



Djøfs TechDK
Kommission
Analyse:
Digital forvaltning

Sæt mennesket i centrum

Brugen af algoritmer i det offentlige kræver kompetencer, gennemsigtighed og menneskelig intelligens

Af Rikke Frank Jørgensen, Kristoffer Albris og Stine Bosse, medlemmer af og formand for Djøfs TechDK Kommission og hhv. seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder; adjunkt ved Institut for Antropologi, Københavns Universitet samt formand i Europabevægelsen

Brugen af algoritmer i offentlig sagsbehandling stiger, og listen over mulige fordele og ulemper er lang. Fordelene afhænger af klare rammer for, hvordan og hvornår maskinlæring og kunstig intelligens indgår i offentlige myndigheders beslutningsprocesser. Særligt når borgernes liv bliver direkte påvirket af en algoritmes analyse. Vi skal sikre, at data og digitale teknologier tilfører samfundet værdi og bliver anvendt på en ansvarlig og transparent måde - både for borger og sagsbehandler. Og det haster. Djøfs TechDK Kommission minder om, at det offentlige skal sætte borgeren i centrum med anbefalinger om gennemsigtighed, bedre understøttelse af de menneskelige kompetencer og krav til systemer og systemindkøbere.

Forsiden og bagsiden af mønten

Tørsten efter data dominerer stadig i den offentlige sektor, hvor man skeler stadig mere til data og algoritmer som svar på samfundets varierende problemer – også når det gælder det borgernære. Og det er der god grund til.

På den ene side kan digital dataopsamling og brugen af algoritmer øge kvaliteten og ensartetheden af vidensindsamling og behandling, ligesom de kan være med til at sikre en mere ensartet behandling af borgere, så afgørelser ikke afhænger af fx hvilken sagsbehandler du tilfældigvis møder (samt denne persons bias) eller hvor i landet, du opholder dig.

På den anden side er det mennesker, der i sidste ende koder og fodrer algoritmerne, hvormed bias kan blive forstærket og eventuelle mangler i datasæt kan lede til et skævvredet grundlag for beslutninger.

På den ene side kan systemer, der bygger på maskinlæring, overskue og bearbejde langt større mængder data og samle informationer på tværs af fx regioner og kommuner.

På den anden side ved vi, at systemer der bygger på maskinlæring, mangler den menneskelige intuition og evne til at bedømme og til at overskue hensigtsmæssige undtagelser fra kassetænkningen.

På den ene side burde borgeren langt hen ad vejen være beskyttet af eksisterende lovgivning og ikke være ringere stillet digitalt end analogt.

På den anden side udfordrer komplekse AI-systemer gældende principper (fx om indsigt, gennemsigtighed og beskyttelse mod diskrimination¹) og kan forstærke asymmetrien mellem borgerne og det offentlige – og mellem forskellige borgere, som i større eller mindre grad formår at forstå og navigere i digitale services og systemer.

Det er med andre ord ikke altid nemt at ramme det rigtige punkt mellem fordele og ulemper, hvor vi udnytter teknologiens muligheder, mens vi samtidig styrer udenom ulemperne. Denne udfordring er i fokus i projekt EcoKnow², hvor forskere, it-leverandører og en række testkommuner er gået sammen om at udvikle ny teknologi, der kan tage højde for ændret lovgivning og nye regler for arbejdsgangene i offentlig sagsbehandling. Her er intentionen, at sagsbehandleren kan "spare krudt" på at skulle tjekke, om de overholder loven til fordel for at bruge tiden på deres "faglighed". Det kan dog samtidig være svært for sagsbehandlerne at overskue, hvad der ligger til grund for en automatiseret anbefaling – at gennemskue hvad der sker inde i den "sorte boks" – at gå imod systemets vurdering og ikke mindst videreformidle det tydeligt til borgerne.

Et andet eksempel er en beskrivelse af afgørelser i sager om børn, hvor socialrådgivere skulle få hjælp fra algoritmer til at spotte "de mest kritiske tilfælde". Men fordi algoritmerne lærte på baggrund af tidligere mønstre, hvor mistrivsel oftere var blevet opdaget hos ældre børn, havde de en iboende bias, som resulterede i fejlagtige konklusioner, hvor alvorlige sager hos mindre børn blev nedjusteret alene pga. deres alder³.

Åbenhed er afgørende for at bevare tilliden mellem borger og institution

Eksempler som det med børnesager foster mistillid. Og det er et problem, for det danske system og den sociale velfærdskontrakt bygger på tillid - herunder tillid til, at borgerne kan dele data uden at skulle frygte konsekvenser fra staten. En undersøgelse foretaget af Djøf i 2020⁴ viser, at en stor del af befolkningen ikke har overblik over, hvilke af deres personlige data offentlige myndigheder og private virksomheder ligger inde med. 41% af befolkningen har i mindre grad (27%) eller slet ikke (14%) overblik over, hvilke af deres personlige data de forskellige offentlige myndigheder har. Og 68% af befolkningen har i mindre grad (40%) eller slet ikke (28%) viden om, hvordan deres data deles på tværs af offentlige myndigheder⁵.

Her er åbenhed et absolut must. For de data, vi taler om, bliver bl.a. brugt til at oplære algoritmer. Ved maskinlæring og kunstig intelligens, lærer algoritmerne - gennem kæmpestore mængder af data - selv at analysere og finde løsninger. Institut for Menneskerettigheder forklarer: *"Ansigtsgenkendelse, maskinoversættelser og rutevejledninger er alle eksempler på brug af kunstig intelligens, som de fleste kender, men teknologien kan også bruges i offentlige myndigheders sagsbehandling, når de skal træffe afgørelser om for eksempel ydelser, indsatser eller sanktioner overfor borgere"*. Og offentlige myndigheders stigende brug af eksempelvis profileringsmodeller i sagsbehandlingen kan svække beskyttelsen af borgernes

¹Institut for Menneskerettigheder i rapporten: Når algoritmer sagsbehandler - Rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller

²kmd.dk/indsigter/teknologi-til-agil-sagsbehandling

³zetland.dk/historie/s8YxAamr-aOZj67pz-e30df

⁴djoef.dk/-/media/documents/djoef/p/paragraf_20_januar_2020_techdk_a4_web.ashx

⁵djoef.dk/-/media/documents/djoef/p/paragraf_20_januar_2020_techdk_a4_web.ashx

⁶menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Overbliknotat%20-%20når%20algoritmer%20sagsbehandler%20-%20Transparens%20i%20og%20om%20profileringsmodeller%20brugt%20i%20det%20offentlige%20WEB_accessible.pdf

grundlæggende rettigheder og de principper, der sikrer åbenhed om og indsigt i myndighedens sagsbehandling. Alt dette kan udgøre en trussel mod tilliden mellem borgere og stat fremhæver professor Brit Ross Winthereik, leder af Center for digital velfærd på IT-Universitetet: *”Man vil lave selvlærende algoritmer, men faren er jo, at ingen bliver i stand til at forklare borgerne, hvad der sker, og det kan gå ud over tilliden mellem borgere og stat”*⁷.

Den forælder, som har misset sønnens tandlægetid to gange i streg, kan blive i tvivl om, hvorvidt den information bliver samkørt med andre data og brugt til at kategorisere og forudsige forhold, som den pågældende forælder hverken kender eller bifalder⁸. En anden forælder kan være tilbageholdende med at dele informationer med det offentlige eller sende sit barn sygt i skole for at undgå for meget sygefravær, hvis forælderen er usikker på, om en algoritme bliver brugt til at udpege trivselsproblemer ved brug af den type data⁹. En tredje borger kan være usikker på, hvem der egentlig tager beslutningen om vedkommendes konkrete skatteforhold - et menneske, en algoritme eller en kombination? Det kan skabe usikkerhed hos og fejlslutninger om borgeren, når det ikke er transparent, hvilken myriade af data der ligger gemt hvor – og hvad de bliver brugt til.

Borgere og offentlighed skal kunne se myndighederne efter i kortene

Se bare på eksemplet om borgernes skat til staten. I december 2021 vedtog Folketinget et lovforslag, der betyder, at skatteforvaltningen må indsamle data fra alle andre offentlige myndigheder og offentligt tilgængelige kilder og samkøre dem med skatteforvaltningens egne data for at udvikle ”kontrol” baseret på algoritmer oplært på maskinlæring. Men der er ikke opsat klare rammer for lovforslaget. Det betyder, at der ikke er stillet krav om ”afgrænset anvendelse”, hvorfor alle data i princippet kan samkøres.

Hvad det betyder, forklarer Johan Busse, formand for Dataetisk Råd således: *”Skat må altså indsamle oplysninger om, hvad du fik at spise nytårsaften, hvis du har fortalt på de sociale medier, hvor meget du satte din gamle kaffemaskine til salg for på Den Blå Avis i marts 2018, hvor du tilbringer dine torsdage, eller hvad du synes om skattetrykket i Danmark. Begrænsningen ligger alene i, at Skat skal finde det nødvendigt for sin myndighedsudøvelse. Det er det, man kalder elastik i meter-mål”*¹⁰.

Med lovforslaget bliver skattevæsenets kontrolfunktion endvidere gjort til en såkaldt ”sorte boks”. Den sorte boks betyder, at du ikke har mulighed for at kigge systemet efter i sømmene og har svært ved at vurdere, hvad der ligger til grund for systemets vurderinger. Jo mere ”selvkørende” et system er, jo sværere kan det være for sagsbehandlerne at overskue, hvad der ligger til grund for en automatiseret anbefaling – at gennemskue hvad der sker inde i den ”sorte boks” - at gå imod systemets vurdering, og ikke mindst at videreformidle det tydeligt til borgerne.

Det er et grundlæggende princip i en retsstat, at borgere og offentlighed skal kunne kigge forvaltningen i kortene og få indsigt i sagsbehandling og afgørelser¹¹. Ligele-

⁷version2.dk/artikel/dataetisk-raad-vi-blev-ikke-hoert-staerkt-bekymrende-kunstig-intelligens-hos-skat-1093906

⁸mm.dk/artikel/algoritmer-i-socialarbejdet-kan-hurtigt-umyndiggøre-borgerne

⁹arkiv.arbejderen.dk/indland/forskere-undersøger-om-algoritmer-kan-opspore-børns-mistrivsel

¹⁰altinget.dk/artikel/johan-busse-ny-lov-giver-skat-indsigt-i-hvor-megget-du-satte-din-kaffemaskine-til-salg-for-paa-den-blaa-avis

¹¹Institut for Menneskerettigheder i rapporten: Når algoritmer sagsbehandler - Rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Overblik-notat%20-%20når%20algoritmer%20sagsbehandler>

des er det vigtigt, at borgerne har det fornødne overblik over, hvor og hvordan den offentlige sektor anvender kunstig intelligens. I Amsterdam og Helsinki har man fx oprettet offentlige registre over, hvilke AI-systemer der anvendes af offentlige myndigheder, herunder oplysninger om datasæt, databehandling, sikring mod diskrimination og menneskelig kontrol¹².

Samfund før teknologi: borgeren skal i centrum

Det er helt essentielt, at borgerne står i centrum i offentlig digitalisering, og at deres rettigheder er sikret. Teknologien skal udnyttes til at skabe et mere inkluderende, ansvarligt og værdigt samfund med borgeren – fremfor forvaltningen – i centrum. Tidligere var det staten, der satte borgerne på digitale undringslister - som fx i 2015 hvor Udbetaling Danmark hemmeligholdte hvilke kriterier, der gjorde, at borgere kommer på kontrolmyndighedernes såkaldte ”undringsliste”¹³. I dag kan man polemisk spørge, om det er staten, der skal på en undringsliste? For der er virkelig meget at undre sig over som borger i et stadigt mere digitaliseret Danmark.

Derfor vil vi i Djøfs TechDK Kommission spille konstruktivt ind i de samfundsmæssige udfordringer, som digitaliseringen fostrer. Som tænketanken Dataethics.eu skriver i sin hvidbog om dataetik i offentlige indkøb af AI-baserede tjenester og løsninger fra 2020¹⁴: ”Teknologier er ikke neutrale, og det er valg i forbindelse med offentlige indkøb af kunstig intelligens heller ikke. De AI-systemer, vi implementerer i dag, er de systemer, vi vil leve med i morgen”.

De digitale løsninger skal forbedre velfærden, ikke forringe den. De skal hjælpe borgeren og understøtte sagsbehandlingen, ikke hæmme borgeren eller overtage sagsbehandlingen. Og på de præmisser giver vi i Djøfs TechDK Kommission vores tre bud på mulige løsninger.



Første anbefaling: Giv borgeren en gennemsigtighedsgaranti

Den sorte boks skal erstattes af en gennemsigtighedsgaranti, som hviler på det grundlæggende princip i en retsstat, at borgere og offentlighed kan få konkret indsigt i sagsbehandling og afgørelser.

Med alle afgørelser eller vurderinger foretaget i regi af enten stat, region eller kommune, hvor der er blevet anvendt AI-systemer, skal borgeren have et skriftligt og forståeligt overblik over, hvilke trin der er foretaget i den pågældende sagsbehandling. Det kunne ledsages af en grafisk illustration for gennemsigtighedens og forståelsens skyld. Man skal kunne stille et forklaringskrav til sagsbehandleren, som skal kunne give et overblik over ”hvilke”, ”hvornår” og ”hvordan”. Det vil sige: *Hvilke kriterier*, der er blevet lagt til grund for vurderingen samt *hvilke variabler, datasæt og værdier*, som sagsbehandleren har lagt vægt på, når man har fulgt AI-systemets anbefaling eller overrulet den, hvornår disse variabler er taget i anvendelse, og hvordan disse variabler, datasæt og værdier er blevet brugt. Det vil også stille hensigtsmæssige krav

¹²algoritmeregister.amsterdam.nl/en/airegister/ og her: <https://ai.hel.fi/en/ai-register/>

¹³jyllands-posten.dk/politik/ECE7414525/Minister-vil-alligevel-ikke-hemmeligholde-”undringslisten”/

¹⁴dataethics.eu/wp-content/uploads/dataethics-whitepaper-april-2020.pdf

til udviklingen af systemerne, for sagsbehandlerne skal naturligvis have forudsætningerne for at leve op til gennemsigthedsgarantien. Og det kan de kun, hvis systemet faktisk er udformet på en måde, hvor sagsbehandlerne har det nævnte overblik og indsigt samt rammer, værktøjer og evner til at forstå og udfordre systemets output. Ligeledes vil det kræve uddannelse og måske opkvalificering af medarbejdere, der bruger systemerne.

Trade off: Denne anbefaling kan opfattes som et ekstra bureaukratisk led, når håbet med at inddrage teknologi bl.a. er, at den er "selvkørende". Tillige vil man skulle bruge menneskelige ressourcer på at kontrollere at det offentlige lever op til gennemsigthedsgarantien.



Anden anbefaling: Understøt sagsbehandlerne – de skal ikke erstattes

Der skal oprustes på understøttelsen af sagsbehandlere, så borgeren kan have dialog med en fagmedarbejder, der har domænekendskab og kan forklare den AI-supporterede afgørelse.

Af hensyn til både medarbejdere, borgere og den endelige afgørelse skal fokus være på at understøtte frem for at erstatte den menneskelige sagsbehandling, når man udvikler systemer og processer med udgangspunkt i maskinlæring og kunstig intelligens. Det er ikke nok for borgeren at have krav på gennemsigthed og skriftlig forklaring. Borgerene skal også være sikre på at kunne have dialog med en fagperson, som har deltaget i eller har indblik i, hvad der ligger til grund for en vurdering eller afgørelse, når AI-systemer har understøttet sagsbehandlingen. Det betyder, at når det offentlige Danmark indfører kunstig intelligens for at spare penge, så er det ikke det menneskelige frontpersonale, der skal spares væk. Det skal tværtimod styrkes. For i borgerens møde med systemet er det centralt med sagsbehandlere, der har indgående domænekendskab og tilfører den menneskelige dimension og den kontekst, som AI-systemer mangler. På samme måde skal en borger altid have mulighed for dialog med en menneskelig sagsbehandler (ikke blot en chatbot), som kan udlægge teksten, redegøre, forklare og gå i dialog med borgeren. Et AI-system kan ikke redegøre for og forklare dets egen beslutningsproces til en borger, og det kan ikke drages til ansvar. Ansvar for en afgørelse ligger stadig hos myndigheden. Ligeledes er det vigtigt for medarbejdere i det offentlige, at de oplever systemerne som netop understøttende, og at de føler sig bedre rustet til at træffe en afgørelse frem for begrænset, fordi det er blevet sværere at gennemskue data eller stole på egen dømmekraft.

Trade off: *Det kræver, at man investerer tid og penge i at sikre, at sagsbehandleren har kompetencerne og redskaberne til at forstå og udfordre AI-systemets anbefaling.*



Tredje anbefaling: Krav til offentlige indkøb af AI-systemer: Indfør risikoanalyser

Der skal indføres krav om forudgående risikoanalyser og dataetiske overvejelser forud for indkøb og udvikling af AI-systemer i regi af kommuner, regioner og staten.

Det offentlige indkøber typisk AI-systemer hos eksterne IT-leverandører. I forbindelse med udbudsmateriale, udvikling og implementering af AI-systemer til borgerrettet sagsbehandling skal der stilles tydelige krav til risikoanalyser med henblik på at sikre borgerens rettigheder i overensstemmelse med databeskyttelseslov, forvaltningslov, anti-diskriminationslovgivning – men også dataetik. I Danmark er der krav om, at ny lovgivning skal være ”digitaliseringsklar”. Digitaliseringsklar lovgivning handler ifølge Digitaliseringsstyrelsen om ”at skabe de rette betingelser for at udnytte digitale muligheder. Men det handler i lige så høj grad om at sikre en forsvarlig udvikling. Det gør vi ved at have fokus på borgerens retssikkerhed, når vi digitaliserer. Det kan fx være i forbindelse med deling af borgernes data, ændrede sagsgange, nye krav til borgeren, hensynet til udsatte borgere osv.”¹⁵. Det bør også gælde, når det offentlige indkøber AI-systemer. Her skal de indkøbende offentlige institutioner være ansvarlige for, at systemerne lever op til krav om databeskyttelse, gennemsigtighed, forbud mod diskrimination mm er til at forstå og forklare for sagsbehandleren, jf. anbefaling 1 og 2 – og at man med risikoanalyser afdækker, hvor faldgruber og potentielle risici ligger. Dette skal gøres samtidig og i løbende dialog med de udviklere og programmører – såvel eksterne som interne – der laver algoritmerne, så beskyttelsen af borgerens rettigheder samt dataetik indbygges i designet fra begyndelsen.

Trade off: *Det kræver en startinvestering i udvikling af nye procedurer. Men det vil være i tråd med at sikre borgerens rettigheder og kan blive en konkurrencefordel på den lange bane. Det handler mest af alt om at opbygge en ny praksis på tværs af politikområder og offentlige institutioner, som – når implementeret – vil styrke - ikke bare effektivitet - men også demokratisering¹⁶.*

¹⁵digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/hvad-er-digitaliseringsklar-lovgivning/

¹⁶nttdata-solutions.com/dk/local-blog/udviklere-skal-fremme-etisk-ai/

Kommissionens arbejde

TechDK Kommissionen arbejder uafhængigt. Men den er nedsat af Djøf, som står for sekretariatsbetjeningen. Medlemmernes arbejde er frivilligt og ulønnet.

Medlemmerne identificerer udfordringer, som de betragter som blandt de mest væsentlige – ligesom de sammen udvikler løsningsforslag, der præsenteres i kommissionens rapporter og analyser.

Det er en præmis, at der ikke kan være konsensus blandt kommissionens medlemmer om alle løsningsforslag. Alle temaer bliver drøftet i kommissionen i en fælles proces, men det enkelte kommissionsmedlem kan være mere eller mindre enig i de enkelte delelementer.

Som udgangspunkt bifalder TechDK Kommissionen de mange positive elementer, som ny teknologi bibringer vores samfund. Hvad enten det er et produkt fra en global techvirksomhed, som gør det muligt for en bedstemor at følge sine børnebørn i den store verden eller offentlige it-projekter i Danmark, som søger at hjælpe unge med angst ved hjælp af virtual reality. På samme tid anerkender vi, at der næppe findes snuptagsløsninger på de store og vanskelige udfordringer, vi står overfor.

Det bærer vores rapporter og analyser også præg af. Der vil således være overvejelser om trade-offs for kommissionens anbefalinger. Med andre ord tager vi stilling til, både hvad vi vinder, og hvad vi taber med vores konkrete forslag.

Endelig skal det påpeges, at vores løsningsforslag enkelte steder går langt. Også længere, end hvad mange måske oplever som muligt at gennemføre lige nu, både politisk, økonomisk og juridisk. Men vi har valgt på flere områder at tænke højtravende og skrive lavpraktisk – og det giver anbefalinger, som kan danne udgangspunkt for debat.

Læs kommissionens andre udgivelser på djoef.dk/techdk

Spørgsmål og henvendelser til Djøfs TechDK Kommission kan rettes til politisk chefrådgiver Astrid Gufler agu@djoef.dk

