

Ulrik B.U. Røhl

Styring af myndigheders teknologi-anvendelse: Hvad kan og bør gøres?

Både i Danmark og internationalt hersker der usikkerhed om den rette vej frem i forhold til konsekvenserne af digital teknologi i den offentlige sektor. Fordele og ulemper ved automatiseret sagsbehandling kan anskues som et koncentrat af myndigheders teknologianvendelse generelt. Kronikken argumenterer for nødvendigheden af stærkere styring af anvendelsen af automatiseret sagsbehandling for blandt andet at forebygge en øget asymmetri mellem statsapparatet og borger. Med sigte på at anspore til videre debat foreslås en stærkere styring gennemført via i) styrkelse af relevant faglig ekspertise blandt særlig myndigheders top- og mellemledere; ii) udpegning af sagkyndigt udvalg med fokus på behov for supplerende lovgivning og vejledninger; og iii) opprioritering og opkvalificering af tilsynsmyndigheder med særlig fokus på systemmæssige og organisatoriske aspekter af automatiseret sagsbehandling.

Nøgleord: teknologianvendelse, automatiseret sagsbehandling, styring af teknologianvendelse, virkemidler, policyforslag

Hvis der nogensinde har eksisteret hvedebrødsdage for den offentlige sektors anvendelse af digital teknologi, må de siges at være ovre: Både forskningsmæssigt og politisk er der stor enighed om, at digitaliseringen af den offentlige sektor repræsenterer såvel fordele som ulemper. Mens effektivitet, kvalitet og forudsigelighed ofte nævnes på plussiden, nævnes fx databias, ugenomsigtighed og fremmedgørelse på minussiden. I takt med den forventede udvikling inden for kunstig intelligens, *quantum computing* og biometri¹ vil afvejningen af fordele og ulemper formodentlig i stigende grad have en etisk karakter, hvilket andre artikler i dette temanummer illustrerer.

Enigheden hører dog op, når det kommer til behovet for en stærkere samfundsmæssig styring af teknologianvendelsens fordele og ulemper via fx ny lovgivning. Der forekommer i et vist omfang at herske usikkerhed om den rette vej frem for vestlige samfund, selv om vi også tidligere har oplevet, at anvendelsen af nye typer teknologi i den offentlige sektor gav anledning til etiske, juridiske og sociale udfordringer (Henman, 2020: 217). Udfordringer, som også tidligere er mundet ud i erkendelser om behov for stærkere styring af teknologianvendelsen og derfor har ledt til ny lovgivning, nye faglige normer mv.

Uenigheden og usikkerheden giver anledning til forskellige synspunkter. Et synspunkt er, at intet bør ske: Danmark er global *first mover*, når det kommer til digitaliseringen af den offentlige sektor, og øget styring risikerer at forhindre realiseringen af de mange fordele, som teknologien må forventes at ville bringe i fremtiden. Andre peger på EU og finder, at en stærkere styring primært skal ske via fælleseuropæiske politikker og regulering. Atter andre kalder på konkrete tiltag som fx et register over myndigheders brug af såkaldte profileringsmodeller i forbindelse med automatiseret sagsbehandling (Institut for Menneskerettigheder, 2021: 101); etablering af en datamiddelstyrelse til at godkende både private og offentlige organisationers anvendelse af automatiserede beslutningssalgoritmer (Thomsen, 2022) eller lovbestemte minimumskrav til offentlige IT-løsningers brugervenlighed (Knudsen og Berggreen, 2022).

Udgangspunktet for denne kronik er, at den offentlige sektors anvendelse af teknologi bør styres, hvis vi som samfund ønsker at undgå markante, negative konsekvenser. Det gælder særlig i et land, der som Danmark netop er *first mover* inden for offentlig digitalisering.

Der er to argumenter herfor: På det generelle plan observerede Dunleavy et al. (2006: 478) for år tilbage, at digitalisering er “the most general, pervasive, and structurally distinctive influence” på den offentlige sektor i den vestlige verden. Og ligesom vestlige samfund siden Den Franske Revolution i stigende grad har søgt at styre udøvelsen af statens magt over for borgere og virksomheder via lovgivning, principper mv. (Sordi, 2017: 23), er det naturligt, at også offentlige myndigheders omfattende anvendelse af digital teknologi på samme vis i et vist omfang underkastes stærkere styring. På det konkrete plan er dokumentationen af væsentlige ulemper for berørte borgere og virksomheder samtidig stigende i tilfælde, hvor teknologien anvendes ugenomtænkt mv., eller der er tale om mere strukturelle effekter.²

Der er desuden intet, som tyder på, at der fra EU's side vil komme regulering mv., som vil styre danske myndigheders teknologianvendelse tilstrækkeligt. Selv om der blandt EU's medlemmer er mange lighedspunkter i forventninger til myndigheders adfærd, så er der også væsentlige forskelle i retstraditioner mv. Det er derfor forventeligt, at danske myndigheders teknologianvendelse primært vil være underlagt brede rammebetingelser fra EU's side i form af fx databeskyttelsesforordning (GDPR) og den kommende forordning om anvendelse af kunstig intelligens.

