



cutting through complexity™

Stockholms stad, Trafikkontoret – Reklamfinansierade nyttigheter

2013-04-03



	Sida
Förkortningar	2
Sammanfattning	3
Beskrivning av nuläge	4
Reklam och gatumöbler i Stockholms stad	4
Gatumöbelsföretag möblerar Stockholms stad	5
Marknaden för utomhusreklam	6
Skall Stockholms stad byta reklam mot nyttigheter?	7
Alternativ till nuläge	8
Vilka alternativ till dagens kontraktsstruktur finns att tillgå?	8
Övergripande bedömning av alternativ	9
Önskvärd riskallokering	10
Kvalitativa aspekter att beakta vid värdering av olika upplåtelseformer	11
Stockholms stad saknar troligen förutsättningar att konkurrera med gatumöbelföretagen	12
Slutsatser	13
Strategi inför beslut	14
Nästa steg	15
Två föreslagna tillvägagångssätt	15
Rekommenderad tidplan	16
Appendix	17
Användning av det offentliga rummet	18
Stadens kommunikation	19
Legalt ramverk	20

CC	Clear Channel
DoU	Drift och underhåll
GA	Global Agencies
JA	Juridiska avdelningen, Stadsledningskontoret, Stockholms stad
JCD	JCDecaux
KF	Kommunfullmäktige
KomS	Kommunikationsstaben, Stadsledningskontoret, Stockholms stad
LOU	Lagen om offentlig upphandling
PA	Privata aktörer
PBF	Plan- och byggförordningen
PBL	Plan- och bygglagen
RFI	Request for Information
SBK	Stadsbyggnadskontoret, Stockholms stad
SK	Stadsklockor
SIT	Stadsinformationstavlor
SP	Stadspelare
StS	Stockholms stad (även Stockholms kommun)
TK	Trafikkontoret, Stockholms stad
TRN	Trafik- och renhållningsnämnden, Stockholms stad
UL	Underleverantörer

Beskrivning av nuläge	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stockholms stad innehar ett antal avtal som innebär att genom att upplåta reklamytor åt s.k. reklam-/och gatumöbelsföretag erhåller staden s.k. nyttigheter i utbyte. ■ I samband med förlängning av ett av dessa avtal beslutades att genomföra en revidering av riktlinjer för reklam på offentlig plats samt att utveckla en långsiktig strategi rörande reklam på offentlig plats.
Alternativ till nuläge	<ul style="list-style-type: none"> ■ De olika alternativen i utformningen av en framtida strategi som initialt undersökts har utgjorts av: <ul style="list-style-type: none"> – förnyad konkurrensutsättning i form av upphandlingar/koncessioner – förlängningar eller omförhandling av nuvarande avtal – upphandling av reklamförsäljning och nyttigheter – reklamförsäljning och nyttigheter i egen regi ■ Analysen av de olika alternativen påvisar att förnyad konkurrensutsättning i form av upphandlingar/koncessioner med reklam-/och gatumöbelsföretagen är att föredra då staden troligen inte skulle erhålla motsvarande nytta genom övriga alternativ. Tillhandahållande av motsvarande tjänster i egen regi utgör inget egentligt alternativ.
Nästa steg	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förnyad konkurrensutsättning i form av upphandlingar/koncessioner skulle kunna öka värdet för staden, genom att: <ul style="list-style-type: none"> – aktivt arbeta med ansvars- och riskfördelning vid tecknande av nya avtal, samt – utnyttja och maximera utdelningen av avtalen med de privata aktörerna i syfte att hitta nya nyttigheter som tillgodoser stadens behov

Leverans och genomförande

Arbetet med denna rapport påbörjades 2011-10-04 med leverans 2011-12-07. På Trafikkontorets begäran reviderades rapporten 2012-11-20 samt 2013-04-03.

Stockholms stad och dess roll

Stadsledningskontoret är kommunstyrelsens förvaltning med ansvar för styrning, uppföljning och utveckling av stadens verksamheter. Varje fack- och stadsdelsförvaltning har en politisk nämnd och samtliga kommunala bolag har styrelser.

Trafikkontoret (TK) är en av fackförvaltningarna och verkställer trafik- och renhållningsnämndens (TRN) beslut. TK ansvarar för den strategiska trafikplaneringen, trafiksäkerheten och trafikövervakning samt har det övergripande ansvaret för stadens avfallshantering. Nämnden ansvarar även för städning, klottersanering, snöröjning, samt stadens park- och grönområden genom en stadsträdgårdsmästare.

Ansvar för gatmöbler samt markupplåtelse

TK ansvarar för markupplåtelse samt drift och underhåll (DoU) av stadens gator och torg medan respektive stadsdelsförvaltning ansvarar för parker. Merparten gatmöbler i Stockholms stad är stadens egna och DoU av dessa åvilar i dagsläget upphandlade leverantörer. Reklam- och gatmöbelföretagen ansvarar för DoU av de gatmöbler som omfattas av avtalen som anges ovan.

Markupplåtelse med polistillstånd innebär att ta offentlig plats i anspråk för annat syfte än det platsen är avsedd för, vilket kräver polismyndighetens tillstånd. Stadens markupplåtelseavgift baseras på givet polistillstånd och taxa fastställd av kommunfullmäktige (KF).

Reklamupplåtelser

Stockholms stad (hädanefter "staden") upplåter i dagsläget reklamytor i Stockholms på bl.a. stadspelare (SP), stadsinformationstavlor (SIT) och stadsklockor (SK) åt privata, s.k. reklam- och/eller gatmöbelföretag. Bolagen har som affärsidé att mot erhållande av reklamytor tillhandahålla gatmöbler i form av papperskorgar, toaletter och bänkar, s.k. nyttigheter (SIT och SK utgör kombinationer av reklamyta och nyttighet). Staden har också rätt att mot självkostnad annonsera stadsinformation på delar av reklamytorna.

Reklaminstallationerna återfinns såväl i direkt anslutning till nyttigheterna, som åtskilt från dem, där det senare oftast har sin förklaring i att exempelvis en papperskorg inte utgör en attraktiv reklamplats. Samarbetet i sig uppges fungera väl och reklam-/gatmöbelföretagen svarar för god kvalitet vad gäller DoU.



Stadens avtal med reklambolagen

I avtalet med JCDecaux (JCD) åtar bolaget sig, förutom papperskorgar, toaletter och SIT, att tillhandahålla 200 s.k. friaffischeringsytor (fördelat på 111 tavlor och pelare som innehåller en sida för friaffischering och en sida för reklam), som innebär gratis affischering i syfte att göra det lättare att nå ut med kultur- och evenemangsinformation i det offentliga rummet.

Med Clear Channel (CC) har staden ett avtal om ett reklamfinansierat lånecykelsystem genom vilket staden upplåter plats för lånecykelställ och reklamvitriiner. CC innehar förutom avtalet med Stockholms stad, även ett omfattande reklamavtal med Storstockholms lokaltrafik (SL).

Vidare upplåter staden åt Global Agencies (GA), som är en mindre aktör, platser för reklamvitriiner, kombinerade med en klocka eller en bänk i innerstaden, där bolaget förbinder sig att upplåta ca 20 % av reklamytan till idrotts- och kulturrevenemang till ett fastställt pris. Staden har även ett avtal med Sarasso, rörande kulturtavlor innerstaden, anbringade på belysningsstolpar. Det kan även nämnas att det i avtal med Citytavlan regleras skötsel av huvarna till ca 1200 parkeringsautomater, där såväl kommunal information som reklam förekommer. TK har dock för avsikt att avveckla huvarna vid avtalstidens utgång 2013.

Av avtalen med reklam-/gatumöbelsföretagen är de med JCD och CC de mest omfattande och tecknades 1992 respektive 2007. Avtalet med CC löper ut år 2017 och huvudavtalet med JCD år 2014. Avtalet med JCD ingicks innan tillkomsten av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och har sedermera ansetts utgöra ett koncessionsavtal*, medan avtalet med Clear Channel utgör en renodlad koncession. Stockholms stads juridiska avdelning har emellertid framfört kritik mot att avtalet med JCD aldrig borde ingåtts eftersom det inte konkurransutsattes och heller inte konkurransutsatts därefter**. Överenskommelsen med GA utgör inget koncessionsavtal, utan är en ren markupplåtelse.

Med undantag för avtalet med JCD, gäller för samtliga avtal att reklam-/gatumöbelsföretagen erlägger en markupplåtelseavgift. Därutöver står reklam-/gatumöbelsföretagen för produktionskostnaden (upp- och nedmontering samt administration).

* = Enligt ett rättsutlåtande från Ulf Bernitz, professor i europarätt vid Stockholms universitet

** = Med stöd i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG.

*** = Det faktiska antalet platser har varierat över tiden pga. om- och nybyggnationer

			Avtal om gatumöbler, JCD (1992)*** <ul style="list-style-type: none"> • 20 toaletter • 500 papperskorgar • 260 SIT • 305 reklamplatser (på SIT och SP) • Ersättning från staden motsvarande upplåtelseavgiften
Tillägg 1 (1995) <ul style="list-style-type: none"> • Facklig information tilläts 	Tillägg 2 (1998) <ul style="list-style-type: none"> • 20-30 SIT • Upplåtelseavgift 	Tillägg 3 (2006) <ul style="list-style-type: none"> • Friaffischeringsytor (ospec. antal) • Upplåtelseavgift 	

		Avtal om lånecyklar, CC (2006)*** <ul style="list-style-type: none"> • 60-80 cykelställ med 1000 cyklar • 90-120 reklamvitriiner • Kortintäkter från användare • Upplåtelseavgift (2,1 Msek/år)
		Option B utlöst (2007) <ul style="list-style-type: none"> • 60-80 cykelställ med 1000 cyklar • 90-120 reklamvitriiner • Upplåtelseavgift

		Upplåtelse, stadsklockor, GA (2004)*** <ul style="list-style-type: none"> • 30 reklamvitriiner SK och/eller bänk (20-30% evenemangsinformation) • Upplåtelseavgift
--	--	---

		Avtal om Kulturtavlor, Sarasso (2007)*** <ul style="list-style-type: none"> • 1000 kulturtavlor i innerstaden • Ingen ersättning, ingen upplåtelseavgift
		Avtal om Kulturtavlor, Sarasso (2012) <ul style="list-style-type: none"> • Ca 1800 kulturtavlor i ytterstaden • Ingen ersättning, ingen upplåtelseavgift

Mer eller mindre oligopolliknande marknad

De privata aktörerna dvs. reklam-/gatumöbelföretagen har alla en liknande affärsidé, undantaget företaget Sarasso (Kulturtafeln), vars verksamhet inom avtalet med staden drivs på mer eller mindre ideell basis. Affärsidén innebär i korthet erhållande av reklamplatser i utbyte mot olika s.k. nyttigheter, även om företagen betonar olika delar i sin verksamhet på olika sätt.

Affärsidén tillämpas över i stort sätt hela Europa och övriga delar av Västvärlden. JCD har en ledande position vad gäller avtal med Stockholms stad och sammantaget innehar JCD och CC något som närmast kan beskrivas som en oligopolställning på hela den svenska marknaden.

Massmedial kritik har även framförts mot liknande avtalskonstruktioner i flertalet större svenska kommuner



Reklamupplåtelsekedjan – ett exempel



Logotyper hämtade från respektive organisations pressmaterial. JCDecaux och Telenor utgör enbart exempel.

Hur maximerar Stockholms stad kompensationen för upplåtandet av reklamytta?

Trafikkontorets uppdrag

Inför beslut om förlängning av avtalet med JCD föreslog Trafikkontoret att avtalet skulle förlängas till år 2017 och att kontoret skulle ges uppdraget att återkomma med en långsiktig strategi rörande reklam på offentlig plats.

TRN beslutade delvis i linje med kontorets förslag*. Nämnden beslutade dock om en kortare förlängningstid för avtalet (utgången av år 2014) samt gav TK i uppdrag att, utöver den långsiktiga strategin, inleda en översyn av avgifter för upplåtelse av offentlig plats vad avser reklam.

Den långsiktiga strategin skall baseras på en inventering av behovet av nyttigheter i det offentliga rummet (papperskorgar, toaletter, sittmöbler, offentlig information m.m.) samt att en framtida konstruktion skall ha "en större transparens". Kan inte detta uppnås "måste kontoret söka andra vägar att på ett rimligt sätt kompensera stockholmarna för det fysiska och visuella utrymme som reklamen tar i anspråk", dvs. genom välavvägda avgifter i enlighet med gällande rätt.

TK bad också om ett uppdrag från nämnden att revidera befintliga riktlinjer för reklam på offentlig plats**, bl.a. med anledning av att det av ärendet framgår att det inte är säkert att reklam och nyttigheter i det offentliga rummet behöver vara sammankopplade, vilket anges som en målsättning i befintliga riktlinjer.

* = Trafiknämndens sammanträde §29 (2011-02-17)

** = Riktlinjer för reklam offentlig plats, PM (1999-12-29)

Frågeställningar att besvara

I syfte att åstadkomma en mer transparent konstruktion för framtida avtal mellan staden och reklamföretagen behöver ett antal frågeställningar besvaras:

- Vad är alternativkostnaden för staden att genom upphandling säkerställa de nyttigheter som man idag erhåller genom de befintliga avtalen med reklamföretagen?
- Vilka risker överförs från staden till reklamföretagen genom de befintliga avtalen och vilket värde kan dessa risker bedömas ha? Hur påverkas t.ex. möjligheten att styra reklamutformningen eller, avseende nyttigheterna, hur värderas risken för ökad skadegörelse, slitage och liknande?
- Hur skall affären sättas samman för att vara långsiktigt attraktiv (eller rimlig) för både staden och reklamföretagen? Ytterst handlar detta om ett förhandlingsresultat, men en marknadsanalys avseende marginaler och konkurrenssituation kan ge staden en indikation på vad som är möjligt att åstadkomma i termer av ökat antal nyttigheter som reklamföretagen skall säkerställa.

Reklam mot nyttigheter

Förnyad konkurrensutsättning i form av upphandlingar/koncessioner

Staden fortsätter att upplåta reklam åt reklam-/gatumöbelsföretagen, men detta sker genom en förnyad konkurrensutsättning som möjliggör nya villkor och eventuellt även nya nyttigheter.

Förlängningar eller omförhandling av nuvarande avtal

Staden fortsätter att upplåta reklam åt reklam-/gatumöbelsföretagen genom att förlänga eller omförhandla befintliga avtal alternativt tecknar nya avtal med samma företag till samma villkor.

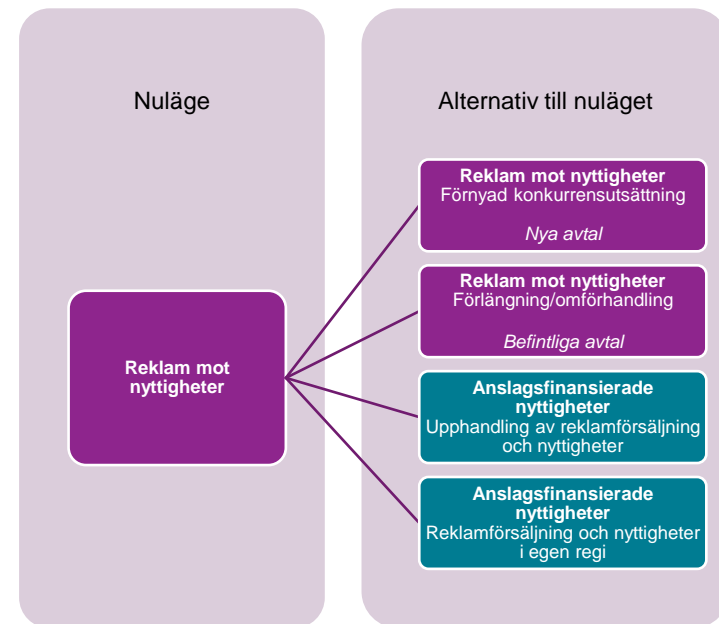
Staden ansvarar till fullo för reklam och nyttigheter (anslagsfinansierade nyttigheter)

Upphandling av reklamförsäljning och nyttigheter

Staden upphandlar tjänsten att sälja reklam och tillgodogör sig därmed en del av intäkterna från reklamförsäljningen. Staden upphandlar även samtliga gatumöbler samt DoU av dessa.

Reklamförsäljning och nyttigheter i egen regi

Staden säljer reklam i egen regi och tillgodogör sig därmed samtliga intäkter från reklamförsäljningen. Staden köper in/upphandlar gatumöbler, men utför DoU av dessa helt i egen regi.



Initiala överväganden av alternativ

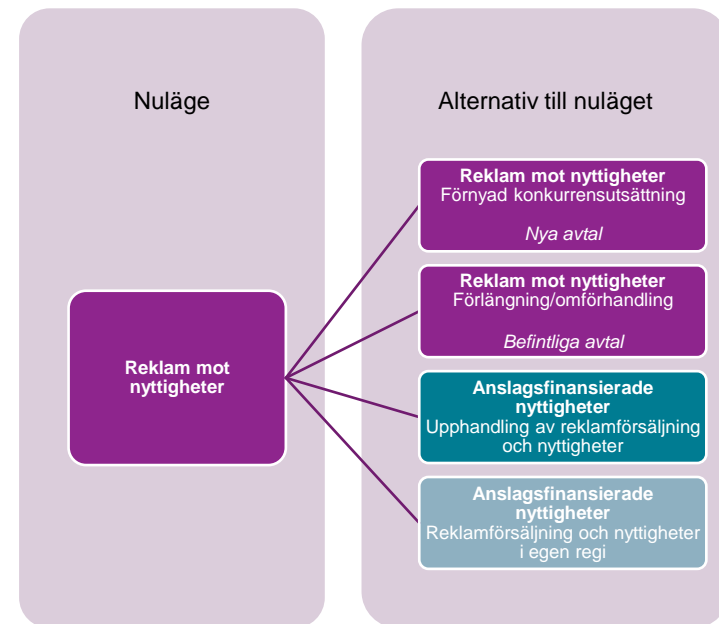
Valet av framtida alternativ kan baseras på olika utgångspunkter. På följande sidor beskriver vi hur valet mellan upphandling och koncession principiellt kan baseras på önskvärd riskallokering. KPMG har ej företagit någon juridisk prövning av respektive alternativ.

Staden har förvisso möjlighet att helt i egen regi utföra DoU av gatmöbler, men då det inom staden finns en policy att konkurrensutsätta sådant som inte utgör myndighetsutövning eller utgör en strategisk ledningsfunktion*, bör DoU skötas av upphandlade leverantörer. Vad gäller försäljning av reklamplatser bedöms såväl det förvaltningsrättsliga spelrummet som den interna kompetensen inom reklamförsäljning som begränsad inom staden.

En grundläggande analys som kan göras utifrån nyttigheten som sådan är om den överhuvudtaget är lämplig att reklamfinansiera? Detta kräver, till skillnad från idag, en djupare bild vad företagen kan bidra med och hur nyttigheten i sig kan definieras. Genom att pröva och ompröva den önskade nyttigheten mot reklamfinansiering kan nya värden tillföras staden.

Viktigt att påpeka är att vissa nyttigheter, primärt papperskorgar och parkbänkar, men i viss mån även toaletter, har ansetts nödvändiga att staden tillhandahåller medborgarna, vilket innebär att dessa nyttigheter medför en kostnad för staden om de skulle ägas och förvaltas genom ett upphandlat förfarande. Vad gäller övriga nyttigheter uppkommer frågan huruvida kostnaden för dessa är försvarbar i en offentlig budget, vilket diskuteras på kommande sidor.

Det är inte stadens uppgift att sköta sysslor som kan konkurrensutsättas



* = Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet (2007-03-26)

Avtalen som staden innehar med JCD och CC är, med vissa reservationer, definierade som tjänstekoncessioner. Ett avtal om tjänstekoncession förutsätter att leverantören tar en betydande ekonomisk risk för den verksamhet som tillhandahålls allmänheten. Ersättningen skall komma från tredje man som utnyttjar tjänsten, i förevarande fall genom intäkter från annonsörer, och inte från den upphandlande myndigheten. Leverantören kan inte på förhand vara säker på i vilken utsträckning och till vilket pris tredje man kommer att köpa tjänsten vilket ökar den ekonomiska risken.

KPMG har övergripande analyserat om dessa avtal ur ett riskperspektiv verkligen är att betrakta såsom tjänstekoncessioner eller om det rör sig om osedvanligt långfristiga upphandlingskontakt, eller snarare byteshandel som bedrivs under benämningen tjänstekoncession. Notera att KPMG härmed inte uttalar sig om de legala förutsättningarna i en tjänstekoncession.

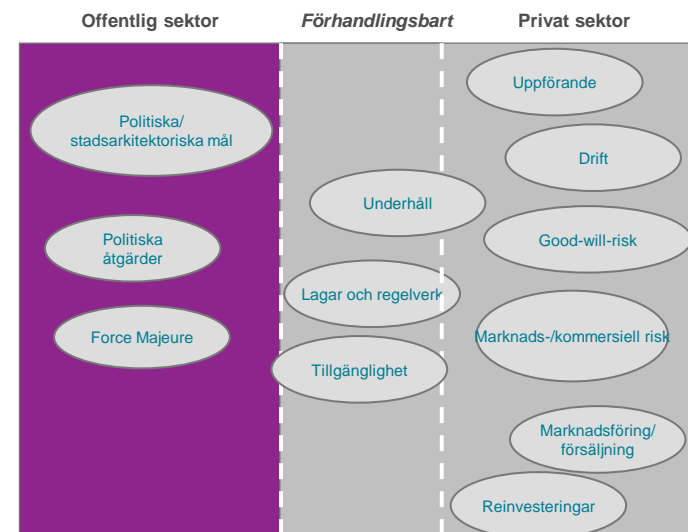
Kännetecknande för tjänstekoncessioner, till skillnad från traditionell upphandling, är att det offentliga överför en stor andel risk på det privata. Risker som lämpligen bör hanteras av det privata är bland annat relaterade till konstruktion, marknadsföring, underhåll, städning etc. Med utgångspunkt i att dagens avtal utgör tjänstekoncessioner, har KPMG ställt sig frågan hur mycket risk reklam-/gatumöbelföretagen (koncessionärerna) bär, vilket har visat sig vara:

- Lokaliseringsrisk (tillstånd och bygglov)
- Underhållsrisk (extra tydligt vad gäller skadegörelse)
- Kommersiell risk, intäkt reklamtavlor (bärs alltid av koncessionären)

