

Sammendrag

Drosjer i Norge fram mot 2020

TØI-rapport 1802/2020

Fafø-rapport 2020:24

Forfattere: Jørgen Aarhaug, Sigurd M N Oppegaard, Frants H Gundersen, Knut J L Hartveit, Kåre H Skollerud, Bjørn Dapi
Oslo 2020 118 sider

Drosjemarkedene i Norge har vært i en vedvarende omstillingsprosess over lengre tid. Disse endringen er imidlertid små, sammenlignet med endringene i rammeverket som finner sted 1. november 2020. I rapporten fokuserer vi på utviklingen i perioden 2010 til 2020. Dette har vært en periode med stor usikkerhet i markedet. Størst usikkerhet har det vært i slutten av perioden. Årets pandemi har ytterligere bidratt til å øke usikkerheten. Aktørene som i størst grad har fokusert på det private enkeltreisemarkedet har vært hardest rammet. Disse forventes også å være de som opplever størst endring i forbindelse med omreguleringen.

Denne rapporten er første rapport i et prosjekt som skal kartlegge konsekvensene av omreguleringen av det norske drosjemarkedet som trer i kraft 1. november 2020. Omreguleringen består av tre hovedmomenter:

- 1) Oppheving av antallsreguleringen og behovsprøvingen av drosjeløyver (som hovedregel)
- 2) Flytting av kompetansekrav fra løyvehaver til sjåfør
- 3) Fjerning av kravet om sentraltilknytning og driveplikt

Målet med denne rapporten er å beskrive situasjonen i drosjenæringen før omreguleringene, for å etablere et utgangspunkt som situasjonen etter omreguleringen kan sammenlignes med. I denne rapporten studerer vi utviklingen i drosjemarkedene fram mot omreguleringen, med fokus på perioden 2010 til 2020. For denne perioden beskriver vi utvikling i kjøretøyparken, drosjeselskap og priser. Videre beskriver vi hva som kjennetegner lønns- og arbeidsvilkårene i drosjenæringen. Deretter ser vi nærmere på enkelte utvalgte steder, for å gi en dypere forståelse av hva omreguleringen vil ha å si i forskjellige deler av landet. Vi undersøker også hvilke konsekvenser Covid-19-pandemien har hatt for drosjenæringen og diskuterer noen mulige utfall av omreguleringen.

Rapporten er basert på flere ulike empiriske kilder og både kvalitative og kvantitative metoder. For å beskrive den historiske konteksten har vi benyttet oss av dokumentstudier. Dokumentene som er benyttet er i hovedsak historisk, sosiologisk, økonomisk og juridisk forskningslitteratur. Den teoretiske konteksten for rapporten er utarbeidet gjennom en oppsummering og tolkning av utredninger gjennomført i Norge med drosjer eller nært tilstøtende temaer i perioden 2000 til 2020, samt et overblikk over den internasjonale forskningslitteraturen på feltet.

For å beskrive utviklingen i drosjemarkedet i perioden 2010–2019 har vi basert oss på registerstatistikk fra Opplysningsrådet for veitrafikk (OFV), med bestand og nyregistreringer av drosjer, og Virksomhets- og foretaksregistret (VoF), med en oversikt over selskap og sysselsatte med drosjetransport som virksomhetsformål.

Vi har intervjuet til sammen ti løyvehavere og åtte ansatte sjåfører fra ulike deler av landet. På grunn av Covid-19-pandemien ble de fleste av disse intervjuene foretatt over telefon. Pandemien gjorde også at deler av datainnsamlingen foregikk i en periode som ikke reflekterer «normaltilstanden» i drosjenæringen. Vi har derfor også benyttet datamateriale fra et tidligere utført forskningsprosjekt. Vi har intervjuet representanter for

arbeidsmarkedspartene i drosjenæringen og representanter for sentraler og andre sider av næringen i Oslo, Innlandet, Vestfold, Agder, Bergen og Troms.

Overordnede utviklingstrekk

Drosjenæringen i Norge kan spores tilbake til middelalderen og skyssvesenet. I perioden fra 1950 til 2019 har det vært flere kortere perioder med vekst i antall drosjeløyver etterfulgt av lengre perioder med et gradvis fall. Den siste vekstbølgen startet i 1998 og kan knyttes til omreguleringene i den perioden, med en nedgang i antall løyver siden 2009.

