

2019-10-03

Kommunstyrelsen

Inriktning för och upphandling av samarbetsplattform, information

Ärende

Kommundirektören har fattat ett inriktningsbeslut gällande införande av en ny samarbetsplattform. Beslutet har föregåtts av en förstudie och en riskanalys samt en juridisk och säkerhetsmässig utredning. Beslutet innebär att kommunens inriktning är att införa en molnbaserad samarbetsplattform och att en upphandling av samarbetsplattform ska genomföras. Av beslutet framgår att hänsyn har tagits till de juridiska risker som införandet av en molnbaserad tjänst innebär. För att användningen av samarbetsplattformen ska ske på ett juridiskt hållbart sätt kommer skyddsåtgärder att definieras och vidtas utifrån vad som framkommit under genomförd förstudie och riskanalys.

Samarbetsplattformen omfattar inte informationsplattformar såsom publik webb, intranät, dokumentarkiv eller verksamhetssystem m.m. Det pedagogiska arbetet inom utbildningsförvaltningen i G-Suite omfattas inte heller.

Bakgrund

I och med mobilens intåg på marknaden och den ökade webbifieringen har marknaden för kontorsstöd förändrats. I takt med att lokala system/verktyg försvinner styrs marknaden mer mot molnbaserade lösningar. Webbaserade system och appar i mobila enheter, ger visserligen en mer flexibel användning men skapar också utmaningar. Många andra offentliga verksamheter står inför samma utmaningar och flera kommuner har valt att gå över helt eller delvis till molnbaserade samarbetsplattformar.

Avgränsning

Samarbetsplattformen ska avgränsas till att inte omfatta informationsplattformar såsom publik webb, intranät och dokumentarkiv där fastställd information lagras och publiceras i form av information, rutiner och beslut. Fastställda dokument i dessa system förändras inte löpande, utan ersätts helt vid nya beslut/fastställande.

Digitala arbetsflöden i våra verksamhetssystem omfattas ej, dvs där information hanteras och lagras strukturerat utifrån fastställda rutiner med livscykelhantering (skapande, underhåll och gallring). Händelser i verksamhetssystem kommer över tid bli transaktioner av strukturerad information i ärendeflödet. I dagens lösningar upprättas ofta dokument i ärendeflödet. Under en övergångstid kommer t.ex. e-post fortsätta

fungera som en kommunikationsväg in i ärendeflödet, men inte utgöra en lagringsplats över tid.

Det pedagogiska arbetet inom utbildningsförvaltningen i G-Suite ska fortgå oförändrat.

Förstudie

Under hösten 2018 genomförde kommunen en förstudie för att få fram en bild av behovet av en ny samarbetsplattform. Förstudiens syfte var även att kontrollera om det fanns flera leverantörer på marknaden som kunde uppfylla kommunens krav. Förstudien visade att det finns ett behov av nya verktyg för samarbete inom kommunen, och att det i nuläget finns två marknadsledande leverantörer som skulle kunna uppfylla kommunens behov.

Under våren 2019 genomfördes en juridisk och säkerhetsmässig granskning och jämförelse av Microsofts respektive Googles tillämpliga avtalspaket. Granskningen syftade till att ge svar på om kommunen kan använda sig av de marknadsledande molnbaserade plattformarna. Granskningen visar att de tekniska säkerhetskraven kommer kunna uppfyllas av båda leverantörerna. Den juridiska bedömningen utvecklas nedan under rubriken *Juridisk analys*, men det uppmärksammades inga väsentliga skillnader mellan respektive avtalspaket.

Under våren 2019 genomfördes även en riskanalys med inbjudna representanter från samtliga av kommunens förvaltningar under ledning av externa säkerhetskonsulter. Riskanalysen visar på att det behövs tydliga rutiner och användarregler för hur samarbetsplattformen ska användas i verksamheten för att en god informationssäkerhet ska kunna uppnås.

Juridisk analys

Det finns juridiska risker vid användandet av en molnbaserad samarbetsplattform. De juridiska bedömningarna är emellertid svåra att göra eftersom nu gällande lagstiftning inte återspeglar den tekniska utvecklingen eller internationaliseringen av dessa typer av tjänster. Rättsläget är i många delar oklart. Ett beslut om att införa en molnbaserad samarbetsplattform kommer därför att innebära ett visst risktagande i juridisk mening. Den stora utmaningen med en molntjänst är att den inte är knuten till en geografiskt avgränsad plats utan att informationen i molnet kan göras tillgänglig i flera länder och av flera aktörer hos ägaren av samarbetsplattformen. Detta innebär att användandet utöver vår svenska lagstiftning, även kan påverkas av andra länders lagstiftning, såsom exempelvis den amerikanska lagen CloudAct.

Kommunens dagliga arbete innebär hantering av information som många gånger omfattas av sekretess eller innehåller känsliga personuppgifter. Uppgifter som är sekretessbelagda omfattas av röjandeförbud. Förbudet gäller oavsett om röjandet sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. För att kommunen ska få hantera personuppgifter krävs att de behandlas i enlighet med dataskyddslagstiftningen. Dataskyddsförordningen (GDPR) innebär bl.a. att personuppgifter endast under vissa förutsättningar får överföras till tredjeland, dvs. får göras tillgängliga utanför EU/EES. Det är därför viktigt att reglera vilka som har tillgång till uppgifterna i en samarbetsplattform och vart i världen de finns.

I november 2018 publicerade eSamverkansprogrammets juridiska expertgrupp, som består av 23 statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting, ett rättsligt uttalande som i korthet innebär att det inte går att utesluta att en leverantör av en

molntjänst som lyder under utländsk lagstiftning kan medverka till att sekretessreglerade uppgifter röjs.

Cloud Act innebär att amerikanska myndigheter via domstol kan begära ut uppgifter från ett amerikanskt bolag som lagrar uppgifter för en kunds räkning även om kundens uppgifter finns utanför USA. Myndigheten behöver med stöd av Cloud Act inte gå genom systemet för internationell rättshjälp för att få ut uppgifterna. Myndigheten kan även begära ut uppgifterna utan att kunden informeras om att uppgifterna begärs ut. Det innebär att sekretessbelagd information kan komma att lämnas ut med stöd av Cloud Act.

Den Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) har analyserat en myndighets möjligheter att följa en begäran om utlämnande av personuppgifter enligt Cloud Act. EDPB konstaterar att även om Cloud Act inte tillåter någon systematisk, storskalig, och/eller godtycklig insamling av personuppgifter, går det för närvarande endast i undantagsfall att fastställa att en överföring av personuppgifter enligt Cloud Act är laglig.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har genomfört en förstudie om Webbaserat kontorsstöd där de konstaterar att det i dagsläget inte finns någon leverantör som tillhandahåller Webbaserat kontorsstöd med full funktionalitet och där uppfyllande av samtliga regelverk kan säkerställas. Av förstudien framgår även att de delar eSamverkansprogrammet uttalande avseende rövande.

I olika forum där bl.a. SKL Kommentus /Inera har deltagit har diskussioner förts kring vilka klaganden som krävs för att en molntjänst ska kunna användas på ett juridiskt säkert sätt även för sekretessbelagda uppgifter. Det saknas klaganden kring om enbart den omständigheten att en obehörig har potentiell tillgång till sekretessbelagd uppgift innebär att uppgiften anses röjd i juridisk mening. Det måste även klargöras om uppgiften är röjd eller att omständigheterna i övrigt tyder på att uppgiften är röjd. Det saknas även klaganden kring om enbart den omständigheten att uppgiften exponeras för en utländsk rättsordning innebära att uppgiften i sig ska anses vara röjd.

De juridiska risker som följer av att molntjänstleverantörerna är amerikanska och har underleverantörer i länder utanför EU kan i viss mån hanteras genom att skapa skyddsåtgärder för den information som hanteras i samarbetsplattformen. Skyddsåtgärderna kan vara såväl avtalsmässiga, tekniska som organisatoriska. All typ av information kommer emellertid inte att, på ett juridiskt säkert sätt, kunna överföras till plattformen utan får hanteras i verksamhetssystem utanför molnet. Det gäller särskilt uppgifter som omfattas av stark sekretess eller känsliga personuppgifter.

Genom att förena användandet av plattformen med säkerhetsåtgärder, såsom utformande av hanteringsregler i kombination med utbildning, kan antalet sekretessbelagda och/eller känsliga uppgifter i tjänsterna minimeras. Genom att genomföra riskanalyser och utifrån dessa värdera och skapa skyddsåtgärder/rutiner så kan de juridiska riskerna i viss mån begränsas.

Kommundirektörens inriktningsbeslut

Utifrån genomförd utredning och presentation av alternativen för en ny samarbetsplattform har kommundirektören fattat ett inriktningsbeslut. Av beslutet framgår att kommunens inriktning är att införa en molnbaserad samarbetsplattform och att en upphandling av samarbetsplattform ska genomföras.

I beslutet har hänsyn tagits till de juridiska svårigheter som rapporten belyst. Utifrån rapporten och riskanalysen kommer skyddsåtgärder definieras och vidtas för

användningen av samarbetsplattformen med mål att använda samarbetsplattformen på ett juridiskt godtagbart sätt och enligt den kommande informationssäkerhetshandboken.

Det saknas i dagsläget klargörande kring om enbart den omständigheten att en obehörig har potentiell tillgång till sekretessbelagd uppgift innebär att uppgiften anses röjd i juridisk mening. Vid en riskbedömning bedömer kommunen emellertid att enbart det faktum att supportpersonal i tredjeland kan få tillgång till uppgifter i samarbetsplattformen i samband med supportgivning och att det finns en risk för ett eventuellt utlämnande via annat lands rättsmedel såsom exempelvis genom Cloud Act, inte i sig innebär att uppgifterna kan anses röjda. Kommunen bedömer att det finns en viss risk att sekretessbelagda uppgifter och/eller känsliga personuppgifter anses som röjda vid ett utlämnande via annat lands rättsmedel. De fördelar som ett införande av tjänsten innebär bedöms emellertid, med vidtagna skyddsåtgärder, överväga de risker som finns med ett eventuellt röjande.

Införande

Kommunen kommer nu i enlighet med kommundirektörens inriktningsbeslut att gå vidare med att genomföra en upphandling för att avgöra vilken samarbetsplattform som blir aktuell att införa. Fokus för införandet av en ny samarbetsplattform är att, genom förbättrade och effektivare samarbete frigöra resurser i verksamheten. Införandet kommer att innebära en förändring av hur verktyg används vilket för medarbetarna kommer medföra extra anpassningsarbete under en övergångstid. För att undvika användning av dubbla system, med osäkerhet och brister i samarbete som följd, ska tiden med parallell användning av den gamla och den nya plattformen begränsas till ett minimum.

Vid införandet ska noggrant arbete läggas på att metoder och informationsmaterial tas fram till stöd för samarbete i den nya plattformen samt att information som migreras maskinellt blir korrekt överförd.

Projektdirektiv för införandeprojektet har tagits fram, utifrån vilket projektplan och projektorganisation kommer att upprättas. Den grova tidsplanen enligt projektdirektivet är att upphandling påbörjas under 2019, införande inleds i början av 2020 med övergång till ny samarbetsplattform 2020-06-01. Projektet fortsätter sedan fram t.o.m. 2021-12-31 med fortsatt förändringsarbete för att uppnå effektivitetsmålen enligt projektdirektivet.

Transformation kommer ske stegvis för att initialt hålla fokus på samarbete i nya samarbetsplattformen och stegvis ta in övriga förändringar. Integrationer kommer göras som en del i införandeprojektet för de verksamhetssystem som utbyter respektive transporterar information med nuvarande plattform. För verksamhetssystem med tät integration mot befintliga verktyg i form av Word respektive Excel, behålls befintlig integration under ca ett år oavsett vilken plattform som vinner upphandlingen, i takt med att transformation sker.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt genomförd förstudie förväntas kostnaden över tid för själva samarbetsplattformen vara motsvarande nuläget, det verkliga utfallet kommer dock vara helt beroende av utfallet i upphandlingen. Kostnader för införandeprojekt och extra arbetstid som åtgår inom verksamheten under införandet hämtas över tid hem enligt Uppföljning och utvärdering nedan.

Uppföljning och utvärdering

Effekthemtagning förväntas ske inom de områden som förstudien från hösten 2018 pekar ut, dvs inom områdena samarbete, kommunikation, information samt mobilitet.

Som en del av arbetet med planering av genomförandet kommer konkreta mätbara effekthemtagningsmål sättas upp, för att kunna följas upp efter ett genomförande.

Effekthemtagningen förväntas komma i form av frigjord tid ute i verksamheten genom effektivare samarbete. Att förändra arbetssätt är ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet med tydlig styrning och efterfrågan av resultat från chefer i verksamheten. En bra digital samarbetsplattform kommer bidra till lösningen, men inte ensamt skapa effekt. Effektivitet uppstår först när människor använder verktygen på ett effektivt sätt.

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson