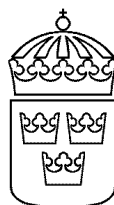


Förslag till riksdagen

2002/03:RR13

Riksdagens revisorers förslag angående radiokommunikation för trygghet och säkerhet



2002/03
RR13

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat regeringens och olika myndigheters hantering av ärendet om ett gemensamt radiokommunikationssystem för polisen, räddningstjänsten, sjukvården m.fl. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten 2002/03:5 Radiokommunikation för trygghet och säkerhet. Rapporten finns i bilaga till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren ges nedan. Den 22 januari 2003 överlämnade kommittén Radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL) ett betänkande med förslag till gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet (SOU 2003:10 Trygga medborgare – säker kommunikation). I det följande redovisar revisorerna en sammanfattning av sin rapport samt sina slutgiltiga överväganden med anledning av granskningen.

1.1 Sammanfattning av rapporten

Många aktörer har till uppgift att bidra till befolkningens skydd och säkerhet. En del av dem är statliga myndigheter, andra är kommunala, landstingskommunala eller privata. Verksamheten ställer höga krav på kommunikation inom och mellan de olika aktörerna. Nästan all radiokommunikation hos dessa aktörer sker i dag i gamla system som har brister och som inte alltid medger kommunikation med andra aktörer. Den tekniska utvecklingen har lett till att det i dag finns möjlighet att byta ut de gamla systemen mot nya som bättre kan tillgodose aktörernas kommunikationsbehov. Genom att bygga ett nytt gemensamt rikstäckande kommunikationssystem baserat på ny teknik skulle många av de brister som i dag finns kunna avhjälpas och verksamheten sammantaget kunna effektiviseras. Ett nytt gemensamt system skulle också leda till att det begränsade frekvensutrymme som finns tillgängligt för radiokommunikation i samhället kan utnyttjas mer effektivt. Ett gemensamt system skulle inte bara leda till effektivare samverkan mellan olika aktörer, utan också till sammantaget lägre kostnader än om varje aktör själv byter ut sina nuvarande system. Genom att dela på kostnaderna för bl.a. en gemensam infrastruktur blir systemet billigare för varje enskild användare.

Kostnaderna för ett nytt rikstäckande kommunikationssystem är emellertid stora. Någon fullständig beräkning av kostnaderna har inte gjorts, men bara infrastrukturen beräknas kosta flera miljarder kronor att bygga och flera hundra miljoner kronor per år att driva och underhålla.

I början av 1994 lämnades den första motionen till riksdagen om ett rikstäckande kommunikationssystem gemensamt för polisen, räddningstjänsten, sjukvården och andra skydds- och säkerhetsaktörer. Sedan dess har ärendet beretts inom Regeringskansliet och flera utredningar och myndigheter har fått i uppdrag att arbeta med frågan. Trots att ärendet under den långa beredningstiden i vissa avseenden belysts grundligt återstår enligt revisorerna många viktiga frågor att besvara. Underlaget för att bedöma vilka konsekvenser ett nytt radiokommunikationssystem skulle få för den samlade skydds- och säkerhetsverksamheten behöver utvecklas. Ett sådant underlag är enligt revisorernas mening nödvändigt för att riksdagen och andra finansierare ska kunna ta ställning till när ett nytt system ska införas och hur det ska finansieras. Om polisens behov i storstadsregionerna inte kan lösas i tid bör den frågan hanteras i särskild ordning.

Inom ramen för Schengensamarbetet, i vilket såväl Sverige som Danmark, Finland och Norge deltar som operativa medlemmar, ska bl.a. polis- och tullsamarbetet mellan medlemsländerna stödjas. Samordning av bl.a. inköp av kommunikationssystem bör därför ske för att direkta förbindelser ska kunna upprättas mellan länderna, särskilt i gränsområden. Behovet av och möjligheterna till samordning med våra grannländer bör enligt revisorerna därför utredas.

2 Revisorernas överväganden och remissinstansernas synpunkter

2.1 Allmänt om remissvaren

Remissvar har inkommit från 14 remissinstanser. Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät och IT-kommissionen har inkommit med var sitt remissvar och Svenska Kommunförbundet och Landsförbundet med ett gemensamt. Regeringskansliet har avstått från att svara på remissen.

Ingen av remissinstanserna har några invändningar mot den beskrivning av ärendets hantering som görs i rapporten. I nästan alla remissvar konstateras att kommittén Radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL) nyligen i ett betänkande lämnat förslag om att regeringen ska uppdra åt kommittén att genomföra en upphandling av ett nationellt gemensamt kommunikationssystem.

Rikspolisstyrelsen framhåller i sitt svar att det fortsatta arbetet måste bedrivas skyndsamt. Den nuvarande situationen med flera system innebär bl.a. att användarna måste ha kompetens att använda flera separata kommunika-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

tionssystem, vilket kräver extra utbildningsresurser samtidigt som den dubblade radioutrustningen också medför ökade kostnader. Från verksamhets-synpunkt är det således viktigt att polismyndigheterna har ett gemensamt kommunikationssystem. Med anledning av de nuvarande systemens ålder, och därmed sammanhängande problem med utveckling och utbyggnad, framhåller Rikspolisstyrelsen att ett nytt nationellt system behöver anskaffas snarast.

Statskontoret uppger att man gett sin syn på frågan i de rapporter man avgett med anledning av det tidigare regeringsuppdraget. Man anser att revisorernas rapport ger en rättvisande bild av ärendets hantering.

Kustbevakningen konstaterar i sitt svar att myndighetens verksamhet förutsätter samverkan med ett flertal myndigheter nationellt och internationellt. Det finns i verksamheten ett uttalat behov av ett nytt gemensamt system för radiosamband mellan och inom myndigheter på skydds- och säkerhetsområdet. För Kustbevakningens del gäller det att garantera den egna operativa förmågan och att säkerställa sådan samverkan som förutsätts i bl.a. instruktionen för myndigheten.

Statens räddningsverk vill i sitt remissvar framhålla betydelsen av ett framtida gemensamt system. Även om behoven i närtid kan variera mellan olika verksamheter, anser man att det är av största vikt att en samordning sker vid utbyggnad av nya system, dels för att en effektiv ledningssamverkan ska kunna åstadkommas, dels för att uppnå samhällsekonomiska fördelar.

Socialstyrelsen anser att rapportens beskrivning av hur ärendet hanterats samt revisorernas överväganden och förslag stämmer väl överens med myndighetens uppfattning. Socialstyrelsen framhåller särskilt vikten av att ett nytt kommunikationssystem utvecklas parallellt med frågor om gemensam syn på ledning och samverkan mellan olika aktörer.

Sjöfartsverket konstaterar att de nu existerande kommunikationslösningarna täcker behoven av kommunikation vid sjöräddningsinsatser. I vissa lägen skulle emellertid ett nytt nät kunna utgöra ett komplement vid kombinerade insatser från sjö- och landbaserade resurser.

Affärsverket svenska kraftnät påpekar i sitt remissvar att ett nytt landstäckande radiosystem indirekt innebär förbättrade möjligheter för aktörerna inom elförsörjningsbranschen, men att kommunikationsfrågan inom denna samhällssektor måste lösas i särskild ordning om det nya systemet förbehålls "blåljus-myndigheterna".

2.2 Underlaget för beslut om när ett nytt system bör tas i bruk

Rapporten

Ett nytt radiokommunikationssystem kräver stora investeringar. Bara systemets infrastruktur har beräknats kosta i storleksordningen fem miljarder kronor. Kostnaderna för drift och underhåll av den gemensamma infrastrukturen har beräknats till flera hundra miljoner kronor årligen. Därtill kommer kostnader som inte beräknats, bl.a. för investeringar i ny kommu-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

nikationsutrustning för användarna. För att ett beslut om en så stor investering ska kunna fattas krävs enligt revisorerna ett gediget underlag bl.a. om alternativkostnaden till att bygga ett nytt system. Enligt revisorernas rapport saknades underlag för att bedöma nyttan av ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem. Revisorerna föreslog därför i rapporten att regeringen snarast skulle ta fram det underlag som krävdes för att riksdagen och andra finansiärer skulle kunna ta ställning till när ett nytt system borde införas.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har något att erinra mot förslaget. *Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten, Socialstyrelsen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät och IT-kommissionen* ställer sig bakom förslaget.

Revisorerna

Revisorerna får stöd för sitt förslag från remissinstanserna som dock hänvisar till att RAKEL nyligen lämnat förslag till införande av ett nytt system. Remissinstanserna har av naturliga skäl inte hunnit ta ställning till om underlaget genom RAKEL:s betänkande nu kan anses tillräckligt. Revisorerna riktade i rapporten kritik mot hur regeringen hanterat ärendet. Revisorerna har inte funnit skäl att ändra sin uppfattning på denna punkt.

Revisorerna kan dock konstatera att RAKEL:s betänkande inneburit att beslutsunderlaget på några punkter utvecklats. Kostnaderna för den nuvarande kommunikationen har beräknats och visat sig vara större än tidigare uppskattningar. Kommittén har också beräknat kostnaderna för infrastrukturen i ett nytt system. Kostnaderna kan enligt kommitténs beräkningar antas bli väsentligt lägre än vad tidigare beräkningar visat. Slutligen har kommittén också beräknat vissa andra kostnader som ett nytt system skulle innebära för användarna. Sammantaget bedömer kommittén att ett nytt system kommer att innebära mellan 50 och 100 % ökade kostnader för användarna i förhållande till nuvarande kommunikationskostnader.

Kommittén framhåller att alternativkostnaden för en investering av det slag som föreslås inte enbart kan bedömas utifrån den nuvarande kostnaden. Ett beslut om att inte bygga ett nytt gemensamt system skulle dels innebära att kostnader uppstår för att förnya eller bygga helt nya egna system för de olika användarna, dels resultera i att vissa besparingar, som anses bli följden av ett effektivt gemensamt system, uteblir. Kommitténs resonemang i denna del överensstämmer med vad revisorerna anförde i rapporten.

Kommittén för också ett resonemang om att andra positiva samhällsekonomiska effekter av ett nytt system borde ingå i en bedömning av alternativkostnaden. Även detta överensstämmer med vad revisorerna anförde i rapporten. Något underlag för att storleksbestämma alternativkostnaderna vid sidan av nukostnaden lämnar dock inte kommittén.

Revisorerna är fortfarande av den uppfattningen att ett beslut om att införa ett nytt system bör grundas på en bedömning av om den sammantagna nyt-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

tan, i ekonomiska och andra termer, överstiger kostnaden. Fortfarande saknas ett konkret underlag för en sådan bedömning. Skillnaden mellan kostnaderna för den nuvarande kommunikationen och kostnaderna för att införa ett nytt system har emellertid i kommitténs underlag visat sig vara avsevärt mindre än vad som tidigare uppskattats. Med en kostnad för ett nytt system som motsvarar kommitténs uppskattningar är det nu mer sannolikt att kostnaden för ett nytt gemensamt system uppvägs av de positiva effekter systemet kan få. Detta förutsätter emellertid att de positiva effekterna realiserar.

Ett nytt system har många fördelar i förhållande till de nuvarande kommunikationssystemen. En del av dessa kan användarna dra nytta av om de använder den nya kommunikationsutrustningen på samma sätt som den nuvarande, men en del av fördelarna kan inte utnyttjas om inte användarna förändrar sin användning av utrustningen.

Revisorerna efterlyste i rapporten ytterligare underlag för att bedöma nyttan av ett nytt system. Behovet av ytterligare underlag kvarstår även om det nu framtagna underlaget bedöms vara tillräckligt för att inleda en upphandling. Ett underlag som på ett tydligt sätt beskriver kostnader respektive intäkter och annan nytta av ett nytt system har dubbla syften. För det första behövs det för att kunna fatta beslut om att kostnaden är försvarbar. För det andra skulle underlaget innebära en beskrivning av vad som behöver åstadkommas för att intäkterna och nyttoökningen ska kunna realiserar. Behovet av ett förbättrat underlag kvarstår för att uppfylla båda dessa syften. Även efter ett beslut om att inleda en upphandling behöver fortfarande i princip alla potentiella användare underlag för att fatta beslut om att faktiskt ansluta sig. Behovet av ett underlag för att användarna ska få vägledning i på vilket sätt systemets fördelar kan utnyttjas är självklart och kvarstår under i princip hela systemets livslängd.

Även om revisorerna således i nuläget inte anser det befogat att kräva ytterligare underlag för ett beslut om att inleda upphandlingen, behöver ytterligare underlag ändå tas fram.

Revisorerna föreslår

- att regeringen snarast tar fram det underlag som behövs dels för att olika användare ska kunna ta beslut om att ansluta sig till ett nytt gemensamt system, dels för att ett nytt systems fördelar ska kunna realiserar.

2.3 Finansiering av det nya systemet

Rapporten

Finansieringsfrågan är det allt annat överskuggande problemet i hanteringen av detta ärende. En grundläggande utgångspunkt för en lösning av problemet är de kostnader och intäkter och den nytta som ett nytt system skulle innebära. Detta har behandlats ovan. Den andra delen av problemet är fördelningen av finansieringen. Många olika tänkbara modeller för finansiering har tagits upp av olika utredningar. Problemet har emellertid inte lösts. Revi-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

sorena föreslog därför i rapporten att en lösning skulle tas fram innan ärendet föreläggs riksdagen för beslut.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna har något att erinra mot förslaget. *Rikspolisstyrelsen*, *Kustbevakningen*, *Krisberedskapsmyndigheten*, *Socialstyrelsen*, *Tullverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Affärsverket svenska kraftnät* och *IT-kommissionen* ställer sig bakom förslaget. *Rikspolisstyrelsen* anser att statsmakten initialt bör ta ett stort ansvar för kostnaderna för ny infrastruktur. Därefter bör dessa kostnader fördelas på användarna. Kostnaderna för terminaler och andra kostnader som inte avser den gemensamma infrastrukturen bör belasta användarna. Dock behöver polisen ökade anslag för dessa kostnader, enligt *Rikspolisstyrelsen*. *Sjöfartsverket* anför i sitt svar att nyttan av ett nytt nät troligen inte är av den storleksordningen att myndighetens deltagande i uppbyggnaden är motiverat.

Revisorerna

RAKEL har föreslagit en modell för finansiering av de gemensamma delarna av ett nytt kommunikationssystem som fördelar kostnaderna såväl över tid som mellan staten och användarna. Stora delar av kostnaderna för ett nytt system är oberoende av hur mycket det kommer att användas. Kommitténs förslag innebär att staten ska äga infrastrukturen i det gemensamma systemet. Investeringarna i infrastrukturen ska enligt förslaget under tre år bekostas av anslagsmedel – motsvarande 27 % av den totala kostnaden – och därefter av lån i Riksgäldskontoret. Kapitalkostnaden för lånen i Riksgäldskontoret ska enligt kommitténs förslag täckas av användaravgifter. Även de årliga kostnaderna för drift och underhåll av den gemensamma infrastrukturen ska täckas av användaravgifterna. Sammantaget ska staten efter de tre första åren inte bekosta någon del av systemet, annat än till den del polisen och andra statliga myndigheter betalar användaravgifter.

Om staten såsom RAKEL föreslagit ska äga infrastrukturen i ett nytt system tar staten hela risken vad gäller investeringskostnaden. Staten blir skyldig att garantera alla ekonomiska förpliktelser i avtalet med den aktör som ska bygga infrastrukturen och eventuella andra avtal om t.ex. drift och underhåll. Det är viktigt att slå fast att en sådan riskfördelning i värsta fall kan innebära helt andra statsfinansiella effekter än de kommittén redovisar i sitt betänkande. Riskfördelningen innebär därför att det ligger ett tungt ansvar på regeringen att minimera den risken.

Revisorerna föreslår

- att regeringen till det underlag som ska föreläggas riksdagen angående ett nytt systems finansiering också fogar en redovisning av vilka åtgärder som man har vidtagit och framöver avser att vidta för att minimera statens ekonomiska risk. Den ekonomiska risken ska också åskådliggöras på ett bättre sätt än vad som gjorts i hittillsvarande underlag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

2.4 Polisen i storstadsregionerna

Rapporten

Polisen i storstadsregionerna har i dag ett annat kommunikationssystem än det som används av polisen i övriga landet. Det system som används – S 80 – medger inte kommunikation med vare sig polis i övriga landet eller med andra skydds- och säkerhetsaktörer. De problem som generellt föreligger med underhåll och nyanskaffning av delar till de nuvarande radiosystemen är vidare särskilt stort för S 80-systemet. Därtill kommer att polisens tillstånd att använda de frekvenser som S 80 opererar på inom kort dras in, eftersom frekvenserna framöver är reserverade för nya användningsområden, bl.a. det tilltänkta gemensamma systemet. Eftersom polisens situation i storstadsregionerna av flera skäl är särskilt akut påpekade revisorerna i rapporten att det kan komma att krävas en särskild lösning.

Remissinstanserna

Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och Post- och telestyrelsen har särskilt kommenterat denna fråga. *Rikspolisstyrelsen* instämmer i att det kan krävas en särskild lösning, men man framhåller att en sådan lösning med säkerhet skulle leda till en mer komplicerad upphandling och ökade kostnader. Om en sådan lösning ändå behöver genomföras bör det göras på ett sådant sätt att onödiga kostnader undviks och att lösningen inte menligt påverkar förutsättningarna för ett nytt nationellt radiokommunikationssystem. *Rikspolisstyrelsen* framhåller också att det inte vore ekonomiskt försvarbart med ett utbyte av frekvenser för systemet S 80 i storstadsregionerna, eftersom systemet har stora brister.

Kustbevakningen framhåller att om en särskild lösning blir aktuell för polisen i storstadsregionerna så är det väsentligt att den innebär en bibehållen förmåga att säkerställa samband med andra myndigheter, däribland *Kustbevakningen* som bl.a. har polisiära uppgifter.

Post- och telestyrelsen (PTS) framhåller i sitt remissvar att frekvensutrymme avsatts för ett gemensamt kommunikationssystem. Huvuddelen av utrymmet är nu frigjort. PTS anser att det är bekymmersamt att viktiga delar av frekvensutrymmet är upptagna på grund av tillfällighetslösningar – som för polisen i storstadsregionerna – i avvaktan på permanent användning. Det är emellertid möjligt att förlänga polisens tillstånd till utgången av 2004 under förutsättning att Sverige och Danmark kan komma överens om användningen av frekvensutrymmet i gränsområdet.

Revisorerna

Radiokommunikationen för polisen i storstadsregionerna lider av stora brister som kräver en snabb lösning. Problemen med samverkan med andra skydds- och säkerhetsaktörer och med polis i övriga landet är redan i dag stora. Det system som i dag används är dessutom bristfälligt på många punk-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

ter. RAKEL har i sitt betänkande lämnat ett förslag som skulle kunna leda till att polisens behov i Skåne kan tillgodoses innan polisens radiotillstånd löper ut (vid utgången av år 2004)¹. I den ekonomiska utbyggnadsplan som kommittén föreslår erbjuds emellertid ingen lösning på problemen i de övriga två storstadsregionerna. Revisorerna kan därmed konstatera att en särlösning krävs för att polisen i storstadsregionerna ska kunna upprätthålla sin radio-kommunikation i avvaktan på en mer permanent lösning även om kommitténs förslag genomförs. Revisorerna instämmer till fullo i vad Rikspolisstyrelsen ger uttryck för i sitt remissvar, nämligen att en särskild lösning inte får innebära onödiga kostnader och framför allt att den inte får påverka förutsättningarna för ett nytt gemensamt nationellt kommunikationssystem. Även om införandet av ett gemensamt nytt system inte kan ske i tid för att lösa polisens problem i alla tre storstadsregionerna anser revisorerna att regeringen inte kan överlämna till polisen att själv lösa problemet. Regeringen bör ta ansvar för att finna en lösning som leder till bästa möjliga kommunikationsmöjligheter inom och mellan skydds- och säkerhetsaktörerna inte bara när ett nytt system är infört utan också under utbyggnadstiden.

Revisorerna föreslår

- att regeringen i det underlag som presenteras för riksdagen för beslut om införande av ett nytt system också redovisar hur man avser att ta ansvar för att kommunikationsmöjligheterna inom och mellan skydds- och säkerhetsaktörer på bästa sätt kan upprätthållas även under utbyggnaden av ett nytt gemensamt system.

2.5 Samordning med andra länder

Rapporten

Sverige, Danmark, Finland och Norge är fyra av de operativa medlemmarna i Schengensamarbetet. Inom ramen för samarbetet ska polis- och tullsamarbete underlättas bl.a. genom effektiv kommunikation, särskilt i gränsområden. Därvid ska t.ex. inköp av kommunikationsutrustning samordnas mellan länder för att uppnå standardiserade och kompatibla lösningar. Även andra skäl kan tala för samordning med våra grannländer. Revisorerna föreslog därför i rapporten att regeringen snarast skulle ta kontakt med regeringarna i Danmark, Finland och Norge för att undersöka möjligheterna till och behovet av samordning av ärendet.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har något att erinra mot förslaget. *Kustbevakningen* påpekar att kontakter för samordning bör tas inte bara med regeringarna i Norge, Danmark och Finland. Även andra EU-länder och EU:s kandidat-

¹ En överenskommelse har nu nåtts med Danmark som möjliggör att polisen får behålla radiotillståndet ytterligare ett år.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

länder samt Ryssland genom bl.a. Östersjösamarbetet berörs av operativ samverkan, enligt Kustbevakningen.

Revisorerna

Som medlem i Schengensamarbetet ska Sverige arbeta för ett effektivt polis- och tullsamarbete med andra medlemsländer. Även av andra skäl bör goda kommunikationsmöjligheter eftersträvas mellan skydds- och säkerhetsaktörer i Sverige och i andra länder, särskilt i vårt närområde. De insatser som aktörerna genomför kan i vissa fall kräva samverkan över nationsgränser. Det kan t.ex. gälla gränsöverskridande brottslighet eller större olyckor eller katastrofer som inträffar i gränsområden. De svenska skydds- och säkerhetsaktörerna deltar också återkommande i internationella hjälpinsatser vid större händelser och katastrofer långt utanför landet. Allt detta talar för god internationell samordning.

Även vid sidan av önskvärdheten i att, i synnerhet i gränsområden, kunna samverka med andra länders skydds- och säkerhetsaktörer finns det skäl för samordning. Ett sådant skäl är att undvika störning mellan ländernas kommunikationssystem. Ett annat är att det under vissa förutsättningar skulle kunna vara fördelaktigt att till viss del försöka åstadkomma en gemensam lösning på kommunikationsbehovet för att öka täckningen och minska kostnaderna.

Revisorerna kan sammantaget konstatera att planeringen för ett nytt nationellt kommunikationssystem kräver samordning mellan länder. Regeringen bör ta initiativ till att i enlighet med konventionen om tillämpning av Schengenavtalet samordna inköpet av kommunikationsutrustning med Danmark, Finland och Norge. I kontakterna med dessa länder bör samtidigt utredas om ytterligare samordningsinsatser kan innebära att ett nytt kommunikationssystemets funktion eller ekonomi kan förbättras. Beroende bl.a. på det nya kommunikationssystemets effekter på möjligheterna att kommunicera i Östersjön kan även samordningsinsatser vara befogade med andra länder i regionen.

Revisorerna föreslår

- att regeringen i sitt underlag till riksdagen redovisar vad man vidtagit eller avser vidta för åtgärder för att säkerställa att den samordning åstadkoms som Schengensamarbetet kräver i fråga om inköp av kommunikationsutrustning som ska användas i gränsområdena mellan Sverige och Danmark, Finland respektive Norge samt undersöker möjligheterna att genom samordning med dessa länder uppnå andra positiva effekter
- att regeringen i den fortsatta hanteringen av ärendet utreder behovet av samordning med andra länder i vårt närområde samt annan internationell samordning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under Revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Underlaget för beslut om när ett nytt system bör tas i bruk

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om underlag för beslut om att inleda upphandling samt fördjupat underlag för användarnas beslut om anslutning och möjlighet att realisera ett nytt systems fördelar.

Finansiering av det nya systemet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.3 om hantering och redovisning av den ekonomiska risken med ett statligt ägande av systemets gemensamma delar.

Polisen i storstadsregionerna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.4 om säkerställande av goda kommunikationsmöjligheter under utbyggnaden av ett nytt system.

Samordning med andra länder

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.5 om samordning av ärendet med andra länder.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Conny Öhman (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och revisionsdirektören Dan Ljungberg (föredragande).

Stockholm den 27 mars 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Dan Ljungberg

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

Rapport 2002/03:5

Radiokommunikation för trygghet och säkerhet

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av regeringens och olika myndigheters hantering av ärendet om ett gemensamt radiokommunikationssystem för polisen, räddningstjänsten, sjukvården m.fl.

Underlaget till granskningen är betänkanden och rapporter från offentliga utredningar och andra som har hanterat ärendet. Intervjuer har gjorts med företrädare för Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Granskningen har beretts i revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Gunnar Andrén (fp), Agneta Lundberg (s), Gunilla Tjernberg (kd), Märta Johansson (s), Ingvar Johnsson (s) och Patrik Norinder (m).

På revisorernas kansli har revisionsdirektör Dan Ljungberg haft ansvaret för granskningen. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Patrick Joyce har deltagit i granskningen.

Rapporten är beslutad av revisorerna i plenum den 12 december 2002. Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och andra organisationer.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Sammanfattning

I början av 1994 lämnades den första motionen till riksdagen om ett landstäckande kommunikationssystem gemensamt för polisen, räddningstjänsten, sjukvården och andra skydds- och säkerhetsaktörer.

Många aktörer med höga krav

Antalet aktörer med uppgifter som på olika sätt bidrar till befolkningens skydd och säkerhet är många. En del är statliga myndigheter. Andra är kommunala, landstingskommunala eller privata. Verksamheten ställer höga krav på intern och extern kommunikation för att kunna fungera effektivt. De kommunikationssystem som i dag används saknar vissa funktioner som skulle kunna bidra till en sammantaget effektivare verksamhet. De nuvarande systemen är också i många fall mycket gamla. Den tekniska utvecklingen har lett till att det i dag finns kommunikationssystem som bättre kan svara upp mot aktörernas behov. Bland annat har den s.k. Tetrastandarden utvecklats som innebär att ett icke leverantörsspecifikt kommunikationssystem gjorts tillgängligt på marknaden.

Många fördelar med ett nytt system

Ett nytt kommunikationssystem skulle kunna innebära en ökad kommunikationssäkerhet. Problemen med bristande täckning på vissa håll och med störning och avlyssning av radiokommunikationen skulle kunna avhjälpas. I ett nytt digitalt kommunikationssystem skulle möjligheten öka att kommunicera data. Datakommunikation skulle kunna underlätta en effektiv verksamhet för de olika aktörerna. I ett nytt system skulle möjligheterna öka att kommunicera mellan olika aktörer. Behovet av kommunikation mellan t.ex. sjukvården och räddningstjänsten eller polisen är många gånger stort. I de nuvarande kommunikationssystemen finns vissa begränsningar som kan innebära att kommunikationen blir lidande särskilt vid större allvarliga olyckor o.d. I ett kommunikationssystem byggt på modern teknik kan det begränsade frekvensutrymme som kan användas för radiokommunikation utnyttjas mer effektivt.

Det finns också ekonomiska skäl som talar för ett gemensamt kommunikationssystem. Såväl initiala investeringskostnader som framtida utvecklingskostnader kan delas av många användare och en större marknad kan bidra till gynnsam konkurrens. Samverkan mellan bl.a. polis och tull i olika länder, t.ex. de operativa medlemmarna i Schengensamarbetet, talar också för ett nytt gemensamt kommunikationssystem.

Höga kostnader

Ett nytt radiokommunikationssystem skulle emellertid kosta mycket pengar att bygga. Bara investeringen i infrastrukturen för systemet har beräknats kosta i storleksordningen fem miljarder kronor. Den årliga drifts- och underhållskostnaden skulle bli flera hundra miljoner kronor. Till systemets sammanlagda kostnad tillkommer ytterligare poster som ännu inte beräknats.

Beredningen har pågått en lång tid

Frågan om ett nytt kommunikationssystem bör införas har varit aktuell sedan första halvan av 1990-talet. Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet har varit något oklar eftersom ärendet berört många departement. Den nyligen tillsatta Utredningen om gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet är den tredje offentliga utredningen som arbetat med ärendet. Regeringen har också lämnat uppdrag till myndigheter att utreda. Trots att den långa beredningstiden lett till att ärendet belysts grundligt i vissa avseenden återstår många viktiga frågor att besvara.

Beslutsunderlaget bristfälligt

Det föreligger för närvarande ett alltför bristfälligt underlag för att bedöma vilka konsekvenser ett nytt kommunikationssystem skulle få för verksamheten och dess effektivitet.

Revisorerna föreslår därför att regeringen snarast tar fram det underlag, innehållande bl.a. en samhällsekonomisk analys, som behövs för att riksdagen och övriga finansärer ska kunna ta ställning till när ett nytt system behövs införas och hur det ska finansieras. I underlaget behöver också ingå en bedömning av förutsättningarna för en samordning av ärendet med våra grannländer. Underlaget bör därefter så snart som möjligt föreläggas riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

1 Granskningens bakgrund och inriktning

En effektiv kommunikation mellan aktörer inom polis, räddningstjänst, sjukvård m.fl. är nödvändig för att samhällets samlade resurser för skydd och säkerhet ska användas effektivt. Problemen med de nuvarande kommunikationssystemen och den tekniska utvecklingen inom tele- och radiokommunikationsområdet har gjort att det blivit aktuellt att byta ut de nuvarande kommunikationssystemen. Sedan början av 1994 har ärendet funnits på agendan på högsta politiska nivå. Ärendet har sedan dess beretts inom Regeringskansliet och flera utredningar har tillsatts. Riksdagen har vid flera tillfällen tillkännagivit för regeringen att problemet bör få en snar lösning. Problemet har emellertid inte kommit nämnvärt närmare en lösning sedan mitten av 1990-talet.

Granskningen är inriktad på hur ärendet hanterats inom Regeringskansliet och hos andra berörda parter. Granskningen tar upp vilket underlag som finns för att ta ställning till behovet av ett nytt kommunikationssystem. En jämförelse görs också med ärendets hantering i andra länder.

I granskningen berörs nästan uteslutande kommunikationen inom och mellan polisen, den kommunala räddningstjänsten och sjukvårdens ambulansverksamhet, de tre mest centrala aktörerna inom skydds- och säkerhetsområdet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

2 Många aktörer ansvarar för skydd och säkerhet

Polisen, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården m.fl. ansvarar gemensamt för befolkningens skydd och säkerhet. Räddningstjänsten är huvudsakligen kommunal², sjukvårdshuvudmännen (landsting och Gotlands kommun) ansvarar för hälso- och sjukvården och polisen tillhör den statliga förvaltningen. Vid sidan av dessa tre aktörer finns andra med ett sådant ansvar och sådana funktioner att de i vissa situationer är viktiga för befolkningens skydd och säkerhet.

Försvaret är vid krig och höjd beredskap en ytterst central aktör, men samarbetar med de civila myndigheterna även i fredstid. *Tullen* har ansvar för att förhindra in- och utförsel av varor som hotar hälsa, miljö och säkerhet. Även aktörer inom el- och vattenförsörjningen har funktioner som är viktiga för befolkningens skydd och säkerhet. Därutöver finns det ytterligare aktörer som i viss utsträckning kan bidra till befolkningens skydd och säkerhet, såsom socialtjänsten, landstingens lokaltrafik, bevakningsföretag, transportföretag och skogsnäringen.

För att de samlade insatserna för befolkningens skydd och säkerhet ska vara effektiva krävs en effektiv kommunikation inom och mellan de olika aktörerna. Behovet av skydd och säkerhet är ofta akut och kräver att information om var insatserna behövs snabbt når ut. Ofta behövs insatser från mer än en aktör vilket kräver effektiv kommunikation.

Det har uppmärksammats att de kommunikationssystem som de olika aktörerna i dag använder inte alltid klarar att svara upp mot de höga krav som ställs i verksamheten. Nuvarande kommunikationssystem är i de flesta fall gamla. Systemen har inte obegränsad teknisk livslängd och behöver därför förr eller senare bytas ut. Den tekniska utvecklingen har lett till att det nu finns möjlighet att bygga kommunikationssystem som bättre kan tillgodose skydds- och säkerhetsaktörernas behov. Utvecklingen har bl.a. kommit till stånd som ett resultat av att problemen med de nuvarande systemen uppmärksammats internationellt. Till exempel har sedan en längre tid arbete pågått med att utveckla en teknisk standard för radiokommunikationssystem som ska klara skydds- och säkerhetsaktörernas höga krav, den s.k. Tetrastandarden³.

² En del av räddningstjänsten är statlig (t.ex. fjällräddningen och flygräddningen). Eftersom huvudparten av verksamheten inom räddningstjänsten bedrivs i kommunal regi används begreppet räddningstjänst i fortsättningen synonymt med kommunal räddningstjänst, där inte annat särskilt sägs.

³ Tetra (TErrestrial TRunked RAdio) är en standard för digital mobil radio som utvecklats av European Telecommunications Standards Institute (ETSI).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga

3 Nuvarande kommunikationssystem

I dag sker radiokommunikationen inom skydds- och säkerhetsområdet i flera separata, i huvudsak analoga, radionät. Flera av dessa byggdes ursprungligen för ca 30 år sedan.

Polisen har fyra olika nät. Det nationella radiosystemet S-70M används i större delen av landet. Nätet byggdes i början av 1970-talet, men har modifierats sedan dess. I storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö använder polisen det s.k. S80-nätet, i fjällvärlden F80⁴ och vissa enheter inom polisen, med särskilt stort behov av avlyssningsfri kommunikation, använder det s.k. E80-nätet.

Den kommunala **räddningstjänsten** kommunicerar i huvudsak i egna nät som byggts upp från tidigt 1970-tal och framåt men som därefter moderniserats, bl.a. med stöd från Statens räddningsverk. I vissa län finns även länsnät⁵ som möjliggör kommunikation mellan räddningstjänsterna inom länet. I län som saknar länsnät kan viss kommunikation ske över kommungränser bl.a. med hjälp av SOS Alarms nät.

Huvuddelen av **sjukvårdens** mobila talkommunikation sker med hjälp av SOS Alarms nät. I det s.k. Mobitex-nätet har sjukvården också möjlighet att sända krypterad information i tal och i annan form. För närvarande används Mobitex nästan uteslutande för statusrapportering, dvs. korta meddelanden i text.

Vid sidan av de tre mest centrala aktörernas radionät finns också ytterligare nät som används av andra aktörer inom skydds- och säkerhetsområdet.

Eftersom radionäten i många fall bygger på samma teknik kan många av aktörerna ändå kommunicera med varandra men med vissa begränsningar. Kommunikation mellan de olika aktörerna kan också ske med hjälp av andra kommunikationsmedel, t.ex. mobiltelefoner och det vanliga telefonnätet, antingen direkt eller via sambandscentraler eller liknande.

⁴ F80 håller på att ersättas av S-70M även i fjällvärlden.

⁵ Länsnäten ska möjliggöra kommunikation mellan länsstyrelsen och länets kommunala räddningstjänster men underlättar också kommunikation mellan de kommunala räddningstjänsterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

4 De nuvarande systemens brister

4.1 De nuvarande systemens funktionalitet

De kommunikationssystem som i dag används har brister. De nuvarande systemen har i vissa fall begränsad täckning. På vissa platser är mottagningsförhållandena så dåliga att det är svårt att kommunicera och på andra platser saknas täckning helt. Skälen till detta är flera. Det kan bero på s.k. radioskugga⁶, på att de ligger utanför basstationernas (radiomasternas) täckningsområde⁷ eller på att inomhustäckning saknas.