På tilbudssiden består drosjenæringen av tre aktører – drosjeeiere eller løyvehavere, ansatte sjåførere og drosjesentralene – med drosjeløyvet som den sentrale økonomiske enheten. Det er i utgangspunktet ett løyve per bil og én bil per løyvehaver. Løyvene er personlige og er gyldige til innehaveren fyller 75 år. Løyvehaver er organisert som et enkeltpersonforetak og 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 stort sett lønn som andel av omsetningen fra løyvehaver. Det formelle kvalifikasjonskravet til sjåføren, ut over førerkort, er kjøreseddel og en vandelsattest utstedt av politiet. Det er anledning til å inkludere en lokal kjentmannsprøve ved tildelingen av kjøreseddelen. Enkelte drosjesentraler praktiserer strengere krav, for eksempel gjennom å kreve avlagt lokal kjentmannsprøve, språktest og/eller arrangere egne praktiske prøver. Fram til 1. november 2020 har det vært behovsprøving av antall løyver i hver fylkeskommune. 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 skjer i praksis sjeldent, og primært ved at løyver som blir levert inn ved naturlig avgang ikke blir delt ut til igjen.

Løyvehaverne er videre organisert i drosjesentraler som er koordinerende aktører. Fram til omreguleringen trer i kraft har løyvehavere både rett og plikt til å være tilknyttet drosjesentral. Sentralene fordeler bestilte turer til drosjene og har et system for GPS-sporing av bilene med lagring av data. 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 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.

Utvikling i tilbudet

Det har vært et noenlunde jevnt fall i antall drosjer i perioden fra 2010 til 2019. Importen av nye og brukte drosjer har vært ganske stabil i perioden, med en lav import i 2016 og betydelig lavere i 2019. Andelen nye (i motsetning til brukte) importerte drosjer har vært stigende i perioden, og har gått fra å være 88 prosent til 95 prosent. I likhet med totalbeholdningen har det har vært en gradvis vridning fra diesel- mot bensinhybrid- og elektriske biler. Særlig stor var endringen fra 2018 til 2019. Da gikk diesel fra å ha en andel på 66 prosent til 43 prosent og bensinhybrids andel økte fra 30 prosent til 42 prosent. Videre, økte dieselhybrid fra ca. 0 prosent til 6 prosent og elektrisitet økte fra 1 prosent til 4 prosent i perioden. Mye av denne sene omleggingen skyldes mangel på egnede kjøretøy tidlig i perioden og fravær av insentivordninger tilsvarende de som har vært på personbilsiden.

Antall rullestolkompatible drosjer har hatt en nedgang i perioden. Sammenlignet med den negative utviklingen i det totale antallet drosjer i Norge i perioden, har den prosentvise reduksjonen i drosjer med rullestolkapasitet vært større. Beholdningen av drosjer som er rullestolkompatible har altså falt raskere i perioden enn hele drosjebeholdningen i Norge. Også endringen fra 2018 til 2019 var sterkere for rullestolkompatible drosjer enn totalbeholdningen. Hovedandelen av rullestolkompatible drosjer har gått fra å være busser i 2010 til å være personbiler i 2019. Andel rullestolkompatible drosjer av importerte drosjer har vært noenlunde stabil i perioden, men vi ser at det skjedde noe også her i 2019, hvor andelen falt fra 8,8 prosent til 4,4 prosent.

I analysene grupperte vi drosjene og drosjevirkksomhetene etter sentralitet. Vi benyttet SSBs sentralitetsklassifisering fra 2019, hvor 1 er mest sentral, og 6 er minst sentral. Vi finner en nedgang i antall drosjer for alle sentralitetsklassene fra 2010 til 2019, og vi finner at andelen har gått ned i den mest sentrale klassen og de to minst sentrale klassene. Det kan altså tyde på at det har skjedd en form for sentralisering.

I løpet av perioden har antall drosjevirkksomheter per 1000 innbyggere falt for alle sentralitetsklassene, både i likhet med funnet over, men også med utviklingen i totalbeholdningen. I 2010 var det høyest tetthet av drosjevirkksomheter i de minst og mest sentrale kommunene, og lavest i de som ligger i midten. Stor hyttebefolkning og reiseliv i en del av kommunene med lavest sentralitet kan være noe av forklaringen på den høye drosjevirkomhetstettheten her. Fra 2010 til 2019 var det en nedgang i antall drosjer per innbyggere i alle sentralitetsklassene. Tilsvarende utviklingen i totalt antall biler var den største nedgangen i den minst sentrale klassen, etterfulgt av den mest sentrale klassen. Dette er samme mønster som i 2010, men med større forskjell mellom den mest sentrale klassen og den minst sentrale klassen. Ellers er det en jevnere tetthet for drosjer per innbygger mellom sentralitetsklassene i 2019 enn i 2010.

