

Digitalisering af den offentlige forvaltning

Ayo Næsborg-Andersen, Jøren Ullits og Ole Hammerslev

Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige:
påvirkningen af sagsbehandlerens skøn og begrundelse

Anja Svejgaard Pors, Kirstine Zinck Pedersen og Line Kirkegaard

Drømmen om datadrevet velfærd

Kenneth Kristensen

Etiske perspektiver på offentlig topledelse af digitalisering

Ulrik B.U. Røhl

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

Filip Strunge Steffensen

Mellem politik og administration: det kommunale topembedsværk

Redaktion:

Eksterne redaktører: Peter Sørensen og Robert Klemmensen
Intern redaktør: Vibeke Lehmann Nielsen
Mathilde Cecchini, Lise Degn, Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jakobsson,
Lasse Laustsen, Vibeke Lehmann Nielsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup,
Rasmus Brun Pedersen, Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC
Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: Annette Bruun Andersen
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. august 2023

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 199 Ayo Næsborg-Andersen, Jøren Ullits og Ole Hammerslev
Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige: påvirkningen af
sagsbehandlerens skøn og begrundelse
- 218 *Anja Svejgaard Pors, Kirstine Zinck Pedersen og Line Kirkegaard*
Drømmen om datadrevet velfærd
- 242 *Kenneth Kristensen*
Ethiske perspektiver på offentlig topledelse af digitalisering
- 252 *Ulrik B.U. Røhl*
Styring af myndigheders teknologi-anvendelse: Hvad kan og bør gøres?

Artikel uden for tema

- 267 *Filip Strunge Steffensen*
Mellem politik og administration: det kommunale topembedsværk
- 286 Abstracts
- 289 Om forfatterne

Ayo Næsborg-Andersen, Jøren Ullits og Ole Hammerslev

Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige: påvirkningen af sagsbehandlerens skøn og begrundelse

Sagsbehandlerne i forvaltningen skal træffe afgørelser på et oplyst og objektivt grundlag og være i stand til at begrunde afgørelserne. De assisteres dog i stigende grad af beslutningsunderstøttende algoritmer, der er skabt til at generere output fremfor at tilvejebringe en forklaring. Denne udvikling kan effektivisere og forbedre arbejdsgange, men kan også udfordre forvaltningsretlige krav til skøn og begrundelse, der hviler på grundlæggende retssikkerhedsmæssige principper om blandt andet en tilstrækkelig sagsoplysning og forudberegnelighed. Ved at bruge ASTA-rapportens data om sagsbehandleres oplevelser af og praksis med brugen af algoritmer i risikovurderingen af nyledige illustreres, hvordan *automation bias* og *black box*-paradokset kan påvirke sagsbehandlerens skøn og begrundelse. Så på trods af en måske mere effektiv håndtering af større datamængder via algoritmer kan det udfordre nogle af retsstatens grundlæggende principper.

Nøgleord: fagprofessionelt skøn, vurderingsskøn, begrundelse, algoritmer, sagsbehandling, *automation bias*, *black box*-paradokset

En række danske jobcentre har forsøgt at risikoscreene for potentiel langtidsledighed ved at benytte en række variabler via programmet ASTA. På baggrund af ASTAs variabler og den vægtning af variablerne, som udviklerne har fundet optimal for den bagvedliggende model, inddeler ASTA de nyledige i farvekodeerne rød, gul eller grøn alt efter risikoen for langtidsledighed. Inddelingen har betydning for, hvor mange resurser jobcentret skal allokere til den pågældende nyledige. Det er interessant, at flere sagsbehandlere fra jobcentrene ikke altid kan se en logisk sammenhæng mellem ASTAs risikoscreening og den konkrete sag og dermed ikke kan forklare, hvorfor borgerne bliver kategoriseret, som de gør. Ydermere er sagsbehandlerne usikre på, om ASTA er mere præcis til at identificere risiko, end de selv er, og de er i tvivl om, hvorvidt de kan stole på korrektheden af ASTAs tolkning af den nyledige (Flügge et al., 2022).

Et af formålene med en mere digital forvaltning er, at algoritmer kan hjælpe forvaltningen med at sikre effektive, lovlige og retfærdige afgørelser eller sågar selv træffe afgørelser, men eksemplet illustrerer, at det kan være svært, endog helt umuligt, at gennemskue, hvilke mellemregninger der ligger til grund for

algoritmens vurdering. Denne udfordring er bedre kendt som *black box*-paradokset (Pasquale, 2015). Det betyder, at den måde, AI profilerer borgere på, kan være ganske ugennemsigtig for den enkelte sagsbehandler. Selvom ASTA alene er et beslutningsunderstøttende værktøj, når sagsbehandlere skal foretage deres samlede skøn, er det interessant, at sagsbehandlerne ikke nødvendigvis kan gennemskue ASTAs kategoriseringer og hermed kan have vanskeligt ved at forstå den systemgenererede vurdering, der i eksemplet med ASTA forudsættes styrende for sagens forløb. De kan ligeledes have vanskeligt ved at applicere og udfolde denne vurdering i en afgørelsessammenhæng som påkrævet efter forvaltningslovens begrundelseskrav (Flügge et al., 2022).

At der ikke er klarhed over det datagrundlag, som sagsbehandleren baserer sit skøn på, strider mod hele forestillingen om en forvaltning, der både skal træffe lovmæssige afgørelser på et oplyst grundlag og være i stand til at sammenfatte dette grundlag til en begrundelse. Gennemsigtighed om, hvad myndigheden har tillagt vægt, tilvejebringes netop gennem begrundelsen, der derved bliver afgørende for borgerens vurdering af, om sagen skal ankes, og tillige for ankeinstansens eventuelle efterprøvelse af førsteinstansens behandling af sagen. Udfordringen med beslutningsunderstøttende algoritmer som ASTA er i denne sammenhæng, at sagsbehandlerne har vanskeligt ved at efterprøve den vurdering, et AI-system som ASTA genererer, og som sagsbehandleren forudsættes at inddrage i vurderingen af sagens videre forløb. Ligeledes bliver det derved vanskeligt at forklare overfor borgeren, hvorfor man har valgt at følge en vurdering, som man måske ikke til fulde forstår baggrunden for. Og denne forståelse er påkrævet, hvis forvaltningen ønsker at bruge vurderingen i en afgørelse, hvor der gælder et krav om begrundelse.

Derfor er det relevant at undersøge forholdet mellem algoritmer og sagsbehandlerens skøn på den ene side og sagsbehandlerens begrundelse på den anden side. For at blive klogere på dette forhold spørger vi i denne artikel: *Hvordan påvirker beslutningsunderstøttende algoritmer sagsbehandlerens skøn og begrundelse af afgørelsen?*

Ved ”skøn” forstås i artiklen et såkaldt vurderingsskøn, hvilket dækker over de situationer, hvor sagsbehandleren er nødt til at vurdere validiteten af en given information. Begrebet forklares nærmere senere.

I det følgende afsnit diskuteres den juridiske litteratur, som denne artikel skriver sig ind i. Selvom der eksisterer litteratur om hhv. skønnet og den digitale forvaltning, ses der ikke noget, der kombinerer de to problemfelter, endsiges fokuserer på algoritmernes betydning for sagsbehandlerens skøn. Artiklen har derfor som formål at bidrage til at lukke dette hul. Efter en præsentation af artiklens metoder redegøres for de retlige rammer for skøn og begrundelse i

forvaltningen og i forlængelse deraf for algoritmer og risikofaktorer ved algoritmisk understøttede afgørelser. I den efterfølgende analyse undersøger vi med udgangspunkt i ASTA-casen, hvordan beslutningsunderstøttende algoritmer kan påvirke sagsbehandleres skøn og begrundelse. Endelig diskuteres artiklens fund.

Forskningsmæssig relevans og afgrænsning

Der findes en del juridisk litteratur om skønnets rolle i forvaltningen (se fx Rønsholdt, 2018: 151; Bønsing, 2018: 316ff; Fenger, 2018: 316-320, 367-370; Mørup et al., 2022: 213-277). Enkelte behandler digital forvaltning (især Fenger, 2018), men ingen af værkerne indeholder væsentlige overvejelser om digitaliseringens betydning for forvaltningens skøn og begrundelse af afgørelser. Selv den mest dybdegående nyere behandling af forvaltningens skøn, en ph.d.-afhandling om skøn under regel, nævner kun digitalisering få gange uden at diskutere, hvordan digitaliseringen påvirker sagsbehandlerens skøn (Stausholm, 2015: 141, 221, 266).

Juridisk forskning i digital forvaltning i Danmark har primært fokuseret på værdibaseret design af den digitale forvaltning (Motzfeldt, 2015), tilsyn med sagsbehandlede it-løsninger og delegation i forbindelse med udvikling af it-løsninger (Motzfeldt, 2017; Motzfeldt og Næsborg-Andersen, 2018; Næsborg-Andersen og Motzfeldt, 2019). Derudover er der skrevet enkelte artikler og bøger om digital forvaltning (Loiborg og Søgaard, 2018; Motzfeldt og Abkenar, 2019; Motzfeldt, Ullits og Kjellerup, 2020; Motzfeldt et al., under udgivelse). Fællesnævneren for denne forskning er, at den først og fremmest fokuserer på lovligheden af forskellige løsninger (se fx også Wisborg, 2022). ASTA er konkret omtalt i to artikler (Loiborg 2020; Motzfeldt, 2020). Begge artikler er dog skrevet før ASTA-rapporten (Flügge et al., 2022) og behandler generelle problemstillinger ved forvaltningens brug af algoritmer. Den juridiske forskning i digital forvaltning har overordnet været mindre optaget af interaktionen mellem menneske og algoritme, herunder hvordan brugen af en beslutningsunderstøttende algoritme påvirker sagsbehandlerens skøn samt udfordringerne forbundet med at bruge algoritmisk tilvejebragte oplysninger i en afgørelse, når sagsbehandleren måske ikke til fulde kan gennemskue konteksten. Litteraturen er således ganske sparsom vedrørende de udfordringer, algoritmer kan give i forhold til myndighedernes begrundelsespligt (se dog Olsen et al., 2019, der argumenterer for, at man i forhold til begrundelsespligten ikke bør stille strengere krav til algoritmen end til den menneskelige sagsbehandler). Internationalt har der heller ikke været udbredt fokus på algoritmers betydning for sagsbehandlerens skøn og begrundelse. Den internationale litteratur består primært af

undersøgelser af, hvordan sagsbehandlere bør bruge beslutningsunderstøttende algoritmer (se fx Meilvang og Dahler, 2022). Denne artikel bidrager derfor til et underudviklet område, idet den undersøger algoritmers påvirkning af sagsbehandlerens skøn og den efterfølgende begrundelse i sager med et algoritmisk underbygget datagrundlag. Ydermere kombinerer artiklen utraditionelt eksPLICIT den juridiske forskning i skønnets og begrundelsens rammer med empirisk viden om sagsbehandlerens oplevelse af beslutningsunderstøttende algoritmers påvirkning heraf.

Implicitt heri afgrænser vi os således til alene at undersøge beslutningsunderstøttende algoritmer (modsat fuldautomatiserede algoritmer uden menneskelig involvering), og hermed fokuserer vi på, hvordan denne type algoritmer påvirker skønnet. Sagsbehandlere er dog ikke frit svævende individer, de indgår altid som en del af en større organisation, der påvirker deres arbejdsmønstre, som kan påvirke skønnet, ligesom en række andre faktorer kan have indflydelse på de betingelser, sagsbehandlere har for at udøve skøn (se fx Nielsen og Hammerslev, 2022). Disse faktorer undersøges ikke, da artiklen tager udgangspunkt i sagsbehandlerens oplevelser og forståelser som beskrevet i ASTA-rapporten.

Metode

For at kunne kvalificere en analyse af algoritmers påvirkning af skøn og begrundelse er det nødvendigt først at få afdækket, hvad de to begreber juridisk dækker over. Denne afdækning vil blive foretaget ud fra en diskussion af den forvaltningsretlige litteratur. Vi har valgt at tage udgangspunkt i alment anerkendte forvaltningsretlige værker, da de er repræsentative for retsvidenskabens forståelser. Da retten er rammesættende for sagsbehandleres skøn og begrundelser, vil vi benytte den retlige forståelse til at analysere AI's påvirkning – vel vidende at ret i praksis ikke er det samme som ret i bøgerne (se således Pound, 1910) – og sammenholde denne med empirisk viden om sagsbehandleres oplevelser af og praksis med brugen af algoritmer i risikovurderingen af nyledige. Den empiriske viden baseres på rapporten *Er du grøn? Algoritmer til beslutningsstøtte i det offentlige* af Flügge et al. fra 2022 (ASTA-rapporten), som er refereret i indledningen. ASTA-rapporten undersøger sagsbehandleres oplevelser af og praksis med brugen af algoritmer i risikovurderingen af forsikrede nyledige. Rapporten er baseret på observationer og 16 interview med fire sagsbehandlere enten som del af observationerne (ti timer) af sagsbehandlerens arbejde i jobcentret i Lyngby-Taarbæk Kommune eller som video-/telefoninterviews. Rapportens forskningsdesign fokuserede på at illustrere sagsbehandlerens daglige arbejde med at risikovurdere nyledige dagpengemodtagere. Fokus var på at forstå de faktorer, som sagsbehandlerne oplever som centrale for værdien ved

ASTA i deres daglige arbejde. Rapporten kan hermed danne en forståelse for sagsbehandlerens inddragelse af ASTA som beslutningsunderstøttende værktøj i sager, hvor skøn er væsentligt for sagsbehandlingen. Beslutninger i jobcentre træffes på baggrund af skøn af individuelle forhold. Samtidig er beskæftigelsesområdet lovmæssigt komplekst, hvor en række lovgivninger har relevans, fx forvaltningsloven, serviceloven, lov om aktiv beskæftigelsesindsats, regler om dagpenge og om kontanthjælp. I det undersøgte jobcenter kan sagsbehandlerne inddrage ASTA som supplement til deres skøn. Rapportens analyse er foretaget med udgangspunkt i ”interpretive metoder”, hvor blandt andet feltnoter og citater er brugt til at underbygge forskellige emner (Flügge et al., 2022: 5).

Vi benytter med andre ord rapporten som en form for *exemplifying case* (Bryman, 2016) for at kunne få kvalificeret empirisk viden til at diskutere sagsbehandlerens skøn og begrundelse. På trods af at rapporten bygger på et begrænset antal interview og observationer, reflekterer den alligevel reelle oplevelser med algoritmer, som kan relateres til sagsbehandlerens skøn. På den vis får vi viden om, hvordan algoritmerne opleves af sagsbehandlere ift. deres praksis, og dette relaterer vi således til den retlige ramme om skøn og begrundelse. Med denne tilgang forsøger artiklen at sætte både juraen og viden om sagsbehandlerens praksis i spil for at få en forståelse for algoritmernes påvirkning af sagsbehandlerens skøn.

ASTA som maskinlæringsmodel

ASTA er en maskinlæringsmodel, som på undersøgelsestidspunktet inddrog 50 variabler (Flügge et al., 2022: 7). Disse bliver holdt op imod historiske sammenlignelige data, hvorefter modellen beregner en risikoscore og derefter giver den individuelle ledige en farve som enten grøn, gul eller rød, alt efter hvor stor risiko den vurderer, der er for langtidsledighed. Variablerne er vidt forskellige og omfatter fx helbredsudfordringer, alder, og hvorvidt den ledige har sagt ja til at modtage sms fra jobcentret.

ASTA er en beslutningsunderstøttende algoritme designet til at bidrage til den faglige vurdering af, hvorvidt der er ”risiko for langtidsledighed”. ”Risiko for langtidsledighed” er således her et skønsmæssigt udtryk, hvis udfyldning baseres på de nylediges konkrete forhold og indtastninger med det formål at etablere en score for den pågældendes risiko for langtidsledighed. Det er med andre ord et system, der skal assistere sagsbehandleren ved at sætte en række variabler på formel og derved effektivisere sagsbehandlerens skønsmæssige vurdering.

Skøn og begrundelse

Skøn

Der findes forskellige typer af skøn. Et skøn kan relatere sig til en uklarhed i en juridisk regel, hvor denne uklarhed søges udfyldt/fastlagt (forvaltningsretligt skøn), men skønnet kan også relatere sig til et ikkenormativt indhold, som fx en oplysning eller en vurdering. Et sådant skøn omtales i litteraturen som ”faktumskøn”, ”værdiskøn” eller ”vurderingsskøn” (se fx Mørup et al., 2022; Bønning, 2018: 320). Vi har valgt at bruge begrebet vurderingsskøn i denne artikel, idet der er tale om en vurdering af, hvorvidt og i hvilket omfang algoritmens resultat kan benyttes (se også Fenger (2018: 319), som omtaler vurderingsskøn som ”en opgave, der går ud på at fastlægge et forhold af faktisk karakter ved et skøn, der kommer så tæt på, hvad der må antages at være korrekt, som muligt”).

Et vurderingsskøn anvendes, når sagsbehandleren som et led i sagsoplysningen står tilbage med ufuldstændige eller måske upålidelige oplysninger. Fx hvis en borger har givet myndigheden oplysninger af betydning for sagen under omstændigheder, der rejser tvivl om oplysningens validitet, uden at myndigheden har mulighed for på anden måde at tilvejebringe klarhed herom, fx ved partshøring af andre parter mv. I denne situation er myndigheden nødt til at foretage en selvstændig vurdering af oplysningens validitet. Denne skønstype kan give anledning til udfordringer i sager som ASTA, hvor systemet tilvejebringer en vurdering, som sagsbehandleren efterfølgende kan være nødt til at forholde sig til og herved foretage et vurderingsskøn over. At der skal foretages et skøn, betyder dog ikke, at det står sagsbehandleren helt frit at træffe en beslutning. Vigtigst i denne forbindelse er et af retsstatens væsentligste principper, nemlig magtfordrejningsprincippet som blandt andet forbyder inddragelse af usaglige hensyn i skønnet (jf. Mørup et al., 2022: 244, 471). De lovlige hensyn kan være generelle på tværs af forskellige sagsområder, som fx hensyn til borgerens retsbeskyttelse, men de kan også være specifikke for en bestemt lovgivning eller en bestemt myndighed. Hvis en sagsbehandler inddrager hensyn, der ikke er direkte relevante for den lovgivning, en afgørelse er truffet på baggrund af, vil der være tale om magtfordrejning, med den konsekvens at afgørelsen anses for ugyldig (Mørup et al., 2022: 327).

Forvaltningen skal også overholde lighedsprincippet. Man kan anskue lighedsprincippet som en del af magtfordrejningslæren, som et forbud mod usaglig forskelsbehandling (Mørup et al., 2022: 249-250). Lighedsprincippet indebærer, at forvaltningen skal behandle ensartede sager på samme måde. Er der eksempelvis etableret en fast praksis for, hvordan bestemte typer af sager afgøres, følger det af lighedsprincippet, at skønnet begrænses af denne praksis, med dets krav om lige behandling af det lige og ulige. Der er sjældent to sa-

ger, som er helt identiske, men er omstændighederne og forholdene sammenlignelige, så fastslår lighedsprincippet krav om ensartet behandling. Tilsvarende gælder for myndighedernes brug af beslutningsunderstøttende algoritmer, idet de forvaltningsretlige regler og principper ideelt er teknologineutrale. Hvis den beslutningsunderstøttende algoritme eksempelvis kommer med en anbefaling til sagens videre forløb, der er uforenelig med hidtidig praksis, så har sagsbehandleren ikke alene ret, men også pligt til at undlade at følge anbefalingen. Et vurderingsskøn er i sagens natur resursekrævende, fordi det forudsætter en stillingtagen til sagens konkrete omstændigheder. Det kan være fristende at etablere faste rammer for skønnet udøvelse som fx gennem beslutningsunderstøttende algoritmer. Som et eksempel på dette kan vi forestille os en regel med følgende variabler: 1) arbejdsløshedsperiode, 2) uddannelsesniveau, 3) alder. Variablerne bruges i en model, hvor arbejdsløshed i x-periode, uddannelse på x-niveau og x-alder indebærer en bestemt retsfølge. Denne tilgang er praktisk, fordi den sætter skønnet under faste rammer, men den vil også være ulovlig, såfremt den tilsidesætter den konkrete og af lovgiver forudsatte stillingtagen til enkeltsagens forhold. Forvaltningen må nemlig ikke ”sætte skøn under regel”, jf. retsgrundsætningen af samme navn (forbuddet mod at sætte skøn under regel). Man må således heller ikke lave en beslutningsunderstøttende løsning i form af et simpelt excel-ark med en formel, hvor man ved at indtaste forudbestemte kriterier for eller imod et givet resultat vejledes om sagens afgørelse, medmindre sagsbehandleren reelt kun bruger oplysningerne vejledende (Motzfeldt, Ullits og Kjellerup, 2020: 175).

Begrundelse

Processgennemsigtighed er en forudsætning for overhovedet at vide, hvad sagsbehandleren tillagde vægt som væsentligt under afgørelsens udarbejdelse, herunder om skønnet er lovligt forvaltet uden inddragelse af usaglige hensyn. Begrundelsespligten stiller netop krav til sagsbehandleren om gennemsigtighed ved at meddele borgeren alle relevante mellemregninger, der ledte frem til den trufne afgørelses resultat. Det gælder også, hvor en beslutningsunderstøttende algoritme er anvendt til dele af sagsbehandlingen.

Det følger af begrundelsespligten i forvaltningslovens § 22, at afgørelser, der ikke giver borgeren fuldt medhold, skal begrundes. Formålet er at fremme borgerens tillid til myndigheden, når borgeren kan se de mellemregninger, som sagsbehandleren inddrog til støtte for resultatet. Derudover er formålet med begrundelsespligten også at øge grundigheden i behandlingen af enkeltsager, da en åbenlyst forkert, mangelfuld eller måske manglende begrundelse i en afgørelse kan få ansættelsesmæssige følger for den pågældende sagsbehandler.

Begrundelserne skal også sikre kvaliteten på hele sagsområdet, idet begrundelserne kan bruges til at koordinere og tilrettelægge praksis. Det er nemlig ikke kun overfor borgeren, men også overfor sagsbehandlerens overordnede, at begrundelsen skal forklare, hvorfor afgørelsen fik netop dette indhold. En grundig begrundelse kan derfor danne præcedens for fremtidige sager. Reglerne om begrundelse varetager således en række hensyn, alle under den overordnede paraply, der vedrører hensynet til borgernes retssikkerhed, ved at give borgerne mulighed for at forholde sig til det grundlag, som afgørelsen er truffet på, og dermed også mulighed for, at en eventuel klage kan ske på et kvalificeret grundlag (Næsborg-Andersen, 2015: 98-106).

For at kunne opfylde formålene med en begrundelse skal den indeholde de retsregler samt relevante oplysninger og vurderinger, som sagsbehandleren har tillagt vægt, og hvis sagsbehandleren har udøvet et vurderingsskøn, skal også dette begrundes. Hvor udførlig begrundelsen skal være, afhænger af det pågældende retsområde, afgørelsens kompleksitet og konsekvenserne for borgeren, idet der stilles større krav til begrundelsens udførlighed ved mere komplekse og/eller indgribende afgørelser, herunder hvis faktum er omtvistet eller bestridt. Det vil dog aldrig være tilstrækkeligt at anføre ”ud fra et samlet skøn”. Derudover har man som minimum pligt til at forholde sig udtrykkeligt til partens bemærkninger, påstande og eventuelle indsigelser, herunder en indsigelse om, at den systemgenererede vurdering er forfæjlet (se også Folketingets Ombudsmand, 2021).

Algoritmer

I denne artikel anvendes begrebet algoritme synonymt med kunstig intelligens (AI) og *machine learning* og således som et paraplybegreb. Vi finder det ikke nødvendigt at redegøre nærmere for de mange forskellige tilgange, der findes til prædikative analyser som fx *deep learning*, neurale netværk, *reinforcement learning*, *supervised learning*, *unsupervised learning* og *natural language processing* eller at dvæle dybere ved de forskellige teknikker. Det er dog væsentligt at huske på – som også EU-kommissionens *Forslag til AI-forordning* (COM(2021) 206 final) gør – at AI grundlæggende er ”software, der ... kan, ud fra et givent sæt af menneskeligt-definerede formål, generere output”.

