



2017-06-13

## Så skapar vi ett helt uppkopplat Sverige

– Bredbandstillgången hämmas av ineffektiva processer och avsaknad av transparens på lokal nivå.



Nystartsgruppen har identifierat och prioriterat vilka utmaningsområden som är viktiga att adressera i det fortsatta arbetet med att nå ett helt uppkopplat Sverige.

Utmaningarna är:

1. Bredbandstillgången hämmas på landsbygden genom långa avstånd och därigenom höga kostnader
2. Bredbandstillgången hämmas av brist på engagemang hos kommuner och andra offentliga aktörer
3. Bredbandstillgången hämmas av ineffektiva processer och avsaknad av transparens på lokal nivå.
4. Bredbandstillgången hämmas av att aktörer inte samverkar och koordinerar sina aktiviteter.
5. Bredbandstillgången hämmas av bristen på information och kommunikation.
6. Bredbandstillgången hämmas av bristande robusthet och driftsäkerhet.
7. Bredbandstillgången hämmas av att digitalisering inte prioriteras.

Nedan beskrivs utmaningsområdet *Bredbandstillgången hämmas av ineffektiva processer och avsaknad av transparens på lokal nivå* mer utförligt.

## Bredbandstillgången hämmas av ineffektiva processer och avsaknad av transparens på lokal nivå

### Beskrivning

Medvetenheten om att kommunerna har en viktig roll i utbyggnaden av framtidssäkert bredband finns idag i stort sett i samtliga kommuner. De flesta kommuner har en bredbandsstrategi och någon form av samordnande arbete, men om ett effektivt och transparent arbete ska kunna genomföras krävs det att samordnaren är placerad i kommunens förvaltning och att uppgiften betraktas som ett samhällsuppdrag. Såväl regionala bredbandskoordinatorer som marknadens aktörer lyfter betydelsen av att det skett positiva förändringar hos kommunerna, där många är aktiva i det operativa arbetet och verkar för en snabb och effektiv bredbandsutbyggnad i kommunala processer. Fortfarande finns det dock kommuner som inte tagit sig an bredbandsområdet på motsvarande sätt. En av utmaningarna hos dessa kommuner är en osäkerhet kring *hur* de ska bedriva det operativa arbetet.

Regeringen har en bredbandsstrategi med tydliga mål som syftar till att etablera framtidssäkert bredband i hela landet. Utgångspunkten i strategin är en marknadsdriven utbyggnad i samklang med det offentliga behov och ansvar för långsiktigt hållbar tillgång till viktig infrastruktur. Det innebär enligt strategin en fortsatt marknadsstyrd utveckling, kompletterad med offentliga insatser. Det är avgörande att marknadens aktörer, såväl privata som offentliga, fortsätter sina investeringar och ges incitament och förutsättningar för det. I strategin uppges också att det är viktigt att privata investeringar inte förhindras och trängs ut. Kommuner ska som tillståndsgivare behandla alla aktörer lika, såväl privata aktörer som det egna stadsnätet. För att bredbandsmålen ska nås behövs stöd och samverkan från både kommuner och alla aktörer på marknaden. I nuläget byggs fiber ut på ett stort antal platser och bakom hörnet står också en utbyggnad av nästa generations mobila bredbandsnät (5G). Båda dessa byggnationer kräver samarbete mellan flera aktörer på marknaden. Aktörerna på marknaden efterfrågar tydligare och likartade processer i kommunerna.

Liksom övriga infrastrukturfrågor fordrar ansvaret för processer som rör bredbandsutbyggnad långsiktighet. Enskilda kommuner såväl som regionala bredbandssamordnare påtalar samtidigt att utbyggnaden skulle gynnas om bredband betraktades som en *ny* företeelse på samma sätt som digitalisering. Det skulle kunna medföra att rutiner och arbetsätt anpassas utifrån ett bredbandsperspektiv samtidigt som det är viktigt att bredbandsutbyggnaden anpassas till övriga kommunala rutiner och arbetsätt eftersom bredbandsfrågan går på tvärs genom flera kommunala förvaltningar och griper in i en rad lokala frågor vilket kräver nya arbetsformer. Hur de lokala

förutsättningarna hanteras av marknadens aktörer och hur de lokala processerna utformas av kommunerna spelar därför roll.

Från marknadsperspektiv önskas transparens, tydlighet och tillgång till lokala resurser (exempelvis kanalisering). Det kan sammantaget bidra till att skapa bra förutsättningar för investeringar och ge möjlighet till stordriftsfördelar. Konsekvensen av att kommuner med likartade förhållanden har processer som ser olika ut och tar ut olika ersättning för markinträng och återställning, gör att det blir lägre effekt per satsad krona (det vill säga mindre bredbandsutbyggnad).<sup>1</sup> Samtidigt är det viktigt att kommunen får täckning för relevanta och skäliga kostnader, vilka bör följa praxis. Avsaknaden av förutsägbarhet innebär också att marknadsaktörerna får svårt att leverera en bra kundupplevelse. Slutkunderna vill ha en bredbandsuppkoppling så snabbt som möjligt, och när leverans drar ut på tiden så uppstår lätt missnöje med stora kostnader som följd.

Från ett renodlat kommunalt perspektiv finns också en vilja att processen ska gå ”smidigt” och att bredband ska etableras utan friktion så snabbt som det är möjligt. Kommunen måste väga in olika intressen så som framkomlighet, markens beskaffenhet och totalt antal pågående arbeten när tillstånd ska utfärdas. Detta kan ta tid och kräva diskussioner. Etablering av bredband underlättas därför om det finns tydliga kontaktpersoner, medvetenhet om kommunala processer, och vid behov möjlighet till lokal närvaro av de nätbyggande aktörerna.

### **Utgångspunkt för nätbyggare**

- Transparens i villkor och priser
- Snabb handläggning
- Standardisering av villkor och priser
- Tillgång till kommunala resurser
- Stordriftsfördelar

### **Utgångspunkt för kommunerna**

- Transparens kring nätsträckningar
- Lång framförhållning
- Prövning i varje enskilt fall
- Att nätbyggarna har kunskap om kommunala processer
- Lokal närvaro av nätbyggare

Utgångspunkten i perspektiven är, som synes, olika – men målet för nätbyggare och kommuner är detsamma. Det ska också tilläggas att varken kommuner eller marknadsaktörer är homogena grupper. För att överbygga skillnaderna är det därför

---

<sup>1</sup> Notera att detta synsätt har lyfts fram av sex stycken tidigare arbetsgrupper inom Bredbandsforum. Arbetsgrupp II, III, IV, VI, IX och XII

viktigt att aktörerna samordnar sig på lokal-, regional- och nationell nivå och gemensamt försöker lösa problem som uppstår.<sup>2</sup>

### **Fakta om kommunernas processer**

I oktober 2016 hade cirka 73 procent av hushållen och 63 procent av företagen tillgång till bredband med en överföringshastighet om 100 Mbit/s. Variationen mellan kommunerna var 16 procent – 98 procent. Källa: PTS bredbandskartläggning 2016.

Sju av tio kommunala bredbandsstrategier innehåller en handlingsplan, sex av tio kommuner använder PTS e-tjänst Bredbandskartan. Källa: Enkät genomförd av PTS, Bredbandsforum, SKL 2016

Drygt 70 procent av kommunerna uppskattas använda Ledningskollen för att skydda kommunens ledningar mot avgrävning. Källa: Enkät genomförd av PTS, Bredbandsforum, SKL 2016

Knappt hälften av kommunerna har hållit möten med externa aktörer där tillträde till mark och fastighet behandlats. Cirka en tredjedel av kommunerna har tagit fram riktlinjer för tillträde till mark och fastigheter vid utbyggnad av bredband. Källa: Enkät genomförd av PTS, Bredbandsforum, SKL 2015.

Av de 13 största kommunerna tillät fyra kommuner spårfräsning och fem kommuner hanterade sina anläggningsprocesser (marktillträde/grävtillstånd) digitalt. Källa: Nexia/Telenor, Nordic Broadband City Index, 2014.

Transparensen runt tariffer för återställning varierar, liksom vilka kostnadsposter/faktorer som kommunerna väljer att inkludera i sitt avgiftsuttag. Källa: Bredbandsforum; Kommunala återställningskostnader vid bredbandsbyggnation, 2015.

### **Arbetsgruppens motivering till prioritering**

De lokala förutsättningarna har en stor inverkan på möjligheten att utveckla framtidssäkert bredband, särskilt i det skede som marknaden nu befinner sig. Arbetsgruppen konstaterar att utgångspunkterna vid bredbandsutbyggnad gör att det idag uppstår hinder och att avsaknaden av en gemensam bild av situationen skapar friktion. Ur marknadens perspektiv finns det kommuner som kan förbättra de lokala genomförandeprocesserna, inte minst genom att öka transparens om vilka regler som gäller. På motsvarande sätt finns det kommuner som önskar större förståelse från marknaden för hur befintliga kommunala processer är utformade. Kommunerna bör eftersträva snabb och rättssäker handläggning, där alla aktörer behandlas lika utan ovidkommande hänsyn, såväl privata som offentliga.

Aktörerna behöver få en gemensam bild om problemets omfattning och vad som kan göras för att hitta arbetssätt som fungerar. Konsekvensen av de olika utgångspunkterna

---

<sup>2</sup> Detta arbetssätt har börjat få genomslag inom digitalisering av tjänster.

är i nuläget att bredbandsutbyggnaden försenas, blir mer kostsam och i vissa fall ger långtgående konflikter.

### **Utmaningar**

Kommunerna är många och de är olika, det betyder också att utmaningarna varierar. Nystartsgruppen har identifierat de utmaningar som gruppen anser är mest försvårande för utbyggnad av bredband. Flera av dessa utmaningar har lyfts tidigare i olika sammanhang och de finns också nämnda i regeringens bredbandsstrategi. Nystartsgruppen är hoppfull om att nedanstående tas om hand i vidare arbete:

**Brist på transparens och diffusa regler** – Kommuner beviljar mark- och grävstillstånd, primärt i tätort, och utformar de villkor som ska gälla. Marknadens aktörer behöver ha kännedom om dessa villkor för att kunna planera och bygga ut. Idag upplever de att regeltillämpningen i vissa kommuner är diffus och att exempelvis motiveringar saknas. Utbyggnadslagen ställer också nya krav på transparens och samordning, vilket kräver förändringar hos många aktörer.

**Poster för kostnadstäckning** – Marknadens aktörer har noterat att vad som bedöms som relevanta och skäligena kostnader skiljer sig mellan kommuner med likartade förutsättningar, vilket förstärks av brist på transparens. Kommunens avgifter ska täcka kommunens relevanta och skäligena kostnader, vilket gör att de kan variera från fall till fall. Kommunerna har olika principer för sin kostnadstäckning. Idag saknas en samlad bild av kostnader och beräkningsgrunder.

**Långa handläggningstider** – Marknadens aktörer framhåller att handläggningstiderna vad gäller ansökningar om att anlägga nät och etablera basstationer för mobilnät varierar mellan olika kommuner med likartade förhållanden och att vissa kommuner upplevs ha en mer serviceinriktad handläggning medan andra har omständligare processer.

**Användning av alternativa anläggningstekniker** – Det finns en rad olika sätt att anlägga bredbandsinfrastruktur. Alternativa anläggningstekniker som minimerar grävbehovet exempelvis spårfräsning har etablerats i branschen och ger en snabbare och kostnadseffektivare utbyggnad. Tekniken är inte tillåten i alla kommuner och det finns en oro från dessa att exempelvis spårfräsning ger både brister som fördyrar gatuunderhåll och en infrastruktur som inte är robust.

**Lokal anpassning** – Marknadens aktörer agerar ofta på nationell och regional nivå och ser utmaningar i att ha en lokal närvaro. Från kommunalt perspektiv upplevs brist på förståelse om lokala förutsättningar som en försvårande faktor, vilket förstärks av brist på framförhållning.

