



2017-06-13

## Så skapar vi ett helt uppkopplat Sverige

– Bredbandstillgången hämmas av att aktörer inte samverkar och koordinerar sina aktiviteter.



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 att aktörer inte samverkar och koordinerar sina aktiviteter* mer utförligt.

### **Beskrivning**

Sverige har en relativt gynnsam marknadssituation med flera operatörer som investerar i bredbandsinfrastruktur. Det är dessutom många olika aktörer, t ex operatörer, entreprenörer, installatörer, myndigheter, regioner och kommuner, som är involverade i och skapar förutsättningarna för utbyggnaden av snabbt bredband. Alla dessa aktörer är beroende av varandra och påverkas av varandras processer. I arbetet mot att nå de politiska målsättningarna för bredbandstillgång finns ett stort behov av nära samverkan mellan alla aktörer. På ett generellt plan handlar det om att dela och anlägga infrastruktur, utbyta erfarenheter samt generera kunskapsöverföring. Specifikt rör det sig exempelvis om att kunna binda ihop nät, samförlägga och dra nytta av enskilda noder för att skapa redundans.

Grunden för att skapa samverkan är att det finns gemensamma processer som olika aktörer är en del av. Sådana gemensamma processer finns inom bredbandsområdet, t ex gräv och anläggningsprocesser, stödprocesser, processer som följer av tillämpning av lagstiftning, och kartläggningsprocesser. I sammanhanget ska understrykas att samverkan enbart är möjlig till en viss gräns, då bredbandsmarknaden är en konkurrensutsatt marknad. Med en gemensam målbild och en ökad insikt i varandras verksamheter blir emellertid den positiva effekten av samverkan större. Bra samverkan bygger också på kontinuitet och att det finns förtroende mellan aktörerna. Detta har tidigare påtalats av Bredbandsforum. En av forumets arbetsgrupper, Mandatgruppen (XI), lyfte i sitt arbete fram tydliga framgångsfaktorer för att lyckas med samverkan. Gruppen framhöll bland annat att det behövs:

- a. Strategi - en samlande bredbandsstrategi som kan fungera som gemensam utgångspunkt och ram för arbetet.
- b. Förtroende - att alla involverade aktörer känner ett förtroende för varandra.
- c. Ansvarskänsla - att det finns personer som känner ansvar för bredbandsutbyggnaden.
- d. Mandat - att det finns personer som har tydligt mandat att agera.
- e. Resurser- att det ställs (tillräckligt med) resurser till förfogande.

Utöver ovanstående behöver samverkan baseras på ömsesidig respekt för de enskilda intressena. Om exempelvis en kommun under en längre tid bedrivit ett systematiskt bredbandsarbete, och hittat en modell som är anpassad till lokala förhållanden, kan det lätt uppkomma konflikter om den gemensamma regionala modellen inte är i linje med den kommunala. Ett annat exempel är där aktörer efterfrågar hjälp men denna uteblir.

Ett tredje exempel är där operatörer säljer kundanslutningar långt innan byggnationen är säkrad och där kommunen kontaktas av missnöjda medborgare.

Där samverkan finns, men brister, kan konsekvenserna bli allvarliga, smitta av sig på andra områden och ytterst äventyra alla typer av samarbete mellan aktörerna.

I sammanhanget kan framhållas att även inom statens verksamhet är samverkan mellan olika statliga myndigheter och bolag med statligt ägande viktig. Dessa aktörer kan påverka bredbandsutbyggnaden till stor grad genom tillstånd, handläggningstider, ersättningsnivåer eller försvårande av tillträde. Det är av stor betydelse att det finns en tanke om samverkan i de statliga verksamheter som berör bredband och att myndigheterna strävar mot samma mål med samma prioritering. I Riksrevisionens rapport "Staten på telekommarknaden" påtalas bristen på samverkan mellan de statliga aktörerna. Ökad samverkan skulle kunna leda till effektivitetsvinster.

Nystartsgruppen noterar att regeringens styrning av bolag och myndigheter skiljer sig åt. I utredningen "Statens bredbandsinfrastruktur som resurs"(SOU 2016:1)", ges bland annat förslag på utökad samverkan framförallt mellan affärsverket Svenska kraftnät och Trafikverket för att åstadkomma mer bredbandsutbyggnad. Även regeringen lyfter i sin bredbandsstrategi betydelsen av att få en bättre dialog och samverkan, t ex mellan privata och kommunala aktörer, mellan statliga myndigheter, på regional nivå mm.

Idag finns många samverkansformer för att främja bredbandstillgång: branschnätverk, intresseföreningar, branschföreningar, regionala nätverk, Byanätsforum, Bredbandsforum, länssamverkan bredband, kommunnätverk mm. Samtidigt som dessa är väsentliga och sannolikt behöver fortsätta så finns förbättringspotential. Bredbandsutvecklingen är en pågående process där nya frågor och områden uppstår kontinuerligt och därmed också behov av nya samverkanskonstellationer.

Idag försvåras samverkan av vissa motstridiga intressen mellan en rad aktörer; regering, myndigheter, regioner, stadsnät, kommunala bostadsbolag, SKL, branschorganisationer, enskilda kommuner, statliga verk, fastighetsägare och marknadsaktörer. Dessa motsättningar hämmar en sund utveckling av bredband. Lagg där till att den digitala transformationen (digitaliseringen) av samhället kräver samverkan över nya gränser, nya arbetssätt och att samverkan mellan nya aktörer kan etableras. För att nå dit kan inblandade aktörer behöva utmana sina traditionella arbetssätt, processer och samverkansformer och ett pragmatiskt och lösningsinriktat förhållningssätt.

### **Fakta om samverkan**

Den svenska bredbandsmarknaden utmärks av ett stort antal aktörer med direkt påverkan på bredbandsutbyggnaden däribland sju myndigheter, cirka 400 nätägare, 290 kommuner, över 20 län och regioner, otaliga entreprenadfirmor, starka branschorganisationer och över 1 000 lokala utvecklingsgrupper. Källa: Bredbandsforum

Samverkan förekommer i olika omfattning på både lokal, regional och nationell nivå, ofta på frivillig basis, initierat av aktörerna själva. Källa: Bredbandsforum

De offentliga aktörerna är självständiga i sitt agerande, men styrs av de mål och strategiska intentioner som finns i olika policydokument och regleringsbrev. Källa: Bredbandsforum

De nationella myndigheterna som direkt påverkar bredbandsutvecklingen har idag få formella krav att samverka och det saknas en mer övergripande analys vad som behövs. Samverkan är idag begränsat till vissa frågor mellan bland annat PTS, Jordbruksverket och Tillväxtverket. Källa: Bredbandsforum

Länsstyrelsen har ansvar för att fördela stödmedel för bredbandsutbyggnad på landsbygden. Samtidigt ansvarar regioner i de allra flesta fall, för den regionala utvecklingen, vilket innefattar bredbandsutbyggnad. Resurser och ansvar är separerade - men 80 procent av regionerna och länsstyrelserna uppger att det finns samverkan. Källa: Bredbandsforum

Nästan 80 procent av Sveriges kommuner uppger att de är involverade i bredbandssamverkan med regionala partners. Samtidigt konstaterar Nystartsgruppen att det efterfrågas bättre samverkansmöjligheter. Källa: PTS, Kommunenkät, 2016

För myndigheter och bolag med statligt ägande som har egen bredbandsinfrastruktur, primärt Trafikverket, Svenska kraftnät och Vattenfall, är tillgängliggörande av bredband en sidoverksamhet. Trafikverket har totalt 13 000 km fiberkabel och 20 000 km kopparkabel i banvallarna. Hur mycket fiber och kanalisation som finns i vägnätet har Trafikverket ingen bild av. Vägnätet utgör ett viktigt kanalisationsområde för nyanläggning av fiberkabel. Aktörerna satsar följaktligen relativt lite resurser på detta område trots att de äger en väsentlig andel av stamnät och mellanortsnet i Sverige. Källa: Bredbandsforum

Bredbandsstödens effektivitet har påverkats negativt av oklara roller mellan aktörerna på marknaden. Olika uttolkningar av regelverk och begränsad samordning har gett ett lägre utfall än vad som kunde varit fallet. (SOU 2013:47)

### **Arbetsgruppens motivering till prioritering**

För att nå ut med framtidssäkert bredband behöver aktörer med olika roller samverka. Grunden för att samverkan ska fungera är att olika aktörer har förståelse för varandra även om de arbetar utifrån olika perspektiv och målsättningar. Lägg där till att flera av aktörerna också konkurrerar med varandra, vilket gör att tonläget kan vara högt och ibland låsa sig. Samtidigt som deras uppfattning skiljer sig åt är de också beroende av

varandra. För att marknaden ska fungera behöver aktörerna förstå och vara överens om spelreglerna och i vissa fall agera koordinerat. Det handlar om att ge upp lite av den egna handlingsfriheten för att istället tjäna på att helheten förbättras. Att agera tillsammans innebär en möjlighet att kunna åstadkomma något som ingen aktör kan uppnå på egen hand. Förutom förståelse kräver det också att det finns ett visst mått av förtroende mellan de inblandade och en vilja att tänka i nya banor.

### **Utmaning**

**Volym av aktörer** - Det blir allt fler aktörer involverade i bredbandsutbyggnaden på lokal, regional och nationell nivå. Ingen av aktörerna har ensamt mandat och möjlighet att bestämma över utvecklingen. Deras inbördes beroende gör att det skapas hinder när dessa inte samverkar.

**Brist på öppenhet och transparens** - För att samverkan mellan olika aktörer ska fungera så måste parterna förstå varandra vilket i sin tur förutsätter en öppen och transparent miljö, så är inte alltid fallet idag då det bland annat förekommer att uppgifter med affärssekretess hamnar i orätta händer och myndighetsbeslut fattas utan möjlighet till insyn.

**Tveksamt oberoende mellan kommun och stadsnät samt bostadsbolag** – Förekomsten av sammanblandade roller mellan kommunal förvaltning och styrning av kommunalägt stadsnät och kommunalt ägda bostadsbolag leder till en bristande tillit mellan inblandade parter, gör att det inte sällan blir oklart vem som egentligen representerar kommunen.

**Myndigheter med otydliga uppdrag** – Det är många myndigheter som är involverade i bredbandsutbyggnaden. Deras ansvar och roll är inte tydligt beskrivet eller avgränsat. Uppdragen är otydliga och denna otydlighet avspeglar sig också i hur de ska samverka. Med en otydlighet i helhetsbilden blir också fördelningen av respektive myndighets ansvar otydlig.

**Bolag med statligt ägande samt myndigheter som ska samverka**– Bolag med statligt ägande och myndigheter har i vissa avseenden ett diffust ansvar att samverka för att främja målen i bredbandsstrategin och bidra i bredbandsutbyggnaden. Det saknas tydliga skrivelser kring samverkan: hur, med vilka och uppföljning.

**Oklarheter om de regionala bredbandskoordinatorernas mandat** – Den regionala dimensionen är viktig och koordinatorerna är en positiv kraft för att åstadkomma samverkan. Deras mandat gentemot kommunerna är otydligt, vilket kan vara grogrund till konflikter. Det finns också en växande förväntan från inblandade aktörer att mer och mer ansvar för samverkan inom alla bredbandsrelaterade områden, däribland digitalisering, ska läggas på de regionala bredbandskoordinatorerna (utan att mer resurser tillförs).

