

Samverkansavtal som verktyg för bredbandsutbyggnad

För Bredbandsforum

December 2020, rev 1



a·focus

Samverkansavtalens betydelse för bredbandsutbyggnad

Bredbandsforum, genom Post- och telestyrelsen (PTS), har gett A-focus i uppdrag att kartlägga betydelsen av samverkansavtal för bredbandsbyggnaden. Kartläggningen har tagit sin utgångspunkt i dagens situation, men blickar både bakåt och framåt i analysen. Studiens syfte är att ge Bredbandsforum ett kunskapsunderlag för att avgöra om avtalsfrågan är ett område de bör engagera sig i.

Som stöd i arbetet har A-focus genomfört intervjuer med kommuner som har samverkansavtal, vi har också gått igenom ett flertal samverkansavtal. I arbetet har A-focus haft stor hjälp av de regionala bredbandskoordinatorerna vilka bidragit till ett effektivt genomförande. Uppdraget har genomförts under november till och med december 2020.

A-focus AB

December 2020

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	4
1.1 GENOMFÖRANDE	4
2. SAMVERKANSAVTALENS UTFORMNING	5
2.1 SYFTE MED ATT AVTAL INGÅS	5
2.2 INNEHÅLL I SAMVERKANSAVTAL	6
3. EFFEKTER AV SAMVERKANSAVTALEN	8
3.1 NÄR DET HAR FUNGERAT BRA.....	8
3.2 NÄR DET HAR FUNGERAT DÅLIGT	9
3.3 FÖRVÄNTAN HAR OFTA VARIT STÖRRE.....	9
3.4 OM AVTALEN KUNDE SKRIVAS OM.....	10
3.5 MARKNADSMÄSSIG UTBYGGNAD	11
4. SAMVERKANSAVTAL I RELATION TILL UTMANINGEN	11
4.1 BREDBANDSUTMANINGEN HISTORISKT	11
4.2 BREDBANDSUTMANINGEN FRAMÅT - KOMMUNER.....	11
4.3 BREDBANDSUTMANINGEN FRAMÅT – MARKNADSAKTÖRER	13
5. SAMVERKANSAVTALENS FORTSATTI BETYDELSE	14
5.1 BREDBANDSFORUMS ROLL.....	15
BILAGA 1 – KÄLLFÖRTECKNING	17
BILAGA 2 – AVTALSINNEHÅLL.....	18

1. Inledning

Bredbandsforums styrgrupp beslutade på styrgruppsmöte i juni 2020 om direktiv för en arbetsgrupp inom området kommunala samverkansavtal för bredbandsutbyggnad.¹ Syftet med den planerade arbetsgruppen är att öka kunskapen om samverkansavtalens betydelse för bredbandsutbyggnaden. För att genomföra uppdraget har Bredbandsforums kansli, låtit genomföra en studie över samverkansavtal för bredbandsutbyggnad.

Uppdragets syfte är att bidra till arbetsgruppens kunskapsunderlag och särskilt belysa:

- Hur vanligt det är med samverkansavtal?
- Vilka parter som sluter dessa avtal?
- Vilka åtaganden eller förbindelser parterna gör?
- Vad som ingår i avtalen, till exempel fiberutbyggnad, efteranslutningar, radiolösningar, geografiskt omfång, tidsaspekter, konkreta målsättningar och åtaganden?
- Aspekter vid tillkomst och efterlevnad av avtalen, till exempel upplevda utmaningar, goda och dåliga erfarenheter med mera.

Juridiska aspekter har inte ingått i kartläggningen.

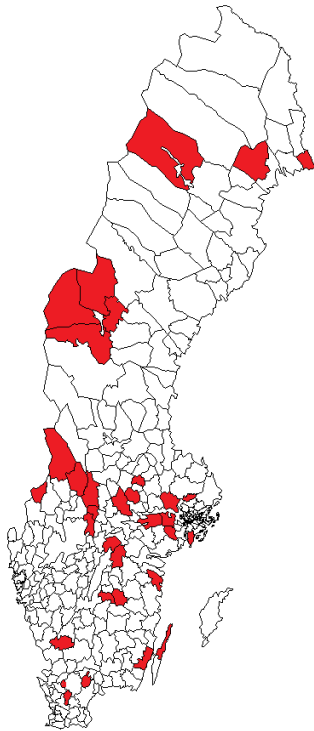
1.1 Genomförande

År 2017 genomförde A-focus en mindre förstudie över hur samverkansavtal hanterar frågor om bredbandsutbyggnad på landsbygden². Förstudien resulterade i ett diskussionsunderlag som visar att samverkansavtal i vissa fall kan vara en bra grund för bredbandsutbyggnad, men att det finns en stor variation i utformningen av avtalen. Det upplevda utfallet skiljer sig också åt mellan olika kommuner. Med den som utgångspunkt har vi i den här kartläggningen gått vidare och utökat informationsinhämtningen samt fördjupat analysen.

Kartläggningen baseras till stor del på intervjuer med 34 kommuner. De regionala bredbandskoordinatorena har hjälpt oss med förslag på kommuner att kontakta. I urvalet har vi haft ambitionen att få en spridning geografiskt, storleksmässigt, tid när avtalet skrevs och med vem samverkansavtalet är skrivet. Vi har även intervjuat marknadsaktörer och intresseorganisationer, se bilaga 1. Förutom intervjuer har vi gått genom innehållet i 28 samverkansavtal.

¹ Bredbandsforum, Direktiv för Bredbandsforums arbetsgrupp "Avtal som verktyg för samverkan", 2020-06-09

² Landsbygdsgruppen – slutrapport – bilagor 1-6



Aneby	Kristinehamn
Arjeplog	Krokom
Askersund	Motala
Berg	Mullsjö
Boden	Norberg
Borgholm	Nynäshamn
Eda	Perstorp
Enköping	Sigtuna
Eskilstuna	Skinnskatteberg
Filipstad	Storfors
Gnesta	Strängnäs
Hagfors	Torsby
Haparanda	Valdemarsvik
Hultsfred	Vara
Hylte	Åre
Höör	Östersund
Kalmar	Östra Göinge

Bild 1: Kommuner som deltagit i kartläggningen

2. Samverkansavtalens utformning

Antalet undertecknade samverkansavtal uppskattas till cirka 100 stycken. De flesta avtalen har tecknats från 2012 med en tyngdpunkt under perioden 2015 – 2017. Det är framförallt Telia och Global Connect/IP-Only som kommunerna ingår avtal med. Majoriteten av de kommuner som tecknat samverkansavtal saknar stadsnät.

De flesta samverkansavtalen tecknades före år 2018, men det tecknas fortfarande nya avtal. Vi har bland andra intervjuat en kommun som tecknade avtal i april 2020. Avtalslängden varierar mellan 2 och 20 år, ibland finns ett slutdatum angivet i avtalet, ibland förlängs avtalet automatiskt om ingen formell uppsägning görs. Vi har även sett avtal där slutdatum saknas.

2.1 Syfte med att avtal ingås

Det övergripande syftet med att parterna ingår avtal om samverkan är för att försöka skapa en struktur kring det beroendeförhållande som finns mellan parterna samt att få mer uppmärksamhet på bredbandsområdet i kommunen. Båda parter har samma målbild, det vill säga att nå ut med bredbandsinfrastruktur till så många slutanvändare som möjligt. Genom avtalet är förhoppningen att de tillsammans ska göra den tillgängliga marknaden större. Marknadsaktören för att maximera kundunderlag och framtida intäkter, kommunen för att möta invånarnas och företagens krav på snabbt bredband samt förväntan om att kommunens politiker ser bredbandsfrågan som ett angeläget område.

Att få ut bredband till många i en kommun är ett arbete som sträcker sig över en längre tid. Under tiden uppstår det olika typer av problem där både kommunen och privata aktörer i regel är involverade. Ett mer utvecklat samarbete kan medföra att problem kan lösas smidigare och att utbyggnaden når fler på enklare och snabbare sätt. Förutom det övergripande syftet har samverkansavtal varit:

Ett sätt för kommunen att:

- Visa sina medborgare att de satsar på bredband.
- Visa marknadsaktören att de har goda avsikter och ambitioner.
- Få igång en dialog och bra kanaler in till marknadsaktören.

Ett sätt för marknadsaktören att:

- Visa kommunen att de har goda avsikter och ambitioner.
- Hålla konkurrenter borta.
- Skapa förtroende gentemot slutkunderna och sälja bättre.

”Vi tog initiativ till att skriva avtalet, var vår enda möjlighet att ansluta landsbygden. Våra byar är för små och lever inte upp till kraven för stödmedel om de ska bilda enskilda fiberföreningar.”

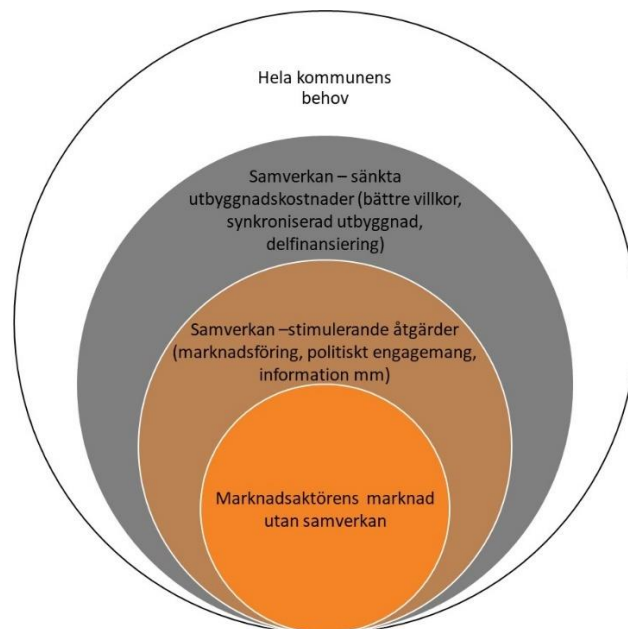
2.2 Innehåll i samverkansavtal

Från kommunen är det vanligtvis den bredbandsansvarige som tagit ett stort ansvar för diskussionerna med den privata aktören samt innehållet i avtalet. Det legala innehållet är begränsat, vissa kommuner har haft en kommunjurist involverad eller köpt in juridiskt stöd. Många kommuner har hanterat uppgiften utan jurister involverade.

Generellt sett täcker avtalen samma typ av innehåll. Det har funnits ett standardavtal/ avtalsutkast som i olika stor utsträckning anpassats till lokala förutsättningar och specifika överenskommelser. Vi noterar också en skillnad i innehållet beroende på när avtalen skrevs. Förutom att avtalen tar sin utgångspunkt i samverkan och att det ska vara ett öppet samverkans klimat omfattar de flesta avtal:

- Målsättningen med utbyggnaden. De nationella bredbandsmålen är nästan alltid omnämnda och det som utbyggnaden ska bidra till. I det fall det finns specifika kommunala bredbandsmål som skiljer sig från de nationella är de omnämnda.
- Att det handlar om att bygga fiber. I vissa avtal finns även mobiltäckningsmål men fiber har i praktiken varit prioriterat.
- I de flesta avtalen är det uttryckt som att hela kommunen omfattas även om det i praktiken varit ett landsbygdsfokus. I vissa avtal finns en uttalad avgränsning till landsbygden.
- Ramar för hur arbetsprocessen ska fungera, till exempel att det ska finnas en styrgrupp och en projektgrupp, utsedda kontaktpersoner samt vilka frågor som ska hanteras inom respektive grupp.
- Skrivningar om att gemensam marknadsföring och informationsspridning ska ske.
- Kommunens specifika åtagande. Det kan omfatta ansvar för information till slutanvändare, se över och effektivisera interna processer, att markavtal ska upprättas, genomgång av kommunens egna behov av ytterligare fiberanslutningar, kommunen etablerar kompletterande infrastruktur samt hyr ut egen infrastruktur i form av kanalisation och fiber om sådan finns.

- Marknadsaktörens specifika åtagande. Det kan omfatta principer om prissättning gentemot slutanvändare, hur erbjudandet ska se ut, vilka som kommer att få erbjudande, en utbyggnadsplan samt ansvar för drift, underhåll och vidareutveckling av den infrastruktur som anläggs.
- Utbyggnadsplaner finns bilagda till flera avtal. Dessa har ofta affärshemliga uppgifter och belagda med sekretess. Vi har därför inte kunnat ta del av dem men har förstått att de visar var utbyggnad ska ske och när.
- Alla samverkansavtal i den här studien är politiskt förankrade, underskrivna av kommunstyrelsens ordförande och antagna i kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller motsvarande.
- Samverkansavtalen är i praktiken en avsiktsförklaring. Målsättningar, planer eller aktiviteter är i praktiken inte tvingande för någon part, med något undantag. Det finns heller ingen exklusivitet till följd av avtalen.
- För många gäller också att när kontaktytor skapats och dialogen är igång mellan parterna är det mindre viktigt exakt vad som specificerats i avtalen.



”Önskvärt med en samverkanspartner som tittar på våra förutsättningar.”

”Det blev ett politiskt tryck gentemot hela befolkningen. Hade inte varit på samma sätt om kommunen inte varit med.”

Bild 2: Effekt av samverkan på marketens storlek och kommunens totala behov

3. Effekter av samverkansavtalen

För de flesta kommuner har samverkansavtalen bidragit positivt till bredbandsutbyggnaden även om förväntningarna många gånger varit större. Avtalen har varit en bra grund för ett bättre samverkansklimate och att gå tillbaka till under arbetets gång. Effekten har delvis berott på hur väl samverkan fungerat i praktiken, delvis på ekonomiska förutsättningar.

Att teckna ett samverkansavtal är en gemensam intention om att samverka och skapa en öppen, fungerande dialog mellan varandra. När dialogen blir aktiv kan den också ge ett gott resultat. Vi noterar att i många kommuner har processen för framtagandet av samverkansavtalet varit viktig i sig. Det har gett en uppmärksamhet på bredbandsområdet som tidigare saknats eller varit begränsad.

Den övervägande delen av de intervjuade kommunerna anser att samverkansavtalen varit avgörande för att nå dit de kommit eller är på väg mot, även om det tagit längre tid, de når inte så långt de hoppades på och det har varit en del problem under tiden.

3.1 När det har fungerat bra

I de kommuner där det fungerat särskilt bra kan vi konstatera att det redan från början funnits en intressant marknadspotential för aktören att utgå från och från vilken båda parterna samarbetat långsiktigt. Med fungerande samverkan har den kunnat utökas på flera sätt. Särdragen där det fungerat särskilt bra har varit att:

- Politiken är med och visar ett engagemang både gentemot slutanvändarna, mot kommunens olika verksamheter och gentemot samverkansparten.
- Kommunens övriga verksamheter stöttar med effektiva processer och kompetensstöd.
- Det finns en hög efterfrågan från slutkunderna och därmed en hög anslutningsgrad.
- Samarbetet mellan kontaktpersonerna och i styrgruppen är pragmatiskt och fungerande, något som varit särskilt viktigt vid vägval och förändrade förutsättningar
- Det finns ett kontinuerligt informations- och kunskapsutbyte mellan aktörerna som bidrar till effektiv planering och stimulerande aktiviteter.
- Kommunen bidrar med ekonomisk stimulans på något sätt. Det kan handla om aktiviteter som bidrar till att sänka kostnaderna för utbyggnaden eller till att aktörerna kan få högre intäkter.
- Det varit en begränsad konkurrens från andra aktörer, det vill säga att marknadspotentialen har bestått och den samverkande aktören har kunnat fullfölja sin initiala utbyggnadsplan.

”Avtalet har funnits så länge så vi har inget att jämföra med, men det har bidragit till att politikerna har blivit mer engagerade”

”Vi har en fungerande samverkan på grund av avtalet, det har varit avgörande. Gjorde det möjligt med ett helhetsperspektiv.”

”Samarbetet blev på riktigt och långsiktigt, för båda parter, kan lägga tid och resurser”

3.2 När det har fungerat dåligt

I de kommuner där samverkansavtalet inte haft så stora positiva effekter ser vi framförallt två avgörande faktorer. Den första faktorn är att affären för aktören inte visat sig vara så lukrativ som vid den initiala bedömningen på grund av högre kostnader eller lägre intäkter. Den andra faktorn är ett dåligt fungerande samverkans klimat. I båda dessa situationer blir uppoffringen för stor relativt belöningen. Orsakerna till att samverkan inte fungerat och/eller det blev för kostsamt har varit att:

- Politiken har skrivit på samverkansavtalet men därefter varit oengagerad, ibland har olika politiska åsikter lett till att samverkan motarbetats.
- Efterfrågan har av olika anledningar, exempelvis demografiska och socioekonomiska, blivit betydligt lägre än väntat.
- Konkurrenter har etablerat sig och erbjudit fiber vilket resulterat i minskad marknadspotential för samverkansparten.
- På vissa platser har samverkansavtal lett till att befintlig aktör lämnat när avtal tecknats med en annan.
- Effektiviseringen av interna processer och stödet från kommunen har inte fungerat som aktören förväntat sig.
- Flera kommuner drabbades av de problem som uppstod på fibermarknaden under framförallt 2018. För vissa kommuner blev det mycket kännbart och samverkan negativt påverkad.
- På vissa platser har aktören inte hanterat slutkundsrelationer samt utbyggnad och återställning på ett tillfredsställande sätt vilket medfört att kommunen tappat förtroendet för aktören.
- Kommunens möjligheter att på olika sätt bidra till utbyggnaden har ibland varit avgörande, till exempel genom att finansiera och bygga egna fibersträckor. Det har inte alltid varit möjligt.

"Det såg bra ut initialt, xx har plockat ut det bästa och är inte tillgängliga längre."

"Politiken ville så mycket, men det fanns inga pengar."

3.3 Förväntan har ofta varit större

I intervjuerna framkommer att det funnits en uppenbar skillnad i kommunens och aktörernas syn på vad som utlovats. De flesta kommuner har haft en större förväntan på aktörens åtagande och resultat än vad samverkansavtalet egentligen säger. De här skillnaderna har ibland försämrat samverkans klimatet.

Om vi generaliserar finns det ingenting i dessa avtal som är juridiskt bindande för någon av parterna. A-focus anser att begreppet avtal egentligen är ett olämpligt begrepp att använda. Ett avtal är en överenskommelse som är avsedd att medföra ömsesidiga rättsligt sanktionerade förpliktelser för parterna. Så är inte fallet här, vilket inte är oväntat, om så varit hade andra regelverk med hårdare krav troligen behövt tillämpas, till exempel upphandlingsförfarande.

"Utfästelser med tomma löften."

"Vi sitter i ett dåligt förhandlingsläge, vi har inget att erbjuda."

3.4 Om avtalen kunde skrivas om

Det är delade åsikter kring om en annan avtalsutformning skulle ha lett till att utbyggnaden hade kommit längre. På frågan vad kommunerna skulle tänka på om de skrev om avtalen idag är flera inne på att de skulle ha uttryckt kraven tydligare eller i alla fall sin förväntan tydligare och arbetat för att aktören uttryckt sitt åtagande mer detaljerat. Andra anser att för detaljerade skrivningar hade hämmat möjligheten till pragmatiska lösningar och att följa med i marknadsutvecklingen. Exempel på förbättringar som framkommit under intervjuerna (nedanstående lista är sammanställning av åsikter och gäller inte var och en av de intervjuade).

- Konkreta mål med tydligare lokal anknytning, inklusive delmål.
- Reglerat kommunikationen tydligare, både gentemot slutanvändarna och gentemot varandra. Det anses särskilt viktigt när det inte gått enligt plan.
- Reglerat samverkansprocessen tydligare, det vill säga vem som förväntas göra vad. Ett exempel är ansvar för kompetensöverföring i viktiga skeenden.
- Tydligare och nedbruten tidplan.
- Sett över de interna processerna i större omfattning, inkluderat dem tydligare i avtalen och förankrat dem bättre hos berörda i kommunen.
- Principer om prissättning är ibland med i avtalet. Ett par kommuner har angett att de borde haft med principer om enhetlig prissättning. Konsekvensen har blivit att prissättningen varierat mellan områden och över tid.
- Tydligare försäljningsprocess, dels generellt, dels för försäljning av efteranslutningar.
- Efteranslutningar är ett växande problem. Få avtal omfattar efteranslutningar och flertalet ser det som en brist.
- Så länge utbyggnaden och samverkan löper på enligt plan är problemen små och avtalets innehåll är mindre viktigt. Däremot blir avtalet viktigare när det inte fungerar och en processbeskrivning samt ansvarsfördelning när det inte fungerar hade varit till hjälp.
- Ju längre utbyggnaden kommer desto svårare blir det med fiber. Behovet av att samverka kring alternativa, trådlösa, tekniker gör att sådana skrivningar i avtalet hade varit önskvärt.
- När stora delar av utbyggnaden är klar skiftar fokus mot utveckling av digitalisering och välfärds-teknologi. Det är nya områden för kommunen där en samverkanspart efterfrågas. Det finns få avtal som innehåller sådana delar idag men flera kommuner ser ett behov.
- Vissa kommuner hade önskat att det fanns vitesförläggande i avtalen, samtidigt som de inser att det inte skulle fungerat i praktiken.

”Vill säkra eftermarknaden, framförallt på landsbygden.”

”Vi har försökt få med mer tvingande regler, men det gick inte.”

”Vi har faktiskt en vitesklausul i vårt avtal men har inte använt oss av den. Det blir ingen bra grogrund för det fortsatta samarbetsklimatet.”

3.5 Marknadsmässig utbyggnad

Avtalens innehåll och effekterna av dem speglar marknadsförutsättningarna. De består av vaga formuleringar utan rättsligt bindande plikter. Det är en marknad som ska ske på kommersiella grunder, samverkansavtalets innehåll kan bidra till att den marknaden blir lite större. Avtalet kan dock inte bidra till en utbyggnad där ekonomi inte finns. Om en kommun vill ha ett annat resultat behövs andra verktyg, till exempel upphandling i vilken krav om leveransplikt kan inkluderas eller att skapa ett större intresse genom finansiering genom vilken olönsamma områden görs lönsamma. Två kommuner är fundersamma till om samverkansavtal över huvud taget borde tecknas på en marknad som ska drivas på marknadsmässig grund och i konkurrens.

”De har inte levererat det man ville, men vilka krav kan man ställa. Avtalet har låg juridisk bindning.”

4. Samverkansavtal i relation till utmaningen

Samverkan mellan olika aktörer har varit och är avgörande för bredbandsutbyggnaden.

Kommunerna har ett intresse av att tillgodose invånarnas behov av snabbt bredband, de har också ett ansvar för många frågor som påverkar förutsättningar för att anlägga bredband. Avsaknaden av struktur, reglering och tydlig ansvarsfördelning har gett samverkansavtalet en viktig funktion.

Samverkansavtalet är en lösning bland flera för att skapa en mer långsiktig ordning i bredbandsfrågan. Flera av de kommuner vi talat med säger att det är nödvändigt att ha en närmare samverkanspart. De kommuner som har stadsnät har motsvarande reglerat genom ägardirektiv eller förvaltningsbeslut. För att bedöma avtalets betydelse behöver det ställas i relation till utmaningen.

4.1 Bredbandsutmaningen historiskt

Merparten av avtalen skrevs mellan åren 2012 – 2017. Blickar vi tillbaka kan vi konstatera att innehållet i avtalen stämmer väl överens med dåvarande behov:

- Fiber i första hand till så många som möjligt.
- Att ta sig an tätorterna och bygga vidare utåt mot landsbygden, så långt som möjligt.
- En struktur för den samverkan som visat sig vara så viktig.
- En förväntan om ett ökat engagemang i bredbandsfrågan från kommunerna.
- När så varit aktuellt också dra nytta av befintliga bredbandsstöd.

4.2 Bredbandsutmaningen framåt - kommuner

För att bedöma samverkansavtalens betydelse framåt behöver vi på motsvarande sätt utgå från hur bredbandsutmaningen förändras. Nu handlar det om att bygga klart. För kommunerna betyder det att nå de kommunala bredbandsmålen och/eller så långt ut det går. Var man befinner sig i utbyggnaden varierar och därmed vad som finns kvar. Vissa har mycket kvar, andra är nästan klara.

Merparten av de byggnader som ännu inte är anslutna är de som ligger långt bort från befintliga nät eller också är det efteranslutningar i redan befintliga nät. Hittills har det handlat om att fibrera nya områden. Nu är situationen betydligt mer utmanande genom att det är den mest kostsamma utbyggnaden kvar. Ambitionen är fortfarande att få ut fiber så långt som möjligt samtidigt som alltför ser alternativa, trådlösa, tekniker som en nödvändighet för att nå ut till fler. Dessutom börjar de digitala tjänsterna driva på ett ytterligare behov av samverkan. Flera som vi talat med säger uttryckligen att det är ett pussel av olika lösningar som ska läggas.

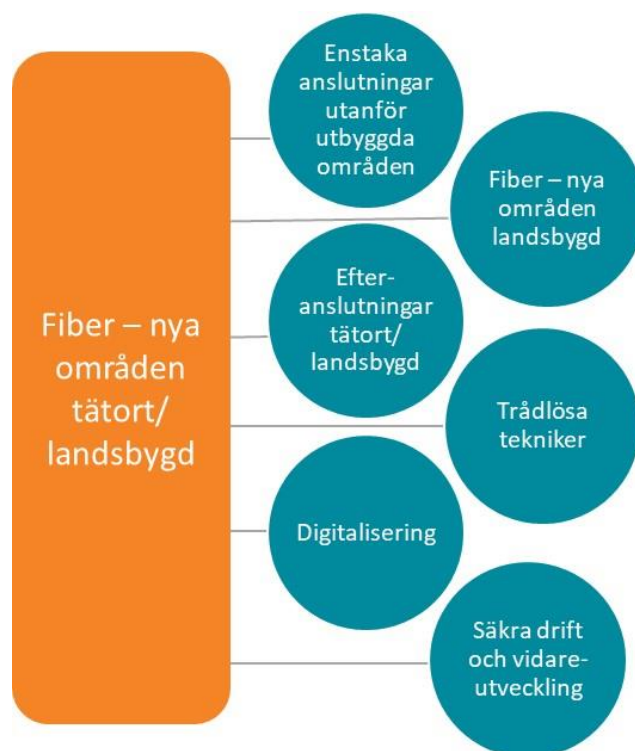


Bild 3. Från utbyggnad av fiber i nya områden till variation av situationer som behöver lösas.

Kommunerna är fortsatt beroende av marknadsaktörerna för att lägga pusslet och en bättre och närmare relation med marknadsaktörer önskas. Vissa kommuner anser att en mer formaliserad samverkanspart är helt avgörande.

Kommunerna har inte så många andra lösningar till förfogande. Det kommande bredbandsstödet har de flesta noterat och är välkommet. Flertalet är dock tveksamma till att det kommer att räcka. De är också osäkra på i vilken utsträckning stödet kommer att hamna i deras kommun. En annan lösning flera kommuner funderar över är egen finansiering, men långt ifrån alla har ekonomiskt utrymme. Även om finansieringsfrågan är den enskilt viktigaste frågan framåt så påverkas effekten av hur samverkan fungerar.

”Det finns ingen överordnad statlig funktion som tar ansvaret, då behöver man samverka med någon aktör. Vi har ingen kompetens själva.”

”Vi vet inte hur det här ska lösas, kommer att bli många svåra områden kvar.”

4.3 Bredbandsutmaningen framåt – marknadsaktörer

Marknadsaktörerna gynnas också av att samverka. Ur deras perspektiv behöver det finnas en intressant marknad. Det finns fortfarande vita fläckar och möjlighet till förtätningar, men det kommersiella utrymmet blir allt mindre. Flera aktörer anser att bredbandsutbyggnaden kommer fortsätta i minst 10 år framåt. Marknadsaktörernas intresse avtar dock i takt med att marknaden blir mindre och kostnaden högre. Finns inte marknaden, finns inget intresse från marknadsaktörerna och därmed inte heller behov av samverkan.

Den här kartläggningen tyder på att vi är i en tidpunkt när förutsättningarna ändras. Det behövs triggers som gör utmaningen mindre och marknaden mer tillgänglig. Dessa triggers kan vara det nya bredbandsstödet, högre efterfrågetryck från användarna som behöver en ändamålsenlig anslutning till följd av pandemin, ökad efterfrågan från fritidshusägare, satsningar på FWA, radiolänk och utbyggnad av mobilnät. Det skulle också kunna vara inträde av nya aktörer samt nya affärsmodeller. De två sistnämnda är emellertid mer spekulativa än ett faktum.

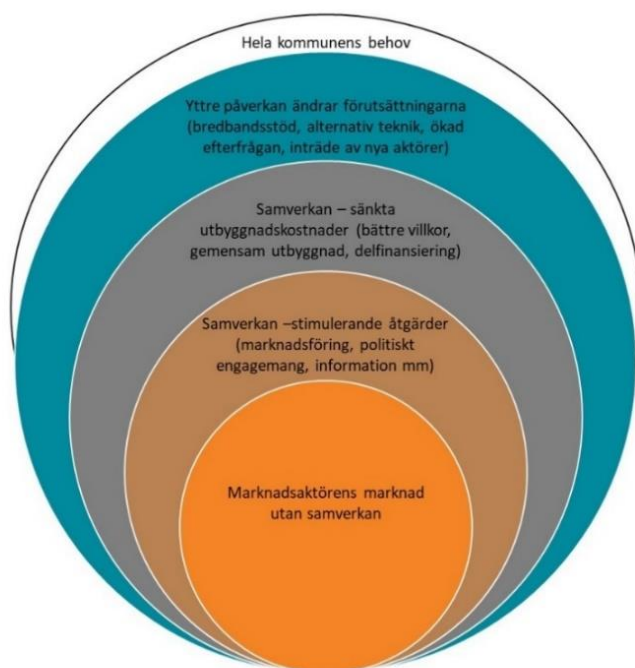


Bild 2: Nya marknadsförutsättningar ger också nya möjligheter till samverkan.

”Största utmaningen är att få till incitament att bygga klart.”

”Fiber gäller idag, nu har vi byggt till många omöjliga adresser. Alternativa tekniker kan komma till i framtiden.”

5. Samverkansavtalens fortsatta betydelse

För att avgöra om samverkansavtal kommer att vara viktiga även fortsättningsvis behöver vi ställa nyttan med lösningen i relation till behovet, vilken i sin tur beror på utmaningen. Förutsättningarna för bredbandsutbyggnaden ser annorlunda ut nu än när de flesta avtalen skrevs. Vi, kommunerna och många övriga aktörer är övertygade om att fortsatt samverkan är nödvändigt. För många kan en skriven överenskommelse vara önskvärt.

Våra intervjuer tyder på att allt färre kommuner anser att samverkansavtal har en fortsatt betydelse. Flera tror inte att de kommer att teckna nya avtal när befintliga löper ut eftersom bredbandsmålen snart är uppfyllda eller att man kommit så långt man kan komma. Åsikten baseras på det faktum att med samverkan kan man komma längre men inte hur långt som helst. Det är framförallt kommuner som har en relativt stor utbyggnad kvar som ser en fortsatt nytta av nuvarande samverkansavtal. De övriga försöker krama ur det sista som går genom samverkan.

Utgångspunkten för samverkan är densamma som tidigare, det vill säga marknadsaktören söker ett ekonomiskt incitament och kommunen vill driva på utvecklingen för medborgarnas och sitt eget intresse. Så länge båda parter känner att de vill ha en bättre kontroll och långsiktighet på situationen, och att den kontrollen inte träder in på något annat sätt, kommer samverkansavtal att vara ett alternativ. Som idag kommer det inte gälla alla.

Vår kartläggning visar att bredbandsutmaningen består av flera delutmaningar och dimensioner. Den första dimensionen handlar om att nå de kvantifierade bredbandsmålen. Det kommer att behövas olika lösningar för de olika delutmaningar. Samverkan mellan kommuner och marknadsaktörer är fortfarande relevant men nya förutsättningar borde rimligen bidra till andra former och annat innehåll i samverkansavtalen, till exempel:

- Utbyggnad av mobilnät för förbättrad yttäckning, FWA, 5G, radiolänk.
- Offentlig finansiering som både inkluderar utbyggnad av fiber och radiomaster (samhällsmaster).
- Efteranslutningar till byggnader inom redan utbyggda områden, samt enskilda byggnader utanför befintligt nät.
- Förekomsten av bredbandsstöd (nationella, regionala, kommunala).

Den andra dimensionen handlar om kontinuerligt kunskapsutbyte och ökad förståelse för varandras verksamheter och genererad samhällsnytta. Indirekt bidrar det också till att bredbandsutbyggnaden kan nå längre, till exempel:

- Digitaliseringens utmaning och utveckling för invånare och för offentlig verksamhet.
- Säkerställande av drift och vidareutveckling av befintlig infrastruktur.

”Nu lanseras nya tjänster i näten. Därigenom kan vi driva på samhällsnyttan, värdefullt att få sådan information.”

”Vi kommer att skriva om avtalet och då behöver vi inkludera trådlöst och digitala tjänster. Vi behöver också få en bättre process för efteranslutningar med försäljningskampanjer.”

5.1 Bredbandsforums roll

En fråga Bredbandsforum ville ha besvarad i kartläggningen var om kommunerna önskade stöd i utformningen av avtalen, exempelvis genom exempel på standardinnehåll. Av 34 kommuner var det endast fyra som såg ett sådant behov, varav två såg det som en nytta för andra. Skälet till det låga antalet var att de bedömde att "tåget redan hade gått". Avtalen, i nuvarande utformning, var redan klara.

A-focus konstaterar att flera kommuner hade behövt stöd i ett tidigare skede, framförallt för att förstå innebörden av avtalen och de åtaganden som görs. I det arbetet hade Bredbandsforum varit en lämplig part, framförallt i att skapa en dialog mellan kommunerna och aktörerna. Vår bedömning är att aktörerna många gånger haft ett kunskapsövertag i relationerna till kommunerna vilket bidragit till en obalans i förväntan om hur långt aktören var villig att gå.

När regler, struktur och ansvar är vaga hade det varit lämpligt att aktörerna enats kring en uppförandekod kring utformning och innehåll i samverkansavtal. I en sådan uppgift är Bredbandsforum en naturlig plattform.

Frågan blir då om det finns ett behov för Bredbandsforum att engagera sig i den här frågan framöver? Vårt svar blir ja på den frågan. Även om bredbandsutbyggnaden går in i en annan fas och kommit längre kvarstår behovet av samverkan mellan kommuner och marknadsaktörer under flera år framåt. Om förutsättningarna dessutom ser ut som idag, det vill säga en förhållandevis mjuk struktur där aktörerna saknar leveransplikt och där kommunens ansvar främst är engagemang och ett planeringsansvar enligt PBL, så kommer vissa att vilja styra upp samverkan. Samma syfte och samma målsättning gäller. Däremot bedömer vi att samverkan kommer att kretsa kring delvis andra områden, innehållet i samverkansavtalen kommer att följa dessa områden. Flera av de intervjuade kommunerna och aktörerna ser att det behöver läggas ett pussel, ett pussel som kommer att se olika ut i olika kommuner. Det är fullt möjligt att pusslet kräver inblandning av nya konstellationer och av flera parter än idag.

Det kommer att finnas ett fortsatt behov av samverkan kring

- Färdigställande av pågående utbyggnadsprojekt
- Alternativa, trådlösa, tekniker
- Utbyggnad av mobilnät
- Efteranslutningar
- Drift, underhåll och vidareutveckling av befintliga nät
- Kommande utbyggnad till följd av de nya bredbandsstöden

Mot bakgrund av den här kartläggningen rekommenderar A-focus Bredbandsforum att:

1. Utmaningen består av flera perspektiv och samverkan behöver stimuleras på samma sätt. Nu behöver bredbandsfrågan tas om hand på bredden, det vill säga fast och mobilt, nybyggnation och efteranslutningar, infrastruktur och digitalisering. Bredbandsforum kan fördjupa analysen kring vad som behöver åstadkommas, det vill säga vilka delar utbyggnadspusslet består av för att nå målen och hur samverkansbehovet relaterar till det.

2. Drift, underhåll och vidareutveckling av befintliga nät är områden som tar vid när näten etablerats. Det behöver förtydligas för kommuner och nätägare vilka regler som finns, vilka krav som kan ställas och hur det möter den förväntan som finns på nätägarna.
3. Det kommer att finnas kommuner som vill teckna en skriftlig överenskommelse om samverkan. Bredbandsforum kan ta fram ett underlag/checklista över områden som är viktiga för en kommun att fundera över om en skriftlig överenskommelse om samverkan ska upprättas (avstå från begreppet avtal). Ett viktigt perspektiv är att se över hur innehållet kan konkretiseras mer jämfört med idag.
4. Se över om krav på samverkan kan och bör inkluderas i samband med offentlig finansiering.

Bilaga 1 – Källförteckning

Intervjuade kommuner

Aneby	Kristinehamn
Arjeplog	Krokom
Askersund	Motala
Berg	Mullsjö
Boden	Norberg
Borgholm	Nynäshamn
Eda	Perstorp
Enköping	Sigtuna
Eskilstuna	Skinnskatteberg
Filipstad	Storfors
Gnesta	Strängnäs
Hagfors	Torsby
Haparanda	Valdemarsvik
Hultsfred	Vara
Hylte	Åre
Höör	Östersund
Kalmar	Östra Göinge

Intervjuade övriga aktörer

Global Connect/IP-Only	Post- och telestyrelsen
IT- och Telekomföretagen	Stadsnätsföreningen
Open Infra	Telia Company

Bilaga 2 – Avtalsinnehåll

Technades år	Avtalslängd	Förlängs löpande (automatisk förlängning om inget annat)	Bredbandsmål	Konkreta mål tex antal anslutningar, klart år etc	Tätort/ landsbygd	Reglerad arbetsprocess	Beskriven teknisk lösning med ansvarsområden	Finansieringsmodell
2017	25 år	2 år	Regeringens och kommunens	95% 100 Mbit/s, 2020	Landsbygd	Ja, samverkansgrupp	Ja	Samförläggning
2012	Ej specat	Ej specat	Regeringens	90% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Nej	Nej	Nej
2018	20 år	3 år	Regeringens och kommunens	95% 100 Mbit/s, 2020, med kvantifierade delmål och årtal	Landsbygd	Nej	Ja	Samförläggning
2013	7 år	2 år	Regeringens	95% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Ja, styrgrupp	Nej	Samförläggning
2017	10 år	2 år	Regeringens och kommunens	100% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Ja, styrgrupp och lokal arbetsgrupp	Ja	Operatören kan nyttja kommunens fiberinfrastruktur, kommunen finansierar egen utbyggnad
2012	Ej specat	Ej specat	Regeringens	90% 100 Mbit/s, 2017	Hela kommunen	Nej	Nej	Nej
2015	15 år	2 år + 2 år	Kommunens	95% 100 Mbit/s, 2020 med definierade och kvantifierade delmål	Hela kommunen	Ja, styrgrupp/ samverkansgrupp	Ja	Överlåtelse egen fiber, Samförläggning
2014	10 år	2+ 2 år	Regeringens och kommunens	90% 100 Mbit/s, 2020, inklusive mobil täckningsmål	Hela kommunen	Ja, styrgrupp och lokal arbetsgrupp	Ja	Samförläggning (till marknadsmässiga priser)
2017	15 år	2 år	Kommunens	100% 100 Mbit/s, 2020, med kvantifierade delmål och årtal	Hela kommunen	Nej	Ja	Samförläggning
2014	6 år	2+ 2 år	Regeringens och kommunens	90% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Ja, styrgrupp och lokal arbetsgrupp	Ja	Samförläggning (till marknadsmässiga priser)
2013	10 år	2 år	Regeringens och kommunens	90% 100 Mbit/s, 2020, inklusive mobil täckningsmål	Hela kommunen	Ja, styrgrupp och lokal arbetsgrupp	Ja	Samförläggning
2013	Ej specat	Ej specat	Kommunens	100% 100 Mbit/s, 2020, inklusive kvantifierat delmål med årtal	Hela kommunen	Ja, arbetsgrupp	Ja	Överlåtelse av befintlig kanalisation till operatören
2017	15 år	2 år	Kommunens	100% 100 Mbit/s, 2020, med kvantifierade delmål och årtal	Hela kommunen	Nej	Ja	Samförläggning
2020	20 år	Upphör efter 20 år	Kommunens	95% 100 Mbit/s, 2020	Landsbygd	Ja, kontaktpersoner	Ja	Kommunen bygger kanalisation som aktören sedan hyr
2017	5 år	1 år	Regeringens och regionala mål	Ej uttryckta	Hela kommunen, inkl fritidshus, visst fokus på landsbygd	Ja, kontaktperson samt styrgrupp	Ja	Ska hyra kanalisation/ fiber av varandra och en gemensam utbyggnadsplan
2014	Slutdatum 2020-12-31	2 år i taget om skriftligen begärs	Nationellt och kommunalt	100% 100 Mbit/s, 2020, med kvantifierade delmål och årtal	Hela kommunen	Bildande av styrgrupp och vad dennes uppgifter är.	Ja	Samförläggning, standardiserad prissättning
2017			Nya mål pga nya nationella mål	100 % 100 Mbit/s, 2020, samt kvalitativa mål	Ökat fokus på hela kommunen	Ökad tydlighet jmf med tidigare avtal, kontaktperson, effektiva processer i intern hantering (hos kommunen), info/mf	Nej	Nej
2016	2 år	1 år	Regionala mål, inkluderar både fast och mobilt	Alla ska möjlighet att få tillgång till hög-hastighetsbroadband	Hela regionen	Nej	Nej	Nej
2016	2 år	1 år	Regionala mål, inkluderar både fast och mobilt	Alla ska möjlighet att få tillgång till hög-hastighetsbroadband	Hela regionen	Nej	Nej	Nej
2017	7 år	2 år	Kommunala mål	95% 100 Mbit/s, 2020, inklusive kvantifierade delmål med tidplan	Hela kommunen	Nej	Ja	Nej
2013	Slutdatum 2020-12-31	2 år	Nationella mål samt mobilmål	90% 100 Mbit/s, 2020, inklusive mobil täckningsmål	Hela kommunen	Styrgrupp ska etableras	Ja	Nej
2012	3 år + 3 år + 2 år	2 år, efter skriftlig ökning	Kommunens mål	100% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Ja, Styrgrupp ska etableras med tydliga	Ja	
2016	1 år	1 år	Kommunens mål	99% 1 Gbit/s, 2017	Hela kommunen	Ja, styrgrupp och samverkansgrupp	Ja	Koppling till bredbandsstöd
2019	Ej specat	Ej specat	Regeringens och kommunens mål	Ej uttryckta	Vissa områden	Ja, styrgrupp och projektgrupp	Ja	Koppling till bredbandsstöd
2015	10 år	2 år	Nationella mål	90% 100 Mbit/s, 2020	Hela kommunen	Ja, Styrgrupp etableras med tydliga ansvarsområden	Nej	Nej

a·focus

A-focus, etablerat 2000, är ett svenskt konsult- och researchföretag med inriktning på telekom, internet och media. A-focus erbjuder tjänster inom utredningar, marknadsundersökningar, analys och rådgivning till tv- och teleoperatörer, tillverkare och myndigheter. Den kompetens som är utmärkande för A-focus är framförallt kombinationen av:

Marknadskunskap:

Expertkunskap och insikt om marknaden för elektronisk kommunikation, television och internet, dess marknadskrafter och förutsättningar.

Metodik:

Stor kunskap om praktiska angreppssätt, verktyg och modeller samt resultatnriktad arbetsmetodik. I detta inkluderas även kunskap och erfarenhet av utrednings- och undersökningsmetodik samt rådgivning.

Regulatorisk kunskap:

Kunskap och erfarenhet om tv- och telekommarknadens regulatoriska omvärld, regelverkens tillämpning och dess inverkan på marknaden.

A-focus

08-679 99 00

office@a-focus.se

www.a-focus.se