

Sektionen för lokal och regional utveckling
Emma Ström

Finansdepartementet,
fi.registrator@regeringskansliet.se

SKR:s yttrande - Frågor om dagens och framtidens utmaningar på konnektivitetssområdet (Fi2023/01693)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

- SKR ser att en kommande bredbandsstrategi måste tas fram utifrån den förutsättningsskapande roll som den hårda digitala infrastrukturen har för samhällets fortsatta digitalisering. De målsättningar som identifieras för bredbandspolitiken måste utgå från en tydlig målbild om Sveriges digitalisering.
- Kommuner och regioner står inför tuffa ekonomiska tider och utmaningar kopplat till kompetensbrist. Genom digitalisering har samhället möjlighet att spara både tid, pengar och resurser. Ökad täckning, allt högre och mer stabila överföringshastigheter krävs emellertid för att möjliggöra för digitala tjänster i hela landet.
- SKR menar att det försämrade säkerhetspolitiska läget ökar kraven på robust och tillförlitlig infrastruktur som fungerar som bärare av digitaliserade samhällstjänster och funktioner.
- SKR ser att de satsningar som staten genomför inom utbyggnad av säkra kommunikationer (Rakel, m.m.) behöver utformas så att samhällsviktiga verksamheter inom alla sektorer och nivåer kan få tillgång till nätet i den omfattning som behövs för att upprätthålla samhällets funktionalitet i hela landet.
- Genom digitalisering kan samhället accelerera omställningen mot ett hållbart och klimatsmart samhälle. SKR menar att det är viktigt att beakta att tillgången till digital infrastruktur i form av fasta och mobila nät är förutsättning för att möjliggöra samhällets omställning.
- SKR ser att samhällets förväntningar på uppkoppling alltmer kommer att likna de som finns på annan grundläggande samhällsinfrastruktur så som vägar, järnvägar och elnät något som den nationella politiken måste ta höjd för.
- SKR menar måste syfta till att utjämna de skillnader i tillgång till uppkoppling som vi ser idag, såväl vad gäller tillgång till fasta nät som mobilnät. Det är en förutsättning för utvecklingen av ett jämlikt samhälle

där invånare och företag får likvärdiga chanser att leva och verka över hela landet.

- SKR ser att det finns mycket fiber kvar att bygga. Fiber är i dagsläget den snabbaste och mest robusta bredbandstekniken och därför bör vara i fokus för den nationella politiken så långt det är möjligt och rimligt.
- SKR menar att det är önskvärt att en ny bredbandsstrategi följs av en förändrad och mer decentraliserad stödmodell. Med den finansieringsmodell som hittills funnits är det de svåraste och mest geografiska områdena kvar att bebygga.
- SKR ser att det statliga ansvaret behöver omfatta fler statliga aktörer och att fler myndigheter måste ges i uppdrag att bidra och samverka för att främja samhällets uppkoppling.
- SKR ser även att det är av stor vikt att statens arbete med uppkoppling starkare knyts till arbetet med digitalisering, där flera myndigheter har utpekade uppdrag.
- SKR vill framhålla betydelsen av att Sverige redan nu ser över hur en ökad samordning av statliga aktörer kan bidra till fler sändarplatser och därmed förbättrad täckning och kapacitet i områden präglade av långa avstånd.
- SKR ser att kommun- och regionsektorn även framöver står för viktiga bidrag till samhällets uppkoppling.
- SKR menar att arbetet med att bygga ut och utveckla den digitala infrastrukturen behöver fortgå tills hela landet har tillgång till stabila uppkopplingar, såväl fasta som trådlösa.
- SKR ser att behoven av uppkoppling inom offentlig sektor kommer öka kraftigt. Det offentligas behov av den enskildes uppkoppling kommer bli en viktig fråga att beakta i ett kommande strategiarbete.
- SKR menar att det kommer bli svårt att bli ”klar” med utbyggnaden eftersom ny teknik kommer att medföra nya behov av uppkoppling och kapacitet i näten.
- SKR ser att det är viktigt att en ny bredbandsstrategi tas fram i bred dialog och ser fram emot att vara med i det fortsatta arbetet.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Det har nu gått ett antal år sedan den nationella bredbandsstrategin *Sverige helt uppkopplat 2025* lanserades, och pekade ut riktningen för den nationella bredbandspolitiken. Sedan dess har samhället genomgått stora förändringar och behovet av en ny modern bredbandspolitik är stor.

Regeringen har aviserat att arbete med en ny strategi är på gång och har därför skickat ut ett antal frågor i syfte att sondera dagens och framtidens utmaningar på konnektivitetens område (ref Fi2023/01693). Frågorna lyder:

- Hur kommer det sammantagna behovet av konnektivitet att se ut under de kommande åren?
- Vilka delar av samhällsutvecklingen är viktiga att ta i beaktande?

- Vilka utmaningar finns för utvecklingen av den grundläggande infrastrukturen?
- Vilka förutsättningar behöver vara uppfyllda för att möta behoven av konnektivitet?
- Vad behöver olika aktörer bidra med?

I följande yttrande resonerar SKR kring dessa frågeställningar och pekar ut viktiga aspekter och behov att beakta i en kommande strategi.

Snabb digitalisering medför nya behov och ökade krav på fiber och mobilnäten

Under de senaste åren har digitaliseringen tagit stora kliv. Det har varit en utveckling starkt pådriven av åren med pandemi, då samhället på bredden börjat nyttja den uppkopplade teknikens möjligheter. Till skillnad från 2016 då den nationella bredbandsstrategin antogs kan vi nu säga att vi lever i ett digitaliserat samhälle. Utvecklingen har inneburit allt fler digitala samhällstjänster och tillvaron online genomsyrar en stor del av våra dagliga liv. Att använda digitala verktyg och möta digitalisering är inte längre valbart utan en förutsättning för att delta i samhället. Med detta har också förväntningarna på uppkoppling hos invånare och företag ökat, och därmed också efterfrågan på täckning och kapacitet i fiber- och mobilnäten. De som saknar uppkoppling hamnar i ett digitalt utanförskap.

SKR ser att en kommande bredbandsstrategi måste tas fram utifrån den förutsättningsskapande roll den hårda digitala infrastrukturen genom fiber och mobilnät har för samhällets fortsatta digitalisering. De målsättningar som identifieras för bredbandspolitiken måste utgå från en tydlig målbild om Sveriges digitalisering.

Ett tuffare ekonomiskt läge och kompetensbrist

Till skillnad från 2016 har vi nu också ett betydligt tuffare ekonomiskt läge med lågkonjunktur och hög inflation. Vårens utgåva av Ekonomirapporten visar att de ekonomiska utmaningarna för kommuner och regioner blir alltmer påtagliga. Hög inflation, ökade pensionskostnader och stigande räntekostnader bidrar till ett historiskt lågt resultat. Samtidigt ökar de långsiktiga behoven av välfärd och bristen på arbetskraft växer när andelen invånare över 80 år blir allt fler. Kompetens-försörjningen kommer vara en stor utmaning de kommande åren.

För att trygga välfärden måste rekrytering kompletteras med flera olika och samspelande insatser. Digitala lösningar är en viktig pusselbit i detta sammanhang. Genom digitalisering har samhället möjlighet att spara både tid, pengar och resurser och vi ser många exempel på hur den nya tekniken ger möjligheter till nya arbetssätt. Ett exempel är den snabba utvecklingen

av tjänster och tillämpningar inom hälso- och sjukvården som bland annat bygger på mobila uppkopplingar. Det kan exempelvis handla om digitaliserade läkemedelsautomater och nattlig kameramonitorering som avlastar hemtjänstverksamhet. Ökad täckning, allt högre och mer stabila överföringshastigheter krävs emellertid för att möjliggöra att dessa tjänster ska kunna användas i större skala i hela landet.

Ett nytt säkerhetspolitiskt läge

Parallellt med samhällets ökade digitala beroende har vi ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Rysslands anfallskrig mot Ukraina för med sig många lärdomar om den digitala infrastrukturens betydelse i krig och kris och vikten av robusta och resilienta nät. Men samhällets digitalisering innebär också nya och ökade sårbarheter även i fredstid och behovet av tillförlitlig infrastruktur är stort även i vardagen. Ur ett välfärdsperspektiv är det exempelvis viktigt att trygghetslarm eller medicinteknisk utrustning fungerar även vid strömavbrott. Med dagens krav på reservkraft är det svårt att garantera brukare en säker tjänst.

SKR ser att det behövs robust och tillförlitlig infrastruktur som fungerar som bärare av digitaliserade samhällstjänster och funktioner. SKR menar att staten har en viktig roll i att öka kravställningen på aktörerna på hela den svenska bredbandsmarknaden. För samhällets resiliens ser SKR även att det kommer bli viktigt att säkerställa att det finns kompletterande nät i hela samhället, det väl säga såväl en fast fiberuppkoppling som en uppkoppling via mobilnät.

Sveriges bredbandsinfrastruktur är inte heller utbyggt utifrån de risker som vi nu står inför och är lätt att störa ut. Delar av infrastrukturen kan komma att behöva byggas om eftersom vi inte haft med oss robusthetsperspektivet från början. Det kan tex komma att handla om att nätägarna behöver samverka i betydligt högre utsträckning och bygga om näten i Sverige till fler autonoma nät. SKR menar att ett sådant arbete behöver ske med ledarskap, styrning och samordning från statligt håll och kompletteras av statliga stödmedel för att åstadkomma ökad robusthet i näten i hela landet. SKR ser också att Sverige kommer behöva intensifiera samarbetet med våra nordiska grannländer i nätfrågorna, särskilt om vi blir medlemmar i NATO.

SKR menar även att de satsningar som staten genomför inom utbyggnad av säkra kommunikationer (Rakel, m.m.) behöver utformas så att samhällsviktiga verksamheter inom alla sektorer och nivåer kan få tillgång till nätet i den omfattning som behövs för att upprätthålla samhällets funktionalitet. Finansierings- och prismodeller behöver utformas med

hänsyn till aktörernas olika behov, betalningsförmåga och användningsmönster. Detta skulle gynna anslutningsviljan och upplevelsen av att kostnaden motsvarar den nytta som systemet ger.

Omställning för minskad klimatpåverkan

De kommande åren måste samhället ska klara av att ställa om för att nå målen om nollutsläpp. Genom digitalisering kan samhället accelerera omställningen mot ett hållbart och klimatsmart samhälle. SKR menar att det är viktigt att beakta att tillgången till digital infrastruktur i form av fasta och mobila nät är förutsättning för att möjliggöra samhällets omställning. Ett exempel som förutsätter uppkoppling är smarta elnät som genom att integrera information från alla som är anslutna till nätet kan balansera utbud och efterfrågan på el. Ett annat exempel är mobilnätens betydelse för hållbart resande där mobiltäckning har kommit att bli en viktig attraktionsfaktor. Idag brister mobiltäckningen längs landets järnvägar vilket försämrar möjligheterna att exempelvis arbeta på resan, vilket annars är en stor konkurrensfördel jämfört med persontransporter med bil.

Samhället kommer också behöva anpassas efter klimatförändringar. Genom bland annat olika IOT-tjänster kommer det bli lättare för samhället att övervaka och hantera effekterna av klimatförändringarna genom exempelvis drönarövervakning av bränder i skog och mark, översvämningar och skred. Detta förutsätter uppkoppling på platser där vi normalt inte har haft behov tidigare.

Fokus på uppkoppling i hela landet

SKR ser att samhällets förväntningar på uppkoppling alltmer kommer att likna de som finns på annan grundläggande samhällsinfrastruktur så som vägar, järnvägar och elnät något som den nationella politiken måste ta höjd för. Den snabba utvecklingen av olika tjänster och lösningar kommer ställa nya ökade krav på en aktiv och ambitiös bredbandspolitik. Den svenska inriktningen bör spegla EU:s mål och ha samma höga ambitioner, annars riskerar Sverige att tappa fart.

I Sverige har vi kommit relativt långt vad gäller bredbandsutbyggnad vilket också har möjliggjort den digitalisering vi har idag. Men de kommersiella krafterna når inte hela vägen fram för att möta samhällets behov och det finns fortfarande många områden som saknar anslutning. Exempelvis återstår många förtätningar i redan utbyggda områden och anslutningar i lands- och glesbygder, områden där det inte är kommersiellt intressanta att bygga ut.

Även mobiltäckningen brister i stora delar av landets lands- och glesbygder. Det nuvarande nationella mobilmålet är formulerat som att

”hela Sverige bör ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet där man normalt befinner sig” en målsättning som i praktiken har kommit att exkludera stora delar av Sverige.

Situationen speglar till stora delar Sveriges förutsättningar med en stor geografisk yta, och mer lands- och glesbygd än många andra europeiska länder. SKR ser att den ojämna tillgången till digital infrastruktur över landet är ett stort problem som skapar digitala klyftor och får konsekvenser för möjligheterna att bedriva såväl offentlig som privat verksamhet och påverkar möjligheterna att attrahera kompetens och företag till en kommun eller region. Allt fler näringar baseras i hög grad på god tillgång till både fasta och mobila uppkopplingar samt övervakning och fjärrstyrning på distans och dagens dagens utbud är långt ifrån tillräckligt för att möta efterfrågan.

SKR menar att en kommande bredbandsstrategi inte bara kan utgå från *ett* nationellt mål om uppkoppling utan måste syfta till att utjämna de skillnader i tillgång till uppkoppling som vi ser idag, såväl vad gäller tillgång till fasta nät som mobilnät. Det är en förutsättning för utvecklingen av ett jämlikt samhälle där invånare och företag får likvärdiga chanser att leva och verka över hela landet.

Mycket fiber kvar att bygga

Det finns idag många olika tekniker för att åstadkomma uppkoppling och SKR menar att det är positivt om en nationell strategi innehåller många olika alternativ till lösningar. Förutsättningarna ser olika ut över landet varför också lösningarna måste vara flexibla och situationsanpassade. Just nu utreds exempelvis möjligheten att satsa på trådlösa tekniker vilket SKR ser kan vara ett alternativ för att nå ut med uppkoppling i vissa avgränsade geografier där det är svårt att ekonomiskt motivera fiberanslutningar.

SKR menar emellertid att det är viktigt att regeringen ser att det finns mycket fiber kvar att bygga runt om i landet, och att detta bland annat kan åstadkommas genom att ändra den befintliga stödmodellen. Fiber är i dagsläget den snabbaste och mest robusta bredbandstekniken – betydligt snabbare än mobilt bredband och SKR menar att fiber därför bör vara i fokus för den nationella politiken så långt det är möjligt och rimligt. Även utbyggnaden av mobilnäten förutsätter ett finmaskigt fibernät i hela landet.

En hinder för att göra kloka och väl avvägda beslut är de brister och återkommande felaktigheter som den nationella bredbands- och mobiltäckningskartläggningen innehåller. Den nuvarande kartläggningen ger en överdrivet positiv bild över hur långt fiberutbyggnaden har kommit i landet. Här ser SKR att regeringen behöver ge PTS i uppdrag att arbeta systematiskt med att bättre tillvarata den information som inkommer via

olika kvalitetssäkringsmekanismer på lokal och regional nivå. Detta skulle ge en bättre grund för analys och val av strategiska åtgärder och inriktning på nationell nivå.

Behovet av en förändrad stödmodell

För att verka för en god tillgänglighet till snabbt bredband i hela Sverige har ett nationellt bredbandsstöd inrättats. SKR och flera andra har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot stödmodellens utformning, bland annat har kritiken handlat om att stöden inte hamnar där de behövs mest och att mindre aktörer så som byanät och stadsnät missgynnas. Kritik har också riktats mot att det stora prioriteringsarbete som görs på lokal och regional nivå inte ger något avtryck i hur den nationella nivån sedan fördelar medel. Detta är särskilt problematiskt då ytterligare en stödmodell, i syfte att stötta trådlösa tekniker, just nu utformas. SKR ser att en avvägd och sammanhållen analys av vilka typer av stödåtgärder som är lämplig i respektive geografi bäst görs lokalt av kommuner och regioner tillsammans med nätägare. Det är därför önskvärt att en ny bredbandsstrategi följs av en förändrad mer decentraliserad stödmodell.

Ett statlig ansvar på bredden

Digital infrastruktur genom fiber och mobilnät har kommit att bli en samhällsbärande infrastruktur. SKR ser därför att det statliga ansvaret behöver omfatta fler statliga aktörer och att fler myndigheter måste ges i uppdrag att bidra och samverka för att främja samhällets uppkoppling. Det handlar exempelvis om Försvarmakten, Trafikverket, Länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). SKR ser bland annat att Trafikverket måste få ett uppdrag att aktivt bidra till bättre mobiltäckning på tåg och Försvarmakten, som idag utgör ett hinder för etablering av mobilmaster i delar av Sverige, måste börja ta större hänsyn till samhällets behov av mobiltäckning i sina avvägningar av flygets riksintressen.

SKR ser även att det är av stor vikt att statens arbete med uppkoppling starkare knyts till arbetet med digitalisering, där flera myndigheter har utpekade uppdrag. Ett exempel där uppkopplingsperspektivet skulle behöva stärkas är arbetet med digital brevlåda för medborgare och företag, som nu blivit en del av utredningen ”posttjänst för hela slanten”. Detta är i grunden ett initiativ som SKR är positiv till men uppdraget saknas analys över om det finns utbyggd, robust och säkert bredbandsnät. SKR ser att det finns en risk att den nationella nivån monterar ner samhällsstrukturer innan fungerande alternativ är säkerställda.

Samordning mellan MSB, Trafikverket och privata mobiloperatörer

SKR uppfattar att det i stort sett saknas en samordning mellan aktörer som förvaltar publika mobilnät på marknaden och de statliga aktörer som förvaltar och planerar att bygga upp mobilnät för Rakel G2 samt framtida system för tågkommunikation (FRMCS). SKR vill därför framhålla betydelsen av att Sverige redan nu ser över hur en ökad samordning av statliga aktörer kan bidra till fler sändarplatser och därmed förbättrad täckning och kapacitet i områden präglade av långa avstånd. Genom en sådan samordning kan flera statliga åtgärder och investeringar komma fler till nytta samtidigt som statens resurser används effektivt.

Kommuner och regioners bidrag

SKR ser att kommun- och regionsektorn även framöver står för viktiga bidrag till samhällets uppkoppling.

Sveriges kommuner står idag för en betydande del av landets bredbandsinfrastruktur. Genom de kommunala stadsnätsbolagen har kommunerna goda förutsättningar att arbeta med de utmaningar som vi nu står inför, inte minst kopplat till frågan om samhällets behov av robusta och resilienta nät. När utbudet av digitala välfärdstjänster ökar, blir behovet av egen rådighet över näten allt viktigare för välfärdssektorn.

Kommunen är även en viktig samhällsplaneringsaktör. Frågan om uppkoppling har idag inte någon given eller naturlig plats i de kommunala planprocesserna trots att det enligt PBL ska hanteras som ett allmänintresse. SKR ser att det finns potential att höja frågans status och på ett mer aktivt sätt arbeta med att implementera arbete med digital infrastruktur i planprocesserna. Även genom kommunal bolagsstyrning har kommuner möjlighet att driva uppkopplingsfrågorna. Inte bara genom de kommunala stadsnäten som tidigare nämnts, utan även via exempelvis fastighetsbolagen vilka spelar en viktig roll för inplacering av master.

Regeringen har sedan år 2016 erbjudit regionerna att upprätthålla funktionen regional bredbandskoordinator för att på regional nivå arbeta med samordning och bredbandsfrämjande aktiviteter. SKR anser att detta har varit positivt och bidragit till bredbandsutbyggnaden i landet och att erbjudandet om bredbandskoordinatorer bör kvarstå. Även framöver kommer regionerna ha en viktig roll att i dialog och samverkan med kommuner och nätägare/operatörer arbeta med analyser av behov och prioritering av åtgärder. Även på regional nivå är det viktigt att uppkopplingsfrågor blir en del av det regionala utvecklingsarbetet likställt annan strategisk infrastruktur.

Idag erbjuder vissa kommuner och regioner stöd till bredbandsutbyggnad. Detta ligger emellertid utanför det ordinarie uppdraget. SKR menar att det är viktigt att staten möjliggör, men inte ställer krav, på kommuner och regioner som vill bidra till finansiering av den fortsatta utbyggnaden.

Fortsatt arbete

SKR ser att en stor del av verksamhetsutvecklingen i offentlig sektor sker genom digitalisering. Inom kommun och regionsektorn pågår en mängd initiativ på digitaliseringsområdet. SKR menar att arbetet med att bygga ut och utveckla den digitala infrastrukturen behöver fortgå tills hela landet har tillgång till stabila uppkopplingar, såväl fasta som trådlösa. Detta behöver kopplas samman med samhällets digitala utveckling.

Hittills har den nationella bredbandspolitiken fokuserat på hushållens egna behov, men SKR ser att behoven av uppkoppling inom offentlig sektor kommer öka kraftigt. Det offentliga behov av den enskildes uppkoppling kommer bli en viktig fråga att beakta i ett kommande strategiarbete. I sammanhanget blir det tydligt att faktiska anslutningar kommer behöva vara i fokus för bredbandspolitiken, det är först när hushåll och företag är anslutna som nyttorna uppstår.

Avslutningsvis ser SKR att statliga åtgärder måste vara mer långsiktiga och förutsägbara än de är idag. Det kommer bli svårt att bli ”klar” med utbyggnaden eftersom ny teknik kommer medföra nya behov av uppkoppling och kapacitet i näten. SKR ser att det behövs tydliga och kontinuerligt uppdaterade nulägesbilder och en långsiktig och uthållig ambition om att bygga ihop Sverige, också i de delar av landet där marknadskrafter inte når hela vägen.

SKR ser att regeringen behöver visa ett tydligt och starkt ledarskap i digitaliserings- och bredbandsfrågorna. Kommuner och regioner har viktiga bidrag i det fortsatta arbetet och SKR ser att en kommande strategi behöver tas fram i bred samverkan med kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande