

Kopia till

i.esd.remiss@regeringskansliet.se

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2021:97 Säker och kostnads- effektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift

Sammanfattning

Transportstyrelsen ser positivt på förslaget till samordnad statlig it-drift samt att det föreslås konkreta förändringar i regelverk för att möjliggöra juridisk genomförbarhet.

Transportstyrelsen anser att förslaget om att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte ska hanteras inom det samordnade statliga tjänsteutbudet behöver utredas ytterligare i syfte att stärka skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Samt kompletteras med ett förslag på statliga säkra och robusta datautrymmen med ett totalförsvarsperspektiv, till exempel genom realisering av Program 2032 som omnämns i betänkandet.

Transportstyrelsen föreslår att DIGG:s styrande och beslutande roll istället blir en koordinerande roll samt att samordningen utgår från den redan uppbyggda verksamheten i SITSSAM. I en koordinerande roll för DIGG skulle leverantörsmyndigheterna kunna ta ett större ansvar i samordningen samtidigt som leverantörsmyndigheternas redan befintliga kompetens skulle kunna nyttjas mer kostnadseffektivt.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen tillstyrker:

1. Att statlig it-drift samordnas med föreslagna leverantörsmyndigheter.
2. Att det inrättas en samordnande funktion/ ett kansli som alla myndigheter i behov av samordnad statlig it-drift initialt vänder sig till.
3. Att DIGG blir koordinator i den samordnande funktionen/kansliet.

Transportstyrelsen förordar:

4. Att synpunkter enligt nedan utreds ytterligare.

Den samordnade statliga it-driften ska bidra till att lösa gemensamma behov men en samordnad upphandling av tjänster riskerar att ge en omfattande kravbild. Det bidrar till att minsta gemensamma nämnare blir styrande vilket sannolikt inte blir långsiktigt kostnadseffektivt. Behovet borde vara mer styrande då nya tjänster ska tas fram så att upphandling endast genomförs när detta vid en samlad bedömning framstår som lämpligt, kostnadseffektivt och möjligt.

Utredningen föreslår att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte ska hanteras inom det samordnade statliga tjänsteutbudet. Detta medför ett hinder att nyttja det samordnade statliga tjänsteutbudet för de myndigheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Därtill anser Transportstyrelsen att samma regelverk för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bl.a med avseende på relevanta säkerhetsanalyser bör gälla vid utkontraktering till privat it-driftleverantör.

Datacenter är en mycket viktig del av och grunden i myndigheters digitala infrastruktur. Omvärlden och hotbilden har de senaste åren kraftigt förändrats. För att möta dessa förändringar och framtida hot krävs kraftfulla och omfattande åtgärder som stärker robustheten och säkerheten inom myndigheternas datacenter, detta lägger grunden för en fungerande it-verksamhet och tjänsteutbud inom staten och ett fungerande totalförsvaret. Enligt Transportstyrelsens bedömning bör en nationell infrastruktur för statliga datacenter etableras i enlighet med pågående arbete inom Program 2032.

Utredningen lyfter att det primärt är privata leverantörers tjänster som ska utgöra en central del av samordnad statlig it-drift. Transportstyrelsen anser att det bör vara behovet som styr, dvs. att upphandling endast genomförs när detta vid en samlad bedömning framstår som lämpligt, kostnadseffektivt och möjligt.

Varje myndighet är ansvarig för sin egen verksamhet utifrån sitt myndighetsuppdrag. Transportstyrelsen saknar en analys av hur en överenskommelse om prioritering av återställande vid driftavbrott ska se ut och fungera. Vid samordnad statlig it-drift bör ett samhällsperspektiv vägas in vid återställande vid driftavbrott.

Transportstyrelsen saknar en analys kring kundmyndigheters finansiella perspektiv i den samordnade it-driften. Det finansiella perspektivet behöver utformas och detaljeras mer för att man ska kunna ta ställning till hur det faktiskt påverkar kundmyndigheter.