Med en lettere omskrivning af nyinstitutionelle perspektiver på organisationer, individer og adfærd (se fx Powell, 1991: 194) kan styring forstås som virkemidler, som henholdsvis muliggør (*enable*) eller begrænser (*constrain*) adfærd. Fordelen ved et sådant perspektiv er, at det i bredere form kan overvejes, hvilke

policyforslag der er relevante at anvende for at styre offentlige myndigheders teknologianvendelse fremfor primært at fokusere på forbud via lovgivning.

Digitalisering af den offentlige sektor er mange ting og omfatter fx brug af digitale læremidler i folkeskolerne, brug af *smart city*-teknologi til at regulere trafikafvikling og brug af *machine learning*-genererede diagnoser i sundhedsvæsenet. I et forsøg på at præcisere diskussionen af hvordan en stærkere samfundsmæssig styring af teknologianvendelsen kan tage sig ud, baserer denne kronik sig på forskning i den stigende anvendelse af delvist og fuldautomatiseret sagsbehandling (automatiseret sagsbehandling i kort form) blandt offentlige myndigheder (se fx Næsborg-Andersen, Ullits og Hammerslev, 2023; Roehl, 2022; Widlak, Van Eck og Peeters, 2021). Som et koncentrat af en bredere diskussion af anvendelsen af digital teknologi i hele den offentlige sektor fokuserer kronikken derfor på, hvilke virkemidler en stærkere styring af anvendelsen af automatiseret sagsbehandling kan og bør baseres på.

Styring af automatiseret sagsbehandling er særlig kritisk, fordi myndigheders sagsbehandling og efterfølgende afgørelser repræsenterer en direkte og ensidig indgriben fra statsapparatets side over for den enkelte borger (eller virksomhed) med tilhørende mulighed for efterfølgende sanktionering ved manglende efterlevelse. Sagsbehandling og afgørelsesvirksomhed er således et af de klareste eksempler på udøvelse af magt fra statsapparatets side i moderne samfund. Det afspejler sig fx i kravene om saglighed, lighed og proportionalitet i forvaltningsloven og domstols- og ombudsmandspraksis, som i høj grad netop er rettet mod myndigheders sagsbehandling og afgørelsesvirksomhed og groft sagt har som formål at udligne det grundlæggende asymmetriske magtforhold mellem statsapparatet og borger (Hasenfeld, Rafferty og Zald, 1987: 407).

Evner vi som samfund ikke at styre myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling, herunder forebygge at anvendelsen resulterer i en øget asymmetri mellem statsapparatet og borger, skal vi populært sagt heller ikke forvente, at vi som samfund i tilstrækkeligt omfang kan styre anvendelsen af digital teknologi i andre dele af den offentlige sektor.

Kronikken indeholder tre hovedafsnit: I næste afsnit beskrives tre centrale elementer, som udgør en nødvendig forståelsesmæssig kontekst for en stærkere styring af anvendelsen af automatiseret sagsbehandling. Derpå introduceres, med udgangspunkt i Rothstein og Sorak (2017), mulige overordnede virkemidler for styringen af offentlige myndigheders teknologianvendelse. Baseret på de forudgående afsnit skitseres derpå tre policyforslag, som kan forventes at være relevante for at styre danske myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling.

Tre centrale baggrundsforståelser

Wihlborg, Larsson og Hedström (2016: 2913) opsummerer en række fordele ved offentlige myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling: Øget effektivitet, hurtigere sagsbehandling, ligebehandling og uvildighed. Omvendt finder andre forskere ulemper som forskelsbehandling som følge af fejl og bias i data (Eubanks, 2018), ugenomsigtighed og manglende mulighed for tilfredsstillende begrundelser (Ahonen og Erkkilä, 2020) og uhensigtsmæssig begrænsning af medarbejderes faglige skøn (Adler og Henman, 2009). En stærkere styring af anvendelsen af automatiseret sagsbehandling bør ideelt fremme de nævnte fordele og begrænse de nævnte ulemper. Bag fordelene og ulemperne ligger der dog tre centrale elementer, som udgør en art baggrundsforståelse for en mulig styring. Eller sagt på anden vis: De tre elementer påvirker offentlige myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling på en sådan måde, at forslag om styring heraf nødvendigvis må baseres på en bevidsthed om de tre elementer.

For det første er myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling i væsentlig grad afhængig af de systemmæssige og organisatoriske aspekter, som understøtter og omgiver behandlingen af den enkelte sag og efterfølgende afgørelse. Indlysende er det, at kvaliteten af selve det IT-system, som understøtter sagsbehandlingen, har betydning for sagsbehandlingen. Er der fejl i systemets kode, eller er systemet ikke tilstrækkelig testet inden ibrugtagningen, så er der risiko, for at der vil opstå fejl i selve sagsbehandlingen. Men også organisatoriske forhold omkring den automatiserede sagsbehandling har betydning: For eksempel tilsiger god IT-praksis, at der løbende sker kvalitetssikring af de data, som automatiserede IT-systemer anvender (Andersen og Røhl, 2021: 28), ligesom medarbejderes anvendelse af disse systemer bør gøres til genstand for regelmæssig faglig dialog for fx at undgå såkaldt automation bias (tendensen til – over tid – ukritisk at acceptere forslag fra automatiserede IT-systemer). Desuden indebærer automatiseret sagsbehandling, at den enkelte myndigheds sagsbehandling ofte er afhængig af data mv. fra andre myndigheder (Peeters, 2020: 513).

Afhængigheden af sådanne systemmæssige og organisatoriske aspekter står i kontrast til, at langt størstedelen af den eksisterende lovgivning og ombudsmandspraksis enten konkret eller i mere overført betydning angår den enkelte afgørelse truffet af en enkelt embedsmand i en enkelt myndighed. Det antages normalt i dansk ret, at myndigheder kan organisere og lede deres aktiviteter, som de vil, så længe de overholder konkret lovgivning (Mørup, 2018: 311). Der eksisterer således i ringe grad lovgivning og værdier, som fokuserer på det, som den norske professor i jura, Erik Boe (2020: 129) omtaler som ”forsvarlig sy-

stemindretning” trods det, at denne forekommer at få større betydning i takt med øget anvendelse af automatiseret sagsbehandling.

For det andet fremstår dansk forvaltningsret som udgangspunkt ”teknologineutral”. Hermed menes, at lovgivning og ombudsmandspraksis groft sagt gælder, ligegyldig om en myndighed anvender pen og papir eller automatiseret sagsbehandling. Ideelt set indebærer det, at lovgivning og ombudsmandspraksis er funktionelle i deres beskrivelser uden at stille krav om, hvilke midler som skal anvendes i forbindelse hermed. Princippet er flere gange understreget af Folketingets Ombudsmand (2023). Spørgsmålet er dog, om ikke ”neutraliteten” i visse tilfælde er at betragte som delvist misvisende, idet lovgivning og ombudsmandspraksis hovedsageligt er udviklet, mens størstedelen af myndigheders sagsbehandling foregik på papir (Vang, 2005: 2).

Det betyder ikke, at der er grundlæggende principper i lovgivning, ombudsmandspraksis og bredere værdier for myndigheder, som ikke bør gælde i relation til automatiseret sagsbehandling. Men nogle krav i lovgivning og ombudsmandspraksis kan være utidssvarende formuleret,³ ligesom – jf. ovenfor – en række aspekter, som ligger ud over den enkelte sag og efterfølgende afgørelse, ikke er berørt i lovgivning og ombudsmandspraksis. Dette selv om disse aspekter altså er relevante i relation til myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling.

For det tredje er der tendens til, at mange offentlige top- og mellemledere med ansvar for automatiseret sagsbehandling kun i begrænset grad involverer sig i den konkrete anvendelse af automatiserede IT-systemer. Forskning i sammenhængen mellem teknologi, ekspertise og organisering har påvist, at anvendelsen af samme type teknologi kan have væsentlig forskellig effekt for forskellige organisationer (Bailey og Barley, 2020: 5). Top- og mellemledere har således, via deres ansvar for ibrugtagning og løbende brug af automatiserede IT-systemer, stor indflydelse på, hvorvidt anvendelsen af automatiseret sagsbehandling sker hensigtsmæssigt eller ej (Røhl, 2022: 110). Det er typisk disse ledere, som har bedst mulighed for at overveje, hvordan teknologi, arbejdspraksisser og faglighed spiller sammen på et specifikt fagområde.

Uanset om ledernes tilbageholdenhed skyldes uvidenhed, manglende kompetencer eller en form for taktisk tøven, så er konsekvensen, at myndigheders konkrete anvendelse af automatiseret sagsbehandling ofte ikke underkastes egentlig ledelse. Det forekommer således at være sjældent, at top- og mellemledere reflekterer og engagerer sig i overvejelser omkring, hvordan myndighedens anvendelse af automatiseret sagsbehandling sker hensigtsmæssigt. De forholder sig fx sjældent til, hvordan arbejdspraksisser bør tilpasses teknologien, hvilke kompetencer der er behov for, og hvorvidt organisatoriske strukturer bør ju-

steres, når myndigheden anvender automatiseret sagsbehandling (Røhl, 2022: 111). Konsekvensen er, at anvendelsen af automatiseret sagsbehandling hos den enkelte myndighed i uhensigtsmæssig grad kan blive påvirket af tilfældigheder, variation i medarbejderes kompetencer og manglende formel ansvarlighed (*accountability*).

Mulige virkemidler for styring af myndigheders teknologianvendelse

Som nævnt indledningsvis kan styring forstås som virkemidler, som henholdsvis muliggør eller begrænser adfærd. I dette tilfælde virkemidler, som anvendes for at muliggøre myndigheders hensigtsmæssige anvendelse af automatiseret sagsbehandling eller begrænse deres tilsvarende uhensigtsmæssige anvendelse af samme. Inden jeg i næste afsnit skitserer tre policyforslag til styringen af anvendelsen af automatiseret sagsbehandling, vil jeg i dette afsnit brede paletten ud og diskutere, hvilke forskellige typer af virkemidler der principielt er til stede, når ønsket er at styre offentlige myndigheders teknologianvendelse.

De to svenske forvaltningsforskere, Rothstein og Sorak (2017), diskuterer fire overordnede typer virkemidler, som til sammen indrammer de muligheder, der typisk anvendes for at styre offentlige myndigheders adfærd: lovgivning, værdier, faglig ekspertise og incitament.

Lovgivning er et centralt virkemiddel i al styring af offentlige myndigheder. Simpelt sagt kan lovgivning forventes at have stor styringsmæssig effekt blandt danske myndigheder inklusiv i relation til myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling. Styring via lovgivning er dog samtidig principielt også et *last resort*, idet det er vanskeligt at undgå ikkeintenderede effekter (Xanthaki, 2022: 2). Desuden indebærer anvendelsen af lovgivning i specifikke spørgsmål ofte en fortolkning fra det generelle i form af udøvelse af skøn (Rothstein og Sorak, 2017: 8). Det forudsætter, at de aktører, som udfører skønnet, besidder tilstrækkelig ekspertise og samtidig har forståelse for relevante, underliggende værdier.

Vendes blikket mod anvendelsen af automatiseret sagsbehandling, vil mulig supplerende lovgivning fx kunne omfatte krav til de ovenfor nævnte systemmæssige og organisatoriske aspekter. Det kan fx være i form af krav om information til offentligheden om logikken i automatiserede IT-systemer eller forpligtelse til løbende at kvalitetssikre både de data, som indgår i automatiserede IT-systemer, og de afgørelser, som systemerne træffer eller understøtter. Sådanne krav kendes blandt andet fra Canada (Government of Canada, 2019), ligesom både svenske og norske officielle, fagkyndige udvalg inden for de sidste år også har drøftet beslægtede emner.⁴ Herhjemme har nogle iagttagere fore-

slået en ny ”samlet ’digital forvaltningslov’”, der regulerer både offentlig digital selvbetjening og automatiseret sagsbehandling med blandt andet minimumskrav til brugervenlighed (Knudsen og Berggreen, 2022).

Heroverfor står især to indvendinger: For det første – som følge af forståelsen af lovgivning og ombudsmandspraksis som teknologineutral – at den nuværende lovgivning mv. er tilstrækkelig til at regulere anvendelsen af automatiseret sagsbehandling. Og for det andet at ny lovgivning vil medføre ikkeintenderede effekter i form af begrænset fornyelse af myndigheders arbejdspraksisser og reduceret offentlig og privat ekspertise inden for offentlig digitalisering.

Forestiller vi os ny lovgivning med konkrete krav til myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling, så er det sandsynligt, at omfanget af ikkeintenderede effekter vil øges, i takt med at teknologien udvikler sig. Alternativt skal Folketinget med væsentlig højere frekvens end i dag løbende tage stilling til ændringer i lovgivningen, hvilket forekommer upraktisk og urealistisk. I stedet kan man overveje niveauet for lovgivningen og fokusere på overordnede fremfor konkrete, detaljerede krav. Den norske professor og *grand (old) man* inden for retsinformatik, Dag Wiese Schartum (2021: 107), har formuleret det på følgende vis: ”Overordnede krav må altid kunne stilles: Hvis krav til kontradiksjon kommer i veien for innovasjon, vil vi at lovgivning skal stå i veien. Men lovgiver bør ikke nødvendigvis angi hvordan kontradiksjon skal sikres. Generelt bør en ikke være tilbakeholden med å stille krav om at nye digitale løsninger skal støtte opp under grunnleggende rettslige idealer og hensyn.”

Hvor lovgivning ideelt set er konkret og anvendelsesorienteret, så er underliggende *verdier* omtrentlige og kræver løbende omsætning og afvejning i relation til konkrete situationer. Igennem århundreder har etik og værdier guidet embedsmænds adfærd, herunder fx hvordan de interagerer med borgere, hvordan de optræder korrekt og retskaffent, og hvordan de undgår at lade personlige hensyn påvirke deres arbejde (Rothstein og Sorak, 2017: 13). Groft sagt kan værdier forstås som eksplicite og implicite forestillinger om det ønskværdige, som påvirker vores valg af modeller, midler og konsekvenser (Kluckhohn, 1952: 395). Anskuet som et virkemiddel for styringen af offentlige myndigheders teknologianvendelse vil effekten af en tydeliggørelse af værdier formodentlig være upræcis, langsommelig og usikker. Omvendt vil relevante værdier, som vitterlig er stærkt funderede hos en større gruppe embedsmænd og myndigheder, tjene som et fleksibelt og effektivt virkemiddel.

At definere værdier kan være vanskeligt. Jørgensen og Bozeman (2007: 358) har fx identificeret intet mindre end 72 værdier for offentlige myndigheder baseret på international litteratur. Ikke alle matcher lige godt samfundets forventninger til danske offentlige myndigheder, ligesom det ikke er dem alle, som

er relevante for myndigheders teknologianvendelse. Anskuer vi værdier som et muligt virkemiddel for styringen af den offentlige sektor, kræver det, at medarbejdere og top- og mellemledere evner at overveje værdiernes relevans i forhold til teknologianvendelse og, i givet fald, bevidst eller ubevidst lade dem præge deres adfærd i relation til teknologianvendelsen.