**Betoning av konkurrens och konkurrensneutralitet** – Ett konkurrensneutralt agerande i förhållande till alla marknadsaktörer, såväl privata som offentliga, främjar att fler parter kan vara aktiva på marknaden och att tillgången till bredbandsaccesser därmed kan öka snabbare och till lägre kostnad. Att kommunen behandlar aktörer (även sitt eget

stadsnät) likvärdigt i sin tillståndsgivning vad gäller marktillträde och grävillstånd är en förutsättning för en fungerande konkurrens i utbyggnadsfasen.<sup>3</sup> Det finns exempel på exklusivtetsavtal där enskilda marknadsaktörer gynnas, vilket ger inlåsnings effekter och en marknad som fungerar sämre. Det har också blivit vanligare att kommunala bostadsbolag runt om i Sverige bygger ut egna bredbandsnät och samtidigt ser till att begränsa användningen av konkurrerande nät.

### **Förslag på vägar framåt**

Det finns ett gemensamt intresse från många aktörer att bygga ut fiberinfrastrukturen. För kommunerna är det avgörande att kunna erbjuda sina invånare och företag bredband. För en framgångsrik utbyggnad framöver kan insatser som omfattar såväl den kommunala handläggningen som nätbyggarnas processer hjälpa till. Utgångspunkten bör vara att överbrygga hinder mellan aktörerna så att mer bredband kan etableras. Bredbandsforums arbetsgrupp, har lämnat ett antal förslag på hur arbetet kan tas om hand och hur det skulle kunna stötta kommunerna på ett efterfrågat sätt. Förslagen på arbetsinsatser har kopplats samman med de utmaningar som beskrivits ovan.

#### **1. Kartlägg kommunernas processer och visa på goda exempel**

**Vad:** Undersökning av exempelvis handläggningstider, anläggningsprocesser och kostnader för att få en faktabaserad bild av hur det ser ut i olika kommuner och visa på framgångsfaktorer

**Exempel på involverade aktörer:** Bredbandsforum, SKL, de regionala och kommunala bredbandskoordinatorerna och PTS.

**Hur:** En tänkbar väg är att försöka sammanställa faktaunderlag genom att samla in och sammanställa såväl kvalitativa (för att förstå) som kvantitativa (för att mäta specifika parametrar) uppgifter av relevans. Med utgångspunkt ur dessa kan det sedan göras olika typer av benchmarking, diskussioner och öppna jämförelser.

Utöver ovanstående vore det även önskvärt om det gick att sammanställa goda exempel på kommuner där väl fungerande processer kring bredbandsutbyggnad gett positiva resultat på bredbandstillgången.<sup>4</sup> Dessa goda exempel kan vara utgångspunkt för diskussion och dialog regionalt och lokalt, tillika tjäna som inspiration.

Det bör noteras att regeringen i bredbandsstrategin aviserat att Bredbandsforum kommer att få i uppdrag att bidra till vägledning för kommunernas bredbandsutbyggnad. I strategin aviseras dessutom att PTS kommer att få ett uppdrag att studera kommunala processer vid bredbandsbyggnation, vilket innebär uppföljning och utvärderingar av hur

---

<sup>3</sup> PTS-ER-2016:13 "Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus" s. 33

<sup>4</sup> Detta har tidigare efterlysts av en arbetsgrupp inom Bredbandsforum (Arbetsgrupp IX)

regelverket lokalt tillämpas i praktiken. Nystartsgruppen vill betona att kommande uppdrag och insatser bör koordineras med ovanstående.

## **2. Sammanställ perspektiv från marknaden och kommunerna som synliggör hur faktorer påverkar möjligheten att göra investeringar och hitta gemensamma lösningar**

**Vad:** Kommunerna är olika och har därför olika förutsättningar och agerar på olika sätt. Detsamma gäller för marknadens aktörer. Med utgångspunkt i data kring hur villkor och processer skiljer sig åt<sup>5</sup> bör dialog initieras. Det skulle underlätta om kommuner och marknadsaktörer ökar förståelsen för varandras verksamheter och verkligheter och strävar efter att hitta gemensamma lösningar. Även regeringen tar i sin bredbandsstrategi upp betydelsen av en bättre dialog mellan olika aktörer. Ett stöd för att underlätta denna dialog är en lista över faktorer som väsentligt påverkar möjligheten till utbyggnad av bredband. Listningen bör inkludera två perspektiv: ett kommunalt och ett marknadsperspektiv samt förslag på hur dessa kan jämkas samman. Hänsyn måste tas till att förutsättningarna mellan olika kommuner och olika marknadsaktörer skiljer sig åt.

**Exempel på involverade aktörer:** Bredbandsforum, PTS, SKL, kommuner och marknadens aktörer.

**Hur:** Kommunala och privata aktörer går tillsammans igenom sina processer och diskuterar där de möts och är beroende av varandra. Därigenom kan kritiska steg identifieras och förslag på lösningar/anpassningar tas fram. Målet bör vara en tiopunktlista med faktorer för en fungerande helhetsprocess. Här inryms t ex processer vid tillståndsgivning, villkor för tillstånd och beräkningsgrunder. I arbete behöver betydelsen av hur konkurrens säkerställs på alla nivåer av värdekedjan belysas, främjas och synliggöras. Tanken är att resultatet kan vara ett stöd i lokala och regionala diskussioner, vilket i sin tur gör paketeringen av resultatet viktigt. Det kan till exempel vara en bilaga till förslaget om uppdaterad Bredbandsguide.

Utöver bredbandsområdet så finns det andra delar av den kommunala verksamheten som har tvärgående processer och som fordrar engagemang från kommunen och omfattande samarbete mellan aktörerna. Detta gäller exempelvis bostadsförsörjning och digitaliseringsområdet. Dessa områden kan fungera som inspiration för att förstå, lära och enas om hur dessa områden organiserat arbetet på ett sätt som gör att roller inte sammanblandas och likabehandling beaktas

---

<sup>5</sup> Önskvärt vore att nyttja resultat från det som föreslås under förslaget: Kartläggning av hur kommunernas processer ser ut och visa på goda exempel.

Regeringen avser att ge PTS i uppdrag att analysera på vilket sätt tillståndsprocesser kan göras snabbare, och resultatet från den analysen kan med fördel inkluderas i ovanstående arbete.

### 3. Uppdatera och sprid SKL:s markavtal

**Vad:** Bedömning av vad som är rimliga och skäligen kostnadsposter skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner. Marknadsaktörerna önskar därför en diskussion om vad som utgör relevanta och skäligen kostnader. Resultatet från en sådan diskussion bör vara en utgångspunkt i ett arbete för att uppdatera det förslag på markavtal som SKL tagit fram samt ge uppmärksamhet och spridning åt avtalet. Avtalet kan sedan rekommenderas för såväl användning som jämförelser med befintliga avtal.

**Exempel på involverade aktörer:** SKL, IT&Telekomföretagen, Stadsnätsföreningen samt representanter från olika kommuners samhällsbyggnadskontor.

**Hur:** Med utgångspunkt i den kartläggning som återfinns under förslaget ovan med titeln ”Kartlägg kommunernas processer” så bör en dialog mellan relevanta parter initieras där olika kostnadsposter diskuteras och analyseras. Parterna bör därefter gå vidare med ett gemensamt arbete för att uppdatera och sprida SKL:s förslag på markavtal. Markavtalet skulle även kunna inkluderas i Bredbandsguiden.

### 4. Gör en genomlysning av moderna anläggningstekniker

**Vad:** Marknadens aktörer vill kunna använda moderna anläggningstekniker som bedöms som mer kostnadseffektiva. Vissa kommuner är osäkra på dessa tekniker och i vilken utsträckning de kan tillåtas utan att kommunen får problem i efterhand. Kommunerna efterfrågar en objektiv utvärdering av olika anläggningsmetoder och riktlinjer för hur de ska genomföras. Marknadens aktörer flaggar för att frågan också måste kopplas till de villkor som omger återställning. Om exempelvis mycket asfalt behöver återställas är alternativ till schaktning inte intressant. Det behövs därtill en diskussion kring *varför* en viss teknik är att föredra för en viss sträckning (och att fördröningar potentiellt sett innebär att mindre bredband kan anläggas). En annan aspekt av vikt är att ge exempel på hur villkor och överenskommelse för användning av moderna anläggningstekniker kan utformas och inkluderas i befintliga avtal. Marknadens aktörer skulle exempelvis kunna utfärda lika lång garantitid som för schaktning om detta minskar oron hos kommunerna för undermålighet hos de moderna anläggningsteknikerna.

**Exempel på involverad aktör:** Oberoende och neutral part, exempelvis genom Robust fiber

**Hur:** En oberoende part får uppdrag att genomföra en ekonomisk, teknisk och juridisk utvärdering av ett urval moderna anläggningsmetoder med koppling till branschstandarden Robust fiber. Som komplement till en sådan utvärdering bör en



genomlysning göras av frågan kring vilka faktorer som gör alternativ till schaktning intressanta för kommunen såväl som för marknadens aktörer. Resultat av det arbetet bör sedan spridas vidare till kommunerna via exempelvis SKL och de regionala bredbandskoordinatorerna.

## 5. Förklara Utbyggnadslagen

**Vad:** Den så kallade Utbyggnadslagen<sup>6</sup> syftar till att åstadkomma en mer kostnadseffektiv bredbandsutbyggnad och det är viktigt att kommunerna är anpassade till den. Nystartsgruppen har noterat att flera kommuner efterfrågar hjälp med *hur* de ska arbeta med Utbyggnadslagen. När nya lagar kommer kan det vara en komplicerad process att förstå hur man ska arbeta rent konkret med de krav som lagen stipulerar.

**Exempel på involverade aktörer:** Bredbandsforum, PTS, SKL och Lantmäteriet

**Hur:** Ta fram information om tips på hur man kan arbeta med lagkraven som finns i Utbyggnadslagen och hur man kan ta sig an kraven samt vilka verksamheter som bör involveras. I detta arbete bör det särskilt noteras att PTS och Lantmäteriet tidigare har anordnat en konferens om Utbyggnadslagen där dokumentation kan vara till nytta, och att PTS även har planer på att inkludera frågan i en kommande utbildningssatsning om bredband.

## 6. Ökad tillgång till all kommunal infrastruktur på lika villkor

**Vad:** Nystartsgruppen har identifierat en rad olika utmaningar kopplat till frågan om kommunala processer och förutsättningar för konkurrens. Regeringens bredbandsstrategi är tydlig med att kommunal bredbandsinfrastruktur är en viktig tillgång för att nå bredbandsmålen. Det pekas vidare på vikten av marktillträde på ett rättssäkert och långsiktigt hållbart sätt. Regeringen aviserar därför att man avser att ge PTS i uppdrag att göra en kartläggning och analysera vissa frågor om styrning av stadsnät, tillhandahållande och utbyggnad av infrastruktur och därtill kopplade konkurrensfrågor. Det kan således konstateras att flera av de frågor som Nystartsgruppen lyfter redan har uppmärksamats av regeringen. Det logiska är därför att regeringen inkluderar Bredbandsforum som samverkanspartner i det kommande regeringsuppdraget till PTS.

**Exempel på involverade aktörer:** PTS, Konkurrensverket och Bredbandsforums kansli

**Hur:** Bredbandsforums kansli hanterar forumets löpande verksamhet och har goda möjlighet att engagera sig i relevanta frågor och samverkansuppdrag med andra aktörer. Att utifrån regeringsuppdraget till PTS samt utifrån de av Nystartsgruppen identifierade utmaningsområdena gemensamt utveckla och konkretisera lösningar på identifierade

---

<sup>6</sup> Lag (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät

hinder skulle underlätta arbetet med PTS uppdrag samt möjliggöra att Nystartsgruppens förslag och resultat kommer till nytta.

### **Sammanfattning**

Att få ut framtidssäker bredbandsinfrastruktur är viktigt och bråttom. Det är en insikt som delas av lokala och regionala organisationer samt marknadens aktörer. Ska samhället kunna genomgå omvandlingen mot digitalisering behöver bredbandsutbyggnaden prioriteras och de som inte har en genomtänkt process för dessa frågor behöver hjälp och stöd för att bredband ska kunna etableras. Å ena sidan kan lokala villkor behöva ses över och anpassas för att stimulera ytterligare investeringar, å andra sidan behöver kommersiella och offentliga aktörer samverka och följa varandra i större utsträckning.