

Frode Longva
Oddgeir Osland
Merethe Dotterud Leiren
TØI rapport 1054/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Omreguleringer i drosjemarkedet –
hvilke alternativer finnes og hva blir
konsekvensene?



Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?

Frode Longva, Oddgeir Osland og Merethe Dotterud Leiren

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

ISBN 978-82-480-1059-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1055-5 Elektronisk versjon

Oslo, mars 2010

Tittel: Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?

Forfattere: Frode Longva
Oddgeir Osland
Merethe Dotterud Leiren

Dato: 03.2010

TØI rapport: 1054/2010

Sider 39

ISBN Papir: 978-82-480-1059-3

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1055-5

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges Taxiforbund

Prosjekt: 3528 - Hvilke konsekvenser vil en oppheving av behovsprøvingen av taxiløyver få?

Prosjektleder: Frode Longva

Kvalitetsansvarlig: Nils Fearnley

Emneord: Drosjenæringen
Konkurransen

Sammendrag:

Rapporten undersøker utviklingstrekk i og effekter av dagens regulering av drosjenæringen. Det er inkonsistens mellom bestemmelsene om og praktisering av behovsprøving i yrkestransportlovene og reguleringene som skal sikre konkurranse i kontraktmarkedet og i markedet for enkeltreiser i byområder. Rapportens foreslår ulike former for harmonisering av lovbestemmelsene og konkrete tiltak, med eller uten behovsprøving.

Title: Regulation of the Norwegian taxi service industry – alternatives and consequences

Author(s): Frode Longva
Oddgeir Osland
Merethe Dotterud Leiren

Date: 03.2010

TØI report: 1054/2010

Pages 39

ISBN Paper: 978-82-480-1059-3

ISBN Electronic: 978-82-480-1055-5

ISSN 0808-1190

Financed by: Norges Taxiforbund

Project: 3528

Project manager: Frode Longva

Quality manager: Nils Fearnley

Key words: Competition
Taxi industry

Summary:

The report examines the development and effects of today's regulation of the Norwegian taxi service industry. It concludes that there is inconsistency between, on the one hand, the access regulation embedded in the Professional Transport Act and, on the other hand, the regulations to ensure competition, in particular the Public Procurement Act. Various ways to harmonize the regulations are suggested.

Language of report: Norwegian

Forord

Tema for denne rapporten er reguleringen av drosjenæringen i Norge. Rapporten beskriver mulige virkninger av å endre reguleringene på enkelte områder, og hvilke alternativer næringen i så fall står overfor. Det legges særlig vekt på konsekvensene av å oppheve behovsprøvingen for ulike delmarkeder og i ulike deler av landet.

Rapporten er skrevet på oppdrag av Norges Taxiforbund. Utgangspunktet for utredningsoppdraget er forbundets landsstyremøte i juni, der næringens behov for utredning ble formulert med følgende problemstilling:

Hvilke konsekvenser vil en eventuell oppheving av behovsprøvingen få?

Gjennom hele prosessen har vi hatt nær kontakt med Norges Taxiforbund, dels gjennom møter med oppdragsgivers kontaktperson, utredningsleder Jørn Berthelsen, og dels gjennom møter med en referansegruppe bestående av Tor Johannesen (styreleder), Jon Arne Opsahl (landstyremedlem fra Akershus), foruten Jørn Berthelsen selv. Hovedpunkter i utredningen ble også lagt fram for sentralstyret i Norges Taxiforbund 12. januar 2010, og på fylkesledermøtet 17. februar samme år. Dette har gitt viktige innspill om hvilke forhold som er særlig viktige for organisasjonen å få utredet. Dialogen har hele tiden vært preget av at oppdragsgiver ikke har forsøkt å styre konklusjonene, men overlatt de endelige vurderingene til Transportøkonomisk institutt. Dette betyr selvsagt også at alle konklusjoner her står for utreders regning – de er ikke Norges Taxiforbunds vurderinger.

Rapporten er skrevet av seniorforsker Frode Longva og forskningsleder Oddgeir Osland i samarbeid, med bidrag fra forsker Merethe Dotterud Leiren på kapittel 2. Leiren har også deltatt i datainnsamling og analyse. Seniorforsker Nils Fearnley har vært kvalitetssikrer.

Oslo, mars 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og mandat	1
1.2 Ulike delmarkeder i distrikts- og byområder	1
1.3 Virkninger/vurderingskriterier	3
1.4 Metode og datagrunnlag	3
1.5 Hovedstruktur i utredningen	4
2 Nåværende regulering av drosjenæringen	5
2.1 Sentrale aktører/organisasjoner	6
2.2 Sentrale lovbestemmelser på området	7
2.3 Nærmere om yrkestransportloven og -forskriften	7
2.4 Om fylkeskommunenes løyvepraksis og regulering av sentralene.....	9
2.5 Offentlig kjøp av drosjetjenester - kontraktsmarkedet	11
2.6 Oppsummering.....	12
3 Drosjemarkedet	13
3.1 Utviklingen i antall løyver over tid	13
3.2 Dagens drosjemarked.....	16
3.3 Oppsummering.....	19
4 Behovsprøving under press	20
4.1 Manglende konkurranse i kontraktsmarkedet	20
4.2 Tilbudet i distriktene – behovsprøving ingen garanti	21
4.3 Erfaringer med priskonkurranse i storbyene.....	22
4.4 Andre utviklingstrekk	24
4.5 Internasjonale erfaringer med deregulering	25
4.6 Oppsummering.....	28
5 Konklusjon og mulige veier videre	30
5.1 Alternative reguleringer for distriktsdrosjene	30
5.2 Alternative reguleringer for bydrosjene.....	33
5.3 Differensierte løsninger og generelle tiltak.....	35
Referanser	37
Vedlegg 1 Intervjulist.....	39

Sammendrag:

Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?

Konkurransopolitikken setter behovsprøvingen under press

Det er betydelige forskjeller i hvordan dagens drosjereglement praktiseres i norske fylker, og grunnlaget for reguleringene har kommet under press fra flere hold: Organisatorisk fra endrede kjøpsformer i offentlig forvaltning og politisk fra endret praktisering av behovsprøvingen.

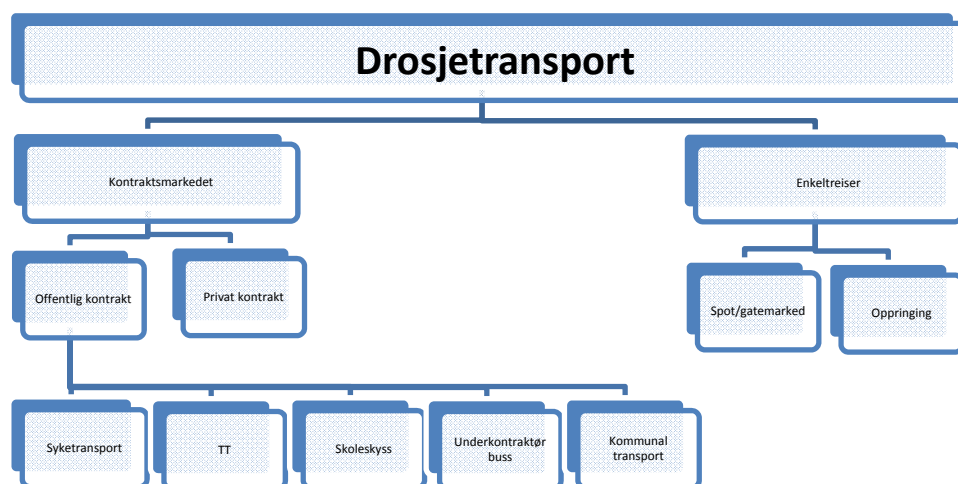
Behovsprøvingen står i økende grad i motsetning til en stadig mer uttalt konkurransepolitikk; i byområdene i form av flere, konkurrerende sentraler, i offentlige anskaffelser ved økende bruk av anbud. Spissformulert er det i økende grad slik at der behovsprøvingen fungerer etter intensjonene, gjør ikke konkurransen det – og omvendt. Dette har gitt seg forskjellig utslag i ulike deler av landet: Mens løyvehavere i enkelte distrikter har opplevd sviktende inntektsgrunnlag for videre drosjedrift, har enkelte storbyer opplevd press mot drosjesjåførenes lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er næringen i store deler av landet ikke berørt av disse endringene.

Undersøkelse av omreguleringer i drosjemarkedet

Tema for denne rapporten er reguleringen av drosjenæringen i Norge, med hovedvekt på behovsprøvingen. Med behovsprøving siktes her til den reguleringen av antall (drosje)løyver i det enkelte løyvedistrikt som følger av yrkestransportlovens §9. Det er to overordnede problemstillinger som diskuteres i rapporten: For det første hvilke konsekvenser dagens reguleringsregime har. Med reguleringsregime mener vi de samlede reguleringer som direkte eller indirekte påvirker drosjenæringen, med vekt på yrkestransportloven og praktiseringen av denne, lov om offentlige anskaffelser og hvordan det offentlige kjøpet av drosjetjenester er utformet.

For det andre, konsekvenser av endringer i reguleringsregimet. Hovedalternativet vi diskuterer er konsekvenser av at behovsprøvingen fjernes, og dermed bortfall av de reguleringer som følger med behovsprøvingen. Med dette som bakgrunn diskuterer rapporten ulike tiltak som kan bidra til å harmonisere de ulike lovreguleringene og intensjonene med dem, og de virkninger dette vil ha for passasjerer, næringen og offentlige myndigheter, det være seg med eller uten behovsprøving.

Utgangspunktet for diskusjonene er en erkjennelse av at drosjemarkedet består av flere delmarkeder som har ulik betydning i forskjellige deler av landet. Et første skille går mellom enkeltreiser og kontraktmarkedet. Enkeltreiser er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige, og består enten av påstigning på gate/holdeplass (spotmarkedet) eller telefonbestillinger via sentral. Kontraktmarkedet består på sin side av drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store brukere av drosjetjenester og en sentral (eller en løyvehaver). I denne rapporten er det offentlige kontraktmarkedet av særlig interesse, siden økende bruk av anbud innen deler av det offentlige tjenestekjøpet ofte antas å sette behovsprøvingen under press. Figur 1 viser de ulike delmarkeder for drosjetransport i Norge.



Figur 1 Drosjemarkedets ulike delmarkeder

De ulike delmarkedene har forskjellig betydning for løyvehavernes inntekter i ulike deler av landet. Mens det offentlige kontraktmarkedet kun utgjør 10-20 prosent av inntektene i de største byområdene i landet, utgjør det 80-90 prosent i enkelte distriktskommuner.

Nåværende regulering av drosjenæringen

Reguleringen av drosjenæringen har sin bakgrunn i reguleringstenkningen etter krigen, der behovsprøvingen av løyver var begrunnet i at den skulle gi løyvehaverne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, samtidig som løyvehaverne garanterte for et minimumstilbud gjennom kjøreplikten. Ordningen med behovsprøving og kjøreplikt har blitt videreført fram til i dag, men samtidig har

det skjedd andre omfattende endringer i reguleringen. For det første, er Norge i dag delt mellom områder hvor maksimalprisforskriften gjelder, og områder der det er fri prisfastsettelse og priskonkurranse mellom sentraler. For det andre, er stadig større deler av kontraktmarkedet anbudsutsatt. Særlig viktig her er pasienttransporten, der ansvaret også er overført til helseforetakene.

Reguleringene er preget av at flere aktører er med på å påvirke ulike deler av drosjemarkedet: **Samferdselsdepartementet** har en overordnet rolle som forvalter av yrkestransportloven og forskrifter i henhold til denne.

Fylkeskommunen har i rollen som *løyvemyndighet* vid kompetanse til å sette løyvevilkår og bestemme hvordan drosjenæringen skal organiseres i løyvedistriktene. Som *kjøper av drosjetjenester* har fylkeskommunen ansvaret for TT-ordningen og skoletransport for elever. **Konkurransetilsynet**, kontrollerer at konkurranselovgivningen følges i drosjemarkedet, gir råd til aktører for å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter i markedet og fastsetter maksimalpriser for kjøring med drosjebil med unntak av områder uten prisregulering. **Regionale helseforetak**, har ansvaret for samordning og kjøp av pasienttransporten

På produksjonssiden er **drosjeeiere og sentraler** de sentrale. Drosjeeiere har løyve for drift av én drosjebil. I tillegg kan fylkeskommunen utstede reserveløyve til eksisterende løyvehavere. I utgangspunktet er næringen bygget opp etter prinsippet om én-mann-én-bil, som gjør at de fleste drosjeselskaper er enkeltmannsforetak.

Bopelsløyve gis i områder hvor kjøregrunnet er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral. En drosjesentral har i hovedoppgave å drive turformidling. Den administrerer og formidler transportoppdrag og markedsfører drosjetjenester. Drosjesentralen utarbeider kjøreplaner/vaktordninger som sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder som ikke er regulert av maksimalprisforskriften, er det i praksis sentralene som bestemmer takstnivået.

Dagens reguleringer av drosjemarkedet i Norge er preget av heterogenitet og forskjeller mellom fylkene på sentrale områder som kriterier for behovsprøving av antall løyver, krav og kontroll for å etablere sentral, reguleringen av forholdet mellom sentral og løyvehaver, og kravene som må oppfylles for å få løyve. Vi finner også forskjeller i hvordan offentlige kjøp av drosjetjenester praktiseres, og i hvilken grad og hvordan helseregion, fylkeskommune og kommuner samarbeider om dette. Samlet sett gir dette inntrykket av et fragmentert og noe inkonsistent reguleringsregime i næringen.

Utvikling i drosjemarkedet over tid

Gjennomgangen av utviklingen i antall løyver over tid og dagens løyvetall og omsetning kan oppsummeres i følgende punkter:

- Fra 1997 til 2009 har seks fylker hatt kraftig vekst i løyvetallet, fem fylker kraftig reduksjon, mens åtte fylker har opprettholdt relativt stabile løyvetall
- Størst vekst finner vi i storbyene hvor prisreguleringene er opphevet
- Mellom 1997 og 2009 har det funnet sted en relativ vridning av løyver fra distriktene til de mest befolkningstette områdene

- Få kommuner har opplevd bortfall av samtlige løyver fra 1997 til 2009
- Halvparten av landets fylker har redusert antall løyver i etterkant av at pasienttransporten ble underlagt lov om offentlig anskaffelse i 2004
- Det er store fylkesvise forskjeller i omsetning per tur
- Disse forskjellene går på tvers av prisregulering og prosentvis endring i løyvetall
- Nordland, Aust-Agder og Finnmark har lavest omsetning per tur og er således mest sårbar for ytterligere endringer i rammebetingelsene for drosjenæringen

Behovsprøving under press

Rapporten viser at dagens reguleringer har hatt følgende virkninger for ulike grupper i ulike områder:

- *Passasjerene:* I byområder der prisreguleringen er opphevet, kombinert med at en har hatt en sterk vekst i antall løyver, synes effekten for kundene ikke å være redusert prisnivå, heller ikke når vi sammenligner med hovedsteder med andre reguleringsregimer. Drosjemarkedet er preget av manglende pris- og kvalitetsinformasjon til kunden, men dette er det andre reguleringer enn behovsprøvingen som påvirker. I andre deler av landet skal behovsprøvingen sammen med kjøreplikt og maksimalpriser sikre et drosjetilbud til alle. De fleste steder er dette fortsatt situasjonen. Men i distriktskommuner med få løyvehavere, er dette tilbudet truet i tilfeller der løyvehaver mister kontrakter. Her er det altså ikke behovsprøvingen, men kontraktmarkedet som er avgjørende for om det er et tilbud.
- *For drosjeeiere/næringen:* I de fleste deler av landet oppleves fortsatt dagens regulering å sikre inntjeningsgrunnlaget og forutsigbarhet for drosjeeierne. Det mest markante unntaket er distriktsdrosjer som mister kontraktmarkedet. I områder der det er konkurranse slår dagens regulering ulikt ut for ulike deler av næringen. Tradisjonelle sentraler har konkurransefortrinn i bestillingsmarkedet og i forhold til å få løyvehavere, mens sjåfører i nye sentraler som entydig retter seg mot spot-markedet har lavere inntjening og lengre ventetid. Regulering av sentralene oppleves av noen som et problem, fordi det begrenser mulighetene for å utvikle markedskonsepter, men dette er en problemstilling som er knyttet til tilslutningsplikten, ikke behovsprøvingen i seg selv.
- *Konkurranse i kontraktmarkedet* fungerer dårlig med unntak av i større byområder, og også der vil konkurransen være svak på større anbud som bare en eller få sentraler kan delta i. Det er uklart hvilke virkninger den svake konkurransen har for prisen kjøper får, dvs utfallet av forhandlinger mellom kjøper og selger. Denne problemstillingen kan antas å bli mer framtreddende når en også begynner å ta i bruk anbud på TT-kontraktene i større grad.

- Selv om behovsprøvingen fortsatt fungerer i samsvar med interessene til løyvehavere i store deler av landet, framstår dagens regulering som et noe inkonsekvent og ustabilt regime. I distriktene er paradokset, gitt dagens kontraktsutforming, at en enten kan vente bedre konkurranse i kontraktsmarkedet eller at intensjonen og poenget med behovsprøvingsordningen svekkes. Også i byene er situasjonen et stykke på vei fastlåst, fordi en restriktiv løyvepolitikk underminerer mulighetene for å få flere større, konkurrerende sentraler, mens en liberal løyvepolitikk underminerer poenget med behovsprøvingen. Dette tilsier at en bør gjennomgå dagens regelverk for å harmonisere disse, enten ved å oppheve behovsprøving i hele eller deler av landet, eller ved å nedtone ambisjonene om konkurranse i anbudsutlysning – og heller satse på andre former for kontraktsstyring.