Algoritmer inkluderer således forskellige teknikker og værktøjer, der gennem matematiske algoritmer baseret på akkumulerede data sætter algoritmen i stand til at generere vurderinger på opstillede problemer. Algoritmer bruges i forskellige myndighedssammenhænge til fx at oversætte sprog i chatrobot på en myndighedsside, generere undertekster i videoer ud fra tilgængelighedshensyn eller blokere e-mailspam.

Algoritmer kan betragtes som sandsynlighedsstatistik, hvor sandsynligheden for et givent resultat genereres ud fra et stort datamateriale som fx afgørelses-tekster, mails mv. Det fungerer sædvanligvis på den måde, at algoritmen kodes til at søge i udvalgte data, såkaldt ”træningsdata”, med henblik på at generere en model, som, når den anvendes i ”virkelige” data (dvs. ikke-træningsdata), kan genkende mønstre og korrelationer, som modellen ikke tidligere har set, men som den gennem træningen nu kan kvalificere i en bestemt retning.

Algoritmer ses i dag appliceret i det juridiske arbejde, fx i Miljøstyrelsen, hvor et AI-program skal ”identificere virksomheder, hvor der kan være brug for en særlig myndighedsindsats i form af vejledning og tilsyn” (Andersen, 2019). Andre myndigheder, fx Nævnenes Hus og Ankestyrelsen, er i gang med at inddrage algoritmer til at forbedre kvaliteten i afgørelserne og reducere sagsbehandlingstiden. I alle disse projekter påtænkes algoritmen anvendt som et beslutningsunderstøttende værktøj.

Kendte risici ved brug af algoritmer

De mulige gevinster ved beslutningsunderstøttende algoritmer er italesat som blandt andet en mere effektiv, målrettet og fleksibel borgerservice (se fx Microsoft Danmark og Lead Agency, 2021: 18).

Disse gevinster må dog afvejes overfor andre diskurser, herunder risikoen for såkaldt *automation bias*. Begrebet dækker over de situationer, hvor mennesket stoler blindt eller i hvert fald mere på computerens resultat, end resultatet egentlig kan holde til. Det er altså bias, der gør, at man fejltolker maskinens træfsikkerhed. Litteraturen skelner imellem forskellige typer af mangelfuld brug af beslutningsstøttende algoritmer: *automation bias*, dvs. ukritisk accept af algoritmens resultat; *selective adherence*, dvs. man er mere tilbøjelig til at godtage resultater, som understøtter de forestillinger, beslutningstageren har i forvejen, end resultater som modsiger disse (Alon-Barkat og Busuioc, 2022); og *complacency*, dvs. beslutningstager overser åbenlyse advarsler eller fejlkilder, fordi man stoler på, at computeren har styr på situationen (Wickens et al., 2015). Introduktionen af beslutningsunderstøttende algoritmer kan altså medføre nye typer af fejlkilder i interaktionen imellem beslutningstager og den algoritme, som egentlig har til formål at gøre en beslutning mere korrekt. Disse fejlkilder vil her under et blive omtalt som *automation bias*, idet dette synes at være det gennemgående begreb i forskningen. Fx definerer Manzey, Reichenbach og Onnasch (2012) *automation bias* som en eller flere af tre mulige scenarier: a) manglende opmærksomhed på at efterprøve faktiske oplysninger, b) aktiv fravælgelse af modsigende informationer eller resultater fra algoritmen og c) uopmærksomhed på modsigende informationer eller resultater.

Automation bias er især blevet påvist i situationer, hvor der skal træffes vigtige beslutninger under tidspres, såsom hos piloter eller medicinsk personale, men kan også observeres i andre situationer (Adya og Philips-Wren, 2020), fx blandt administrativt personale (Alon-Barkat og Busuioc, 2022), både når der skal træffes store komplekse beslutninger og mere simple enkeltbeslutninger (Lyell og Coiera, 2017).

Forskningen viser, at beslutningstagerens individuelle erfaringer har betydning, idet erfarne piloter havde mere held med at spotte en åbenlys fejl i navigationssystemet, end deres mindre erfarne kollegaer (de Boer, Heems og Hurts, 2014). Derudover spiller mange andre faktorer ind på alvoren og omfanget af en eventuel automation bias. Stressede beslutningstagere er fx mere tilbøjelige til at acceptere stereotyper og stereotypiske ræsonnementer (Adya og Wren, 2020), ligesom designet af brugerfladen på en beslutningsunderstøttende algoritme kan have indflydelse (Davis, 1989).

Endelig spiller den information, som beslutningstageren modtager fra den beslutningsunderstøttende algoritme, en rolle. Forsøg har således vist, at både manglende information og uoverskuelig eller overflødig information øger automation bias, mens kort og præcis information mindsker den (Wright et al., 2016). Hvis beslutningstageren hurtigt og enkelt kan gennemskue, hvilke faktorer algoritmen har lagt vægt på, vil beslutningstageren således være mindre tilbøjelig til at acceptere en åbenlys forkert anbefaling og mere tilbøjelig til at vurdere, hvorvidt algoritmen er nået frem til det rigtige resultat.

En anden kendt risiko ved brugen af algoritmer er det allerede nævnte black box-paradoks. Paradokset består i, at algoritmen fungerer som en sort (uigenkendselig) boks, der får en mængde input i form af variabler og derefter kommer med et output uden at fortælle, hvordan den kom frem til dette (Pasquale, 2015).

Når den idealtypiske sagsbehandler træffer afgørelser ved brug af juridisk metode uden inddragelse af en algoritmes beregninger, kan afgørelsens anførte resultat begrundes. Det vil således kunne efterprøves, om den anførte begrundelse er korrekt, ved at sammenholde begrundelsen med sagens noter og øvrige journaliserede dokumenter. Algoritmer er derimod outputfokuserede, hvilket betyder, at de er fokuserede på at angive en løsning og ikke på begrundelsen for den valgte løsning. De kan således ikke redegøre nærmere for de intervariable sammenhænge og heller ikke forklare, hvorfor forholdet mellem en inputvariabel og en outputvariabel er fundet kausalt. Altså hvorfor inputvariablen $y + x$ resulterer i outputtet a . I overført betydning svarer det til, at sagsbehandleren inddrager variablerne 1) uddannelsesmæssig baggrund, 2) bopælsadresse og 3) erhvervs erfaring som begrundelse for et bestemt output (retsfølge), men er ude

af stand til at redegøre nærmere for kausaliteten mellem disse intervariable sammenhænge og outputtet.

Beslutningsunderstøttende algoritmers indflydelse på sagsbehandlerens skøn og begrundelse

Det er væsentligt indledende at bemærke, at ASTAs risikoscore har karakter af en procesledende beslutning, og at der for sådanne beslutninger ikke gælder et begrundelseskrav. Tilsvarende skal myndigheder ikke begrunde en beslutning om at gennemføre partshøring. ASTAs risikoscore er, ligesom en partshøring, et processuelt skridt taget med henblik på at kvalificere sagens videre forløb, men derimod ikke – hvilket er afgørende – en oplysning, der i sig selv fastlægger den lediges endelige retstilling. Ikke desto mindre er det relevant at undersøge, om det ville være muligt for sagsbehandlerne at begrunde ASTAs risikoscore i en situation, hvor denne score påtænkes anvendt i en afgørelse overfor den ledige. Med dette forbehold, og med forbehold for at udviklerne og myndigheden ville have tilrettelagt processerne anderledes, såfremt der havde været tale om en decideret afgørelsesunderstøttende løsning, og at ASTA var et pilotprojekt og ikke endeligt implementeret (og nu droppet grundet manglende lovhjemmel (Datatilsynet, 2022)), gennemføres i det følgende en analyse af den mulige påvirkning af sagsbehandlerens skøn, som anvendelsen af ASTA kan afstedkomme, samt af de problemstillinger, et sådant system kan medføre i forhold til begrundelseskravet.

Det er op til den enkelte sagsbehandler, om de vil godtage risikoscoren, eller om de vil ændre den ved at lave et notat i sagen. Der kan således være tale om, at sagsbehandleren accepterer scoren både uden at tænke videre over det eller ved at undersøge, hvordan algoritmen har fundet frem til scoren (hvis muligt), og derefter godtager den. Sagsbehandleren kan på samme måde afvise resultatet blankt uden videre undersøgelse eller efter en nærmere vurdering af, hvorvidt de forskellige variabler er blevet vægtet korrekt. I de tilfælde hvor sagsbehandleren vurderer scorens validitet efter en nærmere undersøgelse af vægtningen af de forskellige variabler, vil sandsynligheden for, at der er tale om automation bias, alt andet lige være mindre, end i de tilfælde hvor sagsbehandleren accepterer eller afviser resultatet uden nærmere overvejelser.

Automation bias

Det er et gennemgående træk i Flügge et al.s (2022) undersøgelse af sagsbehandlerens brug af ASTA, at sagsbehandlerne sjældent undersøger vægtningen af de forskellige variabler, heller ikke i de tilfælde hvor de er uenige i scoren. Dette skyldes flere forhold, heriblandt at sagsbehandlerne har svært ved at se

relevansen af nogle af variablerne, og at andre opfattes som direkte misvisende. Det omfatter blandt andet variabelen om, hvorvidt jobsøgeren har opdateret sit elektroniske CV, som bliver inddraget på et tidspunkt, hvor jobsøgeren endnu ikke er blevet instrueret i at gøre dette.

Sagsbehandlerne påpeger også, at de ikke er blevet instrueret eller vejledt i, hvordan de skal vurdere vægtingen af de forskellige variabler. Derfor er motivationen for at bruge arbejdstid på dette ikke stor (Flügge et al., 2022: 17-18). Fordelingen af jobsøgere i de tre farver opleves i det hele taget som værende uigennemsigtig. Mange jobsøgere placeres især i det gule felt, selvom sagsbehandlerne vurderer dem som værende grønne. Samtidig har sagsbehandlerne ikke nogen viden om, hvad ASTAs fejlmargen er, og er derfor utrygge ved at stole for meget på risikoscorerne (Flügge et al., 2022: 13-19).

Fra ASTA-rapporten udtaler en sagsbehandler skepsis om det beslutningsunderstøttende systems præcision:

S3 nævner eksempelvis, at hvis jobcentret modtog 300 nyledige, så oplever S3, at ASTA kategoriserer ca. 20-25 som værende grønne eller røde. Og altså 250 ud af 300 nyledige som gule. Det stemmer i sagsbehandlerens optik ikke overens med sagsbehandlerens opfattelse af virkeligheden. Kort sagt er der for få grønne og røde og for mange gule. Som S3 siger det ”Der er en kæmpe overvægt af de gule, og hvis de gule er hverken eller, så kan jeg ikke bruge systemet til noget. Der skal være flere, der kommer ud i yderkanterne. Grøn eller rød. Derfor synes jeg ikke systemet kan bruges til særlig meget” (Flügge et al., 2022: 16).

Udtalelsen illustrerer, at sagsbehandleren inddrager sin faglighed og erfaring som målestok for løsningens præcision og fremhæver en vis bias – ikke i løsningen, men hos sagsbehandleren. Sagsbehandleren er vant til en bestemt outputmassesammensætning og har indrettet sig herefter, således at den nu opleves som det rigtige. En menneskelig bias, der omtales *present bias* (Coglianese og Lay, 2022: 1295). Da ASTA afviger fra den hidtidige sagsmassesammensætning og er ude af stand til at redegøre for kausaliteten bag de intervariable sammenhænge og dets output, står sagsbehandlerne overfor et valg mellem enten at følge egne erfaringer eller at udmønte ASTAs maskinelle vurderinger, der indimellem adskiller sig væsentligt fra hidtidige erfaringer hos sagsbehandlerne.

En omvendt problemstilling forekommer, hvis sagsbehandlerne stoler for meget på den beslutningsunderstøttende løsning og helt tilsidesætter deres vurderingsskøn. I forhold til Manzey, Reichenbach og Onnaschs (2012) definition ville der her være tale om automation bias både i form af manglende efterprøvelse af fakta og ved en aktiv fravælgelse af modstridende resultater. Hvis sags-

behandlerne reelt aldrig undersøger de udslagsgivende variabler, kan de ikke vide, om de har overset modstridende eller direkte forkerte resultater.

Som sagsbehandlingen er tilrettelagt, forekommer det dog ikke i ASTA-sagen muligt at undersøge, hvilke variabler der har været udslagsgivende for ASTAs scoring (hvorvidt det er teknisk muligt diskuteres nedenfor). Det kan tilskrives, som beskrevet af Wright et al. (2016), at mængden af informationer til sagsbehandleren er for stor og indeholder for mange overflødige oplysninger, hvilket øger risikoen for automation bias. Den ene sagsbehandler påpeger, at man som sagsbehandler "[s]let ikke har tid til at gennemgå 50 variabler" (Flügge et al., 2022: 14). Når risikoen for automation bias øges, stiger sandsynligheden givetvis også for, at sagsbehandlerne tilsidesætter deres fagprofessionelle vurdering og i uhensigtsmæssig grad følger værktøjets anbefaling (således Eubanks, 2018). Der ses dog ikke eksempler på dette i ASTA-rapporten, måske fordi den blev lavet på baggrund af et begrænset antal data, da ASTA stadig var i testfasen og dermed ikke var integreret i sagsbehandlerens hverdag.

Når sagsbehandlerne således ikke forstår algoritmens output og samtidig ikke har indseende i mellemregningerne, så er der, som skitseret ovenfor, groft sagt to mulige sagsudfald. At algoritmen aktivt anvendes til trods for sine blinde vinkler, eller, som tilfældet forekommer at være i ASTA-sagen, at algoritmeversionen hos sagsbehandlerne bliver en overskyggende faktor og bevirker, at algoritmen de facto ikke anvendes (de Boer, Heems og Hurts, 2014; Dietvorst, Simmons og Massey, 2015). Det er i førstnævnte situation, at algoritmen vil kunne påvirke sagsbehandlerens skøn, og konsekvenserne ved ukritisk at lægge algoritmens vurdering til grund vil være, at skævheder i data (bias) afspejles i afgørelsen. Når modellen eksempelvis trænes på tidligere praksis og statistik og heri finder en række sammenhænge, der senere lægges til grund af sagsbehandleren, reproduceres disse sammenhænge, herunder også en iboende bias i de korrelationer, som algoritmen har identificeret og tillagt vægt. Som illustreret ved den nu forladte såkaldte Gladsaxe-model, der var en beslutningsunderstøttende algoritme til tidlig opsporing af udsatte børn i Gladsaxe kommune, trænede denne på statistik og andre historiske data (Næsborg-Andersen og Motzfeldt, 2019). De anvendte statistiske data til træning af Gladsaxe-modellen viste, at der er flere udsatte børn fra fattige familier og familier med en ikkevestlig baggrund, hvilket øgede sandsynligheden for, at algoritmen udpegede et større antal af sådanne familier i kategorien "risiko for udsatte børn" og færre velstående familier af dansk eller vestlig oprindelse end de konkrete omstændigheder til sagde. Dataskævheder i en beslutningsunderstøttende algoritme er selvstændigt problematiske, men vil dog kunne opfanges og adresseres af sagsbehandleren, mens kombinationen af dataskævheder og automation bias er retssikkerheds-

mæssigt kritisk, fordi sagsbehandleren grundet magtesløshed reelt sættes udenfor indflydelse. Når sagsbehandleren ukritisk følger den algoritmiske vurdering, er algoritmen de facto ikke længere understøttende, men outputdeterministisk.

Black box-paradokset

Fra bias til en anden udfordring: Black box-paradokset beskriver som nævnt de situationer, hvor man oplever, at algoritmen er uigennemsigtig. Dette ses der klare eksempler på i rapporten om ASTA. En sagsbehandler udtaler direkte: ”Jeg ved ikke, hvor præcis ASTA er. Den giver ikke nogen forklaring af, hvor god den er til at ramme rigtigt, og hvem siger, hvad der er rigtigt? Jeg kender ikke variablerne, og der er ikke forklaring af dem” (Flügge et al., 2022: 18).

At algoritmer som altovervejende hovedregel som nævnt er outputfokuserede betyder, at de er fokuserede på at angive en løsning. De er derimod ikke designet til at forklare, hvorfor lige netop en specifik løsning er fundet optimal. ASTA er ingen undtagelse. De testende sagsbehandlere er for det meste oplyst om, hvilke variabler ASTAs scoring *kan* baseres på, men får tilsyneladende ingen oplysninger om, hvordan variablerne *er* vægtet i de konkrete sager. En anden sagsbehandler beskriver således sin oplevelse af ASTAs risikoscore: ”Risikovurderingen er en lang liste af spørgsmål og svar. Det er alt muligt om deres liv. Deres liv på et stykke papir. Og det er helt umuligt at danne sig et overblik over eller forstå dem alle” (Flügge et al., 2022:18).

Der er altså en tydelig oplevelse blandt sagsbehandlerne af, at ASTAs algoritme er uigennemsigtig, og der er ingen forståelse af, hvordan de forskellige variabler bliver vægtet. Denne oplevelse skal sammenholdes med de juridiske krav til begrundelse og skøn. Hvis ASTAs score var en medvirkende faktor i en afgørelse om at placere en jobsøger i en bestemt risikokategori med tilhørende krav og tilbud, ville der være tale om en væsentlig oplysning. Dermed stilles også krav om at redegøre nærmere for dette output, fx ved at beskrive kausaliteten mellem algoritmens intervariable sammenhænge og afgørelsens resultatet (fx [angivne alder] + [helbredssituation] + [indkomst] + [uddannelsesmæssig baggrund] = [output]). De bærende hensyn bag beslutningen skal nemlig angives, og det er ikke tilstrækkeligt at anføre, at ASTAs score er indgået i det samlede skøn.

ASTA anvender som bekendt 50 variabler, mens et menneskes korttidshukommelse antages at være begrænset til at operere med omkring fire variabler (Cowan, 2001). Sagsbehandleren vil således ikke være i stand til at dechiffrere algoritmens samlede beregning (output), når denne, som i ASTA-sagen, er dannet ud fra et større antal vægtede variabler, og vil heller ikke være i stand til

overfor borgeren at forklare baggrunden for, at man har valgt at følge anbefalingen og træffe afgørelse i henhold til denne.

Når sagsbehandlerne således ikke kognitivt eller via systemteknisk understøttelse tilvejebringes en form for algoritmisk transparens, er det ikke muligt at begrunde ASTAs vurdering og derved ikke muligt for borgeren at efterprøve sin retsstilling, fx om algoritmen har undladt at lægge vægt på en væsentlig oplysning. Det samme gælder for en eventuel klageinstans, der skal vurdere en algoritmisk understøttet afgørelses substantielle lovlighed. Uden indsigt i vægtningen af variabler og inddragne hensyn er det ikke muligt. *Paradokset* i black box er således, at algoritmen på den ene side kan behandle langt større datamængder mere effektivt end sagsbehandleren, men at der på den anden side ikke kan støttes ret på algoritmens ubegrundede outputs, idet afgørelser legitimeres via begrundelsen.

Konklusion

Det er evident og ukontroversielt, at beslutningsunderstøttende algoritmer påvirker sagsbehandlerens kvalificering af sagen. Formålet med beslutningsunderstøttende algoritmer er netop at effektivisere og forbedre sagsbehandlingen. Men det er essentielt at overveje de retssikkerhedsmæssige konsekvenser ved en sådan algoritmisk påvirkningsfaktor.

Via ASTA-rapportens data har vi undersøgt to problemstillinger i forhold til beslutningsunderstøttende algoritmer, nemlig automation bias og black box-paradokset, som på hver sin måde vil kunne påvirke sagsbehandlerens skøn og begrundelse. Hvad angår automation bias, kan vi overordnet konkludere, at algoritmeaversionen mod ASTA har været så markant, at nogle sagsbehandlere slet ikke anvender output fra ASTA. Herved opstår der ikke algoritmisk bias, da output ikke har mulighed for at trænge igennem til den retlige kvalificering. Vi kan om bias mere generelt konstatere, at dataskævheder i en beslutningsunderstøttende algoritme er problematiske, men dog vil kunne opfanges af sagsbehandleren som en form for ”biasfilter” (givet at det er kognitivt muligt, og at sagsbehandleren er klædt på til dette). Kombinationen af dataskævheder og automation bias er derimod langt mere kritisk, fordi sagsbehandleren sætter sig selv udenfor indflydelse, hvorved den algoritmiske understøttelse de facto bliver outputdeterministisk. Under sådanne omstændigheder opstår der således en risiko for, at algoritmen får en utilsigtet indflydelse på sagsbehandlerens skøn. I forhold til black box-paradokset var dette fremtrædende i ASTA-rapporten, hvilket skyldtes algoritmens kompleksitet (antallet af variabler og intervariable sammenhænge). Sagsbehandlerne kunne således hverken kognitivt eller via systemteknisk understøttelse i øvrigt få indsigt i baggrunden for ASTAs vur-

dering, og det retlige krav om begrundelse ville således ikke kunne opfyldes, havde man inddraget vurderingen i en afgørelse.

Der er ikke et juridisk krav om, at enhver oplysning skal begrundes, og heller ikke krav om at informere om samtlige variabler, algoritmetype mv. Det afgørende må være, at sagsbehandleren kan begrunde outputtet, hvilket muligvis forudsætter information om visse variabler mv. Samlet set har black box-paradokset dog påvirket sagsbehandlerne i ASTA-sagen, ikke i forhold til begrundelsespligten, men ved at medvirke til den udbredte algoritmeaversion blandt dem. For en beslutningsunderstøttende algoritme skal understøtte, hvilket forudsætter et samarbejde mellem sagsbehandler og algoritme, så sagsbehandlerne får indsigt i vægtningen af variabler og tillagte hensyn. Selvom algoritmer kan være effektive og tilvejebringe bedre sagsbehandling, skal sagsbehandlerne være kompetente til at inddrage algoritmens output i deres skøn og legitimere afgørelsen i begrundelsen. Kun således overholdes retsstatens krav til en objektiv og saglig sagsbehandling.

Litteratur

- Adya, Monica og Gloria Phillips-Wren (2020). Stressed decision makers and use of decision aids: A literature review and conceptual model. *Information Technology and People* 33 (2): 710-754.
- Alon-Barkat, Saar og Madalina Busuioc (2022). Human-AI interactions in public sector decision making: “Automation bias” and “selective adherence” to algorithmic advice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (1): 153-169.
- Andersen, Søren Stig (2019). eForvaltning på miljøområdet. *Tidsskrift for miljø* 8: 259-269.
- Bryman, Alan (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bønsing, Sten (2018). *Almindelig forvaltningsret*, 4 udgave. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag
- Coglianesi, Cary og Alicia Lay (2022). Algorithm vs. algorithm. *Duke Law Journal* 72: 1281.
- Cowan, Nelson (2001). The magical number 4 in short-term memory: A reconsideration of mental storage capacity. *Behavioral Brain Science* 24 (1): 87-114.
- Datatilsynet (2022). Udtalelse fra Datatilsynet: Kommuners hjemmel til AI-profileeringsværktøjet Asta. <https://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/afgoerelser/2022/maj/udtalelse-vedroerende-kommuners-hjemmel> (4. januar 2023).
- Davis, Fred D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly* 13 (3): 319-340.

