

Lotta Nordström, tf avd chef Avdelningen för digitalisering, SKR

## **SKRs inspel till it-driftsutredningen (Dir. 2019:64)**

### **1. Inledning**

Marknadsdrivna molntjänster, även sådana med ägarförhållande utomlands, är en nödvändig del av en fungerande konkurrens på marknaden för digitalisering. En stor andel av kommuner och regioner använder redan molntjänster. Utvecklingen inom många kommuner och regioner behöver få fortsätta för att möta framtidens välfärdsutmaningar och tillräckliga förutsättningar finns inte för att fullt ut med egna it-resurser ta sig an dessa utmaningar. Osäkerhet om de rättsliga frågorna har medfört en uppbromsning av digitaliseringen och avsevärda resurser läggs på tolkning och anpassning istället för nyttorealiserings. Det gäller såväl redan gjorda investeringar som mycket stora kommande investeringar för SKR:s medlemmar och det finns behov av en nationell, sammanhållen inriktning i frågan för offentliga organisationer. SKR välkomnar och har stora förväntningar på den statliga utredning som tillsatts genom Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen (Dir. 2019:64).

SKR har genom dialog med sina medlemmar och syskonorganisationerna inom SKR-koncernen Inera och SKL Kommentus kunnat sammanställa ett antal önskemål och medskick till utredningen. Denna skrivelse framförs inom ramen för SKRs roll som representant i utredningens referensgrupp.

### **2. Önskat läge och stöd till kommuner och regioner**

SKRs anser att rättsläget för utkontraktering måste tydliggöras vad gäller förutsättningar utifrån svensk lagstiftning så som OSL (2009:400) och europeiska regelverk som dataskyddsförordningen. SKR ser fram emot möjligheten att lyfta och vidareutveckla de juridiska frågorna i den rättsliga arbetsgruppen.

#### **2.1 Tolkningen av OSL måste bli tydlig och spegla en digital verklighet**

SKR vill att utredningen lämnar förslag och:

- Tydliggör att/när det är lagligt att helt eller delvis lägga ut teknisk drift (givet att juridisk och informationssäkerhetsmässig riskbedömning genomförs) till en extern leverantör.
- Utreder möjligheten för lämplig myndighet att ta fram föreskrifter, riktlinjer eller rekommendationer för att förtydliga tillämpningen av OSL kring möjligheten att använda molntjänstbaserade lösningar för medlemmarnas it-drift.
- Tydliggör definitioner av olika begrepp såsom 'molntjänster', 'teknisk drift', 'automatiserad bearbetning' och 'manuell bearbetning'.

- Tydliggör om molntjänster bör delas in i olika kategorier utifrån 'teknik' respektive 'affärsmodell'.
- Tydliggör på vilket sätt en marknadsaktör bör bedömas i förhållande till egenskaper som 'jurisdiktion', 'träffas av lagstiftning i tredje land' samt 'överföring till tredje land'.

## **2.2 Kommuner och regioner behöver konkret hjälp med leverantörsavtalen**

Kommuner och regioner har behov av konkret vägledning för säker upphandling av it-driftstjänster – nationella såväl som utländska. Det är många gånger en utmaning att ha och upprätthålla den beställarkompetens som krävs med hänsyn till avtalsvilkorens och licensmodellernas komplexitet. Förutom kravställning tar uppföljning för kontroll och insyn samt leverantörsdialogen stora resurser i anspråk. Dessutom upplevs möjligheterna till verkligt inflytande på avtalsvilkoren hos flera av leverantörerna som begränsade.

Sannolikt har den rättsliga otydligheten kring möjligheterna till utkontraktering för offentlig sektor också begränsat tjänsteutvecklingen på leverantörssidan. Ytterligare hinder för en fullgod upphandling är därför leverantörens okunskap om offentlig sektors specifika behov och lagkrav. Detta speglas i svårigheten att få tillgång till tillfredställande underlag för att kunna säkerställa likvärdig och korrekt informationshantering och informationssäkerhet hos leverantören och dennes underleverantörer. Det finns stora hinder i att alls få till traditionella tvåpartsavtal med leverantörer, som inte i praktiken har möjlighet att ta fullt ansvar när underleverantörer kräver trepartsavtal och besitter mer makt på marknaden än leverantörerna.

Därtill vittnar SKRs medlemmar om stora utmaningar att göra tillräckliga tekniska kravställningar och uttrycker behov av vägledning för lämplighetsbedömningar av olika leverantörer genom branschstandarder eller certifiering.

SKR vill att utredningen lämnar förslag och:

- Tydliggör vilka krav som bör ställas på leverantörer för olika typer av informationshantering inom olika verksamhetsområden (mängd information och insyn, grader av sekretess, personuppgifter, känsliga personuppgifter, etc.).
- Utreder möjligheten för lämplig myndighet att ta fram vägledning för hur olika lagkrav som träffar offentlig sektor (OSL, PDL, etc.) kan omsättas i tjänster för att leverantörer ska kunna erbjuda mer välanpassade lösningar.
- Utreder möjligheten och effekten av att leverantörerna certifieras utifrån ISO 27000-standarder/branschstandarder.
- Utreder möjligheten till nationell samordning kring kravställning/ramverk för tjänster (jmf Nederländernas förhandlingar med Microsoft).
- Utreder möjligheten för lämplig myndighet (förslagsvis Datainspektionen) att ta fram standardavtalsklausuler (jmf Danska Datatilsynet).

- Tar fram svenska ståndpunkter att beakta i samband med avtalsförhandlingar mellan EU och USA kring internationell bevisdelning - möjligt att begränsa åtkomst och/eller hanteringen av EU-ländernas information?
- Tar fram en formulering till avtalsvillkor/upphandlingskrav för säkert och kostnadseffektivt kontraktsslut (exempelvis om leverantör blir uppköpt av företag som står under utländsk jurisdiktion.)
- Utreder möjligheten till nationella riktlinjer för informationsklassificeringsnivåer inklusive tillbörliga skyddsåtgärder (såsom kryptering) per informationsklass.

### **2.3 Vissa riskreducerande åtgärder måste identifieras och vidtas på nationell nivå**

SKR anser att staten måste ta ett övergripande ansvar för att hantera vissa risker förenade med it-driftslösningar och molntjänster som enskilda kommuner eller regioner har svårt att bedöma eller påverka. Paralleller kan dras till sådana hot- och riskbedömningar för Sveriges säkerhet där en kommun har svårt att fånga helheten vid t.ex. utlysning av hamnar till utländska bolag och där staten måste ge styrningar eller underlag.

Även när det gäller svenska leverantörer kan det uppstå frågor hänförliga till diskussionen om ”nationell digital suveränitet” som bl.a. Försäkringskassan tar upp i sin vitbok. Frågan har för SKRs medlemmars del aktualiserats när man sett över möjligheten att köpa DRaaS (redundant serverlösning) från en svensk leverantör. I vilken utsträckning är det lämpligt att bli beroende av en privat leverantör när det gäller förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet?

SKRs medlemmar vill få klarhet kring begreppet ”digital suveränitet”, dess innebörd och syfte.

SKR vill att utredningen

- Lämna förslag på svenska ståndpunkter att beakta i samband med bilaterala statliga och/eller EU-förhandlingar om e-bevisning med andra tredje länder för ökad ömsesidig transparens vid informationsutbyte inom brottsbekämpande eller andra områden.
- Utreder möjligheten till påtryckningar gentemot EU för förhandlingar med enskilda globala molntjänstföretag för att åstadkomma avtalsvillkor som främjar öppenhet och behandling av personuppgifter som är förenliga med GDPR och svensk lagstiftning (jmf. Holländska staten)
- Definierar begreppet ”digital suveränitet” och ta fram vägledning för hur offentlig sektor ska förhålla sig till begreppet.