Transportstyrelsen ifrågasätter varför Försvarsmakten är utpekad som samrådande myndighet i frågor avseende säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen är Transportstyrelsens och föreslagna leverantörs-

myndigheters tillsynsmyndighet, inte Försvarsmakten, och därmed finns en ökad risk för missförstånd.

Avsnitt 10.4.2 Tjänster från privata leverantörer ska som utgångspunkt upphandlas samordnat

Att privata aktörer utgör en del av leveransen ser Transportstyrelsen som naturligt men myndigheten är tveksam till att det bör utgöra en central del.

Det kommer att leda till långa ledtider om den samordnande myndigheten ensam ska samråda med kundmyndighet, bedöma tjänstebehov, kravinsamla, samverka med Kammarkollegiet, bedöma upphandlingsmöjlighet alternativt ge utvecklingsuppdrag till leveransmyndighet.

En samordnad upphandling för alla leverantörsmyndigheter (och i förlängningen för alla kundmyndigheter) kan leda till ett ur konkurrensrättsligt perspektiv, stort beroende till några få it-leverantörer på den privata marknaden. Små och medelstora företag har färre resurser samt mindre förmåga och möjlighet att vinna stora och komplexa upphandlingar, vilket leder till att större aktörer vinner i större omfattning.

Utredningen lyfter fram risker med att samla flera myndigheters it-drift hos ett mindre antal leverantörsmyndigheter. Samma situation uppstår om it-drift samlas hos några få privata it-leverantörer med en förmodad högre risknivå.

Transportstyrelsen föreslår att samordnad upphandling endast genomförs när detta vid en samlad bedömning framstår som lämpligt, kostnadseffektivt och möjligt.

Avsnitt 10.4.4 Behov av nya tjänster bör i första hand tillgodoses genom samordnad upphandling av privata leverantörers tjänster

Utredningens förslag att det endast är när den privata marknaden inte kan erbjuda efterfrågad tjänst som ett utvecklingsuppdrag ges till någon leverantörsmyndighet. Detta leder till att it-tjänstekatalogen i det samordnade statliga utbudet till större delen innehåller standardtjänster som levereras av privata aktörer och att det endast är udda och unika tjänster som levereras av leverantörsmyndigheter.

Transportstyrelsen anser att utredningen inte på djupet analyserat hur en it-tjänstekatalog formas, dvs. att katalogen är ”kundvyn” med de fördefinierade och paketerade erbjudande som kundmyndigheten kan avropa. Medan ”it-tjänstevyn” är alla de komponenter (interna och externa produkter och tjänster) som bygger upp ett paketerat erbjudande, och som leverantörsmyndigheterna

förvaltar själva. Om den samordnande myndigheten ensam ansvarar och beslutar om tjänstekatalogen resulterar det också i att leverantörsmyndigheterna måste anpassa sig och bygga förvaltning samt skaffa kompetens kring komponenter som kan avvika från leverantörsmyndigheternas befintliga it-drift.

En kundmyndighet bör ha rätt att besluta vilken försörjningsform som är lämplig för dess behov. Behövs en s.k. ”helhetsleverans” (single sourcing) och kundmyndigheten väljer en leverans från en leverantörsmyndighet i den samordnade statliga it-driften, ska det inte finnas ett tvång att upphandla ett privat alternativ.

Transportstyrelsen anser att valet måste utgå från prövning av behovet av rådighet över information och funktion.

Transportstyrelsen föreslår att de samverkande leverantörsmyndigheterna får ansvaret för att samordna sina paketerade erbjudanden i en publik katalog. Samt att nya it-driftstjänster anskaffas genom upphandling, genom egen utveckling eller genom en kombination av egenutvecklade funktioner och upphandlade funktioner.

Den samordnande myndigheten får ansvar att nyttja tjänstekatalogen vid de inledande kontakter de har med en kundmyndighet.

