

Utredning avseende kommunala insatser för en effektiv bredbandskommunikation i Stockholm

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att följa utvecklingen av bredbandstjänster på marknaden i enlighet med vad som anförs i denna promemoria.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda hur och under vilka förutsättningar staden aktivt bör påverka marknads funktionssätt för att bidra till effektivare IT-kommunikation.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har analyserat bredbandssituationen utifrån ett stads- och samhällsovergripande perspektiv och föreslår vissa åtgärder med anledning av detta för att kunna följa utvecklingen inom området.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har berett ärendet.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att IT-infrastrukturen i Stockholm möjliggör trafik med hög bandbredd och hög kvalitet. Stadsledningskontoret anser att detta är viktigt både för samhällets utveckling i stort och för kommande e-tjänster mellan offentlig sektor och medborgare och företag. I dag är många operatörer inom bredbandsområdet verksamma i staden. Det finns både affärsmässiga och tekniska svårigheter att åstadkomma sammanhängande kommunikationsnät med både hög bandbredd och hög kvalitet i förbindelsen. Lösningarna är långt ifrån självklara, det behövs både ökad kunskap och gemensamma "trafikregler". Det finns ett behov för staden att både följa utvecklingen på marknaden och att utreda om och i så fall på vilket sätt staden kan påverka marknads funktionssätt i positiv riktning.

Mina synpunkter

Jag ser det som angeläget att stadsledningskontoret får i uppdrag att följa utvecklingen av bredbandstjänster på marknaden, särskilt med avseende på hur väl marknaden tillgodoser den offentliga sektorns behov av att kommunicera med medborgarna via e-tjänster. Utvecklingen på marknaden går snabbt i dag och därför är det viktigt att arbeta aktivt med dessa frågor. Därutöver bör stadsledningskontoret utreda hur och under vilka förutsättningar staden aktivt bör påverka marknads funktionssätt för att bidra till effektivare IT-kommunikation.

Detta steg på vägen mot ökad kunskap ser jag som en viktig del i arbetet med att säkerställa och utveckla Stockholms fortsatta roll som nav i IT-utvecklingen. Den analys som stadsledningskontoret redovisar i detta ärende har också tydliga kopplingar till den satsning vi nu gör med uppkoppling av bredband till stockholmarna och hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsbolagen. Staden skall genom de kommunala bostadsbolagen driva på utvecklingen och koppla upp hyresgästerna i det kommunala bostadsbeståndet genom investeringar i fastighetsnät. Ambitionen är att bostadsbolagens initiativ skall driva på motsvarande utveckling bland de privata fastighetsägarna. Att Stockholms stad är en pådrivande aktör vad gäller att utveckla dessa frågor är för mig en självklarhet.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att följa utvecklingen av bredbandstjänster på marknaden i enlighet med vad som anförs i denna promemoria.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda hur och under vilka förutsättningar staden aktivt bör påverka marknadens funktionssätt för att bidra till effektivare IT-kommunikation.

Stockholm den 15 september 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Bakgrund

Stadsledningskontoret har analyserat bredbandssituationen utifrån ett stads- och samhällsövergripande perspektiv och föreslår vissa åtgärder med anledning av detta.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att IT-infrastrukturen i Stockholm möjliggör trafik i med hög bandbredd och hög kvalitet. Stadsledningskontoret anser att detta är viktigt både för samhällets utveckling i stort och för kommande e-tjänster mellan offentlig sektor och medborgare och företag. I dag är många operatörer inom bredbandsområdet verksamma i staden. Det finns både affärsmässiga och tekniska svårigheter att åstadkomma sammanhängande kommunikationsnät med både hög bandbredd och hög kvalitet i förbindelsen. Lösningarna är långt ifrån självklara, det behövs både ökad kunskap och gemensamma ”trafikregler”. Det finns ett behov för staden att både följa utvecklingen på marknaden och att utreda om och i så fall på vilket sätt staden kan positivt påverka marknadens funktionssätt.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har berett ärendet och tjänsteutlåtandet daterat den 2 september 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Bredbandsutvecklingen

Internet betyder ”nät av nät”. Med det menas att en mängd olika nät som sammankopplats med en standardiserad teknik så att olika resurser på de ingående näten kan nås från alla punkter i det sammanlagda nätet. Förbindelsen mellan olika Internetanvändare, en s.k. Internettjänst, förmedlas av en eller flera s.k. Internet Service Provider’s (ISP).

Ett nät som når hem till hushållen kan byggas av någon utan eget intresse av att sälja Internettjänsten; t.ex. en fastighetsägare, eller ett kooperativ (t.ex. en förening av boende eller fastighetsägare). En neutral kommunikationsoperatör (KO) anlitas för att sköta nätet¹ så att det enskilda hushållet eller småföretaget får kontakt med en ISP vid en punkt som det är enkelt att ta sig till för ISP:n. Kommunikationsoperatören förmedlar trafiken till den plats där ISP:n finns och där kan kunden välja den ISP han/hon vill ha bland dem som finns tillgängliga.

Alternativ till detta förekommer på marknaden. Vissa företag åtar sig att bygga nät och driva det under en kontraktstid med ensamrätt att leverera tjänster till de berörda hushållen. En neutral kommunikationsoperatör ska inte ha en sådan ensamrätt även om det är denne som ser till att tjänsterna når hushållen. I praktiken innebär det att olika företag kan erbjuda tjänster till hushållen i konkurrens med varandra även om det bara finns ett nät och att det drivs av en kommunikationsoperatör.

Det i sammanhanget överskuggande problemet i Stockholm i dag är att relativt få hushåll är uppkopplade med ett framtidssäkert bredband även om många använder Internet. Ca 70 procent av alla stockholmare mellan 16-64 använder Internet från sina hem. De resterande 30 procenten har av olika skäl valt att inte använda Internet från hemmet eller saknar tillgång till Internetanslutningen dator. Ungefär 25 procent av de över 64 år använder Internet hemifrån. 7 procent av alla nås av fiber till hemmet; övriga är uppkopplade med uppringt modem, ADSL, KabelTV eller annan teknik.

¹ För att nätet av t.ex. glasfiber ska gå att använda behövs utrustning så att trafiken på nätet kan styras rätt, övervakas etc. Ibland äger nätägaren denna utrustning, ibland ingår det i kommunikationsoperatörens uppgift att förse nätet med den aktiva utrustningen.

Nästan 40 procent av dem som har en bredbandsuppkoppling (ungefär 2/3 av alla med Internetanslutning) anger att de har en förbindelse med 2mbps eller mer. 35 procent av alla Internetanvändare har modemuppkoppling vilket innebär en hastighet på runt 56 kbps.

Det finns intresse bland både privata och allmännyttiga fastighetsägare att åstadkomma en framtidssäker kommunikationsförbindelse till hushållen. T.ex. har beslut tagits i de allmännyttiga bostadsföretagens styrelser om uppbyggnad av fastighetsnät. I Stockholms stads näringspolitiska program² gers stadens bostadsbolag och AB Stokab i uppdrag att ta fram en handlingsplan för uppkopplingen av hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen. Staden ska genom de kommunala bostadsbolagen driva på utvecklingen och koppla upp hyresgästerna i det kommunala bostadsbeståndet genom investeringar i fastighetsnät. Ambitionen är att bostadsbolagens initiativ ska driva på motsvarande utveckling bland de privata fastighetsägarna. (Se Handlingsplan för uppkoppling av hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen till bredbandsnätet, Dnr 035-2620-2005)

Det innebär att man kan vänta sig att fler områden i Stockholm kommer att behöva en tjänst motsvarande kommunikationsoperatörens. De senaste åren har en marknad för kommunikationsoperatörer etablerats. Det är alltså möjligt att upphandla tjänst att driva ett nät, en tjänst som en kommunikationsoperatör tillhandahåller.

De nät som befintliga kommunikationsoperatörer driver utgör ett slags s.k. ”bredbandsöar”. Inom dessa är förbindelsen mycket god. Ett tecken på att marknaden är omogen är att förbindelsen mellan dessa bredbandsöar kapacitetsmässigt och kvalitetsmässigt inte motsvarar de förhållanden som råder internt i öarna. I dag sker sammankopplingen över Internet. Troligen kommer den marknaden att bli större allt eftersom fler bredbandsöar etableras. Sammankopplingen av dessa bredbandsöar återstår dock som ett problem, både av affärsmässig och teknisk art.

Utveckling av e-tjänster

SABOs skrift ”Bredband – Varför då?” görs bedömningar av vilka tjänster³ som kommer att finnas tillgängliga under den närmaste femårsperioden, under förutsättning att det finns en marknad.

I dag är kommunens tjänster inte mer bandbreddkrävande än att de kan hämtas från webben över Internet. I morgon kan tjänster komma att utvecklas vilka ställer höga bandbreddskrav, t.ex. inom omsorgen. För att nå hushållen kan det då bli nödvändigt att staden avtalar med kommunikationsoperatörerna om att få leverera tjänsten och att få tillgång till viss bandbredd. Inom radioområdet kallas principen för tvingande krav på leverans av en viss radiosignal ”must carry”, t.ex. av TV1 och TV2, något som tillförsäkras ”public service” vid tilldelning av frekvensspektrum och sändningstillstånd. Ett alternativ till avtalsreglering skulle analogt vara att en motsvarande princip etablerades beträffande bredbandsmarknaden.

² Utlåtande 2004:170 RI (Dnr 016-1655/2004)

³ När Internet diskuteras talas det om tjänster. Med tjänster kan man mena olika saker.

-Tjänsten att skapa transmission eller kommunikation i ett nät, något som t.ex. en kommunikationsoperatör gör.

-Internettjänsten, dvs att få tillgång till Internet, något som en ISP, ”Internet Service Providers”, gör.

-Tjänster som levereras över Internet, dvs tjänster som är åtkomliga över Internet oberoende av vem som levererar Internettjänsten (t.ex. stadens tjänster som Bostadsförmedlingen, söka bygglov eller boendeparkering).

-Tjänster som levereras av kommunikationsoperatören (här kan man tänka på Telias och Bredbandsbolagets tjänsteutbud men även lokala tjänster, t.ex. kontakt lokala butiker och andra tjänster som bara finns i det lokala nätet).

När Stockholm kommun talar om tjänster till medborgare handlar det i allmänhet om hur medborgarna ska kunna ordna sina mellanhavanden med kommunen via webben, t.ex. söka bostad eller få parkeringstillstånd.

När nätägarna talar om tjänster handlar det ofta om hur näten ska fås att fungera så att t.ex. medborgarna störningsfritt ska kunna sköta sina ärenden med kommunen. Det är olika företag med olika kunskaper som arbetar med de olika slagen av tjänster.

Ibland sägs det i debatten att riktigt bandbreddskrävande tjänster inte kommer att utvecklas om det inte finns ett bra bredband som når många. Marknadens aktörer agerar i dag med utgångspunkt från vilka behov av bandbredd som marknaden ger uttryck för och som den vill betala för. Detta är ett slags "höna-ägg" situation. Bandbreddskraven på marknaden för privatpersoner drivs i dag främst av underhållningsrelaterade tjänster, i hög grad kopplat till spel och fildelning. Det offentliga krav, inte minst hemsjukvårdens, är inte i dag så utvecklade att de påverkar marknaden. Även om tekniken i allt väsentligt finns framme har organisationen för en bandbreddskrävande hemsjukvård inte etablerats. Investeringar i bredbandstjänster måste dock kunna räknas hem i förändrad organisation och produktion i respektive sektor vilket förutsätter rätt instrument för att åstadkomma bredbandet finns framme.

I motion (24:2003) av Anders Broberg (kd) angående inbjudan till samtal om vem som ska köra loken i bredbandstågen (Dnr 039-3193/2003) argumenteras för behovet av ett operatörsbolag eller förening som är gemensamt ägt av alla intresserade operatörer och tjänsteleverantörer med full insyn för alla. Alla ska ha rätt att bli deltagare i bolaget på sådana villkor som gynnar mångfald, valfrihet och konkurrens. Motionären föreslår att staden eller staten kan spela en viktig roll som ordförande och garant för att ingen aktör spelar ut någon annan med "ojusta metoder". Motionären föreslår att staden bör ta initiativ till samtal med alla intresserade aktörer i syfte att få till ett sådant bolag eller förening. Stadsledningskontoret anser att det som motionären velat uppnå i väsentliga avseenden hanteras av marknaden i dag. Det innebär inte att problemet är löst, endast att mekanismer för att lösa problemet har etablerats eller är på väg att etableras.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att IT-infrastrukturen i Stockholm möjliggör trafik i med hög bandbredd och hög kvalitet. Stadsledningskontoret anser att detta är viktigt både för samhällets utveckling i stort och för kommande e-tjänster mellan offentlig sektor och medborgare och företag.

På kort sikt behövs en bättre sammankoppling av bredbandsöarna i staden för att möjliggöra högre bandbredd och bättre kvalitet än vad som är praktiskt möjligt över dagens Internet. En sådan sammankoppling måste vara neutral i förhållande till marknadens aktörer och erbjuda tillgång på lika villkor. Offentlig sektor behöver därutöver tillförsäkras rätt till förbindelse med hög bandbredd till medborgarna.

Det är i dag inte klart vilken teknik och vilka affärsmodeller som bör användas för att åstadkomma tillfredsställande lösningar på både kort och lång sikt. I dag finns en betydande risk för oreglerade monopollösningar som kan komma att premiera starka aktörer på de svagares bekostnad. Å ena sidan kan detta tala för ett samhällsengagemang i sammankopplingen av bredbandsöarna, ett engagemang av regulatorisk karaktär (spelregler och krav) och möjligen av finansiell karaktär. Å andra sidan finns det i dag tekniska lösningar som tar bort behovet av en operatör vid en sådan sammankoppling. Vid en sådan lösning hanteras regler bilateralt. Sannolikt kommer en framtida lösning på kort sikt att innehålla en kombination av tekniska lösningar och etablering av en ny roll på marknaden.

Huvudfrågan gäller dock inte bara sammankopplingen av bredbandsöarna utan den vidare frågan hur Stockholm (med omnejd) ska få bra fungerande IT kommunikation baserat på IP (Internet protokoll).

Utvecklingen på marknaden går snabbt i dag. Ett informellt samråd pågår bl.a. mellan marknadens aktörer inom ramen för Arena För Digitala Tjänster. Huvudfrågan behöver belysas med avseende på hur och om staden kan eller bör agera för att åstadkomma en önskvärd utveckling av marknaden för bredbandstjänster.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att följa utvecklingen av bredbandstjänster på marknaden, särskilt med avseende på hur väl marknaden tillgodoser den offentliga sektorns behov av att kommunicera med medborgarna via e-tjänster samt att Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda hur och under vilka förutsättningar staden aktivt bör påverka marknadens funktionssätt för att bidra till effektivare IT-kommunikation.