

Essay

Kunstig intelligens i velfærdssamfundet

Af Helene Friis Ratner, Lektor,
DPU, Aarhus Universitet

Rikke Frank Jørgensen, Senior forsker,
Institut for Menneskerettigheder

Magtudredningen 2.0



Introduktion

Kunstig intelligens har potentiale til fundamentalt at forandre statens møde med borgeren. Hvor kunstig intelligens tidligere har været anvendt til at automatisere enkle og ensartede opgaver, eksperimenteres der i dag med at anvende kunstig intelligens til at automatisere beslutningsprocesser, personalisere offentlig service og overvåge borgeradfærd gennem indsamling, samkøring og analyse af data. Med algoritmer kan staten agere proaktivt ved at forudsige borgernes statistisk beregnede behov eller problemer, før de opstår eller vokser sig store. Denne udvikling rejser imidlertid væsentlige spørgsmål om magtfordeling og retssikkerhed. AI kan forstærke eksisterende magtstrukturer, men også skabe nye former for uigennemsigthed, hvor borgerne har mindre indsigt i og kontrol over de processer, der påvirker hvilke pligter, de bliver pålagt, og hvilken hjælp, de bliver tilbudt. I en magtudredning er det derfor afgørende at undersøge, hvordan kunstig intelligens kan påvirke magtforholdet mellem stat og borger, og hvilke konsekvenser det kan have for demokratisk kontrol, ansvarlighed og borgernes rettigheder.

Siden sammenhængsreformen "Digital Service i Verdensklasse" i 2018 har det været en målsætning, at Danmark bliver verdensførende i at anvende kunstig intelligens. Denne målsætning har affødt den første nationale strategi for kunstig intelligens (2019), investeringer for 187 mio. i 40 signaturprojekter, der skulle afprøve kunstig intelligens i danske kommuner og regioner (2020-2022), og senest en Taskforce for AI (2025), som skal udbrede kunstig intelligens i den offentlige sektor med henblik på at frigøre 10.000 årsværk.

Begrebet "kunstig intelligens" har eksisteret siden efterkrigstiden og kan defineres som "en maskines evne til at have menneskelignende evner såsom ræsonnement, læring, planlægning og kreativitet" (EC HLEG, 2019). Kunstig intelligens dækker over forskellige metoder, herunder symbolsk AI, maskinlæring og generativ AI. I dette essay begrænser vi os til maskinlæring, når vi taler om kunstig intelligens. Maskinlæring indebærer, at algoritmiske modeller anvender store mængder data til at "lære" at analysere opgaver og finde løsninger. Grundtanken er, at mønstre i historiske data kan hjælpe den offentlige sektor med at foretage mere præcise vurderinger og forudsigelser af borgeres sags- eller livsforløb.

I Danmark har man eksperimenteret med kunstig intelligens inden for velfærdsområder som uddannelse, familie/social, beskæftigelse, ældrepleje samt til diagnosticering og behandling af fysiske og psykiatriske lidelser i hospitalsvæsenet. På disse områder har den kunstige intelligens skulle understøtte administration (fx automatisk mailsortering), planlægning (fx af hjemmeplejebesøg) og sagsbehandling/diagnosticering på kernevelfærdsområder (fx tildeling af rehabiliteringsforløb til borgere) (Laage-Thomsen & Ratner, 2024).

Internationale erfaringer viser, at kunstig intelligens ofte anvendes til at overvåge, profilere og sanktionere socialt udsatte borgere (Alston, 2019; Eubanks, 2018). I Holland udviklede man f.eks. en algoritme, der skulle vurdere risikoen for socialt bedrageri. Algoritmen viste sig at være diskriminerende, idet den automatisk udpegede borgere med enten dobbelt nationalitet eller lavindkomst som værende i høj risiko (Ranchordas, 2021).

Da kunstig er et nyt fænomen i en velfærdssammenhæng, var det ikke en del af den sidste magtudredning. Kunstig intelligens forandrer imidlertid mødet mellem stat og borger, hvilket påvirker ikke blot den offentlige sektors organisering, men også borgerens rettigheder og retssikkerhed. Som vi vil argumentere for i det følgende, forandrer kunstig intelligens vilkår for alle borgere, da særligt profilering og algoritmiske forudsigelser medfører et nyt syn på borgeren. Der er derfor afgørende at undersøge velfærdsstatens anvendelse af kunstig intelligens i et magtperspektiv.

Hvad er status i Danmark?

Datatilsynet kortlagde i oktober 2023 den offentlige sektors brug af kunstig intelligens (Datatilsynet 2023) og nåede frem til, at ca. hver fjerde danske myndighed bruger kunstig-intelligens-løsninger som i deres arbejde. Det blev samtidig klart, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad foretager en konsekvensanalyse, inden løsningerne tages i brug - og dermed ikke opfylder kravene efter databeskyttelsesforordningen (GDPR). Myndighederne har svært ved at vurdere, hvornår en løsning skal betragtes som kunstig intelligens og hvorvidt den behandler særligt beskyttede personoplysninger (for eksempel oplysninger om etnisk oprindelse, om politisk eller religiøs overbevisning eller biometriske data).

Algoritmer, Data og Demokrati-projektet har undersøgt anvendelsen af kunstig intelligens på udsatte børn og unge-området samt signaturprojekterne (Ratner & Elmholdt, 2023; Ratner & Schrøder, 2023, Laage-Thomsen & Ratner, *in press*, Laage-Thomsen & Ratner, *in prep*). Inden for udsatte børn og unge-området er alle fire danske forsøg enten er lukket ned (pga. manglende legalitet og dårlig præcision) eller begrænset, så de ikke testes på virkelige sager. Flere af disse projekter har været kritisk diskuteret af socialrådgivere, sundhedsplejersker, jurister og forskere, der er bekymrede for indførelse af kunstig intelligens på et så komplekst område. Erfaringerne fra Signaturprojekterne illustrerer, at brugen af kunstig intelligens i den offentlige sektor giver udfordringer ift. særligt lovgivning, datakvalitet og infrastruktur (KL et al., 2021). Ved Signaturprojekternes formelle afslutning (forår 2024) er kun 24 ud af 40 færdige. Af disse er otte færdigudviklede og implementeret, hvoraf 6 anvender kunstig intelligens til administrative formål og 2 til planlægning. De 18 signaturprojekter, der ville anvende kunstig intelligens til (sags-)behandling af borgere er enten lukket ned, ofte pga. manglende legalitet, eller udskudt. Dette viser ikke alene, at området er meget komplekst, men også at det kan være problematisk at bruge kunstig intelligens på sagsområder, der går tæt på den enkelte borger. Det er derfor oplagt at skelne mellem lavrisikoområder som automatisk mailsortering eller fremsøgning af dokumenter (fx til aktindsigt) og højrisikoområder, hvor den kunstige intelligens griber direkte ind i fagprofessionelles vurderinger af borgeren og deres rettigheder. Dataetisk Råd (2024) har i den forbindelse anbefalet, at "[f]aglige organisationer, borgere, medarbejdere, patientorganisationer med mere (...) skal være med til at vurdere, hvornår det er forsvarligt at bruge systemerne (se også Ammitzbøll Flügge et al., 2021).

Hvordan AI forandrer mødet mellem stat og borger

Algoritmer baseret på maskinlæring opererer via sandsynlighedsbaseret forudsigelse. De fleste møder dem på sociale medier og streamingservices, hvor algoritmer forudser hvilket indhold, der kan fastholde folk på en platform ved at profilere dem ift. andre brugere med tilsvarende brugsmønstre og karakteristika. I en velfærdssammenhæng udgør algoritmer et nyt syn på borgeren baseret på dennes sandsynlige fremtid. Her anvendes algoritmer bl.a. til at risiko-score borgere, fx forudsige deres risici for at blive langtidsledige. Det kan skabe en ny dynamik mellem stat og borger, hvor statens rolle

omfatter tidlig indgriben i sandsynlige uønskede fremtider, uanset om de vil finde sted eller ej (Ratner, 2021).

I stedet for udelukkende at være et individ med en specifik historie og kontekst, bliver borgeren med kunstig intelligens betragtet som en samling af statistisk beregnede risici. Dette betyder, at staten ikke kun reagerer på baggrund af konkrete oplysninger eller viden om den enkelte borger, men ud fra sandsynligheder beregnet på andre borgers sags- og livsforløb. Ved hjælp af algoritmers risikoscoringer kan staten med andre ord tage beslutninger baseret på sandsynlige fremtidige hændelser (Ratner & Elmholdt, 2023). Dette kan fremme en pro-aktiv og foregribende styringsform, hvor myndigheders sagsbehandling og regulering sker med udgangspunkt i statistisk beregnede fremtider, ofte behæftet med stor usikkerhed (Amoore, 2013). Yeung (2018) betegner denne monitorering af befolkningsgrupper som en form for 'algoritmisk regulering'.

At borgere profileres algoritmisk, indebærer dermed, at staten kan gribe ind, selvom der ikke er noget i borgerens konkrete sag, der giver anledning til dette. Det er tilstrækkeligt, at andre borgere med tilsvarende sagsforløb statistisk set har haft et givet (uønsket) udfald. Det betyder fx, at karakteristika som køn, alder, civilstand og etnicitet i kombination med andre indikatorer kan være udslagsgivende ift., hvorvidt staten anskuer en borger som værende i stor risiko.

AI og borgernes retssikkerhed

Hensigten med at indføre kunstig intelligens i den borgerrettede sagsbehandling er ofte ønsker om effektivisering, øget kvalitet og mindre diskrimination. Ikke desto mindre har flere forskere påpeget, at kunstig intelligens kan sætte borgernes rettigheder og retssikkerhed under pres (Hildebrandt 2016, Jørgensen 2021, Ranchovitsa & Johann 2022). Kunstig intelligens kan bruges i offentlige myndigheders sagsbehandling, for eksempel når de skal træffe afgørelser om ydelser, indsatser eller sanktioner over for borgere. Når kunstig intelligens samler og analyserer store mængder data om borgerne, kan det være vanskeligt for både myndigheder og borgere at have fuldt overblik over, hvilke data der er indsamlet, og hvordan de anvendes. Det rejser en række retssikkerhedsmæssige udfordringer.

Institut for Menneskerettigheder har i en rapport kortlagt de udfordringer, der knyttet sig til myndigheders brug af kunstig intelligens, særligt i forhold til overvågning, manglende gennemsigtighed og diskrimination (IMR 2021). Rapporten understreger, at der er brug for mere kontrol med myndighedernes brug af kunstig intelligens, især i situationer, hvor det kan have stor betydning for borgernes rettigheder og retssikkerhed. Instituttet anbefaler, at regeringen øger kontrollen med det offentlige brug af kunstig intelligens ved at indføre et offentligt register over de systemer, der benyttes, og generelt stille højere krav om åbenhed. Samtidig skal lovgivningen sætte klare rammer for myndighedernes brug af kunstig intelligens, og tilsynet med myndighederne skal styrkes.

Rapporten fremhæver diskrimination som en af de store risici, særligt ved offentlige myndigheders brug af algoritmiske forudsigelser. Modellerne kan cementere en eksisterende diskrimination, men de kan også eskalere problemet.

Kunstig intelligens og den professionelle dømmekraft

Kunstig intelligens kan anvendes både til fuld og delvis automatisering af den offentlige sektors beslutninger. Delvis automatisering (algoritmisk beslutningsstøtte) er mest udbredt i Danmark, hvilket også understreges af digitaliseringsminister Marie Bjerres nylige udmelding om, at den eneste "røde linje" ift. det offentlige anvendelse af kunstig intelligens er, at "et menneske træffer beslutningen" (Bjerre i Lehmann, 2024). Beslutningsstøtte dækker over en lang række teknikker. I Danmark har man fx eksperimenteret med beslutningsstøtte til prioritering af sager, risiko-scoringer af borgere, anbefalinger ift. en given intervention, og udstilling af lignende tidligere sager og afgørelser (Laage-Thomsen & Ratner, *in press*).

Algoritmiske beslutningssystemer opfattes ofte som mere objektive og præcise end sagsbehandlerens menneskelige vurderinger, da de er baseret på statistisk analyse af omfattende datasæt. Imidlertid er hverken datasæt eller algoritmerne bag dem neutrale, uden fejl eller uafhængige af menneskelig indflydelse. Systemerne har også fejlkilder. En afgørende faktor for algoritmers præcision er mængden og kvaliteten af data, de trækker på. Hvis algoritmen trænes forkert eller fodres med data som, ikke er gode nok, indebærer det en betydelig risiko for misvisende svar. Systemet kan også

have bias, så det giver mere præcise vurderinger for én gruppe, og mindre præcise vurderinger for en anden gruppe, fordi en historisk forskelsbehandling af bestemte grupper viser sig i de data, som algoritmen er trænet på. Ligeledes kan der opstå bias, når systemerne bruges til beslutningsstøtte. Forskere taler f.eks. om automation bias, hvor brugeren tillægger systemets forslag for stor vægt, eller confirmation bias, hvor systemets forslag tillægges forskellig vægt, alt efter om det bekræfter eller strider mod ens indledende vurdering. Algoritmisk bias er en af de helt store udfordringer ved kunstig intelligens (Dataetisk Råd 2024, Næsberg-Andersen et al., 2023).

Det er derfor ikke en garanti i sig selv, at et menneske i sidste ende træffer beslutningen, idet den professionelle dømmekraft forandrer sig i mødet med den kunstige intelligens. I forskningslitteraturen skelner man mellem algoritmiske beslutningssystemer som "augmenterende" og "begrænsende" for den professionelle dømmekraft (Meijer et al., 2021). "Augmenterende" indebærer, at den kunstige intelligens udgør en ny algoritmisk kollega, der kan understøtte den professionelle dømmekraft, hvorimod "begrænsende" understreger, at den kunstige intelligens også kan virke som et kontrolredskab, der hæmmer det menneskelige skøn. Organisation, kultur og ledelse har her stor betydning for, hvordan professionelle oplever den kunstige intelligens som en del af deres arbejde.

Konklusion

I disse år eksperimenteres der i stadig større grad med at anvende kunstig intelligens i den borgerrettede velfærd. Dette essay har sat fokus på, hvordan kunstig intelligens kan ændre statens møde med borgeren, herunder hvordan staten "ser" borgeren, betingelserne for det fagprofessionelle skøn, samt udfordringer for borgerens rettigheder og retssikkerhed. I et magtperspektiv er disse forhold og brydninger afgørende at få kortlagt og inddraget.

Litteratur

- Alston, P. (2019). *Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights* (Philip Alston (A/74/493)). United Nations, Human Rights Council. A/74/48037. A_74_48037_AdvanceUneditedVersion.docx
- Ammitzbøll Flügge, A., Hildebrandt, T., & Møller, N. H. (2021). Street-Level Algorithms and AI in Bureaucratic Decision-Making: A Caseworker Perspective. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 5(CSCW1), 1-23. <https://doi.org/10.1145/3449114>
- Amoore, L. (2013). *The politics of possibility. Risk and security beyond probability*. Duke University Press.
- Datatilsynet (2023, oktober), Brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor. [Brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor: Kortlægning \(datatilsynet.dk\)](#)
- Dataetisk Råd. (2024), Dataetiske perspektiver ved brug af medarbejderdata. [Dataetiske perspektiver ved brug af medarbejderdata \(dataetiskraad.dk\)](#)
- Dataetisk Råd. (2024, August 12). *Medlemmer i Dataetisk Råd: Myndighederne Har Ikke Taget Stilling Til Centrale Spørgsmål Om Kunstig Intelligens*. <https://www.altinget.dk/digital/artikel/dataetisk-raad-offentlige-myndigheder-har-ikke-taget-stilling-til-en-raekke-etiske-spoergsmaal-hvad-gaelder-ai>
- EC HLEG (European Commission's High Level Expert Group on artificial intelligence) (2019). A definition of AI: main capabilities and disciplines.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- Hildebrandt, M. (2016). *Smart Technologies and the End(s) of Law*. Edward Elgar Publishing
- Institut for Menneskerettigheder (2021). Når algoritmer sagsbehandler – Rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller, København: Institut for Menneskerettigheder.
- Jørgensen, R. F. (2021). Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark. *Information, Communication & Society*, 26(1), 123-138. <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2021.193406>

- KL, Danske Regioner, & Digitaliseringsstyrelsen. (2021). *Temperaturmåling af signaturprojekterne*. Digitaliseringsstyrelsen.
<https://digst.dk/media/24196/temperaturmaaling-af-signaturprojekterne-endelig.pdf>
- Laage-Thomsen, J., & Ratner, H. (in press). Kunstig intelligens i den offentlige forvaltning: Sammenhænge mellem algoritmisk regulering og automatisering af beslutninger i de danske AI "signaturprojekter". *Politica*, 1–21.
- Laage-Thomsen, J., & Ratner, H. (in prep.). Public sector experimentation with AI: Emerging forms of algorithmic regulation. *Government Information Quarterly*.
- Lehmann, C. (2024, July 4). *Ny AI-taskforce skal hjælpe med at frigøre 10.000 job i det offentlige. Minister har kun én afgørende rød linje*.
<https://www.altinget.dk/artikel/ny-ai-taskforce-skal-hjaelpe-med-at-frigoere-10000-job-i-det-offentlige-minister-har-kun-en-afgoerende-roed-linje>
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems. *Public Administration Review*, 81(5), 837–846.
<https://doi.org/10.1111/puar.13391>
- Næsborg-Andersen, A., Hammerslev, O., & Ullits, J. (2023). Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige: Påvirkningen af sagsbehandlerens skøn og begrundelse. *Politica*, 55(3), Article 3.
<https://doi.org/10.7146/politica.v55i3.140267>
- Rachovitsa, A. & Johann, N. (2022). The Human Rights Implications of the Use of AI in the Digital Welfare State: Lessons Learned from the Dutch SyRI Case. *Human Rights Law Review*, 22(2), 1-15. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac01>
- Ranchordas, S. (2021). *Empathy in the Digital Administrative State* (SSRN Scholarly Paper 3946487). Social Science Research Network.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3946487>
- Ratner, H. (2021): "Prædiktive algoritmer. Den forebyggende stat og den risikoscorede borger." I M. Jarlner og K. Escherich (red.). *Fra Velfærdsstat til overvågningsstat*, København: Djøfs Forlag, s. 93-116 (23 s.) (K)
- Ratner, H. F., & Elmholdt, K. (2023). Algorithmic constructions of risk: Anticipating uncertain futures in child protection services. *Big Data & Society*, 10(2), 1–12.
<https://doi.org/10.1177/20539517231186120>

Ratner, H. F., & Schrøder, I. (2023). Ethical Plateaus in Danish Child Protection Services: The Rise and Demise of Algorithmic Models. *Science & Technology Studies*.
<https://doi.org/10.23987/sts.126011>

Yeung, Karen (2018). Algorithmic regulation: A critical interrogation. *Regulation & Governance* 12 (4): 505-523.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 11 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:

Hvad er vilkårene for mødet mellem borgerne og centrale velfærdsorganisationer i det 21. århundrede?

De store velfærdsinstitutioner inden for socialområdet, sundheds-, beskæftigelses- og uddannelsessektorerne er nogle af de væsentlige kontaktpunkter mellem borgerne og det politiske system og er centrale for borgernes velfærd og deres oplevelse af legitimitet, magt og afmagt i forhold til det politiske system. Dette tema fokuserer på borgernes indflydelse på den hjælp, de modtager, de fagprofessionelles autonomi og den magt, der udøves i implementeringen af de politiske beslutninger herunder inden for politiet som en del af statens voldsmonopol. Temaet omhandler også den digitale udviklings indvirkning på mødet mellem borgerne og de fagprofessionelle, samt om der opstår teknologibaserede kløfter mellem borgergrupper.