Yttrande över promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning

21

LS 2017-0993

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-09-20

LS 2017-0993

Landstingsstyrelsen

Yttrande över promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet - ansvarsfrågor och samordning

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet - ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet - ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning. Promemorian är följden av ett tilläggsuppdrag till den tidigare utredning som landstinget redan har yttrat sig över. I tilläggsuppdraget utreds vilken aktör som ska ansvar för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. Stockholms läns landstings ansvar och uppdrag kräver säker kommunikation i de samhällsviktiga verksamheterna hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik. Ett väl organiserat, effektivt och systematiskt krisberedskaps- och säkerhetsarbete av hög kvalitet är nödvändigt i landstingets vardagliga arbete men även i kris eller i händelse av höjd beredskap.

Landstinget delar uppfattningen att en lösning behövs inom närtid, däremot måste finansieringsmodellen utvecklas ytterligare och förtydligas, då den saknar konsekvensbeskrivningar. Detta har i sin tur försvårat för landstinget att bedöma utredningens konsekvenser för den egna verksamheten, något som påpekades redan i tidigare remissyttrande.
Det är positivt till att medel inom det statliga anslaget för krisberedskap omfördelas för att på bästa sätt finansiera en gemensam lösning och på så sätt hålla kostnaden nere för användarna. Däremot måste staten beakta de kostnader som kan uppstå för exempelvis landsting för att ansluta egna kommunikationslösningar till det nya kommunikationssystemet. Den lösning som väljs måste baseras på och utgå från rätt effekt till lägsta kostnad. Inriktningen bör även vara att i första hand använda den infrastruktur och de system som de kommersiella aktörerna byggt upp och kontinuerligt uppdatera både hård- och mjukvara/tjänsteutbud.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 augusti 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet - ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

2017-08-21
LS 2017-0993

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Säkerhet och beredskap
Fredrik Bergengård

Landstingsstyrelsen

Yttrande över promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 augusti 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Regeringskansliet har genomfört utredningen Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) vilken har föreslagit en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet,

hälsa och försvar. Stockholms läns landsting har avgett ett yttrande avseende denna utredning genom beslut i landstingsstyrelsen den 30 maj 2017, LS 2017-0500.

Därefter beslutade Regeringskansliet om ett tilläggsuppdrag till nämnda utredning som ska analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. Det är nu detta tilläggsuppdrag som är föremål för remissbehandling av landstinget.

Förvaltningen konstaterar att utredningen föreslår en lösning som ska bygga på befintligt statlig ägd infrastruktur samt en betydande statlig kontroll och rådighet genom att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Terracom AB och Trafikverket utvidgade uppdrag. Enligt utredningen behöver en gemensam lösning komma på plats i närtid. Förvaltningen delar slutsatsen att tidsaspekten är viktig men bedömer dock att kostnadsbilden fortsatt är oklar och inte tillräckligt beredd, vare sig i huvudutredning eller i detta tilläggsuppdrag. När det gäller finansiering resonerar utredningen om att en del av det statliga anslaget för krisberedskap kan omfördelas för att delfinansiera den framtida lösningen, vilket förvaltningen ställer sig positiv till. Avseende statlig kontroll och styrning av infrastrukturen är förvaltningens syn att detta inte behöver vara lika med statligt genomförande. Den lösning som väljs måste baseras på och utgå från rätt effekt till lägsta kostnad.

Bakgrund
Regeringskansliet beslutade den 28 juli 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikations-lösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Utredningsuppdraget slutredovisades i mars 2017. Rapporten, Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) har remissbehandlats. Stockholms läns landsting har avgett ett yttrande genom beslut i landstingsstyrelsen den 30 maj 2017, LS 2017-0500.

Regeringskansliet beslutade den 17 mars 2017 om ett tilläggsuppdrag för utredningen. Detta uppdrag omfattade att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning samt att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur skulle kunna utgöra en del av lösningen och hur ett effektivt samutnyttjande av denna infrastruktur ska kunna upprättas. Utredaren överlämnade i maj rapporten Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning till Regeringskansliet.

Utredaren föreslår sammanfattningsvis att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, det statliga bolaget Teracom och Trafikverket inom ramen för sina olika roller tilldelas uppdrag att kravställa, utöva tillsyn, etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen.

Utredningen påvisar att det finns betydande fördelar med noggrann fördelning och tydliggörande av lämpliga roller. Det gäller ansvar för kravställning, kontroll och tillsyn, och att dessa uppgifter hålls organisatoriskt skilda från de mer operativa och verkställande delar som kan fullgöras av en mer marknadsnära statlig aktör. Det anges att en sådan renodling ligger väl i linje med den utveckling som skett inom statsförvaltningen och säkrar till exempel förutsättningarna för mer oberoende tillsyn.

När det gäller frågan om ett mer effektivt samutnyttjande av befintlig infrastruktur menar utredaren att förbättrad samordning och ett mer systematiskt nyttjande av befintlig och framtida statlig transmission innebär en effektivisering av statliga fiber- och radiolänkresurser. Det kan ses som naturligt att staten effektiviserar sina egna resurser. Effektivisering uppnås genom samlad och långsiktig planering av resurser och åtaganden. Sådan samordning ger även ökad statlig kontroll och rådighet, vilket är en viktig förutsättning för att uppnå eftersträvad säkerhet och tillgänglighet i kommunikationslösningen.

Utredningen anger slutligen att man i sina kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting och enskilda kommuner även diskuterat förutsättningar för lokala och kommunalt ägda resurser, som stadsnät, att kunna spela en roll i en offentligt förfogad kommunikationslösning. Utredningen har av tidsskäl inte fördjupat frågan i denna rapport.

Överväganden
Stockholms läns landstings ansvar och uppdrag kräver säker kommunikation. Hälso- och sjukvård och kollektivtrafik är samhällsviktiga verksamheter. Landstinget är även regionplaneorgan vad gäller användningen av mark- och vattenområden. Detta breda uppdrag kräver ett väl organiserat, effektivt och systematiskt krisberedskaps- och säkerhetsarbete av hög kvalitet både i vardag, kris eller i händelse av höjd beredskap.

Förvaltningen delar promemorians bedömning att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll och

rådighet samt att en lösning behövs i närtid. Även om tidsaspekten är viktig är förvaltningens uppfattning dock att finansieringsmodellen måste utvecklas ytterligare och förtydligas så att konsekvenserna för bl.a. landsting kan bedömas. Frågan är inte tillräckligt beredd vare sig i denna promemoria eller i Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7). Det finns en betydande osäkerhet i hur den slutgiltiga kostnadsbilden blir. Förvaltningen ställer sig positivt till att medel inom det statliga anslaget för krisberedskap omfördelas för att på bästa sätt finansiera en gemensam lösning och på så sätt hålla kostnaden nere för användarna. Staten bör i det fortsatta arbetet beakta de kostnader som kan uppstå för t.ex. landsting för att ansluta egna kommunikationslösningar till det nya kommunikationssystemet.

Avseende statlig kontroll och styrning av infrastrukturen är förvaltningens syn att detta inte behöver vara lika med statligt genomförande. Den lösning som väljs måste baseras på och utgå från rätt effekt till lägsta kostnad. Som landstinget påpekade i sitt yttrande över Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) bör statens inriktning vara att i första hand använda den infrastruktur och de system som de kommersiella aktörerna byggt upp och kontinuerligt uppdatera både hård- och mjukvara/tjänsteutbud. Sedan kan finnas behov av att komplettera den kommersiella infrastrukturen, men det är sammantaget en mer kostnadseffektiv lösning.

Vidare delar förvaltningen utredningens uppfattning att Rakel och en utvecklad kommunikationslösning bör samordnas när det gäller ansvar, investeringar, drift och underhåll.

Det är väsentligt att både hälso- och sjukvårdens samt kollektivtrafikens behov beaktas i en framtida lösning och tillvaratas i det föreslagna nationella användarrådet.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att avge yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Carl Rydingstam
Chef ledningsstaben

Beslutsexpediering:
Akt
Justitiedepartementet
SLL Säkerhet och beredskap

Godkänd av Malin Frenning, 2017-09-15

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-09-26

LS 2017-0993

Justitiedepartementet
Ju2017/04517/SSK

Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning (JU2017/04517/SSK).

Stockholms läns landsting delar promemorians bedömning att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll och rådighet samt att en lösning behövs i närtid. Även om tidsaspekten är viktig är landstingets uppfattning dock att finansieringsmodellen måste utvecklas ytterligare och förtydligas så att konsekvenserna för bl.a. landsting kan bedömas. Frågan är inte tillräckligt beredd vare sig i denna promemoria eller i Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7). Det finns en betydande osäkerhet i hur den slutgiltiga kostnadsbilden blir.

Landstinget ställer sig positivt till att medel inom det statliga anslaget för krisberedskap omfördelas för att på bästa sätt finansiera en gemensam lösning och på så sätt hålla kostnaden nere för användarna. Staten bör i det fortsatta arbetet beakta de kostnader som kan uppstå för t.ex. landsting för att ansluta egna kommunikationslösningar till det nya kommunikationssystemet.

Avseende statlig kontroll och styrning av infrastrukturen menar Stockholms läns landsting att detta inte behöver vara liktydigt med statligt genomförande. Den lösning som väljs måste baseras på och utgå från rätt effekt till lägsta kostnad. Som landstinget påpekade i sitt yttrande över Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) bör statens inriktning vara att i första hand använda den infrastruktur och de system som de kommersiella aktörerna byggt upp och kontinuerligt uppdatera både hård- och mjukvara/tjänsteutbud. Sedan kan finnas behov av att komplettera den kommersiella infrastrukturen, men det är sammantaget en mer kostnadseffektiv lösning. Vidare delar landstinget utredningens uppfattning att Rakel och en utvecklad kommunikationslösning bör samordnas när det gäller ansvar, investeringar, drift och underhåll.

Stockholms läns landsting poängterar att det nationella användarråd som föreslås att inrättas under ledning av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap måste beakta såväl hälso- och sjukvårdens perspektiv som kollektivtrafikens.

Sammanfattning

Bakgrund

Aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar använder idag det talbaserade Rakelsystemet för samband och ledning. För att lösa sina uppgifter i vardagen och under olyckor, kris och svårare förhållanden i hela hotskalan, krävs tillgång till ett väl fungerande och säkert kommunikationssystem som även omfattar datakommunikation. Utredningens överväganden och förslag i denna rapport utgår från mer avgränsade frågeställningar i ett tilläggsuppdrag till utredningen. De ytterligare ställningstaganden som utredningen nu gör tar därvid sin utgångspunkt i den tidigare rapporteringen *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds 2017:7.

Tilläggsuppdraget

Tilläggsuppdraget omfattar att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta en utvecklad och säker kommunikationslösning. I uppdraget ingår att tydliggöra hur befintlig statlig infrastruktur kan utgöra en del av lösningen och vilka för- och nackdelar ansvarighet genom olika aktörer, som ett statligt bolag jämfört med en myndighet, kan innebära.

Utredningen ska vidare analysera hur en ansvarig aktör kan säkerställa effektivt samutnyttjande av befintlig statlig bredbandsinfrastruktur för att ett stamnät ska kunna upprättas som en del av en utvecklad och säker kommunikationslösning.

Överväganden och förslag

Ändrade förutsättningar i samhälle och omvärld ökar behovet av att utveckla en säker dedikerad kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Lösningen behövs i närtid och bör enligt utredningens bedömningar därför, i vart fall inledningsvis, bygga på etablerade statliga aktörer och strukturer. Infrastruktur, kompetens och andra resurser ska tillvaratas, bl.a. i anslutning till statliga transmissionsresurser och det befintliga kommunikationssystemet Rakel. Kraven på statlig rådighet och kontroll över lösningen ska tillgodoses.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, det statliga bolaget Teracom och Trafikverket inom ramen för olika roller tilldelas uppdrag att kravställa, tillsyna, etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen. Förslagen innebär i punktform att

- MSB med stöd av nationellt användarråd samordnar samhällsaktörernas behov, utformar samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet samt utövar tillsyn över att lösningen möter uppställda krav. Uppdraget regleras i myndighetens instruktion.
- Teracom tilldelas en helt ny roll med samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta lösningen samt därtill knutna uppdragsmål av operativ och marknadsnära karaktär. Däri ingår etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösning och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer. Uppdragsmålet fastställs i bolagsordningen. Bolaget leder ett driftråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.
- Trafikverket ges ansvar att bistå med grundläggande transmission genom nationellt stamnät med utgångspunkt i eget optonät, våglängds- och IP-nätsresurser, vid behov kompletterade med kapacitet från Affärsverket svenska kraftnät, Teracom med flera aktörer. Uppgifterna regleras i Trafikverkets och vid behov Affärsverket svenska kraftverks instruktioner.

Utredningen ser i allt väsentligt betydande fördelar med noggrann fördelning och tydliggörande av lämpliga roller. Det gäller ansvar

för kravställning, kontroll och tillsyn, och att dessa uppgifter hålls organisatoriskt skilda från de mer operativa och utförande delar som kan fullgöras av en mer marknadsnära statlig aktör. Sådan renodling ligger väl i linje med den utveckling som skett inom statsförvaltningen och säkrar t.ex. förutsättningarna för mer oberoende tillsyn.

En anknytande rollfördelning bör även diskuteras beträffande nu gällande ansvarsuppgifter inom Rakelsystemet. Mycket talar för att Rakel och en utvecklad kommunikationslösning bör samordnas då det gäller ansvarighet, investeringar, drift och underhåll.

Förbättrad samordning och ett mer systematiskt nyttjande av befintlig och framtida statlig transmission innebär en effektivisering av statliga fiber- och radiolänkresurser. Utredningen förslag innebär att Trafikverkets ges ett mer varaktigt uppdrag för detta. Det gör det möjligt att långsiktigt nyttja resurserna också för ett stamnät inom den statliga kommunikationslösningen.

Finansiella aspekter

Finansiella effekter uppstår för såväl statsbudget som för Teracom, de prövas i skilda processer och vid olika tidpunkter. Samtidigt ges möjligheter att nyttja omfattande befintliga resurser i bolaget och att utveckla de affärsmässiga synergier som anläggningstillgångar, kompetens och närhet till marknad kan innebära i den operativa driften. Det bidrar till målet att nå ut med mobilt bredband i glesbygd, ökar kommunikationssäkerheten i glesbygd och genererar intäkter till bolaget, vilket är positivt ur samhällsekonomisk synvinkel. En förutsättning för sådana affärsmässiga åtaganden är de säkerhetsmässiga bedömningar som behöver göras och att bolagets fokus kan upprätthållas på av riksdagen beslutade samhällsmål.

Koordinerad fördelning av verksamhetsuppgifter, investering och reinvestering behöver ske mellan Rakel och den framtida kommunikationslösningen. Det underlättar en planerad övergång mellan systemen och i mellantiden hantering av restvärden, drift och underhåll, kundstöd och utformning av abonnemang och abonnemangskostnader.

Återrapportering – kontrollstation

Utredningen har i huvudrapporten beskrivit den plan för utbyggnad som förordas utifrån successivt bedömda behov, kravuppfyllnad och tillgängliga resurser. Lösningen förutsätter efter grundläggande startbesked en mer detaljerad planerings- och etableringsfas. Startbeskedet rymmer i sig ett antal delkomponenter som behöver koordineras. Det gäller reglering av samhällsuppdrag till bolaget, nödvändiga instruktionsändringar, reglering av användarkrets, tilldelning av spektrum samt etablering av erforderliga samordningsinstrument. Grundläggande förutsättningar i form av kärnnät, stamnät, inledande utbyggnad av radionät samt avtal om roaming i allmänt nät kan därefter ligga till grund för en samlad kontrollstation efter en inledande tvåårsperiod.

Konsekvenser

Utredningen begränsar sina bedömningar till de konsekvenser som ett tydliggörande av associationsformen för huvudmannaskap över lösningen samt samordning av statliga bredbandsresurser för ett stamnät innebär. Konsekvenserna kan i huvudsak rubriceras som tidsmässiga, finansiella, förmåge- och kompetensmässiga. Därtill kan komma skillnader avseende formerna för styrning, insyn och transparens i verksamheten samt de eventuella indirekta marknadseffekter som kan uppstå.

Utredningens förslag innebär att en betydande del av finansieringen för kommunikationslösningen hanteras inom ramen för Teracoms bolagsekonomi. Det innebär mindre belastning på statsbudgeten, men innebär självfallet ändå att statens samlade finansiella åtaganden blir likartade som om lösningen fullt ut hade genomförts genom en statlig myndighet.

Utredningen gör bedömningen att samordning av statliga bredbandsresurser som stöd för lösningen ger positiva effekter och att eventuella marknadsstörningar kan bedömas som ringa. Det kan ses som naturligt att staten effektiviserar sina egna resurser. Effektivisering uppnås genom samlad och långsiktig planering av resurser och åtaganden. Sådan samordning ger även ökad statlig kontroll och rådighet, vilket är en viktig förutsättning för att uppnå eftersträvad säkerhet och tillgänglighet i kommunikationslösningen.