Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-05-23

LS 2017-0500

Landstingsstyrelsen

Yttrande över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över departements-promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande samt landstingsrådsberedningens motivering

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting ansvarar för samhällsviktiga verksamheter som hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. 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 i vardag, i kris eller i händelse av höjd beredskap. I promemorian ”Kommunikation för vår gemensamma säkerhet” ser landstinget stora brister i utredningens centrala antaganden där analys och beräkningar är felaktiga eller otillräckliga.

I landstingets arbete är säker kommunikation nödvändig då täckning behöver säkerställas för vissa underjordiska eller otillgängliga områden, som tunnelsystem och inom sjukhus. Tunnelbanan med ledningscentraler och kringfunktioner är samhällsviktig och kan i sig bidra till att hantera en kris som en katastrof eller ett attentat. Den 7 april 2017 skakades Sverige och Stockholm av ett terrordåd som satte samhällets säkerhetsrutiner på

prov. Vid terrorattentatet i hjärtat av Stockholm genomförde landstingets medarbetare i sjukvård och kollektivtrafik enorma insatser. Situationen krävde ett samspel mellan berörda aktörer som ambulanspersonal, t-banans trygghetssamordnare, polis med flera. Det var tydligt och erfarenheten leder till slutsatsen att staten måste ta ansvar för att säkerställa en säker och väl fungerande kommunikation. Departementspromemorian har förbisett detta samspel. På sjukhus och i tunnelbanan verkar inte enbart landstingets verksamheter, utan även Polismyndigheten, räddningstjänsten, Kriminalvården och Säkerhetspolisen. Vid sådana situationer där flera olika aktörer berörs är det nödvändigt med ett gemensamt kommunikationssystem, snarare än ett separat blåljusnät där de olika aktörerna har egna frekvenser som gör verksamheterna mer sårbara.

Utredningen har inte heller tagit tillräcklig lärdom av de problem som vi idag ser med nuvarande Rakel-system och varför de uppkommit. Ett litet eget statligt system som Rakel har inte i samma utsträckning som kommersiella system uppdaterats och utvecklats. Detta trots att Rakel har kostat stora summor för användare och staten.

I likhet med styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting, anser landstinget att statens inriktning borde 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.

Ansvars- och kostnadsfördelning för kommunikationssystemen behöver klargöras. Departementspromemorians förslag till finansieringsmodell behöver utvecklas ytterligare och förtydligas, då den saknar konsekvensbeskrivningar. Det har försvårat för landstinget att bedöma utredningens konsekvenser för den egna verksamheten. Staten bör i det fortsatta arbetet beakta de kostnader som kan uppstå för landsting och kommuner att ansluta egna kommunikationslösningar till det nya kommunikationssystemet. Det gäller såväl i det vardagliga arbetet som för kommunikation, samverkan och ledning i krisberedskap liksom vid hantering av olyckor och mer omfattande händelser i hela hotskalan. Utredningen underskattar kraftigt investeringskostnaderna för landstinget om vi tvingas utgå ifrån ett separat blåljusnät, vilket kan röra sig om miljardbelopp. Det berörs inte eller tas hänsyn till i promemorian. Det är landstingets uppfattning att utredningen felbedömer kapacitet, sårbarhet, beroendet av nationell roaming och genomförandetid.

Departementspromemorian framhåller att aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar i dag har påtagliga och ökande behov av ett tillförlitligt och säkert system för mobil datakommunikation. Samtidigt blir tillgång till information och kommunikation i hela vårdkedjan mer avgörande för en säker vård. Teknikutvecklingen inom hälso- och

sjukvården går snabbt och behovet av säkra mobila beslutstöd nära vården ökar. Utvecklingen innebär även att känslig information med personuppgifter behöver utbytas. I detta sammanhang vill landstinget även påpeka brister i det faktaunderlag som utredningen har utgått ifrån. Gällande IT-stöd för landstingets ambulansverksamheter beskriver departementspromemorian att det ej drivs i projektform. I Stockholms läns landsting är emellertid ett sådant system infört och driftsatt. Information om patienten skickas i realtid för att förbereda vårdgivaren inför att ambulansen kommer in till sjukhuset.

Med ovanstående förtydliganden och preciseringar, hänvisas och åberopas till landstingsdirektörens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 25 april 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-04-25

LS 2017-0500

Handläggare:
Fredrik Åstedt

Landstingsstyrelsen

Yttrande över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7)

Ärendebeskrivning

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 25 april 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Regeringskansliet beslutade den 28 juli 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Landshövding Gunnar Holmgren förordnades samtidigt

som särskild utredare. Utredaren överlämnade den 8 mars 2017 sin slutrapport Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7) till inrikesministern.

Utredaren anser sammanfattningsvis att:

- en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll och rådighet,
- en robust, dedikerad samhällslösning med avsatt spektrum ger basal kapacitet för aktörernas datakommunikation, på sikt även för talkommunikation,
- ett utökat samhällsnät kan ge ökade förutsättningar att nå regeringens bredbandsmål i glesbygd,
- kompletterande samverkan med kommersiella operatörer kan ge ökad redundans, täckning och kapacitet,
- ett utökat samhällsnät innebär initialt mer omfattande kostnader än kommersiella alternativ, men ger långsiktig samhällsnytta,
- en lösning kan utvecklas etappvis med löpande värdering och successiva beslut. Det ger möjligheter att balansera kraven på samhällskontroll, funktionalitet och ekonomi.

Förvaltningen delar bedömningen att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll. Förvaltningen anser dock att departementspromemorians förslag till finansieringsmodell behöver utvecklas ytterligare och även förtydligas så att konsekvenserna för bl.a. landsting kan bedömas. 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. Förvaltningen lämnar i förslaget till yttrande även specifika synpunkter på avsnitt i departementspromemorian.

Bakgrund

Departementspromemorian framhåller att aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar idag har påtagliga och ökande behov av ett tillförlitligt och säkert system för mobil datakommunikation. Det gäller såväl i det vardagliga arbetet som för kommunikation, samverkan och ledning i krisberedskap som för hantering av olyckor och mer omfattande händelser i hela hotskalan. Det nuvarande samhällsnätet för Rakelsystemet avser främst talkommunikation och har alltför begränsad kapacitet för mobil dataöverföring. Rakel behöver därför kompletteras och på sikt helt ersättas med ett modernare system som kan hantera även realtidsöverföring av data och rörliga bilder. Samhällsutveckling och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar ökar kraven på att utveckla en lämplig mobil och säker lösning.

Departementspromemorian konstaterar att ett flertal av landstingen har anordnat egna lösningar för mobil datakommunikation, som även används i anslutning till ambulansverksamheten. Det handlar i betydande utsträckning om system för mobil tillgänglighet till journalsystem och andra databaser.

Departementspromemorian föreslår att en hybridlösning mellan staten och en eller flera kommersiella operatörer utvecklas snarast för säker mobil, ip-baserad tal- och datakommunikation för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. En samlad lösning med långtgående statlig rådighet eftersträvas. Kommunikationslösningen föreslås vara tydligt normerad, dvs. användas av utpekade aktörer och i de verksamheter som staten fastställer. Förslaget till lösning omfattar utveckling av säkra statliga kärn- och stamnät med betydande fiber- och radiolänkinfrastruktur. Därtill föreslås uppbyggnad/förtätning i prioriterade områden av radioaccessnät under statlig kontroll och rådighet med förfogande över dedikerat frekvensutrymme om 2×10 MHz i 700 MHz-bandet för verksamhetskritisk datakommunikation. Resterande delar av bandet bör utanordnas till marknaden med väl avvägda villkor. Dessa kan och bör avse bredbandstäckning i glesbygd och prioritet för samhällsaktörers kommunikation i allmänt nät. På sikt bör vid behov även ytterligare spektrumresurs kunna avsättas för samhällsaktörernas talkommunikation, i takt med att nuvarande Rakelsystem fasas ut. Staten föreslås samverka med en eller flera kommersiella operatörer genom överenskommelser om nationell roaming, som sammantaget med den statligt dedikerade lösningen ger god täckning, kapacitet och redundans för samhällsaktörernas mobila tal- och datakommunikation. Statligt etablerad radioinfrastruktur i glesbygd och andra prioriterade områden möjliggör även inplacering av kommersiella operatörers aktiva utrustning. Kommunikationslösningen kan därmed bidra till att samhällets bredbandsmål kan nås.

Givet dagens kostnader för Rakel och kommersiella mobila abonnemang bedömer promemorian att förslagen inte medför påtagliga fördyringar för kommuner och landsting.

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.

Rakel används i dag inom landstinget i en icke obetydlig omfattning – cirka 600 abonnenter fördelade på ambulanssjukvård, jourläkarbilar, helikopterflygplatser, tjänstemän i beredskap, fastighetsdrift, vissa delar inom kollektivtrafiken, akutsjukhusens katastrofledningar och ledningsfunktioner, den slutna rättspsykiatriska vården och ordningsvaktsorganisationen.

Förvaltningen delar departementspromemorians bedömning att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll. Förvaltningens överväganden i övrigt framgår av landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Ärendet har beretts i samråd med trafikförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Carl Rydingstam
Chef ledningsstaben

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-05-30

LS 2017-0500

Justitiedepartementet

Yttrande över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7)

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (Ds 2017:7).

Sammanfattning

Stockholms läns landsting delar departementspromemorians bedömning att en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll. Landstinget framhåller dock vikten av att förslaget till finansieringsmodell utvecklas ytterligare och förtydligas så att konsekvenserna för bl.a. landsting kan bedömas. 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.

Specifika synpunkter på avsnitt i departementspromemorian

Avsnitt 2.2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Stockholms läns landsting delar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps bedömning att täckning behöver säkerställas för vissa underjordiska eller otillgängliga områden, som tunnelsystem. Landstinget önskar i sammanhanget lyfta att ansvars- och kostnadsfördelning behöver klargöras. Landstinget har många komplexa anläggningar som ur ett allmänt säkerhetsperspektiv behöver inomhustäckning. I t.ex. sjukhus och tunnelbanan verkar inte bara landstingets verksamheter utan även Polismyndigheten, räddningstjänsten, Kriminalvården och Säkerhetspolisen. Landstinget menar att det är en statlig angelägenhet att säkerställa täckning där så behövs.

Avsnitt 3.1.2 Aktuell lägesredovisning

Stockholms läns landsting delar departementspromemorians uppfattning att hot även riktar sig mot det civila samhällets infrastruktur och inte enbart mot Försvarsmakten. I detta sammanhang vill landstinget särskilt peka på tunnelbanan med vidhängande ledningscentraler och

kringfunktioner. Tunnelbanan är samhällsviktig och kan i sig bidra till att hantera en kris eller förvärra en sådan om den utsätts för en antagonistisk hotaktör. Vid insatser i detta trafiksystem är det önskvärt och skulle bidra till effektivare hantering om samtliga aktörer använder samma kommunikationssystem.

Avsnitt 3.2 Akutsjukvårdens framtida perspektiv
Stockholms läns landstings verksamhet omfattar all hälso- och sjukvård. Det akuta omhändertagandet förändras och möjligheter att vårda patienter i hemmet utvecklas och blir alltmer avancerat. Det innebär att tillgång till information och kommunikation i hela vårdkedjan är avgörande för en säker vård. I den förändrade vårdstukturen ställs stora krav på säkert utbyte av information, samt på att informationen finns tillgänglig hos patienten. Teknikutvecklingen inom hälso- och sjukvården går snabbt och behovet av säkra mobila beslutstöd nära vården ökar. Utvecklingen innebär även att känslig information med personuppgifter behöver utbytas.

Säker kommunikation med möjlighet till utbyte av information i det dagliga arbetet är grunden för att den katastrofmedicinska beredskapen ska kunna upprätthållas. Ur ett katastrofmedicinskt perspektiv är det avgörande att kunna kommunicera med vårdgivare oavsett var vården bedrivs, eftersom hela hälso- och sjukvårdssystemet omfattas. Ett decentraliserat vårdsystem ställer därför stora krav på den katastrofmedicinska beredskapen som ska kunna samordna och leda vården vid en allvarlig händelse.

Stockholms läns landsting önskar påpeka att det IT-stöd för landstingets ambulansverksamhet som beskrivs i departementspromemorian inte längre drivs i projektform. Systemet är infört och driftsatt. Landstinget ställer sig frågande till påståendet att stödet har bristande tillgänglighet och tar gärna del av de faktaunderlag som utredningen baserar sitt påstående på.

Stockholms läns landsting vill i sammanhanget framhålla ytterligare framtida perspektiv gällande akutsjukvården. Telekommunikationer är oerhört viktiga för exempelvis smittskyddsverksamheten i en utbrottssituation. I nuläget används mobil växelanknytning och direktlinjer via Telia. Vid en kris eller katastrofhändelse som påverkar telekommunikationer, samtidigt som ett eventuellt utbrott av smitta, kan händelsen medföra omfattande konsekvenser.

Inom sjukhusen finns vidare behov av att kunna kommunicera vid olika typer av händelser som drabbar många verksamheter samtidigt. Vid t.ex. brand, elavbrott, IT-avbrott eller pågående våldshandling är det viktigt att ett sjukhus krisledning snabbt kan bilda sig en uppfattning om händelsens

art och utbredning och därigenom sätta in rätt typ av insatser gällande brandskydd, fastighetsdrift, internservice och säkerhet. Inom ambulans- och ambulanshelikopterverksamheten är kravet på snabb och korrekt information avgörande för den operativa verksamheten ute på olycksplatsen.

Inom avancerad sjukvård i hemmet (ASIH) är fungerande kommunikation mellan personal ute på fältet och på sjukhusen en mycket viktig del av patientsäkerheten. Framtidens sjukvård kommer i all större utsträckning att bedrivas i bostaden och detta ställer högre krav på säker och robust infrastruktur inom IT, telefoni och radiolänk.

Vid en stor samhällsstörning är det viktigt att kunna säkerställa information till dem som ska leda och prioritera transporterna av kritiska förnödenheter. Sjukvårdsartiklar, mediciner, organ, blod, tvätt, reservdelar, drivmedel, mat m.m. omsätts flera gånger per dygn. Vid en långvarig samhällsstörning är det därför av största vikt att kommunikationen mellan dem som ansvarar för försörjningen av kritiska förnödenheter fungerar.

Avsnitt 4.1 Bakgrund
Stockholms läns landsting ser fördelar med att en framtida säker kommunikationslösning på sikt görs obligatorisk för definierade användargrupper. Landstinget ser positivt på vidare utredning av frågan.

Avsnitt 4.2 Rakelsystemets användarkrets
Inom Stockholms läns landsting är i dag användarkretsen vidare än den som beskrivs i departementspromemorian. Rakel används idag av funktioner och verksamheter som alla enskilt eller i samverkan behövs för att säkerställa sjukvård och kollektivtrafik som samhällsviktig verksamhet.

Avsnitt 4.3 Användarkrets ny kommunikationslösning
I departementspromemorian framhålls att landsting har uppgifter vid extraordinär händelse och höjd beredskap. I övrigt beskrivs landsting som kommunal verksamhet och landstingets verksamhet förefaller saknas som användarkrets för ny kommunikationslösning. Stockholms läns landsting finner detta olyckligt. Den nya kommunikationslösningen bedöms komma att ha samma användningsområden som Rakel har idag inom Stockholms läns landsting, dvs. ambulanssjukvård, jourläkarbilar, helikopterflygplatser, tjänstemän i beredskap, fastighets- och drift, akutsjukhusens katastrofledningar och ledningsfunktioner, slutna rättspsykiatriska vården. Ytterligare användare kan förväntas i framtiden då mobila IT-lösningar för vård och omsorg förväntas öka stort.

Avsnitt 4.3.2 Statliga aktörer (tågradio)
Stockholms läns landsting önskar lyfta följande. Landstinget har idag ett eget Tetrasystem, ”Trafikradion”, som används för all upphandlad kollektiv landtrafik, dvs. tunnelbanan, bussar, lokaljärnvägar (Roslagsbanan och Saltsjöbanan) och spårvagnstrafiken. Även kollektivtrafikens trygghetsresurser – ordningsvakter, trygghetsvärdar och servicevärdar – använder trafikradiosystemet. Så gör även de servicefordon på både spår och väg som entreprenörer använder. Trafikradion har cirka 5 500 terminaler i drift.

Stockholms läns landsting tillhandahåller i dagsläget en egen separat infrastruktur som möjliggör inomhustäckning för Rakel och Trafikradio i bl.a. tunnelbanan, Citybanan och spårtunnlar på lokalbanor. En av utgångspunkterna för landstingets egna system har varit och är fortsatt rådigheten, dvs. att med egna medel och beslut direkt kunna påverka t.ex. funktionalitet, kapacitet och optimeringar, samt införande av specialfunktioner/integrationer på spårgående fordon.

Inomhustäckning i kollektivtrafikanläggningar är redan etablerad. Systemet har en kvarvarande teknisk och ekonomisk spektrumstrategisk livslängd till år 2026. Mot denna bakgrund har kollektivtrafiken behov av – på samma sätt som för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar – att på sikt ersätta sitt system med en ny lösning/funktion. Stockholms läns landsting anser att kollektivtrafikens trafiksäkerhetsmässiga radiobehov för spårtrafiken behöver lyftas särskilt så att dessa inte sammanblandas med de behov som aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar har. Om man utgår ifrån att radiosystemet för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar i krislägen kan vara mer intressant att störa ut jämfört kollektivtrafikens system får man också en ny s.k. överförd hotbild mot kollektivtrafiken om alla finns i ett och samma nya system. Med ovan sagt anser landstinget dock att kollektivtrafikens nya trafikradiosysten bör kravställas med samma krav på redundans och säkerhet som ett nytt system för säker kommunikation, dvs. att det bör tas fram i nära samarbete med den som har uppdraget att utveckla det nya systemet för säker kommunikation.

Stockholms läns landsting har i dagsläget inget samarbete med Trafikverket om meranvändning av deras ”tågradio” GSM-R (MobiSIR). Dock är pendeltågen utrustade med GSM-R för radiokommunikation till Trafikverkets trafikledningscentral. Pendeltågen har idag inte landstingets Trafikradio.

Avsnitt 5.2.1 Tjänster och funktioner
Stockholms läns landsting delar departementspromemorians uppfattning att strävan bör vara att på sikt reducera antalet handhållna terminaler per användare. Landstinget framhåller att en framtida lösning behöver innehålla AGA-lösning (Air-Ground-Air) redan från start för att kunna fungera inom ambulanshelikoptersjukvården.

Avsnitt 5.2.2 Täckning och kapacitet
Stockholms läns landsting instämmer i departementspromemorians bedömning att det måste finnas en rimlig grundläggande täckning och kapacitet i befolkningstäta delar av landet och att en lägre kravnivå kan ställas i övrigt. I promemorian nämns även att det finns tydliga krav på att lösningen ska medge inomhustäckning. Stockholms läns landsting förordar en nyansering i den fortsatta kravinsamlingsprocessen. Landstinget konstaterar att krav på inomhustäckning kan bli mycket kostsamma för landstinget och förutsätter att staten ersätter landstingets merkostnader i enlighet med finansieringsprincipen.

Avsnitt 5.2.3 Tillgänglighet
Stockholms läns landsting anser i likhet med departementspromemorian att det nya systemet behöver ha hög tillgänglighet. Det är dock inte rimligt, inte minst av kostnadsskäl, att landstinget först ska behöva hyra ett system av staten och sedan samtidigt ansvara för ett nästintill likande reservsystem.

Avsnitt 5.2.5 Informationssäkerhet
Utgångspunkter för Stockholms läns landstings del är att den användarkrets som kommer att nyttja tjänsten hanterar sekretessbelagd information i långt högre utsträckning än öppen information. Landstinget ställer sig positivt till vidare utredning gällande lösningar som kan hantera uppgifter som rör rikets säkerhet.

Avsnitt 9.1.1 Finansieringsmodell för ny kommunikationslösning
Stockholms läns landsting ställer sig positivt till att medel inom det statliga anslaget för krisberedskap omfördelas och bidrar till att finansiera en gemensam lösning och på så sätt håller kostnaden nere för användarna.

Departementspromemorian anför att det under en övergångsfas kan bli nödvändigt med en dubblering av abonnemang till dess att Rakel fasats ut. Stockholms läns landsting understryker att tillkommande kostnader måste hållas på lägst möjlig nivå för användarna.

Avsnitt 9.3.2 Samlade driftkostnader över tid
Stockholms läns landsting noterar att enbart kommunöverenskommelsen nämns. Stockholms läns landsting har en egen överenskommelse från år 2007. Denna ger landstinget ett anslag på 666 667 kronor per år.

Stockholms läns landsting noterar avslutningsvis att departementspromemorian innehåller felaktiga summor vad gäller abonnemangsavgifter i Rakel. Landstingets abonnemangsavgift är 8 500 kronor per år och abonnemang, dvs. inte de 6 000 kronor per år och abonnemang som kommuner betalar.

Sammanfattning

Bakgrund

Aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar har idag påtagliga och ökande behov av ett tillförlitligt och säkert system för mobil datakommunikation. Det gäller såväl i det vardagliga arbetet som för kommunikation, samverkan och ledning i krisberedskap och för hantering av olyckor och mer omfattande händelser i hela hotskalan. Det nuvarande samhällsnätet för Rakelsystemet avser främst talkommunikation och har alltför begränsad kapacitet för mobil dataöverföring. Rakel behöver därför kompletteras och på sikt helt ersättas med ett modernare system som kan hantera även realtidsöverföring av data och rörliga bilder. Samhällsutveckling och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar ökar kraven på att utveckla en lämplig mobil och säker lösning.

Överväganden och förslag i punktform

Utredningen kan på mer övergripande nivå konstatera att

- en säker och tillgänglig mobil kommunikationslösning förutsätter betydande statlig kontroll och rådighet,
- en robust, dedikerad samhällslösning med avsatt spektrum ger basal kapacitet för aktörernas datakommunikation, på sikt även för talkommunikation,
- ett utökat samhällsnät kan ge ökade förutsättningar att nå regeringens bredbandsmål i glesbygd,
- kompletterande samverkan med kommersiella operatörer kan ge ökad redundans, täckning och kapacitet,

- ett utökat samhällsnät innebär initialt mer omfattande kostnader än kommersiella alternativ, men ger långsiktig samhällsnytta, där
- en lösningen kan utvecklas etappvis med löpande värdering och successiva beslut. Det ger möjligheter att balansera kraven på samhällskontroll, funktionalitet och ekonomi.

Uppdraget

Som följd av tidigare myndighetsutredningar från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Post- och telestyrelsen har ytterligare underlag kring en framtida säker kommunikationslösning erfordrats. Regeringskansliet beslutade sommaren 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att att klarlägga behoven och lägga förslag om hur de ska tillgodoses och realiseras. I uppdraget betonas vidare att kraven mer generellt ökar på bättre mobiltäckning och bredbandstillgång i alla delar av Sverige. Lösningar bör därför så långt möjligt sökas för att förena dessa intressen.

Utredningen lämnade i enlighet med uppdraget en inledande delrapport kring aktörernas behov, de krav som bör ställas på ett utvecklat och säkert kommunikationssystem samt inriktningsförslag för en lösning. En utveckling förordades mot en framtida hybridmodell med lämplig statlig kontroll och avvägning mellan offentlig och kommersiell infrastruktur. I slutrapporten utvecklas och konkretiseras dessa frågor ytterligare med förslag om samlad lösning, tidplan och finansiering.

Användarkrets

Samhällets utveckling och förändringar i omvärlds- och säkerhetsläge påverkar hur användarkretsen kan och bör utformas. Utredningen diskuterar detta med utgångspunkt från användningen av nuvarande Rakelsystem och de tekniska möjligheter som framtida mobila kommunikationslösningar medger. En utökad krets kan komma att omfatta upp till 100 000 användare.

Behov och krav

Tidigare utredningsinsatser har i betydande omfattning redovisat de behov och krav som en framtida kommunikationslösning ska tillgodose. Betydande variation kan dock noteras för olika händelsetyper och mellan olika aktörer, t.ex. avseende datakapacitet och tjänster. Utredningens kravprofil tar sin utgångspunkt i genomfört arbete, internationella bedömningar och dagens Rakelsystem. Det innebär hög täckning och tillgänglighet, med successiv utbyggnad mot uppställda mål.

En grundläggande fråga gäller i vilken utsträckning samhället ska ställa krav på mer direkt kontroll och rådighet, som för Rakelsystemet, eller om upphandling av tjänster från kommersiella teleoperatörer kan anses tillräckligt.

Internationell utblick

De internationella exempel som hittills utvecklats med motsvarande nya mobila kommunikationslösningar, är av olika slag. Kommersiellt upphandlade lösningar från allmänna operatörer förekommer, liksom mer dedikerade nät och samhällslösningar. Avgörande är geografiska utgångspunkter, samhällsförhållanden, nationell telekommarknad och infrastruktur samt andra lokala förutsättningar. Därtill spelar tillgång på lämpligt spektrum och finansiella resurser avgörande roll.

Tekniska förutsättningar

Kommunikationslösningen ska baseras på s.k. LTE teknikutveckling, med anknytning till den drivkraft som nya standarder, utveckling av tjänster och produkter på marknaden ger förutsättningar för.[1] Det är en internationellt sett allmänt accepterad grundsyn, som baseras på såväl tekniska som ekonomiska överväganden. Utredningen diskuterar detta i relation till nätarkitektur, kapacitetsfrågor och samverkansmöjligheter inför utformning av lämplig

[1] Globalt driven utveckling av standarder inom 3GPP för effektiva mobila lösningar med ökad överföringskapacitet och minskad tidsfördröjning.

framtida lösning för samhällsaktörerna. En rad olika hybridmodeller med varierande grad av samhällskontroll är möjliga. Driftsäkerhetsfrågor i kommersiella nät jämförs med högre ställda krav på robusthet och skydd mot olika hot och risker i samhällsnät. Planering, uppphandling och konkurrens utgör frågeställningar som får betydelse, oavsett utformning av lösningen.

Utredningens förslag på lösning

En samlad lösning med tillräckligt långtgående statlig kontroll och rådighet eftersträvas. Det ger förutsättningar för att långsiktigt säkra medborgarvärden och kritiska samhällsfunktioner i en tid av försämrat säkerhetspolitiskt läge och förändrade samhällsrisker.

Utredningen föreslår en etappvis utbyggd hybridlösning mellan staten och en eller flera kommersiella operatörer för långsiktig säker mobil, ip-baserad tal- och datakommunikation för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Det är viktigt att kunna använda den statliga infrastruktur som redan finns. Offentliga och kommersiella strukturer och resurser kan användas och balanseras så att funktionskrav, kontroll, säkerhet och ekonomi optimeras. Kommunikationslösningen ska vara tydligt normerad, dvs. användas av utpekade aktörer och i de verksamheter som staten fastställer.

Förslaget till lösning omfattar utveckling av säkra statliga kärn- och stamnät med betydande fiber- och radiolänkinfrastruktur. Därtill föreslås successiv uppbyggnad/förtätning i prioriterade områden av statligt radioaccessnät med tilldelat dedikerat frekvensutrymme om 2×10 MHz i 700 MHz-bandet. Resterande delar av bandet bör utanordnas till marknaden med väl avvägda villkor. Det kan avse bredbandstäckning i glesbygd och prioritet för samhällsaktörers kommunikation i allmänt nät. På sikt bör vid behov även ytterligare spektrumresurs i 700 MHz-bandet kunna avsättas för samhällsaktörernas talkommunikation, i takt med att nuvarande Rakelsystem fasas ut och tal kan inkluderas i lösningen.

Staten föreslås samverka med en eller flera kommersiella operatörer genom inplaceringar och överenskommelser om nationell roaming, som sammantaget med samhällsnätet ger god täckning, kapacitet och redundans för aktörernas mobila datakommunikat-

ion, på sikt även tal. Lösningen ska anknyta till den marknadsdrivna utveckling som kännetecknar LTE-systemet avseende standarder, produkter och tjänster. Det ger förutsättningar att upphandla till rimligt pris, utan långtgående kundanpassningar och utdragna ledtider.

Statligt etablerad radioinfrastruktur i glesbygd och andra prioriterade områden möjliggör inplacering av kommersiella operatörers aktiva utrustning, där marknadskrafterna tidigare varit för svaga. Kommunikationslösningen kan därmed medverka till att samhällets bredbandsmål kan nås.

Kostnader och finansiering

En lösning förordas som bygger på finansiering, ägarskap och förvaltning som tillvaratar befintliga finansiella och andra resurser inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och det statligt ägda bolaget Teracom AB. Det skapar ekonomiska förutsättningar, statlig rådighet och underlättar senare infasning i lösningen av talbaserad kommunikation från nuvarande Rakelsystem.

Modellen bygger långsiktigt på avgiftsfinansiering av systemet, dess drift och underhåll genom intäkter från abonnemang och inplaceringar i statens master. Därtill förutsätts vissa inledande kapitalbehov. Utbyggnad av ett statligt dedikerat radionät sker i processform, där successiva investeringsbeslut prövas mot hur väl systemet kan möta kraven och skapa värde för samhället.

Under en inledande tvåårsetapp föreslås att inemot 1,5 mdkr avsätts för utveckling av statens samhällsnät genom dedikerat kärnnät, stamnät och radionät med inplacering av LTE radioutrustning i befintlig infrastruktur samt helt nya siter i glesbygd. Därtill träffas överenskommelser om roaming i allmänna nät med kommersiella operatörer.

Successiva beslut om investeringar i radionätet planeras under påföljande treårsperiod omfatta cirka 3 mdkr med fortsatt fokus på glesbygdstäckning, nyttjande av statlig infrastruktur och samverkan med kommersiella operatörer. Vidare utbyggnad och konsolidering av det statliga nätet prövas löpande med en fortsatt årlig investeringsnivå i storleksordningen 300 mnkr.

Under lösningens inledande fas då Rakel ännu är i bruk kan viss dubblering av abonnemang för tal- och datatjänster visa sig nödvändigt. Ett gemensamt utvecklingsmässigt och finansiellt ansvar för systemen bör då tas. Kostnader för säker tal- och datakommunikation bör under en sådan period samordnas kostnadsmässigt till en för aktörerna hanterlig och rimlig nivå.

Den angivna genomförandeplanen utformas som en process med ett antal etapper. Det möjliggör successiv erfarenhetsåterkoppling som grund för beslut om investeringar mot bakgrund av tillgängliga resurser, funktionalitet och säkerhet för den samlade lösningen. Utformningen av den etappvisa utbyggnad som utredningen föreslår behöver diskuteras och detaljplaneras ur en rad aspekter. Skyndsam utbyggnad i prioriterade områden, som glesbygd, behöver balanseras mot rent ekonomiska överväganden och tidsmässiga förutsättningar.

Konsekvenser av utredningens förslag

Ett riskbaserat synsätt utgör en viktig utgångspunkt för utveckling av en framtida kommunikationslösning med tillräcklig kapacitet för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Utredningen anlägger sitt riskperspektiv främst med avseende på om förslaget till lösning realiseras eller inte. De bakomliggande riskerna avser olyckor och oväntade händelser i samhället som aktörerna ska hantera. Här ingår också risker för att informationsinnehåll manipuleras eller avtappas om inte en säker lösning under statlig kontroll tillämpas. Ytterst gäller det svårigheter för aktörerna att bedriva nödvändiga krisberedskaps- och samordningsuppgifter för att bistå allmänhet och företag, skydda liv och egendom. På en mer övergripande samhällsnivå kan brist på en säker kommunikationslösning innebära ökade risker för tillväxt av organiserad brottslighet, antagonistisk verksamhet och oönskade händelser. Samhällsaktörernas krisberedskapsförmåga och möjligheter att avvärja och hantera kriser kan i brist på lämpliga verktyg försämras långsiktigt. Bristande förmåga kan få särskilt stora konsekvenser vid större olyckor och allvarliga händelser, liksom i tider av höjd beredskap eller krig.

Utredningen diskuterar de övriga konsekvenser som genomförandet av lösningen och utbyggnad av ett samhällsnät kan få för myndigheter, företag och enskilda. Det berör även sådana samhällsmål som avser bredbandstäckning och sysselsättning.

Alternativa lösningar

Kostnaderna för alternativa lösningar kan bli avsevärt lägre än för ett utökat statligt samhällsnät, i vart fall under en inledande period. Kostnaderna kan dock variera betydligt, särskilt på längre sikt, eftersom flera olika alternativ kan anges. Avgörande är vilka långsiktiga krav som ställs med avseende på kontroll, säkerhet, robusthet och därmed tillgänglighet. Av betydelse blir även den långsiktighet som kan uppnås genom upphandlingsförfaranden och den osäkerhet som kan komma att gälla investeringar i kostnadsdrivande faktorer som nya siter, reservkraft etc. En lösning helt baserad på kommersiella lösningar är svårbedömd och innebär finansiell osäkerhet. Därtill kommer den osäkerhet för aktörernas verksamhetskritiska förmåga som bristande statlig kontroll och rådighet innebär.

Även andra förhållanden kan påverkas vid val av alternativ lösning. En fullt kommersiell lösning innebär ökade förutsättningar för vissa av landets mobiloperatörer jämfört med om staten helt eller delvis utvecklar en egen lösning. För olika typer av underleverantörer av utrustning och tjänster bedöms det inte innebära större skillnader. Även vid alternativa lösningar förutsätts nödvändig utbyggnad av siter i glesbygd och förstärkning av befintlig infrastruktur med transmission, reservkraft etc., vilket innebär betydande kostnader. Viss sådan utveckling bedöms kunna ske med stöd av regulatoriska åtgärder. Samhällsstöd till allmänna operatörers infrastruktur måste därtill ske med beaktande av konkurrensneutralitet och får inte riskera att bedömas som otillåtet statsstöd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alternativa lösningar kan uppnås till lägre kostnader än utredningens huvudförslag under en inledande period om 5–10 år. Funktionaliteten kan i en alternativ lösning bli mycket god och även innebära vissa säkerhetsvinster genom att verksamhetskritisk kommunikation kan döljas i de allmänna nätens omfattande trafik och olika frekvensband. En kon-

kurrensdriven verksamhet ger vidare god teknisk och kompetensmässigt utvecklingstakt i de allmänna näten. På samhällsnivå kan fördelar även uppnås genom den förstärkning av robusthet i de allmänna mobilnäten som behöver utvecklas. Sådana fördelar skulle komma även allmänna abonnenter till godo.

Svagheter i alternativa lösningar rör främst informationssäkerheten och den bristande robusthet som kännetecknar de allmänna näten. Det innebär betydande risker för sviktande tillgänglighet vid överbelastning och oförutsedda händelser. En förstärkning kan ske i viss utsträckning, men knappast för de omfattande systemen i sin helhet. Därtill saknar samhället möjlighet att utöva den mer direkta kontroll och rådighet över systemet som dagens och framtidens förhållanden med betydande säkerhet kan komma att kräva.