POLICY BRIEF: Anvendelsen af prædiktive algoritmer i den offentlige sektor

40 centrale aktører på tværs af forskning, erhverv, stat, kommuner og regioner, samledes den 21. september 2021 for at drøfte potentialer, risici, barrierer og løsninger for fremtidens anvendelse af prædiktive algoritmer i den offentlige sektor. Følgende brief giver et overblik over de mest centrale pointer fra aktørernes drøftelser.

BAGGRUND

Danmark topper ranglisterne, når det gælder offentlig digitalisering, og der er enighed om på tværs af erhvervsliv, arbejdstagerorganisationer og politikere at øget digitalisering er helt nødvendigt, hvis Danmark skal fastholde sin position som et af verdens rigeste lande med konkurrencedygtige virksomheder og høj kvalitet i den offentlige service. En analyse fra Innovationsfonden, konkluderer, at øget anvendelse af algoritmer og kunstig intelligens i det offentlige, potentielt kan gøre Danmark 35 mia. kr. rigere om året. Der er samtidig bred enighed om, at digitalisering ikke alene har en meget positiv side, men at der også er risikoelementer ved stigende anvendelse af algoritmer og AI i den offentlige forvaltning, som skal håndteres. ADD-projektet har på den baggrund samlet en bred kreds af offentlige ledere, digitale projektledere, eksperter og forskere på tværs af universiteter, stat, regioner, kommuner, erhvervsliv og interesseorganisationer med stor indsigt i det offentliges anvendelse af prædiktive algoritmer. Formålet med Policy Lab'et er at:

- Udarbejde anbefalinger til politiske initiativer og løsninger der kan fremme ansvarlig og succesfuld udnyttelse af teknologierne.
- Kortlægge best-practice og relevante policy-redskaber fra ind- og udland.
- Bringe forskningsbaseret viden i spil overfor aktører og leverandører, som sidder med ansvaret for udnyttelse og implementering af intelligente teknologier.
- Give input til implementering af forskning og rådgivning indenfor området.
- Kortlægge anvendelsesmuligheder og potentialer ved prædiktive algoritmer og de dertil knyttede etiske dilemmaer, juridiske rammer og nye muligheder, med henblik på ansvarlig udnyttelse af teknologierne.

Deltagerne har gennem faciliterede samtaler arbejdet med at beskriver hvor potentialet ved brug af prædiktive algoritmer i den offentlige sektor er størst, hvilke risikofaktorer der bør tages i betragtning, hvilke væsentlige strukturelle barrierer som står i vejen for succesfuld implementering og hvilke løsningsmuligheder vi bør undersøge nærmere for at overkomme disse barrierer.

Tænketanken Mandag Morgen og holdet bag ADD-projektet arbejder med at kvalificere outputtet fra Policy Lab'et yderligere med henblik på at kunne lancere konkrete anbefalinger i foråret 2022.

Om ADD-projektet

Algoritmer, Data og Demokrati-projektet (ADD-projektet) er et almennyttigt projekt støttet af Villum og Velux fondene som arbejder for, at demokratiet styrkes af den digitale udvikling, og for at Danmark udnytter de teknologiske muligheder bedst muligt til gavn for samfund og mennesker. På den baggrund har ADD-projektet taget initiativ til en række Policy Labs med opstart i efteråret 2021.

Website:www.algoritmer.org

Kontakt Tænketanken Mandag Morgen for spørgsmål til Policy Labs eller ADD-projektet

HVOR ER POTENTIALET VED ANVENDELSE AF PRÆDIKTIVE ALGORITMER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR STØRST INDENFOR 3-5 ÅR?

Aktørerne vurderer at der er potentiale for værdiskabelse ved anvendelse af algoritmer og AI, indenfor stort set alle offentlige forvaltningsområder. Policy Lab'et udpeger mere end 30 konkrete anvendelsesområder, hvor den offentlige service eller økonomi kan forbedres ved anvendelse af prædiktive algoritmer. Anvendelsesmulighederne spænder bredt fra automatisering i sagsbehandlingen på tværs af områder til mere effektiv detektering af svindel med skat og offentlige ydelser. Policy Lab'et peger på to forvaltningsområder hvor potentialet for værdiskabelse er særligt stort:

1. Sundhed
   Algoritmer og AI løsninger kan udnyttes på en række forskellige områder indenfor sundhed. Blandt de væsentlige er mere korrekt diagnosticering og forebyggelse af indlæggelser gennem monitorering og samkøring af borgernes sundhedsdata, både via den data, der allerede indsamles, og via nye værktøjer og metoder til selvmonitorering og indberetning fra borgeren selv. For at opnå størst værdiskabelse er der brug for systemer og modeller, der kan omsætte kontinuerlige realtidsdata fra borgerne, og at disse implementeres i arbejdsgangene hos sundhedspersonalet.

2. Grøn omstilling
   Forudsætningen for den grønne omstilling er strøm og bedre udnyttelse af ressourcerne. Policy Lab'et peger på at algoritmer og kunstig intelligens bliver en afgørende komponent på netop disse områder. Særlig opbygning af et smartere og mere intelligent elnet/grid som mere effektivt kan koble udbud og efterspørgsel på el, vand og varme baseret på realtidsdata fra forbrugerne og producenterne, rummer et enormt potentiale. Det kræver udvikling af en række nye løsninger til dataindsamling og ikke mindst algoritmer der sikkert kan forvalte kritiske forsyningskæder i samfundet infrastruktur.

HVAD ER DE VÆSENTLIGSTE RICISI?

Regeringen har i sin strategi for kunstig intelligens fra 2019 fremhævet, at brugen af teknologien ikke må underminere tilliden mellem borger og offentlig myndighed, og at borgere skal være trygge ved offentlige myndigheders anvendelse af kunstig intelligens, særligt når myndigheder anvender den til at understøtte beslutninger og afgørelser. F.eks. skal der sikres en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig anvendelse af kunstig Intelligens.

I forlængelse af ovenstående har deltagerne i Policy Lab'et foretaget en overordnet vurdering af risikoprofilen for de udvalgte anvendelsesområder. Risiko skal i denne sammenhæng forstås som mulighed for skade, tab, fare el. lign som følge af udbredt implementering og anvendelse af algoritmiske løsninger. F.eks. kritisk infrastruktur, social scoring eller retshåndhævelse. Risikoprofileringen er baseret på EU's anbefalinger til risiko-taksonomi, der skelner mellem uacceptabelt, høj, begrænset og minimal risiko.

Generelt vurderes anvendelsen af sundhedsdata at være højt placeret på risikoskalaen, særlig i forhold til datafølsomheden og risikoen for misbrug. For det grønne område er datafølsomheden på kort sigt mindre men sikkerhedsrisikoen i forhold til at der er tale om sårbar kritisk infrastruktur er høj.

På tværs af anvendelsesområder peger aktørerne på følgende, som de væsentlige risikoelementer

- Overvågning og profilering af borgeren som kan føre til magtforvridning mellem borgeren og den offentlige forvaltning og krænke borgerens ret til privatliv
- Ringe datakvalitet fører til forkerte beslutninger om eksempelvis behandlingsforløb eller sagsbehandling

- Human dekobling og ændrede prioriteringer i sundhedssystemet på baggrund af algoritmer fremfor menneskelige beslutninger
- Indgreb i den personlige frihed ud fra et økonomisk eller sundhedsmæssigt perspektiv.
- (Forsynings)sikkerhed omkring kritisk infrastruktur
- Misbrug af data ved deling med andre forvaltningsområder eller private aktører

HVILKE BARRIRER SKAL OVERKOMMES?

Aktørerne i Policy Lab'et har vurderet hvilke barrerier der er mest væsentlige at overkomme for succesfuldt at udnytte potentialet ved øget anvendelse af algoritmer i den offentlige sektor. En række af de udpegede barrierer går på tværs af anvendelsesområder og kan dermed klassificeres som generelle problemstillinger, vi som samfund skal løse, for at sikre succesfuld udnyttelse af teknologien. Policy Lab'et peger på følgende barrierer som de mest centrale:

➔ **Juridiske og politiske rammer**

Der mangler juridisk hjemmel og politisk vilje til at understøtte det store potentiale som teknologien rummer. Herunder er der behov for at få strukturer på plads for bl.a. central koordination af udviklingen på området samt risikovillighed og muligheden for at eksperimentere med udviklingen af nye løsninger.

➔ **Sikkerhed og databeskyttelse**

En grundlæggende forudsætning for borgernes tillid til den offentlige digitalisering er visheden om at borgerens data kun anvendes til det formål den er tilegnet og ikke anvendes til fx overvågning af borgerens generelle adfærd eller kan tilgås af andre end den offentlige myndighed. Det kræver vished om tilsyn og procedure for screening og opfølgning ved databrud med henblik på håndhævelse af borgerens retssikkerhed.

➔ **Infrastruktur for dataopsamling, datadeling og dataintegration**

Forudsætningen for succesfuld anvendelse af algoritmer, er adgang til data af høj kvalitet og klare strukturerer for deling af data mellem borger og myndigheder og myndigheder på tværs. Der mangler systemer, metoder og værktøjer, der succesfuldt kan integrere data i de eksisterende offentlige strukturer.

➔ **Menneskelig og personalemæssig infrastruktur**

Der mangler ofte tilstrækkeligt menneskeligt setup til at håndtere implementering og udnyttelse af den værdi, som algoritmerne kan tilføje. Det handler både om medarbejderkompetencer samt evnen til at kunne tilpasse og koordinere arbejdsgange fra strategisk til operationelt niveau i de offentlige organisationer.

HVOR MANGLER VI VIDEN?

Der flere områder hvor der er behov for ny viden til at understøtte udviklingen af de nødvendige løsninger. Aktørerne har defineret en række spørgsmål, som bør undersøges og drøftes som en del af arbejdet med at implementere algoritmer og kunstig intelligens i den offentlige sektor.

- Hvordan defineres *tilstrækkelig transparens* ved anvendelsen af data som beslutningsgrundlag?
- Hvordan reagerer borgerne på nuværende eller tidligere prototyper og forsøg med prædiktive algoritmer?
- Hvad er den juridiske og etiske definition af *digitale rettigheder*?
- Hvad bør være dokumentationskravene til algoritmiske processer i den offentlige sagsbehandling?
- Hvordan inddrages og oplyses borgerne bedst, hvis deres data planlægges anvendt i algoritmiske processer?

- Hvilke medarbejdere har brug for hvilke tekniske kompetencer og indsigter i forhold til succesfuld anvendelse af algoritmer i den offentlige forvaltning?
- Hvilke modeller er mest egnede til opbygning af en effektiv offentlig datainfrastruktur?

FORSLAG TIL POLICYUDVIKLING

Policy Lab'et har udpeget en række kendte og nye løsninger, der kan bidrage til at nedbryde og håndtere nogle af de barrierer og risici, der er ved anvendelse af algoritmer og kunstig intelligens i den offentlige sektor, og som er helt nødvendige, hvis vi skal sikre tillid til ansvarlig anvendelse og effektiv implementering.

Juridiske og politiske rammer:

- Fastsættelse af standarder for transparens, dokumentation og borgerinddragelse for det offentliges brug af algoritmer og AI.
- Strukturer for erfaringsindsamling, case-eksempler og vejledning og rådgivning, eksempelvis oprettelse af registerover det offentliges brug af AI.
- Strukturer for forhåndsgodkendelser og tilsyn med projekter, eksempelvis et nationalt AI-tilsyn og mulighed for at opnå relevante certificeringer.
- Strukturer for test og forsøgsordninger med mulighed for større risikovillighed
- Indgåelse af strategiske partnerskaber med industrien om udvikling og test af nye løsninger
- Harmonisering af dansk lovgivning med ny og kommende EU-lovgivning

Infrastruktur for dataopsamling, datadeling og dataintegration

- Strukturer for mere decentral dataetisk koordination i og mellem projekter
- Fastsættelse af nationale standarder og metoder for dataregistrering
- Fastsættelse af standarder og retningslinjer for adgang til det offentliges data
- Fastsættelse af modeller og standarder for autorisering af datakilder

Sikkerhed og databeskyttelse

- Udvikling og implementering af modeller for *secure multiparty computation (MPC / SMPC)*
- Udvikling af interfaces og brugerflader hvor borgeren selv kan beslutte og godkende hvilke data der kan anvendes i det offentlige.

Menneskelig og personalemæssig infrastruktur

- Øget fokus på teknologiforståelse i uddannelsessystemet på tværs af grundskole, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser
- Strukturer for digital opkvalificering og efteruddannelse
- Udvikling og understøttelse af innovationsmiljøer hvor hele processen fra design til løsningsudvikling

Den offentlige debat

- Flere udstillingsvinduer for den borgernære værdiskabelse der kan opnås med anvendelse af algoritmer
- Politisk opmærksomhed og indsigt i algoritmernes betydning for udviklingen af den offentlige sektor
- Udviklingen flyttes tættere på borgernes ved at kommuner og regioner selv offentliggør og formidler AI-projekter.

ADD-projektet arbejder videre med at kvalificere og udvikle anbefalingerne i samarbejde med relevant aktører, med henblik på udvikling af konkrete anbefalinger til politisk niveau i foråret 2022.