- de Boer, Robert J., Wijnand Heems og Karel Hurts (2014). The duration of automation bias in a realistic setting. *The International Journal of Aviation Psychology* 24 (4): 287-299.
- Dietvorst, Berkeley J., Joseph P. Simmons og Cade Massey (2015). Algorithm aversion: People erroneously avoid algorithms after seeing them err. *Journal of Experimental Psychology: General* 144 (1): 114-126.
- Eubanks, Virginia (2018). *Automating inequality*. New York: St. Martin's Press.
- Fenger, Niels (red.) (2018). *Forvaltningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Flügge, Asbjørn Ammitzbøll, Naja Holten Møller, Thomas T. Hildebrandt og Henrik Palmer Olsen (2022). *Er du grøn? Algoritmer til beslutningsstøtte i det offentlige. En kvalitativ undersøgelse af sagsbehandleres praksis og brug af ASTA til profilering af nyledige dagpengemodtagere*. Københavns Universitet, Det Naturvidenskabelige Fakultet.
- Folketingets Ombudsmand (2021). *Vurderingsstyrelsens begrundelse og stillingtagen til partsanbringender i sager om omvurdering efter vurderingsloven*. FOB 2021-25. https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2021-25/ (28. april 2023).
- Forslag til AI Forordning (COM(2021) 206 final (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM:2021:206:FIN> (4. januar 2023)
- Loiborg, Emilie (2020). Om den forvaltningsretlige ramme for overladelse af forvaltningsopgaver til systemer baseret på kunstig intelligens. *Ugeskrift for Retsvæsen* (U.2020B.64).
- Loiborg, Emilie og Jakob Klaris Søgaard (2018). Offentlige myndigheders delegation af myndighedsudøvelse ved digitalisering af den offentlige forvaltning. *Ugeskrift for Retsvæsen* (U2018B.90).
- Lyell, David og Enrico Coiera (2017). Automation bias and verification complexity: A systematic review. *Journal of the American Medical Informatics Association* 24 (2): 423-431.
- Manzey, Dietrich, Juliane Reichenbach og Linda Onnasch (2012). Human performance consequences of automated decision aids: The impact of degree of automation and system experience. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making* 6 (1): 57-87.
- Meilvang, Marie Leth og Anne Marie Dahler (2022). Decision support and algorithmic support: The construction of algorithms and professional discretion in social work. *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2022.2063806>
- Microsoft Danmark og LEAD agency (2021). *Kunstig intelligens i den offentlige sektor*. https://mst.dk/media/173776/microsoft_rapport_raekkefoelge.pdf (28. april 2023).

- Motzfeldt, Hanne Marie (2015). Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 92 (3): 8-23.
- Motzfeldt, Hanne Marie (2017). The Danish principle of administrative law by design. *European Public Law* 23 (4): 739-754.
- Motzfeldt, Hanne Marie (2020). Machine learning og forvaltningens skønsudøvelse. *Juristen* 4: 140-147.
- Motzfeldt, Hanne Marie og Azad Taheri Abkenar (2019). *Digital forvaltning: Udvikling af sagsbehandlede løsninger*. København: DJØF Forlag.
- Motzfeldt, Hanne Marie og Ayo Næsborg-Andersen (2018). Developing administrative law into handling the challenges of digital government in Denmark. *Electronic Journal of E-Government* 16 (2): 136-146.
- Motzfeldt, Hanne Marie, Jøren Ullits og Jens Kjellerup (2020). *Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist: Introduktion til offentlig digitalisering* (1. udg.). København: DJØF Forlag.
- Motzfeldt, Hanne Marie, Jøren Ullits, Emilie Loiborg og Jens Kjellerup (under udg.). *Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist: Introduktion til offentlig digitalisering* (2. udg.). København: DJØF Forlag.
- Mørup, Søren Højgaard, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Karsten Revsbech og Ole Terkelsen (2022). *Forvaltningsret – almindelige emner* (7. udg.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Nielsen, Stine Piilgaard Pøner og Ole Hammerslev (2022). Velfærdsstatens regulering af ungdomshjemløshed: Retlige handlemuligheder og deres potentielle effekt. *Retferd. Nordic Journal of Law and Justice* 172 (2): 11-22.
- Næsborg-Andersen, Ayo (2015). *Human rights in national administrative law: Dissemination of knowledge of human rights through administrative decisions*. København: DJØF Forlag.
- Næsborg-Andersen, Ayo og Hanne Marie Motzfeldt (2019). Different aspects of transparency in digital government: The Danish case. *European Conference on Digital Government*, 81-87, VIII-IX.
- Olsen, Henrik Palmer, Jacob Livingstone Slosser, Thomas Troels Hildebrandt og Corneliu Wiesener (2019). *What's in the box? The legal requirement of explainability in computationally aided decision-making in public administration*. Social Science Research Network.
- Pasquale, Frank (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pound, Roscoe (1910). Law in books and law in action. *American Law Review* 44 (1): 12-36.
- Rønsholdt, Steen (2018). *Forvaltningsret – retssikkerhed proces sagsbehandling*. København: Karnov Group.

- Stausholm, Nick Storm (2015). *Skøn under regel*. København: Karnov Group.
- Wickens, Christopher D., Benjamin A. Clegg, Alex Z. Vieane og Angelia L. Sebok (2015). Complacency and automation bias in the use of imperfect automation. *Human Factors* 57 (5): 728-739.
- Wisborg, Thea Johanne Raugland (2022). *Fuldautomatiserede afgørelser i dansk forvaltning – en retlig analyse med udgangspunkt i databeskyttelsesforordningens artikel 22*. Aarhus: Aarhus Universitet
- Wright, Julia. L., Jessie Y. C. Chen, Michael J. Barnes og P.A. Hancock (2016). The effect of agent reasoning transparency on automation bias: An analysis of response performance, pp. 465-477 i Stephanie Lackey og Randall Shumaker (red.), *Virtual, augmented and mixed reality*. Cham: Springer.

Anja Svejgaard Pors, Kirstine Zinck Pedersen og
Line Kirkegaard

Drømmen om datadrevet velfærd

Hvordan formes drømmen om potentialet i data og kunstig intelligens blandt ledere i den offentlige forvaltning, og hvilke roller tildeles frontlinjemedarbejderen i den datadrevne velfærd? Baseret på observationer af kommunale ledere og konsulentoplæg undersøger artiklen de datadrømme, som omgærdet udviklingsarbejdet med at introducere kunstig intelligens i kommunale beskæftigelsesindsatser. Deres datadrømme indebærer en kritik af frontlinjemedarbejderen, som mimer den etablerede ledelses- og professionsforskning, hvor frontlinjemedarbejderens praksis problematiseres: I datadrømmene kritiseres frontlinjemedarbejderens dømmekraft for i udstrakt grad alene at være baseret på menneskelig erfaring, individuelle mestringsstrategier eller professionsbårne interesser og derfor ikke varetage borgerens behov, hvilket gør, at den organisatoriske værdiskabelse forringes.

Nøgleord: offentlig sektor, kunstig intelligens, data, skøn, frontlinjemedarbejder

Hvad vil vi med data? Hvor langt vil vi gå? Hvad må vi? ...
Skal vi gå til grænsen af, hvad vi må? Er der en politisk holdning?
Svaret er selvfølgelig: Vi vil gå hele vejen!
(Observation, workshop med kommunale ledere og
eksterne konsulenter om udvikling af kunstig intelligens
på beskæftigelsesområdet, oktober 2020)

Kunstig intelligens, algoritmer og big data er begreber, der flourer i den danske offentlighed og aktuelt finder vej ind i velfærdsarbejdet. Kommunerne leder efter svar på, hvordan data af forskellig karakter og fra varierende kilder kan skabe værdi i den offentlige sektor. Grundfortællingen om digitalisering i den danske offentlige sektor lyder, at det lille land er i international front med den digitale transformation, og at ny teknologi og klog brug af data kan sikre effektivitet og kvalitet trods manglende arbejdskraft. Hvor digitaliseringen for få år siden handlede om at sætte strøm til offentlige systemers infrastruktur (Regeringen, Danske Regioner og KL, 2013, 2016) og etablere nye roller og former i interaktionen mellem borger og stat (Pors, 2015, 2018), så er der aktuelt fokus på, hvordan data kan skabe nye former for viden og interventioner i velfærds-

arbejdet (Bullock, 2019; Considine et al., 2022). Drømmen om det datadrevne Danmark er vakt.

Der findes en række gennemgående argumenter for, hvorfor vi skal udvikle og bruge algoritmer baseret på større mængder data i den offentlige sektor: Styrket objektivitet, præcision og effektivitet præsenteres som gevinster forbundet med fx at målrette og træffe beslutninger om ydelser til borgere. Drømmen er at kunne prioritere service, men samtidig er det også i stigende grad et ønske at kunne skræddersy tilbud til borgeres individuelle behov. Statistik, computerkraft og store datasæt, der baserer sig på et antal sager, som langt overstiger den enkelte sagsbehandlers erfaring, giver grobund for drømme om mere præcise og objektive vurderinger og beslutninger tilpasset den enkelte.

Denne artikel undersøger de datadrømme, der præger det transformative arbejde, hvor håb knyttes til algoritmer som en central del af løsningen på kvalitets- og ressourceproblemerne i offentlig velfærd. Vi undersøger datadrømmene gennem begrebet om fantasmer. Fantasmer kan karakteriseres som forenklede fantasier om, hvilke barrierer der skal overvindes, for at en idealtilstand kan opnås (Glynos og Howarth, 2007), samtidig med at noget holdes ude af syne og afpolitiseres (Vaaben, Böwadt og Pedersen, 2021: 164). Som vi peger på i artiklen, former datadrømmene potentielt en fantasme, der a priori problematiserer den enkelte velfærdsmedarbejders subjektive erfaringsbaserede faglige skøn (se også Ratner, 2021: 94) på måder, som trækker tråde til klassiske problemstillinger i professions- og ledelsesstudier (se Pedersen, 2022).

Artiklens afsæt er empirisk. Baseret på observationer og dokumentanalyse undersøger vi de datadrømme, som omgærder arbejdet med at introducere kunstig intelligens i en kommunal beskæftigelsesindsats. Med artiklen spørger vi, *hvordan kunstig intelligens og data bliver formet som håbefuld løsning til komplekse velfærdsudfordringer, og hvordan frontlinjemedarbejderens faglige skøn problematiseres i disse styringsdrømme om data.*

For at kunne besvare spørgsmålene præsenteres det teoretiske spor, som historisk set danner baggrund for at se det faglige skøn som en fare. Herpå præsenterer vi den empiriske case og de metodiske greb og refleksioner, der præger vores videnskabelige arbejde, inden vi går ind i analyse og afslutningsvis diskussion og konklusion.

Det er væsentligt at bemærke, at vi ikke med vores analyse søger at forherlige det faglige skøn eller mistænkeliggøre teknologi, men anlægger en kritisk vinkel på processerne omkring forhandlingen af AI som løsning på velfærdsudfordringer samt tydeliggør, hvilke implicite forståelser af professionel erfaring, kompetence og skønspraksis drømmene om data bygger på.

Mistilliden til faglig dømmekraft: en klassisk problemstilling i professions- og ledelsesstudier

Dataarbejde og samarbejde med kunstigt intelligente løsninger blandt velfærdsprofessionelle er kompliceret (Petersen et al., 2021; Flügge, Hildebrandt og Møller, 2021; Møller, Shklovski og Hildebrandt, 2020; Kirkegaard, Kristensen og Lauridsen, 2022). I årtier har de velfærdsprofessionelles arbejde med at vurdere og beslutte borgerens velfærdsforløb eller adgang til ydelser været problematiseret og debatteret (fx Lipsky, 2010; Zacka, 2017; Tummers et al., 2015; Maynard-Moody og Musheno, 2000, 2003; Jorna og Wagenaar, 2007). Styring og teknologi er ledelsesmæssige tiltag til at afgrænse eller ensrette frontlinjemedarbejdernes anvendelse af faglige skøn i velfærdsarbejdet. Empiriske studier af forskellige styringsteknologiske tiltag i velfærdens frontlinje viser, hvordan det faglige skøn bliver problematiseret og derfor søges kontrolleret, distribueret, standardiseret eller minimeret. Studierne peger også på, hvordan skønnet samtidig udvider sig ved disse styringstiltag og flytter nye steder hen (Pedersen og Pors, 2023; Møller, Pedersen og Pors, 2022; Ranerup, 2023).

For at forstå baggrunden for mistilliden til den faglige dømmekraft, som datadrømmene synes at bygge ovenpå, er det især interessant at vende sig mod de etablerede professionssociologiske og managementteoretiske forskningstraditioner, der dominerer den nuværende videnskabelige forståelse af frontlinjemedarbejderens skønsmæssige praksis. Et helt oplagt forskningsspør kan trækkes fra Lipskys (2010/1980) skelsættende teori om frontlinjemedarbejderen, hvor skøn primært forstås som en mestringsmekanisme. Et andet afsæt er professionssociologien, hvor professionelt arbejde er defineret i forhold til dets niveau af skønsfrihed (Freidson, 1970, 2001) og forstås som drevet af kampen mellem professionelle interesser (Abbott, 1988). Forskningshistorisk har der været overraskende lidt samspil mellem disse to klassiske spor (Evans, 2011; Harrits, 2019) på trods af, at de har en række fælles karakteristika. Begge traditioner har udøvelsen af det faglige skøn som primært undersøgelsesobjekt i regi af den professionelle frontlinjemedarbejder. Meget vand er løbet i åen siden Lipskys og de store professionssociologers klassiske værker, som både er blevet udfoldet, justeret og udfordret. Det er dog vores opfattelse, at mange nyere forståelser af og teorier om professionelt arbejde bygger videre på de grundantagelser, som etableres her. Som det vil fremgå nedenfor, har Lipsky fx dannet skole for en forskningstradition indenfor forvaltningsstudier, der fokuserer på frontlinjemedarbejderens individuelle mestringsstrategier i mødet med borgeren. På samme måde har professionslitteraturen lagt kimen til en forståelse af interessekonflikt mellem professioners autonomi og bureaukratisk kontrol, som synes at findes i meget også nyere forvaltnings- og professionsforskning.

Det nødvendige og problematiske faglige skøn i frontlinjen

Med Lipskys *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* fra 1980 blev blikket rettet mod de offentlige medarbejdere, der interagerer direkte med borgerne, og som har en betydelig skønsmargen i udførelsen af deres arbejde (Lipsky, 2010/1980). Lipsky dannede skole ved at rette opmærksomheden mod forvaltningernes frontlinje, medarbejderne på gulvet, i gaderne og bag skrankerne. Han udpeger frontlinjemedarbejderne som de faktiske politiske beslutningstagere, der ikke bare implementerer, men også aktivt danner og omsætter politik gennem de skønsmæssige valg, de konstant må træffe i mødet med borgeren. Lipskys blik sætter dog ikke bare fokus på frontlinjens arbejde, men grundlægger en offentlig forvaltningsforskningstradition, der undersøger manglende forbindelser mellem den formelle politik og politikens faktiske resultater gennem analyse af arbejdspraksis i frontlinjen. En stor del af denne forskning har fokuseret og videreudviklet på, hvad Lipsky betegner som *coping mechanisms* – eller på dansk mestringsstrategier. Her tematiserer Lipsky dilemmaerne mellem store arbejdsbyrder, massive krav fra borgere og ofte modstridende politiske mål. Frontlinjemedarbejderne mangler tid, information eller andre ressourcer, der er nødvendige for at reagere passende på den enkelte sag (2010/1980: xi). Som følge heraf udvikler de mestringsstrategier, som fx består af grove kategoriseringer og rutiner for stereotypisering og forenkling for at håndtere usikkerhed, kompleksitet og krav fra borgere. Idéen om, at frontlinjemedarbejdere trækker på uhensigtsmæssige mestringsstrategier i deres møde med borgeren, ligger tæt på de behavioristiske tanker om menneskets kognitive bias og heuristikker (Tversky og Kahneman, 1974), som har fået øget betydning også indenfor offentlig styring de seneste år. Velfærdsløsninger såsom *nudging* er således baseret på præmissen om menneskets umiddelbare og uhelbredelige kognitive fejlbarlighed (Pallesen og Pedersen, 2023).

Netop denne kritik af alle menneskers og herunder også frontlinjemedarbejderens utilstrækkelighed er at spore i argumenterne for den datadrevne beslutningsstøtte i denne artikels case.

Lipskys ambivalens i forhold til det faglige skøn består i, at han anerkender en kerne af skøn i velfærdsarbejde, som er umulig at udelukke, fordi frontlinjemedarbejderen arbejder i komplekse situationer, der ikke kan reduceres til rent programmatiske formater, men netop kræver følsom observation og dømmekraft (2010/1980: 15). Der er altså behov for skøn for at få politik til at fungere i praksis. Dette bottom-up-perspektiv er det, Lipsky er mest kendt for, men en stor del af den forskning, der bygger på Lipsky, opererer stadig med et ideal om bureaukratiet som et neutralt maskineri i implementeringen af politik. Hermed reproducerer meget frontlinjebaseret forskning en underliggende bekymring i

forhold til det professionelle skøn, idet frontlinjearbejdernes skønspraksis opfattes som præget af individuelle mestringsstrategier, der potentielt mangler legitimitet, fører politikimplementering på afveje og derfor udgør et problem, der så vidt muligt må inddæmmes og kontrolleres (for udfoldelse af dette argument se Evans, 2011; Møller, Pedersen og Pors, 2022).

Professionen som problem

I det professionssociologiske spor anskuer Eliot Freidson den skønmæssige frihed som værende i direkte modsætning til regler, bureaukrati og ledelsesmæssige kontrolsystemer og hævder, at:

Fully realized, ideal-typical bureaucracy is intrinsically at odds with professionalism since its aim is to reduce discretion as much as possible so as to maximize the predictability and reliability of its services and products (2001: 217).

Antagelsen om, at frontlinjemedarbejderes skønmæssige friheder står i vejen for forudsigelighed og troværdighed i offentlig service, gengives også i Henry Mintzbergs beskrivelse af det professionelle bureaukrati. Ikke ulig Lipskys analyse af frontlinjens grove kategoriseringer og forenklingsprocesser peger Mintzberg på professionelt arbejde som *pigeonholing*, hvor den professionelle anvender komplekse og færdighedsbaserede kategoriseringsrutiner til at "diagnosticere" klienten for at kunne tilbyde en passende serviceydelse. Dette er nødvendigt, for at det professionelle arbejde kan fungere, men det udgør også en trussel, når den professionelle "simply concentrates on the program that he favors – perhaps because he does it best or simply enjoys doing it most – to the exclusion of all the others" (Mintzberg, 1979: 374). Men skønsproblemet gælder ikke kun for de professionelle forhold til borgeren:

Discretion not only enables some professionals to ignore the needs of their clients; it also encourages many of them to ignore the needs of the organization. Professionals in these structures do not generally consider themselves part of a team. To many, the organization is almost incidental, a convenient place to practice their skill. They are loyal to their profession, not to the place where they happen to practice it (1979: 374).

Mintzberg gengiver hermed den klassiske splittelse mellem professionens og organisationens interesse (Parsons, 1947; se du Gay og Pedersen, 2021) – en problematisering som også finder genklang i vores empiriske materiale.

Skønnet anskues således som uomgængeligt og definerende for arbejdspraksis i frontlinjen, men samtidig har de teoretiske traditioner også en ambivalent attitude til anvendelsen af det faglige skøn i frontlinjearbejdet. Faglig dømmekraft og skøn anskues som en usikkerhed, fejlkilde eller potentiel fare i relationen mellem borger og stat, hvor beslutninger om politikken praktiske udfald tages. Og trods anerkendelse af skønnets betydning, endog nødvendighed, repræsenterer de dagsordenssættende forskningstraditioner også et top-down-perspektiv på politikimplementering (Thomann, Hupe og Sager, 2018; Hupe og Hill, 2019), hvor skønnet tilgås med mistillid – og potentielt står udspændt mellem professionens egeninteresse, service til borgeren, den bureaukratiske organisations mål og politikken intentioner. Således kan begge forskningstraditioner anskues som ambivalente i deres forståelse af skønnet, når de på den ene side anerkender, at det er en uundgåelig, potentielt gavnlige, del af professionel praksis. På den anden side arbejder de med en forklaring af skønsbaseret praksis drevet af individuelle mestringsstrategier eller som en kamp for professionel autonomi. Dermed risikerer begge traditioner at underkende skønnets praktiske betydning i det professionelle arbejde som en slags casebaseret faglig og saglig praktisk rationalitet, der bygger på specialisttræning, og som er nødvendig for ligeværdig og retfærdig forvaltning af velfærden (se Pedersen og Pors, 2023; Pedersen, 2022; Møller, Pedersen og Pors, 2022).

Casebeskrivelse og metode

På det sociale område eksperimenteres der med at bruge data bedre for at spare tid og hurtigere kunne målrette indsatser til borgere, så borgeren oplever kvalitet, og kommunerne sparer ressourcer. Beskæftigelsesområdet er i flere danske kommuner blevet genstandsfelt for eksperimenter med kunstig intelligens (AI) i regi af KL's signaturprojekter, som finansierer eksperimenterne (Digitaliseringsstyrelsen, 2021; Finansministeriet og Erhvervsministeriet, 2019). Projekterne lukkes imidlertid ned rundt omkring – enten tidligt i projektfasen eller efter kortere tids afprøvning i praksis (Kristensen, 2022).¹ AI-projektet, der er case i denne artikel, er et sådant signaturprojekt, som endte med at udvikle en algoritme, som blev afprøvet af medarbejdere i tre måneder – og herefter lukket ned.

Kunstig intelligens anvender algoritmer, der er selvlærende ved at finde statistiske mønstre og sammenhænge i store mængder data (fx med afsæt i karakteristika som uddannelse og forløb som langtidslidighed). Mønstrene baseres på historisk viden om borgeren og andre borgeres forløb og forskellig vægtning af data med henblik på at finde den bedst egnede løsning til den enkelte borger. Herved skabes en slags "masseindividualisering", hvor algoritmisk skabte grupper og historiske sagsforløb anvendes på nye borgere for at skræddersy deres

hjælp eller ydelser (Ratner, 2021: 100-102). Det konkrete projekt, vi undersøger her, havde som mål at udvikle en maskinlæringsalgoritme, der skulle støtte jobrådgivere i at træffe individualiserede beslutninger om beskæftigelsesindsats til borgeren. Begrebet beskæftigelsesindsats dækker over de aktiviteter og indsatser, som kommunerne iværksætter for at øge chancen for, at ledige kommer i beskæftigelse, fx ved påbud om deltagelse i kurser eller ved at arrangere praktikpladser. Fase 1 i projektet har som opdrag at afdække, hvordan kunstig intelligens kan skabe værdi for borgere, medarbejdere og forvaltning i kommunen gennem nye arbejdsgange og nye værktøjer. Det er denne projektfase, der er rammen om vores empiriske materiale.

Det empiriske materiale er indsamlet i løbet af 2020.² Kommunen havde købt et eksternt konsulenthus til at tilrettelægge og facilitere den indledende projektfase, ligesom kommunen havde etableret en projektgruppe bestående af seks ledere fra den kommunale forvaltning, som blev udpeget som strategiske beslutningstagere: fire øverste ledere og to der ledede jobrådgiverne direkte. Ud over projektgruppen deltog to eksterne konsulenter og projektlederen i seks workshops af 2½ times varighed. Observationer af disse workshops udgør det empiriske grundlag for vores undersøgelse sammen med materiale produceret af konsulenthuset forud for og under workshopforløbet, herunder tilrettelæggelse af processen, præsentationsmateriale samt øvrige dokumenter fra projektet.

Grundet COVID-19-lockdowns blev de observerede workshops afholdt online, og metoden blev observation uden deltagelse, da dataindsamlingen foregik med slukket kamera uden direkte involvering. Deltagerne blev informeret om, at de blev observeret af forskere, der ikke optog deres ord og udtryk, samt at brug af noter fra observationerne ville blive anonymiseret. Detaljerede noter blev nedskrevet under observationerne med adskilte beskrivende (fx citater), analyserende og vurderende spor (Emerson, Fretz og Shaw, 1995; Eriksson og Kovalainen, 2008: 148). På de fleste workshops var der to observatører til stede, hvilket gav mulighed for at sammenligne og sammenskrive noter til et samlet arkiv. Kommunens navn og deltagerens identitet er anonymiseret. Observationerne kalder på dokumentanalyse, da projektgruppens arbejde tager afsæt i og kredser om konsulenthusets konsulentnotat (blandt andet baseret på interviews med fem jobrådgivere),³ som fremsætter problemdefinitioner og visioner for det videre arbejde med AI-projektet, herunder fem såkaldte ”årsagshypoteser”. Hypoteserne er baseret på konsulentens interviews med fem jobrådgivere og ledelse samt en strategisk workshop. Projektgruppen skal arbejde med at ”validere og kvalificere disse, så de reelle årsager findes og kan løses bedst muligt” (Projektoplæg – Årsagshypoteser: 4). Årsagshypoteserne er udformet, så de både definerer problem og barrierer og italesætter den mulige idealtilstand. I denne

artikel kommer konsulentnotatet og fremlæggelsen af disse hypoteser til at stå centralt som del af en situationel analyse (Clarke, 2005), hvor vi ikke analyserer dokumentet som en fikseret kilde med et bestemt meningsindhold, men snarere som en organisatorisk aktør, der bidrager performativt i de observerede workshopsammenhænge, hvor dets indhold præsenteres for deltagerne (Prior, 2003; Pors, 2012). I vores analyser får hypoteserne og dialogen omkring dem således status som det primære materiale, som projektgruppens datadrømme formes sammen med og i relation til.

Vores afsæt er en empirisk søgen efter de grundantagelser, der dominerer projektarbejdets datadrømme. Vores ærinde er at gøre opmærksom på disse grundantagelser, deres ophav og deres mulige effekter. Disse grundantagelser genfinder vi i de dagsordensættende forskningstraditioner. Det er således ikke vores ærinde at kritisere AI i sin helhed eller at undersøge det faglige skøn, endsiges kvaliteten af eller udfordringerne ved det faglige skøn. I stedet er vores analytiske blik rettet mod, hvordan drømmen om data risikerer allerede i sit udgangspunkt at indebære en mistillid til skønnet, der søges kontrolleret og minimeret ved hjælp af algoritmer.

Vi anskuer som tidligere beskrevet projektgruppens datadrømme som fantasmer, der er en slags forenkende fantasier, der deles som forestillinger om, hvordan en idealtilstand kan opnås ved at overkomme barrierer (Glynos og Howarth, 2007). Barrierer bliver i disse processer ofte til udpegede grupper af mennesker, der gøres til det problem, som skal ”løses”. Fantasmerne tager ofte form som forsimplede lineære fortællinger, der holder noget ude af syne og afpolitiserer (Vaaben, Bøwadt og Pedersen, 2021: 164). Samtidig er fantasmer en facet af menneskers sociale omgang med hinanden, en del af virkeligheden, der ikke bare kan afsløres som en illusion, men må undersøges og genpolitiseres, så vi kan gå i dialog med den.

Vores analytiske blik er således rettet mod at tydeliggøre, hvilke fantasmer der skabes, når beskæftigelsesforvaltningen introduceres til forestillingen om algoritmer, der anvender kunstig intelligens. Inspireret af begrebet om fantasmer har vi stillet følgende analytiske spørgsmål til empirien⁴:

1. Hvad er problemet, som teknologien skal løse?
2. Hvilke barrierer skal overvindes for at opnå idealtilstanden?
3. Hvad er fantasmen, hvordan afpolitiserer den og holder noget ude af syne?

Utilstrækkeligheder ved jobrådgivernes arbejdspraksis

Helt indledningsvis ved den første workshop spørger konsulenten, som faciliterer processen, workshopdeltagerne: ”Hvad er visionen? Hvad er jeres drøm om

fremtidens målrettede beskæftigelsesindsats med kunstig intelligens?” Medlemmerne af projektgruppen svarer blandt andet følgende:

Rita: Jeg har en drøm.

Bo: (grinende) Man skal ikke som ledig gå dårligere stillet ud ad døren i jobcentret. Men bedre ud ad døren, og der skal være et bæredygtigt match med enten uddannelse eller job.

Nina: (sukkende) Det rigtige match. Så de ikke bliver syge, eller vi ser dem igen i en anden sammenhæng. Og som Bo siger: De skulle jo gerne gå styrket fra mødet med kommunen, så de bliver i job rigtig længe. Vi taler også om kompetencer, så de bliver bevidste om egne kompetencer, så de selv kan bruge det i forbindelse med andre jobs.

Ledernes respons forekommer forholdsvis beskeden og uden de store forhåbninger: at de ledige ikke må blive syge eller blive dårligere stillet som følge af deres møde med kommunen, i bedste fald skal de gå styrkede ud ad døren. Drømmene udtrykker samtidig en relativ lav grad af tillid og tiltro til såvel kvalitet som effektivitet af den fremtidige kommunale beskæftigelsesindsats. Konsulenten medbringer anderledes større drømme og visioner. Visionen uddybes i konsulentnotatet:

I fremtiden oplever ledige borgere kun effektiv og relevant rådgivning – både på og mellem personlige møder. Gennem nye arbejdsmetoder og med kunstig intelligens skabes virkningsfulde, individuelle løsninger som gør, at borgeren får mindre brug for ledighedssystemet i fremtiden. Ingen borgere er unødigt ledige i kommunen, for al rådgivning hjælper hver enkelt borger til det rigtige job eller rette uddannelse (konsulentnotat, s. 3).

Ifølge konsulentnotatet er forskellen mellem den nuværende og den fremtidige rådgivning nye arbejdsmetoder og kunstig intelligens, som skal sikre, at borgerne får effektiv og relevant rådgivning i individuelle løsninger. I modsætning til ledernes drømme er denne vision håbefuld. Den knytter an til en idealtilstand om muligheden for en fremtid, der adskiller sig radikalt fra den nuværende. Hvor ledernes drømme virker realistiske, men også relativt defensive og uambitøse, så er konsulentens vision offensiv og ambitiøs: Effektiv rådgivning skal sikre, at hver enkelt borger hjælpes til det rigtige job eller den rette uddannelse. På trods af de umiddelbare forskelle knytter begge visioner an til forudsætningen om, at den nuværende rådgivning ikke fører systematisk og effektivt til beskæftigelse. Som sådan kan begge visioner siges at udspringe af

antagelsen om, at den nuværende rådgivning ikke hjælper borgeren i det rigtige job eller den rette uddannelse. Som sådan illustrerer projektets udgangspunkt en kritik af kvaliteten af frontlinjemedarbejdernes nuværende rådgivning.

Konsulenten fortsætter herefter med at præcisere dagens mål. Han forklarer, at målet med den første workshop er at forme den strategiske rammesætning for processen, og at ”dagens mål ikke handler om at finde løsninger”. ”AI er et middel”, så spørgsmålet er: ”Hvilket problem skal vi og AI løse?” Imidlertid er dette spørgsmål retorisk, idet han allerede selv har en klar definition af problemet, som han fremsætter for lederne på en PowerPoint-præsentation: ”Der går længere tid end nødvendigt, før beskæftigelsesindsatser i dag hjælper de enkelte ledige i job eller uddannelse!” (konsulentnotat, s. 3).

Nina, der selv har en fortid som jobrådgiver, før hun blev leder, opponerer mod problemets generaliserende karakter. Hun kommenterer: ”Du skærer alle over én kam. Det er jo ikke en ens målgruppe. Så det er meget forskelligt”. Mette bakker op om, at kommunens ledige er en heterogen gruppe, hvorfor der kan være gode grunde til, at det tager lang tid for nogle ledige at blive hjulpet videre. Hun tilføjer også kompleksitet til konsulentens problemdefinition, idet hun uddyber med en fundamental uvished vedrørende effekten af kommunens indsatser.

Hver måned får vi et ledighedstal: Er vi samme sted, lavere eller højere? Når vi skal finde forklaringer på de tal, så ved vi det ikke. Hvorfor er der fx mange ledige dimittender den ene måned, og så er de væk den næste måned? Vi ved det ikke. Det må godt tage lang tid for nogle ledige, hvis der er en grund til det. Men vi ved det ikke.

Morten nikker genkendende til Mettes udsagn om uvished og peger også på, at der mangler viden om, hvorvidt de ledige kommer i det rette job. Han kommenterer: ”Lige nu er vi glade, hvis bare én kommer i job. Men vi kunne være gladere, hvis det er det rigtige job. Virksomhederne ville også være gladere.”

Trods en vis modstand fra lederne afgrænses og defineres problemet tidligt i processen af konsulenten gennem følgende argument fra konsulentnotatet:

Det kan være vanskeligt at målrette beskæftigelsesindsatser til ledige borgere, hvilket kan forlænge ledighedsperioden. Kommunerne bruger mange ressourcer på beskæftigelsesrettede indsatser, men anvender ikke nødvendigvis databaseret viden om, hvad der virker bedst for, at den enkelte ledige kommer i job eller uddannelse (konsulentnotat, s. 2).

Den lineære logik i dette argument lyder: Hvis AI-teknologi tilføjes beskæftigelsesindsatsen, bliver den målrettet, og derfor vil de ledige komme hurtigere i job. Hvis data og kunstig intelligens er svaret/løsningen, hvad er så spørgsmålet/problemet? Som følge af den logik må spørgsmålet/problemdefinitionen nødvendigvis anfægte kvaliteten af den eksisterende kommunale indsats, der baseres på frontlinjemedarbejdernes arbejdspraksis, så der går unødigt lang tid, før de ledige kommer i job. Denne problemdefinition gennemsyrrer også formuleringen af de barrierer og udfordringer ved den nuværende jobrådgivningspraksis, som kunstig intelligens skal overkomme.

Drømmen om overblik

Via konsulenthusets formulering af problemets årsag bliver medarbejdernes arbejdspraksis og dømmekraft genstand for problematisering og forhandling gennem workshopforløbet. Forud for første workshop har konsulenthuset formuleret de barrierer, der står i vejen for forestillingen om den effektfulde og relevante rådgivning i form af fem årsagshypoteser. Hypoteserne introduceres i første workshop til lederne og kommer til at forme hele projektets indledende fase som en forbindelse mellem problem og vision ved at illustrere de barrierer, der skal overskrides, for at visionen kan opnås. To af disse årsagshypoteser er rettet mod, hvordan data om de ledige borgere kan/skal anvendes i beskæftigelsesindsatsen.

Årsagshypotese 1: DET ER VANSKELIGT AT FINDE FREM TIL DE FAKTORER, SOM GRUNDLÆGGENDE FORHINDRER BORGEREN I AT KOMME I JOB ELLER UDDANNELSE. Det er forskelligt fra borger til borger, hvad der forhindrer dem i at komme i job eller uddannelse. Nogle kan mangle kompetencer, nogle kan have ting med i bagagen, som de er nødt til at arbejde med først, nogle mangler netværk, og andre noget helt andet (konsulentnotat, s. 4).

Årsagshypotese 3: JOB RÅDGIVERNE HAR I DAG IKKE MULIGHED FOR AT ARBEJDE TILSTRÆKKELIGT VIDENS- OG EVIDENSBASERET. Når jobrådgivere i dag giver råd og vejledning, sker det oftest på baggrund af personlige, faglige erfaringer. Ikke på baggrund af objektiv viden eller evidens om, hvad der påviseligt hjælper netop denne type borger bedst mod job og uddannelse (konsulentnotat, s. 4).

Den første årsagshypotese indrammer præmissen for hele beskæftigelsesproblemet som sådan. Den tredje årsagshypotese kobler beskæftigelsesproblemet

direkte til data og objektiv viden. Data er her det potentiale, der kan bruges bedre. Data i form af informationer om og muligheder for borgeren er der, men som skjult viden, som det er svært for jobkonsulenten at få overblik over, da medarbejdernes kapacitet er begrænset. Som Bo formulerer det, ville svaret på alle deres problemer være, ”hvis vi får lavet en algoritme, der kan sige, hvem der går i job hvornår”.

Ud fra årsagshypotesen om, at rådgiverne ikke arbejder tilstrækkeligt videns- og evidensbaseret, tager den første workshop afsæt i, hvordan data aktuelt anvendes af jobrådgiverne:

Rita: Vi er vant til at registrere og bruge data.

Bo: Rådgivning er baseret på rådgiverens individuelle viden og ikke på data. Kan data bruges mere intelligent?

Rita: Vi er nysgerrige på data.

Lizette: Vi arbejder meget datadrevet. Der er meget data på borgerniveau. Men det er svært at bringe i spil på de enkelte borgere. Vi er ikke så dygtige til at bringe de store sammenhænge i spil. Fx andre borgeres profiler der ligner. Det tror jeg, vil kunne give det et kvalitetsløft.

Lena: Vi har også meget data i vores fagsystemer. Men vi må ikke registrere diagnoser. Men der er mønstre i, hvad der hjælper hvem. Vi må have en masse skjult viden liggende, som ikke bringes i spil.

Samtidig kommer en datadrøm til syne om et vidensgrundlag, der gemmer på de store sammenhænge og mønstre i, hvad der hjælper hvem. Svaret på problemet er allerede tilstedeværende, men ligger skjult i data, som kan afhjælpe problemet med, at jobrådgivernes utilstrækkelige råd og vejledning sker på baggrund af subjektive erfaringer og manglende objektivitet og overblik.

I datadrømmen er overblik en forudsætning for indblik, men ”lige nu bliver indblik i borgeren prioriteret fremfor overblik”, siger en af lederne, Pia, i diskussionen. Kommunens data om de ledige borgere udgør et skjult vidensgrundlag, der ikke er bragt i spil, som bør anvendes mere intelligent. I denne datadrøm ligger altså samtidig et ønske om kvalitetsløft af indsatsen gennem bedre tværgående indsigt og overblik. Blandt gruppen af ledere synes der at herske enighed om, at jobrådgivernes rådgivning kan være mangelfuld. De anfægter især jobrådgivernes manglende kreativitet som et primært problem:

Rita: Det ville være rart, hvis medarbejderne ikke bare gør noget, de ikke forstår, bare fordi det er sådan, man gør.

Bo: Er det fordi, at jobrådgiverne er systemisk tænkende og ikke evner at tænke kreativt? Eller er det fordi, de ikke har muligheden?

Rita: Hvis jeg skulle have kreative medarbejdere, der motiveres og trives ved at være kreative, så skal jeg rekruttere nogle andre medarbejdere. Nogle trives bedst i faste rammer, fordi så er det ikke dem, der er ansvarlige. Så man skal være bevidst om, at de medarbejdere vi har hyret, de er ikke hyret til at være kreative. Så det er ikke sikkert, at dem vi har i dag, de kan honorere det.

Barriererne, der forhindrer vejen til en målrettet beskæftigelsesindsats, er, at det er forskelligt fra borger til borger, hvad der forhindrer dem i at komme i job eller uddannelse, og det er vanskeligt at finde netop de faktorer, som grundlæggende forhindrer den konkrete borger.

Årsagshypoteserne problematiserer jobrådgivernes arbejdspraksis ved at påpege deres ringe muligheder for at arbejde databaseret. Det fører til manglende dataoverblik over den enkelte borger samt manglende objektiv viden om, hvad der påviseligt hjælper forskellige borgere bedst. Ledelsens problematisering af jobrådgivernes arbejdspraksis er radikalt anderledes end konsulenthusets årsagshypoteser. De kritiserer nemlig medarbejderne for at være bureaukrater, der gør, hvad de får besked på, og som blot følger reglerne. De sætter ikke spørgsmålstegn ved det, de er blevet sat til at gøre, har det bedst i faste rammer, hvorfor kreativitet i deres praksis mangler. Det er således uklart, hvori udfordringerne konkret består.

På trods af uklarheder er der imidlertid enighed hos konsulent og ledere om, at problemet kan placeres hos jobrådgiverne i form af deres kompetencer og/eller mulighedsbetingelser for at gøre deres arbejde. Og på trods af uklarheden om hvori udfordringerne består, synes en datadrøm at blive vakt i projektgruppen. Det er drømmen om, at en løsning med kunstig intelligens kan rumme overblikket over de mange data – om borgeren og andre borgere – og samtidig give indblik i den individuelle sag. Præcis og nuanceret profilering af de ledige borgere fremføres som løsningen, der kan overvinde forskelligartede udfordringer ved jobrådgivernes arbejde. Datadrømmen bygger på forhåbningen om uanede og uopdagede potentialer i data, og denne drøm har i udgangspunktet ikke tiltro til medarbejdernes analytiske kapacitet, problemløsningsevne eller skønspraksisser. Herved bliver medarbejderne integreret som en del af problemet fremfor en del af løsningen.

Forhandling af problemforståelsen

Yderligere to årsagshypoteser, som præsenteres til lederne, peger på de uudnyttede potentialer i data:

Årsagshypotese 2. DET ER SVÆRT AT FINDE DE MULIGHEDER, SOM ER SÆRLIGT RELEVANTE FOR DEN INDIVIDUELLE BORGER. Der er mange muligheder for indsats, når borgere skal hjælpes tættere på job eller uddannelse. Det gør det både svært at få et overblik over, hvad den enkelte borger kunne gøre, og især hvilke muligheder der i særlig grad ville kunne hjælpe borgeren i job eller uddannelse (konsulentnotat, s. 4)

Årsagshypotese 4. JOBRÅDGIVERE FORESLÅR KUN SJÆLDENT INDSATSER, SOM DE IKKE PERSONLIGT KENDER I FORVEJEN. Fordi jobrådgiverne i høj grad rådgiver ud fra egne faglige erfaringer, begrænses mulighederne, som borgerne præsenteres for, også af det. Det målretter ofte beskæftigelsesindsatserne mere til jobrådgivernes erfaringer end til borgerens liv, situation og reelle behov (konsulentnotat, s. 4)

Konsulenten peger i hypotese 2 på, at det er svært for rådgiverne at finde de muligheder, der er relevante for den individuelle borger: ”Det er de samme generelle værktøjer, ALLE medarbejdere bruger. Det er den samme palette. Det er først, når paletten er tom, at det individuelle kommer på banen!”

Nina, der selv har været jobrådgiver og nu er personaleleder, forsøger igen at anfægte konsulentens antagelser.

Der er noget galt med det der. Der er ikke mange muligheder. Der er den samme smalle palette ... Der er faktisk ikke så mange muligheder, der er relevante. Det er ikke rigtigt, at det er svært at have overblik over muligheder!

Det, Nina tydeliggør, er, at selve mulighedsrummet for valg af indsatser er begrænset, hvorfor overblik ikke er svært. Dette dilemma parkeres imidlertid usagt her i konsulentens facilitering af processen sammen med andre barrierer i form af ydre faktorer og de mange politiske og bureaukratiske strukturer, der sætter rammerne for jobrådgivernes arbejde, og som ikke umiddelbart lader sig ændre gennem indføring af teknologi:

Rita: Lovgivningen begrænser.

Bo: Vi havde fx en medarbejder, der havde en god idé til en alternativ praktik. Men det kunne ikke lade sig gøre pga. lov om praktik.

Mette: Der mangler alle de strukturelle udfordringer: lovgivning, sanktioner og kodeks. Der er mange steder, vi er bundne på hænder og fødder. Der er jo selve systemet. Vi kan ikke bare afprøve det, der er politik og jura.

Bo: Der mangler en dimension: arbejdsmarkedet, fordi konklusionen kan være, at der ikke er muligheder på arbejdsmarkedet.

Konsulent: Vi kan ikke løse arbejdsmarkedet!

Forud for første workshop har konsulentent talt med fem medarbejdere. I konsulentnotatet udtrykkes det, at de drømmer om ikke at skulle orientere sig i så mange systemer, at kunne få den relevante viden hurtigt og målrettet, at kunne bruge mere tid med den enkelte borger, at have tid til at fordybe sig i bestemte sager samt at få hjælp til at finde gode indsatser til den enkelte borger (konsulentnotat, s. 2). Gennem workshopforløbet adresserer særligt de to personaleledere i tråd hermed, hvordan manglende tid og faglig usikkerhed er barrierer for en målrettet beskæftigelsesindsats:

Nina: Vi mangler tid til de faglige vurderinger, og at vi tør stå ved dem, så vi ikke bare bruger af paletten. Systemet og lovgivningen lægger ikke op til kreativitet.

Karen: Ledere stiller interne krav om antal samtaler, medarbejderne skal have om ugen. Fysiske møder med krav til varighed. Der er firkantede krav fra organisationen.

Nina: Man skal være fagfaglig stærk. Det er en forudsætning for at være kreativ. Man skal have en viden om, hvad der virker. Hvis man føler, at man er fagfaglig stærk, så kan man være kreativ. Vi bliver målt på, at vi har 23 samtaler om ugen. Men vi mangler faglighed for at møde borgeren individuelt.

De to personaleledere italesætter således et behov for styrkelse af faglighed og for flere faglige vurderinger i en målrettet beskæftigelsesindsats, mens de samtidig bekræfter de tidligere betragtninger om, at det i dag er svært for jobrådgiverne at være kreative indenfor bureaukратиets rammer. I forbindelse med denne diskussion fremkommer der eksempler på, hvordan det faktisk har været forsøgt at målrette beskæftigelsesindsatsen ved at følge den faglige dømmekraft og tilpasse samtaler til den enkelte borgers behov. Dette affødte flere samtaler:

Bo: Jeg savner, at jobrådgiveren har fået en opgave af borgeren. Al'en burde fortælle, hvornår næste møde skal være ud fra borgerens behov.

Konsulent: Ja, netop. Al'en skal profilere borgeren.

Nina: Vi har prøvet at give samtaler ud fra behov. Men det gav for mange møder.

Det forekommer således uklart for lederne, hvilket problem AI skal løse. Skal teknologien profilere de ledige borgere? Eller skal den lave en kalkuleret behovsberegning? Samtidig er de ledige borgere en heterogen gruppe, og det er komplekst, hvad der forhindrer dem i at komme i job eller uddannelse. Hvilke ledige der burde komme hurtigere i job eller uddannelse, er således uvist.

Så mens konsulenten udviser en mistillid til det faglige skøn, så synes lederne at efterspørge mere frihed i udførelsen af det faglige skøn for at understøtte den komplekse situation, jobrådgiverne står i, og den individuelle rådgivning, som borgerne har krav på. Lederne peger på, hvordan mangel på viden ikke alene udgør et problem, men at reguleringen af beskæftigelsesområdet i visse tilfælde begrænser handlerum og muligheder, ligesom kommunen har en standardpakke af indsatser til jobrådgivernes rådighed at vælge mellem, som ikke skaber muligheder for skræddersyede løsninger til borgerne. Lederne italesætter, hvordan det kunne højne kvaliteten i beskæftigelsesindsatsen, hvis jobrådgiverne fik mulighed for at afprøve kreative idéer, som ikke er en del af standardpakken gennem højere grad af skønsudøvelse. Der sker altså en form for forhandling af problemforståelsen mellem konsulenten og lederne, og i denne forhandling bliver det tydeligt, hvordan beskæftigelsesindsatsen er udfordret gennem frontlinjemedarbejdernes manglende tid og faglige styrke samt økonomiske, politiske, juridiske og organisatoriske barrierer, der ikke nødvendigvis harmonerer med borgerens liv, situation og reelle behov.

Fantasmaen om kunstig intelligens

I slutningen af workshopforløbet kan konsulenten præsentere en AI-løsning på det, han forstår som problemet. Han starter med at forklare:

Drømme om en god AI-løsning skal understøtte overblik over relevante muligheder for og viden om den konkrete borger og et godt match mellem mulige beskæftigelsesindsatser og den konkrete borger, så vejen til job og uddannelse bliver så kort som mulig.

Selve den tekniske løsning adresserer såvel illusion som desillusion. Forestillingen er, at brug af kunstig intelligens kan frisætte ressourcer hos frontlinjemedarbejderne. Konsulenten beskriver:

Vi skal bruge kunstig intelligens til at frisætte de menneskelige ressourcer, så de kan bruges til kreativitet og det menneskelige. Kunstig intelligens tager sig af så meget så muligt, så den menneskelige intelligens ... Alt handler om at give jobrådgiverne en ny rolle, varetage det personlige, coachende, motiverende. Alt

det der gør, at rådgiver kan gøre en forskel ... Vi vil gøre jobkonsulenternes rolle mere klar. Systemet hjælper med at lave en dagsorden for møder. Mødemodulet skal bestå af samtaleemner. Fx ”jeg har fået lavt selvværd af at være ledig”. Algoritmen skal foreslå samtalepunkter fx kan algoritmen se, at andre som dig har haft succes med netværksgrupper. Ret og pligt-modulet ligger også bagved og fodrer de andre moduler med fx mødepunkter og anbefalede handlinger. Modulerne spiller hele tiden ind i en portal, så jobrådgiveren skal bare gøre to ting: tilføje det menneskelige og se mulighederne. Så vi skal lave en ny rådgiverrolle. Den primære rolle er ikke længere at holde øje med, at borgeren overholder ret og pligt. Overblik over ret og pligt sørger systemet for. Systemet skal også advare rådgiveren, hvis borgeren ikke overholder ret og pligt. Så skal rådgiver på baggrund af det afholde de svære, personlige og følsomme samtaler. Fx måske skal borgeren til at gå i fitnesscenter, alt det svære.

Som et resultat ender konsulenten med at redigere jobrådgivernes rolle – deres nuværende jobindhold kan automatiseres: Det gælder overblik over historisk viden, indblik i hvordan et tilbud kan skræddersys til netop denne borger – og udblikket til organisationens værdiskabelse. De bureaukratiske opgaver skal overtages af teknologien, der skal sikre både retslig lighed og situationsbaseret retfærdighed, der tilsammen former drømmen om, at teknologien kan levere en homogeniseret individualisering. Som følge heraf kan det være uklart, hvilken rolle frontlinjemedarbejderen fremover skal have, når kunstig intelligens klarer det meste. Bo adresserer dette:

Bo: Jeg tænker, hvad er den fremtidige funktion for en jobrådgiver? Det bliver noget helt andet. Men vi skal jo have nogen, der hele tiden fodrer systemet med statistikker.

Konsulent: Det kræver en ny organisering. Fx skal to konsulenter drifte AI. Men deres timer kan tages af de midler, som AI sparer. Og der er sideeffekter. Det giver også: god ledelsesinformation.

Den nye rolle, der tegner sig for jobrådgiveren, er nu et godt stykke fra bureaukratiske dyders kendetegn: formalitet, saglighed, høj faglig specialisering og en vis upersonlig distance for at sikre lighed og retfærdighed. I fremtidsvisionen trækkes i stedet mod en mere personlig, coachende, motiverende varetagelse af opgaven, hvor svære, personlige og følsomme samtaler skal være det værdiskabende, som den menneskelige intelligens kan varetage. Konsulenten forklarer: ”En løsning til at få borgeren hurtigere i job skal pushes af medarbejderen, så borgeren ændrer adfærd”. Det billede, der tegner sig, er præget af et syn på

frontlinjemedarbejderne som en reprofessionaliseret funktion, der skal bibringe lige netop det, som den kunstige intelligens ikke kan: personlige affektive interaktioner med borgeren. Denne opridsning af opgaven for jobrådgiveren mimer en allerede kendt digital udgrænsning af frontlinjemedarbejderen i den offentlige forvaltning, hvor den faglige dømmekraft delvist automatiseres og i praksis forskydes til at angå affektiv opmuntring (se Pedersen og Pors, 2023).

Det er på mange måder i direkte modstrid med det, som lederne efterspørger, såsom mere fagfaglighed, mere tid samt mere fleksibel regulering som giver muligheder for via deres skønspraksis at tilpasse rådgivning til borgerens behov.

Denne uenighed synes dog ikke at bekymre konsulenten, som også kan berette om, at teknologien ikke bare kan sikre rådgivning ud fra borgerens reelle behov, men også hele tiden bliver bedre på grund af den øgede datamængde:

Vi vil lave en AI, der hele tiden bliver klogere. Derfor vil vi lave træningsspørgsmål til borgere og medarbejdere ... Vi tænker en slags: Job-Tinder ... Vi tænker i spørgsmål, der kan afdække personlighed ... Så kan rådgiver bedre kende barrierer for at komme i jobs, og hvad der kan hjælpe. Om det er coaching, psykologhjælp, fitness eller praktik, der skal til, før de finder det rigtige job ... Det er et værktøj til borgeren. De giver data. Men de kan ikke lade være med at bruge det, fordi det er så godt. Ligesom GoogleMaps ...

Fitness, psykologhjælp, coaching og praktik, algoritmen kan sikre den rette cocktail af indsatser, og den har samtidig en motiverende effekt på de ledige. På trods af de modsatrettede problemforståelser lader lederne sig entydigt begejstre af konsulentens datadrømme. Spændingerne mellem de forskellige problemforståelser optræder som små sprækker i processen, der dog hurtigt udviskes af den altomsluttende datadrøm, hvor data synes at blive et svar på ethvert også modsatrettet problem. Hermed forsvinder også eventuel modstand mod den radikale fremtidsvision om en målrettet jobrådgivning gennem kunstig intelligens og med jobrådgivere, som drifter teknologien og fodrer systemet med statistikker. I stedet giver visionen anledning til stor applaus blandt lederne:

Rita: Det er fagre nye verden!

Nina: Hvis det her bliver så fedt, som det lyder, så skal vi da bruge det til at brande vores jobcenter.

Bo: Jeg siger: to af dem og helst i morgen.

Fantasmen mimer forvaltningsforskningens nyklassiske udpegning af frontlinjemedarbejderens kognitive begrænsninger som kerneproblem i varetagelsen og

udviklingen af en velfungerende offentlig sektor. I datadrømmen bliver beslutninger så vidt muligt frigjort fra frontlinjemedarbejderne, så teknologien kan frisættes til at overskride de menneskelige begrænsninger, og mennesket kan koncentrere sig om alt ”det menneskelige”.

Diskussion og konklusion

Datadrømme om kunstig intelligens og datadrevet velfærd med styrket objektivitet, præcision og effektivitet for øje synes at lægge sig ovenpå beslægtede styringsdrømme om at optimere, standardisere og automatisere beslutningstagning – og dermed begrænse det faglige skøn i mødet mellem borgere og stat (Brodtkin, 2011; Buffat, 2015; Høybye-Mortensen, 2019; Pedersen og Pors, 2023). Antagelsen i disse styringsdrømme er, at jo større skønsmæssigt råderum medarbejderne har i det borgernære arbejde, hvor ydelser og services tildeles, jo mere variation, tilfældighed, subjektivitet og ulighed vil der snige sig ind i fordeling af ydelser. Der er ikke tillid til frontlinjemedarbejderens dømmekraft, hvorfor deres skøn bør understøttes, vejledes eller helt erstattes af algoritmebaserede output baseret på mønsteranalyse af større datamængder. Med kunstig intelligens på dagsordenen får styringsdrømmene nye kræfter.

Lipskys teori har med over 50 års virkningshistorie været med til at klassificere det faglige skøn som individuelle mestringsstrategier. En stor del af forskningen om praksis i frontlinjen ser i dag frontlinjemedarbejderens skønssudøvelse som et psykologisk fænomen relateret til individets reaktion på arbejdspress og kompleksitet med tråde til behaviorismens kritiske syn på menneskets uundgåelige fejlbarlighed i form af kognitive bias og heuristik. På den baggrund anses skøn som noget, der potentielt forvrænger oprindelige politiske mål og dermed risikerer ikke at skabe organisatorisk værdi, men bliver ”subjektivt”, styret af personlige erfaringer, begrænsninger eller interesser og derfor ikke varetager borgerens behov. Lipsky peger også i overensstemmelse med professionssociologien på, at ”professionals by definition are accountable only to peers” (Lipsky, 2010/1980: 203) og altså orienterer sig mere mod hinanden end mod politikken, organisationen eller borgeren. Denne professionssociologiske kritik retter sig mod faggruppens egeninteresse, der kritiseres for at konflikte med organisatoriske, samfundsmæssige og/eller mere klientorienterede mål (Mintzberg, 1979; Freidson, 2001). Anfægtelsen af frontlinjemedarbejdernes holdninger har tråde til kritikken af den professionelle peer-orienterede kultur. Lipskys mestringsstrategier med stereotypisering og Mintzbergs påpegning af pigeonholing giver et underskudsblik på arbejdet i velfærdens frontlinje. Et blik der betvivler, at medarbejderne i frontlinjen kan skabe rationelt objektivt overblik eller være kreative og faglige på politikken, borgerens eller organisationens vegne.

I AI-projektet, som har været omdrejningspunktet for undersøgelsen i denne artikel, tænkes en fremadrettet sikring af bureaukratiske værdier som retssikkerhed og situationel retfærdighed at gå gennem den automatiserede kunstigt intelligente løsning. Datadrømmen opstår gennem italesættelse af AI som løsning på alt det, som mennesket ikke kan samle og overskue, ikke kender til og ikke kan tilpasse til den enkelte borgers situation. Drømmen er, at teknologien kan levere en generaliseret individualisering baseret på data, som både er standardiserede og skræddersyede til borgerens situation. I modsætning til den klassiske weberske forståelse af bureaukratiets værdier som forankret i embedets stærke ekspertise (Weber, 2019; se også du Gay, 2000, 2008; Møller, Pedersen og Pors, 2022) bliver den klassiske bureaukratiske opgaveløsning med at oversætte abstrakt viden til konkret kontekst her automatiseret og altså delegeret til teknologien. Men i datadrømmen glemmes, dels at data hentes frem gennem design og viser noget på bekostning af andet, dels at lederne i projektet faktisk efterspørger ikke mindre men mere ekspertise og tid til udøvelse af det casebaserede skøn i jobrådgivernes møde med borgeren. Desuden identificerer lederne kun i mindre grad mangel på data og overblik som udfordringen, men peger i stedet på, hvordan organisatoriske, politiske og regulative rammer kan forhindre fleksibilitet og kreativitet i forhold til at skræddersy rådgivning og løsninger til borgerens behov.

Trods spændinger i problemdefinitioner lader lederne sig forføre af fantasmen om, at der findes en skjult viden, der kan afdækkes ved at samle og analysere på store mængder af data. Med fantasmen bliver den menneskelige dømmekraft sammen med praktiske og erfaringsbaserede ræsonnementer problematiseret som utilstrækkelige. Fremtiden er friktionsløs, og råstoffet er kontekstløse, objektive data, der kan trækkes frem fra det skjulte og afløse den eksisterende uorden. På den måde kommer data og AI til at fremstå som potentialiteter, der håbefuldt men ukonkret synes at rumme løsningen på de mangfoldige udfordringer, som beskæftigelsesindsatsen skal håndtere i en åben og ukendt fremtid (se Andersen og Pors, 2014). Som det fremgår af ovenstående analyse, så risikerer denne datadrøm at blænde i sin forenklende kraft. Den blænder for uoverensstemmelser i problemforståelsen og løsninger af beskæftigelsesindsatsen mellem konsulenthus og ledere. Den blænder, så lederne ikke ser, at drømmen udvisker grænsen mellem det tekniske og det normative.

Noter

1. Der findes på nuværende tidspunkt (sommeren 2023) ikke offentligt tilgængelige opgørelser eller evalueringer, der kan redegøre for årsagerne til eller omstændighe-

- derne omkring nedlukningerne af de kommunale projekter med kunstig intelligens. Vi har søgt aktindsigt på området, men har endnu ikke modtaget svar herom.
2. Stor tak til adjunkt Tomas Skov Lauridsen, som har bidraget til empiriindsamlingen blandt andet som medobservatør.
 3. Konsulentnotatet er et kort syvsiders dokument, som beskriver den strategiske rammesætning om projektet samt redegør for, hvorfor udviklingen af et AI-værktøj er nødvendigt. Da vi ikke kan tilføje notatet som reference grundet anonymiseringshensyn, vil det i resten af artiklen blive refereret som ”konsulentnotat”.
 4. I analysen ovenfor benævnes lederne med fiktive navne, mens konsulenten benævnes ”konsulenten”.

Litteratur

- Abbott, Andrew Delano (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Justine Grønbæk Pors (2014). *Velfærdsledelse: Mellem styring og potentialisering*. København: Hans Reitzels Forlag
- Brodtkin, Evelyn Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(Supp 2): 253-277.
- Buffat, Aurélien (2015). Street-level bureaucracy and e-government. *Public Management Review*, 17 (1): 149-161.
- Bullock, Justin B. (2019). Artificial intelligence, discretion: A systematic literature review. *Public Administration* 49 (7): 751-756.
- Clarke, Adele E. (2005). *Situational analyses: Grounded theory after the postmodern turn*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Considine, Mark, Michael McGann, Sarah Ball og Phuc Nguyen (2022). *Can robots understand welfare? Exploring machine bureaucracies in welfare-to-work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Digitaliseringsstyrelsen (2021). *Temperaturmåling af signaturprojekterne*. København: Digitaliseringsstyrelsen.
- du Gay, Paul (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: SAGE Publications.
- du Gay, Paul (2008). Without affection or enthusiasm: Problems of involvement and attachment in responsive public management. *Organization* 15 (3): 335-353.
- du Gay, Paul og Kirstine Zinck Pedersen (2020). Discretion and bureaucracy, pp. 221-236 i Tony Evans og Peter L. Hupe (red.), *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Emerson, Robert M., Rachel I. Fretz og Linda L. Shaw (1995). *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago: University of Chicago Press.

- Eriksson, Päivi og Anne Kovalainen (2008). *Qualitative methods in business research*. London: SAGE Publications.
- Evans, Tony (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work* 41 (2): 368–86.
- Finansministeriet og Erhvervsministeriet (2019). *National strategi for kunstig intelligens*. København. Regeringen.
- Flügge, Asbjørn Ammitzbøll, Thomas Hildebrandt og Naja Holten Møller (2021). Street-level algorithms and AI in bureaucratic decision-making: A caseworker perspective. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction* 5 (5): 1-23.
- Freidson, Eliot (1970). *Profession of medicine: A study of the sociology of applied knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago press.
- Glynos, Jason og David Howarth (2007). *Logics of critical explanation in social and political theory*, 1. udg. Abingdon: Routledge.
- Harrits, Gitte Sommer (2019). Using vignettes in street-level bureaucracy research, pp. 392-408 i Peter L. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy: The ground floor of government in context*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hupe, Peter L. og Michael J. Hill (2019). Positioning street-level bureaucracy research, pp. 15-30 i Peter L. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy: The ground floor of government in context*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2019). Street-level bureaucracy research and the impact of digital office technologies, pp. 157-171 i Peter L. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy: The ground floor of government in context*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jorna, Frans og Pieter Wagenaar (2007). The iron cage strengthened? Discretion and digital discipline. *Public Administration* 85 (1): 189-214.
- Kirkegaard, Line, Anders Raastrup Kristensen og Thomas Skov Lauridsen (2023). The organization of ignorance: An ethnographic study of the production of subjects and objects in an artificial intelligence project. *Ephemera: Theory & Politics in Organization* 23 (1): 161-187.
- Kristensen, Kenneth (2022). Hvorfor Gladsaxemodellen fejlede – om anvendelse af algoritmer på socialt udsatte børn. *Samfundslederskab i Skandinavien* 37 (1): 27-49.
- Lipsky, Michael (2010/1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, Steven og Michael Musheno (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 329-358.

- Maynard-Moody, Steven og Michael Musheno (2003). *Cops, teachers, counsellors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Møller, Anne Mette, Kirstine Zinck Pedersen og Anja Svejgaard Pors (2022). The bureaucratic ethos in street-level work: Revitalizing Weber's ethics of office. *Perspectives in Public Management & Governance* 5 (2): 151-163.
- Møller, Naja Holten, Irina Shklovski og Thomas Hildebrandt (2020). Shifting concepts of value: Designing algorithmic decision-support systems for public services. *Proceedings of the 11th Nordic Conference on Human-Computer Interaction: Shaping Experiences, Shaping Society*, 1-12.
- Pallesen, Trine og Kirstine Zinck Pedersen (2023). Model of human fallibility: Traveling behavioral assumptions in public governance. *Perspectives in Public Management & Governance*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/ppmgov/gvad001>
- Parsons, Talcott (1947). Introduction, i Alexander Morell Henderson og Talcott Parsons (red.), *Max Weber, theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Pedersen, Kirstine Zinck (2022). The public encounter and the ethics of public office, pp. 333-351 i Peter Hube (red.), *The politics of the public encounter: What happens when citizens meet the state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pedersen, Kirstine Zinck og Anja Svejgaard Pors (2023). Discretionary responses in frontline encounters: Balancing standardization with the ethics of office. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33: 80-83.
- Petersen, Anette C., Marisa Leavitt Cohn, Thomas Troels Hildebrandt og Naja L. Holten Møller (2021). Thinking problematically' as a resource for AI design in politicised contexts. *CHIItaly 2021: 14th Biannual Conference of the Italian SIGCHI*. 1-8.
- Pors, Anja Svejgaard (2012). *Iværksættelse af kommunikation: Patientfigurer i hospitalets strategiske kommunikation*. Ph.d. Serie Nr. 16. 2012. København: Copenhagen Business School.
- Pors, Anja Svejgaard (2015). Becoming digital: Passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography* 4 (2): 177-192.
- Pors, Anja Svejgaard (2018). Digital displacements in patient-professional relations. *Journal of Health Organization and Management* 32 (4): 603-617.
- Prior, Lindsay (2003). *Using documents in social research*. New Delhi: SAGE Publications.
- Ranerup, Agneta (2023). ICT and discretion: An "up-to-date" view of what we want to know and how it can be studied. Paper, 20th Scandinavian Workshop on E-Government (SWEG): From Government Automation to AI, 1.-2. februar, Örebro University.

- Ratner, Helene Friis (2021). Prædiktive algoritmer: Den forebyggende stat og den risikoscorede borger, pp. 93-117 i Kim Escherich og Michael Jarlner (red.), *Fra velfærdsstat til overvågningsstat: Algoritmernes magt i den offentlige forvaltning*. København: Djøf Forlag
- Regeringen, Danske Regioner og KL (2013). *Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020: digital velfærd – en lettere hverdag*, Digitaliseringsstyrelsen.
- Regeringen, Danske Regioner og KL (2016). *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund: Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*, Digitaliseringsstyrelsen.
- Thomann, Eva, Peter L. Hupe og Fritz Sager (2018). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance* 31 (2): 299-319.
- Tummers, Lars L. G., Victor Bekkers, Evelien Vink og Michael Musheno (2015). Coping during service delivery: A conceptualization and systematic review of literature. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25: 1099-126.
- Tversky, Amos og Daniel Kahneman (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science* 185: 1124-1131.
- Vaaben, Nana Katrine, Pia Rose Böwadt og Rikke Pedersen (2021). Når finansministeriet drømmer: økonomiske og pædagogiske utopier om fremtiden, pp. 161-186 i Mia Husted og Ditte Tofteng (red.), *Utopier i arbejdslivet*. Aarhus: Klim.
- Weber, Max (2019). *Economy and society. A new translation*. Keith Tribe (red.). Cambridge: Harvard University Press.
- Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Kenneth Kristensen

Etiske perspektiver på offentlig topledelse af digitalisering

Digitaliseringen af den offentlige sektor er kommet for at blive, og den indebærer væsentlige etiske dilemmaer, som topledelsen aktivt må gå ind i. Denne videnskabelige kronik tilbyder et overblik over etiske temaer i digitaliseringen og en række konkrete eksempler. Topledelsen har ansvaret, magten og mulighederne, og det er derfor tydeligt, at der ikke er en neutral position for topledelsen i forhold til anvendelse af digitale teknologier. Kronikken argumenterer for, at det ikke er tilstrækkeligt, at topledelsen respekterer politiske prioriteringer og afsøger offentlige værdier blandt interessenterne. Topledelsen må med afsæt i den kommunikative etik også søge indsigt i digitaliseringen og formulere sit eget etiske ståsted i de digitale dilemmaer.

Nøgleord: etik, topledelse, digitalisering, offentlige værdier, samskabelse

Det er ikke nyt, at samfundet må forholde sig til nye teknologier i form af flintøkser, dampmaskiner og senest digitale sprogmodeller som ChatGPT. Det nye er, at teknologierne er blevet digitale og er baseret på data som råstof og dermed ikke er begrænset af geografisk lokation eller fysiske ressourcer, og at de kan genbruges og kombineres, så hastigheden på den digitale udvikling bliver stadig stigende (Bygstad, Lanestedt og Iden, 2019). Dertil kommer, at de digitale teknologier indeholder en meget stor kompleksitet og uforudsigelighed i anvendelsen, fordi forskellige mennesker i praksis anvender teknologien forskelligt (Orlikowski og Scott, 2008). Det tekniske indhold og sprog, hastigheden og uforudsigeligheden gør digitalisering vanskelig at forstå for ikke bare almindelige borgere, men også for digitale specialister. Tænk fx på kunstig intelligens, der eksisterer i utallige variationer og anvendelser fra kommuners behandling af aktindsigter til politiets genkendelse af bilers nummerplader.

I Danmark er der etableret hele to råd, der forholder sig til etikken i digitalisering. Dataetisk Råd blev nedsat i 2019 af den daværende regering og skal dels rådgive regeringen, dels skabe debat om dataetiske spørgsmål ved ny teknologi (Erhvervsministeriet, 2019). I 2023 oprettede tænketanken Akademiet for de Tekniske Videnskaber (ATV), der omfatter forskere og erhvervsfolk, det Faglige Dataetiske Råd (Akademiet for Tekniske Videnskaber, 2023). Det Faglige Dataetiske Råd blev etableret som en kritik af fraværet af datafaglige kompetencer

i Dataetisk Råd og af en for skeptisk linje herfra i forhold til mulighederne i kunstig intelligens mv. (Akademiet for Tekniske Videnskaber, 2023). Selv om begge råd forholder sig til både muligheder og begrænsninger i digitalisering, er der således lagt op til to lidt forskellige vinkler på og vægtninger af dataetikken. Alene det forhold, at Danmark nu har to dataetiske råd, illustrerer, at etikken i digitaliseringen er et vigtigt tema, og at det er uklart, hvad det vil sige at være etisk ansvarlig i forhold til digitalisering.

Denne kronik tager afsæt i, at digitaliseringen er kommet for at blive, men at det kræver grundige etiske overvejelser om, hvilke nye digitale teknologier der skal tages i brug og hvordan. Dette er i høj grad politiske spørgsmål, men kronikkens fokus er på den offentlige topledelse, der har stor indflydelse på beslutningerne og deres realisering. Topleledelsens centrale position hviler dels på, at topledelsen er nærmeste rådgiver for politikerne, dels på, at politikerne i praksis delegerer mange beslutninger om blandt andet organisering og implementering til topledelsen (Mouritzen og Svava, 2002; Andersen et al., 2019). Disse opgaver er ikke rent tekniske, men indeholder både etiske og andre dilemmaer. Topleledelsen kan derfor ikke alene overlade opgaverne til IT-chefen, men må også selv påtage sig et betydeligt ansvar for de etiske valg i digitaliseringen.

Formålet med kronikken er dels at præsentere en række af de etiske temaer, som rejser sig i forbindelse med digitale teknologier, dels at diskutere, hvordan topledelsen kan tilgå disse. Kronikken argumenterer for, at topledelsen med afsæt i den kommunikative etik må søge at forstå de digitale teknologier og på den baggrund formulere sit eget etiske ståsted i forhold til digitaliseringen. Forståelse er nødvendig for, at topledelsen kan vurdere etisk handlen i forbindelse med de digitale teknologier, men også for at kommunikere med de øvrige aktører. Et etisk ståsted er grundlaget for, at topledelsen kan rådgive det politiske niveau samt træffe de beslutninger, som det politiske niveau delegerer til administrationen.

Først beskrives forskningslitteraturens bud på digitaliseringens etiske temaer. Dernæst udfoldes forskellige perspektiver på etik, og disse drøftes i en konkret case, Projekt Databaseret Tidlig Opsporing (DTO) i Gladsaxe Kommune. Afslutningsvis diskuteres topledelsens handlemuligheder og -forpligtelser.

Etiske temaer i digitalisering

”Etik drejer sig om, hvad vi bør gøre som enkeltindivider og som samfund” (Nationalt Center for Etik, 2016). Dvs. etikken tilstræber at finde frem til den menneskelige handlemåde, der fremmer ”det rigtige” eller ”det gode” (Andersen, 1998: 12). Det kunne fx være at overveje etikken i anvendelse af kunstig intelligens til jobmatch af arbejdsledige. Det er i sig selv et vanskeligt etisk

spørgsmål at vælge ”den gode handling”, men mere komplekst bliver det af, at den gode handling både kan være hensyn rettet mod det enkelte menneske (borgeren), en organisation (fx kommunen) eller samfundet som helhed. Der kan derfor opstå dilemmaer mellem, hvad der er det gode for henholdsvis det enkelte menneske, for organisationen og for samfundet. Desuden kan forskellige mennesker have forskellige vurderinger af, hvad der er en god handling. Eksempelvis er det en mulighed at indføre kameraovervågning, sensorgulve mv. i demente beboeres lejligheder på et plejecenter om natten. I princippet kan disse teknologier sætte en enkelt medarbejder i stand til simultant at følge alle (demente og ikke-demente) beboere på flere plejecentre og at informere det lokale personale på plejecentret om vågne beboere, fald mv. Dette tiltag kan spare arbejdskraft (og måske økonomi) for organisationen, men indebærer også direkte overvågning af det enkelte individ, hvilket kan opleves som grænseoverskridende for nogle borgere/pårørende. Andre borgere/pårørende vil måske opleve det som en tryghed og vil foretrække kameraovervågning fremfor, at en nattevagt fysisk kommer ind på værelset i løbet af natten. Etikken må tydeligvis i spil. Tilmed er det ikke bare et etisk problem, som der kan findes en løsning på, men et etisk dilemma hvor modsatrettede mål (her privatliv, tryghed, effektivitet, medarbejdere til rådighed mv.) må balanceres.

Teknologi indebærer, at vi som mennesker har flere og nye muligheder for at gribe ind i hinandens liv, hvilket medfører en række etiske spørgsmål og dilemmaer (Thomassen, 1995). I et litteraturstudie identificerer Royackers et al. (2018) seks hovedkategorier af etiske temaer i forbindelse med digitalisering. *Privatliv* handler om beskyttelse af persondata, overvågning af menneskers adfærd, geografisk sporing mv. *Autonomi* vedrører balancen mellem menneskelige og teknologiske beslutninger, gennemsigtighed i beslutninger og teknologiernes påvirkning og kontrol af menneskelig frihed. *Sikkerhed* handler om risiko for identitetstyveri, hacking af data og fysiske teknologier som fx skærme, droner osv. *Magtbalance* handler om ændrede relationer mellem borgere, offentlige myndigheder og private virksomheder, hvor private virksomheder i nogle tilfælde kan kontrollere digital infrastruktur og via sociale medier påvirke demokratiske valg. *Menneskelig værdighed* handler om risikoen for instrumentalisering og afhumanisering, hvis eksempelvis spiserobotter og andre teknologier overtager dele af plejepgaven i forhold til ældre og handicappede borgere. *Retfærdighed* vedrører databaseret profilering, diskrimination, stigmatisering mv.

De etiske temaer i digitalisering kan naturligvis kategoriseres på andre måder. Eksempelvis har Dataetisk Råd udpeget ti dataetiske værdier: velfærd, værdighed, privatliv, selvbestemmelse, lighed, frihed, retssikkerhed, gennemsigtighed, sikkerhed og ansvarlighed (Dataetisk Råd, udateret). Trods forskelle i katego-

riseringen er der betydeligt overlap mellem Royakkers et al.s etiske temaer, de ti dataetiske værdier hos Dataetisk Råd og generelle offentlige værdier. I public value-teori identificerer Jørgensen og Bozeman (2007) blandt andet offentlige værdier som ansvarlighed, værdighed, retfærdighed, bæredygtighed, borgerinvolvering, åbenhed, lighed, kompromis, integritet og robusthed. Royakkers et al.s temaer synes således fint at indfange dilemmaerne ved digitalisering.

Gevinsterne ved digitalisering kommer ofte med en pris i form af en risiko for at kompromittere offentlige værdier som fx åbenhed og værdighed. For nu at blive i eksemplet med demente beboere på et plejecenter så er nogle af disse beboere ”dørsøgende” og kan forville sig ud af plejecentret, hvor de kan være til fare for sig selv. Nogle plejecentre camouflerer døren som en bogreol eller en hæk, andre bruger hologrammer med fx bolde eller børn til at manipulere den ældres opmærksomhed væk fra døren, og atter andre bruger GPS-sporing eller kombinationer af analoge og digitale teknikker. De fleste vil nok acceptere disse handlinger som en acceptabel pris, når målgruppen er demente borgere, og risikoen for at komme galt afsted er stor, men hvad nu hvis det var skolebørn, der enten GPS-sporer eller ved at bruge chatbots risikerer at blive manipuleret i retning af en forvrænget historiefattelse eller bestemte holdninger? Offentlige beslutningstagere nationalt og lokalt har en vanskelig opgave med at afveje fordele og ulemper ved at anvende digitale teknologier.

Teoretiske perspektiver på etik

De etiske temaer i digitalisering kan betragtes ud fra flere forskellige etiske perspektiver. Thomassen (1995) gennemgår i en oversigtsbog om etikens rødder tre grupper af etiske teorier. *Nytteetikken*, også kaldet konsekvensetikken, repræsenteret ved Bentham og Mill, bedømmer handlinger som gode eller onde på konsekvenserne. Dette indebærer forestillingen om at kunne måle eller ligefrem regne sig frem til den handling, der giver størst livskvalitet og mindst smerte for ikke bare det enkelte individ, men hele samfundet. *Pligtetikken* har med Kant som central figur fokus på regler og pligter for den gode handling, der således bedømmes ud fra formålet og intentionen fremfor konsekvenserne. Samtidig vurderes handlingen i forhold til det enkelte individ (og ikke samfundet) og har således tråde til kristen næstekærlighed og menneskerettigheder. *Den kommunikative etik* tegnes af blandt andre Løgstrup og Habermas, der retter fokus på samværet mellem mennesker, og derfor bør en handling vurderes som god/ond af alle, der berøres af handlingen. Med udgangspunkt i den kommunikative etik formulerer Thomassen (1995) to grundkrav til etiske handlinger. Dels skal bedømmeren forstå emnet og situationen, herunder undersøge magtrelationer og alternative handlinger, dels skal bedømmeren udvise

solidaritet med alle de involverede. Etikdens funktion er derfor ”at forebygge og løse konflikter på civiliseret vis, hvor det civiliserede indfries gennem en etisk solidaritet med samværrets parter” (Thomassen, 1995: 35).

En casehistorie

De forskellige etiske perspektiver kan forekomme abstrakte, men kan illustreres af en konkret case: Projekt Databaseret Tidlig Opsporing (DTO) i Gladsaxe Kommune som jeg har undersøgt med kvalitative interviews og dokumentstudier (Kristensen, 2022). Casen er illustrativ, fordi den indeholder de fleste af de etiske temaer, som Royakkers et al. (2018) identificerer: privatliv, (graden af) autonomi, sikkerhed, magtbalance, menneskelig værdighed og retfærdighed.

I 2017-2018 overvejede Gladsaxe Kommune at anvende algoritmer til tidlig opsporing af socialt udsatte børn i forbindelse med et frikommuneforsøg, fordi alt for mange børn i alvorlig mistrivsel først blev opdaget i 8-12 års-alderen, på trods af at tegn på mistrivsel tidligere var registreret forskellige steder i kommunen. Med henblik på at forebygge mistrivsel var idéen i projekt DTO at få dispensation til at samkøre kommunens data, så kommunen kunne identificere grupper af familier med høj risiko for alvorlig mistrivsel. Efter en familierådgivers konkrete sagsvurdering skulle familierådgiveren i tilfælde af bekymring henvende sig analogt med tilbud om forebyggende støtte. Trods opbakning fra byråd og eksplicit støtte fra såvel statsministeren som socialministeren rejste en mediekritik så alvorlige spørgsmål i forhold til overvågning af familier i Gladsaxe Kommune, risiko for datamisbrug, samt manglende gennemsigtighed og retssikkerhed, at frikommuneprojektet aldrig blev realiseret af hensyn til at bevare befolkningens tillid til kommunen (Kristensen, 2022).

Gladsaxe Kommune var i projekt DTO og i deres argumentation i debatten meget fokuseret på formålet og hensynet til børnene i risiko for alvorlig mistrivsel:

Det her system er for at finde de børn, der ellers først dukker op sent. Vi ved forskningsmæssigt, at det vi kan gøre for børnene, når de er nul til seks år gamle, har en kæmpe effekt på deres indlæring senere hen. Folk, der lærer godt i folkeskolen, har en større sandsynlighed for at få en ungdomsuddannelse, og når man først har det, har man større sandsynlighed for at få arbejde, bedre økonomi, et bedre sted at bo og en bedre sundhed (daværende familiechef i Gladsaxe Kommune) (Gjerding, 2018).

Dette fokus på de enkelte børn illustreres også af mine egne interviews: ”Er det etisk korrekt at ligge inde med alle mulige data og ikke gøre noget ved det,

når vi nu kunne have reddet nogle børn?” (daværende familiechef i Gladsaxe Kommune). Tilsvarende formulerer den daværende kommunaldirektør sit etiske ståsted således: ”Når vi har så mange data, så har vi også en forpligtigelse til at bruge de data til at give noget bedre til de borgere, som vi har ansvar overfor” (daværende kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune).

Gladsaxe Kommune havde således primært et pligtetisk perspektiv på projektet, fordi formålet var ”godt”, og fordi fokus var på børn i risiko for alvorlig mistrivsel, mens der i projektopstarten i mindre omfang var fokus på de potentielt negative konsekvenser.

Dette var til gengæld kernen i kritikken af projekt DTO, der især fokuserede på risici for uønskede konsekvenser som kompromittering af samfundsværdierne frihed (fra overvågning), gennemsigtighed og retssikkerhed (Kristensen, 2022), og at risikoen for disse konsekvenser ikke retfærdiggjorde muligheden for tidligere at opspore børn i mistrivsel. Kritikken formulerede ikke alternative svar på udfordringen med for sent opsporede børn i mistrivsel, men fokuserede alene på konsekvenserne ved det påtænkte projekt. Eksempelvis skrev *Berlingske Tidende* en leder med overskriften ”Den gode vilje fører direkte til overvågningssamfundet” med henvisninger til fascisme, kommunisme og George Orwells *1984* (Jensen og Østergaard, 2018). Sammenfattende var kritikken af projekt DTO således overvejende funderet i konsekvensetikken.

Det er tydeligt at se, hvordan kommunens afsæt i pligtetikken og kritikernes udgangspunkt i konsekvensetikken støder sammen i Gladsaxe-casen. Derfor talte Gladsaxe Kommunes daværende kommunaldirektør på Folkemødet i 2019 også om nødvendigheden af ”den dobbelte etik”, hvor der både kan være etiske problemer ved at anvende kommunens data og samtidig andre etiske problemer ved netop ikke at gøre det (Kristensen, 2022). Denne observation sætter fingeren på topledelsens dilemma, fordi topledelsen, i modsætning til eksempelvis interesseorganisationer og andre debattører, står med ansvaret, magten og mulighederne for at anvende digitale teknologier. Topledelsen kan dog ikke løfte denne moralske forpligtelse til at handle, *uden* at handlingen samtidig indebærer risiko for negative konsekvenser for borgere eller samfundet ud fra andre etiske målestokke.

Topledelsens handlemuligheder – og forpligtelser

Den enkle tilgang for topledelsen er naturligvis at hæve etiske dilemmaer til det politiske niveau, hvor sagen også retteligt hører hjemme i et demokratisk perspektiv. Kommunalbestyrelsen i Gladsaxe Kommune fik da også forelagt idéen til projekt DTO i en tidlig fase til godkendelse. Udfordringen ved den politiske behandling er bare, at også det politiske niveau kan have rigtig vanskeligt ved

at gennemskue digitale problemstillinger og er meget afhængigt af topledelsens rådgivning – eksempelvis om valg af datagrundlag samt datamodel og risiko for bias (Kristensen, 2022). Der synes derfor ingen vej udenom, at topledelsen selv må forholde sig til etikken i sager om digitalisering som vist i casen fra Gladsaxe.

En mulig tilgang kan findes hos Dataetisk Råd, der har udarbejdet et hjælpeværktøj i forbindelse med vurderinger af samkøring af data (Dataetisk Råd, 2022). Værktøjet består af et vurderingsskema og af en konsekvensanalyse, der begge indeholder en række spørgsmål med svarmuligheder. Dette sikrer en systematisk vurdering af de typiske juridiske og etiske problemstillinger omkring samkøring af data, men der er ikke tale om en facitliste. I stedet opfordres til refleksion i tråd med Andersens beskrivelse af etikens kerne: ”Etik er en kritisk refleksion over vore forestillinger om, hvad der er den rigtige menneskelige handlemåde og livsførelse” (1998: 12).

En anden inspiration kan hentes i den kommunikative etik, der som nævnt har fokus på at afstemme etikken i en handling med de involverede aktører (og samfundet). Løgstrup argumenterer for, at sociale normer kan bruges som en rettesnor for, hvad der kan være etisk handle, mens Habermas ser kommunikation som redskabet til at balancere etikken med aktører og omverden (Thomassen, 1995). Mere konkret kan man som topledelse i tråd med samskabelsesidealene tidligt inddrage eksterne aktører i projektidéer, der på forhånd vurderes til at være kontroversielle. Det kunne være de relevante faglige organisationer samt Red Barnet og Børns Vilkår i projekter om teknologi i sager om socialt udsatte børn. Hensigten med at involvere disse aktører er at teste projektidéens etik mod de offentlige værdier set fra forskellige vinkler. Pointen er desuden, at den etiske vurdering må forholde sig til det konkrete projekt og ikke alene kan drøftes i form af abstrakte samfundsværdier, fordi disse kan være modsatrettede og hverken er operationelle eller retningsgivende i de konkrete etiske dilemmaer, som topledelsen har ansvaret for.

Som nævnt har Thomassen (1995) to krav til etisk handle inden for den kommunikative etik – solidaritet med de berørte aktører og at forstå emnet og situationen, herunder at afsøge alternative handlemuligheder. Ved topledelsens tætte involvering af og empati med de berørte aktører opfyldes kravet om solidaritet. For at opfylde det andet krav kan topledelsen dog ikke ”nøjes med” at facilitere processen. Topledelsen må også selv forstå de digitale teknologier og deres mulige konsekvenser. Desuden ville Grundtvig sandsynligvis tilføje, at denne ”dannelse” af topledelsen i forhold til de digitale teknologier, akkurat som i højskolebevægelsen, ikke blot må være abstrakt, men også praktisk (Grundtvig, 1841 [Johansen, 1955]). Da topledelsens indsigt i og praktiske er-

faringer med nye teknologier som algoritmer og kunstig intelligens i mange tilfælde er begrænset (Kristensen, 2021), er denne forståelse, eller i videre forstand dannelse, et væsentligt første skridt for topledelsen.

Med udgangspunkt i den kommunikative etik må topledelsen således søge at forstå de digitale teknologier for at kunne vurdere etisk handlen i forbindelse med teknologierne, men også for at have et sprog til at kommunikere med de øvrige aktører. Samtidig er det vigtigt, at topledelsen formulerer sit etiske ståsted i digitaliseringen. Uden et etisk ståsted er det vanskeligt at rådgive politikerne og at træffe de mange delegerede beslutninger om digitalisering.

Tanken om, at også topledelsen må gøre sig sit etiske ståsted klart, bryder med den traditionelle weberske forståelse af embedsmanden som neutral, og det kan for nogle topledere opleves som sårbart at bekende kulør som enten skeptiker eller fortaler for at fremme en konkret digital løsning. Det er dog ikke en helt ukendt øvelse for de mange topledere, som i kølvandet på Ledelseskommisionens anbefalinger har formuleret deres personlige ledelsesgrundlag og i den forbindelse er kommet tæt på deres personlige værdier (Ledelseskommisionen, 2018). Desuden findes der ikke et neutralt ståsted i den etiske vurdering af digitalisering, fordi det både i et pligt- og konsekvensetisk perspektiv også er et valg *ikke* at anvende ny teknologi. Det er derfor at foretrække, at topledelsen har formuleret sit etiske ståsted og er eksplicit om dette fremfor at foregive en neutralitet, der kan skabe usikkerhed både politisk og blandt de øvrige aktører. Når topledelsen har afleveret sin rådgivning til det politiske niveau, så må topledelsen til gengæld altid kende sin plads og loyalt respektere de politiske anvisninger og arbejde for disse.

Det er vanskeligere for topledelsen at formulere sit etiske ståsted i forhold til digitalisering end eksempelvis politikere eller interesseorganisationer. Disse aktører kan nemlig finde svar på nogle af de etiske spørgsmål i enten en partipolitisk filosofi som socialdemokratisme eller liberalisme, i en religiøs tro som protestantisme eller i en organisations mission som Ældre Sagens. Denne mulighed har topledelsen ikke, for selv om den ikke kan være neutral i spørgsmålet om etik i digitalisering, så må den altid forholde sig partipolitisk neutralt, hvilket er en af de syv pligter for embedsmænd i kodeks VII (Bo Smith-udvalget, 2015). Dette indebærer blandt andet, at topledelsen må undgå at blive associeret med særlige partipolitiske, religiøse eller andre særinteresser. Ellers kan det blive vanskeligt at agere og betjene hele kommunalbestyrelsen, fordi der kan opstå mistanke om, at topledelsen varetager særlige partipolitiske eller andre holdninger. I stedet vil et oplagt sted at finde inspiration til sit etiske ståsted være de offentlige værdier, som omgiver den offentlige sektor. Dvs. de tidligere nævnte værdier fra public value-teori, som blandt andet gennemsigtighed, åbenhed,

lighed, ansvarlighed og retfærdighed (Jørgensen og Bozeman, 2007). Denne type abstrakte værdier må dog oversættes og forholdes til det konkrete etiske dilemma for at give kommunikativ mening. Topledelsen må altså blotte deres egne værdier, gøre sig sårbare ved at præcisere hvad de står for som ledelse i forhold til konkrete etiske digitale dilemmaer og derved ”vove at tabe fodfæste for en stund”.¹

Note

1. ”At vove er at tabe fodfæste en kort stund. Ikke at vove er at tabe sig selv”. Citatets ophav er ukendt, men tilskrives fejlagtigt Kierkegaard (Drengsgaard, 2014).

Litteratur

- Akademiet for Tekniske Videnskaber (2023). ATV’s Faglige Dataetiske Råd. <https://atv.dk/temaer-projekter/projekt/atvs-faglige-dataetiske-raad> (2. juni 2023).
- Andersen, Lotte Bøgh, Stefan Boye, Martin Bækgaard, Christian Bøtcher Jacobsen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2019). *Politisk og administrativ ledelse: Roller, relationer og personlighed i toppen af de danske kommuner*. København: Djøf Forlag.
- Andersen, Svend (1998). *Som dig selv: En indføring i etik*, 2. udg. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre: Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*. København: DJØF’s Forlag.
- Bygstad, Bendik, Gjermund Lanestedt og Jon Iden (2019). Some elements to a theory of digital management. NOKOBIT conference, Narvik.
- Dataetisk Råd (udateret). <https://nationaltcenterforetik.dk/etiske-temaer/dataetik> (2. juni 2023).
- Dataetisk Råd (2022). Dataetiske værktøjer. <https://nationaltcenterforetik.dk/etiske-temaer/dataetik/2022/dataetiske-vaerktoejer> (2. juni 2023).
- Drengsgaard, Sidsel Marie Hegnsvad (2014). At vove at tabe fodfæste en kort stund ... *Kristeligt Dagblad*, 25. november.
- Erhvervsministeriet (2019). Kommissorium for Dataetisk Råd. <https://nationaltcenterforetik.dk/raad-og-komiteer/dataetisk-raad/om-dataetisk-raad/baggrund-og-formaal> (2. juni 2023).
- Gjerding, Sebastian (2018). Kommune ville hjælpe udsatte børn – nu bliver den beskyldt for at gøre Danmark til DDR. *Information*, 7. marts. <https://www.information.dk/indland/2018/03/kommune-hjaelpe-udsatte-boern-beskyldt-goere-danmark-ddr> (3. november 2020).
- Grundtvig, N.F.S. (1841 [Johansen, 1955]). Om dannelse. Tale af NF S Grundtvig i ”Danske Samfund”, 4. maj 1841. *Grundtvig-Studier* 8 (1): 86-93.

- Jensen, Tom og Mette Østergaard (2018). Den gode vilje fører direkte til overvågnings-samfundet. *Berlingske*, 15. marts. <https://www.berlingske.dk/ledere/den-gode-vilje-foerer-direkte-til-overvaagningssamfundet> (3. november 2020).
- Jørgensen, Torben Beck og Barry Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39 (3): 354-381.
- Kristensen, Kenneth (2021). *Veje til politisk deltagelse i digitalisering*. København: KL.
- Kristensen, Kenneth (2022). Hvorfor Gladsaxemodellen fejlede – om anvendelse af algoritmer på socialt udsatte børn. *Samfundslederskab i Skandinavien* 37 (1): 27-49.
- Ledelseskommisionen (2018). *Sæt borgerne først – anbefalinger fra Ledelseskommisionen*. I. København.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nationalt Center for Etik (2016) Introduktion til etik. <https://nationaltcenterforetik.dk/undervisning/gymnasieskolen/introduktion-til-etik#1> (27. maj 2023).
- Orlikowski, Wanda J. og Susan V. Scott (2008). Sociomateriality: Challenging the separation of technology, work and organization. *Academy of Management Annals* 2 (1): 433-474.
- Royackers, Lambèr, Jelte Timmer, Linda Kool og Rinie van Est (2018). Societal and ethical issues of digitization. *Ethics and Information Technology* 20 (2): 127-142.
- Thomassen, Niels (1995). *Etik: En introduktion*. København: Gyldendal.

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 ugennemtænkt 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 medarbejders 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 ”Uvalg 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.

Filip Strunge Steffensen

Mellem politik og administration: det kommunale topembedsværk¹

Studier viser, at kommunale topembedsmænd prioriterer den politiske betjening højt. Dette fund er i den eksisterende litteratur blevet brugt til at sige noget om den rolle, som de kommunale topembedsmænd på tværs af lande indtager over for politikerne. Hidtil er dette hovedsagelig blevet undersøgt gennem spørgeskemaer, der fokuserer på kontaktmønstre og omfanget af den politiske betjening. I denne artikel argumenterer jeg i stedet for at studere rolleopfattelsen gennem interviews, hvilket giver adgang til erfaringsnære beskrivelser af topembedsmændenes rolleopfattelse. Gennem 12 interviews viser jeg, at de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle som oversættere, bindeled og mediatorer, hvilket indebærer en vekslende bevægelse mellem det politiske og administrative niveau. Embedsmændene finder det vigtigt at betjene det politiske niveau samtidig med, at de opfatter deres rolle som partipolitisk neutral. Det skaber et krydspres, som topembedsmændene forsøger at balancere ved at benytte tre strategier, der skal skærme dem mod uhenigtsmæssig politisk indblanding: De rådfører, oplærer og adgangs begrænser.

Nøgleord: offentlig forvaltning, offentlig ledelse, embedsmænd, kommuner

En omfattende litteratur beskæftiger sig med relationen mellem kommunale politikere og topembedsmænd. Litteraturen viser, at topembedsmændene prioriterer den politiske betjening højt, og at de ofte er i kontakt med politikere (Ibsen og Opstrup, 2016). Denne viden er flere steder blevet brugt til at sige noget om topembedsmændenes rolle: Hvilken rolle indtager de over for politikerne, de betjener? (Mouritzen og Svava, 2002; Klausen og Magnier, 1998). Det giver indsigt i, hvordan opgaverne fordeles mellem politikere og topembedsmænd, men det kan være vanskeligt at drage slutninger om topembedsmændens rolleopfattelse ud fra spørgeskemaer, der belyser den praktiske arbejdsdeling. Det kommer til udtryk i de mest fremtrædende studier på området, hvor der hersker uenighed om, hvordan rollerne for de kommunale topembedsmænd er. Ved første øjekast kan det forekomme at afspejle en begrebslig uenighed, men i nærværende artikel argumenterer jeg for, at uenigheden afspejler behovet for en ny måde at studere fænomenet på. Det skyldes to forhold. For det første hviler de hidtidige undersøgelser på en bestræbelse efter at nå frem til en altdækkende rollebeskrivelse af den kommunale topembedsmand, som kan generaliseres på tværs af lande og institutioner. Videnskabsteoretisk kan det i andre henseender

være en meningsfuld bestræbelse, men man kan argumentere for, at rolleopfattelsen er et kontekstafhængigt fænomen, der handler om, hvordan man opfatter sig selv og sin situation. Derfor kan det være udfordrende at nå frem til en rolleopfattelse, som gælder på tværs af lande og institutioner (Perry og Vandenabeele, 2008; Bourgault og Van Dorpe, 2013; Wockelberg, 2014). For det andet har de eksisterende undersøgelser anvendt en deduktiv metode, hvor eksistensen af bestemte rolletyper er blevet forudsat på forhånd. Det betyder, at de empiriske fund risikerer at blive begrænset til de kategorier, som forfatterne på forhånd har konstrueret. Det kan være en udfordring i lyset af, at rollebegreberne ofte er udviklet med udgangspunkt i ældre studier af lande med institutioner, der er forskellige fra danske (Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew, 2020). Dertil kan det kontekstafhængige og subjektive element i rolleopfattelsen tale for at studere den på en måde, der tillader, at embedsmændenes egne beskrivelser står i forgrunden.

For at imødegå disse overvejelser foreslår jeg i nærværende artikel at studere de kommunale topembedsmænds rolleopfattelse med en mere eksplorativ tilgang gennem interviews. Fordelen ved dette er, at rolleopfattelsen ikke begrænses til de spørgsmål og kategorier, som forskeren har konstrueret på forhånd. Det giver embedsmændene mulighed for at uddybe de overvejelser, de gør sig om krydspresset mellem politik og administration, samt hvordan dette håndteres. Rolleopfattelsen er vigtig, fordi den udstyrer individet med en måde at tilgå verden på. Rolleopfattelsen har dermed betydning for, hvorfor topembedsmænd agerer, som de gør (Tajfel, 1982, Egeberg, 1999; Simon, 1997; Horton, 2006; Marcussen og Trondal, 2011). Samtidig kan det også give en indsigt i, hvorvidt de opgaver, som udføres, rent faktisk er i overensstemmelse med embedsmændenes rolleopfattelse (Ebinger, Veit og Strobel, 2021; McDermott et al., 2021).

I denne artikel undersøger jeg derfor rolleopfattelsen gennem 12 interviews med kommunaldirektører, forvaltningschefer, direktører og vicekommunaldirektører. Analysen bidrager med to væsentlige fund om de kommunale topembedsmænds roller og praksis. For det første viser analysen, at de kommunale topembedsmænd betoner evnen til at kunne begå sig på både det politiske og det administrative niveau. Derfor beskriver de deres rolle med ord som ”mediator”, ”bindeled” og ”oversætter”: De navigerer mellem et politisk og et administrativt niveau, hvor de skal forklare og oversætte de budskaber, der kommer fra hvert niveau. I denne rolleopfattelse ligger en forståelse af, at topembedsmanden er forankret i det administrative niveau, men at en vigtig del af jobbet også består i at betjene det politiske niveau. Selvom de er villige til at strække sig langt for politikerne, er deres lydighed begrænset af, at de opfatter sig som partipolitisk neutrale. For det andet giver analysen en dybdegående indsigt i,

hvordan topembedsmændene håndterer dette krydspres mellem politik og forvaltning. Her viser analysen, at topembedsmændene håndterer krydspresset ved at anvende forskellige strategier, der skal skærme dem mod uhensigtsmæssig politisk indblanding: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser.

Eksisterende litteratur

Et gennemgående spørgsmål i litteraturen om embedsmænd og politikere er, hvordan rollefordelingen ser ud. I det tidlige stadie af litteraturen var forestillingen, at embedsværket udelukkende skulle varetage administrative opgaver (Weber, 1922/1978; Wilson 1887). Senere er denne opfattelse dog blevet udfordret, fordi embedsværket har en lydighedspligt over for politikerne (Grøn og Salomonsen, 2017). Derfor skal embedsværket ikke blot implementere politikernes beslutninger. Embedsværket skal også kunne bistå med politiske overvejelser. Selvom lydighedspligten er udgangspunktet for embedsmandens virke, er den også begrænset af væsentlige hensyn til for eksempel lovlighed og partipolitisk neutralitet (Bo Smith-udvalget, 2015). Når embedsværket bevæger sig ind på den politiske bane, kan det imidlertid rejse tvivl om, hvorvidt embedsmanden samtidig med den politiske rådgivning kan honorere de klassiske embedsmandsdyder (Ebinger, Veit og Fromm, 2019; Grøn og Salomonsen, 2017: 453-454).

Et omfattende studie udviklede i 1980'erne fire såkaldte billeder til at beskrive relationen mellem embedsværket og politikerne (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981). I billede 1 er der en klar adskillelse af politikere og embedsværk, mens både embedsmænd og politikere bidrager til politikudviklingen i billede 2. Det gør de dog på forskellige måder, sådan at embedsmandens bidrag er at bistå med viden til politikerne. I billede 3 udviskes grænsen mellem politik og administration mere, og forskellen mellem politikere og embedsmænd består i, at embedsværket medierer en snæver kreds af organiserede interesser. Billede 4 er en hybrid, hvor grænsen mellem politik og administration udviskes helt. En stor del af den efterfølgende litteratur undersøger på tilsvarende vis, hvordan arbejdsdelingen er mellem politikere og embedsmænd. Her viser litteraturen fra centraladministrationen, at relationen i dag befinder sig et stykke fra billede 1 (Hustedt og Salomonsen, 2014; Bo Smith-udvalget, 2015; Christensen og Opstrup, 2018; Trangbæk, 2021).

Det kommunale embedsværk

I kommunalforskningen peges der også på, at embedsværket har en tæt tilknytning til politikerne (Nelson og Svara, 2015; Svara 2001, 1998). I Danmark viser spørgeskemaer fra før kommunalreformen, at kommunaldirektører

og forvaltningschefer vægter politisk rådgivning og formulering af idéer højt (Mouritzen, 1993). Klausen og Magnier (1998) undersøger rolleopfattelsen hos kommunaldirektører i 15 vestlige lande med udgangspunkt i to typer embedsmænd: den politiske og den klassiske bureaukrat, som stammer fra et ældre studie af lande, hvor Danmark dog ikke er iblandt (Putnam, 1973). Forfatterne anvender interviews, spørgeskemaer og jobbeskrivelser, men konklusionerne beror hovedsagelig på spørgeskemaundersøgelsen, der undersøger intensiteten af kontaktmønstre samt prioriteringen af den politiske betjening. Forfatterne finder mest støtte til den politiske bureaukrat i de nordiske lande, men noterer i samme ombæring, at konklusionerne er følsomme over for udskiftningen af enkelte spørgsmål (Klausen og Magnier, 1998: 275). Mouritzen og Svava (2002) anvendte senere data fra samme projekt til at undersøge kommunaldirektørernes rolle i 14 lande. Forfatterne udviklede på forhånd fire idealtypiske roller, som beskriver forholdet mellem politikere og kommunaldirektører. Den første er de separate roller, som minder om billede 1 i Aberbach-studiet. Den anden rolletype er den autonome embedsmand, hvor embedsmanden deltager i politikudviklingen, og politikeren holdes ude af det administrative felt. Den tredje rolletype er den responsive embedsmand, som tydeligt er underlagt politikeren. Denne type forventes at være responsiv, når politikeren udtrykker et ønske – også selvom det kan gå ud over embedsmandens neutralitet. Endelig er der de overlappende roller, hvor politikere og embedsmænd ikke kan adskille deres opgaver. Her er der også en forventning om responsivitet, men i modsætning til den responsive embedsmand, er der i de overlappende roller en forpligtelse på neutralitet. Forfatterne konkluderer, at der er stærke tegn på overlappende roller, hvilket minder om rolle 3 og 4 i Aberbach-studiet (Mouritzen og Svava, 2002: 45).

I nyere tid har studier peget på, at kommunalreformen har skærpet behovet for professionel rådgivning fra embedsværket. Det har ført til, at toppen af embedsværket i kommunerne professionaliseres, så det ligner den statslige forvaltning i departementerne (Hansen, Opstrup og Villadsen, 2013). I takt med denne udvikling ses også, at afskedigelsesraten for danske kommunaldirektører er stigende (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014). Disse udviklingstendenser kan umiddelbart forventes at føre til, at topembedsmændenes rolle har nærmet sig den politiske ledelse endnu mere. Kort efter kommunalreformen ses det også, at prioriteringen af den politiske betjening af borgmesteren er høj, og at den er steget siden 1995 (Hansen, 2009; Ibsen og Opstrup, 2016: 411). Et nyere studie finder i samklang med dette, at de kommunale ledere opfatter det som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd at udvikle politik (Brødsgaard et al., 2017). Disse udviklingstendenser kan samlet indikere, at

embedsværkets rolle har nærmet sig det politiske niveau yderligere. Det er imidlertid ikke en konklusion, der kan overføres til alle sammenhænge, fordi prioriteringen af den politiske betjening er afhængig af flere variable (Bækgaard, Jakobsen og Kjær, 2013). Bækgaard (2011) viser for eksempel, at kommunalpolitikernes kontaktmønstre til embedsværket påvirkes af institutionelle variable, idet kommunens organisationsmodel påvirker relationen. Bækgaard finder, at kommunaldirektøren får en mere central rolle i den politiske rådgivning i den såkaldte direktionsmodel, mens forvaltningscheferne får en mere tilbagestående rolle. Dette er i tråd med den officielle begrundelse for direktionsmodellen, som gik på, at man ville opnå et mere tværgående fokus (Bækgaard, Frank og Serritzlew, 2009; Ibsen, 2016).

Sammenfattende viser litteraturen, at de kommunale topembedsmænd har en tæt relation til politikerne. Rollefordelingen er af Mouritzen og Svava (2002) og Klausen og Magnier (1998) blevet undersøgt ved at kortlægge embedsmændenes prioritering af den politiske betjening samt kontaktmønstrene mellem politikere og forvaltning. Disse studier har ydet skelsættende bidrag til forståelsen af rollefordelingen i kommunerne, men en ulempe er, at embedsmandsrollerne er begrænset til roller, som er konstrueret forud for den empiriske analyse, og som er tilpasset en bestræbelse på at generalisere på tværs af lande og institutioner. Selvom begge undersøgelser anvender interviews, står disse i skyggen af spørgeskemaundersøgelsen, som er udgangspunktet for konklusionerne, hvilket gør det sværere for embedsmændene at uddybe de overvejelser, de gør sig om deres rolle i krydspresset mellem politik og forvaltning. Det kan derfor være frugtbart at studere rolleopfattelsen på en ny måde, som tillader nye empiriske indsigter, og som giver mulighed for, at embedsmændene giver erfaringsnære beskrivelser af, hvordan de håndterer krydspresset mellem politik og forvaltning (Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew, 2020; Boye og Saxlund, 2018; Dorp, 2018; Ospina, Esteve og Lee, 2018).

Metode og data

Ovenfor har jeg foreslået at studere rolleopfattelsen på en måde, der tillader nye empiriske indsigter. Det har jeg gjort ved at anvende en fortolkende metodologi. Den fortolkende tilgang lægger vægt på, at der ikke nødvendigvis er en altdækkende sandhed om den kommunale embedsmandsrolle, som kan overføres på tværs af lande. I stedet lægger jeg vægt på, hvordan den enkelte opfatter sin rolle, og jeg tilgår dette spørgsmål uden nogen forudgående hypoteser om, hvordan rolleopfattelsen er (Beach og Kaas, 2020; Haverland og Yanow, 2012; Yanow og Schwartz-Shea, 2006). Rolleopfattelsen er undersøgt gennem semistrukturerede interviews, der tillader respondenterne at uddybe

deres overvejelser om den rolle, de udfylder. Det semistrukturerede interview er valgt, fordi det er velegnet til at få indblik i den interviewedes livsverden og selvopfattelse (Kvale og Brinkmann, 2009: 45). Dermed muliggør tilgangen, at embedsmændenes egne beskrivelser danner rammen om de analytiske fund. I artiklen har jeg tilgået interviewmaterialet med udgangspunkt i den eksisterende litteratur, hvilket har muliggjort en teoretisk informeret læsning af det empiriske materiale. Det har gjort det muligt at sammenholde mine empiriske fund med de eksisterende teoretiske begreber, hvilket har givet anledning til udviklingen af nye rollebegreber og indsigt i den måde, hvorpå embedsværket håndterer krydspresset (Timmermans og Tavory, 2014, 2012; Ashworth, McDermott og Currie, 2019).

Caseudvælgelse og interviews

Analysen er baseret på i alt 12 interviews med tre kommunaldirektører, fire forvaltningschefer, tre direktører og en vicekommunaldirektør fra tre forskellige kommuner. Derudover blev et enkelt foretaget som baggrundsinterview, mens de resterende 11 interviews havde en varighed på mellem 40 og 100 minutter. Udvalget af de tre kommuner var teoretisk og skete med henblik på at repræsentere forskellige karakteristika, hvor litteraturen har vist, at det kan påvirke relationen mellem embedsværket og politikere. Der er derfor udvalgt to kommuner med direktionsmodel og en med forvaltningsmodel, da litteraturgennemgangen viste, at organisatoriske forhold kan påvirke relationen. De valgte kommuner repræsenterer derfor en typisk case (Seawright og Gerring, 2008). Udvalget skete ikke ud fra en ambition om at generalisere til en bred, udenlandsk kontekst, endsize teste den kausale indflydelse af bestemte variable. Formålet er i stedet at styrke troværdigheden af mine fund i den kontekst, jeg undersøger (Maxwell, 2012: 141-143). I tabel 1 fremgår oversigten over casekommunerne, som er anonymiseret efter aftale med interviewpersonerne.

Tabel 1: Oversigt over casekommuner

Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
50-75.000 indbyggere	50-75.000 indbyggere	50-75.000 indbyggere
Direktionsmodel	Direktionsmodel	Forvaltningsmodel
5-10.000 pr. indbygger til administration	5-10.000 pr. indbygger til administration	5-10.000 pr. indbygger til administration

Når man taler med topembedsmænd, er der visse ting, man skal iagttage, fordi de er en elite med stort ansvar og tilsvarende anseelse (Kvale og Brinkmann, 2009: 167). Det betyder, at man skal gøre sig særlige overvejelser om, hvordan man forholder sig som interviewer (Beamer, 2002; Lilleker, 2003; Harvey, 2011). Selvom det semistrukturerede interview er nyttigt til at få indblik i, hvordan kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle, giver det ikke adgang til at undersøge, hvordan forholdet er mellem det, der bliver udtrykt i interviews, og hvordan de kommunale topembedsmænd rent faktisk agerer i praksis (Cecchini, 2021: 388). Alford et al. (2017) foreslår derfor, at man bryder hverdagen ned i "bidder", så man spørger til konkrete eksempler på, hvad vedkommende rent faktisk foretager sig. På den måde bliver spørgsmålene meget hverdagsnære. For eksempel har jeg spurgt, hvad vedkommende lavede i går, ligesom jeg har bedt dem tage udgangspunkt i konkrete eksempler og cases, der kunne illustrere deres svar. På den måde undgås stiliserede svar, som kan afspejle, at vedkommende svarer ud fra, hvad der forekommer socialt efterstræbelsesværdigt. Interviewene blev gennemført over Zoom på grund af coronasituationen, hvilket kan frygtes at skabe en afstand til interviewpersonerne, der kan mindske overførbareheden af mine fund (Moon et al., 2016; Ridder, 2017; Korstjens og Moser, 2018). Alligevel vurderes dette ikke til at have påvirket overførbareheden, da de kommunale topledere er vant til at begå sig i dette format, ligesom jeg overordnet blev mødt med en stor åbenhed hos interviewpersonerne (Trangbæk, 2021: 61; Flyvbjerg, 2006).

Kodning og analysestrategi

Mine interviews blev kodet ad flere omgange. I den første fase af kodningen lavede jeg et kodeskema med forskellige kategorier, som var baseret på den eksisterende litteratur. Denne prækodning gav udslag i syv forskellige koder, hvor et eksempel på en kategori er "rolleopfattelse". Til denne kode henførte jeg alle udsagn, der handlede om den interviewedes rolleopfattelse. Efterfølgende foretog jeg en åben kodning, hvor formålet var at komme mere i dybden med materialet. Her var jeg åben for nye indsigter, som den eksisterende litteratur ikke havde afdækket (Timmermans og Tavory, 2012). Eksempelvis gav den åbne kodning udslag i flere koder, der omhandler nye rolleopfattelser i den kommunale forvaltning: oversætteren, bindeleddet og mediatoren. På samme måde resulterede den åbne kodning i en kode, der omhandlede "håndtering af udfordringer", hvor embedsmændene forklarer, hvordan de håndterer udfordringer i samspillet med politikere. Til sidst skabte jeg et endeligt kodetræ, som havde fire overkoder: "rolleopfattelse", "politisk involvering", "udfordringer" og "håndtering af udfordringer" (Miles, Huberman og Saldana, 2014).

Analyse

Et tolkearbejde?

Når man spørger de kommunale topembedsmænd, hvad de laver i løbet af en almindelig dag, svarer de, at de bruger meget tid på at betjene den politiske ledelse. Den høje prioritering af den politiske betjening minder i en vis forstand om beskrivelsen af "den politiske bureaukrat" eller de "overlappende roller". Alligevel synes disse beskrivelser ikke helt at indfange, hvordan de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle. I den åbne kodning fandt jeg nemlig, at de kommunale topledere opfatter deres rolle som "oversættere", "bindeled" og "mediatorer". Stort set alle interviewpersonerne beskriver deres arbejde som en vekslende bevægelse mellem det politiske niveau og forvaltningen, hvor deres opgave er at forklare og oversætte de budskaber, der hidrører fra de to niveauer: De er bindeled, oversættere eller mediatorer. Derfor fremhæver de vigtigheden af politisk tæft, som gør embedsmanden i stand til at forstå de politiske logikker, selvom man formelt tilhører administrationen. En direktør beskriver sit job på følgende måde: "Jeg kalder mig selv et bindeled mellem fagområderne. Altså mellem det administrative og politiske, og jeg ser også vores rolle som det". En anden direktør i samme kommune uddyber:

Altså det bliver mere og mere akademisk det, der foregår i administrationen. Og vores kommunalbestyrelse er ikke akademikere. Vi har jo folk, som bliver valgt ind nu, som sidder på udvalgsmøder og taler hånligt om DJØFFERE. Så der kan man sige, at der er en mediatorrolle og forklare, hvorfor det lige er, at vi har djøffere, og at bureaukrati faktisk er tænkt som noget godt, så vi kan være effektive og omkostningsbevidste, så det ikke nødvendigvis er noget skidt og alt det der. Så ja, på den måde er der nok i dag større risiko for, tror jeg, at politiske bestyrelser og administrationen kan glide fra hinanden, altså sådan rent forståelsesmæssigt pga. kompleksiteten ... så det er måske også to verdener, man skal prøve at binde sammen.

En forvaltningschef udtrykker det sådan, at de lavere administrationslag består af fagligt stærke medarbejdere, som har svært ved at udtrykke sig kortfattet. Rollen bliver derfor i helt konkret forstand at oversætte og binde de to niveauer sammen til en helhed. Dette er en opfattelse, som går på tværs af organisationsmodeller, men den er særligt fremtrædende i kommunerne med direktionsmodel. Her bruger embedsmændene konsekvent et sprog, hvor de prioriterer koordinationen mellem det administrative og det politiske niveau højt. Uafhængigt af hinanden anvender interviewpersonerne fra de to direktionskommuner forskellige vendinger som "undgå siloer", "tværgående" og "kon-

cernblik” til at beskrive deres rolle. En direktør beskriver direktionens funktion: ”Min opgave er jo at være bindeleddet mellem driftsorganisationen og det politiske – så direktionens arbejde er jo ligesom at håndtere alt, der skal opad til politisk behandling, og også omvendt at få givet meldinger ned i systemet omkring, hvad retning vi tager”.

Det kan tolkes sådan, at topembedsmændene betragter betjeningen af det politiske niveau som en vigtig del af deres arbejde, hvilket også kommer til udtryk i interviewene. Dette er tydeligt hos kommunaldirektørerne, der har et tæt forhold til deres borgmestre. De tre kommunaldirektører mødes hver dag med deres borgmester, og selvom tidsforbruget varierer, estimerer en enkelt, at han bruger tre timer dagligt på at mødes med borgmesteren. Det tætte forhold til borgmesteren ligger i naturlig forlængelse af, at borgmesteren er den eneste fuldtidsansatte politiker i kommunalbestyrelsen (Henrichsen, 2015: 99). En kommunaldirektør udtrykker, at det rent praktisk giver nem adgang, fordi de sidder tæt på hinanden i administrationsbygningen. På den måde bliver kommunaldirektøren en slags højre hånd, der søger at ”klæde borgmesteren på”. Kommunaldirektørerne indgår også i en mere politisk rådgivende funktion end de resterende embedsmænd, for eksempel i forhold til at hjælpe med at læse den parlamentariske situation, som en kommunaldirektør udtrykker det:

På den anden side er der jo også det, hvor det er et klart politisk rum, og der kan borgmesteren godt finde på at sige, ”jeg ved godt, at det her er rent politik” – det kunne fx være noget med ..., det fylder jo meget i vores kommune, og så kan jeg jo lytte, og så kan jeg jo godt give noget politisk feedback, som ikke er partipolitisk. Kan du følge mig? Jeg kan jo godt sige, at hvis du ønsker, at der skal være flertal for det her, så er det min vurdering, at man kan overveje de og de ting – eller det her ville nok af parti x, y, z blive taget op på den her måde, og har du overvejet det?

Lydighedens grænse

Rolleopfattelsen som bindeled, mediator og oversætter indebærer en høj prioritering af betjeningen af det politiske niveau. Alligevel indebærer rollen også en forståelse af, at embedsværket er forankret i det administrative niveau, hvorfor embedsmændenes lydighed er begrænset af hensynet til embedsmandsdyderne. Alle interviewpersoner giver således udtryk for en rolleopfattelse, hvor de opfatter sig selv som partipolitisk neutrale. Flere nævner det som en selvfølgelighed, at de ikke kan hjælpe med aktiviteter i forbindelse med en valgkamp, men der er også sager i den daglige rådgivning, hvor skellet mellem legitim og illegitim rådgivning står mindre klart. Den føromtalte kommunaldirektør illustrerer ba-

lancegangen med et eksempel. Kommunaldirektøren kan bistå med at ”læse” det parlamentariske landskab, som det kom til udtryk ovenfor. Det består ifølge kommunaldirektøren i en objektiv analyse af, hvilke partier der kan tilslutte sig et forslag. Herefter kommer formidlingen af forslaget, hvor kommunaldirektøren afslår at hjælpe med en ”spinstrategi”, ligesom det er borgmesterens egen opgave at mønstre flertallet for forslaget: ”Så det, der handler om at skaffe det politiske flertal, eller den politiske forståelse for det, det er helt indforstået mellem borgmesteren og mig, at det er noget, han skal tage sig af, det skal jeg ikke tage mig af”. En direktør udtrykker, at den kommunale topembedsmands opgave er at finde sin rolle i en balance mellem pligten til at implementere politikernes ønsker loyalt, uden at man kompromitterer hensyn til partipolitisk neutralitet, lovlighed og faglighed:

Man er ikke en god direktør, hvis man bare lytter og omsætter ... Altså det er jo der, jeg mener, at det skal vi selvfølgelig ikke. Det er virkelig, virkelig en forbandet pligt, vi har som embedsmænd og -kvinder at sige fra. At sige, at det her, det holder bare ikke juridisk, eller det her, det giver problemer af en eller anden facon.

Udfordringer i samspillet

Den åbne kodning tegner et billede af, at det kan give anledning til rollekonflikter, hvis politikerne opfatter topembedsmandens rolle på en anden måde. I mine interviews er der flere eksempler på, at embedsmændene befinder sig i et krydspres, fordi politikerne ofte udtrykker ønske om, at embedsmanden bevæger sig i en mere partipolitisk retning. Størstedelen udtaler, at udfordringerne opstår i forbindelse med et valgår. Flere udtrykker også, at det kan være vanskeligt efter et kommunalvalg, fordi der er nye politikere på de forskellige poster, som skal signalere handlekraft over for vælgerne. En vicekommunaldirektør formulerer det sådan:

Jeg tror tit, eller ikke tit, det lyder, som om jeg dagligt er i det dilemma, men der er jo, altså som politisk rådgiver, er der jo hele tiden en balance i forhold til, hvor langt skal jeg gå ... der skal man kunne finde den balance, der handler om at stå på det objektive grundlag uden at gøre sig til en del af det politiske.

Det kan afspejle, at der i visse situationer opstår en rollekonflikt, hvor politikerne presser på for mere vidtgående bistand. Det kan imidlertid kollidere med embedsmandens rolleopfattelse som partipolitisk neutral, hvilket giver anledning til udfordringer.

Håndtering af udfordringer

Rolleopfattelsen som oversætter, mediator og bindeled indebærer, at embedsmændene prioriterer den politiske betjening højt, men samtidig opfatter de sig som partipolitisk neutrale embedsmænd, der tilhører en forvaltning. Det minder om Mouritzen og Svaras overlappende roller, hvor der også er en forpligtelse på neutralitet. I min åbne kodning fandt jeg imidlertid en række udsagn, der giver ny indsigt i, hvordan embedsmændene håndterer dette krydspres i deres dagligdag. Analysen viser, at embedsmændene benytter sig af forskellige praksisser, der skal skærme dem mod at blive bragt i en situation, hvor den politiske bistand kan udveje hensynet til embedsmandsdyderne: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser.

Rådføring

Den første praksis relaterer sig specifikt til situationer, hvor de kommunale topembedsmænd modtager en forespørgsel fra politikere, hvor de har en fornemmelse af, at forespørgslen befinder sig i en gråzone i forhold til embedsmandsdyderne. I sådanne tilfælde giver lovgivningen måske ikke et konkret svar, og forespørgslen er måske ikke direkte partipolitisk. Her fandt jeg en udbredt praksis med, at de kommunale topembedsmænd i tvivlstilfælde rådfører sig med deres kolleger, inden de vender tilbage på politikerens forespørgsel. Dette er en observation, som i mine interviews går på tværs af organisationsmodeller. En direktør begrundet praksissen således: ”Jeg er sådan nok som udgangspunkt reflekterende ind i det her. Så hvis jeg selv kommer i tvivl om noget, kan jeg godt lide at sætte det på dagsordenen i direktionen, for det er altid godt at sparre med nogle, der sidder i de samme situationer, for det er jo det, vi gør, der hvor vi sidder”. En kommunaldirektør udtrykker lignende overvejelser: ”Når man har en tillidsfuld relation i en direktion, så er det der, jeg henter min sparring, det er helt sikkert”. I den tredje kommune ser en forvaltningschef det som en selvfølge, at man rådfører sig med sine kolleger, hvis man er i tvivl: ”Altså hvis jeg er i tvivl, vil jeg selvfølgelig søge sparring og rådgivning hos mine kolleger eller hos min chef, som er kommunaldirektøren”. Som udsagnene viser, kan rådføringen være mere eller mindre formaliseret. Nogle af de interviewede foretrækker, at det sættes på dagsordenen som et punkt, der bliver drøftet til officielle møder. Andre foretrækker, at man spontant og uformelt kan henvende sig hos kolleger.

Oplæring

Den anden praksis handler om, at de kommunale topembedsmænd benytter sig af forskellige strategier til at definere, hvor embedsværkets opgaver begynder og ophører. Oplæring afspejler derfor en løbende proces, hvor topembedsmæn-

dene lægger en betydelig indsats i at definere relationen mellem politikere og embedsmænd. Flere af de interviewede beskriver, at dette er en væsentlig opgave efter et kommunalvalg, hvor der ofte er udskiftning på posterne. Det betyder ifølge de kommunale topembedsmænd, at der er et stort behov for at opsætte en klar grænse for, hvad embedsværket kan bistå med – og måske endnu vigtigere: Hvad det ikke kan bistå med. I de tre kommuner udtaler alle de interviewede således, at de anvender mere eller mindre formelle praksisser for at ”definere spillereglerne” og ”oplære” byrådspolitikerne, som en kommunaldirektør udtrykker det. Som et eksempel på en meget formel oplæringsform udtaler en forvaltningschef, at der efter første udvalgs møde i en ny byrådsperiode ligger en formel arbejdsdeling mellem politikere og embedsværk. Her laver forvaltningschefen en delegationsplan, der specificerer de politiske og administrative opgaver. Denne drøftes på første udvalgs møde: ”Så allerede efter det første møde i en udvalgsperiode har jeg sådan set et opslagsværk i forhold til, hvilke opgaver vi skal løse i forvaltningen, og hvilke opgaver kræver en politisk stillingtagen, inden vi løser den”. I samme kommune udtaler vicekommunaldirektøren også, at man i kommunen gør meget ud af at fortælle, hvor det politiske råderum er. Det gør man både inden valget, hvor man fortæller de aspirerende byrådspolitikere, hvad forvaltningens opgaver er, og hvad man kan bruge forvaltningen til. Men kommunen gør det også, når det nye byråd er valgt. Her er der både et separat kursus over to dage for nyvalgte politikere og et kursus for det samlede byråd. I en anden kommune udtaler kommunaldirektøren, at man har udarbejdet en håndbog, som videreleveres fra et byråd til det næste:

Så har vi udarbejdet en håndbog, som vi fik godkendt i den tidligere kommunalbestyrelse, og som lå klar til hele den nye kommunalbestyrelse, hvor vi også prøver at redegøre for, hvad det er for nogle regler og retningslinjer, der gælder, og hvad de har af rettigheder, hvad for nogle forpligtelser har de. Så på den måde prøver vi sådan at lige lave noget forventningsafstemning.

I samme kommune omtales det også, at der er seminarer, som minder om det, som vicekommunaldirektøren udtalte ovenfor. I den tredje kommune gives der også udtryk for forskellige praksisser til at afklare ledelsesrummet. Kommunaldirektøren omtaler et eksempel på en uformel praksis: ”Så er der noget, der hedder den daglige praksis, og det handler om, at da borgmesteren startede som ny borgmester, så satte vi os ned og holdt et langt møde og drak noget kaffe og snakkede lidt om, hvordan vil vi gerne have, at samarbejdet skal være, og hvad er det, som er vigtigt for borgmesteren”.

Adgangsbegrænsning

Den sidste praksis handler om, at embedsværket opstiller regler for interaktionen mellem embedsværk og politikere. Denne praksis kan også være mere eller mindre formel, og igen gør det sig gældende, at denne praksisform omtales på tværs af kommuner. Adgangsbegrænsning handler om, at embedsværket fastsætter regler for politikernes adgang til embedsværkets rådgivning. Det klareste eksempel på dette er i en kommune, hvor man ifølge en direktør skiller politikere og embedsværk ad op til et kommunalvalg:

Når vi er omkring sidst på foråret i valgåret, så skiller vi det sådan set helt ad. Der er ingen rådgivning ind i valgkampen fra vores side. Der er ingen hjælp fra administrationens side til den enkelte. Heller ikke til borgmesteren. Vi har sager hver gang, hvor det sådan set ligger lige på kanten. Men det er vi meget skrappe med. Fordi det går bare ikke. Der er en grænse, helt sikkert.

I en anden kommune udtaler kommunaldirektøren, at man har en sammenlignelig "spærretid" forud for valget. I denne kommune omtaler en direktør også en regel om, at al kontakt til embedsværket går gennem direktionen. Dette er gjort ud fra en bekymring om, at direkte henvendelser til lavere niveauer i forvaltningen kan presse medarbejderne. Topembedsmændene er nemlig mere erfarne til at håndtere de politiske henvendelser. I den tredje kommune omtaler en forvaltningschef en lignende regel, som er vedtaget ud fra samme begrundelse. Forvaltningschefen nævner også en regel, som hun har påført sig selv og sit eget udvalg, nemlig at sende besvarelser af spørgsmål ud til alle medlemmer i udvalget, hvis hun er i tvivl om, hvorvidt forespørgslen skal benyttes i et politisk spil: "Hvis der potentielt er politik i spørgsmålet, så sørger jeg for, at alle får samme svar samtidig, så oplysningerne ikke kan bruges ... sådan misbruges til at lave politik på, og at vi på den måde bliver fanget i forvaltningen på det forkerte ben".

Opsummering: analytiske fund

Som litteraturgennemgangen viste, er det ikke et nyt fund, at kommunale topembedsmænd befinder sig i et krydspres, hvor der på den ene side er en efterspørgsel på politisk betjening og på den anden side et hensyn til embedsmandsdyderne. I deres omfattende studie viste Mouritzen og Svava (2002) også med den overlappende rolle, at neutraliteten er en vigtig del af rollen som kommunal topembedsmand. Den eksisterende litteratur giver imidlertid begrænset indsigt i, hvordan embedsmændene håndterer dette dilemma i den daglige praksis. Artiklen bidrager derfor med en begrebsliggørelse af empiriske fænomener, der

kan bruges til at forstå, hvordan embedsmænd håndterer dilemmaet mellem lydighed og embedsmandsdyder. Embedsmændene søger at skabe en afbalanceret relation til politikerne ved at anvende de tre praksisser, som blev skitseret ovenfor. De tre praksisser er opsummeret i tabellen nedenfor.

Tablet 2: Oversigt over praksisser

Karakteristik	Rådføring	Oplæring	Adgangsbegrænsning
Beskrivelse	Rådføring med kolleger ved tvivl	Afklaring af ledelsesrum	Regler for adgang til embedsværk
Formaliseringsgrad	Lav til høj	Lav til høj	Lav til høj
Kommuner	Alle	Alle	Alle
Eksempler	Spontane henvendelser	Delegationsplan	Adskillelse i valgperiode
	Som punkt på direktionsmøde	Kurser for nyvalgte politikere Kaffemøder med formænd og borgmester	Begrænsning af adgang til institutioner i valgperiode Politisk kontakt foregår kun gennem direktion

Konklusion

I denne artikel har jeg argumenteret for at tilgå studiet af de kommunale topembedsmænds rolle på en måde, der tillader nye empiriske indsigter. Rolleopfattelsen blev derfor undersøgt gennem interviews med i alt 12 kommunale embedsmænd, hvoraf 11 var enten kommunaldirektører, forvaltningschefer, direktører eller vicekommunaldirektører. Undersøgelsen viser, at de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle som oversættere, bindeled og mediatorer, hvilket betyder, at de veksler mellem det politiske og det administrative niveau. Det bliver derfor topembedsmandens opgave at binde niveauerne sammen ved at oversætte og forklare logikkerne fra begge steder. Selvom de finder det vigtigt at bistå det politiske niveau, betyder tilhørsforholdet til forvaltningen, at de opfatter sig selv som partipolitisk neutrale. Det medfører, at embedsmændene befinder sig i et krydspres, som de håndterer ved at anvende forskellige praksisser, der skal beskytte hensynet til embedsmandsdyderne: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser. Dermed bidrager artiklen med ny viden, der udfolder det krydspres, som den eksisterende forskning har afdækket. Artiklen giver

anledning til i fremtiden at undersøge de empiriske fund yderligere, idet det begrænsede datamateriale gør det vanskeligt at tale om urokkelige teoretiske koncepter. Derudover er det nærliggende at udfolde, om der kan være ulemper forbundet med anvendelsen af praksisserne. Oplever politikerne for eksempel, at praksisserne anvendes på bekostning af embedsmændenes responsivitet? Endelig bør det fremhæves, at nærværende artikel har fokuseret på interaktionen med det politiske niveau, men som Trangbæk (2021) viser, er det kun en del af embedsmandens virke, idet topembedsmændene også varetager en rolle i forvaltningen og udad til borgere og virksomheder. Hvor meget fylder dette? Og hvordan beherskes alle tre roller samtidigt?

Note

1. En særlig tak til Søren Serritzlew for indsigtfulde kommentarer og forslag til denne artikel. Derudover skylder jeg Louie, Juliane, Daniel, Peter og Winnie en tak for beredvilligt at have bistået med feedback og overvejelser.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alford, John, Jean Hartlet, Sophie Yates og Owen Hughes (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *American Review of Public Administration* 47 (7): 752-763.
- Ashworth, Rachel Elizabeth, Aoife Mary McDermott og Graeme Currie (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29 (2): 318-333.
- Beach, Derek og Jonas Gejl Kaas (2020). The great divides: Incommensurability, the impossibility of mixed-methodology and what to do about it. *International Studies Review* 22 (2): 214-235.
- Beamer, Glenn (2002). Elite interviews and state politics research. *state politics and policy quarterly* 2 (1): 86-96.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. 1. udg. København: DJØF Forlag.
- Bourgault, Jacques og Karolien Van Dorpe (2013). Managerial reforms, public service bargains and top civil servant identity. *International Review of Administrative Sciences* 79 (1): 49-70.
- Boye, Pernille og Carina Saxlund (2018). Laster og dyder i embedsværk og forskning. En metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer. *Politica* 50 (1): 65-87.

- Brødsgaard, Marie-Louise Frølich, Caroline Howard Grøn, Mette Dalgaard Nielsen og Heidi Houlberg Salomonsen (2017). Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: Hvordan og hvor meget? *Public Governance Research* 2: 1-25.
- Bækgaard, Martin (2011). The impact of formal organizational structure on politico-administrative-interaction: Evidence from a natural experiment. *Public Administration* 89 (3): 1063-1080.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2020). How politicians see their relationship with top bureaucrats: Revisiting classical images. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 35 (1): 5-24.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank og Søren Serritzlew (2009). Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica* 41 (2): 215-230.
- Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen og Ulrik Kjær (2013). Kommunalpolitikernes samspil med administrationen – er der forskel på frontbenchers og backbenchers? *Politik og Økonomi* 86 (4): 48-59.
- Cecchini, Mathilde (2021). Hvem er jeg som leder? En analyse af ledende overlægers lederidentitet. *Politica* 53 (4): 383-403.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance* 31 (3): 481-498.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). Politicization and the replacement of top civil servants in Denmark: Politicization in Denmark. *Governance* 27 (2): 215-241.
- Dorp, Erik-Jan Van (2018). Trapped in the hierarchy: The craft of Dutch city managers. *Public Management Review* 20 (8): 1228-1245.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit og Nadin Fromm (2019). The partisan-professional dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants. *Public Administration* 97 (4): 861-876.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit og Bastian Strobel (2021). Role models in the senior civil service: How tasks frame the identification of senior bureaucrats with active and reactive roles. *International Journal of Public Administration* 45 (14): 991-1002.
- Egeberg, Morten (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public administration* 77 (1): 155-170.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry* 12 (2): 219-245.
- Grøn, Caroline Howard og Heidi Houlberg Salomonsen (2017). Samspillet mellem politikere og embedsmænd, pp. 443-465 i Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen (red.), *Organiseringen af den offentlige sektor*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.

- Hansen, Morten Balle (2009). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen: et kortfattet signalement*. Kommunaldirektørforeningen i Danmark.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders Ryom Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Harvey, William S. (2011). Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative Research* 11 (4): 431-441.
- Haverland, Markus og Dvora Yanow (2012). A hitchhiker's guide to the public administration research universe: Surviving conversations on methodologies and methods. *Public Administration Review* 72 (3): 401-408.
- Henrichsen, Carsten (2015). *Dansk kommunalret: Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning*, 1. udg. København: Ex Tuto.
- Horton, Sylvia (2006). New Public Management: Its impact on public servant's identity: An Introduction to this symposium. *International Journal of Public Sector Management* 19 (6): 533-542.
- Hustedt, Thurid og Heidi Houlberg Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765.
- Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Politik* 19 (2).
- Ibsen, Marius og Niels Opstrup (2016). Det kommunale skyggeliv. *Politica* 48 (4): 408-430.
- Klausen, Kurt og Annick Magnier (1998). *The anonymous leader: Appointed CEOs in Western local government*. Odense: Odense University Press.
- Korstjens, Irene og Albine Moser (2018). Series: Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. *The European Journal of General Practice* 24 (1): 120-124.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *Interview. Introduktion til et håndværk*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lilleker, Darren G. (2003). Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. *Politics* 23 (3): 207-214.
- Marcussen, Martin og Jarle Trondal (2011). The OECD civil servant: Caught between Scylla and Charybdis. *Review of International Political Economy* 18 (5): 592-621.
- Maxwell, Joseph Alex (2012). *A realist approach for qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- McDermott, Katie L., Christine A. Schindler, Krisjon R. Olson og Tara L. Petersen (2021). Acute care pediatric nurse practitioners as leaders: Perceptions, self-identity, and role congruity. *Journal of Pediatric Health Care* 35 (5): 559-563.
- Miles, Matthew B., Michael Huberman og Johnny Saldana (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*, 3. udg. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Moon, Katie et al. (2016). A guideline to improve qualitative social science publishing in ecology and conservation journals. *Ecology and Society* 21 (3): 17.
- Mouritzen, Poul Erik (1993). *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nelson, Kimberly L. og James H. Svara (2015). The roles of local government managers in theory and practice: A centennial perspective. *Public Administration Review* 75 (1): 49-61.
- Ospina, Sonia M., Marc Esteve og Seulki Lee (2018). Assessing qualitative studies in public administration research. *Public Administration Review* 78 (4): 593-605.
- Perry, James L. og Wouter Vandenabeele (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation, pp. 56-79 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (1973). The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report. *British Journal of Political Science* 3 (3): 257-290.
- Ridder, Hans-Gerd (2017). The theory contribution of case study research designs. *Business Research* 10(2): 281-305.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Simon, Herbert Alexander (1997). *Administrative behaviour: A study of decision-making process in administrative organizations*, 4. udg. New York: Free Press.
- Svara, James H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review* 58 (1): 51-58.
- Svara, James H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176-183.
- Tajfel, Henri (1982). *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timmermans, Stefan og Iddo Tavory (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory* 30 (3): 167-186.
- Timmermans, Stefan og Iddo Tavory (2014). *Abductive analysis: Theorizing qualitative research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica.

- Weber, Max (1922/1978). *Economy and society: An outline of interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wockelberg, Helena (2014). Political servants or independent experts? A comparative study of bureaucratic role perceptions and the implementation of EU law in Denmark and Sweden. *Journal of European Integration* 36 (7): 731-747.
- Woodrow, Wilson (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* II (2).
- Yanow, Dvora og Peregrine Schwartz-Shea (2006). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk: M.E. Sharpe.

Abstracts

Ayo Nasborg-Andersen, Jøren Ullits and Ole Hammerslev

Decision-supporting algorithms in the public sector: The influence on caseworkers' discretionary assessment and reasoning

Caseworkers in the public administration must make decisions based on accurate and objective information and be able to explain their reasoning. They are increasingly relying on decision-supporting algorithms that prioritize output over reasoning. While these algorithms can streamline and improve workflows, they also challenge fundamental principles of legal certainty. Utilizing data from the ASTA report on caseworkers' experiences with algorithms in risk assessments of newly unemployed individuals as a case, we examine how automation bias and the black box paradox can affect caseworkers' reasoning and justification of decisions. While the decision-making process may become more efficient in handling large datasets, fundamental principles of the rule of law may be challenged.

Keywords: administrative discretion and reason, algorithms, case management, automation bias, black box paradox

Anja Svejgaard Pors, Kirstine Zinck Pedersen and Line Kirkegaard

Data dreams and the distrust of discretion

How is the dream of artificial intelligence and the potentiality of data shaped among managers in the public administration? What roles are assigned to the frontline employee in data-driven welfare? Based on observations of municipal managers and consultants, the article examines a project group's attempt to introduce artificial intelligence in municipal employment efforts. The distrust in the frontline employee mimics research traditions in studies of management and professions. In alignment with these research traditions, the data dream problematizes how human experience distorts political goals, impairs organizational value creation, is driven by individual coping strategies or professional interest and therefore does not provide appropriate welfare service.

Keywords: public sector, artificial intelligence, data, discretion, frontline employees

Kenneth Kristensen

Ethical perspectives on public top leadership of digitalization

Digitalization of the public sector is here to stay, and it involves significant ethical dilemmas that the top management must actively address. This article offers an overview of ethical themes in digitalization and several concrete examples. The top management has the responsibility, power and opportunities, and it is therefore clear that there is no neutral position for the top management in relation to the use of digital technologies. The article argues that it is not enough for the top management to respect political priorities and involves public values among stakeholders. Based on communicative ethics, the top management must also seek insight into digitalization and formulate its own ethical stance in the digital dilemmas.

Keywords: ethics, top leadership, digitalization, public values, co-creation

Ulrik Bisgaard Ulsrod Røhl

Governing technology use by public authorities: What can and should be done?

Both in Denmark and abroad, discussions of the consequences of public authorities' use of technology abound. Advantages and disadvantages of use of automated, administrative decision-making can be perceived as an embodiment of authorities' use of technology in general. The article calls for increased management of use of automated, administrative decision-making to, among other consequences, prevent an increased imbalance between state apparatus and individual citizens. Hoping to stimulate further debate, three policy suggestions are put forward: i) strengthen relevant professional expertise particularly among high and mid-level public servants; ii) appoint an expert committee focusing on the need for supplementary legislation and guidance; and iii) increased focus and knowledge among regulatory authorities with a particular focus on technical and organizational aspects of automated, administrative decision-making.

Keywords: technology use, automated decision-making, managing technology use, policy instruments, policy suggestions

Filip Strunge Stefferensen

Between politics and administration: Evidence from Danish local government

Studies show that top civil servants in Danish local government emphasize giving political advice. This finding has been used to deduce information about the role that top municipal officials across countries play vis-à-vis politicians. The existing literature has examined this through questionnaires, but in this article, I propose studying role perceptions through interviews, which provide access to thick descriptions of the role of top officials. Through 12 interviews, I show that top municipal officials perceive their role as translators, liaisons and mediators, implying a frequent interaction between the political and administrative level. While officials find it important to serve the political level, it is also a central part of the role perception that they understand themselves as politically neutral. This creates a cross-pressure that officials try to balance by employing three strategies to shield them from inappropriate political interference: They seek advice, educate and restrict access.

Keywords: public administration, public leadership, civil servants, municipalities

Om forfatterne

Ole Hammerslev, professor, Rättsociologiska institutionen, Lunds universitet. Forsker blandt andet i velfærdsstatens møde med borgere, retshjælp, rammelovgivning, den juridisk profession og statsforandringer.

E-mail: ole.hammerslev@soclaw.lu.se

Line Kirkegaard, leder, Novavi Ung Revers. Studerer, hvordan styrings- og ledelsesteknologier indrammer organiseringen af det moderne arbejdsliv. Arbejder metodisk med kvalitative metoder med inspiration fra affektstudier og diskursanalyse og har en særlig interesse for alternativ forskningsformidling inspireret af den litterære genre. E-mail: liki@novavi.dk

Kenneth Kristensen, tidligere kommunaldirektør, har i maj 2023 afleveret ph.d. ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hans forskningsinteresse er offentlig topledelse af digitalisering, herunder samspillet mellem politik og administration, topledelsens opgaver, kompetencer, tilgange mv. Har undervejs i sit ph.d.-forløb publiceret i tidsskrifter samt formidlet sin forskning på konferencer og i fagblade rettet mod offentlige ledere. E-mail: kk@reeludvikling.dk

Ayo Næsborg-Andersen, lektor, Juridisk Institut, Syddansk Universitet. Forsker i sammenhængen og sammenstødet mellem nye teknologier og menneskeretligheder. E-mail: ayo@sam.sdu.dk

Kirstine Zinck Pedersen, lektor, Copenhagen Business School. Studerer de praktiske, organisatoriske og etiske konsekvenser af forandringsprocesser i den offentlige sektor. Har især gennem etnografisk arbejde haft fokus på introduktionen af managementteknologier og deres betydning for organisering og redistribuering af arbejde, professionelle roller, faglig dømmekraft og ansvar. E-mail: kzp.ioa@cbs.dk

Anja Svejgaard Pors, docent, Afdeling for Ledelse, Organisation og Forvaltning, Videreuddannelserne, Københavns Professionshøjskole. Undersøger med afsæt i organisationsetnografi relationen mellem borger og offentlige organisationer og hvordan politik, ledelse og teknologi skaber rammer for mødet mellem borger og myndighed – særligt hvad det betyder for professioners og frontmedarbejderes faglighed og arbejdspraksis. E-mail: aspo@kp.dk

Ulrik Røhl, postdoc, Institut for Digitalisering, Copenhagen Business School, research fellow, KU Leuven, Belgien og strategisk rådgiver i kommunernes IT-fællesskab, KOMBIT. Forsker i sammenhængen mellem god myndighedsadfærd, ledelse og digitalisering af den offentlige sektor og er tidligere stabschef i KOMBIT. E-mail: ubur.digi@cbs.dk

Filip Strunge Steffensen, stud.scient.pol., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forskningsinteresser: Offentlig forvaltning, offentlig ledelse og videnskabsteori. Har desuden fungeret som instruktør på statskundskab ved Aarhus Universitet i fagene Politisk Teori og Videnskabsteori. E-mail: filipsteffensen@outlook.com

Jøren Ullits, lektor, Juridisk Institut, Syddansk Universitet. Forsker i offentlig digitalisering. E-mail: juon@sam.sdu.dk