Mulige veier videre

I rapporten diskuterer vi hva som eventuelt kan gjøres for å stabilisere vilkårene for fortsatt drosjedrift i henholdsvis distrikter og i storbyområder, det være seg med eller uten dagens behovsprøving.

Distriktsalternativ med dagens behovsprøving

Dette alternativet innebærer å opprettholde dagens versjon av behovsprøving, kjøreplik, maksimalpris og anbud på pasienttransport. Følgende tiltak bør i så fall vurderes:

- *Endrede anbudspakker*
- *Heve terskelverdien for å ta i bruk anbud*
- *Økt samordning/samarbeid mellom fylkeskommune/helseregion*
- *Kommunale kjøp av drosjetransport*
- *Kjøreplik i tilknytning til anbud*
- *Løyver i tilknytning til anbud*
- *Utvidede løyvegrenser*
- *Utvikling av alternativt tilbud*

Tiltakene vi har presentert ovenfor retter seg i stor grad mot kontraktsmarkedet og muligheter for å sikre at deler eller hele av det kan bidra til levedyktige inntekter for det lokale drosjetilbudet. Dette innebærer en anerkjennelse av at det i dag ikke er behovsprøvingen som garanterer tilbudet i slike distrikter, men tilgangen til offentlige kontrakter.

Distriktsalternativ uten behovsprøving

Dette alternativet innebærer å fjerne behovsprøvingen i distriktene, inkludert kjøreplikten. I så fall får vi reguleringer tilsvarende de vi finner i Sverige og Nederland. Basert på dette, kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Lite eller ingen endring i drosjetilbudet*

- *Vridning mot passasjertunge områder og tider*
- *Høyere takster*
- *Mer deltid og drosje som bigeskjeft*
- *Kombinasjonstransport*

Antakelsene om manglende konkurranse i distriktene, gir gode argumenter for å opprettholde maksimaltakstene på tross av den avregulerte markedsadgangen. En utfordring innenfor en slik avregulert løsning er at tilbudet trolig vil falle bort i deler av spotmarkedet, slik situasjonen også er i dag. Samtidig vil konkurransen i kontraktmarkedet trolig øke som følge av at løyvegrensene oppheves.

Kjøreplikten kan i så fall opprettholdes som ekstrakjøp av det offentlige, enten som selvstendige kjøp via anbud eller forhandlinger, eller som krav i andre anbudsvilkår.

Storbyalternativ med dagens behovsprøving

Med storbyområder mener vi her byområder hvor maksimalprisreguleringene er opphevet til fordel for fri takstfastsetting. Disse områdene bærer preg av et stort marked for enkeltreiser, enten via bestilling eller på gaten, der kontraktmarkedet utgjør en tilsvarende mindre andel. Alternativet innebærer å opprettholde dagens system med behovsprøving kombinert med takstfrihet og tilknytningsplikt.

Hovedutfordringer ved regulering av dette markedet er:

- *Manglende konkurranse mellom sentralene*
- *De nye sentralene er små*
- *Manglende prisinformasjon*
- *Variierende kvalitet for kundene*

Det er i tillegg et spørsmål om tilknytningsplikten fungerer etter hensikten, ettersom dette gir sentralene få eller ingen muligheter til å konkurrere om løyvehavere. For å spore til bedre konkurranse på sentralnivå har lokale myndigheter innført løyvetak på de største sentralene i både Bergen og Oslo. Dette fordrer at nye løyver deles ut, uten at dette har vært forbundet med økt priskonkurranse tidligere. Andre mulige tiltak for økt konkurranse og bedre kvalitet kan være:

- *Utvide løyvegrensene*
- *Samsvar mellom kjøreområde og løyvemyndighet*
- *Mindre anbudspakker*
- *Bedre prisinformasjon til kundene*
- *Tilbake til maksimaltakster*
- *Eget drosjetilsyn*

Storbyalternativ uten behovsprøving

Dette innebærer å fjerne behovsprøvingen i de store byene, tilsvarende hva vi eksempelvis har sett i Sverige, Irland og Nederland. Basert på disse erfaringene kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Økning i drosjetilbudet*
- *Vridning mot passasjertunge områder og tider*
- *Høyere takster*

- *Lengre arbeids- og ventetid*
- *Etablering av flere små sentraler og markedssegmentering*
- *Større konkurranse om løyvehaverne*

Samtidig er det flere reguleringer som kan dempe noen av virkningene som er gjennomgått ovenfor:

- *Maksimaltakster:* Vil dempe veksten i takstene og trolig gi større fordeler for sentraler som kan dra nytte av stordriftsfordeler
- *Bedre prisinformasjon:* Vil trolig ha samme virkning ettersom kundene i større grad får muligheten til å velge de drosjene som er billigst
- *Hevede kvalitetskrav for å få løyver:* De landene som har avregulert markedsadgangen til nå har gradvis erstattet dette med høyere kvalitetskrav og -kontroll vis-a-vis løyvehaver. Dette går dels på hva som skal til for å få og beholde et drosjeløyve, og dels på hvilke krav som stilles for å etablere en sentral

Differensierte løsninger og generelle tiltak

Ovenfor har vi beskrevet ulike alternative reguleringer i forhold til de forskjellige utfordringene en står overfor i storby – og distrikter. Videre kan en tenke seg ulike kombinasjoner av disse reguleringene

- 1) Oppheving av behovsprøvingen i hele landet. En slik samlet deregulering har den fordelen at det ikke oppstår store problemer i skjæringsfeltet mellom ulike regimer
- 2) Opprettholdelse av behovsprøvingen i hele landet, men med ulike kombinasjoner av tilleggstiltak som eksempelvis endret anbudsutforming i distrikter der tilbudet står i fare. Opprettholdelsen av behovsprøvingen kan kombineres med mer ensartete reglement på tvers av fylker når det gjelder løyvepraksis og regulering av sentralene
- 3) Oppheving av behovsprøvingen i byene som nå er unntatt for prisregulering og opprettholdelse i landet for øvrig. Fordelen er at dette ivaretar behovet for særegen regulering i distriktene. Ulempen er at det blir vanskelig å trekke grensen mellom regulerte og avregulerte områder i praksis, og det kan oppstå problemer særlig ved første fase etter dereguleringen på grunn av overetablering og økt ventetid, lengre arbeidstid for sjåførene

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Norges Taxiforbund (NT) har bedt Transportøkonomisk institutt (TØI) om å utrede dagens regulering av drosjenæringen. Utgangspunktet for utredningsoppdraget er forbundets landsstyremøte i juni 2009, der næringens behov for utredning ble formulert med følgende problemstilling:

Hvilke konsekvenser vil en eventuell oppheving av behovsprøvingen få?

Med behovsprøving siktes her til den reguleringen av antall (drosje)løyver i det enkelte løyvedistrikt som følger av yrkestransportlovens §9. Både det innledende møtet med oppdragsgiver og intervjuene vi har foretatt, har imidlertid dokumentert at næringen står overfor en rekke utfordringer i møtet med dagens reguleringer. Dette har ikke minst sammenheng med spenningen mellom, på den ene siden, et relativt detaljert administrativt reguleringsregime forankret i yrkestransportloven, og på den andre siden, en stadig mer uttalt konkurransepolitikk overfor drosjemarkedet generelt og innen offentlige anskaffelser spesielt. Derfor har mandatet blitt tolket noe bredere enn hvilke konsekvenser oppheving av behovsprøvingen vil få.

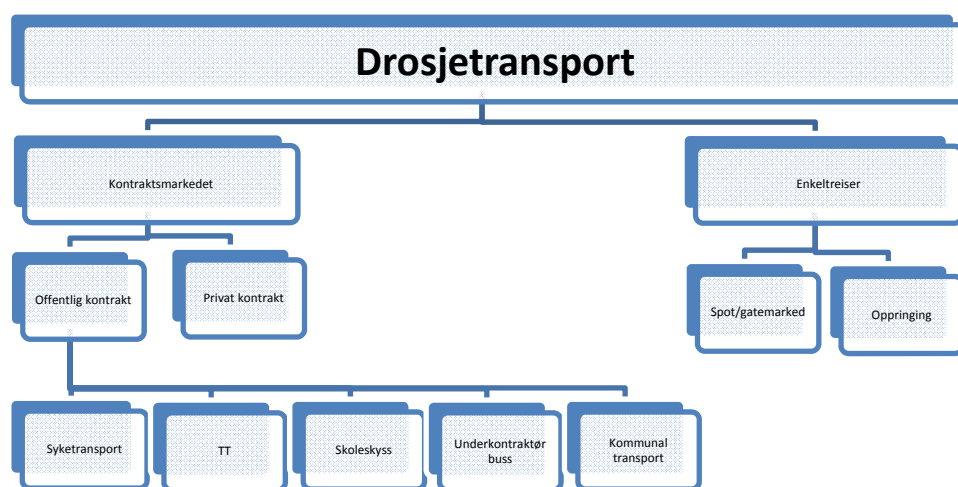
For det første diskuterer vi hvilke konsekvenser dagens reguleringsregime har. Med reguleringsregime mener vi de samlede reguleringer som direkte eller indirekte påvirker drosjenæringen, med vekt på yrkestransportloven og praktiseringen av denne, lov om offentlige anskaffelser og hvordan det offentlige kjøpet av drosjetjenester er utformet. Vekten legges altså på behovsprøvingen og de ordninger som er assosiert med denne, og hvordan disse eventuelt blir påvirket avendringer i konkurransepolitikken.

For det andre diskuterer vi konsekvenser av endringer i reguleringsregimet. Hovedalternativet vi diskuterer er konsekvenser av bortfall behovsprøvingen, og dermed bortfall av de reguleringer som følger med behovsprøvingen. Vi diskuterer også hvordan bortfall av behovsprøvingen kan kombineres med ulike nye reguleringer for å motvirke eventuelle uønskede virkninger av en slik avregulering. Et eksempel her er bortfall av behovsprøving kombinert med nye reguleringer for å ivareta tilbudet i distriktene. Et annet eksempel er å kombinere avregulering med det å opprettholde tilknytningsplikt til sentraler i byene.

1.2 Ulike delmarkeder i distrikts- og byområder

Drosjemarkedet er ikke ett homogent marked, men består av ulike delmarkeder (Bekken 2003 og Econ 2009). Et første skille går mellom enkeltreiser og kontraktmarkedet. Enkeltreiser er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige og består enten av påstigning på gate/holdeplass (spotmarkedet) eller telefonbestillinger via sentral. Det er disse delmarkedene takstregulativet og kjøreplikten er rettet mot. Kontraktmarkedet består på sin side av drosjetransport

basert på langsiktige avtaler mellom store brukere av drosjetjenester og en sentral (eller en løyveholder). Kontraktspartene kan både være private og offentlige virksomheter, og kontraktene kan enten være forhandlet frem eller vunnet av bestemte drosjesentraler via anbud. I denne rapporten er det offentlige kontraktmarkedet av særlig interesse, siden økende bruk av anbud innen deler av det offentlige tjenestekjøpet ofte antas å sette behovsprøvingen under press. Offentlige kontraktmarkeder kan vi finne innen skoleskyss, pasienttransport, tilrettelagt transport (TT-kjøring) og enkelte kommunale transport. Figur 1 viser de ulike delmarkeder for drosjetransport i Norge.



TØI rapport 1054/2010

Figur 1 Drosjemarkedets ulike delmarkeder

De ulike delmarkedene har forskjellig betydning for løyvehavernes inntekter i ulike deler av landet. Mens det offentlige kontraktmarkedet kun utgjør 10-20 prosent av inntektene i de største byområdene i landet, utgjør det 80-90 prosent i enkelte distriktskommuner (Econ 2009, 2005). I noen av de største byområdene finnes det dessuten enkelte mindre sentraler som ene og alene baserer seg på gatemarkedet. Endringene i offentlig kjøp av tjenester vil altså potensielt sett kunne ha store konsekvenser for inntektene til bestemte distriktdrosjer, men vil ha mindre betydning for løyvehaverne i storbyene hvor enkeltreisene utgjør hoveddelen av markedet.

Forskjellene mellom storby og distrikt er også preget av forskjellige reguleringer. Der det generelle drosjemarkedet i Norge er prisregulert gjennom maksimalprisforskriften, er de største byområdene unntatt fra denne slik at

prisnivået blir regulert gjennom konkurransen om kundene. Dette forutsetter på sin side tilstedeværelsen av konkurrerende løyvehavere og sentraler på enkeltreisemarkedet.

1.3 Virkninger/vurderingskriterier

I utredningen er vi opptatt av hvilke virkninger dagens og alternative reguleringer har på en rekke områder og langs en rekke dimensjoner:

- Virkninger for tilbudet til passasjerene i form av pris, kvalitet og tilgjengelighet. Her kan en tale om ulike typer passasjerer med bakgrunn i om disse er i enkeltreise- eller kontraktmarkedet. Videre gjør vi her et skille mellom by og distrikt
- Virkninger for yrkesutøvere. Dels omhandler dette lønns- og arbeidsbetingelser for løyvehavere og sjåførere, og dels virkninger for sentralene og mulighetene deres for å legge til rette for god drift av fellesvirksomheten til løyvehaverne
- Virkninger for det offentlige kjøpet av drosjetjenester, dvs utviklingen i kontraktmarkedet (pasienttransport, TT, skoleskyss)
- Virkninger på konkurransen. Selv om konkurranse bare er et virkemiddel for å sikre et best mulig tilbud til kundene (passasjerer og offentlig kjøpsorganer), behandler vi dette som et separat spørsmål

I tillegg til dette har vi et femte kriterium:

- Et konsistent og stabilt reguleringsregime. At reguleringsregimet er konsistent, innebærer at de ulike delene (som yrkestransport- og konkurranselovgivning) ”henger sammen”, dvs at de understøtter hverandre heller enn å motvirke hverandre. At det er stabilt innebærer at reguleringsregimet har en utforming som gjør at det er sannsynlig at det kan fungere over tid, relativt uavhengig av økonomiske og politiske konjunkturer

1.4 Metode og datagrunnlag

Utredningen bygger på en rekke ulike datakilder. I beskrivelsen av dagens reguleringsregime har vi gått gjennom tidligere utredninger, dagens lovverk og forskrifter, i tillegg til at vi har gjennomført 12 intervjuer med i alt 21 informanter fra:

- Drosjeselskaper og sentraler
- Bransjeorganisasjon
- Løyvemyndighet i fylkeskommuner
- Myndighet for offentlige kjøp av transporttjenester i fylkeskommuner
- Ansvarlige for kjøp av pasienttransport i helseregioner
- Sentrale myndigheter (Samferdselsdepartementet og Konkurransetilsynet)

Direkte informasjon om aktørers vurderinger som er basert på intervjuene, er forelagt informantene for godkjenning/vurdering. Fullstendig intervjuiste framgår av vedlegg 1. Disse kildene har også vært sentrale i å sammenfatte observerte og antatte virkninger av dagens reguleringsregime og av endringer i reguleringen.

Vi har også gjennomført analyser av en database med samtlige løyver på fylkes- og kommune/sentralnivå i tre perioder: 1997, 2004 og 2009. Databasen er stilt til disposisjon fra Norges Taxiforbund, som vi har supplert med befolknings- og arealtall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Disse analysene har videre blitt supplert med gjennomganger av eksternt tilgjengelig drosjestatistikk hos SSB, blant annet omsetningstall og antall turer i 2007 og 2008.

I vurdering av alternative reguleringer har også utenlandske erfaringer blitt trukket inn. Gjennomgangen her er primært basert på Bekken (2003) og Bekken og Longva (2003), men er også supplert av nyere litteratur på områder, spesielt fra erfaringer i Sverige, Nederland og Danmark.

1.5 Hovedstruktur i utredningen

Det neste kapitlet, kapittel 2, er i all hovedsak en beskrivelse av kjennetegn ved dagens reguleringsregime. Etter et kort historisk riss over utviklingen på området, gir vi en beskrivelse av de sentrale organisasjonene på feltet og deres ansvarsområder, og av de lover og forskrifter som regulerer drosjenæringen direkte eller indirekte. Kapitlet avsluttes med en del om praktiseringen av dagens regelverk, med søkelys på løyver og regulering av sentralene.

Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse og analyse av utviklingen av drosjemarkedet basert på statistikk over utvikling av antall løyver fra 1997 til 2009, samt tilgjengelige oversikter over løyvestatus, antall turer og omsetning på fylkesnivå i 2008/2009.

Kapittel 4 summerer opp virkningene av dagens reguleringsregime for kunder, næring og offentlige myndigheter, og sammenfatter relevant informasjon om reguleringer i andre land, og internasjonale erfaringer med avregulering eller omregulering av drosjemarkedet.

Til slutt diskuterer vi alternative reguleringsformer i kapittel 5, med vekt på skillet mellom situasjonen i byer og distrikter.

2 Nåværende regulering av drosjenæringen

Hovedtrekkene i den nåværende reguleringen av drosjenæringen går tilbake til samferdselsloven i 1947 (se Econ 2005:6). I NOU (1974:44), *Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken*, gis behovsprøvingen av drosjeløyver følgende begrunnelse:

”I drosjetrafikken vil det muligens være nødvendig å gi utøverne en viss beskyttelse for til gjengjeld å kunne sette som vilkår at det gis muligheter for drosjetransport i områder og på tidspunkter som ellers ikke ville bli tilfredsstillende betjent. Dette tilsier at man bør opprettholde en viss begrensning av tilbudet for å hindre at mer tilfeldige bileiere eliminerer de fortjenestemulighetene som gis i de gode trafikkområder”.

Behovsprøvingen blir her behandlet som en forutsetning for at myndighetene kan sette vilkår for løyvetildelingen som kjøre- og dekningplikt og andre kvalitative krav, for å sikre publikum et tilbud. Det offentlige har også åpnet for og hatt en viss regulering med drosjesentralene. Tilsvarende er også rutebilnæringen regulert gjennom en løyveordning.

Etter den tid har det skjedd vesentlige endringer i deler av yrkestransportloven for rutebilnæringens vedkommende, gjennom opphevinga av behovsprøvingen av turvognløyve og åpning for anbud i rutebilnæringen i 1994. Også for drosjenæringen har det skjedd endringer, men da primært i konkurransepolitikken. I mai 1999 vedtok Arbeids- og administrasjonsdepartementet å oppheve maksimalprisordningen for drosjer i områder der Konkurransetilsynet mente forholdene lå til rette for konkurranse. På nåværende tidspunkt dreier dette seg om drosjesentraler, løyvehavere tilsluttet drosjesentraler, drosjeførere og bopelsløyvehavere som er stasjonert i Oslo, Akershus, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad og Sarpsborg (Konkurransetilsynet, 2009). Samtidig har det skjedd omfattende endringer i kontraktmarkedet, ved at det offentlige i økende grad har tatt i bruk anbud. For syke transportens vedkommende sammenfalt dette med at de regionale helseforetakene fikk ansvaret for pasienttransporten fra 2004.

I dette kapitlet skal vi gi en nærmere beskrivelse av de viktigste reguleringene som påvirker drosjenæringen og de viktigste organene og aktørene på dette feltet. Vi starter med det siste.

2.1 Sentrale aktører/organisasjoner

Offentlige myndigheter

Ulike offentlige myndigheter med innvirkning på drosjenæringen som vi retter oppmerksomheten på i denne rapporten, er:

- **Samferdselsdepartementet:** Har en overordnet rolle som forvalter av yrkestransportloven og forskrifter i henhold til denne.
- **Fylkeskommunen:** Har to viktige roller i forhold til næringen. Som *løyvemyndighet* har fylkeskommunen vid kompetanse til å sette løyvevilkår og bestemme hvordan drosjenæringen skal organiseres i løyvedistriktene. Som *kjøper av drosjetjenester* har fylkeskommunen ansvaret for TT-ordningen og skoletransport for elever. For videregående skoleelever har fylkeskommunen fullt ansvar; for elever i grunnskolen har fylkeskommunen kun det organisatoriske ansvaret mens kommunen finansierer denne skoletransporten.
- **Konkurransetilsynet:** Kontrollerer at konkurranselovgivningen følges i drosjemarkedet og gir råd til aktører for å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter i markedet (konkurranseloven § 9). Konkurransetilsynet fastsetter også maksimalpriser for kjøring med drosjebil med unntak av områder uten prisregulering.
- **Regionale helseforetak:** Har ansvaret for pasienttransport. Begrunnelsen er at det gjør det mulig å se transporten som en forlengelse av behandling av pasienten, for eksempel gi behandling nærmere bosted.

I tillegg til disse offentlige aktørene, finnes også private *drosjeeiere og sentraler*. Drosjeeiere har løyve for drift av én drosjebil. I tillegg kan fylkeskommunen utstede reserveløyve til eksisterende løyvehavere, for bil som skal bidra til å dekke blant annet trafikktoppene. I utgangspunktet er næringen således bygget opp etter prinsippet om én mann-én bil, som gjør at de fleste drosjeselskaper er enkeltmannsforetak.

En drosjeeier kan fungere som arbeidsgiver, ofte for 1-2 sjåførere med kjøreseddel, ved siden av å være sjåfør selv. Drosjeeierne er enten tilknyttet en sentral eller de har bopelsløyve. Gjennom tildeling av reserveløyver og bestyrerordninger (midlertidig drift av annens løyve) er det i næringen også flerbileiere, som driver med flere ansatte i skiftturnus. På bakgrunn av manglende søkere har noen fylkeskommuner i noen perioder og i enkelte områder utdelt flere ordinære løyver til enkelte løyvehavere. I Oslo var det eksempelvis 290 registrerte flerbilseiere i 2008.

Bopelsløyve gis i områder hvor kjøregrunnlaget er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral. En drosjesentral har i hovedoppgave å drive turformidling. Den administrerer og formidler transportoppdrag og markedsfører drosjetjenester. Drosjesentralen utarbeider kjøreplaner/vaktordninger som sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder som ikke er regulert av maksimalprisforskriften er det i praksis sentralene som bestemmer takstnivået.

2.2 Sentrale lovbestemmelser på området

En rekke lover og regler er av betydning for drosjenæringen:

- For å drive persontransport med motorvogn krever yrkestransportloven at vedkommende har løyve (§ 4). Dette kan gis til personer som har god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse. For å drive persontransport mot vederlag med motorvogn utenfor rute krever loven at vedkommende har særskilt drosjeløyve (§ 9). Forskriften gir bestemmelser om fortrinnsrett ved tildeling, bortfall og opphør av løyve, løyvemyndighetens kompetanse til å sette løyvevilkår og bestemme hvordan drosjenæringen skal organiseres i løyvedistriktene.
- Lov om offentlige anskaffelser pålegger at *”en anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse”* (§ 5). I drosjesektoren gjelder denne loven ved kjøp av TT-kjøring, skoletransport og pasienttransport, når kontraktsverdien er på over 500.000 kroner. Regelverket om offentlige anskaffelser er i hovedsak en prosedyrelov og stiller ingen spesielle krav til drosjesektoren sammenlignet med andre sektorer.
- Konkurranselovgivningen gir i forskrift om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler løyvehavere tilknyttet samme sentral mulighet til å fastsette et felles takstregulativ samt inngi felles pristilbud og anbud. Den samme forskriften gir løyvehavere som er tilsluttet sentralen, ved avtale med den enkelte kunde, anledning til å ta lavere priser enn det som følger av sentralens fastsatte takstregulativ (§ 3). Konkurransetilsynet begrunner dette med å stimulere konkurransen mellom enkeltdrosjer og bidra til å undergrave sentralers eventuelle monopolistiske prissetting: *”Maksimalpris-fastsettelse fra sentralene vil [...] gjøre det mulig for de individuelle medlemmene i sentralen å øke sin inntjening ved å øke kapasitetsutnyttelsen gjennom en prisreduksjon”* (Konkurransetilsynet 1998:19).
- Forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil fastsetter maksimalpriser for kjøring med drosjebil for inntil fire passasjerer i offentlig fastsatte soner for nærtrafikk. Dette gjelder ikke i enkelte større byområder (se gjennomgang tidligere i dette kapitlet) eller offentlige kjøp på kontrakt.

2.3 Nærmere om yrkestransportloven og -forskriften

Tildeling av drosjeløyve er regulert i yrkestransportloven og tilhørende forskrift. Konkurransetilsynet (1998) forklarer på en enkel måte hvordan løyver tildeles:

”Generelt vil antall løyver i et geografisk område bli fastsatt av lokale samferdselsmyndigheter etter en behovsprøving, der fylkeskommunene etter innspill fra kommunale myndigheter fastsetter antall drosjeløyver i en kommune. Disse løyvene tildeles deretter sjåførene etter ansiennitet, og

ansienniteten kan kun opparbeides som ansatt sjåfør hos en drosjeeier”.

Fortrinnsretten gjelder kun søkere med minst to års ansiennitet som heltids drosjesjåfør i løyvedistriktet. Heltids drosjesjåfør vil si at drosjeyrket er utøvd som vedkommendes hovedverv. Denne fortrinnsretten gjelder kun for tildeling av ett løyve. Dersom ingen av søkerne har fortrinnsrett avgjør fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve, om det for eksempel er et selskap eller en annen juridisk person (§ 44). De kan dermed fravike hovedregelen om at løyve skal tildeles fysisk person.

Fylkeskommunen tildeler en drosjeeier ett ordinært eller reserve drosjeløyve (Konkurransetilsynet, 1998). Løyve for reservedrosje tildeles innehaver av ordinært drosjeløyve innenfor et løyvedistrikt og nyttes når drosjesentral eller løyvemyndighet finner behov for det (§ 49). Normalt er reservedrosjene ment å være et supplement til ordinære drosjeløyver for å benyttes ved ekstraordinære behov som for eksempel i helger, høytider og ved store nedbørsmengder (Oslo kommune, 2008:5).

Løyvet faller bort når innehaveren fyller 70 år. Ved dødsfall kan løyvehaverens ektefelle, samboer, livsarving eller registrert partner nytte retten til å beholde løyvet inntil 3 år fra løyvehavers død (yrkestransportforskriften § 52). Også ved opphør av virksomhet (den som innehar løyve blir midlertidig ute av stand til selv å lede og drive virksomheten) kan løyvemyndigheten etter søknad samtykke i at virksomheten i inntil tre år helt eller delvis blir overlatt til drosjesentral (§ 51). Er det ikke drosjesentral i distriktet, kan løyvemyndigheten godkjenne annen bestyrerordning. *”En drosjebestyrer er en person som opererer en annen drosjeeiers løyve. Bestyreren kan være drosjeeier, men det stilles som hovedregel ikke krav om det”* (Konkurransetilsynet, 1998).

Fylkeskommunene gir også løyve til opprettelse av drosjesentraler, fastsetter det geografiske området som sentralene skal operere i og bestemmer om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt (§ 46). Fylkeskommunene kan pålegge tilknytningsplikt til en sentral. I områder hvor det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral på grunn av lite kjøregrunnlag, får drosjeeierne bopelsløyve og med det unntak fra tilknytningsplikten til sentral. Tidligere var hver enkelt kommune et løyvedistrikt, men i dag har mange fylkeskommuner utvidet løyvedistriktet til hele fylket. Det betyr at både drosjesentraler og drosjer i et fylke kan ta oppdrag i hele fylket og ikke bare i kommunen hvor sentralen eller drosjen er hjemmehørende (Konkurransetilsynet, 1998:2, Econ, 2005:6). Selv om løyvedistriktet er utvidet til å gjelde hele fylket, har man beholdt en snevrere (kommune) avgrensning for stasjoneringsstedet som gir den geografiske avgrensning av løyvehavers dekningsplikt. Tilbud andre steder i fylket skal således ikke gå utover plikten til å gi tilbud i eget stasjoneringsområde.

Fylkekommunens vide kompetanse ovenfor næringen innebærer også at den skal godkjenne vedtekter med regler om drosjesentralens organisasjon og virksomhet (§ 46). Fylkeskommunen kan *”be kommunale myndigheter om å oppnevne et medlem som ikke er løyvehaver til drosjesentralens styre, med den oppgave å ivareta trafikantenes interesse”* (§ 46). Styret i drosjesentralen kan i den utstrekning det trengs for å sikre en effektiv drosjetjeneste, fastsette en bindende detaljert kjøreplan som angir det tidsrommet en drosje skal gjøre tjeneste.

Løyvemyndigheten kan gi pålegg om endring av kjøreplanen. Forskriften slår også fast at ”løyvemyndigheten kan fastsette nærmere regler for drosjevirkomheten i løyvedistriktet. Slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, herunder løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.” (§46).

Videre kan fylkekommunen gjøre bestemmelser om stasjoneringssted, takskilt og tilleggsutstyr som automatisk registrerende taksameter og kommunikasjonsutstyr, reservedrosje og opplysningsplikt.

2.4 Om fylkeskommunenes løyvepraksis og regulering av sentralene

I rollen som regulator har fylkeskommunene to hovedfunksjoner; å fastsette antallet løyver og å regulere sentralene. Vår undersøkelse viser at det er klare forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder reguleringen på begge disse områdene.

2.4.1 Behovsprøving av løyver: Ulik praksis i fylkeskommunene

Behovsprøving av løyver er et fylkeskommunalt ansvar, basert på administrativt og politisk skjønn. Det tradisjonelle løyveregimet i de fleste fylkeskommuner har vært reaktivt, dvs at fylkeskommunene har tildelt løyver på initiativ fra næringen eller fra kommunene og etter en høringsrunde. Det er fortsatt slik i store deler av landet.

Unntaket er byområder som har vært unntatt for maksimalprisforskriften, der de fleste byene har vært opptatt av å bruke løyveordningen, og ikke minst muligheten for å påvirke antallet sentraler for å fremme konkurransen. Tradisjonelt har en også i disse byområder hatt en stor sentral, men de senere årene har en søkt å fremme konkurransen ved at myndighetene har gitt løyve til opprettelse av flere, konkurrerende sentraler. I flere byer har en også satt et tak på størrelsen på den største sentralen for å unngå lokale monopoler i et marked med fri prisfastsettelse. Normalt vil løyvehavere søke å gå til de største sentralene fordi disse har bedre inntjening på grunn av etablert posisjon i markedet og stordriftsfordeler. Et svar fra fylkeskommunen vil da kunne være å øke antallet løyver og sentraler for å bedre konkurransen. I tillegg har selve etableringen av flere sentraler skapt en ny dynamikk i næringen, der nye sentraler søker å øke antall løyver for å bedre konkurransesituasjonen i forhold til den opprinnelige sentralen.

I denne situasjonen ser det ut til å være ulike kriterier som tas i bruk, både faglig og politisk. Faglig ser vi for eksempel klare forskjeller mellom Hordalands utredning i 2008 og den som Oslo kommune bestilte fra Econ (2009). En viktig forskjell mellom utredningene, er vurderingen av forholdet ledigtid og prissettingen. Ledigtid (målt i løyveutnyttning og -effektivitet) har tradisjonelt vært et parameter for vurdering av antallet løyver (mye ledigtid tilsier restriktiv løyvetildeling) og slike kriterier ble også benyttet i Hordaland fylkeskommunes utredning om Bergen. I kombinasjon med andre kriterier (som ”benchmarking” i forhold til andre fylker) førte dette til en konklusjon om å ikke øke løyvetallet. (Hordaland fylkeskommune, 2008). Econs tilnærming er en annen. I Econs tilnærming spiller prissettingen en nøkkelrolle, ved at den blir brukt som

forklaring på ledigtiden til drosjene og konkurransen mellom sentralene om løyvehavere. Deres resonnement er at sentralstrukturen fører til at prisene blir høye, stordriftsfordeler fører til at de mindre sentralene velger å ta en høyere pris enn de større for å tiltrekke seg løyver. En høy pris fører til at førerne velger å ta færre, men bedre betalte turer, selv om dette betyr økt ledig tid i påvente av disse turene. Gitt denne tilnærmingen, er ikke det at drosjene har mye ledig tid en indikator på at det er for mange drosjer. Kombinert med andre utviklingstrekk, som deres vurdering av en underliggende etterspørselsøkning, kom Econ fram til et forslag om en økning av antall løyver i Oslo med 300 (se kapittel 4.3 for en nærmere gjennomgang av bakgrunnen for forslaget). Når det kom til den politiske behandlingen i Hordaland ble imidlertid antallet løyver utvidet i forhold til administrasjonen sin innstilling. Bakgrunnen var dels usikkerhet om tilbudet var godt nok (ikke i minst perioder med høy etterspørsel i helgene) og vurdering av konkurransesituasjonen mellom sentralene. I Oslo er ikke antallet løyver politisk behandlet i skrivende stund.

Vi kommer tilbake til en konkret analyse av utviklingen i antallet løyver på landsbasis i neste kapittel.

2.4.2 Regulering av sentralene – ulik praksis i fylkeskommunene

Det finnes ulike typer drosjesentraler både med hensyn til eierskap og organisering. Et hovedskille er om sentralene eies i fellesskap av drosjeeierne, som er det vanligste, eller om de er et aksjeselskap (AS) som eies av en ekstern juridisk enhet, der Norgestaxi (som er et konsern eid av svenske TaxiKurir) er den største. Eierskap har betydning når det gjelder løyvehavernes muligheter for medbestemmelse i sentralen via generalforsamling og styrerepresentasjon. Felles for de fleste sentraler er at de er tildelt en rolle som formidler av kjøreoppdrag og i styringen av den daglige trafikk, men at det er et klart skille mellom løyvehaver og sentralen som har konsesjon til å knytte til seg løyvehavere. Unntak finnes. Et eksempel er aksjeselskapet Taxi 1 som både er tildelt løyver og fungerer som en sentral.

Fylkeskommunen godkjenner opprettelse av drosjesentraler. I forskrift om yrkestransport § 46, sjuende ledd, er løyvemyndigheten gitt anledning til å fastsette nærmere regler for drosjevirkksomheten i løyvedistriktet (regler for taxisentraler). Vi har samlet inn og sammenlignet fylkeskommunale drosjereglement, og denne sammenligningen viser at fylkeskommunene har ulik praksis når det gjelder anvendelsen av yrkestransportlovens bestemmelser på dette området.

For det første er det syv fylkeskommuner som ikke har et felles drosjereglement for fylket, for det andre varierer drosjereglementene i utforming og innhold. Felles er at løyvehavere har tilslutningsplikt der det er sentraler, og at det er fylkeskommunen som bestemmer hvem som tilknyttes sentralene, basert på et ansiennitetssystem.