Val av försörjningsform bör utgå från behov och väljas för den form som bedöms som lämplig, laglig och kostnadseffektiv.

Avsnitt 10.6.3 Säkerhetskraven påverkar utformningen av en samordnad statlig it-drift

Transportstyrelsen saknar en beskrivning av hur ”en flexibel och transparent lösning där it-driftstjänster från flera privata leverantörer ingår” bidrar till ökad säkerhet. Det saknas också en relevant analys och diskussion kring hur redundans ska realiseras för att skydda informationen.

Transportstyrelsen anser att det är otydligt vilken omfattning det samordnade statliga tjänsteutbudet har. I Kammarkollegiets ramavtal för it-drift ingår datacentertjänster såsom datahall och försörjningssystem. I utredningens slutbetänkande är det otydligt ifall datacentertjänster ingår eller inte i det statliga tjänsteutbudet.

Transportstyrelsen föreslår att en samordnad statlig it-tjänstekatalog utformas ”komplett”, inkluderat även datacentertjänster, på motsvarande sätt som Kammarkollegiet har i sitt ramavtal.

Transportstyrelsen föreslår också en kompletterande analys av hur den samordnade statliga it-driften ska hanteras utifrån ett datacenterperspektiv. Så att digital suveränitet upprätthålls med säkra redundanta och diversifierade logiska och fysiska funktioner i anläggningar, infrastruktur och kommunikationslösningar.

Avsnitt 10.6.4 En samordnad lösning ska minimera riskerna med aggregerade informationsmängder

Transportstyrelsen delar utredningens åsikt om att spridning av informationsmängder över flera leverantörsmyndigheter bidrar till lägre risk.

Riskminimering i it-drift har en lång beroendekedja av tjänsteleveranser från olika leverantörer och underleverantörer med redundanta och diversifierade logiska och fysiska funktioner i anläggningar, infrastruktur samt kommunikationslösningar.

Dock anser Transportstyrelsen att utredningen saknar en relevant analys och diskussion kring hur en adekvat robust fysisk infrastruktur och säkra datautrymmen ska skydda informationen.

Transportstyrelsen föreslår en kompletterande analys av hur den samordnade statliga it-driften ska hanteras utifrån ett datacenterperspektiv. Så att digital suveränitet upprätthålls med säkra redundanta och diversifierade logiska och fysiska funktioner i anläggningar, infrastruktur och kommunikationslösningar.

Avsnitt 10.6.7 Hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i det samordnade statliga tjänsteutbudet

Transportstyrelsen saknar en förklaring till ställningstagandet att utesluta alla säkerhetsskyddade uppgifter, trots att försvarsmakten framhåller att det endast är Kvalificerat hemliga uppgifter som bör hållas utanför en samordnad lösning.

Många små myndigheter med bristande resurser och förmåga att hantera sin egen it-drift är en stor målgrupp för den samordnade statliga it-driften. Genom att inte omfatta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kommer dessa myndigheter att behöva upprätta en särskild it-drift för den säkerhetsskyddsklassificerade informationen. Detta leder till högre kostnader till följd av att skalfördelar uteblir tillsammans med dubblade resurser då it-drift för hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter måste byggas upp separat. Det leder även till sämre skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter pga. begränsad kunskap och erfarenhet. Sannolikt medför detta även att intresset för att nyttja statlig samordnad it-drift blir begränsat.

Förvaltningen av kundmyndighetens it-stöd försvåras och fördyras, då många it-stöd är integrerade med varandra och har beroende till varandra och bör därför av funktionalitetsskäl vara placerade i samma datacenter.

Transportstyrelsen föreslår att det möjliggörs hantering av säkerhetsskydds-klassificerad information genom att i it-tjänstekatalogen inkludera alla relevanta datacentertjänster i det samordnade tjänsteutbudet. Så att det är möjligt för en kundmyndighet att placera både säkerhetsskyddad information och annan information i samma datacenter under den samordnade statliga it-driftens ansvar.

Avsnitt 11.3.1 Den samordnande myndigheten

En samordnad statlig it-drift måste sannolikt ha en funktion för koordinering av de samlade förmågorna som leverantörsmyndigheterna utgör. Detta för att hålla samman ett gemensamt utbud, förvalta rutiner för att ansluta kundmyndigheter och leverera it-tjänster. Även kundmyndigheternas perspektiv behöver koordineras och säkerställas.

Vidare föreslås av utredningen (s322 andra stycket) att den samordnande myndigheten därför ska, i samråd med Säkerhetspolisen och MSB, ta fram en modell för prioritering mellan myndigheter. Transportstyrelsen anser att leverantörsmyndigheterna bör involveras i det arbetet.

En samordnad statlig it-drift får en betydande roll i det civila försvaret. Transportstyrelsen anser därför att en samordnande funktion också måste ta ansvar för att förvalta underliggande strukturer i form av säkra datautrymmen och säkra kommunikationer, för att garantera en säker end-to-end-leverans för kundmyndigheten. Detta ansvar bör också utgå från ett totalförsvarsperspektiv på inplacering av kundmyndigheter hos olika leverantörsmyndigheter och i olika datautrymmen.

En sådan utökad funktion kräver ytterligare kompetens och resurser än de som utredningen redan föreslår. I dagens heta it-arbetsmarknad är rekrytering av erfaren kompetens och bibehållande av en sådan samlad kompetens en mycket stor utmaning, om ens möjlig för en myndighet som inte besitter sådan verksamhet.

Transportstyrelsen föreslår därför att den samordnande funktionen får ett sådant utökat ansvar, men att den bemannas av de samverkande leverantörsmyndigheterna som redan har resurser och kompetens. Utredningens förslag att DIGG ska bygga upp denna kompetens själva kan komma att bli en stor utmaning – både att lyckas och ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

Transportstyrelsen föreslår därför att DIGG till största delen tar en koordinerande roll för de resurser och kompetenser som redan finns hos leverantörsmyndigheterna.

För att säkerställa ett relevant kundperspektiv föreslår Transportstyrelsen att även representation för kundmyndigheter ingår i den samverkan som den samordnande myndigheten ska ha med leverantörsmyndigheter samt stöd- och expertmyndigheter.

Avsnitt 11.5.1 Anslutningsprocessen

Om den initiala analysen endast omfattar den samordnande myndigheten i samverkan med stöd- och expertmyndigheterna ser Transportstyrelsen en risk som kan leda till en komplex och tidskrävande överlämning till leverantörsmyndigheten.

Transportstyrelsen föreslår att leverantörsmyndigheter involveras tidigt i processen, redan i Initierafasen, för att säkra att den initiala matchningen blir så träffsäker som möjligt och att överlämnings komplexitet minimeras.

I Initierafasen nämns att varje myndighet som vill ansluta sig till en samordnad statlig it-drift i alla led av anslutningsprocessen – och därefter – måste analysera på vilket sätt myndighetens informationshantering uppfyller de krav som ställs i gällande regelverk. Detta anser Transportstyrelsen torde gälla även vid val av en privat driftleverantör.

Transportstyrelsen förslår att processerna ”Planera & Bygga” innehåller en aktivitet om att återföra dialogen till Initierafasen om samverkan inte kommer vidare i dessa faser.

Avsnitt 11.6 Förutsättningar utifrån säkerhetsskydd

Det beskrivs att en myndighet som har för avsikt att ansluta sig till ett samordnat statligt tjänsteutbud först och främst måste ta ställning till om säkerhetsskyddslagen gäller för de uppgifter eller för den verksamhet som då ska hanteras inom ramen för samordnad statlig it-drift.

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning men föreslår ett förtydligande att de myndigheter som väljer att upphandla måste göra motsvarande analys och bedömning.

Avsnitt 11.9.3 Utformning av verksamheten

Transportstyrelsen anser att bestämmelsen att leverantörsmyndigheterna endast får erbjuda tjänster inom samordnat statligt tjänsteutbud till andra

myndigheter får långtgående konsekvenser. T.ex. att eventuell samverkan med myndigheter utanför den samordnande statliga it-driften omöjliggörs. En sådan samverkan kan motiveras av t.ex. samlokalisering eller lokal samverkan om andra närliggande myndighetstjänster. Bestämmelsen skulle frånta leverantörsmyndigheternas suveränitet över egna beslut om den egna verksamheten.

Transportstyrelsen föreslår att en sådan bestämmelse inte införs.

Avsnitt 12.1.3 Konsekvenser för leverantörsmyndigheter

Leverantörsmyndigheterna bör i största möjligaste utsträckning äga mandat över hur deras it-drift ska utformas för att inte påverka kärnverksamheten.

Om den samordnande myndigheten har ett mandat att besluta över vad leverantörsmyndigheternas it-drift ska innehålla i form av it-tjänster, och hur dessa ska tillgängliggöras till kundmyndigheter, ökar riskerna för påverkan.

Transportstyrelsen föreslår därför att den samordnande myndighetens mandat till största delen ska vara att koordinera de resurser och kompetenser som redan finns hos leverantörsmyndigheterna. Samt att leverantörsmyndigheterna gemensamt i samverkan beslutar om de it-tjänster som ska utgöra erbjudanden i it-tjänstekatalogen.

Avsnitt 12.3 Konsekvenser på samhällsnivå

Utredningens förslag om att inte omfatta säkerhetsskyddsklassificerad information innebär att kundmyndigheter tvingas behålla sina befintliga datacenter för drift av säkerhetsskyddsklassificerad information.

Detta leder både till högre kostnader till följd av att skalfördelar uteblir samt dubblerade resurser och sämre skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter pga. brist i kunskap och erfarenhet.

Förvaltningen av kundmyndighetens it-stöd försvåras och fördyras, då många it-stöd är integrerade med varandra och har beroenden av varandra, och bör därför av funktionalitetsskäl vara placerade i samma datacenter.

Transportstyrelsen ser därför inte att besparingspotentialen genom konsolidering av befintliga datacenter är säkerställd, ens i mindre omfattning.

Anlägger man dessutom ett totalförsvarsperspektiv på myndigheters it-drift krävs det en upprustning/utveckling av robust struktur för säkra redundanta och diversifierade logiska och fysiska funktioner i anläggningar, infrastruktur samt kommunikationslösningar.

Transportstyrelsen föreslår en kompletterande analys av hur den samordnade statliga it-driften ska hanteras utifrån ett datacenterperspektiv, så att digital suveränitet upprätthålls med säkra redundanta och diversifierade logiska och fysiska funktioner i anläggningar, infrastruktur och kommunikationslösningar.

Avsnitt 12.5.2 Anslag för den samordnande myndigheten

Utredningens förslag att DIGG ska bygga upp denna kompetens själva med 27,5 årsarbetskrafter kommer sannolikt att bli en stor utmaning – både att lyckas med rekrytering och ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

I dagens heta it-arbetsmarknad är rekrytering av erfaren kompetens och bibehållande av en sådan samlad kompetens en mycket stor utmaning, om ens möjlig för en myndighet som inte besitter sådan verksamhet.

Transportstyrelsen anser att det vore mer kostnadseffektivt att låta leverantörsmyndigheterna ta ett större ansvar i samordningen och att DIGG utgör koordinator för samordningen.

Transportstyrelsen föreslår därför att DIGG till största delen tar en koordinerande roll för de resurser och kompetenser som redan finns hos leverantörsmyndigheterna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Anita Johansson, it-strateg Caj Öhrling och it-strateg Anders Medervall, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör