



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

Dnr Fö2009/1090/SSK

2010-02-16

Försvarsdepartementet

AG-Rakel

Rakel, nuläge och framtid

- Kommunikation, samordning och interoperabilitet

Sammanfattning

Bakgrund

Effektiva insatser vid nödlägen inom områdena allmän ordning, säkerhet och hälsa kräver ett gemensamt och modernt kommunikationssystem med anpassad funktionalitet samt god kapacitet och täckning. Systemet måste också vara säkert såväl när det gäller funktion som integritet.

Utbyggnaden

Fem etapper av sju är i dag utbyggda och driftsatta. Etapp 6 och 7 omfattar Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och de beräknas vara klara kvartal 3 respektive 4 2010.

Genom att nätet byggs ut etappvis erhålls god täckning regionalt medan rikstäckning inte uppnås förrän alla etapperna är utbyggda.

Systemet omfattar ca 1 600 basstationer. Nätet är avsett att ha en hög och jämn täckningsnivå. Rakel beräknas i dag täcka in 93 procent av befolkningen och ska när det är fullt utbyggt täcka nästan 100 procent av befolkningen. Det allmänna intrycket är att radiotäckningen upplevs som en positiv faktor av användarna och att denna utgör en fördel i förhållande till äldre system.

Teknik

Rakel bygger på Tetra-standarderna och används i ca 105 länder. Standarderna är framförallt avsedda för tal men medger även viss datakommunikation, med låg överföringskapacitet. Denna kan dock förbättras med ny teknik. Tetra-tekniken är den enda teknik som hittills har svarat upp mot de funktionskrav som blåljusmyndigheterna ställer för sina kommunikationssystem. Systemet erbjuder goda möjligheter till samverkan genom att man kan bilda talgrupper, såväl statiska som dynamiska. Rakel anses under överskådlig tid kunna hävda sig väl tekniskt sett gentemot andra system. Ur teknisk synvinkel bedöms Tetra finnas i åtminstone 15 år till.

Samverkan

Arbetsgruppen har bedömt att samverkan fungerar tillfredsställande inom de olika användarorganisationerna medan samverkan mellan olika organisationer inte fungerar lika väl. I dag måste de olika användarorganisationerna avtala om hur talgrupperna ska hanteras över organisationsgränserna. Detta begränsar möjligheterna att använda sig av dynamiska talgrupper. Det finns i dag inte någon överordnad funktion för att sätta ihop användargrupper över organisationsgränserna.

Tekniska problem

Tekniska problem förekommer framförallt när det gäller att vissa tjänster som är avsedda att ingå i Rakel inte har tillhandahållits. Det gäller positioneringstjänsten, paketdataförmedling och taktiska nummer. Positioneringstjänsten, taktiska nummer och tjänsten Paketdata har nyligen lanserats. De mest akuta problemen att komma tillrätta med är i nuläget att Rakel måste fås att fungera med de funktioner som är avsedda att finnas. Dessa tjänster lanseras nu av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Internationell samtrafik och roaming är i dag inte möjliga. Detta måste enligt arbetsgruppen på sikt få en lösning.

Anslutning

I september 2009 fanns det drygt 21 000 abonnemang i Rakelsystemet. Fortfarande utgör de statliga användarna en mycket stor andel av dessa abonnemang. Kommuner och landsting har ca 1 300 abonnemang tillsammans. Övriga användare har ca 200 abonnemang. Polisen är Rakels överlägset största kund med ca 16 000 abonnemang. Vid årsskiftet 2009/2010 uppskattas det totala antalet abonnemang uppgå till omkring 22 000.

Anslutningen hos kommuner och landsting har hittills varit väsentligt lägre än förväntat. För landstingen utgör inte kostnaderna för anslutningen det huvudsakliga problemet, eftersom man redan har kostnader för de system som man använder i dag. Däremot är det väsentligt för landstingen att tjänsterna i systemet fungerar fullt ut så fort tjänsten börjar användas i verksamheten.

För kommunerna spelar däremot anslutningskostnaderna en avgörande roll. Det är framförallt de årliga abonnemangskostnaderna som bedöms vara betungande. Kommunerna använder i dag analoga nät för räddningstjänsten och dessa nät medför i allmänhet låga årliga kostnader, då investeringen redan är gjord.

För att få med landstingen är det enligt arbetsgruppen viktigt att få systemet att fungera fullt ut med alla avsedda funktioner. Att få med landstingen är viktigt för att kunna uppnå ett gemensamt radiokommunikationssystem för blåljusmyndigheterna. När det gäller kommunerna är det viktigt att visa på kostnad/nytta-analys där bl.a. fördelar för verksamheten och möjligheter till sambruk mellan olika förvaltningar har beaktats. Många kommuner ser i dag inte att nyttan med att skaffa Rakel uppväger kostnaderna.

Verksamhetsformer

När det gäller verksamhetsformerna har arbetsgruppen först tagit ställning till om staten eller någon annan ska äga Rakel. När det gäller möjligheterna att låta privata aktörer ta över Rakel bör beaktas att

användarkretsen är begränsad. Detta hänger samman med att frekvenstillstånden för Rakel inte har tilldelats i konkurrens mellan olika företag, utan har tilldelats en aktör att användas för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Skulle dessa förutsättningar ändras måste frekvenstillstånden delas ut på nytt och denna gång sannolikt under konkurrensutsättning. Den begränsade användarkretsen gör att det finns begränsningar i de kommersiella möjligheterna att utveckla Rakel.

Det är arbetsgruppens bedömning att ett gemensamt radiokommunikationssystem för hantering av nödlägen och för krishantering måste ordnas genom ett gemensamt nät. Detta nät kommer då att utgöra en sådan infrastruktur som bör betraktas som ett naturligt monopol, eftersom infrastrukturen för detta inte rimligen kan flerdigigas. Skulle ett sådant nät ägas av en privat aktör skulle enligt arbetsgruppen motståndet hos användarorganisationerna mot att ansluta sig öka med hänsyn till osäkerhet om bl.a. den framtida kostnadsutvecklingen. Det skulle sannolikt leda till att ett gemensamt radiokommunikationssystem för blåljusmyndigheterna och andra aktörer med ett särskilt ansvar för krishantering aldrig skulle kunna etableras. Skulle användarorganisationerna tvingas att ansluta sig till Rakel drivet av en privat aktör, skulle det medföra stor risk för överprissättning. Det finns då en risk att nuvarande underskott för Rakel i framtiden kommer motsvaras av höjda avgifter för användarorganisationerna.

Regeringen har ett ansvar för att krishanteringen i samhället kan ske på ett samordnat sätt. Det är arbetsgruppens uppfattning att en förutsättning för att det ska vara möjligt att få till stånd ett gemensamt radiokommunikationssystem för användarorganisationer med uppgifter som rör allmän ordning, säkerhet eller hälsa är att regeringen har kontrollen över ett sådant nät. Det ter sig därför naturligt att staten äger Rakel.

Arbetsgruppen anser att MSB fortsatt bör ha ägaransvaret för Rakel även om andra myndigheter skulle kunna komma ifråga för uppgiften.

Driften av nätet bör även fortsättningsvis upphandlas från privata aktörer. Arbetsgruppen konstaterar samtidigt att nuvarande ordning där MSB upphandlar delar av verksamheten och själv utför andra delar inte förefaller vara optimal. Det finns anledning anta att staten skulle vinna på att renodla MSB:s roll till att vara ägare av systemet samt att ha en beställarroll när det gäller verksamhetens utförande i övrigt. Mot vad som gäller i dag är det framförallt försäljningsorganisationen och kundstödet som bör upphandlas från privata aktörer.

Nytta och effekt av ett gemensamt radiokommunikationssystem
Rakel bör utgöra grunden för kommunikation för myndigheter och andra organisationer som har uppgifter som rör allmän ordning, säkerhet eller

hälsa. Den utveckling som kan skönjas på fältet med ökad användning av mobiltelefon är inte hållbar i händelse av en kris.

Det är av största vikt för människors hälsa och säkerhet att samhället har väl fungerande kommunikation, samverkan och samordning för hantering av olika typer av nödlägen och kriser. Arbetsgruppen menar att när det gäller utvecklingen av samverkan, samordning och interoperabilitet finns det ett glapp mellan olika samhällsaktörers agerande och den inriktning som regering och riksdag lagt fast.

Ekonomi

Investeringarna i Rakel är avsedda att omfatta ca 3 miljarder kr. I september 2009 uppgick investeringskostnaderna för utbyggnaden till ca 947 mnkr. Utbyggnadskostnaderna ligger f.n., inom ram för budgeterade medel. Resterande kostnader för systemet ska täcka utbyggnaden av återstående etapper.

I nu gällande riskdagsbeslut för Rakel ingår att systemet då det är fullt utbyggt ska finansieras genom avgifter. Nuvarande finansieringsmodell för Rakel är från 2008 och baseras på tre delar:

- en finansieringsmodell som utgår från uppskattad användning,
- att en snabb och enkel anslutning av statliga myndigheter ska ske,
- att kommunerna och landstingen ska ges en förhandsuppgift om abonnemangskostnaden under uppbyggnadsperioden för systemet.

Finansieringsmodellen bygger på en fördelning av kostnaderna utifrån bedömd användning per användargrupp uppdelade på

- statliga myndigheter,
- kommuner och landsting, samt
- övriga.

De statliga myndigheterna beräknades stå för ca 37 procent av det totala antalet användare, kommuner och landsting för ca 43 procent och övriga för ca 20 procent.

Fördelningen av kostnaderna för de statliga myndigheterna grundar sig i sin tur på bedömd användning/andel av Rakel i ett fullt utbyggt system, dvs. då kostnadstakten stabiliserats.

För de kostnader som inte täcks av avgiftsintäkter har Rakel fått ett statligt driftstöd.

Kostnaderna för Rakel-systemet har de senaste åren ökat i takt med att fler etapper har byggts ut och tagits i drift. För 2010 beräknas kostnaderna uppgå till 499 mnkr. Kostnaderna förväntas öka till 560 mnkr för 2013 för att sedan sakta minska.

Vid beräkning av framtida intäkter är osäkerheterna stora. Intäkterna från kommuner och landsting och övriga användare är hittills mycket lägre än beräknat, då anslutningstakten hos dessa grupper är betydligt lägre än förväntat. De förväntade totala intäkterna 2009 baserades på en anslutning till Rakel om ca 19 000 abonnenter från kommuner och landsting. I september 2009 var antalet helårsabbonenter från kommuner och landsting 550 stycken. De intäkter som genereras från denna grupp användare är 4,8 mnkr att jämföra med en prognostiserad intäkt om 162,8 mnkr.

Sammantaget leder detta till att intäkterna för Rakel ökar för långsamt. Rakel kan beräknas gå med underskott som ökar från ca 194 mnkr 2009 till ca 294 mnkr 2010. Därefter minskar underskottet för att vändas till ett överskott 2015 om ca 78 mnkr. Rakel-systemet kommer med dessa beräkningar inte att kunna bära sina kostnader 2012 utan tidigast 2015.

För att Rakel-systemet ska kunna uppnå målet att bära sina egna kostnader måste anslutningstakten för kommuner och landsting öka markant.

Internationell utblick

Arbetsgruppen konstaterar att Tetra-system byggs ut i Danmark, Finland och Norge. Längst har man kommit i Finland där systemet är i full drift.

Tetra-baserade system byggs f.n. ut i många länder i Europa.

Överväganden och förslag till åtgärder

Övergripande inriktning för att främja anslutningen till Rakel

Arbetsgruppen anser att den långsamma anslutningstakten för andra aktörer än de statliga myndigheterna utgör ett allvarligt problem som motiverar förändringar i den nuvarande strukturen för Rakel. Det behövs en tydlig övergripande och nationell strategi från statens sida med vad man faktiskt vill uppnå med systemet. Arbetsgruppen menar att medan det är en uppgift för regeringen och MSB att skapa en långsiktig strategi för Rakels utveckling så bör det utredas om inte en privat aktör skulle kunna förbättra anslutningen, systemets utveckling och kundstödet.

Arbetsgruppen gör därför följande bedömning. Myndigheter och andra aktörer med ansvar för allmän ordning, säkerhet och hälsa måste ha en god grundläggande förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka vid ett nödläge eller i en krissituation. Rakel utgör ett viktigt verktyg när detta ska åstadkommas.

Utbyggnaden av Rakelsystemet har skett planenligt. Anslutningsgraden svarar däremot inte upp mot förväntningarna.

Nuvarande ansvarsfördelning vad gäller systemets förvaltning bedöms inte vara optimal. En tydlig uppdelning av arbetet med att utveckla samhällets förmåga att hantera nödlägen och kriser å ena sidan och operatörsansvaret för Rakel å den andra, bör övervägas.

Arbetsgruppen lämnar följande förslag i denna del. Ett uppdrag ges till MSB att utforma en nationell Rakelstrategi. I MSB:s övergripande arbete vad gäller samhällsskydd och beredskap bör den fortsätta utvecklingen av Rakel inriktas med hjälp av en nationell Rakelstrategi. En sådan strategi bör åtminstone omfatta:

- definition av behovet av Rakel i det nationella arbetet med samhällsskydd och beredskap utifrån kraven på samverkan, samordning och interoperabilitet,
- samverkansstrukturer i Rakel,
- kundanpassning av Rakel,
- informationsbehov och informationsinsatser,
- utbildning och övning,
- kostnadsfördelning och prissättningsfrågor, samt
- uppföljning och utvärdering.

Regeringen ska under 2010 lämnas ett uppdrag att bedöma möjligheterna att upphandla de operativa delarna av MSB:s nuvarande funktioner när det gäller att driva och förvalta Rakel så att statens roll begränsas till att äga nätet och vara beställare. I uppdraget ska ingå att överväga olika möjligheter till upphandling av ytterligare delar av Rakelverksamheten. Vidare ska det ingå att bedöma påverkan på krishanteringsförmåga samt de ekonomiska konsekvenserna av en sådan upphandling. Dessutom bör även de närmare förutsättningarna för vad som i så fall bör upphandlas utredas och hur upphandlingen bör utformas och genomföras. Möjligheterna att ordna så att tjänsteutövarna får tillräckliga incitament för att bedriva verksamheten framgångsrikt bör särskilt prövas.

En samlad organisation för förvaltningen av statliga nät som är av betydelse för krishantering skulle kunna medföra effektiviseringsvinster och främja krishantering. En väl avvägd sourcingstrategi för sådana nät mellan det privata och det offentliga skulle också kunna medföra besparingar och förbättrad drift och säkerhet. Möjligheterna till samförvaltning av Rakel och andra system som används av statliga aktörer med ansvar för krishantering och om det är lämpligt att utforma en gemensam sourcingstrategi för dessa nätförvaltare ska utredas.

För att främja informationsutbytet mellan användarorganisationerna och MSB bör ett användarforum för Rakel inrättas vid MSB som ska vara öppet för alla användarorganisationerna att delta i och som leds av någon med ledande ställning för Rakel-verksamheten vid MSB. Forumet ska kunna diskutera alla frågor som berör användning av systemet. Dessutom bör ett strategiskt råd inrättas vid MSB som ska utgöra ett stöd för

generaldirektören för MSB när det gäller att göra strategiska överväganden för Rakel. Dessa forum bör inte ha beslutande uppgifter.

Det framgår av de enkäter som arbetsgruppen och MSB har utfört att många organisationer inte har uppnått tillräcklig kunskapsnivå när det gäller att förstå behovet av nationell samverkan inom ramen för krishanteringssystemet. MSB föreslås därför få i uppdrag att utveckla och förvalta ett system för att mäta och värdera kunskapsnivån hos berörda aktörer avseende samordning, interoperabilitet och kommunikation mellan olika aktörer inom krishanteringssystemet.

Andra åtgärder för att främja anslutningen

Då det hittills visat sig vara ett otillräckligt styrmedel att låta de statliga myndigheterna betala för systemet oavsett faktisk användning måste ytterligare styrmedel nu enligt arbetsgruppen användas för att inte syftet med att uppnå en förbättrad samordning vid nödlägen och krishantering ska riskeras. Statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för krishantering eller som har tjänsteman i beredskap ska därför ansluta sig till Rakel. Detta ska enligt förslaget föreskrivas i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Det bör däremot inte anses lämpligt att tvinga andra aktörer, såsom kommuner och landsting, att ansluta sig till Rakel för uppgifter som medför ett särskilt ansvar för krishantering.

Det är inte meningen att staten ska upprätthålla parallella system för samma ändamål och på så vis försvåra en övergång från analoga till digitala system och fördyra radiokommunikationen för de s.k. blåljusmyndigheterna och andra myndigheter med krisberedskapsansvar. MSB bör därför ges i uppdrag att fasa ut länsradionätet under en övergångsperiod som inleds 2010. Statliga myndigheter som har analoga radionät som kan ersättas med Rakel ska få i uppdrag att se över hur de använder dessa analoga nät och redovisa detta till regeringen. Ersättningen till SOS Alarm för att upprätthålla driften i det analoga länsbasnätet föreslås upphöra helt efter 2011. Möjligheten för staten att säga upp eller omförhandla avtalet med SOS Alarm för att åstadkomma en förändring beträffande ersättningen för driften av dubbla radiosystem före 2011, för att ytterligare påskynda en övergång till Rakel, bör övervägas.

Arbetsgruppen har erfarit att mycket av det arbete som kompetensstödet om totalt 100 mnkr används för utförs av fristående konsulter. Kommuner och landsting som vill ansluta till Rakel nödgas i många fall starta ett projekt från grunden för att få nödvändig kunskap om hur en anslutning ska gå till. Det är olyckligt att erfarenheterna från detta anslutningsarbete inte ackumuleras över tiden så att anslutningsarbetet kan förenklas efter hand. Arbetsgruppen bedömer att erfarenheterna av det arbete som bedrivs med hjälp av kompetensstödet bör tas tillvara bättre inom ramen för MSB:s organisation. De medel som av MSB är avsatta för kompetensstöd bör även kunna användas för

marknadsföringsåtgärder såsom stimulanser till terminalåterförsäljare och rabatter på terminalutrustning eller abonnemangsavgifter för nya abonnemang.

Främjande av funktionalitet och teknisk utveckling

Det är en brist att det saknas en organisationsövergripande funktion för Rakel som kan bestämma om och sätta upp talgrupper dynamiskt allteftersom behov av detta uppstår i samband med akuta händelser. Därför bör ett uppdrag lämnas att utreda möjligheterna att åstadkomma en samordnad funktion för att dygnet runt kunna upprätta samverkansgrupper i Rakel, vilka är anpassade för specifika behov.

Arbetsgruppens analys utvisar att det är fundamentalt för en fortsatt positiv utveckling för Rakel att systemet nu fås att fungera med de funktioner som utlovats. Ett uppdrag bör därför ges till MSB att till regeringen senast den 30 juni 2010 redovisa lanseringen av funktionerna avseende positionering, användning av taktiska nummer och datakommunikation i Rakel.

Arbetsgruppen har vidare uppfattat att användarorganisationer som är verksamma i gränsområdena anser det vara en brist att det inte går att kommunicera över gränsen med motsvarande användarorganisationer i våra grannländer som också använder Tetra-system. MSB ska därför intensifiera arbetet med att få till stånd internationell samtrafik och roaming med de grannländer som använder Tetra-system och redovisa detta uppdrag till regeringen tillsammans med de eventuella resursbehov som detta kan kräva i samband med årsredovisningen för 2010.

Användarna av systemet uppfattar i dag Rakeltjänsten som en all inclusive tjänst. För utvecklingen av tjänsten kan detta verka hämmande. Användarorganisationerna bör också göra en nödvändig kostnad-nyttan analys. Avgiftssättningen för Rakel ska därför utredas av MSB med avseende på att tjänster som efterfrågas av flertalet användare ska ingå i grundtjänsten för Rakel medan tjänster som bara efterfrågas av organisationer med särskilda behov utgör tilläggstjänster. Grundtjänsten ska ingå i abonnemangsavgiften för Rakel medan tilläggstjänster får debiteras därutöver.

Säkerställande av ekonomin

Arbetsgruppen konstaterar i sin analys att det pga. den förhållandevis låga anslutningstakten uppstår ett växande ekonomiskt underskott för Rakel. Det behövs en ny finansieringslösning för Rakel från och med 2011 när nätet är fullt utbyggt. Arbetsgruppen bedömer därför att Rakels fortsatta finansiering måste säkras för åren 2011 fram till och med 2013 genom att riksdagen tar principiell ställning för att ett underskott ska finansieras genom anslag under dessa år. Arbetsgruppen föreslår att ett anslag som motsvarar de underskott som kan uppstå för Rakel ska överföras till anslag 2:5 Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet fram

till och med 2013. För att fungera kräver detta att regeringen föreslår att riksdagen uttalar sig för en sådan långsiktig finansieringslösning. Arbetsgruppen bedömer att anslaget bör bestämmas så att användarorganisationerna känner sig trygga med den långsiktiga avgiftssättningen för abonnemang i Rakel. Nuvarande kostnadsnivå för användarna bör behållas.

Arbetsgruppen anser att det ännu inte finns underlag för att ändra fördelningen mellan de statliga myndigheterna. Fördelningen av kostnaderna mellan de statliga myndigheterna för åren 2011 och 2012 bör därför bestämmas efter samma fördelningsnycklar som har använts under föregående år.

Det finns tillämpningssvårigheter med nuvarande avgiftstak för kommuner och landsting. Arbetsgruppen bedömer därför att MSB bör se över den närmare utformningen av avgiftstaket.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen bedöms överlag bidra till en positiv effekt på berörda myndigheters förmåga till samordning och samverkan och därmed förbättra förmågan att hantera nödlägen och kriser.

Arbetsgruppen kan konstatera att det sammanlagda underskottet för åren 2011-2014 med nuvarande utveckling kan uppskattas till ca 614 mnkr. Arbetsgruppen bedömer dock att utredningens förslag klart kommer att minska underskottet för verksamheten. Behov av fortsatta anslag torde dock komma att behövas fram till och med 2013.