Prisutviklingen i drosjemarkedene viser at pris i drosjemarkedet er en sammensatt størrelse. Prisen for en drosjetjeneste avhenger av i hvilket markedssegment tjenesten blir kjøpt. Hovedtrekket er imidlertid at prisene, konsumprisjustert, har ligget påfallende stabile fra 2011-2020. Unntaket er for turer fra enkelte sentraler som fokuserer på gate- og holdeplassmarkedene hvor prisene har gått opp.

Lønns- og arbeidsvilkår

Som et arbeidsmarked skiller drosjenæringen seg fra det som ofte beskrives som den norske arbeidslivsmodellen. Arbeidsmarkeder i Norge er generelt velregulert gjennom lovverk og tariffavtaler mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner på virksomhets-

og bransjenivå, kombinert med en velferdsstat som gir tilgang på goder og tjenester relativt uavhengig av arbeidsmarkedstilknytning. Drosjenæringen skiller seg fra normen i norsk arbeidsliv på flere punkter: Organisasjonsgraden blant ansatte drosjesjåfører er svært lav, tariffavtalen regulerer relativt få aspekter ved arbeidsforholdet, provisjonslønn dominerer, mange jobber svært lange arbeidsdager og -uker og inntekten er usikker og relativt lav. Drosjeeiere er selvstendig næringsdrivende og dermed ikke omfattet av arbeidsmiljøloven og har i utgangspunktet begrenset tilgang til sykepenger og ledighetstrygd, og en dobbeltrolle som samtidig arbeidsgivere for sjåførene og selv også arbeidere, i og med at mange i tillegg til å kjøre selv ofte ansetter sjåfører til å jobbe for dem. Næringen rekrutterer i dag mange med kort oppholdstid i Norge og som har få andre muligheter i arbeidsmarkedet.

Blant løyvehaverne og sjåførene vi har intervjuet, finner vi at fleksibiliteten, det sosiale og variasjonen i arbeidsdag og -oppgaver er de aspektene ved drosjeyrket de verdsetter høyst, mens inntekten og arbeidstiden blir trukket fram som egenskapene ved jobben de misliker.

Partssamarbeid

Partssamarbeidet i drosjenæringen består av tre parter: Fagforeningene som representerer de ansatte sjåførene (Fellesforbundet og Yrkestrafikkforbundet), arbeidsgiverorganisasjonen for løyvehavere (Norges Taxiforbund) og arbeidsgiverorganisasjonen for drosjesentralene (NHO Transport). *Taxioverenskomsten* er signert mellom Fellesforbundet og Norges Taxiforbundet og mellom Yrkestrafikkforbundet og Norges Taxiforbund. Avtalen regulerer få aspekter ved arbeidsforholdet sammenlignet med de fleste andre tariffavtaler i norsk arbeidsliv, og gir ikke de ansatte sjåførene garantilønn, men stipulerer at sjåførene skal lønnes med 41,8 prosent av brutto innkjørt beløp (merverdiavgift ekskludert).

Mens Norges Taxiforbund organiserer en stor andel av drosjeeierne i Norge, er organisasjonsgraden blant ansatte sjåfører svært lav. Det er flere årsaker til det, blant annet høyt gjennomtrekk av sjåfører, en komplisert relasjon til drosjeeiere – som relativt ofte kjennetegnes av familie- eller vennskapsbånd og i praksis ofte tar form som en slags mester-svenn-relasjon – og et lite utviklet lokalt partssamarbeid og en tariffavtale som gir få fordeler. I tillegg aspirerer ofte sjåførene mot å selv blir drosjeeiere og få eget løyve, noe som begrenser deres incentiv til å organisere seg.