Oslo og Akershus fylkeskommune skiller seg ut ved at de har felles løyvedistrikt og har hatt felles drosjereglement. Oslo kommune er løyvemyndighet for de løyvene som tildeles fra Oslo og tilsvarende er Akershus fylkeskommune løyvemyndighet i Akershus (i har ikke her gått inn på spørsmålet om hvordan eller i hvilken grad Oslo kommune og Akershus fylkeskommune samordner rollen

som løyvemyndighet). Oslo og Akershus er også felles kjøredistrikt, det vil si at drosjene kan ta oppdrag i hverandres fylker.

I de siste saksutredningene vi har lest, har Oslo kommune behandlet løyvepolitikken og drosjereglementet i Oslo separat. De siste årene har en for Oslos vedkommende hatt en gjennomgang av kommunens drosjepolitikk med sikte på å stille skjerpede krav når det gjelder opplæring og regnskapsrapportering blant annet med bakgrunn i flere saker som har svekket næringens omdømme (Oslo kommune, byrådssak 117/08). I den sammenheng har en foreslått en rekke innskjerpinger med basis i gjeldende regelverk og i tillegg foreslått lovendringer for styrke kommunens muligheter for å luke ut useriøse aktører i næringen.

Vi har ikke i denne sammenhengen gått inn på detaljer i disse forslagene eller vurdert dem. Vi avgrensner oss i denne sammenheng til de mer overordnede spørsmål knyttet til konkurransesituasjon og omfanget av løyver. Dette drøftes nærmere i kapittel 4.3.

2.4.3 Fylkeskommunen som løyvemyndighet og kjøper av drosjetjenester

Både formelt og reelt er hovedbildet at fylkeskommunen skiller klart mellom rollen som kjøper av drosjetjenester og løyvemyndighet. I den fylkeskommunen der vi i intervju sammenheng gikk mest direkte inn på dette, Hedmark, var det klart at løyveansvarlig i fylkeskommunen la vekt på en tradisjonell løyvetildelingspraksis der inntjeningsgrunnlaget til drosjene tilsa en restriktiv løyvepolitikk. På den andre siden er det Hedmark Kollektivtrafikk som har ansvaret for det offentlige kjøpet av drosjetransport, og de opplevde liten grad av konkurranse og mange situasjoner med tilbud langt over maksimalprisene. Den øvrige informasjon vi har fått svekker ikke inntrykket av at en slik interessemotsetning også gjør seg gjeldende i andre fylker.

Oppland fylkeskommune har forsøkt å koble løyvetildeling og anbud tettere, ved at konkurransegrunnlaget innebærer at sjåfører uten løyve som legger inn tilbud på kontraktkjøring, ville få tildelt løyve og kontrakt dersom en totalvurdering med bakgrunn i tildelingskriteriene tilsa at vedkommende skulle få tildelt kontrakt (Oppland fylkeskommune, 2009). Norges Taxiforbund skrev i brev til Samferdselsdepartementet at fylkeskommunen her blander rollen som løyvemyndighet og transportkjøper. Ved å tildele nye drosjeløyver vil de kunne presse prisen for kjøperen, det vil si seg selv (Brev av 27.10.09). Departementet har tidligere, i 2007, vurdert denne problemstillingen, og kommet til at den foreslåtte ordningen med å knytte behovsprøvingen direkte til utlysning av offentlige kontrakter ikke er forenlig med gjeldende regler (Samferdselsdepartementet, 2007).

2.5 Offentlig kjøp av drosjetjenester - kontraktmarkedet

TØI har ikke, innenfor rammen av denne undersøkelsen, kunnet gjennomføre en systematisk innsamling av data om kontraktutforming og konkurransen i kontraktmarkedet. Når det gjelder TT-kjøring er imidlertid inntrykket vårt at mye av kontraktkjøringen på dette området fortsatt er på forhandlede kontrakter, mens det er tatt i bruk konkurranse i skoletransporten.

Når det gjelder pasienttransport, ble ansvaret overført fra trygdeetaten til de regionale helseforetakene fra 1. januar 2004, med bakgrunn i Ot.prp. 66 (2002-2003). Begrunnelsen var at samling av finansieringsansvar og utgiftsansvar på ett nivå ville medføre mer rasjonelle behandlingstilbud og et mer kostnadseffektivt behandlingstilbud. Som ledd i oppfølgingen etablerte helseforetakene egne kjørekontor som samordnet pasienttransporten og har ansvar for kontraktsutforming. Til dels innebar dette at samordning av transporten ble overført fra drosjesentralene til innkjøpskontoret. Kontraktene blir utlyst som anbudskontrakter. TØI har fått tilgang til anbudsdokumenter fra Oslo universitetssykehus (2009). Sammenfattet viser disse at tilbyderne blir bedt om å tilby pris og leveringsavtaler med sykehuset (delegert ansvar fra helseregionen). Tildelingen av kontrakten skjer som følge av en oppgitt vektning av tre faktorer; pris (30 %), kvalitet (40 %) og gjennomføringsevne (30 %).

Det er særlig to problemstillinger som har blitt sentrale i forbindelse med innføring av anbud generelt, og etter at pasienttransporten ble anbudsutsatt og ansvaret overført til helseforetakene mer spesielt. Den ene problemstillingen gjelder om overføring av pasienttransporten og innføring av anbud kan ha (utilsiktede) negative virkninger på det øvrige drosjetilbudet. Dette omhandler dels det organisatoriske spørsmålet om hvilket organ og dermed hvilke transportører som skal samordnes. Flere fylkeskommuner har fremmet forslag om at ansvaret for pasienttransporten overføres til fylkeskommunene og en har hatt en prøveordning med felles kjørekontor for Innlandet HF, Oppland fylkeskommune og Hedmark Trafikk FKF. Ordningen er nå avsluttet. Mye tyder på at det er større gevinster i en slik samordning for fylkeskommuner enn for helseforetak, slik at insentivene er sterkest for førstnevnte til slike ordninger. Den kontraktsmessige siden av saken omhandler dels om en skal ta i bruk anbud, og dersom en gjør det, hvordan en utformer kontraktene. Vi kommer tilbake til utviklingen i løyver og bortfall av tilbud i distriktene i 3. og 4. kapittel.

Den andre problemstillingen er om å få til en velfungerende konkurranse i kontraktsmarkedet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

2.6 Oppsummering

Den nåværende reguleringen av drosjenæringen har sin bakgrunn i reguleringstenkningen etter krigen, der behovsprøvingen av løyver var begrunnet i at den skulle gi løyvehaverne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, samtidig som løyvehaverne garanterte for et minimumstilbud med bakgrunn i kjøreplikten. Ordningen med behovsprøving og kjøreplikt har blitt videreført fram til i dag, men samtidig har det skjedd andre omfattende endringer i reguleringen. For det første er landet i dag i praksis delt i områder der maksimalprisforskriften gjelder, og områder der det er fri prisfastsettelse (sentralene avgjør) og priskonkurranse mellom sentraler og løyvehavere. For det andre er stadig større deler av kontraktsmarkedet anbudsutsatt. Særlig viktig her er pasienttransporten, der ansvaret også er overført til helseforetakene.

Både behovsprøvingen og bestemmelser av antall sentraler (i byområdene) er et fylkeskommunalt ansvar, og mye tyder på at det her er varierende kriterier som blir lagt til grunn. Også reguleringen av sentralene, det vil si drosjereglement og godkjenning av vedtekter, ser ut til å variere mellom fylkene.

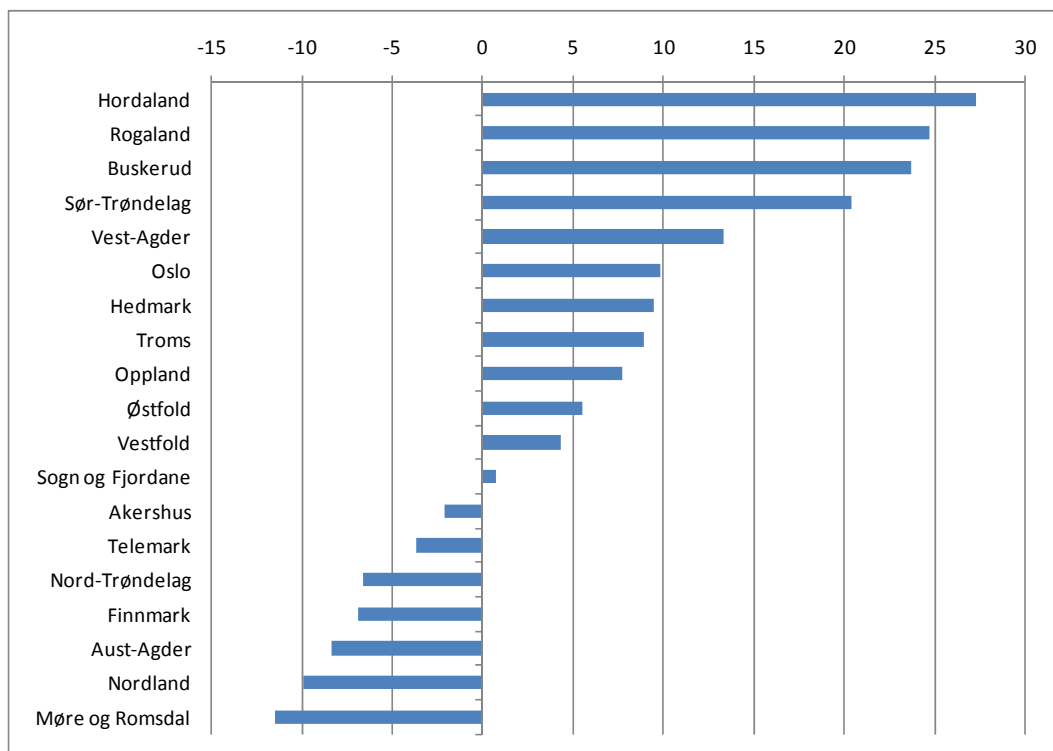
3 Drosjemarkedet

Tilbudet av drosjetransport i Norge bestemmes i all hovedsak av antallet utdelte løyver. Tildelingen regulerer både markedsadgangen og -volumet i drosjemarkedet. Samtidig vil det faktiske antallet drosjer som er i bruk på et gitt tidspunkt bli bestemt av kundegrunnlaget, konkurransesituasjonen og kjøreplikten, som er knyttet til områder og tider hvor markedsgrunnlaget er definert som lite. Kjøreplikten definerer med andre ord et minimumstilbud innenfor et gitt område og tidspunkt, mens tilbudet utover dette defineres av løyvehaverne ut fra inntektsgrunnlaget.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på utviklingen i drosjemarkedet over tid. Kapitlet presenterer oversikt over hvordan antallet løyver har utviklet seg over tid, og hvordan drosjemarkedet fremstår i 2008/2009 med hensyn til fordeling av løyver mellom ulike deler av landet, tilknytning til sentral og omsetning per tur.

3.1 Utviklingen i antall løyver over tid

Det er store fylkesvise forskjeller i hvordan antallet løyver har utviklet seg i forhold til antall innbyggere i perioden 1997-2009 (se Figur 2).¹



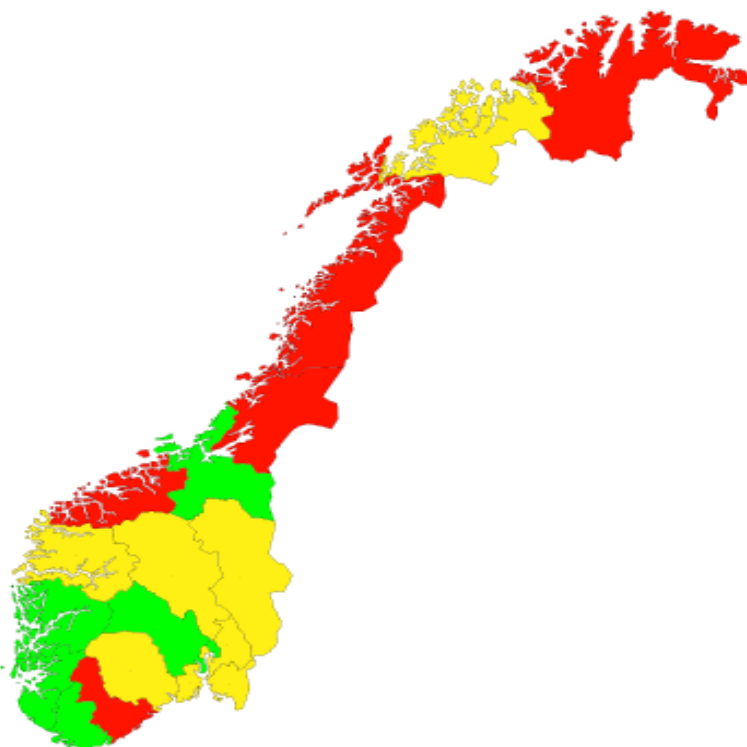
Figur 2 Prosentvis utvikling i antall løyver per 1000 innbygger i perioden 1997-2009

¹ Antall løyver er her beregnet som summen av antall ordinære løyver og reserveløyver, hvor reserveløyver er regnet som et halvt ordinært løyve.

Fylkene kan grovt sett deles inn i tre grupper når det gjelder løyveutviklingen mellom 1997 og 2009:

- Vekstfylker (10 prosent eller mer): Oslo, Buskerud, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag
- Reduksjonsfylker (5 prosent eller mer): Aust-Agder, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Finnmark
- Stabile fylker (mellom 5% reduksjon og 10% vekst): Østfold, Akershus, Vestfold, Telemark, Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Troms

I Figur 3 har vi tydeliggjort denne inndelingen ved å gi henholdsvis grønt, rødt og gult for vekstfylker, reduksjonsfylker og stabile fylker.



TØI rapport 1054/2010

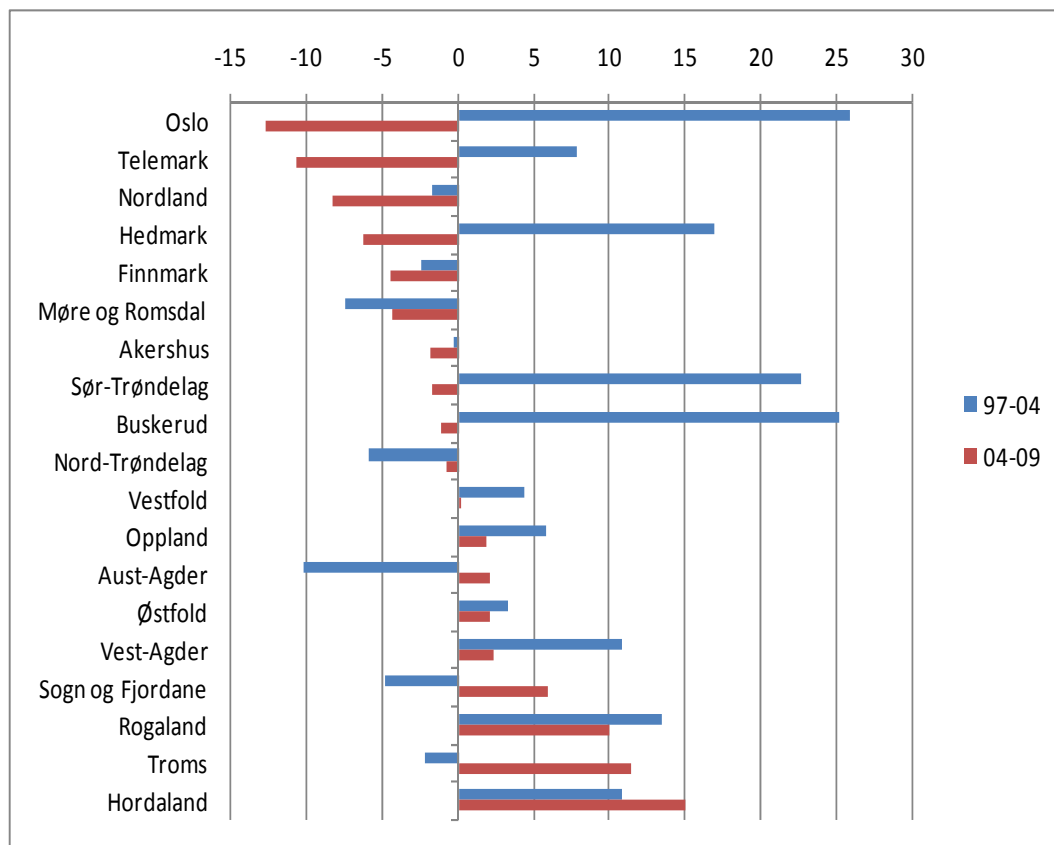
Figur 3 Fylkesvis gruppering etter prosentvis endring i antall løyver, 1997-2009

Økningen i vekstfylkene skyldes økende antall løyver i storbyene Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Oslo. Dette er byer hvor prisreguleringene er opphevet og hvor løyvetallet har blitt økt for å oppnå økende priskonkurranse i drosjemarkedet. Over tid har det altså funnet sted en relativ vridning av drosjetilbudet i retning av de mest befolkningstette områdene av landet, der storbyfylkene står for den kraftigste veksten.

Samtidig har det funnet sted en vridning av løyvene i retning av befolkningstettere kommuner også i fylker som har opprettholdt relative stabile og til dels reduserte løyvetall på fylkesnivå (ikke vist). Dette er i tråd med tidligere funn fra rutegående busstransport. Longva mfl. (2007) viste at rutetilbudet har blitt vridd i retning av befolkningstette områder både i fylker som har økt sitt totale tilbud og i de som har redusert det. De samme tendensene finner vi altså når vi ser på antall drosjeløyver.

Disse tallene sier imidlertid lite om *når* endringene i antall løyver har funnet sted. Et mye debattert spørsmål i den forbindelse er hvordan drosjetilbudet har utviklet seg i distriktene etter at pasienttransporten ble underlagt lov om offentlig anskaffelse i 2004. I Figur 4 viser vi derfor prosentvis endring i antall løyver per tusen innbyggere i henholdsvis 1997-2004 og 2004-2009, der den siste perioden er kjennetegnet av at helseregionene har overtatt ansvaret for kjøp av pasienttransport og i mange tilfeller satt denne ut på anbud. Figuren er sortert etter de som har fått størst reduksjon i antall løyver i denne perioden (rød søyle).

Fire fylker har hatt reduksjon i løyvetallet per 1000 innbyggere i begge periodene: Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal. Seks fylker har kun hatt reduksjon i den siste perioden, noe som gjelder Telemark, Hedmark, Sør-Trøndelag, Buskerud, Akershus og Oslo. I overkant av halvparten av landets fylker har altså redusert antall løyver i forhold til befolkningen siden pasienttransporten ble underlagt loven om offentlig anskaffelser i 2004. Ni fylker har økt antall løyver i samme periode, hvorav seks har opplevd vekst i begge perioder.

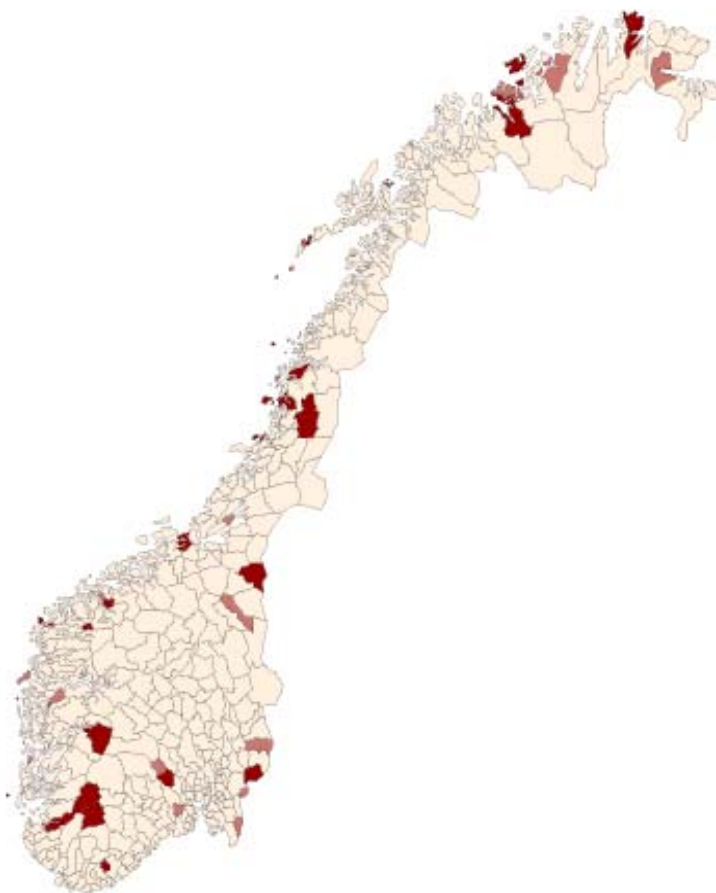


TØI rapport 1054/2010

Figur 4 Prosentvis endring i antall løyver per 1000 innbyggere fra henholdsvis 1997-2004 og 2004-2009

Det er likevel få kommuner som har opplevd at *alle* løyver har falt bort i perioden – eller som står i fare for å gjøre det. I Figur 5 viser vi hvilke kommuner som har mistet alle løyvene mellom 1997 og 2009, samt de som har opplevd en reduksjon til bare et eller to løyver igjen. Bortfallet av løyver er her både inndratte løyver (etter behovsprøving) og løyver som er ubesatt over lengre tid pga av manglende søkere. Figur 5 viser at bortfall så langt er et marginalt problem på kommunenivå.

I alt fire kommuner har mistet samtlige løyver i perioden, tre av disse er øykommuner.



TØI rapport 1054/2010

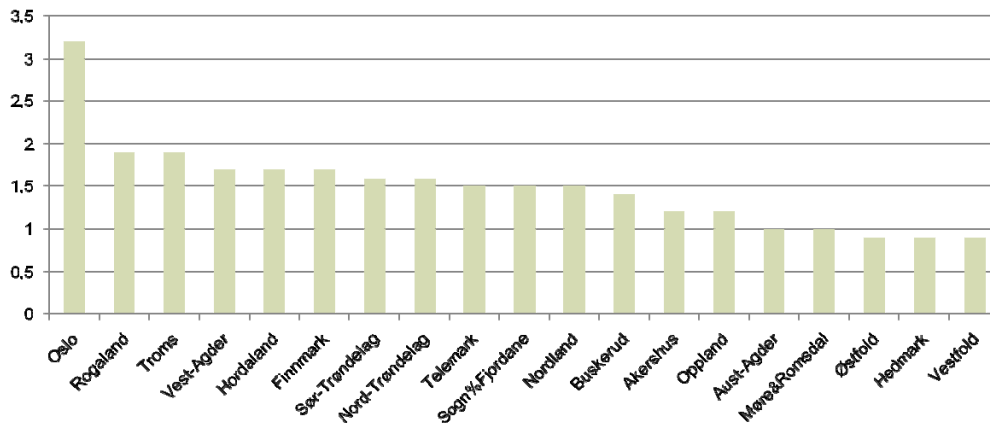
Figur 5 Kommuner med tap av løyver mellom 1997-09 og som kun har 0-2 løyver igjen (merket mørkerødt i figuren), samt kommuner som kun har ett eller to løyver igjen, men hvor det ikke har vært noen reduksjon siden 1997 (lyserødt).

Bortfall av løyver er imidlertid bare en av flere indikatorer på nærværet av drosjer. Dels kan tilbudet kompenseres ved at kommuner som har opplevd bortfall av løyver nå har fått et tilbud av drosjetjenester som er basert i nabokommunene, slik at tilbudet er bedre enn bortfallet tilsier. Dels kan perifere områder/steder miste tilbudet, selv om det er stabilt eller økende antall løyver i en kommune.

3.2 Dagens drosjemarked

Utviklingen i antall drosjeløyver viser at det har vært vekst i antall løyver i tilknytning til storbyene hvor prisreguleringene er opphevet, samtidig som halvparten av landets fylker har redusert antall løyver i etterkant av 2004. Vi skal nå se litt nærmere på hvordan drosjemarkedet ser ut i 2009, der løyver og omsetningstall blir brukt til å si noe mer konkret om løyvehavernes vilkår i ulike deler av landet.

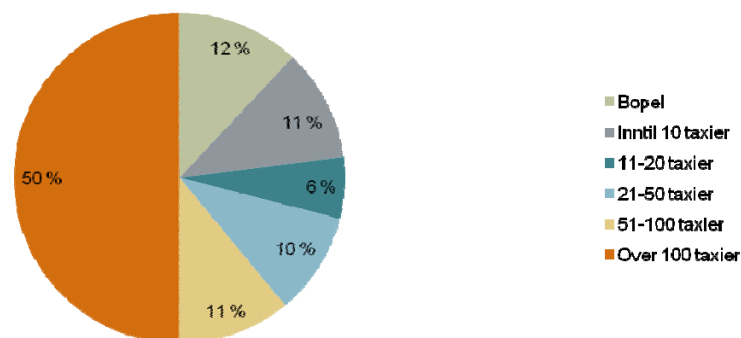
I februar 2009 var det registrert 6748 ordinære løyver i Norge og 2150 reserveløyver. Figur 6 viser antallet løyver per 1000 innbyggere i norske fylker i februar 2009. Høyest antall løyver per innbygger finner vi i de typiske storbyfylkene, der byer som Oslo, Stavanger, Tromsø, Kristiansand og Bergen har opplevd kraftig vekst de siste 10 årene og drar opp løyveantallet i sitt fylke. Mens Oslo har over tre løyver per 1000 innbyggere, har Vestfold, Hedmark og Østfold under ett.



TØI rapport 1054/2010

Figur 6 Antall løyver per 1000 innbyggere

Hovedregelen er at løyver må tilknyttes en drosjesentral. Dette gjaldt 88% av drosjene i Norge ved inngangen til 2009 (se Figur 7). Halvparten av drosjene er tilknyttet sentraler med over 100 taxier, noe som følger av storbyenes naturlige høye løyveandel.



TØI rapport 1054/2010

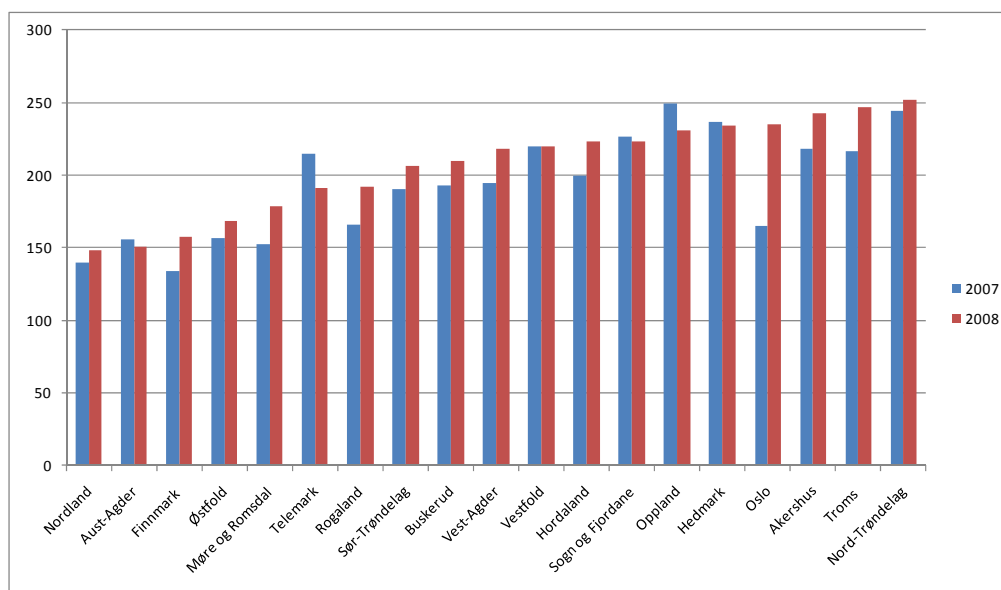
Figur 7 Andel løyver etter størrelsen på sentralene

Vår gjennomgang av løyvefordelingen i 2009 viser videre at (ikke vist):

- Reserveløyver er mest markert i områder med bopelsløyver og i regulerte områder
- 35 % av løyvetallet er i områder som kan defineres med lite konkurranse (kun bopel eller en liten sentral, samt prisregulering)

Dagens drosjemarked kan i så måte defineres gjennom to ytterpunkter: Det ene ytterpunktet defineres av distrikter med få og små sentraler som fortsatt er underlagt prisreguleringen, det andre av storbyer med flere og store sentraler der prisreguleringen er opphevet. Som vi har sett er dette forskjeller som har forsterket seg over tid.

Det er imidlertid vanskelig å se noen klar sammenheng mellom antall løyver, sentraltilknytning og drosjenes omsetning per tur. I Figur 8 viser vi omsetning per tur i de ulike fylkene for årene 2007 og 2008. Høyest omsetning per tur finner vi i Nord-Trøndelag, Troms og Akershus, mens drosjene i Nordland, Aust-Agder og Finnmark har lavest.



TØI rapport 1054/2010

Figur 8 Omsetning per tur (kroner) fordelt etter fylke i 2007 og 2008 (Kilde: SSB)

Både Nordland og Finnmark var blant fylkene som hadde opplevd kraftigst fall i antall løyver etter endringene av pasienttransporten i 2004. I den grad omsetning per tur kan tolkes som et mål på hvor utsatt drosjene er for ytterligere endringer i inntektsgrunnlaget, ser vi at det er særlig Nordland, Aust-Agder og Finnmark som har grunn til bekymring for ytterligere endringer i rammebetingelsene for drosjenæringen. Dette er områder som har lav omsetning per tur og som dermed er ekstra sårbare når bestemte inntektsgivende turer faller bort, som eksempelvis pasienttransporten.

Dersom vi ser på storbyfylkene som har opplevd kraftigst løyvevekst i perioden sett under ett, så fordeler disse seg jevnt utover figur 8. Oslo peker seg riktignok ut som det fylket med kraftigst vekst i omsetning per tur fra 2007-08, og har beveget seg fra å være et av fylkene med lavest omsetning per tur til et av fylkene med høyest. Dette har funnet sted i en periode hvor Oslo har redusert antall løyver i byen. Det er imidlertid sterkt usikkerhet knyttet til datagrunnlaget for omsetning pr tur i Oslo 2007, slik at endringene til 2008 må tolkes med varsomhet.

Det er også viktig å være klar over at de rene omsetningstallene i Figur 8 ikke sier noe om hvor mange turer den enkelte kjører – eller hvor lang tid vedkommende

må kjøre for å oppnå tilstrekkelig antall turer og inntjening i løpet av arbeidsdagen. Dette er sentrale deler ved drosjesjåførenes arbeidsvilkår som i liten grad dekkes i denne gjennomgangen.

3.3 Oppsummering

Gjennomgangen av utviklingen i antall løyver over tid og dagens løyvetall og omsetning kan oppsummeres i følgende punkter:

- Fra 1997 til 2009 har seks fylker hatt kraftig vekst i løyvetallet, fem fylker kraftig reduksjon, mens åtte fylker har opprettholdt relativt stabile løyvetall
- Størst vekst finner vi i storbyene hvor prisreguleringene er opphevet
- Mellom 1997 og 2009 har det funnet sted en relativ vridning av løyver fra distriktene til de mest befolkningstette områdene
- Få kommuner har opplevd bortfall av samtlige løyver fra 1997 til 2009
- Halvparten av landets fylker har redusert antall løyver i etterkant av at pasienttransporten ble underlagt lov om offentlig anskaffelse i 2004
- Det er store fylkesvise forskjeller i omsetning per tur
- Disse forskjellene går på tvers av prisregulering og prosentvis endring i løyvetall
- Nordland, Aust-Agder og Finnmark har lavest omsetning per tur og er således mest sårbar for ytterligere endringer i rammebetingelsene for drosjenæringen

4 Behovsprøving under press

I forrige kapittel gikk vi gjennom statistikk over utviklingen i løyver og omsetningstall i ulike deler av landet. I dette kapitlet skal vi sammenfatte annen informasjon om effekter av dagens reguleringsregime, som utviklingen av konkurranse i kontraktmarkedet (4.1), en mer detaljert framstilling av utvikling av tilbudet i distriktene (4.2), og erfaringene med priskonkurranse i byområdene med hovedvekt på utviklingen i Oslo (4.3). Vi tar også opp andre sentrale problemstillinger knyttet til sentralenes handlingsrom, administrasjonskostnader, informasjonsasymmetri i disfavør av kundene, og kryssende og til dels motstridende interesser innenfor næringen (4.4). Deretter skal vi gjennomgå noen sentrale internasjonale erfaringer (4.5), før vi avslutter med en sammenfatning av virkninger av dagens reguleringsregime og antatte virkninger ved oppheving av behovsprøvingen (4.6).

Det er innledningsvis verdt å understreke at intervjuer vi har gjort med representanter for næringen viser at mange ser klare fordeler med den nåværende behovsprøvsordningen. Dette gjelder ikke minst representanter for næringen i stabile regimer som Vestfold og representanter for den største aktøren i Oslo, Oslo Taxi (se intervjuliste). De fordeler som trekkes fram er at behovsprøvingen, som historisk sett har vært et sentralt element for å sikre et stabilt inntektsgrunnlag, forutsigbarhet og mulighet for å velge drosjesjåføreryrket som et sikkert levebrød, fortsatt fungerer slik i mange områder og også for de store sentralene i byområder. I fortsettelsen skal vi rette oppmerksomheten mot en del utviklingstrekk som setter denne reguleringen under press.

4.1 Manglende konkurranse i kontraktmarkedet

TØI har ikke, innenfor rammen av denne undersøkelsen, kunne gjennomføre systematisk innsamling av data om kontraktsutforming og konkurransen i kontraktmarkedet. Når det gjelder TT-ordningen er imidlertid inntrykket vårt at mye av kontraktskjøringen på dette området fortsatt er på forhandlede kontrakter, mens det i større grad er tatt i bruk konkurranse i skoletransporten.

Det synes imidlertid klart flere anbudsrunder har vært forbundet med mangel på konkurranse. Asplan Viak (2007) evaluerte det felles drosjebudet som Innlandet HF, Oppland fylkeskommune og Hedmark Trafikk FKF gjennomførte i 2005. Bakgrunnen for evalueringen var at mange av tilbudene ble forkastet fordi de var oppfattet å være priset alt for høyt og fordi det ikke var konkurranse på mer enn et lite antall pakker i transportoppdraget.

Evalueringen konkluderer med at selv om det var visse forhold ved konkurransegrunnlaget som utelukket eller begrenset konkurransen om oppdragene, var den viktigste årsaken til at prisnivået i tilbudene lå så høyt, at drosjesentralene og utøverne var tilstrekkelig sikre på at det ikke ville komme konkurrerende tilbud fra andre. Manglende tilbud og høye tilbud kan også

tilskrives et konkurransegrunnlag med stort volum og stor kompleksitet og en prismodell som drosjeeierne ikke kjente seg igjen i. Rapporten konkluderte videre med at utøverne i dagens drosjenæring stort sett ikke er inntilt på å konkurrere med hverandre om oppdrag, grunnet lokal forankring, liten geografisk mobilitet og liten kapitalbase. På denne bakgrunnen foreslo utreder blant annet å senke terskelen for å få drosjeløyve, når offentlige oppdragsgivere kjøper transporttjenester som kan utføres av biler med mindre enn 9 passasjerplasser. Som nevnt tidligere har det senere vært fremmet som forslag for Samferdselsdepartementet fra Oppland fylkeskommune at en skulle få anledning til å samordne offentlig kjøp og løyvetildeling, slik at den som leverte best tilbud skulle få tildelt løyve. Departementets tolkning har vært at dette ikke er samsvar med loven.

Også fra helseforetakenes side har det vært understreket at ”det tidvis framstår både konfliktfylt og lite hensiktsmessig å gjennomføre anbud i et marked der det er monopollignende tilbudsside” (Helse- og Omsorgsdepartementet rapport 2008: 20). Også i intervju med kjøpsansvarlig innen Helse Sør-Øst kom det fram at en hadde lite konkurranse på de rene drosjeanbudene, men hadde fått til litt på maxidrosjer. Informasjonen vi har fått fra Vestfold tyder også på at det er på lengre pasientreiser det har vært konkurranse. Representanter for helseregionene har på denne bakgrunn vært opptatt av å fjerne behovsprøvingen, fordi den virker konkurransehennende, og likeens har Konkurransetilsynet pekt på at det er grunn til å anta at behovsprøvingen mange steder i landet kan være en årsak til manglende konkurranse ved utlysning av anbud om pasienttransport (ibid:27)

Vurderingen er altså at behovsprøvingen fungerer som et etableringshinder. Det viktigste virkemidlet for å øke konkurransen i mange fylker har dermed vært å utforme konkurransen slik at også turbileiere kan konkurrere om anbudene. På den andre siden blir slike anbud i drosjenæringen oppfattet som konkurransevridende fordi turbileiere ikke har kjøreplikt. Det andre virkemidlet, som kan være effektivt i områder med flere konkurrerende sentraler, er å lage så små anbudspakker at også mindre sentraler kan by på disse uten å være forhindret fra å konkurrere på andre markeder enn kontraktmarkedet.

4.2 Tilbudet i distriktene – behovsprøving ingen garanti

I forrige kapittel viste vi at fylkene Telemark, Nordland, Hedmark, Finnmark og Møre og Romsdal har hatt kraftig fall i løyvene de siste 5 årene. Dette underbygges videre med informasjon fra Nordland fylkeskommune som tyder på at mer enn hver fjerde drosje i fylkets distriktsområder er borte i perioden fra 2004-2008. Bakgrunnen er redusert transportvolum etter at pasienttransporten ble overført fra trygdeetaten til helseforetakene fra 2004. Fram til 2007 kan dette primært sees i sammenheng med at pasienttransporten er blitt bedre samordnet ettersom drosjene fortsatt beholdt det meste av kjøringen. Ved anbud våren 2008 tapte imidlertid drosjene anbudet på pasienttransport i åtte kommuner i Salten, og de ønsket ikke å ta på seg kjøring for den nye operatøren. Pasienttransport kan utgjøre opp mot 80-90 prosent av inntektsgrunnlaget for distriktdrosjer, slik at bortfall av pasienttransporten både kan føre til at befolkningen får redusert sitt transporttilbud og skape problemer for fylkeskommunen som transportkjøper (Econ 2005).

Både i intervjuet med Nordland fylkeskommune og representanten for taxinæringen i Finnmark (se intervjuiste), blir det framhevet at distriktsdrosjene kan komme inn i en vond sirkel, der bruken av anbud i kontraktmarkedet og endrede konkurranseflater med turbilnæringen svekker inntektsgrunnlaget, og ført til bortfall av løyver i et slikt omfang at det har svekket tilbudet vesentlig i en del kommuner. Svekket og/eller uforutsigbart inntektsgrunnlag medfører videre svekket status og rekrutteringsproblemer.

Blant de tiltakene som har vært forsøkt for å bøte på problemene, er å tillate kombinasjoner med annet erverv, og lettelser i kjøreplikten, samt alternative transportløsninger som "Dorf-mobil-ordningen" som blir forsøkt utprøvd i regi av Samferdselsdepartementets program "Kollektivtransport i Distriktene" (en bil bemannes med et antall frivillige sjåførere som mot en viss godtgjørelse utfører lokal bestillingstransport). Nordland fylkeskommune og andre har videre argumentert for at fylkeskommunen burde overta ansvaret også for pasienttransporten. Subsidiært er felles kjørekontor (se kapittel 2) og endringer i anbudsgrunnlaget slik at lokale løyvehavere skal være konkurransedyktige, framhevet som en løsning. En mulighet knytter seg også til å stille krav om generell drosjeberedskap i anbudskontraktene (se også Helse- og omsorgsdepartementet, 2008: 26). Uansett fremheves det at det er et behov for økt samordning/samarbeid mellom helseregion og fylkeskommune i utformingen av anbudspakker, både når det gjelder geografisk avgrensning, størrelse og lengde.

Det foreligger ikke i skrivende stund noen utredning som klart dokumenter i hvilken grad overføring av ansvaret for pasienttransporten har medført bortfall av drosjetilbud i distriktskommuner. TØI har fått i oppdrag å gjennomføre en slik utredning for Samferdselsdepartement fram til sommeren 2010. Dette vil også kunne medvirke til økt kunnskap om eventuelle samordningsgevinster som er realisert på dette området. Selv om en slik utredning ikke foreligger, indikerer den informasjonen vi har fått at dette er en reell problemstilling, og det kan være grunn til å anta at den vil øke dersom en får til velfungerende anbud i større deler av kontraktmarkedet enn det som nå er tilfelle.

Denne gjennomgangen viser at behovsprøvingen ikke er noen garanti for et trygt inntektsgrunnlag i denne typen marked. Som vist ovenfor kan også behovsprøvingen slik den nå blir definert, være til hinder for realkonkurranse fordi en løyvehaver kan sitte med monopol i et område.

Det viktigste poenget, når vi sammenstiller kapittel 3 og 4.1 med dette avsnittet, er imidlertid dette: Frafallet av tilbud i distriktene er fortsatt ikke et omfattende problem. Dette har imidlertid også sammenheng med at konkurransen ikke fungerer. Aktørene står derfor overfor det paradokset at dersom konkurransen fungerte i tråd med intensjonene bak anbudsregimet slik det nå er utformet, ville den også kunne svekke det øvrige tilbudet. På dette området er altså de to lovverkene inkonsistente.

4.3 Erfaringer med priskonkurranse i storbyene

I byområder unntatt fra prisreguleringen har et viktig tiltak vært å stimulere til etablering av flere sentraler, og til konkurranse mellom disse sentralene. I dag er det seks drosjesentraler i Oslo. I 2003 ble det vedtatt en ordning med omfordeling

av drosjeløyvene i Oslo, ved at hvert andre ledige løyve skulle tildeles de andre sentralene. Ordningen har hatt liten effekt: fra 2003 til 2008 ble til sammen 193 løyver omfordelt fra Oslo Taxi. I Bergen, der det nå er fire sentraler, har Hordaland fylkeskommune etablert et tak for den største sentralen, Bergen Taxi, på at denne ikke skal ha mer en 60 % av løyvehaverne.

Det er ulike oppfatninger om effekter av den økte konkurransen fra 1999. Vi skal her begrense oss til å bruke Oslo som eksempel. Representanter fra Norges Taxiforbund avdeling Oslo, har framhevet at de, etter 1999 og med den økte tildelingen av løyver som fulgte, opplevde et dramatisk inntektsbortfall. De oppgir også å ha måttet øke antall turer betydelig for å holde inntektsnivået. I tillegg stiller Norges Taxiforbund, avdeling Oslo, spørsmål ved seriøsiteten til noen av de nyetablerte sentralene. De knytter manglende kvalitetstegn ved næringen i Oslo til den mer liberale løyvepolitikken. Videre framheves det at de som har interesser i å drive opp løyvetallet er de nye sentralene som ønsker flere løyvehavere for å øke inntektene. De er opptatt av at dette er et forutsigbart marked uten store svingninger, og at skal de ha trygghet for å satse i næringen, trenger de et regulert marked. De opplever også at myndighetene i Oslo har tatt dette innover seg og hatt en mer restriktiv løyvepraksis etter 2005. I tillegg til dette har de arbeidet med en utforming av drosjepolitikken og -reglementet fra Oslo kommunes side som legger opp til å bedre kontrollen med næringen.

I forbindelse med gjennomgang av drosjenæringen i Oslo, har Econ (2009) vurdert utviklingen i markedet. Her deler Econ drosjemarkedet i Oslo inn i fire markedssegmenter (langsiktige avtaler med faste oppdrag, oppringte enkeltreiser, enkeltreiser fra holdeplass eller praiet på gata, og særskilt definerte ruter som i praksis innebærer tur/retur Oslo/Gardermoen). Rapporten viser at Oslo Taxi er helt dominerende i oppringte enkeltreiser og langsiktige avtaler, blant annet på grunn av stordriftsfordeler i disse markedene. De mindre sentralene konkurrerer derfor primært med hverandre om enkeltreiser fra holdeplass. I følge rapporten fremstår takststrukturene som lite gjennomslagskraftige, og mye tyder på at prisene de siste årene har økt vesentlig mer enn den gjennomsnittlige prisstigningen. Econ vurderer det videre slik at prissettingen må sees i sammenheng med at Oslo Taxi som dominerende aktør har insentiver til å sette priser på et nivå som også påvirker etterspørselen, mens de mindre aktørene vil ha insentiv til å sette sine priser nær Oslo Taxi's priser. Fordi prisene isolert sett er satt høyere enn hva som ville vært tilfelle med økt konkurranse, vil drosjeeierne trolig tilby flere tilgjengelige timer enn de som etterspørres til disse prisene, og dette er deres forklaring på den relativt høye andelen ledige timer. Med bakgrunn i denne analysen har Econ fremmet forslag om 300 nye løyver, som primært bør gis til andre sentraler enn Oslo Taxi. Oslo Taxi bør, som et langsiktig måltall, ha et tak på løyvetallet på 50 %.

Econs vurderinger har imidlertid blitt imøtegått av Norges Taxiforbunds høringsvar. Her viser de til at de observerte takstøkningene kom samtidig med at prisene for autodiesel økte med nær 35 prosent (juli 2007 til juli 2008), og at drosjetakstene over tid har vist tilnærmet samme utvikling som driftskostnadene og priser i annen landbasert transport. Unntaket er den første perioden etter opphevingen av prisreguleringen i 2000, hvor man opplevde kraftige takstøkninger i likhet med erfaringene fra Sverige og de andre norske storbyene i etterkant av at prisreguleringen ble opphevet. I følge Norges Taxiforbund må det sees i sammenheng med at de gamle reguleringene hadde akkumulert et betydelig

etterslep i forhold til kostnadsutviklingen, samt at sjåføryrket ble hengende etter i lønnsutviklingen.

4.4 Andre utviklingstrekk

4.4.1 Om balansen mellom sentraler og løyvehavernes rettigheter og plikter

Den generelle utviklingen i byområdene har, som vist ovenfor, vært etablering av flere sentraler og forsøk på å få til konkurranse mellom sentralene. Dette har medført nye utfordringer i næringen:

- 1) ”Herre i eget hus?” Konkurransen stiller sentralene overfor nye utfordringer når det gjelder hvordan de utvikler sine markedsstrategier og konsepter i konkurransen. På denne bakgrunnen har det i noen intervjuer vært framhevet at reguleringen av sentralene kan representere et hinder. Dels har sentralene ingen muligheter til å påvirke hvem som tilsluttes sentralene (ansiennitetsprinsippet), dels er det usikkerhet knyttet til mulighetene deres til å sanksjonere løyvehavere som ikke vil inngå i strategien til sentralene. Når det gjelder det siste spørsmålet, faller det utenfor vårt kompetanseområde å vurdere det. Vi er gjort kjent med at det foreligger en juridisk problemstilling som forenklet kan oppsummeres slik: En løyvehaver som inngår i en sentral er underlagt regelverket, sentralenes vedtekter og eventuelt tilslutningsavtalen. Både ved andelslag/samvirkelag og AS er dette regulert av privatrettslige regler, og løyvehaver kan utestenges ved vesentlig mislighold. Spørsmålet er om dette også er en sak for myndighetene. Dette avhenger trolig av om utestengelse skulle hindre dem i å utøve løyvret, om det er tilslutningsplikt og de ikke kan få tilslutning til andre sentraler. Med andre ord: Spørsmålet om sentralenes styringsmuligheter affekteres neppe av om fylkeskommunen har behovsprøving eller ikke, men av tilslutningsplikt.
- 2) Mindre seriøse sentraler? En del av de nye sentralene som primært søker seg inn på gatemarkedet oppfattes å være mindre seriøse overfor løyvehavere. Her har også spørsmålet vært reist om retten som de har til å fortsette dersom de misligholder sine forpliktelser.

4.4.2 Nye og ulike interesser innad i næringen

Økt konkurranse og flere sentraler med ulik størrelse medfører at ulike deler av næringen har ulike legitime interesser i forhold til myndighetene. Stikkord: noen sentraler ønsker svak myndighetskontroll fordi det gir dem et konkurransefortrinn, andre ønsker sterkere kontroll fordi det luker ut ”useriøse elementer”. De tradisjonelle, etablerte sentralene ønsker muligheter for å opprettholde markedsandeler og stordriftsfordeler, nyere og mindre sentraler ønsker muligheter for å ekspandere slik at de både oppnår stordriftsfordeler og kan ha en posisjon både på kontrakts- og spotmarkedet.

4.4.3 Administrasjonskostnader ved behovsprøving og regulert regime

Noen informanter har lagt vekt på administrasjonskostnadene ved dagens reguleringer. Vi har ikke undersøkt dette. Vi konstaterer at dette er et administrativt regulert marked der myndighetene har vesentlig detaljstyring på antall løyvehavere med videre, men uten at vi har informasjon som tyder på at hvert enkelt fylke bruker mange årsverk til dette. Den strenge kontrollen med adgangen til drosjeyrket står imidlertid i en viss kontrast til manglende kontroll og styring overfor andre sider av virksomheten.

4.4.4 For lite kontroll med næring og manglende prisinformasjon til kundene?

Som nevnt i kapittel 1, er det en rekke saker, ikke minst i Oslo, som indikerer at kontrollen med løyvehavere har vært svak, og at myndighetene i liten grad har grepet inn overfor useriøse aktører i næringen. En drøfting av denne type regulering faller utenfor vår utredning, da det ikke umiddelbart er knyttet til behovsprøvingen. Det illustrerer imidlertid at det er andre forhold enn behovsprøvingen, dvs spørsmålet om betingelser for å få og å beholde løyver, som er avgjørende for praksis og omdømme.

Tilsvarende er det et trekk ved næringen at takststrukturene er lite gjennomsluktig og at det er lite informasjon til kundene både om pris og kvalitet på tjenesten. Dette gjør det vanskelig for kunder i enkeltreisemarkedet å sammenligne tilbud (Konkurransetilsynet 2009, Econ 2009:18) Også dette er et område som isolert sett ikke handler om behovsprøving eller løyvetildeling, men rettigheter til kundene som kan bedres uavhengig av behovsreguleringen.

4.5 Internasjonale erfaringer med deregulering

Flere land har avregulert hele eller deler av drosjemarkedet de seneste 10-20 årene. I Europa er det særlig Storbritannia, Irland, Sverige og Nederland som har gjennomført deregulering i stor skala. Bekken og Longva (2003b) oppsummerer erfaringene fra Europa og USA med at deregulering medfører:

1. Betydelig økning i antall drosjer, i hovedsak på spot-/gatemarkedet
2. Vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder
3. Markedssegmentering: Noen store bedrifter – mange små
4. Økte takster i de fleste tilfellene. Dette vil spesielt gjelde for spotmarkedet, der prisene også i økende grad vil differensieres ut fra etterspørsel
5. Kvaliteten settes under press, noe som gir behov for reregulering og bedre tilsyn/kontroll etter en tid
6. Sjåførenes inntekter reduseres – lengre arbeids- og ventetid
7. Få nye tjenester har blitt observert. Det samme gjelder teknologiske nyvinninger

Sammenlignet med andre europeiske land, har Norge et relativt høyt antall drosjer per innbygger, høy utnyttelsesgrad av hver drosje og relativt lave takster (Bekken

og Longva 2003b). Hovedkonklusjonen fra deres gjennomgang er likevel at det ikke finnes noen entydig optimal måte å regulere drosjenæringen på, men at ulike reguleringsformer vil ha forskjellige virkninger i ulike befolkningsmessige og geografiske kontekster.

I en nyere gjennomgang av erfaringene med deregulering i Sverige og Nederland bekrefter Konkurrentestyrelsen (2008:103) i Danmark flere av konklusjonene fra Bekken og Longva (2003). De oppsummerer med at dereguleringen har bidratt til:

- Økt antall drosjer, med størst effekt på gatemarkedet i byene, noe som reduserer kundenes ventetid i spotmarkedet
- Nyetableringene finner primært sted på spot-/gatemarkedet. De eksisterende aktørene utvider sin virksomhet på bestillingsmarkedet
- De kvalitative kravene til løyvehavere og sjåfører blir viktigere
- En generell økning og differensiering av prisene, og mer i distriktene enn i byene, og mer på gatemarkedet enn bestillingsmarkedet
- Behov for bedre prisinformasjon mellom aktørene

Sverige og Nederland har gjennomført reformeringen av drosjereguleringene på ulike måter: Mens Sverige gjennomførte en samtidig avregulering av både adgang og takster i 1990, ble den kvantitative avreguleringen i Nederland kombinert med maksimaltakster og mer intensiv regulering på andre områder.

En senere sammenligning av prisnivået i byene København, Stockholm og Oslo bekrefter inntrykket av at nedregulering av adgangsbegrensninger gir høyere priser enn opprettholdelsen av et regulert marked (Storkøbenhavns Taxinævn 2008). Tabell 1 viser drosjeprisen i de tre nordiske hovedstedene av en svensk gjennomsnittstur på 10 km., som tar 15 min. å kjøre. Prisene er beregnet etter de nåværende takster for drosjer tilknyttet Taxi Stockholm og Oslo Taxi, og takstene for de syv taxisentralene i Stor-København. Prisene er satt i danske kroner, uten at disse er korrigert for befolkningens kjøpekraft. For prisene som gjelder spotmarkedet på dagtid, har vi selv kontrollert for forskjeller i kjøpekraft mellom landene (andre kolonne i tabellen). Tabellen viser at København jevnt over opererer med lavest prisnivå på drosjetransport. Dette til tross for at både Stockholm og Oslo opererer med fri takstfastsetting.

Tabell 1 Drosjepriser i Stockholm, København og Oslo per august 2008, priser i DKK. Kun priser i andre kolonne er kontrollert for forskjeller i kjøpekraft

Hovedstad	Dag/spot (e/kjøpekraft)	Dag	Kveld/natt	Fre/lør natt	Lør/søn	Helligdag
København*	149	149/162	159/172	208/218	159/172	208
Stockholm	204	168	180	212	180	212
Oslo**	192	192/253/276	230/303/331	278/368/401	230/303/331	307/406/443

TØI rapport 1054/2010

Kilde: priser fra Storkøbenhavns Taxinævn (2008), kjøpekraftsparitet fra SSB (2010)

* Den høyeste prisen er for turer bestilt fra taxisentralen. Lavest pris for gate-/spotmarked

**Den høyeste prisen er maks. for forhåndsbestilte turer, og den mellomste er maks. for telefonbestilt tur. Lavest pris for gate-/spotmarked

De fleste studiene på områder peker også på store utfordringer med hensyn til prisinformasjon til kundene, noe som særlig krever tiltak for å øke sammenlignbarheten og tilgjengeligheten til prisinformasjon i områder hvor man ønsker å oppnå økt priskonkurranse. Dette var for øvrig en uttrykt målsetting da

prisreguleringen ble opphevet i norske storbyer, noe som i flere omganger har blitt fulgt opp med økte i antall løyver i disse områdene de siste 10-15 årene (se kapittel 3). Det kan derfor være av spesiell interesse i denne sammenheng at København er den eneste av de skandinaviske hovedstedene som fremdeles opprettholder behovsprøvingen av løyver og takstregulativet. Samtidig har de gradvis utvidet løyvegrensene i København-området, og på den måten innlemmet flere sentraler i regionen. De offentlige anbudene er dessuten åpne for samtlige drosjeselskap på tvers av løyvegrensene (Konkurrencestyrelsen 2008). Tabell 2 oppsummerer noen av de viktigste forskjellene i reguleringene av drosjemarkedet i Oslo, København, Stockholm og Amsterdam. Den sistnevnte skiller seg ut med at deregulering av markedsadgangen er kombinert med maksimaltakster.

Tabell 2 Sentrale reguleringer i hovedstedene i Norge, Danmark, Sverige og Nederland

	Oslo	København	Stockholm	Amsterdam
Behovsprøving	Ja	Ja	Nei	Nei
Takstfrihet	Ja	Maksimaltakster	Ja	Maksimaltakster
Tilslutningsplikt	Ja	Ja	Nei	Nei
Kjøreplikt	Delvis	Ja	Nei	Nei
Definerte løyvegrenser	Ja	Ja	Nei	Nei

TØI rapport 1054/2010

Et annet trekk som skiller reguleringene i Danmark fra reguleringene i Norge, er at pris- og kvantumsregulering skjer av samme myndighet. Dette viser til et annet særtrekk ved reguleringen av den norske drosjenæringen: Den fragmenterte ansvarsdelingen. Fylkeskommunen håndhever selve løyveordningen gjennom fastsetting av antall løyver, løyvevilkår, løyveområde med mer.

Konkurransetilsynet fastsetter prisen, med unntak av enkelte større byområder og for offentlige kjøp fra næringen på kontrakt. Politiet utsteder kjøreseddelen og kan inndra denne. I tillegg har Samferdselsdepartementet en overordnet rolle når det gjelder reguleringen av næringen, med unntak av prisreguleringen (se kapittel 2 for gjennomgang av ansvarsdelingen i Norge).

Det er altså svært mange aktører som skal fastsette de ulike rammevilkårene for drosjenæringen, noe som kan skape problemer for en effektiv regulering. Dette gjelder særlig for prisreguleringen og kvantumsreguleringen som ligger hos forskjellige aktører. Dette kan forhindre at disse to punktene blir vurdert sammen, noe som er helt sentralt for at markedet skal fungere godt (Bekken og Longva 2003b). Dette kommer spesielt til syne når hensynet til økt priskonkurranse i kontraktmarkedet skal veies opp mot antall og pris på markedet med enkeltreiser.

De fleste studiene gjengitt ovenfor har fokusert på virkninger av deregulering mer generelt, og i byområder mer spesielt. Svært få internasjonale studier har sett på virkningene i distriktene spesielt og sammenhengen mellom drosjereguleringene og andre reguleringer av betydning for offentlig kjøp av drosjetransport. Marell og Westin (2002) er et unntak. I deres gjennomgang av erfaringene med dereguleringen i Sverige i 1990, konkluderer de med at opphevelsen av behovsprøving og kjøreplikt i liten grad påvirket tilbudet av drosjetjenester i distriktene. Dette forklares blant annet med avhengigheten av kontraktmarkedet i spredt befolkede områder, noe som gir lav sannsynlighet for etablering av andre

aktører enn de som har fått denne kontraktskjøringen på kort sikt. Videre fant de at flere kombinerte drosjekjøring med annet arbeid og at prisene økte, og de økte mer i distriktene enn i de største byene. Dette kan i så fall tyde på at drosjetilbudet i tynt befolkede områder har mindre å gjøre med behovsprøving enn med selve inntektsgrunnlaget og tilgangen på andre, offentlige inntektskilder.

4.6 Oppsummering

Vi har i dag et reguleringsregime i landet generelt som baserer seg på en kombinasjon av behovsprøving og prisregulering, mens prisreguleringen er opphevet i større byområder. Behovsprøvinga er et fylkeskommunalt ansvar og preget av varierende kriterier og praksis. Samtidig kan effekten av behovsprøvinga ikke sees isolert fra utviklingen i det offentlige kjøpet, som i noen områder utgjør en svært viktig del av etterspørselen. Hva kan vi si om virkninger av dagens reguleringer for ulike grupper i ulike områder?

- *Passasjerene:* Ser vi på situasjonen i byområder der prisreguleringen er opphevet kombinert med at en har hatt en sterk vekst i antall løyver, synes effekten for kundene ikke å være redusert prisnivå, heller ikke når vi sammenligner med hovedsteder med andre reguleringsregimer. Det er et vedvarende problem at drosjemarkedet er preget av manglende pris- og kvalitetsinformasjon til kunden, men dette er det andre reguleringer enn behovsprøvingen som påvirker. I andre deler av landet skal behovsprøvingen sammen med kjøreplikt og maksimalpriser sikre et drosjetilbud til alle. De fleste steder er dette fortsatt situasjonen. Men data indikerer også at i distriktskommuner med få løyvehavere, er dette tilbudet truet i tilfeller der løyvehaver mister kontrakter. Her er det altså ikke behovsprøvingen, men kontraktmarkedet som er avgjørende for om det er et tilbud.
- For *drosjeeiere/næringen* er det fortsatt slik i de fleste deler av landet at dagens regulering oppleves å sikre inntjeningsgrunnlag og forutsigbarhet. Det mest markante unntaket er distriktdrosjer som mister kontraktmarkedet. I områder der det er konkurranse slår dagens regulering ulikt ut for ulike deler av næringen. Mens tradisjonelle sentraler har konkurransefortrinn i bestillingsmarkedet og dermed også konkurransefortrinn i forhold til å få løyvehavere, er det en annen situasjon for de sentraler og løyvehavere som bare opererer på gatemarkedet. Regulering av sentralene oppleves av noen som et problem, fordi det begrenser mulighetene for å utvikle markedskonsepter, men dette er en problemstilling som er knyttet til tilslutningsplikten, ikke behovsprøvingen i seg selv.
- *Konkurranse i kontraktmarkedet* fungerer dårlig for større anbud i byområder og er en generell utfordring i landet for øvrig. Det er uklart hvilke virkninger dette har for prisen kjøper får, dvs utfallet av forhandlinger mellom kjøper og selger. Denne problemstillingen kan antas

å bli mer framtreddende når en også begynner å ta i bruk anbud på TT-kontraktene i større grad.

- Selv om behovsprøvingen fortsatt fungerer i samsvar med interessene til løyvehavere i store deler av landet, framstår dagens regulering som et noe inkonsekvent og ustabilt regime. I distriktene er paradokset, gitt dagens kontraktsutforming, at en enten kan vente bedre konkurranse på kontraktsmarkedet eller at intensjonen og poenget med behovsprøvingsordningen svekkes. Også i byene er situasjonen et stykke på vei fastlåst, fordi en restriktiv løyvepolitikk underminerer mulighetene for å få flere større, konkurrerende sentraler, mens en liberal løyvepolitikk underminerer poenget med behovsprøvingen. Dette tilsier at en bør gjennomgå dagens regelverk for å harmonisere disse, enten ved å oppheve behovsprøving i hele eller deler av landet, eller ved å nedtone ambisjonene om konkurranse i anbudsutlysning – og heller satse på andre former for kontraktsstyring.

5 Konklusjon og mulige veier videre

Dagens reguleringer av drosjemarkedet i Norge er preget av heterogenitet og forskjeller mellom fylkene på sentrale områder som kriterier for behovsprøving av antall løyver, krav og kontroll for å etablere sentral, reguleringen av forholdet mellom sentral og løyvehaver, og kravene som må oppfylles for å få løyve. Vi finner også forskjeller i hvordan offentlige kjøp av drosjetjenester praktiseres, og i hvilken grad og hvordan helseregion, fylkeskommune og kommuner samarbeider om dette. Samlet sett gir dette inntrykket av et fragmentert og noe inkonsistent reguleringsregime i næringen. Disse reguleringene har i tillegg kommet under press som følge av en klarere uttalt konkurransepolitikk, både for tilbudet i byområder og når det gjelder regelverket for offentlige anskaffelser som i dag har bruk av anbud som hovedregel. Dette har gitt seg forskjellig utslag i ulike deler av landet: Mens løyvehavere enkelte distrikter har opplevd sviktende inntektsgrunnlag for videre drosjedrift, har enkelte storbyer opplevd press mot drosjesjåførenes lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig finnes det fortsatt store deler av landet som ikke opplever vesentlige endringer.

Et hovedbilde i rapporten til nå er at behovsprøvingen med medhold i yrkestransportloven, står i motsetning til konkurransepolitikken med medhold i lov om offentlige anskaffelser. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som eventuelt kan gjøres for å stabilisere vilkårene for fortsatt drosjedrift i ulike deler av landet, det være seg med eller uten behovsprøving. Vi retter hovedoppmerksomheten mot de særegne distrikts- og byutfordringene, og tiltak rettet mot områder der vi i dag ser utfordringer. Flere av forslagene er likevel av relevans også for andre deler av landet.

5.1 Alternative reguleringer for distriktsdrosjene

I det følgende skal vi drøfte hvordan og i hvilken grad ulike reguleringer kan bidra til et godt drosjetilbud og rimelige priser i distriktene. Drøftingen viser til distriktsområder med lav etterspørsel etter drosjetransport og tilsvarende lavt tilbud, der kontraktmarkedet utgjør hoveddelen av drosjenes inntektsgrunnlag og gjør drosjetilbudet sårbart for endringer innenfor dette delmarkedet. Diskusjonen berører i så måte ikke de delene av landet som har vært preget av stabile markeder hvor drosjenes inntektsgrunnlag ikke er så bundet opp til kontraktmarkedet, selv om de sistnevnte områdene trolig er mer utbredt (se kapittel 3 og 4).

Alternativ 1: Opprettholdelse av dagens behovsprøving

Dette alternativet innebærer å opprettholde dagens versjon av behovsprøving, kjøreplikt, maksimalpris og anbud på pasienttransport. Som vi har sett har behovsprøvingen til en viss grad har kommet under press gjennom bruken av anbud i pasienttransporten, samtidig som helseregionene ofte har problemer med å få tilstrekkelig konkurranse på sine anbud. Spørsmålet er da hvilke tiltak som kan

gjøre inntektsgrunnlaget til distriktsdrosjene sikrere gitt disse reguleringene. Følgende faktorer bør i så fall vurderes:

- *Endrede anbudspakker:* De helseregionale anbudspakkene kan utformes på måter som bedre ivaretar distriktenes behov for drosjetilbud, det være seg ved geografisk inndeling, total størrelse på anbudene, kontraktsvilkår eller kontraktens varighet
- *Heve terskelverdiene for når anbud tas i bruk:* Kombinert med små pakker for pasienttransport kan dette bety fremforhandlede avtaler (med trussel om anbud) om pasienttransport i distrikter med en løyvehaver som dekker et bredt geografisk område.
- *Økt samordning/samarbeid mellom fylkeskommune/helseregion:* Både fylkeskommunenes kjøp av lokal kollektivtransport, deres kjøp av TT og helseregionenes kjøp av pasienttransport kan utformes på måter som er mer i samsvar med begges interesser. Dette kan skje ved at ansvaret for begge kjøpene tillegges samme myndighet eller at de to delene av forvaltningene samarbeider ved utformingen av anbudene
- *Kommunale kjøp av drosjetransport:* Kommunene kan i større grad velge drosjetransport enn egne integrerte transportløsninger. Dette kan også utvikles i nært samarbeid med fylkeskommunens kjøp av TT-kjøring
- *Kjøreplikt i tilknytning til anbud:* Dette innebærer å stille krav om generell drosjeberedskap i anbudsvilkårene for pasienttransporten. Dette kan eventuelt gjøres i tilknytning til forrige punkt eller som et selvstendig tiltak i tilknytning til:
- *Løyver i tilknytning til anbud:* De som vinner anbud av pasienttransport kan samtidig vinne lokal løyverett i en tidsavgrenset periode. Dette vil være et tiltak som kan øke konkurransen i de offentlige anbudene, men som kan ha negativ virkning på distriktsdrosjenes inntektsgrunnlag. I så fall kan det eventuelt kombineres med forrige punkt
- *Utvidede løyvegrenser:* Lokale løyvegrenser kan utvides til fylkesoverskridende eller mer. Et slikt virkemiddel kan også oppnås ved å gi alle løyvehavere en generell rett til å by og eventuelt kjøre drosjetransport i områder hvor de vinner anbud
- *Utvikling av alternativt tilbud:* Dette innebærer å erstatte tapt drosjetilbud lokalt med tilskuddsberettiget lokal kollektivtransport, for eksempel ved å utvikle såkalt bestillingstransport. Fylkeskommunen eller kommunen kan også betale tilskudd for å opprettholde drosjetilbudet lokalt, eventuelt via en ordning a la TT-tjenester.

Tiltakene vi har presentert ovenfor retter seg i stor grad mot kontraktsmarkedet og muligheter for å sikre at deler eller hele av det kan bidra til levedyktige inntekter for det lokale drosjetilbudet. Dette innebærer en anerkjennelse av at det ikke er behovsprøvingen som garanterer tilbudet i slike distrikter, men tilgangen til offentlige kontrakter. Enkelte av tiltakene retter seg i tillegg inn mot å oppnå økt konkurranse i kontraktsmarkedet, eventuelt kombinert med tiltak for å sikre fortsatt tilbud i distrikt. Disse lar seg kombinere med mer fleksibelt løyveregime som knytter løyver til kontrakter og dermed fjerner retten til livslangt løyve. Mangelen på alternative tiltak i dag gjør at enkelte fylkeskommuner i en del tilfeller praktiserer behovsprøvingen på en liberal måte, og frafaller både generelle krav til løyvehaver og til deres kjøreplikt.

Alternativ 2: Dagens reguleringer, men uten behovsprøving

Et slikt alternativ innebærer å opprettholde alle sider ved dagens reguleringer utenom selve behovsprøvingen. Som vi tidligere har beskrevet har enkelte fylkeskommuner i noen distriktskommuner allerede vært tvunget til å fravike kravene til både løyvehaver og kjøreplikten som følger behovsprøvingen. Dette innebærer både fravikelse av kravet om å ha drosjevirkksomheten som hovedbeskjeftigelse og deler av kravet om døgnberedskap. Et slikt alternativ innebærer derfor delvis å formalisere dagens distriktspraksis, og kun opprettholde maksimalprisforskriften og til dels kjøreplikten.

En slik tilnærming vil kunne ha følgende konsekvenser:

- *Økt bruk av deltid og drosjevirkksomhet som bibeskjeftigelse:* Dette er blant annet noen av virkningene vi har sett av dereguleringen i distriktene i Sverige og Nederland. Flere sjåførere kombinerer sjåføreryrket med andre yrker. Dette ser vi til en viss grad tendensen til i dag hvor løyvehaver i enkelte tilfeller må lette på kravet til løyvene for å få søkere, både som sjåfør og løyvehaver
- *Lite virkning på tilbudet:* Antallet nye aktører vil bli begrenset til de som har kontraktmarkedet, da sannsynligheten for å utvikle drivverdig tilbud utover dette er liten. Det er med andre ord liten sannsynlighet for overetableringer i dette markedet
- *Kontraktmarkedet forblir nøkkelen til drift:* Frafall av behovsprøving vil ikke i seg selv endre inntektsgrunnlaget i distriktene det her er snakk om. Det vil fortsatt i hovedsak være kontraktmarkedet
- *Noe økt konkurranse i kontraktmarkedet:* Opphevingen av behovsprøvingen vil kunne bidra til dette, men vil avhenge av hvordan og i hvilken grad kjøreplikten lokalt opprettholdes. Denne kan eventuelt knyttes til anbudskontraktene.

Det er med andre ord få grunner til tro at en slik omregulering kan redde distriktstilbudet i seg selv, ettersom tiltakene ikke makter å gjøre noe med hoveddelen av inntektsgrunnlaget. Et alternativt tiltak for er i så fall å *introdusere kjøreplikt og/eller løyver i tilknytning til andre anbud* (se ovenfor). En alternativ løsning er å redusere kjøreplikten og eventuelt forhandle dette frem som ekstra tilskudd. I så fall nærmer vi oss neste alternativ i rekken.

Alternativ 3: Fjerning av behovsprøving og kjøreplikt

Dette alternativet innebærer å deregulere drosjemarkedet i distriktene, inkludert kjøreplikten. I så fall får vi reguleringer tilsvarende de vi finner i Sverige og Nederland. Basert på dette kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Lite eller ingen endring i drosjetilbudet:* Det vil fortsatt være vanskelig å etablere en drivverdig forretning uten tilgang til kontraktmarkedet
- *Vridning mot passasjertunge områder og tider:* Tilbudet vil vris inn mot sentrum og på tider av døgnet hvor passasjerbelastninger er som størst
- *Høyere takster:* De internasjonale erfaringene tyder på at deregulering er forbundet med høyere gjennomsnittstakster, særlig på tider med minst konkurranse. Denne effekten vil være større i distriktene hvor konkurransen trolig vil forbli liten hele døgnet, med mindre maksimalprisene opprettholdes

- *Mer deltid og drosje som bibeskjeftigelse:* Samme årsaker som over, dette vil særlig rette seg mot passasjertunge områder og tider
- *Kombinasjonstransport:* Ut fra erfaringene i Sverige er det grunn til å forvente at det vil vokse frem et litt annet tilbud, basert på kombinasjon av drosje, minibuss og gods

Antakelsene om manglende konkurranse i distriktene gir gode argumenter for å opprettholde maksimaltakstene på tross av den avregulerte markedsadgangen (se også Econ 2007 for tilsvarende argumenter). En utfordring innenfor en slik deregulert løsning er at tilbudet trolig vil falle bort i deler av spotmarkedet, slik situasjonen også er i dag. Samtidig vil konkurransen i kontraktmarkedet trolig øke som følge av at løyvegrensene oppheves. *Kjøreplikten kan i så fall opprettholdes som ekstrakjøp av det offentlige, enten som selvstendige kjøp via anbud eller forhandlinger, eller som krav i andre anbuds vilkår.* Det følger av den vekt vi har lagt på dette tiltaket, at vi mener det vil kunne ivareta distriktstilbudet i nesten enhver modell.

5.2 Alternative reguleringer for bydrosjene

I denne delen skal vi drøfte hvordan tilsvarende reguleringer kan bidra til et godt drosjetilbud og rimelige priser i storbyområder. Med storbyområder mener vi her byområder hvor maksimalprisreguleringene er opphevet til fordel for fri takstfastsetting. Disse områdene bærer preg av et stort marked for enkeltreiser, enten via bestilling eller på gaten, der kontraktmarkedet utgjør en tilsvarende mindre andel. Dette betyr imidlertid ikke at den er ubetydelig, men vil i enkelte tilfeller utgjøre rundt 15-20 prosent av inntektene til den sentralen som har transporten. Likevel innebærer dette at drosjetilbudet ikke står og faller på denne transporten, noe som gjør at det også er mindre sårbart for organisatoriske endringer i hvordan kontraktene fordeles.

Alternativ 1: Opprettholdelse av dagens behovsprøving

Det første alternativet innebærer å opprettholde dagens system med behovsprøving kombinert med taksfrihet og tilknytningsplikt. En slik kombinasjon har vært gjenstand for kritikk med følgende momenter:

- *Manglende konkurranse mellom sentralene:* En restriktiv løyvepolitikk underminerer mulighetene for å få flere større, konkurrerende sentraler, noe som igjen har gitt dårligere konkurranse i deler av kontraktmarkedet
- *Høye takster sammenlignet med andre skandinaviske hovedsteder:* Takstfriheten har ikke medført økt konkurranse på takster, ei heller på gatemarkedet. En årsak til dette kan være manglende konkurranse, en annen kan være delvis markedssvikt i form av manglende prisinformasjon til kundene og drosjemarkedets "flytende karakter" (se Bekken 2003)
- *Små nye sentraler:* Konkurrerer oftest bare på gatemarkedet
- *Manglende prisinformasjon:* Gjelder særlig på gatemarkedet og på spesialstrekninger som Oslo-Gardermoen. Kundene har få eller ingen mulighet til å sammenligne priser, noe enkelte taksentraler har blitt beskyldt for å spekulere i.
- *Variierende kvalitet for kundene:* Økningen i antall drosjer i storbyområdene de siste 10-15 årene har redusert ventetiden for kundene

og økt den drosjesjåførene. Samtidig har etterspørselen etter nye drosjesjåfører økt. Det siste har ført til kritikk mot manglende lokalkunnskap og service hos drosjesjåførene.

I jakten etter bedre konkurranse på sentralnivå har man innført løyvetak på de største sentralene for eksempel både i Bergen og Oslo. Dette fordrer at nye løyver deles ut, uten at dette har vært forbundet med økt priskonkurranse tidligere. Et spørsmål i den forbindelse er om tilknytningsplikten fungerer etter hensikten, noe som gir sentralene få eller ingen muligheter til å konkurrere om løyvehavere. Andre mulige tiltak for økt konkurranse kan være:

- *Utvide løyvegrensene:* Et slikt tiltak innebærer å utvide løyvegrensene til å gjelde større deler av, eller hele, fylket. I enkelte områder kan dette også medføre åpning for flere store sentraler som tidligere har tilhørt hvert sitt løyveområde. Dette kan også potensielt sett gi større konkurranse på de største anbudspakkene
- *Samsvar mellom kjøreområde og løyvemyndighet:* Som vi har nevnt er dette en spesiell utfordring som gjelder Oslo/Akershus, der drosjene har felles kjøreområdet mens løyvene forvaltes av to ulike fylkeskommuner. Alternativet er da å innføre et klarere skille mellom Oslo og Akershus, eller slå de sammen til en løyvemyndighet slik de nylig har gjort med det lokale kollektivtilbudet (gjennom etableringen av Ruter)
- *Mindre anbudspakker:* Et annet alternativ er å dele kontraktmarkedet inn i mindre anbudspakker som gjør det lettere for mindre aktører å delta
- *Bedre prisinformasjon til kundene:* Dette er et hovedmoment i et velfungerende marked og er en iboende svakhet de fleste drosjemarkeder har. Dette er et tiltaksområde som særlig har blitt fremhevet i de deregulerte markedene i Sverige og Nederland, men som også vil være viktig i et marked med takstfrihet som i Oslo
- *Tilbake til maksimaltakster:* Dette er i så fall en erkjennelse av vanskelighetene med å oppnå full priskonkurranse i drosjemarkedet. Dette er opprettholdt innenfor et system med behovsprøving i Danmark og innenfor et deregulert marked i Nederland
- *Eget drosjetilsyn:* Flere aktører oppgir at det i lengre tid har vært svak kontroll over næringen. Dette kan forbedres gjennom å opprette drosjetilsyn i de store byene som har tilsynsmyndighet både antall løyver, prisutvikling, konkurransefaktorer og kvalitet

Alternativ 2: Fjerning av behovsprøving og kjøreplikt

Dette innebærer å avregulere drosjemarkedet i de store byene, tilsvarende hva vi eksempelvis har sett i Sverige, Irland og Nederland. Basert på dette kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Økning i drosjetilbudet:* All erfaring tilsier at deregulering av markedsadgangen er forbundet med økning i antall drosjer. Det er likevel grunn til å tro at økningen vil bli mindre i Oslo enn hva vi har sett i Sverige og Nederland, ettersom begge disse områdene kom fra et strengere løyve- og takstregime enn hva tilfellet har vært her. Økningen vil først og fremst finne sted på gatemarkedet, mens de etablerte sentralene trolig vil øke sin andel av oppringningsmarkedet

- *Vridning mot passasjertunge områder og tider:* Tilbudet vil vris mot tider av døgnnet hvor passasjerbelastninger er størst
- *Høyere takster:* De internasjonale erfaringene tyder på at deregulering er forbundet med høyere gjennomsnittstakster, særlig på tider og i områder med minst konkurranse. Prisene blir trolig også mer differensierte ut fra etterspørsel. Denne virkningen vil trolig være mindre i norske byområder enn i andre land, siden vi her har praktisert takstfrihet i lengre tid allerede
- *Lengre arbeids- og ventetid:* Erfaringene med deregulering kan tyde på at sjåførene vil måtte arbeide lengre for å oppnå samme inntjening som før
- *Etablering av flere små sentraler:* Også her vil trolig virkningene være mindre i Oslo enn i Stockholm siden slike sentraler har blitt etablert allerede. Dette vil likevel gjøre seg gjeldende og trolig mer i andre norske storbyer enn i Oslo
- *Markedssegmentering:* Noen store sentraler som lever av oppringning og kontraktmarkedet, og mange små som konkurrerer på gatemarkedet. Det sistnevnte marked vil også trolig få større innslag av drosjer uten tilknytning til sentral, såkalte "friåkere"
- *Større konkurranse om løyvehaverne:* Dette skyldes oppheving av tilknytningsplikten

Samtidig er det flere reguleringer som kan dempe noen av virkningene som er gjennomgått ovenfor:

- *Maksimaltakster:* Vil dempe veksten i takstene og trolig gi større fordeler for sentraler som kan dra nytte av stordriftsfordeler
- *Bedre prisinformasjon:* Vil trolig ha samme virkning ettersom kundene i større grad får muligheten til å velge de drosjene som er billigst
- *Hevede kvalitetskrav for å få løyver:* De landene som har deregulert markedsadgangen til nå har gradvis erstattet dette med høyere kvalitetskrav- og kontroll vis-a-vis løyvehaver. Dette går dels på hva som skal til for å få og beholde et drosjeløyve og dels på hvilke krav som stilles for å etablere en sentral. Et slikt tiltak kan eventuelt kombineres med et drosjetilsyn slik vi omtalte i forrige avsnitt

5.3 Differensierte løsninger og generelle tiltak

Ovenfor har vi beskrevet ulike alternative reguleringer i forhold til storby – og den mer grisgrendte distriktsproblematikken. Videre kan en tenke seg ulike kombinasjoner av disse reguleringene

- 1) Oppheving av behovsprøvingen i hele landet. Dette er den mest rendyrkede varianten, som kan kombineres med ulike tilleggsreguleringer som opprettholdelse av kjøreplikt i distriktene og med eller uten tilknytningsplikt i byene. En slik samlet deregulering har den fordel at det ikke oppstår store problemer i skjæringsfeltet mellom ulike regimer
- 2) Opprettholdelse av behovsprøvingen i hele landet, men med ulike kombinasjoner av tilleggstiltak som endret anbudsutforming i distrikter der tilbudet står i fare. Vi etablerer da et tredelt forvaltningsregime; byområder som ikke dekkes av maksimalprisforskriften, distrikter der tilbudet trues av endringer i kontraktmarkedet og landet for øvrig. Denne tredelingen

medfører noen ulemper når det gjelder grensedragning mellom ulike områder, men har den fordel at den adresserer de særegne distriktsproblemene målrettet. Opprettholdelsen av behovsprøvingen kan kombineres med mer ensartete reglement på tvers av fylker når det gjelder løøyvepraksis og regulering av sentralene.

- 3) Oppheving av behovsprøvingen i byene som nå er unntatt for prisregulering og opprettholdelse i landet for øvrig. Fordelen er at dette ivaretar behovet for særegen regulering i distriktene. Ulempen er at det blir vanskelig å trekke grensen mellom regulerte og avregulerte områder i praksis, og det kan oppstå problemer særlig ved første fase etter dereguleringen på grunn av overetablering og økt ventetid, lengre arbeidstid for sjåførene.

Referanser

- Asplan Viak (2007): Evaluering av anbud på pasienttransport, skoleskyss m.v. i Hedmark og Oppland 2005/2006
- Bekken, J-T (2003), *Regulering av drosjenæringen. En litteraturstudie for norske forhold*. TØI-rapport 646/2003. Rapporten sammenfatter norske og internasjonale studier av virkningene av å deregulere drosjemarkedet.
- Bekken, J-T og F. Longva (2003), *Impact of Taxi Market Regulation. An International Comparison*. TØI-rapport 658/2003.
- Bekken, J-T og F. Longva (2003b), ”Drosjenæringen i Norge er bedre enn sitt rykte”, i *Samferdsel* nr 3-april 2003.
- Econ (2009), *Drosjenæringen i Oslo – behov for flere løyver*. Econ-rapport 2009-098.
- Econ (2005), *Behovsprøving av drosjeløyver – en nødvendighet for distrikts-Norge?* Econ-rapport 2005-101.
- Econ (2002), *Behov for behovsprøving? Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen*. Econ-rapport 91/02.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2008), *Pasienttransport og transporttilbud i distriktene*, Rapport, 04.02.2008
- Hordaland fylkeskommune (2008), *Drosjer og drosjeløyve i Bergensområdet – evaluering*.
- Konkurransetilsynet (2009), ”Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn – innføring av parallelltakst i drosjenæringen”, *Høringsnotat* 26.juni 2009.
- Konkurransetilsynet (1998), *Omlegging av Konkurransetilsynets regulering av drosjenæringen*.
- Konkurrencestyrelsen (2008), *Konkurrenceredegørelse 2008*. Det danske konkurransetilsynet.
- Konkurranseloven (Lovdata) - Lovdata, www.lovdata.no/all/nl-20040305-012.html.
- Longva, F., O. Osland og K. Skollerud (2007), *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*. TØI-rapport 927/2007. Rapporten analyserer blant annet virkninger av anbud for tilbudsutviklingen i distriktene.
- Lov om offentlige anskaffelser - Lovdata, www.lovdata.no/all/nl-19990716-069.html.
- Lov om yrkestransport - Lovdata, www.lovdata.no/all/nl-20020621

Marell, A. og K. Westin (2002), "The effects of taxicab regulation in rural areas of Sweden", *Journal of Transport Geography* 10: 135-144.

Norges Taxiforbund (2009), Høringsnotat til Oslo/Econ.....

NOU (1974:44), *Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken*.

IRU (2008), Integration of Taxis into the Collective and Public Transport Chain. The new EU Regulation 1370/2007 on public passenger transport services and its applicability to transport services by taxi. (TA/B3798/OKA Brussels, 12 February 2008)

Oppland fylkeskommunes (2009) Oppland fylkeskommunes brev til Norges Taxiforbund avdeling Oppland av 19 oktober 2009.

Oslo kommune (2008), "Drosjenæringen og Oslo kommune som løyvemyndighet". *Byrådssak* 117/2008.

Samferdselsdepartementet (2007): Samferdselsdepartementet s brev til Oppland kommune av 29.03.2007

SSB (2010), <http://www.ssb.no/emner/08/02/ppp/tab-2009-12-17-03.html>

Storkøbenhavns taxinævn (2008), *Beretning for året 2008*, Storkøbenhavns Taxinævn.

Vedlegg 1 Intervjulist

1. Intervju med representanter for fylkeskommuner:
 - Hordaland: Rolf Rosenlund og Lise Ådlandsvik
 - Nordland: Per Munkerud
 - Hedmark: Kjell Erik Solbakken, Øystein Sjølie og Grete Blystad
 - Hedmark Trafikk: Gunnar Jacobsen og Lasse Jordbru
 -
2. Med rep. for drosjenæringen:
 - Bergen Taxi: Jan Valeur og Arve Halvorsen
 - Norgestaxi: Jan Granerud
 - Norges Taxiforbund/Finnmark: Knut Thomassen
 - Norges Taxiforbund, avdeling Oslo: Rune Lian og Sajjad Hussain Naqvi
 - Norges Taxiforbund/Vestfold Taxi: Øystein Trevland
3. Med rep. for nasjonale myndigheter:
 - Konkurransetilsynet: Karin Stakkestad Laastad og Thomas Tveito
 - SD: Arnfinn Øen og Jan Vidar Weltzien
4. Med rep. for helseforetak: Avd. sjef Pasientreiseavdelingen, Jostein Svendsen, Ullevål sykehus (Helse SørØst)

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo