



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-standarden och används i ca 105 länder. Standarden är framförallt avsedd 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 flerfaldigas. 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 krishantering 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 krishanteringen. 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-nytta 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.

Innehållsförteckning

1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	14
1.1 Uppdraget.....	14
1.2 Uppdragets genomförande.....	15
2. BAKGRUND.....	17
2.1 Rakels tillkomst.....	17
2.1.1 Ett gemensamt radiokommunikationssystem.....	17
2.1.2 Utökad användarkrets och ny finansieringsmodell	18
2.2 Viktiga beslut för Rakels tillkomst och utveckling	20
2.2.1 Sammanfattning av tidigare utredningar och rapporter.....	20
3. NULÄGESBESKRIVNING	24
3.1 Ramavtalet och MSB:s roll.....	24
3.1.1 Leverensfasen	24
3.1.2 Operatörsfasen	25
3.2 Utbyggnad, radiotäckning, tjänster och funktioner samt framtida utveckling	26
3.2.1 Nuvarande utbyggnadsläge.....	26
3.2.2 Radiotäckning	27
3.2.3 Tjänster och funktioner.....	31
3.2.4 Framtiden för Tetra och Rakel.....	36
3.3 Anslutning	37
3.3.1 Anslutning till systemet	37
3.3.2 Förhållandet mellan MSB och användarna.....	38
3.3.3 Den statliga anslutningen till Rakel	39
3.3.4 Enkätundersökning om statliga myndigheters anslutning.....	43
3.3.5 Kommuner och landsting.....	45
3.3.6 Övergripande om anslutningsläget hos kommuner och landsting.....	52
3.3.7 Privata aktörer.....	53
3.4 Verksamhetsformer.....	54
3.5 Nyttan och effekt av Rakel inom olika verksamhetsområden och krishanteringsförmågan.....	55
3.5.1 Inledning.....	55
3.5.2 Nyttan och effekter bland befintliga kunder	55

	12
3.6 Ekonomi.....	58
4. INTERNATIONELL UTBLICK.....	64
4.1 Finland – VIRVE.....	65
4.2 Danmark – SINE	66
4.3 Norge – NÖDNETT	67
4.4 Avgiftsmodeller i de nordiska länderna.....	68
4.5 Europa - Tetra-standard.....	69
4.5.1 Storbritannien.....	69
4.5.2 Tyskland	69
4.5.3 Nederländerna.....	69
4.5.4 Belgien.....	70
4.5.5 Österrike	70
4.5.6 Övriga Europa.....	71
4.5.7 Tri-pilot.....	71
5. ANALYS.....	73
5.1 Täckning och teknikutveckling.....	73
5.1.1 Täckning	73
5.1.2 Teknikutveckling	73
5.2 Anslutning	75
5.2.1 Främjande av anslutning	75
5.2.2 Kostnad/nytta.....	76
5.2.3 Anslutningsprocessen	77
5.2.4 Samverkan med MSB avseende Rakel	78
5.3 Verksamhetsformer.....	79
5.3.1 Analys av nuvarande Rakelanknuten verksamhet inom MSB	79
5.3.2 Affärsstyrning och teknik	80
5.3.3 Kundstöd och kundadministration	80
5.3.4 Ägandet och driften av nätet	81
5.3.5 Möjligheter till outsourcing	84
5.4 Potentiell nytta och effekt av ett gemensamt radiokommunikationssystem.....	84
5.4.1 Radiokommunikation för effektiva insatser och krishantering	84
5.4.2 Funktionalitet.....	85
5.4.3 Samverkan vid akutlägen och krissituationer.....	86
5.5 Ekonomi.....	88
5.5.1 Rakels framtida finansiering och prognos över tiden 2009 - 2015	88

5.5.2 Underskottet består under längre tid	92
6. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER.....	94
6.1 Övergripande inriktning för att främja anslutningen till Rakel	94
6.2 Andra åtgärder för att främja anslutningen	105
6.3 Främjande av funktionalitet och teknisk utveckling	112
6.4 Säkerställande av ekonomin	115
7. KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN	120
BILAGOR.....	122

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Sten Tolgfors, beslutade den 21 april 2009, dnr Fö2009/922/SSK, att det inom Försvarsdepartementet skulle tillsättas en arbetsgrupp med uppgiften att genomföra en översyn av radiokommunikationssystemet Rakel. I översynen ingår att genomföra en nulägesbeskrivning inom ett antal översynsområden, genomföra en analys av nuläget och lämna förslag till förbättringsåtgärder samt redovisa underlag till avgifter för statliga myndigheter.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) redovisar regeringen sin avsikt att genomföra en utvärdering av Rakel. Utvärderingen kan bl.a. ligga till grund för en fortsatt kostnadseffektiv utveckling av systemet. I propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92) har regeringen uttalat att översynen även ska omfatta anslutningsgraden och effekterna av denna för krishanteringsförmågan.

Skälet till att göra en översyn är avvikelser i förhållande till ursprungliga planer. Avvikelserna består i en långsammare anslutningstakt, lägre anslutningsgrad samt ett ökat behov av ekonomiskt stöd. Orsakerna till avvikelserna har beskrivits av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i de redovisningar som gjorts till regeringen halvårsvis och även i rapporten *Redovisning av uppdrag att utveckla ett förbättrat avgiftssystem för det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel* (Fö2007/357/CIV).

Nuvarande avgiftsmodell för anslutning till Rakel tillämpas sedan 2008 och ett avgiftstak har fastställts för 2008 och 2009. Avgiftstak behöver nu fastställas fr.o.m. 2010. Översynen ska därför även innehålla förslag till kostnadsfördelning avseende de statliga myndigheternas anslutningar under uppbyggnadsperioden.

För arbetet gäller sammanfattningsvis följande inriktning.

- Arbetsgruppen ska genomföra en översyn av utvecklingen av radiokommunikationssystemet Rakel. Med utveckling avses styrning, verksamhet, ekonomi, teknik och tid. Översynen innebär att arbetsgruppen ska genomföra en nulägesbeskrivning, utföra en analys samt föreslå förbättringsåtgärder.

- Arbetsgruppen ska beskriva nuläget för ett antal översynsområden. Beskrivningen ska göras som en jämförelse mellan ursprungligt uppsatta mål och mål som kommit till därefter. Utgångspunkten ska vara att samtliga behöriga användargrupper ska vara med, att all planerad funktionalitet ska finnas i systemet och att radiotäckningen ska vara den ursprungligt avsedda.
- Effekterna för krishanteringsförmågan ska särskilt analyseras. Behov av ändrat regelverk ska redovisas.

Vid utarbetandet av förslag till förbättringar ska arbetsgruppen ta hänsyn till vad som kommit fram vid analysen inom samtliga översynsområden. De förslag arbetsgruppen lämnar kan således vara en kombination av åtgärder inom flera områden. Arbetsgruppen ska redovisa förväntade effekter av förslagen. I analysen och vid utarbetandet av förslag till förbättringar ska beaktas möjligheten till och effekterna av att under en given tid begränsa t.ex. användarkretsen, funktionaliteten, geografiskt utbyggnadsområde samt kombinationer av dessa.

Beslutet om en översyn av Rakel framgår av bilaga 1.

1.2 Uppdragets genomförande

Arbetet har utförts av en arbetsgrupp med representanter från flera departement samt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), se bilaga 1.

Den 7 augusti 2009 överlämnade arbetsgruppen delrapporten *Kostnadsfördelning mellan statliga myndigheter under Rakelsystemets uppbyggnadsperiod*, dnr Fö2009/1090/SSK. I rapporten lämnade arbetsgruppen förslag om en förlängning av nuvarande avgiftsmodell för statliga myndigheter för budgetåret 2010.

Arbetsgruppen har genomfört en enkätundersökning avseende statliga myndigheter med uppgifter inom samhällets krisberedskap. Arbetsgruppen har även genomfört en rad intervjuer med representanter från myndigheter och andra användargrupper. Arbetsgruppen har den 18 augusti 2009 hållit en hearing med inbjudna företrädare för myndigheter och användare.

Arbetsgruppen har från början haft kort tid till sitt förfogande i förhållande till omfattningen på uppdraget, vilket har resulterat i att alla delmoment som ingår i uppdraget inte har kunnat redovisas i fullt den utsträckning som uppdraget anger. Alla grundläggande delar bedöms dock genomförda i denna rapport. Uppdraget skulle ha redovisats den 15 september 2009 men arbetet har av olika orsaker blivit försenat.

Arbetsgruppen har genom överlämnandet av denna rapport slutfört uppdraget.

2. Bakgrund

2.1 Rakels tillkomst

2.1.1 Ett gemensamt radiokommunikationssystem

Utbyggnaden av ett gemensamt nationellt radiokommunikationssystem är en stor satsning såväl strategiskt som samhällsekonomiskt som syftar till att säkerställa och förbättra radiokommunikationen inom och mellan berörda organisationer samt för att öka samverkan och effektivisera insatserna vid allvarliga nödlägen i samhället. Därigenom ska en bättre effektivitet och säkerhet uppnås för personal verksam inom berörda organisationer och högre säkerhet för landets medborgare.

Effektiva insatser inom områdena allmän ordning, säkerhet och hälsa kräver ett gemensamt och modernt kommunikationssystem med anpassad funktionalitet, samt god kapacitet och täckning. Det krävs också att systemet är driftsäkert och klarar krav på integritet. Situationer som uppfattas som kriser för de direkt berörda som bränder, brott och akuta sjukdomsfall eller andra olyckor är vardag för de skadeavhjälpande organisationerna i samhället. Befolkningen har förväntningar och krav på att det i sådana situationer ska vara enkelt och snabbt att komma i kontakt med dessa organisationer och att de insatser som genomförs ska vara snabba, effektiva och samordnade. Det måste därför finnas en snabb, avlyssningssäker och pålitlig kommunikation mellan alla som är inblandade i hanteringen av det uppkomna nödläget.

Flera utredningar har genomförts om ett gemensamt radiokommunikationssystem för myndigheter och aktörer med ett ansvar för ordning, säkerhet och hälsa.¹ En av anledningarna har varit aktörernas gamla och omoderna analoga radiosystem efterhand behöver ersättas. De analoga systemen är i dag inte tillräckligt robusta och saknar tillräcklig informationssäkerhet, till exempel kan vem som helst avlyssna vad polisen säger över radion. Ett av de starkaste skälen för att införa ett gemensamt radiokommunikationssystem har varit det ökade behovet av samverkan, samordning samt interoperabilitet mellan myndigheter och andra aktörer i krissituationer. Erfarenheterna från allvarliga olyckor och kriser, som till exempel vid branden på Hisingen i Göteborg 1998, då man hade stort behov av samverkan och samordning mellan olika aktörer, pekade påtagligt på behovet av ett gemensamt system för samverkan. I flera propositioner har regeringen också pekat på betydelsen av att samhällets krishanteringsaktörer samordnar sig och samverkar vid krissituationer.

¹ Se vidare under 2.2

Den 10 juni 2002 tillsatte regeringen Rakelkommittén (dir. 2002:78) som fick i uppdrag dels att presentera ett underlag till ett regeringsbeslut om att genomföra en upphandling och teckna avtal för ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet, dels att efter beslut av regeringen genomföra denna upphandling. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande i januari 2003 *Trygga medborgare – säker kommunikation* (SOU 2003:10) vilket ledde till ett regeringsbeslut i maj samma år om att börja bygga ett nationellt radiokommunikationssystem (Rakel) i Sverige.

Ett nationellt införande av Rakel underlättar och säkerställer kommunikation såväl inom myndigheter och andra organisationer som mellan dessa vid akuta händelser, samt ger även en mängd andra fördelar i utvecklingen av arbetet med att stärka samhällsskydd och beredskap.

Förutom att ersätta dagens olika radiosystem och dess funktionalitet har Rakel även potentialen att fylla andra behov. Behoven har uttryckts av användarorganisationer i termer som

- enklare arbetssätt,
- bättre informations-/beslutsunderlag,
- mer kontinuerligt informationsflöde,
- rakare kommunikationsvägar,
- enklare omfördelning av resurser,
- större flexibilitet,
- bättre överblick och samverkan mellan och inom organisationer tidigare i händelsekedjan.

Ett fullt utbyggt system ska bidra till medborgarnas och användarnas trygghet och säkerhet samt till samhällets krishanteringsförmåga.

2.1.2 Utökad användarkrets och ny finansieringsmodell

Parallellt med Rakelsystemets utbyggnad har utgångspunkterna till viss del förändrats. I regeringens proposition *Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) bedömdes att en utökad användarkrets för Rakel borde eftersträvas, detta för att tillfredsställa behovet av säkerställd och tvärssektoriell kommunikation i samhällets arbete med allmän ordning, säkerhet och hälsa. Krishantering involverar med nödvändighet fler verksamheter än de så kallade blåljusaktörerna (räddningstjänst, akutsjukvård och polis). Bakgrunden till förslaget var en framställan från Krisberedskapsmyndigheten (KBM) vilket ledde fram till att en arbetsgrupp tillsattes i juni 2005 (Fö2005/1767/CIV). Arbetsgruppen lämnade i oktober 2005 ett förslag till en utökad användarkrets (Fö2005/2515/CIV). Arbetsgruppen utgick från samhällets utveckling av åtgärder för skydd mot olyckor och hanteringen av fredstida krissituationer. Det var viktigt att en fortsatt utveckling av förmågan att

genomföra komplexa och sektorsövergripande insatser främjades. Arbetsgruppen för utredning om utökad användarkrets i radiokommunikationssystemet Rakel redovisade i sitt förslag att den utökade användarkretsen borde bestämmas utifrån det ansvar och de uppgifter som kommuner, landsting, statliga myndigheter, ägare av och verksamhetsutövare vid farliga anläggningar, elnätsföretag och programföretag har enligt olika författningar med syfte att skydda väsentliga säkerhetsintressen. Sammantaget innebar detta att alla de aktörer som har uppgifter för skydd mot olyckor och för hantering av fredstida krissituationer, borde ingå i den utökade användarkretsen.

Regeringen lämnade i ovan nämnda proposition även ett förslag till ändring i lagen om elektronisk kommunikation, i syfte att möjliggöra en utökad användarkrets i det gemensamma radiosystemet Rakel. Detta ledde senare till den utökade användarkretsen som innefattade andra aktörer med uppgifter inom områdena allmän ordning, säkerhet och hälsa än de så kallade blåljusmyndigheterna och medförde rätt även för dessa att använda systemet fullt ut.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:01) redovisade regeringen en ny finansieringsmodell för Rakel. Modellen baserades på tre förutsättningar:

- att finansieringsmodellen ska utgå från en uppskattad användning av systemet,
- ett snabbt och enkelt anslutningsförfarande av statliga myndigheter skulle uppnås, och
- att kommunerna och landstingen ska kunna ges en förhandsuppgift om deras abonnemangskostnad under uppbyggnadsperioden för systemet.

Regeringens utgångspunkt var att centrala och regionala myndigheter med ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap skulle vara anslutna till och använda Rakel-systemet. För dessa fastställdes därför den avgift som de ska betala till KBM (numera MSB) i myndigheternas regleringsbrev för 2008 och 2009. Myndigheterna hade därefter möjlighet att ansluta sig till och använda Rakel i den omfattning som de bedömde som rimligt och detta utan några ytterligare kostnader.

Att en betalningsmodell infördes som fastställdes genom myndigheternas regleringsbrev innebar tydliga signaler om deltagandet i Rakel. Den direkta styrningen av de statliga myndigheterna signalerade till de övriga i användarkretsen den betydelse som regeringen tillmäter Rakel. Ett snabbt införande eftersträvades för att tidigt uppnå ökad samverkan inom och mellan användarna.

Antalet användare per statlig myndighet bestämdes utifrån de bedömningar som Rakelkommittén och Arbetsgruppen för utredning om utökad användarkrets för radiokommunikationssystemet Rakel gjorde om

användningsbehovet hos olika organisationer i betänkandet *Trygga medborgare – säker kommunikation* (SOU 2003:10) respektive i rapporten *En utökad användarekrets i radiokommunikationssystemet Rakel* den 24 oktober 2005 (Fö2005/2515/CIV).

Genom budgetpropositionen för 2008 och dess riksdagsbehandling fastställde även Riksdagen en prismodell med ett särskilt avgiftstak för kommuner och landsting. Taket anger vad dessa maximalt ska betala på årsbasis. När taket uppnåtts kan ytterligare abonnemang fritt anslutas utan avgift. Om taket inte uppnås betalar kommunen eller landstinget ett rörligt pris beroende på antalet anslutna abonnemang under avgiftstaket. Kommersiella användare betalar ett rörligt pris per abonnemang.

2.2 Viktiga beslut för Rakels tillkomst och utveckling

2.2.1 Sammanfattning av tidigare utredningar och rapporter

1995 Kommittén för radiosamordning, (Komrad) hemställde om att få regeringens uppdrag att ta fram ett underlag för upphandling av ett rikstäckande Tetra-nät. Regeringen ansåg att frågan var för tidigt väckt och gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att analysera behovet av ett nytt radiosystem inom polisväsendet, den kommunala räddningstjänsten och hälso- och sjukvården. Rikspolisstyrelsen avrapporterade sitt uppdrag till regeringen i december 1996, *Radiokommunikation för public safety* (RAPS) och konstaterade att Tetra borde väljas som standard då ekonomiska och operativa skäl talade för ett gemensamt system.

1997 Regeringen beslutade om en utredning för att klargöra förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem, Utredningen om ett gemensamt radiosystem (UGR, dir. 1997:92). Som särskild utredare förordnades dåvarande landshövdingen Jan Rydh. Utredningen lämnade i december 1998 sitt betänkande *Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation* (SOU 1998:143) till regeringen, där det konstaterades att regeringen omgående borde tillsätta en organisation för att genomföra en samordnad upphandling av ett gemensamt radiokommunikationssystem baserat på Tetra-standarden. Vidare konstaterades att regeringen borde ta initiativ till ett närmare samarbete med Norge, Danmark, Finland samt övriga länder runt Östersjön i dessa frågor.

1999 När betänkandet remitterades var remissinstanserna med få undantag mycket positiva till utredningens förslag och framhöll särskilt vikten av att ärendet hanterades skyndsamt. Förslaget avstyrktes dock av IT-kommissionen och Ericsson med hänvisning till att man inte ansåg att

kostnadsberäkningarna var övertygande och att alternativen inte tillräckligt belysts.

2000 Statskontoret fick i uppdrag av regeringen (beslut den 17 augusti 2000) att förbereda en upphandling. Uppdraget innehöll ett antal steg, från att identifiera intresserade användare och utreda kostnaderna till att lämna förslag till kostnadsfördelning mellan användarna och genomföra upphandlingen. Uppdraget skulle slutrapporteras senast den 1 februari 2002. En delrapport lämnades till regeringen den 30 mars 2001 (dnr 2000/396-5). I rapporten redovisade Statskontoret bl.a. förslag till användarkrets samt omfattning och finansiering av nätet. Vidare konstaterade Statskontoret att vissa ställningstaganden om bl.a. finansieringen krävdes från regeringen för att uppdraget skulle kunna drivas vidare.

2001 Frågan behandlades av Förvarsutskottet (bet. 2000/01:FöU8 s. 10 f.) som såg positivt på att Statskontoret fått regeringens uppdrag att genomföra upphandlingen av ett radiokommunikationssystem baserat på Tetra-standard.

Statskontoret, tillsammans med Rikspolisstyrelsen, meddelade att om inget besked om upphandling av ett gemensamt radiokommunikationssystem förelåg den 1 september 2001 måste Rikspolisstyrelsen påbörja en egen upphandling. Den 8 november beslutade regeringen att det uppdrag som Statskontoret hade skulle avbrytas, då förutsättningar att gå vidare med upphandlingen inte ansågs föreligga. En särskild förhandlare, fd. generaldirektör Berit Rollén, utsågs av regeringen med uppgift att presentera modeller för finansiering av ett gemensamt system utifrån användarnas vilja att använda systemet och finansiera den föreslagna utbyggnaden.

2002 Berit Rollén presenterade rapporten *Ett nät för trygghet* (N2001/10132). I rapporten föreslog hon bl.a. att regeringen skulle uppdra till Rikspolisstyrelsen (RPS) att förbereda upphandling för ett rikstäckande, allmänt basnät samt att regeringen skulle besluta om en kommitté som ska överta polisens ansvar för basnätet. Dessutom föreslog hon att regeringen skulle besluta om direktfinansiering via budgeten eller lånefinansiering av basnätet.

2003 Rakelkommittén tillsattes (Dir. 2002:78) och lämnade delbetänkandet *Förvaltningsorganisationen för det gemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet: Rakelmyndigheten*, (N 2002:16). Förslagen i detta betänkande var bl.a. att en ny myndighet borde utses vilken skulle ansvara för utbyggnad, drift, leverantörsavtal, förvaltning och utveckling av Rakel. Man kom också till slutsatsen att denna myndighet skulle ha ett tydligt ledarskap och tydlig förankring hos användarorganisationerna. Kommittén presenterade i januari 2003 betänkandet *Trygga medborgare – säker kommunikation* (SOU 2003:10).

En utgångspunkt var att det bästa rent ekonomiskt vore om så många som möjligt skulle tillåtas använda systemet, men att begränsning av användarkretsen ändå kunde komma att behöva göras med anledning av frekvenslagstiftning eller andra skäl. Man konstaterade att det trots alla utredningar tagit lång tid att börja bygga ett gemensamt radiosystem i Sverige, men att detta i huvudsak berodde på att möjligheterna till finansiering hade varit oklar.

Den 22 maj 2003 beslutade regeringen att ge FMV i uppdrag att genomföra en upphandling av det nya kommunikationssystemet. Upphandlingen av systemet påbörjades 2003 och blev sedan överklagat och därmed även försenat. Upphandlingen av systemet var färdig 2005. Därefter kunde man således påbörja utbyggnaden av systemet i Sverige.

Förslaget om att inrätta en ny myndighet för att under utbyggnadsperioden svara för utbyggnad, ägande, leverantörsavtal, förvaltning och utveckling av det gemensamma systemet samt att tillhandahålla tjänster till användarna tillstyrktes inte av regeringen. Regeringen gjorde istället bedömningen att KBM skulle införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet, Rakel. Myndigheten skulle även sprida kunskap om Rakelsystemet och verka för en stor anslutning till systemet. KBM fick den 1 februari 2004 också detta uppdrag. Uppdraget förtydligades också i myndighetens regleringsbrev för 2004. Verksamheten skulle bedrivas i nära samverkan med företrädare för användarna av systemet. I uppdraget ingick även att verka för att så många som möjligt i den tänkta användarkretsen ansluter sig till systemet.

2004 I propositionen *Från IT- politik till politik för IT- samhället* (prop. 2004/05:175) bedömde regeringen att en utökad användarkrets för Rakelsystemet bör eftersträvas för att tillfredsställa behovet av säkerställd och tvärssektoriell kommunikation i samhällets arbete med ordning, säkerhet och krisberedskap.

2005 Chefen för Förvarsdepartementet beslutade den 21 juni 2005 att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att ta fram förslag till en utökad användarkrets i Rakel. Arbetsgruppen redovisade den 24 oktober samma år en rapport med förslag till utökad användarkrets för Rakel (Fö2005/2515/CIV).

2006 I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (2005/06:133) la regeringen förslaget om en utökad användarkrets (bet. 2005/06:FöU9, rskr. 2005/06:295). Efter lagändringen den 1 januari 2007 kunde användarkretsen utökas. Detta innebar att fler organisationer fick möjlighet att nyttja Rakel än bara skydds- och säkerhetsmyndigheterna. Vilka som slutligen ska ingå i den utökade användarkretsen ska avgöras utifrån aktörernas skyldigheter och ansvar för att skydda väsentliga

säkerhetsintressen. De som kan beröras av den utökade användarkretsen är bland andra landsting, statliga myndigheter, elnätsföretag samt elleverantörer. Andra som kan komma i fråga är kommunala verksamheter som till exempel tekniska och sociala förvaltningar, som kan få uppgifter i en krissituation.

2007 Regeringen gav den 1 januari 2007 KBM i uppdrag att utforma och redovisa en avgiftsmodell som gjorde det möjligt för kommuner, landsting och kommersiella aktörer att i likhet med statliga myndigheter betala för sin del av användningen av Rakel baserad på en bedömning av antalet användare i systemet (Fö2007/2518/SSK). I uppdraget till KBM ingick även att i samverkan med Statens Räddningsverk, Socialstyrelsen, Svenska kraftnät, Svenska kärnkraftinspektionen och Statens strålskyddsinstitut främja anslutningen hos berörda samarbetspartners inom kommuner, landsting, elnätsföretag och elproducenter. Regeringen gav även KBM i uppdrag att fastställa en abonnemangsavgift för de kommersiella aktörerna.

KBM redovisade i februari sitt svar på regeringens uppdrag om att lämna förslag på en ny avgiftsmodell för kommuner, landsting och kommersiella aktörer. Regeringen fattade sedan i maj beslut om att uppdra till KBM om att fastställa en avgiftsmodell där kommuner och landsting skulle kunna välja mellan att betala per abonnemang eller enligt en anslutningsmodell som medgav fritt antal abonnenter (Fö 2008/489/SSK).

I budgetpropositionen för 2008 konstaterades att den långsammare anslutningstakten lett till att full kostnadstäckning inte skulle uppnås varken för 2008 eller för de närmast efterföljande åren. Regeringen avsåg därmed att förändra avgiftsmodellen;

- utifrån en uppskattad anslutningsgrad skulle en klar och tydlig avgiftsmodell skapas,
- en enkel och snabb anslutning av statliga myndigheter skulle ske, samt
- att kommuner och landsting skulle få en förhandsuppgift om abonnemangskostnaden under uppbyggnadsperioden för systemet.

2008 I propositionen *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92) anger regeringen att anslutningen till Rakelsystemet bör stimuleras. Vidare gör regeringen bedömningen att anslutningsgraden och kostnaderna bör utvärderas. Statens stöd till befintliga radiosystem bör stegvis avvecklas i takt med Rakelsystemets uppbyggnad.

3. Nulägesbeskrivning

3.1 Ramavtalet och MSB:s roll

Utbyggnaden och driften av Rakelsystemet bygger huvudsakligen på avrop från ett ramavtal mellan staten och ett konsortium (nedan även kallat leverantören), som i dag består av Saab Communications, EADS Secure Networks och Eltel Networks.

Underlaget för den upphandling som genomfördes åren 2003 - 2004 var teknikneutralt. Det som efterfrågades var funktioner som var nödvändiga för att ge blåljusanvändarna ett kommunikationssystem som kunde uppfylla en miniminivå av krav. Under tiden som underlaget processades fram, genomförde Rakelkommittén möten med företrädare för olika teknikplattformar, av vilka kan nämnas Ericsson, Lucent, EADS, Nokia. Det innebar att det fanns ett intresse från leverantörer av olika standarder för radiokommunikation, bl.a. gsm-gprs, Tetra, Tetrapol och Cdma. Då anbudsinfordran kom ut till marknaden valde dock enbart leverantörer av Tetra-system att lämna in anbud. Slutligen valdes ett Tetra-system från Nokia som teknikplattform. Ramavtalet för Rakel vann laga kraft i januari 2005. FMV:s upphandling hade dessförinnan överklagats av två bolag. Överklagandeprocessen innebar en förskjutning av tidplanen för Rakel med ungefär tio månader. Ramavtalet för Rakel gäller till den 15 oktober 2012. Konsortiet ansvarar för utbyggnad, drift och vidmakthållande av systemet. Värdet på de leveranser som ursprungligen fanns i ramavtalet uppskattades 2004 till ca 2,3 miljarder kr. Med tillägg för att förstärka systemets robusthet och förbättrad radiotäckning i speciella objekt har värdet ökat till ca 2,9 miljarder kr. MSB har övertagit ansvaret för Rakel från KBM i och med att MSB bildades den 1 januari 2009 och KBM avvecklades.

3.1.1 Leverensfasen

Ramavtalet reglerar två faser, först en leveransfas, dvs. då systemet byggs ut, och därefter en operatörsfas. Leveransen är i huvudsak uppdelad i länsvisa etapper (omfattar som regel flera län) med olika omfattningar. Efter att en etapp har färdigställts och driftsatts tillkommer en årlig kostnad som omfattar den direkta driften av systemet. Avtalet angående driften upphör den 31 mars 2013. Ett nytt avtal bör ingås minst ett år innan denna tidpunkt. MSB planerar, styr och kontrollerar utbyggnaden, har hand om nätplaneringen, kontrollerar radioplanering, m.m. MSB stödjer också användarna när det gäller tekniska funktioner i systemet.

Totalt arbetade i september 2009 56 personer på MSB med Rakel, varav 15 personer med infrastruktur, 22 med kundstöd och 15 med juridik och ekonomi (affärsstyrning).

Utbyggnaden (leveransfasen) sker i enlighet med ramavtalet. Förenklat kan utbyggnaden beskrivas följa en process där MSB beställer, granskar och godkänner leverantörens plan till utbyggnad. MSB:s granskning sker utifrån olika kriterier såsom radiotäckning, kostnad och säkerhet, och resulterar därefter i en beställning. MSB följer upp och kontrollerar att leverantören följer sina åtaganden avseende kvalitet, tid och kostnad. Leveranserna sker i olika steg, som också berättigar leverantören att fakturera MSB.

Tester med efterföljande fakturering sker i samband med att beställd utrustning är testad i fabriken (fabrikstest), när utrustningen är installerad på sin plats (installationsplatstest) och när systemet är testat och man kan se att de olika installationsplatserna fungerar tillsammans i hela eller stora delar av en etapp och med andra etapper (systemtest). Testerna baseras på underlag som är överenskomna mellan MSB och leverantören. Därefter utförs testerna av leverantören med viss medverkan av MSB, för att avslutas med att MSB kontrollerar testprotokoll och vidtar vissa utökade tester på ett antal utvalda platser för att verifiera leverantörens resultat. Efter godkänt systemtest kan etappen normalt tas i drift. Kvarvarande del av ordervärdet betalas dock ut ca två år efter systemtestet i samband med systemets garantibesiktning.

MSB äger den infrastruktur som byggs för Rakel, såsom basstationer, växlar och annan teknisk utrustning men det är konsortiet som genomför det praktiska arbetet. Driftledningscentralen (Network Management Center), som finns i Göteborg, ägs av Eltel Networks men viss utrustning ägs av MSB. MSB äger däremot normalt sett inte de master, byggnader eller mark på vilka antennerna och teknikbodar placeras. MSB hyr eller arrenderar i allmänhet plats för sådana anläggningar. Av de ca 1 600 basstationerna äger MSB masten på ett tjugotal anläggningar.

3.1.2 Operatörsfasen

Driften av systemet (operatörsfasen) köps huvudsakligen som en tjänst av konsortiet genom avrop från ramavtalet. I driften ingår övervakning av systemet, service, fältunderhåll samt integration av ny funktionalitet i form av systemuppgraderingar och systemrättningar. Därutöver tecknar MSB olika typer av avtal, främst avseende förhyrda transmissionsförbindelser, hyra och arrenden för inplaceringar med mast- och markägare samt elavtal med elleverantörer. MSB:s roll är här att hitta säkra och prisvärda lösningar samt att administrera avtal och fakturor som systemet genererar.

MSB:s kundstödsverksamhet omfattar administration av abonnemang, programmering av terminaler, projektledning och kundansvar. Administrationen av abonnemang och programmering av terminaler har hittills skötts från MSB:s arbetsställe i Sollefteå, där f.n. åtta personer arbetar med detta. Programmeringen sköts dock numera i huvudsak av användare och återförsäljare av terminaler. Avsikten är att programmeringen helt ska utföras av andra än MSB. Verksamheten i Sollefteå kommer enligt uppgift att läggas ner från halvårsskiftet 2010.

3.2 Utbyggnad, radiotäckning, tjänster och funktioner samt framtida utveckling

Radiokommunikationssystemet Rakel byggs ut i sju etapper. Radioplanerna för hela nätet, etapp 1-7, är fastställda, och basstationerna till och med etapp 5 är byggda. Etapperna 1 till 3 är i drift, Etapp 4 och 5 är färdigbyggda och installerade. Etapp 6 och 7 byggs enligt tidplan och beräknas vara färdiginstallerade under senare delen av 2010.

3.2.1 Nuvarande utbyggnadsläge

Etapp 1 till 3 är färdigställda och tagna i drift sedan december 2007. I dessa etapper finns f.n., med några få undantag, alla nuvarande användare, ca 21 000 kunder. Etapp 1 till 3 omfattar för närvarande drygt 600 basstationer. De län som omfattas är Skåne, Blekinge, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Västra Götalands, Södermanlands, Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Gävleborgs län.

Etapp 4, som innefattar Jönköpings, Östergötlands, Gotlands och Västernorrlands län består av ca 250 installationsplatser. Etappen driftsattes under december 2009.

Etapp 5, som omfattar Dalarnas, Värmlands och Örebro län, utgörs av ca 250 installationsplatser. Etappen togs i drift under december 2009.

Etapp 6, Jämtlands och Västerbottens län, består av ca 300 installationsplatser av vilka 35 är färdiginstallerade. Etappen beräknas vara i drift under kvartal 3, 2010.

Etapp 7, omfattar Norrbottens län. Radioplanering och inventering av möjliga installationsplatser har utförts. Detaljprojektering av respektive installationsplats har påbörjats. Etappen består av ca 200 installationsplatser. Etappen beräknas vara klar kvartal 4, 2010.

Etapp 6 och 7 har projekterats och byggts med en robustare transmissions- och elförsörjningsstrategi med radiolänkslingor som framförs två skilda vägar (redundans) och säkras med reservkraft.

3.2.2 Radiotäckning

Sändningsradien för en basstation i Rakel är maximalt 56 km men normalt på landsbygd är 15 till 20 km. Inom tätbebyggt område är sändningsradien oftast endast några kilometer.

Grundläggande krav på radiotäckning

De grundläggande kraven på radiotäckning för Rakel är relativt vagt angivna. Ramavtalet innehåller i princip ingen information gällande graden av täckning i det levererade systemet. I anbudsförfrågan från 2003 (FMV 268666-AI632220) ges följande beskrivning av systemets täckning: ”Utbyggnaden av infrastrukturen ska ske i etapper till dess att rikstäckning uppnås (undantaget fjällvärlden vilket i princip motsvarar området utanför tätorter ovanför odlingsgränsen i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland). Täckningen ska motsvara den radiotäckning som finns i de system som användarorganisationen använder i dag avseende hand- och fordonsmonterad mobilstation.”

I betänkandet *Trygga medborgare – säker kommunikation* (SOU 2003:10) anges följande: ”Vi förordar en begränsning av täckningskravet till att täckning med handburen mobil station ska garanteras i större tätorter. Med större tätorter menar vi de tätorter där antalet invånare överstiger 2 500 personer.”

Vidare anges i betänkandet att fjällvärlden av ekonomiska skäl tills vidare bör lämnas utanför utbyggnadsplanen, medan större vägar till Norge ska ingå. Med fjällvärlden menas det område som omfattas av avtal mellan kommunerna i Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län samt polismyndigheterna i berörda län och inom vilken staten (polisen) ansvarar för fjällräddningstjänsten. Detta område motsvarar i allt väsentligt området ovan odlingsgränsen.

Kraven vad gäller radiotäckning kan enligt MSB sammanfattas som att:

- handstationstäckning ska finnas i orter med mer än 2 500 invånare,
- täckningen ska motsvara minst användarorganisationernas täckning i de nuvarande analoga systemen samt att
- fjällvärlden är undantagen från grundkraven.

Rakelsystemet överträffar, ofta med god marginal, grundkraven med handstationstäckning i större tätorter, samt motsvarande täckning som i användarnas analoga system. Effekten av detta är:

- bättre inomhustäckning i städer och större tätorter,
- handstationstäckning på större och hårt trafikerade vägar, samt vanligtvis ofta även i mindre tätorter,
- fordonstäckning som i många områden överträffar dagens analoga system samt
- täckning i delar av fjällvärlden.

Utan att ha tillgång till uppgifter om användarnas analoga system bör Rakelsystemet, enligt MSB:s bedömning, ha en lika bra, eller bättre täckning än dagens system. Kravet på handstationstäckning i orter med mer än 2 500 invånare anser MSB sig också uppfylla.

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av täckningen i det levererade systemet.

Generell strategi för radiotäckning

Strategin har varit att bygga ett nät med en generellt sett hög och jämn nivå av täckning, med fokus på tätorter och städer, samt större och hårt trafikerade vägar. Även speciellt viktiga objekt eller platser har beaktats. Rakel beräknas i dag täcka in 93 procent av befolkningen. Målet är nästan 100 procent befolkningstäckning när alla etapper är i drift.

MSB har relativt komplett underlag vad gäller placeringen av de analoga systemens sändare, men saknar nödvändig information om anläggningarnas utrustning vad gäller t.ex. antennplacering, uteffekter samt andra data för att kunna göra korrekta täckningsberäkningar. Bäst täckning bland dagens analoga system har polisens S70-system. Det är därför främst detta nät som, enligt MSB:s bedömning, sätter standarden för vad som avses med "dagens analoga system". Det föreligger dock stora regionala skillnader i nätets täckning, och MSB bedömer att användarna förväntar sig en mer homogen och enhetlig grad av täckning i Rakelsystemet.

Inom budgeten för Rakel kan MSB bygga ett nät med en generellt sett hög grad av täckning, som bedöms i allt väsentligt kommer att uppfylla eller överstiga graden av täckning i de analoga systemen.

Radiotäckning i städer

De större städerna har nätplanerats med ett relativt kort avstånd mellan basstationerna. Detta är dels för att uppnå en mycket god inomhustäckning, dels för att säkerställa systemets kapacitet. I de större

städerna är basstationerna placerade med ett typiskt avstånd på mellan en till två kilometer, vilket gör att det i princip finns inomhustäckning i alla byggnader ovan jord som har fönster. Detta minimerar behovet av särskilda inomhuslösningar.

Även i mindre städer planeras för en generellt sett god inomhustäckning, där de viktigaste områdena är i och kring stadskärnan, samt andra viktiga objekt såsom polis- och brandstation, köpcentra, sportarenor m.m.

Radiotäckning i tätorter

Alla tätorter med minst 2 500 invånare ska ha handstationstäckning. Minimikravet för mindre tätorter (mer än 200 invånare enligt SCB:s definition) är att de minst ska ha fordonstäckning. Målsättningen är dock att erbjuda handstationstäckning även i de mindre tätorterna. Strategin för större tätorter (mer än ca 5 000 invånare) är säker handstationstäckning utomhus, samt en viss grad av inomhustäckning. Detta åstadkoms genom att det placeras minst en basstation inne i eller alldeles i närheten av orten.

Radiotäckning av vägar

Motorvägar, Europavägar samt övriga vägar med mycket hård trafik planeras för handstationstäckning. Mindre täckningshål avseende handstationstäckning på dessa vägar, främst i Norrlands inland, kan förekomma. Fordonstäckning finns dock alltid. För övriga vägar är kravet fordonstäckning. Riksvägar planeras dock för att i största möjliga mån även ha handstationstäckning. I obebyggda områden kan lokala täckningshål förekomma, på mindre vägar även för fordonsstation.

Radiotäckning av järnväg

Järnvägsnätet planeras för radiotäckning med fordonsmonterad terminal. I Norrbotten är täckningen dock inte helt fullständig. Systemet är inte planerat för att ha täckning inne i tågen, eftersom detta är mycket svårt att uppnå beroende på den höga dämpningen i en tågagn.

Radiotäckning i fjällen

MSB har valt att bygga ut Rakel i alla de områden i fjälltrakterna där det finns existerande infrastruktur i form av master. De områden där det finns existerande infrastruktur (större vägar, skidorter etc.) är platser där MSB bedömer att användarna har behov av täckning. MSB ser det som en fördel, både ekonomiskt och tidsmässigt, att bygga ut nätet i fjällen i

befintlig infrastruktur samtidigt som i övriga delar av länet. Områden som saknar infrastruktur är mycket kostsamma att bygga ut. Att inkludera dessa skulle riskera att kraftigt fördyra och försena utbyggnaden.

Radiotäckning till havs

För en mobilstation monterad på ett fartyg med relativt högt placerad antenn begränsas täckningen till havs av Tetra-systemets teoretiska räckvidd om 56 km. Eftersom systemet har master praktiskt taget längs hela kustlinjen så finns radiotäckning ca 50 km från land. MSB har även placerat basstationer på öar en bit ut i skärgården för att ytterligare förbättra täckningen till havs.

Radiotäckning i speciella objekt

Rakelsystemet har kompletterande lösningar för täckning av speciella objekt såsom tunnlar, köpcentra, idrottsarenor, större flygplatser och andra inomhusplatser. I många men inte alla dessa finns täckning hos dagens analoga system för polis eller räddningstjänst. Täckning i utrymmen där allmänheten inte vistas och som är knutna till en eller flera av Rakels kunder bekostas av kunden. Täckning av övriga allmänna utrymmen bekostas normalt av MSB med vissa undantag, t.ex. nya vägtunnlar, där täckning har bekostats av objektsägaren, Vägverket. Täckningen av speciella objekt görs ofta efter utbyggnad av en etapp, dels för att behovet av en eventuell inomhuslösning inte är känt innan marknätet byggts och täckningen analyserats, dels för att användarnas krav på täckning i speciella objekt ofta kommer efter att etappen tagits i drift.

MSB har erhållit extra anslag genom tilläggsbudget 1 2007 (prop. 2006/07:100 s. 193) bl.a. för att bygga ut täckningen i särskilda utrymmen, t.ex. bil- och järnvägstunnlar. Detta räknas som en förtätning av den befintliga infrastrukturen i etapp 1 till 3. Under den hearing som arbetsgruppen har genomfört framkom en del synpunkter på täckningen. Bland annat ansågs täckningen av speciella objekt vara dålig i vissa områden, t.ex. sportarenor och gallerior, och det framkom även problem med täckningen runt kärnkraftverk.

Framtida förbättring av radiotäckningen

Det pågår ett kontinuerligt arbete med att förbättra täckningen i det redan utbyggda nätet. Hittills har ett drygt tiotal sådana förtätninglösningar byggts som ett resultat av täckningsbrister som inrapporterats av användarna. Flest nya basstationer förväntas sig MSB behövs i etapp 1.

Anledningen är att den etappen byggdes med något lägre täckningskrav än det övriga systemet, med hänsyn till dels att växeln hade en begränsning i maximalt antal basstationer, dels att det initialt fanns en osäkerhet beträffande hur många basstationer som rymdes inom utbyggnadsprojektets budget.

3.2.3 Tjänster och funktioner

Tjänsterna och funktionerna i Rakel är baserade på en av ETSI specificerad standard, Tetra-standarden². Standarden är i dag väl spridd och det är endast ett fåtal länder i Europa som inte har infört system som är baserade på denna standard. Globalt är Tetra spridd till ca 105 länder. Systemens storlek varierar dock. Marknaden och standarden domineras av två stora tillverkare, EADS och Motorola. Det finns även ett antal mindre tillverkare.

Systemet erbjuder möjligheter till individsamtal (inom nätet), gruppsamtal och telefonsamtal (till externt nät). Det är möjligt att skicka korta textmeddelanden (Short Data Service ,SDS) samt korta fördefinierade standardfraser för status- och lägesmeddelanden. Dessutom är det möjligt med direktkommunikation mellan terminaler utan förmedling av nätet (direktmod – DMO). Systemet kan även användas för IP-kommunikation.

Standarder och teknisk utveckling

Rakel bygger på Tetra 1. I dag finns också en Tetra 2-standard som används på vissa håll. Den största skillnaden mellan dessa standarder är Teds (Tetra Enhanced Data Service) som medger datakommunikation med högre överföringskapacitet.

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. Tetra har en robusthet och säkerhet som de kommersiella systemen i dag saknar. Terminalerna kan uppgraderas efterhand.

De vanligt förekommande tal- och telefonifunktionerna finns tillgängliga från det att en organisation väljer att ansluta sig. De tjänster som Rakel kan erbjuda är på många sätt unika och mycket väsentliga för dem som ansluter sig till systemet. Exempel på dessa unika funktioner är larm med

² ETSI är ett europeiskt standardiseringsorgan som producerar det tekniska innehållet i Tetra-standarden. Därefter fastställs standarden av ETSI. ETSI är också det organ som har ett mer långsiktigt utvecklingsperspektiv på arbetet med Tetra.

möjlighet till positionsangivelse, utrustning för att trafikleda systemet på kommunikationscentraler, exempelvis hos SOS Alarm samt hos polisen.

Allmänt gäller dock att det är svårt att utveckla Tetra på tillämpningsnivån. Det pågår inte någon särskild tjänsteutveckling för Rakel annat än när det gäller datakommunikation. Det finns vidare behov av nya tillämpningar, särskilt på dataområdet, t.ex. för ambulans. Ett problem är att Tetra är en relativt liten produkt i Sverige och att det är ett komplext system. Det finns bara en liten grupp personer som kan systemet i Sverige och kompetensbrist kan uppstå. Tetra finns dock i ett hundratal länder och därmed bör kompetens kunna uppbringas utomlands. Kombinationslösningar med t.ex. tredje generationens mobiltelefoni (3G) kan också vara en lösning för svensk del.

Överföringskapacitet

Rakel är primärt avsett för tal. Korta textmeddelanden går dock att skicka med befintligt system.

Merparten av den datatrafik som finns i Rakel är korta textmeddelanden genom SDS – en motsvarighet till SMS i vanliga kommersiella mobilnät – och status- och lägesrapportering (rutinmeddelanden). Dessa tjänster används för att överföra enklare och kortare textmeddelanden mellan de enheter som finns i Rakel.

Paketförmedlingstjänsten lanserades den 27 januari 2010. Tjänsten medger datakommunikation med låg överföringskapacitet, 9,6 kbit/s teoretiskt (praktiskt 4,7 kbit/s). Tal är prioriterat före datakommunikation. Som en del av Tetra Release 2 har Teds utvecklats för snabbare datakommunikation. Överföring enligt Teds medger datakommunikation med en överföringshastighet om f.n. upp till 150 kbit/s för nedlänk (teoretiskt). Det är höga kostnader förenat med att införa denna teknik i Rakel, då det fordrar uppgradering av hård- och mjukvara i systemet. Dagens terminaler är inte anpassade för Teds. Det är också möjligt att utveckla dataöverföringen genom komprimering av överförd information.

Det finns en oro hos användarorganisationerna att bandbredden i Rakel inte ska räcka till för datakommunikationen. KBV anser som exempel att det är en teknisk brist att systemet har dålig kapacitet för bildöverföring. I dagsläget bedöms dock de begränsade möjligheterna till datakommunikation vara ett sekundärt problem. Från en arbetsgrupp inom ramen för polissamarbetet inom EU har framförts att det är viktigt att man tar fram lösningar dels för att kunna överföra större datamängder, dels för att roaming mellan olika länders Tetra-system ska fungera

tillfredsställande.³ Det är därför viktigt att skapa tillgång till de radiofrekvenser som behövs för att kunna hantera sådan datakommunikation. Det är även problem med frekvensutrymmet i storstäderna, om Teds ska användas. I väntan på att dessa övergripande problem kan lösas är rekommendationen att fortsätta med och utveckla de teknik- och metodlösningar som finns i dag.

Tekniska och organisatoriska förutsättningar för samverkan

Rakel-systemet erbjuder unika sätt att bilda egna förprogrammerade talgrupper, som enbart är tillgängliga för de användare som är behöriga att delta i kommunikationen. Om det av någon anledning måste skapas nya grupper av tillfällig karaktär kan detta enkelt göras i kommunikationscentralerna. Rakel erbjuder också en gateway-funktion som kan jämföras med en räckviddsförlängare där en fordonsmonterad Rakelterminal kan hjälpa en handburen terminal att få kontakt med en basstation.

Det finns en avancerad struktur i Rakel för att sätta ihop användargrupper. Det finns dels statiska talgrupper, dels dynamiska. Det finns ett gemensamt samverkansblock, där det redan finns gemensamma talgrupper. I dag sker samverkan framförallt inom de olika verksamhetsområdena. MSB har ett samverkansuppdrag och det finns även en styrgrupp hos myndigheten där man har beslutat sig för att mer aktivt stödja, styra och ansvara för den nationella samverkansstrukturen som bör byggas upp i Rakel. Myndigheten har emellertid inget mandat eller uppdrag från vare sig användarna eller regeringen för att besluta om samverkan.

Rakel erbjuder möjligheten att göra dynamiska talgrupper. De olika organisationerna måste dock avtala om hur de dynamiska talgrupperna ska hanteras över organisationsgränserna för att detta ska kunna fungera. Det finns i dag inte någon befogenhet för MSB att sätta ihop användargrupper över organisationsgränserna, om dessa inte är överens. I praktiken innebär detta att dynamiska talgrupper sätts upp på förhand enligt användarnas önskemål. Det finns inte någon samlande funktion för de olika användarna som dygnet runt kan sätta ihop dynamiska talgrupper, allteftersom behov av detta uppkommer. Från kommunalt håll efterfrågas en tydligare central styrning för att ordna med samverkan i talgrupper mellan blåljusmyndigheterna och andra aktörer.

Över lag kan konstateras att samverkan mellan olika organisationer inte fungerar tillfredsställande avseende Rakel. Det har saknats en organisation som kan samordna aktörerna. SOS Alarm upplever emellertid att MSB tar

³ Med internationell roaming menas att en användare kan använda ett nät i ett annat land än nätet i det land där användaren (terminalen) är ansluten.

ett större ansvar för att ordna samverkan än vad KBM gjorde under sin tid. Blåljusmyndigheterna har arbetat med samverkan avseende Rakel under ett års tid. Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Affärsverket svenska kraftnät har tagit tydliga samverkansroller inom respektive sektor, men det har saknats en motsvarande ledarroll när det gäller den kommunala räddningstjänsten. MSB har dock tagit en tydligare ledarroll i detta sammanhang, jämfört med vad som har funnits tidigare.

Näthanteringen i Rakel är hierarkiskt uppbyggd, dvs. man måste få rättigheter från systemägaren för att kunna utföra åtgärder i systemet. När det gäller SOS Alarms roll har de inte rättigheter i hela systemet. Deras möjligheter att ordna samverkan är begränsade till blåljusmyndigheterna och bara för de fall då SOS Alarm har avtal om detta med blåljusmyndigheterna.

Socialstyrelsen har numera tagit fram ett förslag på hur man kan arbeta med den operativa kommunikationsplaneringen. Tidigare gick dessa kommunikationsplaner inte ihop. MSB leder arbetet med planernas utformningar men deltar inte aktivt med att hjälpa de enskilda användarorganisationerna. Organisationerna får själva utföra arbetet. Enligt SOS Alarm borde man centralt ha tagit fram riktlinjer för kommunikation och samverkan med stöd av Rakel. I dag måste i många fall en organisation som vill ansluta sig göra arbetet med att ta fram en operativ kommunikationsplan (OKP) från grunden. För en liten kommun kan detta vara ett stort arbete som blir både komplicerat och kostsamt.

Prioritering av trafik

Talgrupper och tjänster går i dag att prioritera. I Tetra-standarden finns även en funktion som möjliggör prioritering av samtal mellan olika användargrupper men funktionen finns inte i nuläget. I dag har alla användargrupper samma prioritet. Något övergripande arbete kring frågan har ännu inte kommit till stånd. Blåljusmyndigheterna för samtal med varandra angående prioritering, även vad avser prioritering sinsemellan i olika situationer. När nya grupper släpps in som användare i systemet, är det också viktigt att man ordnar med prioritet användarna emellan, så att blåljusmyndigheternas verksamhet vid behov kan ges nödvändig prioritet i förhållande till annan verksamhet av mindre akut slag, menar företrädare för blåljusmyndigheternas intressen. Hittills har dock systemet haft tillräcklig kapacitet för alla användare vid större krissituationer.

Säkerhet och robusthet

Rakel erbjuder en hög robusthet. Många basstationer (ca 900) samt all växellutrustning kommer att ha tillgång till reservkraft, vilket möjliggör omkring en veckas drift även om ordinarie kraftförsörjning är utslagen.

Reservkraftaggregaten är självstartande. Rakel tillhandahåller också säker kommunikation genom att nätet inte är planerat utifrån förutsättningen att samtal kopplas ner vid hög belastning. Utgångspunkten är att inga uppkopplade samtal ska förloras. De robusta och säkra tjänsterna och funktionerna som finns i Rakel finns inte i andra tele- eller radiokommunikationssystem på marknaden.

Användarna har olika behov av funktion och säkerhet för radiokommunikation. Från användarsidan framförs ibland att man tycker det är svårt att föra en dialog med MSB om tjänster och säkerhet i Rakel. Rakel-delegationen, som var ett fora för dialog och samverkan, fungerade inte och har lagts ner.

Socialstyrelsens har tidigare ansett att det varit ett problem huruvida Rakel klarar kraven på att säkerställa sekretessen enligt Socialstyrelsens föreskrifter om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården (SOSFS 2008:14). Socialstyrelsen har arbetat vidare med denna fråga under hösten och även tagit hjälp av MSB. Socialstyrelsen har kommit fram till att Rakel är ett öppet nät, men bedömningen av Rakelsystemet i förhållande till SOSFS 2008:14 (2 kap. 5 §) är följande: Rakel är i sitt grundutförande ett öppet nät, Rakel får anses vara tillräckligt säkert för överföring av patientuppgifter avseende både tal och data, även om Rakel i sitt grundutförande inte har s.k. end to end-kryptering; beträffande åtkomst till dokumenterade patientuppgifter via datatrafik måste åtkomsten föregås av stark autentisering; när det gäller tal i realtid är åtkomsten till integritetskänsliga uppgifter begränsad till det aktuella samtalet. Det finns därför ingen anledning att tillämpa stark autentisering på denna typ av åtkomst.

Tekniska problem

De tjänster och funktioner som ska finnas tillgängliga i Rakel finns specificerade i ramavtalet. I Rakel ingår bl.a. positioneringsfunktion, taktiska nummer, paketdataförmedling och möjlighet att decentralisera administration av systemet. De funktioner och tjänster som är specificerade i kravspecifikationen för Rakel är framtagna i samarbete med de användarorganisationer som är kunder i Rakel. Funktionerna och tjänsterna motsvarar i hög utsträckning de behov som användarna har i dag.

Vissa av tjänsterna och funktionerna har inte levererats i den takt som fastställts i avtalet. Detta är till viss del en följd av att det som regleras i ramavtalet inte fanns att tillgå vid den tidpunkt då avtalet ingicks. Vissa av tjänsterna och funktionerna har visat sig vara svåra utmaningar för framförallt systemleverantören EADS och en viss försening har uppstått för delar av den utlovade funktionaliteten. Från MSB:s sida vill man dock framhålla att de tekniska problemen och förseningarna när det gäller

lanseringen av tjänster många gånger har sin grund i att leverantören inte har presterat enligt avtalet.

Avsikten är att tillhandahålla en positioneringstjänst, taktiska nummer och paketdataförmedlingstjänst i Rakel. Hittills har dock dessa tjänster inte tillhandahållits i Rakel. Testprojekt har dock förekommit. Den 16 november 2009 lanserades positioneringstjänsten som en tilläggstjänst. MSB kan dock i nuläget inte ange hur lång leveranstiden kommer att bli. Paketförmedlingstjänsten lanserades den 27 januari 2010. Någon IP-kommunikationstjänst tillhandahålls ännu inte. Tjänsten taktiska nummer lanserades den 18 december 2009. Korta textmeddelanden (SDS) och rutinmeddelanden fungerar däremot och ingår i den grundläggande tjänsten. Från användarorganisationerna förekommer missnöje med MSB:s (tidigare KBM) information kring när tjänsterna kan tillhandahållas och även med att MSB inte informerar om att vissa utlovade tjänster inte finns tillgängliga. MSB framhåller dock att denna information sedan våren 2009 tillhandahålls på webben.

Landstingens anslutning riskerar att försenas på grund av att alla tjänster inte har funnits tillgängliga. Även Socialstyrelsen anser sig vara beroende av en lösning på dessa problem för att kunna genomföra sitt främjandeuppdrag gentemot landstingen.

3.2.4 Framtiden för Tetra och Rakel

Den tekniska utvecklingen inom Tetra pågår ständigt och ställer hela tiden nya krav på att användare tillgodogör sig alla nya möjligheter med de nya eller uppdaterade funktioner som detta medför. Det faktum att användarkretsen växer gör också att nya och befintliga leverantörer skyndar på den tekniska utvecklingen och konkurrerar om marknadsandelar. Sedan första generationen av kriskommunikationssystem baserade på Tetra-standarden började användas 1997, har Tetra spridit sig till 105 länder. Den största utbyggnaden sker i Europa men en snabb ökning sker i dag också i Asien, Mellanöstern och Sydamerika.

En av utmaningarna är att skapa möjligheter för att kunna utnyttja systemet som ett IT-system. Exempel på detta är att användare ska kunna skicka bilder, kartor och filmer. Detta är i dag avhängigt en högre överföringskapacitet än vad som i nuläget finns tillgängligt. I dag finns tekniken i Tetra men det operativa bruket av dessa funktioner är inte möjligt, i vissa fall på grund av att utbyggnaden inte skapar förutsättningar, men också för att teknikutvecklingen går snabbare än användarna har möjlighet att tillgodogöra sig den. Den tekniska utvecklingen kräver en smidig evolution inom en realistisk kostnadsram för slutanvändare. Användarna använder sig i dag till stor del fortfarande av analoga system och måste kunna förlita sig på att de system man

ansluter sig till också går att använda under tio - femton år framåt. Ett stort antal leverantörer sörjer för utrustning och drift till Tetra-systemen runt om i världen. Denna marknad borde således skapa en anpassning där teknikutveckling allt mer styrs av efterfrågan. Vidare genomförs en utvärdering inom ETSI för att lägga grunden för kommande utveckling av Tetra-standarden.

3.3 Anslutning

I september 2009 fanns det drygt 21 000 abonnemang i Rakelsystemet (varav ca 19 000 aktiva och 2 000 beställda). Fortfarande utgör de statliga användarna en mycket stor del av dessa abonnemang. Kommuner och landsting har ca 1 300 abonnemang. Övriga användare uppgår i dagsläget till ca 200 abonnemang.

Polisen är Rakels överlägset största kund med ca 16 000 abonnemang (september 2009). Prognosen för de statliga användarna för 2009 är ca 17 000, ett mål som torde kunna nås. I december 2008 var antalet abonnemang 15 506 stycken. Prognosen för 2008 var 17 422 abonnemang. Skillnaden mellan prognos och antal faktiska abonnemang består i huvudsak av en lägre anslutningsgrad bland kommuner och landsting. Vid årsskiftet 2009/2010 uppskattas det totala antalet abonnemang uppgå till omkring 22 000.

3.3.1 Anslutning till systemet

Intresset för Rakel har ökat under 2008 och fortsätter att öka under början av 2009. Detta kan bl.a. ses i ett ökat antal ansökningar om Rakellicenser. Framför allt kan ett ökat intresse märkas bland kommuner (med Räddningstjänstförbund i spetsen) och landsting. Samtliga landsting har visat intresse och i de flesta fall påbörjat anslutningsprojekt. I dag pågår det anslutningsprojekt i ett stort antal län. Även bland kommersiella aktörer har intresset ökat, främst inom energisektorn.

Många användare inom hälso- och sjukvården avvaktar dock ännu, eftersom systemet inte finns hos dem som de ska kommunicera med. Socialstyrelsen har arbetat med att ta fram ett dokument angående Rakel som vägledning för sjukvårdsorganisationerna. Socialstyrelsen har också hållit utbildningar för dessa organisationer vid tre tillfällen. Man har utbildat 80 regionala instruktörer i handhavandet av Rakel och för att bli nyckelpersoner i sina respektive organisationer.

En allvarlig riskfaktor när det gäller anslutningen till Rakel är den lågkonjunktur som nu råder i Sverige och omvärlden. Detta riskerar att fördröja anslutningstakten då kommuner och landsting över hela landet

upplever vikande skatteunderlag och därmed kommer att tvingas spara i sin verksamhet. Anslutningstakten i kommuner och landsting under 2009 – 2010 kan därför komma att påverkas av detta.

3.3.2 Förhållandet mellan MSB och användarna

Utöver att beställa utbyggnad och drift av Rakelsystemet från konsortiet, har MSB även i uppdrag att stimulera anslutningen till systemet.

Mellan MSB och användarna finns ett abonnemangsavtal med anslutningsvillkor för Rakel. Villkoren är framtagna i nära samarbete med representanter för användarorganisationerna. Som bilaga till anslutningsvillkoren finns en s.k. tjänstebilaga som beskriver de tjänster som användarna ska ha tillgång till i Rakel. Utöver dessa dokument finns även en prisbilaga där tjänsterna är prissatta.

MSB har en lista på tio steg för en organisation att bli Rakelkund. I dag fordras att varje kommun gör ett eget projekt kring anslutning till systemet. Flera kommuner kan dock gå samman i ett införande projekt. Det har tidigare inte funnits några färdiga koncept. MSB arbetar dock med att göra mallar för anslutning av olika typer av organisationer. Det kan t.ex. gälla stora eller små kommuner. MSB kommer att tillse att återförsäljare av terminaler kommer att tillhandahålla färdiga upplägg för olika användarkategorier med färdiga programmeringslösningar. Det blir då betydligt enklare att ansluta sig. För kompetensstöd har MSB avsatt 100 mnkr under fem år som kan användas av kommuner och landsting för att förbereda en anslutning till Rakel.

Kundstödet vid MSB programmerar utrustningen utifrån användarorganisationens underlag, den operativa kommunikationsplanen (OKP). Utrustningen levereras av säkerhetsskäl spärrad till kunden. När kunden får sina mobilstationer levererade ska kunden därför aktivera sina abonnemang och mobilstationer enligt vissa överenskomna rutiner. Därefter kan kunden kontrollera att utrustningen fungerar.

Kunderna behöver ibland göra omprogrammeringar. Det kan t.ex. gälla uppdateringar av terminaler eller ändring av talgrupper. Från användarsynpunkt upplevs det som betungande när man då måste uppdatera terminalerna. Hanteringen av programmeringen av terminalerna upplevs som omständlig. Om kunden inte själv får ombesörja programmeringen, har kunden hittills sänt utrustningen till Sollefteå för omprogrammering. Någon reservutrustning att använda under tiden finns inte. Det finns dock en möjlighet att ladda en bärbar dator med förändringarna (görs i Sollefteå) och att sedan skicka detta till kunden. Även kundbesök förekommer. På så sätt slipper kunden skicka in sina terminaler för programmering. Från vissa användarorganisationer upplever

man att det tar lång tid att få beställningar utförda och att det inte sällan förekommer att åtgärderna är felaktiga.

Polisen får i dag själva ombesörja omprogrammering. SOS Alarm och andra stora användare får enligt MSB numera programmera egna terminaler och i vissa fall även för kunders räkning. Dock har även en så stor användare som polisen upplevt stora problem med användarkontona och programmering av terminalerna. Det saknas enligt polisen en nationell struktur och riktlinjer för programmering, vilket försvårar egenprogrammering. MSB har också för avsikt att ytterligare utveckla programmeringen av terminalerna med de återförsäljare som säljer terminaler. MSB kommer då inte längre själva hantera programmering av terminalerna.

Användarorganisationerna har enligt MSB uppfattat den valda modellen för prissättning såsom en tjänst som inkluderar allt. Från MSB:s sida anser man inte detta vara rimligt på längre sikt. Istället vill MSB tillhandahålla bastjänsterna inom ramen för abonnemangsavgiften för grundtjänsten och ta extra betalt för tilläggstjänster .

3.3.3 Den statliga anslutningen till Rakel

För de statliga myndigheterna används en särskild kostnadsfördelningsmodell. Tanken bakom denna är att det finns ett starkt symbolvärde i att regeringen ger tydliga signaler om myndigheternas deltagande i Rakel. Genom styrning av de statliga myndigheterna ska detta också ge en signal till den övriga användarkretsen om nyttan och nödvändigheten av att vara ansluten till Rakel. Ett snabbt införande skulle också innebära att förutsättningar för samverkan inom och mellan dessa organisationer ökar. Genom att samtidigt inte göra någon begränsning i hur många abonnemang som varje myndighet får ha, fokuseras ansträngningarna på vilken verksamhetsnytta som Rakel kan bidra med. Risken för överutnyttjande bedöms som liten, eftersom kostnader för mobilstationer, utbildning m.m. fortfarande belastar myndigheterna direkt.

Andel av kostnaden som myndigheterna skulle stå för, utgår från andelen uppskattade abonnemang vid respektive myndighet i ett fullt utvecklat system.

Den sammantagna fördelningen mellan de olika departementen ser ut som följer.

Departement	Beräknat antal abonnemang	Antal faktiska abonnemang 2008	Differens
Justitiedepartementet	15 000	14 002	998 (-7 %)
Försvarsdepartementet	1 310	693	617 (-47 %)
Socialdepartementet	50	16	34 (-68 %)
Finansdepartementet	700	192	508 (-73 %)
Jordbruks- departementet	50	0	50 (-100 %)
Miljödepartementet	50	27	23 (-46 %)
Näringsdepartementet	580	32	548 (-94 %)
Regeringskansliet	100	59	41 (-41 %)

Genomgång av de statliga myndigheternas anslutning juni 2009

Justitiedepartementet:

Polisen är Rakels överlägset största kund med f.n. 15 864 abonnemang (inklusive beställda). *Polisen* har arbetat mycket intensivt med planeringen inför EU-ordförandeskapet, där tillgång till Rakel är en viktig förutsättning.

Kriminalvården är i dag den näst största användaren av Rakel med f.n. 1 483 abonnemang (inklusive beställda). Det finns uppskattningar på 5 000 abonnemang vid fullt användande av Rakel. *Kriminalvården* har behov av särskilda lösningar för inomhustäckning.

Försvarsdepartementet:

Kustbevakningen (KBV) har över 450 abonnemang (inklusive beställda). KBV har implementerat systemet fullt ut efter det att utbyggnaden av systemet fortskridit. Rakel kommer att vara huvudkommunikationssystem inom KBV och används i dag även inom flygverksamheten. Egen intern utbildning om systemet och dess funktioner anordnas för att skapa användartrygghet för brukarna. Problemen har hittills rört radiotäckningen till havs, då systemet har begränsningar i räckvidd.

MSB har f.n. 287 abonnemang (inklusive beställda). *MSB* har fattat beslut om nyttjandet av Rakel och genomför ett bredare införande under 2009 för Rakel när det gäller beredskapsfunktionerna. Bl.a. ska skolorna i Sandö och Revinge anslutas liksom ytterligare funktioner inom myndigheten.

Försvarsmakten har f.n. knappt 500 abonnemang och räknar med att beställa ytterligare 4 500.

Socialdepartementet:

Socialstyrelsen har i sin instruktion ett särskilt främjandeuppdrag för införande av Rakel. Uppdraget innebär att bidra till att samordna hälso- och sjukvårdens anslutning. Målet är att hälso- och sjukvården ska använda sig av Rakel både i vardagsituationer och vid en eventuell

allvarlig händelse eller kris. Socialstyrelsen har en TEA2-licens för att kunna ansluta sig till Rakel.

Smittskyddsinstitutet har fattat beslut om anslutning till Rakel och utsett en ansvarig person. Myndigheten tar hänsyn till Rakel i krisberedskapsplaneringen. Av beslut om anslutning framgår att tre mobilstationer ska införskaffas. Ett möte planeras för fortsatt anslutning. Det finns en avsatt och beslutad budget för Rakel och en analys är gjord av behovet av abonnemang och kommunikationsbehov i vardag och i kris. Funktion för tjänsteman i beredskap (TIB) finns, och denna larmas via telefonväxel eller via särskilt larmnummer hos SOS Alarm (enligt särskilt avtal). Samverkan med andra TIB sker främst via telefon och mobiltelefon.

Försäkringskassan har fattat beslut om att Rakel ska införas och en kontaktperson för detta har utsetts. Främst kommer systemet att införas inom krislednings- och IT-funktionen. Ingen budget finns dock för utrustning eller utbildning. Inget krav finns heller på TIB-funktion.

Finansdepartementet:

Tullverket har varit med i arbetet kring Rakel sedan 2007 och har 754 abonnemang (inklusive beställda).

Länsstyrelserna har 50 abonnemang (inklusive beställda) och planer för större anslutning finns. Det finns en överenskommelse mellan MSB och länsstyrelserna som innebär att länsstyrelserna har ett ansvar i samband med att Rakelsystemet införs i länen. Ansvaret rör tre delar: information, samordning och stöd. En beskrivning av uppdraget och förankring med länsstyrelserepresentanter samt en tvådagars utbildning har genomförts under mars 2009.