Arbeidsdagen

Arbeidsdagene i drosjenæringen er lange, ofte uforutsigbare og preget av mye venting. Disse egenskapene er et produkt av kjennetegn ved markedet – geografisk og temporal variasjon i etterspørselen – og måten tilbudssiden er organisert, med provisjonsbetalte ansatte sjåfører og eiere som tar ut inntekt av omsetningen. For å nå omsetningsmål eller ha en anstendig månedslønn, er de som jobber i drosjeyrket avhengige av å jobbe lenge. Selv om både eiere og sjåfører i utgangspunktet har frihet til å velge egen arbeidstid, ender de opp med lange arbeidsdager. Arbeidstid og ventetid varierer imidlertid mellom ulike sentraler, spesielt ut ifra hvor mye kontraktskjøring og bestillinger de har, mellom ulike typer biler og hvor i landet man arbeider.

Lønn og inntekt

Drosjeeiere og ansatte sjåførere har en varierende og usikker inntekt. De tar enten ut inntekt fra overskuddet på bilen, i tilfellet drosjeeiere, eller mottar provisjonslønn, i tilfellet ansatte sjåførere. Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå finner vi at gjennomsnittlig månedslønn for ansatte drosjesjåførere og ansatte på drosjesentralene var 33 940 kroner i 2019, med en median på 32 960. Drosjeeieres inntekt er vanskelig å beregne, men den ligger antakelig et lite stykke over sjåførenes lønn. Videre finner vi at de fleste av våre informanter forteller at de som drosjeeiere eller løyvehaveren de jobber for følger tariffavtalens provisjonssatser, og at dette er noe sentralene ofte bestemmer. Dette er sannsynligvis et uttrykk for skjevheten i utvalget vårt. Vi finner også at noen drosjeeiere velger å lønne sine sjåførere med en høyere prosentsats for å beholde gode sjåførere eller tiltrekke seg arbeidskraft.

Drosjekompetanse

Drosjesjåførerkompetansen er sammensatt. For å mestre yrket må man både kunne håndtere kjøretøyet og den sosiale relasjonen til en kundegruppe med svært ulike behov. Å være drosjeeier innebærer videre også å kunne drive en virksomhet. Samtidig har den teknologiske utviklingen gjort at utførelsen av drosjeyrket i dag er mindre avhengig av å være lommekjent på stedet en jobber, kjenne alle etterspørselsbølger og få tak i turer. Denne tendensen har bidratt til at drosjeyrket har blitt et av relativt få der arbeidere med lav formell kompetanse og begrensede norskkunnskaper kan få en jobb.

Sentralers oppfatninger av situasjonen før omreguleringen og deres forventninger til effektene av denne

Representantene for drosjesentralene som er med i undersøkelsen beskriver en situasjon der konkurransen om turene har blitt større ved at det er flere løyver tilgjengelig i forhold til etterspørselen. Situasjonen i Oslo og til dels Bergen sies å være ulik situasjonen i resten av landet, med mange biler tilgjengelig per tur. Utenom Oslo og Bergen er det en del tider av døgnet, særlig knyttet til skolekjøring hvor hele kapasiteten i drosjemarkedet er utnyttet.

Sentralene oppfatter at det å bygge merkevaren blir et minst like viktig konkurranseelement etter den forestående omreguleringen av drosjenæringen som det var før koronapandemien. Å bygge merkevare oppfattes ikke lenger å bare være et element i konkurransen mellom etablerte sentraler, men også å være et markedsfortrinn i forhold til eventuelle nye uavhengige sjåførere som vil kunne utføre persontransport i området (friåkare). Som en etablert merkevare kan en større enhet som en sentral satse på kvaliteter som forutsigbarhet, leveringskapasitet og gode bestillings- og betalingsystemer. Dette er kvaliteter informantene fra drosjesentralene mener vil trumfe de relativt små forskjellene man antar vil forekomme i pris. I konkurransen med uavhengige sjåførere ble det også lagt vekt på at sentralene hadde et stort komparativt fortrinn ved at de allerede har tilgang på kundene.

Det de aller fleste av sentralene, uavhengige av geografi og størrelse, ser som en mulig konsekvens for drosjetilbudet i sine områder, er at det som et resultat av bortfallet av stasjoneringsted og kjøreplikten blir vanskelig å få dekket mer perifere distrikt med drosjetjenester, i alle fall på de mer trafikksvake tidspunktene. I enkelte områder vil det

etter informantenes oppfatning kunne være lønnsomt for sjåførene å kjøre inn mot mer sentrale strøk for kanskje å få noen turer.

I Oslo blir disse problemstillingene knyttet til drosjedekning ikke oppfattet som særlig aktuelle. Den mulige økte konkurransen som følge av at det kan bli flere biler tilgjengelige på markedet er de heller ikke så engstelige for. Representantene fra Oslos drosjesentraler mente at situasjonen allerede har vært preget av en vesentlig overkapasitet i flere år. Det man bekymrer seg mest for, er om konkurransen på et presset marked kommer til å bli en konkurranse på like vilkår. I denne sammenhengen ble det fremholdt at «det er fryktelig vanskelig å konkurrere hvis du har aktører som ikke følger spillereglene». Representantene fra sentralene her var skeptiske til om det eksisterte noe godt kontrollregime av de nye aktørene.

I tillegg til drosjene er det før omreguleringen også et betydelig antall selskapsvogner i markedet, særlig i Oslo. Selskapsvognløyve er et løyve som gis til virksomheter som driver persontransport i «eksklusive» biler registrert for maksimalt åtte sitteplasser i tillegg til førerstedet. For å få et slikt løyve i Oslo, må bilen selskapet søker løyve for ikke være mer enn fire år gammel, den må oppfattes som «luksuriøs» og være av høyere standard enn bilene som kjennetegner det regulære drosjemarkedet, være i god stand og fri for rust og riper. Det stilles ikke krav til at selskapsvogner merkes som biler for persontransport mot vederlag eller har taklykt. De er også fritatt for taksameterkravet. Mens det tidligere først og fremst var spesielt rike og viktige personer som benyttet denne typen transport, er det ifølge selskapene som driver i dette segmentet i dag flere og flere vanlige kunder som benytter selskapsvogner i stedet for vanlige drosjer. Turister utgjør også en viktig kundegruppe for selskapsvognturer, og enkelte reisearrangører organiserer selskapsvogner for å plukke opp sine kunder på flyplassen. Den største kundebasen er fremdeles bedrifter. Noen av limousinselskapene har også lansert en egen app for bestilling av selskapsvognturer.

Koronapandemien og drosjenæringen

Overordnet har koronapandemien medført en reduksjon i aktiviteten på drosjemarkedet. Størst var reduksjonen knyttet til ukene med store restriktive tiltak. Da ble drosjenæringen hardt rammet. I perioden etter har trafikken tatt seg opp igjen, men i hvilken grad varierer fra markedssegment til markedssegment. Størst nedgang har det vært for de som har hatt hoveddelen av inntektene sine fra aktivitet fra drosjeholdeplasser. Minst nedgang har de som i hovedsak har inntektene sine fra kontraktskjøring. Som en konsekvens av dette er drosjemarkedet i byene i større grad rammet enn drosjemarkedene i distriktene, men med unntak av typiske turistkommuner.

For drosjeeiere og ansatte sjåfører førte etterspørselsfallet i begynnelsen av pandemien til at mange biler sto og de fleste sjåførene ble permittert. Ifølge våre informanter har mange løyvehavere søkt om kompensasjon for inntektsbortfall, men det er først og fremst mange bilseiere som har fått kompensasjon. For de provisjonsbetalte sjåførene betydde permitteringen at de antakelig fikk mer penger enn det de ville fått hvis de hadde fortsatt å jobbe i et marked med svært redusert etterspørsel. I løpet av sommeren 2020 kom de fleste tilbake i jobb, ifølge våre informanter. Kombinert med den kommende omreguleringen, med den usikkerheten den medfører, var pandemien imidlertid en krise som har ført til at enkelte drosjeeiere og sjåfører har valgt å forlate næringen.

Hypoteser om omreguleringens konsekvenser

For drosjeeiere og ansatte sjåførere har den kommende omreguleringen av drosjenæringen ført til svært stor usikkerhet. De vet ikke hvordan næringen de jobber i vil se ut om kort tid og hvorvidt de kan fortsette å tjene penger på yrket sitt. Mange er bekymret for at nye aktører uten den samme kunnskapen og erfaringen med næringen som dem vil etablere seg, samt nye typer sentraler, plattformsselskap og drosjesjåførere uten sentraltilknytning. Samtidig mente en del av informantene at de store og etablerte sentralene antakelig vil klare seg relativt bra, både på grunn av faste kunder og anbuds kjøring, og et godt omdømme. Selv om konsekvensene av den nye drosjereguleringen fremdeles er usikre, vurderer flere løyvehavere og sjåførere å forlate næringen når de nye reguleringsene trer i kraft.