



KOMMUNAL- OG
DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Vår referanse: 2023/214259-1
Saksbehandler: Hedda Høyner
Dato: 17. august 2023
Deres ref.:

Felles utfordringer i de nasjonale fellesløsningene

Innledning

Med utgangspunkt i egne erfaringer, ønsker Bergen kommune å gjøre oppmerksom på flere utfordringer med de digitale fellesløsningene som blir brukt i offentlig sektor. Vi mener at slik flere av disse er utformet setter de oss ikke i stand til å forvalte ansvaret vi har på en god nok måte.

Som kommune har vi gjennom mange år støttet opp om strategiene og prioriteringene som er gjort nasjonalt på digitaliseringsarbeidet. Vi bidrar i arbeidet med å få til mer samordning og bedre fellesløsninger. Det gjør vi blant annet ved å aktivt delta i den nasjonale strukturen for digital samstyring, og som initiativtaker og pådriver for det regionale samarbeidet DigiVestland.

Kommunenes ansvar og fellesløsninger

Bergen kommune er kjent med og anerkjenner ansvaret vi har som behandlingsansvarlig. Vi er også innforstått med kravene som e-forvaltningsforskriften setter til virksomheter som benytter elektronisk kommunikasjon. Vi mener at det å være med på å utvikle bedre fellesløsninger, også betyr å ta ansvar for å dele erfaringer og utfordringer med fellesskapet.

Vi tror ikke at løsningen for offentlig sektor for å demme opp for svakheter i de nasjonale digitale fellesløsningene er å gå tilbake til manuelle rutiner. Digitaliseringen gir en mer effektiv produksjon av tjenestene og sikrer håndtering av kommunikasjon og henvendelser, og det er avgjørende for vår tillit at vi håndterer avvik og eventuelle tiltak og forbedringer på en god måte.

Tilliten til kommunal sektor og de tjenestene vi har ansvaret for, avhenger av at løsningene vi benytter til å forvalte informasjon om innbyggerne på er trygge, godt beskrevet og tydelig forstått. Med utgangspunkt i eksemplene vi trekker frem i dette brevet, ber vi nå de ansvarlige for våre nasjonale felleskomponenter prioritere arbeid for å redusere vår felles risiko og tilhørende konsekvenser for berørte innbyggere og organisasjoner/næringsliv.

Tidligere hendelser og erfaringer

Først minner vi om sakene som handlet om oppvekstadministrative systemer i 2018/2019. Da ble utfordringene rundt overføringer av data fra folkeregisteret belyst. Gjennomgangen av avvikene fra den gangen viste betydelige mangler i funksjonalitet for å ivareta personvernet til sårbare grupper på en trygg måte.

Fremdeles er det utfordrende å overføre riktig informasjon mellom folkeregisteret og de oppvekstadministrative systemene. Dette gjør at Bergen kommune må ha manuelle rutiner knyttet til hver overføring fra folkeregisteret.

Erfaringer og funn fra gjennomgangene som ble gjort, ble overlevert til både nasjonale fagmyndigheter og det daværende kommunal- og moderniseringsdepartement. Det er foreløpig ikke utviklet eller tatt i bruk nødvendig risikoreduserende funksjonalitet i de nevnte løsningene. Bergen kommune er heller ikke kjent med at dette arbeidet er planlagt eller prioritert.

Så lenge det mangler barrierer som kan forebygge feil i overføringen av data mellom systemer og folkeregisteret, må vi i vår kommune beholde en rekke manuelle rutiner som avbøtende tiltak. Disse rutinene krever flere ansatte som sikrer kvalitet og gjennomgår overføringene. Slike rutiner er tid- og kapasitetskrevende, og risikoen for at det oppstår menneskelige feil er stor.

Nye saker knyttet til de nasjonale fellesløsningene

Så langt i år har Bergen kommune håndtert flere saker der utfordringer knyttet til de nasjonale felleskomponentene er en fellesnevner. Gjennom arbeidet med hendelsene, står noen spørsmål klart fram:

Når vi bygger og etablerer sammenhengende prosesser/tjenester med flere aktører, er ansvaret for helheten tilstrekkelig belyst og forstått av alle impliserte? Har vi i denne sammenhengen gode nok rutiner for innføring, informasjon og opplæring?

Har vi stilt de nødvendige krav for å avdekke hvilke konsekvenser det får for de andre aktørene i kjeden dersom en (eller flere) aktør(er) endrer sin funksjonalitet, har en driftsutfordring, eller andre forhold påvirker prosessen/tjenesten? Bergen kommune mener at det er viktig at ansvaret for å se det store bildet i de sammenhengende digitale tjenestene er entydig plassert.

Saken fra juni 2023 knyttet til fagsystemet Visma er etter Bergen kommunes oppfatning godt belyst. Her er Visma fagsystem koblet til en nasjonal felleskomponent levert til norske kommuner av KS. Barne- og familieministeren har som følge av denne saken bestilt en gjennomgang av årsaker, omfang og konsekvenser av feilen som førte til at bekymringsmeldinger ikke kom fram til barnevernstjenesten. Vi går derfor ikke inn på detaljene i denne, da denne omfattes av Bufdirs gransking som skal ferdigstilles innen 31. oktober 2023.

I juni ble også Bergen kommune varslet om en annen sak. Den var knyttet til politiets bruk av tjenesten straffesaksforsendelser til å sende meldinger til kommuner via Altinn. Da saken ble kjent, ble det raskt klart at også Bergen kommune var blant kommunene der meldinger fra politiet ikke var kommet frem som følge av at feil tjeneste i Altinn var benyttet til forsendelsene. Her ser det ut til at de utløsende årsakene til den konkrete feilen som har oppstått er godt kjent. Bergen kommune har i håndteringen av denne siste saken oppdaget at det er annen funksjonalitet i Altinn som vi frem til nå ikke har vært godt nok kjent med.

Taushetsbelagt post er en tjeneste som benyttes mest der det offentlige er avsender, med både offentlige og private mottakere. Bergen kommune har avdekket at forsendelser i Altinn til Bergen kommune ikke har blitt fanget opp fordi ansatte med tjenstlig behov ikke har hatt riktige tilganger/roller til å se dem. Kommunen har sendt forhåndsvarsel til Datatilsynet om tilgjengelighetsbruddet, og melding er under utarbeidelse. Vi har samtidig oppdaget at mange mottakere ikke har åpnet de digitale forsendelsene fra kommunen. Vi antar derfor at disse virksomhetene heller ikke har vært tilstrekkelig kjent med hvordan tjenesten virker og hva de må gjøre for å motta og lese meldingene.

Avvikene som har oppstått, har også belyst noen mer generelle problemstillinger knyttet til bruken av offentlige fellestjenester for å sende ut og motta henvendelser mellom

kommunene og innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Bergen kommune har så langt gjort tre hovedfunn som direkte påvirker vårt ansvar og som representerer risikoer som kommunen i dag må håndtere, delvis gjennom manuelle prosesser:

1. Innføring av nye tjenester som representerer avvik fra etablerte rutiner

Bergen kommune opplever likheter mellom flere av sakene, spesielt sakene knyttet til straffesaksforsendelser og taushetsbelagt post. Noe kan være knyttet til innføring av tjenestene. Det spesielle med rollen Taushetsbelagt post i Altinn er at den ikke tildeles automatisk etter roller i Enhetsregisteret. Dette krever at virksomhetene må settes i stand til å forstå hvordan tjenesten fungerer for å kunne se meldinger som er mottatt. Hvordan sikrer vi i dag at virksomheter får informasjon og gjør nødvendige tiltak når slik ny funksjonalitet tas i bruk?

Vi mener at så lenge disse spørsmålene står ubesvart, er risikoen knyttet til innføringen av nye tjenester høy når ansvaret for rutiner, informasjon med mer ikke er entydig definert.

Det er også nødvendig å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mot brukervirksomhetene når leverandører kobler seg til de nasjonale felleskomponentene. Her kan leverandørene «tro» at den nye tjenesten er godt kjent for brukerne fordi de benytter en felleskomponent. Leverandørmarkedet har ofte en sentral rolle i innføringen og etableringen av sammenhengende prosesser/tjenester, og det kan være en svakhet at informasjon til og fra leverandørmarkedet kan være fragmentert.

2. Automatiske varsler fra Altinn

Automatiske varsler fra Altinn er en innebygget funksjonalitet som skal sikre at meldinger blir fanget opp av riktig instans. Mange automatiske varsler dreier seg om oppgaver som rutinemessig følges opp i andre systemer. At et automatisk varsel ikke er åpnet, betyr derfor ikke nødvendigvis at meldingen ikke er lest og fulgt opp. Bergen kommune erfarer at omfanget av slike automatiske varsler i mange tilfeller er så stort at viktig informasjon drukner i alle meldingene. Spesielt utsatt er nye tjenester der kommunene ennå ikke har etablert rutiner for hvordan henvendelsene skal håndteres.

3. Kompleks organisasjonsstruktur i Altinn

For store organisasjoner blir strukturen i Altinn fort veldig kompleks i arbeidet med å tildele riktige roller. Bergen kommune har 636 organisasjonsnumre i Enhetsregisteret, noe som gjør at kommunen må sikre at det til enhver tid er tildelt roller som dekker samtlige organisasjonsenheter. Når nye roller skal knyttes til virksomheter, og rollene ikke tildeles automatisk, slik som tilfellet er med rollen taushetsbelagt post, gir det opphav til en særskilt risiko for at viktige forsendelser ikke oppdages. Vi har foreløpig ikke funnet andre måter å håndtere dette på for Bergen kommune.

I Bergen kommune har vi gjennomgått uåpnede meldinger. Vi har innført midlertidige, manuelle rutiner som skal avdekke slike feil inntil fellesløsningene ivaretar dette på en bedre måte.

Oppsummering

Bergen kommune ser flere sammenhenger i disse sakene. Offentlig sektor må samlet ta grep om prosessene/tjenestene i de nasjonale digitale fellesløsningene slik at disse best mulig er tilrettelagt for at kommunene kan ivareta sitt ansvar overfor innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Gjennom tydeligere plassering av ansvar for stadig mer komplekse, sammenhengende prosesser/tjenester, både deler av prosessen/tjenesten og helheten, vil kommunene settes i stand til å bedre videreutvikle sine egne kontrollrutiner og ha en målrettet opplæring og kapasitet der den trengs mest. Dette er viktig for å sikre fortsatt høy tillit til kommunene og resten av offentlig sektor.

Bergen har gradvis digitalisert stadig flere tjenester i tråd med endringer i lover og regelverk. Siden november 2018 har all post som Bergen kommune sender til virksomheter blitt sendt digitalt. I motsetning til forsendelser til privatpersoner, blir ikke digitale forsendelser til virksomheter ettersendt som brevpost dersom de ikke åpnes. Sakene som har blitt avdekket i sommer påvirker derfor Bergen kommune mer enn kommuner som ikke har kommet like langt i digitaliseringen av sine forsendelsesprosesser.

Bergen kommune ber om at våre funn og observasjoner prioriteres slik at tiltak kan iverksettes før vi og andre kommuner blir tvunget til å (midlertidig) sette den pågående digitale utviklingen på vent til disse problemstillingene håndteres godt nok i de offentlige digitale fellesløsningene.

Vi ser frem til videre dialog og deltar gjerne på et møte dersom dere ønsker det.

Med hilsen
Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom

Tor Corneliusen - Kommunaldirektør for finans, næring og eiendom
Kjetil Århus - Direktør for digitalisering og innovasjon

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Kommunenes organisasjon – KS, Digitaliseringsdirektoratet