



Torkel Kjellman
Tillstånd
08-508 260 43
torkel.kjellman@stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2013-05-20

Reklamstrategi. Redovisning av uppdrag från nämnden

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden uppdrar åt kontoret att förebreda nya avtal i enlighet med tjänsteutlåtandet.
2. Trafik- och renhållningsnämnden föreslås godkänna kontorets redovisning av uppdrag från 2011-01-18 och lägga ärendet till handlingarna.

Per Anders Hedkvist
Förvaltningschef

Louise Bill
Avdelningschef

Sammanfattning

Större delen av den löpande reklam som finns på offentlig plats i Stockholm är knuten till två långa och omfattande avtal. Det första av dessa avtal löper ut vid årsskiftet 2014/2015 och det andra löper ut 2017-10-31. 2011 gav Trafik- och renhållningsnämnden kontoret i uppdrag att ta fram en strategi inför avtalsutgångarna.

Kontoret har berett frågan och resultatet redovisas i detta ärende. Slutsatserna av arbetet är att kontoret bör förbereda två nya jämstora avtal. Dessa bör utgöra



koncessionsavtal som ingås under avtalsliknande former. De bör innehålla ungefär samma nyttigheter som idag, men cykelpumpar bör tillföras som möjlig nyttighet. Avtalen bör löpa under kortare tid än dagens avtal och antalet reklamplatser bör användas som en utvärderingsfaktor när anbud värderas. Kontorets drar också ett antal slutsatser om kontorets framtida arbete med dessa frågor. Bland annat bör staden förstärka och systematisera avtalsuppföljningen, samt öka sin kunskap om marknaden för utomhusreklam. Den juridiska utvecklingen bör också följas löpande eftersom avtalen berörs av ett flertal lagstiftningar, samt att avtalsformen sannolikt kommer att lagregleras till följd av EU- direktiv.

Bakgrund

Större delen av den löpande reklam som finns på offentlig plats i Stockholm är knuten till två långa och omfattande avtal. Ett avtal med JCDecaux Sverige AB tecknat 1992 (kallat "1992-avtalet" nedan) och ett avtal med Clear Channel Sverige AB tecknat 2006 (kallat "2006-avtalet" nedan).

1992-avtalet förlängdes vid utgången 2012 och löper nu ut 2014-12-31. 2006-avtalet löper ut 2017-10-31. 1992-avtalet tecknades innan dagens lagstiftning för upphandling, men bygger på att reklamföretaget levererar ett antal nyttigheter vilka i sin tur finansieras via en kombination av intäkter från reklam och viss ersättning från kommunen. 2006-avtalet har prövats rättsligt och befunnits vara ett koncessionsavtal. Avtalet innebär att reklamföretaget etablerar och driver ett låncykelsystem som finansieras av en kombination av användaravgifter och reklamintäkter.

Inför utgången av de två avtalen gav Trafik- och renhållningsnämnden 2011-01-18 kontoret i uppdrag att föreslå en strategi. Det här ärendet utgör en redovisning av det uppdraget.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Tillståndsavdelningen. Inom ramen för arbetet har även KPMG genomfört en konsultutredning på kontorets uppdrag (se bilaga). Under arbetets gång har samråd också skett med flera andra förvaltningar i staden.

Analys och konsekvenser

I det uppdrag som nämnden gav kontoret framhölls fullgod ersättning till stockholmarna, transparens, möjlighet att skilja reklam från nyttighet, samt utgångspunkten att reklam är en naturlig del av en modern stad.

Reklam, nyttigheter och offentliga rum

Reklam har sannolikt alltid varit en del av det offentliga rummet. Reklam i vid bemärkelse innefattar allt från skyltar utanför butiker och på fasader till information om förestående och pågående evenemang. Allt från ljusreklam på fastigheter till fristående reklampelare och reklamskyltar på offentlig plats. Fristående reklampelare och reklamskyltar kan också vara förenade med nyttigheter. I det här ärendet behandlas de sistnämnda kategorierna, det vill säga fristående reklam förenad med nyttigheter på offentlig plats. Det handlar bland annat om reklamtyor förenade med stadsinformationstavlor där staden disponerar tyor för samhällsinformation, reklamtyor förenade med låncykelstationer och reklamtyor förenade med offentliga toaletter.

Eftersom reklamen och nyttigheten utgör en installation på offentlig plats som avses finnas där under längre tid, så utgör den också ett tillägg i det offentliga rummet (i likhet med exempelvis offentliga toaletter, återvinningsstationer, teknikskåp, cykelställ, bänkar, telefonkiosker och liknande). Den blir då, utöver sin direkta funktion, en del av möbleringen av det offentliga rummet. Reklamen och nyttigheten utgör då både en funktion, ett ekonomiskt värde och ett tillägg i det offentliga rummet. Alla dessa aspekter ska kunna hanteras inom ramen för en strategi.

I stadens översiktsplan *Promenadstaden* (antagen av kommunfullmäktige 2010-03-15) slås det fast att staden ska fortsätta växa, även i de centrala delarna, och ett antal konsekvenser dras av detta. Bland annat slås det fast att konkurrensen om marken kommer att öka. Det slås också fast i översiktsplanen att de offentliga miljöerna får en allt större betydelse för stockholmarnas livskvalitet när staden växer och blir tätare. En hög ambitionsnivå ska gälla när det gäller utformningen och förvaltningen av gator, torg, parker och grönområden.

Inom både stadens *Framkomlighetsstrategi* (antagen av kommunfullmäktige 2013-01-28) och inom översiktplaneringen framhålls också konkurrensen om utrymmet och vikten av en framkomlig och tillgänglig stad. Kollektivtrafiken och gång- och cykeltrafikens framkomlighet framhålls, både som en nödvändighet för att hantera persontransporterna i en tätare stad, men också för att det bidrar till en levande och inbjudande stadsmiljö. Det ska i sin tur vägleda utformningen och planeringen av gaturummet.

Förutom reklamen så finns en rad andra tillägg som påverkar dessa målsättningar. Några av dessa påverkas dessutom av direkta uppdrag som kontoret ifrån

kommunfullmäktige. Bland annat uppdragen att underlätta och välkomna evenemang, möjliggöra fler uteserveringar och fler försäljningsplatser.

Några av de tillägg i det offentliga rummet som finns, och har funnits, i Stockholm är utomhusreklamen. Sedan drygt 20 år ryms merparten av utomhusreklamen inom ett par omfattande avtal, också innefattandes nyttigheter, som förvaltas av Trafikkontoret. Avtalen utgör således en del av den mer omfattande frågan om möbleringen av det offentliga rummet. De tillhandahåller en del av de nyttigheter som det offentliga rummet möbleras med, exempelvis toaletter och låncyklar. Samtidigt är reklamen i sig ett etablerat tillägg i det offentliga rummet.

Dessa avtal hanterar alltså endast några av de många tillägg som gör anspråk på det offentliga rummet. I takt med att Stockholm växer och staden blir tätare ökar konkurrensen om marken samtidigt som användningen av den offentliga plats som finns intensifieras. Anspråken på vad som ska erbjudas i det offentliga rummet ökar samtidigt som den tillgängliga ytan inte gör det, snarare tvärtom. Då ställs givetvis högre och högre krav på planering, underhåll och smarta lösningar för att möjliggöra ett offentligt rum i världsklass.

I dokumentation från tidigare genomförda (större och dokumenterade) processer i staden, liksom i kontorets nu genomförda inventering av frågeställningar kopplade till nuvarande avtal, framgår att det finns både positiva och negativa aspekter av reklam i det offentliga rummet. Det finns också ett antal aspekter som är specifika för reklam just på offentlig plats, eftersom denna innebär att reklambäraren också tar upp fysisk plats som potentiellt skulle kunna användas till annat.

De flesta aspekter som rör reklam i det offentliga rummet gäller också för reklam på offentlig plats, men det omvända gäller inte nödvändigtvis. Detta faktum gör det exempelvis svårt att jämföra reklamen i SL:s anläggningar (med undantag för väderskydden) och reklam på offentlig plats. Reklamen i SL:s anläggningar är oftast lämpligare att jämföra med fasadreklam, en företeelse som inte heller tar upp något fysiskt utrymme.

Exempel på möjliga positiva aspekter av reklam på offentlig plats är:

- den kan innebära att ett föränderligt inslag förs in i gaturummet som automatiskt tillför variation över tid
- reklamen kan, till följd av sin variation och föränderlighet över tid, bidra till en atmosfär av urbanitet.

- belysningen kan innebära ett trivsel- och trygghetsskapande inslag i gaturummet.

Exempel på möjliga negativa aspekter av reklam på offentlig plats är:

- reklambäraren utgör ett tillägg som, i likhet med andra tillägg, ökar belamringen av den offentliga platsen vilket kan påverka tillgänglighet, rumslighet, mängden intryck på en plats
- eftersom reklambäraren syftar till att dra till sig uppmärksamhet så påverkar den sådant som siktlinjer, intrycket av trädrader, samt kan påverka trygghet och orienterbarhet negativt (eftersom den syftar till att skymma sikten).
- mängden budskap, ”skyltfloran”, det vill säga mängden budskap och blandningen av olika budskap, kan ha en negativ påverkan på upplevelsen av en plats.
- vissa miljöer, som parker och gröna rum, kan påverkas negativt av att budskap eftersom platserna delvis syftar till att utgöra ”oaser”, och kontraster, till den urbana miljö de omges av.
- vissa kulturhistoriska miljöer kan påverkas negativt av reklam eftersom reklamens tidsbundenhet, och självklara strävan att dra till sig uppmärksamhet, motverkar andra strävanden att bevara en tidstypiskhet och dra uppmärksamheten till bebyggelsemiljön.

Avtalen som staden ingått innebär också att en större yta tas i anspråk än den yta som själva reklaminstallationen kräver. Detta eftersom reklamvärdet kräver att reklambäraren är synlig. Någonting som skymmer den minskar alltså omedelbart dess värde (något som går att utläsa av att den typ av avtal som ärendet berör ofta innehåller skrivningar där kommunen förbinder sig att verka för att andra installationer i reklaminstallationens omedelbara närhet inte ska etableras).

Det har också visat sig att det är svårt att finna platser som är optimala både ur reklam- och nyttighetssynpunkt. På samma sätt har det visat sig att det som kan vara en optimal plats för reklamen och/eller nyttigheten ur ett perspektiv, inte nödvändigtvis behöver vara det ur ett annat perspektiv.

Generellt kan konstateras att dessa frågor, oavsett vilken slutsats man drar i det konkreta fallet, innebär återkommande svårigheter i ärendehandläggningen kring olika tillstånd för den reklam och de nyttigheter som avtalen omfattar, något som i sin tur lätt leder till suboptimeringar. Konflikterna är reella och kan inte bortses ifrån. Däremot kan de sannolikt hanteras på ett bättre eller sämre sätt. Ett faktum

som obestridligen visar att att detta är ett reellt problem är att ingen avtalspart hittills fullt ut har lyckats uppfylla sina åtaganden i något av de båda avtalen.

Avtalens och nyttigheternas värde

1992-avtalet rymmer idag, i grova drag, följande nyttigheter: 20 toaletter (exklusive anslutning), stadsinformationstavlor, friaaffischeringsytorna och 500 + 500 papperskorgar. Genom avtalet tillförs också staden intäkter för reklamupplåtelseerna. En del av dessa återförs dock enligt avtalet till reklambolaget som ersättning för nyttigheterna (dock inte alla). Idag omfattar 1992- avtalet ca 430 reklambärare med ca 530 reklamtyor. Totalt innebär det omkring 1500 kvm reklamtya. Vid avtalets utgång ska installationerna avvecklas och platsen återställas.

2006-avtalet rymmer idag, i grova drag, ca 100 låncykelstationer med ca 1000 cyklar. Genom avtalet tillförs också staden intäkter för reklamupplåtelseerna. Idag omfattar 2006- avtalet drygt 150 reklambärare med drygt 300 reklamtyor. Totalt innebär det drygt 660 kvm reklamtya. Ett antal ytterligare låncykelstationer med tillhörande reklambärare bereds för närvarande inom kontoret. (Clear Channel Sverige AB har också, till skillnad från JCDecaux Sverige AB, ett antal reklambärare utanför avtalet med staden.) Vid avtalets utgång ska installationerna avvecklas och marken återställas, såvida inte staden vill överta låncykelstationerna.

Avtalens värde

Kontoret har också försökt att översiktligt värdera vad motsvarande nyttighet skulle kosta kontoret att producera själv. Slutsatsen är att avtalen motsvarar:

- en årlig avlastning i driftsbudgeten om ca 8-9 mnkr
- en avlastning i investeringsbudgeten motsvarande ca 20-25 mnkr
- genererar ca 3 - 4 mnkr årligen i upplåtelseintäkter

Vad gäller reklamintäkterna - alltså det stockholmarna kan sägas betala för nyttigheterna genom att upplåta sin offentliga plats - har kontoret fått utgå från grova uppskattningar i tillgängliga källor. KPMG har också, genom en analys av reklammarknaden och bolagens årsredovisningar, försökt uppskatta vilket utrymme som finns att förbättra stadens position i avtalen. KPMG:s uppskattning är att vinsten uppgår till ca 4 – 6 mnkr årligen. I olika källor har utomhusreklammarknaden i Stockholm uppgetts omfatta ca 40 – 50 mnkr årligen.

Nyttigheterna

Kontoret har också utvärderat de befintliga nyttigheterna. Kontorets samlade bedömning är att de befintliga nyttigheterna alla utgör ett mervärde. Alla de ingående nyttigheterna har dock också förbättringspotential som bör beaktas vid eventuella nya avtal. Det rör bland annat toaletternas utformning och placering, stadsinformationstavlornas administrering och låncykelstationernas placering.

Kontoret ser ett värde i att avtalen rymmer både mer kostsamma och mindre kostsamma nyttigheter, detta eftersom det ger en bättre möjlighet att undvika konflikter mellan reklamens och nyttighetens optimala placering. Kontoret ser också ett behov av att förändra organisationen avseende förvaltningen av de stadsinformationstavlor som idag inryms på reklambärare och administreras av trafikkontoret. En dialog med stadsledningskontorets kommunikationsstab har inletts kring detta.

Kontoret har också inventerat möjligheten att införa nya nyttigheter i avtalen. Kontorets bedömning är att nyttigheter som redan utgör tillägg till offentlig plats, och som inte naturligt ingår som en mindre del i ett större verksamhetsområde, är lämpliga. Exempelvis cykelpumpar, samt utvecklad användning av befintliga nyttigheter, exempelvis fler funktioner kopplade till toaletterna.

Juridiska aspekter och ekonomisk analys

Två utgångspunkter är viktiga att känna till i det följande. Innehållet i de avtal som ärendet behandlar, liksom avtalen i sig, befinner sig i skärningspunkten mellan flera lagstiftningar. Ingen av dessa lagstiftningar är heller skapade primärt för att behandla dylika avtal. Som redan konstaterats är också avgörande delar av de ekonomiska förutsättningarna inte direkt tillgängliga för staden.

Juridiska aspekter

Ianspråktagandet av offentlig plats regleras i ordningslagen. Utan att gå in på detaljer i lagstiftningen kan konstateras att kommunen av lagstiftningen har getts stort, men inte reservationslöst, utrymme att utifrån sina kompetensområden meddela föreskrifter och uppställa villkor för företeelser på offentlig plats. Det följer alltså naturligt av ordningslagen att de föreskrifter, policyer och villkorsdokument som ligger till grund för bedömningar och beslut i mångt och mycket utgår från ställningstaganden inom en rad andra kommunala områden.

Av det följer att riktlinjer och policys måste utformas och anpassas i relation till policydokument från en rad andra områden. Under de senaste 25 åren har också en rad omfattande arbeten genomförts inom Trafikkontoret och dess

upplåtelseverksamhet i syfte att skapa transparens samt underlätta likabehandling och tydlig information, samt ibland anpassa verksamheten till en föränderlig omvärld. Det dokument som fortfarande används aktivt är det ovan nämnda *Riktlinjer för reklam på offentlig plats*. Den typ av reklambärare som här behandlas berörs dock tämligen flyktigt i dokumentet. De konkreta riktlinjer som anges är i princip uteslutande av praktisk karaktär och är av samma slag som gäller för andra möbler i gaturummet. Undantaget är ambitionen att reklambäraren bör vara förenad med en nytthet för att minska belamringen.

Enligt plan- och bygglagen ska bygglov inte medges om användningen avviker från detaljplanen. Om en åtgärd inte uppfyller alla krav för att få bygglov kan ett tidsbegränsat bygglov medges i 5 + 5 år. Möjligheten att medge tillfälliga bygglov begränsades i och med en lagändring 2008. Konsekvenserna av denna lagändring kvarstod sedan när den nya plan- och bygglagen fastslogs. Tidigare kunde tillfälliga bygglov medges i större omfattning och under längre tid. Numera måste kommunen genomföra planändring efter 5 + 5 år, eller ej medge bygglov. Reklambärare på offentlig plats har hittills nästan undantagslöst haft tillfälliga bygglov i Stockholm. Eftersom lagstiftningen numera kräver att kommunen planändrar i de fall tillfälliga bygglov har förelegat 5 + 5 år, har också reklambärare erhållit bygglov (alltså ej tillfälliga sådana) vid några tillfällen. Stadsbyggnadskontoret har bedömt att eftersom reklambäraren innehåller samhällsinformation (stadsinformationstavlör) så används platsen i gaturummet till det den är avsedd för.

Avgiftslagen reglerar kommuners möjlighet att ta ut avgift i det aktuella fallet. Enligt lagen ska grunden för avgiften fastställas av kommunfullmäktige. Enligt lagen får kommunen inte ta emot någon kompensation - utöver den fastställda avgiften - för ett givet tillstånd till följd av vilken man äger rätt att ta ut avgift enligt avgiftslagen. Den fastställda avgiften, baserad på den taxa kommunfullmäktige fastställt, är den enda betalning/ersättning kommunen får ta emot. Avgiften får heller inte baseras på en föregående upphandling.

Eftersom de avtal som här behandlas kännetecknas av att de innehåller företeelser som kräver upplåtelse av offentlig plats, bygglov, samt någon form av nytthet som erbjuds, så är koncessionsavtal den form som används. Koncessionsavtal är ett tjänstekontrakt där ersättningen för tjänstens utförande består av rätten att utnyttja tjänsten, eller en kombination av denna rätt och betalning. I rätten att utnyttja tjänsten innefattas möjligheten att erhålla ersättning i form av betalning från de kunder som använder tjänsten. För att en koncession ska föreligga krävs också att aktören tar på sig en "betydande del" av den risk som är förknippad med

utnyttjandet av tjänsten. Tjänstekoncessioner är uttryckligen undantagna från upphandlingslagstiftningen och därmed förbundna EU- direktiv. Upphandlande myndigheter är dock skyldiga att iaktta de allmänna unionsrättsliga principerna, vilket bland annat innebär att myndigheten ska lämna insyn i processen när den tilldelar tjänstekoncessioner, detta för att inte någon ska vara exkluderad från att delta. I princip bör alltså kontraktet konkurrensutsättas, även om LOU:s strikta regelverk för hur detta ska gå till inte måste användas. Vi kan dock, till följd av EU-direktiv, vänta oss att en nationell lagstiftning som reglerar formerna för koncessionsavtal. Den lagstiftningen kommer dock att komma först om flera år. Någon närmare tidpunkt har varit svår att prognostisera. För närvarande pågår EU- parlamentets ”första läsning”.

Kontorets samlade slutsatser är att de lagstiftningar som aktiveras i samband med varaktiga reklambärare på offentlig plats inte är utformade för att hantera den typ av avtal som ärendet berör. Det innebär dock inte att dylika avtal är olagliga, men det försvårar hanteringen av dem betydligt.

Utvecklingen av plan- och bygglagen de senaste åren kommer att leda till att de reklambärare som ryms inom dylika avtal, eller har varaktiga upplåtelser kommer att mista sitt bygglov eller få ett tidbegränsat bygglov omvandlat till ett bygglov genom att de är förenade med en nytta. Det är alltså sannolikt inte möjligt att skilja reklambärare från nyttigheten inom ramen för ett avtal. Det kan däremot vara möjligt att inom avtalens ram hantera nyttigheter utan reklam om det sker på ett kontrollerat sätt (så att inte situationen med lånecykelavtalet upprepas).

Ekonomisk analys

I nämndens uppdrag till kontoret finns ett tydligt uppdrag att säkerställa att stockholmarna får fullgod ersättning för den reklamexponering man utsätts för på offentlig plats. I det ingick ett uppdrag att se över taxan för reklam på offentlig plats.

Det finns idag ingen etablerad metod för att bestämma taxans storlek. Taxan för upplåtelse av offentlig plats ska fastställas utifrån en rad parametrar som anges i lagen, bland annat sökandes nytta av ett givet tillstånd och kostnader för kommunen till följd av givet tillstånd. Nyttan av tillståndet, liksom kommunens kostnad, är dock avhängigt vilken strategi staden väljer för hanterandet av de nuvarande avtalen. Ska staden ingå tjänstekoncessionsavtal så kommer taxan dessutom att ingå som en kostnad i anbudsgivande företags kalkyl. Taxan kommunicerar då i praktiken med storleken på de nyttigheter som ett anbudsgivande företag kan erbjuda i ett avtal.



KPMG har också i sin rapport gjort en analys av avtalen ur ett mer affärsmässigt perspektiv. Kontoret har också övervägt ett antal delvis överlappande handlingsalternativ och kommit till liknande slutsatser. Kontoret bedömer att koncessionsavtal är den form som har bäst förutsättningar att säkerställa att stockholmarna får maximalt i utbyte mot den offentliga plats de upplåter för reklambärare.

Som beskrivits ovan bedömer kontoret att taxeinstrumentet är bristfälligt, dels till följd av att ingen bra metod för att fastställa denna finns, dels för att den komplicerade beslutsprocessen sannolikt skulle leda till att taxan alltid låg under de nivåer som vore befogade.

Reklammarknaden svänger och taxan skulle inte kunna vara så flexibel att den kunde följa med i dessa svängningar. Sannolikt skulle resultatet vara att taxan alltid låg under det som vore skäligt när marknaden nådde sina lägsta nivåer.

Idag domineras marknaden av de två aktörer som staden också har avtal med. Stockholm är en väsentlig marknad för dessa aktörer. Kontoret gör bedömningen att det är i Stockholms stads intresse att inte bidra till att någon av aktörerna slås ut från marknaden eller att marknaden stängs för eventuella nya aktörer. Idag har staden avtal med båda de aktuella aktörerna och kontorets bedömning är att det är av godo ur ett marknadsperspektiv.

Marknaden för utomhusreklam är och har varit en begränsad del av reklammarknaden, även om en viss uppgång har gått att skönja på senare tid. En stor förändring i utbudet kan få olika effekter. En drastisk minskning skulle sannolikt göra varje plats mer värdefull, samtidigt som reklamen skulle tvingas finna andra vägar, exempelvis på privata fastigheter. En ökning av antalet platser skulle istället urholka värdet på varje plats, både ur rent ekonomiskt perspektiv och ur potentiella annonsörers perspektiv. En stor konkurrens om uppmärksamheten till följd av ett stort utbud, minskar värdet på varje plats. Kontorets bedömning är att det varken är i stadens eller aktörernas intresse att värdet på de platser som upplåts urholkas.

Riktlinjer för reklam på offentlig plats

I nämndens uppdrag till kontoret fanns ett uppdrag att revidera det policydokument, *Riktlinjer för reklam på offentlig plats*, som legat till grund för handläggningen av reklamupplåtelser de gångna 12 åren. Direktivet var att en sådan revidering skulle ske utifrån utgångspunkten att reklam är en naturlig del av

en modern stad, samt att frågan om det ska vara nödvändigt att förena reklam och nyttighet ska ses över.

Frågan har två dimensioner, en praktisk och en juridisk. Den juridiska aspekten har redan diskuterats ovan. Den praktiska dimensionen återkommer ofta inom ramen för framtagandet av *Riktlinjer för reklam på offentlig plats*. Genom att förena reklambärare och nyttighet minskas teoretiskt belamringen av offentlig plats. Detta eftersom endast en plats behöver tas i anspråk istället för två (eller flera). Även om detta inte uttalas någonstans så minskar sannolikt också kravet på förening av nyttighet och reklamyta efterfrågan på löpande reklamplatser. (De flesta reklamföretag arbetar ju utifrån ett koncept med enbart reklambärare.)

För låncykelutbyggnaden uppkom problem för genomförandet till följd av att principen, som formulerats som en riktlinje i ett levande principdokument, skrevs in i ett avtal som inte medger någon flexibilitet. Kontoret anser därför att det är en god huvudprincip, men att väl motiverade undantag givetvis måste kunna göras. I framtiden bör staden dra lärdom av erfarenheterna från utbyggnaden av låncykelsystemet när man formulerar avtalstexten. Principer som är utformade för att vara riktningsgivande bör inte göras tvingande. För det behövs dock ingen revidering av riktlinjerna. De nu gällande riktlinjerna togs fram genom en bred, mellan två och tre år lång, process innefattande mer än 30 remissinstanser och har inte medfört några större problem annat än för utbyggnaden av låncykelsystemet. Det i sin tur berodde på avtalets konstruktion, snarare än på gällande riktlinjer.

Avtalsuppföljningen

Kontoret har kunnat konstatera ett antal förbättringsmöjligheter utifrån erfarenheterna av de två avtal ärendet berör. De avtal som här behandlas har varit relativt långa. I teorin kan detta göra det lättare för kommunen att generera mervärde inom ramen för avtalen. Det möjliggör en spridning av kostnader och risker över tiden för den andra avtalsparten, något som i sin tur kan minska behovet av marginaler och storleken på den "riskpremie" som staden får betala för att överföra risken.

Inom ramen för det här ärendet, liksom inom ramen för tidigare översyner, har dock slutsatsen blivit att kommunen inte har kunnat tillgodogöra sig dessa teoretiska fördelar. Det beror till stora delar på hur avtalsuppföljningen sett ut inom staden.

Eftersom dessa avtal inte är någon huvudsaklig uppgift för kommunen har staden inte lagt samma resurser på avtalets uppföljning som man sannolikt skulle ha gjort



om avtalen varit en del av den reguljära verksamheten. Avtalens olika delar och detaljer har istället, efter avtalstecknande, i stor utsträckning hanterats som reguljär verksamhet inom linjeorganisationen. Det i sin tur har lett till bristande samordning, bristande informationsspridning, tidsförluster och sannolikt kostnader för kommunen.

Två slutsatser har dragits baserat på ovanstående. För det första bör staden arbeta systematiskt med en avtalsgrupp där berörda verksamheter ingår och där uppföljningen av avtalen struktureras gemensamt. Sannolikt skulle det spara tid och energi, snarare än att kosta tid och energi, och det skulle underlätta för staden att få ut optimalt ur tecknade avtal. Det skulle också göra det lättare för staden att systematiskt samla kunskap och underlag för att möjliggöra bättre och mer välinformerade beslut i framtiden. För det andra bör avtalstiderna kortas. Det skulle sannolikt underlätta en aktivare avtalsuppföljning, samtidigt som det skulle göra det lättare att förena avtalen med en växande stad och en därför föränderlig verklighet. En ytterligare aspekt, som snarare är politisk och demokratisk än ekonomisk eller praktisk, är att långa avtalstider försvårar för stadens politiska ledning att påverka stadens utveckling över tid. Med kortare avtalstider skulle stadens ledning få fler tillfällen att ta ställning till hur staden utvecklas. Något som också kan vara lämpligt i en stad som är under snabb tillväxt och utveckling.

Kontorets slutsatser

Kontoret föreslår nämnden att uppdra åt kontoret att förbereda för tecknande av nya koncessionsavtal under upphandlingslika former vid båda de två avtalens utgång. Dessa bör utgå från de två typer av nyttigheter som dominerar de nuvarande avtalen, nämligen toaletter och låncyklar. Därutöver bör även mindre kostsamma nyttigheter inrymmas i båda upphandlingsprocesserna. Dessa skulle utgöras av stadsinformationstavlor, friaffischeringsytor och cykelpumpar. På så sätt möjliggörs finansieringen av de kostsammare delarna av nyttigheterna, samtidigt som det blir möjligt att inrymma nyttigheter utan reklamplats inom avtalens ram, något som i sin tur möjliggör ett bättre genomförande än vad som varit möjligt inom ramen för nuvarande avtal.

Det första avtal som går ut är 1992-avtalet, dominerat av toaletter. Avtalet rymmer idag ca 440 reklambärare, med totalt ca 540 reklamtor om omkring 1500 kvm. Majoriteten av dessa reklambärare rymmer en relativt enkel nyttighet i form av friaffischeringsytor och stadsinformationstavlor. Kontoret föreslår att ca 350 av dessa reklamplatser används som utgångspunkt för tecknande av nya avtal.

Det andra avtal som går ut är 2006- avtalet, som uteslutande består av låncyklarna. Avtalet rymmer idag drygt 150 reklambärare, med totalt drygt 300 reklamtor om drygt 650 kvm reklamyta. Alla dessa reklambärare är idag förenade med låncykelstationer. För att möjliggöra låncykelstationer även i lägen som är olämpliga för reklam, av kommersiella eller stadsmiljöskäl, föreslår kontoret att ett nytt avtal också innefattar de kvarvarande platserna från 1992-avtalet som utgångspunkt. På så sätt skapas två mer jämstora upphandlingsomgångar avseende antal reklamplatser. I båda upphandlingsomgångarna finns då också möjlighet att inrymma både mer och mindre kostsamma nyttigheter.

Låncykelsystemets infrastrukturkaraktär, med dess särskilda planeringsförutsättningar, har visat sig mer komplicerade att hantera. Kontoret avser därför inom ramen för den andra upphandlingsomgången införa ett mer innovativt moment, antingen som en del av förberedelserna för upphandlingen eller som en del av upphandlingen, för att därigenom också pröva om marknaden kan se nya lösningar för det reklamfinansierade låncykelsystemet, både vad gäller planeringsförutsättningar och möjligheten att växa och förändras i en stad och region i utveckling.

För att säkerställa att stockholmarna får maximal ersättning för den offentliga plats som upplåts för reklam föreslår kontoret att antalet reklamplatser ska vara en utslagsgivande faktor vid utvärderingen av anbuderna. Kontoret föreslår också att avtalstiderna förkortas i kommande avtal. Kontoret har laborerat med avtalstider om 7 – 10 år. Kontoret anser också att avtalen framgent ska vårdas av en avtalsgrupp där berörda verksamheter ingår, samt enligt en fastlagd plan.

Kontoret har i detta förslag betonat de aspekter som nämnden betonade i sitt uppdrag, nämligen fullgod ersättning till stockholmarna, transparens, möjlighet att skilja reklam från nytta, samt utgångspunkten att reklam är en naturlig del av en modern stad. Samtidigt ger tecknandet av nya avtal en möjlighet att inom ramen för avtalens utformning bättre ta hänsyn till stadsbild och funktion. Kontoret har också bedömt att förslaget till strategi lägger grunden för en mer systematisk avtalsuppföljning, en bättre kunskapsuppbyggnad i organisationen och förutsättningar att utveckla hanteringen av dessa frågor på sikt.

Tid- och handlingsplan

Kontoret bedömer att en upphandlingsgrupp bestående av relevant kompetens bör förbereda de två upphandlingarna enligt nedanstående tidplan.



Sommaren/hösten - förfrågningsunderlag förebereds (avtal 1)

Befintliga reklamplatser ska utvärderas ur stadsmiljö-, trafiksäkerhets-reklamperspektiv och förslag på omkring 350 platser som är tänkbara i ett nytt avtal ska identifieras.

Plan ska upprättas för fördelning av de nyttigheter som förenas med reklambärare.

Vintern – upphandlingen genomförs (avtal 1)

Annonsering och avtalstecknande (avtal 1)

2014/2015 – Implementering av avtal 1 och förberedelse för avtal 2

Eventuella överklaganden (avtal 1)

Tillståndprocesser (avtal 1)

Ledningsdragningar mm (avtal 1)

Utredning av ett framtida lånecykelsystem (avtal 2)

Befintliga reklamplatser ska utvärderas ur stadsmiljö-, trafiksäkerhets-reklamperspektiv och förslag på omkring 250 platser som är tänkbara i ett nytt avtal ska identifieras (avtal 2)

2016/2017

Annonsering och avtalstecknande (avtal 2)

Eventuella överklaganden (avtal 2)

Tillståndprocess (avtal 2)

Ledningsdragningar mm (avtal 2)

Trafikkontorets förslag

Trafik- och renhållningsnämnden föreslås besluta följande.

Trafik- och renhållningsnämnden uppdrar åt kontoret att förebreda nya avtal i enlighet med tjänsteutlåtandet.

Trafik- och renhållningsnämnden föreslås godkänna kontorets redovisning av uppdrag från 2011-01-18 och lägga ärendet till handlingarna.

Slut