

TAXIUTREDNING

Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013



Innhold

1	Innledning	3
1.2	Bakgrunn for Forbrukerrådets høring.....	4
1.3	Formålet med høringen.....	5
1.4	Kort om dagens organisering av taximarkedet	5
2	Erfaringer fra det norske taximarkedet - Funn i høringen	7
2.1	Hva fungerer godt i det norske taximarkedet	7
2.2	Hva fungerer dårlig i det norske taximarkedet	8
3	Konkurransen i det norske taximarkedet	10
3.2	Taximarkedet er ikke som andre markeder – om priskonkurransen i markedet for enkeltkunder	11
3.3	Er det behov for bedre tilgjengelighet av taxier og vil flere løyver gi økt tilgjengelighet?	14
3.4	Om konkurranse på kvalitet og mulige effekter av deregulering	15
3.5	Er det behov for endringer i dagens organisering av taximarkedet?	16
3.6	Kortsiktige tiltak for å bedre konkurransen innenfor dagens system med behovsprøving	17
4	Kvalitet på taxitjenesten	19
4.1	Innledning.....	19
4.2	Lavt kompetansenivå på utøvere av taxitjenester	19
4.3	Forslag til tiltak for å heve kompetansen hos sjåførere og løyvehavere	20
4.4	Spesielt om tiltak for å bedre passasjerens sikkerhet.....	22
5	Mangler ved dagens system for styring og sanksjonering	23
5.1	Hvorfor er det så vanskelig å styre taxivirksomheten i retning av kvalitet og innovasjon i dag?	23
5.2	Mangler ved dagens system for styring og sanksjonering.....	23
5.3	Forslag til tiltak for bedre styring og sanksjonering innenfor dagens system	25
5.4	Oppsummering – Er det behov for endring i dagens organisering?	26
6	Alternativer til dagens organisering	27
7	Pris på taxitjenester	28
7.1	Den kompliserte prisstrukturen	28
7.2	Dårlig prisopplysning.....	29
7.3	Forslag til tiltak	29
8	Vedlegg - Erfaringer fra andre land	30
8.1	Sverige	30
8.2	Irland	33
8.3	Danmark.....	36
9	Kilder	40



1 Innledning

Taximarkedet er lett å uttale seg om, men vanskelig å forstå. Taximarkedet ser enkelt ut, men er komplisert. Forsøket vårt på å sette oss inn i taximarkedet har vært en kjøretur blant paradokser. Taximarkedet er mer spesielt enn det vi ser fra baksetet.

Tjenesten er i utgangspunktet svært enkel. Taxien skal bare kjøre deg dit du ber om mot betaling. Men i praksis forventer vi oss en privatsjåfør stående standby. En som kjører deg akkurat dit du vil, akkurat når du vil, på en trygg og behagelig måte, uten større gjenytelse enn penger for akkurat den turen. Forskjellen fra den hyperluksuriøse privatsjåføren er at du lar andre benytte taxien når du ikke trenger den.

Trygghet

Når vi skal sende syke barn som trenger biltransport til og fra skole, når pasienter skal til og fra sykehus eller lege, når man er utrygg i en fremmed by eller litt på en snurr i sin egen by, da velger vi taxi fordi det forventes å være trygt. Men samtidig er taxisjåfør et av de yrkene det er lavest terskel for å komme inn i. Og, har vi erfart fra flere land, et av yrkene det er svært vanskelig å kontrollere utøverne av og ekskludere folk fra. En situasjon som problematiseres av alle.

Marked?

Det snakkes mye om konkurranse og regulering i taximarkedet. Diskusjoner som ofte preges av både ideologi og markedsteori. Og man ender opp med forskjellige løsninger. Vi har besøkt fire land – Norge og Danmark med streng regulering av taximarkedet og Sverige og Irland med knapt noen regulering. I alle landene oppstår behovet for å drøfte selv markedsbegrepet, slik det anvendes på taximarkedet.

I utgangspunktet er taxi persontransport. Men hver gang et segment av persontransportmarkedet er stort og enhetlig, og kanskje lønnsomt eller viktig nok, løses det på en annen måte. Vi har tog på lange strekninger og i folketette områder. Vi har trikk og T-bane i byene. Vi har bussruter der det er praktisk grunnlag for det. Og privatbilen løser svært mye av det som blir igjen for de fleste av oss. Resten blir igjen til taxiene.

Og selv denne resten er ikke entydig. De store taxioppdragene pasientkjøring og lignende settes ut på anbud fra det offentlige. Også resten kan deles i flere deler der det å praeie en taxi på gata skiller seg klart fra det å stille seg i kø på en taxiholdeplass eller det å ringe og bestille gjennom en sentral. I tillegg er det stor forskjell på taximarkedet i en stor by og i en liten kommune. Dette har man i Norge for eksempel erkjent ved forskjellig regulering i de største byene og i distriktene.

Man kan spørre seg om hva som legges i begrepet marked når man snakker om taximarkedet. Beskriver man ett eller flere markeder, eller kun den stadige restkategorien i persontransportmarkedet etter at godbitene er skrelt bort?



Kvalitet

Taxitjenesten dekker viktige transportbehov i samfunnet. I alle de fire landene vi har studert, uaktet om de har et regulert eller uregulert taximarked, så finnes det en løyveordning for å få kjøre taxi. Man må ha tillatelse fra myndighetene. Hva samfunnet krever tilbake varierer. Og hva samfunnet kan kreve tilbake diskuteres. Dekking av transportbehovet i utkantene og kvalitet i tjenesten generelt er tydelige fellesnevnerne.

Løsningene adresserer gjerne selve struktureringen av markedet. For dekkningen av taxibehovet diskuteres behovsprøving av antall løyver og antallet taxisentraler, kjøreplikt og kjøreområder, prisregulering eller ikke. For kvalitetsspørsmålet diskuteres gjerne kravene til sjåførere og taxieiere, hvem skal utdanne og godkjenne disse, tilknytningsplikt og tilknytningsrett til taxisentraler, hvor mange biler den enkelte eier kan eie og selskapsformen til taxieierne. Felles for alle land er ønsket om bedre kvalitet i taxitjenesten. Alt fra godt materiell til gode sjåførere, fra godt tilbud til rimelige priser.

En påfallende likhet i alle de fire landene vi har besøkt er at man i stor grad ønsker å utvikle bransjen innenfor gjeldende strukturer. Man tenker i liten grad utenfor boksen. Det diskuteres mye om antallet løyver og flyttes på grensene for kjøreområder. Konkurransen eller ikke diskuteres også mye i taximarkedet.

Selskapsform

Det som er et premiss og som knapt diskuteres er selskapsstrukturen. "En mann – en bil" er grunnpremisset både i Norge og Danmark, og dypt rotfestet også i Sverige og Irland. Selv om man i Norge har organisert busstransport i større selskaper, er taxieierne private næringsdrivende med i prinsippet maksimum to biler. Og disse taxieierne eier sentralene, som igjen regulerer taxieierne.

Alle aktører i markedet slites mellom hensynet til forbrukernes behov, samfunnets behov og sitt eget behov - for eksempel behovet for et stabilt og godt utkomme. Det er ikke gitt at selskapsstrukturen i taximarkedet gir de riktige insitamentene for den beste balansen mellom disse behovene.

Hvis kvaliteten på taxitjenestene er for sprikende og behovet er disiplinering av taxieierne og sjåførene, er det ikke gitt at et samvirke av selvstendige næringsdrivende er løsningen. Kanskje er større aktører med ansatte løsningen her. Men vi ser få spor av en slik diskusjon eller en mer generell strukturdiskusjon. Vi håper at denne utredningen kan bidra til en slik diskusjon.

1.2 Bakgrunn for Forbrukerrådets høring

Forbrukerrådet har i flere år gjort ulike tester av taximarkedet i større byer i Norge. Undersøkelsene har blant annet vist manglende tilfredshet med taxitjenester. I SIFOs Forbrukertilfredshetsundersøkelse fra 2008 scoret taxibransjen også dårligst av 40 markeder i Norge. Dette viser at det er utfordringer med hensyn til kvaliteten på taxitjenester. I tillegg har vi sett at spørsmålet om taxikundenes sikkerhet har vært et tema i presseoppslag de senere årene.



Vi har også registrert de utfordringene kundene har når de skal gjøre prisbevisste valg av taxi. Manglende systemer for sammenligning av pris på taxitjenester er ett av hindrene som gjør det vanskelig for kundene å orientere seg i taximarkedet. I en undersøkelse av pris og prisopplysninger på taxitjenester i 2011, kom det frem at prisene på taxi på konkurranseutsatte steder ligger høyere enn i områder med maksimalpris.

Dette er noe av bakgrunnen for at Forbrukerrådet har ønsket å se nærmere på taximarkedet. I tillegg har vi registrert at debatten om taximarkedet ofte tar utgangspunkt i dagens organisering og gjerne begrenser seg til spørsmålet om antall løyver eller størrelse på og antall sentraler, eller at den blir fragmentert med fokus på enkeltstående utfordringer. Vi har savnet en bred utredning der man ser mer helhetlig på organiseringen av taximarkedet og der man også våger å løfte blikket og se på alternative former for organisering.

1.3 Formålet med høringen

I et ønske om å bidra til en mer åpen og konstruktiv diskusjon om dagens og fremtidens organisering av taximarkedet har Forbrukerrådet valgt å spørre sentrale aktører om hvordan de mener taximarkedet fungerer i dag og hva som eventuelt kan gjøres for å få et mer velfungerende marked.

Vi har gjort dette både gjennom en skriftlig høring og gjennom møter med enkelte av aktørene. Hovedfokus har vært organiseringen av taximarkedet i konkurranseutsatte områder der maksimalprisen på taxitjenester er opphevet. Vi har derfor invitert fylkeskommunene i de åtte fylkene der maksimalprisen er opphevet som deltakere i høringen. Vi har også invitert sentrale aktører som Konkurransetilsynet, Norges Taxiforbund, Forbrukerombudet og Transportarbeiderforbundet.

Som ledd i høringen har vi undersøkt organiseringen av taximarkedet i Sverige, Danmark og Irland og har vært i dialog med myndigheter og interesseorganisasjoner i disse landene. Vi har valgt å se på Irland og Sverige som eksempel på land som har opphevet systemet med behovsprøving og på Danmark som har gått motsatt vei og som har en strengere regulering av taximarkedet enn Norge, Vi tar disse erfaringene med oss når vi ser på mulige effekter av en deregulering og på alternative organiseringsformer.

Dette har vært en åpen høring der vi har innhentet ulike aktørers synspunkter, men uten ambisjoner om å gjøre intervjuer som ledd i et forskningsbasert arbeid. Målsettingen har vært å identifisere fordeler og ulemper ved dagens taximarked med spesiell fokus på det som er de største utfordringene. Målsettingen har også vært å kartlegge tiltak som kan møte disse utfordringene. Vi har derfor invitert aktørene til å komme med innspill og ideer til tiltak og til alternative måter å organisere taximarkedet på.

Vi håper at en slik høring kan bidra til en videre diskusjon om taximarkedet og at den kan danne basis for en grundigere utredning om temaet.

1.4 Kort om dagens organisering av taximarkedet

En av de tingene vi har lært i møte med taximarkedet er at det er komplisert. Nedenfor har vi laget en stikkordsmessig oversikt over vesentlige sider ved dagens organisering som forhåpentligvis gjør markedet enklere å forstå.



Taxiløyve

Taxiløyve er en tillatelse til å drive taxivirksomhet. Tillatelsen er hjemlet i yrkestransportloven. Det er fylkeskommunen som gir løyve. Løyvet gis i dag som hovedregel til et enkeltmannsforetak, og hovedregelen er også at det bare gis ett løyve til hvert foretak. (Det er mulig å gi et fåtall tilleggsløyver til et foretak.) Hvert løyve er også knyttet til en enkelt taxibil. Vi får derfor et system med en mann – ett løyve – en bil som basis for organisering av taxivirksomheten. Løyvehaver eier bilen og har ansvar for vedlikehold av denne. Løyvehaveren opererer også bilen selv, eller gjennom ansatte sjåførere.

Taxisentraler

Hver løyvehaver er organisert gjennom sentraler. Sentralenes oppgave er å koordinere bruken av taxiene i markedet, hvem som skal kjøre, hvor de skal kjøre og når. Dette gjør de gjennom bestillingssystem og vaktordninger. Det er også sentralene som bestemmer prisnivå, prisstruktur og andre sider ved sentralens forretningsmessige virksomhet. Sentralene kan være organisert som samvirker av løyvehavere der løyvehaverne eier sentralen, eller som frittstående selskap som løyvehaverne slutter seg til. Det er fylkeskommunen som gir tillatelse til å opprette sentral.

Tilknytningsplikt

Hver løyvehaver er forpliktet til å være tilsluttet en sentral og operere sin virksomhet gjennom sentralen. Dette kalles tilknytningsplikt. Dette innebærer også en rett til å være tilknyttet en sentral. Løyvehaverne kan velge hvilken sentral de ønsker å være tilknyttet, og sentralen kan i utgangspunktet ikke nekte å ta inn løyvehavere som ønsker å tilslutte seg sentralen.

Bopelsløyve

Bopelsløyve er et løyve som gis taxiforetak i områder hvor det er for lite kundegrunnlag til å danne en sentral.

Behovsprøving

Behovsprøving betyr at det settes en grense for antall taxier som skal operere i et område. Ordningen er hjemlet i yrkestransportloven. Det er fylkeskommunen som bestemmer hvor mange løyver det skal være i fylket. Når den bestemmer antall løyver skal den ta hensyn både til behovet for taxitilbud i fylket og til at løyvehaverne får tilstrekkelig inntekt til å kunne leve av taxikjøring som en heltidsvirksomhet. Som gjentytelse for at løyvehaverne får lov til å drive taxivirksomhet, forplikter de seg til å drive virksomheten slik at taxitilbudet i fylket blir dekket. Dette kalles kjøreplikt. For å regulere taxikjøringen i forhold til transportbehovet, kan fylkeskommunen bestemme at taxiene skal kjøre i bestemte områder. Dette kalles kjøreområde. Tilbudet styres altså både i forhold til tid og sted. Det er sentralene som i praksis administrerer kjøreplikten gjennom vaktordninger for løyvehaverne og de ansatte sjåførene.



Maksimalprisregulering og konkurranseutsetting

Prisene på taxitjenester har inntil 2000 vært regulert gjennom maksimalprisforskriften som forvaltes av Konkurransetilsynet. Fra og med 2000 er maksimalprisen opphevet i flere større byer i Norge. Målsettingen har vært å legge til rette for konkurranse i taximarkedet i områder med et større kundegrunnlag. Maksimalprisen er beholdt i distrikter.

Enkeltkundemarked - kontraktmarked

Vi har valgt å kalle markedet der den enkelte kunde bestiller taxi gjennom sentral eller praier taxi på gaten for enkeltkundemarkedet, i motsetning til kontraktmarkedet der det forhandles om drosjetjenester gjennom større avtaler, eksempelvis gjennom anbud.

Deregulering

Når vi bruker betegnelsen deregulering nedenfor, sikter vi til opphevelse av systemet med behovsprøving.

2 Erfaringer fra det norske taximarkedet - Funn i høringen

På bakgrunn av de skriftlige og muntlige tilbakemeldingene vi har fått fra aktørene, har vi gjort et utvalg av funn som vi mener illustrerer de mest vesentlige fordeler og ulemper ved dagens taximarked. Nedenfor i dette kapitlet redegjør vi kort for hovedfunn. Vi har valgt å se på tilbakemeldingene i et forbrukerperspektiv og fokuserer derfor i all hovedsak på problemstillinger knyttet til markedet for enkeltkunder.

Det overordnede spørsmålet vi stiller i den videre drøftelsen i kapittel 3 – 7, er om det er store utfordringer i taximarkedet i dag fra et kundeperspektiv og om det er behov for radikale endringer. Dette spørsmålet prøver vi å besvare ut i fra funn i høringen, forskning om taximarkedet og erfaringer fra andre land. Vi peker også på alternative former for organisering av taximarkedet, på mulige effekter av endringer og på mulige kortsiktige tiltak innenfor dagens system.

2.1 Hva fungerer godt i det norske taximarkedet

Tilbakemeldingene fra aktørene viser tre vesentlige sider ved taximarkedet som man mener fungerer godt:

- Det er god tilgjengelighet av taxier
- Organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet og effektivitet
- Kvaliteten på materiell er god

Svar fra aktørene tyder på at det generelt er god tilgjengelighet av taxier i det konkurranseutsatte markedet. Dette er gledelig med tanke på at tilgjengelighet er det viktigste for kunden ved valg av taxi. God tilgjengelighet henger sammen med det som mange fremhever som en fordel ved dagens organisering av taxisystemet gjennom ordningen med behovsprøving; fylkeskommunen som er løyvemyndighet kan bruke kjøreplikten til å styre taxitilbudet for å dekke kundens transportbehov.



Det er også en klar enighet om at organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet, profesjonalitet og effektivitet i markedet. I lys av andre tilbakemeldinger i høringen som viser utfordringer ved dagens organisering i sentraler, tolker vi dette først og fremst som et uttrykk for at de aller fleste ønsker en eller annen form for sentralorganisering, fremfor at enkeltstående taxiforetak skal operere alene i markedet.

Det er også klart at den materielle kvaliteten er god i det norske markedet. Dette betyr først og fremst at kundene møter biler av høy kvalitet. Tilbakemeldinger fra aktører tyder på at ordningen med enkeltmannsforetak der løyvehaver også er eier av taxibilen, bidrar til at det blir tatt godt vare på materiell.

2.2 Hva fungerer dårlig i det norske taximarkedet

Tilbakemeldingene fra aktørene viser tre vesentlige utfordringer i det norske taximarkedet på de konkurranseutsatte stedene:

- Konkurransen i markedet fungerer dårlig
- Det er utfordringer med kvaliteten på tjenesten
- Prisstrukturen er for komplisert og gjør det vanskelig å sammenligne pris

Tilbakemeldingene viser også bekymring for taxitilbudet i distriktet i tilknytning til systemet med anbudsutsettelse. Fordi vårt hovedfokus er taximarkedet i de konkurranseutsatte områdene drøfter vi dette bare kort nedenfor.

Nedenfor går vi kort gjennom disse punktene. Videre drøftelse i utredningen følger de tre vesentligste utfordringene, begrenset konkurranse, lav kvalitet på tjenesten og utfordringer ved prissystemet. I tillegg drøfter vi spesielt mangler ved systemet for styring og sanksjonering i tilknytning til kvalitet på taxitjenesten. Vi ser også på alternative former for organisering av markedet.

2.2.1 Konkurransen i markedet fungerer dårlig

Etter hvert som maksimalprisen har blitt opphevet i de store byene, har det vært forventet at dette skal gi bedre konkurranse i taximarkedet. Det er imidlertid et faktum at prisene i mange av de store byene ligger høyere enn i maksimalprisområdene. De fleste byene har også en stor sentral som dominerer markedet og vi ser lite innovasjon.

Tilbakemeldinger fra de vi har spurt, forteller oss at dagens organisering av taximarkedet legger hinder i veien for konkurranse. Utfordringene knyttes i hovedsak til antallsbegrensningen i løyver som er en vesentlig del av systemet med behovsprøving. Men det er også andre sider ved systemet, som ordningen med løyver knyttet til enkeltmannsforetak, som gir utfordringer.

Nedenfor i kapittel 3 vil vi se nærmere på hvordan en begrenset konkurranse påvirker markedet i et forbrukerperspektiv, om det er behov for radikale endringer i dagens organisering av markedet og hvilken effekt en eventuell endring vil ha, spesielt med tanke på å oppheve systemet med behovsprøving. Vi ser dette i sammenheng med de erfaringene vi har gjort med deregulerte markeder i andre land. Vi vil også se på mulige tiltak for å løse utfordringer med hensyn til konkurranse innenfor dagens system.



2.2.2 *Utfordringer med kvaliteten på taxitjenesten*

Et stort flertall av de vi har spurt peker på vesentlige utfordringer når det gjelder kvaliteten på taxitjenestene. Bekymringene er først og fremst knyttet til lav kompetanse, servicenivå og oppførsel hos de som utøver taxitjenester.

Nedenfor i kapittel 4 vil vi se nærmere på årsaker til utfordringene ved kvaliteten og på mulige kortsiktige tiltak med henblikk på opplæring og kompetanseheving. Vi vil også se på behovet for større endringer i dagens system og drøfte utfordringer ved kvalitet som følge av dagens organisering av taximarkedet med spesiell fokus på mangler ved dagens system for styring og sanksjonering i kapittel 5.

Kvalitet på taxitjenester drøftes også i kapittel 3 i tilknytning til manglende konkurranse, med spesiell fokus på sentralenes mulighet for innovasjon og til å konkurrere på kvalitet innenfor dagens system.

2.2.3 *Utfordringer ved dagens prissystem*

Det har lenge vært kjent at systemet med beregning av pris på taxitjenester er komplisert. Dette er bakgrunnen for at Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Konkurransetilsynet og Norges Taxiforbund tidligere har samarbeidet om å lage et bedre system for sammenligning av pris. Det var forventet at innføringen av parallelltakst og jamførpris skulle gjøre det enklere å sammenligne pris, men tester Forbrukerrådet har gjort viser at systemet ikke har vært en stor suksess. Testene viser at prisstrukturen fortsatt er altfor vanskelig til at kunden kan beregne og sammenligne pris og at prisopplysningen er for dårlig. Konsekvensen er at kunden fortsatt ikke klarer å beregne pris og sammenligne priser.

Tilbakemeldinger fra de vi har spurt, bekrefter disse funnene, og mange påpeker at problemene med prissystemet er en medvirkende årsak til at konkurranse i taximarkedet ikke fungerer optimalt. Det pekes på to utfordringer ved dagens prissystem: Prisstrukturen er for komplisert og prisopplysningen er for dårlig.

Nedenfor i kapittel 7 ser vi nærmere på dagens prissystem og på mulige tiltak for å løse utfordringene.

2.2.4 *Distriktstaxien i fare*

Nesten samtlige aktører påpeker at dagens system for tildeling av anbudskontrakter er en trussel mot taxitilbudet i distriktene.

I dag er taxitilbudet i distriktet sikret gjennom såkalte bopelsløyver der inntektsgrunnlaget til taxieier dekkes delvis gjennom anbudskontrakter på pasienttransport eller annen offentlig kjøring, og delvis gjennom annen ordinær taxitransport.

Bostedsløyvehavere som taper anbud om pasienttransport for helseforetakene risikerer å miste store deler av inntektsgrunnlaget. Norges Taxiforbund viser til eksempler på at taxiløyvehavere taper i anbudskonkurranse mot turbiloperatører som har mindre strenge krav knyttet til sitt løyve, og dermed også et bedre økonomisk grunnlag for å konkurrere på pris. For taxieieren som taper



anbudskonkurransen kan det bety at han eller hun må legge ned sin virksomhet. For forbrukeren i distriktet betyr dette at taxitilbudet står i fare for å forsvinne.

Helseforetakene som kjøper tjenester på pasienttransport har i utgangspunktet ingen egeninteresse i å sikre taxitilbudet så lenge deres transportbehov er dekket. Og fylkeskommunen som har ansvar for å sikre transportbehovet i fylket, har ikke mulighet til å påvirke anbudsprosessen annet enn gjennom dialog med helseforetaket. De har derfor ikke en reell styringsmulighet overfor taxitilbudet. Dersom fylkeskommunen kompensere taxieier for sitt tap i inntekt, så betyr det også i realiteten at de subsidierer helseforetakene.

Distriktstaxien i fare - Forslag til tiltak

Det er flere forslag fra aktørene om tiltak for å sikre taxitilbudet. Mange mener at det må bli bedre dialog mellom fylkeskommunen og helseforetakene. Flere foreslår også at helseforetakene skal stille krav om taxikjøring i sine anbud eller at fylkeskommunen skal overta anbudene på pasienttransport. Norges Taxiforbund peker på behovet for å avklare regelverk på området.

Forbrukerrådet deler aktørenes bekymring for taxitilbudet i distriktet. Vi velger likevel ikke å gå nærmere inn på en drøfting av problemet i denne omgang, da fokus for denne utredningen først og fremst er taxitilbudet på de konkurranseutsatte stedene.

Vi erkjenner imidlertid at det er et åpenbart behov for en avklaring omkring regelverk og praksis og at det antatt vil være behov for tiltak ut over en dialog mellom partene.

3 Konkurransen i det norske taximarkedet

Behovsprøvingen som hinder for konkurranse

Konkurransetilsynet skriver i sitt svar til Forbrukerrådet at ordningen med behovsprøving hindrer konkurranse, gir etableringshindringer og begrenser sentralenes responsmulighet på grunn av lav tilgang på løyver og lite mobilitet av løyver. De tar til orde for å oppheve ordningen.

Vårt inntrykk er at det også er generell enighet blant fylkeskommunene om at manglende tilgang på nye løyver og lite mobilitet i eksisterende løyver, gjør det vanskelig å bygge opp konkurrerende sentraler. For de mindre sentralene er det vanskelig å konkurrere, spesielt i bestillingsmarkedet, når de ikke har tilstrekkelig antall biler tilgjengelig til å levere bil så raskt som kunden ønsker. Kunden vil også gjennomgående foretrekke den som leverer bil raskest. Det er også vanskelig å delta i anbudskonkurranser når sentralen ikke har tilstrekkelig antall løyver til å møte kravene i anbudet.

Noen av løyvemyndighetene har valgt alternative løsninger for å løse problemet med manglende tilgang på nye løyver, som å øke antallet løyver for å kunne gi løyver til en ny sentral, eller ved å gi flere løyver direkte til et foretak og ikke til et enkeltmannsforetak, slik hovedregelen i yrkestransportloven tilsier. Norges Taxiforbund uttrykker bekymring for hvordan dette uthuler systemet. De får støtte av Transportøkonomisk Institutt som påpeker at dette setter hele systemet med behovsprøving under press. (TØI, Omreguleringer i drosjemarkedet.)



Organiseringen av løyvehavere i sentraler

Som vi skal se nærmere på nedenfor i kapittel 5 har sentralene begrenset mulighet til å styre løyvehaverne. Vi kan forklare dette enkelt med at sentralene enten er eid og styrt av løyvehaverne selv, eller at de er avhengig av løyvehavernes velvilje for å beholde dem tilknyttet sentralen. Tilbakemeldinger fra aktører tyder på at sentralene møter motstand fra løyvehaverne dersom de senker takstene for å konkurrere på pris eller dersom de stiller strengere krav til kvalitet, som bedre service og bedre oppfyllelse av kjøreplikten. Denne begrensede styringsmuligheten gjør det ikke bare vanskelig for sentralene å konkurrere på pris, men begrenser også sentralenes mulighet til innovasjon og til konkurranse på kvalitet.

Mange etterlyser bedre konkurranse

Det er åpenbart at systemet skaper utfordringer spesielt for løyvemyndighetene og vi ser at flere av fylkeskommunene støtter Konkurransetilsynet i et ønske om å oppheve systemet med behovsprøving for å bedre konkurransen i markedet.

Implisitt ligger det en forventning om at bedre konkurranse vil gi et mer velfungerende marked. Fra et forbrukerperspektiv er det derfor interessant å se om begrenset konkurranse utgjør et problem for enkeltkunden i taximarkedet og om det er behov for radikale endringer av dagens system. Det er også interessant å se hvilke effekter vi kan forvente å se i markedet ved en opphevelse av behovsprøvingen.

Nedenfor drøfter vi dette i forhold til tre faktorer som er vesentlig for kunden ved valg av taxitjenester; pris, tilgjengelighet og kvalitet. Avslutningsvis ser vi også på mulige kortsiktige tiltak for bedret konkurranse innenfor dagens organisering.

3.2 Taximarkedet er ikke som andre markeder – om priskonkurranse i markedet for enkeltkunder

Akershus fylkeskommune skriver følgende om prisnivået i sitt distrikt:

”Samtlige sentraler i Akershus har priser som ligger over de maksimale prisene i regulerte områder. Vår prisoversikt pr 1.2.2013 (...) viser at prisene i gjennomsnitt er 25 % over maksimalprisen på ukedager og 39 % over på helligdager. Den dyreste sentralen i Akershus ligger 90 % over maksimalprisen på helligdager.”

Dette er i tråd med funn som Forbrukerrådet har gjort i sine tester av taxipriser. At prisene ligger over maksimalprisene, bekreftes også av mange vi har spurt i høringen og trekkes frem som et eksempel på at konkurransen på pris ikke fungerer. Begrenset priskonkurranse knyttes både til manglende mulighet for å bygge opp konkurrerende sentraler og til en begrensning av det totale antallet taxier som er tilgjengelig i markedet. Prismessige utfordringer knyttes også til dagens organisering med enmannsforetak, løyvehavereide sentraler og tilknytningsplikt til sentralene

Det er nærliggende å tenke at en opphevelse av antallsbegrensningen umiddelbart vil gi grunnlag for bedre konkurranse fordi tilbudet av taxier øker. Det er imidlertid en del svakheter i markedet for enkeltkunder som skaper usikkerhet omkring effekten dette vil ha på priskonkurransen.



Prisene stiger når tilbudet øker

Etter å ha studert forskning omkring taximarkedet og gjennom dialog med sentrale aktører i markedet, våger vi påstanden om at taximarkedet i alle fall for enkeltkunder ikke alltid virker etter tradisjonelle markedsøkonomiske prinsipper. Et av de mest oppsiktsvekkende trekkene ved markedet er at prisene stiger når tilbudet øker.

Akershus fylkeskommune peker i sitt høringssvar på tall fra Statistisk sentralbyrå som viser at det til tross for en nedgang i antall turer for taxiene i hele landet fra 2011 til 2012, var en økt omsetning i samme periode. *"Det synes som at prisene går opp når etterspørselen etter taxitransport går ned og at prisene økes for å kompensere for tapt inntekt."*, skriver fylkeskommunen i en kommentar til dette.

Transportøkonomisk institutt bekrefter en slik effekt: *"Ser vi på situasjonen i byområder der prisreguleringen er opphevet kombinert med at en har hatt sterk vekst i antall løyver, synes effekten for kundene ikke å være redusert prisnivå..."* (TØI, Omreguleringer i drosjemarkedet.)

Taxisjåføren som monopolist i spotmarkedet

Prisøkningen ved et økt tilbud kan forklares med at de som tilbyr tjenestene må dekke inn det de taper i antall turer gjennom økte priser. Konkurransetilsynet peker i sitt svar på et vesentlig forhold som gjør dette mulig; Taxisjåføren i spotmarkedet fungerer i realiteten som en monopolist overfor kunden på gaten. Det er liten kjøpermakt i den kunden som står overfor en enkelt tilbyder av taxitjeneste i spotmarkedet. I motsetning til dette påpeker Konkurransetilsynet at kundene i kontraktmarkedet har relativt stor kjøpermakt.

Erfaringer fra andre land viser den samme tendensen til økte priser i spotmarkedet når antallet taxier øker. I Nederland førte en deregulering til så stort press på prisene at man valgte å videreføre et system med maksimalpriser. (TØI, Reguleringer av drosjenæringen.) I Sverige har den samme prisøkningen vist seg i spotmarkedet først og fremst hos friåkerne som ikke er tilsluttet en sentral. Ukyndige kunder som ikke kjenner markedet og prisnivået, risikerer å betale ågerpris i Sverige. Fra et forbrukerperspektiv er dette en svært uheldig effekt av en deregulering.

I prinsippet vil taxisjåføren ikke være monopolist overfor kunden på holdeplassen dersom det er flere biler til stede. Dårlig prisopplysning, liten tid for kunden til å sammenligne pris og press på kunden om å velge første bil i rekken av ledige biler, gjør imidlertid at kunden i svært liten grad gjør valg basert på pris. Det er også et poeng at antallet biler på holdeplass varierer. Det er derfor nærliggende å sammenligne holdeplasskunden med andre kunder i spotmarkedet med tanke på priskonkurranse.

Bedre potensial for konkurranse på pris i bestillingsmarkedet

Vi kan altså ikke forvente at et frislipp av antallet løyver vil føre til en positiv endring på prisen i spotmarkedet fra et kundeperspektiv.

I bestillingsmarkedet er det større potensial for en reell konkurranse på pris dersom kunden gis mulighet til å velge mellom flere tilbydere. Men selv med bedret tilgang på løyver og større konkurranse mellom sentralene vil lav prissensitivitet hos forbruker i enkeltkundemarkedet begrense



konkurransen på pris. Lav prissensitivitet kan forklares med at taxitjenester er en tjeneste som benyttes sjelden. Kjennskapen til markedet er derfor forholdsvis lav, og det er lavt insitamert til å gjøre seg kjent med markedet. Forskning viser også at kunden vektlegger tilgjengelighet fremfor pris og dette forsterker effekten.

Som vi skal se nærmere på nedenfor, er prisstrukturen komplisert og det er manglende verktøy for sammenligning av pris. Dette gjør det vanskelig for kunden å orientere seg om pris i dagens marked og begrenser muligheten for konkurranse. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor stort potensialet for en bedret konkurranse er i bestillingsmarkedet dersom det legges til rette for bedre og lett tilgjengelig prisinformasjon.

Dagens organisering av løyvehavere i sentraler som hinder for priskonkurranse

I dag gis taxiløyver som hovedregel til enmannsforetak. Disse er organisert i sentraler som enten er samvirker eid og styrt av løyvehaverne selv, eller selvstendige ikke-løyvehavereide foretak. Tilbakemeldinger fra de vi har spurt, tyder på at prisen på taxitjenester i begge tilfeller styres av løyvehaverne gjennom godkjenning av sentralens prissystem eller gjennom at løyvehaverne foretrekker den sentralen som er prismessig mest gunstig for løyvehaver.

Sentralene er med andre ord prisdelt løyvehavernes tilslutning til prissystemet. Vårt klare inntrykk er at denne organiseringen er til hinder for at både løyvehavereide og ikke-løyvehavereide sentraler kan styre i retning av å konkurrere på pris.

Akershus fylkeskommune gir en god beskrivelse på hvordan dette fungerer:

"Etter etablering av ny sentral i Asker og Bærum har prisene gått ned ved offentlige anbud i området. På den annen side er den nye sentralen under sterkt press fra tilsluttede løyvehavere som mener sentralens priser skaper et for lavt inntektsgrunnlag. Dette bidrar til å skape uro i sentralen og en stor andel av sentralens løyvehavere søker seg til andre sentraler med høyere takster."

Oppsummering

Til tross for store forventninger om konkurranse på pris i taximarkedet, ser vi at konkurransen ikke fungerer i praksis. Dette viser seg ved at prisen flere steder ligger langt over maksimalpris.

Forventning om konkurranse fremstår som et paradoks når man samtidig har en antallsbegrensning i løyver. Den begrensede muligheten for å bygge opp konkurrerende sentraler innenfor dette systemet fremstår som et hinder for konkurranse på pris. Det gjør også dagens organisering av løyvehavere i sentraler. Vanskelighetene ved å skape en reell konkurranse gjør det nærliggende å stille spørsmål ved systemet med behovsprøving og ved andre sentrale sider ved organiseringen av næringen.

Men vil en opphevelse av behovsprøvingen løse problemet? Vi ser at det uansett er et begrenset potensial for konkurranse på pris i markedet for enkeltkunder og at det er stor ulikhet mellom spotmarkedet og bestillingsmarkedet. Det er også en særegenhet ved taximarkedet at prisene øker når tilbudet stiger. Vi må derfor også våge å spørre oss om vi har for store forventninger til konkurranse på pris i taximarkedet.



3.3 Er det behov for bedre tilgjengelighet av taxier og vil flere løyver gi økt tilgjengelighet?

God tilgjengelighet av taxier i dagens marked

Forskning viser at tilgjengelighet av taxitjenester er det viktigste for kunden i forhold til andre faktorer som pris og kvalitet. (Menon, Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus). I et slikt perspektiv er det interessant å se at aktørene i høringen ikke peker på manglende tilgjengelighet av taxier i sentrale strøk som et stort problem i dagens marked.

Antallsbegrensning av løyver som hinder for tilgjengelighet av taxier er en av hovedinnvendingene mot systemet med behovsprøving. Det er derfor svært aktuelt å vurdere behovet for større tilgjengelighet som ledd i en diskusjon om dagens system. I Norge ser det foreløpig ut til at vi har lyktes med å finne en balanse i antall taxier i forhold til enkeltkunders behov under dagens system, til tross for manglende konkurranse i markedet og til tross for problemer med å fastsette løyvetallet som noen av fylkeskommunene påpeker. Det er viktig å ta med seg dette i en prinsipiell debatt om systemet med behovsprøving at manglende konkurranse i markedet ikke hindrer god tilgjengelighet.

Deregulering gir bedre tilgjengelighet der det er flest kunder

Det er lite tvilsomt at den totale tilgjengeligheten av taxier vil øke dersom vi opphever systemet med behovsprøving fordi antallet taxier i markedet øker. Forskning viser likevel en tendens til en vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder som følge av deregulering. Det må derfor forventes at taxiene ved en deregulering velger å kjøre på steder der det er et stort kundegrunnlag. I Norge har vi tendenser til liknende fortetting og konsentrering av taxitilbudet i Oslo og Akershus som følge av at dette har blitt et felles kjøreområde. Akershus fylkeskommune peker på dette som en utfordring i dialog med Forbrukerrådet. Dette synliggjør noe av det som kan være en utfordring ved en deregulering.

Taxidøden i Sverige

I Sverige snakker man om taxidøden i distriktet som følge av en deregulering i markedet der. Sverige har ikke bare opphevet antallsbegrensningen på løyver, men har også valgt å fjerne alle hindre med hensyn til kjøreområde. Dette betyr i praksis at alle taxier kan kjøre hvor de vil i landet. Når de kan velge kjøreområde fritt, ser vi at taxiforetakene foretrekker mer sentrale områder der det er størst kundegrunnlag. Denne effekten forsterkes av at de store og mest konkurransedyktige foretakene vinner anbud om kontraktskjøring i distriktene og velger bort ordinær taxikjøring.

Kan taxitilbudet styres uten kjøreplikten?

Mange av oss har snakket med og peker på at taxitilbudet må ses som en forlengelse av det offentlige transporttilbudet. Muligheten for å styre taxitilbudet som en forlenging av transporttilbudet i fylket er etter vår erfaring også grunnen til at mange av fylkeskommunene sier seg fornøyd med dagens ordning med behovsprøving. Behovet for en styringsmulighet er også årsaken til at de som tar til orde for å oppheve behovsprøvingen tar forbehold om fortsatt behovsprøving og kjøreplikt i distriktet. Også Konkurransetilsynet peker på dette.



Forbrukerrådet har spurt aktørene hvilke muligheter de ser for å styre taxitilbudet dersom behovsprøvingen oppheves. Mange svarer nei på spørsmålet om kjøreplikten kan opprettholdes og Hordaland fylkeskommune formulerer det slik:

”Det kan etter vårt syn vera juridisk tvilsamt om ein kan påleggja køyreplikt utan samstundes å behovsprøva løyva. Køyreplikt utan behovsprøving vil vera urimeleg tyngande for løyvehavar.”

Det er mange som sier seg enig i dette. Men her ser vi at det også er forslag til ordninger utenfor dagens system. Sør-Trøndelag fylkeskommune viser til at krav om kjøreplikt kan knyttes til anbudsutlysning. De peker også på muligheten for å knytte disse kravene til løyvet som sådan: *”I forbindelse med kunngjøring av løyver kan det settes krav om tilgjengelighet visse tider av døgnet.”* Vi ser at det er flere som peker på disse mulighetene.

Oppsummering

Til tross for begrenset konkurranse i markedet, ser det ut til at tilgjengeligheten er god. Det er viktig å være bevisst denne kvaliteten ved dagens marked når man skal vurdere behovet for vesentlige endringer i systemet.

En opphevelse av kjøreplikten kan endre tilgjengeligheten i retning sentralisering og gjøre det utfordrende å styre taxitilbudet. Her må det etter vårt syn gjøres et bevisst valg med hensyn til om og i hvilken grad man fortsatt ønsker å styre taxitilbudet. Etter Forbrukerrådets syn er det her interessant å ta med seg forslaget om kjøreplikt som et krav knyttet til tillatelsen til å drive taxinæring eller i tilknytning til anbud

3.4 Om konkurranse på kvalitet og mulige effekter av deregulering

Sentralene har begrenset mulighet til å konkurrere på kvalitet

Vi så innledningsvis at et stort flertall av aktørene i høringen peker på lav kvalitet på taxitjenesten som en utfordring. Manglende konkurranse på kvalitet i taximarkedet skyldes først og fremst at sentralene har begrenset mulighet til å styre og sanksjonere de som utøver taxitjenesten. Fra et kundeperspektiv er det uheldig at man ikke har bedre verktøy for å styre i retning av kvalitet på utførelsen av tjenesten.

Det er også en forutsetning for innovasjon i markedet at sentralene ikke bare kan velge prisstruktur og takster, men også gis mulighet for å utvikle et eget forretningskonsept. I dag er realiteten at løyvehaverne kan nekte å tilslutte seg et konsept der sentralen vil satse på miljøtaxier, lavpristilbud eller satse spesielt på service. Løyvehaver kan i praksis også nekte å bruke den bilmodell, logo, uniform etc. som sentralen ønsker å bruke. I et slikt perspektiv ser vi at det er utfordrende å utvikle nye konsept innenfor dagens modell. Det er derfor ikke overraskende at manglende innovasjon fremheves av mange som et særtrekk ved taximarkedet.



Mulige effekter av deregulering i forhold til kvalitet

Fra et kundeperspektiv fremstår antallsbegrensningen av løyver i seg selv ikke som et hinder for kvalitet. Erfaringer fra land der antallsbegrensningen er opphevet viser tvert imot en fare for overetablering og redusert kvalitet på tjenesten. Irland er et godt eksempel på dette. De har ingen begrensning på antallet løyver og konsekvensen har vært en betydelig overetablering av taxiforetak. Dublin er i dag den byen i Europa som har størst antall taxier pr innbygger. Samtidig har de beholdt maksimalprisen på taxitjenester, og fordi inntjeningen dermed er lav for taxieierne, går dette ut over kvaliteten på både materiell og utførelse av tjenesten. I Irland så vi at taxiyrket har blitt et lavstatusyrke med svært lav tersket for å komme inn i yrket.

Oppsummering

Dagens organisering av løyvehavere i sentraler hindrer sentralenes mulighet til å konkurrere på kvalitet og hindrer et differensiert tilbud. Problemet er i større grad knyttet til manglende styringsmulighet for sentralene enn til antallsbegrensningen.

Erfaringer fra deregulering av markedet viser fare for at kvaliteten går ned. Dette er bekymringsfullt fra et kundeperspektiv.

3.5 Er det behov for endringer i dagens organisering av taximarkedet?

Vi ser det paradoksale i et system der det legges opp til konkurranse uten at det er gjort nødvendige strukturelle endringer for å få konkurransen til å fungere. Det er åpenbart at systemet med behovsprøving, og spesielt antallsbegrensningen, hindrer reell konkurranse i markedet. Det er også tydelig at dagens organisering av løyvehavere som enmannsforetak tilknyttet sentraler setter betydelige begrensninger for sentralenes evne til å konkurrere på pris og kvalitet og hindrer innovasjon i markedet.

Vi ser også at myndigheter og bransje sliter med å navigere innenfor dagens system. Det flikkes på et system som ikke helt henger sammen og man velger løsninger som setter systemet under press uten at dette skjer som ledd i en større og mer prinsipiell drøftelse av behovsprøvingen og organiseringen av taximarkedet generelt.

Fra et forbrukersynspunkt ser vi at det er vesentlige strukturelle utfordringer ved dagens system som slår uheldig ut for enkeltkunden, spesielt når det gjelder kvalitet og muligheten for et differensiert tilbud, men også med hensyn til pris der vi ser at prisene i de store byene ligger høyere enn i maksimalprisområder.

Vi mener derfor at det er behov for en grundigere og mer helhetlig utredning av taximarkedet der man ser på mulighetene for endring av dagens organisering.

Særegenheter ved taximarkedet må tas i betraktning

Det er betydelige begrensninger i potensialet for konkurranse på pris i markedet for enkeltkunder. Monopolsituasjonen i spotmarkedet gir dårlig grunnlag for konkurranse på pris, og lav prissensitivitet



begrenser grunnlaget for konkurranse i bestillingsmarkedet. Vi mener derfor at man må ha begrensede forventninger om konkurranse på pris i markedet for enkeltkunder.

Flere av aktørene vi har spurt fremhever disse ulikhetene i markedet både mellom spot- og bestillingsmarkedet og enkeltkundemarked i forhold til kontrakt. Det er ikke sikkert at de samme virkemidlene kan benyttes i de ulike markedene. Etter Forbrukerrådets syn er det viktig å være bevisst ulikheter i ulike markeder når man skal velge virkemidler for å møte de utfordringene systemet med behovsprøving gir.

Vi må ta vare på det som fungerer godt

Til tross for begrenset konkurranse i markedet, ser det ut til at tilgjengeligheten er god. Dette har sammenheng med muligheten til å styre taxitilbudet under dagens ordning. Det er viktig å være bevisst denne kvaliteten ved dagens marked når man skal vurdere endringer i systemet.

Erfaringer fra andre land viser nye utfordringer ved deregulering

Forskningen og erfaringer fra land der behovsprøvingen er opphevet viser at et frislipp i antall løyver gir risiko for overetablering, økte priser i enkeltkundemarked, lavere kvalitet på tjenestene og sentralisering av tjenesten geografisk og med hensyn til konsentrasjon av taxitilbud på visse tider av døgnet. Dette må tas i betraktning når man vurderer alternative former for organisering av markedet.

Oppsummering

- Det er vesentlige strukturelle utfordringer ved dagens system som gir behov for endring. Spesielt med tanke på pris, kvalitet og innovasjon.
- Det er vesentlige ulikheter i markedene som må tas i betraktning ved eventuelle endringer
- Vi må ta vare på det som fungerer godt - og ta lærdom av deregulering i andre land
- Det er behov for en grundigere og mer helhetlig utredning av taximarkedet

3.6 Kortsiktige tiltak for å bedre konkurransen innenfor dagens system med behovsprøving

Styrket konkurranse mellom sentralene

Konkurransetilsynet peker på at dagens marked er preget av sterk konsentrasjon og gir konkrete anbefalinger til løyvemyndigheter om å begrense den største sentralen til maks 50 % av løyveantallet. Med én stor og dominerende aktør slik tilfellet er i de fleste konkurranseutsatte taximarkeder i dag, vil det likevel fortsatt være vanskelig å få en reell konkurranse i kontrakts- og bestillingsmarkedet dersom de andre sentralene er forholdsmessig mye mindre.

For å motvirke en situasjon der du har en dominerende aktør, er det mulig å regulere den maksimale størrelsen på alle sentraler i markedet ved at ingen sentral kan ha en større andel løyver enn eksempelvis 30 %. Konkurransetilsynet peker på dette som et aktuelt virkemiddel: Dette er et



virkemiddel som er benyttet bl.a. i Sverige der det svenske konkurransetilsynet setter en maksimalbegrensning for en sentral på 35 % av totalt antall løyver i sitt virkeområde.

Et slikt verktøy kan kombineres med et minimumskrav til antall løyver som skal til for å få opprettet sentral slik at man unngår de aller minste enhetene. I Sverige er det valgt en løsning med et minimum antall løyver på 40 for å kunne starte en sentral. Oslo kommune foreslår en liknende løsning i forslaget til taxiforskrift for kommunen om at ingen sentral skal ha færre enn 50 løyver. Det er mulig at et slikt minstetall må variere etter lokale forhold.

Ønsket om en utvikling i retning færre og større sentraler deles av flere av representantene for løyvemyndighetene i svar til Forbrukerrådet. Dette er et synspunkt som også Norges Taxiforbund slutter seg til: *"Det ligger litt i en taxisentrals natur å være av en viss størrelse. Vi tror dette også vil sørge for den beste konkurransen i markedet, der det er grunnlag for konkurranse."* Det er interessant å ta med seg videre at det her er sammenfallende interesser på tvers av ulike grupper i vår høring.

Større mobilitet med tidsbegrensede løyver

Forbrukerrådet finner det interessant å se på ordningen med tildeling av livstidsløyver. Ordningen med løyver på livstid har sin historiske bakgrunn fra innføringen av behovsprøvingen i etterkrigstiden der det også var et vesentlig poeng å sikre løyvehaver en stabil fremtidig inntekt. Vi har forståelse for at den som skal drive taxivirksomhet i likhet med annen virksomhet har behov for en viss økonomisk forutsigbarhet. Det er likevel vanskelig å se gode grunner for å tildele en slik rett på livstid i dag. Vi finner det derfor betimelig å stille spørsmål ved om denne ordningen skal bestå.

En tidsbegrensning av løyvet vil kunne gi større rom for rullering av løyver og vil kunne løse noe av utfordringen ved manglende mobilitet. Fordelen ved tidsbegrensning av løyver må også ses i sammenheng med en sikring av kvaliteten på taxitjenester som vi kommer nærmere inn på senere.

Forslag til tiltak

- Maksimalgrense i størrelse på sentraler (ikke bare på dominerende sentral)
- Minimumsgrense for å etablere sentral
- Tidsbegrensede løyver



4 Kvalitet på taxitjenesten

4.1 Innledning

I [Aftenposten 21.september 2012](#) kunne vi lese om en eskalerende konflikt mellom administrasjon, styre og løyvehavere i Drammen Taxi. Tidligere daglig leder Glenn Hole ønsket å stille krav til oppførsel og norskkunnskaper hos sjåførere og eiere. Han ble møtt med drapstrusler og sanksjoner.

Saken illustrerer to vesentlige utfordringer som mange aktører peker på med hensyn til kvaliteten på taxitjenester:

- Kompetansenivået hos sjåførere og løyvehavere er for lavt
- Det er ikke tilstrekkelige muligheter til å disiplinere brudd på regelverk og vedtekter

Taxitjenesten har en særegenhet i forhold til annen transport ved at kunden ofte er alene med sjåføren i bilen. Dette gir en sårbarhet i situasjonen som stiller særlige krav til servicenivå og oppførsel hos den som utfører tjenesten. Det er derfor bekymringsfullt at mange av de vi har spurt påpeker at dagens service- og kompetansenivå er for lavt og at det ikke er tilstrekkelige systemer for å sikre passasjerenes trygghet.

Flere vi har vært i dialog med, fremhever også mangler ved den servicen taxitjenesten yter ved transport av pasienter og andre spesielt sårbare grupper som eldre og barn. Spesielt sentralene viste bekymring for kvalitet og servicenivå overfor disse gruppene og for sentralenes egen mulighet til å sikre kundenes trygghet. Saken ovenfor er også en vekker i spørsmålet om sikkerhet for passasjerene.

4.2 Lavt kompetansenivå på utøvere av taxitjenester

Oslo kommune sier følgende om dagens nivå på kompetanse:

”Oslo kommune har erfart at de krav som i dag stilles ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillende de kvalitetskrav som næringen bør oppfylle. Det forekommer bl.a. mangelfull språkforståelse, mangelfull lokalkjennskap, manglende innsikt i lover og regelverk osv. Oslo kommune mener opplæringen av løyvehavere og sjåførere er moden for fornyelse...”

Behovet for kompetanseheving støttes av nesten samtlige av de aktørene Forbrukerrådet har vært i dialog med, inkludert Norges Taxiforbund. Vi tolker utsagnene fra aktørene som en klar mistillit til dagens opplæring og eksaminering av løyvehavere. Det er understreket av flere at det ikke er offentlig kontroll verken med innholdet i opplæringen eller med gjennomføring av eksamener for løyvehavere, og det er ikke lagt skjul på at man mener at dagens system legger til rette for juks.

Vi ser også en tydelig misnøye med de formelle kravene som stilles til dem som skal kjøre taxiene der spesielt tiltak for å bedre servicenivå, evne til konflikthåndtering og obligatorisk kjentmannstest er etterlyst. Ønsket om bedre kompetanse gjelder her alle som skal kjøre taxi, enten de er løyvehavere eller ansatte sjåførere.



Vi registrerer at sentralene gjennomfører egne kurs for løyvehavernes ansatte sjåførere, som inkluderer kjentmannstest og språktester. De stiller også krav til servicenivå og norskkunnskaper hos sjåførene for å være tilsluttet sentralen. Det er imidlertid et faktum at sentralene har svært begrensede muligheter til å stille tilsvarende krav til kompetanse overfor løyvehavere. Tilknytningsplikten gir løyvehaverne en rett til å være tilknyttet sentralen og sentralen kan ikke utestenge løyvehavere som ikke deltar på kurs eller som ikke oppfyller de kravene til kompetanse som sentralen ønsker å stille. Dette henger sammen med de manglende styringsverktøy både sentraler og løyvemyndigheter har overfor løyvehaverne. Vi kommer nærmere inn på dette nedenfor.

Manglende sikkerhet for passasjerene

Bekymringen for kvaliteten og sikkerheten knyttes ikke bare til svakheter ved dagens system for opplæring, men også til en manglende kommunikasjon mellom politi, domstoler, sentral og løyvemyndighet om forhold som potensielt utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerene.

[Dagbladet omtalte 29. mai 2009](#) de alvorlige sakene med voldtekt av kvinnelige taxipassasjerer i Stavanger. Eksempellet illustrerer behovet for tiltak for å bedre sikkerheten for passasjerene.

Fordi det ikke er etablert klare rutiner for rapportering om forhold rundt taxisjåførere som utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerene, ser vi i dag flere eksempler på at taxier opereres av personer som kan sette passasjerenes sikkerhet i fare. Her etterlyser aktørene en bedre dialog og bedre rutiner for rapportering om siktelse og domfellelse for alvorlige straffbare forhold.

Manglende norskkunnskaper hos utøvere av taxitjenester

Forbrukerrådet har et klart inntrykk av at manglende norskkunnskaper er et grunnleggende problem både hos sjåførere og de som søker løyve, og vi ser en generell bekymring for hvordan dette påvirker kvaliteten på dagens taxitjenester.

”Me opplever ofte at norskkunnskapane er så dårlege hjå mange, at det er uforståeleg korleis dei kan bestå eksamen. Nokre møter hjå løyvestyresmakta med tolk/slekt eller vener som snakkar for dei og oversett svara våre. Dei har dårleg kjennskap til regelverket og tildelingssystemet og dei har problem med å lesa brev eller skjema.”, skriver Hordaland fylkeskommune.

Dette er sterke ord fra en representant for løyvemyndighetene, men Forbrukerrådet erfarer at de ikke er alene om denne bekymringen.

Manglende norskkunnskaper er ikke bare en faktor som har direkte betydning for servicenivået overfor kunden. Det er også et vesentlig hinder for å heve kvaliteten på tjenesten gjennom undervisning og kjennskap til regelverk og avtaler.

4.3 Forslag til tiltak for å heve kompetansen hos sjåførere og løyvehavere

Det er stor enighet blant de vi har spurt om mulige tiltak for å bedre kompetansen hos taxisjåførere og løyvehavere:



Strengere krav til opplæring for sjåførere og løyvehavere

En av de som har lagt størst vekt på behovet for kompetanseheving er Oslo kommune. De skriver følgende i sitt svar til Forbrukerrådet:

"Oslo kommune mener at kravene til opplæring både for løyvehavere og sjåførere må bli strengere, da det har vist seg å forekomme kompetansemangler på begge områder."

Kravet støttes av et stort flertall av aktørene inkludert Norges Taxiforbund.

Like regler for alle som skal kjøre taxiene

Sentralene stiller i dag egne krav til opplæring av sjåførene og holder egne kurs for disse. Som vi skal se nærmere på nedenfor, så har sentralene ikke anledning til å stille krav til løyvehaverne om deltakelse på disse kursene. Det er mange som mener at denne opplæringen må settes i system slik at det blir obligatorisk med opplæring for alle som skal kjøre taxibil uavhengig av om det er ansatte sjåførere eller løyvehavere. Norges Taxiforbund går lenger og mener opplæring bør knyttes til persontransport generelt: *"Man bør i størst mulig grad utforme regler som omfatter alle yrkessjåførere som driver persontransport."*

Om innholdet i opplæringen er det samstemmighet om behovet for bedre norskkunnskaper hos både taxisjåførere og løyvehavere. Det er også bred enighet om å beholde kjentmannsprøve for de som skal kjøre taxiene, både for ansatte sjåførere og løyvehavere. Det er også mange som etterlyser opplæring i forhold til service og konflikthåndtering for både ansatte sjåførere og løyvehavere.

Det fremheves også av flere aktører at det er behov for spesiell kompetanse og høyere servicenivå hos de som skal kjøre pasienttransport og annen tilrettelagt transport.

Vi ser at det her er behov for nærmere avklaring av hvem som skal gjennomføre opplæring og godkjenning. Oslo kommune foreslår at opplæringen utføres av en uavhengig part og at løyvemyndigheten har ansvar for prøver og godkjenning av både løyvehavere og den som skal kjøre taxi. Det er uklart om man mener at opplæringen skal inngå som en del av kravene for å få kjøreseddel. Vi merker oss for øvrig at det er samstemmighet blant aktørene om at det fortsatt er politiet som bør ha kontroll med tildeling av kjøreseddel som gir tillatelse til å kjøre taxi.

Eksamener i offentlig regi for løyvehavere

Eksamener i offentlig regi for løyvehaverne er et tiltak som har bred støtte blant de Forbrukerrådet har spurt. Norges Taxiforbund sier følgende om dette:

"Norges Taxiforbund mener at bare en eksamen i offentlig regi kan sikre kvalitet og kontroll med at alle som tar kurset tilfredsstillende kravene som stilles til en løyvehaver."

De legger til at forbundet ønsker en felles nasjonal standard for opplæring av løyvehaverne.

Oslo kommune skriver tilsvarende i sitt svar til Forbrukerrådet at en uavhengig part bør stå for kursene, mens løyvemyndigheten bør ha ansvar for prøver og godkjenning. De mener også at innhold og vilkår i opplæringen må godkjennes av løyvemyndigheten.



”Etter dagens regelverk krever løyvemyndigheten vitnemål for bestått eksamen fra et godkjent løyvekurs, men har ingen befatning med kurset selv.”

Forslag til tiltak

- Felles nasjonale krav til løyvehavere og sjåførere
- Strengere kompetansekrav for løyvehavere og sjåførere
- Strengere krav til norskkunnskap for løyvehavere og sjåførere
- Eksamener i offentlig regi
- Opprettholdelse av kjentmannsprøve

4.4 Spesielt om tiltak for å bedre passasjerenes sikkerhet

I likhet med nødvendigheten av tiltak for bedre kompetanse, er aktørene samstemte i behovet for bedre samordning av kommunikasjon mellom politi, løyvemyndighet og sentral. Dette for å avdekke regelbrudd og alvorlige straffbare forhold hos løyvehaver eller sjåfør som utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerene.

Vi forstår løyvemyndighetene slik at det også er en utfordring å iverksette tiltak for passasjerenes sikkerhet, spesielt overfor løyvehavere, før en sak er avklart i rettsapparatet,. Som Akershus fylkeskommune påpeker i dialog med Forbrukerrådet så er det et vesentlig poeng at også løyvehavers rettssikkerhet skal ivaretas i denne prosessen. Det er derfor vanskelig å frata en løyvehaver løyvet og dermed også inntektsgrunnlaget, før saken er endelig avklart. Oslo kommunes forslag om midlertidig fratakelse av løyve kan løse noe av denne utfordringen.

Her er det etter hva vi forstår et betydelig behov for avklaring av regelverk. Forbrukerrådet ser fordelene av at prosessen med å avklare regelverk og rutiner omkring sikkerhet for passasjerene settes inn i et system som sikrer like rutiner for rapportering og sanksjonering på landsbasis. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra aktørene ser vi for oss flere forhold som må avklares i en slik prosess:

- Hvilke forhold skal rapporteres?
- Hvem rapporterer? (politi, domstolene etc.)
- Til hvem skal det rapporteres? (løyvemyndighetene, sentral, løyvehaver)
- Hvem skal ha rett til å sanksjonere og på hvilket grunnlag?
- Sanksjonsmuligheter overfor løyvehaver – herunder mulighet for å frata løyve midlertidig
- Sanksjonsmuligheter overfor den som kjører taxibilen (både løyvehaver og sjåfør) – herunder mulighet for midlertidig utestengelse



5 Mangler ved dagens system for styring og sanksjonering

5.1 Hvorfor er det så vanskelig å styre taxivirksomheten i retning av kvalitet og innovasjon i dag?

Selv med betydelig vekt på opplæring og kompetanseheving som nevnt i forrige kapittel, vil det fortsatt være vanskelig å styrke kvaliteten på taxitjenesten under dagens regime. Et stort flertall av de vi har spurt peker på sentralenes og løyvemyndighetenes manglende styringsmuligheter i forhold til løyvehaverne som en vesentlig årsak til dette.

Den manglende styringsmuligheten har to vesentlige konsekvenser:

- Sentralenes og løyvemyndighetenes mangel på mulighet til å sanksjonere brudd på regelverk og vedtekter er en helt sentral barriere for kvalitetssikringen.
- Manglende styringsrett for sentralene hindrer innovasjon fordi sentralene ikke kan pålegge løyvehaverne å tilslutte seg et bestemt forretningskonsept.

Nedenfor ser vi nærmere på utfordringer ved dagens organisering av taximarkedet som gjør det vanskelig å styre i retning av kvalitet og innovasjon. Vi ser på sentralenes og løyvemyndighetenes manglende verktøy for styring og sanksjonering, og spesielt på utfordringer ved dagens system med organisering av løyvehavere som enkeltmannsforetak. Vi vurderer behovet for endringer i dagens organisering og ser også på mulige kortsiktige tiltak innenfor rammen av dagens system. I kapittel 6 vil vi også drøfte noen alternative former for organisering.

5.2 Mangler ved dagens system for styring og sanksjonering

En mann – ett løyve

Hovedregelen i dag er at taxiløyvet gis til et enmannsforetak, en mann - ett løyve. Hovedregelen er også ett løyve – en bil. Det er derfor begrenset hvor stor taxieierens virksomhet kan bli, selv om løyvehaveren kan ha en eller flere ansatte sjåførere som holder bilen i drift hele døgnet.

Norges Taxiforbund vektlegger fordeler ved dagens løyveordning. Det fremheves at løyvehaver som eier av taxibilen har et spesielt insitament til å ta vare på bil og annet utstyr og det legges vekt på at det å bli løyvehaver er en karrierevei for mange ansatte sjåførere. Fra et forbrukersynspunkt er det kundens opplevelse av tjenesten som er det vesentlige, og tilbakemeldingene fra de vi har spurt, viser at dagens ordning ikke favoriserer kunden.

Utfordringen ved dagens ordning er at man får svært mange små og lite profesjonelle foretak. Det er nærliggende å tenke at dette i seg selv kan gå ut over kvaliteten på tjenesten. Det er også slik at en løyvehaver tilknyttet en sentral står i en mer selvstendig rolle som utøver av tjenesten enn en ansatt i en ordinær virksomhet, spesielt der løyvehaveren selv er medeier i sentralen. Som vi skal se nedenfor, gjør dette det vanskelig for sentralen å styre virksomheten i retning av kvalitet og fremstår som et hinder for innovasjon i næringen.



Løyvehaverne styrer sentralene

Et flertall av sentralene er i dag eid av løyvehaverne og løyvehavereide sentraler er også den dominerende sentralen i de store byene. I disse sentralene er det løyvehaverne som i prinsippet bestemmer sentralens vedtekter. Dette betyr i realiteten at de kan motsette seg tiltak sentralens ledelse ønsker å iverksette for å bedre kvaliteten, overholde kjøreplikten og utvikle nye konsept som lavpristaxi, miljøtaxi og liknende. Det er også nærliggende å tenke at det er begrenset hvor strenge regler løyvehaverne vil sette for seg selv med hensyn til utførelse av tjenesten, og hvor villige de er til å sanksjonere seg selv ved brudd på reglene.

Transportarbeiderforbundet går hardt ut mot dagens ordning med løyvehavereide sentraler. De begrunner kritikken med at sentralene ikke klarer å gjennomføre positive tiltak for effektivitet, opprettholdelse av kjøreplikt og utvikling av eget markedskonsept overfor løyvehavere som selv styrer sentralene. Det er mange som støtter denne kritikken.

Forbrukerrådet finner det påfallende i hvor liten grad dagens system faktisk gir mulighet for å styre og sanksjonere løyvehavere og sjåførere. Utad fremstår sentralene som en enhetlig virksomhet og det er svært nærliggende for en kunde å kritisere sentralen for manglende oppmøte ved bestilling av taxi, dårlig oppførsel og liknende. Det er også en selvfølge at sentralen håndterer klager fra publikum som angår egne løyvehavere og sjåførere. Mange er nok ikke klar over i hvor begrenset grad sentralene faktisk har mulighet til å disiplinere løyvehavere i forhold til de vedtektene sentralen har.

Hvis du sammenligner med en bedrift med ansatte medarbeidere, så vil det gjennom arbeidsmiljøloven være klare regler om rettigheter og plikter for arbeidsgiver og ansatt, og bedriften behøver ikke å tolerere at en ansatt er sterkt illojal eller utfører tjenestene i strid med bedriftens retningslinjer. Det er åpenbart at ledelsen i en løyvehavereid sentral har en helt annen balansegang i forhold til løyvehavere som i prinsippet selv har ansatt ledelsen. Konflikten i Drammen Taxi som det er referert til tidligere viser hvor vanskelig denne balansegangen kan være.

Vi kan forestille oss at en sentral som ikke er eid av løyvehavere står friere til å utvikle egne vedtekter og eget forretningskonsept og til å gjennomføre sanksjoner. For en sentral som ikke er eid av løyvehaverne vil det imidlertid være en risiko for at løyvehavere ikke ønsker å tilslutte seg sentralen hvis regelverk og regime er for strengt. Flere av aktørene påpeker nettopp dette.

Tilknytningsplikt og tilknytningsrett til sentralene

Tilknytningsplikten gir ikke bare plikt, men også rett til å være tilsluttet en sentral. Dette gjør det svært vanskelig for sentralen å nekte å ta inn en løyvehaver eller ekskludere løyvehaver ved grove brudd på vedtekter eller annet. En utestengelse fra sentralen vil i realiteten frata løyvehaver muligheten til å drive virksomhet og dermed også frata ham eller henne inntektsgrunnlaget. Så lenge løyvehaveren fortsatt innehar løyvet, kan sentralen ikke stenge ham eller henne ute.

Tilknytningsretten gir også svært liten mulighet for sentralen til å stille krav til løyvehaverne om lojalitet til sentralens forretningskonsept og til å nekte tilslutning til sentralen for en løyvehaver som ikke er lojal mot konseptet. Her etterlyser aktørene klarere regelverk for avtale mellom sentral og løyvehaver. Også Norges Taxiforbund peker på dette problemet:



”Ulempen med dagens regelverk er at en løyvehaver som ikke følger konseptet fremdeles har rett til å være tilsluttet sentralen.

Fra et løyvehaversynspunkt er det ønskelig med størst mulig valgfrihet når det gjelder sentral. Det er valgfrihet i dag, men bindingstiden til sentralene, kombinert med lang ventetid for å komme inn i de mest populære sentralene begrenser valgfriheten. Norges Taxiforbund ønsker en reduksjon i bindingstiden og mener dette vil være en fordel for både løyvehavere og sentralen. Det er også andre som peker på større valgfrihet som en fordel. Som vi har pekt på tidligere så innebærer denne valgfriheten også mulighet til å velge bort sentraler som ønsker å innføre krav til kvalitet. Det er derfor vanskelig å se at dette i seg selv vil gjøre det lettere å styre mot bedre kvalitet og innovasjon.

Løyvemyndighetene mangler sanksjonsverktøy

Løyvemyndighetene kan sanksjonere løyvehavers brudd på regelverk med advarsel og tilbakekall av løyve. Som vi har påpekt tidligere under, så er terskelen for å frata løyve svært høy fordi dette også fratår løyvehaver inntektsgrunnlag. Det må den også være og tilbakekall av løyvet er derfor knyttet til grove brudd på regelverk eller vesentlige brudd på forutsetninger for å få løyvet.

Det etterlyses imidlertid flere og mer differensierte sanksjoner for løyvemyndighetene som kan brukes ved mindre alvorlige brudd på regelverk, som eksempelvis manglende overholdelse av kjøreplikten. Her er det tradisjonelt sentralen som har ansvaret for å disiplinere løyvehaveren, og som vi har påpekt ovenfor så setter organiseringen av sentralene og tilknytningsplikt til sentralen barrierer for sanksjoner. Sentralens lojalitet til løyvehaver som medeier av sentralen setter også barrierer for varsling mellom sentralen og løyvemyndighetene.

Løyve på livstid

Organiseringen med å gi løyve på livstid hever åpenbart terskelen for både sentral og løyvemyndigheter til å sanksjonere løyvehavers brudd på vedtekter og regelverk. Dette forsterker dermed de utfordringene som organiseringen med enkeltmannsforetak gir og det er nærliggende å stille spørsmål ved ordningen. Vi har også vanskelig for å se begrunnelsen for at et privilegium til å drive næringsvirksomhet, gis på livstid. Forbrukerrådet mener derfor det bør vurderes å begrense varigheten av løyve. Dette vil kunne gjøre det enklere både å sanksjonere brudd på regelverk og avtaler, men vil også gjøre det mulig å stille krav til løyvehaverne som forutsetning for å fornye løyvet.

5.3 Forslag til tiltak for bedre styring og sanksjonering innenfor dagens system

Bedre rammeverk for avtale mellom sentral, løyvehaver og løyvemyndighet

Det er bred enighet om behovet for et bedre regelverk for rettsforholdet mellom sentral, løyvehaver og løyvemyndighet. De er også bred enighet om behovet for bedre sanksjonsmuligheter for løyvemyndighetene overfor løyvehavere og sentraler, og for sentraler overfor løyvehavere og sjåførere.

Oslo kommune har flere konkrete forslag til tiltak som de mener bør inngå i et slikt regelverk. De ønsker blant annet flere alternativer til sanksjonsmuligheter enn det er i dag. I dag er advarsel og



tilbakekall av løyve eneste sanksjonsmuligheter for løyvemyndighetene. Fordi tilbakekall innebærer at løyvehaver mister inntekt, er det svært høy terskel for å bruke dette virkemiddelet. Oslo kommune foreslår derfor å utvide sanksjonsmulighetene til å omfatte gebyr og midlertidig inndragning. Forslagene har støtte blant andre aktører vi har spurt.

Oslo kommune vektlegger også utfordringer med drift av enkelte sentraler i sitt område. De foreslår derfor en tidsbegrenset tillatelse til å drive sentral.

Forbrukerrådet finner det interessant å se på tiltak som er iverksatt i andre land. Irland benytter et system med prikkbelastning. Vi ser at et slikt system kombinert med en tidsbegrensning i løyve vil kunne gi løyvemyndighetene en utvidet sanksjonsmulighet gjennom å nekte fornyelse av løyve ved gjentatte brudd på vilkår for å få løyve. .

Tidsbegrensning av taxiløyver

Som vi har påpekt tidligere vil innføring av tidsbegrenset løyve etter vårt syn også kunne være et godt virkemiddel med hensyn til regelbrudd, spesielt i kombinasjon med et system for prikkbelastning.

Klageordning

Forbrukerrådet registrerer at det er begrensede muligheter for forbruker til å få behandlet klager på taxitjenester. Vi har derfor foreslått at taxitjenester innlemmes i Transportklagenemnden. Dette vil bedre rettsikkerheten for kundene og samtidig bidra til at det samles informasjon om tjenesten.

Oppsummering av tiltak innenfor rammen av dagens system

- Felles rammeverk for rettsforholdet mellom sentral og løyvehaver
- Utvidet sanksjonsrett rett for sentral og løyvemyndighet. Herunder:
 - Midlertidig utestengelse fra sentral
 - Midlertidig inndragning av løyve
- Rett til å ilegge gebyr ved regelbrudd
- Prikkbelastningssystem som tilleggsgrunnlag for å frata eller ikke gi nytt løyve
- Tidsbegrensede løyver
- Klageordning

5.4 Oppsummering - er det behov for endring i dagens organisering?

Vi ser at det i dag er vesentlige strukturelle hindringer for å styre taxitjenesten i retning kvalitet og innovasjon. Dette er spesielt knyttet til organiseringen av løyvehavere i enkeltmannsforetak og til den manglende styringsretten sentralene overfor løyvehaverne. Vi ser også at det er vesentlige hinder for løyvemyndighetenes mulighet til å sanksjonere både sentralenes og løyvehavernes brudd på regelverk og avtaler.



Vi kan vanskelig se at det er mulig å legge til rette for kvalitetssikring og for innovasjon innenfor dagens organisering med løyvehavere i enkeltmannsforetak, med løyvehavereide sentraler og med tilknytningsplikt og tilknytningsrett til sentralene.

Selv med bedre rammeverk for avtale mellom løyvehaver og sentral og bedre sanksjonsmuligheter for sentralen, kommer man ikke utenom de utfordringene systemet gir; Løyvehaverne vil gjennom eierskap til sentralene fortsatt kunne blokkere et strengt regime i de løyvehavereide sentralene. Og løyvehaverne vil kunne velge bort de sentralene som praktiserer et strengt regime. På samme måte legger ordningen hinder for innovasjon og for sentralenes utvikling av forretningskonsept.

Vi ser derfor behovet for en grundigere utredning av taximarkedet for å finne bedre og mer hensiktsmessige former for organisering.

6 Alternativer til dagens organisering

Må vi tenke innenfor dagens system for organisering av taxitjenesten?

Det er en sterk oppslutning om dagens ordning med tilknytningsplikt til sentraler blant aktørene Forbrukerrådet har spurt. De aller fleste sier at tilknytning til sentralene gir seriøse aktører og skaper ryddighet overfor publikum, spesielt i bestillingsmarkedet. Det fremheves også at det gir ryddighet i forholdet til myndigheter og kontraktsparter og at det gir best effektivitet i driften. Men er dette et uttrykk for at man vil beholde dagens organisering?

Vi tolker dette først og fremst som et ønske om en form for organisering av taxitjenesten som gir høy grad av profesjonalitet, effektivitet og seriøsitet, og som et uttrykk for at ingen ønsker friåkare slik man har det i Sverige. Vi tolker det altså som et ja til tilknytningsplikt *innenfor dagens system*. Hvor vidt tjenesten må organiseres gjennom enkeltmannsforetak og sentraler som i dag, er en annen sak.

Noe av hensikten med høringen har vært å utfordre bransje, myndigheter og andre til å tenke alternativt om organiseringen av taxitjenesten. Nedenfor peker vi på noen av de alternative formene for organisering som vi har fått tilbakemelding på.

Selskapsmodell

Hvis man sammenligner med annen servicenæring skulle man forvente at næringen var organisert i foretak, som i større grad kunne utvikle eget forretningskonsept og styre egen virksomhet med eierskap til materiell, styringsrett over arbeidskraft og mulighet til å utvide eller innskrenke virksomheten i tråd med etterspørsel etter tjenesten.

Når vi spør om mulighetene for å tildele flere løyver til foretak i stedet for ordningen med en mann – ett løyve, så er det mange som svarer at de ser fordelene ved en slik løsning. Oslo kommune skriver følgende om dette:

”Oslo kommune mener videre at det bør åpnes for å tildele løyver til flerbilseiere i taxinæringen, eksempelvis et AS. Flerbilseierskap vil bidra til å utvikle en oversiktlig og gjennomslagskraftig næring, med en struktur som legger grunnlaget for god internkontroll, gode ansettelsesforhold og god publikumsservice.”



Norges Taxiforbund er også åpen for en slik løsning og sier at dette kan gi effektiviseringsgevinster. Mange fremhever at dette vil gi større og mer profesjonelle foretak som kan sikre effektivitet i driften og kvalitet på tjenesten. Dette vil også gi en mer naturlig styringsrett for virksomheten i retning innovasjon og i forhold til konkurranse på pris og kvalitet. Transportarbeiderforbundet fremhever også fordelene ved en mer profesjonell arbeidsgiver.

Det er nærliggende å tenke seg at et foretak med flere løyver også kan ta seg av de tradisjonelle sentralfunksjonene i tillegg til å ansette sjåførere og eie og drive bilparken, men vi kan ikke se at aktørene vi har spurt adresserer dette i høringen.

Kollektivselskap

Dersom man ser taxinæringen hovedsakelig som en forlengelse av offentlig transportvirksomhet som fortrinnsvis skal dekke kundens transportbehov, så er det nærliggende å tenke seg en organisering lik annen kollektivtransport.

Transportarbeiderforbundet foreslår nettopp en slik løsning

”Det ideelle ville være å organisere taxisentralene som fylkeseide innkjøpselskaper for kollektivtrafikk på linje med fylkenes innkjøpselskaper for annen kollektivtrafikk. Dette vil gi helt andre muligheter for oppfølging av for eksempel kjøreplikten...”

I så fall vil innholdet av tjenesten med hensyn til pris, tilgjengelighet og kvalitet i hovedsak også defineres av fylkeskommunen og legges ut på anbud til konkurrerende selskaper i likhet med annen kollektivtransport.

7 Pris på taxitjenester

Vi har tidligere drøftet manglende konkurranse på pris i taximarkedet i forhold til systemet med behovsprøving og sentralenes manglende styringsrett når det gjelder pris. Det er imidlertid flere sider ved dagens prissystem som gjør det vanskelig for kunden å orientere seg i markedet og å ta prisbevisste valg. To vesentlige sider ved dagens prisstruktur skiller seg ut i de tilbakemeldingene vi har fått:

- Prisstrukturen er for komplisert
- Prisopplysningen er for dårlig

Nedenfor ser vi på disse to sidene ved prissystemet og drøfter mulige tiltak for å løse utfordringer ved dagens system.

7.1 Den kompliserte prisstrukturen

Et stort flertall av de vi har spurt sier at dagens prisstruktur er for komplisert og at det er for vanskelig for kunden å orientere seg om pris. Vi må derfor erkjenne at innføringen av systemet med jamførpris ikke har vært en stor suksess. Konkurransetilsynet peker på hvordan dette bidrar til å begrense mulighetene for konkurranse.



Akershus fylkeskommune sier det slik:

” Dette (prissystemet) er basert på mange faktorer og fremstår så komplisert at mange kunder verken kan eller vil bruke tid og sette seg inn i det. Kundene kan vanskelig beregne prisene og dermed skille mellom selskapene.”

Menon understøtter dette (Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus):

”Prisingen i taximarkedet er komplisert og preget av asymmetrisk informasjon mellom tilbyder og kunde. Prisen blir gjerne fastsatt på bakgrunn av faktorer som avstand, tidspunkt, antall passasjerer og bagasje...”

Utfordringen er ikke bare at det er ulike takster for dag, kveld-, nattkjøring osv, men at sentralene også definerer tidsrommene ulikt.

Tilbakemeldingene Forbrukerrådet har fått viser at mange ønsker et mer enhetlig system for beregning av pris. Dette kan for eksempel bety at man velger samme tidspunkt for dagtakst, kveldstakst osv og vil være et enkelt tiltak for å forenkle prissystemet. Norges Taxiforbund peker på at en slik forenkling vil være til fordel for kunden, men sier samtidig at dette begrenser selskapenes mulighet til å konkurrere på pris, og vi ser at de får støtte av andre på dette. Vi ser derfor behovet for at dette utredes nærmere.

7.2 Dårlig prisopplysning

Selv med en enklere prisstruktur er det mange som tviler på at kunden vil klare å orientere seg om pris i markedet. Vi vet fra erfaring og undersøkelser vi har gjort at kunden i liten grad klarer å nyttiggjøre seg oppslag om priser i taxi eller på holdeplass som sammenligningsgrunnlag. Det er også flere av aktørene som sier at de ikke har tro på dette som et godt virkemiddel for prisinformasjon.

For at kunden skal kunne sammenligne priser så må dette kunne gjøres enkelt og uten for mye tidsbruk. Konkurransetilsynet peker på to muligheter for verktøy som kan gjøre det mulig; Applikasjon for smarttelefon eller prisportal på nettet. Dette er verktøy som kan beregne pris fra ulike selskaper basert på et minimum av informasjon fra kunden om startsted, stoppested og tidspunkt. Vi ser at det er bred støtte for utvikling av slike verktøy for sammenligning av pris. Vi har også kjennskap til at Norges Taxiforbund arbeider med å utvikle en taxiprisapplikasjon.

Utvikling av konkurransenøytrale verktøy for sammenlikning av pris forutsetter at alle tilbydere av taxitjenester oppgir oppdatert informasjon om priser i maskinlesbart format. Konkurransetilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet samarbeider i dag om å legge til rette for dette.

7.3 Forslag til tiltak

- Mer enhetlig prisstruktur
- Verktøy for sammenligning av pris



8 Vedlegg - Erfaringer fra andre land

8.1 Sverige

8.1.1 *Situasjonen i Sverige i dag*

Taxibransjen i Sverige er dag nesten helt uregulert. Etter en stor deregulering i 1990 er det nesten ingen terskler for å delta i taxinæringen.

Kjøreseddel og eierløyve

Det finnes ingen behovsprøving av antall løyver i Sverige. Det eneste kravet er at man må ha en godkjenning - en kjøreseddel - som sjåfør og en annen godkjenning som taxieier - et taxiløyve. Prøvene for å få godkjenning fastsettes av Transportstyrelsen og gjennomføres hos Taxiforbundet. Taxiløyet består i at man må bestå en kunnskapstest i selskapslovgivning og -drift, ha rent rulleblad mht. økonomisk kriminalitet og konkurs, og man må stille sikkerhet for bilene man opererer (SEK 100.000 for første bil, deretter 50.000 pr bil). Kjøreseddelen består i medisinsk godkjenning, rent rulleblad i fem år (vandelsattest), og en kunnskapstest knyttet til trafikklovgivning, kjøring, kjøretøy og livredning. I Stockholm avholdes også en kjentmannsprøve som diskuteres.

Kjøreområder/kjøreplikt

Det finnes ikke kjøreområder i Sverige, alle godkjente sjåførere kan kjøre alle steder. Kjentmannsprøver er følgelig heller ikke utbredt, men det debatteres om man skal kutte dem helt eller innføre dem for hele landet. Det er ingen kjøreplikt i Sverige.

Taxisentraler

Det er ca 350 taxisentraler i Sverige. Det er ingen plikt til å være tilsluttet en sentral, men over 90 % av taxiene er tilknyttet. Det betyr at det finnes en del taxier, i hovedsak i de store byene, uten tilknytning til sentral. Dette er såkalte «friåkare». Sentralene må konkurrere seg i mellom og ingen får ha mer enn 35 % av markedet (taxiene). I byer med mindre enn 40 taxier, kan sentralen ha monopol. Dette betyr byer på størrelse med Strømstad, Arvika og mindre. Det er ikke plikt for sentraler å ta inn taxieiere som medlemmer og altså ingen ubetinget rett til å være del av en sentral.

Priser og taksameter

Det er ingen maksimalpris eller prisregulering i Sverige. Det er imidlertid relativt strenge krav til prisopplysning på bilene. Prisen på en standardtur (15 minutter/10 km) skal vises tydelig i stor skrift. Biler innenfor samme sentral må følge sentralens priser. Det er lov å forhandle pris med sjåføren. Det er krav om å ha plombert taksameter og det finnes detaljerte krav til hvordan taksameteret skal virke.

Kvalitetskrav

Sverige har ingen aldersbegrensning på bilene, men årlig teknisk kontroll. 88 % av bilene er fem år eller yngre. Det tillempes uniformsreglement. Dette gjør sjåførene til tjenestemenn og dermed får de prioritet hos politiet ved overfall etc. Denne prioriteten oppgis som en viktig begrunnelse for uniformsreglementet. Kjøre- og hviletidsbestemmelser for yrkessjåførere brukes også blant taxisjåførene. Om taxieieren selv må underkaste seg disse reglene er uklart.



Bransjestruktur

De fleste (71 %) i bransjen er selvstendig næringsdrivende eiere/sjåførere. Men dette utgjør en minkende gruppe. Veksten kommer i selskaper som eier mer enn en bil. Veksten er størst i selskaper med 3 – 5 biler. I 2012 hadde det største selskapet 137 biler og det finnes nå 51 selskaper med mer enn 20 biler. Konsentrasjonen av eierskapet forsetter sakte, noe som illustreres med at antall biler pr eier er økt fra 1,63 i 1991 til 2,24 i 2012. Fortsatt er mindre enn en tredel av taxisjåførene ansatte sjåførere som ikke eier egen bil.

Det er ingen egen kategori turbiler i Sverige. All persontransport med bil regnes i utgangspunktet som taxi og må underkaste seg reglene for dette. Det finnes unntak for visse spesialtransporter. Formelt handler det om at det innvilges taksameterdispensasjon for transporten på spesielle vilkår. I skyggen av dette vokser det fram en limousinbransje, hovedsaklig i byene. (Som gjerne kalles «selskapsbiler» i Norge). Dette opprører Taxiforbundet som mener det oppstår konkurransevridning. Det er i hovedsak tre typer kjøring: Privatkjøring, bedriftskjøring og kontraktskjøring for det offentlige. Kontraktskjøring utgjør ca 50 %. På landsbygda hele 80 % og mer.

8.1.2 Problemer i Sverige

Friåkerna

Det problemet som alle pekte på var friåkerna. Dette er sjåførere/eiere som ikke er tilknyttet en sentral. De er egentlig ikke underlagt noe annet kontrollregime enn politiet, som ikke prioriterer kontroll av taxier. Det mest påtakelige problemet friåkerna representerer er pris. For uerfarne og ikke lokalkjente passasjerer og turister er det umulig å vite om prisoppslaget er høyt eller lavt. Man kan bli lurt eller i alle fall måtte betale svært høy pris ved å praeie bil på gata.

Friåkerna, som utgjør rundt 1000 av Stockholm drøyt 6000 biler, representerer ikke bare prisproblematikk, men også lavere kvalitet. De vet ikke alltid hvor de skal, de trenger ikke følge en sentrals spilleregler for kvalitet og de har større mulighet for skattefusking. Det er frykt for en spredningseffekt om ikke kontrollinnsatsen blir større.

Pris

Selv om Sverige har de strengeste reglene for prisinformasjon på bilene som vi så, påpekes det at prisinformasjonene ikke når fram eller "sitter" hos forbrukerne. Prisinformasjon brukes derfor ikke til å velge biler, noe som gjør at ideen om konkurranse i markedet ikke fungerer.

Det er ingen øvre grense på pris, så lenge prisen oppgis. Det er observert biler med pris på 1.500 kr for standardturen på 10 km. Det er likevel ingen stemning for å få tilbake maksimalprisreguleringen.

Det er en utbredt frykt at friåkerna og prisanomaliene som kan lure turister skaper et omdømmeproblem for Sverige.

Taxiprisene i Sverige har økt til tross for konkurransen i markedet.

Taxidøden

Kontraktskjøring (offentlige innkjøp) utgjør 50 % av inntektene på landsbasis og så mye som 80 % i spredtbygde strøk, noen steder enda mer. Disse kontraktene havner gjerne ikke hos de små lokale taxieiere og da forsvinner grunnlaget for de lokale taxieierne. Bare det å levere anbud kan være for mye arbeid. Siden det ikke er kjøreplikt, velger anbudsgiveren, som kanskje ikke er fra stedet, ikke å



kjøre vanlig taxi eller kjøre utenfor vanlig arbeidstid. Denne kjøringen gjenstår for de små lokale foretakene, men er for lite å leve av og de lokale legger ned. Enkelte samfunn står da i praksis uten taxitilbud, noe som betegnes som "taxidøden". Dette gjør at avreguleringen ikke er like populær ute i distriktene som i byene, hvor taxitilgjengeligheten er god og kanskje bedre enn før.

Taxidøden bekymrer næringen, men ikke myndighetene. Konkurrentverket kunne tenkt seg at innkjøperne delte opp anbudene i flere mindre anbud, slik at flere i praksis kunne konkurrere.

Kvalitet og sanksjoner

Sanksjonene som foreligger er å frata eierløyve og å frata kjøreseddel. Å frata løyve krever rettskraftig dom og oppleves som en meget høy terskel for å få fjernet uønskede yrkesutøvere fra bransjen.

Mellom sentral og løyvehaver finnes det en transportøravtale. Det er strengere regler her og lavere terskel for eksklusjon. En del eiere presses ut ved brudd på avtalen. De raser gjerne nedover i hierarkiet av sentraler og ender som friåkere. Det finnes et hierarki av sentraler hvor de største er mest attraktive fordi de skaffer mest kjøring til taxieieren.

Det er et temmelig entydig ønske om et strengere kontroll- og tilsynsregime i Sverige for å holde kvaliteten oppe og problemene utenfor bransjen.

8.1.3 Fordeler i Sverige

Generelt er det ingen av dem vi snakket med som ville ha tilbake reguleringen fra før 1990. En regulering som for øvrig ligner mye på den vi har i Norge i dag.

Tilgjengelighet

Antallet taxier har økt og dermed også tilgjengeligheten - og den oppleves som høy i byene. Manglende tilgjengelighet var da også hovedproblemet før avreguleringen. Nå er det stort sett alltid biler å få tak i på gata i de store byene. Vår opplevelse fra Stockholm i vinter var at det ikke var problem å finne ledige biler. Mange av dem var imidlertid friåkere og det kunne koste en god del.

Tilgjengeligheten har også økt som følge av at kjøreområdene er opphevet. Det gjør at toppbelastningen i folketette områder lettere tas unna fordi det tiltrekker seg sjåførere fra andre deler av regionene eller landet.

Profesjonalisering

Den organiserte delen av bransjen samler seg sakte. Det er en økning av større selskaper med større flåter. De store sentralene blir et mer og mer tydelig alternativ til friåkeres cowboy-tilnærming. Begge deler fører sakte til en profesjonalisering av den organiserte del av bransjen. Gjennom større selskaper med klarere merkevarer og ansatte i stedet for selvstendig næringsdrivende, tror flere at profesjonaliseringen, spesielt i form av sanksjoner og økt kvalitet på tjenesten, kan øke.



8.1.4 Paradokser i Sverige

Reguleringsparadokset

Ved store trafikknutepunkt som flyplasser og sentralbanestasjoner oppstår det behov for å organisere trafikkavviklingen for taxi. På Arlanda er det inngått avtale med Taxiforbundet både om hvordan køene skal ordnes og hva prisene skal være (SEK 625 fra Arlanda til Stockholm). Formålet var blant annet å styre kunden bort fra de useriøse aktørene i markedet (friåkerne). Denne avtalen omfattet så stor trafikkavvikling at det ble sett på som et marked og her blandet også Konkursverket seg inn. Det ble derfor ikke tillatt å holde friåkerne utenfor. Dette skjer også på andre private trafikknutepunkt som jernbanestasjoner, store hoteller etc. Så pass stort er behovet at Taxiforbundet har utarbeidet en avtalemal.

Vi spør oss om vi her ser at privat regulering kompenserer for manglende offentlig regulering?

Innovasjonsparadokset

Man ønsket seg mer innovasjon i taxibransjen med avreguleringen. For eksempel segmentering og merkevarebygging. Ideen var at ved frislepp vil noen aktører finne seg nisjer og profilere seg gjennom. Det har det skjedd lite av. En grunn kan være at selve næringsstrukturen overstyrer innovasjonsbehovet. Det å være liten, selvstendig næringsdrivende med stadig tilsig av kunder er kanskje godt nok. Konkursverket undret seg over denne utviklingen. Og spurte seg hvor det ble av innovasjonen. Vi opplevde at taxitjenestens ensartede natur ikke tas på alvor. Man vil at dette skal være en tjeneste som kan diversifiseres og åpner ikke øynene nok for at ofte(st) vil folk trygt og billig fra A til B uten å bry seg om så mye annet.

Prisparadokset

Fri prissetting og avregulering generelt skulle normalt føre til lavere priser. Det har ikke skjedd. Forklaringene som gis er en samling av stadfestinger om at taximarkedet er meget spesielt og ikke reagerer som andre markeder. Tilskuerperspektivet er imidlertid dominerende. Når teorien ikke stemmer, hva gjør vi da?

Samfunnskontraktspadokset

Taxibransjen er blant annet løsningen på de ustrukturerte og litt tilfeldig forekommende delene av transportbehovet. Det har ofte vært løst med at yrkesutøveren sikres inntekt mot en plikt til å kjøre ved behov. Ved avreguleringen snakker man i Sverige om taxidøden i distriktene. Det er ikke lenger et fullverdig, om noe, taxitilbud i det hele tatt i distriktene. De ordner seg vel på et eller annet vis, som i gamle dager, var det litt ubekymrede svaret vi fikk da vi spurte – hva gjør egentlig folk da?

8.2 Irland

Situasjonen i Irland i dag

Taxibransjen i Irland er stort sett uregulert. I Irland hadde man en større deregulering i 2000. Da hadde antallet løyver stått nesten stille i over 20 år. Dereguleringen gikk lenger enn planlagt etter at en høyesterettsdom satte en stopper for en delvis deregulering. I Dublinområdet var det 2.720 løyver før liberaliseringen i november 2000. Halvannet år etter var tallet mer enn tredoblet (til 8.503). Irland utmerker seg i dag ved å ha et enormt antall biler i forhold til befolkningen.



Irland har en taxidekning som er mer enn det dobbelte av den i Sverige og Norge og nesten fem ganger den i Danmark. I Dublin er dekningsen tre ganger det den er i det også uregulerte Stockholm og fem ganger dekningsen i København.

Eierløyve og kjøreseddel

Det er ikke behovsprøving av antall løyver på Irland. Det er som i Sverige krav til sjåfør og eier. Nye regler ble implementert fra 1. februar i år. Det kreves en egen taxieierlisens (løyve) utstedt av lokale myndigheter for bilen som brukes. Den som har lisensen må eie bilen. Det kreves en egen sjåførlisens (kjøreseddel). Her kreves en prøve holdt av National Transport Authority (NTA) og en vandelsattest. NTA mener det er streng og god kontroll med både kjøresedler og eierløyver. Systemet så ut til å ligne på det vi har i Norden. NTA vil overta all lisensiering.

Kjøreområder

Det finnes fylkesvise kjøreområder hvor sjåførene kan ta opp passasjerer.

Taxisentraler

De fleste er tilknyttet taxisentraler, men sentralene har ikke drevet med branding, slik at ingen sentraler er godt kjent. Det er derfor ikke den samme oppsiden for taxieier å være tilknyttet sentral som i Norden. Det er vanlig at sentraltilknytningen består i at man leier radio for oppkall på ukebasis. Det meste av trafikken fås gjennom praiing på gata.

Priser og taksameter

Det er maksimalprisregulering og krav om taksameter. Maksimalprisreguleringen ble nylig opprettholdt etter offentlig høring om saken. Den tekniske utviklingen er ikke helt på høyden, det er for eksempel ikke vanlig at taxiene kan ta kredittkort.

Kvalitetskrav

Det er krav til bilens kvalitet. Bilene skal være av en viss standard og ha ett forhåndsbestemt utstyr, størrelse etc. Teknisk inspeksjon kan gjennomføres og bilene kan ikke være eldre enn 10 år. For oss framstod taxiene både som eldre og dårligere enn i Skandinavia. Alle biler må merkes med egne lisensmerker. Sjåførene må registrere hvilken bil de til enhver tid kjører. Bla annet av skattehensyn og sikkerhetshensyn. Datanivået er lavt. Det er ikke vanlig med GPS-styring og data fra sentralen slik vi er vant til i Norge.

Bransjestruktur

Det klart dominerende er at eier er selvstendig næringsdrivende og kjører selv. Det finnes knapt lønnede sjåførere (arbeidstakere). Det finnes turbiloperatører (hackneys) som ikke er underlagt samme krav som taxisjåførene. For eksempel gjelder ikke maksimalprisen for disse. De kan ikke plukke opp folk på gata, turer må avtales på forhånd. Kontraktskjøring utgjør en veldig liten del av kjøringen i Irland – rundt 10 %.



8.2.2 Problemer i Irland

Profesjonalisme

Fra å være et trygt og godt yrke før liberaliseringen, er det å være taxieier/sjåfør knapt et yrke lenger. Med enorm overetablering og svært lav terskel for å komme inn i yrket, er det i ferd med å bli et deltidsyrke. Det går ut over kvaliteten.

Det fremstod som vanskelig å klare seg som taxisjåfør. Det kunne kreve 12 – 14 timers dager å få ut en vanlig årslønn. Myndighetene hadde ingen problemer med at dette ble et deltidsyrke ut i fra at det ga god dekning når tilbud og etterspørsel varierer. Taxisjåførenes representant mente det motsatte, men ut i fra sjåførenes krav til stabil og forutsigelig inntekt.

Vi fikk servert påstander om at det store antallet sjåførere, den lave inntjeningen og det lave kontrollnivået fører til at taxiene kan bli basis for kriminell aktivitet som narkotika og hvitvasking av penger.

Kvalitet

Selv om kravene til bilene er detaljerte, holder det stort sett at bilen er stor nok, trygg, kjørbær og har sikkerhetsutstyr om bord. Den opplevde kvaliteten på bilmateriellet er lav. Dette skyldes trolig dels at den generelle økonomien blant irene er dårlig.

Bilene har ikke GPS og det finnes ikke kjentmannsprøve, noe som kan bety sightseeing hvor sightseeing ikke er bestilt.

Sjåførene fremstår ikke som profesjonelle – vi opplevde høy musikk, dårlig oppførsel og uryddig framtoning.

Trygghet

Selv om det gjennomføres kontroller av sjåførene og prikkbelastning på lisensen med mulighet for midlertidig eksklusjon, så ble vi fortalt at det finnes en opplevelse av utrygghet blant passasjerer. Vandelsattestene er ikke vanntette og det rekrutteres for mange med urent rulleblad. Det er rapportert om andre disiplinproblemer som fyllekjøring og overprising. Media har rettet søkelyset mot at "forbrytere kjører 17 timers dager og mange har dobbeltarbeid. Og det er korrupsjon i kontraktmarkedet". Fra en reportasje på irsk statlig tv (RTE).

Mangelen på store sentraler gjør at man ikke vet hvem man har kjørt hos. Som kan være et problem ved klager, når noe har gått galt, eller noe ubehagelig har skjedd.

Struktur

Det er mange små og ingen dominerende sentraler i Dublin-området. Det gjør det vanskelig å vite hvem man skal bruke ved forhåndsbestilling eller telefonbestilling. Siden overfloden av biler er så stor, er ikke dette et praktisk problem, men kan være det om man vil eller må bestille på forhånd.



8.2.3 Fordeler i Irland

Tilgjengelighet

Det er en overflod av ledige taxier i Dublin. Det var helt tydelig at ingen satset på annet enn å praeie en bil på gata eller på en holdeplass.

Priser

Prisene oppleves som lave og man blir ikke lurt som besøkende. Etterspørselen økte med økt tilbud og overkommelige priser etter liberaliseringen, men etter finanskrisen har den falt noe tilbake. Prisene er ikke et problem, men likevel finnes det en utstrakt rabattpraksis for vante reisende.

8.2.4 Generelt i Irland

Lisensbegrensning

På flyplassen er det lisensbegrensning som gjør at av alle Dublins 10.000 taxier er det bare drøyt 1.500 som kan kjøre fra flyplassen. På samme måte som i Sverige tar de ikke sjansen på helt frislipp der gjestene kommer.

Selve dereguleringen

Irland snublet inn i deregulering og har ikke sluppet helt opp på reglene, med fortsatte kjøreområder og maksimalpris. Dette vitner kanskje om en pragmatisk tilnærming til dereguleringen. I motsetning til i Sverige er det ikke enighet om hvorvidt dereguleringen er bra. Taxisjåførenes representant sier: Ikke gjør som oss!

8.3 Danmark

8.3.1 Situasjonen i Danmark i dag

Kjøreseddel og eierløyve

I Danmark er det begrensninger i antall løyver (behovsprøving). Kriteriene for behovsprøving er først forbrukerhensyn (at kundens behov for transport skal dekkes), dernest bransjehensyn (at det er nok omsetning til å leve av for eier/sjåfør).

Det finnes både eierløyver og kjøresedler. Eierløyvet består i at man må gjennomgå et 14-dagers kurs, man må stille garanti (50.000 DKK for første bil og deretter 25.000 for de neste), og man må ha vandelsattest. Kjøreseddelen krever 6 dagers utdanning, vandelsattest og kjentmannsprøve. En tillatelse gir rett til å kjøre med en bil. Løyvet fornyes hvert 10. år og kan kalles tilbake ved utløp. Det er ikke lov å overdra løyvet. Det er kjøreplikt knyttet til løyvet.

Kjøreområder

Det er kommunale kjøreområder hvor man kan plukke opp passasjerer. Bilen må snarest mulig tilbake til utgangskommunen når den har hatt tur ut av kommunen.

I København har mange kommuner slått seg sammen til en hovedstadregion for taxier og dette fungerer som ett kjøreområde. Det er kommunen som behovsprøver antallet tillatelser i sitt område.



Taxisentraler

Det er tilknytningsrett og -plikt til sentral i Danmark. Sentralen må med andre ord ta imot eiere som vil tilknytte seg akkurat dem. Og eierne må tilknytte seg en sentral. Det skal være sentral i kommuner med minst 10 løyver. Det finnes til sammen ca 60 sentraler i 48 av landets 99 kommuner. Selv en by som København har bare 4 sentraler og by nr. 2 og 3 hhv. Århus og Odense har to hver.

I praksis forvalter sentralen kjøreplikten i kommunen. Kommunen kan likevel pålegge vaktordninger for å få full dekning til å fylle kjøreplikten. Her kommer kjøreplikt igjen

Priser og taksameter

Bilene skal ha taksameter og det er prisregulering og maksimalpris i Danmark.

Kvalitetskrav

Det er krav til bilene. Teknisk med hensyn til utstyr og miljømessige krav til utslipp og drivstoffforbruk (max 0,7 l/mil). For å holde en høy flåtestandard er det skatteinsentiver som i Norge. Danmark har som Norge veldig høye bilavgifter og avgiftsfritak kan derfor monne skikkelig.

Bransjestruktur

Det er et utvalg som arbeider med å vurdere reguleringen av taxinæringen i Danmark nå.

Det finnes fire typer løyver i hierarkisk struktur:

Taxi – som gir alle rettigheter til å drive persontransport

Limousin – begrenset til forhåndsavtale (bestilling), kan ikke plukke opp på gaten

Sykefrakt – sittende pasientbefordring

Offentlig servicetransport (OST) – rutebiltransport

Kravene og pliktene til de som bærer tillatelsene er fallende og høyest for taxiløyvet.

Taxivirksomheten **må** drives som personlig næringsvirksomhet.

Det er ikke utdelt nye løyver i hovedstadsregionene siden finanskrisen og det er innlevert ca 500 løyver i samme tidsrom. I dag finnes det drøyt 2000 løyver i Stor-København.

Kontraktskjøringen utgjør 55 % på landsbasis og over 80 % i distriktene. Denne kjøringen kan OST-løyvene legge inn anbud på.

I Danmark utgjør lønns- og personalkostnaden 68 % av kostnadene ved å drive taxivirksomhet.

8.3.2 Problemer i Danmark

Bransjestrukturen

Konkurrencestyrelsen mener behovsprøvingen begrenser adgangen til yrket og skaper unødig ventetid for kundene. Yrket kunne vært et deltidsyrke, men det styres det unna i dag gjennom behovsprøvingen.



Innovasjon

Heller ikke i Danmark skjer det noe innovasjon i taximarkedet i dag. Det savnes segmentering – man kunne tenke seg et mer differensiert tilbud gjennom innføring av tydelige prisklasser. Da ville man fått konkurranse på pris og komfort (kvalitet), gjennomsiktighet og valgfrihet for kunden. Reglene hindrer i dag eierne i å ta betalt for ekstratjenester og det ønsker flere å åpne for.

Pris

Det hevdes at maksimalprisen er for lav for sjåførene. For å tjene mer skapes dårlig trafikkultur med bryting av fartsgrenser/trafikkregler som utvikler seg til et betydelig problem.

Kvalitet

I Danmark opplever de problemer med sanksjonsregimet - kontrollen av sjåfører og eiere. Det er nesten umulig å frata noen løyvet. Under 10 løyver er inndratt eller nektet forlenget i 2011. Sannsynligvis er det for lett å bli sjåfør, men helt klart at det er for lett å forbli sjåfør og løyvehaver. Alle vil ha mer kontroll fra politi og gjerne utvidede fullmakter for kontroll hos sentralene.

Taxidød

OST-løyve er lettere å få og billigere å ha. Når 80 % av kjøringen på landet er offentlig kjøring (flecturer) og denne kan tas med OST-løyve, velger mange taxieiere også dette. I praksis fungerer flecturer med OST nå som subsidiert taxikjøring. 44 % av danskene oppfatter OST-biler som taxi.

8.3.3 Fordeler i Danmark

Bransjestrukturen

Behovsprøvingen begrenser adgangen til yrket og det gjør det til et yrke å leve av. Yrket er attraktivt, det viser den lange ventetiden for å bli eier (16 år).

Taximarkedet har ikke andre markeders indre dynamikk, så reguleringen av markedet virker riktig og virker bra. For eksempel er ikke gatemarkedet et "ekte" marked, den bilen som kommer først til en ventende kunde har i praksis monopol (iflg. Konkurrencestyrelsen).

Geografiske kjøreområder sikrer kjøring i distriktene.

Pris

Maksimalpris er forbrukervennlig og hindrer at folk blir lurt. Stort sett støtte for maksimalpris. Det oppleves heller ikke dyrt å ta taxi i Danmark.

Sentralene

Det er tilslutningsrett og -plikt til sentralene i Danmark. De forvalter samfunnsoppdraget bra. Siden taxidekningen er lav, blir bestilling viktig og sentralene sentrale. Dette fungerer godt i Danmark, det er få sentraler, de er godt kjent og folk kan navn og nummer og får bestilt bil.



8.3.4 Generelt i Danmark

Kvalitet

Det mest påtakelige problemet i Danmark virket å være rekruttering og avgang. Ingen så ut til å anse innstegstrinnene for å bli sjåfør som høye nok. Det blir et svært lett yrke å ta del i. Både saker som har vært oppe med kriminelle sjåførere og ansvaret sjåførene har, indikerer at det er for enkelt. I den andre enden er det altfor vanskelig å ta fra noen kjøreseddelen og løyvet. Selv om fornying av løyver kan nektes og i visse tilfeller inndras, skjer det i færre enn 10 tilfeller årlig. Det er for lite, mener aktørene. Sakene går fort til domstol, som ikke ser likedan på sakene. Det ønskes mer kontrollmyndighet til sentralene for å sikre passasjerenes trygghet og servicens kvalitet.

Næringsstrukturen

I Danmark kommer vi meget nær oppfattelsen av at å være taxieier er et karrieremål. Det er lett, men en tålmodighetsprøve, å komme inn i yrket. Men er man der, er det fritt og trygt. Det er akkurat hva mange ønsker seg. Og taxieier er kanskje det yrket som i størst grad tilfredsstiller disse basale ønskene. Det å være liten, selvstendig næringsdrivende med stadig tilsig av kunder er godt nok. Baksiden av dette er at målet er nådd og det foreligger ingen insentiver til utvikling av tjenesten og god oppførsel.

Markedsparadokset

Selv med bare halvparten av taxidekningen vi har i Norge og Sverige er ikke ventetid og tilgjengelighet et problem det snakkes om i Danmark. Vi hadde heller ingen opplevelse av det som et problem.

I Danmark snakkes det noe åpnere om markedsteori og vanskene med å anvende den på taxibransjen. Blant annet er selv Konkurrencestyrelsen åpne for at noe regulering kanskje er veien å gå (se ovenfor "Bransjestrukturen" og under "innovasjonsparadokset"). De er også på det rene med at når ingen andre argumenter står igjen, vil de argumentere med at konkurranse i seg selv er et gode. Det er selve ideen med et Konkurransetilsyn.

Innovasjonsparadokset

Forbrukerstyrelsen ønsker seg mer innovasjon i taxibransjen med avregulering. For eksempel segmentering. Ideen er at ved frislepp vil noen aktører finne seg nisjer å profilere seg gjennom. De kan til og med tenke seg en regulert innovasjon med innføring av prisklasser. Dette er ikke tilfellet i dag. Taxiforbundet ønsker det samme resultatet, men vil at det skal reguleres inn en rett for eierne til å ta betalt for tilleggstjenester. De mener det vil skape innovasjon.

Samfunnskontraktparadokset

Taxibransjen er blant annet løsningen på de ustrukturerte og litt tilfeldig forekommende delene av transportbehovet. Det har ofte vært løst med at yrkesutøveren sikres inntekt mot en plikt til å kjøre ved behov. Dette er strengt regulert i Danmark i dag. Men på grunn av at det finnes flere typer løyve, er systemet i ferd med å undergraves. Ikke som i Sverige med mangel på regulering, men gjennom regulering. OTS er det enkleste og billigste løyvet, det gir rett til å legge inn anbud på flexiturer (offentlig kjøring), som på landet kan utgjøre 80 % av inntektsgrunnlaget. Man kan altså som eier få kjøre subsidiert "taxi" uten taxiløyve. Og da dør det regulære taxitilbudet.



Litt tall og statistikk

Prosentvis fordeling av markedet i Norge 2011:

- gatemarkedet 3,2 % (2011)
- bestilling fra sentral 42,6 %
- Holdeplass 23,4%
- Forhåndsbestilling, pasientreiser etc. 30,8 %

Land/by	Ant. biler	Folketall	Taxier/1000 innb.
Norge (2011)	8.896	4,737 mill	1,88 taxier pr. 1000 innb
Sverige	16.070	9,075 mill	1,77 taxier pr. 1000 innb
Danmark	4.800	5,520 mill	0,87 taxier pr. 1000 innb
Irland	17.697	4,250 mill	4,16 taxier pr. 1000 innb
Oslo (2011)	2.125	598.000	3,55 taxier pr. 1000 innb
Stor-Stockholm	6.150	2.100.000	2,93 taxier pr. 1000 innb
København	2.056	1.200.000	1,71 taxier pr. 1000 innb
Dublin County	10.579	1.271.000	8,32 taxier pr. 1000 innb

9 Kilder

Forskning

Transportøkonomisk institutt:

Omreguleringer i drosjemarkedet, Frode Longva, Oddgeir Osland og Merethe Dotterud Leiren 2010

Drosjeløyver i nedre Buskerud, Jørgen Aarhaug og Oddgeir Osland 2010

Regulering av drosjenæringen, Jon Terje Bekken 2003

Taxi Regulation in Europe, Jon Terje Bekken 2003

Econ: Behov for behovsprøving 2002, Drosjenæringen i Oslo 2009

Menon: Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus 2011

Norges Taxiforbund, Markedet for taxi i Norge 2011



Skriftlige høringsvar

Vi har mottatt skriftlige høringsvar fra følgende:

Konkurransetilsynet
Transportarbeiderforbundet
Norges Taxiforbund
Akershus fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Oslo kommune
Rogaland fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Østfold fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune

Møter med aktører

I Norge møtte vi representanter for Konkurransetilsynet, Hordaland fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Transportarbeiderforbundet, Bergen Taxi og Norgestaxi.

I Sverige møtte vi representanter for Konkurrensverket, Taxiförbundet og Transportstyrelsen.

I Irland møtte vi representanter for National Transport Authority (NTA), European Consumer Center (ECC) og SIPTU Dublin Taxi Drivers' Branch.

I Danmark møtte vi representanter for Taximyndighetene i hovedstadsregionen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Taxiforbundet og Transportstyrelsen. Vi reiste til Danmark sammen med Akershus fylkeskommune og Oslo kommune.