Utifrån detta resonemang bör bedömas om staden i nuvarande avtal allokerat tillräcklig risk. I en mer konventionell affärsmodell hade dessa risker kunnat prissättas i ett framtida avtal. I förevarande fall inrymmer lagstiftningen emellertid inga sådana möjligheter, varför staden i framtida avtal istället bör ställa högre krav på erhållandet av nyttigheter. Följande bör undersökas:

- 1) Identifiera riskerna i avtalen. För det fall riskfördelningen inte går att uttyda ur avtalen, framstår det som sannolikt att nuvarande modell fungerar på ett tillfredsställande sätt
- 2) Får staden ut rätt värde ur avtalen ur ett riskperspektiv? Om så ej är fallet, bör staden kunna ställa högre krav på erhållandet av nyttigheter

Ett första steg som staden kan ta är att upprätta en riskmatris där man kartlägger riskerna kontra värdena. På detta vis kan staden prissätta risker utifrån kontraktets värde för leverantören och upprätta en skuggkalkyl därefter. Syftet med en sådan riskmatris är dels att bedöma nuläget, men framförallt att se vilka krav man kan ställa i en kommande upphandling, tjänstekoncession eller liknande.



Ris fördelning vid olika upplåtelseformer

Nuvarande avtal innebär att en privat aktör (PA) uppför och säljer reklamplatser samt åtar sig ett helhetsansvar för dennes gatmöbler. I denna konstruktion bär således den privata aktören all risk vid uteblivna reklamintäkter, ökade kostnader för gatmöbler, underhåll av dessa etc.

Alternativet till ovan nämnda konstruktion är att Stockholms stad (StS) genom upphandlat förfarande uppför reklamyta och ansvarar för försäljningen av denna. I det följande görs en övergripande inventering av de riskeffekter som detta kan medföra.

Intäkt från reklam som understiger potentiellt värde av nyttigheter

På följande sida förs ett resonemang huruvida staden eller av staden upphandlad leverantör utgör lämplig part att sälja reklamplatser. Alternativet är dessutom förenat med en oklar juridisk ställning (se Appendix, Bilaga 1C) och kommer troligen att innebära en rigid struktur för vilka ersättningsnivåer som staden kan ta ut. Troligen kommer denna ersättning inte att ligga i paritet med vad en ökad exploatering av tjänstekoncessionsalternativet kan innebära.

Färre nyttigheter och potentiellt sämre underhåll

Staden kan även åta sig ett helhetsansvar för samtliga gatmöbler och andra nyttigheter, genom att upphandla privata (under)leverantörer (UL) för DoU. Detta alternativ innebär att lansering av mertjänster till invånarna (dvs. tjänster utöver toaletter, bänkar och papperskorgar) i form av t.ex. låncyklar och stadsinformation, kommer att ställas mot andra behov i stadsförvaltningen.

Vad gäller underhåll och nyinvesteringar har ingen utvärdering skett inom ramen för detta uppdrag. Det kan antas att PA generellt sett har en större drivkraft att säkerställa en hög kvalitet, då "nyttigheter i nyskick" är en del av deras affärsmodell. Visserligen strävar även staden efter högsta möjliga standard, men även här ställs kostnader och investeringar mot andra kostnader inom förvaltningen. Det är viktigt för PA att deras motparter har högt förtroende för deras kapacitet att skapa mervärde. För nyttigheter med yta som används för reklam är det också direkt kopplat till PA:s möjligheter att erhålla högsta ersättning från annonsörer.

Illustrering av ris fördelning vid olika upplåtelseformer

	Reklam mot nyttigheter	Anslagsfinansierade nyttigheter
Uppföra och underhålla reklamytor	PA	UL
Sälja reklam	PA	StS/UL
Anskaffa möbler	PA	StS/UL
Finansiera möbler	PA	StS
Underhålla möbler	PA	UL

Användning av det offentliga rummet

Ett värde för användandet av det offentliga rummet låter sig svårigen beskrivas i kronor och ören (se Appendix, Bilaga 1A). Ett kontrafaktiskt referensalternativ till nuläget kan möjligen vara en ökad efterfrågan på marknaden för annonsering på privata fastigheter etc., där staden möjligen har en lägre grad av insyn och kontroll.

Andra former för stadsinformation

Genom traditionell upphandling kommer staden troligen inte att kunna erhålla samma villkor för att nå ut med stadsinformation (se Appendix, Bilaga 1B). Marknadspriset för sådan annonsering är troligen för högt för att kunna motivera med avseende på stadsinformation.

Nya avtal med nyttigheter i tiden

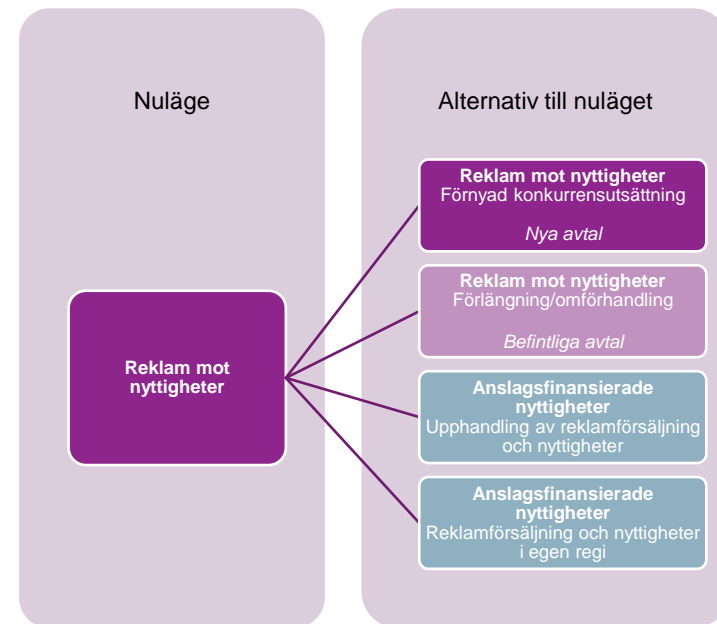
I dagsläget är nyttigheter och finansieringsutrymme låsta av befintliga avtal. Eftersom innevarande avtalen med JCD och CC är definierade som tjänstekoncessioner, finns en viss möjlighet att omförhandla avtalen inom ramen för de nyttigheter som idag ingår. Avtal som skall inrymma tillskott av nya nyttigheter och eventuellt nya reklamplatser måste däremot konkurrensutsättas på nytt.

Rekommendation

KPMG rekommenderar att staden inväntar avtalens sista brytpunkt, alternativt undersöker möjligheten att bryta avtalen i förtid, samt därefter tar ett omfattande och förvaltningsgemensamt grepp om konceptet reklam mot nyttigheter. Rekommendationen baserad på följande:

- 1) Avtalet med JCD ingicks innan tillkomsten av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och har inte konkurransutsatts sedan dess.
- 2) Avtalen har genom förlängningar "gått i arv" inom stadsförvaltningen. Detta medför en risk att tjänstemän kan sakna förtrogenhet för avtalens initiala syften och intentioner. Det förefaller dessutom osäkert om avtalen ger uttryck för aktuellt marknadsvärde. Staden bör därför låta marknaden definiera marknadsvärdet för reklamupplåtelse och nyttigheter genom konkurranssättning. Staden är i behov av att skapa sig en tydlig bild av vilka aktörer som finns på marknaden och vad de kan erbjuda, för att stärka sin förhandlingsposition.
- 3) Nya avtal skulle kunna tillföra innovativa och kreativa idéer, dvs. de kan laddas med nya, fräscha nyttigheter. Nyttigheterna bör spegla det moderna samhället och skall kritiskt utvärderas och bedömas mot stadens behov. Staden kan däremot utnyttja marknadens kompetens och innovativa tankar.
- 4) Staden måste återta kontrollen över det offentliga rummet, genom att skapa sig en enhetlig och tydlig bild av hur och var det bör finnas reklam. Det förefaller troligt att en ökad separation mellan "nytta" och "yta för reklam" skapar bäst förutsättningar för flexibla lösningar som kan anpassas till stadens policybeslut och restriktioner för användande av det offentliga rummet. Det finns en strävan att diversifiera utbudet av såväl vilken reklam som bör förekomma i det offentliga rummet (eftersom staden inte önskar enbart heltäckande reklamkampanjer över hela staden), som utbudet av privata avtalsparter (eftersom staden är mån om att tillmötesgå mindre aktörer).

Staden bör konkurransutsätta avtal, laddade med nya plus- och minusposter



Innan en förnyad konkurrensutsättning måste staden utveckla en strategi med tyngdpunkt på a) behov, b) finansieringsutrymme och c) alternativkostnad. Även andra parametrar bör tas i beaktande, exempelvis policys och riktlinjer som staden måste följa inför en anskaffning av denna karaktär.

a) Behov

Definiera behovet – vilken typ av nyttigheter vill man ha?

- Staden måste ha en tydligt bild av nyttighetens exakta funktion, design och estetiska värden (i förhållande till den aktuella stadsmiljön), baserad på vad man vill ha i Stockholm.
- Staden måste basera behovet av en specifik nyttighet på en faktisk efterfrågan från boende och besökare och koppla detta till andra övergripande strategier (turism – stadsinformation, resande - hycyklar, tillgänglighet/service - offentliga toaletter m.m.).
- Största möjliga flexibilitet i design och utformning av nyttigheterna bör eftersträvas för att möjliggöra etablering i alla eller många olika stadsmiljöer (gata, park etc.), vilket talar för en ökad separering mellan reklamtyta och nyttighet.

Först efter en sådan inventering kan staden gå ut på marknaden för att ta reda på vilka nyttigheter den är beredd att erbjuda och till vilken motprestation. Staden måste skapa sig en tydlig bild av vilka aktörer som finns på marknaden, vad de kan erbjuda, samt hur man gör i andra städer/länder.

b) Finansieringsutrymme

Definiera finansieringsutrymmet, dvs. hur mycket reklam som kan tolereras i det offentliga rummet. Med detta menas inte exakta placeringar, eftersom det är och kommer att vara avhängigt enskilda tillståndprocesser, men staden bör definiera zoner (innanför tullarna, ytterstaden, ytterområden utmed trafikleder).

- Staden måste ha en förvaltningsgemensam och av politiken fastställd bild av hur utnyttjandet av det offentliga rummet ser ut idag samt hur det kan utvecklas.
- Troligen finns det ett behov av att konsolidera antalet reklamplatser i innerstaden och parallellt utveckla antalet i ytterområden utmed trafikleder.

c) Alternativkostnad

Definiera tydligt vad reklamfinansierade nyttigheter innebär i termer av alternativkostnad, tillgångarnas ökade livscykel, ökad underhållsnivå och service till stockholmarna.

Detta är viktigt för att politiskt kunna motivera avtalen med reklam-/gatumöbelföretagen och är en central punkt i kommunikationen av avtalen till medborgarna.

Sammantaget talar KPMG:s slutsatser för att staden framgent bör fokusera på att genom konkurrensutsättning skapa nya attraktiva avtal med reklam-/gatumöbelsföretagen. KPMG har således tagit fram två möjliga tillvägagångssätt:

Alternativ A	Alternativ B
<ol style="list-style-type: none"> 1) Distribuera en Request for Information (RFI) till marknaden i ett förberedande syfte för att inhämta information från en så bred grupp av intressenter som möjligt för att öka förståelsen kring vilka alternativ som finns att tillgå samt ta tillvara denna information för utformandet av en därpå följande upphandling/koncession. 2) Utveckla en tydlig strategi med tyngdpunkt på behov, finansieringsutrymmer och alternativkostnad, samt eventuella övriga parametrar (policys, riktlinjer etc.). 3) Genomföra en förnyad konkurrensutsättning genom att gå ut på marknaden med 2-3 upphandlingar/koncessioner*. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Utveckla en tydlig strategi med tyngdpunkt på behov, finansieringsutrymmer och alternativkostnad, samt eventuella övriga parametrar (policys, riktlinjer etc.). 2) Genomföra en förnyad konkurrensutsättning genom att gå ut på marknaden med 2-3 upphandlingar/koncessioner*. Härigenom åskådliggörs reklamupplåtelseernas aktuella marknadsvärde, men det är även ett sätt att inventera utbudet av ytterligare privata aktörer och nyttigheter.

Alternativ A skulle kunna ge en fördjupad möjlighet att utvärdera på vilka platser reklamen är som mest attraktiv för bolagen samt vilka nyttigheter är som är mest attraktiva för staden och därigenom erhålla en större marknadskännedom. KPMG anser emellertid att en RFI i detta specifika fall sannolikt skulle vara överflödigt, eftersom marknaden av reklam-/gatumöbelsföretag är så pass liten och närmast oligopolliknande. Det förefaller dessutom tveksamt om värdet staden skulle få ut av en RFI skulle motsvara kostnaderna och tiden för genomförandet.

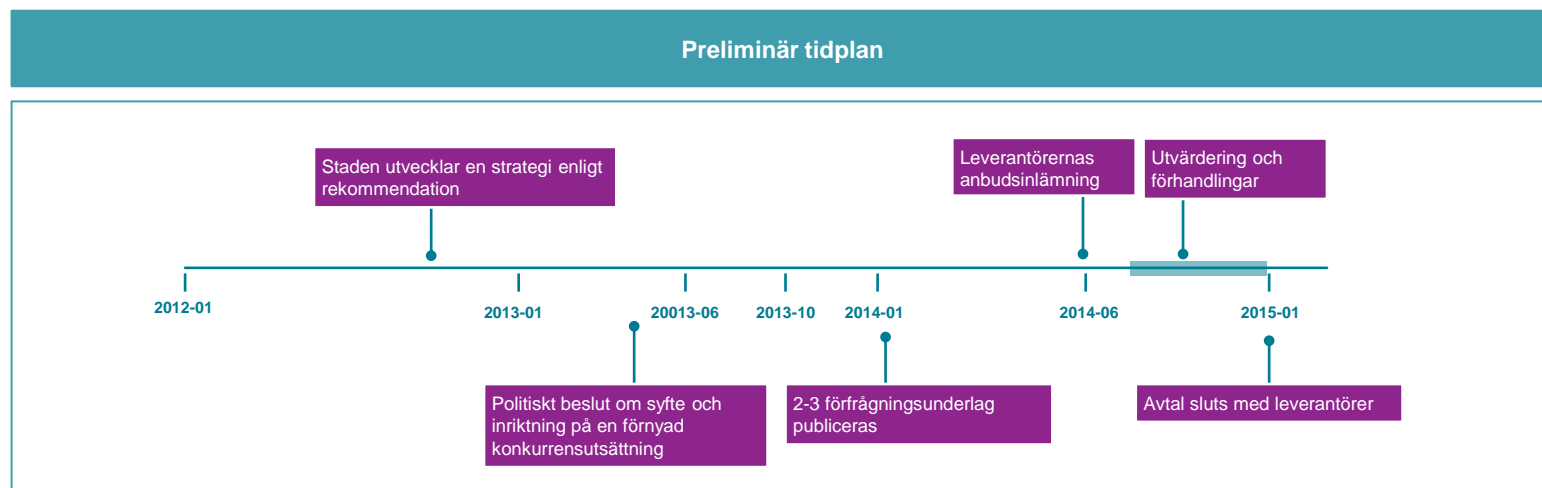
Rekommendation

KPMG rekommenderar att staden går ut i en förnyad konkurrensutsättning (Alternativ B) och därmed erhåller möjligheten att ladda nya avtal med nya plus- och minusposter. Det är emellertid viktigt att en förnyad konkurrensutsättning föregås av en tydlig strategi som klargör behov, finansieringsutrymme och alternativkostnad, samt andra parametrar som kan behöva tas i beaktande, såsom policys och riktlinjer som staden måste följa inför en anskaffning av denna karaktär.

* = KPMG kan ej i egenskap av kommersiell och finansiell rådgivare uttala sig huruvida de nya avtalen skall ingås genom upphandlings- eller koncessionsförfarande eller de juridiska implikationerna av sådana förfaranden.

Förutsättningar för rekommenderad tidplan

Staden föreslås fastställa en aktivitetslista och tidplan mellan hösten 2012 och 2015. Avtalet med CC löper ut år 2017 och huvudavtalet med JCD år 2014. Avtalet med CC exkluderar inte parallella avtal i andra områden än där systemet finns idag, dvs. innerstaden. Mot denna bakgrund torde ett eventuellt förfarande att bryta något eller några av avtalen i förtid vara överflödigt.



Appendix

Stadsträdgårdsmästaren: Förlorad rådighet

Enligt stadsträdgårdsmästaren tillhör det offentliga rummet invånare och besökare i Stockholm.

Stadsträdgårdsmästaren menar vidare att staden i och med nuvarande reklamavtal successivt förlorar rådigheten över det offentliga rummet. Reklametableringarna kan flyttas, men inte tas bort. Om Stockholm skall lyckas nå högt uppsatta mål för 2030 kan inte andra aktörer tillåtas styra utvecklingen.

Istället för att reklambolagen skall diktera villkoren bör staden vara den part som pekar ut lämpliga reklamplatser. Det finns förvisso riktlinjer för detta, men de tillämpas inte särskilt restriktivt.

Det råder idag brist på platser för evenemang och uteserveringar. Dessa utgör tillägg i det offentliga rummet. Reklaminstallationerna bör även de ses som ett tillägg tillsammans med evenemangsplatser, uteserveringar, gatumarknader etc. dvs. inte att de skall åtnjuta något företräde framför andra tillägg.



Alternativa former för reklam i det offentliga rummet

Stadsträdgårdsmästaren lyfter fram ett antal förslag på hur reklamen i det offentliga rummet skulle kunna hanteras:

- Utgångspunkten är och bör vara att reklam är en naturlig del av det offentliga rummet.
- Man skulle kunna tänka sig specifika platser med hög koncentration av reklam, exempelvis Sergels Torg med inspiration av Times Square i New York eller Piccadilly Circus i London.
- En annan idé som framförs är utlysandet av en arkitektävling för att utforma estetiskt tilltalande reklampelare/skyltar.
- Digitala tavlor med ökade möjligheter för interaktivitet förs också fram som ett attraktivt alternativ.



Kommunikationsstaben: Stadsinformationen når inte ut

- Utifrån diskussioner med chefen för Kommunikationsstaben (KomS), är KPMG:s uppfattning att reklambolagen lyckats sälja en produkt som inte är intressant för staden.
- KomS anser inte att stadsinformationstavlorna och stadspelarna är en optimal kanal för de budskap staden vill nå ut till medborgarna med.
 - Det finns ingen direkt korrelation mellan attraktiva reklamplatser och platser som lämpar sig bra för kommunal information.
 - Den höga efterfrågan leder till att stadsinformation måste bokas upp i mycket god tid, vilket gör informationsspridning trögmanövrerad.
 - Om staden hade betalt marknadspris för affiseringen är det KomS bedömning att man inte skulle använt sig av stadsinformationstavlorna och stadspelarna.
- KomS anser att nuvarande avtal med reklambolagen har en delvis negativ konsekvens för samordningen av stadens kommunikation.
 - Trots att man infört ett nytt gemensamt visuellt koncept ser man att stadsinformationen har svårt att nå ut till medborgarna.
- KomS anser vidare att friaffiseringen ger ett något osammanhängande intryck.
- Mediebyrån Promedia upphandlar mediemäklare och förhandlar åt staden. KomS anser att deras uppdrag borde kunna expanderas så att informationsspridningen "kan handhas i så affärsmässiga former som möjligt".



Juridiska avdelningen: Regleringen kring stadens rätt att ta ut avgifter för upplåtelse av offentlig plats

- Stadens juridiska avdelning påpekar att avgiftslagen hindrar en kommun att ingå civilrättsliga nyttjanderättsavtal beträffande sådan offentlig plats som är tillståndspliktig enligt ordningslagen.
- Om en kommun i avtal reglerat villkoren och ersättningen för att ett bolag framdeles skall få ta ut i anspråk allmän plats, måste detta anses strida mot avgiftslagen, som endast medger offentlighetsrättsligt grundade avgiftsuttag enligt en taxa vars grunder fastställs av KF.
- Å andra sidan medger avgiftslagen att ersättning kan utgå i form av en avgift med belopp, som bl.a. kan anses skäligt med hänsyn till nyttjarens fördel av denna (dvs. med bortseende från självkostnadsprincipen och i viss mån också från likställighetsprincipen).
- I KPMG:s informationsinsamling har vi bland annat prövat idén att detaljplanlägga specifika områden för reklam. Denna hypotes har omkullkastats eftersom staden inte i förväg avtala kan om innehållet i en plan.
 - Detta skall givetvis beslutas i den ordning som PBL anger. En kommun som träffar avtal om sådant man inte får avtala om kan få sitt beslut upphävt efter s k laglighetsprövning, dvs. överklagande enligt kommunallagens regler.
 - Å andra sidan torde innebörden av att "i förväg avtala om innehållet i en plan" innefatta en utfästelse från KF:s sida rörande dess blivande ställningstagande till uppkommande planfrågor – vilket vore lagstridigt. Saknas en sådan utfästelse är rättsläget oklart.
 - Det är korrekt att en kommun exempelvis inte får ställa krav på solidariskt ansvar som motprestation för att bevilja bygglov. Inte heller får en kommun ta ut några former av exploateringsavgifter. Detta skulle kräva lagstöd och något sådant finns inte idag.
 - Å andra sida är det inte lagstridigt i sig för en kommun att träffa civilrättsliga avtal.

Bygglövschefen: Ramverk utifrån Plan- och bygglagen

- Reklamskyltar kräver bygglov om de inte är obetydligt små. Bygglov regleras som följer:
 - I detaljplanerat område (i princip hela Stockholms stad) – PBF 6:3.
 - Ej detaljplanerade vägområden – väglagen, tillstånd av Länsstyrelsen.
 - Tidsbegränsade lov är snarare regel än undantag vad gäller reklam och andra upplåtelser på allmän plats. Enligt gamla PBL beviljades lov 10+5+5 år, medan det numera enbart beviljas 5+5 år.
 - En väsentlig förändring av reklamen t.ex. färgbyte eller ändring av format (t.ex. fristående bokstäver till skyltlåda), kan rendera i ansökan om nytt bygglov, vilket möjliggör längre lov, för det fall det beviljas.
- Konstruktionen med staden som ägare och förvaltare av offentliga reklamplatser som hyrs ut till annonsörer innebär att ett civilrättsligt avtal träffas.
- Avgifter för bygglov motsvarar enbart stadsbyggnadskontorets kostnadstäckning.



cutting through complexity™

© 2012 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name, logo and ‘cutting through complexity’ are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative (KPMG International).