

Valnämnden

Stöd för digital arbetsplats - Microsoft 365

Förslag till beslut

Besluta om ett införande av M365 inom nämndens ansvarsområde i enlighet med beskrivningen i tjänsteskrivelsen.

1. Införande av M365 inom nämndens ansvarsområde godkänns

Besluta om att genomföra nödvändiga konsekvensbedömningar i det fall nämnden godkänner ett införande av M365.

2. Förvaltningen får i uppdrag att genomföra nödvändiga konsekvensbedömningar i det fall nämnden godkänner ett införande av M365.

Kostnaden för införandet belastar kommunledningskontorets ram.

Sammanfattning

Eskilstuna kommun har planerat sedan år 2016 att över tid gå från egen drift till molntjänster. Införande av valda delar av M365 innebär en övergång från drift i egna serverhallar till M365. Då M365 är en molntjänst i tredje land så krävs enligt kommunfullmäktiges beslut 21 oktober 2021 § 205 (KSKF/2021:98) att nämnden i sitt personuppgiftsansvar beslutar om införandet.

Kommunen har under många år använt Microsoft som leverantör för ett flertal olika IT-komponenter och basinfrastruktur. Precis som kommunen och övriga IT-leverantörer har Microsoft alltmer gått över till molntjänster. Microsoft erbjuder den mest konkurrenskraftiga lösningen avseende bland annat kontorsstödsprodukter som exempelvis Officepaketet, Teams, etcetera.

I takt med den ökade digitalisering i samhället är det viktigt att skydda IT-systemen mot dataintrång. M365 ger kommunen kontroll och skydd mot skadlig kod, säkerhetsluckor och cyberattacker och hjälper till att skydda Eskilstuna kommun och kommunens data.

Beslutet om ett införande utgör en väsentlig grund för Eskilstuna kommuns IT-arkitektur och säkerhet, kommunens informationsförsörjning & digitala infrastruktur samt delar av kommunens framtida IT-infrastruktur.

Då M365 innebär en övergång till molntjänst i tredje land så har jurister konsulterats för att bedöma riskerna med denna övergång i relation till de fördelar som det ger kommunen. Juristerna rekommenderar att Eskilstuna kommun bör utifrån en proportionerlig helhetsbedömning och med acceptering av ett visst mått av risk, med stöd av Eskilstunas program för digital transformation med uppsatta mål för digital arbetsplats samt behovsanalys av digital arbetsplats och arbetsmiljö och med ett beaktande av organisatoriska och tekniska skyddsåtgärder och utkomster från genomförd konsekvensbedömning avseende dataskydd – att implementera och tillhandahålla ett användande av plattform M365.

Ärendebeskrivning

Eskilstuna kommun har sedan år 2016 ett licensavtal som är baserat på molntjänster med leverantören Microsoft. Avtalet med Microsoft löper ut i april 2025 vilket innebär att kommunen står i ett vägsäl och behöver beslut om att bryta licensavtalet eller gå över till valda delar av M365 molntjänster. Då M365 är en molntjänst i tredje land krävs att nämnden i sitt personuppgiftsansvar beslutar om införandet.

Beslutet innebär att utifrån kommunfullmäktiges molntjänstbeslut 21 oktober 2021 § 205 (KSKF/2021:98) bedöma om, och i så fall hur och när kommunen kan implementera valda delar av M365 som molnlösning med tillhörande risker, åtgärder och konsekvenser för informationssäkerhet, säker IT-drift, digital arbetsplats/arbetsmiljö och ekonomi – för att kunna dra nytta av moderna digitala tjänster för medarbetarna.

Ärendet har beretts av en styrgrupp med representanter från Eskilstuna kommun med sakkunskap inom digital arbetsplats, digital arbetsmiljö, IT, digitalisering och attraktiv arbetsgivare.

Styrgruppen har tagit stöd av ramavtalade Ateas jurister, vilka är specialiserade inom informationssäkerhet, IT-rättsjuridik och cybersäkerhet för att få en objektiv bedömning och analys av de legala – regelefterlevnads resonemang – dataskydds och andra juridiska frågeställningar, risk och nytta perspektiv, samt proportionalitets bedömning ställt i relation till de IT- och processuella tjänster som Microsoft tillhandahåller för kommun och myndigheter som nyttjar deras molntjänster.

Inom Ateas uppdrag har en konsekvensbedömning genomförts av själva plattformen M365, en så kallad DPIA (Data protection impact assesment), vilken även inkluderat en riskanalys, i enlighet med General Data Protection Regulation (GDPR), där dataskyddssamordnare, informationssäkerhetssamordnare, verksamhetsrepresentant och objektägare digital plattform deltog. Utredningens slutsatser har sedan analyserats och sammanställts av Ateas jurister till ett beslutsunderlag för att ge rätt juridiska förutsättningar om ett införande av plattformen M365.

Bakgrund

Tillvägagångssättet som leverantörer inom IT-branschen tillhandahåller tjänster på är och har under en längre tid varit på väg att förändras. Tjänsterna går från att ha varit lokalt installerade, även kallat för ”on-premises” förkortat ”on-prem”, till att

tillhandahållas i molntjänster. Den här förändringen ser kommunen inom alla sektorer men det är främst förändringen inom området kontorsstödjtjänster från Microsoft som just nu driver behovet av att möjliggöra IT-drift i molntjänster som lyder under lagstiftning från tredje land.

Användare i kommunens organisation har över tid byggt upp kompetens och kunskaper kring många av alla Microsofts produkter, dessa utgör en viktig grund i mycket av den administration som sker inom kommunen idag och tillför stora värden.

Kommunens IT-infrastruktur är byggd på lösningar från Microsoft med en IT-funktion som är uppbyggd av kompetens på Microsofts produkter.

Beslutet om ett införande utgör en väsentlig grund för Eskilstuna kommuns IT-arkitektur och säkerhet, kommunens informationsförsörjning & digitala infrastruktur samt delar av kommunens framtida IT-infrastruktur, samt för att nå de mål och effekthemtagning för programmet Effektivare administration.

Ur ett medarbetar- och verksamhetsbehovsperspektiv skapar ett införande av M365 förutsättningar för en god intern service genom en modern, sömlös digital arbetsplats för att kunna stödja och underlätta för dem som arbetar närmast våra invånare, kunder och besökare.

Eskilstunas kommuns IT-drift i molntjänster (KSKF/2021:98)

Eskilstuna kommuns digitalisering är ett av kommunens verktyg för att förbättra förutsättningarna för att fortsatt kunna bedriva välfärd och möta de utmaningar som uppstår i och med de pågående demografiska förändringarna i samhället. För att eliminera hinder för kommunens digitala utveckling togs ett inriktningsbeslut av kommunfullmäktige 21 oktober 2021 § 205 (KSKF/2021:98), gällande IT-drift i molntjänster som är taget utifrån juridiska, tekniska och ekonomiska aspekter.

Beslutet innebär att kommunen så långt det är möjligt ska välja informationslagring i europeiska molntjänster. Men, där det inte är möjligt kan kommunen använda molntjänster som lyder under lagstiftning från tredje land, men endast för information som enligt kommunens modell för informationsklassning klassas som öppen (0) eller intern (1), förutsatt att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtagits. Det ankommer på alla användare att respektera regler och riktlinjer, samt att kommunen behöver i den grad det är görligt tillse att tillräckliga automatiska skyddsmekanismer implementeras.

Genom att medvetet och systematiskt arbeta med att motverka risker minimeras den reella risken för röjande av information som lyder under Dataskyddsförordningen (GDPR) och Offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400).

Office365 och Microsoft365

Office 365 (O365) är en fortsättning på tidigare ”Officepaket” med bland annat Word, Excel och Power Point. Varje år paketerar Microsoft dock in allt fler applikationer/programvara och idag ingår flera samarbetstjänster, till exempel OneDrive, Teams, Planner, samt Outlook som ett komplett kontorsstöd och för

kommunikation med omvärlden. Eskilstuna kommun har som en följd av pandemin ett intermistiskt beslut om användandet av MS Teams till och med 2023-06-01.

Microsoft 365 är ett paket med tjänster som inkluderar förutom allt innehåll i O365, även operativsystemet Windows 10, Mobilitet och Säkerhetsverktyg. Med Mobilitet och Säkerhet hjälper dessa i huvudsak till att skydda kommunen som organisation och vårt data. De ger kontroll över alla enheter (surfplattor, PC/datorer och telefoner) och skyddar oss mot skadlig kod, säkerhetsluckor och cyberattacker med säker inloggning och autentisering med multifaktorsfunktionalitet, samt verktyg för modern IT-drift för att kunna hantera klienter, mjukvara, applikationer.

Lagligheten

Eskilstuna kommun har tagit stöd av ramavtalade Ateas jurister vilka är specialiserade inom informationssäkerhet, IT-rättsjuridik och cybersäkerhet. Dessa har sammanställt bilagan ”Slutrapport – Eskilstuna kommun: Beslutsunderlag Plattform M365” med syfte att ge rätt juridiska förutsättningar att fatta beslut om ett införande.

Beslutsunderlagets främsta syfte är att ”fastslå” hur Eskilstuna kommun bör ställa sig till en implementering och användning av plattformen M365 - kontorsstödsplattform och tillika molntjänsten Microsoft M365.

Underlaget ska ses mot bakgrund av de regel efterlevnadsresonemang – dataskydds och andra juridiska frågeställningar - som M365 belyser. Det är primärt skrivet med beaktande av Dataskyddsförordningen (DSF) och Offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Det ska särskilt framhållas att rättsläget inte är helt tydligt, utan lämnar utrymme för tolkningar av aktuell lagstiftning och fastställda rekommendationer från Europeiska dataskyddstyrelsen (EDPB). Det är emellertid viktigt att noga och fortlöpande följa rättsutvecklingen inom området.

Vidare ska underlaget också ses i ljuset av Eskilstunas digitala transformation och till det, de kopplade behov och nyttor kommunen har av denna tjänst för en vidare utveckling servicen till medborgarna och till medarbetarnas digitala arbetsplats.

Kärnfrågan är om, i så fall på vilka grunder och med vilket stöd, Eskilstuna kommun, kan besluta om en implementering och ett tillhandahållande av Plattformen M365 som huvudsaklig kontorsstödsplattform för Eskilstuna kommuns samtliga förvaltningar.

Problematiken utgörs av de ifrågasättande som följer av det faktum att M365 är en molntjänst, ägd och levererad av ett USA-ägt företag, Microsoft, vars moderbolag lyder under amerikansk övervakningslagstiftning vilket försvåras av en avsaknad av rättsliga möjligheter för en registrerad att utöva sin rätt i enlighet med DSF.

Juristernas rekommendationer är:

Eskilstuna kommun bör utifrån en proportionerlig helhetsbedömning och med acceptering av ett visst mått av risk,

- med stöd i programmet för digital transformation
- den verksamhets- och behovsanalys som genomförts
- de mål Eskilstuna kommun satt upp för en digital arbetsplats

- med ett beaktande av organisatoriska och tekniska skyddsåtgärder och utkomster från genomförd DPIA, implementera och tillhandahålla ett användande av plattform M365.

Överväganden ska göras med en nödvändig, rimlig och proportionerlig avvägning mellan skyddet för personuppgifter, en sammanhängande tolkning av ändamålen med informationen i systemet samt verksamheternas behov och den registrerades intressen.

En implementering och ett tillhandahållande av plattformen M365 bör, åtminstone inom en överskådlig framtid, ses som en nödvändig förutsättning för att Eskilstuna kommun på ett rimligt sätt skall kunna fullgöra sina uppdrag och åligganden som följer av annan lagstiftning än Dataskyddsförordningen (DSF), så som exempelvis kommunallagen. Idag finns, såvitt känt, inte en likvärdig 1:1-plattform/tjänsteplattform som MS365.

Eskilstuna kommun bör vid användande av ytterligare tjänster i M365 genomföra nödvändiga konsekvensbedömningar, främst utifrån GDPR, men också utifrån andra eventuella lagstiftningar som kan påverkas vid ett i anspråkstagande av en tjänst.

Eskilstuna kommun bör i sitt kontinuerliga utvecklingsarbete följa rättsutvecklingen avseende tredjeland problematiken, då det i dagsläget inte finns någon direkt praxis, och marknaden utifrån andra möjliga tekniska och funktionella lösningar.

Vidare bör Eskilstuna kommun, vid behov, anpassa och eventuellt ompröva sitt ställningstagande, särskilt om rättsläget förändras på ett genomgripande sätt.

Information och uppgifter som omfattas av OSL ska inte hanteras i en molntjänst där leverantören inte är svensk och omfattas av det straffrättsliga skydd för uppgiftshanteringen som tillämpningen av OSL medför. Material som faller under OSL ska inte hanteras i M365.

Eskilstuna kommun bör också som ett led i sin strävan att på bästa sätt efterleva regelverket med dess nuvarande tolkning, initiera ett arbete om en Exit strategi som en åtgärd att hantera risk, en så kallad ”fall back” plan för kommunen, vilken påvisar en ansvarstagande och modern kommun.

Bemötande av DSO: s rekommendationer

Eskilstuna kommuns dataskyddsombud (DSO) har inkommit med skrivelse med anledning av genomförd DPIA och beslut om införande av M365. (Se bilaga)

Delar av de synpunkter som DSO har framfört har korrigerats i DPIA: n.

DSO påtalar vikten av att de registrerade behöver få information om vad införande av M365 innebär. Vid införandet ska samtliga medarbetare få såväl information om registrering och även utbildning i användande av M365.

Kommunledningskontoret delar vidare DSO:s synpunkter om att varje nämnd ska genomföra nya DPIA för att bedöma de risker som finns inom respektive nämnd för användning av de olika tjänsterna inom M365.

DSO har påtalat att användningen av Azure som del av M365 kan innebära hantering av personuppgifter av barn, d.v.s. elevers användarkonton, vilket kan innebära känsliga uppgifter. Kommunledningskontoret menar dock att användningen av Azure per definition inte behöver medföra hantering av känsliga personuppgifter. Det är beroende av vilka Microsoftkomponenter som används av de olika förvaltningarna. Skolnämnderna har beslutat införa stöd från Microsoft för skolan, vilket in sin tur kan medföra att uppgifter om elevers användarkonton hanteras i tredjelandslösningar. Där ser kommunledningskontoret att skolnämnderna behöver se över om det kan förekomma risker i informationshanteringen. Införande av M365 inom kommunstyrelsens ansvarsområde kommer inte medföra hantering av känsliga personuppgifter.

DSO påtalar om en olämplighet att nyttja Atea för rekommendationer rörande användningen av M365. Kommunledningskontoret delar inte DSO:s synpunkter. Atea är Eskilstuna kommuns ramavtalade licenspartner för alla våra IT-komponenter, oavsett leverantör, och har den bästa kompetensen för denna typ av analyser.

Alternativa lösningar

eSam är ett samarbete mellan flera svenska statliga myndigheter med syfte att hitta alternativa kollaborativa verktyg inom den europeiska marknaden, främst digitala samarbetsplattformar. Eskilstuna kommuns egen utredning ”Alternativ till digital samarbetsplattform” (2022-11-07) konstaterar att en digital samarbetsplattform utifrån eSams förslag med flera olika lösningar av flera olika leverantörer som ett alternativ till en helhetslösning till Microsoft leder till konsekvenser vad avser kostnad, digital mognad, kompatibilitet, kvalité, kommunikation samt för samarbeten utanför Eskilstuna kommuns egen verksamhet.

Konsekvenser av att backa ur Microsoft

Befintligt avtal med Microsoft riskerar att brytas då en tidigare överenskommelse med leverantören har träffats om att Eskilstuna kommun förbinder sig att över tid bruka molntjänster framöver. Genom att ligga kvar i lösningar som inte är moderna och i fas med marknadens erbjudande ökar kommunen sitt digitala arv vilket medför ökade kostnader för införande av nya.

I det fall det beslutas att inte gå in i molntjänsten krävs att Eskilstuna kommun i god tid avtalar om nya licenser av Microsoft (s.k. ”on-prem licenser” vilka lagrar all information lokalt) samt snarast identifierar konsekvenser av att inte införa en helhetslösning. Alternativet med lokal lagring kommer att leda till ökade licenskostnader, ökade driftkostnader och mer intern förvaltning. En licenshantering som återgår till att all information lagras lokalt leder till avsaknad av till exempel Teams.

Eskilstuna kommun behöver identifiera flera olika lösningar som tillsammans skapar en helhetslösning, finna möjligheter för kompatibilitet och integrationer. De alternativa lösningarna ska upphandlas och implementeras - innan licensavtalet löper ut.

Inom IT-branschen saknas erfarenheter vad avser omställning och implementering av flera olika lösningar av flera olika leverantörer som alternativ till en helhetslösning som med Microsoft.

Ur ett medarbetar- och verksamhetsperspektiv kommer ersättningar med flera nya och olika lösningar med stor sannolikhet att medföra en rörig digital arbetsmiljö. Dessa kommer att kräva nya kompetensbehov; från IT ut till användare och i verksamheten plus ökade kostnader i omställning och utbildning.

Konsekvenser av ett införande

M365 förutsätter att samtliga nämnder beslutar om ett införande för att kunna bibehålla befintligt licensavtal. Med M365 inkluderas Office 365, operativsystemet Windows 10, Mobilitet (inklusive Teams) och Säkerhet.

M365 införs som en hybridlösning vilket ger fortsatt möjlighet att lagra skyddsvärd information lokalt. Det finns möjlighet till licensieringsnivåer som ger utökad funktionalitet för säkerhet som kan beslutas och aktiveras av varje nämnd. Anses detta nödvändigt ökar licenskostnaderna i olika grad beroende på vilken typ av licens som ska utökas med en extra säkerhet.

Behovet av investeringar i egen infrastruktur minskar i förhållande till dagens on-prem lösning med vilken information lagras lokalt. IT-kostnaderna kan fördelas på ett mer linjärt sätt i relation till antal användare än dagens on-prem lösning som kräver investeringar i IT-infrastruktur. Investeringsbehovet kopplat till kontorsstödsterjänster kommer sjunka med tiden.

Samtliga nämnder behöver dock genomföra konsekvensbedömningar (så kallad DPIA) för att besluta om vilka komponenter inom M365 som kan användas inom respektive nämnd.

Säkerhet

I takt med den ökade digitalisering i samhället är det viktigt att skydda IT-systemen mot dataintrång. De senaste åren har det skett många incidenter av varierande omfattning i samhällets IT-system, något som visar hur viktigt hög säkerhet och kvalitetssäkrade processer är för att skydda vår information. Microsoft är ett av världens största It-företag med 3 500 säkerhetsexperter runt om i världen som arbetar dygnet runt veckans alla dagar med att skydda de tjänster deras kunder nyttjar. Microsofts tjänster användas av flera hundra miljoner människor, banker, sjukhus och myndigheter över hela världen.

Finansiering

Den bedömda kostnaden för införande av M365 i hela kommunen är 4,8 miljoner kronor, varav 2,2 miljoner kronor för 2023 och 2,6 miljoner kronor för 2024. Kostnaden belastar kommunstyrelsens ram.

Den ekonomiska effekthemtagningen blir från 2025 0,9 miljoner kronor årligen. Därutöver tillkommer andra ekonomiska effekthemtagningar som en följd av införande av M365 på mellan 5-10 miljoner kronor årligen. Nyttor och kostnader för enskilda nämnder kan variera beroende på mognadsgrad och utvecklingspotential. Potentialen i nyttor ligger i att verksamheten kan utnyttja de applikationer som finns i M365 molntjänst för utveckling av digitalisering på en nivå som inte har varit möjlig tidigare utan större insatser.

Att fortsätta med så kallad on-prem-lösningar på egna servrar skulle däremot öka licenskostnaderna med över 10 miljoner kronor

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontorets sammanfattande bedömning är att följa de rekommendationer som tagits fram av jurister och beskrivits i denna tjänsteskrivelse samt i bilagd rapport, samt att ett införande av M365 är en nödvändig förutsättning för att Eskilstuna kommun på ett rimligt sätt skall kunna fullgöra sina uppdrag och åligganden.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Eskilstuna kommun behöver möta både den ökade digitaliseringen i samhället och inre ökade förväntningar av en modern digital arbetsplats. Att fortsätta nyttja Microsoft som IT-plattform och implementera M365 bidrar till att öka organisationens inre effektivitet för medarbetare och verksamheter.

En intern service för medarbetare och verksamheter genom en modern och sömlös digital arbetsplats är en förutsättning för att stödja och underlätta för dem som arbetar närmast våra invånare, kunder och besökare och bidra till en god arbetsmiljö.

Ett serviceinriktat förhållningssätt ska gälla såväl inom den egna organisationen, mellan verksamheter inom kommunkoncernen, och till de som nyttjar kommunens service och tjänster - oavsett tid, plats eller verksamhet. En modern digital arbetsplats med användarvänlig och sömlösa funktioner bidrar till en god digital arbetsmiljö samt bidrar till en attraktiv arbetsgivare.

Med införandet följer dock ett krav på att använda molntjänsterna enligt kommunens beslutade riktlinjer och anvisningar för informationssäkerhet för att säkerställa medarbetares och invånares integritet och att noga och fortlöpande följa rättsutvecklingen inom området.