## **Förslag på vägar framåt**

Bredbandsutbyggnaden inkluderar många aktörer, med skilda prioriteringar, otydliga och överlappande mandat samt begränsade resurser. Bredden möjliggör kreativa lösningar, men skapar oklarheter i förhållande till ansvar, roller och vem som har mandat. Bredbandsforums arbetsgrupp, har lämnat ett antal förslag på insatser som skulle kunna främja samverkan. Lösningförslagen har kopplats samman med det som beskrivits ovan. Noteras kan att Bredbandsforums främsta uppdrag är att samverka och att indirekt stötta samverkan, vilket gör forumet till en naturlig drivande aktör i flera av dessa förslag.

### **1. Initiera samverkan på fem strategiska områden**

**Vad:** Initiera en målmedveten samverkan nationellt, regionalt och lokalt på fem strategiska områden som har stor betydelse för bredbandsutbyggnaden:

- a. bättre täckning och kapacitet för mobilt bredband, exempelvis genom samhällsmaster
- b. utbyggnad i kommersiellt svagare områden, exempelvis efteranslutningar av enskilda fastigheter
- c. rollfördelning i bredbandsarbetet mellan kommuner och regioner, exempelvis mandat och ansvar
- d. likabehandling och konkurrensneutralitet på bredbandsmarknaden
- e. åtgärder för att stärka robustheten i näten på alla nivåer, exempelvis hos slutanvändarna

**Exempel på involverade aktörer:** Bredbandsforum, PTS med stöd av regionala bredbandskoordinatorer, marknadsaktörer och kommuner, m fl.

**Hur:** Aktörer som påverkar bredbandsutbyggnaden bör hitta en gemensam målbild i den nya bredbandsstrategin och diskutera hur samverkan kan underlätta måluppfyllnad med utgångspunkt i respektive aktörs verksamhetsområde. Fem områden bör vara prioriterade för samverkan med målet att i en nära framtid kunna initiera gemensamma aktiviteter. I sammanhanget kan det noteras att regeringen avser att ge Bredbandsforum i uppdrag att formera grupper för omvärldsanalys. Dessa grupper kan vara ett av flera verktyg för att realisera förslaget och främja samverkan på de ovannämnda fem områdena.

### **2. Förtydliga att myndighetsuppdrag inkluderar att främja bredbandstillgång**

**Vad:** Myndigheter som påverkar bredbandsutbyggnaden däribland Upphandlingsmyndigheten, Boverket, länsstyrelserna, Lantmäteriet, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Trafikverket och Naturvårdsverket har uppgifter

relaterade till bredbandsutbyggnad bör ges ett samstämmigt uppdrag att arbeta för genomförandet av regeringens bredbandsstrategi.

**Exempel på involverad aktör:** Regeringskansliet

**Hur:** Relevanta myndigheters regleringsbrev justeras med ett likartat uppdrag som exempelvis stadgar att de ska bidra genomförandet av regeringens bredbandsstrategi. Myndigheterna ges också i uppdrag att samverka.

Arbetet med ett likartat uppdrag bör inkludera att:

- a. Myndigheterna - för varandra och i sin egen kommunikation - kan påtala sitt ansvar för bredbandsstrategin, med en tydlig gränsdragning mellan ansvar som rör bredbandsinfrastruktur och frågor som rör digitalisering.
- b. Myndigheterna - för varandra och i sin egen kommunikation – kan berätta hur de avser genomföra uppdraget och hur deras arbete bör följas upp.
- c. Myndigheterna åläggs att redovisa hur samverkan skett

Enligt ett tidigare förslag i en av Bredbandsforums arbetsgrupper (Mandatgruppen), bör dessutom Boverket ges i uppdrag att följa upp hur rekommendationerna om bredband efterlevs i Plan och bygglagen (PBL). I Bredbandsstrategin aviseras att PTS kommer få just ett sådant uppdrag. Krav bör ställas att detta uppdrag årligen ska återrapporteras enligt gemensamma nyckeltal som bestäms av Regeringskansliet.

### **3. Förtydliga att bolag med statligt ägande som har bredbandsinfrastruktur har uppdrag att främja bredbandstillgången**

**Vad:** Tydliggör att tillhandahållande av bredbandskapacitet och främjande av bredbandsutbyggnad på svartfibernivå och kanalisationsnivå är en del av uppdraget för bolag med statligt ägande som har bredbandsinfrastruktur. I detta måste samtidigt hänsyn tas till regeringens inriktning att det är viktigt att privata investeringar inte förhindras och trängs ut. I vissa delar följer detta förslag även regeringens bredbandsstrategi, då strategin indikerar att Regeringskansliet avser att se över om styrning hos offentligt ägda bolag med bredbandsinfrastruktur bör förtydligas.

**Exempel på involverad aktör:** Regeringskansliet

**Hur:** Med utgångspunkt i de förslag som lämnats i betänkandet Statens bredbandsinfrastruktur som resurs (SOU 2016:1) bör ägardirektiven till bolag med statligt ägande (och bredbandsinfrastruktur) justeras. En justering skulle kunna innebära att det tydliggörs att bredbandsfrämjande är en del av bolagens kärnuppdrag, att bolagen ska bidra till ökad robusthet och driftssäkerhet, liksom att de ska tillhandahålla överkapacitet i befintlig infrastruktur samt underlätta samförläggning och bredbandsutbyggnad på t ex kanalisationsnivå. Ett förtydligande bör också inkludera att

samverkan ska ske och ge beskrivning av *hur* den bör ske. Uppdraget bör därtill inkludera skrivningar om att främjandeverksamheten liksom överskottet av bredbandskapacitet tydligt ska särredovisas så att det kan följas upp och värderas av externa intressenter.

#### **4. Stärk de regionala bredbandskoordinatorerna**

**Vad:** Utökade befogenheter och mer resurser till de regionala bredbandskoordinatorerna.

**Exempel på involverade aktörer:** Bredbandsforum tillsammans med län, regioner och kommuner.

**Hur:** För att de regionala koordinatorerna ska kunna fungera som regionala lotsar och agera med auktoritet bör de ha ökat mandat och större finansiella resurser.

Utöver att få egna resurser skulle en gemensam plan för samverkan mellan län/region/kommun samt marknadsaktörer vara en möjlig kompletterande aktivitet. En sådan plan skulle kunna ge en gemensam målbild och inkludera en avsiktsförklaring (letter of intent) mellan involverade parter på regional nivå. En avsiktsförklaring har i första hand symbolisk betydelse men skulle, rätt utformad, kunna bidra till att skapa tydlighet i roller och mandat samt minska risken för att den organisationsmässiga tillhörigheten utgör ett hinder i bredbandsarbetet.

En ytterligare kompletterande aktivitet för att stärka koordinatorerna vore att enas om en tydlig arbetsbeskrivning.

Det finns därtill goda skäl att koppla en samverkansgrupp till koordinatorernas arbete.<sup>1</sup> Sistnämnda ligger helt i linje med bredbandsstrategin där det noteras att samverkan på regional nivå behöver ses över och stärkas.

#### **Sammanfattning**

Samverkan är en nyckelfaktor för att kunna få till stånd en mer effektiv bredbandsutbyggnad. Överlappande mandat och otydliga roller skapar dock svårigheter att veta vem som har ansvar och var mandatet finns för att agera. Genom att få en bättre dialog mellan aktörerna med mer transparens och tydligare regler kan förutsättningarna för samverkan förstärkas. Genom fungerande samverkan kan också bredbandstillgången öka.

---

<sup>1</sup> En sådan grupp skulle exempelvis kunna innehålla representanter för marknaden, länsstyrelse, region samt gräsrotsorganisationer så som Hela Sverige ska Leva eller LRF.