Flere forfattere har fx peget på, at anvendelsen af automatiseret sagsbehandling ikke blot kan medføre en begrænsning af medarbejderes faglige skøn, men direkte reducere evnen til at lade en sags særlige forhold indgå i sagsbehandlingen (fx Busch og Henriksen, 2018: 19). Et relevant værdibaseret spørgsmål er, hvordan denne effekt harmonerer med en underliggende værdi om rimelighed (*fairness*) i offentlige myndigheders virke. Der er også noget, som tyder på, at en underliggende værdi som proportionalitet sjældent præger myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling: Det ser således ud til, at alene få myndigheder er opmærksomme på at afveje hensyn til formålet med sagsbehandlingen og omfanget og følsomheden af de data, som indgår i sagsbehandlingen (Roehl, 2023).

I en dansk kontekst er det selvfølgelig, at offentligt ansatte rekrutteres baseret på deres *faglige ekspertise* og ikke på personlige forbindelser eller politisk loyalitet. Ligesom lovgivning kan faglig ekspertise opfattes som et virkemiddel i styringen af offentlige myndigheder, men er i sin natur både mere grundlæggende og mindre forpligtende. Omvendt er ekspertise også fleksibelt og kan tilpasses en given situation: Derved er der udsigt til, at omfanget af ikkeintenderede effekter kan reduceres eller helt undgås.

Faglig ekspertise er baseret på uddannelse og erfaring og kræver faglige normer og viden, der deles af en gruppe af mennesker (Rothstein og Sorak, 2017: 9). Skærer man ind til benet, består faglig ekspertise typisk af viden om relevante mål, sammenhængen mellem disse mål og mulige midler til at opnå dem, samt evnen til at gennemføre midlerne.

Omsat til styringen af myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling omhandler relevant faglig ekspertise blandt offentlige myndigheder i forskelligt omfang viden om anskaffelse, ibrugtagning og anvendelse af automatiserede IT-systemer. Det gælder både for de forskellige medarbejdere, som anvender systemerne – dvs. sagsbehandlere med forskellig faglig baggrund – og for de top- og mellemledere, som har ledelsesmæssigt ansvar for ibrugtagning og anvendelse. Hertil kommer den faglige ekspertise hos de statslige, regionale og kommunale tilsynsmyndigheder mv., som har ansvaret for at tilse, at fx den ovenfor nævnte lovgivning rent faktisk efterleves af myndighederne. Centralt er her særlig ombudsmandsinstitutionen, Rigsrevisionen og Datatilsynet.

For medarbejdere handler det om at have de fornødne kompetencer til at kunne anvende automatiserede IT-systemer korrekt, men fx også løbende at kunne vurdere kvaliteten af data – Næsborg-Andersen, Ullits og Hammerslev (2023: 213) taler om nødvendigheden af et ”bias-filter” – og samspillet mellem det digitale og den menneskelige kontakt til relevante borgere. For top- og mellemledere gælder det blandt andet evnen til realistisk at kunne identificere potentialer ved øget teknologianvendelse på myndighedens område, men også styre og lede, hvordan teknologi, arbejdspraksisser og faglighed spiller sammen på et specifikt fagområde. Endvidere forekommer det centralt, at tilsynsmyndigheder i større grad udvikler og besidder ekspertise, som gør dem i stand til at analysere og formidle hensigtsmæssige krav til de systemmæssige og organisatoriske aspekter af automatiseret sagsbehandling fremfor alene at fokusere på behandlingen af den enkelte sag og efterfølgende afgørelse.

Endelig er det også muligt at forestille sig anvendelsen af *incitammenter* til at styre offentlige myndigheders teknologianvendelse. Principielt kan incitammenter være målrettet både organisationer (myndigheder) og individer (medarbejdere eller mellemledere), ligesom de kan være rettet mod at muliggøre en hensigtsmæssig adfærd eller begrænse en uhensigtsmæssig adfærd (Rothstein og Sorak, 2017: 10).

For så vidt angår offentlige myndigheders teknologianvendelse, kan man forestille sig en række forskellige incitammenter målrettet både den enkelte myndighed (fx en statslig styrelse) og de enkelte medarbejdere eller mellemledere. En banal pointe er, at introduktionen af incitammenter kræver opmærksomhed om det emne, som ”principalen” ønsker at påvirke hos ”agenten”. Derfor er anvendelse af incitammenter i et vist omfang forbundet med et mindstemål af faglig ekspertise angående myndigheders anvendelse af teknologi såvel hos agenter som hos principaler.

Mest oplagt er det nok at forestille sig, at myndigheders topledelse i højere grad end det er tilfældet i dag, indfører evaluering og belønning af hensigtsmæssig teknologianvendelse for mellemledere med ledelsesmæssigt ansvar for anvendelse af automatiseret sagsbehandling. Hvilke evalueringskriterier og hvilken belønning der bør være tale om, vil i høj grad afhænge af det fagområde, der er tale om samt omfanget af automatiseret sagsbehandling. I princippet kan man tænke sig både økonomisk og ikkeøkonomisk belønning for hensigtsmæssig teknologianvendelse fx baseret på omfanget af revisionsbemærkninger til en given type sagsbehandling eller omfanget af brugertilfredshed.

Selv om disse eksempler måske umiddelbart fremstår overdrevet simple, så skal man huske på, at offentlige mellemledere næsten altid evalueres og belønnes baseret på deres evne til budgetoverholdelse. Ønsker man således at ba-

lancere hensynene mellem budgetoverholdelse og hensigtsmæssig teknologianvendelse, kan der være behov for at opprioritere evaluering og belønning af en hensigtsmæssig teknologianvendelse.

Skitse til en styringsdagsorden

Hvilket billede fremkommer, når man kombinerer de beskrevne baggrundsforståelser for offentlige myndigheders anvendelse af automatiseret sagsbehandling med de mere principielle overvejelser om mulige virkemidler?

Jeg vil her skitsere tre policyforslag til styringen af offentlige myndigheders teknologianvendelse med særlig fokus på anvendelsen af automatiseret sagsbehandling, som forekommer at være både effektfulde og samtidig tilstrækkelig fleksible til at rumme den *fortsatte* teknologiske udvikling med tilhørende nye muligheder for myndigheders teknologianvendelse. Forslagene er en blanding af de fire typer virkemidler diskuteret ovenfor, men sammensat således at de gensidigt understøtter hinanden. De er fokuseret på automatiseret sagsbehandling, men er både enkeltvis og sammen også relevante i forhold til en bredere diskussion af anvendelsen af digital teknologi på tværs af den offentlige sektor.

De tre forslag er dog ikke fuldstændige eller udtømmende. I stedet er der netop tale om en skitse, som forhåbentlig kan anspre til overvejelse og debat.

For det første er der behov for, at den faglige ekspertise angående teknologianvendelse og anvendelse af automatiseret sagsbehandling over de kommende år løftes i store dele af den offentlige sektor. Det gælder på medarbejderniveau, men det gælder ikke mindst blandt myndigheders top- og mellemledere. Som nævnt tidligere er den ekspertise, der er brug for, viden om fordele, ulemper og risici ved anvendelse af automatiseret sagsbehandling fremfor ”nørdet” IT-ekspertise. En større opmærksomhed om underliggende værdier vil kunne understøtte et sådant løft, men den styringsmæssige effekt af en selvstændig indsats i forhold til at tydeliggøre relevante værdier forekommer særdeles usikker.

Særlig top- og mellemlederes viden og fokus påkalder sig opmærksomhed. For det første har disse stor indflydelse på, hvorvidt anvendelsen af automatiseret sagsbehandling sker hensigtsmæssigt eller ej. Som sådan er en moderat, løbende styrkelse af top- og mellemlederes ekspertise noget af det tætteste, man kommer ”en lavthængende frugt” i forhold til styringen af offentlige myndigheders teknologianvendelse. Og for det andet halter særlig klassiske uddannelser for offentlige ledere (statskundskab, jura og økonomi) bagefter i forhold til at dagsordensætte og introducere til de temaer, som den offentlige sektors øgede teknologianvendelse skaber. Det er betegnende, at en af de dominerende lærebøger inden for ledelse og forvaltning først for ganske nylig er blevet udvidet med et kapitel om ”Digital forvaltning”, mens mellemlange uddannelser for

socialrådgivere m.fl. faktisk over en håndfuld år har søgt at opruste i forhold til undervisning i teknologiforståelse mv.

Hånd i hånd med en styrkelse af ekspertise via uddannelse, videreuddannelse og faglig debat er det hensigtsmæssigt, at myndigheders topledelse prioriterer evaluering og belønning af hensigtsmæssig teknologianvendelse for medlemledere med ansvar for anvendelse af automatiseret sagsbehandling. Mens uddannelse, videreuddannelse og faglig debat kan opfattes som en forandring i "udbuddet" af faglig ekspertise, vil øget brug af incitamenter på området kunne fungere som en forandring i "efterspørgslen" af faglig ekspertise.

For det andet er det oplagt at overveje supplerende lovgivning for i højere grad at styre anvendelse af automatiseret sagsbehandling. Spørgsmålet er umiddelbart det mest velbesøgte både forskningsmæssigt og i mere populær sammenhæng. At behandle spørgsmålet fuldt ud kræver mere plads og bidrag fra flere fagligheder, end der er mulighed for her.

Det er dog min vurdering, at den nuværende nationale og EU-lovgivning (forvaltningslov, databeskyttelsesforordning mv.) ikke er tilstrækkelig til at styre anvendelsen af automatiseret sagsbehandling og myndigheders teknologianvendelse i bredere forstand.⁵ Det skyldes særlig lovgivningens primære fokus på behandlingen af den enkelte sag og efterfølgende afgørelse, som medfører en uhensigtsmæssig skævhed i forhold til den øgede betydning af systemmæssige og organisatoriske aspekter.

Det er i den sammenhæng oplagt at lade sig inspirere af de svenske og norske erfaringer og udpege et officielt sagkyndigt udvalg eller lignende til at vurdere behovet for ny lovgivning. I modsætning til Sverige og Norge forekommer det dog relevant, at et sådant udvalg ikke alene vurderer behov for, og indhold i, mulig supplerende lovgivning, men også vurderer, om målsætningen med en styrket styring kan nå fx gennem en eller flere vejledninger målrettet myndigheders teknologianvendelse suppleret med en tydeliggørelse af centrale værdier for myndigheders adfærd i fx forvaltningsloven. Derved vil man måske i højere grad kunne opnå den efterstræbte teknologineutralitet i lovgivningen og således også reducere risikoen for ikkeintenderede forhindringer for myndigheders fremtidige teknologianvendelse.

For det tredje forekommer der behov for, at der hos tilsynsmyndigheder og domstole, herunder særlig ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen, sker en opprioritering og opkvalificering på området. Ikke fordi det nuværende fokus fra disse institutioners side er forkert, men blandt andet fordi især systemmæssige og organisatoriske aspekter af sagsbehandlingen får væsentlig større betydning. Det eksisterende, næsten ensidige, fokus på den enkelte sag og af-

gørelse i fx Ombudsmandens praksis, er således her ikke hensigtsmæssigt på længere sigt.

Omfanget af opgaven kan illustreres med en nylig afgørelse fra Datatilsynet, hvori tilsynet udtaler kritik af Region H's test af ændringer i den teknisk set meget omfattende Sundhedsplatform (Datatilsynet, 2022). Kritikken baserer sig på flere forhold, men er principielt interessant, fordi tilsynet stiller krav om, at regionen på forhånd forholder sig til konsekvenserne af ændringerne i Sundhedsplatformen hos "alle it-systemer, som er integreret med Sundhedsplatformen". I praksis er der tale om en række systemer hos andre regioner, statslige myndigheder og private leverandører. Skal Region H og andre myndigheder i fremtiden leve op til dette krav, så kræver det en systematisk uddybning af omfanget af kravet fra Datatilsynets side, som blandt andet kan kræve dialog med datatilsyn i andre lande.

Den foreslåede opprioritering og opkvalificering vil samtidig betyde, at tilsynsmyndighederne bedre kan føre tilsyn med myndigheders efterlevelse af et fremtidigt opdateret regelgrundlag. Derved øges den styringsmæssige effekt af et opdateret regelgrundlag. Hertil kommer, at et forstærket fokus fra tilsynsmyndighedernes side næsten uafvendeligt vil medvirke til at skabe interesse for den foreslåede styrkelse af faglig ekspertise hos særlig myndigheders top- og mellemledere, idet sidstnævnte således i højere grad vil blive mødt af systematiske krav og forventninger på området via fx ombudsmandspraksis.

Det er ikke uhørt, at fremkomsten af ny teknologi giver anledning til etiske overvejelser angående dens anvendelse både i samfundet generelt og blandt offentlige myndigheder mere specifikt. Det er heller ikke nyt, at disse overvejelser munder ud i erkendelser om behovet for styring af teknologianvendelsen. Det har været denne kroniks ærinde at anspore til, hvordan en sådan styring kan tage form over de kommende år. Lykkes vi som samfund med en stærkere styring, vil danske myndigheders muligheder for at høste fordelene af den teknologiske udvikling øges tilsvarende.

Noter

1. Mens kunstig intelligens formodentlig i stigende grad – teknologisk set – kan supplere eller erstatte menneskelige beslutninger, vil quantum computing kunne behandle markant større datamængder som grundlag for beslutninger. Endelig vil biometrisk teknologi formodentlig i fremtiden repræsentere væsentlige nye måder at identificere (og overvåge) både borgere og offentlig ansatte på.
2. For så vidt angår ugenomtænkt teknologianvendelse, kan det fx nævnes, at hollandske myndigheder over flere år har anvendt data om nationalitet mv. i automatiske risikovurderinger af ansøgninger om børnepenge, selv om retten til børnepenge

ikke er baseret herpå men på lovligt ophold. Dette har blandt andet medført manglende ligebehandling i den automatiserede sagsbehandling (Dutch Data Protection Authority, 2021). For så vidt angår mere strukturelle effekter, kan fx nævnes den aktuelle diskussion i flere danske medier om skabelsen af en ”digital underklasse”, som har vanskeligt ved at navigere digitale, offentlige løsninger og dermed reelt udsættes for negativ særbehandling.

3. Det er i et vist omfang tankevækkende, at forvaltningsloven alene er tilpasset myndigheders anvendelse af digital teknologi på to områder over de sidste 25 år. Dette mønster kan siges i hvert fald på overfladen at understrege teknologineutraliteten. I 2004 fik borgere ret til at henvende sig digitalt til myndigheder, og i 2013 blev det hidtidige krav om personlig underskrift på afgørelser suppleret med krav om entydig identifikation af afsender og endelighed ved anvendelse af automatiserede afgørelser. Hertil kommer dog blandt andet lov om offentlig digital post fra 2012. Til gengæld forekommer skiftende regeringer at have opgivet en tidligere planlagt ændring i kravene til partshøring (et lovforslag herom blev trukket tilbage i 2019).
4. **Betænkning 2019:5** fra det norske ”Utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015 til å revidere forvaltningsloven” og **betænkning 2018:25** fra den svenske Digitaliseringsrådsutredaren.
5. Blandt juridiske forskere er der debat om, hvorvidt danske myndigheders anvendelse af fuldautomatiseret sagsbehandling er omfattet af databeskyttelsesforordningens skærpede krav til ”automatiske, individuelle afgørelser” i art. 22, hvilket hidtil er blevet afvist af Justitsministeriet (Wisborg, 2022: 286). En ændring af den eksisterende fortolkning vil dog ikke markant ændre de lovgivningsmæssige krav til anvendelsen af automatiseret sagsbehandling.

Litteratur

- Adler, Michael og Paul Henman (2009). Justice beyond the courts: The implications of computerisation for procedural justice in social security, pp. 65-86 i Augustí C. i Martínez og Pere F. i Abat (red.), *E-justice: Using information communication technologies in the court system*. Hershey: IGI Global
- Ahonen, Pertti og Tero Erkkilä (2020). Transparency in algorithmic decision-making: Ideational tensions and conceptual shifts in Finland. *Information Polity* 25 (4): 419-432.
- Andersen, Søren Stig og Ulrik B.U. Røhl (2021). Offentlige myndigheder, digitalisering og god forvaltning: Holder de loven? Holder loven? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 98 (1): 1-37.
- Bailey, Diane og Stephen R. Barley (2020). Beyond design and use: How scholars should study intelligent technologies. *Information and Organization* 30 (2): 100286.

- Boe, Erik M. (2020). Forsvarlig systeminnretning i forvaltningen. *Lov og Rett* 59 (3): 129-140.
- Busch, Peter og Helle Z. Henriksen (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity* 23 (1): 3-28.
- Datatilsynet (2022). Alvorlig kritik, påbud og advarsel til Region Hovedstaden efter to sikkerhedsbrud, 2020-442–8862.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New public management is dead: Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Dutch Data Protection Authority (2021). Tax Administration fined for discriminatory and unlawful data processing. Press release, 8. december.
- Eubanks, Virginia (2017). *Automating inequality*. New York: St. Martin's Press.
- Folketingets Ombudsmand (2023). *Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer*. *Myndighedsguiden*.
- Government of Canada (2019). *Directive on automated decision-making*.
- Hasenfeld, Yeheskel, Jane A. Rafferty og Mayer Zald (1987). The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. *Annual Review of Sociology* 13 (1): 387-415.
- Henman, Paul (2020). Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. *Asia Pacific Journal of Public Administration* 42 (4): 209-221.
- Institut for Menneskerettigheder (2021). *Når algoritmer sagsbehandler – rettigheder og retssikkerhed i offentlige myndigheders brug af profileringsmodeller*.
- Jørgensen, Torben B. og Barry Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39 (3): 354-381.
- Kluckhohn, Clyde (1952). Values and value-orientations in the theory of action, pp. 388-433 i Talcott Parsons og Edward A. Shils (red.), *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Knudsen Lisbeth og Andreas Berggreen (2022). Nej tak til et analogt parallelsamfund, *Politiken*, kronik, 17. oktober.
- Mørup, Søren H. (2018). Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning, pp. 299-353 i Niels Fenger (red.), *Forvaltningsret*. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Næsborg-Andersen, Ayo, Jøren Ullits og Ole Hammerslev (2023). Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige: påvirkningen af sagsbehandlerens skøn og begrundelse. *Politica* 55 (3): 199-217.
- Peeters, Rik (2020). The agency of algorithms: Understanding human-algorithm interaction in administrative decision-making. *Information Polity* 25 (4): 507-522.

- Powell, Walter W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis, pp. 183-203 i Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo og Nicholas Sorak (2017). Ethical codes for the public administration: A comparative survey, *QOG Working Paper Series*, No. 12.
- Roehl, Ulrik B.U. (2022). Understanding automated decision-making in the public sector: A classification of automated, administrative decision-making, pp. 35-63 i Gustaf Juell-Skielse, Ida Lindgren og Maria Åkesson (red.), *Service automation in the public sector*. Cham: Springer.
- Roehl, Ulrik B.U. (2023). Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery. *Government Information Quarterly* 40 (4): 101864.
- Røhl, Ulrik B.U. (2022). *Automated, administrative decision-making and good administration: Friends, foes or complete strangers?* Aalborg Universitetsforlag. Ph.d.-serien for Det Humanistiske og Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet
- Schartum, Dag W. (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett* 60 (2): 92-109.
- Sordi, Bernardo (2017). Revolution, rechtsstaat and the rule of law: Historical reflections on the emergence and development of administrative law, pp. 23-37 i Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth og Blake Emerson (red.), *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Thomsen, Frej Klem (2022). Hvem holder øje med algoritmerne? *Politiken*, kronik, 25. april.
- Vang, Paul C. (2005). Nye tider – nye afgørelsesformer? *Juristen* 87 (1): 2-9.
- Widlak, Arjan, Marlies Van Eck og Rik Peeters (2021). Towards principles of good digital administration: Fairness, accountability and proportionality in automated decision-making, pp. 67-83 i Mark Schuilenburg og Rik Peeters (red.), *The algorithmic society: Technology, power, and knowledge*. New York City: Routledge.
- Wihlborg, Elin, Hannu Larsson og Karin Hedström (2016). “The computer says no!” A case study on automated decision-making in public authorities. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences* 49: 2903-2912.
- Wisborg, Thea J.R. (2022). *Fuldautomatiserede afgørelser i dansk forvaltning*. Ph.D.-afhandling, Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Xanthaki, Helen (2022). *Thornton’s legislative drafting*. London: Bloomsbury Professional.