Eftersom de nuvarande systemen är gamla blir de också allt *svårare att underhålla*. Nyttillverkning av delar till systemen sker i liten utsträckning, vilket leder till att defekta delar ibland är svåra att ersätta. Utökad täckning för att bygga bort de nuvarande problemen eller för att åstadkomma inomhustäckning i nya byggnader är av samma skäl svårt att åstadkomma. Att tekniken är gammal innebär också att *nyutveckling* bara sker i *begränsad* omfattning.

Den nuvarande tekniken ger i praktiken användarna tillgång till ett *begränsat antal kanaler*. Begränsningen beror dels på svårigheter att administrera kanalerna effektivt, dels på att de nuvarande systemen inte är tillräckligt frekvensekonomiska⁸.

De nuvarande kommunikationssystemen är vidare lätta att *avlyssna*. För polisen kan detta innebära att eftersökta brottslingar får tillgång till information som gör att de kan undkomma. Avlyssning kan också i allmänhet vara ett problem för att känslig information t.ex. om enskilda individer inte kan kommuniceras säkert.

Kommunikationssystemen kan också relativt enkelt *störas*, antingen avsiktligt med störsändare⁹ eller oavsiktligt¹⁰. De nuvarande, i huvudsak analoga, systemen har också klara begränsningar när det gäller *överföring av data*, t.ex. medicinska eller tekniska data till och från ambulanser och brandbilar eller uttag ur register.

⁶ Radioskugga innebär att en plats, på grund av t.ex. höjdskillnader i terrängen i kombination med radiomasternas placering, inte kan nås av radiovägor.

⁷ En basstation utgörs av en radiosändare och mottagare med vilken en handburen eller fordonsmonterad radio kan kommunicera. En basstation har betydligt större räckvidd än de handburna och fordonsmonterade radioterminalerna. Därigenom kan kommunikation ske mellan radioterminalerna över betydligt större avstånd, via en basstation eller ett sammanbundet nät av basstationer, än vad som är möjligt om kommunikationen sker direkt mellan radioterminaler. En basstation har emellertid även den begränsad räckvidd. En radioterminal som befinner sig utanför en basstations täckningsområde kan därför inte upprätta kontakt med andra terminaler, med mindre än att den andra terminalen kan nås direkt (med hjälp av terminalens begränsade täckningsområde).

⁸ Frekvensekonomi avser systemets förmåga att möjliggöra så mycket kommunikation som möjligt i ett begränsat frekvensutrymme.

⁹ Genom utsändning av vilseledande eller på annat sätt störande meddelanden eller genom utsändning av ”brus” som försvårar annan kommunikation.

¹⁰ Störning från annan radiokommunikation eller annan elektronisk utrustning.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

Möjligheterna att *kommunicera över stora avstånd är begränsade* då enskilda kanaler, bortsett från enstaka s.k. rikskanaler (SOS Alarms), är begränsade till vissa geografiska områden.

4.2 Flera olika system försvårar samverkan

Kommunikation över de geografiska verksamhetsområdena

Polisen är sedan 1965 statlig. Större delen av verksamheten bedrivs inom de 21 polismyndigheterna som har var sitt län som verksamhetsområde¹¹. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet ett ansvar för att kommunikationen fungerar. I varje län finns ett antal frekvenser (kanaler) som används för kommunikation mellan poliser i länet. Varje terminal kan passa, dvs. vara förberedd för mottagning på, ett begränsat antal frekvenser. Det medför att den enskilde polisen eller polispatrullen på annat sätt måste informeras om att kommunikation kan ske på andra frekvenser än de normala.

För polisen finns emellertid ett större problem. I storstadsregionerna används radiosystem S80 som opererar på helt andra frekvenser än i övriga landet, där S-70M används. Mellan en S80-terminal och en S-70M-terminal kan ingen kommunikation alls ske. För att möjliggöra kommunikation över de geografiska verksamhetsområdena är därför polisfordonen i storstadsregionerna försedda med S-70M-terminaler. Storstadspoliserna saknar dock handburna S-70M-terminaler.

Räddningstjänsten är i huvudsak kommunal. Normalt är därmed en kommun respektive räddningstjänsts verksamhetsområde¹². Till skillnad från i polisens fall behöver sällan enskilda brandmän ha tillgång till utrustning för kommunikation annat än inom gruppen. För de vanligaste insatserna är den nuvarande kommunikationsutrustningen nästan alltid fullt tillräcklig. I de fall man behöver utföra insatser inom en annan kommun, kan kommunikation relativt lätt upprättas antingen via länsnät, SOS Alarm (radionät eller via larmoperatör), via mobiltelefon eller genom att med relativt enkla handgrepp ställa om den egna kommunikationsutrustningen till att kommunicera på andra kanaler. Emellertid kan det faktum att det finns många alternativa kommunikationsvägar i sig vara ett problem.

Hälso- och sjukvård, i vilken ingår ambulansverksamheten, är sjukvårdshuvudmännens ansvar och länsgränserna är därmed ambulansernas verksamhetsområde. I ambulansens normala verksamhet krävs kommunikation med den som fördelar sjuktransportuppdragen till ambulanserna samt mellan

¹¹ Nästan alla polismyndigheter är i sin tur uppdelade i flera närpolisområden, typiskt omfattande en eller ett fåtal kommuner, med ansvar för stora delar av polisverksamheten. Indelningen i närpolisområden har emellertid ingen betydelse för radiokommunikationen.

¹² Två eller flera kommuner kan emellertid bilda kommunalförbund så att räddningstjänstens verksamhetsområde utgörs av mer än en kommun. Även andra former av samverkan mellan kommuner förekommer, som inte innebär att den enskilda kommunen överläter det politiska ansvaret, men som ändå innebär långtgående samverkan i räddningstjänstfrågor.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

ambulans och det sjukhus som ska ta emot den skadade eller sjuke. Sjukvården har via SOS Alarm tillgång till ett i princip rikstäckande radionät för talkommunikation och till det s.k. Mobitex-nätet för annan kommunikation, främst statusrapportering.

Kommunikation mellan olika aktörer

Polisen, räddningstjänsten och sjukvården behöver ofta samverka i akuta situationer. Dagens kommunikationssystem har vissa brister i sådana situationer.

I vissa fall har aktörerna inte tillgång till radioutrustning som över huvud taget kan kommunicera med de andra aktörernas. En polisman med en S80-terminal kan t.ex. inte kommunicera direkt med räddningstjänst eller sjukvårdspersonal vars radioutrustning kommunicerar i ett annat frekvensband.

Ett betydligt större problem är emellertid att med dagens analoga radio är antalet möjliga kommunikationskanaler begränsat. En kanal (frekvens) är helt upptagen så länge sändning pågår¹³ inom hela radiosändarens räckvidd. En radiomottagare kan dessutom bara passa ett begränsat antal kanaler. Dessa två begränsningar innebär att det uppstår problem, på t.ex. en skadeplats, när det gäller att nå ut med viss information till rätt mottagare utan att belasta andra med information de inte behöver.

Begränsningen i antalet kanaler kan göra det svårare för de olika aktörerna att utföra sin uppgifter. Ofta inkommer ett larm om en olycka eller liknande från allmänheten till SOS Alarm. Informationen om situationen är begränsad och SOS Alarm får larma de aktörer de tror kan behövas på platsen. Med tiden kan mer information inkomma, t.ex. för att ytterligare personer kontaktar SOS Alarm eller i och med att den första polispatrullen, räddningstjänstfordonet eller ambulansen tagit sig till platsen. De olika aktörernas insatser kan göras effektivare om man får tillgång till den tillkommande informationen för att på vägen dit förbereda sig på vilka insatser som måste utföras på skadeplatsen. I vissa fall kan informationen till och med leda till att inga insatser alls bedöms behövas, och utryckningen kan därför avbrytas. I andra fall kan aktörerna på plats snabbt behöva kommunicera att mer insatser behövs. Det är i dessa situationer väsentligt att kommunikationen har en sådan kapacitet och säkerhet att informationen alltid når fram snabbt.

4.3 Exempel på kommunikation mellan aktörerna

För att illustrera hur de nuvarande kommunikationssystemen fungerar för polis, räddningstjänst och ambulans, beskrivs här några exempel på situationer som i olika grad kräver kommunikation mellan olika individer och funktioner.

¹³ Sändning pågår så länge någon talar, eller håller sändknappen intryckt. Till skillnad från telefonförbindelser är inte en kanal upptagen under hela samtalet, utan endast vid sändning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Vardagskommunikation med små krav på samverkan

En stor del av den vardagliga kommunikationen utgörs av rapportering från poliser, brandmän och ambulanspersonal till stationer och centraler om status (var man befinner sig, vad man gör o.d.). I dessa situationer räcker det att täckningen är tillräcklig för att kommunikationen ska fungera där personalen befinner sig.

Detta kan de nuvarande kommunikationssystemen hantera utan större begränsningar. I vissa fall kan täckningen vara begränsad, men eftersom det sällan rör sig om särskilt brådskande kommunikation utgör det inte något stort problem. Man kan antingen använda t.ex. mobiltelefon eller avvakta till dess att man åter har täckning.

Mer akut kommunikation

Kraven på kommunikationssystemen blir något större när en polispatrull, brandbil eller ambulans mottar ett larm och genomför sina rutinuppgifter. För polisens del kan det t.ex. röra sig om ordningsstörning eller trafiksituationer utan personskador. För räddningstjänsten kan det gälla begränsade eller misstänkta bränder och för ambulansen situationer med enstaka skadade eller sjuka. I sådana fall ställs större krav på kommunikationens säkerhet och tillförlitlighet. En kommunikationskanal mellan olycksplats e.d. och station eller central måste säkras eftersom rutinuppgiften i varje enskilt fall snabbt kan bli mer omfattande. Ofta är flera enheter från en och samma aktör dessutom involverade eftersom det till en början kan vara svårt att avgöra hur stora resurser som krävs. Om inte annat behöver ofta en backup finnas i beredskap.

Vid dessa situationer kan de nuvarande systemen ibland vara otillräckliga. Den enskilde polismannen, brandmannen eller ambulanssjukvårdaren kan befinna sig på en plats där täckningen inte är tillräcklig för en säker kommunikation. I vissa fall skulle insatsen kunna effektiviseras om det gick att sända stora mängder information till eller från olycksplatsen e.d.¹⁴ Även om ambulanser nu har allmän tillgång till s.k. Mobitex-utrustning är möjligheterna till sändning av stora mängder information begränsade i de nuvarande systemen. Sammantaget tyder emellertid det mesta på att de nuvarande systemen nästan alltid fungerar tillfredsställande i de här beskrivna situationerna.

För polisen innebär dock de nuvarande analoga kommunikationssystemen ett stort problem när det är fråga om att förhindra brottslighet. De analoga systemen är lätta att avlyssna och störa.

¹⁴ För ambulansen skulle det t.ex. kunna röra sig om att sända information om medicinsk status bl.a. EKG, för brandkåren t.ex. att ta del av ritningar över byggnader eller registerinformation om förekomst av brandfarliga ämnen och för polisen att göra registerslagningar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

Vardaglig kommunikation med krav på samverkan

Bristerna i de nuvarande kommunikationssystemen visar sig främst när en situation kräver samverkan mellan de olika aktörerna.

Kraven på kommunikation skärps redan när flera aktörer är involverade i lokala små händelser, t.ex.

- trafikolycka med personskada
- misshandelsfall
- brand som misstänks vara anlagd
- brand med personskada.

I dessa fall behöver de olika aktörerna kommunicera för att samordna sina insatser och för att förmedla information till varandra. Även om varje aktör i första hand ska ta hand om sin primära uppgift är samverkan ofta nödvändig. Det kan t.ex. handla om att snabbt upprätta avspärningar av vägar eller att avlägsna enskilda eller grupper av individer som stör övriga aktörer i sin tjänsteutövning. Med en väl fungerande radiokommunikation kan polisen få information om att sådana uppgifter behöver utföras direkt från ambulans- eller räddningstjänstpersonal utan att först ta sig fram till olycksplatsen.

Man bör inte heller bortse från att det ibland kan vara viktigt även för polisens möjligheter att klara upp eventuella brott att radiokommunikationen sker snabbt. Den som orsakat trafikolyckan, anlagt branden eller utfört misshandeln kan snabbare omhändertas och brottsutredningen därmed betydligt effektiviseras. Även i övrigt kan polisens arbete väsentligt förbättras om bevisning och vittnesuppgifter snabbt kan samlas in.

Samverkan mellan räddningstjänst och ambulans är vid nästan alla olyckor med personskador brådskande. Ofta kan behovet av den ena aktörens insatser uppmärksammas först när den andra finns på plats. Vid en trafikolycka kan den skadade kanske inte komma ut ur fordonet om inte räddningstjänsten hjälper till. I fallet med en brand kanske den skadade inte uppmärksammas förrän i samband med släckningsarbetet och kan kanske inte tas om hand utan hjälp av räddningstjänsten. Behovet av kommunikation mellan räddningstjänsten och ambulansen är i dessa fall självklart stort. Så länge som behovet av sådan kommunikation är relativt begränsat finns samverkanskanaler reserverade. Om skadeplatsen är liten kan dessutom kommunikationen ibland ske utan hjälp av radioutrustning. Sammantaget bedöms de nuvarande systemen i normalfallet fungera tillfredsställande i hittills beskrivna situationer.

Om situationen förändras

De största kraven på kommunikationssystemen uppstår dock *om* situationen förändras. Plötsligt kan en brandman finna skadade som behöver akuta vårdinsatser på plats, en ambulanssjukvårdare behöva hjälp att ta sig förbi en brand eller annat hinder för att nå en skadad eller en polisman skadas. Med dagens system kan de olika aktörerna i vissa fall inte alls kommunicera med varandra på sina respektive radioapparater, eller så kan kommunikation bara

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

ske på ett begränsat antal kanaler eller via en central eller ledningsplats. Detta leder till fördröjningar och risk för informationsförluster.

Samverkan över geografiska gränser

Ytterligare en situation som kräver samverkan är när polisens eller ambulansens verksamhet går över länsgränser eller när räddningstjänstens verksamhet sträcker sig över kommungränser, där kommunerna på de båda sidorna om gränsen inte har en formaliserad samverkan om räddningstjänsten.

De nuvarande systemen kan oftast klara av den typ av kommunikation som dessa insatser kräver. Ofta behöver emellertid kommunikationen mellan två aktörer på skadeplatsen gå via tredje part (SOS-alarm eller ledningsplats/central). Eller så behövs vissa justeringar av radioapparater eller så måste andra kommunikationsmedel användas, vanligtvis mobiltelefoner. Resultatet blir då att många av de funktioner som krävs för en effektiv kommunikation inte fungerar tillfredsställande.

Att ta kontakt via tredje part leder till viss fördröjning av informationen, och i värsta fall att en del av informationen inte når fram. Att justera radioapparater för att kommunicera på andra kanaler tar viss tid, kräver kännedom om vilka kanaler som ska användas och kan innebära att annan viktig information inte kan tas emot. Kommunikation via mobiltelefon kan normalt bara ske mellan två parter. Det kräver även kännedom om mottagarens mobiltelefonnummer, innebär längre uppkopplingstid och kan hindras av överbelastade nät och bristande täckning. Att de ordinarie radiokommunikationssystemen ibland kan fallera och att även andra kommunikationsmöjligheter kan misslyckas innebär alltid en osäkerhet för de inblandade.

Det största problemet med att de inblandade i en akut insats inte fullt ut kan kommunicera direkt är att framförhållningen försämras. Med tillförlitlig information om situationen på skadeplatsen, förmedlad direkt från den som först kommer till platsen, kan övriga aktörer förbereda sig under färden dit så att adekvat insats kan påbörjas snabbare vid ankomsten. I vissa fall kan information förmedlas som innebär att insatsen omdirigeras till annan plats, eller annan mer framkomlig väg till skadeplatsen. Även information som leder till att resursbehovet omvärderas kan behöva förmedlas.

Exceptionella händelser

På senare år har ett antal händelser inträffat som varit exceptionella och som också ställt särskilt stora krav på olika aktörers kommunikationsmöjligheter. Några av de mest uppmärksammade är oroligheterna vid EU-toppmötet och president Bushs besök i Göteborg i juni 2001, förlisningen av Estonia i september 1994, polismorden i Malmö i maj 1999 och diskoteksbranden i Göteborg i oktober 1998.

Dessa stora händelser är de medialt mest uppmärksammade, men är inte de enda exemplen på när polisens, räddningstjänstens, ambulansens och andra aktörers radiokommunikationssystem sätts på mycket svåra prov. Denna typ av händelser ställer mycket höga krav på kommunikationssäkerhet – inform-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

ation måste alltid kunna spridas snabbt till rätt mottagare – och bristande kommunikation kan få mycket allvarliga följder.

Dålig kommunikation förvärrade situationen

I de ovan redovisade exemplen på stora händelser har kommunikationen inte fungerat tillfredsställande. Det har i olika sammanhang¹⁵ framförts att bristerna i radiokommunikationen mellan de inblandade aktörerna förvärrat konsekvenserna av händelserna. Det går naturligtvis inte med säkerhet att avgöra hur de inträffade händelserna hade utvecklats om ett bättre radiokommunikationssystem funnits tillgängligt. Tillgänglig information visar dock att polisens arbete vid t.ex. EU-kommenderingen i Göteborg och räddningstjänstens och ambulansens arbete vid t.ex. diskoteksbranden i Göteborg påverkades negativt av hur kommunikationen fungerade.

I fallet med polisens arbete vid EU-kommenderingen var radiokommunikationen mycket dålig. Det var framför allt störningen av radiotrafiken och möjligheten till avlyssning som orsakade problem. Vid branden i Göteborg upprätthölls kontakten mellan skadeplatsen och räddningscentralen tillfredsställande, men för detta krävdes att mobiltelefon användes. I flera fall har bristande kommunikation försvårat arbetet, bl.a. försenades en större förstärkning av resurserna med drygt 20 minuter på grund av att räddningscentralen inte uppfattade en begäran från skadeplatsen. Skälet antas ha varit en överbelastning av centralen.

Sammantaget innebär de nuvarande systemens säkerhets- och kapacitetsbegränsningar att de inte fungerar tillräckligt bra vid extraordinära händelser. Bristande kommunikationsmöjligheter vid sådana situationer kan få mycket allvarliga konsekvenser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

¹⁵ Källor: Rapporteringen om dessa händelser har varit omfattande i medierna. Ett stort antal rapporter har också producerats som beskriver omständigheter vid dessa händelser, t.ex. Polisförbundets rapport *Kaos*, Rikspolisstyrelsens utvärdering av EU-kommenderingen i Göteborg och Polismyndigheten i Västra Götalands utvärdering av EU 2001-kommenderingen om Göteborgshändelserna, KAMEDO-rapport nr 68 om Estoniakatastrofen samt KAMEDO-rapport nr 75 om Brandkatastrofen i Göteborg (de båda sistnämnda utgivna av Socialstyrelsen).

5 Ny teknik nya möjligheter

5.1 Systemens brister kan till stor del avhjälpas

Som redovisats ovan har de nuvarande kommunikationssystemen vissa brister. Metoden för att avhjälpa dessa brister är inte i första hand en fråga om teknik, även om olika tekniska val kan påverka kostnaderna. För bättre täckning behövs fler, eller bättre placerade, basstationer. För att kunna kommunicera över stora geografiska områden behövs dels ett gemensamt nät¹⁶ som täcker hela landet, dels att alla aktörer har radioterminaler som bygger på teknik som kan kommunicera med andra och dels att tekniken gör det möjligt och hanterbart att sprida rätt information till rätt mottagare.

5.2 Om skillnaden mellan analog och digital radio

De radiosystem som polisen, räddningstjänsten, ambulansen m.fl. i dag använder är alla uppbyggda på gammal teknik. Det innebär dels bristande funktionalitet, dels ineffektiv frekvensanvändning.

Förenklat innebär radiokommunikation att den information som ska överföras lagras på radiovågor av en viss frekvens, s.k. bärvågor. Den tekniska skillnaden mellan analoga och digitala radioöverföringar är i grunden att de analoga i princip sänder informationen, t.ex. tal, i oförändrad form lagrad på bärvågen, medan den digitala överföringen görs av ”ettor och nollor”. Omformningen av signalen till digital form gör att sändare och mottagare behöver vara tekniskt sett mer komplicerade men medför också en rad fördelar. För det första ökar säkerheten genom att den sända signalen är ”okomplicerad”, och därmed lätt för en mottagare att tyda även om mottagningsförhållandena inte är de bästa. För det andra är det lättare att utnyttja de frekvenser som finns tillgängliga på ett effektivt sätt. Den okomplicerade signalen kan på olika sätt delas upp så att den kan sändas utan att ta en hel frekvenskanal i anspråk eller genom att leta upp en frekvens som är ledig.¹⁷ För det tredje är digitala överföringar betydligt svårare för obehöriga att avlyssna, dels för att de kräver mer avancerad utrustning för att över huvud taget fånga signalen, dels för att de mycket lätt kan krypteras.

5.3 Skifte av teknik, inte bara byte av system

De nuvarande kommunikationssystemen bygger nästan uteslutande på samma teknik och kommunikationen sker i huvudsak inom samma frekvensområden. Trots att kapacitetsbrister innebär vissa begränsningar medför den

¹⁶ Nätet i radiokommunikationssystemet utgörs av basstationer som kan föra vidare de radiosignaler som sänds från enskilda terminaler och som sinsemellan är sammanbundna.

¹⁷ En uppdelning av signalen mellan olika frekvenser och/eller genom att utnyttja endast delar av en frekvenskanal är i och för sig också möjlig vid analog överföring men kräver då att radioutrustningen (sändare, mottagare, basstationer, växlar m.m.) görs mer tekniskt avancerade.

gemensamma tekniken att kommunikation mellan skilda system är möjlig i de flesta fall. Om någon skulle byta till digital teknik skulle möjligheterna att kommunicera direkt mellan enskilda aktörer helt upphöra. Om skiftet från analog till digital teknik inte sker samlat, dvs. till ett gemensamt kommunikationssystem, skulle därmed samverkansmöjligheterna allvarligt försämrats.

5.4 Tetra

Redan inledningsvis kan konstateras att granskningen av hanteringen av ett gemensamt radiokommunikationssystem inte är en teknisk granskning. Frågan är således inte om ett system byggt på Tetrastandard är att föredra framför något annat alternativ. Emellertid är en grundläggande fråga i sammanhanget om det över huvud taget finns någon teknik för att hantera problemet. Så till vida är det viktigt att konstatera att det finns en stor enighet om att ett Tetrasystem i allt väsentligt klarar de tekniska krav som ställs.

Det är vidare värt att notera att arbetet med framtagandet av Tetrastandarden påbörjades med anledning av att det inte fanns någon annan öppen standard som klarade de högt ställda krav som aktörerna inom skydds- och säkerhetsområdet hade. Att utredningar om jämförelser mellan andra standarder eller system och Tetra kommer fram till slutsatsen att Tetra är bäst anpassat till kraven är därmed inte förvånande.

5.5 Modern mobiltelefoni

Enigheten är stor, men inte total¹⁸, om att polisens, räddningstjänstens, ambulansens och andra skydds- och säkerhetsaktörers radiokommunikation inte kan hanteras enbart med hjälp av de redan uppbyggda eller snart uppbyggda mobiltelefonnäten. Det ingår inte i denna granskning att bedöma vilken teknik som bäst lämpar sig för att klara dessa aktörers behov. Det är emellertid väsentligt att veta om det redan eller inom en snar framtid finns ett fullt utbyggt system som kan hantera behoven.

För det första kan man konstatera att de nu utbyggda mobiltelefonnäten kombinerade med de nu tillgängliga terminalerna (mobiltelefonerna) inte kan hantera behoven. För det andra kan man konstatera att det inte inom någon nära framtid kommer att finnas sådana nät och terminaler tillgängliga som följd av en naturlig utveckling på mobiltelefonmarknaden. Om mobiltelefonnätens operatörer kan förmås att bygga sådana nät och ta fram sådana terminaler är därmed en kostnadsfråga i samma grad som en utbyggnad av ett nät byggt på annan teknik.¹⁹

¹⁸ Det har då och då främst i medierna men även i andra sammanhang framförts att det finns möjligheter att få alla de funktioner som Tetra kan erbjuda även inom ramen för ett mobiltelefonnät.

¹⁹ För att få den senaste, men troligen inte sista, bedömningen i denna fråga hänvisas till rapporten *Funktionell och finansiell analys av alternativa tekniker för gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet*, framtagen av AB Stelacon på uppdrag av Näringsdepartementet, som i september 2002 överlämnades till Utredningen gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

6 De främsta skälen till ett nytt gemensamt kommunikationssystem

6.1 Funktionella skäl

I föregående kapitel har redovisats vilka brister de nuvarande radiosystemen har, till viss del beroende på kapacitetsbrister, t.ex. i möjligheten att kommunicera mellan många aktörer och oberoende av geografiska gränser, och till viss del beroende på risker för störning och, främst för polisen, avlyssning av radiokommunikationen. Det har också redovisats hur ett nytt gemensamt system skulle kunna avhjälpa dessa brister. De funktionella skälen för ett gemensamt kommunikationssystem kan sammanfattas i följande punkter:

- **Kommunikationssäkerhet**

Kraven på säker kommunikation är hög i en verksamhet med stor betydelse för befolkningens skydd och säkerhet. Ett nytt system kan byggas ut så att täckningen möjliggör kommunikation även på platser som i dag saknar täckning. Med digital teknik kan vidare problemen med avlyssning och störning betydligt minskas.

- **Kommunikation av data**

I många situationer skulle de inblandade aktörernas verksamhet kunna effektiviseras om de direkt till en skadeplats e.d. skulle kunna få tillgång till information som inte kan förmedlas via talkommunikation. Det kan t.ex. för polisens del röra sig om utdrag ur register, för ambulansen om medicinska data om den som drabbats av en olycka och för räddningstjänsten om information om var brandfarliga ämnen finns lokaliserade eller om ritningar över brandhärjade byggnader. På motsvarande sätt skulle arbetet kunna göras effektivare om information i annan form än tal skulle kunna förmedlas från skadeplatsen till t.ex. sjukhus, polisstation eller räddningscentral för att användas bl.a. för att bedöma behovet av fortsatta insatser.

- **Samverkansbehovet**

Behovet av samverkan mellan aktörer från olika sektorer och från olika organisatoriska delar av samma sektor är stort och ofta förekommande. De olika aktörerna behöver kommunicera med tal för att kunna samordna insatser, men kanske också överföra bilder eller data för att ge en mer utförlig information som andra aktörer kan behöva för att effektivt kunna utföra sina uppgifter. Ett gemensamt digitalt system skulle göra det enklare att upprätta samband för samverkan.

- **God frekvensekonomi**

I moderna kommunikationssystem kan kommunikationskanaler separeras från varandra utan att olika verksamheter på förhand tilldelas vissa givna frekvenser. Eftersom enskilda aktörers interna kommunikation varierar över

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga

såväl tid som rum kan sannolikt ett begränsat frekvensområde utnyttjas mer effektivt än separata frekvensutrymmen som måste vara dimensionerade för den enskilda aktörens maximala behov.

6.2 Ekonomiska skäl

Ett system för många är billigare för varje användare än ett system för få. Samma master, basstationer och övriga delar av infrastrukturen delas av fler användare, och enskilda användare behöver inte ha tillgång till flera olika terminaler för att kunna kommunicera med andra. Ett system med större volym innebär också att operatörer, om dessa är privata och vinstdrivande, och säljare av terminaler behöver ha mindre marginaler per användare för att uppnå lönsamhet. Även viljan att göra investeringar i utveckling av systemet torde öka om det har en större volym.

6.3 Internationella skäl

De internationella skälen till ett nytt gemensamt kommunikationssystem är måhända mest ett argument för Tetra. Emellertid får det antas att oavsett om det gemensamma systemet bygger på Tetrastandard eller annan teknik bör det vara lättare att åstadkomma kommunikationsmöjligheter mellan utländska kommunikationssystem och *ett* svenskt system, än med flera. Sverige är en av femton s.k. operativa medlemmar i Schengensamarbetet. Inom ramen för samarbetet ska man arbeta för att upprätta direkta förbindelser bl.a. via radiokommunikation, i synnerhet i gränsområden, för att underlätta polis- och tullsamarbete. För att detta ska uppnås ska man t.ex. samordna inköpen av kommunikationssystem för att uppnå standardiserade och kompatibla lösningar.²⁰ Danmark, Norge och Finland är tre av de övriga operativa medlemmarna. Genom samordning mellan länder kan såväl ekonomiska som funktionella fördelar vinnas. Ytterligare ett skäl till att svenska skydds- och säkerhetsaktörer bör ha tillgång till och erfarenhet av att använda Tetraterminaler är att det skulle underlätta arbetet vid internationella hjälpinsatser vid t.ex. större händelser och katastrofer.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

²⁰ Artikel 44 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

7 Utredningar

7.1 Ärendet väcks

Frågan om ett nytt gemensamt mobilt digitalt radiokommunikationssystem för aktörerna inom skydds- och säkerhetsområdet uppmärksammades för första gången politiskt i januari 1994 när en motion lämnades till riksdagen. Riksdagen avstyrkte motionärens förslag om att ålägga berörda myndigheter att snarast inleda ett samarbete i ärendet. Myndigheterna förutsattes själva ta till vara de möjligheter som ett sådant arbete skulle kunna leda till.

I samband med riksdagens behandling inledde också Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen och Överstyrelsen för civil beredskap ett samarbete i Kommittén för radiosamordning (Komrad). År 1995 hemställde man om regeringens uppdrag att ta fram ett underlag för upphandling av ett rikstäckande Tetrånät.

Regeringen, som tyckte att frågan om en upphandling var för tidigt väckt, gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta en kravspecifikation, efter hörande av de andra myndigheterna i Komrad. Rikspolisstyrelsen lämnade i december 1996 rapporten *RAPS (Radiokommunikation för public safety)* där man pekade på att Tetrastandarden borde väljas, att ekonomiska och operativa skäl talade för ett gemensamt system samt att tiden började bli knapp.

7.2 Utredningen om ett gemensamt radiosystem (UGR)

Regeringen beslutade i juni 1997 att tillsätta en utredning för att klargöra förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem, Utredningen om ett gemensamt radiosystem (UGR). Utredningen skulle klargöra de ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett gemensamt radiosystem för polisen, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården m.fl. Den skulle också lämna förslag på teknisk lösning samt ägar- och finansieringsformer. En utförlig kravspecifikation skulle också tas fram. Som särskild utredare förordnades dåvarande landshövdingen Jan Rydh.

Utredningen lämnade i sitt betänkande *Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation* (SOU 1998:143) i december 1998 följande förslag:

- Ett gemensamt landstäckande radiosystem baserat på Tetrastandarden bör upphandlas. Regeringen bör, i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och berörda statliga myndigheter omgående tillsätta en upphandlingsorganisation. Till upphandlingsorganisationen bör också samhällsviktiga privata företag och organisationer bjudas in.
- Upphandlingen bör göras i form av en tjänsteupphandling baserad på den preliminära kravspecifikation som utredningen tagit fram.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

- Regeringen bör ta initiativ till ett närmare samarbete med Norge, Danmark, Finland samt övriga länder runt Östersjön i dessa frågor.

Betänkandet innehöll en grov uppskattning av kostnaderna för ett nytt system. Kostnaderna för kommunikation i de befintliga systemen kunde inte uppskattas mer än för räddningstjänsten i ett par kommuner. Något alternativ till huvudförslaget presenterades inte. Man påpekade att behoven av nya nät var sådana att flertalet användare i alla fall skulle tvingas byta ut sina system inom kort. Om ett gemensamt system inte byggdes skulle den splittrade situationen med flera olika nät kvarstå. Dessutom skulle samverkansmöjligheterna mellan olika aktörer försämrats ytterligare och den totala kostnaden bli avsevärt högre än vid en gemensam upphandling.

Betänkandet gick i januari 1999 ut på remiss. Remissvaren blev sammanställda först drygt ett år senare. Av sammanställningen framgick att remissinstanserna övervägande var mycket positiva till förslagen. Några avvikande meningar fanns dock. Ericsson AB ansåg att Tetra av kostnadsskäl endast borde byggas ut selektivt i vissa delar av landet. IT-kommissionen avstyrkte utredningens förslag, med hänvisning till att kostnadsberäkningarna inte var övertygande och att man inte tagit hänsyn till andra alternativ. I stället för ett Tetranät kunde de befintliga systemen moderniseras, ansåg kommissionen.

I ett pressmeddelande i samband med överlämnandet av betänkandet framförde statsrådet Björn Rosengren: ”Det är värdefullt att vi nu äntligen fått ett samlat förslag i en fråga som diskuterats så länge. Det är nödvändigt att Sverige får ett samordnat system.”

7.3 Statskontorets upphandlingsuppdrag

Regeringen gav i augusti 2000 Statskontoret i uppdrag att utarbeta ett förfrågningsunderlag och förslag till ramavtal att användas vid upphandling samt även att genomföra upphandlingen av ett radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard eller likvärdigt system. Möjligheterna till kunskapsutbyte och samordning med de nordiska länderna skulle undersökas.

I ett första steg innebar uppdraget att Statskontoret skulle utreda vilka statliga myndigheter och andra samhällsviktiga organisationer som var intresserade av att använda systemet.²¹

I ett andra steg skulle Statskontoret samråda med de identifierade användarna för att klargöra kraven på systemet ”i syfte att säkerställa ett effektivt utnyttjande i hela landet”.

Uppdragets tredje steg avsåg att beräkna kostnaderna för såväl radiokommunikationssystemet som kostnaderna för att upphandla det. Även kostnads-

²¹ I direktiven (bilaga till regeringsbeslut nr II 2 vid regeringsammansammanträde den 17 augusti 2000) till Statskontoret är denna första fas formulerad som att ”Statskontoret skall utreda vilka statligt finansierade myndigheter och övriga samhällsviktiga organisationer som har uppgifter under höjd beredskap och under svåra påfrestningar i fred, såsom kommuner och landsting, som vill använda systemet” (vår kursivering). I förhållande till UGR:s förslag skulle en ordagrann tolkning av denna skrivning innebära en klar begränsning av användarkretsen. En sådan tolkning har dock inte Statskontoret gjort.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

effekterna av att vissa aktörer väljer att inte använda det nya systemet skulle vägas in. Statskontoret skulle också lämna förslag till hur kostnaderna skulle fördelas mellan användarna.

Slutligen skulle Statskontoret enligt uppdraget i ett fjärde steg utarbeta ett förfrågningsunderlag och genomföra upphandlingen.

Arbetet inom Statskontoret leddes av en styrgrupp, i inledningsfasen bestående av ansvariga personer inom Statskontoret, senare kompletterad med ansvarig från Rikspolisstyrelsen. I inledningsfasen var också två personer från Post- och telestyrelsen involverade i projektet. Statskontorets generaldirektör ledde under projektets gång en grupp med representanter på högsta ledningsnivå för berörda myndigheter och organisationer. Knutna till projektet fanns också en referensgrupp bestående av representanter för potentiella användare samt arbetsgrupper med representanter för de närmast berörda organisationerna.

Statskontoret skulle slutrapportera sitt uppdrag senast den 1 februari 2002. Statskontoret planerade att skicka kravspecifikationen på remiss den 1 maj 2001, att sända ut anbudsfordran den 15 augusti 2001 och att ha mottagit offerter den 1 oktober 2001. En delrapportering av kostnadsberäkningarna skulle ske innan en upphandling påbörjades. Enligt överenskommelse med Näringsdepartementet skulle denna avrapportering ske senast den 31 mars 2001. Statskontoret avlämnade två delrapporter, den ena om omfattning, inriktning och finansiering av radionätet och den andra om radionätets drifts- och investeringskostnader.