Skatteverket, Finansinspektionen och *Riksgäldskontoret* har inga anslutna abonnemang.

Jordbruksdepartementet:

Statens jordbruksverk har utsett en ansvarig person för Rakel. Verket har tillsammans med *Statens livsmedelsverk* (LMV) och *Statens Veterinärmedicinska Anstalt* (SVA) besökt en av demoanläggningarna för Rakel under 2008 men beslut om anslutning har inte tagits. Myndigheterna har fört samtal med MSB om anslutning av i första hand TIB-funktion men för Livsmedelsverket även av andra verksamheter. Det finns dock ingen budget för Rakel inom Livsmedelsverket. Det finns heller ingen analys gjord av behovet av abonnemang eller kommunikationsbehov i vardag och i kris. TIB-funktion finns och denna larmas via telefonväxel eller via särskilt larmnummer hos SOS Alarm (via särskilt avtal). Samverkan med andra TIB sker främst via telefon och mobiltelefon.

Miljödepartementet:

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har övertagit Statens kärnkraftsinspektions (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI) abonnemang för Rakel. SSM har 29 abonnemang (inklusive beställda).

Näringsdepartementet:

Affärsverket svenska kraftnät har ett särskilt främjandeuppdrag för Rakel i sitt regleringsbrev. Kontakt, tidigare med KBM och numera MSB, har pågått under flera år och myndigheterna har under våren 2009 intensifierat sitt samarbete inom Rakelområdet. Svenska kraftnät förväntas ta ett investeringsbeslut om Rakel inom kort. En analys är gjord av användandet av Rakel samt av behoven av att samarbeta med andra myndigheter och aktörer.

Luftfartsverket har utsett en kontaktperson och följt frågan om Rakel under lång tid, men har inte tagit hänsyn till Rakel i krisberedskapsplaneringen. Något beslut om att ansluta till Rakel har inte fattats. Luftfartsverket har enligt internationella regler för flygtrafik (ICAO) ansvaret för flygräddningstjänst vid myndighetens flygplatser. Flygplatserna utgör också sådana anläggningar där verksamheten innebär farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Behov finns att kommunicera med kommunal räddningstjänst, men det är inte beslutat om det ska ske via befintliga marknät eller med hjälp av ett till två Rakelabonnemang per flygplats. Ingen budget finns avsatt för införande av Rakel, men det finns viss dokumentation med analys av behovet av Rakel.

Vägverket har 111 abonnemang (inklusive beställda). Myndigheten tar hänsyn till Rakel i sin krisberedskapsplanering. En budget för kostnaderna för anslutning till Rakel finns. En analys av det interna behovet har gjorts och en analys av samverkansbehovet pågår. TIB kontaktas via telefon genom SOS Alarm. Samverkan med TIB sker via regelbundna telefonkonferenser inför t.ex. befarade väderstörningar.

Post- och telestyrelsen har utsett en kontaktperson för Rakel men har ingen organiserad hantering av frågan om anslutning. Ambitionen är att Rakel på sikt ska användas i samband med krisberedskapen. Beslut har fattats om ett första test av systemet men någon särskild budgetpost finns inte avsatt för att införa systemet. Arbete pågår med att ta fram en behovsanalys. TIB kontaktas via telefon genom SOS Alarm och det finns ingen samverkan med övriga myndigheters TIB.

Energimyndigheten har inte svarat på enkäten men har vid tidigare kontakt med KBM/MSB under 2008 uttryckt att myndigheten inte har något behov av Rakel.

Banverket har utsett en ansvarig person för Rakelfrågorna. Ingen budget finns men en behovsanalys är till viss del genomförd. Frågan om Rakel har aktualiserats i krisberedskapsplaneringen. Verket ser inget behov av att

anskaffa egna mobilstationer men vill ha möjlighet till samverkan med Rakel via egen kommunikationsutrustning. Ett eventuellt behov av testutrustning finns. TIB finns och kontaktas via telefon genom SOS Alarm. Det finns inga rutiner för samverkan med andra TIB.

Elsäkerhetsverket har utsett en ansvarig för frågan om anslutning, men ingen budget finns för Rakel och det finns heller ingen analys gjord av behovet av abonnemang eller behovet av att samverka i Rakel. Verket har ingen TIB-funktion.

Sjöfartsverket har 16 abonnemang (inklusive beställda). Sjöfartsverket har övertagit ansvaret för flygräddningstjänsten från Luftfartsstyrelsen. Förutom vid sjöräddningscentralen (MRCC) i Göteborg och sjöräddningshelikoptrarna ska Rakel användas vid bro- och kanalcentralen i Trollhättan samt krisledningsrummet HK Norrköping. Beslut om införande av Rakel togs 2007. I mars 2009 inrättades en kommunikationscentral (KC) vid vardera sjöräddningscentralen och flygräddningscentralen (ARCC) i Göteborg. Budget finns för Rakel liksom analys av behov av Rakelabonnemang. Sjöfartsverkets TIB larmas via mobiltelefon och personsökare genom SOS Alarm. Fråga har även uppkommit om Sjöfartsverket kan bekosta anslutning av frivilligorganisationen Sjärräddningssällskapet, som planerar för ca 650 Rakelabonnemang, se vidare under avsnitt 3.3.7.

Regeringen och Regeringskansliet:

Regeringskansliet har varit anslutna till Rakel sedan start. Regeringskansliet har 81 abonnemang, inklusive beställda. Dialog om att utveckla samverkansgrupper med andra myndigheter pågår.

Riksdagen:

Riksdagsförvaltningen har anslutit sig sommaren 2009 och har 31 mobilstationer. En dokumenterad analys av behovet av Rakel är gjord och budget för detta finns avsatt. TIB finns endast under icke kontorstid.

Riksbanken:

Riksbanken har 18 abonnemang (inklusive beställda). Riksbanken avser att under 2010 utöka användningsområdet. En analys är gjord av samverkansbehovet. TIB-funktionen kontaktas genom egen bevakningscentral och TIB även genom SOS Alarm.

3.3.4 Enkätundersökning om statliga myndigheters anslutning

Arbetsgruppen har under våren 2009 genomfört en enkätundersökning hos statliga myndigheter i syfte att undersöka behovet av Rakel samt för att undersöka myndigheternas egen syn på samverkan med andra myndigheter. Ett ytterligare syfte med enkäten var att få en bättre bild av anslutningsläget och i vilken utsträckning myndigheterna planerar att

ansluta sig till Rakel. Totalt har 47 myndigheter tillfrågats. Av dessa har 45 svarat.

Länsstyrelserna redogör väl för sitt uppdrag vad gäller ansvar enligt länsstyrelseinstruktionen när det gäller samverkan och samordning i krisberedskap och krishantering, regionalt och med Regeringskansliet. Främst betonas här ansvar för samordningen av tvärsektoriella åtgärder, men även tillsynen av räddningstjänst samt utförandet av risk- och sårbarhetsanalyser.

Analysen av enkätsvaren visar att länsstyrelserna har ett behov av samverkan med varandra, Regeringskansliet, polismyndigheter, kommuner, företag och andra organisationer. Man anser behovet vara knutet till geografiskt ansvar samt händelsestyrt.

Samtliga som har svarat på enkäten – utom Finansinspektionen – anser att de har ett behov av samverkan och även ett ansvar att agera stöd till andra aktörer. Skatteverket anser sig vara stödjande gentemot andra myndigheter.

Samtliga myndigheter som har svarat på enkäten menar också att de har ett behov av samverkan med andra aktörer i krissituationer och händelser som påverkar samhällsviktiga funktioner, beroende på respektive myndighets ansvarsområde.

Även här är länsstyrelserna tydliga och understryker sitt områdesansvar, vilket innebär all tänkbar krishantering.

På frågan vilket behov av radiokommunikation man har, är svaret generellt från alla myndigheter att behovet är stort och genomgripande. I dagsläget har alla de tillfrågade myndigheterna sina egna system för kommunikation, utöver eller bredvid Rakel. Oftast är dessa system telefonväxelsystem som kompletterats med IT-lösningar och mobila system. Ingen av myndigheterna använder uteslutande Rakel som kommunikationssystem.

På frågan hur man beaktar behovet av Rakel är länsstyrelserna överlag mycket positiva till att ansluta sig till Rakel. Detta är främst baserat på länsstyrelsernas uppfattning att man har en framträdande och övergripande roll som samordnare i krissituationer.

De allra flesta av de tillfrågade myndigheterna har tagit ställning för att införa Rakel i delar av eller hela sin organisation (66 procent). Vissa har beslutat att inte ansluta sig (14 procent) och några har inte tagit ställning (20 procent).

Banverket konstaterar att man har ett ansvar för samordning och samverkan med en rad andra myndigheter och aktörer vid en eventuell

krissituation, men har ändå beslutat sig för att inte införa Rakel som kommunikationssystem.

Luftfartsverket anser sig inte alls ha ett behov av samverkan eller samordning med hjälp av Rakel. Man anser att de befintliga kommunikationsmedlen är tillräckliga för de behov av samverkan som finns.

På frågan vilka hinder man ser för en eventuell anslutning svarar länsstyrelserna att de i hög utsträckning är anslutna eller i färd med att ansluta sig till systemet. Hinder finns dock enligt vissa myndigheter, t.ex. att anslutningsgraden överlag är låg, vilket motverkar syftet med en bred och genomgripande möjlighet till samverkan mellan myndigheter. Ett problem är att det saknas styrande dokument för hur samverkan ska ske, vilket skulle ha underlättat för användarorganisationerna att ansluta sig. Man menar vidare att det saknas en heltäckande kommunikationsplanering från nationell nivå med syftet att styra och vägleda den regionala kommunikationsplaneringen.

Flera myndigheter svarar även att man anser systemet vara för dyrt.

3.3.5 Kommuner och landsting

Kommuner och landsting har två olika avgiftsmodeller att välja emellan. Det första alternativet innebär att kommunen eller landstinget betalar pris per abonnemang som fastställs av MSB. Det andra alternativet är att kommunen eller landstinget betalar en årlig avgift och då kan teckna ett obegränsat antal abonnemang. Årsavgiftens storlek baseras på invånarantal och innebär att ett avgiftstak sätts.

Förhållandena skiljer sig något åt mellan kommuner och landsting när de gör sina överväganden inför en anslutning till Rakel. För landstingen utgör inte kostnaderna för anslutning ett stort problem, eftersom man redan har kostnader för de system man använder i dag, nämligen SOS Alarms analoga nät och Mobitex, vilka kan ersättas med Rakel. Kostnaden för att använda SOS Alarms nät ingår i kostnaden för den alarmeringstjänst som landstingen köper från SOS Alarm. För landstingen är det däremot väsentligt att tjänsterna fungerar fullt ut så fort tjänsten börjar användas i verksamheten.

För kommunerna innebär emellertid en övergång till Rakel höjda kostnader i förhållande till befintliga radiosystem. De använder i dag analoga radionät samt mobiltelefon. Det kan röra sig om kraftiga höjningar av befintliga kostnader i samband med att en kommun ansluter sig. Förutom de initiala kostnaderna för anslutning och anskaffningen av utrustning m.m., dvs. investeringskostnaden, upplevs den totala driftkostnaden som svår att förutse. Utöver kostnaderna för att ansluta sig

tillkommer abonnemangskostnaden, vilket det inte finns en motsvarighet till för de system som kommunerna använder i dag. Man upplever också en osäkerhet om kostnadsutvecklingen för framtiden. Möjligheterna till verksamhetsutveckling och sambruk mellan olika förvaltningar med minskade kostnader för jour- och beredskap kan då få betydelse för att totalt sett få en tillfredsställande ekonomi i en övergång till Rakel.

I december 2008 var senaste gången KBM sände ut en årligt återkommande enkät med frågor som rör krisberedskap till samtliga kommuner i Sverige. Det ingick fyra frågor om Rakel som syftade till att ge en ögonblicksbild av anslutningsviljan och informationsbehovet. En sammanställning har gjorts av arbetsgruppen där alla kommuner sorterats etappvis och där viljan till anslutning redovisats. Vid en genomgång visar det sig att viljan till att ansluta hela eller delar av kommunens verksamhet är avsevärt högre i kommunerna som tillhör etapp 1 än i övriga kommuner. Kommunerna som tillhör etapper som inte har driftsatts eller som helt nyligen har driftsatts har i större utsträckning ännu inte tagit ställning. En fullständig version av denna sammanställning är bifogad rapporten som [bilaga 2](#).

För både landsting och kommuner gäller att en övergång till Rakel minskar beroendet av SOS Alarm.

Nedan följer en genomgång av anslutningsläget i varje län bland kommuner, landsting och privata aktörer samt en analys av den redovisade genomgången.

Skåne län:

I Skåne pågår sedan den 1 januari 2008 ett Rakelprojekt för räddningstjänsten (samtliga 33 kommuner i länet) och ambulansverksamheten samt alarmeringstjänsten hos SOS Alarm. Sedan i april 2009 används Rakel av ledningsfunktionerna i räddningstjänsterna. Vissa har gått längre och använder Rakel som huvudkommunikationsmedel i verksamheten. Planen är att Rakel ska användas fullt ut från april 2010 med en prognos om 700 - 800 abonnemang.

Kommunala verksamheter i samtliga Skånes 33 kommuner har fått information om Rakel men intresset är varierande. Generellt är budskapet att Rakel är intressant om det kan ersätta mobiltelefonin.

Rakel används på Öresundsbron. I juni 2009 genomfördes ett test med att koppla ihop talgrupper i Rakel med talgrupper i den danska motsvarigheten till Rakel, Sine-nätet. Anledningen till sammankopplingen av dessa talgrupper var den stora klimatkonferensen som ordnades i Köpenhamn under hösten 2009. Då förväntades tät trafik med tåg och bil av delegater som skulle bo på den svenska sidan.

Hallands län:

I Hallands län testar samtliga räddningstjänster Rakel sedan hösten 2008, dock inte i samma utsträckning som i Skåne. Även landstinget, vad gäller ambulansverksamheten, och SOS Alarm kommer inom kort att komma i gång med Rakel. Tekniska kontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret och hemtjänsten i Halmstads kommun testar Rakel. Någon prognos för antal abonnemang finns inte.

Kalmar län:

Kalmar brandkår är den enda verksamheten i länet som använder Rakel. I juni 2009 organiserade länsstyrelsen en informationsdag för alla kommuner där det visade sig finnas ett stort intresse, och inte enbart från räddningstjänsterna och landstinget. Detta intresse har emellertid inte mynnat ut i några abonnemang. Målet är nu att starta ett projekt för räddningstjänst, ambulans och SOS Alarm. För de kommuner som har signalerat att de vill in i Rakel, behöver en översyn göras angående hur detta ska gå till. Någon prognos för antal abonnemang finns inte.

Blekinge län:

I Blekinge finns ännu inget Rakelprojekt igång. Den första stora informationsträffen om Rakel i länet genomfördes den 16 september 2009 och organiserades av länsstyrelsen.

Gotlands län:

Landstinget har startat upp ett samordnat projektarbete tillsammans med övriga organisationer i länsstyrelsens regi och beräknar ca 30 aktiva abonnemang under 2010. I övrigt pågår möten och samtal på Gotland, men något konkret om tidplan, målgrupper eller prognos om antal abonnemang i länet finns ännu inte.

Västra Götaland:

Drygt ett 20-tal räddningstjänster i Västra Götalands län är med i en test av Rakel som pågår nu. Totalt rör det sig om ett 100-tal mobilstationer. Utvärdering av testet kommer att göras under hösten 2009.

Räddningstjänsten i Stor-Göteborg har ett anslutningsprojekt. Här rör det sig om omkring 20 mobilstationer.

Tjörns kommun har sökt om och fått kompetensstöd och har påbörjat arbetet med införande av Rakel. Skövde kommun har tre mobilstationer för att kunna arbeta med krisberedskap.

Öckerö kommun har beställt abonnemang men har ännu inte börjat använda systemet.

Västra Götalandregionen (landstinget) har ett avtal med SOS-alarm som äger regionens Rakelutrustning. Önskemål fanns från Västra Götalandsregionen om att genomföra ett test med Rakel innan

sommaren, men p.g.a. att positioneringstjänsten AVL inte är färdig att använda i dagsläget så har testet skjutits fram. Regionen har också planer på att ansluta sin växel till Rakel.

Inom Göteborgs kommun är stadskansliet och Trafikkontoret intresserade av Rakel. Stadskansliet och Trafikkontoret förbereder en gemensam utredning om en framtida lösning för den kommunikation som i dag finns i Göteborgs eget Tetra-system. Beslut om utredning togs i kommunstyrelsen den 10 juni 2009, och projektet har nu också beviljats kompetensstöd från MSB för att utreda om Rakel skulle kunna vara ett alternativ. Rakel skulle då användas dels för att förbättra dagens krishanteringsförmåga, dels för trafikledning av spårvagnstrafik. Det handlar då om både trafikövervakning, och trafikledning vid störningar. I dag har Göteborg Tetra omkring 900 abonnemang. MSB kommer att bistå Göteborgs kommun i den utredning som är påbörjad.

Kronobergs och Jönköpings län:

Landstingen i de båda länen har tagit principbeslut på att använda Rakel. Det pågår en behovsinventering.

Länsstyrelserna i Kronobergs respektive Jönköpings län driver ett projekt gemensamt med syfte att få till stånd ett samlat införande av Rakel bland kommunerna i respektive län. Test och användning har gjorts i samband med ett ministermöte i Växjö under det svenska ordförandeskapet i EU. En övning där Rakel har testats har genomförts under maj 2009.

Kommunerna i Kronobergs län har fått stöd för införande av Rakel i kommunerna som helhet. Räddningstjänsterna är i första hand aktuella som användare vid införandet. Mobilstationer är levererade till länsstyrelsens krisledningsfunktion, till Värends räddningstjänst samt till Älmhults kommun.

Rakelnätet i Jönköpings län är utbyggt i december 2009. Här har länsstyrelsen tagit initiativet till en gemensam ansökan om kunskapsstöd för alla kommuner i landet. Antalet mobilstationer i nätet är i dagsläget oklart.

Östergötlands län:

Fram till 2009 har intresset från kommunerna i Östergötlands län varit svalt. Länsstyrelsen i Östergötland har dock varit aktiv under 2009 och anordnat informationsdagar. Länsstyrelsen har också besökt flera kommuner under året. En gemensam ansökan om kompetensstöd för införande av Rakel från länsstyrelsen, omfattande samtliga kommuner i länet beviljades i slutet av september.

Landstinget i Östergötlands län är också intresserat av att ansluta sig till Rakel. Här är dock tillgången till positioneringstjänsten (AVL) avgörande. Landstinget har sökt och beviljats stöd för införande av Rakel. Preliminärt

räknar landstinget med att införa Rakel i ambulansverksamheten under första kvartalet 2010.

Västmanlands län:

I Köpings, Arboga och Kungsörs kommuner (de s. k. K-A-K kommunerna) kommer räddningstjänsten preliminärt att införa Rakel under 2010. Behovsinventering inom verksamheterna hemtjänst samt vatten och avlopp har genomförts. Slutsatsen är att behov av Rakel finns vid kriser, men att behovet i den vardagliga verksamheten är litet.

Sala kommun håller på med ett anslutningsprojekt som rör Räddningstjänsten Sala-Heby. Ingen beställning har ännu gjorts.

Flertalet kommuner i länet avvaktar Västerås kommun för att se hur kommunen kommer att gå vidare beträffande Rakel. I Västerås är räddningstjänsten med i Rakel genom Mälardalens Brand- och Räddningstjänstförbund, medan övriga delar av kommunen förhåller sig tämligen passiva till Rakel. Västerås kommun deltar dock i Länssamarbetsgruppens arbete med att ta fram en gemensam operativ kommunikationsplan (OKP). Västerås kommun visar ett visst intresse, men har ännu inte tagit beslut i frågan.

Något länsomfattande arbete pågår inte.

Landstinget i Västmanlands län har med hjälp av bl.a. kompetensstöd från MSB genomfört ett anslutningsprojekt. Landstinget har dock framfört klagomål om att positioneringstjänsten AVL och en IP-lösning inte finns tillgängliga. Landstinget har i dagsläget ca 80 mobilstationer levererade och programmerade. Landstinget har även påbörjat egen utbildning av personal.

Södermanlands län:

Eskilstuna kommun har ansökt om licens i juli 2009 och har påbörjat arbete med anslutning. Flens kommun deltar i Länssamarbetsgruppen. Gnesta kommun har ansökt om Rakellicens i maj 2009 och har också ansökt om kompetensstöd samt påbörjat en sambandsanalys. Nyköpings kommun har ansökt om kompetensstöd samt har påbörjat sin analys. Nyköpings kommun deltar i Länssamarbetsgruppen i arbetet med att ta fram en gemensam OKP.

Även Oxelösunds kommun och Trosa kommun har ansökt om licens i slutet av maj 2009 och har även ansökt om kompetensstöd samt påbörjat analys. Främst berörs räddningstjänsten.

Strängnäs kommun fick kompetensstöd från MSB i november 2008 och har sedan dess arbetat mycket brett i kommunen för att ansluta stora delar av bl.a. jourverksamheten. Slutprognosen är över 300 abonnemang.

Strängnäs kommun deltar även i arbetet i Länssamarbetsgruppen med att ta fram en gemensam OKP.

Landstinget i Södermanlands län beviljades Rakellicens i januari 2009 och har beställt ett antal mobilstationer. Landstinget har även beviljats kompetensmedel från MSB.

Stockholms län:

Stockholms kommun har varit kund i Rakel sedan årsskiftet 2008/2009. Rakel används med start i juli 2009 i samband med att Sverige övertog ordförandeskapet i EU. Totalt har kommunen 55 mobilstationer.

Stor-Stockholm Brandförsvaret har ett anslutningsprojekt för rökdykningsdelen. Totalt rör det sig där om 64 mobilstationer som nu inväntar programmering. Brandförsvaret Stor-Stockholm anser att kostnaden är största hindret för att gå med i Rakel.

Danderyds, Täby, Vallentuna, Vaxholms och Värmdö kommuner avser att ansöka om kompetensstöd för en förstudie för att gå med i Rakel gemensamt.

Den 12 maj 2009 beslutade landstingsfullmäktige i Stockholm att Stockholms läns landsting ska ansöka om anslutning till Rakel. Rakel kommer att införas i tre steg, där det första steget sker under 2009 inom säkerhetsorganisationen vid Karolinska Universitetssjukhuset samt i form av provdrift i två enheter inom ambulanssjukvården. För steg 2 är målet att systemet ska vara fullt utbyggt och i drift inom hela ambulanssjukvården, jourhavande tjänstemannafunktionen, regionala katastrofmedicinska ledningen (RKML), krisledningsnämnden och akutsjukhusens krisledningsfunktioner.

Uppsala län:

Enköpings kommun deltar i Länssamarbetsgruppen i arbetet med att ta fram en gemensam OKP. I Tierps kommun har arbetet med att förbereda en anslutning nyligen påbörjats. Räddningstjänsten i Uppsala kommun har genomfört ett anslutningsprojekt och även beställt några mobilstationer.

Landstinget i Uppsala län är kund i Rakel sedan 2007. I juli 2008 började man använda Rakel i drift i ambulanser. Landstinget har ca 80 stationer och beräknar komma upp i 100 mobilstationer under 2009. Landstinget avser att använda Rakel fullt ut i verksamheten. Landstinget får ofta besök från andra landsting och andra aktörer som vill studera hur övergången till Rakel går till. Man har också utvecklat egna applikationer för verksamheten. Landstinget avser att ha anslutning till det allmänna telenätet så att det går att ringa in och ut från det allmänna telenätet till Rakel. Personalen kommer dock även att ha vanliga mobiltelefoner. MSB låter landstinget själva sköta om programmeringen. Landstinget har haft problem med SOS Alarm som har ett nytt operativsystem, Zenith, som

inte är färdigt. Det har varit problem både med SOS Alarms tekniska plattform och med landstingets. SOS Alarm har inte heller kunnat kommunicera fullt ut med Rakel. Ett problem för landstinget i Uppsala län är att gränssnittet för att sända Rakel från helikopter inte är färdigutvecklat, vilket gör att man inte kan använda detta i ambulanshelikoptern. Från MSB anser man dock att SOS Alarm inte har hanterat denna fråga väl. Enligt MSB kan alla med rätt utrustning utföra trafikdirigering i Rakel.

Något gemensamt länsomfattande arbete har inte startat.

Örebro län:

Länet hör till etapp 5 i Rakelutbyggnaden och har därför inte haft tillgång till Rakelnätet, då driftsättning skett sent under 2009. Intresset har hittills varierat i länet, men landstinget beräknas ansluta ca 80 abonnemang under 2010. Landstinget kommer att samordna sitt arbete med Landstinget i Värmlands län. Landstinget i Örebro län har sökt och beviljats kompetensstöd för ett införandeprojekt. Karlskoga kommun har också ansökt och beviljats kompetensstöd för en behovsanalys. Diskussioner pågår med länsstyrelsen om en gemensam ansökan för samtliga länets kommuner om kompetensstöd för Rakel.

Värmlands län:

Även Värmlands län omfattas av etapp 5. Intresset för att ansluta till Rakel har varit relativt begränsat i länet. Länsstyrelsen i Värmlands län har dock aktiverat sitt Rakelarbete under 2009 och anordnat informationsdagar samt deltagit vid upprepade mötestillfällen i länet. En gemensam ansökan gällande kompetensstöd kommer att skickas in av region Värmland omfattande samtliga kommuner i Värmland.

Landstinget i Värmlands län kommer att söka kompetensstöd för ett införandeprojekt. Arbetet kommer att samordnas med Landstinget i Örebro län. Beräknad anslutning 2010 uppgår till 80 abonnemang.

Dalarnas län:

I Dalarna finns en länsamarbetsgrupp som länsstyrelsen är sammankallande till och som består av representanter från polis, ambulans och några räddningstjänster i Dalarna. Syftet är att se över hur man ska samverka i länet och målet är att ha en sambandsplan med talgrupper färdig under kvartal tre 2009.

I Dalarna är det bara Ludvika kommun som inte har ansökt om kompetensstöd.

Landstinget i Dalarnas län är på väg in i Rakel, men har ännu inte beställt stationer, eftersom etapp 5 inte är klar.

Gävleborgs län:

Bollnäs kommun ansökte om och beviljades en Rakellicens i slutet på 2008. Kommunen deltar i länssamarbetsgruppens arbete med att ta fram en gemensam OKP tillsammans med Nordanstigs kommun och Ovanåkers kommun.

Gävle och Hofors kommuner har beslutat att vänta med att ansluta till Rakel till tidigast hösten 2010.

Landstinget i Gävleborgs län är Rakelkund och har beställt enstaka stationer.

Länsstyrelsen har påbörjat ett omfattande arbete för att få alla kommuner att samarbeta kring Rakel. Räddningstjänsterna i länet har lämnat in en gemensam ansökan om kompetensstöd, och förväntas följas av kommunerna.

Västernorrlands län

En styrgrupp planeras att starta inom kort. SOS Alarm, E. ON., länsstyrelsen, MSB och Kriminalvården har visat intresse.

Landstinget har lämnat in ansökan om kompetensstöd. Ambulansverksamhet är i fokus.

Alla räddningstjänster i länet kommer att använda Rakel – inga projekt har dock startats. E. ON avser att införa Rakel på prov i länet.

Av kommunerna har endast Örnsköldsviks kommun visat ett tydligt intresse. Länsstyrelsen, polisen, Kriminalvården och Kustbevakningen kommer att använda Rakel under 2010.

Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

I Västerbottens län avser kommunerna att ansöka gemensamt om utredning och införande av Rakel. Polis och landsting har fattat beslut om införande.

En Rakelgrupp ska skapas i Jämtlands län och en strategi ska utformas till hösten. I Västerbottens och Norrbottens län finns redan Rakelgrupper och där ska informationsmöten hållas respektive en strategisk plan arbetas fram.

3.3.6 Övergripande om anslutningsläget hos kommuner och landsting

Sammanfattningsvis finns ett ökande intresse hos landstingen för att ansluta sig medan anslutningen från kommunerna går långsammare. De flesta landstingen har numera fattat beslut om att införa Rakel. Intresset märks genom den stora ökningen av beviljade Rakellicenser och

ansökningar om kompetensstöd, liksom den faktiska – om än blygsamma – ökningen av antalet abonnemang.

Landstingen och Socialstyrelsen har samarbetat kring införandet av Rakel.

Totalt har nu 18 mnkr i kompetensstöd beviljats sedan MSB:s riktlinjer för stödet blev klara i november 2008. Majoriteten av ansökningar för landstingen rör införandeprojekt, medan kommunerna i regel har en mer avvaktande hållning och söker pengar för främst analys av vad Rakel skulle kunna användas till i kommunen.

Även överenskommelsen med länsstyrelserna om stöd, samordning och information om Rakel förefaller ha ökat intresset och skyndat på anslutningstakten. Reaktionerna i framför allt kommunerna har varit positiv, då det har blivit en tydligare rollfördelning.

3.3.7 Privata aktörer

I september 2009 fanns det 14 privata aktörer anslutna till Rakel. De hade tillsammans ca 200 terminaler.

De anslutna privata organisationerna är följande:

1. SOS Alarm AB
2. Fortum Distribution AB
3. Sjöräddningssällskapet
4. TC Connect AB
5. Celab Communications AB
6. Swedish Radio Supply AB
7. SAAB Security (SAAB AB)
8. Studsvik Nuclear AB
9. Kuntze Communication AB
10. Preem AB
11. Djurambulansen AB
12. SAC Electronics AB (leverantör)
13. JMR i Sverige AB (leverantör)
14. MIC Nordic AB (leverantör)

SOS Alarm hade samtidigt 34 abonnemang (inklusive beställda).

Under hearingen framfördes synpunkter på att den ekonomiska styrningen av anslutningen inte har fungerat som det var tänkt så att användarorganisationerna känner sig trygga när det gäller kostnadsutvecklingen på lång sikt. Bl.a. menade Sjöfartsverket att man oroar sig för kostnaden på lång sikt och tvekar därmed att bekosta anslutning av frivilligorganisationen Sjöräddningssällskapet, som planerar för ca 650 Rakelabonnemang.

3.4 Verksamhetsformer

Staten har genom MSB tre olika roller kopplade till Rakel. *För det första* ska MSB beställa och följa upp utbyggnaden av systemet av konsortiet. *För det andra* ska MSB ansvara för en kostnadseffektiv drift av systemet, huvudsakligen genom att köpa driftstjänster från konsortiet, men även genom att utföra vissa tjänster själva. *För det tredje* ska MSB verka för att så många som möjligt av de utpekade användargrupperna ansluter sig till systemet. I det sistnämnda uppdraget ingår också att skapa förutsättningar för en god samverkan och en effektiv krishantering för krishanteringssystemets aktörer. MSB äger och förvaltar systemet men är beroende av det uppdrag som myndigheten får av regeringen. Detta uppdrag har också förändrats över tiden. Från början fokuserade uppdraget på utbyggnaden.

Rakelverksamheten på MSB bedrivs inom Avdelningen för utbildning, övning och beredskap. De tre underliggande enheterna för affärsstyrning, infrastruktur och kundstöd finns i Stockholm. Beträffande kundstöd är dock en del av verksamheten lokaliserad till Sollefteå, enligt ett beslut av regeringen. Denna verksamhet ska enligt uppgift avvecklas vid halvårsskiftet 2010. MSB har även bekostat utbildningen av s.k. riksinstruktörer. I Revinge, finns en demoanläggning. I september 2009 arbetade ca 56 årsarbetskrafter vid MSB med Rakel.

I vissa fall har MSB sett tydliga fördelar med att utföra en del av systemets långsiktiga administration. Detta gäller bl.a. förvaltningen och hanteringen av de avtal som finns för systemet avseende främst hyra, arrende och elförsörjning. Då denna förvaltning flyttades från konsortiet till MSB ledde detta till betydande kostnadsbesparingar.

De som arbetar med infrastruktur har hand om frågor som rör beställning, efterkontroll av beställningar, avtal m.m. Kundstödet avser bl.a. programmering av terminaler, projektledning i samband med anslutning, support och försäljningsverksamhet.

En svårighet som MSB har med dagens ramavtal är att det saknas tydliga ekonomiska incitament för leverantören att utföra åtgärder på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Ramavtalet har en stel konstruktion som ger leverantören rätt till procentuellt påslag i förhållande till upparbetad kostnad, vilket innebär att en hög totalkostnad är gynnsam för leverantören.

De dryga fyra år som har gått sedan etapp 1 i Rakel togs i drift har bjudit på problem och erfarenheter för både användarorganisationer, leverantörer och MSB (t.o.m. 2008 KBM). KBM:s organisation var från våren 2004 i huvudsak inriktad på att etablera systemet genom att styra, kontrollera och besluta om utbyggnaden. Successivt har organisationens fokus

förflyttats till att leverera tjänster och att mer aktivt hjälpa kunden att bli användare av Rakel. Denna förskjutning har också fått MSB att omvärdera en del beslut som har upplevts negativt av kunderna. Utökade möjligheter till egenprogrammering och att programmering kan beställas av återförsäljarna av terminalerna är exempel på en sådan utveckling. Utvecklingen måste dock ske med beaktande av gällande säkerhetsnivå och med bibehållen funktionalitet och tillgång till Rakels tjänster. MSB har förhoppningar om att på sikt kunna föra ut ytterligare administrativ hantering närmare användaren, allt för att förenkla för användarna men också för att rationalisera MSB:s verksamhet. Problemet med detta är att det i dagsläget saknas verktyg och tekniska stödsystem inom Tetra för detta.

Med utgångspunkt från det nu gällande ramavtalet, är MSB:s bedömning att nuvarande ansvars- och rollfördelning är tillräcklig. Rakelutbyggnaden (leveransfasen) kommer att avslutas under 2010. Ramavtalet avseende utbyggnaden sträcker sig dock till den 15 oktober 2012. Det kommer att vara tillräckligt lång tid för att säkerställa att leverantören uppfyller merparten av sina åtaganden enligt avtalet.

3.5 Nyttan och effekt av Rakel inom olika verksamhetsområden och krishanteringsförmågan

3.5.1 Inledning

Den tänkta nyttan och effekten av Rakel inom olika verksamhetsområden finns beskriven bland annat i arbetet runt utökad användarkrets för Rakel samt i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133). Sammanfattningsvis kan sägas att förslaget baserades på de behov av säkerställd och tvärspektoriell kommunikation som finns i samhällets arbete med ordning, säkerhet och krisberedskap.

I propositionen beskrivs behovet av en utökad användarkrets för Rakel för att stärka samhällets arbete med ordning, säkerhet och krisberedskap. Kretsen användare omfattar då allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Regeringens bedömning var att utökningen av användarkretsen skulle bestämmas utifrån det ansvar och de skyldigheter som den nya användarkretsen har enligt olika författningar samt att alla användare bör ha permanent tillgång till systemet. Detta innebär enligt regeringen att de aktörer som har uppgifter inom området skydd mot olyckor eller är operativa vid hantering av extraordinära händelser ska ingå i den utökade användarkretsen.

3.5.2 Nyttan och effekter bland befintliga kunder

Behovet, nyttan och effekterna av Rakel i den ursprungliga användarkretsen, de s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheterna, nämligen polisen, Kustbevakningen, Tullverket, kommunal räddningstjänst, akutsjukvården och Försvarmakten, samt den alarmeringstjänst som bistår dessa myndigheter, är centrala frågeställningar när det gäller att utvärdera Rakel.

Polisen är starkt beroende av att ständigt ha tillgång till en väl fungerande radiokommunikation för att kunna bedriva sin verksamhet. Polisen uppger att en vision och ambition i polisens arbete med Rakel har varit att få tillgång till ett system så att nyttjarna kan kommunicera oberoende av tid och rum.

I jämförelse med de gamla systemen upplever polisen att Rakel erbjuder flera olika fördelar. Prestanda avseende radiotäckning, trafikkapacitet, informationssäkerhet och driftsäkerhet är helt överlägsna i jämförelse med de gamla systemen. I Rakel finns det dessutom bra funktioner som textmeddelanden som helt saknas i de gamla systemen. Det finns enligt polisen otaliga exempel på att tillgången till ett bättre radiosystem – Rakel – har varit en helt avgörande faktor för möjligheterna att lösa olika uppdrag. Med Rakel kan man exempelvis kommunicera mellan olika enheter oberoende av geografiska avstånd, vilket tidigare varit ett stort problem med de gamla systemen. En annan fördel med Rakel är att obehöriga inte längre kan avlyssna radiotrafiken, vilket enligt polisen haft stor betydelse i många ärenden.

Polisen anser baserat på sina erfarenheter att Rakel överträffar de förväntningar och de krav som funnits på systemet. Systemet möjliggör en mer rationell och säker ledning och styrning av den fältoperativa verksamheten. Systemet ger också bättre möjligheter att samverka, både internt inom polisen och med andra användarorganisationer. Polisen anser också att Rakel ger stöd för både verksamhets- och organisationsutveckling.

Samtidigt anser polisen att det i dag är för få myndigheter och andra organisationer som infört systemet för att man ska kunna tala om ett samhällsgemensamt radiokommunikationssystem. Polisen är den helt dominerande användaren. Detta begränsar polisens förmåga att hantera kriser. Polisen anser därför att det behövs åtgärder för att öka takten när det gäller att sprida Rakel till andra användarorganisationer.

Polisen har behov av att kunna kommunicera med data till och från spaningspatruller ute i fält. På grund av den begränsade överföringskapaciteten i Rakel behöver polisen tillgång till alternativa lösningar till dess att Tetra har utvecklats. Publika system erbjuder dock inte den robusthet som polisen har behov av, men i brist på annat så får sådana system tills vidare användas för mer resurskrävande datatrafik.

Kustbevakningen (KBV) hade inledningsvis problem med täckningen i kustområdena men detta har efterhand förbättrats. KBV har dock framfört till arbetsgruppen att täckningen i kustområdena visserligen har förbättrats efterhand men att den alltjämt kan bli bättre. KBV har även framfört klagomål på radiotäckningen i luften. Numera används Rakel dagligen i verksamheten. KBV skulle dock vilja få tillgång till mobila basstationer. Tekniskt fungerar systemet väl, enligt KBV. Möjligheterna att ordna samverkansgrupper framhålls av KBV som en stor fördel gentemot det gamla systemet. Samverkan med polisen är viktig, t.ex. med sjöpolisen. Man har gemensamma talgrupper tillsammans med polisen och tullen. Härvidlag kan det också ske en utveckling mellan de olika blåljusmyndigheterna, t.ex. gentemot polisen. Som exempel framhålls att KBV skulle kunna få överhörning av larm från polisen.

Positioneringstjänsten har tidigare inte funnits att tillgå, men för KBV har detta inte varit så allvarligt, eftersom man har tillgång till ett eget system för detta. Det skulle dock kunna ligga nytta i att polisen kan få information om var KBV:s fartyg finns vid en akut situation. Då skulle t.ex. KBV kunna bistå polisen betydligt snabbare när båtar används i samband med brott eller flykt. Detta kräver emellertid att avtal om detta upprättas mellan KBV och polisen.

Från Landstinget i Uppsala län framhåller man att Rakel lett till bättre samverkan mellan blåljusmyndigheterna rent allmänt. Det gemensamma systemet leder till att samarbetet mellan nämnda aktörer ökar. Man framhåller också att kommunikationssystemet ger stora mervärden i verksamheten. Den bättre täckningen i förhållande till de äldre analoga systemen framhålls liksom de förbättrade möjligheterna att sända data, t.ex. EKG. Det är viktigt att nätet är robust. Möjligheten att säkerställa sekretess vid överföringen framhålls också som en väsentlig fördel med Rakel. Den förbättrade samverkan som de dynamiska talgrupperna kan ge har dock ännu inte prövats, eftersom det inte finns någon som samordnar detta arbete för landstingen.

Det finns dock mycket litet systematisk uppföljning gjord av effekterna av Rakel inom verksamhetsområden med fokus på krishanteringsförmåga. Under 2009 har enheten för kundstöd på MSB låtit genomföra en så kallad NKI-undersökning (Nöjd Kund Index) för att ta reda på kundernas uppfattning av nytta och effekt av Rakel. Undersökningen vände sig till redan befintliga kunder och redovisades i slutet av 2009. Enligt undersökningen är flertalet (sex av tio) användare nöjda med Rakel som helhet, dock finns väsentliga delar av systemet som fortfarande är problematiska. Aspekter av Rakelsystemet som ett flertal användare inte är nöjda med är

- samverkansmöjligheter mellan organisationer och vid krishantering
- täckning inomhus och hörbarhet
- textmeddelanden, nödsamtal och statusmeddelanden.

Tjänsterna positionering och taktiska nummer är starkt efterfrågade av i stort sett samtliga användare.

Från kommunalt håll framhåller man att det finns en nytta vid en bred användning av Rakel inom kommunen. Då kan systemet medföra förbättrad arbetsmiljö, effektivare arbetssätt m.m. Inom en kommun är jourverksamheten ett exempel där Rakel är användbart. Det gäller då jourverksamhet inom olika delar såsom teknisk förvaltning (VA, park- och gatuförvaltning m.m.) men också inom socialtjänsten eller äldreomsorg. Viktiga aktörer är också kommunens bolag, såsom vattenbolag, elbolag, bostadsbolag etc. som också har jourverksamhet. En bred syn på Rakel utifrån ett krisperspektiv, men också vardagsperspektiv, t.ex. jourverksamhet, är en förutsättning för att Rakel används på ett optimalt sätt. Det saknas dock mer djupgående konkreta exempel från kommunala verksamheter om nyttan och effekterna av Rakel. Det finns i dagsläget inte några goda exempel att peka på när det gäller nytta och effekter inom kommunal verksamhet, då det inte finns någon kommun som har anslutit sig brett till systemet. Några kommuner är på väg åt detta håll, men många avvaktar och ansluter sig bara delvis. Denna brist påverkar anslutningsgraden negativt, med hänsyn till kostnaderna för att ansluta sig till Rakel. Kostnaderna måste kunna motiveras av nyttan med systemet på ett tydligt och konkret sätt.

Bland flera av de nya användargrupperna har anslutningen till Rakel gått trögt. Detta gäller främst de grupper där det inte finns en tydlig omedelbar nytta eller effekt av Rakel i den vardagliga verksamheten.

3.6 Ekonomi

Kostnaderna för att bygga ut Rakel

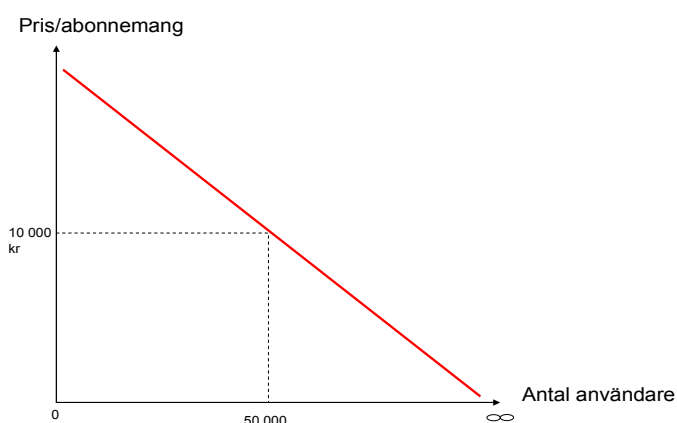
Investeringarna i Rakel är avsedda att omfatta totalt ca 3 miljarder kr. Omfattning och priser regleras i det ramavtal som har tecknats med leverantören. Finansieringen sker med 800 mnkr genom anslag och resterande 2,2 mdr kr genom lån. I september 2009 uppgick investeringskostnaderna för utbyggnaden till ca 947 mnkr. Vid början av 2009 uppgick de ackumulerade investeringskostnaderna till ca 803 mnkr och under 2009 beräknas de uppgå till totalt ca 600 mnkr. Vid årsskiftet 2009/2010 beräknas utbyggnadskostnaden ligga ca 80 mnkr under budget. Resterande kostnader för systemet ska täcka utbyggnaden av återstående etapper. Man bör härvid beakta att de återstående etapperna i norra Sverige är omfattande till ytan och därmed kostsamma att bygga ut. Dessutom finns det enligt avtalet med leverantören en fördröjning när betalning ska ske efter att en etapp är klar. I dag ser utbyggnadskostnaderna för hela systemet ut att hålla sig inom den ram som tidigare har beräknats.

Anslag 2:5 Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet

MSB:s anslag för Rakel består av två anslagsposter. En anslagspost, från vilken investeringar i infrastruktur finansieras (myndigheten finansierar från och med 2008 merparten av sina investeringar genom lån, men förseningar i utbyggnaden och eftersläpningar i faktureringen av etapp 1-3 har medfört att medel på anslagsposten fortfarande avräknas). Den andra anslagsposten finansierar drift, förvaltning och marknadsföring av systemet. Prognoser i statsbudgetsystemet Hermes visar behov av framtida anslag (driftstöd) som resultat av skillnaden mellan kostnader och intäkter.

Rakels finansiering – nutid

I riksdagsbeslutet (bet. 2003/04:TU1 och rskr.2003/04:75) om utveckling av Rakel den 12 december 2003 ingick att systemet, då det är fullt utbyggt, skulle finansieras genom avgifter. Den beräknade årliga avgiften för en användare skulle på detta sätt bli rörlig och avgiftens storlek beroende av det totala antalet användare i systemet.



Modellen ovan är en kraftig förenkling av prissättningsmodellen, men illustrerar principen. Antag att driftskostnaderna för Rakel fördelas på antalet användare. Om kostnaderna i ett fullt utbyggt system är 500 mnkr per år och antalet användare vid denna tidpunkt är 50 000, blir priset per abonnemang 10 000 kr. Ju fler som ansluter sig till systemet, desto fler delar på kostnaden och priset per abonnemang sjunker.

Överenskommelse om delat ansvar

Enligt en överenskommelse inom Regeringskansliet från mars 2004 ska, om regeringen beslutar att ytterligare medel ska tillskjutas Rakel, berörda departement gemensamt svara för hela finansieringen. Fördelningen

mellan departementen ska ske enligt bedömd användning av systemet för respektive myndighet. Syftet var att utifrån ett departementsövergripande ansvar finansiera Rakel samt styra anslutningen till systemet på ett sätt som möjliggör en ökad samverkan dels mellan myndigheterna, dels mellan myndigheter och andra aktörer. Detta skulle syfta till att stärka krisberedskapen samt ge ett hållbart finansieringssystem.

Denna överenskommelse låg till grund för det förslag om finansieringsmodell som presenterades för riksdagen i budgetpropositionen 2008. Den ursprungliga finansieringsmodellen från 2003 visade på brister. Anslutningstakten var mycket låg och de kostnader som skulle delas på antalet användare steg i takt med att Rakel byggdes ut. Det blev allt dyrare att ansluta sig som användare. Abonnemangspriset var för högt, och Rakelsystemet fick inte de intäkter som behövdes för att täcka kostnaderna.

Tabellen nedan visar förhållandet mellan systemets kostnader och intäkter från abonnemangsavgifter (tkr) mellan åren 2004 - 2007:

(tkr)	2004	2005	2006	2007
Intäkter	315	800	2 113	35 311
Kostnader	13 039	45 553	146 420	165 266
Totalt	-12 724	-44 752	-144 307	-129 954

Underkott som har uppstått har hittills täckts med driftsanslag (2:5 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*), som disponerats av myndigheten KBM (numera MSB). Anslaget har även finansierat utbyggnad, uppbyggnad, och förvaltning av systemet.

Ny finansieringsmodell 2008

I budgetpropositionen för 2008 redovisade regeringen en ny finansieringsmodell för Rakel som baserades 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.

Den finansieringsmodell som togs fram inför budgetpropositionen 2008 byggde på en fördelning av kostnaderna utifrån bedömd användning per användargrupp uppdelade på statliga myndigheter, kommuner och landsting samt övriga.

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 och antalet användare är ca 50 000. Antalet användare per statlig myndighet bestämdes utifrån de

bedömningar som Rakelkommittén och Arbetsgruppen för utredning om utökad användarkrets för radiokommunikationssystemet Rakel gjorde om användningsbehovet hos olika organisationer (*Trygga medborgare – säker kommunikation*, SOU 2003:10, respektive *En utökad användarekrets i radiokommunikationssystemet Rakel*, den 24 oktober 2005 (Fö2005/2515/CIV)).

Behovet av Rakelanslutning varierar mellan myndigheterna, vilket även återspeglas i finansieringen. En myndighet med behov av fler abonnemang betalar därför en större andel än en med mindre behov.

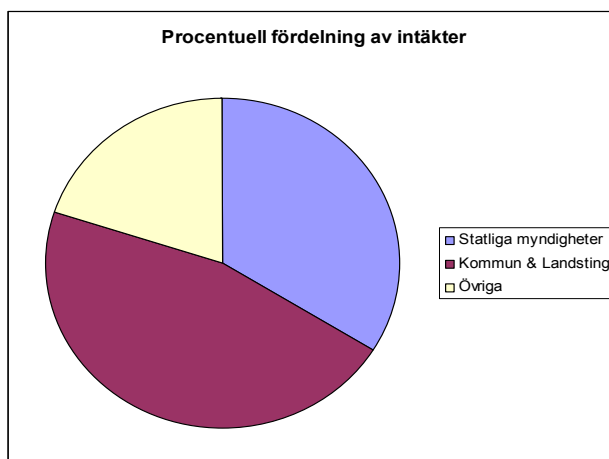
Exempel:

Kriminalvården bör enligt beräkningarna ha ca 1 000 användare. Detta motsvarar ca 2 procent av det totala antalet användare, och 2 procent av de totala kostnaderna. Detta motsvarar 5 mnkr för 2008 och 8 mnkr för 2009.

Tanken med denna betalningsmodell var att skapa ett symbolvärde genom att regeringen ger tydliga signaler om deltagandet i Rakel. Genom att mer direkt styra de statliga myndigheterna skulle detta också ge en signal till övriga i användarkretsen om den betydelse som regeringen tillmäter Rakel. Ett snabbt införande skulle också innebära att förutsättningarna för samverkan inom och mellan dessa organisationer skulle komma att öka. Genom att inte lägga någon begränsning för hur många abonnemang som varje myndighet får ha, bör ansträngningarna istället fokuseras på vilken verksamhetsnytta som Rakel kan bidra med. Risken för ett överutnyttjande bedömdes som liten, då kostnaderna för mobilstationer, utbildning m.m. fortfarande skulle belasta myndigheterna direkt. Det överenskomna beloppet öronmärktes genom villkor i respektive myndighets regleringsbrev. De statliga myndigheterna beräknades, i ett fullt utbyggt system, stå för ca 37 procent av det totala antalet användare.

Den ursprungliga finansieringsformen från 2004 innebar att ju fler användare systemet fick, desto lägre avgift fick användarna. Paradoxen låg i motsatsförhållandet, som i systemets inledningsfas var en realitet, att ju färre användare, desto högre avgift per abonnemang. För att användarna skulle ges trygghet beträffande abonnemangsavgifternas storlek fastställdes därför ett pristak eller högsta belopp. För kommuner och landsting bestämdes att det skulle finnas ett fast pris under systemets uppbyggnadsfas (2008-2012). Utifrån dessa förutsättningar, samt utifrån driftstödet omfattning (se nedan), kunde KBM fastställa ett pris på 9 500 kr per abonnemang och år för kommuner och landsting. KBM tog även fram en modell för pristak för kommuner och landsting. För kommersiella användare fick KBM i uppdrag att fastställa ett pris som inte strider mot konkurrensreglerna.

Kommuner och landsting beräknades stå för ca 43 procent och övriga användare beräknades stå för ca 20 procent av intäkterna.



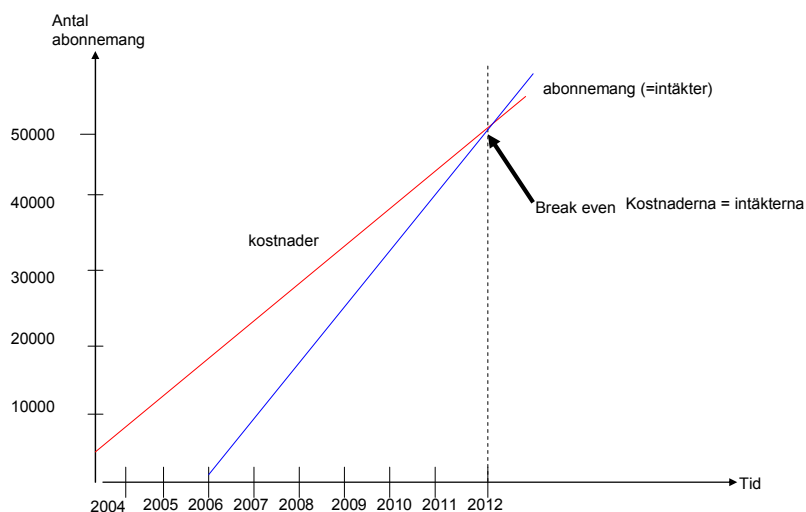
Driftstöd

Utifrån kommuners, landstings och privata aktörers långsamma anslutningstakt beräknades intäkter från dessa bidra marginellt till att täcka deras beräknade andel av systemets kostnader.

För de kostnader som inte täcks från avgiftsintäkter har Rakel fått ett statligt driftstöd. Driftstödet har finansierats från utgiftsområde 6 och disponeras av MSB (tidigare KBM). Driftstödet ska ses som en statlig subvention för kommuner och landsting, till dess att systemet kan bära sina egna kostnader. Då systemet är uppbyggt och betalt 2012 beräknades kostnaden för Rakel ligga på ca 500 mnkr per år. Antalet abonnenter beräknades samma år vara 47 400. Behovet av driftsbidrag är hänförligt till det underskott som uppstår till dess att användaranslutningen nått 47 400 abonnenter.

Modellen nedan illustrerar 2008 års prognos över hur kostnader och intäkter kommer att utvecklas t.o.m. 2012. Skillnaden mellan kostnader och intäkter beräknades bli allt mindre i takt med att antalet abonnenter skulle komma att öka och 2012 ska intäkterna vara lika med kostnaderna. Behovet av det statliga driftstödet skulle minska i motsvarande mån och helt upphöra 2012.

Finansieringsmodell 2008



Driftstödet har finansierats via anslag. Till och med 2004 beräknades detta anslag under utgiftsområde 22 Kommunikationer (37:6 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*). I samband med 2004 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen att ändamål och verksamheter som finansieras med anslaget 37:6 under utgiftsområde 22 skulle föras över till utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Rakels utbyggnad, drift och förvaltning har därefter finansierats över utgiftsområde 6. För budgetåret 2007 fanns 35 mnkr beräknade under anslaget. För att undvika anslagsöverskridande, tillfördes i samband med tilläggsbudget anslaget 250 mnkr som finansierades genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 6. Från och med 2008 finansieras Rakels utbyggnad med lån. Detta medför kostnader i form av avskrivningar och räntor som ackumuleras i driftkostnaden de närmaste 5 - 15 åren.

De behov av driftsbidrag som avser åren 2008 - 2010 har även finansierats genom omfördelningar inom utgiftsområde 6. Totalt har anslaget under perioden 2007 - 2010 förstärkts med 814 mnkr, som belastat utgiftsområde 6 genom omfördelningar från andra anslag.

I budgetpropositionen för 2010 beräknas 211 mnkr under anslaget 2:5 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*. För 2011 och framåt i tiden finns inga medel beräknade under anslaget.

4. Internationell utblick

Tetra-standarden har arbetats fram inom ramen för standardiseringsorganet European Telecommunications Standards Institute (ETSI), som är ett oberoende standardiseringsorgan för telekommunikation i Europa. Standarden är i dag väl spridd och det är endast ett fåtal länder i Europa som inte har infört system som är baserade på denna standard.

Tetra-baserade system finns i dag i ca 105 länder. Tetra-systemen från olika länder är dock i dag inte kompatibla internationellt. Internationell samtrafik och roaming⁴ fungerar inte i dag.

I Schengensamarbetet ingår krav på att medlemsländerna upprättar direkta förbindelser med varandra, t.ex. genom radiokommunikationssystem. Detta är av betydelse för Rakel. Sverige har varit operativ och aktiv medlem och partner inom Schengensamarbetet sedan 2002. Samtliga nordiska länder har också inlett installation och utbyggnad av gemensamma radiokommunikationssystem baserade på Tetra-standard. Dock finns stora brister när det gäller samordning och samutnyttjande *mellan* de nordiska ländernas system. Inom ramen för polissamarbetet inom EU har en arbetsgrupp tagit fram rekommendationer om utvecklingen av Tetra.

Av tre skäl är det intressant att studera hur frågan om ett nytt kommunikationssystem för polisen, räddningstjänsten, sjukvården m.fl. har hanterats i Danmark, Finland och Norge.

Det första skälet till detta är att de nordiska länderna uppvisar stora likheter med Sverige när det gäller samhällsuppbyggnad och organisation av den offentliga sektorn. Detta gör att dessa länder för svenskt vidkommande ofta är användbara jämförelseobjekt. Jämförelserna inskränker sig dock till hur gemensamma radiokommunikationssystem organiserats. Några närmare studier av hur skydds- och säkerhetssektorn i de nordiska länderna är organiserad har inte gjorts.

Det andra skälet till en jämförelse med de nordiska länderna är att Sverige och våra tre nordiska grannländer är operativa medlemmar i Schengensamarbetet. I Schengensamarbetet ingår att frågor om kommunikationssystem i gränsområden ska samordnas mellan medlemsländerna.

⁴ Roaming innebär att en abonnent kan använda en annan operatörs mobilnät då det nät abonnenten är ansluten till inte erbjuder täckning.

Det tredje och kanske främsta skälet för att en jämförelse med Danmark, Finland och Norge bör göras, är att det kan finnas stora fördelar med ett införande av Tetra-baserade nät samordnas mellan grannländerna. Förutom ekonomiska och funktionella fördelar skapar samordning över gränser även möjligheter för effektiv internationell krishantering och gränsöverskridande hjälpinsatser. Varje lands kostnadsbild bygger dock på olika förutsättningar, vilket gör en direkt jämförelse av länderna ur kostnadsperspektiv tämligen svår. När det gäller finansieringen av respektive lands system har de nordiska länderna kommit olika långt och skiljer sig mer beträffande vissa aspekter än andra.

4.1 Finland – VIRVE

Det finska Inrikesministeriet tecknade 1997 två avtal, ett med en tillverkare – finska Nokia – och ett annat med en operatör – finska Sonera – gällande ett nationellt mobilt radiokommunikationssystem för en bred grupp säkerhetsaktörer i landet. Nätet, som benämnes VIRVE (VIRanomaisVERkko, sv. radionät för myndigheter), är baserat på Tetra-standard. Systemet drivs av Suomen Erillisverkot Oy (Statens säkerhetsnätverk) som är ett helägt bolag till finska staten. Numera har ägandet lagts på Inrikesministeriet. Nätet byggdes ut under perioden 1998 - 2003.

VIRVE har stegvis ersatt flera äldre föråldrade radiosystem. Den finska staten finansierade utbyggnaden av nätet och stod fram t.o.m. 2003 för alla drifts- och underhållskostnader. Kostnaden för anskaffning och underhåll av terminalerna stod emellertid användarna för.

VIRVE används i dag i full utsträckning och har omkring 32 000 användare, enligt uppgift från Suomen Erillisverkot. I dag finns det ca 1 300 basstationer över hela Finland.

Organisationen för VIRVE ser något annorlunda ut jämfört med Rakel i Sverige. Staten har tagit en större del av kostnaderna samt ansvarar för styrningen och hanteringen av utlarmningen genom Nödcentralverket, vilket är en statlig myndighet som leds av inrikesministeriet och vars syfte är att hantera och förmedla de larm och nödsamtal som görs till nödnumret 112. Denna myndighet bildades 2001 och utvecklades parallellt med införandet av VIRVE genom att polisens och räddningstjänstens kommunikationscentraler ersattes med Nödcentralen. Ett förslag finns i dag inom inrikesministeriet om en nationell harmonisering av de olika regionala nödcentralernas verksamhetsmodell med bl.a. ett enhetligt nationellt datasystem.

VIRVE har i likhet med Rakel till stor del utgått från polisens och räddningstjänstens verksamhetsbehov och struktur.

Radiokommunikationssystemet täcker in hela Finland och VIRVE:s primära användare är de statliga och kommunala myndigheter som svarar för Finlands säkerhet. Nätets centrala användare är brand- och räddningsverket, polisen, gränsbevakningen, social- och hälsovårdsväsendet, tullväsendet och försvarsmakten. Andra användare är vissa ministerier, presidentens kansli, miljömyndigheter samt kraftbolag.

Användarna av VIRVE är i dag nöjda även om vägen dit har varit lång. Enligt det finska inrikesministeriet är nyckeln till framgång ett långsiktigt perspektiv och en övergripande helhetsbild. Det behövs massiva utbildningsinsatser, en förståelse för att det tar lång tid att införa ett nytt system samt en god motivering till varför systemet behövs. De teoretiska möjligheterna med system som VIRVE är mycket stora och kapaciteten för dessa system finns. Det krävs i vissa lägen att Tetra-systemet (VIRVE) kompletteras med kommersiella tjänster, särskilt när det gäller dataöverföring. Däremot har man nått syftet över förväntan när det gäller att öka samarbetet mellan myndigheter.

Efter 2003 var det meningen att användarna skulle stå för hela driftskostnaden för systemet men för detta erfordrades ett visst antal användare och som det är nu kan man inte täcka alla kostnader med avgifter, eftersom det skulle bli för dyrt och riskera att leda till färre användare.

4.2 Danmark – SINE

I juni 2007 antog Folketinget en ändring av beredskapslagen som gjorde att anslutningen till ett gemensamt radiokommunikationssystem blev tvingande för alla beredskapsmyndigheter. Detta innebar att såväl statliga som regionala och kommunala myndigheter med beredskapsfunktioner är tvingade att använda sig av radiokommunikationssystemet. Meningen är att systemet ska användas såväl i vardagligt bruk som vid insatser. Det är Dansk Beredskabskommunikation A/S (DBK) som tillhandahåller nätet för beredskapsmyndigheterna. DBK är ett dotterbolag till Motorola Inc. (99,4 %) och Zenitel Denmark A/S (0,6 %). Tioårskontraktet är ett s.k. ”Build-own-operate”-kontrakt och är värt omkring 1,6 miljarder danska kr.

Nätet benämns SINE, SikkerhedsNEttet, och består liksom Rakel av ett radiokommunikationssystem, terminaler (utrustning från Motorola) samt mjukvaror som tillhandahålls av Terma A/S. SINE är baserat på Tetra-teknologi.

Användare av systemet är alla beredskapsmyndigheter såsom polisen, brand- och räddningstjänsterna, kustbevakningen samt hemvärnet. Tjänsterna består av ett antal basfunktioner som gruppsamtal, nödlarm, kryptering samt SDS, men liksom i övriga länder finns det möjlighet att skraddarsy applikationer för respektive myndighets särskilda behov.

Utbyggnaden av nätet är klar och för närvarande är de tre första etapperna i drift. De två återstående etapperna testas nu och förväntas bli godkända i september 2009. Hela nätet förväntas bli slutgiltigt godkänt i februari 2010. SINE består då av ca 450 basstationer. I SINE talas det inte om abonnenter då användandet är gratis (förutom anslutningskostnader och tillvalskostnader) för nöd- och beredskapsanvändare. Istället talar man om beställare. Målet är att ca 15 000 användare ska vara anslutna till systemet under år 2010. Man har levererat ca 3 500 terminaler än så länge och ca 8 200 ytterligare terminaler är beställda i dagsläget (augusti 2009). Dessa terminaler är fördelade på ett tjugotal beställare.

4.3 Norge – NÖDNETT

I Norge började man började utreda frågan om ett gemensamt radiokommunikationsnät för nödmyndigheter i slutet av 90-talet och Stortinget har två gånger behandlat frågan. I maj 1996 överlämnade Teleplan en rapport (förstudie) utarbetad på uppdrag av norska Justitiedepartementet, Statens helsetillsyn och Direktoratet for brann og eksplosjonsvern. I rapporten konstaterades att ett nytt gemensamt kommunikationssystem behövde byggas och att det borde byggas på Tetra-standard. Vidare skulle staten genom statsbudgeten finansiera infrastrukturen och de enskilda användarnas övriga kostnader.

Den 18 december 2006 tog Stortinget beslut om att bygga ett nytt digitalt radiokommunikationsnät i Norge och att starta med en första etapp som en testutbyggnad. Man inrättade Direktoratet för nödkommunikasjon (DNK) för att styra, äga och förvalta projektet. DNK har ansvaret för att styra utbyggnaden av ett nytt digitalt kommunikationsnät för nöd- och beredskapstjänster (nödnät) i Norge, och ska förvalta nätet när det är färdigt. Staten äger således nätet. Utbyggnaden har börjat med en första etapp (etapp 0) i området runt Oslo. Etappen utgör också en testpilot och ska utvärderas av Stortinget inför beslut om fortsatt utbyggnad. En första utvärdering har presenterats och bygger på information från de olika användarna, egenutvärdering och rapporter från insatser. I denna utvärdering framkom att inget annat system kunde uppfylla och möta de behov och krav man ställde på ett radiokommunikationssystem än Nödnätt som bygger på Tetra-standard.

Nätet är i första hand avsett för nödmyndigheterna, brandskydd, polisen och hälsovården. I Norge vill man att de tre användarorganisationerna

polis, räddningstjänst och sjukvård ska ta systemet i bruk samtidigt. Man trycker särskilt på att sjukhusens akutmottagningar och kommunaltjänsten ska använda Nödnett i vardagen. För att säkra anslutningen till systemet av dessa tre organisationer täcker staten alla investeringskostnader knutna till utbyggnaden av nätet.

Man har i Norge tillåtit att systemet kan användas av andra än de som utgörs av kärngrupperna, dvs. polis, räddningstjänst och sjukvård. Det finns ett stort intresse från andra organisationer att ansluta sig till Nödnett. Man har poängterat att Nödnett ska vara en av grundpelarna i det framtida totalförsvaret och att även kommersiella användare med ett ansvar för beredskap kan ansluta sig till systemet. Om fortsatt landstäckande utbyggnad beslutas, kan flera myndigheter med nöd- och beredskapsansvar få ansluta sig till nödnätet.

Nokia Siemens Networks Norge AS (NSN) har fått uppdraget att sköta driften av nödnätet. Företaget sköter också järnvägens radiokommunikationsnät GSM-R. Förvaltningen av kommunikationscentraler och radioterminaler ska skötas av myndigheterna själva genom deras driftsorganisationer. Detta innebär att användarna inom polis, brandkår och hälsa primärt kommer att förhålla sig till sin egen driftsorganisation vid eventuella fel på brukarsystemet och i nätet.

Systemet är yngst av samtliga de nordiska radionäten. Resterande nät är avsett att byggas ut i fem etapper i övriga landet och planeras byggas ut under åren 2010 – 2012. Då det är klart beräknas Nödnett bestå av ca 2 000 basstationer och ha ca 40 000 användare. När Nödnett är fullt utbyggt enligt plan 2012 är det tänkt att ha en täckning på 80 procent av landet och inbegripa 100 procent av befolkningen i Norge.

I dagsläget är dock systemets utbyggnad kraftigt försenat och först helt nyligen har polisen börja ta nätet i drift och detta endast i vissa områden i södra Norge.

4.4 Avgiftsmodeller i de nordiska länderna

Arbetsgruppen föreslog i sin delrapport den 7 augusti 2009 att den i sin slutrapport skulle genomföra en kartläggning av några andra länders avgiftsmodell och analysera hur dessa påverkat anslutningstakten i dessa länder.

Arbetsgruppen har undersökt de nordiska länderna för att jämföra med den svenska modellen och anslutningstakten. Det har dock av olika anledningar visat sig svårt att göra denna jämförelse. Dels har de nordiska länderna kommit olika långt i utbyggnaden av respektive

radiokommunikationssystem, dels har man använt sig av olika anslutningsformer i de olika länderna. I Danmark har man använt sig av tvingande anslutning och i Norge är avsikten att man ska tillämpa frivillig anslutning. Slutligen har man i Finland gjort försök med olika former av avgiftsmodeller för att hitta den som passar bäst. Sammantaget gör detta att det är i nuläget inte går att dra några slutsatser om följderna av olika avgiftsmodeller för graden av anslutning.

4.5 Europa - Tetra-standard

I flera europeiska länder finns redan i dag gemensamma radiokommunikationssystem eller långt framåtskridna planer på att bygga ut sådana system. Alla dessa system baseras på Tetra-standarden.

4.5.1 Storbritannien

I Storbritannien har man byggt ut ett nationellt radiokommunikationssystem som är öppet för anslutning för alla skydds- och säkerhetsmyndigheter. Systemet heter Airwave och drivs av mobiloperatören O2. Nätet täcker Storbritannien, dvs. England, Skottland och Wales. Airwave är en form av privat-offentlig samverkan (eng. Public Private Partnership). Efter terroristdådet i London 2005 utökades användningen markant i stadens tunnelbanesystem, hos räddningstjänster och polis, där polisen i dag är största användare. I april 2007 såldes driften av systemet till Guardian Digital Communications. I förberedelserna inför OS i London 2012 byggs ett helt nytt och separat system upp vilket kommer börja användas från och med 2011 och under OS. Systemet kommer geografiskt att täcka London. I Storbritannien finns ca 220 000 användare.

4.5.2 Tyskland

I Tyskland införs ett nationellt system regionvis och systemet benämns BOS. EADS fick på uppdrag från inrikesministeriet tillhandahålla detta system baserat på Tetra-standarden, vilket ska vara färdigt i december 2010. Vid årsskiftet 2008/2009 hade tre av Tysklands förbundsstater infört systemet. Kontraktet beräknas vara värt 1 miljard euro. Målet är att alla beredskapsmyndigheter ska vara anslutna. Förväntningen är över en halv miljon användare.

4.5.3 Nederländerna

Nederländernas nya kriskommunikationssystem C2000, som är byggt med Tetra-standard, har ersatt 100 olika analoga nät. Det nya systemet består av 455 basstationer plus speciallösningar för svårtillgängliga platser inomhus eller under mark. En utvärdering av systemet gjordes 2006. Tillförlitligheten och kapaciteten är avsevärt förbättrad gentemot tidigare system. Erfarenheterna visar att det var svårt för användarna att specificera vad man behövde av systemet i funktionsväg. Slutsatsen av utvärderingen blev också att en nationell samordning behövdes för de 25 regionala projektledare som ansvarar för den regionala implementeringen och representerar olika användargrupper. Systemet är byggt av Motorola, och TetraNed står för underhållet. Nästan alla beredskapsmyndigheter använder C2000 som har ca 85 000 användare.

4.5.4 Belgien

Belgiens Tetra-system drivs och ägs av det statliga företaget ASTRID, vilket också gett namn åt systemet. Infrastrukturen består av 500 basstationer och 80 basstationer för inomhustäckning. År 1998 började utbyggnaden och 2001 användes nätet i skarp operativ drift i en provins. Driftkostnaden för systemet finansieras genom ett statligt bidrag samt abonnemangspriser. ASTRID validerar terminalerna men nummersättning och annan programmering görs av användaren. Användarnas kontakt med företaget vid felanmälan eller andra frågor hanteras av Astrid Service Center, ASC som har dygnet runt-service. Denna support ingår i abonnemangsavgiften. De belgiska larmcentralerna drivs av räddningstjänsten eller polisen och det är här som inkommande nödsamtal hanteras. Polisen använder enbart ASTRID-systemet men inom räddningstjänsten förekommer fortfarande både ASTRID och analog kommunikation. ASTRID ses som en statlig angelägenhet, varför statliga medel skjuts till för att finansiera drift och utveckling. Det finns 700 användarorganisationer med totalt ca 39 000 användare inom polis, räddningstjänst och ambulans. Men även andra aktörer får anslutas. Polisen och räddningstjänsten är störst med 20 700 respektive 8 500 terminaler.

4.5.5 Österrike

År 2004 gav Österrikes regering företaget Tetron ansvaret för att utveckla och driva ett gemensamt radiokommunikationssystem som benämns DBOS Austria och är baserat på Tetra-standard. Förutom att bygga upp, installera och driva detta ansvarar Tetron också för de operativa centraler som finns för systemet. Utbyggnaden började i september 2004 och redan i början av 2005 inleddes ett pilotprojekt i Tyrolen. I detta projekt prövades samordningen mellan polis, brandkår och räddningstjänst. År 2006 var denna samverkan operativ också i Wien. Tidsplanen är att alla

organisationer och myndigheter med ansvar i en nödsituation ska vara anslutna till ett gemensamt nät år 2009. Tetron ägs av Motorola (65%) and Alcatel (35 %). Målet är att alla beredskapsmyndigheter och delar av försvarsmakten ska ansluta sig och nätet har uppskattningsvis ca 22 000 användare.

4.5.6 Övriga Europa

I Portugal heter det gemensamma radiokommunikationssystemet SIRESP. Polis, brandkår och ambulans samt delar av försvaret beräknas utgöra omkring 53 500 användare när systemet är fullt utbyggt. En nationell utbyggnad pågår och första etappen var klar 2007 och täcker regionerna Lissabon, Madeira och Setubal. Systemet beräknas vara nationellt operativt år 2010. Motorola är leverantör och grundfunktionerna är tal, data- och bildöverföring.

I Grekland heter systemet OTE, vilket också är det företag som sköter driften. Fram till 1998 var företaget ett monopol men har gradvis privatiserats sedan marknaden öppnats. Den grekiska regeringen äger i dag 25 procent i företaget.

I Bulgarien har EADS ingått avtal med Finansdepartementet om att leverera ett kommunikationssystem till landets National Fire Safety and Protection of Population Service (NFSPPS), vilket är en myndighet under inrikesministeriet som ansvarar för brandförsvar och räddningstjänst. Nätet planeras vara fullt operativt i slutet av 2009.

På Irland tecknade konsortiet Tetra Ireland ett åttaårskontrakt för att bygga, äga och driva landets nya gemensamma kommunikationssystem. Kontraktet är värt 250 miljoner euro. Detta avtal inleddes 2008 med utbyggnad och en fas med utvärdering av tjänsten i Dublinregionen. Utbyggnaden innefattade 14 basstationer och bland andra polis, räddningstjänst, hamn och flygplats. Övningsperioden anses ha varit mycket framgångsrik. Full nationell täckning förväntas finnas i mitten av 2010 och nätet beräknas då ha omkring 20 000 användare.

I Estland bygger man också ett radiokommunikationssystem. Systemet kallas ESTER och togs i drift 2007. Målet är att alla beredskapsmyndigheter samt delar av försvaret ska använda systemet, med totalt ca 10 000 användare.

4.5.7 Tri-pilot

En fallstudie genomfördes i staden och provinsen Aachen i norra Tyskland med start 2001. Under två år testades och utvärderades Tetra

som operativt system i fullt bruk av polis, brandkår, gränspolis, tull och federal polis. Området var 715 kvadratkilometer och valdes för sin strategiska angränsning till Nederländerna (Luik) och Belgien (Maastricht) vilket krävde gränsöverskridande samarbeten.

Huvudsyftet var att pröva hur interoperabiliteten fungerade mellan Tysklands system BOS, Nederländernas system C2000 och Belgiens ASTRID. Studien försenades med två år, varför de inledande testerna genomfördes 2003. En utvärdering av detta pilotprojekt visade att det kommunikationssystem man använde för gränsöverskridande samverkan är mycket användbart och passande. Dock drogs slutsatserna att funktionerna måste utvecklas tekniskt, gemensamma riktlinjer för arbetssätt måste utvecklas och ytterligare språkträning krävs. På grund av bristande teknik testades inte funktioner som dataöverföring och nödlarm operativt. För att modellen ska kunna utvecklas och implementeras inom EU krävs också att organisatoriska och metodiska steg implementeras så synkroniserat som möjligt i medlemsländerna.

5. Analys

5.1 Täckning och teknikutveckling

5.1.1 Täckning

Nätutbyggnaden utförs etappvis. Detta medför att god täckning erhålls regionalt medan rikstäckning inte uppnås förrän alla etapperna är utbyggda. För lokala och regionala aktörer är det i allmänhet tillräckligt att täckningen blir god inom det egna området. För myndigheter och andra organisationer med rikstäckande verksamhet är det däremot en nackdel om nätet inte är utbyggt i alla delar av landet. Motsvarande förhållande kan gälla för privata aktörer med verksamhet som är spridd över riket.

Utbyggnaden bedrivs så att MSB försöker uppnå god täckning i tätorter och längs vägar. Man försöker också åstadkomma motsvarande täckning som de analoga radionäten erbjuder. MSB för en dialog med användarna och påpekanden från användarna om att det saknas täckning på viktiga platser föranleder i många fall kompletteringar. Det allmänna intrycket är att radiotäckningen upplevs som en positiv faktor av användarna och att denna utgör en fördel i förhållande till äldre system.

Eventuella brister kommer sannolikt att upptäckas efterhand som användningen av Rakel ökar och frågan om eventuell förbättring av täckningen bör därför avvakta att systemet kommer till ökad användning.

5.1.2 Teknikutveckling

MSB och tidigare KBM har hittills koncentrerat ansträngningarna på att bygga ut nätet. Det är naturligt att inledningsvis ha fokus på att få nätet på plats innan tjänsterna utvecklas. I framtiden måste emellertid mer fokus läggas på teknikutveckling. Om teknikutvecklingen hamnar i bakgrunden, kan inte Rakels utvecklingspotential utnyttjas till fullo. Systemet kommer då inte att stödja behovet av verksamhetsutveckling och användarna kan i så fall komma att välja andra sätt att kommunicera.

Dessa intryck fick stöd av åsikter som framfördes under den genomförda hearingen, då de olika representanterna för användarorganisationerna menade att det är viktigt med en tidplan för utvecklingen av systemet i framtiden. Ett förslag som framlades var att göra någon form av ”roadmap” för den fortsatta utvecklingen av Rakel.

När det gäller överföringskapaciteten är det viktigt att det sker en kontinuerlig uppföljning av systemet, så att detta klarar den trafikbelastning som uppkommer i samband med olika händelser. Det synes i dagsläget inte vara ett problem med överbelastning på nätet men man får då beakta att nätet ännu inte har använts i så stor utsträckning. För att säkra överföringskapaciteten på lång sikt är det också viktigt att MSB deltar i frekvensallokeringsarbete både nationellt och internationellt, för att verka för att Rakel kan få ytterligare frekvensutrymme.

De mest akuta problemen att komma tillrätta med är i nuläget att Rakel måste fås att fungera fullt ut med positionering och datakommunikation. Dessa tjänster är avgörande inte minst för att landstingen, som är en mycket central användargrupp, ska gå över fullt ut till systemet för ambulansverksamheten. MSB har nyligen lanserat dessa tjänster.

På sikt måste också internationell samtrafik och roaming fungera. I det initiala skedet är samarbetet med våra grannländer särskilt viktigt. Internationell roaming kräver en uppgradering av befintligt system. Detta är mycket viktigt på flera platser i Sverige. Det kan gälla Öresundsbron, där man nu löst kommunikationsfrågan på ett tillfälligt sätt, som dock inte ger de samverkans fördelar som Tetra möjliggör. Men det kan också gälla fjälltrakterna där samverkan över riksgränsen kan vara mycket viktig, t.ex. i samband med räddningsinsatser. Det krävs att det finns intresse även i våra grannländer för att lösa problemen med att åstadkomma internationell roaming. Hittills har fokus allmänt legat på att lösa de nationella utmaningarna med Tetra först.

Vad gäller teknikutvecklingen för framtidens behov är det för Rakels fortlevnad viktigt att den tekniska utvecklingen hela tiden pågår parallellt med att bygga och driva systemen. Det finns annars stor risk för att Rakel snabbt blir föråldrat. Tetra 2-standard och Teds för snabbare datatrafik bör snarast komma i bruk i Rakel, först genom att försöksverksamhet startas i vissa delar av nätet.

Kommande års utveckling av Tetra ställer således krav på att en långsiktig strategi för Rakel finns. Strategin måste dessutom vara tydlig för att kunna möta användarnas förväntningar och behov. Det finns ett stort behov av att hålla sig uppdaterad med utvecklingen av teknik, samt med vilka möjligheter som skapas med en större användarkrets.

Tetra bör inte vara det enda systemet för användarna, utan bör användas tillsammans med andra kommersiella nät, såsom tredje generationens mobilnät (UMTS och uppgraderingar av detta) eller Wimax (ett system för yttäckande radioaccess), eftersom Tetra förmodligen inte kan användas för överföring av stora mängder data på grund av sin begränsade kapacitet. Det finns redan terminaler utomlands i bruk som stödjer flera olika tekniker såsom Tetra och UMTS. En utveckling mot teknisk utrustning som kan hantera flera olika kommunikationsstandarder är

önskvärd. En sådan utveckling kan vara ett alternativ till att uppgradera till Teds för datakommunikation i Rakel. Säkerhetsaspekter måste dock övervägas i sammanhanget.

Uppgraderingar av nätet bör följa de verkliga behov som användarorganisationerna har. Åtgärder som införande av internationell roaming och nya standarder kräver mer ekonomiska resurser som kan uppskattas uppgå till flera hundratals miljoner kr, bl.a. pga. utbyte av basstationer. Rakel bör ligga i framkant men överväganden om uppgraderingar måste innefatta en analys av kostnad och nytta.

Det samlade intrycket är att det är viktigt att ägna tid och resurser åt teknisk utveckling av nätet. Det kommer också att behövas mer frekvenser för Rakel. Vid kommande upphandling av drift måste säkerställas att nätet kontinuerligt kan följa med den tekniska utvecklingen. Deltagande i internationellt samarbete kring utvecklingen av Tetra och frekvensallokeringen för systemet måste sannolikt också öka. Regeringen måste löpande informeras om de resursförstärkningar som krävs för att Rakel ska kunna bygga på modern teknik. Det blir naturligtvis i slutändan regering och riksdag som sedan får ta ställning till om det finns resurser för detta.

5.2 Anslutning

Förutom att bygga ut och ansvara för driften av Rakelsystemet, har MSB också i uppdrag att stimulera anslutning. Statliga användare utgör i nuläget en helt dominerande majoritet av de anslutna, med polisen som överlägset största kund.

5.2.1 Främjande av anslutning

Arbetsgruppen har funnit att det saknas en tydlig strategi och en långsiktig plan för att främja anslutning till Rakel. De synpunkter som framkommit är att man som potentiell användare och kund uppfattar att MSB (tidigare KBM) arbetar kortsiktigt och flyttar fokus allteftersom etapperna ansluts. Detta har resulterat i ad hoc-lösningar och upprepande av procedurer. Arbetsgruppen anser att nyttan med Rakel bör kunna förmedlas på andra sätt än genom den hemsida som innehåller information om systemet, villkor för anslutning samt intervjuer med användare. Under hearingen framkom behovet av en nationell styrning eller strategi för hur kommunikationsplanerna ska utformas. Ett förslag från användarna var att ta tillvara de erfarenheter man fått från de mer systemerfarna blåljusmyndigheterna, exempelvis polisen.

Arbetsgruppen uppfattar att MSB kan bli mera aktiv när det gäller att värva nya kunder till Rakel. Klara riktlinjer utifrån vilka man kan skapa en långsiktig nationell plan för anslutning och användning bör utformas, något som i hög grad stöds av användarnas synpunkter på hearingen.

5.2.2 Kostnad/nytta

Från vissa användarorganisationer har framförts att det är för litet information om systemets operativa nytta och mervärde, som kan vara en av anledningarna till att anslutningen i landet inte har utvecklats bättre. Det kan vara svårt för kommuner att motivera en investering som har en avskrivningsperiod på flera år och dessutom kräver årliga kostnader i form av abonnemangavgifter till skillnad från äldre radiokommunikationssystem, som nästan uteslutande har belastat kommunens investeringsbudget. Kostnaderna för en enskild station har på så sätt ofta varit dolda. Kommunernas kostnader för Rakel behöver emellertid i realiteten inte vara så mycket större än kostnaderna för befintliga system. MSB har arbetat fram underlag för beräkning av kostnader för nya användare så att dessa ska kunna ta ställning till kostnaderna inför ett beslut om anslutning. MSB har dock inte underlag för att göra jämförelser med olika organisationers kostnader för befintliga system.

MSB har uppfattat att kommunerna till stor del inte ser mervärdet med att införa Rakel, men anser också att en anledning till begränsad anslutning är den rådande lågkonjunkturen. Många kommunala förvaltningar uppfattar i dag inte att nyttan med att skaffa Rakel uppväger kostnaderna för detta. Inom räddningstjänsterna är viljan emellertid något större, då man tydligare ser vinsterna av att kunna samverka med andra aktörer och samordna insatser. Dock kan det finnas ekonomiska motiv till att man avvaktar även inom räddningstjänsterna. Hänsyn bör tas till att man i vissa fall möjligen av taktiska skäl avvaktar att ansluta sig för att sätta press på staten för att på så sätt framtvinga nya finansieringsstöd. Dock konstaterar arbetsgruppen att ett viktigt skäl som framhålls till den hittills låga anslutningsgraden för vissa tilltänkta kundkategorier, framförallt landstingen, är de tekniska bristerna avseende positionering, taktiska nummer och datakommunikation. Att dessa organisationer avvaktar med att ansluta kan också bero på att de inte ansluter förrän andra anslutit sig. Ett kommunikationssystem förutsätter att det finns någon att kommunicera med och internt i organisationerna fungerar det i dag till stor del med mobiltelefonsystem och med tidigare analoga radiosystem.

Arbetsgruppens uppfattning är att viljan till anslutning på regional nivå är betydande. Landstingen anses mindre känsliga för anslutningskostnaderna än vad som är fallet med kommuner och majoriteten av landstingen är villiga att ansluta hela eller delar av sin organisation till Rakel.

En delvis annorlunda frågeställning som arbetsgruppen har uppmärksammat på, är att Sjöräddningssällskapet har ett stort behov av Rakel (ca 650 terminaler) och att Sjöfartsverket är villigt att stå för anslutningskostnaden. På grund av att verket ser en risk i att en så stor anslutning skulle kunna föranleda att verkets andel av kostnaderna för de statliga myndigheterna skulle ökas, avstår man emellertid från att göra detta. Enligt arbetsgruppen är detta en fråga som är knuten till sjöräddningstjänsten. Arbetsgruppen kan dock inte se några hinder mot att Sjöfartsverket förser Sjöräddningssällskapet med Rakel med målsättning att stärka sjöräddningstjänsten. Tvärtom förordar arbetsgruppen en sådan ordning, eftersom den bör främja räddningstjänsten och samordningen mellan myndighet och frivilligorganisation samt med andra samverkande aktörer.

5.2.3 Anslutningsprocessen

Arbetsgruppen har funnit att ett starkt skäl till att kommuner och andra aktörer inte väljer att ansluta sig till Rakel, är det faktum att anslutningsprocessen är för komplicerad och tar för lång tid. Det har under översynen framkommit att denna process för en del användare – inkluderat annat förberedelsearbete – kan ta över ett år och kan kräva administrativa resurser motsvarande en heltidsanställd under upp till tre månader. För andra mindre kunder har det dock tagit betydligt kortare tid att ansluta sig till systemet, omkring två månader. En stor del av tidsåtgången i anslutningsprocessen för kommunerna kan härledas till beslutsprocessen inom den interna organisationen hos dessa.

MSB genomlyser f.n. själva anslutningsprocessen för att utreda hur denna kan förenklas och förkortas. Det ställs i dag stora krav på nya användare att själva tillgodogöra sig information och utbilda sig om systemet. Dessa krav är enligt arbetsgruppen till viss del rimliga men förutsätter också att befintlig information och stöd är användarvänligt. Det har framkommit kritik om att det är svårt för nya anslutare att få en bild av hur hela anslutningsprocessen går till och framförallt vad den kostar. Under hearingen framkom förslag för att underlätta anslutningsprocessen genom att t.ex. skapa en lathund/manual eller någon form av paketslösning för olika användarkategorier. Arbetsgruppen anser att detta skulle kunna underlätta anslutningsprocessen och ställer sig bakom detta förslag.

I dag utgör det kompetensstöd till potentiella och nya användare på totalt 100 mnkr fördelat på fem år, som MSB beslutat om, en stimulansåtgärd för kommuner och landsting. Den totala summan av kompetensstöd fördelat på 290 kommuner och 21 län motsvarar ca 32 000 kr i införandestöd per kommun eller landsting. Detta stöd är begränsat i summa och tid. Riktlinjer för hur dessa medel ska fördelas fastställdes i november 2008 av KBM, tillsammans med bl.a. Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting. Det är upp till varje ny användare att

själv söka bidrag. Det har från vissa håll framkommit att man anser att denna summa borde ha investerats på bättre sätt. En del har framfört att pengarna skulle ha kommit till bättre användning om man investerat dem i nätet istället. Andra har menat att man istället för kompetensstöd till användarorganisationerna skulle satsa på att MSB har handledare som är med under hela anslutningsprocessen, vilket har den fördelen att myndigheten behåller kompetensen och inte som i dag där kompetensen hamnar hos externa konsulter som bistår kommuner och andra. Vid hearingen framkom att det är viktigt att man tar tillvara de erfarenheter och den kunskap som stödet genererar hos användarna. Om man inte gör det på ett bra sätt, riskerar kompetensstödet att bli verkningslöst. Det är även viktigt att hålla utbildare på regional och lokal nivå uppdaterade för att driva utvecklingen framåt. Det är arbetsgruppens bedömning att man måste ta tillvara erfarenheterna från arbetet som sker med hjälp av kompetensstödet bättre inom MSB.

5.2.4 Samverkan med MSB avseende Rakel

Flera representanter för användare som arbetsgruppen har talat med framför att man uppfattar sig inte få tillräckligt med information från MSB (tidigare KBM) inför anslutning, angående tekniska och andra problem, uppgraderingar och andra frågor. Man anger också att man sökt kontakt med myndigheten men inte fått återkoppling. Några användare har försökt komma med konkreta förslag på problemlösningar med förbättringar för användare men de upplever inte att detta tagits om hand inom MSB (tidigare KBM). Från användarhåll har också hävdats att det är problem med kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls i Sollefteå.

Flera av användarna som arbetsgruppen har talat med betonar det faktum att man inte får svar från MSB när utlovad funktionalitet ska finnas tillgänglig. Avsaknaden av vissa tjänster och tillämpningar gör att Rakel inte ger de fördelar i förhållande till befintliga system som är avsett. Detta skapar enligt arbetsgruppen i längden en misstro mot Rakel som system hos potentiella kunder – en misstro som dessvärre i vissa fall överskuggar nyttan med systemet.

Ett problem har också varit att Rakel hittills inte gått att använda i alla slag av fordon som förekommer hos användarna, såsom från flygplan och helikoptrar, t.ex. ambulanshelikopter, till terminaler på mark. MSB menar dock att detta numera fungerar. Polisen använder Rakel i sina helikoptrar och enligt MSB fungerar detta och det bör därför nu också kunna användas av andra användare som behöver det i sin flygverksamhet, t.ex. för ambulansflyg.

Det råder i dag stora svårigheter för användare av systemet att utnyttja Rakel för ett av dess grundläggande syfte, som är att kunna samverka med

andra organisationer. Samverkan mellan blåljusmyndigheterna är fortfarande mycket begränsad.

På MSB har man insikt och förståelse för problemet med avsaknad av vissa tjänster och tillämpningar och enligt myndigheten beror förseningen av dessa på leverantören, som inte förmått att leverera dessa funktioner i tid. Från MSB:s sida finns också förståelse för att förseningarna kan hämma anslutningstakten. Upplevelsen av bristande stöd och information är särskilt kritisk i samband med att man inleder anslutningsprocessen och arbetsgruppen anser att detta är en av anledningarna till att anslutningarna i etapp 1 inte utfallit som förväntat. Det är en spridd uppfattning hos förespråkare och användare av systemet att argumenten för att ansluta till Rakel baseras helt på de tekniska förutsättningarna och verksamhetsnyttan, då den administrativa delen avseende anslutning, utveckling och drift till stor del ses som alltför komplicerad och kostsam.

De myndigheter och användare som arbetsgruppen talat med och som har främjandeuppdrag för Rakel tar uppgiften på stort allvar. Vissa upplever att de även får utföra arbete som MSB har ansvaret för. Det kan gälla kundstöd eller att ta fram presentations- och informationsmaterial. Detta kan delvis bero på otydlig rollfördelning för inblandade myndigheter. Arbetsgruppen anser att dialogen mellan MSB och myndigheter med främjandeuppdrag behöver förbättras.

5.3 Verksamhetsformer

5.3.1 Analys av nuvarande Rakelanknuten verksamhet inom MSB

Nu när nätet inom en snar framtid är färdigutbyggt finns anledning att analysera hur Rakelverksamheten på MSB (tidigare KBM) har fungerat hittills.

Baserat på samtal och intervjuer med de olika användarna och aktörerna inom Rakel har det för arbetsgruppen framkommit vissa problem med verksamheten. Kritik förekommer från många användarorganisationer mot hur verksamheten på MSB (tidigare KBM) bedrivs.

Det missnöje som finns inom användarorganisationerna angående hur kundhanteringen fungerar kan indikera att kunskapen om systemet inte hålls samlad och att inte tillräcklig fokus läggs på att systemet ska marknadsföras, fungera och utvecklas. MSB är en ny myndighet. Detta kan ha viss betydelse för verksamheten. Detta skulle också kunna vara en anledning till att vissa delar av Rakelverksamheten inte har fungerat tillfredsställande i den nya organisationen. Det torde dock inte vara hela förklaringen till problemen, särskilt som dessa synes ha funnits redan under KBM:s tid. MSB har övertagit ansvaret och organisationen för

Rakel från KBM. Det har dock framkommit att vissa användarorganisationer uppfattar MSB vara mera lyhörd för synpunkter än KBM.

5.3.2 Affärsstyrning och teknik

Arbetsgruppens bedömning är att MSB bör förbättra informationen till användarna om att vissa tjänster och tillämpningar saknas. Tidplaner för när dessa funktioner kommer att finnas tillgängliga i systemet och när nya tekniker kommer att införas bör upprättas.

Problemen med att införa vissa tjänster och tillämpningar hänger samman med affärsförhållandet mellan leverantören och MSB där MSB i egenskap av beställare ställer krav på att avtalet ska uppfyllas.

Meningsskiljaktigheter mellan MSB och leverantören om tolkningar av ramavtalet riskerar då leda till tidsutdräkt som i slutändan drabbar kunderna. Mot detta ska då ställas att det kan bli dyrare för användarna om avtalet inte efterlevs.

Det har tydligt framgått att en stor del av Rakelverksamheten på MSB fokuserar på att hålla budgeten enligt avtalet med leverantören. Från MSB betalar man inte förrän man erhållit de utlovade tjänsterna enligt avtal. Tillvägagångssättet kan leda till att tillgången till nya tjänster fördröjs men innebär samtidigt att myndigheten håller sig inom av regeringen givna ramar.

Flera av de tillfrågade representanterna som använder Rakel har framfört önskemål om ett utökat mandat för exempelvis programmering av terminaler. Detta gäller t.ex. Kustbevakningen, polisen och landsting (ambulans). Även SOS Alarm framför dessa synpunkter. Arbetsgruppen delar uppfattningen att administrationen för programmering av terminaler bör förenklas för användarna samt möjligheterna för användarna att i större utsträckning själva kunna sköta sin programmering av terminaler utökas eller andra användarvänliga lösningar utvecklas. MSB synes också ha inlett en sådan utveckling.

5.3.3 Kundstöd och kundadministration

Det finns behov av att utveckla en mer regelbunden dialog mellan användare av Rakel och MSB. I dialogen kan kundernas erfarenheter och synpunkter tas till vara.

Från användarhåll anses också att MSB bör bli bättre på att redovisa Rakel som en del i och metod för samverkan i krisberedskapsarbetet. Ett bristande kundstöd och brist på dialog med användarna kan medföra risk

för att intresset för Rakel och dess användning sjunker. Arbetsgruppen kan konstatera att kommunikationen mellan användarna och myndigheten kan utvecklas.

Synpunkter från användarna som framkom under hearingen var att man skulle vilja se olika fora för att ta tillvara erfarenheter och återkoppla användarnas synpunkter, samt för att i förlängningen kunna driva utvecklingen vidare på teknikområdet.

Utvecklingen när det gäller t.ex. programmering av terminaler gör att det bör finnas möjlighet att se över om kundstödet för Rakel vid MSB kan effektiviseras. MSB har numera enligt uppgift beslutat att lägga ner verksamheten i Sollefteå. MSB bör kunna vidta ytterligare rationaliseringsfrämjande åtgärder.

5.3.4 Ägandet och driften av nätet

Arbetsgruppen ska se över berörda organisationers mandat och ansvar. Det ingår i arbetsgruppens uppdrag att klargöra möjligheten till roller för alternativa privata aktörer. Den första frågan som arbetsgruppen bör ta ställning till är om staten eller någon annan ska äga Rakel. Det är i och för sig möjligt att en privat aktör äger och förvaltar Rakel-nätet och är operatör. Det innebär att denna aktör kommer att ha frekvenstillstånden som erfordras för nätet och äga nätet.

Den begränsade kundkretsen gör att det finns begränsningar i de kommersiella möjligheterna att utveckla Rakel. Samma begränsningar som i dag gäller för MSB när det gäller vilka som får ansluta sig till nätet kommer att gälla för en sådan kommersiell aktör. Det innebär att kretsen användare begränsas till dem med uppgifter som gäller allmän ordning, säkerhet eller hälsa. En utvidgad användarkrets utan nuvarande inskränkningar skulle kräva att frekvenstillstånden tilldelades på nytt. Då skulle tilldelningen sannolikt konkurrensutsättas och ett auktionsförfarande kan komma att tillämpas för tillstånden.

De myndigheter och andra aktörer som ansluter sig till ett kommersiellt Rakel-nät kommer att vara hänvisade till en privat aktör som driver verksamheten i vinstsyfte. Det är varken kommersiellt möjligt eller lämpligt från krishanteringssynpunkt att bygga rikstäckande konkurrerande nät för blåljusmyndigheterna och andra aktörer med viktiga uppgifter inom krishantering. Ett gemensamt radiokommunikationssystem för ett sådant ändamål är därför en sådan infrastruktur som inte kan flerfaldigas. Den kan därför betraktas som ett naturligt monopol.

Redan i dag finns en osäkerhet hos många användarorganisationer när det gäller att ersätta ett befintligt nät som man själv äger och driver med ett

nät som tillhandahålls av en annan myndighet. Arbetsgruppen befarar att det kommer uppstå ett större motstånd hos dessa organisationer, om en privat aktör ska äga nätet. Det finns då en risk att många användarorganisationer inte ansluter sig till ett gemensamt nät för krishantering utan istället väljer olika kommersiella nät för sina kommunikationsbehov.

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 att motsvaras av höjda avgifter för användarorganisationerna. Mot detta kan anföras att just en sådan modell med en privat operatör och tvångsanslutning tillämpas i Danmark.

Staten har ansvar för att krishantering 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 staten har kontrollen över ett sådant nät.

En annan omständighet av viss betydelse i sammanhanget är att nätet är uppbyggt med hjälp av infrastruktur som till stor del tillhör de myndigheter som är tänkta att använda Rakel. Utrustningen för nätet är oftast inplacerad i master som tillhör användarorganisationerna. Det är inte självklart att en privat aktör skulle få använda alla dessa inplaceringar.

Vid en samlad bedömning av ovanstående omständigheter ter det sig enligt arbetsgruppen naturligt att staten äger Rakel.

Man kan tänka sig olika former för statens ägande av Rakel. Nätet kan ägas och förvaltas av en myndighet eller av ett statligt bolag. Det senare alternativet skulle i praktiken innebära att den Rakel-verksamhet som i dag bedrivs vid MSB bolagiserades. En sådan lösning används i Finland. Detta skulle innebära att tydligare fokus lades vid nätets drift och till marknadsföring av nätet. En bolagisering innebär sannolikt både för och nackdelar. Fördelarna är att bolagsformen är lämpligare än myndighetsformen för att bedriva ekonomisk verksamhet. Nackdelen är framförallt att statens styrmöjligheter minskar och att insynen i verksamheten minskar. Arbetsgruppen anser att det inte finns tillräckligt underlag för en bolagisering.

Utifrån ovanstående slutsats finns olika handlingsvägar när det gäller i vilken utsträckning verksamheten ska bedrivas inom den ansvariga myndigheten alternativt upphandlas av myndigheten. Vid en eventuell framtida upphandling kan en upphandlad operatörs ansvar se olika ut. En förutsättning är dock att staten är ägare av systemet, innehar nödvändiga frekvenstillstånd, har kontroll över kundstocken samt får använda

nödvändiga programvaror och standarder. Exempel på delar som kan ingå i en upphandling är drift, underhåll, utbildning, teknisk utveckling, kundrelationer samt anslutning och anslutningsfrämjande åtgärder. Olika former för samverkan med privata aktörer kan tänkas. Privat - offentlig samverkan är möjlig och används t.ex. i Storbritannien och Danmark.

Vilken myndighet som ska ha ägaransvaret kan i och för sig diskuteras. MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Andra myndigheter kan dock komma i fråga för uppgiften att förvalta Rakel. Närmast till hands ligger det då att polisen, t.ex. Rikspolisstyrelsen, skulle ha uppgiften med hänsyn till att polisen är den överlägset största användaren av systemet och till att polisen har god kunskap om systemet dels operativt, dels på grund av att man deltagit i utvecklingsarbetet av Tetra. Med hänsyn till MSB:s roll när det gäller krisberedskap förefaller det enligt arbetsgruppen ändå ligga närmast till hands att MSB även i fortsättningen bör ha ägaransvar för nätet.

Det finns i dag olika statliga nät där det eventuellt skulle kunna finnas samordningsfördelar, om de förvaltades av samma aktör. Som exempel kan nämnas Banverkets nät för järnvägen (Mobisir).

Driften av nätet har sedan starten upphandlats av privata aktörer. Enligt arbetsgruppen är detta en god ordning. Driften bör därför även i fortsättningen upphandlas. Inför den nya upphandlingen av driften behöver vissa överväganden göras. Man bör överväga hur man upprätthåller konkurrensen när det gäller att tillhandahålla tjänster på området.

Sammanfattningsvis kan sägas att nuvarande ordning där MSB upphandlar delar av verksamheten och själv utför andra delar inte förefaller vara optimal. Det finns anledning att 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. På detta sätt blir det statliga inflytandet och åtagandet avseende samhällets krisberedskap tydligt, samtidigt som ökad effektivitet bör kunna uppnås i verksamheten. Erfarenheterna från MSB:s roll som beställare och kund vad gäller utbyggnad och drift av Rakelsystemet är mycket positiva. Motsvarande ansvarsfördelning mellan myndighet och operatör på andra områden bör kunna ge samma positiva effekter. Även på områden som användaranslutning, kundstöd, teknisk utveckling, utbildning m.m. bör MSB därför kunna ges en beställarroll gentemot en operatör, istället för att som i nuläget själv bedriva verksamheten.

Om MSB ska upphandla ytterligare verksamheter jämfört med i dag, är det viktigt att avtalen utformas så att operatören ges incitament för att öka anslutningstakten och kundfokus, främja teknisk utveckling och underhålla nätet på ett optimalt sätt.

5.3.5 Möjligheter till outsourcing

Arbetsgruppen har enligt ovan bedömt att det bör övervägas att renodla MSB:s roll till att vara systemägare. I detta ligger att operativa uppgifter bör upphandlas (outsourcing).

Frågan är då vilka verksamheter vid MSB:s Rakel-organisation som det skulle vara möjligt att lägga ut på en annan aktör. MSB anser detta vara svårt eller omöjligt på grund av att alla delarna av verksamheten behövs på MSB. Man menar även att det skulle försvåra samverkan mellan de olika aktörerna.

När det gäller den tekniska enheten består dess verksamhet huvudsakligen av beställarkontroll och hantering av avtal. Arbetsgruppen bedömer att beställarverksamheten och avtalshanteringen vid MSB har fungerat väl. Det finns inte grund att tro att detta skulle hanteras bättre av en privat aktör. På grund av tidigare erfarenheter kan man snarare befara att det skulle riskera att bli dyrare. Det saknas därför anledning att avhända MSB dessa uppgifter. Däremot är det intryck arbetsgruppen fått, bl.a. av vad användarorganisationerna uppgett, att arbetet med att ansluta nya abonnenter inte är tillräckligt effektivt.

Många användarorganisationer anser att kundhanteringen inte fungerar fullt tillfredsställande. De pekar också på betydelsen av bristande leveranser av utlovade funktioner. Det bör finnas privata aktörer med erfarenheter av kundrelationer på telekomområdet som skulle kunna hantera kundrelationerna bättre än MSB och även mer kostnadseffektivt. När det gäller kundhanteringen ligger det därför nära till hands att ifrågasätta om inte verksamheten skulle kunna upphandlas av andra aktörer.

Arbetsgruppen anser således att det finns anledning överväga om inte framförallt försäljningsorganisationen och kundstödet bör upphandlas istället för att som i dag hanteras av MSB.

5.4 Potentiell nytta och effekt av ett gemensamt radiokommunikationssystem

5.4.1 Radiokommunikation för effektiva insatser och krishantering

Den strategiska inriktningen för övergången till ett gemensamt digitalt radiokommunikationssystem från ca 200 gamla analoga, myndighetsspecifika system kan enligt arbetsgruppen delas upp i två delar – funktionalitet och samverkan. I bägge dessa fall spelar

samhällsekonomiska ställningstaganden in i beslutet om ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem.

5.4.2 Funktionalitet

I dag finns det ett stort antal enskilda radionät i samhället. I stort sett varje myndighet, organisation och företag med behov av radiokommunikation för att lösa uppgifter inom området allmän ordning, säkerhet och hälsa använder analoga radionät. Dessa system har stora brister i fråga om funktionalitet, säkerhet och möjligheter till samverkan. De behöver därför ersättas inom en snar framtid. Den kommunikation som är nödvändig för att säkerhetsarbetet ska kunna genomföras upprätthålls i dag till stora delar genom användning av mobiltelefonsystem. Arbetsgruppen har dock funnit att detta också medfört att mobiltelefoni inom vissa användargrupper används som ett alternativ till Rakel, vilket inte är att föredra när det gäller bl.a. kapacitet, teknik och robusthet.

Utvecklingen mot att använda mobiltelefon i samhällsviktig verksamhet är inte en önskvärd utveckling. Ett alltmer utbrett användande av mobiltelefoni som ersättning för äldre kommunikationssystem skulle kunna få förödande effekter vid en stor kris. Mobiltelefoni erbjuder inte kommunikationsradions fördelar såsom medhörning vid operativa insatser. Avbrott, dålig kvalitet eller andra störningar i den kommunikation som är nödvändig vid nödlägen i samhället kan leda till farliga missförstånd med konsekvenser för liv och hälsa, både för de som är drabbade och den personal som ska genomföra insatsarbetet. Som exempel måste kommunikationen fungera mellan SOS Alarm och ambulanssjukvården när nödnumret 112 blir uppringt angående olika typer av akuta sjukdomstillstånd eller olyckor. Samtidigt är en god radiokommunikation en förutsättning för att snabbt och med godtagbar säkerhet kunna reparera och återställa samhällets elkraftsförsörjning efter störningar. Rakel bör därför utgöra grunden för kommunikation för myndigheter och andra organisationer som har uppgifter som rör allmän ordning, säkerhet och hälsa. Vanlig mobiltelefoni kan utgöra ett ytterligare hjälpmedel och kan t.ex. avlasta och komplettera Rakel, eftersom kommunikation mellan det allmänna telefonnätet och Rakel är kapacitetskrävande till följd av att kommunikationen är dubbelriktad.

Inrättandet av ett digitalt nationellt nät, Rakel, är tänkt att ge ett nytt radiokommunikationssystem med bättre kapacitet och med nya tjänster i systemet. Övergången bör ske samlat och samordnat för att kunna genomföras på ett ekonomiskt försvarbart sätt. Med en utdragen uppbyggnad över tiden och samtidig användning av flera parallella nät beräknas kostnaderna för aktörerna och för samhället att bli avsevärt högre. Satsningen på Rakel bör istället medföra en snabb avveckling av befintliga myndighetsspecifika radiokommunikationssystem.

Arbetsgruppens analys visar på att de aktörer som i dag använder systemet, såsom exempelvis polisen, är mycket nöjda med den grundläggande funktionaliteten, radiotäckningen och kapaciteten i systemet. Det bör särskilt framhållas att polisen i egenskap av dominerande användare av systemet klart ser nyttan med Rakel. Systemet möjliggör enligt polisen en mer rationell och säker ledning och styrning av den operativa verksamheten.

Arbetsgruppen uppfattar att det för vissa användargrupper finns problem med att se fördelarna med Rakel så länge viktiga tjänster och tillämpningar saknas. Trots detta erfar arbetsgruppen att flertalet användare ser en stor potentiell nytta ifråga om systemets möjligheter att förenkla både den dagliga verksamheten men också samverkan vid kris. Exempel på potentiell nytta är funktioner som status på fordon, flyg eller båtar, positionering, öppnande av låsta dörrar och portar, snabb tillgång till andra myndigheters larm samt möjlighet till nödlarm. Viljan till samverkan inom och mellan organisationer och myndigheter finns. Man ser en potentiell nytta med att kunna använda systemet för att effektivisera sin organisation. Från kommunalt håll har man t.ex. förespråkat att det på lokal nivå går att samordna jourverksamheten på ett mycket effektivt sätt, vilket bör ses som en långsiktig nytta med Rakel.

Arbetsgruppen konstaterar att med nuvarande låga anslutningstakt, där en samlad övergång till Rakel inte sker, riskerar den potentiella nyttan och effekterna av Rakel att inte förverkligas. Detta riskerar enligt arbetsgruppen att leda till verksamhetsstörningar, kostnadsökningar och att äldre analoga radiokommunikationssystem inte avvecklas samt ökad användning av vanlig mobiltelefoni med bristande säkerhet och funktionalitet som följd.

5.4.3 Samverkan vid akutulägen och krissituationer

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. Kraven på samordning mellan olika verksamheter har blivit starkare. Därmed ökar också kraven på robusta och effektiva kommunikationer. De lagar som styr verksamheter inom områdena allmän ordning, säkerhet och hälsa samt samhällets krisberedskap förutsätter samverkan och samordning både i vardagen och vid olika typer av kriser samt vid höjd beredskap. Vid allvarliga olyckor, naturkatastrofer och andra samhällskriser gör ett gemensamt radiokommunikationssystem det möjligt att kommunicera direkt mellan de inblandade aktörerna, för att på detta sätt kunna koordinera den gemensamma insatsen. I Sverige har behovet av ett gemensamt radiokommunikationssystem aktualiserats och tydliggjorts genom allvarliga olyckor och störningar i samhället vid flera tillfällen. Här kan

nämnas Göteborgskravallerna och stormen Gudruns härjningar i Mellansverige, men även genom de erfarenheter som kommer utifrån större samverkansövningar. Vid en allvarlig olycka, naturkatastrof eller kris blir allmänna system för elektronisk kommunikation som telefoni, mobiltelefoni och Internet mycket hårt belastade och ibland utslagna. Det är därför väsentligt att de organisationer som ska hantera nödlägen även förfogar över ett robust radiosamband som är oavhängigt de allmänna telefoni- och datakommunikationstjänsterna.

Rakelsystemet är tänkt att leda till att samhällets säkerhetsorgan snabbt och säkert ska kunna agera tillsammans i en krissituation. Alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska, enligt regering och riksdag, ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt kunna agera och samverka i en krissituation. Myndigheternas arbete före, under och efter en kris ska samordnas. Det ska finnas en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheterna bör ha en likartad struktur för detta och använda gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation. Myndigheterna bör också ha gemensamma utbildningar och övningar. På detta sätt kommer de centrala myndigheterna att få ett gemensamt synsätt som bidrar till helheten i krishanteringen.

I vissa fall kommer dock andra kommunikationsmedel än Rakel att användas. Med tanke på hur sjöräddning bedrivs, som ofta blir en internationell insats och där såväl statliga som privata aktörer som handelsflottan ingår, är det så att huvudkommunikationssystem även fortsättningsvis kommer att vara vanlig VHF-radio. All sjöräddning globalt sker med hjälp av detta radiosystem och alla skepp är skyldiga att medföra sådan utrustning ombord. Vid en olycka långt ute till havs kommer Rakel inte att kunna användas med hänsyn till täckningen och att många aktörer som är beroende av medhörning inte har tillgång till Rakel.

På den genomförda hearingen framkom att även om viljan till samverkan finns kan det ibland upplevas som ett stort och ansträngande arbete att nå fram till en fullt utvecklad samverkan. Man anser helt enkelt att det kräver mycket energi och därför kan en fullt utvecklad samverkan framstå som svåruppnåelig.

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 i olika propositioner och betänkanden. Vid en större kris måste resurser som i vardagen är utspridda på många olika aktörer och ofta över en stor geografisk yta, snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat.

Arbetsgruppen har också funnit att operativ samverkan mellan olika myndigheter och användargrupper i det fall den existerar i dag bör kunna

få en smidig övergång från de system som används i dag till Rakel, då det finns en relativt tydlig ansvarsfördelning mellan organisationer i den dagliga operativa verksamheten.

När det gäller att ordna samverkan mellan de olika användarorganisationerna i akutlägen bör systemets möjligheter tas tillvara fullt ut. Det är i dag organisatoriska orsaker till att detta inte sker. Användarorganisationerna har eget ansvar inom sina respektive verksamhetsområden för hantering av akuta situationer och en samordning för att hantera dynamiska talgrupper i Rakel fordrar i dag att avtal om detta ingås mellan användarorganisationer som vill samverka. MSB har i dag inte något mandat för att besluta om de dynamiska talgrupperna för samverkan mellan de olika organisationerna som använder Rakel. Avtalslösningen är inte optimal. Även om ansvaret för respektive verksamhet åvilar olika organisationer bör det vara möjligt och lämpligt att en eller några organisationer ges uppdraget att utveckla och bestämma över samverkansstrukturerna i Rakel.

Ett allt mer integrerat nordiskt samarbete inom krishantering och beredskap i kombination med en utvecklad samverkan inom EU måste också få påverkan på arbetet med att införa och utveckla Rakel i Sverige.

5.5 Ekonomi

5.5.1 Rakels framtida finansiering och prognos över tiden 2009 - 2015

I riktlinjerna för översynen av Rakel efterfrågas en redovisning av kostnads- och intäktsbilden under den pågående och framtida förvaltningen. Prognoserna i Hermes sträcker sig endast t.o.m. år 2012, varför arbetsgruppen har inhämtat beräkningar för åren 2009 - 2015 från MSB.

MSB:s anslag för Rakel består av två anslagsposter. En anslagspost, från vilken investeringar i infrastruktur finansieras (myndigheten finansierar från och med 2008 merparten av sina investeringar genom lån, men förseningar i utbyggnaden och eftersläpningar i faktureringen av etapp 1-3 har medfört att medel på anslagsposten fortfarande avräknas). Den andra anslagsposten finansierar drift, förvaltning och marknadsföring av systemet. Anslagsbelastningen på denna anslagspost beror på skillnaden mellan kostnader och intäkter. Resultatet visar det behov av anslag som behöver tillföras i form av driftstöd för att systemet inte ska gå med underskott. Anslagspost 2 täcker med andra ord det underskott som uppstår då intäkterna från abonnenter inte kan täcka driftskostnaderna. I detta kapitel redogörs för förhållandet mellan Rakelsystemets kostnader och prognoser för framtida intäkter i form av abonnemangsavgifter. Det finns inga medel beräknade under anslaget för 2011. Detta beror på att

systemet då är färdigbyggt och anses kunna bära sina egna kostnader utifrån bedömningen att systemet då beräknas ha ca 50 000 användare som genererar intäkter som täcker kostnaderna.

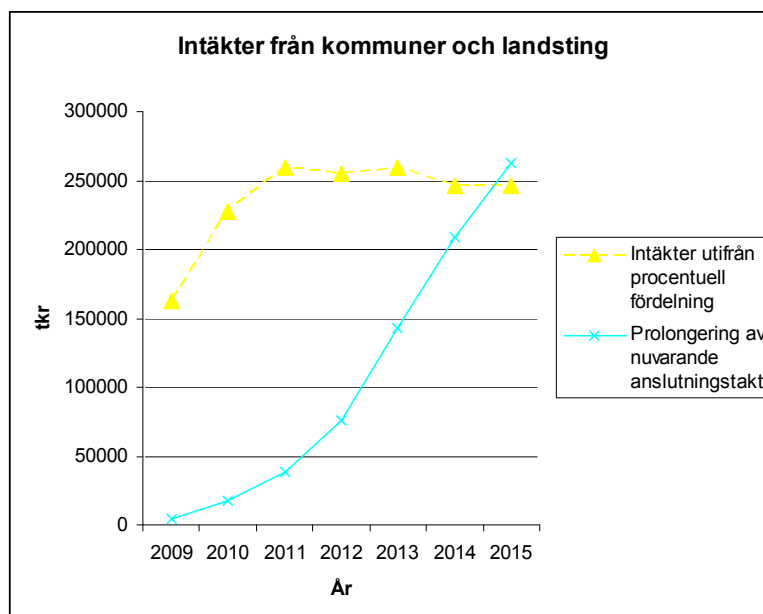
Kostnaderna för Rakel-systemet har de senaste åren ökat i takt med att fler etapper har byggts ut. För 2009 beräknas kostnaderna uppgå till ca 354 mnkr och för 2010 till ca 499 mnkr. Kostnaderna förväntas öka till 560 mnkr 2013 för att sedan sakta minska något. Ramavtalet för utbyggnad av Rakel upphör i oktober 2012. I nedanstående beräkningar har inte framtida förändringar av kostnaderna med anledning av ett nytt leveransavtal beaktats.

När det gäller resultatet för verksamheten fördelas kostnaderna på finansiella kostnader för räntor och avskrivningar, kostnader för drift, transmission och inplaceringar, övriga driftkostnader och overheadkostnader. Räntor avser de lån för utbyggnaden av systemet som MSB har hos Riksgäldskontoret. I prognoserna beräknas räntan efter en räntesats om 2,5 procent. Avskrivningar beräknas på anläggningskostnader som inte direktavskrivs. Avskrivningstiden varierar och är 15 år för basstationer, 10 år för växlar och 5 år för licenser och kommunikationscentraler. Avskrivningstakten överensstämmer med amorteringstiden för lånen, vilket innebär att avskrivningar och amorteringar är lika stora.

Den finansieringsmodell som gjordes 2008 byggde på principen om bedömt behov per användargrupp i ett fullt utbyggt system, med fördelning mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting samt övriga användare.

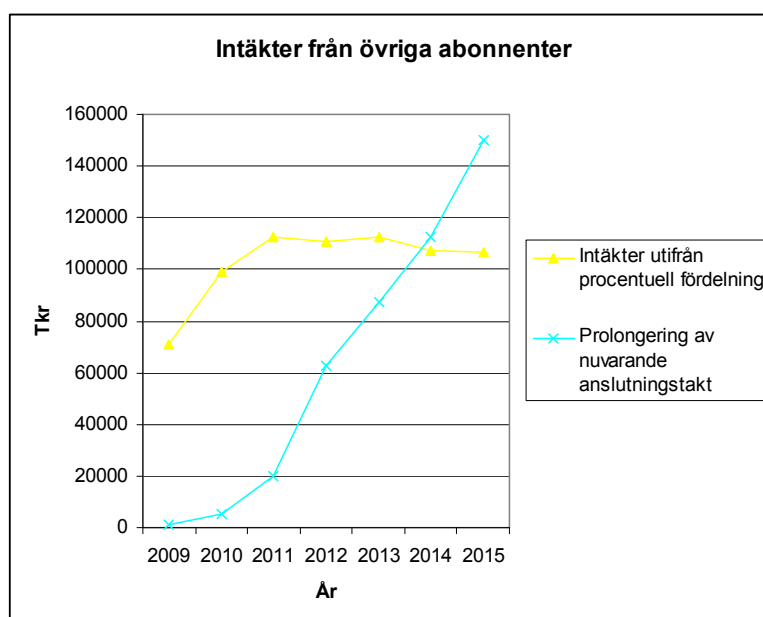
Vid beräkning av framtida intäkter är osäkerheterna stora. Intäkterna från statliga myndigheter är bestämt utifrån 2008 års fördelningsprincip och intäkterna utgör ca 37 procent av finansieringen. Däremot är intäkterna för kommuner, landsting och övriga användare svåra att prognostisera, då anslutningstakten är långsammare 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 inom kommun och landsting ca 550 stycken, jämfört med ett prognostiserat antal om 18 717. De intäkter som genereras från denna grupp av användare är 4,8 mnkr, att jämföra med en prognostiserad intäkt om 162,8 mnkr.

Nedan visas ett diagram över kommuner och landsting. Intäkter utifrån procentuell fördelning avser de 43 procent av alla användare som landsting och kommuner förväntades utgöra då systemet är utbyggt (2010). Kurvan ”prolongering av nuvarande anslutningstakt” är baserad på MSB:s prognoser över anslutning och visar de faktiska intäkter som kommuner och landsting bidrar med vid en avgift på 9 500 kr per abonnemang och år och en prolongering av detta antal.



Kommuner och landsting, som användargrupp av Rakel, kommer att uppnå en användarkvot om 43 procent först 2015 enligt denna prolongering. Detta förutsätter att abonnemangsavgiften på 9 500 kr per år bibehålls, samt att kostnadsfördelningen bibehålls (statens andel av användare är ca 37 procent, landstingens och kommunernas andel ca 43 procent och övriga ca 20 procent).

För användargruppen ”övriga” har en motsvarande prognos tagits fram – också denna kommer från MSB. Denna prognos jämför, på samma sätt som ovan, den procentuella andelen av abonnenter med antalet anslutna i gruppen ”övriga” (ca 20 procent). Prognosen är prolongerad och man har utgått ifrån antagandet om att användaravgifter och prismodell bibehålls.



Övriga användare når därmed sin användarkvot om ca 20 procent under 2014. Utifrån ovanstående beskrivning kan en fördelning av användargruppernas intäkter till Rakel för perioden 2009 - 2015 illustreras enligt följande (belopp redovisas i miljoner kronor):

<i>mnkr</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Statliga	154	183	208	205	208	198	198
Kommuner/landsting	5	17	38	76	142	209	262
Övriga	1	5	20	62	88	112	150
Totala intäkter	160	205	266	343	438	519	610

Tabellen nedan visar konsekvenserna av den långsamma anslutningstakten till Rakelsystemet. Kostnaderna kommer att stiga i takt med att systemet byggs ut och stabiliseras från och med 2014. Då har inte hänsyn tagits till osäkerhetsfaktorer som ökade kostnader med anledning av upphandling av nytt driftavtal 2013. Intäkterna kommer - allt annat lika - att sakta stiga, men inte i den takt som behövs för att Rakelsystemet ska kunna bära sina egna kostnader 2012. De statliga myndigheterna kommer fortsättningsvis att betala sin del av kostnaderna, men anslutningstakten för kommuner och landsting är för låg i förhållande till den intäkt denna användargrupp förväntades bidra med då finansieringsmodellen gjordes 2008. Resultatet visar ett underskott som för åren 2009 och 2010 täcks av anslag, men underskottet består även åren efter det att anslagsmedel upphör 2011.

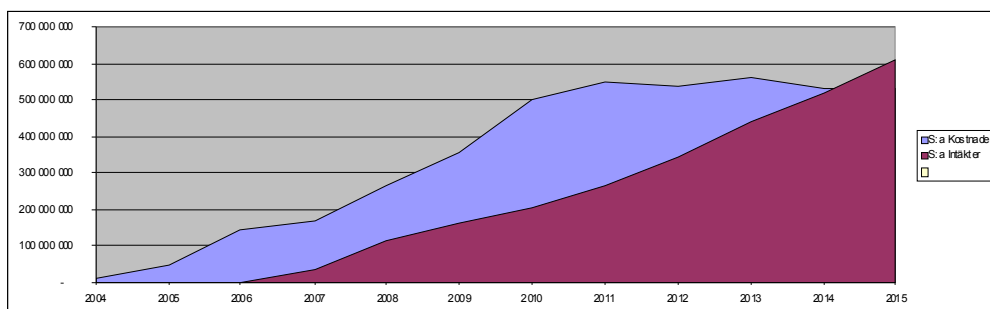
<i>mnkr</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intäkter	160	205	266	343	438	519	610
Kostnader	354	499	549	537	560	533	532
Resultat	-194	-294	-283	-194	-122	-15	78

När det gäller hur de olika kostnaderna fördelar sig över dessa år hänvisas till nedanstående tabell⁵. De finansiella kostnaderna med hänsyn till planerade investeringar beräknas kulminera 2013. Driftkostnaderna däremot fortsätter att öka över hela perioden 2010 - 2015. Kostnaderna för overhead beräknas vara oförändrade över tidsperioden.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Räntor och avskrivningar	137 000	159 000	168 000	186 000	152 000	144 000
Inplacering, transmission, drift	230 269	250 296	257 226	286 871	292 511	298 152
Övriga driftskostnader	112 012	119 022	91 308	69 872	71 215	72 599
Overhead	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Totala kostnader	499 281	548 318	536 534	562 743	535 726	534 751

⁵ På grund av avrundningar skiljer sig totalbeloppen något.

För att sammanfatta Rakelsystemets möjligheter att bära sina egna kostnader, visas en illustration över utvecklingen av kostnader och intäkter över en 10-årsperiod. Underlaget till diagrammet baseras på dels kostnadsutfall 2004 - 2009, dels prognostiserade kostnader för åren 2010-2015. Intäkterna visar de intäkter från avgifter som abonnenterna betalat 2004 - 2009, samt en prognos över intäkterna 2010 - 2015. Prognosen baseras på en prolongering av nuvarande anslutningstakt.



Rakelsystemet förväntas gå med underskott över en 10-årsperiod (2004 - 2014). Med nuvarande anslutningstakt kommer Rakel inte att kunna närma sig målet om att bära sina egna kostnader förrän tidigast 2014. Detta är inte en hållbar utveckling.

5.5.2 Underskottet består under längre tid

Inom statsbudgetens Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap har regering och riksdag fått omfördela medel till Rakelsystemet för att finansiera underskottet. Sammanlagt har totalt 814 mnkr över en treårsperiod överförts till anslaget. Dessa medel har omfördelats från andra anslag inom utgiftsområdet.

I dagsläget finansieras systemet till 98,7 procent från statsbudgeten (driftsbidrag genom direkt anslag till MSB och avgifter från statliga myndigheter – indirekt förvaltningsanslag). Kommuner och landsting bär endast 1 procent av kostnaden och gruppen ”övriga” står för 0,3 procent av kostnaden.

De tidigare prognoserna pekade på att systemet skulle kunna bära sina egna kostnader 2012. Anslaget skulle därmed kunna upphöra 2012 och driftsbidraget tas bort. I efterhand kan man, på grundval av MSB:s nya prognoser över anslutningen baserade på aktuella siffror över anslutningstakten, konstatera att intäkterna kommer att närma sig nivån på kostnader först 2014. Om kostnaderna ska slås ut på avgifter kommer troligtvis priserna bli för höga för att locka nya användare. Prognoserna över antalet abonnenter skulle i så fall komma att sjunka ännu mer. Befintliga abonnenter kan vidare komma att lämna systemet.

För att Rakelsystemet ska kunna uppnå målet att kunna bära sina egna kostnader, måste anslutningstakten inom kommuner och landsting öka markant. Även gruppen "övriga" skulle behöva öka sin andel betydligt.

Nuvarande finansieringsmodell torde behöva ses över med så stora underskott som nu kan beräknas

6. Överväganden och förslag till åtgärder

6.1 Övergripande inriktning för att främja anslutningen till Rakel

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.

Ett användarforum för Rakel bör inrättas vid MSB som är öppet för alla användarorganisationerna att delta i och som leds av någon med ledande ställning för Rakel-verksamheten vid MSB. Forumet bör 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.

Förslag:

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 besluta om 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 tillupphandling av ytterligare delar av Rakelverksamheten. Vidare ska det ingå att bedöma påverkan på krishanteringsförmåga samt de ekonomiska konsekvenserna av en sådan upphandling. I uppdraget bör även ingå att utreda de närmare förutsättningarna för vad som i så fall bör upphandlas och hur upphandlingen bör utformas och genomföras. Möjligheterna att ordna så att tjänsteutövarna får tillräckliga incitament för att bedriva verksamheten framgångsrikt bör särskilt prövas.

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.

MSB ges 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.

Ansvarsfördelning

Utvecklingen av Rakel har i vissa grundläggande delar hittills varit positiv vad det gäller i första hand utbyggnaden av nätet, medan anslutningen och användningen av systemet inte motsvarar förväntningarna. Systemet kommer vara fullt utbyggt nästa år.

Systemet hade i september 2009 över 21 000 abonnenter. Detta utgör ett fundament att bygga vidare på. I dag är polisen den klart största användaren. För att samverkansfördelarna med Rakel ska förverkligas bör det anses avgörande att initialt få med de övriga blåljusmyndigheterna. Landstingen är som användare inte någon stor grupp men för samverkan är det centralt att dessa ansluter sig så att Rakelsystemet verkligen blir ett medel för effektiva insatser och samverkan. Inom landstingens område är ambulansverksamheten på väg att anslutas till Rakel. Det gäller nu att se till att landstingen verkligen ansluter sig. Nästa steg bör bli att få med kommunerna, särskilt de kommunala räddningstjänsterna, i systemet. Parallellt med denna anslutningsprocess bör dock regeringen och MSB verka för att alla statliga myndigheter som har ett ansvar för krishantering ansluter sig till systemet. Detta bör sammantaget kunna bidra till en bred anslutning till systemet.

Regeringen måste tydligt visa vad man vill ska uppnås med Rakel. Rakel ska vara ett effektivt verktyg för samverkan och samordning i händelse av kris. Samverkansfördelarna med Rakel måste tydliggöras för berörda användarorganisationer. Det är av stor vikt att nyttan med systemen för att uppnå samverkan blir tydlig för användarorganisationerna för att på sikt uppnå en bred anslutning.

Det är även av stor vikt att regering och riksdag samt MSB arbetar långsiktigt med Rakel med en vilja till utveckling av tekniken och när det gäller ekonomin på ett sätt som skapar trygghet för användarna med att välja Rakel. Användarorganisationerna kan annars tveka med att ansluta sig, om de inte känner sig trygga beträffande teknik- och kostnadsutvecklingen för framtiden. Det är arbetsgruppens övertygelse att frågan om att skapa en långsiktighet i ekonomin och prissättningen kommer att vara en avgörande faktor för att främja anslutningen.

För att underlätta anslutningsprocessen måste man även korta ner tiden för denna och göra den administrativt enklare.

Förutom att bygga ut och ansvara för driften av Rakelsystemet har MSB också fått i uppdrag att stimulera anslutning till systemet. Anslutningen av användarorganisationerna har dock inte motsvarat förväntningarna.

Arbetsgruppen anser att den långsamma anslutningstakten för andra aktörer än de statliga myndigheterna utgör ett allvarligt problem som motiverar förändringar i nuvarande struktur för Rakel. Det behövs en tydlig övergripande och nationell strategi från statens sida med vad man faktiskt vill uppnå med systemet. Det huvudsakliga syftet är att skapa möjlighet till ledning, samverkan och samordning inom och mellan berörda aktörer. Detta gäller i händelse av nödlägen och i krissituationer, men även i den dagliga verksamheten. Arbetsgruppens förslag till åtgärder kan sägas forma grunden för en övergripande strategi som sedan kan utvecklas av regeringen och MSB.

Arbetet med att utveckla Rakel bör förbättras. Dels måste det skapas en övergripande styrning från statens sida för utvecklingen av Rakel, dels bör staten försöka åstadkomma bättre incitament för att främja anslutningen och att sköta de löpande kundrelationerna. Det bör därför utformas en nationell Rakelstrategi för den fortsatta utvecklingen av Rakel. Verksamhetsformerna för Rakel bör också ses över.

MSB bör med sitt ansvar inom krisberedskapsområdet kunna utforma en övergripande styrning av Rakels framtida utveckling med de utgångspunkter som riksdagen och regeringen beslutat om. Det finns också anledning att anta att en privat aktör med erfarenhet från telekomområdet kan förbättra Rakels utveckling såväl när det gäller teknik som anslutning.

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. Det finns därför skäl att överväga möjligheterna att upphandla ytterligare uppgifter som i dag utförs av MSB.

En definition av behovet av Rakel

Utbyggnaden av ett gemensamt nationellt radiokommunikationssystem är en stor satsning såväl strategiskt som samhällsekonomiskt som syftar till att säkerställa och förbättra radiokommunikationen inom och mellan berörda organisationer samt för att öka samverkan och effektivisera insatserna vid allvarliga nödlägen i samhället. Därigenom ska en bättre effektivitet och säkerhet uppnås för personal verksam inom berörda organisationer och högre säkerhet för landets medborgare.

Ett av de starkaste skälen för att införa ett gemensamt radiokommunikationssystem har varit det ökade behovet av samverkan, samordning samt interoperabilitet mellan myndigheter och andra aktörer i krissituationer. I flera propositioner har regeringen också pekat på betydelsen av att samhällets krishanteringsaktörer samordnar sig och samverkar vid krissituationer. Ett nationellt införande av Rakel underlättar och säkerställer kommunikation såväl inom myndigheter och andra organisationer som mellan dessa vid akuta händelser, samt även en mängd andra fördelar i utvecklingen av arbetet med att stärka samhällsskydd och beredskap.

Arbetsgruppen menar dock 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. Detta visar sig bland annat i det bristande intresset för anslutning till systemet. Regeringen måste därför tydligare definiera och visa vad man vill ska uppnås med Rakel i det nationella arbetet med samhällsskydd och beredskap utifrån kraven på samverkan, samordning och interoperabilitet. Samverkansfördelarna med Rakel måste också tydliggöras för berörda användarorganisationer.

Arbetsgruppen har uppfattat att det finns vissa problem när det gäller samverkan för hantering av nödlägen och krishantering. Ett sådant problem är att många användarorganisationer främst ser till de dagliga behoven och inte i tillräcklig utsträckning beaktar behovet av samverkan vid krissituationer.

Samverkansstrukturer i Rakel

Myndigheternas arbete före, under och efter en kris ska samordnas. Det ska finnas en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheterna bör ha en likartad struktur för detta och använda gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation. På detta sätt kommer de centrala myndigheterna att få ett gemensamt synsätt som bidrar till helheten i krishanteringen.

Rakelsystemet ger förutsättningarna för att kunna samverka, men det finns i dag organisatoriska orsaker till att detta inte sker. Användarorganisationerna har eget ansvar inom sina respektive verksamhetsområden för hantering av akuta situationer.

Kundanpassning av Rakel

Det måste också ske en kundanpassning av Rakel. Detta är enligt arbetsgruppen nödvändigt för att regeringens intentioner med systemet ska förverkligas och att Rakelsystemet ska bidra till ökad krishanteringsförmåga i samhället och hos berörda myndigheter. Med kundanpassning avses att Rakel ska motsvara användarnas behov och förväntningar för att systemet ska kunna nyttjas på bästa möjliga sätt.

Informationsbehov och informationsinsatser

Användargrupper efterfrågar bättre informationsmaterial för potentiella användare. Detta material kan bland annat innefatta information om nyttan och mervärdet med att ansluta sig till Rakel med utgångspunkt i regeringens intentioner med Rakel. Informationen bör vara enkel och lättförståelig och anpassas till olika användargrupper och deras verksamhet. Flera olika kanaler för information bör också användas för informationsspridning.

Det är också viktigt att integrera information och budskap om Rakelsystemet i MSB:s övriga information. Detta menar arbetsgruppen skulle tydliggöra MSB:s roll, mandat och budskap i förhållande till övriga aktörer i samhället. Att göra anslutning till Rakelsystemet till en del av MSB:s samlade portfölj av metoder, stöd etc. för att öka krishanteringsförmågan skulle tydliggöra nyttan av Rakel, vilket i sin tur bör kunna påverka anslutningsviljan i positiv riktning. Exempel på detta är gemensamma informationsinsatser, konferenser m.m. där andra delar av MSB kan medverka.

Utbildning och övning

Förutom ett gemensamt kommunikationssystem med gemensamma samverkansstrukturer bör myndigheterna också ha gemensamma utbildningar och övningar. Införandet av ett nytt kommunikationssystem ställer nya krav på användarna. För att system såsom Rakel ska användas optimalt är utbildning av yttersta vikt. Rakelverksamheten har i dag förutom genom de s.k. riksinstruktörerna, inget eget ansvar för detta. Mycket ansvar åvilar därför användarorganisationerna själva. MSB har dock i dag med sina två utbildningsställen vid Revinge och Sandö

möjlighet att tillgodose delar av det behov som finns hos framför allt räddningstjänsten. Detta sker till viss del redan i dag, men skulle kunna utnyttjas än mer enligt arbetsgruppen. Samverkan mellan olika användarorganisationer angående utbildning bör också förbättras.

Även övning är av yttersta vikt för att få samverkan i kris att fungera, liksom för att säkerställa att användandet av Rakelsystemet sker på ett effektivt sätt. MSB bör fortsätta arbetet att integrera relevanta delar av Rakelverksamheten i dess övningsverksamhet.

En nationell Rakelstrategi

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.

Arbetsgruppen har uppfattat att det finns problem när det gäller samverkan för hantering av nödlägen och krishantering. Samverkan mellan MSB och myndigheter med främjandeuppdrag måste förbättras och rollfördelningen måste bli tydlig. MSB måste också arbeta med hur kostnaderna bäst fördelas mellan olika användare samt med prissättningsfrågor i förhållande till kommuner, landsting och kommersiella aktörer inom ramen för gällande regeringsbeslut. Dessa och andra problem när det gäller samverkan bör föranleda en starkare styrning från statens sida.

I MSB:s övergripande arbete vad gäller samhällsskydd och beredskap bör därför den fortsatta 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.

MSB bör ges i uppdrag att arbeta fram en sådan strategi. En Rakelstrategi bör första gången tas fram under 2010. Strategin utformas således på myndighetsnivå och kan sägas ingå i ett större sammanhang nämligen regeringens målsättning med Rakel som ett gemensamt radiokommunikationssystem för verksamheter som gäller allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Verksamhetsformer

Arbetsgruppen uppfattar att processen vid anslutning till Rakel är för tungrodd och belastas med onödigt stora administrativa kostnader. Dessa kostnader i kombination med den tid det tar att ansluta sig hämmar anslutning. Det finns också brister i informationen om hur anslutningen går till. Det är i dag inte tillräckligt enkelt att ansluta sig till Rakel.

Arbetsgruppens övergripande intryck från kontakter med företrädare för användarorganisationer och andra berörda aktörer är att det även finns synpunkter på stödet och informationen från MSB när det gäller frågor som har att göra med driften av Rakel samt när det gäller handhavandet av programmering av terminaler och annat kundstöd.

Detta gör att anslutningsproceduren och kundstödsfunktionerna hos MSB inte fungerar tillräckligt bra ur ett kundperspektiv.

Det är viktigt för att öka anslutningen att Rakel fungerar väl. Verksamheten måste bedrivas effektivt och med god funktionalitet. Kunderna ska också få den information och det stöd som de behöver både i anslutningsfasen och såsom befintliga abonnenter.

I dag upphandlar staten uppbyggnad, drift och underhåll av Rakel samtidigt som staten genom MSB äger nätet, innehar frekvenstillstånden ombesörjer tecknande och upprätthållande av abonnemangen med kunderna, handhar kundrelationer samt agerar som beställare gentemot de aktörer som man upphandlat tjänster av. Det finns anledning att pröva om en privat aktör med erfarenhet från telekombranschen och med vinstintresse skulle kunna påskynda anslutningen till Rakel och förbättra kundstödet och övriga kundrelationer.

Fler aspekter måste dock utredas och övervägas innan beslut om upphandling fattas. Det gäller framförallt vilka delar av MSB:s operativa verksamhet med Rakel som kan upphandlas och hur incitamenten till en privat aktör kan utformas. Hur en sådan outsourcing av verksamheterna påverkar krishanteringsförmågan och vilka de ekonomiska konsekvenserna blir bör också utredas.

Möjligheterna för staten att upphandla ytterligare delar av operatörsrollen för Rakel bör därför utredas. Det gäller då funktioner som tecknandet av abonnemang, kundstöd och övriga kundrelationer. Däremot anser arbetsgruppen att staten bör behålla ägandet av nätet, dvs. den infrastruktur som krävs för att upprätthålla nätet i form av basstationer, växlar, databaser m.m. MSB bör också behålla de frekvenstillstånd som behövs för systemet. På så vis kan regeringen garantera långsiktighet för systemet, vilket skapar trygghet för användarna så att dessa vågar ansluta sig till och fortsätta att använda systemet. Det bekräftar också den särställning som systemet har i egenskap av ett gemensamt

radiokommunikationssystem för krishantering gentemot andra kommersiella system.

När det gäller vad som kan upphandlas måste hänsyn tas till det alltjämt gällande ramavtalet mellan staten och leverantören. Avtalet går ut den 15 oktober 2012. Fram till dess kan det inte anses lämpligt att ändra något avgörande i befintligt uppdrag till leverantören. I det avtalet ingår driften av nätet med viss omfattning. Däremot torde nuvarande ramavtal inte utgöra hinder för att MSB fristående från detta ramavtal upphandlar fler delar av sin operatörsroll för Rakel så länge det inte inverkar på befintliga avtal.

Arbetsgruppen anser att incitamenten för att öka anslutningstakten och för tecknande av Rakel-abonnemang bör ökas väsentligt.

Uppgifter som har med operativ drift och administration för Rakel att göra bör kunna upphandlas. En utgångspunkt är att alla kundrelationer i form av anslutning, kundfakturerings, support m.m. bör kunna läggas ut på utomstående aktörer att sköta för att renodla statens roll.

För tiden efter att nuvarande ramavtal upphört att gälla för vilket ett nytt avtal om drift och underhåll av systemet ska ingås finns inget hinder mot att regeringen låter upphandlingen omfatta även det ekonomiska risktagandet för systemet med hänsyn till anslutningstakten. Det skulle då som ett exempel kunna bli då den upphandlade operatören som får det ekonomiska ansvaret för att teckna och upprätthålla abonnemang med kunderna. Om operatören i ett sådant fall får tillgodogöra sig intäkterna av systemet, bör denne också belastas med vissa kostnader för systemet, framförallt de finansiella kostnaderna som är förknippade med uppbyggnaden av systemet. Det gäller framförallt kostnader för räntor och avskrivningar. Dessa bör belasta operatörens resultat. En viktig faktor i sammanhanget är också att tillräckliga incitament bör lämnas till entreprenören så att denne kan bidra till den tekniska utvecklingen av nätet.

En utgångspunkt bör enligt arbetsgruppen dock vara att avtalet med den upphandlade operatören måste innehålla villkor om prissättningen. Denna måste vara reglerad för att inte statens påverkan på krishanteringsförmågan ska gå förlorad. Sådana faktorer ingår då i upphandlingen av ny operatör och denne måste värdera vilka ekonomiska möjligheter som detta erbjuder i samband med upphandlingen.

MSB (staten) ska alltjämt äga nätet och inneha frekvenstillstånden. MSB torde behöva förbehålla sig rätten till kundstocken. MSB torde även behöva förbehålla sig rätten att för framtiden använda programvaror, standarder och annat som kan omfattas av upphovsrätt. Myndigheten bör också ha den förvaltning som fordras för att upprätthålla äganderollen med i huvudsak följande uppgifter:

- administrera avtal,

- vara beställare,
- finansiering av upphandlingar,
- ekonomisk uppföljning,
- följa och svara för teknisk utveckling av systemet
- frekvensallokering samt
- uppföljning och återrapportering till regeringen.

Vid dessa upphandlingar måste beaktas att sekretessbelagda uppgifter kan komma att behöva hanteras av dem som ska tillhandahålla de upphandlade tjänsterna. Det måste även tillses att säkerheten kan garanteras.

Enligt vad som har nämnts ovan ska MSB dessutom upprätthålla den nationella Rakelstrategin och främja Rakelanvändningen inom ramen för krishantering.

Grundläggande bör vara att operatörsavtalet ska gälla för en bestämd tid och när denna upphör måste en ny upphandling göras. Den närmare utformningen av en sådan upphandling kan dock inte närmare utvecklas här utan bör utformas av en utredare eller en konsult.

Utredningen/konsulten bör ha eller skaffa sig tillgång till erfarenhet av marknads- och finansieringsfrågor inom telekombranschen. Man kan även tänka sig kombinationer av utredare/konsult som utför uppdraget för att på så vis säkra att kompetens finns på alla berörda områden.

Arbetsgruppen föreslår således att regeringen under 2010 beslutar om 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 vilket ekonomiskt risktagande som kan läggas på en privat aktör. I uppdraget ska även 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.

Det bör anmärkas att ett eventuellt uppdrag till en konsult måste upphandlas av den som avser lämna ett sådant uppdrag, vilket bör beaktas i tidsplaneringen.

Samordna Rakel med andra statliga system

Det finns flera statliga radiokommunikationsnät som är av betydelse för krishantering. Förutom Rakel gäller det t.ex. Banverkets Mobisir-system. Det kan konstateras att aktörerna inom krishanteringssystemet är beroende av tillförlitliga och robusta kommunikationslösningar för att

kunna lösa sina respektive ansvar. Samtidigt är det av yttersta vikt att detta beroende kontinuerligt avvägs mot att de statliga aktörerna på ett klokt sätt hushåller med tilldelade statliga medel.

Den samlade bilden av hur aktörerna har byggt upp sina kommunikationslösningar är svår att få. Det är troligt att det till stor del finns långt gångna modeller för upphandling. Dock har dessa modeller oftast byggts upp inom den egna aktörens verksamhet och sällan i samverkan med andra nätförvaltare. Att se över hur dessa lösningar kan effektiviseras genom ökat samarbete kan innebära stora ekonomiska och verksamhetsmässiga effektiviseringar.

Det finns idag en tydlig trend av att försöka sammanföra myndigheternas stödverksamheter inom IT, ekonomi och kundtjänst. E-förvaltningen är ett exempel på detta. Detta är ett gott initiativ, men hanterar bara en delmängd av problemet. Myndigheterna är fortfarande beroende av effektiva och robusta kommunikationslösningar. Det finns även liknande exempel från landstingsvärlden där samarbete över regionsgränser och storregioner redan medför och kommer att kunna medföra effektiviseringar.

En samlad organisation för förvaltningen av statliga nät som är av betydelse för krishantering skulle kunna medföra effektiviseringsvinster och främja krishanteringen. En väl avvägd sourcingstrategi för sådana nät mellan det privata och det offentliga skulle också kunna medföra besparingar och förbättrad drift och säkerhet. En sådan strategi kan också vara ett alternativ till att samla myndighetsansvaret för näten.

Det bör utredas om det finns effektiviseringsvinster att göra genom att samförvalta flera sådana nät i en gemensam organisation med en gemensam förvaltningsmodell och vilken betydelse det skulle få för samhällets samlade krishanteringsförmåga. Det bör också utredas om det finns behov av att ta fram en gemensam sourcingstrategi.

En utredare bör därför ges i uppdrag att skyndsamt genomföra en översyn inom området. Översynen bör i första hand vara en inventering av vilka system som finns och vilka samordningsfördelar som kan finnas för systemen och i så fall vilken eller vilka myndigheter som bör förvalta systemen. Därefter bör utredaren överväga om det är lämpligt att utarbeta en gemensam sourcingstrategi för dessa system.

Information

Det har från användargrupper efterfrågats ett bättre informationsmaterial för potentiella användare. Detta material kan bland annat innefatta information om nyttan och mervärdet med att ansluta sig till Rakel.

Informationen bör vara enkelt och lättförståelig. Informationen kan anpassas till olika användargrupper och dess verksamhet.

Det är viktigt att MSB i egenskap av beställare följer den tekniska utvecklingen på området. Det är MSB som i egenskap av beställare måste svara för att ny teknik testas. MSB bör göra en "roadmap" för den fortsatta utvecklingen av Rakel.

För att fånga upp användarnas behov och förväntningar bör det finnas en kontinuerlig uppföljning och ett erfarenhetsutbyte kring användningen av Rakel. Detta arbete bör ledas av MSB. En väl fungerande och återkommande dialog kommer att främja kunskapsuppbyggnaden och minimera risken för att brister i systemet blir bestående eller att felaktiga förfaranden upprepas. Det behövs något i stället för Rakeldelegationen som upplösts.

Det bör därför inrättas ett *användarforum* för Rakel vid MSB. Användarforumet bör vara öppet för alla användarorganisationerna att delta i och ledas av någon med ledande ställning för Rakel-verksamheten vid MSB. Forumet bör kunna diskutera alla frågor som berör användning av systemet. Problem i samband med användningen av Rakel bör kunna diskuteras i detta forum. Här bör man också kunna diskutera behov av teknisk utveckling av systemet, likaså frågor om tidplaner för tekniska uppgraderingar eller för att införa ny funktionalitet.

Dessutom finns ett behov av att inrätta ett *strategiskt råd* vid MSB som kan utgöra ett stöd för generaldirektören när det gäller strategiska överväganden för Rakel. Dessa forum bör inte ha beslutande uppgifter. MSB bör således besluta om att inrätta sådana forum.

Det är givetvis viktigt att organisationerna utser rätt deltagare för dessa fora så att arbetet drivs framåt.

Sker upphandling enligt arbetsgruppens överväganden måste erfarenheterna från dessa fora komma operatören och andra berörda uppdragstagare till del.

System för utveckling av samverkan inom krishanteringssystemet

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. Det finns en tendens att se till organisationens egna behov av samverkan för den dagliga verksamheten. En sådan inriktning riskerar att leda till sårbarhet för de fall allvarliga samhällskriser uppstår med behov av tvärsektoriell samverkan och där allmänna

elektroniska kommunikationsmedel inte kan användas i tillräcklig omfattning.

Det är enligt arbetsgruppen grundläggande vilken kunskapsnivå som finns hos aktörerna inom användarkretsen för Rakel avseende samordning, interoperabilitet och kommunikation mellan olika aktörer inom krishanteringssystemet. För att kunna följa upp de informationsinsatser som bör komma ut av en sådan Rakelstrategi som arbetsgruppen föreslår, är det viktigt med en löpande uppföljning. För att kunna göra detta bör det utvecklas särskilda uppföljningsverktyg. Det är en naturlig uppgift för MSB att utveckla sådana system.

Sådan uppföljning och sådant stöd bör kunna driva på och stödja den önskade utvecklingen avseende en samlad beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Användningen av gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation kan på detta sätt följas upp. Systemet bör följa upp och utvärdera olika aktörers ledningssystem med utgångspunkt i de övergripande kraven på samordning och interoperabilitet. Viktiga delar som behöver granskas är grundläggande synsätt på samordning, regelverk, ledning/styrning, operativa inriktningar, användning och teknikstöd inklusive kommunikationssystem.

Det bör därför utvecklas ett system för att mäta och värdera kunskapsnivån när det gäller behov av samverkan inom ramen för krishantering hos organisationer som har en sådan uppgift.

MSB bör därför ges 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.

6.2 Andra åtgärder för att främja anslutningen

Förslag:

Statliga myndigheter som enligt 11 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker liksom alla statliga myndigheter som har en skyldighet att ha en tjänsteman i beredskap ska vara skyldiga att ansluta sig till Rakel. Detta ska föreskrivas i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

MSB 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 ska upphöra helt efter 2011.

Bedömning:

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.

Det bör 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.

Möjligheten för staten att säga upp eller omförhandla avtalet med SOS Alarm med avseende på att åstadkomma en förändring beträffande ersättningen för driften av dubbla radiosystem före 2011, för att ytterligare påskynda en övergång till Rakel, bör övervägas.

Kompetensstödet

För att underlätta för kommuner och landsting att ansluta till Rakelsystemet har MSB beslutat om ett s.k. kompetensstöd. Totalt hundra miljoner har MSB avsatt för kompetensstöd under fem år av medel som regeringen beviljat MSB för Rakel. Det finns möjlighet för samtliga kommuner och landsting att ansöka om medel för ett Rakelinförande.

Ansökningsförfarandet är tidsmässigt kopplat till respektive utbyggnadsetapp. Kommuner och landsting i de första fem etapperna, som är driftsatta, kan ansöka om medel direkt. De har totalt två år på sig att ansöka. Sista ansökningsmöjlighet för de första fem etapperna är den 31 december 2010.

Kommuner och landsting i etapp sex och sju har möjlighet att ansöka om medel från den 1 april respektive 1 oktober 2009. Även de har totalt två år

på sig. Sista ansökningsdag för dem är med andra ord den 31 mars respektive 30 september 2011. Pengarna ska bidra till att öka kunskapen om Rakel och hur systemet kan nyttjas i verksamheten.

Hittills har totalt drygt 24 mnkr av vad MSB avsatt för kompetensstöd beviljats. Knappt 16 mnkr har beviljats kommuner, drygt 7 mnkr landsting och 1 mnkr länsstyrelser, som kan ansöka för kommunernas del.

Stödet kan i dag användas för att t.ex. kartlägga Rakelsystemets fördelar eller organisationens lednings- och samverkansbehov inför en anslutning. Det kan också nyttjas för att driva ett införandeprojekt eller för förankringsarbete i relation till ett införande. Ett annat tänkbart användningsområde är att utreda möjliga samarbetsformer med hjälp av Rakel mellan olika organisationer. Kompetensstödet kan inte användas för att finansiera utrustning för Rakel.

Arbetsgruppen har erfårit att mycket av det arbete som kompetensstödet går till utförs av fristående konsulter. Den samlade uppdaterade kunskapen om frågor som rör kommuners och landstings anslutning till Rakel hamnar därför inte hos dessa aktörer eller hos MSB utan hos fristående aktörer. Det gör att många kommuner och landsting som vill ansluta sig till Rakel måste 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 anslutningsprocessen kan förenklas efter hand. Det ligger då närmast till hands att erfarenheterna av kommuner och landstings anslutningar samlas hos MSB.

Arbetsgruppen bedömer därför att det är lämpligt att erfarenheterna av det arbete som bedrivs med hjälp av kompetensstödet tas tillvara bättre än i dag, inom ramen för MSB:s organisation.

MSB bör också utveckla samarbetet med terminalåterförsäljarna. MSB har i och för sig redan i dag väl utvecklade kontakter med återförsäljare av terminaler. MSB bör dock undersöka möjligheterna att utveckla detta samarbete för att påskynda anslutningen till Rakel. Provisioner och annan prestationsbaserad ersättning till återförsäljarna bör övervägas som sätt att vidta ytterligare marknadsfrämjande åtgärder för lanseringen av Rakel. Även möjligheter att subventionera utrustning kan vara sådana åtgärder. Medlen som i dag har avsatts för kompetensstöd bör även kunna användas för sådana marknadsföringsåtgärder.

För att skapa bättre incitament hos vissa användarkategorier bör medlen som i dag avsatts för kompetensstöd även kunna användas för att reducera abonnemangsavgiften för nya abonnemang för vissa kundgrupper. Det bör i första hand gälla sådana kundgrupper som visat sig vara särskilt priskänsliga, såsom kommunerna.

De medel som av MSB är avsatta för kompetensstöd bör således även kunna användas för marknadsföringsåtgärder såsom stimulanser till terminalåterförsäljare eller rabatter på abonnemangsavgifter för nyanslutna kunder.

Krav på anslutning för statliga myndigheter med särskilt ansvar för krishantering

Enligt 11 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) har myndigheter som anges i bilagan till förordningen, länsstyrelserna samt i övrigt de myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från MSB, ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Dessa myndigheter ska bl.a. särskilt beakta behovet av deltagande i Rakel.

Arbetsgruppen har i sin delrapport den 7 augusti 2009 *Kostnadsfördelning mellan statliga myndigheter under Rakel-systemets uppbyggnadsperiod* (dnr Fö2009/1090/SSK) konstaterat att den styrning som regeringen gett de berörda statliga myndigheterna genom att fastställa deras avgiftsnivå i regleringsbrev och reglera att de ska beakta behovet av deltagande i Rakel enligt 11 § krisberedskapsförordningen ännu inte fått önskad effekt på anslutningsgraden. De insatser som MSB och tidigare KBM genomfört för att hjälpa aktörer att börja använda sig av systemet har främst riktat sig mot kommuner. Detta kan ha påverkat anslutningsgraden för de statliga myndigheterna. Arbetsgruppen föreslog därför i delrapporten att nya överväganden görs om styrningen av statliga myndigheters anslutning till Rakel och att dessa presenteras i samband med denna slutrapport.

Rakelsystemet är tänkt att leda till att samhällets säkerhetsorgan snabbt och säkert ska kunna agera tillsammans i en krissituation. Alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska, enligt regering och riksdag, ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheternas arbete före, under och efter en kris ska samordnas. Det ska finnas en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Myndigheterna bör ha en likartad struktur för detta och använda gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation. Myndigheterna bör också ha gemensamma utbildningar och övningar. På detta sätt kommer de centrala myndigheterna att få ett gemensamt synsätt som bidrar till helheten i krishanteringen.

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 i olika propositioner. Vid en större kris måste resurser som i

vardagen är utspridda på många olika aktörer och ofta över en stor geografisk yta, snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat.

Ett långsamt och utdraget införande av ett gemensamt kommunikationssystem riskerar att resultera i att systemet inte kommer att kunna uppfylla sitt syfte utan istället huvudsakligen fungera som en modernare form av poliradio. Hela syftet med införandet av Rakel har då förfelats. Systemutbyggnaden närmar sig nu sitt slut och de invändningar som statliga aktörer kan ha haft till följd av otillräcklig täckning av landet i Rakel har därmed inte längre någon bäring.

Alltjämt är det så att många statliga myndigheter som bedömts ha behov av Rakel ännu inte har anslutit sig. Då det hittills visat sig vara ett otillräckligt styrmedel att låta myndigheterna betala för systemet oavsett faktisk användning måste ytterligare styrmedel nu enligt arbetsgruppen tillgripas för att inte syftet med att uppnå en förbättrad samordning vid nödlägen och krishantering ska riskeras. De statliga myndigheter som enligt krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för krishantering, bör ha ett krav på sig om att vara anslutna så att de operativt kan samverka genom Rakel. Även alla statliga myndigheter som har en tjänsteman i beredskap bör vara underkastade ett sådant krav. Arbetsgruppen föreslår därför att de statliga myndigheter som enligt 11 § krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker liksom alla statliga myndigheter som har en skyldighet att ha en tjänsteman i beredskap ska vara skyldiga att ansluta sig till Rakel. Detta ska regleras i krisberedskapsförordningen.

Anslutningen bör ha sådan omfattning att den ger myndigheten faktisk möjlighet att leva upp till den samverkan som dessa åtaganden kan leda till.

Frågan om lagstiftning om skyldighet för kommuner och landsting att ansluta sig

Den nuvarande kostnadsfördelningsprincipen mellan statliga användare, kommuner och landsting och övriga användare innebär att staten subventionerar verksamheten. Staten står således för en större andel av kostnaderna än vad som svarar mot statens behov av Rakel i jämförelse med andra potentiella användare. Visserligen är statliga myndigheter i dag dominerande när det gäller antalet abonnemang. Detta kan dock inte anses återspegla behovet av tillgång till Rakel för krishantering. Även andra användare, framförallt kommuner och landsting men även andra aktörer, har pga. sina uppgifter i samhället behov av Rakel för att kunna utföra sin verksamhet inom områdena hälsa och sjukvård, skydd mot olyckor och annan verksamhet som är av betydelse för krishanteringen. Det är då i och

för sig rimligt att även dessa aktörer tar de kostnader som är förenade med verksamheten.

När det gäller möjligheterna att styra andra aktörer än statliga myndigheter att ansluta sig till systemet kan detta naturligtvis ske genom lagstiftning. I Danmark tillämpas en sådan tvångsanslutning. Frågan är dock om en sådan styrning ger önskvärd effekt. Avsikten är att organisationerna ska se nyttan med att ansluta sig och integrera systemet i sin dagliga verksamhet. Om man tvångsansluter sådana organisationer finns en uppenbar risk att de inte integrerar systemen i sin verksamhet utan bara ansluter sig i minimal omfattning för att uppfylla lagstiftningen och sedan använder sig av andra kommunikationsmedel för verksamheten.

En eventuell lagreglering om att aktörer med särskilt ansvar för krishantering ska ansluta sig till Rakel skulle medföra ekonomiska konsekvenser för dessa. Beträffande kommuner och landsting aktualiseras därvid frågan om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (Cirkulär nr Fi 2008:2 från Finansdepartementets budgetavdelning).

Det kan med hänsyn till finansieringsprincipen uppstå krav på compensation från kommuner och landsting för det fall regeringen skulle föreslå lagstiftning om anslutning av dessa till Rakel för krishantering.

Det bör därför 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.

Nedsläckning av analoga nät

Det finns i dag många statliga analoga nät som används av organisationer med ansvar för allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Exempel på dessa är polisens radiosystem S70M inom frekvensbandet 78-79 MHz och länsstyrelsernas radiosystem inom 68-80 MHz.

Det är inte meningen att staten ska upprätthålla parallella system för samma ändamål och på så vis både försvåra en övergång från analoga till digitala system och fördyra radiokommunikationen för de s.k. blåljusmyndigheterna och andra myndigheter med krisberedskapsansvar.

När det gäller polisens nät ser arbetsgruppen inte det som ett problem, särskilt med hänsyn till att polisen i så stor utsträckning anslutit sig till Rakel. Övergången till ett digitalt system inom polisen hanteras på ett samordnat och konsekvent sätt.

Länsradionätet ägs av MSB (staten) och används av länsstyrelserna för att kunna kommunicera med kommunerna. MSB bekostar nätet medan länsstyrelserna driver och förvaltar nätet. Nätet har basstationer på ca 90 platser och har begränsad funktionalitet med hänsyn till att det bara har en talkanal. Det används sällan. Budgeten för 2009 är 3,8 mnkr.

Arbetsgruppen föreslår därför att MSB ska få i uppdrag att fasa ut sitt analoga radionät under en övergångsperiod. Avvecklingen bör kunna inledas 2010. Hur lång denna övergångsperiod bör vara bör bestämmas efter samråd med länsstyrelserna. Tiden bör dock inte vara för lång för att syftet med förslaget ska motverkas.

Det finns även andra statliga myndigheter som har analoga radionät som används för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet och hälsa och som kan ersättas av Rakel. Det gäller t.ex. polisen och Vägverket. Det framstår som dålig hushållning med statens resurser att driva parallella radionät och dessutom minskar detta samverkansförmågan. Det bör därför göras en genomlysning av ändamålen med dessa analoga nät och huruvida de kan ersättas med Rakel.

Statliga myndigheter som har analoga radionät som bör kunna ersättas med Rakel ska få i uppdrag att se över hur de använder analoga nät och redovisa detta till regeringen.

Ersättning till SOS Alarm

Det finns ett gällande alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm med löptid från den 1 januari 2009 och som gäller tills vidare med sex månaders uppsägningstid. Bland SOS Alarms åtaganden enligt avtalet finns att det analoga system som upprätthålls av SOS Alarm successivt ska ersättas av Rakel i den takt som detta system byggs ut. Under en treårig övergångsperiod ersätter staten SOS Alarm för kostnaden för dubbla system, vilket regleras i särskild ordning. Statens ersättning till SOS Alarm för att upprätthålla alarmeringstjänsten framgår av bilaga 4 till avtalet. Enligt denna bilaga ska statens ersättning för drift av dubbla radiosystem under treårsperioden 2009 - 2011 uppgå till 10 mnkr per år. I avtalet anges också att ett särskilt avtal ska tecknas om hur ersättningen för dubbla system ska reduceras från och med 2012.

Arbetsgruppen anser att det är angeläget att staten inte ger stöd som i onödan upprätthåller dubbla system, som i praktiken konkurrerar med varandra. Rakel torde komma att vara färdigutbyggt i december 2010. Efter 2011 bör därför ersättningen till SOS Alarm för att upprätthålla det analoga systemet upphöra. Arbetsgruppen menar således att någon successiv nertrappning av ersättningen från och med 2012 inte behövs. Möjligheten att avtala om en sådan nertrappning av ersättningen bör inte

utnyttjas. De kommuner och andra användare som därefter väljer att behålla de analoga systemen bör själva få stå kostnaderna för att SOS Alarm ska upprätthålla driften av ett analogt nät vid sidan av Rakel. Arbetsgruppen föreslår därför att ersättningen till SOS Alarm för att upprätthålla driften i det analoga länsbasnätet ska upphöra helt efter 2011.

Arbetsgruppen anser att regeringen dessutom bör överväga möjligheten att säga upp eller omförhandla avtalet med SOS Alarm med avseende på att åstadkomma en förändring beträffande ersättningen för driften av dubbla radiosystem före 2011 för att ytterligare påskynda en övergång till Rakel. Avtalet mellan staten och SOS Alarm kan nämligen när som helst sägas upp med sex månaders uppsägningstid. Hela avtalet måste då sägas upp. Möjligheten att omförhandla avtalet bör dock dessförinnan prövas.

6.3 Främjande av funktionalitet och teknisk utveckling

Förslag:

Ett uppdrag att utreda möjligheterna att åstadkomma en samordnad funktion för att dygnet runt kunna upprätta samverkansgrupper i Rakel som är anpassade för specifika behov lämnas.

Ett uppdrag 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.

MSB ska intensifiera arbetet med att få till stånd internationell samtrafik och roaming med de grannländer som använder Tetra-system och redovisa detta till regeringen tillsammans med de eventuella resursbehov som detta kan kräva i samband med årsredovisningen för 2010.

Avgiftssättningen för Rakel utreds av MSB med utgångspunkt i 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 omfattas av abonnemangsavgiften medan tilläggstjänster får debiteras därutöver.

Samordnad samverkansfunktion i Rakel

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. Genom att detta saknas utnyttjas inte systemets möjligheter fullt ut. Talgrupper måste i dag i huvudsak bestämmas på förhand. Detta gäller statiska talgrupper såväl som dynamiska. Samverkan mellan organisationer

avseende talgrupper förutsätter i dag att dessa har ingått avtal med varandra om detta.

För att kunna besluta om sammansättningen av dynamiska talgrupper i samband med akuta händelser, allteftersom behoven för detta uppkommer, krävs att det finns en aktör med sådan befogenhet att besluta om samverkan över organisationsgränserna. Tänkbara aktörer skulle i första hand kunna vara MSB eller sådana aktörer som har ett ledningsansvar vid akuta händelser eller krishantering. Även SOS Alarm har en sådan roll att bolaget skulle kunna komma ifråga för en sådan uppgift. Privata aktörer skulle kunna komma ifråga för en sådan uppgift, men det bör då kräva att alla som använder funktionen har lämnat ett uppdrag till aktören att göra detta. Ett grundläggande krav på en sådan samverkansfunktion bör vara att den ska vara tillgänglig dygnet runt. Funktionen måste kunna agera tillsammans med funktionen för nödnummer 112 och övriga larmledningsfunktioner i samhället. En sådan samverkansfunktion måste få tillräcklig kunskap om de olika verksamheternas samverkansbehov och därför måste de sektorsansvariga myndigheternas roller klargöras.

Det saknas således en sammanhållen funktion för någon eller några aktörer att bestämma över samverkansstrukturen i Rakel. I Finland finns en sådan funktion. Möjligheten att tillskapa en sådan funktion i Sverige bör snarast utredas. I uppdraget bör ingå att analysera hur en sådan uppgift går att förena med de olika användarorganisationernas uppgifter och ansvar. Även sekretesslagstiftningen behöver studeras i sammanhanget. Det är enligt arbetsgruppen viktigt att en sådan sammanhållen funktion att bestämma över samverkansstrukturen – sedan det klargjorts hur det ska gå till – integreras i den Rakelstrategi som arbetsgruppen föreslår ska utformas.

Teknisk funktion

Ett grundläggande krav för att anslutningen till Rakel ska kunna förväntas öka är att Rakel fås att fungera med de tekniska funktioner som är avsedda att finnas. Arbetsgruppen har upprepade gånger konfronterats med användarorganisationernas missnöje med att alla utlovade funktioner inte fungerar.

Arbetsgruppens analys utvisar därför att det är fundamentalt för en fortsatt positiv utveckling för Rakel att systemet nu fås att fungera fullt ut med alla de funktioner som utlovats. Det gäller positioneringstjänster, användningen av taktiska nummer och den tekniska plattformen för datakommunikation. När det gäller radiokommunikation för flyg anser MSB att detta numera fungerar. Positioneringstjänsten, taktiska nummer och tjänsten Paketdata har nyligen lanserats.

MSB måste också öka sitt fokus på att följa med den tekniska utvecklingen av Rakel så att systemet följer med den internationella utvecklingen inom Tetra. Detta innefattar bland annat att uppgraderingar löpande testas efter samråd med användarorganisationerna och driftsätts. Det gäller t.ex. Tetra 2-standarderna och Teds.

Eftersom det är så viktigt för Rakels framtid att åtminstone de grundläggande kraven på den tekniska funktionaliteten uppfylls, bör MSB få i uppdrag att rapportera till regeringen om vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för att systemet ska ha den funktionalitet som är avsedd. Ett uppdrag bör därför ges till MSB att till regeringen senast den 30 juni 2010 redovisa lanseringen av tjänsterna avseende positionering, taktiska nummer och datakommunikation i Rakel.

Internationell samtrafik och roaming

Arbetsgruppen har 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. Det är angeläget att möjligheterna att bedriva samtrafik och roaming över riksgränsen med polis, sjukvård, räddningstjänst och andra berörda aktörer i våra grannländer, vilket Tetra-standarderna faktiskt erbjuder, tas tillvara. MSB bör därför intensifiera arbetet med att få till stånd internationell samtrafik och roaming med de grannländer som använder Tetra-system. MSB bör redovisa detta till regeringen tillsammans med de eventuella resursbehov som detta kan kräva i samband med årsredovisningen för 2010.

Avgiftssättning av tilläggstjänster

MSB menar att användarorganisationerna i dag uppfattar Rakeltjänsten som en all inclusive tjänst, dvs. att alla tjänster ingår i abonnemangsavgiften för Rakel. För utvecklingen av systemet kan detta verka hämmande. Om MSB gavs möjlighet att ta extra betalt för tilläggstjänster skulle detta kunna främja utvecklingen av sådana tjänster samtidigt som efterfrågan av sådana tjänster utsätts för en nödvändig kostnad-nytta analys. Nuvarande indelning i bastjänster och tilläggstjänster bör dock inte ligga till grund för en sådan ändrad avgiftssättning. I nuvarande uppdelning anses t.ex. positionering och egenprogrammering utgöra tilläggstjänster. Positioneringstjänsten efterfrågas av många användarorganisationer. Tjänster som allmänt efterfrågas av användarorganisationerna bör som en utgångspunkt inte anses utgöra tilläggstjänster utan bör ingå i bastjänsterna och omfattas av abonnemangsavgiften. Tjänster som tillgodoser vissa

användarorganisationers särskilda behov bör däremot kunna debiteras utöver abonnemangsavgiften. Det är därför nödvändigt att göra en översyn över vilka tjänster som bör ingå i ett basutbud och vad som ska anses utgöra tilläggstjänster.

MSB föreslås därför få i uppdrag att se över avgiftssättningen för Rakel med utgångspunkt i 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 omfattas av abonnemangsavgiften för Rakel medan tilläggstjänster får debiteras därutöver. I övrigt ska samma principer för avgiftssättningen som i dag tillämpas.

6.4 Säkerställande av ekonomin

Förslag:

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.

Fördelningen av kostnaderna mellan de statliga myndigheterna för åren 2011 och 2012 bör bestämmas i enlighet med bilaga 3 med samma fördelningsnycklar som har använts under föregående år.

Bedömning:

Driftsbidraget bör bestämmas så att användarorganisationerna känner sig trygga med den långsiktiga avgiftssättningen för abonnemang i Rakel. Nuvarande kostnadsnivå för användarna bör behållas.

Det behövs en ny finansieringslösning för Rakel från och med 2011 när nätet är fullt utbyggt.

MSB bör se över den närmare utformningen av avgiftstaket.

Behov av fortsatt driftstöd

Arbetsgruppen konstaterar i sin analys att det pga. den förhållandevis låga anslutningstakten f.n. uppstår ett växande ekonomiskt underskott för Rakel. Systemet är visserligen fullt utbyggt i slutet av 2010 men kostnaderna beräknas stiga fram till 2013. Osäkerhet föreligger beträffande beräkningarna av kostnaderna efter 2012, då gällande ramavtal upphör. Fördyringar i samband med ny upphandling av driften kan inte

uteslutas. Även behovet av uppgraderingar för ny teknik kan leda till höjda kostnader.

Beträffande intäktssidan är osäkerheten ännu större. Arbetsgruppen har dock gjort nya intäktsberäkningar baserade på den lägre anslutningstakt hos framförallt kommuner och landsting som nu visar sig.

Inom utgiftsområde 6 i statsbudgeten har under en treårsperiod överförts 814 mnkr till anslaget för Rakel för att täcka det underskott som uppstått på grund av den låga anslutningen till systemet. Om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att påskynda anslutningen till systemet, ger de nya beräkningarna vid handen att Rakel sannolikt kommer att drivas med ett underskott som kommer att växa från 194 mnkr 2009 till drygt 294 mnkr 2010. Underskottet kommer därefter att minska fram till 2014, då det uppskattningsvis sjunkit till ca 15 mnkr. Därefter beräknas ett överskott uppstå.

Från och med 2011 ska systemet vara fullt utbyggt. Beträffande de statliga myndigheterna föreslår arbetsgruppen att dessa ska bli skyldiga att ansluta sig. Däremot gör arbetsgruppen bedömningen att detta inte är lämpligt beträffande kommuner och landsting. Därmed kan det antas att ett underskott uppstår för Rakelverksamheten även efter 2010. Det behövs därför en ny finansieringslösning för Rakel.

En stor andel av kostnaderna för Rakel utgörs av de finansiella kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar. I en ny finansieringslösning för Rakel bör också kunna ingå att överväga möjligheterna att genom en direktfinansiering lösa av en del av lånen för investeringskostnaderna. Inför en ny finansieringslösning bör också en genomgång göras av om avskrivningstiderna överensstämmer med nätets ekonomiska livslängd.

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. Medlen bör överföras till anslag 2:5 Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet. I annat fall riskerar man att användarorganisationerna blir osäkra beträffande den kommande kostnadsutvecklingen i Rakel. Detta skulle i så fall riskera att leda till en ond spiral med allt färre anslutningar och stigande underskott som följd. Även om arbetsgruppens förslag om upphandling av ytterligare delar av Rakelverksamheten genomförs måste staten med all sannolikhet skjuta till medel för att täcka kostnaderna för en upphandling av en operatör när nuvarande ramavtal går ut. Även sådan ersättning till en privat aktör omfattas då av vad som måste finansieras av staten genom anslag.

I en sådan upphandling måste rimligen ingå begränsningar när det gäller prissättningen för att inte äventyra krisberedskapsförmågan. Det är viktigt

för anslutningen att en långsiktighet upprätthålls när det gäller prissättningen så att användarorganisationerna känner sig trygga med att ansluta.

Möjligheterna att upphandla fler delar av den operativa verksamhet beträffande Rakel som i dag bedrivs inom MSB och att upphandla en operatör med ett självständigt ekonomiskt ansvar för Rakel kan inte fullt ut bedömas nu utan bör fortsatt utredas. Det ekonomiska utfallet av en sådan upphandling föreslår arbetsgruppen bör bedömas i samband med den fortsatta utredningen. Beträffande övriga förslag anser arbetsgruppen att de bör bidra till att sänka underskottet för Rakel. Anslagen kommer då inte behöva uppgå till så höga belopp som ovan beräknats. Arbetsgruppen finner det dock vanskligt att göra beräkningar på antaganden om vilken anslutningstakt som kan förväntas med anledning av förslagen. Arbetsgruppen utgår dock från att utfallet ska kunna bli klart bättre än ovanstående beräknade underskott.

Fördelningen av kostnader mellan statliga myndigheter för åren 2011-2012

Som arbetsgruppen har redovisat i avsnitt 3.6 grundar sig fördelningen av kostnaderna mellan de statliga myndigheterna på bedömd användning av Rakel i ett fullt utbyggt system, dvs. då kostnadstakten stabiliserats. Antalet användare per statlig myndighet bestämdes utifrån de bedömningar som Rakelkommittén och Arbetsgruppen för utredning om utökad användarkrets för radiokommunikationssystemet Rakel gjorde om användningsbehovet hos olika organisationer i betänkandet *Trygga medborgare – säker kommunikation* (SOU 2003:10) respektive i rapporten *En utökad användarekrets i radiokommunikationssystemet Rakel*, den 24 oktober 2005 (Fö2005/2515/CIV).

Arbetsgruppen kan konstatera, liksom gruppen gjorde i delrapporten den 7 augusti 2009, (dnr Fö2009/1090/SSK), att den styrning som regeringen gett berörda statliga myndigheter genom att fastställa avgiftsnivån i regleringsbrev och att reglera att dessa ska beakta behovet av deltagande i Rakel enligt 11 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ännu inte fått önskad effekt på anslutningsgraden.

Trots att det nu gått två år sedan nuvarande fördelningsprinciper mellan de statliga myndigheterna började tillämpas 2008, anser arbetsgruppen att det ännu inte finns underlag för att ändra fördelningen mellan de statliga myndigheterna. Istället föreslår arbetsgruppen att man fördelar kostnaderna för Rakel mellan de statliga myndigheterna för åren 2011 och 2012 efter en beräknad anslutning enligt tidigare uppskattning av behoven, dvs. med samma fördelning som tidigare.

Från och med den 1 januari 2010 ska den nybildade myndigheten Pensionsmyndigheten ingå bland de myndigheter under

Socialdepartementet som ska ha Rakel. Den verksamhet som idag bedrivs av Banverket och Vägverket kommer från och med den 1 april 2010 att övertas av den nybildade myndigheten Trafikverket. Banverkets och Vägverkets sammanlagda andelar av antal abonnemang och kostnader ska då övertas av Trafikverket.

Med det nya ekonomiska underlag som arbetsgruppen har fått fram leder detta till att kostnadsfördelningen för 2011 och 2012 blir i enlighet med vad som anges i bilaga 3. Beräkningarna bygger på en fördelning mellan de tre användargrupperna där de statliga användarna uppgår till ca 37 procent av det totala antalet användare. Ändras denna beräkningsgrund ändras kostnadsfördelningen.

Avgiftstaken för kommuner och landsting

Arbetsgruppen bedömer att avgiftstaket spelar en viktig roll för att få kommuner och landsting att ansluta sig. Det har dock visat sig att nuvarande system med pristak leder till tillämpningssvårigheter. Systemet behöver ses över för att bli bättre anpassat till verkligheten när det gäller hur kommuner och landsting har organiserat verksamheterna. Systemet måste samtidigt vara så utformat att det hindrar att skilda organisationer går in under samma pristak. En översyn av pristaken ska dock bara syfta till att lösa tillämpningsproblem och inte syfta till att förändra finansieringen av systemet. MSB bör mot denna bakgrund se över den närmare utformningen av avgiftstaket.

Möjligheter att minska kostnaderna

I arbetsgruppens uppdrag ingår att redovisa möjliga åtgärder för att minska kostnaderna vad avser Rakelsystemet. Arbetsgruppen ska enligt uppdraget redovisa förväntade effekter av förslagen. I analysen och vid utarbetandet av förslag till förbättringar ska beaktas möjligheten till och effekterna av att under en given tid begränsa t.ex. användarkretsen, funktionaliteten, geografiskt utbyggnadsområde samt kombinationer av dessa.

När det gäller kostnader för utbyggnaden av systemet så är samtliga etapper redan avropade med stöd av ramavtalet och utbyggnaden för etapp 6 och 7 pågår. Detta innebär att MSB redan har gjort åtaganden gentemot leverantören för dessa. Etapp 4 och 5 är numera färdigbyggda och driftsatta. Även för dessa har MSB alltså en skyldighet att betala enligt redan gjorda åtaganden.

Beträffande kostnader för driften avropas tjänsten samtidigt som en etapp driftsätts och avtal om drift o underhåll gäller för fem år och kan inte sägas upp i förtid. För inplaceringar av utrustning t.ex. basstationer och

växlar, tecknas hyresavtal oftast på ca 10 år, avtal om reservkraftförsörjning på 15 år och avtal om transmission (förbindelser mellan basstationer och växlar) för ett par år. En möjlighet skulle i och för sig vara att fördröja driftsättningen av etapperna 6 och 7. En viss kostnadsbesparing skulle kunna åstadkommas om det skulle gå att samordna de olika användarorganisationernas anslutningstidpunkt med driftstarten av dessa etapper. Det skulle då innebära att MSB skulle föra en diskussion med de tilltänkta användarorganisationerna för att se om det finns möjlighet att åstadkomma en samordnad övergång till Rakel för dessa etapper. Arbetsgruppen anser dock att det allvarligt skulle skada idén bakom att skapa ett gemensamt nationellt radiokommunikationssystem, om man skulle göra på det sättet. Det skulle också innebära nackdelar för vissa användarorganisationer med rikstäckande verksamhet som kan leda till att deras övergång till Rakel fördröjs och då inte bara för de aktuella etapperna.

Arbetsgruppen bedömer att det inte heller ur krisberedskapssynvinkel är möjligt att begränsa användarkretsen, funktionaliteten eller den geografiska utbyggnaden. Beträffande en begränsning av användarkretsen kan arbetsgruppen inte alls se hur detta skulle kunna förbättra det ekonomiska resultatet. Beträffande funktionaliteten uppfattar arbetsgruppen inte att en begränsning skulle främja anslutningen utan tvärtom riskera att ytterligare försämra denna. Ingen av de båda sistnämnda åtgärderna bör således kunna bli framgångsrika.

Med hänsyn till detta är det mycket små möjligheter att på kort sikt göra några kostnadsminskningar av betydelse på grund av de långsiktiga åtaganden som finns.

7. Konsekvenser av förslagen

Förslagen i rapporten syftar till att avsevärt förbättra anslutningen samt användarnas nytta av och syn på Rakel.

Förslagen kommer inte att innebära några konsekvenser för jämställdhetsfrågor, för små företags villkor, integration, utbildning, sysselsättning eller arbetsmarknads- och diskrimineringsfrågor.

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 föreslår att möjligheterna att upphandla ytterligare delar av den operativa verksamhet med Rakel som i dag bedrivs vid MSB liksom möjligheterna att samförvalta Rakel med andra kommunikationssystem ska utredas. Några konsekvenser som bör redovisas här följer inte av detta.

Då anslutningen till Rakel från kommuner och landsting samt övriga användare inte har levt upp till förväntningarna, har ett underskott mellan kostnader och intäkter uppstått. Detta underskott kommer att öka under de närmaste åren för att sedan sjunka i takt med att anslutningstakten stiger.

En viktig konsekvens av detta är att det finns ett behov av fortsatta anslag till Rakel innan systemet kommer att kunna bära sina egna kostnader.

Med hittillsvarande anslutningstakt kan intäkter och kostnader förväntas utveckla sig enligt nedanstående tabell:

<i>mnkr</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intäkter	160	205	266	343	438	519	610
Kostnader	354	499	549	537	560	533	532
Resultat	-194	-294	-283	-194	-122	-15	78

Det sammanlagda underskottet för de fyra åren 2011 till och med 2014 skulle med en sådan utveckling komma att uppgå till ca 614 mnkr.

Arbetsgruppen bedömer dock att utredningens förslag klart kommer att minska underskottet för verksamheten.

Behov av fortsatta anslag för att finansiera underskottet för Rakel torde dock komma att behövas fram till och med 2013.

Förslagen får enligt arbetsgruppen inga samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Bilagor

*Utdrag***Protokoll****§ 2**

2009-04-21

Fö2009/922/SSK

Försvarsdepartementet

Bilaga 1

Tillsättande av en arbetsgrupp (Fö 2009:C) för översyn av radiokommunikationssystemet Rakel

1 bilaga

Regeringskansliets beslut

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Sten Tolgfors, beslutar att det inom Försvarsdepartementet ska tillsättas en arbetsgrupp med uppgiften att genomföra en översyn av radiokommunikationssystemet Rakel. I översynen ingår att genomföra en nulägesbeskrivning inom ett antal översynsområden, genomföra en analys av nuläget och lämna förslag till förbättringsåtgärder samt redovisa underlag till avgifter för statliga myndigheter.

För arbetet gäller den inriktning som framgår av bilaga till detta protokoll.

Utgifterna för arbetet ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, rampost 4 Försvarsdepartementet.

Följande personer ska ingå i arbetsgruppen:

Ämnesråd Thord Eriksson, ordförande, Försvarsdepartementet

Kansliråd Hans Öjemark, sekreterare, Försvarsdepartementet

Departementssekreterare Alexander Rohdin, Justitiedepartementet

Ämnesråd Anita Leppämäki, Försvarsdepartementet

Kansliråd, Maria Häll, Näringsdepartementet

Departementssekreterare, Erik Thornström, Näringsdepartementet

Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 2009.

Ärendet

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) redovisar regeringen sin avsikt att genomföra en utvärdering av Rakel. Utvärderingen kan bl.a. ligga till grund för en fortsatt kostnadseffektiv utveckling av systemet. I propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) har regeringen uttalat att översynen även ska omfatta anslutningsgraden och effekterna av denna för krishanteringsförmågan.

Skälet till att göra en översyn är avvikelser i förhållande till ursprungliga planer. Avvikelsena består i en långsammare anslutningstakt, lägre anslutningsgrad samt ett ökat behov av ekonomiskt stöd. Orsakerna till avvikelserna har beskrivits av KBM i de redovisningar som gjorts till regeringen halvårsvis och även i rapporten Redovisning av uppdrag att utveckla ett förbättrat avgiftssystem för det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel (Fö2007/357/CIV).

Översynen avses också att vara en grund för kostnadsfördelning mellan statliga myndigheter under uppbyggnadsperioden. Enligt den avgiftsmodell som tillämpas sedan 2008 har avgiftstaken fastställts för 2008 och 2009. Avgiftstak behöver nu fastställas fr.o.m. 2010.

Utdraget stämmer med originalet

Utdrag till

Riksdagens försvarsutskott
 Riksrevisionen
 Statsrådsberedningen
 Försvarsdepartementet/EPS
 Justitiedepartementet/PO och KRIM
 Näringsdepartementet/I TP, SAM och E
 Finansdepartementet/BA, SF och KE
 Socialdepartementet/SAM och SF
 Miljödepartementet/Mk
 Jordbruksdepartementet/DL
 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
 Ekonomistyrningsverket
 Sveriges Kommuner och Landsting
 SOS Alarm AB

Försvarsdepartementet**Riktlinjer för översyn av radiokommunikationssystemet Rakel****Sammanfattning av uppdraget**

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet ska genomföra en översyn av utvecklingen av radiokommunikationssystemet Rakel. Med utveckling avses styrning, verksamhet, ekonomi, teknik och tid. Översynen innebär att arbetsgruppen ska genomföra en nulägesbeskrivning, utföra en analys samt föreslå förbättringsåtgärder.

Arbetsgruppen ska beskriva nuläget för ett antal översynsområden. Beskrivningen ska göras som en jämförelse mellan ursprungligt uppsatta mål och mål som kommit till stånd därefter. Utgångspunkten ska vara att samtliga behöriga användargrupper ska vara med, att all planerad funktionalitet ska finnas i systemet och att radiotäckningen ska vara den ursprungligt avsedda.

Effekterna för krishanteringsförmågan ska särskilt analyseras. Behov av ändrat regelverk ska redovisas.

Vid utarbetandet av förslag till förbättringar ska arbetsgruppen ta hänsyn till vad som kommit fram vid analysen inom samtliga översynsområden. De förslag arbetsgruppen lämnar kan således vara en kombination av åtgärder inom flera områden. Arbetsgruppen ska redovisa förväntade effekter av förslagen. I analysen och vid utarbetandet av förslag till förbättringar ska beaktas möjligheten till och effekterna av att under en given tid begränsa t.ex. användarkretsen, funktionaliteten, geografiskt utbyggnadsområde samt kombinationer av dessa.

Närmare om uppdraget*Anslutning*

Dagens anslutning har inte nått upp till de ursprungliga tankarna vare sig volym- eller tidsmässigt. KBM har vid flera tillfällen analyserat och redovisat läget och skälen till detta.

Arbetsgruppen ska redovisa en djupare beskrivning av varför organisationer som valt att ansluta sig gör det och varför organisationer som valt att inte ansluta sig, eller inte tagit ställning, valt detta alternativ.

Verksamhetsformer

Arbetsgruppen ska se över berörda organisationers mandat och ansvar. Organisationerna är (MSB), länsstyrelserna och centrala/regionala/lokala organisationer inom användarkretsen samt leverantörerna av utbyggnad och drift av systemet. Vidare bör arbetsgruppen klargöra möjligheten till roller för alternativa privata aktörer. Mandat och ansvar omfattar att driva affären Rakel, utveckla, förvalta och driva systemet, ge ett dagligt stöd samt förvalta verksamheten.

I ramavtalet med leverantören av systemet ingår tjänster för drift av systemet. Arbetsgruppen ska se över behovet av och möjligheten till omförhandling av olika delar av ramavtalet.

Nyttan/effekterna

Den tänkta nyttan och fördelarna med Rakel har beskrivits på många olika sätt och vid olika tillfällen. Som exempel kan anges bättre förutsättningar att rädda människoliv, bättre samverkan över sektorsgränser, möjligheten till mer effektiva arbetssätt, säkert och robust system samt samhällsekonomiska vinster jämfört med dagens system.

Hittills har den totala nyttan med Rakel inte stått i centrum. Arbetsgruppen ska genomföra en studie om hur arbetet drivs med att belysa nyttan med systemet inom berörda organisationer. Intressanta exempel att redovisa är effekter som hittills har värderats, vilka effekter som planeras studeras, synergieffekter inom olika verksamhetsområden samt effekter på krishanteringsförmågan.

Ekonomi

Ytterligare medel har behövt skjutas till. Arbetsgruppen ska redogöra för kostnadsbilden under den fortsatta utbyggnaden och uppbyggnaden samt under den pågående och framtida förvaltningen. Vidare ska arbetsgruppen redovisa möjliga åtgärder för att minska kostnader.

När det gäller intäkter till systemet via avgifter finns idag en gällande avgiftsmodell. Arbetsgruppen ska redovisa en beräkning över framtida intäkter utifrån denna modell. Av beräkningarna ska framgå maximalt antal möjliga anslutningar utifrån möjlig användarkrets. Arbetsgruppen ska dessutom redovisa av användarorganisationer beslutade anslutningar samt vilka antaganden som kan göras. Av redovisningarna ska framgå antal per användargrupp och tidpunkt för anslutningen. Redovisningen ska i möjligaste mån bygga på uppgifter från respektive användarorganisation.

Kostnadsfördelningen mellan statliga myndigheter under uppbyggnadsperioden ska fastställas. Översynen ska ligga till grund för kostnadsfördelningen från 2010.

Teknik

Det senaste ställningstagandet om teknik för ett gemensamt radiokommunikationssystem gjordes i samband med upphandlingen av Rakel 2003-2004. Funktioner inom Tetra-tekniken och andra tekniker har utvecklats sedan dess och kommer att fortsätta utvecklas. Användningen av mobila lösningar och tjänster i samhället ökar också ständigt. Användarorganisationer kommer parallellt att använda mobiltelefoni.

Arbetsgruppen ska göra en analys av kompatibiliteten mellan olika relevanta kommunikationsstandarder i syfte att optimera effekterna av systemet.

Behov av översyn

Behovet av en översyn har uppstått dels på grund av avvikelser i förhållande till ursprungliga planer p.g.a. teknik- och marknadsutveckling. Ytterligare ekonomiska medel har skjutits till. Behov finns att säkerställa en fortsatt kostnadseffektiv utveckling av radiokommunikation för skydd och säkerhet för aktörer som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Bakgrund radiokommunikationssystemet Rakel

Frågan om ett gemensamt radiokommunikationssystem har utretts vid ett flertal tillfällen. Rakelkommittén lämnade i januari 2003 betänkandet Trygga medborgare – Säker kommunikation, (SOU 2003:10). Regeringen presenterade i budgetpropositionen 2004 en investeringsplan för Rakelsystemet som godkändes av riksdagen (prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:TU1, rskr 2003/04:75). Arbetet med utbyggnad av och anslutning till systemet pågår.

Rakel är i grunden ett radiokommunikationssystem med ett flertal bas- och tilläggsfunktioner. Rakel bygger på Tetra-teknik som är särskilt utvecklad för att klara krav som ställs inom samhällsviktig verksamhet.

Förutom att ersätta dagens radiosystem och dess funktionalitet har Rakel också potentialen att skapa möjlighet att fylla andra behov. Behoven har uttryckts av användarorganisationer i termer som

- enklare arbetsätt,
- bättre informations-/beslutsunderlag,
- mer kontinuerligt informationsflöde,
- rakare kommunikationsvägar,
- enklare omfördelning av resurser,
- större flexibilitet,
- bättre överblick och
- samverkan mellan och inom organisationer tidigare i händelsekedjan.

Ett fullt utbyggt system bidrar till medborgarnas och användarnas trygghet och säkerhet samt samhällets krishanteringsförmåga.

Användarorganisationerna beslutar själva om när och i vilken omfattning en anslutning ska ske. Beslutet är oftast en politisk fråga och erfarenheten har visat att någon del av en organisation behöver vara drivande i frågan. Organisationer som har tagit ställning för att använda Rakelsystemet har som regel fattat beslut utifrån ett brett perspektiv. Förutom de funktionella behoven av radiokommunikation har robusthet, säkerhet och användarnas personliga säkerhet varit grunden för beslutet. Dessutom har behov i vardagen tagits i beaktande. Rakel kan då komplettera dagens användning av mobiltelefoni.

Den svenska utvecklingen är en del av en internationell utveckling. Inom EU har nästan alla länder infört eller håller på att införa Tetra-

system för användning på liknande sätt som i Sverige. I närområdet har Finland sedan ett antal år ett Tetra-system i bruk. Norge och Danmark befinner sig i något senare skede än Sverige i sin utbyggnad. En bred anslutning inom Sverige bidrar till och påverkar innehållet i den fortsatta utvecklingen. Samtliga länder som Sverige har kontakt med har upplevt samma initiala svårigheter med att få användare att ansluta sig till systemet i en takt som är ekonomiskt fördelaktigt.

Investeringarna i Rakel omfattar c:a 3 miljarder kr. Omfattning och priser regleras i det ramavtal som har tecknats med konsortiet lett av Saab. Finansiering sker med 800 miljoner kr genom anslag och resterande 2,2 miljarder kr genom lån. Den ökning (c:a 700 miljoner) av investeringar som skett under utbyggnaden har tillkommit p.g.a. nya krav på robusthet i form av utökad täckning i särskilda utrymmen och utökad reservkraft. Kostnaden i ett fullt utbyggt system beräknas uppgå till c:a 600 miljoner kr per år. Av dessa är c:a 320 miljoner kr kostnader för drift, c:a 215 miljoner kr räntor och amorteringar på lån samt c:a 65 miljoner kr förvaltningskostnader.

Avgiftsmodellen för Rakel har omarbetats och en ny modell fastställts under 2007 och 2008. Avgiftsmodellen innebär att statliga myndigheter betalar en i förväg fastställd årlig avgift. Myndigheterna har rätt att ansluta sig med valfritt antal abonnemang. För kommuner och landsting finns avgiftstak fastställda. Taket anger vad en kommun eller ett landsting maximalt betalar under ett visst år. När taket uppnåtts kan ytterligare abonnemang fritt anslutas. Om taket inte uppnås betalar kommunen eller landstinget ett pris per abonnemang. Kommersiella användare betalar ett pris per abonnemang.

Genomförande

Analys och förslag till förbättringsåtgärder ska redovisas senast 15 september 2009.

Bilaga 2

Sammanställning av kommuners anslutning enligt enkätundersökning

Kommun	Anslutningsläge	Ettapp
Bollnäs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Ale kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Alingsås kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Alvesta Kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Aneby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Arboga kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Arjeplog kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Arvidsjaurs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Arvika kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Askersunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Avesta kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Bengtstors kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Bergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Bjurholms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Bjuvs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Bodens kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Bollebygds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Borgholms kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Borlänge kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Borås kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Botkyrka kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Boxholms kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Bromölla kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Bräcke kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Burlövs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Båstads kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Dals Eds kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Danderyds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Degerfors kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Dorotea kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Eda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Ekerö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Eksjö kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Emmaboda kommuns	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Enköpings kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Eskilstuna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Eslövs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Essunga kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3

Fagersta kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Falkenbergs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Falköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Falu kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Filipstads kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Finspångs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Flens kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Forshaga kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Färgelanda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Gagnefs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Gislaveds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Gnesta kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Gnosjö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Gotlands kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Grums kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Grästorps kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Gullspångs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Gällivare kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Gävle kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Göteborgs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Götene kommun	Ja. Kommer inte att ansluta någon verksamhet	3
Habo kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Hagfors kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Hallsbergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Hallstahammars kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Halmstads kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Hammarö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Haninge kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Haparanda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Heby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Hedemora kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Helsingborgs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Herrljunga kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Hjo kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Hofors kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Huddinge kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Hudiksvalls kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Hultsfreds kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Hylte kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Håbo kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Hällefors kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Härjedalens kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Härnösands kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4

Härryda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Hässleholms kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Höganäs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Högsby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Hörby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Höörs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Jokkmokks kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Järfälla kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Jönköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Kalix kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Kalmar kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Karlsborgs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Karlshamns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Karlskoga kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Karlskrona kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Karlstads kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Katrineholms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Kils kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Kinda kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Kiruna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Klippans kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Knivsta kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Kramfors kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Kristianstads kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Kristinehamn kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Krokoms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Kumla kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Kungsbacka kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Kungsörs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Kungälv kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Kävlinge kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Köpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Laholms kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Landskrona kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Laxå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Lekebergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Leksands kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Lerums kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Lessebo kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Lidingö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Lidköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Lilla Edets kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Lindesbergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5

Linköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Ljungby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Ljusdals kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Ljusnarsbergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Lomma kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Ludvika kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Luleå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Lunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Lycksele kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Lysekils kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Malmö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Malung-Sälens kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Malå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Mariestads kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Marks kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Markaryds kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Melleruds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Mjölby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Mora kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Motala kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Mullsjö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Munkedals kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Munkfors kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Mölnedals kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Mönsterås kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Mörbylånga kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Nacka kommun	Ja. Kommer inte att ansluta någon verksamhet	2
Nora kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Norbergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Nordanstigs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Nordmalings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Norrköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Norrälje kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Norsjö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Nybro kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Nykvarns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Nyköpings kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Nynäshamns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Nässjö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Ockelbo kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Olofströms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Orsa kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Orust kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3

Osby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Oskarshamns kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Ovanåkers kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Oxelösunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Pajala kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Partille kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Perstorps kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Piteå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Ragunda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Robertsfors kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Ronneby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Rättviks kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Sala kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Salems kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Sandvikens kommun	Ja. Kommer inte att ansluta någon verksamhet	2
Sigtuna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Simrishamns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Sjöbo kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Skellefteå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Skinnskattebergs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Skurups kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Skövde kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Smedjebackens kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Sollefteå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Sollentuna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Solna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Sorsele kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Sotenäs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Surahammars kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Staffanstorps kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Stenungsunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Stockholms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Storfors kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Storumans kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Strängnäs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Strömstads kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Strömsunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Sundbybergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Sundsvalls kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Sunne kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Svalövs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Svedala kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Svenljunga kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3

Säffle kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Sätters kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Sävsjö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Söderhamns kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Söderköpings kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Södertälje kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Sölvesborgs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Tanums kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Tibro kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Tidaholms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Tierps kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Timrå kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Tingsryds kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Tjörns kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Tomelilla kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Torsby kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Torsås kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Tranemo kommun	Ja. Kommer inte att ansluta någon verksamhet	3
Tranås kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Trelleborgs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Trollhättans kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Trosa kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Tyesö kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Täby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Töreboda kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Uddevalla kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Ulricehamns kommun	Ja. Kommer inte att ansluta någon verksamhet	3
Umeå kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	6
Úpplands Väsby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Upplands-Bro kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Uppsala kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Uppvidinge kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Vadstena kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Vaggeryds kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Valdemarsviks kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Vallentuna kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Vansbro kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Vara kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Varbergs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Vaxholms kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Vellinge kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Vetlanda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Vilhelmina kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6

Vimmerby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Vindelns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Vingåkers kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Vårgårda kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Vänersborgs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	3
Vännäs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Värmdö kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Värnamo kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	4
Västerviks kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Västerås kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Växjö kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Ydre kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Ystads kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	1
Åmåls kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Ånge kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Åre kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Årjängs kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Åsele kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Åstorps kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Åtvidabergs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Älmhults kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	2
Älvdalens kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	5
Älvkarleby kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Älvsbyns kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7
Ängelholms kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Öckerö kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	3
Ödeshögs kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Örebro kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	5
Örkelljunga kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Örnsköldsviks kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	4
Östersunds kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	6
Österåkers kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Östhammars kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	2
Östra Göinge kommun	Ja. Kommer att ansluta hela/delar av verksamheten	1
Överkalix kommun	Vi har ännu inte tagit ställning om anslutning	7

Bilaga 3

Rakel - De statliga myndigheterna

I budgetpropositionen för 2008 redovisade regeringen en ny finansieringsmodell för Rakel som baserades 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 skulle ges förhandsuppgift om abonnemangskostnaden under uppbyggnadsperioden för systemet.

Regeringens utgångspunkt var att centrala och regionala myndigheter som har ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap ska vara anslutna till och använda Rakelsystemet. För de statliga myndigheterna fastställdes därför den avgift som de ska betala till KBM (numera MSB) i regleringsbrev för 2008 och 2009. Myndigheterna har därefter haft möjlighet att ansluta sig till Rakel i den omfattning som de bedömde rimligt utan några ytterligare abonnemangsavgifter. Samma princip kommer att tillämpas för 2010.

Tanken med denna betalningsmodell var att det finns ett starkt symbolvärde i att regeringen ger tydliga signaler om deltagandet i Rakel. Genom att mer direkt styra de statliga myndigheterna skulle detta också ge en signal till övriga i användarkretsen om den betydelse som regeringen tillmäter Rakel. Ett snabbt införande skulle också innebära att förutsättningarna för samverkan inom och mellan dessa organisationer skulle komma att öka. Genom att inte lägga någon begränsning för hur många abonnemang som varje myndighet får ha, bör ansträngningarna i stället fokuseras på vilken verksamhetsnytta som Rakel kan bidra med. Risken för ett överutnyttjande bedömdes som liten, då kostnaderna för mobilstationer, utbildning m.m. fortfarande skulle belasta myndigheterna direkt.

Antalet användare per statlig myndighet bestämdes utifrån de bedömningar som Rakelkommittén och Arbetsgruppen för utredning om utökad användarkrets för radiokommunikationssystemet Rakel gjorde om användningsbehovet hos olika organisationer i betänkandet SOU 2003:10 respektive i rapporten En utökad användarkrets den 24 oktober 2005 (Fö2005/2515/CIV).

Beräknat antal användare till grund för fördelning av finansiering av
RAKEL

Försvarsdepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011 (tkr)	Kostnad 2012 (tkr)
Försvarsmakten	500	1,05%	5 717	5 717
Kustbevakningen	450	0,95%	5 146	5 146
Statens haverikommission	10	0,02%	108	108
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	350	0,74%	4 002	4 002
Total summa	1310	2,76%	14 973	14 973

Justitiedepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011 (tkr)	Kostnad 2012 (tkr)
Rikspolisstyrelsen	14 000	29,54%	160 084	160 084
Kriminalvården	1 000	2,11%	11 435	11 435
Total summa	15 000	31,65%	171 519	171 519

Finansdepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011 (tkr)	Kostnad 2012 (tkr)
Tullverket	500	1,05%	5 717	5 717
Länsstyrelsen	200	0,42%	2 287	2 287
Finansinspektionen				
Riksgäldskontoret				
Skatteverket				
Total summa	700	1,47%	8 004	8 004

Näringsdepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011 (tkr)	Kostnad 2012 (tkr)

Sv kraftnät	50	0,11%	572	572
Luftfartsverket	75	0,16%	858	858
Elsäkerhetsverket	10	0,02%	114	114
Post- och telestyrelsen	10	0,02%	114	114
Energimyndigheten	10	0,02%	114	114
Banverket	100	0,21%	1 143	1 143
Sjöfartsverket	225	0,47%	2 573	2 573
Vägverket	100	0,21%	1 143	1 143
Total summa	580	1,22%	6 632	6 632

Regeringskansliet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011	Kostnad 2012
			(tkr)	(tkr)
Regeringskansliet	100	0,21%	1 143	1 143

Miljödepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011	Kostnad 2012
			(tkr)	(tkr)
Strålsäkerhetsmyndigheten	50	0,11%	572	572

Socialdepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011	Kostnad 2012
			(tkr)	(tkr)
Socialstyrelsen (tot.Sdep)	50	0,11%	572	572
Smittskyddsinstitutet				
Försäkringskassan				
Pensionsmyndigheten				

Jordbruksdepartementet	Antal	% av totalt antal använd	Kostnad 2011	Kostnad 2012
			(tkr)	(tkr)
Livsmedelsverket	15	0,03%	172	172
Jordbruksverket	15	0,03%	172	172
Veterinärmedicinska	20	0,04%	229	229
Total summa	50	0,11%	572	572

