillingsapper blir stadig mer utbredt og det vil være mer attraktivt å kjøre turer som er formidlet via disse enn å vente på holdeplassene. Samtidig forventes ikke tilbudet å falle tilsvarende. Informasjonsasymmetrien gjør at er gatemarkedene uoversiktlige, og at det kan la seg gjøre å ha en forretningsmodell som i hovedsak går på å utnytte kundenes manglende evne til å skille mellom ulike typer tilbydere. Alternativene er da enten å tilby noe som framstår som synlig høyere kvalitet til en høyere eller forutsigbar pris, eller å i større grad knytte seg til formidlere av forhåndsbestilte turer. Her vil det være et spørsmål knyttet til taksameter. Om det ikke er taksameterkrav, vil de som har mest å tjene på å ikke ha en etterprøvbart taksameterløsning være de som opererer på disse segmentene. Dette peker i retning av høyere priser for publikum og en overgang til svart økonomi, men at denne delen av markedet blir redusert på grunn av informasjons- og bestillingsapper.

Bestilling

For kundene som bestiller drosje, framstår den største usikkerheten i utfallet i å være om, eller i hvilken grad bestilte turer vil være statistisk registrerbare og etterprøvbare for skattemyndighetene, kombinert med i hvilken grad kvalitetskrav, som kjøreseddel og kjøretøytekniske krav blir håndhevet. Om taksameterkravene blir lempet på er det rimelig å anta at det blir betydelig vanskeligere å håndheve skatt og avgiftskrav for turer formidlet via andre aktører enn sentraler. Hovedretningen for dette scenarioet er lavere priser for publikum, men også en overgang til svart økonomi. I hvor stor grad dette skjer, vil antagelig avhenge av hvilke krav som settes til aktørene. Scenarioet peke mer i retning av en differensiering i tilbudet publikum stå overfor. Differensieringen vil gå mellom ikke-dedikerte biler og selvstendige enebilsaktører på deltid på den ene siden og store aktører med høy kvalitet på den andre.

Kontrakt

For kunde på kontraktmarkedene vil en fjerning av kravet om sentraltilknytning, sammen med adgangsreguleringen, antagelig føre til en profesjonalisering. Kanskje i retning av mer integrerte selskap. Dette vil avhenge av hvordan kravene til betaling av de ansatte blir formulert i anbudsdokumentene. Aktører som i dag ikke opererer som drosjesentraler, tur- eller busselskaper, forventes ikke etablere seg i dette markedet. Dette kan bety at konkurransen om kontraktene blir bedre i byer, og dårligere i distriktene.

Lønns- og arbeidsforhold

Hovedforventningen er en overgang til færre ansatte sjåførere og flere som opererer som selvstendige løyvehavere. Forventningen er at antall aktører, både formidlere og utøvere, vil øke. Etterspørselen i markedet forventes å øke noe, særlig generert trafikk i bestillingsmarkedet, men ikke like mye som tilbudet forventes øke. I sum betyr dette at det blir flere aktører som kjemper om et begrenset marked. Dette peker igjen i retning av økt press på å ta snarveier, for å få økonomien til den enkelte aktøren til å gå rundt. Det vil si en økt tilbøyelighet til å kjøre svart.

Kontroll

Forventningen er at mulighetene for å drive kontroll av virksomheten, både med hensyn til økonomisk seriøsitet, men også bruk av forskriftsmessige kjøretøy, overholdelse av miljøkrav og så videre, blir vanskeligere. Dette gjelder både for publikum, som vil ha større utfordringer i å skille mellom en lovlig og en ulovlig aktør, og for myndighetene som vil ha flere aktører å forholde seg til.

Oppsummert

Forventningen i scenario 1 er at volumet transport øker, kundene blir tilbudt mer transport og kjøper mer. Samtidig forventes det at prisene på gate- og holdeplassturer øker. Lønns- og arbeidsvilkårene blir dårligere. Prisene på turer bestilt via en sentral eller annen turformidler forventes å falle og å bli mer differensierte. I hvilken grad disse effektene fanges opp i statistikk over aktivitet og omsetning, avhenger i stor grad av i hvilken grad det vil være mulig å kjøre utenfor den regulerte økonomien. Antagelig vil det være en dreining i etterspørselen fra gate- og holdeplassturer til turer bestilt via en formidler. Det er store spørsmål knyttet til håndheving av reguleringer knyttet til skatter, avgifter og miljøkrav. Lokale utfordringer, som lite tilgang på holdeplasser, og generell knapphet på areal i sentrum, blir vanskeligere å adressere med lokale reguleringer.

5.3.2 Scenario 2- Utvalgte momenter fra dansk og svensk modell

En alternativ løsning til regjeringens forslag er å plukke litt fra de danske og svenske reguleringene, med utgangspunkt i hvordan disse fungerer i Stockholm og København. Her er forslaget å ha en plikt til sentraltilknytning og å sette en minimumsstørrelse på sentralene (redovisningscentral) som i Stockholm (i København er antallet sentraler regulert) og å innføre en bindende maksimalpris som i København, som er en litt strengere maksimalpris, enn det som blir praktisert i Stockholm (i Stockholm er det egentlig ikke en maksimalpris, men det er en jamførpris, som det er pålagt å informere om og som ikke kan være høyere enn et visst beløp). Samtidig innebærer løsningen at det er krav til taksameter som i Danmark (det er litt strengere krav til taksametrene i Danmark enn i Sverige) og strengere kvalifikasjonskrav for førere enn dagens krav. I tillegg er det ingen behovsprøving, og heller ingen krav til enkeltpersonforetak som selskapsform.

Gate- og holdeplass

En minimumsstørrelse på sentralene (for eksempel 50 drosjer) vil dempe de negative effektene med 'friåkare' som man observerte i Sverige de første årene etter at antallsreguleringen ble avskaffet der. En maksimalpris, på et nivå som ikke er veldig avvikende fra dagens maksimalpriser, vil antagelig øke bruken av drosje på gate og holdeplass noe, men effekten vil være å gjøre tjenesten mer publikumsvennlig. Det blir vanskeligere å velge feil, fordi alternativene blir bedre. Løyvehaverne vil ikke ha mulighet til å sette sentralene, selv ikke de små, opp mot hverandre og derigjennom presse opp prisene.

Bestilling

I bestillingssegmentene vil effekten være at det blir mulig å etablere alternative tilbud dersom en har tilgang på tilstrekkelig kapital. En vil kunne etablere en ny sentral, subsidiere løyvehavere i tilstrekkelig antall til at en kan etablere et konkurrerende tilbud, fordi antallsbegrensningen er tatt bort. Samtidig er de negative effektene av et eventuelt monopol på

turformidlingssiden dempet av maksimalprisen. Det er derfor begrenset mulighet til å ta ut markedsmakten i høyere priser.

Kontrakt

Kontraktmarkedet forventes å bli mindre berørt av en slik regulering. Hovedforskjellen sammenlignet med dagens situasjon vil være at forhandlingsmakten mellom løyvehaverne og sentralene forskyves i favør av sentralene, ved at løyvehaverne i denne situasjonen har mindre å tjene på å bytte fra en sentral med en kontrakt. Alternativet, som er å stå på gata, er også på kort sikt mindre attraktivt. En sentral som tilbyr en høyere utnyttelsesgrad vil framstå som mer attraktiv.

Lønns- og arbeidsforhold

Sammenlignet med dagens situasjon, er det usikkert hvordan dette vil slå inn på lønnsnivået. At utnyttelsesgraden forventes å øke, peker i retning av et høyere lønnsnivå. Samtidig er forventningen at flere vil søke seg til å kjøre drosjer. Hvilken av disse effektene som vil være sterkest, er vanskelig å si.

Kontroll

Taksameterkrav, som i Danmark, vil gjøre at det fortsatt vil være vanskelig å kjøre svart, og antagelig vanskeligere enn i dag. Dette peker i retning av reduserte kontrollkostnader for myndighetene, men økte kontrollkostnader for aktørene. Spørsmålet i en slik situasjon er hvordan kvalitetskravet skal håndheves.

Oppsummert

Scenario 2 demper de negative effektene som forventes i scenario 1. Sammenlignet med dagens situasjon forventes scenario 2, i likhet med scenario 1, å gi et økt tilbud, men med mindre overgang vekk fra gate- og holdeplassmarkedet. Behovet for lokal regulering av holdeplasser og bytrafikk opprettholdes. De negative effektene på lønns- og arbeidsforhold og mulighetene for kontroll forventes å bli vesentlig mindre i scenario 2 sammenlignet med scenario 1, i hovedsak grunnet mer seriøse aktører, som en konsekvens av bedre mulighet for kontroll.

5.3.3 Scenario 3 – Strengere regulering

I scenario 3 er det innført en bindende behovsprøving, det vil si en antallsregulering hvor antallet drosjer reduseres når aktiviteten i markedet går ned og økes når aktiviteten i markedet går opp. Antallsregulering ut ifra arbeidsmengde, vil resultere i at det er driftsgrunnlag for kanskje 1 400 ordinære drosjebiler i Oslo i dag, så dette legges til grunn¹⁹. I tillegg innføres det en maksimalpris som er bindende (altså lavere enn de høyeste prisene i markedet i dag). Krav om enkeltpersonforetak som driftsform videreføres med fortsatt krav om løyvegaranti. Antall sentraler reguleres strengere enn i dag. Krav om sentraltilknytning og taksameter videreføres. Kompetansekravene og vandelskravet fra politiet til sjåførene og løyvehaverne blir strengere enn i dag

¹⁹ Tallet 1 400 tas som et eksempel, basert på forslag fremmet i intervjuene, og en sjablongmessig vurdering av markedsutviklingen siden 1998.

Gate- og holdeplass

Forventningen er at pris i disse markedene vil være lik taksameterpris, men at utnyttelsesgraden på bilene vil være vesentlig høyere. Bilenes ventetid på holdeplassene går ned. Prisene på holdeplass går ned. Kvaliteten på bilene som står på holdeplassene forventes gå opp. Tilbud forventes å være tilnærmet lik etterspørsel med unntak av noen timer, natt til lørdag og natt til søndag.

Bestilling

Det blir lite endring fra i dag, for publikum. Antagelig kan det bli et noe dårligere tilbud på fastprisavtaler, siden insentivene for å tilby tilbudsturer i stedet for å ha tomkjøring går ned. Samtidig vil flere biler reelt være tilgjengelig for forhåndsbestilling, enn i dagens situasjon, fordi flere vil tilknyttes større sentraler. Da vil gjennomsnittlig ventetid for en bestilt drosje gå ned.

Kontrakt

Scenario 3 har en usikker effekt på kontraktmarkedet. Det blir antagelig redusert konkurranse på offentlige kontrakter som følge av færre tilbydere. Spørsmålet er knyttet til i hvilken grad drosje blir erstattet av tilbud med andre typer kjøretøy for kontraktkjøring. Forhandlingsmakten forskyves fra sentralene til løyvehaverne, fordi kapasitet blir mer kritisk på kontraktmarkedene. Dette peker i retning av økte priser isolert sett, men avhengig av hvilke restriksjoner som blir lagt på antall sentraler og overgang mellom sentraler.

Lønns- og arbeidsforhold

Det forventes en klar forbedring i lønns- og arbeidsforholdene. Høyere utnyttelsesgrad gir bedre lønn og kortere arbeidsdager. En reell behovsprøving vil også gjøre risikoen forbundet med å investere i biler lavere.

Kontroll

Kontrollutfordringene vil antagelig være noe lavere enn i dag, men dette avhenger av hvilke krav som stilles til taksametrene.

Oppsummert

Scenario 3 framstår som mer attraktivt enn scenario 1 og 2, for drosjenæringa, men litt mindre attraktivt for publikum enn scenario 2, ved at det kan oppstå kapasitetsproblemer enkelte netter og at prisnivået holdes på dagens nivå. Samtidig dempes dette av at kvaliteten forventes å øke. For offentlige kjøpere av drosjetjenester er dette scenarioet mer usikkert. Kvaliteten forventes å øke, men prisene forventes å ligge på dagens nivå, avhengig av konkurransen mellom sentralene.

5.3.4 Scenario 4 – Ansatte sjåførere og integrerte selskap

Scenario 4 er satt sammen av momenter som har blitt foreslått av drosjesjåførere (ikke løyvehavere) i intervjuer foretatt i arbeidet med denne rapporten, samt Aarhaug mfl. (2012) og Aarhaug mfl. (2015). Dette inkluderer å innføre kjøre- og hviletidsbestemmelser for drosjetransport med liten bil. Videre foreslås det et alternativt lønssystem, med en fastlønn per time, og en bonus for tid med passasjer. Det foreslås også en organisering uten løyvehavere, det vil si at sjåførene er fast ansatte, som sjåførere og sentralene (eller lignende)

er arbeidsgivere. I dette scenarioet er det ikke mulig å etablere seg som selvstendig næringsdrivende med under fem drosjebiler.

Gate- og holdeplass

For publikum vil det være redusert tilbud i lavtrafikkperiodene, altså færre virksomme drosjer som står og venter på holdeplass. Det kan muligens oppstå knapphet på biler natt til lørdag og natt til søndag, men ellers vil det være tilstrekkelig dekning. Risiko overføres fra sjåføren til bileier.

Bestilling

Liten eller ingen endring fra dagens situasjon. Det blir viktigere for sentralene å holde aktivitetsnivået (utnyttelsesgraden) på bilene oppe, slik at det blir mindre attraktivt å være sentral med fokus på gatemarkedet. Dette peker i retning av færre og større enheter, som burde gi et bedre tilbud på bestillingsmarkedet.

Kontrakt

Dette scenarioet gjør det å kjøre i kontraktmarkedet langt mer attraktivt enn dagens situasjon. Kontraktmarkedene med mer forutsigbare turer, vil bli foretrukket framfor venting på potensielt godt betalte turer på holdeplasser.

Lønns- og arbeidsforhold

Vesentlig bedre lønns- og arbeidsforhold. Inntektsrisikoen forskyves fra den som kjører til den som eier bilen. Et potensielt problem for arbeidsgiver er å kontrollere at biler som er påmeldt systemet faktisk tilbyr turer til publikum.

Kontroll

Det blir enklere å kontrollere fordi tilbudet er organiserte aksjeselskap av en viss størrelse. Dette gir færre kontrollpunkter. Samtidig er insentivene til å ta snarveier i beslutningene som tas på drosjenivå redusert. Sentralen kan ikke styre om sjåføren faktisk kjører og tar opp kunder, eller om de bare innkasserer timelønn. Lønn er ikke lenger direkte avhengig av transaksjonen fra den enkelte kunden. Skillelinjene mellom buss og drosje blir mer uklare. Dette kan gi utfordringer i grensdragningen mellom anbudsutsatt kollektivtransport og kommersiell kjøring, i likhet med ekspressbussmarkedet. Utfordringer for drosjeselskap som har forsøkt denne forretningsmodellen tidligere, peker i retning av at det vil være nødvendig med kontroll med bruk av innleid arbeidskraft og arbeidskontrakter.

Oppsummert

Scenario 4 er en situasjon som løser de utfordringene drosjenæringa har med lav lønn, og tilbud på dårlig betalte turer og er veldig godt tilpasset kjøring på kontrakter. Organiseringen blir tilsvarende slik som buss- og delvis turbilnæringa er organisert i dag. Fra løyvehavere har det blitt stilt spørsmål ved om en slik løsning vil medføre store utfordringer i å få sjåfører til å faktisk kjøre i gatemarkedet. Det vil også være en utfordring knyttet til etablering av selvstendig næringsdrivende, som vil undergrave et slikt system. Disse trenger ikke å forholde seg til et fastlagt lønssystem, og kan dermed tilby ledig kapasitet billigere på særlig på gatemarkedene, men også i bestillingsmarkedene dersom det åpnes for at bestillingene kan formidles via aktører som ikke selv eier biler. De negative sidene ved dette scenarioet kan antagelig reguleres ved å etablere en minstestørrelse.

5.3.5 Oppsummering scenarier

Scenariene som er beskrevet i 5.3 er ment som illustrasjoner på alternative grunnstrukturer som en drosjeregulering kan bygges på. Drosjemarkedene er såpass sammensatt, at ingen av disse løsningene er gode løsninger i alle delmarkeder. Det betyr ikke at alternativene i sum er like gode. Dette er forsøkt illustrert i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Oppsummerende oversikt over scenarier.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Dagens situasjon
Gate- holdeplass	Red	Yellow	Green	Yellow	Orange
Bestilling	Green	Green	Light Green	Light Green	Light Green
Kontrakt	Light Green	Light Green	Yellow	Green	Yellow
Lønns- og arbeidsforhold	Red	Light Green	Green	Green	Yellow
Kontroll	Red	Green	Green	Light Green	Light Green

Tabell 5.1. viser at scenario 1 kommer dårlig ut for publikum i gate- og holdeplassmarkedet. Scenarioet framstår som mindre attraktivt med hensyn til lønns- og arbeidsforhold og kontroll, men godt ut med hensyn til publikum for bestilte kunder. Scenario 2 kommer ikke dårlig ut i noen kategorier, men er usikkert med hensyn på gate- og holdeplassmarkedene. Scenarioet kommer godt ut med hensyn til bestillingsturer med mulighet for flere biler, og for kontroll, med strengere krav, som gjør det enda vanskeligere å omgå regelverket enn i dag. Scenario 3, kommer godt ut for publikum på gate- og holdeplassmarkedene, og greit ut for bestilling, grunnet usikkerhet om antall tilbydere og tilgjengelighet. Dette gjør også utfallet i kontraktmarkedene noe usikkert. Antagelig vil kjøperne møte høyere kvalitet til en høyere pris. Scenario 4 er usikkert for gate- og holdeplassmarkedene, fordi det vil være dyrt å holde et tilbud oppe, om en skal betale de som står og venter. Dette er ikke i samme grad et problem for bestilte turer. For kjøpere at turer på kontrakt vil dette scenarioet være attraktivt. Det gjelder også for lønns og arbeidsforhold. Både scenario 2, 3 og 4 framstår som bedre enn dagens situasjon. Scenario 2 framstår som best for kunder for bestilte turer, scenario 3 framstår som best for kunder på gate- og holdeplass og scenario 4 framstår som best for de som kjøper drosjeturer på anbudskontrakter. I en samlet vurdering av disse blir spørsmålet hvilke kundegruppe som er viktigst å tilgodese, og hvilken nest beste løsning en kan leve med i de andre delmarkedene.

5.4 Oppsummerende diskusjon

En observasjon gjort av både Bekken og Longva (2003) og Cooper og Mundy (2016) er at det ikke er én måte å regulere drosjemarkedet på som framstår som opplagt riktig, og at mye av det som er skrevet om drosjeregulering preges av forfatterens politiske oppfatning, snarere enn av utledninger fra empiriske studier. Det siste etterlyses av begge. Et gjennomgående problem i den teoretiske litteraturen er at det som omtales som «taxi», langt ifra er det samme. En argumentasjon som går på forhold knyttet til bestilling av turer via en formidler, trenger ikke å være gyldig for tur fra holdeplass/ eller turer praiet på gata, eller turer i kontraktmarkedet. En oppsummering av slike løsninger finnes i Aarhaug og Skollerud (2014). Denne studien peker i retning av at ulike delmarkeder tjenes best av ulike reguleringer. Dette gjør at det på samfunnsnivå vil oppstå en avveining mellom gevinsten

fra det å regulere det enkelte delmarkedet optimalt, mot gevinsten fra det å operere de samme kjøretøyene i ulike delmarkeder. Studiene som kommer fram til at en skal fjerne både kvalitative, kvantitative og økonomiske reguleringer, er stort sett ideologisk basert, ikke teoretisk eller empirisk. En kan i noen grad erstatte en kvantitativ regulering med en kvalitativ, uten at det blir et problem, men en kan ikke fjerne alle reguleringene uten at det blir problematisk.

Gate- og holdeplassmarkedene peker i retning av prisregulering (maksimalpris) for å ta hensyn til kundenes manglene evne til og interesse for å skille mellom pris og kvalitet på ulike tilbydere. En form for adgangsregulering, enten i form av en antallsregulering (som ved behovsprøving) eller ved en kvalitetsregulering gjør at de mest kvalifiserte får adgang til å kjøre. Dette tar sikte på å unngå at et stort antall biler blir stående på holdeplassen. Mange har mulighet til å kjøre drosje i de store byene og dersom alle skal gjøre dette, blir det kaos på holdeplassene og ellers i sentrum, med tilhørende forurensning og støy. En kompetanse- og kvalitetsregulering er et aktuelt tiltak. Dette vil innebære en tydelig uniformering av bil og sjåfør, slik at det framgår klart, også for en person på vei hjem fra byen eller nyankomet turist fra et cruiseskip, hva som er en drosje og hva som ikke er det. Erfaring viser at det er svært mange som ser bilen som taxi om den står på en holdeplass, helt uavhengig av om den har en taklykt eller ikke eller om den på annen måte er merket som drosje.

I bestillingsmarkedet er det neppe et stort behov for prisregulering, og det er neppe et stort behov for antallsregulering, hverken gjennom kvalitet eller kvantitet. Derimot er det behov for å sørge for at kundenes sikkerhet er ivaretatt. Dette gjøres antagelig best gjennom bruk av registrering av turene gjennom et taksameter, eller et annet instrument i bilen som kontrollerer og registrerer hvem som har kjørt, hvor og når, som lagrer dette og som kan framvise det til relevante myndigheter. Det bør også være en ordning med en gjenkjennbar formidler som kan håndtere klager og hittegoods. I vurderingen av konkurranseforhold mellom aktører som formidler bestilte turer, kan det også være lurt å se på konkurranse mot andre transportmidler. Overgang fra rutegående kollektivtransport, til veitransport er ikke en attraktiv løsning, selv om de som reiser ikke reiser i sin egen bil (Schaller, 2017). Det er også et arealproblem knyttet til en overgang til økt bruk av bestilte drosjer fra holdeplasser. Arealproblematikken oppstår fordi mange av turene går fra de samme områdene, knutepunktene, restaurantene, utestedene og hotellene, og at disse i liten grad har parkeringsfasiliteter for at det skal stå drosjebiler fra ulike aktører og vente på bestilling der.

Felles for gate-, holdeplass- og bestilte turer er at det framstår som svært viktig å ha tydelige regler på registrering og lagring av geografisk og økonomisk informasjon om turene. Videre er det behov for kompetansekrav til personer som skal drive foretak, uavhengig av hvordan de skal være organisert. Økonomiske garantier og krav til bokføring framstår som særlig viktig, uavhengig om den som driver næring gjør det på fulltid eller deltid.

For kontraktmarkedene framstår det største problemet å være reell konkurranse utenfor de store byene. Det kan stilles spørsmål ved om anbud er en særlig egnet innkjøpsform, når den geografiske avstanden mellom tilbyderne er stor. Ellers virker behovene for regulering i kontraktmarkedene å være små, ut over det som er dekket av gjeldende konkurranselovgivning.

6 Konklusjon

6.1 Utfordringer for publikum og drosjer i Oslo

Sammenlignet med andre byer i Norge er drosjemarkedet i Oslo karakterisert av et stort marked for private gate- og holdeplassturer. Dette delmarkedet er relativt begrenset ellers i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjebestillingene, er det også dette delmarkedet som er mest utfordrende for både kunder og aktører. Kundene møter et tilbud av varierende og til dels lav kvalitet til varierende men gjennomgående høye priser. Samtidig sliter mange av aktørene med lav kapasitetsutnyttelse og mange venter lenge på drosjeturer. Dette er et problem for de som kjører, men også for byen. Det er et betydelig misforhold mellom antall drosjer og drosjeholdeplasser, og mellom antall kunder og drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert eller kjører i sentrum. Dette problemet forventes å bli verre dersom det kommer flere biler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for disse ekstra drosjene i sentrum er å sette opp prisene. Hadde de som kjører hatt reelle alternativer, ville det vært færre biler i sentrum, og mer omsetning på de tilgjengelige drosje bilene. Problemet er at de som kjører oppfatter at de ikke har inntektsbringende alternativer.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer. Hovedkonkurrenten, både på gata og holdeplasser, og for bestilte turer, synes å være rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen synes i første rekke å stå i valg av transportmiddel. Ved dette valget er merkevaren 'TAXI', uavhengig av sentral. Det er også konkurranse i valg av bil. Konkurrenten til den aktuelle drosjeføreren er andre førere, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurranse mellom sentraler virker først og fremst å være tilstedeværende for turer fra Gardermoen og inn til Oslo, og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram. Det synes også å være konkurranse mellom sentralene i delmarkedene for kontraktkjøring.

I Oslo vil det, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå, være en utfordring med mange drosjebiler i sentrumsområdene. Her fører mangel på egnede steder å parkere til at drosjene etablerer uoffisielle holdeplasser og kjører uten kunder mellom turer, slik at en får et reelt gatemarked. Utfordringen er særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv, som ved Aker brygge og i områder som Grünerløkka, der det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall prainger og bestillinger

6.2 Utfordringer for drosjer generelt

Drosjer tilbyr fleksibel transport til alle døgnets tider. Denne fleksibiliteten er både drosjenæringas styrke og svakhet. Flexibiliteten er en styrke fordi det gir mulighet til å betjene mange ulike delmarkeder med ulike kunder med svært ulike behov med ett kjøretøy i løpet av samme arbeidsdag. Samtidig er fleksibiliteten en svakhet ved at drosje som konsept faller utenfor politisk oppmerksomhet, så lenge det fungerer. Tilbudet blir gitt kommersielt, men med svært begrenset koordinasjon og med desentraliserte beslutningsprosesser. Løyvehaver

er arbeidsgiver og kan benytte styringsretten sin ovenfor sjåfør med hensyn på hvor vedkommende skal kjøre, men som oftest er det sjåføren som bestemmer hvor, når, hvordan og hvem bilen kjører.

Teoretisk kan en se på drosjemarkedet som en serie med interaksjoner mellom enkeltindivider. I motsetning til andre transportmarkeder er det i drosjemarkedet fra gate og holdeplass, enkeltpersoner som er beslutningstakere både på tilbuds- og etterspørselssiden. For busstransport er det et selskap som bestemmer når og hvor sjåføren skal kjøre. For drosje er det i hovedsak sjåføren som tar den beslutningen. At relasjonen hele tiden skjer mellom enkeltindivider, gir opphav til en rekke avvik fra standardforutsetningene for prissetting innen økonomisk teori. Avvikene varierer mellom delmarkedene drosjetilbudet betjener. Et hovedskille går mellom turer hvor avtalen om å kjøre gjøres mellom en sjåfør og en passasjer direkte, dette skjer på gate og holdeplass, og der hvor turene bestilles, enten via app, telefon eller en annen bestillingsordning. Et annet skille går innenfor bestilte turer, mellom turer som blir bestilt enkeltvis og turer som blir avtalt som del av en større avtale (som en anbudsprosess). Ut i fra disse tre skillene, kan vi konstruere tre delmarkeder hvor ulike markedsmekanismer er gjeldende; (i) gate- og holdeplassmarkedet, (ii) bestillingsmarkedet og (iii) kontraktmarkedet. Dette gir en ramme for å vurdere hvilke reguleringsmessige inngripener det er behov for, og hvilke utfordringer markedet løser av seg selv.

Delmarkedet som gjennomgående er mest utfordrende, er gate- og holdeplassmarkedet. Utfordringen i dette delmarkedet er (i) at kunden ikke kan gjøre informerte valg om pris og kvalitet hos den enkelte drosje, der og da. Hva som er faktisk kvalitet er privat informasjon for drosjeføreren og informasjon om hva prisen burde være er usikkert for begge. (ii) kundene opplever i stor grad at de velger mellom transportmidler, ikke mellom tilbyderne av drosjer. Valget står mellom det å ta drosje, eller det å vente og ta buss, trikk eller t-bane i stedet. Det kunden ser, er en 'TAXI' ikke en bil fra *Bytaxi*, *Christiania taxi*, *Oslo Taxi*, eller en annen aktør. Videre er (iii) konkurrenten for den enkelte sjåfør/løyvehaver som kjører like mye en annen bil tilknyttet samme sentral, som en bil tilknyttet en annen sentral. Årsaken til dette er at løyvehaverne er selvstendig næringsdrivende (med ansatte sjåførere). I sum gir dette en konkurranse hvor den enkelte tilbyder ikke kan øke markedsandelen sin ved å sette ned prisene. Å sette ned prisene gir bare lavere inntjening for sjåføren. Etterspørsel-effekten av en prisøkning retter seg mot hele tilbudssiden, ikke den enkelte sjåfør, løyvehaver eller sentral. Forventning om priskonkurranse på gate- og holdeplassmarkedene er derfor urealistisk, uavhengig av hvilken regulering som ligger til grunn. Problemet med manglende priskonkurranse i disse delmarkedene har to mulige løsninger. (i) En kan regulere markedet med hensyn på pris- og kvalitet, eller (ii) en må fjerne markedet. Det siste er antagelig ikke praktisk gjennomførbart i en by som Oslo hvor verdien av dette markedet i dag er på i overkant av en milliard kroner årlig. Imidlertid kan det være et alternativ der knappheten på areal er mindre, slik at en ikke kan forvente at det står en drosje utenfor alle knutepunkter og det er plass til å sette av og plukke opp bestilte turer uten sjenanse for øvrig trafikk.

For bestilte turer, er forholdet mellom tilbyder og kunde mye enklere. Årsaken til dette er at kunden i hovedsak forholder seg til drosjesentralen på bestillingstidspunktet, ikke løyvehaveren eller sjåføren. Bestilling, via telefon-, app eller automat, gjør at det er mulig for drosjesentralen å signalisere pris og kvalitet på en helt annen måte enn på gate eller holdeplass. Samtidig er det ikke slik at markedene for bestilte turer er uproblematiske. Selv om det ikke er skalafordeler i produksjonen av drosjetjenester, er det skalafordeler i koblingen mellom drosjebil og kunde. Det gjør at største aktør i et område lett får en dominerende stilling. Både de som bestiller drosje og de som kjører vil rasjonelt sett foretrekke den største aktøren i sitt område. Å velge den største aktøren vil i snitt gi lavere ventetid for kunden, og bedre kapasitetsutnyttelse for løyvehaverne. Samtidig, ved en bestilling er det et

moment av ventetid. Drosjen er ikke ved kunden på bestillingstidspunktet. Dette gjør også at konkurranseflaten mot rutegående kollektivtransport er større. Dette gjør at markeds-makten til største aktør er mindre problematisk enn informasjonsasymmetrien på gate- og holdeplass.

For kontraktmarkedet derimot er størrelsen på aktørene normalt sett av stor betydning. Det er ofte et krav fra offentlig og privat oppdragsgiver om at sentralen har et visst antall løyver tilknyttet for å kunne levere et tilbud. I tillegg kreves det ofte en minimumsstørrelse på sentraladministrasjonen for å kunne håndtere kontrakten. Momentet i kontraktmarkedene som imidlertid har fått størst oppmerksomhet (særlig for pasienttransport), er knyttet til forholdet mellom (enkelte)sentraler og løyvehavere innenfor dagens system. Det er sentralen som er kontraktmøtpart, men det er tilknyttede løyver som utfører transporten. Dette problemet bunner i sentralenes avhengighet av løyvehaverne og deres ansatte sjåfører. Dette gjør at sentralene gjerne kan gi tilbud til oppdragsgiver som de tilknyttede løyvehaverne eller sjåførene ikke er villige til å kjøre for. Selv om sentralen har sanksjonsmuligheter overfor løyvehavere, som å pålegge løyvene pliktkjøring, sitter det langt inne å bruke disse. Resultatet er pasienter som i verste fall ikke kommer til timen på sykehuset. Grunnen til at sjåførene ofte velger vekk en kontrakttur, er at disse turene er betydelig rabattert i forhold til taksameterpris. Sjåførene tjener derfor mer på å vente lengre på en tur til taksameterpris, enn på å kjøre en rabattertpriset kontrakttur. Dette peker i retning av at lønssystemet for drosjenæringa bør endres bort fra dagens provisjonsbaserte lønn, i alle fall for kjøring på dette delmarkedet, slik at den som kjører på en slik kontrakt ikke kan tjene mer på å ta en taksameteretur fra en holdeplass.

I sum betyr dette at disse delmarkedene er ulike, og at den teoretisk beste løsningen i det ene delmarkedet, ikke er sammenfallende med den teoretisk beste løsningen i de andre. I forlengelsen av dette: en idealregulering finnes ikke. Samtidig: dette betyr ikke at alle løsninger er like gode. For å se nærmere på fordeler og ulemper med ulike reguleringer har vi i satt opp fire alternative scenarioer til dagens regulering.

Scenario 1, beskriver en situasjon med oppheving av muligheten for å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018). *Scenario 2*, er en situasjon kjennetegnet ved delvis oppheving av behovsprøving, og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning og prisregulering, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling). *Scenario 3*, beskriver strengere behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver og sentraler, men en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris. *Scenario 4*, beskriver en situasjon uten behovsprøving, men med en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og løyver som eies av sentralene og minimumsstørrelse for sentralene. I denne gjennomgangen framstår scenario 1, som dårligere enn dagens løsning, særlig med hensyn til kvalitet og pris på tilbudet til publikum på gate- og holdeplassmarkedene, men også med hensyn på lønns- og arbeidsvilkår og kontroll. Scenario 2, 3 og 4, framstår alle som bedre enn dagens løsning, men er innbyrdes svært forskjellig. Scenario 2, framstår som best for bestilte turer, scenario 3 framstår som best for bestilte turer, mens scenario 4 framstår som best for turer kjøpt på kontrakt. I en samlet vurdering av disse blir spørsmålet hvilke kundegruppe som er viktigst å tilgodese, og hvilken nest beste løsning en kan leve best med i de andre delmarkedene.

6.3 Momenter som bør tas høyde for i en drosjeregulering på nasjonalt nivå

Det er hele tiden avveininger mellom ulike hensyn i en drosjeregulering. Hvilke hensyn skal ivaretas? Konkurransen på kontraktmarkedene står i motsetning til optimal utnyttelse av drosjene for forhåndsbestilte turer. Gode lønns- og arbeidsvilkår for de som kjører står i motsetning til fri etablering. Forutsigbarhet for kundene står i motsetning til fri prissetting og åpen etablering på gate og holdeplassmarkedene. En kan ikke oppnå en løsning som er besteløsning for alle delmarkeder. Men det er mulig å unngå de dårligste løsningene. Oppsummert er de viktigste innsiktene som må tas hensyn til ved utforming av drosjeregulering følgende:

- Det er lite grunnlag for priskonkurranse for turer praiet på gate eller holdeplass. Dette peker i retning av at kundene er bedre tjent med at det innføres maksimalpriser i disse delmarkedene.
- Tilbudet og etterspørselen av drosjetjenester er lokalt. En bil 30 minutters kjøring unna er ikke et relevant tilbud i norske byer. Det peker i retning av lokal regulering. Eventuelt må det være en mulighet for lokal håndheving av nasjonale regler.
- Internasjonale erfaringer viser at endringer og revisjoner av drosjeregelverket er regelen snarere enn unntaket. Det er således behov for offentlig tilgjengelig statistikk for å se utviklingen i markedet, og eventuelt kunne endre kurs.
- Mange av de som velger å være drosjesjåfør har veldig lav eller ingen alternativ inntekt. Kompetansen er ofte lav og muligheten til alternativt arbeid begrenset. Det påvirker tilbudet av biler, og behovet for å ha kompetansekrav og økonomiske krav.
- Mange av dagens løyvehavere har begrenset kompetanse med hensyn til å drive egen virksomhet. Dette peker i retning av strengere kompetansekrav for løyvehavere og krav til økonomisk sikkerhet for å drive virksomhet.

Vi har også sett at det i både i forhold til regulering av drosjenæringa og regulering av kollektivtransport generelt virker å være en langsiktig trend, med strengere reguleringer, fulgt av liberalisering, som igjen blir fulgt av strengere reguleringer. Dette er et resultat av at markedene, teknologien og hvilke hensyn som blir tillagt mest vekt endres over tid. Samtidig er det å endre reguleringer i en såpass fleksibel næring noe som medfører betydelige sosiale kostnader for de som opplever dramatiske endringer i sine rammevilkår.

Referanser

- Aarhaug, J. 2014. *Alternativer for drosjeregulering i Vestfold*, TØI-rapport 1318/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. 2015. Competitive tendering in an entry regulated market—an accident waiting to happen? *European Transport Research Review*, 7, 17.
- Aarhaug, J. 2016. *Taxis as a Part of Public Transport*, Sustainable Urban Transport Technical Document #16, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. og Norseng, R. B. 2018a. 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97-105.
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Rødseth, K. L., Svendsen, H. J., Hoff, K. L., Müller, F., Norseng, R. B. og Tveter, E. 2017. *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten - dokumentasjonsrapport*, TØI-rapport 1582B/2017, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Hagman, R. og Skollerud, K. H. 2013a. *Drosjer i Østfold - et marked i utvikling*, TØI-rapport 1256/2013, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Hagman, R. og Skollerud, K. H. 2018b. *Miljødrosjer i Buskerud, Telemark og Vestfold*, TØI-rapport 1652/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2012. *Drosjer i Trondheim - konkurranse på like vilkår?*, TØI-rapport 1207/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2013b. *Drosjer i Vestfold - ett løyvedistrikt, mange stasjoneringsteder*, TØI-rapport 1251/2013, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Olsen, S. 2018. Implications of ride-sourcing and self-driving vehicles on the need for regulation in unscheduled passenger transport. *Research in Transportation Economics*, 69, 573-582.
- Aarhaug, J. og Osland, O. 2010. *Drosjeløyver i nedre Buskerud*, TØI-rapport 1085/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. 2014. Taxi: different solutions in different segments. *Transportation Research Procedia*, 1, 276-283.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. H. 2011a. *Drosjer i Grenland - marked, løyver og sentraler*, TØI-rapport 1144/2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. H. 2011b. *Drosjer i Tromsø - marked, løyver og sentraler*, TØI-rapport 1152/2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Skollerud, K. H. og Øksenholt, K. V. 2015. *Drosjer i Buskerud - status*, TØI-rapport 1387/2015, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Alsos, K., Jesnes, K., Øistad, B. S. og Nesheim, T. 2017. Når sjefen er en app. *Oslo: FAFO, FAFO-rapport*, 41.
- Arnott, R. 1996. Taxi Travel Should Be Subsidized. *Journal of Urban Economics*, 40, 316-333.

- Baanders, A. og Canoy, M. 2010. Ten years of taxi deregulation in the Netherlands–The case for re-regulation and decentralisation. *Association for European Transport and contributors*.
- Bekken, J.-T. 2003. *Regulering av drosjenæringen. En litteraturstudie for norske forhold*, TØI-rapport 646/2003, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Bekken, J.-T. og Longva, F. 2003. *Impact of taxi market regulation - an international comparison*, TØI-report 658/2003, Oslo, Institute of Transport Economics.
- Berthelsen, J. 2011. *Markedet for taxi i Norge - reisevaneundersøkelsen blandt taxipassasjerer 2011*, Oslo.
- Brunstad, R. J., Jörnsten, K. og Strandenes, S. P. 2012. *KONKURRANSE I TAXI MARKEDET*, SNF Trappport NO 03/12, Bergen.
- Bymiljøetaten 2017. Miljøkrav til drosjenæringen.
- Bymiljøetaten 2018. HØRING - BEHOVSPRØVING AV ANTALL DROSJELØYVER I OSLO 2018.
- Coffman, R. B. og Shreiber, C. 1977. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs (Comment and Rejoinder). *Journal of Transport Economics and Policy*, 288-304.
- Cooper, J. og Mundy, R. 2016. *Taxi! Urban economies and the social and transport impacts of the taxicab*, Routledge.
- Darbéra, R. 2017. Business-models for the taxi of the future. In: IRU (ed.) *working paper*. International Road Transport Union.
- Delingsøkonomiutvalget 2017. NOU 2017:4 Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer. NOU.
- Denstadli, J. M., Longva, F., Vågane, L., Julsrud, T. E. og Thune-Larsen, H. 2012. *Miljøvennlig tilbringertransport til lufthavn Oppsummering av Avinors tilbringerundersøkelse*, TØI-rapport 1241/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Douglas, G. W. 1972. Price regulation and optimal service standards: The taxicab industry. *Journal of Transport Economics and Policy*, 116-127.
- Econ 2002. *Behov for behovsprøving Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen*, Rapport 91/02, Oslo, Econ Senter for økonomisk analyse.
- Econ 2005. *Behovsprøving av drosjeløyver - en nødvendighet for distrikts-Norge?*, Rapport 2005-101, Oslo, ECON Analyse.
- Econ Pöyry 2009. *Drosjenæringen i Oslo - behov for flere løyver*, Rapport 2009-098.
- Eide, M. S., Endresen, Ø., Hagman, R., Mjelde, A., Pedersen, S. og Aarhaug, J. 2018. *Fylkeskommunenes klimagassutslipp fra lokale ruter*, Menon-rapport 22/2018.
- Farstad, E. 2017. *Transportytelser i Norge 1946-2016*, TØI-rapport 1613/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Felstiner, A. 2011. Working the crowd: employment and labor law in the crowdsourcing industry. *Berkeley J. Emp. & Lab. L.*, 32, 143.
- Fjose, S., Grünfeld, L. A. og Halsos, O. S. 2011. *Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus*, Menon-publikasjon 15/2011.
- Frenken, K. og Schor, J. 2017. Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.
- Furu, L. E. 2008. *Drosjetilbudet i Østfold*, Rapport / utredning 2008-05-29.
- Gilbert, G. og Samuels, R. E. 1982. THE TAXICAB--AN URBAN TRANSPORTATION SURVIVOR.

- Gwilliam, K. 2008. Bus transport: Is there a regulatory cycle? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42, 1183-1194.
- Gwilliam, K. M. 2005. Regulation of taxi markets in developing countries: issues and options.
- Gärling, T., Laitila, T., Marell, A. og Westin, K. 1995. A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-Cab Industry. *Journal of Transport Economics and Policy*, 29, 209-214.
- Hanssen, K. F. og Hovland, J.-K. 2019. Takstindeks drosjer. In: NORGES_TAXIFORBUND (ed.) 15.01.2019 ed. personal communication.
- Hjorthol, R., Longva, F., Skollerud, K. og Vågane, L. 2009. *Transportløsninger for eldre i distriktene*, TØI-rapport Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Hong, C. 2012. *Competition in the Bergen Taxi Market*, Master thesis Bergen, NHH
- Hordaland 2008. *Drosjer og drosjeløyve i Bergensområdet - evaluering*, Analyse, utredning og dokumentasjon Januar 2008.
- Howe, J. 2006. The rise of crowdsourcing. *Wired magazine*, 14, 1-4.
- Keto-Tokoi, J. 2019. Näin taksien hinnat romahtivat ja lähtivät rajuun kasvuun taksiuudistuksen jälkeen – ”kuluttajat eivät kilpailuta matkojaan”. *Kauppa-lehti*, 05.03.2019.
- Khoury, R. H. og Nielsen, M. H. 2013. Introduksjon av elbiler i Oslos drosjenæring - Mulighetsrom og Barrierer. In: BELLONA (ed.).
- Kolesnyk, S. og Mengshoel, A. 2011. *Kartlegging av kunders bestillingsrutiner ved bruk av taxi i Bergen*, SNF Rapport NO 01/11, Bergen, SNF.
- Konkurransetilsynet 2015. Et drosjemarked for fremtiden. In: KONKURRANSETILSYNET (ed.). Bergen.
- Koskinen, T. 09.10.2018 2018. RE: *Taxi regulation in Finland - the effect on the number of licenses*. Type to HANSEN, K. F.
- Krogstad, J. R., Rødseth, K. L. og Hagman, R. 2018. *Nullutslippskrav for drojsenæringen i Akershus*, TØI-rapport 1654/2018.
- Leiren, M. D. og Aarhaug, J. 2016. Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern. *Internet Policy Review*, 5.
- Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2014. *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*, TØI-rapport 1297/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F., Osland, O. og Leiren, M. D. 2010. *Omreguleringer i drosjemarkedet - hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?*, TØI-rapport 1054/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Marshall, A. 2018. New York City Goes After Uber and Lyft. *WIRED*, 08.08.2018.
- Meelen, T. og Frenken, K. 2015. Stop saying Uber is part of the sharing economy. *Fast Company*, 14.
- Nilsson, J.-E., Odolinski, K., Swärdh, J.-E., Liss, V. og Nyström, J. 2013. *Regelförändringar i transportsektorn effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- Norges Taxiforbund 2018. Høringssvar - Endring av drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen mv. In: TAXIFORBUND, N. (ed.). Regjeringen.no
- Nou 2017. *Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer*, Norges offentlige utredninger 2017:4, Oslo, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

- Nærings- Og Fiskeridepartementet 2010. Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. *In:* FISKERIDEPARTEMENTET, N.-O. (ed.) FOR-2010-09-30-1307. 2010 hefte 11 (Merknader).
- Nævdal, E. 2012. Konkurransen gir ikke billigere taxi - går du opp og ned taxikøen klokka to om natta for å spørre hvem som er billigst? *Dagbladet*, online.
- Nof 2018. Høring om endringer i drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv. regjeringen.no
- Oppegaard, S. M. N. 2018. *The Strains of Luxury. Labor in the Platform Economy. The Case of Uber Black in Oslo.*
- Osland, O., Aarhaug, J. og Longva, F. 2010. *Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004*, TØI-rapport 1086/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Oslo Economics 2017. Behov for antallsregulering av drosjeløyer - en samfunnsøkonomisk analyse.
- Oslo Economics 2018. Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen. Oslo Economics.
- Pedersen, J. og Oppedal, J. 2013. *Taxiutredning*, Rapport Oslo, Forbrukerrådet.
- Politidirektoratet 2018. Høringsbrev - om endring i drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen. Regjeringen.no.
- Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R. og Shaheen, S. 2016. Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco. *Transport Policy*, 45, 168-178.
- Ruter 2018. *Ruter Årsrapport 2017*, Årsrapport Ruter.no
- Samferdselsdepartementet 2018. Endringer i drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen mv. *In:* SAMFERDSELSDEPARTEMENTET (ed.). www.regjeringen.no.
- Schaller, B. 2007. Entry controls in taxi regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation. *Transport policy*, 14, 490-506.
- Schaller, B. 2017. Unsustainable? The growth of app-based ride services and traffic, travel and the future of New York City. *Report by Schaller Consulting, Brooklyn NY.*
- Shields, R. 2005. *The virtual*, Routledge.
- Shreiber, C. 1975. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs. *Journal of Transport Economics and Policy*, 268-279.
- Solvoll, G., Amundsveen, R. og Anvik, C. 2001. *Transportkvantitet og livskvalitet* *Transportordningen for forflytningshemmede*, NF-rapport 9.
- Sou 2016. *Taxi och samåkning - i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU Stockholm.
- Ssb 2019a. Drosjestatistikk. *In:* STATISTICS_NORWAY (ed.). Kongsvinger.
- Ssb 2019b. Konsumprisindeksen - historisk serie -tabell 08981. *In:* STATISTICS_NORWAY (ed.). ssb.no.
- Taxi Depot As. 2019a. *RE: Statistikk over turer og ventetid på OSL 2014-2019*. Type to SKOLLERUD, K. & AARHAUG, J.
- Taxi Depot As. 2019b. *Taxi guide OSL* [Online]. taxidepot.no. Available: http://priser.taxidepot.no/price_offers [Accessed].
- Teal, R. F. og Berglund, M. 1987. The impacts of taxicab deregulation in the USA. *Journal of transport economics and policy*, 37-56.

- Thune-Larsen, H. og Farstad, E. 2018. *Reisevaner på fly 2017*, TØI-rapport 1646/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Williams, D. J. 1980. The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs: A comment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14, 105-112.

Vedlegg 1: Intervjuguider

Intervjuguide, sentraler, løyvehavere og sjåførar

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte personlige eller gruppeintervjuer, intervjuguiden har ikke vært bindende.

Om regulering og problemer med å drive taxinæring i Oslo.

- * Kjører dere drosjebilene deres selv, eller har dere sjåførar, eventuelt i tillegg til at dere kjører selv?
- * Hva vil dere si er hovedproblemet med å drifte drosjer i Oslo nå?
 - få med eventuelle forskjeller «gatemarkedet» og «bestillingsmarkedet».
 - løyveantallet
- * Hva slags kjøring utfører dere mest av, vi tenker da på hvordan kundene kommer, om det er bestillingsturer eller turer formidlet via sentral (regnes inn) (for private eller bedrifter), «prøying» på gata eller kjøring fra holdeplasser?
- * Hvordan ser kjøremønsteret deres ut? Når er det travle tider og når er det perioder preget av ventetider, hvor lenge står dere da?
 - over døgnet og over uka
- * Hvordan er holdeplassituasjonen? Tenker da på «Struktur» (lokalisering og utforming).
- * Opplever dere at det er en konkurransesituasjon på holdeplassen, altså en konkurranse om kundene der? (bakgrunn er den i alle fall tidligere tendensen til at kundene tar den første bilen i køen)
- * Hvordan var denne konkurransesituasjonen da Uber var aktive (på og rundt holdeplassene OG konkurransesituasjonen generelt)?
- * Hvem opplever dere er konkurrentene deres, er det piratdrosjer, internettformidlete turer, drosjer som kommer inn til byen fra distriktene rundt byen, noen andre?
- * Hvordan opplever dere konkurransesituasjonen på «anbudsmarkedet»? Hvem konkurrerer dere mot her (også om hvem som er hovedkonkurrenter – dvs. andre sentraler eller turbilselskaper).
- * For dere som har oppdrag på anbudsmarkedet, er disse attraktive å ta i stedet for å være ledig på privatmarkedet? Hvordan er inntjeningen på disse oppdragene i forhold til turer i det personmarkedet?
- * Er det tider inntjeningen er så liten at dere kunne ønske å la bilen stå?
- * Hvis ja: Gjør dere dette? Og hvorfor ikke?
- * Hvordan ser dere på lønnsomheten av å drifte drosjer med ansatte sjåførar?
- * Og deres vurdering av lønnsomheten av å kjøre i Oslomarkedet, hvordan mener dere den er?
- * Hvis dere skal ønske dere to endringer i drosjemarkedet i oslo, hvilke to vil det * være?
Hva synes dere fungerer godt i dagens marked?

Taxi Depot, Gardermoen

Først litt om systemet her oppe:

Hvor mange turer formidles fra OSL?

Har dere kapasitetsproblemer? (De kan være av to typer; mangel på drosjer og mangel på oppstillingsplasser (deponiet).

- Eventuelt: Når?

Hvordan er drosjekøen organisert, når registreres bilen?

Hva er prinsippet for å «slippe» biler ut på holdeplassen?

- Noe system for å sikre at de enkelte sentralene er representerte på holdeplassen?

- pris for å stå her?

- I hvor stor grad etterspør kundene spesielle sentraler, brukes forhåndsbestilling og automatene?

Er kunden prisbevisste når de henvender seg til bilene i køen (hvis dere har noe inntrykk av det)?

[- er det noen form for konkurranse om kundene som kommer til uttrykk PÅ holdeplassen?]

- Får dere klager på forholdene fra trafikantene? I tilfellet: Hva går disse ut på?

Hvordan er forholdet deres til sentralene?

- Gjør sentralene det enklere å etablere en orden, virker de disiplinerende?

Hva mener dere er de viktigste fordelene med dagens ordning?

Hva ved dagens situasjon, hvis noe, kunne dere tenke dere å endre å – og på hvilken måte? (Eller på en annen måte: Hva er de største problemene ved driften av taxiholdeplassen nå?)

Hvordan tenker dere et eventuelt «frislipp» vil påvirke disse faktorene?

- og situasjonen generelt? Fordeler og ulemper ved et eventuelt frislipp?

Merket dere noe til Uber her oppe og skapte de noen problemer?

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no