7.3.1 Omfattning, inriktning och finansiering

I rapporten om radionätets omfattning m.m. konstaterade Statskontoret att det inte gick att bedöma de tänkbara användarnas betalningsvilja och inte heller att få några klara avsiktsförklaringar om användningen av ett nytt system från dem. Statskontoret bedömde även att det inte skulle gå att få till stånd något avtal med någon kommersiell operatör om anläggning och drift av nätet med mindre än att operatören fick en garanti om minsta trafikvolym eller statliga villkorslån. Dessutom ansåg man att det kunde vara nödvändigt med statliga bidrag för att åstadkomma tillräcklig anslutning i glesbygdsområden.

Upphandlingen borde enligt Statskontorets mening göras som en tjänsteupphandling, och ett helägt statligt bolag borde bildas för att utgöra beställarorganisation och motpart till den operatör som vunnit anbudet. Man konstaterade också att Post- och telestyrelsen i en rättsutredning dragit slutsatsen att inbjudningsförfarande enligt telelagen eller lagen om radiokommunikation skulle krävas.

Utifrån dessa slutsatser konstaterade Statskontoret att man inte kunde fullfölja sitt uppdrag inom ramen för de dittills gällande direktiven. För att kunna gå vidare krävdes enligt Statskontoret ställningstaganden och bemyndiganden på tre punkter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

- Statskontoret behövde bemyndigande att garantera en viss minsta trafikvolym, erbjuda villkorslån eller båda.
- Den fortsatta hanteringen av tillståndsförfarandet enligt telelagen och lagen om radiokommunikation behövde klaras ut.
- Statskontoret behövde bemyndigande att förbereda bildandet av ett aktiebolag som skulle vara beställarorganisation och motpart till operatören.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

På dessa punkter behövde Statskontoret besked senast den 31 maj 2001 för att tidplanen skulle hålla.

7.3.2 Drifts- och investeringskostnader

I rapporten om radionätets kostnader redovisade Statskontoret beräkningar på kostnaderna för ett system utbyggt enligt tre olika alternativ.

Det första alternativet innebär ett enklare tjänsteinnehåll för användare med mycket rutintrafik som i huvudsak befinner sig i tätorter, utmed vägar och i de befolkade delarna av landet.²² I det andra alternativet skulle systemet klara mer av nöd- och katastrofsituationer och täckning skulle finnas även i mindre befolkade trakter.²³ Slutligen motsvarade det tredje alternativet²⁴ enligt Statskontoret den högsta kravnivån som kan tänkas i ett Tetranät med större täckning och säkerhet än de andra alternativen. Kostnaderna för investeringar i nätet och årliga driftskostnader enligt beräkningarna för de olika alternativen framgår av följande tablå.

²² Enligt alternativet skulle täckning finnas utomhus för bärbar terminal i tätorter med mer än 10 000 invånare samt i vissa tunnlar, tunnelbanestationer, köpcentrum o.d. För fordonsmonterade terminaler skulle täckning finnas i Götaland, Svealand, Norrlands kustland och längs de viktigaste vägarna. Nätet skulle ha begränsad säkerhet, t.ex. 12 timmars avbrottsfri kraft vid basstationerna och inget EMP-skydd (skydd mot elektromagnetiska pulser som bl.a. kan genereras av kärnvapen och som leder till att elektronisk utrustning slås ut).

²³ Enligt det andra alternativet skulle täckningen utöver vad som gällde i det första även finnas för fordonsmonterade terminaler i kraftledningsgator i Norrlands inland (även viktigare leder i fjällen) och för bärbara terminaler i alla tätorter med mer än 2 000 invånare samt fullständig inomhustäckning i alla tätorter med mer än 100 000 invånare (samt i vissa tunnlar, köpcentrum o.d.). Säkerheten skulle vara något högre än i alternativ 1, bl.a. 24 timmars avbrottsfri kraft vid basstationerna men inget EMP-skydd.

²⁴ I detta alternativ skulle täckningen vara i princip fullständig för fordonsmonterade terminaler och för bärbara terminaler i alla tätorter med mer än 200 invånare. Inomhustäckningen skulle vara fullständig i alla tätorter med mer än 50 000 invånare (samt i vissa tunnlar, köpcentrum o.d.). Nätet skulle också inkludera viss lufttäckning mellan helikoptrar och enheter på marken samt radiotäckning för fartyg på svenskt territorialvatten. Säkerheten i nätet skulle vara högre med bl.a. 48 timmars garanterad avbrottsfri kraft vid basstationerna och EMP-skydd.

Investeringskostnader och årliga driftskostnader för ett Tetranät utbyggt enligt tre olika alternativ (miljoner kronor)

| Alternativ | Investeringskostnader | Årliga driftskostnader |
|--|-----------------------|------------------------|
| 1. Enklare tjänsteinnehåll | 2 153 till 2 564 | 225 |
| 2. Nöd- och katastrof, mindre täckning | 3 112 till 3 260 | 300 |
| 3. Högsta kravnivå | 6 400 till 6 586 | 450 |

Framför allt investeringskostnaderna skulle enligt beräkningarna variera beroende på antalet användare. I de redovisade kostnaderna ingick endast kostnader för nätet (infrastrukturen) och inte för terminaler och sambandscentraler. I uppdraget ingick också att redovisa kostnaderna för upphandlingen av kommunikationssystemet, samt för förvaltningen. På grund av osäkerheten kring upphandlingsform, finansiering och ägande ansåg sig Statskontoret emellertid inte kunna beräkna dessa kostnader.

Statskontoret konstaterade i rapporten att det fanns stor osäkerhet i beräkningarna, bl.a. på grund av att preciseringar saknades av hur nätet skulle användas, finansieras och ägas. I den riskanalys som presenterades i rapporten uppskattade man att de redovisade kostnaderna för investeringar i värsta fall skulle kunna bli 30 % högre och de årliga driftskostnaderna 15 % högre.

Finansiering av nätet

I rapporten presenterade Statskontoret ett antal modeller för hur finansieringen av nätet skulle kunna göras. Dessa är kortfattat:

- Anslagsfinansiering genom direkta anslag.
- Garantifinansiering. Garantirisken beräknas och belastar statsbudgeten.
- Lånefinansiering. Lån upptas hos Riksgäldskontoret eller på den privata kreditmarknaden. Ränta och amorteringar minskat med investeringens avkastning belastar anslag.
- Intressent- eller medfinansiering. Blivande användare bidrar via ordinarie anslag eller liknande till viss del av investeringen.
- Privatfinansiering. Privata företag står för hela investeringskostnaden.
- Finansiering genom partnerskap (PPP=Public Private Partnership). Riskerna och finansieringen fördelas mellan den offentliga och den privata sektorn.

Statskontoret tog inte ställning till vilken metod som var mest lämplig, men framhöll att en rent privat finansiering inte var trolig i ett Tetranät. I rapporten redovisade Statskontoret översiktligt några modeller för hur kostnaderna skulle kunna fördelas mellan användarna. Några beräkningar av kostnaderna

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

för olika användare kunde emellertid inte göras med det kunskapsunderlag man hade.

7.3.3 Statskontorets plan senareläggs

De kompletterande ställningstaganden från regeringen som Statskontoret begärde inkom inte till den 31 maj 2001. På grund av detta reviderades tidplanen. I den reviderade tidplanen hade de ovan redovisade tidpunkterna för utskick av kravspecifikation på remiss, anbudsinfordran m.m. förskjutits ca 6 månader framåt i tiden. Den nya tidplanen krävde att Rikspolisstyrelsen preciserade kravspecifikationen inom för polisen viktiga områden. Statskontoret och Rikspolisstyrelsen var i det läget överens om att ytterligare förskjutningar av tidplanen skulle innebära att ett nytt kommunikationssystem inte kunde etableras i storstäderna före utgången av 2003. Den 15 juni 2001 skrev Statskontoret och Rikspolisstyrelsen till regeringen att om besked, på de punkter som efterfrågats, inte förelåg senast den 1 september 2001 skulle Rikspolisstyrelsen tvingas påbörja en egen upphandling för polisens behov i storstäderna.

7.3.4 Kompletterande underlag från Statskontoret till Näringsdepartementet

I början av juli 2001 överlämnade Statskontoret i en rapport vissa kompletterande uppgifter till Näringsdepartementet kring systemets kostnader. Underlaget för rapporten var i hög grad detsamma som för den tidigare lämnade rapporten om systemets kostnader. Beräkningarna utgick emellertid från bedömningar av vad den kravspecifikation som arbetats fram t.o.m. juni 2001 innebar.

Enligt rapporten skulle investeringskostnaden i huvudscenariot uppgå till 5 108 miljoner kronor. Kostnaden kunde dock bli drygt 700 miljoner kronor lägre eller knappt 1 400 miljoner kronor högre om andra kostnadsantaganden gjordes. De årliga drifts- och underhållskostnaderna för infrastrukturen skulle enligt de nya beräkningarna bli något högre än vad som tidigare beräknats.

7.3.5 Statskontoret föreslår begränsad upphandling

I mitten av augusti 2001 tog Statskontoret upp en diskussion med Regeringskansliet om ett alternativ till en upphandling av ett landstäckande nät, eftersom man inte erhållit besked enligt önskemål i de två delrapporterna från våren 2001. I syfte att tillgodose polisens behov i storstadslänen i tid skulle en upphandling göras där en operatör erbjöds att i ett första steg bygga ett nät i storstadslänen och ges en option på att successivt bygga ut i övriga landet, när finansieringen av detta hade ordnats. Investeringskostnaden i det första steget skulle vara cirka en femtedel av motsvarande kostnad för hela landet och den årliga kostnaden cirka en tiondel. Även ett sådant alternativ skulle emellertid kräva besked från regeringen på i princip samma sätt som vid en upphandling för hela landet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

7.3.6 Statskontoret befrias från uppdraget

Den 21 september 2001 skrev Statskontorets generaldirektör till regeringen och hemställde om att man skulle befrias från regeringens uppdrag. Motiven var att man inte erhållit begärda besked samt att man erfarit att Justitiedepartementet gett Rikspolisstyrelsen klartecken att påbörja en egen upphandling och att de därmed inte längre hade resurser att delta i Statskontorets arbete.

Den 8 november 2001 beslutade regeringen att uppdraget skulle avbrytas på grund av att det då saknades förutsättningar för finansiering av ett fullt utbyggt gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem.

Den 31 december 2001 avslutade Statskontoret sitt projekt genom att överlämna sin slutrapport till den förhandlingsman som regeringen den 8 november samma år beslutat tillsätta.

Statskontorets projekt kostade sammanlagt ca 6,5 miljoner kronor.

7.4 Regeringen utser en förhandlare

Regeringen beslutade den 8 november 2001 att utse en förhandlingsman med uppgift att föra en dialog med tänkbara användare av ett radiokommunikationssystem om hur, när och till vilken kostnad de är beredda att ansluta sig till systemet. Förhandlaren skulle lämna förslag till utbyggnadsordning och takt för införande av systemet. Förhandlaren skulle också presentera olika modeller för finansiering av systemet samt användarnas önskemål om upphandlings- och förvaltningsorganisation av systemet. Uppdraget skulle vara slutfört senast den 1 april 2002.

Förhandlarens rapport

Den 27 mars 2002 avlämnade förhandlaren, Berit Rollén, rapporten *Ett nät för trygghet*. I rapporten konstaterades att diskussionen om ett rikstäckande radiokommunikationsnät pågått under större delen av 1990-talet och att den utdragna processen gjort att skepsis präglar de flesta potentiella användare liksom tänkbara operatörer och tillverkare, ”man tvivlar på att ett nät någonsin kommer till stånd”. Om ett gemensamt rikstäckande nät skulle kunna bli verklighet ansåg förhandlaren att regeringen tydligt måste markera sin politiska vilja och förklara sig stå beredd som ekonomisk garant.

Förslagen i korthet

Förhandlaren föreslog i korthet följande:

- Regeringen skulle tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet göra ett uttalande om önskvärheten av ett nät. Uttalandet skulle klargöra att regeringen och de båda förbunden var överens om att det var starkt önskvärt att skapa ett gemensamt rikstäckande system för radiokommunikation som stegvis skulle byggas ut i hela landet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

- Regeringen skulle uppdraga åt Rikspolisstyrelsen att förbereda upphandling i Skåne för ett rikstäckande nät och att samverka skulle ske med andra intresserade användare inför utformandet av upphandlingsunderlaget. Uppdraget skulle lämnas under våren 2002.
- Regeringen skulle under våren besluta om en kommitté som skulle överta polisens ansvar. Kommittén som föreslogs benämnas Koradelegationen skulle finnas på plats i början av hösten. Delegationen skulle representera de kommande stora användarna och finansierarna – polisen, räddningstjänsten, sjukvården, kraftbolagen och bevakningsföretagen – och vara beredd att under hösten skriva avtal med nätoperatör och övriga inblandade aktörer.
- Regeringen skulle fatta beslut om direktfinansiering eller lånefinansiering av basnätet. Förhandlaren förslår innebar att staten går samman med andra aktörer som är intresserade av nätet och delar kostnaden för att bygga och driva nätet. Investeringskostnaden uppskattades till 2,5 miljarder kronor för den första etappen²⁵, en kostnad som förhandlaren ansåg att staten måste ta ansvar för att finansiera.
- Regeringen skulle ge direktiv till myndigheter att vid byte av trygghetssystem övergå till det gemensamma nätet samt att statliga bidrag till säkerhetssystem i kommuner och landsting fortsättningsvis skulle gälla anslutning till det nya nätet.

I ett pressmeddelande från Näringsdepartementet med anledning av överlämnandet av förhandlaren rapport framförde statsrådet Mona Sahlin: ”Jag anser att Berit Rollén har lämnat konstruktiva förslag. Regeringen står fast vid att ett bra kommunikationssystem skall finnas tillgängligt för samhällsviktiga användare. Beredningen av de lämnade förslagen *kommer nu att ske skyndsamt*. (vår kursivering) Det är naturligtvis nödvändigt att finansieringsfrågan av ett gemensamt radiokommunikationssystem löses på ett ansvarsfullt sätt”.

7.5 Regeringen tillsätter RAKEL

Den 10 juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att presentera ett underlag till regeringsbeslut om att genomföra en upphandling och sedan, efter beslut av regeringen, att genomföra upphandlingen av ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet. Till särskild utredare förordnades den 2 september 2002 finansutskottets dåvarande ordförande Jan Bergqvist. Utredningen går under benämningen RAKEL (Radiokommunikation för effektiv ledning).

Av utredningens direktiv (dir. 2002:78) framgår att uppdraget i ett första steg innebär att:

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga

²⁵ Ett nät som täcker Syd- och Mellansverige samt Norrlandskusten.

- göra en genomgång av de ekonomiska och funktionella konsekvenserna av alternativa kravnivåer
- klarlägga kostnader och former för fördelning av dessa mellan användare samt bedöma hur stor del av investeringen som bör finansieras gemensamt
- föreslå metoder för att påverka anslutningen av offentliga användare
- i dialog med blivande användare så långt som möjligt utarbeta ett upphandlingsunderlag med deras kravspecifikationer och villkor
- föreslå hur eventuella konflikter mellan reglerna för frekvenstillstånd och för offentlig upphandling ska lösas.

Utredaren skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisa detta steg senast den 31 oktober 2002, men har fått tidpunkten för redovisning förskjuten till den 31 januari 2003.

Om regeringen därefter bedömer att det finns tillräckliga förutsättningar ska utredaren i ett nästa steg:

- utforma upphandlingen så att anbud med skilda tekniska och operativa lösningar möjliggörs
- genomföra upphandlingen av ett avtal med systemleverantör och nätoperatör, som tillhandahåller grundläggande infrastruktur och infrastruktur tjänst som kan användas av utredare och användare
- göra en plan för ett nationellt nät.

Utredarens arbete ska avslutas senast den 30 november 2003. Om polisens behov av radiokommunikation i storstadsområdena inte kan lösas med hjälp av utredarens förslag har denne möjlighet att lämna förslag till övergångslösning för dem. Utredaren ska även lämna förslag på hur organiseringen av den fortsatta förvaltningen och utvecklingen av de gemensamma delarna av systemet ska se ut. Förslagen i den delen ska lämnas senast den 1 mars 2003.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

8 Regeringskansliets hantering av ärendet

8.1 Berörda departement

Ärendet om ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem berör många olika områden inom Regeringskansliet. Beredningsansvaret låg vid beslutet om denna granskning, sommaren 2002, på *Näringsdepartementet* inom statsrådet Mona Sahlins ansvarsområde. Före bildandet av det nya Näringsdepartementet efter riksdagsvalet 1998 låg handläggningen på det dåvarande Kommunikationsdepartementet. Näringsdepartementet har vid sidan av beredningsansvaret för detta ärende också ansvaret för energiförsörjningsfrågor och förvaltningen av statens ägande i företag, bl.a. SOS Alarm AB.

Försvarsdepartementet har ett stort intresse i ärendet främst genom sitt ansvar för räddningstjänstfrågor, men också för att försvaret, såväl det militära som det civila, kan vara potentiella användare av ett nytt radiokommunikationssystem.

Justitiedepartementet har också ett stort intresse i ärendet framför allt genom sitt ansvar för polisen och internationellt polissamarbete.

Även *Socialdepartementet* har intressen i ärendet som ansvarigt för hälso- och sjukvårdsfrågor. Eftersom ärendet har en tydlig ekonomisk dimension är även *Finansdepartementet* en tydlig intressent dels avseende den statliga delen av finansieringen, dels genom sitt ansvar för frågor som påverkar den kommunala ekonomin. Finansdepartementet har också ansvaret för tullen som är en potentiell användare av systemet.

Inom Regeringskansliet finns särskilda rutiner för hantering av frågor som rör flera departements och statsråds ansvarsområden, s.k. gemensam beredning. Ärendet om ett nytt radiokommunikationssystem har varit föremål för gemensam beredning.

8.2 Mycket av hanteringen har skett utanför Regeringskansliet

Som framgår av föregående kapitel har ärendet under större delen av den tid det varit aktuellt hanterats av olika utredningar och myndigheter. Samarbetet i Komrad resulterade i att regeringen tillsatte UGR. Betänkandet togs emot och remissbehandlades. Kort efter att remissvaren sammanställts lämnades uppdraget till Statskontoret. Samtidigt som regeringen beslutade avbryta det uppdraget togs beslut om att utse en förhandlare. Kort efter att förhandlaren lämnat sin rapport beslutade regeringen att tillsätta ytterligare en utredning, den som nu pågår. I många avseenden har de olika uppdragen till utredningar och myndigheter haft stora likheter. Ärendet har beretts inom Regeringskansliet parallellt med uppdragen. Emellertid har handläggningen bara under begränsade perioder direkt hanterats inom Regeringskansliet. Till stor del har dessa perioder använts till att bereda nya uppdrag. Av intervjuer med företrädare för Regeringskansliet framgår att resultatet av uppdragen ständigt gett upphov till nya frågor som tidigare utredningar inte gett tillräckliga svar på.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

8.3 Näringsdepartementet

Näringsdepartementet har som tidigare nämnts beredningsansvaret för detta ärende. Handläggningen sker inom enheten för IT, forskning och utveckling.

Näringsdepartementets beredning innebär i korthet att departementet uppmärksammat ett antal problem som behöver lösas för att ett nytt gemensamt kommunikationssystem ska kunna byggas upp, och att man överlåtit till utredningar och myndigheter att försöka finna lösningarna.

Att hantera en fråga på det sättet är vanligt. Motiven är många till det, t.ex. att den rätta kompetensen inte finns inom departementet och att enskilda frågor sällan tillåts ta så mycket tid. I vissa fall finns det emellertid goda skäl till att i stället behålla handläggningen i så stor utsträckning som möjligt inom Regeringskansliet. Det främsta skälet är naturligtvis närheten till regeringen och beslutsfattarna. Närheten gör det allmänt sett lättare att snabbt ta ställning till delfrågor som behöver besvaras och eventuellt beslutas. Särskilt viktigt kan närheten vara när det uppstår frågor som har att göra med samordning av eller avvägningar mellan mål och prioriteringar inom olika politikområden²⁶. Detta ärende har krävt en omfattande samordning av många sektors intressen.

De centrala myndigheterna på området som redan 1994 inledde ett samarbete – Komrad – ville tidigt gå vidare mot en upphandling, men i stället fick en av myndigheterna, Rikspolisstyrelsen, i uppdrag att ta fram en kravspecifikation²⁷.

Det dåvarande Kommunikationsdepartementet tog emot rapporten som var resultatet av uppdraget och tillsatte UGR. Mottagandet av UGR:s betänkande var en av de sista aktiviteter som skedde på Kommunikationsdepartementet. Beredningen av utredningens förslag skulle ske i det nya Näringsdepartementet. Remissbehandlingen av betänkandet tog mycket lång tid, vilket sannolikt delvis berodde på att departementet var helt nytt, vilket i sig troligen orsakade kapacitets- och produktivetsproblem²⁸. Näringsdepartementet har i sitt svar på frågor från konstitutionsutskottet i samband med utskottets granskning av ärendet framfört att den långa remissbehandlingen berodde på att ärendet togs om hand av en ny handläggare, att ärendet var komplicerat och att remissvaren var omfattande, detaljerade och ”spretiga”. Inom den enhet som har haft beredningsansvaret – enheten för IT, forskning och utveckling – har ärendet handlagts av ett flertal handläggare. Även det ansvariga departementsrådet har ersatts.

8.4 Övriga departement

För Socialdepartementet och Försvarsdepartementet innebär frågan om ett landstäckande gemensamt radiokommunikationssystem speciella problem.

²⁶ Under våren 2002 har konstitutionsutskottet behandlat ärendet. Utskottet konstaterade att regeringen inte tagit tillräckligt samordningsansvar för ärendet. Se vidare kapitel 10.

²⁷ Kravspecifikationen skulle ta hänsyn också till behoven hos övriga myndigheter i Komrad.

²⁸ Källa: Ds 2000:42 *Vad kostar det att regera?* s. 140.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

Socialdepartementet har ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvården, där ambulansverksamheten ingår. Men sjukvårdshuvudmännen, dvs. lands-
tingen och Gotlands kommun, har verksamhets- och finansieringsansvaret. Försvarsdepartementet har på motsvarande sätt ett övergripande ansvar för räddningstjänsten, men det är kommunerna som har verksamhets- och finansieringsansvaret för den kommunala räddningstjänsten. I sjukvårdshuvudmännens och kommunernas ansvar ligger bl.a. att se till att ambulansen respektive räddningstjänsten har tillgång till de kommunikationsmedel som krävs.

Polisens verksamhet är helt statlig. Polisens och Justitiedepartementets hantering av ärendet saknar därmed de särskilda problem som redovisats angående ambulansen och räddningstjänsten. Rikspolisstyrelsen (RPS) är central förvaltningsmyndighet och har i likhet med andra statliga myndigheter stor självständighet. Inom polisen, liksom i andra statliga verksamheter med regional och lokal organisation, är också en stor del av budget- och finansieringsfrågorna decentraliserade. I polisens fall består organisationen vid sidan av RPS och vissa andra centrala funktioner (t.ex. Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium) av 21 länsvisa, i hög grad självständiga, polismyndigheter. RPS har emellertid obegränsade befogenheter att besluta om införskaffande av och föreskriva om användningen av polisens kommunikationsmedel.

Möjligheten att ha ett direkt inflytande över valet av kommunikationssystem har i hög grad påverkat ärendets hantering inom främst Socialdepartementet och Försvarsdepartementet. I viss mån har ärendet på dessa båda departement och på Justitiedepartementet, på samma sätt som inom Näringsdepartementet, flyttats mellan olika handläggare. Även detta kan ha påverkat beredningen.

Varken Socialdepartementet eller Försvarsdepartementet har tagit några egna initiativ i ärendet utan deltagit i den av Näringsdepartementet initierade gemensamma beredningen. Justitiedepartementet har med anledning av polisens behov agerat för en lösning av polisens problem bl.a. i samband med den gemensamma beredningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

9 Användarnas intressen

9.1 Många inblandade myndigheter

Om antalet inblandade aktörer inom Regeringskansliet är många är det naturligt att det också är många statliga myndigheter inblandade. Rikspolisstyrelsen har redan nämnts under föregående rubrik. Statens räddningsverk är bl.a. central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst och Socialstyrelsen är bl.a. tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården. Det finns ytterligare ett antal myndigheter med intressen i ärendet. Den nu nedlagda Överstyrelsen för civil beredskap och den nyligen bildade Krisberedskapsmyndigheten, Elsäkerhetsverket, Post- och telestyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, länsstyrelserna, Luftfartsverket samt Sjöfartsverket är några sådana.

9.1.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) har av flera skäl länge varit drivande i frågan om ett nytt radiokommunikationssystem. Polisens system är i dag mycket gamla. Systemen har redan passerat sin tekniska livslängd. Problemet med att anskaffa reservdelar till de nuvarande systemen blir dessutom allt större. Radiosystemen var redan från början leverantörsspecifika, och när Ericsson beslutade sig för att inte göra några ytterligare satsningar på systemen, är man nu hänvisad till ett fåtal små leverantörer. Upphandlingen påverkas kraftigt av bristande konkurrens. Problemet är särskilt stort i detta avseende när det gäller S80-systemet som används i storstadsregionerna. Emellertid är det främsta skälet till att S80 måste bytas ut inom kort att systemet opererar på frekvenser som polisen inom kort inte längre har tillstånd att använda.

Enligt beslut från Kammarrätten i Stockholm (dom 2000-04-07) måste polisen lämna de använda frekvenserna senast den 31 december 2003. Skälet är att frekvenserna är reserverade för nationell och gränsöverskridande kommunikation inom ramen för Schengensamarbetet. Sannolikt kommer tillståndet att använda frekvenserna att förlängas ett år, men därefter krävs ersättning av S80.

9.1.2 Statens räddningsverk

Statens räddningsverk har under hela ärendets hantering varit involverat, dels via sitt departement, Försvarsdepartementet, dels direkt genom experter och sakkunniga.

Statens räddningsverk har inte varit drivande på samma sätt som RPS. Skälen till detta är i huvudsak två. För det första är man inte själv användare av systemet och har inget direkt inflytande över vilka kommunikationssystem som den kommunala räddningstjänsten använder i sin verksamhet, även om man har ett indirekt inflytande. För det andra anser Statens räddningsverk inte att ärendet är akut på det sätt som det är inom polisen.

Merparten av kommunikationen inom räddningstjänsten fungerar tillfredsställande för närvarande och kommer att göra det även en tid framöver om

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga

inga förändringar görs. Statens räddningsverk har emellertid varit aktivt i arbetet med att ta fram en specifikation av de krav på ett nytt system som räddningstjänstens verksamhet ställer. Det beror på att man ser fördelar med den funktionalitet som ett nytt kommunikationssystem innebär. Det finns också ett behov av att på viss sikt byta ut de nuvarande systemen. Dessutom skulle en övergång till ett nytt system för t.ex. polisens del i hög grad påverka räddningstjänstens möjligheter att behålla det nuvarande systemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

9.1.3 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har via sin enhet för katastrof- och beredskapsplanering agerat i många avseenden på samma sätt som Statens räddningsverk, eftersom möjligheten att ha ett direkt inflytande över sjukvårdshuvudmännens val av kommunikationsutrustning är begränsad och behovet av ett nytt system inte anses akut. Man har emellertid, precis som Statens räddningsverk, deltagit i hanteringen av ärendet, bl.a. genom att bidra med kravspecifikation.

Socialstyrelsen anser att en ny teknisk konstruktion av radiokommunikationssystemet inte bör ses som ett eget utvecklingsprojekt. Kommunikationssystemet måste utvecklas parallellt med frågor som en gemensam syn på ledning och gemensamma definitioner av centrala begrepp. De bör alla vara delar i ett sammanhållet utvecklingsarbete för att öka samhällets förmåga att hantera såväl påfrestningar vid större olyckor och katastrofer som mer vardagliga situationer.

9.2 Hanteringen inom kommun- och landstingssektorn

Kommunernas räddningstjänst och sjukvårdshuvudmännens ambulansverksamhet är, tillsammans med polisen, de mest centrala användarna av ett nytt kommunikationssystem. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är några av de ivrigaste tillskyndarna av ett nytt system. Inställningen har hela tiden varit, och är alltså, att ett nytt gemensamt landstäckande kommunikationssystem måste komma till stånd så snart som möjligt. Emellertid har inställningen vad gäller möjligheten att finansiera ett nytt system hela tiden varit att kommuner och sjukvårdshuvudmän inte har mer resurser att lägga på radiokommunikation än vad som i dag används. De båda förbundens inställning framgår bl.a. i ett brev som de i oktober 2001 tillsände regeringen²⁹.

Även om det ännu råder stor osäkerhet om hur stora kostnaderna för ett nytt system skulle bli, råder det nog inget tvivel om att kostnaderna kommer att bli högre än de är i dag och att kommuner och sjukvårdshuvudmän därmed inte anser sig kunna finansiera ett nytt radiokommunikationssystem.

²⁹ Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2001, *Regeringens uppdrag avseende radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard*, SK dnr 2001/1861 Lf dnr 853/01 Brev till regeringen 2001-10-02.

Någon bild av hur enskilda kommuner och landsting ser på och har agerat i ärendet om ett nytt gemensamt kommunikationssystem finns inte samlad. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har dock under hela hanteringen av ärendet haft ett organiserat samarbete med såväl olika delar av Regeringskansliet och utredningar som sina medlemmar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

10 Riksdagens hantering

Som tidigare nämnts aktualiserades ärendet om ett nytt kommunikationssystem första gången i riksdagen i början av 1994. I en motion yrkades att berörda myndigheter skulle "åläggas att snarast inleda ett samarbete i syfte att analysera de olika intressenternas operativa behov, och utarbeta en strukturerad specifikation över ett av staten ägt och för brukarna gemensamt radiokommunikationssystem att användas i krig och fred". Enligt motionären borde arbetet inriktas mot Tetrastandard.

Trafikutskottet avstyrkte motionärens yrkande med hänvisning till att de berörda myndigheterna själva förutsattes ta till vara de möjligheter till effektivitetsvinster som uppkommer. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 1993/94:TU17, rskr. 1993/94:199).

I försvarsutskottet behandlades ärendet i april 2000 i samband med beredningen av motioner rörande samhällets räddningstjänst från den allmänna motionstiden 1999. En av motionerna handlade om behovet av ett nytt gemensamt kommunikationssystem. Utskottet anförde i sitt betänkande (bet. 1999/2000:FöU5) att det var av största vikt att det finns väl fungerande kommunikationer såväl inom som mellan skydds- och säkerhetssektorerna. Utskottet såg därför positivt på att regeringen beredde ärendet om ett nytt kommunikationssystem men ansåg att ytterligare uttalande från riksdagen inte var befogat förrän regeringen tagit ställning och lämnat förslag till riksdagen.

I april 2001 behandlade försvarsutskottet åter ärendet. Utskottet såg positivt på att Statskontoret givits regeringens uppdrag att påbörja upphandlingen men kunde samtidigt konstatera att det uppdrag som Statskontoret fått inte kunde fullföljas. För detta krävdes nya direktiv från regeringen. Utskottet föreslog att riksdagen gav regeringen till känna att "tiden är lämplig för att införa systemet för många användare" och att det skulle vara "synnerligen olyckligt om regeringen inte snarast hittar en lösning som leder till att Statskontoret kan fullfölja sitt uppdrag inom de givna tidsramarna". Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2000/01:FöU8, rskr. 2000/01:209).

Även i november 2001 behandlades ärendet i försvarsutskottet. Rikspolisstyrelsen hade påbörjat förberedelserna för en egen upphandling eftersom Statskontorets uppdrag avbrutits och situationen i storstadslänen krävde en snabb lösning. Utskottet föreslog åter ett tillkännagivande. Även om polisen på grund av sina behov måste ges möjlighet att på egen hand utveckla ett nytt system i storstadslänen måste det byggas så att det på sikt kan utvecklas till ett landstäckande gemensamt system. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2001/02:FöU1, rskr. 2001/02:88–90).

Den 31 januari 2002 anmälde Ana Maria Narti (fp) och den 1 februari 2002 Henrik Landerholm (m) regeringens hantering av ärendet till konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet höll den 12 april 2002 en offentlig ut-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga

frågning med forskaren Ulf Pettersson³⁰. Utskottet begärde också svar på ett antal frågor i en skrivelse till Regeringskansliet. Som svar lämnades en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet i maj 2002. Utskottet fann i sin granskning att regeringen inte tagit tillräckligt samordningsansvar för upphandlingen. Erforderliga direktiv och ställningstaganden från regeringens sida har saknats, vilket orsakat den alltför långa beredningsprocessen. Genom den av regeringen utsedda förhandlaren förelåg dock enligt utskottet konkreta förslag som man utgick ifrån skulle leda till att regeringen vidtog erforderliga åtgärder.

I maj 2002 behandlades ärendet ännu en gång i försvarsutskottet, efter det att regeringens förhandlare avlämnat sin rapport. Även denna gång föreslog utskottet ett tillkännagivande: "Utskottet utgår ifrån att regeringen nu aktivt arbetar vidare utifrån förhandlingsmannens förslag. Utskottet förutsätter att inriktningen fortsatt skall vara att få till stånd ett landstäckande gemensamt system för radiokommunikation." Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

³⁰Ulf Pettersson var bl.a. sekreterare i UGR samt projektledare för Statskontorets uppdrag.

11 Problemet med tekniken

11.1 Tekniken blir aldrig färdigutvecklad

Tekniken utvecklas i en allt snabbare takt. Utvecklingen leder till att nya system har fler och bättre funktioner än gamla och ofta till ett lägre pris. Vid varje tidpunkt som ett eventuellt beslut ska fattas om att införskaffa teknisk utrustning behöver ställning tas till om den framtida teknikutvecklingen är ett skäl att vänta eller om behoven i dag är sådana att det är dags att köpa. I detta ställningstagande utgör överensstämmelsen mellan vilka behov man har och vilka av dessa dagens teknik kan tillgodose en viktig utgångspunkt.

11.2 Teknikfrågan har haft en framträdande roll

Debatten om ett nytt radiokommunikationssystem har ofta kommit att handla om Tetrastandarden jämfört med dagens mobiltelefonsystem (GSM) och framtidens mobiltelefonsystem (UMTS). Motiven för Tetrastandarden är att andra öppna standarder inte uppfyller de krav som skydds- och säkerhetsaktörer har.

Utvecklingen av såväl Tetra som GSM och UMTS sker inom European Telecommunications Standards Institute (ETSI), och flertalet av de företag som satsat på Tetra är också involverade i utvecklingen av och försäljningen av komponenter till och tjänster i GSM- och UMTS-nät. Det är därför inte sannolikt att system byggda på Tetrastandard är eller kommer att bli konkurrenter till dessa mobiltelefonsystem.

De utredningar och myndigheter som arbetat med ärendet har alla ägnat stor möda åt att jämföra olika standarder. Det olyckliga är inte att sådana jämförelser gjorts utan att teknikfrågan blivit så central att andra frågor inte tillräckligt kommit i fokus.

11.3 Tekniken inte central

Ett modernt radiokommunikationssystem är mycket tekniskt komplicerat. Utvecklingen leder till att tekniken blir än mer komplicerad. I och med utvecklingen på mobiltelefonmarknaden har användningen av radiovågor för kommunikation ökat mycket kraftigt. Med en växande marknad har investeringsviljan ökat kraftigt, även om utvecklingen har avstannat på sistone. Att i en sådan situation bedöma vilken teknik som bäst kan svara upp mot de funktionella krav som ställs på kommunikationen i dag och i framtiden är mycket svårt. En sådan bedömning behöver emellertid inte göras av den som beställer ett kommunikationssystem. Den enda fråga som behöver ställas av beställaren gällande tekniken är om det över huvud taget finns tillgänglig teknik som svarar mot de krav som ställs. Finns det sedan en marknad med rimlig grad av konkurrens att upphandla systemet eller tjänsten på bör det tekniska problemet kunna lösas den vägen.

Det väsentliga för polisen, räddningstjänsten, ambulansen och andra aktörer inom verksamheten skydd och säkerhet är inte vilken teknik som

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

används i radiokommunikationssystemen. Det väsentliga är vilka funktioner man har tillgång till, och till vilken kostnad. Vilken teknik som används kan påverka systemets funktionalitet och pris men utgör i sig inte ett kriterium för val av system.

11.4 Valet av teknik i våra grannländer

En del av skälet till att frågan om ett nytt kommunikationssystem aktualiserats är det internationella polis- och tullsamarbetet inom Schengen. Det har tidigare nämnts att samarbetet kräver samordning bl.a. vid anskaffande av radiokommunikationssystem. Såväl stordriftsfördelar som möjligheten till allmänt ökat samarbete mellan Sverige och våra grannländer är ytterligare motiv för samordning. Sådan samordning kan bl.a. påverka valet av teknik.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

12 Problemet med finansieringen

12.1 Vad skulle ett nytt system kosta?

Kostnaden för ett nytt kommunikationssystem är svår att exakt beräkna. Till viss del beror kostnaden på vilken teknisk lösning som visar sig vara den bästa. Därtill kommer att den totala kostnaden för systemet påverkas av många variabler. Det har gjorts beräkningar som tyder på att ett fullt utbyggt system med i princip landstäckning och med viss säkerhet, baserad på Tetrastandard, skulle kosta ca 5 miljarder kronor i investeringar för infrastrukturen. Om säkerheten ökas eller om vissa antaganden visar sig inte hålla och kostnader för olika delar av systemet därmed blir högre än förväntat skulle kostnaden i stället kunna bli över 6 miljarder kronor. Om täckningen görs mindre eller om antagandena om kostnader i systemet visar sig vara pessimistiska skulle kostnaderna kunna sjunka väsentligt.

På motsvarande sätt skulle de årliga kostnaderna för drift och underhåll av infrastrukturen, enligt de beräkningar som gjorts, kunna bli mellan 300 och 600 miljoner kronor. Därtill kommer kostnader, osäkert hur stora, för investeringar, drift och underhåll hos användarna (t.ex. terminaler, utrustning och personal i sambandscentraler o.d.). Införande av ett nytt system skulle därutöver också innebära ett behov av investering i utbildning för användarna.

12.2 Vem ska betala?

Det räcker emellertid inte att beräkna den totala kostnaden för systemet. Eftersom kostnaden för ett eventuellt system ska spridas på många användare är kostnaden per användare det relevanta måttet. För att fastställa det måste också fördelningen av kostnaden bestämmas.

Problemet med finansieringen har uppmärksammats tidigt i hanteringen av ärendet. Antalet möjliga finansiärer är många. Staten, kommunerna, landstingen, andra skydds- och säkerhetsaktörer har alla betraktats som självklara finansiärer. Ett problem i sammanhanget är emellertid att staten inte kan ålägga andra aktörer att delta i finansieringen.³¹ Förhoppningarna är stora också på att en framtida operatör ska kunna ta åtminstone delar av investeringen i infrastrukturen. Något närmare förslag om hur fördelningen av kostnaderna ska göras har inte lämnats. De potentiella användarna har inte varit villiga att lämna några utfästelser. Detta torde hänga samman med att det ännu råder stor osäkerhet om hur stora kostnaderna faktiskt blir, men framför allt vad man får för pengarna.

Än mer centralt än att fastställa kostnaden för ett nytt system är nämligen att kostnaden ställs i relation till vad man får för pengarna. Den första frågan som alltid måste ställas inför ett beslut om en investering är om kostnaden kan motiveras av de besparingar eller andra fördelar som investeringen kan väntas leda till.

³¹ Om kommuner och landsting genom lag åläggs att delta i finansieringen gäller den s.k. finansieringsprincipen, dvs. att staten då måste kompensera för ökade kostnader.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

12.3 Vad kostar alternativet?

För att bedöma om en investering ska göras krävs att investeringskostnaden, och den förändrade årliga kostnaden, för det nya systemet ställs i relation till en alternativkostnad. Alternativet kan t.ex. vara att behålla de nuvarande systemen.

Den nuvarande kostnaden

Den första komponenten i alternativkostnaden till ett nytt system är då det nuvarande systemets kostnader. Det har visat sig svårt att uppskatta hur mycket den nuvarande kommunikationen kostar.³² Emellertid vet man att kostnaden i dag är låg eftersom de nuvarande systemen är gamla. Den nuvarande kostnaden är därför missvisande av tre skäl. För det första är alla investeringskostnader avskrivna eftersom de inte har fördelats över systemets hela faktiska livslängd. För det andra är underhållskostnaderna låga, inte i första hand för att behovet av underhåll är litet utan för att systemet på grund av ålder är svårt att underhålla och att underhållet därför är och blir alltmer eftersatt samt att det funnits förhoppningar om att systemet snart ska bytas ut. För det tredje så kan inte den nuvarande kommunikationskostnaden jämföras med kostnaden i ett nytt system eftersom funktionerna är olika.

Kommunikationen i ett nytt system skulle kunna ha ett helt annat innehåll. En del av den kommunikation som skulle kunna ske i ett nytt system sker i dag vid sidan av radiokommunikationssystemen (t.ex. med hjälp av mobiltelefon), vilket leder till att vissa relevanta kommunikationskostnader i dag är dolda. Men även om dessa kostnader skulle kunna redovisas är jämförelsen missvisande. För att kunna göra en rättvisande jämförelse skulle med hänsyn till att ett nytt system har andra funktioner ytterligare delar ingå i alternativkostnaden.

Tillkommande kostnader i de nuvarande systemen

Den andra komponenten är de tillkommande kostnader som det skulle innebära att behålla dagens system. Någon uppskattning av den kostnaden har över huvud taget inte gjorts, och kan sannolikt heller inte göras med någon större grad av säkerhet. Kostnaderna kan bli höga och öka med tiden. De nuvarande systemen behöver redan i dag underhållas för att fungera på ett tillfredsställande sätt och möjligheten att införskaffa nya delar till såväl infrastrukturerna som radioterminalerna är begränsad. Eftersom de nuvarande systemen i hög grad är separata för olika verksamheter, och i vissa fall även för delar av samma verksamhet, kommer inga samordningsfördelar att kunna vinnas i det framtida underhållet. I den mån underhållet dessutom kräver mer

³² I den nyligen tillsatta utredningen, RAKEL, pågår för närvarande ett arbete med att utreda de nuvarande kostnaderna. Hittills gjorda uppskattningar av kommunikationskostnaderna har av allt att döma inte fångat hela den faktiska kostnaden för nuvarande kommunikation.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

omfattande förändringar av de nuvarande systemen kan det redan aktuella problemet med att kommunicera mellan olika aktörer förvärras.

Besparingar som uteblir

Den tredje komponenten och den i särklass mest svårbestämbara, är vilka ”besparingar” som uteblir om ett nytt landstäckande radiokommunikationssystem inte tas i bruk. Här kan ingå:

- kostnaderna för de kommunikationsbehov som kan tillgodoses i ett nytt radiosystem men som i dag tillgodoses med hjälp av andra medel än radio
- besparingar i ekonomiska termer som skulle kunna göras i den samlade verksamheten för skydd och säkerhet som uteblir på grund av att ett nytt kommunikationssystem inte tas i bruk
- övriga positiva effekter, som svårligen låter sig mätas i ekonomiska termer, som uteblir. De funktioner som ett nytt system kan tillhandahålla skulle kunna leda till en ökad säkerhet och trygghet såväl för polismän, brandmän och ambulanspersonal som för allmänheten eller en allmänt effektivare verksamhet med större förmåga att förebygga skador o.d. och att begränsa effekterna av dem när de uppkommer.

Den faktiska alternativkostnaden till att införa ett nytt gemensamt landstäckande radiokommunikationssystem kan inte beräknas exakt. Emellertid kan dess storleksordning bedömas med utgångspunkt i en bedömning dels av kostnaderna för att behålla det nuvarande systemet, dels av vilka förtjänster ett nytt system skulle ha i förhållande till det nuvarande.

Även andra alternativ som övervägs skulle behöva kostnadsberäknas, t.ex. om ett nytt system byggs ut i endast vissa delar av landet.

12.4 Vilka förtjänster har ett nytt system?

Exakt vilka funktioner ett nytt kommunikationssystem skulle ha kan man inte säga förrän en upphandling är avslutad. I grova termer framgår emellertid vilka fördelar ett nytt system skulle ha av kapitel 6. En del nya eller förbättrade funktioner följer automatiskt av det faktum att ett nytt system är digitalt, inte analogt som det nuvarande. Om man därtill lägger att ett nytt system är gemensamt för aktörerna inom skydds- och säkerhetsverksamheten tillkommer ytterligare fördelar i förhållande till nuvarande situation. Är det nya systemet dessutom landstäckande upphör dessutom de nuvarande problemen med att kommunicera över geografiska gränser, och under vissa förutsättningar även nationsgränser.

Utöver dessa fördelar som mer eller mindre automatiskt följer av att byta till ett nytt gemensamt landstäckande digitalt radiokommunikationssystem tillkommer ytterligare fördelar av att byta ut ett gammalt system, med i stor

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

utsträckning leverantörsspecifika delar, till ett nytt system byggt på en öppen standard.

12.5 Hur lång livslängd har ett nytt kommunikationssystem?

Som tidigare nämnts råder det alltid en osäkerhet kring hur snabbt teknikutvecklingen leder till att en viss teknisk lösning inte längre är den bästa. Ett nytt system har alltid en begränsad livslängd, och de investeringar som görs måste därför skrivas av och "betala sig" på viss tid. I hög grad kan emellertid detta problem reduceras om den teknik som väljs inte är leverantörsspecifik – och därmed beroende av en leverantörs förmåga och vilja att utveckla tekniken – utan i stället bygger på en öppen standard. Kostnaden för ett nytt kommunikationssystem är hög. Det är därför väsentligt att så mycket som möjligt görs för att systemet ska bli långsiktigt hållbart, så att de höga kostnaderna kan fördelas på många år.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

13 Hanteringen i andra länder

Frågor om tele- och radiokommunikation är i allra högsta grad internationella snarare än nationella. För det första känner inte radiovägar av några nationsgränser i sin utbredning och för det andra sker den tekniska utvecklingen på en internationell marknad inom i huvudsak multinationella företag.

I snart sagt alla europeiska länder, liksom i många andra länder runtom i världen, har frågan om ett nytt radiokommunikationssystem inom skydds- och säkerhetsområdet diskuterats och i vissa fall införts helt eller delvis. Ofta har ärendet varit identiskt med det i Sverige, nämligen om införande av ett modernt radiokommunikationssystem som bör vara landstäckande, och även fungera över nationsgränser, och gemensamt för många aktörer. Till viss del hänger detta faktum i Europa samman med att man i Schengensamarbetet kommit överens om vissa riktlinjer för gränsöverskridande polis- och tull-samarbete.

Det innebär emellertid stora svårigheter att få en samlad bild av hur lång tid det kan ta för att nå landstäckande system för flera skydds- och säkerhetsaktörer. Som framgår av beskrivningen nedan, av hur ärendet hanterats i några länder, kan t.ex. avtal om utbyggnad träffas utan att finansieringsfrågan är löst. Därmed är det osäkert i vilket utsträckning systemet faktiskt kommer att användas trots att utbyggnaden av infrastrukturen i vissa fall redan påbörjats.

13.1 Situationen i våra grannländer

Av tre skäl är det framför allt intressant att studera hur frågan om ett nytt kommunikationssystem för polisen, räddningstjänsten, sjukvården m.fl. har hanterats i Norge, Danmark och Finland. Det första skälet är att likheter i samhällsuppbyggnaden och organiseringen av den offentliga sektorn mellan Sverige och dessa länder ofta gör jämförelser mer adekvata än med många andra länder. Några närmare studier av hur skydds- och säkerhetssektorn i dessa länder är uppbyggd och styrs har emellertid inte gjorts i detta sammanhang. Det andra skälet är att Sverige och våra tre grannländer är operativa medlemmar i Schengensamarbetet som vid sidan av allmänt polis- och tull-samarbete innebär att frågor om kommunikationssystem i gränsområden ska samordnas. Det tredje och kanske främsta skälet är att det även i övrigt kan finnas stora fördelar med att ärendet samordnas mellan grannländerna. Det finns emellertid inte skäl att göra en direkt jämförelse av kostnaden för att bygga systemen i de olika länderna. Kostnaderna bestäms till stor del av faktorer som kan skilja avsevärt mellan de olika länderna.

Gemensamt för våra tre grannländer är att de kommit längre i flera viktiga avseenden än Sverige beträffande ett gemensamt kommunikationssystem och att de alla, så här långt, valt Tetrastandarden som grund för systemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

13.1.1 Danmark

I Danmark har frågan om ett gemensamt radiokommunikationssystem hantearats på ett annorlunda sätt än i de flesta andra länder. Sommaren 2000 gick Telestyrelsen ut med en inbjudan om att bygga och driva två Tetranät, ett för kommersiellt bruk och ett för skydds- och säkerhetsaktörer (nød- og beredskab). Skillnaden mellan näten är att det i skydds- och säkerhetsnätet ställs vissa särskilda krav på funktioner som är anpassade för polisens, räddningstjänstens och andra samhällsviktiga aktörers verksamhet. Avsikten är emellertid att det ska råda konkurrens mellan näten. Den danska staten har inte försökt påverka anslutningen. Licensen att bygga och driva skydds- och säkerhetsnätet tilldelades ett konsortium bestående av det norsk-belgiska företaget SAIT-Stento och det amerikanska Motorola.

Hela det danska upplägget är ämnat att främja konkurrens. Konkurrenssituationen ser dock ut att ha hämmats, dels av att de två operatörer som nu har licenser för var sitt nät också var de enda två som inkom med anbud, dels för att det ifrågasätts om det alls finns underlag för två separata nät.

Den första basstationen i det s.k. TetraNet, som är det danska skydds- och säkerhetsnätet, togs i drift i januari 2002. Fullständig täckning i Köpenhamnsregionen beräknas finnas vid utgången av 2002. Under 2003 beräknar man att nätet ska vara landstäckande. I licensavtalet finns inskrivet att 98 % av landet ska vara täckt. Det råder emellertid viss osäkerhet kring den fortsatta utbyggnadstakten. Operatören avser att bygga ut i den takt användare ansluter sig men har i produktinformation lovat landstäckning senast i oktober 2005.

Även om det därmed förefaller som om ett gemensamt landstäckande kommunikationssystem byggt på Tetrastandard inom en snar framtid kommer att finnas i Danmark är frågan om finansiering ännu inte löst. De krav som ställdes på skydds- och säkerhetsnätet kräver enligt operatören extra investeringar i storleksordningen flera hundra miljoner kronor. Ännu har emellertid inte dessa extra krav efterfrågats. Ärendet bereds för närvarande inom danska Inrikesdepartementet.

13.1.2 Finland

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 är baserat på Tetrastandard, är i drift i stora delar av Finland. År 2003 ska nätet täcka hela landet.

Införandet av kommunikationssystemet drivs inom det s.k. VIRVE-projektet som är en enhet inom Inrikesministeriet. Den finska staten finansierar nätets investeringskostnader och står fram t.o.m. 2003 för alla drifts- och underhållskostnader. Kostnaden för anskaffning och underhåll av terminalerna står emellertid användarna för. Efter år 2003 ska vissa kostnader för driften av systemet fördelas ut på användarna. Det finns emellertid inget beslut om hur kostnaden ska fördelas. Kostnaden i ett fullt utbyggt system beräknas till mellan 2 000 och 3 000 kr per terminal och år.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Nätet har i dag ca 30 000 användare. De organisationer som tillhör den fördefinierade gruppen användare bestämmer själva när de ska ansluta sig. Sammanlagt beräknas nätet betjäna ca 50 000 terminaler när det är fullt utbyggt. Nätet beräknas sammanlagt ha kostat ca 1 200 miljoner kronor att bygga sedan starten 1998.

13.1.3 Norge

I maj 1996 överlämnade Teleplan en rapport (förstudie) utarbetad på uppdrag av norska Justitiedepartementet, Statens helsetillsyn och Direktoratet for brann og eksplosjonsvern. I rapporten drar man slutsatsen att ett nytt gemensamt kommunikationssystem behöver byggas och att det bör byggas på Tetrastandard. Vidare bör staten över statsbudgeten finansiera infrastrukturen och de enskilda användarna övriga kostnader.

Ärendet om ett nytt kommunikationssystem hanteras inom TETRA-projektet på Justitiedepartementet men är ett samarbete mellan flera myndigheter och departement. I januari 2000 beslutade regeringen om en pilotinstallation som ett led i projektet. Piloten, som startade i juli 2000 och ska pågå t.o.m. utgången av 2002 genomförs i Trondheimsområdet.

Det norska stortinget tog den 5 november 2002 ställning för att byta ut de gamla kommunikationssystemen inom polis, räddningstjänst och sjukvård. Definitiv ställning för Tetra har inte tagits, men man pekar på att de nuvarande analoga systemen ska bytas ut mot digitala och att Tetra är den bästa lösningen som finns på marknaden. Många frågor kvarstår emellertid. Regeringen ska bl.a. återkomma med förslag till budget för utbyggnaden.

13.1.4 Sammanfattning av situationen i våra grannländer

Ärendet har som framgår kommit olika långt i våra grannländer. Alla tre länder har dock kommit längre än Sverige. Finansieringsfrågan har ännu inte nått sin slutgiltiga lösning i något av länderna. Någon formell samordning av ärendet har inte skett mellan Sverige och något av våra tre grannländer och inte heller mellan dem. Det är sammantaget svårt att uttala sig om när landstäckande gemensamma radiokommunikationssystem kommer att vara i drift i våra grannländer, möjligen med undantag för i Finland.

13.2 Situationen i några andra länder i Europa

Vid sidan av Finland har även Belgien och Nederländerna påbörjat utbyggnaden av landstäckande gemensamma radiokommunikationssystem för polis, räddningstjänst och sjukvård baserade på Tetrastandard. I Nederländerna beräknas landstäckning uppnås under 2003. Staten står för ca 75 % av den totala investeringen på ca 6 miljarder kronor. Utvecklingen drivs i det s.k. C2000-projektet i det nederländska regeringskansliet. Även i Belgien beräknas ett nät vara landstäckande under 2003. Ett aktiebolag, ASTRID, ansvarar för utbyggnaden. ASTRID ägs till drygt 60 % av den belgiska staten och i

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

övrigt gemensamt av kommunerna. ASTRID bildades genom en förlängning och ombildning av ett projekt inom Regeringskansliet.

I Storbritannien byggs för närvarande ett kommunikationsnät baserat på Tetrastandard ut successivt för polisen. Andra skydds- och säkerhetsaktörer kan ansluta sig. Ursprungligen var tanken att det skulle byggas ett gemensamt nät för polisen och räddningstjänsten, men räddningstjänsten valde på ett tidigt stadium att tills vidare stå utanför. För utbyggnaden och större delen av finansieringen (genom en garanterad minsta användning) ansvarar PITO (Police Information Technology Organisation). PITO har tecknat ett 19 år långt avtal med en privat operatör.

På Island valde man från början att som i Danmark dela ut två licenser att bygga Tetranät. Sedan dess har planeringen förändrats till endast ett nät.

I flera andra länder i Europa, och även i andra delar av världen, finns mer eller mindre långt gångna planer på utbyggnad av Tetranät. I vissa fall har Tetranät byggts upp i delar av länder, i vissa fall som pilotprojekt men i andra utan att det ännu finns några planer för fortsatt utbyggnad.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

14 Revisorernas överväganden och förslag

Frågan om ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem har beretts, utretts och debatterats under lång tid. Kunskaperna om olika aspekter av ärendet har vuxit under denna period. Syftet med denna granskning är bl.a. att bedöma relevansen i den information som tagits fram. Syftet är också att bedöma om hanteringen av ärendet skett i den takt som är önskvärd i förhållande till behovet av att lösa problemet. Den troligen viktigaste bedömningen som behöver göras är emellertid om det över huvud taget finns tillräckligt underlag för att bedöma behovet av och att fatta beslut om införande av ett nytt kommunikationssystem.

14.1 Revisorernas överväganden

Behovet av en väl fungerande kommunikation är stort i och mellan de organisationer som har till uppgift att trygga befolkningens skydd och säkerhet. De nuvarande kommunikationssystemen har stora brister. Om detta råder inte några delade meningar. Slutsatsen som såväl riksdagen som regeringen och de berörda aktörerna har dragit av detta är att det behöver införas ett nytt kommunikationssystem. Detta kräver att investeringar i infrastrukturen och användningen av systemet kan finansieras.

Revisorerna konstaterar att behovet av ett nytt system är akut för polisen i storstadsregionerna. Polisens behov på området är även i övrigt stort på grund av problemen med avlyssning, störning och säkerhet i övrigt. För den kommunala räddningstjänsten och sjukvården är de nuvarande kommunikationssystemen tills vidare tillräckliga. Revisorerna delar regeringens och övriga aktörers bedömning att ett nytt gemensamt kommunikationssystem behövs. Emellertid anser revisorerna att det ännu saknas tillräckligt underlag för att bedöma när ett införande bör ske.

Regeringens hantering

Regeringen har inte tagit tillräckligt samordningsansvar i ärendet. Det konstaterade konstitutionsutskottet i sin granskning under våren 2002.

Revisorerna delar utskottets kritik. Revisorerna har i sin granskning funnit att ärendet bl.a. har flyttats mellan olika departement och olika handläggare. Detta har sannolikt påverkat hur lång tid ärendet har tagit att hantera. Detta har dock enligt revisorernas mening inte varit huvudproblemet. Ärendets art, bl.a. avseende finansierings- och teknikproblemen, borde ha föranlett att regeringen knutit handläggningen närmare till sig genom att förlägga den i större utsträckning inom Regeringskansliet. Genom att låta utredningar arbeta med frågan har regeringen inte haft en klar bild av vilket beslutsunderlag som funnits vid olika tidpunkter i ärendet. En större del av arbetet med beslutsunderlaget borde därför ha utförts inom Regeringskansliet. Såväl behovet av samordning mellan olika delar av Regeringskansliet som behovet av att återkommande fatta beslut om inriktningen på det fortsatta arbetet hade då varit lättare att tillgodose. Även internationella erfarenheter talar för att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

när ärendet hanteras nära den politiska ledningen kan en lösning lättare uppnås.

Det sätt på vilket ärendet hanterats har enligt revisorernas mening inneburit att kunskapsuppbyggnaden tagit längre tid än nödvändigt. Framför allt konstaterar revisorerna att den viktigaste frågan i sammanhanget inte är besvarad, nämligen när ett nytt gemensamt system behöver införas.

Finansieringsfrågan

Det allt annat överskuggande problemet i hanteringen av detta ärende är finansieringsfrågan. Regeringen har i uppdrag till utredningar och myndigheter lyft fram frågan. Enligt revisorernas mening har emellertid flera viktiga aspekter på frågan inte hanterats, vilket är den främsta orsaken till att problemet fortfarande är långt ifrån en lösning. Finansieringsfrågan kan bara lösas om vissa nödvändiga beslut fattas. Dessa beslut kan inte fattas av regeringen utan kräver beslut bl.a. i riksdagen. För att sådana beslut ska kunna fattas krävs ett beslutsunderlag som bl.a. belyser samhällsekonomiska effekter av olika alternativ till framtida kommunikationslösning. Samma underlag bör dessutom kunna användas för att bedöma hur finansieringsansvaret kan fördelas.

Kostnaderna för ett nytt system

Stor möda och tid har ägnats åt att bedöma kostnaderna för ett nytt system. Delar av kostnaderna för införande av ett nytt system har ännu inte kunnat beräknas, t.ex. investeringar i och underhåll av teknisk utrustning vid sidan av infrastrukturen samt utbildning av användarna.

Intäkterna av ett nytt system

Fördelarna med ett nytt system är många, men de har inte kvantifierats. En rad uppgifter behövs för att bedöma intäkterna av ett nytt system:

- Hela eller delar av de nuvarande kommunikationskostnaderna försvinner om ett nytt system införs. De nuvarande kommunikationskostnaderna har inte kunnat beräknas med någon större grad av säkerhet.
- Ett nytt system skulle medföra administrativa och organisatoriska besparingar genom effektivare kommunikation. Någon uppskattning av hur stora dessa besparingar kan tänkas bli har inte gjorts.
- Ett nytt gemensamt kommunikationssystem får också andra konsekvenser i form av en effektivare verksamhet som kan leda till samhällsekonomiska effekter. En del av dessa bör kunna kvantifieras, andra inte. Det har inte gjorts tillräckliga försök att identifiera och än mindre att kvantifiera dessa effekter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

I Riksdagens revisorers förslag till riksdagen angående Nya vägar till vägar och järnvägar? (förslag 2000/01:RR11) tog revisorerna upp behoven av ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag i samband med väg- och järnvägsinvesteringar. I de fall som granskades användes s.k. alternativa finansieringsformer, dvs. annan form av finansiering än direkt över statsbudgeten. I frågan om finansieringen av ett gemensamt radiokommunikationssystem har sådana alternativa finansieringsformer också diskuterats. Revisorerna ansåg att det behövs ett bra samhällsekonomiskt underlag för att beslut ska kunna fattas. Underlaget krävs för alla beslut oavsett vilken finansieringsform som används. Riksdagen delade revisorernas uppfattning (bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287).

Frågan är inte om, utan när

Även om övervägande skäl talar för att det behövs ett system är underlaget inte tillräckligt för ett beslut om när det bör byggas. Det är enligt revisorernas mening den mest avgörande orsaken till att problemet inte har kommit närmare en lösning. Revisorerna gör inte någon bedömning av om ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem är samhällsekonomiskt lönsamt eller inte, utan konstaterar bara att en sådan bedömning inte kan göras på befintligt underlag. Den höga investeringskostnaden kräver enligt revisorernas mening att det finns ett betydligt bättre underlag för att bedöma när ett nytt system ska tas i bruk. Bortsett från polisens behov i storstadsregionerna är situationen inte så akut att det finns anledning att ge avkall på kraven på ett tydligt samhällsekonomiskt underlag.

Teknikfrågan

Frågan om ett nytt system ska byggas på Tetrastandard eller inte har haft en framträdande roll i hanteringen. Det finns enligt revisorernas mening stor anledning att tro att ett system byggt på Tetrastandard står sig väl i konkurrens med system byggda på annan teknik. Det vittnar inte minst de ställningstaganden man gjort i andra länder om. Som regeringen, bl.a. i direktiv till utredningar, gett uttryck för finns det emellertid ingen anledning att slå fast vilken teknik som ska användas före en upphandling.

I ett beslutsunderlag för införande av ett nytt system behöver dock frågan om samordning med i första hand våra grannländer och i andra hand andra Schengenländer klargöras. Vilka ekonomiska eller funktionella skäl som talar för användande av viss teknik behöver vägas in i en samlad bedömning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

14.2 Revisorernas förslag

Regeringen bör snarast ta fram ett underlag som gör det möjligt att ta ställning till när ett nytt kommunikationssystem bör införas och hur det ska finansieras. **Finansieringsproblemet måste vara löst** i sin helhet innan ärendet föreläggs riksdagen för beslut. Om **polisens behov** i storstadsregionerna inte kan lösas i tid bör den frågan hanteras i särskild ordning.

Revisorerna föreslår att regeringen snarast tar fram det underlag som behövs för att riksdagen och övriga finansiärer ska kunna ta ställning till när ett nytt kommunikationssystem bör införas och hur införandet ska ske och finansieras. Revisorerna kan inte se att de direktiv som lagts till Utredningen om gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet (dir. 2002:78) i sin nuvarande utformning kommer att resultera i det efterfrågade beslutsunderlaget. En bedömning skulle behöva göras av inte bara ekonomiska och andra konsekvenser av ett system utbyggt enligt olika alternativ, utan också konsekvenserna av att helt eller delvis behålla nuvarande system samt vid vilken tidpunkt de samhällsekonomiska skälen talar för ett nytt system.

I den mån revisorernas förslag till hantering leder till att polisens radiokommunikationsproblem inte kan lösas i tid bör den frågan hanteras i särskild ordning.

När det efterfrågade underlaget i sin helhet är framtaget bör det föreläggas riksdagen för beslut. Om regeringens förslag så kräver bör regeringen dessförinnan ha genomfört förhandlingar med övriga tänkbara finansiärer så att finansieringen i sin helhet är ordnad.

Regeringen bör ta kontakter med regeringarna i Norge, Danmark och Finland för att utreda möjligheterna till och behovet av samordning.

Revisorerna föreslår också att regeringen snarast tar kontakter med regeringarna i våra grannländer för att utreda möjligheterna till och behovet av samordning av ärendet för att åstadkomma en sammantaget ekonomiskt och funktionellt fördelaktig lösning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Referenslista

AB Stelacon 2002, *Finansiell och funktionell analys av alternativa tekniker för gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet*, 2002-09-23

Ds 2000:42, *Vad kostar det att regera? – En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*, Förvaltningsavdelningen 2000-05-10

National Audit Office 2002, *Public Private Partnerships: Airwave*, Report by the comptroller and auditor general HC 730 Session 2001–2002 2002-04-11

Polisförbundet 2001, *Kaos – om kommenderingen i Göteborg juni 2001*

Polismyndigheten i Västra Götaland 2002, *EU 2001-kommenderingen*, Utvärdering 2002-03-19

Riksdagens revisorer 2001, *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, Förslag till riksdagen 2000/01:RR11

Rikspolisstyrelsen 2002, *Rikspolisstyrelsens utvärdering av EU-kommenderingen i Göteborg år 2001*

Socialstyrelsen 1997, *Estoniakatastrofen – M/S Estonias förlisning i Östersjön den 28 september 1994*, KAMEDO-rapport nr 68, SoS-rapport 1997:15

Socialstyrelsen 2001, *Brandkatastrofen i Göteborg natten 29–30 oktober 1998*, KAMEDO-rapport nr 75

SOU 1998:143, *Ett tryggare Sverige – Ett gemensamt system för mobil kommunikation*, Betänkande av Utredningen om ett gemensamt radiosystem

Statskontoret 2001, *Upphandling av ett radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard – Delrapport Omfattning, inriktning och finansiering*, Dnr 2000/396-5, 2001-03-30

Statskontoret 2001, *Upphandling av ett radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard – Delrapport Radionätets drifts- och investeringskostnader*, Dnr 2000/396-5, 2001-03-30

Statskontoret 2001, *Ekonomiska scenarier kopplade till kravnivåer i TETRA-projektets kravspecifikation*, Dnr 2000/396-3, 2001-07-03

Statskontoret 2001, *Slutrapport – Statskontorets uppdrag avseende upphandling av ett nationellt radiokommunikationssystem baserat på Tetra-standard*, Rapport till regeringen förhandlingsman 2001-12-05

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2001, *Regeringens uppdrag avseende radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard*, SK dnr 2001/1861 Lf dnr 853/01 Brev till regeringen 2001-10-02

Teleplan 1996, *Felles radionett for nødetatene*, Forstudie maj 1999

Uppdrag Tetra radiokommunikation 2002, *Ett nät för trygghet*, Rapport 2002-03-27

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

www.astrid.be, Information om det belgiska ASTRID-projektet och bolaget

www.etsi.org, Information om standardiseringsarbetet inom European Telecommunications Standards Institute gällande Tetra, GSM och UMTS

www.minbzk.nl, Information om det nederländska C2000-projektet, Ministry of the interior and kingdom relations

www.tetra.dep.no och www.tetraforum.no, Information om det norska TETRA-projektet

www.tetranet.dk, Information om det danska skydds- och säkerhetsnätet

www.virve.com, Information om det finska VIRVE-projektet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Revisorernas granskning..... | 1 |
| 1.1 | Sammanfattning av rapporten | 1 |
| 2 | Revisorernas överväganden och remissinstansernas synpunkter | 2 |
| 2.1 | Allmänt om remissvaren | 2 |
| 2.2 | Underlaget för beslut om när ett nytt system bör tas i bruk..... | 3 |
| 2.3 | Finansiering av det nya systemet..... | 5 |
| 2.4 | Polisen i storstadsregionerna | 7 |
| 2.5 | Samordning med andra länder..... | 8 |
| 3 | Revisorernas förslag | 10 |

Bilaga

| | | |
|-----|--|----|
| | Rapport 2002/03:5 Radiokommunikation för trygghet och säkerhet | 11 |
| | Förord | 13 |
| | Sammanfattning..... | 15 |
| 1 | Granskningens bakgrund och inriktning | 17 |
| 2 | Många aktörer ansvarar för skydd och säkerhet | 18 |
| 3 | Nuvarande kommunikationssystem | 19 |
| 4 | De nuvarande systemens brister..... | 20 |
| 4.1 | De nuvarande systemens funktionalitet..... | 20 |
| 4.2 | Flera olika system försvårar samverkan | 21 |
| 4.3 | Exempel på kommunikation mellan aktörerna | 22 |
| 5 | Ny teknik nya möjligheter | 27 |
| 5.1 | Systemens brister kan till stor del avhjälpas..... | 27 |
| 5.2 | Om skillnaden mellan analog och digital radio | 27 |
| 5.3 | Skifte av teknik, inte bara byte av system | 27 |
| 5.4 | Tetra | 28 |
| 5.5 | Modern mobiltelefoni..... | 28 |
| 6 | De främsta skälen till ett nytt gemensamt kommunikationssystem | 29 |
| 6.1 | Funktionella skäl | 29 |
| 6.2 | Ekonomiska skäl | 30 |
| 6.3 | Internationella skäl | 30 |
| 7 | Utredningar..... | 31 |
| 7.1 | Ärendet väcks..... | 31 |
| 7.2 | Utredningen om ett gemensamt radiosystem (UGR)..... | 31 |
| 7.3 | Statskontorets upphandlingsuppdrag..... | 32 |
| 7.4 | Regeringen utser en förhandlare..... | 37 |
| 7.5 | Regeringen tillsätter RAKEL | 38 |
| 8 | Regeringskansliets hantering av ärendet | 40 |
| 8.1 | Berörda departement | 40 |
| 8.2 | Mycket av hanteringen har skett utanför Regeringskansliet..... | 40 |
| 8.3 | Näringsdepartementet..... | 41 |
| 8.4 | Övriga departement..... | 41 |

| | | |
|------|--|----|
| 9 | Användarnas intressen | 43 |
| 9.1 | Många inblandade myndigheter | 43 |
| 9.2 | Hantering inom kommun- och landstingssektorn | 44 |
| 10 | Riksdagens hantering | 46 |
| 11 | Problemet med tekniken | 48 |
| 11.1 | Tekniken blir aldrig färdigutvecklad | 48 |
| 11.2 | Teknikfrågan har haft en framträdande roll..... | 48 |
| 11.3 | Tekniken inte central..... | 48 |
| 11.4 | Valet av teknik i våra grannländer | 49 |
| 12 | Problemet med finansieringen | 50 |
| 12.1 | Vad skulle ett nytt system kosta? | 50 |
| 12.2 | Vem ska betala? | 50 |
| 12.3 | Vad kostar alternativet?..... | 51 |
| 12.4 | Vilka förtjänster har ett nytt system?..... | 52 |
| 12.5 | Hur lång livslängd har ett nytt kommunikationssystem?..... | 53 |
| 13 | Hantering i andra länder..... | 54 |
| 13.1 | Situationen i våra grannländer..... | 54 |
| 13.2 | Situationen i några andra länder i Europa | 56 |
| 14 | Revisorernas överväganden och förslag | 58 |
| 14.1 | Revisorernas överväganden..... | 58 |
| 14.2 | Revisorernas förslag..... | 61 |
| | Referenslista | 62 |

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.