## **3. Medlemmarnas behov av säker och kostnadseffektiv it-drift**

Kommuner och regioner menar att använda molntjänster inte är ett digitaliseringsmål i sig, men har blivit en konsekvens av att fler leverantörer endast erbjuder molnbaserade lösningar. De vanligaste kontorstjänsterna är molnbaserade, amerikanska alternativ som till skillnad från traditionell it-drift ger färre möjligheter för kund att påverka utformning, ge instruktion eller anpassa villkor utifrån svensk

eller europeisk lagstiftning. Det är även vanligt att it-leverantörer har amerikanska underleverantörer (Amazon, Microsoft, Google, m.fl). SKRs medlemmar vittnar om svårigheter att upphandla it-system eftersom leverantörerna ofta baserar sina tjänster på amerikanska underleverantörer. Leverantörer som valt stora molntjänster som underleverantörer för att utveckla sina tjänster hävdar en inlåsningsseffekt och bedömer sig ha små möjligheter att ändra sina tjänster så de uppfyller kommunernas och regionernas krav.

Kravställningen orsakar därigenom problem för leverantörerna, vilket minskar möjligheten för kommuner och regioner att köpa in it-tjänster.

Dessutom förutspår SKRs medlemmar en problematisk situation om de verksamhetssystem som levereras som tjänst eller outsourcingsleverantörerna blir uppköpta av utländska företag, alternativt på annat sätt ser sig nödgade att lägga sin produkt i en utländsk molntjänst.

Fördelen med intern drift är att risken för eventuellt röjande av sekretessbelagd information till externa leverantörer minskar avsevärt. SKRs medlemmar vittnar dock om att uteslutande intern drift inte nödvändigtvis är säkrare än extern drift. Intern drift förutsätter rätt kompetens vilket många gånger saknas med anledning av möjligheter och kostnader för att anställa, attrahera eller behålla den typ av kompetens som krävs att upprätthålla samma höga nivå av säkerhet som externa leverantörer med större kundbas kan göra. Sårbarhet för omväxlande, nya cyberhot och risken för avbrott upplevs av många kommuner och regioner som större vid intern it-drift. Dessutom förloras skalbarheten och önskade samarbetsmöjligheter.

### **3.1 SKRs medlemmar saknar gångbara alternativ till utländska, publika molntjänster**

SKR vill att utredningen uppmärksammar medlemmarnas situation:

- Risken för dyrare eller mindre kapabla lösningar som gör att digitaliseringen blir sämre, tar längre tid eller inte blir av.
- Geografisk placering i Sverige samt svenskt ägande är inte vanligt och dessutom saknas ofta de funktioner som efterfrågas. Försäljning till utländsk ägare är också en risk.
- Utbredd bild att mindre leverantörer ofta har bristfällig förståelse för offentliga aktörers förutsättningar. (T.ex. kopplat till OSL).
- Utbredd bild av att globala molntjänstleverantörer, som inte sällan figurerar avtalsmässigt som underleverantörer, i praktiken saknar vilja eller möjligheter att anpassa tjänster eller villkor till svensk och/eller europeisk lagstiftning.

### **3.2 Uteslutande intern it-drift är inte ett säkert och kostnadseffektivt alternativ för SKRs medlemmar**

SKR vill att utredningen särskilt beaktar medlemmarnas situation i följande punkter när det gäller intern it-drift:

- Sårbart eftersom den interna driften är personbunden. Utmaning att upprätthålla och behålla likvärdig kompetens pga olika geografiska eller storleksmässiga förutsättningar.
- Stor utmaning att ha tillräckliga resurser för att kunna underhålla intern it-drift (exempelvis 24/7-drift vilket man kan få i molnet.)
- Hållbarheten för säkerhetsuppdateringar på lokala installationer är kort, varför it-lösningar i egen drift många gånger upplevs som ohållbar i längden.
- Svårigheter med resurser internt för att drifta och hålla it-säkerhetsskyddet ajour mot nya, ständigt föränderliga cyberhot blir en allvarlig säkerhetsbrist och potentiell risk.
- Upplever att leverantörerna i tilltagande utsträckning flyttar ut i molnet och blir därför osäkra på om man "lämnas i sticket" genom att stanna vid lokalt driftade lösningar. Dessutom går utvecklingen mot att allt fler leverantörer styr sina leveranser till molnet, vilket gör att lokalt driftade versioner riskerar att bli utdaterade (t. ex. Skype for Business).
- Går miste om fördelar vid konkurrensutsättning och ser inte bredden av det som marknaden erbjuder vid egna lösningar.
- Enklare att optimera användningen med molntjänster. I en molntjänst går det snabbt att skruva upp eller ner vid tillfälliga behov eller snabba förändringar. Svårare att optimera användningen under den egna datahallens livstid.
- Upplevda kostnadsökningar samt sämre och osäkrare funktionalitet när man tvingas drifta tjänster i egen regi för att kunna införa tjänsterna. Att inte ha ett alternativ till egendriftade molntjänster kan i sig vara ett hinder för sådan framtida digitalisering som är i störst behov av stora, delade och integrerade underliggande datamängder, såsom AI och IoT.
- Upplevd fördel med extern drift/DRaaS är att man uppnår geografisk spridning av driften på ett sätt som inte är möjligt vid intern drift.

#### **4. Konsekvenser av rådande läge och medlemmarnas förutsättningar**

Flera kommuner och regioner vittnar om fördröjda digitaliseringsprojekt till följd av osäkerheten kring huruvida utkontrakteringen till leverantörerna är laglig. Dessutom blir det otydliga rättsläget och bristen på samsyn inom offentlig sektor ett stort och mycket tidskrävande problem i relationen med leverantörer. Vissa medlemmar har fattat påskyndade beslut om användning av publik, utländsk molntjänst (i begränsad omfattning) eftersom verksamheten upplevde sig behöva ha tillgång till verktyget och annars hade riskerat välja en skugg-IT lösning. Beslut om driftsgodkännande av nya tjänster och applikationer har tagits trots kvarvarande risker för exempelvis röjande av sekretessbelagd information, när beslutsfattare varit tvungna att rulla ut nya alternativ för att tillgängliggöra förfaranden att nå hälso- och sjukvården.

Därtill har behovet av effektiva digitala arbetsverktyg aktualiserats under den gångna våren med anledning av covid-19-pandemin.

Många medlemmar tycks vara i en situation (juridisk limbo) där man köpt in en molntjänstbaserad lösning som man är fortsatt osäker på om den kan användas fullt ut. Att inte kunna slå på alla funktioner i den molnbaserade tjänsten har resulterat i ett haltande och dyrt verktyg, där man går miste om viktig funktionalitet.

Eftersom många hänsyn måste tas till “om” och “men” upplever medlemmarna att de inte kan optimera sourcingeffektiviteten vilket i sin tur blir styrande för hela nästa upphandlingsperiod.

Digitaliseringstakten avstannar då kommuner och regioner inte kan garantera att informationen hanteras på ett korrekt och lagligt sätt. Kommuner och regioner vittnar om att det i dagsläget inte är möjligt att möta verksamhets- och digitaliseringsmålen om de inte har tillgång till molntjänster då intern drift blir för dyr och kompetensförsörjningen är allt för svår att upprätthålla.

Kommuner och regioner vittnar även om ett nuvarande arbetssätt där man fattar påskyndade beslut, dokumenterar bristerna och skjuter eventuella åtgärder framåt i tiden tills rättsläget i utkontrakteringsfrågan tydliggjorts. SKRs medlemmar är därför i stort behov av resultatet av den pågående utredningen.

#### **4.1 Det otydliga rättsläget har negativa konsekvenser för SKRs medlemmar vilket drabbar välfärdsleveransen till invånarna**

SKR vill att utredningen särskilt beaktar medlemmarnas situation i följande punkter när det gäller otydligheten kring utkontraktering av it-drift:

- Upplevda svårigheter att möta invånarnas krav, behov och förväntningar.
- Hämmad verksamhetsutvecklingen och risk finns att digitaliseringen avstannar.
- Hinder att använda innovativa välfärdstjänster, t.ex. tjänster för fallprevention, eftersom många nya tjänster utvecklas i molnbaserade lösningar.
- Minskad effektivitet och samarbetsmöjligheter på grund av olika lösningar för olika delar av verksamheten som haft olika förutsättningar att använda molntjänster. Möjligheterna till enklare och effektivare samarbete försämras vilket försvårar den helt nödvändiga digitala transformationen.
- Önskad funktionalitet för att bedriva en effektiv och modern hälso- och sjukvård finns i molntjänster. Upplevda svårigheter att efterleva HSL 5 kap 1 §<sup>1</sup>.

#### **4.2 Det otydliga rättsläget har negativa konsekvenser för SKRs medlemmar vad gäller informationssäkerhet**

SKR vill att utredningen särskilt beaktar medlemmarnas situation i följande punkter när det gäller informationssäkerhet:

- Haltande informationshantering då det råder många oklarheter hur känslig och konfidentiell information samt personuppgifter kan hanteras.
- Otydlighet gentemot våra (interna) användare.

---

<sup>1</sup> Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär att vården särskilt ska

1. vara av god kvalitet med en god hygienisk standard,
2. tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet,
3. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
4. främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen, och
5. vara lätt tillgänglig.

- Risken ökar för att användarna skaffar egna lösningar, s.k. skugg-it, om de befintliga lösningarna upplevs som mycket krångligare eller sämre än andra billiga lösningar. Skugg-IT medför i sin tur risker kring bl.a. informationssäkerhet och brott mot upphandlingsregelverk.
- Svårare och dyrare att upprätthålla samma säkerhet utan att kunna nyttja molntjänsten i sin helhet.
- Det otydliga rättsläget hämmar en rättsenlig och långsiktig informationshantering.

#### **4.3 Det otydliga rättsläget har negativa konsekvenser för SKRs medlemmar vad gäller kostnader och resursfördelning**

SKR vill att utredningen särskilt beaktar medlemmarnas situation i följande punkter när det gäller kostnader och resursfördelning:

- Kompetensrelaterade och ekonomiska svårigheter vid informationsöverföring såsom till ett e-arkiv eller vid utbyte av IT-verksamhetssystem.
- Svårt att fatta strategiska beslut kring vilken lösning man ska investera i. Risk att binda upp stora resurser i gammaldags teknik som ändå inte håller måttet om några år.
- Enormt resurskrävande (personal/personalkostnader, konsulter, jurister).
- Hinder att fokusera på utveckling och verksamhetsmål när avsevärd del av tillgängliga nyckelpersoners resurser/tid läggs på att ta reda på vilka rättsregler som gäller, hur de ska tolkas och hur kommunen/regionen ska förhålla sig till det.
- Onödiga merkostnader följer av att man tvingas ha dubbla, alternativa lösningar (exempelvis att kräva lokal lagring av data av molntjänstleverantörer som inte konstruerat tjänsten med den förutsättningen).
- Dyrare och mer komplicerat att uppnå en effektiv samarbetslösning med ett ”hopplock” av säkra lösningar istället för att nyttja någon av de stora kontors- och samarbetsplattformarna som dessutom har en snabb utvecklingstakt.
- Otydligt rättsläge medför att leverantörens uppfattning om hur tjänsten kan eller bör levereras inte går att påverka trots att kommunen eller regionen har en annan uppfattning. Bristen på samsyn inom offentlig sektor gör att leverantören kan var ovillig att skapa olika upplägg av tjänsten beroende på hur varje kund bedömer rättsläget.

## **5. Avslut**

SKR har under de senaste två åren haft en nära och framåtsyftande dialog med sina medlemmar kring deras behov av molntjänster och utkontrakterad it-drift. Det är tydligt att utvecklingen inom många kommuner och regioner behöver fortsätta och intensifieras för att möta framtidens välfärdsutmaningar och tillräckliga förutsättningar finns inte för att med egna it-resurser ta sig an dessa utmaningar. Dessutom har behovet av effektiva it-lösningar och förändrade digitala arbetsätt förtydligats under vårens pandemi.

SKR känner förtroende för att utredningen – och i förlängningen regeringen - kommer vidta tillräckliga åtgärder för att förtydliga det otydliga rättsläget och ta vederbörlig hänsyn till medlemmarnas behov och den situation som kommuner och regioner står

inför idag. För att förverkliga de högt ställda politiska ambitionerna beträffande digitaliseringen i Sverige behöver utredningen leverera den tydlighet som efterfrågas.

SKR kommer under utredningens gång fortsätta att föra fram sina medlemmars medskick och inspel till den statliga utredningen genom sina representanter i referensgruppen och rättsliga arbetsgruppen.