

UDEN FOR NUMMER



NÅR BORGEREN BLIVER TIL DATA ...
FORDUFTER DEN ETISKE FORDRING

ALGORITMER I SOCIALFAGLIGE VURDERINGER
– EN UNDERSØGELSE AF SOCIALARBEJDERES
OPFATTELSE AF AT ANVENDE ALGORITMER
TIL VURDERING AF UNDERRETNINGER

SOCIALRÅDGIVERE OG FAGFORENINGER:
GRIB DOG REDNINGSKRANSEN!

“VI KAN IKKE TÆNKE NU”
– FLYGTNINGES SOCIALE NAVIGATIONER
I ET BEVÆGELIGT INTEGRATIONSLANDSKAB

39

indhold

NÅR BORGEREN BLIVER TIL DATA
FORDUFTER DEN ETISKE FORDRING
AF **HELLE ANTCZAK, LEKTOR**
OG **KLAVS BIRKHOLM, DIREKTØR**

4

ALGORITMER I SOCIALFAGLIGE VURDERINGER
- EN UNDERSØGELSE AF SOCIALARBEJDERES
OPFATTELSE AF AT ANVENDE ALGORITMER
TIL VURDERING AF UNDERRETNINGER
AF **CLARA SIBONI LUND, PH.D.-STUDERENDE**

20

SOCIALRÅDGIVERE OG FAGFORENINGER:
GRIB DOG REDNINGSKRANSEN!
AF **HANNE MARIE MOTZFELDT, LEKTOR**

32

“VI KAN IKKE TÆNKE NU”
- FLYGTNINGES SOCIALE NAVIGATIONER
I ET BEVÆGELIGT INTEGRATIONSLANDSKAB
AF **RIKKE EGAA JØRGENSEN, LEKTOR**
OG **DITTE SHAPIRO, ADJUNKT**

42

UDEN FOR NUMMER

nr. 39, 19. årgang, 2019

Løssalg: 60 kr.

Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19B

1253 København K

Tel: 70 10 10 99

Mail:

ds@socialraadgiverne.dk

Redaktion:

Frank Cloyd Ebsen, freb@phmetropol.dk

Anette Nicolaisen, anic@ucsyd.dk

Lene Mosegaard Søbjerg, LMSO@ucsyd.dk

Nicolai Paulsen, np@socialraadgiverne.dk

Christine Sarka, christinesarka@mail.dk

Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk

Redaktionssekretær:

Mette Mørk, mettemork21@gmail.com

Produktionsstyring:

Kommunikationsafdelingen, Dansk Socialrådgiverforening

Copyright:

Forfatterne

ISSN nr.:

1600-888X

Design og produktion:

Salomet grafik & Pernille Kleinert

Tryk: Datagraf

Oplag: 19.500



VIA University
College

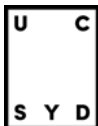


PROFESSIONS-
HØJSKOLEN
ABSALON

KØBENHAVNS
PROFESSIONS
HØJSKOLE



Dansk Socialrådgiverforening



Erhvervsakademi og
Professionshøjskole

AALBORG UNIVERSITET



aktuelt arbejdes der på offentlige arbejdspladser med nye former for digitalisering, som udspringer af den stærkt øgede brug af sociale medier, hvor der via Google, Apple, Facebook og lignende tjenester skabes store mængder data om den enkelte. Analyser af disse data giver grundlag for at udvikle nye måder at arbejde digitalt på.

Fremtiden handler om at forudse, hvad der kommer i stedet for socialrådgivere. Skal det være en fuld erstatning (en slags talerobot), eller skal det understøtte socialrådgiveres behandling af borgere? Skal det forbedre, spare eller begge dele?

Der er ikke megen forskning på området endnu. Udforskning af de eksisterende digitale systemers effektivitet inden for det sociale område er stort set fraværende. Vi ville gerne sige en masse om nutidige systemer som DUBU, VUM, MinPlan, men de undersøges ikke nærmere. Så vi kigger længere frem mod kunstig intelligens og maskinlæring.

Uden for nummer handler denne gang om digitalisering - for digitaliseringen af socialrådgivning bevæger sig nu ind i maskinrummet. Det vil erstatte eller kvalificere en del af det menneskebehandlende arbejde, socialrådgivere i dag udfører. Det får betydning for alle i praksis, for uddannelserne og ikke mindst for de borgere, det handler om. Vi bevæger os i tema-

nummeret på mosegrund og træder på glatte sten mod noget, vi aner forude.

Nummeret begynder med en artikel, der ser på det nye sprogs begreber. Klavs Birkholm og Helle Antezak skriver om begreber, som bruges i flæng, og gør dem forståelige. De ser på intentioner med at bruge datateknologierne, og hvordan der ved hjælp af historiske data dannes nye beslutningsstrukturer. De slutter af med en diskussion af det at *skønne*, når socialrådgivere og de nye teknologier møder borgeren. Det er konturer af det arbejde, som fremtidens socialrådgivere skal være opmærksomme på. Ikke mindst vigtigheden af at tage stilling til de etiske udfordringer, der er forbundet med mødet.

Den anden artikel går tættere på og undersøger, hvad socialrådgivere tænker, når de arbejder med dataunderstøttet beslutninger om underretninger. Clara Siboni Lund skriver om en sagsbehandlers opfattelse af et redskab, som er baseret på en algoritme med antal, typer af underretninger, tidligere indsatser, tidligere anbringelser m.m., som angiver en risikoscore på det enkelte barn. Det handler om, hvordan det påvirker deres vurderinger af familier og børn, og dermed hvad der skal gøres.

Den tredje artikel handler om, at der især på beskæftigelsesområdet arbejdes med at digitalisere sagsbehandlingen med kunstig intelligens. Hanne Motzfeldt peger på, at der sjældent dokumenteres om mere effektivitet, at eksperimenteret med disse systemer er dyrt, og at det ikke reddes af forordninger som GDPR. Hun peger på, at ombudsmanden har kastet en redningskrans, som gør det muligt berettiget at sætte spørgsmål ved disse eksperimenter.

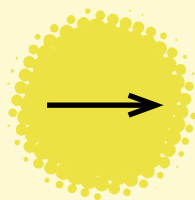
Sidste artikel er som vanligt uden for tema. Her skriver Rikke E. Jørgensen og Ditte Shapiro om, hvordan flygtninge bevæger sig i et foranderligt integrationslandskab. De har været i to landkommuner og undersøgt, hvordan flygtninge navigerer imellem mange lovgivningers krav. De viser, hvordan der lokalt støttes op om og skabes mening i livet ved, at bl.a. anden aktør og sprogskole skaber en slags forståelse i deres hyper-prekære processer og hverdagsliv for at bruge forfatternes spændende begreber.

**God læselyst,
redaktionen**

Når borgeren bliver til data fordufter den etiske fordring

AF HELLE ANTCZAK, LEKTOR OG KLAUS BIRKHOLOM, DIREKTØR

Artiklen er en række reflekterede iagttagelser om igangværende og planlagte digitaliseringer af socialt arbejde. For har vi nok fokus på de etiske og faglige konsekvenser? spørger forfatterne.



ning, muliggør automatisk sagsbehandling, understøtter brug af eksisterende offentlige datakilder etc.⁵.

Også det sociale område er naturligvis omfattet af den intensivere offentlige digitalisering. Digitalisering af socialt arbejde har længe været på dagsordenen i landets kommuner, hvor der på livet løs eksperimenteres med softwareroboter og netrådgivning. Den nye investeringsfond og den ændrede praksis for lovgivning, så den bliver 'digitaliseringsklar', vil uden tvivl skabe meget mere digitalt socialt arbejde, og står det til magtfulde aktører i toppen af Digitaliseringsstyrelsen, skal sagsbehandlingen foregå på "ekstremt effektive digitale hovedveje", mens det kun er "på bivejene, at du måske møder et menneske"⁶.

Men hvor politikudviklingen på landsplan og lokalt buldrer derudaf, halter debatten om de faglige og etiske konsekvenser bagefter. I skrivende stund har Dansk Socialrådgiverforening endnu ikke nogen formuleret strategi på området, og de store hovedforbund forholder sig kun til problemstillingerne på et meget overordnet plan⁷. Vi savner desuden at se forskning, der forholder sig specifikt til digitalisering af det sociale arbejde, ligesom indholdet i uddannelsen til socialrådgiver slet ikke er på omgangshøjde med de store konsekvenser, digitaliseringen har for borgere og profession, både aktuelt og på længere sigt.

Hvis vi tager udgangspunkt i en figur, mange socialrådgivere genkender fra typologiske fremstillinger af socialt arbejde, bliver det klart, at *digitaliseringen omfatter hele det sociale arbejdes kontinuum*.



Figur 1: *Det social arbejdes kontinuum*⁸.

1) På området for *forebyggelse og tidlige indsatser* forventer centrale aktører som KL og flere kommuners udviklingsansvarlige, at samkøring af data om en familie eller en enkelt borger fra forskellige registre kan hjælpe med på et tidligt tidspunkt at udpege f.eks. de børn og unge, de ledige eller de sygemeldte, der har brug for en særlig bevågenhed og eventuelt en ekstra indsats fra familieafdelingens eller jobcentrets side. Det forventes også, at systemer, der kan kombinere borgernes data med data fra andre borgere, vil kunne forudsige, hvordan det vil gå disse mennesker og komme med forslag til hvilke indsatser, der bedst kan afhjælpe problemerne⁹. Det kaldes prediktion. Meget udbatteret var den såkaldte Gladsaxemodel, hvor en algoritme potentielt skulle udpege børn, der havde brug for socialrådgivernes bevågenhed, endnu før andre professionelle havde spottet barnets problemer og særlige behov. Denne model er aktuelt opgivet på grund af usikkerhed om dens lovlighed.

1. HVAD TALER VI EGENTLIG OM?

Danmark er i front, når det gælder digitalisering af den offentlige sektor, og regeringen bryster sig af, at vi ifølge FN's seneste måling indtager førstepladsen på området¹. Som en del af sammenhængsreformen satte Finansministeriet og Moderniseringsministeren i efteråret 2018 turbo på udviklingen og fik "hævet de politiske ambitioner" med en række satsninger, der skal give danskerne "digital service i verdensklasse" og skabe bedre og mere sammenhængende velfærdsløsninger til gavn for flere borgere². Til understøttelse af ambitionerne er der blandt andet etableret en ny investeringsfond med et volumen på 410 mio. kr. Fonden skal støtte udvikling og udbredelse af nye teknologier i kommuner og regioner i perioden 2018-2022.

For at muliggøre den intensiverede digitalisering og for at realisere en mere "tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning"³, har et enigt folketing desuden indgået en aftale om *digitaliseringsklar lovgivning* – en aftale, som ifølge Finansministeriet skal levere store administrative gevinster og frigive 7.500.000 timer årligt i den offentlige sektor, timer "som i stedet kan bruges til kernevelfærd"⁴. Ifølge aftalen skal al ny lovgivning fremover vurderes i lyset af, om den understøtter digital kommunikation mellem borger og forvalt-

2) Det vrimler i disse år med eksempler på *rådgivning* i nye, såkaldt digitaliserede former. Flere kommuner har tilbud til borgere, der ønsker hjælp til alkoholfvænnning, og den har de nu mulighed for at få online via kommunens hjemmeside. Her kan de chatte med det lokale behandlingscenters alkoholbehandlere, der står klar bag skærmen med rådgivning¹⁰. Ikke mindst unge har i dag masser af muligheder for at få anonym, netbaseret rådgivning hos deres kommune eller hos landsdækkende organisationer, der hjælper unge med råd om ensomhed, vold, misbrug eller psykiske problemer¹¹.

3) En lang række *sagsbehandlingsprocesser* på det sociale område er i dag digitaliserede. Ansøgninger i forbindelse med merudgifter til børn eller voksne med nedsat funktionsevne, ansøgninger om enkelttydelser, uddannelseshjælp eller integrationsydelse foregår primært på kommunale selvbetjeningsplatforme ved hjælp af NemID, upload af dokumentation og digital underskrift, ligesom vejledning og oplysning om rettigheder foregår via tekster på kommunens hjemmeside. Flere kommuner har desuden implementeret RPA-teknologi (Robotics Process Automation) til understøttelse af sagsbehandlingsprocesser i forbindelse med f.eks. aktindsigt eller partshøring¹². På længere sigt forventer KL, at algoritmisk styrede sagsbehandlingssystemer ikke kun skal understøtte sagsbehandlingen, men også selv skal kunne træffe afgørelser på baggrund af borgerens oplysninger¹³.

4) *Behandling* i digitale former vinder frem. Det er i dag muligt at få behandling for diverse psykiske lidelser ved hjælp af Internetpsykiatrien¹⁴. Virtual reality (VR) vinder indpas i socialpædagogiske indsatser for udsatte borgere, f.eks. i Rudersdal Kommune, hvor ledige borgere med social angst ved hjælp af skærmbriller og videooptagelser støttes til at komme i aktivering¹⁵. Det kan desuden forventes, at VR-programmer på sigt vil blive brugt i behandling af voldsdomme i kriminalforsorgen, ligesom VR menes at have potentiale i arbejdet med at øge familieplejeres empatiske indlevelen i udsatte børns oplevelser¹⁶. I tilfælde med udsatte familier eller meget unge mødre, hvor myndighederne eller forældrene selv er i tvivl om forældreleven i forhold til et kommende barn, kan forældrene træne med en babyrobot, så de får en (tilnærmet) realistisk oplevelse af, hvad det vil sige at leve med et spædbarn døgnet rundt¹⁷.

5) Digitalisering finder også indpas i *omsorgsorienterede indsatser* som socialpædagogisk bistand til voksne med nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne. Mange kommuner er gået over til virtuel bostøtte. Borgeren 'får besøg' af sin kontaktperson eller mentor derhjemme, men det foregår via web-cam på PC eller tablet, hvor de to deltagere kan se og høre hinanden, men ikke give hånd og drikke kaffe¹⁸. Et ef-



HELLE ANT CZAK

er lektor, socialrådgiver og Master i udsatte børn og unge. Ansat ved socialrådgiveruddannelsen på Københavns Professionshøjskole. Forsknings- og undervisningsaktiviteter indenfor socialt arbejde med udsatte børn, unge og familier på grunduddannelses- og efteruddannelsesniveau - med et særligt fokus på kommunikation og myndighedssamtaler.

Lærebøger: *Socialrådgivning og socialt arbejde: En grundbog*. (m. Posborg og Nørrelykke, 2016). *Socialt arbejde i et globaliseret samfund*. (m/ Johansen, 2015).
hean@kp.dk



KLAVS BIRK HOLM

er direktør for Tænk tanken Teknoetik (teknoetik.org). Adjungeret lektor ved Tekno-antropologi, AAU. Tidligere (2003-11) medlem af Det Etske Råd.

Seneste bøger: *Politiske smuler. Essays* (2018). *De skjulte algoritmer. Teknoantropologiske perspektiver* (m/ Niels Frølich, 2018). *Efter Mennesket. På vej mod homo artefakt* (2016).
birkholm@teknoetik.or

terhånden velkendt eksempel på digitaliseret omsorg er sælen Paro, som anvendes i plejen af demente.

Mange af disse metoder og teknologier kan give brugerne af sociale ydelser nye muligheder, og de kan supplere eller ligefrem kvalificere det sociale arbejde med udsatte borgere. Men andre af de nye, digitale former er problematiske, og rejser en lang række etiske og faglige spørgsmål, som der hidtil er arbejdet alt for lidt med.

2. TEKNOLOGIEN OG DENS BEGREBER

Den computerteknologiske udvikling har, siden de første mikroprocessorer kom i produktion i 1971, været præget af en uophørlig acceleration. For overblikkets skyld beskrives denne eksplosive udvikling ofte som ”bølger” eller ligefrem ”epoker”¹⁹. Og her er der god grund til at regne opkomsten af Big Data som en afgørende milepæl. Big Data sætter skel mellem før og efter, fordi fænomenet etablerer et helt nyt paradigme for datahåndtering – et paradigme kendetegnet ved to store omvæltninger:

(1) For det første er processorkraften nu blevet så stor, at der åbnes mulighed for hurtig – endda ekstrem hurtig – søgning efter relevant information i helt usorterede datamasser. Det er nyt. Før omkring 2010 var det altafgørende, at data på forhånd var systematiserede og katalogiserede, hvis de skulle anvendes til at finde nye, relevante sammenhænge. Titusindvis af mennesker – arkivarer, bibliotekarer, laboranter og mange andre professioner – var beskæftiget med at registrere data i vidt forskellige sektorer af samfundslivet. Kun således kunne de oplagrede informationer genfindes. Alternativt skulle der være tale om forholdsvis små datamængder. Nu er alle disse grænser for informationssøgning blæst omkuld.

(2) For det andet er de sammenhænge, der nu findes frem – og vurderes som relevante – altid at forstå som korrelationer, ikke årsagssammenhænge. Det klassiske eksempel er sammenfaldet mellem bestemte Google-søgninger og udbredelsen af influenzaepidemier – første gang opdaget i forbindelse med H1N1-udbruddet i 2009²⁰. Korrelationer er statistiske sammenfald, som ikke forklares.

Følgervirkningen af Big Data-gennembruddet har derfor også været, at interessen for de til grund liggende årsager på få år er reduceret drastisk, ja næsten forsvundet, både politisk, administrativt og desværre også i forskningen²¹.

Få har beskrevet dette paradigmeskifte bedre end den tidligere redaktør for WIRED, Chris Anderson: ”Ud med alle teorier ... fra lingvistik til sociologi. Glem taxonomi, ontologi og psykologi. Hvem aner, hvorfor folk gør, hvad

de gør? Pointen er, at de gør det, og vi kan spore det og måle det med hidtil uhørt sikkerhed. Med tilstrækkelige datamængder kan tallene tale for sig selv”²².

Viden er nu ikke længere et spørgsmål om at begribe – at forstå og kunne forklare årsagssammenhængen. Viden er forvandlet til addition og ophobning. Det er essensen af Big Data. De tidligste teorier om dette fænomen går helt tilbage til 2001²³, men det reelle teknologiske gennemslag finder først sted omkring ti år senere.

Med det nye paradigme følger (som det er karakteristisk for ethvert paradigmeskifte²⁴) en række nye begreber, plus umærkelige omtolkninger af gamle begreber. Den nye sprogbrug har medført nogle uheldige misvisninger, som vi for klarhedens skyld gerne vil rydde op i. Vi taler om ”digitalisering”, om ”algoritmer”, om ”kunstig intelligens”, om ”disruption” m.m. uden klare forestillinger om, hvad disse udtryk dækker over.

”Big Data-hjulet” kan illustrere dette (se figur 2)²⁵. Den megen hype, der ledsager Big Data paradigmet, har bidraget til at filtrere begreberne godt og grundigt ind i hinanden. Men det mest besynderlige er, at under det nye paradigme betyder ”digitalisering” ikke længere digitalisering, ”algoritme” betyder ikke længere algoritme, ”AI” betyder ikke kunstig intelligens, og ”disruption” betyder kun delvis ødelæggelse!

En ejendommelig datalogisk sprogforbistring har holdt sit indtog i en faglig sammenhæng, der spiller en helt central rolle i samfundsudviklingen i dag. I det forskudte sprog er ”digitalisering” blevet et nyord for automatisering, ”algoritme” et nyord for en it-programmeret opskrift, ”AI” et nyord for meget stor datakraft og ”disruption” et nyord for legaliseret hacking.

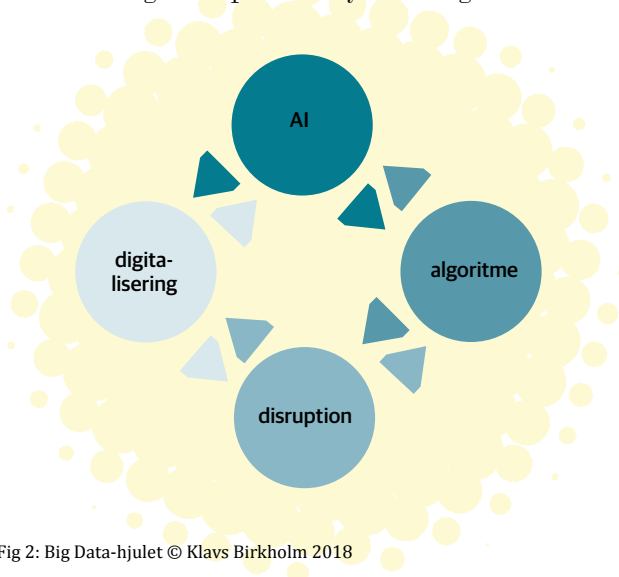


Fig 2: Big Data-hjulet © Klavs Birkholm 2018

“Men hvor politikudviklingen på landsplan og lokalt buldrer derudaf, halter debatten om de faglige og etiske konsekvenser bagefter”

DIGITALISERING: Hvad ordet oprindelig betyder – og indtil omkring 2008-10 *kun* kunne betyde i enhver offentlig debat – er opbevaring af information i talform, herunder transformation af allerede opbevarede informationer til talformat. Det kunne være lyde, billeder, stemmer, bøger, håndskrifter og meget andet. Vi talte f.eks. om digitalisering af Søren Kierkegaards samlede værker og om digitalisering af DR’s lydarkiv.

Men når man i dag læser i avisen eller hører om ”digitalisering” i debatter og ved konferencer, er betydningen næsten altid en anden, nemlig at transformere funktioner, der tidligere har været udført af mennesker, til computerbaserede (kaldet ”digitale”), automatiserede processer. I denne nye betydning taler vi f.eks. om ”digitale betalingsformer” og om ”digital kommunikation” med myndighederne.

Den første betydning er som nævnt den oprindelige; den anden er kommet til i løbet af de seneste ti år og bliver nu mere og mere fremtrædende. Det kan man også aflæse som bevægelsen fra en *informationskultur* (ca. 1990-2010) til en *automatiseringskultur*, hvor ”algoritmer” får en central rolle.

ALGORITME: Her er tale om et fænomen, som er mindst 2200 år ældre end computeren! En algoritme er en regneforskrift. F.eks. forskriften for, hvordan man finder den største fælles divisor for to hele tal, eller forskriften for, hvordan man kan addere mangede tal.

En computer er en regnemaskine og kan kun behandle information i form af tal. Ønsker man, at computeren skal håndtere kvaliteter som smuk/grim, rask/syg, sund/usund, god/ond, stabil/labil, kø-kørsel/flydende trafik, må man derfor på en eller anden måde tillægge disse kvaliteter talværdi. Hvilket selvsagt aldrig kan gøres uden skøn og misvisninger.

Skal computeren foretage et matematisk regnestykke, som f.eks. at beregne, hvilken indflydelse Jupiters gravitation har på Saturns bevægelse omkring solen, kan algorit-

mer gøre god fyldest. Men den slags regnestykker er ikke det dominerende i nutidens automatiserede applikationer som stemmegenkendelse eller smart trafikregulering. Her indgår computersoftware, som i misforstået daglig tale ofte kaldes en ”algoritme”, skønt der *ikke* er tale om en regneforskrift⁹⁶, men *et program*, der fastlægger, hvilke operationer computeren skal eksekvere, i hvilken rækkefølge osv. Ofte er denne proces præget af mange iterationer, hvilket giver den en vis, overfladisk lighed med matematiske algoritmer – men andre hyppige operatorer er *gå til*, *spring til* og *hvis/så*. Så selv om nogle bruger udtrykket ”opskrifter”, er der unægtelig tale om mere komplekse opskrifter end en simpel madopskrift. Facebooks newsfeed-algoritme er et program på mere end 50 millioner linjer kildetekst.

Den afgørende forskel mellem den oprindelige algoritme og Big Data paradigmets ’algoritme’ kan også sammenfattes således: Den matematiske algoritme er universel, den gælder til enhver tid. Uanset hvor i verdenshistorien, man befinder sig – Persien i 900-tallet, Frankrig i 1600-tallet, Californien i 2000-tallet – vil regneforskriften altid nå frem til det samme resultat, som er det eneste, sande resultat. Maskinens program er derimod langt fra universelt; det er præget af menneskelige antagelser og kulturelle fordomme – af hele den kontekst, som ”algoritmen” er skrevet i. Resultatet modsvarer de menneskelige antagelser, der har spurgt.

AI (ARTIFICIAL INTELLIGENCE): Der findes et dansk plejehjem, hvor beboeren i en lejlighed blot skal sige ”Kamertjener!” – og straks aktiveres al automatik i hans lejlighed: ”Vindue op!”, så åbner vinduet. ”Åbn garderobeskab!”, og det sker. ”Bøjlestang ned!”, osv. På konferencer om såkaldt velfærdsteknologi omtales den slags som ”det intelligente plejehjem”. Og det forstår man jo godt, for det er imponerende, hvad teknologien formår. Problemet opstår bare, hvis man forledes til at opfatte de mange styreprogrammer

og deres samspil som handlinger udført af et tænkende væsen.

Det er ikke overraskende, hvis ingeniører, der arbejder med alle den slags teknologier, begejstres over alt det, der efterhånden kan lade sig gøre. En bil, der selv ved, når farten skal sættes ned, også i tilfælde hvor skiltningen er mangelfuld. Det er jo på ingen måde et udtryk for, at bilen nu er blevet et tænkende væsen, en intelligent bevidsthed. En robot, der kan tage imod instrukser fra sin "herre". Men den er jo heller ikke med et blevet et levende menneske.

Det er da også kun de allerfærreste ingeniører, der her i Danmark arbejder med velfærdsteknologier og såkaldt "smart" transportteknologi, der selv falder for den slags illusioner. Langt de fleste danske teknologer anerkender, hvad hjerneforskere som Anil Seth udtrykker således: "Vi er biologiske dyr i kød og blod, hvis bevidsthed på alle niveauer skabes af de biologiske mekanismer, der holder os i live. At gøre computerne mere avancerede, gør dem ikke bevidste eller følende"²⁷.

Alligevel er det lykkedes Silicon Valley-guruer som Elon Musk og Ray Kurzweil at oppiske en form for medie-hysteri med sensationelle slaglinjer om, at AI i løbet af kort tid vil udmanøvrere eller overtage kontrol over menneskeheden, og at dette udgør vores allerstørste fremtidsrussel. Ray Kurzweil er af Google indsat som leder af *Singularity University* – en slags højteknologisk udgave af Scientology, tilsat en dosis Moon-bevægelse. Det kalder sig formelt et "universitet", men er i realiteten en slags konsulenttjeneste, der forsøger at sælge Silicon Valleys mest nyreligiøse fremtidsfantasier, blandt andet til Danmark²⁸.

DISRUPTION: Mens "kunstig intelligens" er den mest hypede af de fire planeter i vores BD-solsystem, er "disruption" det sted, man finder nøglen til en dybere forståelse af, hvad og hvor meget der er på færde i den nye automatiseringskultur. Her er ringen, der får næsten alle i både it- og forskningsverdenen til at danse.

Allerede navnet er besynderligt. "Disruption" er en anglicisme, der bogstaveligt betyder afbrydelse af en proces eller ødelæggelse af en ellers stabil ligevægt²⁹. I Silicon Valley-ideologiens nysprog søges "disruption" imidlertid associeret til forestillingen om "kreativ destruktion", der især forbindes med den østrigske økonom Joseph Schumpeter, som havde hentet det hos Karl Marx. Begrebet henviser til, hvordan ødelæggelse af et forældet kapitalapparat (f.eks. gennem krig) åbner mulighed for en ny cyklus af dynamisk (innovativ) akkumulation.

Men når det drejer sig om BD-hjulets "disruption", er

der netop ikke tale om ødelæggelse af et produktionsapparat, tværtimod. Det er tale om, at en "algoritmisk" teknologi udnyttes til at overtage en bestemt forretning. Den hidtidige forretningsproces "disruptes", så forretningen kan skifte hænder uden betaling til den gamle ejer.

Efterhånden har vi lært, at hvis man vil finde eksempler på "disruption", skal man først lede efter digitale tjenester, som tilbydes gratis eller næsten gratis – Google, Facebook, Apple, Uber, AirBnB, YouTube, Spotify, etc. Når disse virksomheder har en tendens til at opvise overskud ud over det almindelige – ja, eksorbitante overskud – må der jo findes en kilde et eller andet sted. Kilden er *ikke* "tigerspringet" til en overlegen teknologi, som det ofte naivt fremstilles. Kilden er udnyttelse af teknologien til appropriation af en allerede eksisterende forretning, ikke mindst gennem *appropriation af data*: virksomheden overtager uden videre ejerskabet til en stor mængde data, som dens "algoritmer" herefter anvender som råstof, hvorved indtjeningen kan omdirigeres til en helt ny destination.

Opdagelsen af, at man kunne lave enorme profitter på approprierede data udløste i automatiseringskulturens første år en sand guldgraverstemning i it-brancherne og i forskningsmiljøer. I et noget idylliserende sprog talte man pænt om "data mining" (en pudsigt analogi til guldgravertiden). Evgeny Morozov er mere præcis, når han nu taler om *data ekstraktivisme*³⁰, og Shoshana Zuboff måske endnu mere præcis, når hun taler om *overvågningskapitalisme*³¹.

Denne nye økonomiske bevægelsesform, skriver Zuboff, bygger på, at nogen "gør krav på menneskelige erfaringer som frit foreliggende råmateriale, der kan anvendes til en skjult kommerciel praksis bestående af ekstraktion, prediktion og salg". Når Zuboff skriver "erfaringer" og ikke data, henviser hun til kerneprocessen i data-udnyttelsen. Google var de første i verden til at opdage (omkring 2002), at deres massive mængder af data om hver eneste brugers browsing-historik ikke kun fortalte en historie om, hvilke interesser hver enkelt bruger har, og hvor målrettet reklame derfor med fordel kan rettes hen, men også en historie om hver enkelt brugers adfærd og endda om den fortløbende udvikling i brugerens adfærd. Adfærdspsykologi kom i meget høj kurs, for med de mange erfaringsdata mente – og mener man fremdeles – at brugernes handlinger kan forudsiges. Og mere end det: de kan korrigeres, *nudges* som det hedder, i bestemte retninger³².

Siden den opdagelse, har der udviklet sig et marked i *adfærds-futures*, som på ganske kort tid er blevet mere dominerende i den samlede økonomi end f.eks. finansielle futures. Google's nye forretningsmodel, der altså baseres på bruger-

nes erfaringer og på adfærds-forudsigtelse, blev i første omgang (2008) efterfulgt af Facebook, og siden er den blevet overtaget af stort set alle de kendte og mindre kendte High Tech giganter.

Kort sagt: Disruption er en etisk tvivlsom forretningsmodel, som er opstået i Silicon Valley på det private marked, men som statslige og kommunale myndigheder nu er i færd med at integrere i offentlige forvaltninger. Forudsætningen er også her appropriation af data – borgerdata – der fodres ind i de mere og mere avancerede “algoritmer”, som arbejder skjult i de automatiserede sagsbehandlingssystemer.

3. INTENTIONERNE BAG DEN SOCIALPOLITISKE DIGITALISERING

Det forekommer gådefuldt, hvorfor Danmark har omfavnet Silicon Valleys disruptions-korstog helt anderledes positivt end andre europæiske lande som Sverige, Tyskland og Frankrig³³. En del af forklaringen, men langt fra den vigtigste, kan findes hos *Boston Consultancy Group* – det konsulentbureau, hvis anbefalinger i 2005 banede vej for den radikale skattereform, der siden har kostet statskassen milliarder og åbnet flere ladeporte for lyssky skattemanipulation. Ti år senere købte Google og Singularity University det samme konsulentbureau til at friste Dansk Industri, regeringen og centraladministrationen med rapporten *Digitizing Denmark*³⁴, der hævder, at Danmark kan vinde 150.000 nye fuldtidsjob og få BNP til at stige med 200 mia. kr. (en stigning i vækstraten på 83 procent), hvis blot vi skynder os at implementere det digitale indre marked og at omfavne Industri 4.0, Internet of Things og avanceret robotteknologi. Ved præsentationen (i august 2016) af denne mirakeludsiget bukkede og nejejede den daværende regering endnu engang og nedsatte straks sit besynderlige “disruptionsråd”³⁵.

Men hvorfor? Lod Lars Løkke Rasmussen og Anders Samuelsen sig simpelthen forblænde af techgiganternes lobbyisme? Eller findes der også andre, mere strukturelle årsagssammenhænge bag de danske myndigheders opskruede digitaliseringstempo?

ET NYT STYRINGSPARADIGME: En måske mere væsentlig forklaring kan søges i de senere års ændrede opfattelse af ledelse i offentlige (og private) organisationer. I begyndelsen af det 21. århundrede stod det mere og mere klart, at bølgen af New Public Management (NPM) omlægninger, der havde stået på siden 1980'erne, havde haft en række ødelæggende konsekvenser: uhensigtsmæssig fragmentering af arbejdsgange, tilsidesættelse af professionelt engagement til fordel for økonomiske incitament, uhammet vækst i nye bureaukrati-

er, betydelige administrative fordyrelser etc.³⁶. Et nyt “quasi paradigme” begyndte at vinde frem, nemlig Digital Era Governance (DEG). De førende forskere på området, Helen Margetts og Patrick Dunleavy taler i dag allerede om en “anden bølge” (DEG2) inden for dette nye “quasi paradigme”³⁷.

Et afgørende element i DEG2 er udnyttelsen af internet-baserede teknologier, webtjenester og sociale medier, blandt andet til at oprette en mere direkte kontakt mellem borger og myndighed og til at give borgeren mulighed for i højere grad at kunne henvende sig et enkelt sted (kaldet “needs-based holism”). Med en sådan teknologi kan man nemlig spare en række overflødige kontrolbureaukratier og fordyrende mellemlag, ligesom man kan gøre borgeren mere selv-ansvarlig for sin egen sag (kaldet “isokratisk administration”).

Som Margetts og Dunleavy påpeger, rummer denne ændring på én og samme tid en centraliserende og en decentraliserende tendens. Sagsbehandlere har nu langt mere umiddelbar adgang til en mangfoldighed af viden og informationer, hvilket giver dem større mulighed for at træffe selvstændige beslutninger. Men topledelsen har samtidig mulighed for at følge alle datastrømme i realtid og kan således langt lettere kontrollere en meget stor del af organisationen. Samtidig har den hastigt voksende dataækstraktivisme og forretningsgørelse af databaser og sociale medier øget det ydre og det økonomiske pres for denne anden bølge (DEG2) af digitale transformationer indenfor offentlig administration³⁸ – hvilket uundgåeligt fører til *en højere integration mellem offentlige myndigheder og private leverandører af “digitale løsninger”*.

I dansk sammenhæng er den tilsvarende type ledelsesomlægninger blevet undersøgt etnografisk af Anja Svejgaard Pors, som især har fokuseret på den ændrede opgavefordeling og de nye roller for ‘frontlinje-medarbejderen’ i den kommunale borgerservice³⁹. Som Pors skriver, er denne medarbejder er ikke længere en socialfaglig sagsbehandler, men en slags “guide”, der skal motivere og direkte *nudge* borgeren til isokrati. Medarbejderen skal “give en salgstale” for de digitale løsninger. Det er hans eller hendes opgave: at “huske at sælge op”. Således at biblioteker og andre servicesteder, hvor borgere med et ærinde til myndighederne nu finder på at møde frem, forvandles til et “læringsrum”, hvor den kommunale medarbejder bliver “forandringsagent”⁴⁰.

Fælles for Margetts, Dunleavy og Pors er, at de iagttager en vision om helt eller delvis forsvinden af det fysisk-sanselige møde mellem borger og sagsbehandler.

SOCIAL KONTROL: Uden for Danmark kan erfaringer med digital håndtering af menneskelig omsorg især hentes fra

“Hverken algoritmen eller socialforskningen er i stand til at indfange den komplekse kontekst, der er knyttet til Amalies og hendes forældres samlede sociale miljø”

Storbritannien og USA. Det hænger formentlig sammen med den betragtelige filosofiske og etiske tradition for empirisme og utilitarisme i angelsaksisk sprogområde. Mål og vægt, også i mellemmenneskelige anliggender, spiller en langt større rolle her. Det er også i USA og Storbritannien, at både neoliberalismen og DEG har sin oprindelse. Evalueringer, standarder og audits tæller i angelsaksisk kultur som yderst brugbare redskaber⁴¹.

I en skelsættende bog om denne artikels emne, *Automating Inequality*⁴² beskriver Virginia Eubanks ligefrem, hvordan den algoritmiske sagsbehandling i en række amerikanske stater har rødder tilbage i kontrolsystemer fra slutningen af 1960'erne, altså fra it-systemernes allertidligste år. Pointen er væsentlig, fordi den underbygger en indsigt, som ofte er fraværende i debatten om nye teknologier: at de er *designet* af mennesker (organisationer og virksomheder), med vægt på ganske bestemte funktioner. De er ikke bare faldet ned fra himlen.

Funktionerne er i de amerikanske tilfælde mest af alt: kontrol. I de samme år, som bevægelsen for nationale velfærdsrettigheder kæmpede for – og fik gennemført – et princip om ensartet, lige adgang til offentlige hjælpeydelse, voksede den politiske modvilje imod velfærdsstatslige reguleringer (delvis i sammenhæng med 70'ernes økonomiske recession). Derfor kunne forvaltningsbureaukratiet introducere massiv administrativ teknologi med det formål at sikre mod misbrug og uberettigede ydelser.

Automating Equality er en tour de force gennem en række rørende og forførende menneskelige eksempler på, hvad der kan ske, når algoritmerne styrer den socialpolitiske indsats. Samtidig leverer Eubanks en tredje forklaringsmulighed, når det drejer sig om at forstå den aktuelle digitaliseringsiver. Ikke Singularity-kultens lobbyisme, ikke et nyt offentligt ledelsesparadigme, men selve teknologiens *raison d'être*: Computerindustriens algoritmer er *udviklet som svar på en efterspørgsel efter social kontrol*, mens alle andre anvendelser er biprodukter.

4. DIGITALISERINGENS KONSEKVENSER FOR DET SOCIALFAGLIGE SKØN

En af de mest magtfulde aktører på det sociale område i Danmark, Kommunernes Landsforening, fremlægger i rapporten ”Kommunernes digitale fremtid” følgende overvejelse:

”Kommunerne kommer til at skulle diskutere, i hvor høj grad sagsbehandling i forhold til f.eks. Serviceloven skal automatiseres. I mange tilfælde er digitale assistenter bedre til at trække store mængder data ud af forskellige systemer og forholde disse data til en række opstillede kriterier”⁴³.

Udsagnet er på flere måder bemærkelsesværdigt:

1) At sammenholde faktuelle forhold i en borgers sag med faglige eller retslige kriterier inden for servicelovens område, regnes normalt for at være en central del af en individuel sagsbehandling. Og det har bestemt ikke noget med “store mængder data” at gøre. Det har derimod noget at gøre med at opnå indsigt i de komplekse sociale, psykologiske og familiemæssige vilkår, der tilsammen konstituerer borgerens livssituation – og at sætte dem i relation til de retslige rammebetingelser.

2) Hovedparten af den hjælp, man som borger kan få adgang til via Serviceloven, tildeles ud fra elastiske og ikke faste kriterier – f.eks. kriteriet ’behov for særlig støtte’ eller ’betydelig nedsat funktionsevne’; det indebærer, at der skal foretages en fagligt funderet vurdering, et judgement⁴⁴.

3) Det er endvidere højst bemærkelsesværdigt, at KL’s analyse er udarbejdet og formuleret af konsulentfirmaet *Da-*

reDisrupt. KL har brugt 730.000 kroner på rapporten, hvor DareDisrupt blandt andet roser det skandaleramte og nu likviderede *Cambridge Analytica* for sit arbejde med dataanalyser og kunstig intelligens under valgkampagner for blandt andet Donald Trump og Brexit. Rapporten foreslår, at metoderne fra Cambridge Analytica skal spredes i fremtidens Danmark!⁴⁵

Alt dette er meget luftigt. Fortalerne for automatisering på det sociale område lover effektiviseringer, færre fejl i sagsbehandlingsprocesserne og styrkelse af borgernes retssikkerhed. Hvorvidt disse løfter – eller bare et af dem – vil kunne opfyldes, er mere end tvivlsomt⁴⁶. Værre er imidlertid, at de samme fortalere stort set aldrig forholder sig til, hvad der sker med det socialfaglige skøn, hvis store dele af sagsbehandlingsprocessen digitaliseres.

NÅR BORGEREN HENVENDER SIG: Skønnet kommer i spil, allerede når borgeren henvender sig og søger om hjælp. Eller når andre henvender sig – som f.eks. skolelæreren, der har mistanke om at et barns hverdag er præget af omsorgssvigt; en ung, der bor på gaden og ikke kan holde det ud mere; eller et forældrepar, der søger om dækning for tabt arbejdsfortjeneste, fordi de ønsker at passe deres handicappede barn derhjemme. Socialrådgiveren skal i denne tidlige fase af et muligt sagsforløb skønne om en række forhold som: Hvor alvorlig ser situationen ud til at være? Kræves der handling her og nu? Som følge af kommunens almene rådgivningsforpligtelse skal socialrådgiveren også foretage et skøn af, om det er relevant at henvise borgeren til andre myndigheder eller organisationer, og om det umiddelbart virker, som om borgeren har behov for hjælp til andet og mere end det, vedkommende henvender sig om⁴⁷.

Som en konsekvens af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi for 2016-2020⁴⁸ gælder det allerede i dag, at man som borger i mange tilfælde skal henvende sig til kommunen om sit problem eller sit behov via *selvbetjeningsplatforme*, hvor der kan søges om hjælp til eksempelvis merudgifter til børn eller voksne med nedsat funktionsevne, enkeltydelser eller kontanthjælp⁴⁹. På selvbetjeningsplatformen finder man som borger også vejledning og oplysning om rettigheder i relation til de pågældende ydelser. Det er, ifølge den fællesoffentlige referencearkitektur for selvbetjening, hensigten fremover at *”gøre det muligt at øge automatiseringsgraden, så en større del af processen – og på nogle områder hele processen – kan gennemføres uden at involvere en sagsbehandler og derved evt. resultere i straksafgørelser”*, hvilket angiveligt vil føre til *”større brugertilfredshed og til en større effektivitet i den samlede opgaveløsning”*⁵⁰. Sagsbehandling i relation til service-

lovens målgrupper – udsatte børn, unge og voksne – er også omfattet af denne hensigt, jævnfør det ovenstående citat fra KL’s visionsdokument om Kommunernes digitale fremtid.

En sådan udvikling vil reducere muligheden for på et tidligt tidspunkt i en sags forløb at foretage et socialfagligt skøn af borgerens behov for hjælp og give relevant rådgivning i den forbindelse. Et konkret eksempel fra en sag i Københavns Kommune viser, hvorfor det er problematisk: En nybagt mor henvendte sig i socialforvaltningens familieafdeling og søgte om en enkeltydelse. Hun havde lagt ud for betaling af en privat jordemoder, der havde bistået hende ved en hjemmefødsel, og nu ville hun høre, om hun kunne få refunderet pengene. Da hjælp til fødsel af et barn hører under sundhedsområdet og ikke under serviceloven, var der ikke grundlag for at familieafdelingen kunne imødekomme ansøgningen. Hvis denne mor skulle have ansøgt via en selvbetjeningsplatform, var det derfor blevet et klart afslag. Platformen ville nemlig ikke have opdaget, at hun havde taget bussen op til kontoret med barnet i en gammel sportstaske; at hendes adfærd var lidt påfaldende, og at barnet var sultent og ikke havde overtøj på, selvom det var vinter. Med andre ord, at der var brug for hjælp til andet og meget mere end det, hendes henvendelse til forvaltningen drejede sig om. En hjælp, hun og barnet naturligvis fik, fordi hun mødte en fagprofessionel og ikke en maskine.

UNDERSØGELSE OG ANALYSE: Hvad angår den helt centrale del af sagsbehandlingen, som består af mere systematisk undersøgelse og analyse af borgerens situation og en handleplan i forlængelse heraf, har digitale systemer som DUBU (Digitalisering – udsatte børn og unge) og DHUV (Digitalisering af handicap og udsatte voksne-området) været i brug i flere år – med blandet succes⁵¹. DHUV er p.t. i en udviklingsfase, hvor Socialstyrelsen samarbejder med KL om at integrere KL’s projekt *Fælles Faglige Begreber* (FFB). Hvis man orienterer sig i en række projektdokumenter relateret til FFB, kan man læse, at formålet blandt andet er at *”skabe bedre data, der kan give mere viden om effekterne af de socialfaglige indsatser”*⁵². I 2019 skal en række kommuner teste et nyt fælleskommunalt funktionsevnekatalog og et nyt indsatskatalog. De to kataloger indeholder definition og beskrivelse af ’målgruppe-begreber’ som f.eks. *hørenedsættelse, selvska-* *de eller hjemløshed* og ’ydelses-begreber’ som f.eks. *støtte til psykisk trivsel, midlertidigt botilbud eller aktivitets- og samværstilbud*⁵³. Udvikling af disse kataloger begrundes blandt andet således: *”I en position som enten køber eller sælger vil indsatskataloget kunne have fordel af at være beslutningsstøtte. F.eks. for den enkelte myndighedsmedarbejder i interakti-*

onen med et forskelligartet felt af sociale leverandører (...) og andre medarbejdere på sociale tilbud”⁵⁴. På nuværende tidspunkt kan og skal fagsystemerne ikke selv kombinere problem med indsats og komme med forslag om eksempelvis en bestemt leverandør. Men systemet skal kunne generere kvalificerede data om karakteristika hos en kommunes udsatte voksne og sætte dem i relation til effekt og pris på de indsatser, kommunen etablerer for disse borgere⁵⁵.

Selvom der ikke er tale om hverken halv- eller hel-automatiseret sagsbehandling, kan man, jævnfør KL’s overordnede strategier, forestille sig, at den datagenerering, det nye DHUV giver anledning til, på længere sigt kan bruges til udvikling af systemer, der integrerer sagsbehandling med kunstig intelligens – som netop forudsætter store mængder af data om konkrete enkelttilfælde.

KUNSTIG INTELLIGENS: Sagsbeholdende it med integreret kunstig intelligens (AI) er endnu ret uprøvet i den offentlige sektor i Danmark⁵⁶. I KL forventer man i løbet af 2019 at udvikle nogle eksempler på social- og sundhedsområdet⁵⁷. I flere af landets store kommuner er man desuden på egen hånd i gang med at idéudvikle it, der kan integrere AI i forskellige dele af sagsbehandlingen for udsatte børn, unge og voksne⁵⁸. Det er også formålet med *EcoKnow*, et innovations- og forskningsprojekt, som er støttet af Innovationsfonden med 16 mio. kroner. *EcoKnow* udvikles af Københavns Universitet og IT-Universitetet i samarbejde med KMD som et system, der “*aflæser mønstre i data fra tusindvis af borgere og sagsbehandlere ved hjælp af data mining*”. Hensigten er, at systemet skal “*blive i stand til at levere anbefalinger til den enkelte sagsbehandler og borger (...) og foreslå nye planer baseret på de mange data fra kommunens tidligere sager*”⁵⁹.

Går man tættere på teknologien, viser det sig, at *EcoKnow* rummer mere *hype* end anvendelighed. Projektet sælges fra Sidney til Syddjurs, men kan i realiteten endnu intet – og kommer måske heller aldrig til det. Men vi har forståelse for, at al forskning kræver *hype* for at få støtte⁶⁰. Så lad os blot forholde os til *hensigten* – som KL og KMD i hvert fald deler med staten/Digitaliseringsstyrelsen – om at udvikle systemer, der integrerer AI i sagsbehandlingen på området for komplekse sociale og beskæftigelsesorienterede problemer og overtager dele af den socialfaglige analyse- og skønsproces⁶¹. Forestillingen hviler på mindst tre forkerte antagelser:

“Fortalerne for automatisering på det sociale område lover effektiviseringer, færre fejl i sagsbehandlingsprocesserne og styrkelse af borgernes retssikkerhed. Hvorvidt disse løfter – eller bare et af dem – vil kunne opfyldes, er mere end tvivlsomt”

1. FOR DET FØRSTE: AI-lignende systemer, der skal arbejde og bruge store mængder data fra tidligere sager til at foreslå nye handlinger, baseres på antagelsen om, at man via Big Data og algoritmer kan forudsige, hvad der vil være en rigtig beslutning omkring en specifik borger. Men de pågældende data vil altid være bagudskuende. Måske vil det via Big Data være muligt at knytte den enkelte sag – f.eks. om et udsat barn – til *kategorier* af tidligere sager, der ligner det tilfælde, der aktuelt befinder sig på sagsbehandlerens bord. Men heller ikke mere.

Til illustration af denne pointe kan vi inddrage et eksempel fra statens område: Nævnenes Hus udvikler i samarbejde med KMD aktuelt en algoritme, der kan aflæse en ny klagesag – f.eks. over en miljøgodkendelse – og automatisk finde lignende sager og afgørelser i de mange tusind klagesager på det pågældende område. Det nye system, der hedder *Sager som min*, skal så selv komme med forslag til, hvilken afgørelse, sagsbehandleren bør lægge op til⁶². Det giver medarbejderen mulighed for en sagsbehandling, der orienterer sig mod tidligere afgørelser og dermed en *”mere effektiv sagsbehandling samt høj kvalitet i afgørelserne”*, som det angives af Moderniseringsstyrelsen. Høj kvalitet vil i dette tilfælde sige, at sagsbehandlingen lægger op til en afgørelse, som ligner den, nævnet på det pågældende klageområde har truffet i andre sager. Hvilket sikkert giver mening her.

Men på det sociale område kan man ikke bedømme, om en løsning for f.eks. et udsat barn har kvalitet, på baggrund af *afgørelser* truffet i lignende sager. Om det var rigtigt at anbringe eller ikke anbringe et barn med bestemte karakteristika, om det var rigtigt at give en voldsramt familie familiebehandling eller placere mor og børn på et krisecenter, om unge med sociale problemer skal i job eller starte en uddannelse, den slags kan *ikke* bedømmes på baggrund af de *afgørelser*, der blev truffet i sagerne på et givent tidspunkt. Det kan udelukkende bedømmes på baggrund af den *virkning*, afgørelserne reelt fik. Hvilket i de fleste tilfælde først kan bedømmes lang tid efter afgørelserne er truffet. Måske mange år efter.

2. FOR DET ANDET: AI-baserede systemer er en form for avanceret statistik, og vi kan ikke slutte fra statistik til det enkelte tilfælde. Algoritmers forudsigelser af, hvad der vil være en rigtig løsning, baserer sig på sandsynlighedsberegning, som, uanset datamængde og regnekraft i computeren, er et alt for usikkert udgangspunkt for at bedømme, hvad der gælder for et unikt menneske i en konkret situation. Der er tale om samme type usikkerhed,

som også gælder, når man som sagsbehandler benytter sig af teoretisk og forskningsbaseret viden om udsatte småbørn i familier med psykisk syge forældre, hvis man skal vurdere, hvad der bør gøres for Amalie på 4 år, hvis mor har en depression. Der er, både hvad angår AI-lignende systemer og socialforskning, tale om *generaliseret viden*, som ikke umiddelbart kan overføres til det enkelte tilfælde. Hverken algoritmen eller socialforskningen er i stand til at indfange den komplekse kontekst, der er knyttet til Amalies og hendes forældres samlede sociale miljø: de uendeligt mange og svært kategoriserbare forhold på individ-, familie- og samfundsniveau, som spiller sammen på helt specifikke måder omkring Amalies trivsel eller mistrivsel. Hvordan og under hvilke omstændigheder, disse fænomener spiller sammen, og hvordan mulige løsninger vil påvirke dette samspil, kan AI ikke rumme. Til håndtering af denne type ’vilde’ problemer⁶³ er erfarne professionelle, der kan anlægge et socialfagligt skøn i tæt dialog med de berørte borgere, uundværlige⁶⁴.

3. FOR DET TREDJE: Det er en udbredt forestilling, at algoritmisk-styrede systemer kan fungere *beslutningsstøttende*. End ikke stærke fortalere for digitalisering og automatisering mener, at AI-lignende teknologier selv skal træffe afgørelser i komplekse sociale sager, uden at en sagsbehandler har været involveret. Fuldautomatiske afgørelser i komplekse sociale sager er da heller ikke i overensstemmelse med danske og europæiske regler på området⁶⁵. Der tales i diverse visionsdokumenter og projektbeskrivelser om, at AI-systemerne skal komme med *forslag* til handlinger – forslag, som sagsbehandleren så efterfølgende skal tage stilling til.

Imidlertid er der stor risiko for, at algoritmisk baserede forslag i den virkelige verden reelt kommer til at virke som afgørelser. Fordi algoritmernes output får et skær af objektive sandheder, som professionelle ikke tør gå imod. Det viser erfaringer fra det, der svarer til kriminalforsorgen i både USA og England, hvor der flere steder bruges algoritmer i forbindelse med beslutninger om prøveløsladelse⁶⁶. Det viser sig, at *probation officers* – som i England er socialarbejdere – meget sjældent går imod det algoritmiske skøn. Hvis AI-systemer, der skal virke beslutningsstøttende, indføres i sagsbehandling på Servicelovens område i Danmark, er der god grund til at frygte, at tidspresede, eventuelt nyuddannede og usikre sagsbehandlere vil have en tendens til at læne sig op ad algoritmernes forslag. Erfarne socialrådgivere kan måske bedre danne sig deres egne, videns- og erfaringsbaserede skøn. Men hvem tør i det lange løb gå imod et forslag fra en algoritme?

PREDIKTION: En række af helt de samme argumenter kan rettes mod anvendelse af AI til tidlig opsporing af udsatte børn via prediktive analyser. Prediktion er i dag at betragte som en form for kunstig intelligens. Og selv om Gladsaxe-modellen lige nu er erklæret skrinlagt⁶⁷, er der all mulig grund til at formode, at ideen stadig flourer. Således vurderer over halvdelen af beslutningstagerne i 54 kommuner, at det er ”sandsynligt” eller ”meget sandsynligt”, at samkøring af data til brug for prediktion og tidlig intervention er gængs praksis inden for arbejdet med udsatte børn og unge indenfor de næste fem år⁶⁸. Det er derfor værd at tilføje endnu et argument, som socialforskeren Eileen Munro meget stærkt fremdrager i sin artikel ”Predictive analytics in child protection”⁶⁹:

Nøjagtigheden i en social sandsynlighedsberegning afhænger altid af tre faktorer: *Følsomhed* (hvor mange tilfælde af udsatte børn vil systemet identificere fra den samlede mængde – de sandt positive), *Specificitet* (hvor mange familier, hvor børnene ikke er udsatte, vil systemet identificere korrekt), *Basistal* eller *prevalens* (hvor almindeligt er fænomenet i befolkningen som helhed).

Alle disse tre variable er afgørende for nøjagtigheden, men allermest basistallet. Lad os eksempelvis antage, at følsomheden er 90 procent, specificiteten 80 procent og prevalensen 10 procent. I så fald vil 27 procent af de undersøgte familier komme ud med et positivt resultat, som imidlertid vil være falskt i to tredjedele af tilfældene. Men falder prevalensen til f.eks. 2 procent (hvilket vel er tættere på sandheden, i hvert fald i Danmark), vil 91 procent af de udpegede familier være falsk positive!

5. DEN ETISKE FORDRING

Fra K.E. Løgstrup ved vi, at den etiske fordring opstår i det sanselige møde med medmennesket. Som det hedder: ”Vi kan ikke have med et andet menneske at gøre uden at holde noget af dets skæbne i vores hænder.”

Socialrådgiveren iagttaget borgeren og bemærker en trækning om munden. Eller en nervøs kløen på håndledet. Eller en anspændt træthed. Hun bemærker udtrykket i et barneansigt, der ikke får den ønskede respons fra moderen. Eller hun spiler næseborene op og *fornemmer* lugten af alkohol.

Det er roden til en række etiske udfordringer, der uomgængeligt ledsager digitalisering i omsorgsfagene. Medarbejderens etiske impuls udspringer ikke af at betragte data, ikke umiddelbart. At læse på skærmen: ”borgeren virker anspændt”, dét udløser ikke den samme impuls, som selve iagttagelsen gør. Og det siger sig selv, at det triste tonefald og den alkoholiske ånde har ingen virkning på maskinen. I digitaliseringslitteraturen støder man af og til på argumen-

ter for, at en algoritme kan opbygges etisk – eller at den kan være mere eller mindre etisk. Det opfatter vi som udtryk for en generel uvidenhed om, hvad etik overhovedet er. Det etiske dilemma og løsningen af det i form af et etisk skøn er altid situationsbundet til den bestemte kontekst, hvorimod den algoritmisk styrede maskine kun kan bygge på kontekst-afhængighed og på standardiserede målangivelser⁷⁰.

Vi finder, at automatiserede afgørelser kan være ok, når det drejer sig om standardsager, som f.eks. udmåling af bestemte ydelser. Men når det drejer sig om sårbare børn og sårbare voksne, er enhver standardisering uetisk – i den helt elementære forstand, at et menneskes situation hele tiden ændrer sig, og netop dét er det den professionelle rådgivers opgaver at holde øje med.

Allermest etisk problematiske er de teknologier, vi kalder prediktive og forebyggende. Hvorfor? Fordi de vil fastlægge fremtiden ud fra nutiden. Siden de første mennesker gik på jorden, har fremtiden altid været kendetegnet ved, at der kunne ske noget uventet. Én kunne fortryde, en anden kunne bryde det forud fastlagte mønster, en tredje kunne få sit liv ændret af en overraskende kærlighed. Når det ser allersortest ud, *håber* vi på det uventede. Det er det mest problematiske ved at lade digitale teknologier fortrænge det socialfaglige skøn: Med prediktive algoritmer lades alt håb ude.

Derfor er vores konklusion: Lad os digitalisere, hvor det giver mening. Lad os få moderne, velfungerende og smidige fagsystemer, som fritager sagsbehandlerne fra at spille deres tid på programmer, der er langsomme og går ned; alt for mange klik og indtastninger af de samme oplysninger flere steder; systemer på samme område, der ikke taler sammen osv.⁷¹. Lad os udvikle algoritmisk baserede systemer til sådan noget som at betale regninger, og systemer, der kan lægge op til beslutninger på enkle, afgrænsede områder, hvor der gælder faste kriterier, f.eks. indkomst.

Men lad os holde os fra at automatisere visitationsprocesser, undersøgelsesarbejdet, de socialfaglige analyser, afgørelser, opfølgning og den løbende dialog med udsatte børn unge og voksne. Og lad ikke borgernes primære indgang til forvaltningen og fagpersonerne foregå via selvbetjeningsportaler og chatbots, hvor alt for mange vigtige nuancer går tabt.

REFERENCER OG NOTER:

- 1 Folketinget, pressemeddelelser, 19.7.2018. Lokaliseret 10.2.19 på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/07/dk-verdensmester-i-digitalisering>
- 2 Regeringen (2018): *Digital service i verdensklasse*. Finansministeriet, oktober 2018. Lokaliseret 3.7.19 på: <https://www.fm.dk/publikationer/2018/digital-service-i-verdensklasse>
- 3 Folketinget (2018): *Aftale om digitaliseringsklar lovgivning*. Lokaliseret 6.1.2018 på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/01/digitaliseringsklar-1>
- 4 Finansministeriets pressemeddelelse 14.10.17. Lokaliseret 6.1.2018 på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/10/digitaliseringsklar-lovgivning-skal-frigive-ressourcer-til-kernevelefaerd>
- 5 Folketinget (2018): *Aftale om digitaliseringsklar lovgivning*. Lokaliseret 6.1.19 på: <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-digitaliseringsklar-lovgivning/>
- 6 Justesen, L. og Plesner, U. (2018): Fra skøn til algoritme: Digitalisering af lovgivning og automatisering af administrativ sagsbehandling. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 20. årg. Nr. 3.
- 7 Se f.eks. FTF's Digitaliseringspolitik: *Teknologi for mennesker*. Lokaliseret 6.1.19 på: https://www.ftf.dk/fileadmin/Bruger_filbibliotek/Om_FTF/10905_Digitaliseringspolitik_low.pdf
- 8 Der er tale om en let ændret version af en figur, der illustrerer socialrådgiveres arbejde fra: Egelund, T. og Hillgaard, L. (1993): *Social rådgivning og social behandling*. Se desuden: Antczak, H. (2016): Socialrådgiverarbejde som social behandling. I: Posborg, R., Nørrelykke, H. og Antczak, H. *Socialrådgivning og socialt arbejde - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- 9 Kommunernes Landsforening (2018). *Projektkatalog*. Overblik over pilotprojekter i initiativet 'Kommunernes Teknologispring - velfærdsudvikling gennem ny teknologi'. Juni 2018. Lokaliseret 10.2.19 på: <https://www.kl.dk/media/15342/projektkatalog-kommunernes-teknologispring.pdf>
- 10 Se f.eks. Viden på tværs. *Webaseret alkoholrådgivning skal hjælpe flere af med afhængighed*. Lokaliseret 8.1.2019 på: <https://vpt.dk/misbrugsområdet/webaseret-alkoholradgivning-skal-hjaelpe-flere-af-med-afhaengighed>
- 11 Se f.eks. Rådgivningsportalen; Mindhelper; Cyberhus. Lokaliseret 8.1.2019 på hhv: https://www.raadgivningsdanmark.dk/find-raadgivning/?fwp_type=chat; <https://mindhelper.dk/>, <https://cyberhus.dk/>
- 12 Københavns Kommunes Borgercenter for børn og unge har f.eks. udviklet robotterne Albert, Flora, Abbas og Line, der hjælper sagsbehandlerne med at samle akter til aktindsigt, følge op på sagerne, sammenkobler søskendesager og lukker sager. Se Københavns Kommune (2018). *Robotten Albert Aktindsigt fylder 1 år*. Lokaliseret 8.1.2019 på: <https://www.kk.dk/nyheder/robotten-albert-aktindsigt-fejrer-1-aars-foedselsdag>
- 13 KL/Dare Disrupt. *Kunstig intelligens, big data og robotter*. Lokaliseret 8.1.2019 på: <http://kommunernes-teknologispring.dk/teknologi/kunstig-intelligens-big-data-og-robotter>.
- 14 Se f.eks. Internetpsykiatrien. *Internetbehandling af angst og depression*. Lokaliseret 4.7.2019 på: <http://www.internetpsykiatrien.dk/wm507341>
- 15 Telefoninterview med sekretariatschef i Rudersdal Jobcenter Malene Toscani, 1. november 2018; Rudersdal Kommune (2018). *Virksomhedsplan 2018*, Socialpædagogisk Center. Lokaliseret 10.2.19 på: https://www.rudersdal.dk/files/media/2017/21/virksomhedsplan_socialpædagogisk_center.pdf, <https://sociallederforum.dk/mtw/wp-content/uploads/teglporten-1.pdf>
- 16 Purvis, K. (2017, 13. november). Virtual reality lets adults see neglect and abuse through a child's eye. *The Guardian online*. Lokaliseret 4.7.2019 på: <https://www.theguardian.com/social-care-network/2017/nov/13/virtual-reality-neglect-abuse-adoption-fostering>
- 17 Bylov, F. og Nielsen, A (2015). *At være forældre: Vil du prøve at passe en baby-simulator?* NVIE, UC SYD. Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://www.realityworks.com/products/realcare-baby>
- 18 Se f.eks. Virtuel Bostøtte; Velfærdsinnovation Sjælland. Lokaliseret 3.7.19 på hhv: <https://virtuelbostotte.dk/>; <http://vi-s.dk/samarbejdsprojekter/virtuel-bostotte-i-handicap-og-psykiatri-6-kommuner/>
- 19 Således talte pressen i forbindelse med den danske regerings nyeste lancering af sin "fællesoffentlige digitaliseringsstrategi" (23.10.2018) om en "femte" og sågar om en "sjette" digitaliseringsbølge. Det er rimeligvis *overkill* (og udspringer måske oprindeligt af en banal reference til antallet af regeringsudspil). Alligevel er det relevant at skelne mellem forskellige faser i udviklingen.
- 20 Et forskerhold fra Google demonstrerede, hvordan de uden adgang til én eneste medicinsk journal var i stand til at registrere udbredelsen af den nye influenzavirus på det nordamerikanske kontinent meget hurtigere end det føderale Center for Disease Control and Prevention (CDC). Ikke alene var Googles forudsigelse hurtig og billig, den var også blottet for teori. For sammenhængen mellem mange menneskers pludselige søgning på bestemte sygdomme

- domssymptomer og udbruddet af H1N1-epidemien er naturligvis ikke kausal. Den er korrelational. Ginsburg, Jeremy et al.: "Detecting Influenza Epidemics Using Search Engine Query Data", *Nature* 2009, vol 457, pp. 1012 ff.
- 21 Ebsen, F. (2018, 14. april). Danmarks spar-somme midler til socialforskning bruges helt forkert, *Dagbladet Information*.
- 22 Anderson, C. (2008, 23. juni). The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete. *WIRED*. Lokaliseret d. 6.1.19 på: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>
- 23 Laney, D. (2001, 6. februar). 3D Data Management. Controlling Data Volume, Velocity, and Variety. *Gartner*. Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>
- 24 Kuhn, T. (2012), *The Structure of Scientific Revolutions*, 4th edition, p. 12.
- 25 Birkholm, K. (2018). Algoritmens autoritet - en etisk og politisk udfordring. I: Birkholm, K. & Frølich, N. (red.). *De skjulte algoritmer* (s. 23-56). DJØF-forlag. Hvorfra vi her parafraserer.
- 26 Softwaren vil dog ofte indeholde én eller flere algoritmer. En anden forfatter, der også har gjort opmærksom på det misvisende sprogbrug, er Steve Bellovin, se hans artikel: Bellovin, S. (2019, 24. januar). Yes, 'algorithms' can be biased. Here's why. *Ars Technica* Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://arstechnica.com/tech-policy/2019/01/yes-algorithms-can-be-biased-heres-why/>
- 27 Anil K. Seth er Professor of Cognitive and Computational Science at the University of Sussex i Brighton. Citatet er fra hans TED-Talk i april 2017. Samme pointe i: Det etiske råd (2008). *Homo Artefakt*. Udarbejdet af en arbejdsgruppe med Klavs Birkholm som formand.
- 28 Journalist Markus Bernsen har, efter indleveringen af dette manuskript, udgivet en hel bog om, hvordan Danmark er særlig modtagelig for Silicon Valley-filosofien: Bernsen, M. (2019). *Danmark Disruptet. Tro, håb og Tech-giganter*. Gyldendal.
- 29 "Throughout the history of medicine, health has been seen as a condition of equilibrium and illness as the *disruption* of a balanced state", skriver David Mechanic i en artikel i *Psychological Medicine* fra februar 1986 - citatet fremdrages som typisk i Merriam-Websters English Dictionary under opslaget "disruption".
- 30 Se f.eks. Morozov, E. (2018, 19. august). There is a leftwing way to challenge Big Tech for our data. Here it is. *The Guardian online*. Lokaliseret 10.2.18 på: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/19/there-is-a-leftwing-way-to-challenge-big-data-here-it-is> ()
- 31 Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.
- 32 Ibid. pp. 63-97.
- 33 Se note 28.
- 34 Boston Consultancy Group (2016): *Digitalizing Denmark: How Denmark can drive and benefit from an accelerated digitalized Economy in Europe*. Lokaliseret 10.2.19 på: [https://di.dk/SiteCollectionDocuments/DI%20Business/Google%20Denmark%20Report%2006%20\(1\).pdf](https://di.dk/SiteCollectionDocuments/DI%20Business/Google%20Denmark%20Report%2006%20(1).pdf)
- 35 Se Petersen, F. H. (2019, 11. februar). Teknologi er Disruptionsrådets fokus - ikke mennesker, desværre. *Politiken*.
- 36 Dunleavy, P. et al. (2005): New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16: 467-494. Forskere har baseret deres fund på research i UK, USA, Australien, New Zealand, Canada, Holland og Japan. Danmark er således ikke en del af undersøgelsen, der har vist sig at være skelsættende inden for ledelsesteori. Selv om Danmark ikke har været så hårdt ramt af neoliberalistisk markedsgørelse som de fem førstnævnte stater, tillader vi os at antage et ikke mindre markant skifte i retning af DEG her.
- 37 Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371.
- 38 Ibid. p. 7.
- 39 Pors, A. S. (2015). Digital forvaltning i det borgernære bureaukrati. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgang 117/4, pp 617-643.
- 40 Ibid.
- 41 Se også: Lampland, M. & Star, S. L. (ed.) (2009): *Standards and Their Stories: How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*. London: Cornell University Press.
- 42 Eubanks, V. (2017): *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St. Martin's Press.
- 43 KL og Dare Disrupt. *Kommunernes teknologiske fremtid. Fem teknologiske temaer*. S. 48. Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://www.kl.dk/media/15341/kommunernes-teknologiske-fremtid-fuld-version.pdf>
- 44 Servicelovens § 52 og 85
- 45 KL og Dare Disrupt: *Kommunernes teknologispring*. Afsnit om AI, lokaliseret 10.2.19 på: <http://kommunernes-teknologispring.dk/krydspunkt/kunstig-intelligens-big-data-og-robotter-demokrati-og-involvering/>; Egedal, M. (2018, 22. marts). KL-rapport om digitale visioner skamroser Cambridge Analytica. *Version2*. Lokaliseret 15.2.19 på : <https://www.version2.dk/artikel/kl-rapport-digitale-visioner-skamroser-cambridge-analytica-1084698>; Kjær, J. S. (2018, 21. marts). KL hylder Cambridge Analytica. *Politiken*.
- 46 Se f.eks.: Gottrup, R. Når sagsbehandlingen er en maskine - er retssikkerheden så i fare? og Motzfeldt, H. M. Hverken fravige eller mekanisk fastholde, men gentænke. I: Birkholm, K. & Frølich, N. (red.). *De skjulte algoritmer* (s. 191-214 og 215-237). DJØF-forlag. Eller: Eiriksson, B. A. (2018, 1. juli). Med digitalise-

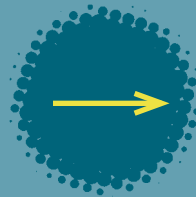
- ringen øges myndighedernes overvågning af danskerne væsentligt. Hvem tager sig af retssikkerheden? *Ræson*. Lokaliseret 4.7.19 på: <https://www.raeson.dk/2018/birgitte-arent-eiriksson-justitia-med-digitaliseringen-oeges-myndighedernes-overvaagning-af-danskerne-vaesentligt-hvem-tager-sig-af-retssikkerheden/>
- 47 Forvaltningslovens §7 stk 1, Retssikkerhedslovens §5.
- 48 Regeringen, KL, Danske Regioner (2016). *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*. Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://digst.dk/media/12811/strategi-2016-2020-enkelt-tilgaengeligt.pdf>
- 49 Se f.eks. Horsens Kommunes hjemmeside: <https://horsens.dk/Sundhed/HandicapogPsykiatri/OekonomiskStoetteTilMerudgifter> Eller Rudersdal Kommunes hjemmeside: <https://www.rudersdal.dk/service/soegstoette-til-enkeltudgifter?search=enkelttydelser> Lokaliseret 4.7.2019.
- 50 Digitaliseringsstyrelsen (2018): *Fællesoffentlig referencearkitektur for selbetjening*. Lokaliseret 11.3.2019 på: https://arkitektur.digst.dk/sites/default/files/referencearkitektur_for_selvbetjening_version_1.0_0.pdf
- 51 Nørby, J. (2017, 10. august). Slut med DUBU: Nyt system koster 130 millioner kroner. Nyheder, *Dansk Socialrådgiverforening* <https://www.socialraadgiverne.dk/slut-dubu-nyt-system-koster-130-millioner-kroner/>; BDO og CEDI (2015). *Evaluering af VUM og DHUV*. Lokaliseret 10.2.2019 på: [file:///C:/Users/hean/Downloads/bilag-1-evalueringdesign-2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hean/Downloads/bilag-1-evalueringdesign-2%20(1).pdf)
- 52 KL: *Fælles faglige begreber*. Lokaliseret 13.2.2019 på: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/socialomraadet/faelles-faglige-begreber/>
- 53 KL: *Fælleskommunalt indsatskatalog*. Lokaliseret 13.2.2019 på: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/socialomraadet/faelles-faglige-begreber/faelleskommunalt-indsatskatalog/>
- 54 KL: Hvorfor et fælleskommunalt indsatskatalog? Lokaliseret 13.2.2019 på: <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/socialomraadet/faelles-faglige-begreber/faelleskommunalt-indsatskatalog/hvorfor-et-faelleskommunalt-indsatskatalog/>
- 55 Telefoninterview 14.2.2019 med Rasmus Lumbye, KL, Konsulent Projekt Fælles Faglige Begreber.
- 56 KL (2018). *Projektkatalog*. Overblik over pilotprojekter i initiativet Kommunernes teknologispring – velfærdsudvikling gennem ny teknologi. Lokaliseret 13.2.2019 på: <http://docplayer.dk/106433668-Kommunernes-teknologispring-velfaerdsudvikling-gennem-ny-teknologi-teknologi-projekt-katalog.html>
- 57 Ibid, s. 5
- 58 Telefoninterviews med udviklingsansvarlige for it-løsninger på socialområdet i en række kommuner – gennemført i perioden 1. til 14. februar 2019.
- 59 KMD: *Kunstig intelligens skal hjælpe danskerne hurtigere i job*. Lokaliseret 14.2.2019 på: <https://www.kmd.dk/Indsigter/Kunstig-intelligens-skal-hjaelpe-danskere-i-job>
- 60 Borup, M. et al. (2006). The Sociology of Expectations in Science and Technology. *Technology Analysis & Strategic Management Vol. 18*, Nos. 3/4, 285–298, July–September 2006.
- 61 Regeringen (2019). *National strategi for kunstig intelligens*. Lokaliseret 5.7.19 på: https://www.regeringen.dk/media/6537/ai-strategi_web.pdf
- 62 Moderniseringsstyrelsen (2018) *Kortlægning af analytics i staten*. Lokaliseret 13.2.2019 på: <https://modst.dk/media/29941/rapport-om-kortlaegning-af-analytics-i-staten.pdf>
- 63 Thorsager, M. m.fl. (2011). *Metoder i socialt arbejde – begreber og problematikker*. SFI; Krogstrup, H. (1999). *Det handicappede samfund – om brugerinddragelse og medborgerskab*. Systime.
- 64 Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge University Press; Henriksen, K. (2015). Socialfagligt skøn. I: Hougaard, M. og Højbjerg, L. R. (red). *Socialt arbejde med børn, unge og familier*. Hans Reitzels Forlag
- 65 Motzfeldt, H. M. (2018). Retssikkerhed bør følge med den digitaliserede forvaltning. I: Jørgensen, R. F. og Olsen, B. K. (red). *Elksponeret – grænser for privatliv i en digital tid*. Gads Forlag.
- 66 Citron, D. K: Technological Due Process. University of Maryland School of Law. *Legal Studies Research*, Paper No. 2007 - 26
- 67 Kjær, J. S. (2019, 6. Februar). Glad-saxe indstiller arbejdet med omstridt overvågning af børnefamilier. *Politiken online*. Lokaliseret 10.2.2019 på: <https://politiken.dk/indland/art7023935/Gladsaxe-indstiller-arbejdet-med-omstridt-overv%C3%A5gning-af-b%C3%B8rnefamilier>
- 68 KMD (2018). *Ny digital teknologi i kommunerne – kendskab, drivers og barrierer*. Lokaliseret 10.2.19 på: <https://www.kmd.dk/indsigter/kmd-analyse/kmd-analyse--ny-digital-teknologi-i-kommunerne>
- 69 Munro, E. (2019). *Predictive analytics in child protection*. CHES Working Paper No. 2019-03. Durham University. Lokaliseret 4.7.2019 på: https://www.dur.ac.uk/resources/chess/K4U_WP_2019_03.pdf
- 70 Birkholm, K. (2013/2019). *The Ethical Judgment: teaching and Learning Techno-Ethics*. Lokaliseret 4.7.2019 på: <https://www.teknoetik.org/2019/05/15/the-ethical-judgment-teaching-and-learning-techno-ethics-reprint/>
- 71 Post, B. (2019, 10 februar). Jammerlige it-løsninger stjæler tid fra kerneopgaverne. *Politiken*.

PEER REVIEWED

Algoritmer i socialfaglige vurderinger

– en undersøgelse af
socialarbejderes opfattelse af
at anvende algoritmer til vurdering af
underretninger

AF CLARA SIBONI LUND, PH.D.-STUDERENDE



To danske kommuner har pilottestet beslutningsstøtte ved underretninger. Det er et redskab baseret på algoritmer, der forudser børns risikoniveauer.

Artiklen skildrer opfattelsen af beslutningsstøtten blandt socialrådgiverne i pilotkommunerne. Deres opfattelse er positiv, og de identificerer potentielle understøttende funktioner ved beslutningsstøtten til prioritering af sager og ensretning af sagsbehandlingen. Men de fleste af rådgiverne er også bekymrede for, at de understøttende funktioner kan blive en sovepude, der afkobler den selvstændige faglige stillingtagen.

I

en mellemstor dansk kommune sidder en socialrådgiver og fortæller om sine tanker om at anvende algoritmer i socialfaglige vurderinger. Hun og hendes kollegaer i familieafdelingen er med i et pilotprojekt, hvor de tester brugen af beslutningsstøtte baseret på machine learning til vurdering af underretninger. Projektet sætter mange tanker i gang. Håbe-fulde forestillinger om kvalificeret understøttelse, der bidrager til den rigtige hjælp til børn. Bekymringer for, hvilke fejl brugen af algoritmer kan medføre. Overvejelser om, hvordan hun undgår, at beslutningsstøtten erstatter det faglige skøn. Socialrådgiveren har på sin uddannelse beskæftiget sig meget med “grooming”, og hun er nervøs for, at beslutningsstøtten overser børn, der udsættes for overgreb som følge af denne form for patologisk tillidsforhold, som voksne kan opbygge for senere at begå overgreb mod barnet. Grooming-ofre kommer ofte fra trygge kernefamilier, hvor børnene klarer sig godt i skolen og har sunde fritidsinteresser. Familien har måske ikke tidligere været i kontakt med familieafdelingen eller psykiatrien, og et barn fra sådan en familie vil næppe “bonne ud” ved brug af algoritmer, da kommunen ikke har eksisterende viden om risikofaktorer. Fordi socialrådgiveren forestiller sig sådanne scenarier, udtrykker hun særlig nervøsitet for at læne sig for tæt op ad algoritmisk beslutningsstøtte ved underretninger. Hun er bekymret for, at hun og hendes kollegaer bliver forført af de understøttende funktioner ved algoritmer og glemmer deres selvstændige faglige stillingtagen.

Det er ikke bare socialrådgiverne i den mellemstore danske provinskommune, der er optaget af algoritmer og teknologiske muligheder og faldgruber. I hele landet står digitalisering i forvaltningen højt på dagsordenen. Med digitaliseringsklar lovgivning er det blandt andet hensigten, at data i videre udstrækning skal kunne anvendes i forvaltningen,

og mere sagsbehandling skal automatiseres (Regeringen 2017, Finansministeriet 2018). Der er udbredt enighed om, at det faglige skøn ikke kan automatiseres (Svendson 2018; Frederiksen 2018; Regeringen 2019), men man arbejder på, at nye digitale teknologier skal informere og understøtte faglige vurderinger i forvaltningen¹. Projekter, der anvender data til beslutningsstøtte, spirer da også på tværs af forvaltningsområderne, og social- og beskæftigelsesområdet går forrest. Beskæftigelsesministeriet arbejder med et profileringsværktøj til forudsigelse af langtidsledige (Folketingstidende 2019: 212), og på socialområdet udvikler en forskergruppe beslutningsstøtte til vurdering af underretninger (Villumsen et al. 2017; 2018). Brugen af algoritmer er således vigtig mange steder på det sociale område. I den forbindelse er det afgørende at have blik for, at det i mange tilfælde er de fagprofessionelle frontlinjemedarbejdere, der skal anvende teknologierne og integrere dem som en del af deres faglige beslutningsprocesser. Det rejser spørgsmålet om, hvordan socialrådgiverne opfatter brugen af algoritmer som beslutningsstøtte til deres socialfaglige risikovurderinger.

Formålet med artiklen er således at belyse, hvad socialarbejdere på frontlinjen tænker om at anvende algoritmer i vurderingerne af underretninger om udsatte børn. Det gør jeg på baggrund af semi-strukturerede interviews² med 13 socialrådgivere i to danske kommuner, der i henholdsvis slutningen af 2018 og begyndelsen af 2019 pilot-testede den første model, der kom ud af et forskningsprojekt ved TrykFondens Børneforskningscenter (TFB) og VIA University College (VIA), hvor maskinlærings-algoritmer anvendes til at udvikle beslutningsstøtte til vurdering af underretninger. Projektlederen af dette projekt faciliterede kontakten til pilotkommunerne, og interviewpersonerne blev valgt med henblik på at sikre variation i anciennitet. Beretningen om socialrådgiveren i den mellemstore danske kommune, som er den ene af de to pilotkommuner, er meget illustrativ for, hvordan socialrådgiverne i to danske kommuner, der har pilottestet beslutningsstøtte til vurdering af underretninger, opfatter brugen af algoritmer i socialfaglige vurdering. De ser et stort potentiale for kvalificeret understøttelse af beslutningstagning, men den positive opfattelse er

også forbundet med bekymring på frontlinjen. For risikerer de understøttende funktioner at blive forførende og afkoble den selvstændige socialfaglige stillingtagen?

I det følgende introducerer jeg kort Projekt Fokus På Underretninger ved TFB og VIA og skitserer det teoretiske grundlag for at belyse medarbejderne opfattelse af algoritmer, inden jeg udfolder de empiriske fund fra interviewene med socialrådgiverne i de to pilotkommuner.

PROJEKT FOKUS PÅ UNDERRETNINGER

De kommunale familieafdelinger har de seneste år stået over for store og komplekse udfordringer. En række meget alvorlige overgrebssager på børne- og socialområdet er blevet overset. Politikerne har skærpet lovgivningen, og der kommer år for år flere underretninger, som skal vurderes i kommunernes familieafdelinger. Samtidig er der dokumenterede udfordringer med forskelle i beslutningstagningspraksis, der indebærer, at forskellige socialrådgivere vurderer de samme sager forskelligt (Herman 2005).

Inspireret af tiltag i Chile og USA (se blandt andet Vaithianathan et al., 2015, 2017), hvor myndighederne samkører store datamængder med henblik på at forudsige borgernes risikoniveauer, udvikler en forskergruppe ved TFB og VIA beslutningsstøtte til vurdering af underretninger i danske kommuner (Villumsen et al. 2017). Beslutningsstøtten baserer sig på en algoritme, der anvendes på data, der er tilgængelig i de kommunale familieafdelinger. Det er eksempelvis data om antallet og typen af underretninger, kommunen tidligere har modtaget på et barn, tidligere §52-indsatser og tidligere anbringelser.

På den baggrund leverer modellen en risikoscorer (fra 1 til 10), der indikerer risikoen for, at et barn mistrives og har brug offentlig hjælp, og som sagsbehandlerne kan anvende i deres vurderinger af underretninger. Formålet med projektet er således at forbedre beslutningstagning i vurderingen af underretninger med henblik på at forbedre indsatserne over for udsatte børn.

TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ SOCIALRÅDGIVERNES OPFATTELSE

Artiklen hviler på et teoretisk fundament, som har to formål i artiklen. For det første underbygger det teoretiske fundament relevansen af at belyse socialrådgivernes opfattelse. For det andet bidrager det teoretiske fundament til at strukturere analysen ved udstikke relevante opfattelsesdimensioner.

Relevansen af opfattelse

Inden for både forvaltningsforskning, der fokuserer på frontlinjemedarbejdere som eksempelvis socialrådgivere, og litteratur, der beskæftiger sig med informationssystemer, fremhæves medarbejderes opfattelse af forandringer som central. Motivation Crowding Teorien (MCT) (Frey 1997), som er udbredt inden for forvaltningsforskning (eks. Jacobsen et al. 2014), fremhæver, at medarbejderes opfattelse af nye tiltag som un-



CLARA SIBONI LUND

er ph.d.-studerende ved Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Aarhus Universitet. Hendes ph.d. projekt omhandler implementeringen af Machine Learning (ML) i den offentlige forvaltning og belyser de fagprofessionelles opfattelse af ML til risikovurderinger af borgere, samt frontlinjeledelsens betydning for de fagprofessionelles opfattelse. csl@ps.au.dk

derstøttende eller kontrollerende betinger tiltagens effekt på medarbejdernes motivation og i sidste ende performance-effekterne. Opfattes et nyt tiltag som understøttende, kan det bidrage positivt til medarbejdernes motivation og deres indsats i forhold til til forandringen. Opfattes tiltaget derimod som kontrollerende, kan det begrænse medarbejdernes motivation og i sidste ende reducere de i udgangspunktet gavnlige effekter af tiltaget. Inden for Informationssystemslitteraturen står Davis' (1989) Technology Acceptance Model (TAM) som en klassiker. De centrale argumenter i den klassiske model er, at brugernes opfattelse af anvendelighed og brugervenlighed er central for deres accept af ny teknologi, og denne er afgørende for deres bidrag til den succesfulde implementering. Tilsammen peger de to teoretiske modeller på, at socialrådgivernes opfattelse af beslutningsstøtte ved underretninger, er afgørende for, hvordan de anvender redskabet i praksis, og i sidste ende hvilke effekter beslutningsstøtten får på den service, der leveres til borgerne

Opfattelsesbegrebet

MCT og TAM er udgangspunkt for at undersøge socialrådgivernes opfattelse af beslutningsstøttens anvendelighed (understøttende funktioner) og deres opfattelse af beslutningsstøtten som kontrolinstans. I tillæg hertil anlægger jeg også en fagprofessionel vinkel, som blandt andet er inspireret af TAM-litteraturen, der viser, at fagprofessionelle adskiller sig fra andre medarbejdertyper i deres accept af ny teknologi. Deres accept afhænger især af deres opfattelse af, hvorvidt deres professionelle autonomi påvirkes (Walter & Lopez 2008). Projektgruppen ved TFB og VIA arbejder da også med algoritmerne som beslutningsstøtte og forsøger ikke at erstatte det faglige skøn. Formålet er at understøtte og forbedre skønnet. Men socialrådgivernes opfattelse af disse mekanismer er centrale for deres accept af beslutningsstøtten og derfor også interessante at se nærmere på i denne artikel. Derfor indebærer den fagprofessionelle vinkel, at jeg undersøger socialrådgivernes overvejelser om beslutningsstøtten implikationer for deres viden – både eksternt i forhold til andre faggrupper og internt i forhold til deres skønsudøvelse.

DE EMPIRISKE FUND:

HVORDAN OPFATTER SOCIALRÅDGIVERNE BESLUTNINGSSTØTTEN?

Analysen af de empiriske fund, som jeg præsenterer i det følgende, baserer sig på interviews med 13 socialrådgivere i to kommuner, der pilottestede den første model fra projektet ved TFB og VIA i slutningen af 2018 og begyndelsen af 2019. De to kommuner omtales som kommune A og kommune B

og de respektive socialrådgivere som A1 til A7 og B1 til B6 af hensyn til anonymisering af rådgiverne.

På baggrund af interviewene er der overordnet tre temaer, som er relevante at berøre i forbindelse med afdækningen af socialrådgivernes opfattelse af beslutningsstøtten ved underretninger. Det drejer sig om 1) opfattede understøttende funktioner, 2) beslutningsstøtten som et kontrolredskab og 3) overvejelser om beslutningsstøtten i forhold til fagprofessionel viden – både internt i beslutningsprocesserne og eksternt til andre faggrupper. Jeg udfolder de tre temaer i det følgende.

Opfattede understøttende funktioner

I udgangspunktet udtrykker socialarbejderne en positiv opfattelse af beslutningsstøtte baseret på maskinlæring til vurdering af underretninger. De oplever, at beslutningsstøtten er i tråd med den systematiske måde, de allerede arbejder med risikofaktorer i forbindelse med vurderingen af underretninger. Socialrådgiverne oplever, at beslutningsstøtten har et potentiale til at indikere alvoren i et barns risikoniveau. Socialrådgiverne beskriver dette med forskellige ord, såsom ”prøj” (A2), ”fingerprøj” (A3), ”signal” (A4), ”guide” (A5) og ”indikator” (A7). Herudover peger socialrådgivernes særligt på to understøttende funktioner, som drejer sig om prioritering af sager og mindskelse af bias.

Prioritering af sager

Socialrådgiverne oplever, at risikoscorerne kan bruges til prioritering af sager. Lovgivningen er meget klar i forhold til de første 24 timer. Alle underretninger skal vurderes inden for 24 timer, og vurderes barnet at være i akut risiko, skal der handles med det samme. Men på den anden side af 24-timers vurderingen er det diskretionære rum bredere. Det er især her, socialarbejderne beskriver, at beslutningsstøtten kan være anvendelig. F.eks. forestiller de sig, at en høj risikoscore kan bruges som indikator på, at der eventuelt skal indkaldes til partshøring snarest muligt, mens en lav risikoscore kan sende et signal om, at socialrådgiverne godt kan vente lidt længere med yderligere behandling af en ikke-akut underretning med lav risikoscore. En enkelt af socialrådgiverne er så begejstret for denne tanke, at hun ønsker at automatisere tidsfrister for forskellige skridt i sagsbehandlingen på baggrund af risikoscoren. Hun beskriver, at hendes ”lykke var gjort”, hvis man beslutter, at specifikke risikoscorer automatisk udløser eksempelvis en børnefaglig undersøgelse. Hun beskriver, at det ville tage et pres fra rådgivernes arbejde: ”Dét, vi bliver stressede af, det er jo det, vi ikke får gjort. Så hvis [beslutningsstøtten] kunne legitimere en an-

“Men på den anden side af 24-timers vurderingen er det diskretionære rum bredere. Det er især her, socialarbejderne beskriver, at beslutningsstøtten kan være anvendelig”

den måde at tænke tidsfrister på, det synes jeg kunne være rigtigt, rigtigt nyttigt” (A4). Denne rådgiver står alene med ønsket om så direkte at prioritere sager på baggrund af beslutningsstøttens risikoscore. Tankgangen vækker endda betydelig bekymring i flere af de andre interviews. En socialrådgiver i kommune B udtaler eksempelvis ”så ville det i mindre grad være mig selv, der har truffet den beslutning. Så ville jeg gøre det på baggrund af statistikker, tænker jeg.” (B6).

Mindske bias

Den anden understøttende funktion drejer sig om socialrådgivernes opfattelse af beslutningsstøttens potentiale til at mindske bias og ensrette vurderinger i sagsbehandlingen. Socialrådgiverne oplever, at de i kraft af deres vide, diskretionære rum har forskellige tilgange i vurderingen af underretninger. B1 udtaler ”Vi har forskellige udgangspunkter for at vurdere de her ting, og man kan jo godt, selvom man ønsker ikke at blive det, så kan man godt blive farvet”. Dette relaterer sig blandt andet også til, at de oplever, at deres blik på udsathed ændrer karakter med deres erfaring. Flere af socialrådgiverne beskriver, at beslutningsstøtten potentielt kan bidrage til at udligne sådanne forskelle, således at deres behandling af underretninger bliver mere ensartet. F.eks. fortæller B4: “Når man får erfaring, kan man blive mindre bekymret. Man bliver sådan lidt vant til at være ude i noget, der er supersvært og superudfordrende. Men her vil [beslutningsstøtten] jo ’bonne ud’, og så ville man jo skulle forholde sig til det. Jeg tænker faktisk man ville komme ud i flere ting. Vi ville få handlet på meget mere” (B4).

I tråd med hensigterne bag projektet ved TFB og VIA oplever socialrådgiverne således bredt set, at beslutningsstøtten kan understøtte deres vurderinger af underretninger ved at give brugbare risikoindikati-

oner, der kan bidrage til prioritering mellem og ensretning af deres vurderingsprocesser. I det følgende ser jeg nærmere på det andet tema om beslutningsstøtten som kontrolredskab.

OPFATTELSE AF BESLUTNINGSSTØTTEN SOM KONTROLINSTANS

Socialrådgiverne udtrykker bredt set, at kontrol er et indlejret vilkår i deres arbejde, som er nødvendigt. Flere af socialrådgiverne understreger, at denne nødvendighed er blevet eksemplificeret ved de alvorlige børnesager fra eksempelvis Tønder og Brønderslev. Én af socialrådgiverne udtaler med henvisning til disse sager, at “det har vi jo bevist i vores fag, at vi er nødt til at have noget kontrol” (B1). Beslutningsstøtte ved underretninger kan ifølge flere af socialrådgiverne have en sådan kontrollerende funktion, idet “det sikkert skal bruges baglæns i systemet” (A4). Men det er ikke entydigt negativt for de interviewede socialrådgivere, hvilket jeg udfolder i det følgende.

Ikke signal om mistillid


Socialrådgiverne giver ikke udtryk for, at de mulige kontrolfunktioner ved beslutningsstøtten sender et signal om mistillid til deres arbejde. Det illustreres tydeligt ved et citat af A6. Hun siger: “Så jeg ser det ikke som en mistillid fra min le-

der til mig. Jeg ser det mere som en måde at sikre sig, at der ikke sker fejl. Og det er jo egentlig også at støtte os som medarbejdere ved at hjælpe os” (A6). Denne opfattelse afspejler en generel tendens i interviewene, hvor 10 ud af de 13 interviewede socialarbejdere afviser, at beslutningsstøtten får dem til at føle, at der ikke er tillid til deres arbejde.

Overvågning

Godt halvdelen af socialrådgiverne påpeger dog, at de opfatter beslutningsstøtten som et redskab, der vil forøge overvågningen af deres vurderinger. Men den opfattelse er ikke nødvendigvis forbundet med noget negativt. Tværtimod bifalder flere af rådgiverne den mulige overvågende funktion. Især i kommune A er rådgiverne positive over for overvågningen, hvilket illustreres med A1's udsagn: *“Det kan godt være, at [beslutningsstøtten] vil forøge overvågningen, men jeg har det faktisk rigtig godt med overvågning. Jeg skal være den første til at indrømme, at jeg har lavet en fejl, og så vil jeg gøre hvad som helst for at rette op på det igen. Jeg går ofte til både kolleger og ledere, hvis jeg er i tvivl, og jeg vil egentlig gerne overvåges”* (A1).

En enkelt socialrådgiver i kommune B placerer sig dog i den absolutte modpol og udtrykker betydelig bekymring i forhold til anvendelsen af beslutningsstøtten til overvågning af faglige beslutninger. Hun udtaler: *“Selvfølgelig bliver man målt op imod det. Det vil jeg tro. Det kunne i hvert fald være en skræk. (...) Det skal man passe på med ikke også, fordi når man bliver målt op imod noget, hvad er det så for et mode, man går i?”* (B2). For B2 er det en bekymring, at beslutningsstøtten anvendes til at måle socialrådgivernes, og i kontrast til eksempelvis A1 (citeret ovenfor) vil B2 opleve det som kontrollerende på en negativ måde, hvis beslutningsstøtten anvendes overvågende. Flere af de andre socialrådgivere placerer sig mellem disse poler. Eksempelvis er der en enkelt socialrådgiver, som ikke opfatter digital beslutningsstøtte som et overvågende redskab (B6) og enkelte socialrådgivere, som forholder sig pragmatisk i den forstand, at overvågning med beslutningsstøtten betragtes som *“fint”* (A3) eller *“helt fair”* (B1). Den mest udbredte tendens i interviewene er dog, at socialrådg-



“Projektgruppen ved TFB og VIA arbejder da også med algoritmerne som beslutningsstøtte og forsøger ikke at erstatte det faglige skøn. Formålet er at understøtte og forbedre skønnet”

giverne betragter beslutningsstøtte ved underretninger som potentielt overvågende, og samtidigt hilser denne funktion velkommen.

BESLUTNINGSSTØTTE OG SOCIALFAGLIG VIDEN

I tillæg til socialrådgivernes opfattelse af redskabet som understøttende/kontrollerende var jeg i interviewene optaget af deres overvejelser om, hvorvidt beslutningsstøtten udfordrer status af deres viden både eksternt til andre faggrupper og internt i beslutningsprocesserne. Eksternt handler det om den opfattede risiko for opgaveglidning. I medierne støder man på ”robotterne kommer”-argumenter og påstande om, at ”massiv it-modstand blandt offentligt ansatte skyldes frygten for fyresedlen” (Mølsted 2016). Empirisk medfører it-udvikling da også opgaveglidning inden for flere områder, således at eksempelvis sygeplejersker overtager lægefaglige operationsopgaver som følge af udviklingen inden for robotteknologi (Shapiro 2017). Men hvilke overvejelser gør socialrådgiverne sig herom i forbindelse med testen af beslutningsstøtte ved underretninger? Internt handler det om, i hvilken grad beslutningsstøtte presser det socialfaglige skøn og standardiserer vurderinger. Som det fremgår af det følgende, spiller overvejelser om et potentielt pres af det faglige skøn i sagsbehandlingen en væsentligt større rolle i socialrådgivernes udtalelserne end bekymring for opgaveglidning.

Ingen frygt for opgaveglidning

Bekymringer for at beslutningsstøtte ved underretninger vil udfordre socialrådgivernes eksternt, således at andre faggrupper i højere grad vil overtage vurderingen af underretninger, fylder ganske lidt i interviewene. Socialrådgiverne udtrykker, at de i høj grad oplever deres socialfaglige viden som nødvendig for opgaveløsningen; denne kan ikke undværes i vurderingen af underretninger eller i arbejdet i Familieafdelingen i det hele taget. Socialrådgiverne opfatter ikke beslutningsstøtten som noget, der kan ændre ved disse forhold. De beskriver, at vurderingerne af underretninger ikke kan ”standardiseres” (B2) eller ”kassetænkes” (A6), og deres socialfaglige viden og erfaring kan ikke undværes til fordel for digitale værktøjer. B4 udtaler eksempelvis: ”*Dér tænker jeg altså stadig, at der har man brug for noget erfaring og noget viden omkring børn og unge og sårbare familie og dynamikker (...). Der er simpelt hen brug for én, der har noget viden omkring det her*”. Flere af rådgiverne giver også udtryk for, at selve anvendelsen af beslutningsstøtten påkræver den faglige viden og det professionelle skøn. Som A1 udtaler: ”*det her program kan ikke bruges med mindre du har det socialfaglige skøn*”.

Socialfaglig viden i vurderingsprocessen

Vender vi blikket mod socialrådgivernes opfattelse af beslutningsstøttens implikationer for deres faglige viden internt i vurderings-

processerne, opfatter de i udgangspunktet ikke beslutningsstøtten som en trussel. Dette kommer blandt andet til udtryk ved måden, hvorpå socialrådgiverne forholder sig til scenariet, at de sidder med en underretning, hvor de selv vurderer, at det er en meget kritisk situation, men beslutningsstøtten leverer en lav risikoscore (eller omvendt). Langt de fleste socialrådgivere giver udtryk for, at de ville tænke, at det er beslutningsstøtten, der misser noget, og de vil overveje ”*hvad er der galt med den?*,” som både B1 og A6 spørger retorisk. I forhold til et sådan scenarie udtaler B3 også ”*men dér vil jeg umiddelbart tænke, at jeg stadigvæk ville vurdere mit eget skøn og det, vi har arbejdet med indtil nu, som mest vigtigt. Og det er et støtteredskab mere end et facit eller en regel, der gælder*”.

Igen skiller B2 sig ud fra den generelle tendens i interviewene. I forhold til et scenarie, hvor der er diskrepans mellem det risikoniveau, som henholdsvis beslutningsstøtten og socialrådgiverne selv vurderer, giver B2 udtryk for, at hun ville ”*pege pilen indad*” og tænke ”*det er mig, der ikke har gjort det ordentligt*”. Hun italesætter, at hun bliver ”*udfordret på sin faglige stolthed*”. Udover B2 er den generelle fortælling i interviewene, at beslutningsstøtten ikke udfordrer status af socialrådgivernes viden i vurderingsprocesserne. Imidlertid udtrykker socialrådgiverne på tværs af interviewene en bekymring for, at deres egen reaktion på beslutningsstøtten kan medføre, at deres vidensanvendelse i praksis udfordres i vurderingsprocesserne. Jeg udfolder dette argument i det følgende.

Bekymring for afkobling af socialfaglig viden

På trods af at socialrådgiverne argumenterer for, at deres socialfaglige viden er uundværlig og nødvendig i vurderingen af underretninger, frygter de, at beslutningsstøtten i praksis kan medføre en afkobling af deres socialfaglige viden i vurderingsprocessen. Næsten alle de interviewede socialrådgivere udviser nervøsitet for, at de i for høj grad vil læne sig op ad beslutningsstøttens risikovurdering, og at dennes statistiske score dermed bliver for styrende i beslutningsprocessen. De forestiller sig, at beslutningsstøtten kan blive en ”*sovepude*” (A2, B1, B2), som gør, at de i mindre grad vil forholde sig fagligt og nuanceret til hvert enkelt barn. A2 udtaler eksempelvis: ”*Jeg kunne godt være nervøs for, man kom til at lave sin*

socialfaglige vurdering på baggrund af den her. Sådan at man egentligt ikke fik sin egen faglighed i spil, som jeg synes jeg gør nu, fordi jeg skal bruge mit hoved.” I tråd hermed bemærker A6 “*det kan også bare gå hen og blive farligt, hvis man kommer til at hvile for meget på det og ikke husker at have sine faglige overvejelser, sine erfaringer og sit kendskab med”.*

Bekymringen for at læne sig for meget op ad beslutningsstøtten i vurderingen af underretninger bliver særligt udtalt i interviewene, når socialrådgiverne overvejer risikoen for, at beslutningsstøtten ikke prædikterer det korrekte risikoniveau. Forskellige temaer dukker op i disse overvejelser. Ét fokus for nogle af socialrådgiverne er på de begrænsninger, de tænker, der er ved statistik. De pointerer, at statistik ikke kan forudsige menneskers forløb, fordi “*mennesker ikke kan sættes i kasser*” (A1; A4) og “*mennesker er individuelle*” (A6). Et andet fokus - som særligt fylder i kommune B - vedrører frygten for, at beslutningsstøtten har indbyggede fejl, ligesom de har oplevet det med deres sagsbehandlingsystem, som er præget af mange fejl. Risikoen for fejl i et digitalt værktøj understreger for socialrådgivere i kommune B, at det er vigtigt, at man ikke i for høj grad læner sig op ad beslutningsstøtten ved underretninger.

Et redskab til professionel skønsudøvelse

I modsætning til bekymringen for afkobling af faglig viden, som generelt er udbredt i interviewene, står udsagnene fra to socialrådgivere fra kommune A. Fremfor at beslutningsstøtten kan afkoble den faglige stillingtagen, påpeger A5, at socialrådgivernes faglighed “*vil skabe kontrol*” i sagsbehandlingsprocessen, idet anvendelsen af beslutningsstøtten “*altid (vil) være bundet op på den faglighed, jeg har med mig*”. A5 understreger i stedet, at beslutningsstøtten kvalificerer med nye typer af oplysninger, som hun ellers ikke havde adgang til. A6 beskriver ligeledes, at beslutningsstøtten vil “*optimere den faglige vurdering*” og samtidig sikre, at hendes faglige skøn er “*forankret i noget konkret*”. Disse rådgivere ser altså nærmere beslutningsstøtten som noget, der kvalificerer den faglige skønsudøvelse, frem for at presse den.

Potentialer - og frygt for sovepude


Opsummerende oplever socialrådgiverne altså generelt set, at beslutningsstøtten rummer en række potentialer. De forestiller sig især, at beslutningsstøtten kan bidrage til prioriteringen af sager og ensretning af sagsbehandlingen. Men de fleste af rådgiverne er også bekymrede for, at de understøttende funktioner kan blive en sovepude, der afkobler den selvstændige faglige stillingtagen i vurderingen af underretninger. Resultater fra pilottesten af beslutningsstøtten i vinteren 2018/19 kan bidrage til en nuancering af disse fund, da resultaterne blandt andet

indeholder informationer om, i hvilken grad socialrådgivernes bekymringsniveauer på baggrund af underretninger differentierer sig fra og påvirkes af modellens risikoscorer. Derudover har socialrådgiverne haft mulighed for at kommentere deres oplevelse med modellen undervejs i vurderingsprocesserne, hvilket kan give indsigt i deres opfattelse af modellen i konkrete sager i supplement til den mere generelle opfattelse, der i udgangspunktet er belyst.

RESULTATER FRA PILOTTESTEN: MODELLENS PÅVIRKNING AF VURDERINGER

Resultater fra pilottesten viser, at i de tilfælde, hvor modellen var anledning til, at socialrådgiverne justerede deres risikovurderinger, var ændringerne i tråd med de leverede risikoscorer. Det vil sige, at når socialrådgiverne ændrede vurdering på baggrund af scorerne, hævdede (sænkede) de deres risikovurderinger, når risikomodelsens scorer var højere (lavere) end deres initiale individuelle vurderinger. Det var sammenlagt ved 21 procent af underretningerne, der var med i piloten, at socialrådgiverne justerede deres vurdering af underretningerne. Hovedparten (84 procent) af disse justeringer var relativt små på $\pm 1-2$. Et eksempel på en sådan relativ lille justering på baggrund af modellen ses i kommune B. Her modtager man en underretning vedrørende et 14-årigt barn og en bekymring om utilstrækkelig omsorg fra forældrene. Det drejer sig blandt andet om tilknytningsvanskeligheder, og at barnet er cutter. Socialrådgiveren vurderer barnets risikoniveau til 5, og modellen leverer en risikoscore på 8. Herpå justerer socialrådgiveren risikovurderingen til 6 og angiver, at det skyldes overvejelser omkring betydningen af det, barnet har været udsat for. Samtidig uddyber socialrådgiveren, at hun tænker, at hendes bekymring er lavere end modellens, “*idet jeg har medtænkt, at (barnet) aktuelt er på efterskole*”. Ofte angiver socialrådgiverne, at de har en lokal viden om sagen, som er årsag til, at de ikke justerer med mere end et enkelt eller to risikopoint på baggrund af modellen. Det kan være viden som denne, om at barnet er på efterskole, viden om en familiebehandling, som er bevilliget, eller en anden indsats, der allerede er i gang.

Resultaterne fra piloten indikerer altså ikke, at socialrådgiverne har lænet sig ukritisk op ad beslutningsstøtten og giver ikke umiddelbart genklag til bekymringen for afkobling af socialfaglig viden. Derimod har modellen i få tilfælde været anledning til at hæve bekymringsniveauet betragteligt, og dermed skærpe opmærksomheden



“Men de fleste af rådgiverne er også bekymrede for, at de understøttende funktioner kan blive en sovepude, der afkobler den selvstændige faglige stillingtagen i vurderingen af underretninger”

i enkelte sager. Dette viser sig eksempelvis ved en underretning i Kommune B vedrørende en 16-årig, der har været involveret i kriminalitet. Socialrådgiveren har indledningsvis efter at have læst underretningen angivet et bekymringsniveau på 4, men har fået en risikoscore på 10 fra modellen. Dette har været anledning til, at hun har hævet bekymringsniveauet fra 4 til 8, og socialrådgiveren har angivet, at det skyldes en opmærksomhed på den unges historik.

I andre tilfælde har socialrådgiverne indledningsvis haft et højt bekymringsniveau på baggrund af en underretning, men har fået en lav risikoscore fra modellen, uden at dette har medført en ukritisk nedjustering af risikoniveauet. Et eksempel kommer fra kommune A, hvor man har modtaget en underretning fra en vuggestue vedrørende et barn på 2 år. Vuggestuen vurderer, at barnet har været udsat for omsorgssvigt, og at dette leder til bekymring for barnets sundhed og udvik-

ling. Barnet skifter mellem at være meget aktiv og ikke-kontaktbart og reagerer meget voldsomt og slår eksempelvis sit eget hoved i gulvet. Socialrådgiveren vurderer barnets risikoniveau til 9, men får en risikoscore fra modellen på 1. Risikoscoren bliver ikke anledning til en justering af risikoniveauet, og rådgiveren angiver, at hun undrer sig over diskrepansen mellem hendes egen og modellens vurdering.

KONKLUSION OG FREMTIDIGE PERSPEKTIVER

Vender vi tilbage til socialrådgiveren i den mellemstore danske kommune, er hendes tanker meget illustrative for, hvordan socialrådgiverne i to danske kommuner, der har pilot-testet beslutningsstøtte til vurdering af underretninger, generelt opfatter brugen af beslutningsstøtten. De interviewede rådgivere er i udgangspunktet meget åbne over for idéen om at anvende statistik i det socialfaglige arbejde, og de

vil gerne have beslutningsstøtte. De ser muligheder for at ensrette vurderingsprocesserne til gavn for borgerne og vurderer, at algoritmer har potentiale til at kvalificere prioriteringen af sager. Men beslutningsstøtten er også anledning til spørgsmål og bekymringer. Den primære bekymring angår den rolle, som risikoscorerne får i vurderingsprocesserne. Selvom intentionen ikke er at automatisere det faglige skøn, men at understøtte det, er rådgiverne nervøse for, at risikoscorerne i praksis bliver determinerende i vurderingerne. Det er især en bekymring i de tilfælde, hvor en algoritme af den ene eller anden årsag ikke forudser det korrekte risikoniveau – det være sig en grooming-sag, hvor kommunen ikke har kendskab til tidligere risikofaktorer, datafejl eller det forhold, at mennesker ikke altid følger statistikker. Flertallet af de interviewede socialrådgivere er bekymrede for, at algoritmer på sigt kan afkoble deres selvstændige faglige stillingtagen til hvert enkelt barn.

Disse fund stemmer fint overens med noget af det eksisterende forskning på området. Man har eksempelvis i en norsk kontekst fundet, at frontlinjemedarbejderes oplevelse af om digital beslutningsstøtte fremmer eller hæmmer faglige aspekter af arbejdet, er afgørende for deres holdning dertil (Busch et al. 2018). Ligeledes illustrerer disse bekymringer også relevansen af at medtage et fagprofessionelt perspektiv i belysningen af frontlinjemedarbejderes opfattelse af algoritmer.

Resultater fra pilottesten indikerer ikke umiddelbart, at en sådan afkobling har været en reel problematik i de indledende tests, da risikoscorerne ikke på noget tidspunkt har været anledning til omfangsrige sænkelse af risikovurderingerne. I de cirka 20 procent, hvor socialrådgiverne er blevet påvirket af modellen, har de som oftest justeret deres risikovurdering med $\pm 1-2$. Til gengæld har modellen i enkelte tilfælde været anledning til substansielle stigninger i de vurderede risikovurderinger, og dermed bidraget med en skærpet opmærksomhed. Men socialrådgivernes bekymring for afkobling af den faglige stillingtagen bør være central i et fremtidigt perspektiv. Som tidligere beskrevet i en særudgave af Socialrådgiveren med fokus på Robotter og Digital Hjernekræft, er det en kendt udfordring fra USA og England, at socialarbejderne kun ganske sjældent går imod de forslag, som algoritmer kommer med ift. eksempelvis prøveløsladelse (Frederiksen 2019). Risikoen for at beslutningstagere i for høj grad har tillid til algoritmer, og dermed ukritisk læner sig op ad dem, er også meget velkendt i bredere litteratur om brugen af algoritmer i beslutningstagning. Her anvendes eksempelvis udtryk som ”*rely unthinkingly*” (Oswald 2018), ”*hypernudge*” (Yeung 2017) til at beskrive udfordringen. Men der findes også eksempler på den modsatte problematik, hvor beslutningsstøtte slet ikke har fået indflydelse på socialarbejderes vurderinger. De kan eksempelvis have truffet en beslutning før, de gjorde brug

af beslutningsstøtten og på den måde aktivt fravalgt at bruge beslutningsstøtten på en måde, hvor den kunne bidrage til konsistens i beslutningstagningen og målretningen af hjælp mod udsatte børn (Gillingham & Humphreys 2009). I det hele taget er der en udbredt debat i forvaltningsforskningen om digitaliserings implikationer for rummet for skønsudøvelse på frontlinjen (Bufat 2015; Bovens and Zouridis; Højbye-Mortensen & Ejbye-Ernst 2018).

Artiklens indsigter peger på, at frontlinjeledere, der implementerer beslutningsstøtte baseret på machine learning, har et ansvar for, at beslutningsstøtte implementeres, så der bevares rum til det faglige skøn og den individuelle vurdering. De må imødegå frontlinjemedarbejdernes bekymringer og risikoen for afkobling ved at fastholde deres opmærksomhed på at bringe den faglige viden i spil og sikre, at den understøttende opfattelse ikke leder til afkobling af den faglige viden. Lederne bærer et særligt ansvar for, at algoritmerne appellerer til refleksion og læring frem for blind automatisering. Som led i mit ph.d.-projekt kommer jeg til at følge projektet ved TFB og VIA hen over de næste par år, når en række kommuner skal teste en opdateret version af beslutningsstøtten i et randomiseret kontrolleret forsøg. Formålet med mit ph.d.-projekt er at undersøge systematisk, hvordan frontlinjelederne kan bidrage til, at algoritmer opfattes understøttende og bidrager til refleksive faglige beslutningsprocesser.

NOTER

- 1 I den nationale strategi for kunstig intelligens fremgår det eksempelvis, at data og algoritmer skal hjælpe os med at analysere, forstå og træffe bedre beslutninger (Regeringen 2019).
- 2 Alle interviews er transskriberede i deres fulde længde og kodet i Nvivo via både åben og lukket kodning (Jakobsen 2012).

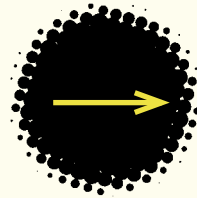
REFERENCER

- Davis, F. D.** (1989) *Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology*. MIS Quarterly/September 1989.
- Bovens, M., & Zouridis, S.** (2002). *From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control*. Public Administration Review, 62, 174-184
- Buffat, A.** (2015). *Street-level bureaucracy and e-government*. Public Management Review, 17, 149-161.
- Busch, P.A., Henriksen, H.Z., Sæbø, Ø.** (2018) *Opportunities and challenges of digitized discretionary practices: a public service worker perspective*. Government Information Quarterly 35 (2018) 547-556.
- Finansministeriet** (2018) *Bred politisk aftale skal gøre lovgivningen klar til digitalisering*, <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/01/digitaliseringsklar-1>
- Folketingstidende** (2019) *Forslag til Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Fremsat d. 27. marts 2019 af beskæftigelsesministeriet. Lovforslag nr. L 209. Side 55.
- Frederiksen, L.Ø.** (2018) *Skal en computer kunne tvangsfjerne et barn?* <https://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/skal-en-computer-kunne-tvangsfjerne-et-barn/>
- Frederiksen, L.Ø.** (2019) *Forskere advarer imod brug af intelligente robotter*. Socialrådgiveren. Robotter og digital hjerne-kraft – hvor går grænsen? 3. 18. marts. 2019.
- Frey, B.** (1997) *Not just for The Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Frey, B.S. and R. Jegen** (2001) 'Motivation Crowding Theory', Journal of Economic Surveys, 15, 5, 589-611.
- Gillingham, P. & Humpreys, C.** (2009) *Child Protection Practitioners and Decision-Making Tools: Observations and Reflections from the Front Line*. British Journal of Social Work (2010) 40, 2598-2616.
- Herman, S.** (2005). *Improving decision making in forensic child sexual abuse evaluations*. Law and Human Behavior, 29(1), 87.
- Hoybye-Mortensen, M. & Ejbye-Ernst, P.** (2018) *The Long Road to Data-Driven Decision-Making: How Do Casework Regulations Become Management Information?* STS Encounters 10(2.2):7-36.
- Jacobsen, C.B., Hvidtved, J. & Andersen, L.B.** (2014) *Command and Motivation: How the Perception of External Interventions Relates to Intrinsic Motivation and Public Service Motivation*. Public Administration Vol. 92, No. 4, 2014 (790-806). 2013 John Wiley & Sons Ltd.
- Jakobsen, M. L. F.** (2012) *Kvalitativ analyse: kodning. I Metoder i Statskundskab*. Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmesen. 2. Udgave, 2. Oplag. Hans Reitzels Forlag. 2002.
- Mølsted, Henning** (2016) *Forsker: Massiv it-modstand blandt offentligt ansatte skyldes frygt for fyresedlen*. Version 2. Mandag d. 25. april 2016. <https://www.version2.dk/artikel/forsker-massiv-modstand-mod-dele-af-digitaliseringen-i-den-offentlige-sektor-721473>
- Oswald, M.** (2018) *Algorithm-Assisted Decision-Making in the Public Sector: Framing the Issues Using Administrative Law Rules Governing Discretionary Power*. Philosophical Transactions A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences (2018)
- Regeringen** (2017) *Enkle regler, mindre bureaukratis - lovgivning i en digital virkelighed*.
- Regeringen** (2018) *Tidlig opsporing af udsatte børn*. Artikel 01.03.18 <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/tidlig-opsporing-af-udsatte-boern/>
- Svendsen, Idamarie Leth** (2018) *Det faglige skøn kan ikke digitaliseres*. Dansk Socialrådgiverforening.
- Vaithianathan, R., Putnam-Hornstein, E., de Haan, I., Gambrell, E., Bitler, M., Maloney, T., Jiang, N., and Dare, T.** (2015). *Using Predictive Modelling and Data Visualization to Improve Outcomes for Children in Allegheny: Options for Consideration*. Power Point. Auckland, New Zealand: Auckland University of Technology.
- Vaithianathan, R., E. Putnam-Hornstein, N. Jiang, P. Nand & T. Maloney** (2017), *Developing Predictive Models to Support Child Maltreatment Hotline Screening Decisions: Allegheny County Methodology and Implementation*. Centre for Social Data Analytics, Auckland University of Technology.
- Villumsen, Klitbjerg-Nielsen, Gjedde & Søjberg** (2017) *Projekt beslutningsstøtte ved underretninger. Et kort over det kvalitative landskab med vurdering af underretninger* (unpublished document)
- Villumsen, A.M., & Søjberg, L M** (forthcoming) *Categorization and Assessment of referrals in Social Services and Child Protection*, EUSARF 2018
- Yeung, K.** (2017) 'Hypernudge': *Big Data as a mode of regulation by design*, Information, Communication & Society, 20:1, 118-136
- Walter, Zhiping & Lopez, Melissa** (2008) *Physician acceptance of information technologies: Role of perceived threat to professional autonomy*. Decision Support Systems 46 (2008) 206-215.

**SOCIALRÅDGIVERE
OG FAGFORENINGER:**

Grib dog rednings- kransen!

AF HANNE MARIE MOTZFELDT, LEKTOR



Digitaliseringen er for alvor på vej ind på det sociale område.

Især på beskæftigelsesområdet arbejdes der intenst med at digitalisere sagsbehandlingen ved hjælp af kunstig intelligens. Det lokkende perspektiv er, at tilfører vi kunstig intelligens til sagsbehandlingen i den sociale forvaltning, bliver den fagligt bedre og samtidig billigere i drift. Men der er næppe tvivl om, at vi generelt i Danmark er en smule blinde for, at udgifterne til at få udviklet løsninger ofte bliver så høje, at der må spares andre steder. Borgere, ansatte og fagforeninger har muligheden for at kræve realistiske effektivitetsberegninger med en udtalelse fra ombudsmanden i hånden.

M

an kan spørge, hvordan det inden for socialforvaltningen kan lade sig gøre at digitalisere som andet end selvbetjeningsløsninger og Udbetaling Danmarks automatisering af ydelsesområdet, hvor reglerne er helt firkantede? Man har jo hørt, at computerprogrammer kun kan håndtere enkle sager og klare regler. De er logiske. De bygger på en slags $A+B=C$. Computerprogrammer kan ikke håndtere komplekse vurderingsprægede opgaver, er det igen og igen blevet skrevet og sagt.

Men det kan computerprogrammer altså godt. Tag din mobiltelefon op fra skrivebordet. Åbn Google Maps og bed om en rute. Prøv igen om et par timer. Så har den estimerede transporttid ændret sig. Måske er ruten også ændret. Begge dele er blevet tilpasset de ændrede trafikforhold. Tjek dit spamfilter. Det ændres konstant for at befri dig for nye, mærkelige mails fra falske fætre, der ønsker, at du klikker på et skummelt link. Ja, du kender allerede essensen i det, der kaldes kunstig intelligens.

Kunstig intelligens – som jurister forstår begrebet – kan udvikles på mange måder. En af dem er i princippet ret enkel. Hvis dataloger og dataanalytikere bare kan få adgang til nok 'data' om tidligere sager fra det offentlige digitale journalssystemer, kan de danne avancerede og meget, meget detaljerede statistikker. Disse statistikker kan derefter omdannes til moduler, der kan genkende de samme mønstre i nye sager. De udviklede moduler kan derefter bruges til at fore-

tage en vurdering af en ny borgers sag baseret på de tidligere sager. Det er dette, der menes med følgende passage fra den tidligere VLAk-regerings nationale strategi for kunstig intelligens¹:

”Data er fremtidens råstof og en central forudsætning for anvendelse af kunstig intelligens. Kvaliteten og mængden af data afgør, hvor langt vi kan komme med kunstig intelligens. Virksomheder, offentlige myndigheder og forskere har behov for store datasæt, der kan kobles på tværs af områder for at udvikle nye løsninger med kunstig intelligens (...).”

Umiddelbart herefter følger i strategien et konkret eksempel, der netop handler om beskæftigelsesområdet: *”I kommunerne kan data om uddannelse og alder samles og analyseres, så der kan udvikles målrettede beskæftigelsesindsatser for den enkelte.”*

De mange og til tider hektiske debatter om det offentlige databrug handler altså ikke så meget om gammeldags tanker om registersamkøring. Nej, de drejer sig allermest om kunstig intelligens – og om de etiske aspekter af det, der gamle dage blev kaldt sindelagsanalyse, men altså i dag kaldes profilering. Ved hjælp af de avancerede statistikker i kunstig intelligens kan man nemlig – i teorien – profilere den enkelte borgers personlighed meget præcist og avanceret. Dermed kan man også – igen i teorien – lade teknologierne forme f.eks. socialfaglige vurderinger af de enkelte borgere.

STRATEGIEN OM KUNSTIG INTELLIGENS OG DE MANGE ANDRE SATSNINGER

Der er for nylig offentliggjort en stor rapport fra Microsoft Danmark med en række eksempler på vellykket udvikling og anvendelse af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning. Rapporten hedder ”Kunstig intelligens i den offentlige sektor. 25 bud på fremtidens velfærdssamfund fra offentlige ledere – med perspektiver fra innovationsminister, Sophie Løhde (V)”.² Rapporten peger på, at der betydelige potentialer for det offentlige i denne nye, innovative teknologi.

Det var måske de fristende perspektiver i rapporten, der førte til, at Danmark med VLAk-regeringen fik en national strategi for kunstig intelligens i marts 2019.³ Strategien skal fremme udvikling og øge brugen af kunstig intelligens i den offentlige og private sektor. Det fremgår, at den nu forhenværende innovationsminister afsatte lige omkring en halv milliard til at starte udviklingen op.⁴ Samtidig er der dog afsat en del andre midler i andre ministerier, f.eks. 100 millioner til et nyt center og i samarbejde med en række fonde en milliard mere til anvendelsesorienteret forskning i blandt andet kunstig intelligens.⁵

Den nationale strategi om kunstig intelligens er forbundet

med det digitale spor i den tidligere innovationsministers sammenhængsreform, som der også er afsat midler til. Til dette digitale spor er der også udarbejdet en strategi. Denne strategi hedder 'Digital service i verdensklasse.'⁶ Som strategien om kunstig intelligens indeholder Digital Service i verdensklasse en række tiltag, der skal gennemføres de kommende år.

Et af de mange resultater af alle disse konsulent- og strategipapirer er, at VLAk-regeringen udvalgte tre områder, hvor der nu igangsættes såkaldte signaturprojekter: Sundhedsområdet, social- og beskæftigelsesområdet. På mange måder giver dette da også god mening set fra centralt hold og med regnskabsbriller på. Områderne er tunge, håndholdte, individualiserende og dyre at drive. De er samtidig svære at effektivisere.

Om signaturprojekterne fremgår af strategien om kunstig intelligens, side 33, at:
"Inden for hvert område udvælges projekter i samarbejde med kommunerne og regionerne i forbindelse med de årlige økonomiaftaler. De udvalgte projekter vil modtage finansiering til at afprøve brugen af kunstig intelligens. Der vil i strategiperioden 2019-2022 blive fulgt op på og igangsat nye signaturprojekter. Signaturprojekterne skal tage udgangspunkt i en offentlig driftsopgave, hvor der i samarbejde mellem det offentlige og private er udviklet en løsning med kunstig intelligens, der kan sikre bedre service til borgerne."

Og så kan man selvfølgelig spørge om, hvad det har med beskæftigelsesområdet at gøre? Her skal man lidt længere hen i strategien, nemlig til side 56. Her står der, at *"kunstig intelligens kan anvendes på beskæftigelsesområdet, så borgere og virksomheder bedre matches på baggrund af jobopslag og ansøgninger. Potentielt kan kunstig intelligens skræddersy det optimale forløb til den enkelte borger for at komme hurtigt i job, herunder en bedre målretning af tilbud til borgerne. Desuden kan kunstig intelligens screene for mulige langtidsledige med henblik på forebyggende indsatser."*

KONTURERNE AF DET FØRSTE PROJEKT

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er beskæftigelsesområdet udvalgt som et satsningsområde for kunstig intelligens de næste tre år. Første



HANNE MARIE MOTZFELDT,

er lektor, ph.d., Københavns Universitet. Hun er på den ene side i sit fagmiljø kendt for sine mange udgivelser, hvor hun detaljeret og næsten pedantisk redegør for, hvad der objektivt er gældende ret i den digitale forvaltning. På den anden side er hun en livlig samfundsdebattør, der stiller bidende kritiske spørgsmål til den måde, som den digitale udvikling foregår på i det offentlige. Har endda sammen med Tænketanken Justitia opfordret til, at Folketinget som ny ombudsmand vælger en profil med indsigt i de udfordringer, som digitaliseringen skaber for den demokratiske kontrol med myndighederne.

hanne.marie.motzfeldt@jur.ku.dk

skridt er allerede taget, da Folketinget den 30. april 2019 vedtog den nye lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Af side 212 i lovforslaget fremgår, at der skal indføres et landsdækkende digitalt afklarings- og dialog-værktøj. Det lidt besynderlige udtryk ”værktøj” dækker over flere tiltag. Et af dem handler om kunstig intelligens og profilering.

Baggrunden er, at STAR siden 2014 har arbejdet med at udvikle et modul, der kan anvendes til at danne profiler af nyledige.⁷ Modulet kan præsenteres for data om den enkelte ledige og forme en vurdering af, om vedkommende er i højrisiko for at blive langtidsledig eller ej.

Der anvendes tilsyneladende oplysninger af både objektiv og subjektiv karakter, når dette rulles ud de kommende måneder. I lovforslaget nævnes blandt andet uddannelse og erhvervs erfaring som de objektive oplysninger. De subjektive kan være borgerens motivation og forventninger, som borgeren selv bidrager med i et af STAR-udviklet skema. Det er uklart, om oplysninger om f.eks. sygdom og handicap indgår i værktøjet.

”Værktøjet” blev anvendt og udviklet i et pilotprojekt allerede før fremsættelse (og vedtagelsen) af lovforslaget.⁹ Et konsulentfirma har udarbejdet en rapport om erfaringerne for STAR i 2018.⁸

Enkelte socialrådgivere fravalgte angiveligt at bruge værktøjet med henvisning til en oplevelse af at stigmatisere brugerne. Af de resterende i forsøget angiver konsulentrapporten, at lidt over halvdelen af de 16 medvirkende jobcentre vurderede, at værktøjet faktisk kunne identificere nyledige med risiko for langtidsledighed. Nogle gjorde dog opmærksom på, at det var svært at gennemskue logikken bag de vurderinger, der blev genereret. Det var derfor også svært at gennemskue, om værktøjet tog fejl, eller blot havde inddraget elementer, som sagsbehandlernes ikke selv havde været opmærksomme på. Endelig pegede nogle af de øvrige jobcentre på, at de genererede vurderinger i et ikke-ubetydeligt antal af sagerne ikke svarede til sagsbehandlernes individuelle, socialfaglige vurderinger.

Den sidstnævnte udfordring ved at bruge kunstig intelligens kender vi alle fra vores dagligdag. Et eksempel er, når vi på streamingtjenester får præsenteret irriterende forslag til film eller serier, som vi ikke har den fjerneste lyst til at se. Et andet er internetreklamer, som ubevidst påvirker os til at forstærke mønstre, som vi med bevidstheden har besluttet at bryde med. Det kan være fristende bageopskrifter til den, der har besluttet sig for og er gået på slankekur som følge af at have søgt, fundet og brugt vel rigeligt lækre kageopskrifter i en periode.

Det fremgår ikke af rapporten, hvorfor der i STARs pro-

jekt var afvigelser i forhold til, hvad socialrådgiverne vurderede om de lediges udsigter og potentiale. Det fremgår heller ikke, om problemet blev løst. En mulig grund til afvigelserne kan være det, som lektor i menneskerettigheder og persondataret, Ayo Næsborg Andersen, har peget på i en sønderlemmende kritik af tiltaget: ”Det er (...) ikke alt, der kan sættes på formel eller tvinges til at synge på kommando”.⁹

En anden grund til afvigelserne kan være, at der i de store mængder data, som anvendes til at udvikle visse typer kunstig intelligens, kan være fejl eller mangler. Fejl og mangler i de data, der udvikles på baggrund af, vil påvirke de udviklede statistikker (logikker). Med andre ord vil de udviklede moduler have de samme fejl og mangler som de sager (data), de har dannet statistiske modeller på baggrund af. Det er det, som det norske datatilsyn i en rapport om kunstig intelligens beskriver som: »søppel inn gir søppel ut«.¹⁰

Og noget tyder da også på, at kunstig intelligens er noget vanskeligere og en del dyrere at få udviklet til den offentlige sektor, end man umiddelbart får indtryk af ved at læse de mange strategier og beskrivelser af potentialer mv.

I 2014 anbefalede det såkaldte Engbergudvalg – blandt andet baseret på konsulentbistand – at det nye ejendomsvurderingssystem skulle udvikles som statistiske estimeringsmodeller, dvs. en ret simpel form for kunstig intelligens i den her anvendte forståelse. Udvalget skrev, at dette var vejen til at maksimere præcision i de offentlige ejendomsvurderinger. Det blev også vurderet som for ressourcekrævende (dyrt) for SKAT at vurdere samtlige cirka 1,7 mio. ejerboliger og ca. 520.000 erhvervsjendomme ved fysisk besigtigelse.¹¹

Ejendomsvurderingssystemet er endnu ikke færdig, men der er indsamlet enorme mængder data til udviklingen. Input er især beliggenhed og størrelse. Der er også korrektioner for f.eks. veje, skove, søer og jernbaner eller begrænsninger af byggemuligheder på grund af hældninger, form osv. Der suppleres med manuelle gennemgange, hvor der f.eks. anvendes skråfoto. Også særlige forhold inddrages, f.eks. forurening. Tanken er, at størstedelen af vurderingerne skal ske på baggrund af automatisk (digital) modelberegning. I de tilfælde, hvor modelberegningens »filtre« sorterer en ejendom fra, f.eks. fordi den er solgt til en pris, der afviger væsentligt fra vurderingen, vil der blive foretaget en manuel vurdering.¹² Udvalgets vurdering af, at udvikling af en sådan system vil være billigere end manuelle besigtigelser har derimod allerede vist sig at være en meget fejlagtig kalkule. Prisen for det nye ejendomsvurderingssystem er – foreløbig – landet på langt over 1 milliard danske kroner.¹³ Det er helt urealistisk over den pris, som Folketinget oprindeligt nikkede til, og langt dyrere end de menneskelige valuarer, som embeds-

mandsudvalget i sin tid afviste som værende for omkostnings-tunge.

Spørgsmålet er, om den kunstige intelligens så i det mindste leverede den lovede præcision til denne høje pris? Det er der ingen pressemeddelelser om. De mere ivrige læsere af Lovtidende vil dog have bemærket, at den nye ejendomsvurderingslov giver et fingerpeg om, at heller ikke dette løfte fra udvalgets anbefalinger kunne realiseres.

Med lovforslag nr. 211 af 3. maj 2017 om ejendomsvurderingsloven blev der foretaget en række ændringer i reglerne om ejendomsvurderinger. I hovedtræk – og uden inddragelse af de mange detaljer og nuancer – indebærer vurderingslovens § 15, at det ellers hyppigt anvendte handel & vandel ikke længe er den gældende vurderingsnorm. Ordlyden er i stedet helt bevidst justeret til en formulering, der lægger op til en mindre grad af præcision.

Samtidig blev det – udtrykt meget direkte – angivet i lovens forarbejder, at der kan opereres med en fejlmargen på 20 procent på ejendomsvurderingerne. Dette er 20 procent ”til hver side” fra den ny, mere upræcise formulering.¹⁴ Der tillades således en variation på samlet 40 procent – og man skal ærlig talt ikke være ph.d. i menneskelig adfærd for at kunne forudse, at dette vil føre til et ramaskrig, når og hvis systemet tages i brug.¹⁵ I værste fald ruller overskrifterne om, at to nybyggede og identiske rækkehuse bliver beskattet af en meget forskellig værdi. Kan man bebrejde borgerne, hvis de kritisk spørger, om de virkelig har betalt milliarder for et så upræcist system?

En sådan lovgivning er da også usædvanlig. Udgangspunktet er normalt, at skat skal beregnes på grundlag af korrekte beløbsangivelser, som vores Højesteret ville anerkende. Menneskelige skøn i forhold til atypiske værdier antages efter mangeårig fast praksis maksimalt at give udsving på 15 procent, se f.eks. værdiansættelsescirkulæret.¹⁶ I det hele taget er udgangspunktet, at myndigheder skal sigte til at nå så tæt på korrekte vurderinger som muligt. Man må derfor gå ud fra, at SKAT ikke har fremlagt den kontroversielle lov for de folkevalgte i Folketinget, medmindre der har været et reelt behov for den.

Med andre ord peger de foreløbige erfaringer med kunstig intelligens i retning af, at der to ret store problemer.

Det ene problem er, at kunstig intelligens i praksis ikke nødvendigvis er specielt meget bedre end mennesker til at foretage vurderinger. Faktisk kan kunstig intelligens – især uden for forskningscentrenes puslen om arbejdet under laboratorie-lignende forhold – tilsyneladende være kvalitetsmæssigt langt ringere end mennesker.

Det andet problem er, at eksperimenterende, offentlig digitalisering erfaringsmæssigt er meget dyr. Det er derfor – om vi

“Enkelte socialrådgivere fravalgte angiveligt at bruge værktøjet med henvisning til en oplevelse af at stigmatisere brugerne”

fortsat vil have en blot nogenlunde velfungerende socialforvaltning – af helt afgørende betydning, at der helt fra starten sættes rigeligt med ressourcer af til ansættelse af fagpersonale, der kan gå de digitale løsninger ordentligt og grundigt efter i sømmene. Man skal i øvrigt ikke kun huske på udviklings- og idriftsættelsesomkostninger. IT skal vedligeholdes – og forældes hurtigt. Prøv bare at finde din 10 år gamle mobil

Det lader til, at mange tror, at EU har taget sig af det første problem og stillet krav om forsvarlige, digitale løsninger. Derfor kan vi roligt slappe af. Den misforståelse afliver jeg i det følgende afsnit. Det næste problem er mere intrikat. Det drejer sig om, hvorvidt ansatte oplever at måtte se magtesløse til, mens pengene forsvinder ned i digitaliseringsprojekterne, som var det vand i badekarret, når proppen først er trukket op. Folketingets ombudsmand har dog faktisk kastet en redningskrans til dem, der måtte have den oplevelse.

MYTEN OM GDPRs FORBUD MOD PROFILERING ELLER AUTOMATISERING

Der er tilsyneladende mange i den offentlige debat, der tror, at GDPR indeholder en regel, der hindrer brug af profilering og automatiserede afgørelser. Det er ikke korrekt. Misforståelsen er dog ret forståelig – og bestemt ikke grebet ud af den blå luft.

Det følger nemlig af GDPRs artikel 22, stk. 1, at en registreret borger har ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk databehandling, herunder profilering, som har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker den pågældende.

Formålet med denne regel er da også at beskæftige sig

med kernen i det her debatterede; nemlig beskyttelse mod såvel data som programmering af (for) dårlig kvalitet. Beskyttelsens overordnede sigte er sådan set ikke at hindre brugen af nye teknologier. Formålet er bare, at der kun skal udvikles og anvendes forsvarlige, transparente og tillidsskabende løsninger i Europa. I øvrigt en ret indlysende og meget fornuftig tilgang, hvis man ønsker varig digitalisering, hvor man klogt udnytter de teknologiske muligheder.

Der kan bruges mange sider på at beskrive de finurlige undtagelser, der indskrævet i GDPRs artikel 22 og den danske databeskyttelseslov for derved at få fortalt, at bestemmelsen ikke udgør nogen som helst garanti mod brug af teknologier af ringe kvalitet i den danske offentlige sektor. Den korte forklaring er imidlertid nok for denne gang. Selvom en offentlig digital løsning måtte være omfattet af forbuddet i GDPR artikel 22, stk. 1, så vil den næsten altid være undtaget efter GDPR artikel 22, stk. 2.

At artikel 22 i GDPR ikke imødegår de udfordringer, der er beskrevet ovenfor i afsnit 1-3 for den offentlige sektors vedkommende, er for så vidt ikke så mærkeligt. GDPR er en EU-retsakt, og vedrører det digitale indre marked. EU blander sig nødt i, hvordan medlemsstaterne organiserer deres offentlige forvaltninger og tilrettelægger offentlige sagsgange (EUs princip om medlemsstaternes organisatoriske og processuelle autonomi).

Det er derfor i ret vidt omfang op til de enkelte medlemsstater at finde deres egen vej til at sætte retlige rammer for de digitale løsninger, de vil bruge i deres offentlige sektor – som kan sikre, at løsningerne er forsvarlige og ikke fører til ulovlig eller decideret uforsvarlig forvaltning.

At EU ikke træder til og tager hånd om udviklingen af

“På godt dagligdags dansk havde ledelsen fået forelagt beregninger med forventning om effektivisering, der var uden forbindelse med virkeligheden”

medlemsstaternes digitale forvaltninger, er imidlertid ikke det samme som, at udfordringerne ikke er lige så reelle som i den private sektor. De kan endda måske vise sig at være ligefrem mere påtrængende. Endnu er der dog - i modsætning til Norge og Sverige - ikke tegn på, at vi i Danmark får lovgivning, der kræver gennemsigthed og dokumentation af digitale løsninger.

OMBUDSMANDENS REDNINGSKRANS

Folketingets Ombudsmand har - da han fører sit tilsyn med offentlige myndigheder på vegne af det demokratisk valgte folketing - en særlig norm, som han kan bruge, når lovgivningerne ikke rækker, men der alligevel er noget alvorligt galt. Denne særlige etiske standard hedder god forvaltningsskik.

I ombudsmandens udtalelse i FOB 2017-14, brugte han netop denne mærkelige standard til at stille krav om, at større ændringer og investeringer i forvaltningen skal hvile på grundige overvejelser og *realistiske* økonomiske og organisatoriske forudsætninger. En udtalelse, der i øvrigt gav anledning til en del jammer og beklagelser i korridorerne hos myndighederne og andre, fordi ombudsmanden gik alt, alt for langt i sine krav om forsvarlig adfærd i det offentlige. Enkelte kunne måske omvendt tænke, at han gerne måtte gå endnu længere og det en del oftere.

FOB 2017-14 handler mere konkret om de såkaldte business cases, der udarbejdes, før man beslutter større ændringer i det offentlige. Sagen drejede sig om en beslutning om omorganisering inden for politiet. Politikredsens sager om kørekort, automatisk trafikkontrol, tilladelser og våben var blevet samlet hos henholdsvis Københavns Vestegns Politidistrikt, Administrativt Center Øst, og Midt- og Vestjyllands Politidistrikt, Administrativt Center Vest. Efter omorganiseringen steg sagsbehandlingstiderne meget voldsomt. Nogle borgere blev hårdt ramt. En enkelt mistede endda sit arbejde som følge af alt for sen håndtering af kørekort.

Ombudsmanden konstaterede, at der var flere og til dels samvirkende årsager til den sagsophobning, der havde fundet sted i centrene. Af udtalelsen fremgår, at dette blandt andet skyldtes, at der i forbindelse med beslutningen om omorganiseringen ikke var blevet taget højde for ressourceforbruget ved at etablere centrene. Ombudsmanden pegede her på, at der skal regnes tidsforbrug ind til oplæring af nye medarbejdere og etablering af nye og/eller ændrede sags- og arbejds-gange. Ombudsmanden noterede sig også, at der havde været urealistiske forventninger til, hvornår der ville opnås en såkaldt rationaliseringsgevinst som følge af omorganiseringen. Han fandt således en effektiviseringsgevinst på 15 procent allerede for det første år urealistisk.

Herudover pegede ombudsmanden på, at ledelsen havde godkendt omorganiseringen baseret på fejlregninger af forskellig karakter. Flere årsværk var placeret på forkerte enheder. Det var ikke indregnet, at et af centrene havde overtaget arbejde med at administrere lufthavnsID. Der var ikke taget højde for ekstra arbejde svarende til samlede otte årsværk som følge af ændringer i våbenlovgivningen. Der var heller ikke taget højde for udfordringer med de anvendte it-løsninger.

Folketingets Ombudsmand er normalt meget forsigtig med at blande sig i myndighedernes mere eller mindre hensigtsmæssige brug af skattemidler. Udtalelsen er derfor faktisk ret epokegørende.

For det første er den udtryk for, at de konkrete beregninger mildest talt var meget misvisende og effektiviseringsberegningerne helt ude af proportioner. På godt dagligdags dansk havde ledelsen fået forelagt beregninger med forventning om effektivisering, der var uden forbindelse med virkeligheden. Den slags er jo nærmest at gamble med både skattemidler og den offentlige sektors funktionsdygtighed. Man kan sige det sådan, at reagerede ombudsmanden ikke her, havde han nærmest ingen rolle at spille længere som de folkevalgtes vagthund i forhold til den udøvende magt (forvaltningen).

For det andet er ombudsmanden altid meget forsigtig og diplomatisk. Det fremgår tydeligt, at det ikke vil være alle små fejl og mangler, der vil være i strid med god forvaltningsskik. I udtalelsen anerkender ombudsmanden nemlig udtrykkeligt, at det ikke er muligt på forhånd at tage højde for alle forhold, når konsekvenser af en beslutning skal vurderes.

Men - for det tredje - er udtalelsen måske udtryk for, at ombudsmanden reagerer på en tendens i tidens forvaltning, hvor meget tyder på, at man ikke har været særlig omhyggelig med at gennemtænke konsekvenserne af nye projekter, omorganiseringer, strategier mv. Måske kan man ligefrem få en (helt) udokumenteret fornemmelse af, at varen er blevet oversolgt lidt for ofte. Det kan måske være grunden til, at han tilføjer en lang og i realiteten overflødig beskrivelse af, hvad der skal overvejes og beregnes. Her skriver ombudsmanden, at det er:

”... vigtigt, at der i relation til de forhold, som det er muligt at tage højde for (etablering af ny ledelse/ledelsesstruktur, rekruttering og oplæring af nye medarbejdere, etablering af nye sags- og arbejds-gange, udarbejdelse af nye brevska-beloner, paradigmer mv.), foretages realistiske vurderinger og beregninger af de ressourcer, der skal afsættes både i den indledende etableringsfase og på længere sigt, når almindelig

“Men med udtalelsen har han kastet en helt usædvanlig redningskrans ud til alle dem, der ikke ønsker at se andre forvaltningsområder gå samme vej som SKAT”

daglig drift er opnået. Uden sådanne realistiske vurderinger og beregninger kan der ikke skabes et retvisende billede af de mere langsigtede fordele og eventuelle og forbigående ulemper ved en omorganisering eller en omstrukturering. Er der flere mulige modeller for omorganisering eller omstrukturering i spil, er realistiske vurderinger og beregninger desuden en forudsætning for, at der kan træffes et oplyst og rigtigt valg. Endelig vil realistiske vurderinger og beregninger kunne forøge chancen for hurtigt at nå almindelig daglig drift og give den nye enhed bedre mulighed for at håndtere eventuelle negative konsekvenser af uforudsete begivenheder”.

FOB 2017-14 vedrører ikke udvikling af kunstig intelligens eller anden digitalisering. Der er dog ingen tvivl om, at identiske krav gælder, når der tages beslutninger om at igangsætte digitaliseringsprojekter. Det er ikke længere nok at bestille en ekstern konsulentrapport, der anbefaler dette eller hint. Myndighedens egne medarbejdere skal gå alle forhold igennem, tænke selv og tage ansvaret for, at ledelsens beslutninger bygger på et kvalificeret og korrekt vurderingsgrundlag.

Men hvad så? Hvem skal sikre, at vurderingerne faktisk er realistiske og det ovenfor omtalte badekar ikke bliver tømt, så der må reduceres på antallet af nødvendige medarbejderne, fordi kassen er tømt?

Folketingets Ombudsmand har hverken til opgave eller ressourcer til at føre forudgående tilsyn med de mange digitaliseringsbeslutninger – og tilhørende brug af skattemidler – i stat, regioner og kommuner. Han kan altså ikke, så-at-sige, svømme alle fremtidigt nødstedte i land. Men med udtalelsen har han kastet en helt usædvanlig redningskrans ud til alle dem, der ikke ønsker at se andre forvaltningsområder gå samme vej som SKAT, der som bekendt brød sammen.

Borgere, ansatte og fagforeninger har muligheden for at kræve realistiske effektivitetsberegninger med hans udtalelse i hånden. De skal dog selv gribe fat i kransen – og insistere på, at der svømmes mod land fremfor længere ud på havet. De kan endda bede om hjælp hos de folkevalgte, hvis myndighederne ikke retter ind; vi har jo folkevalgte med sund fornuft i byråd, regionsråd, Folketing, ja sågar meningsråd. Det er sådan set stadigvæk dem, der i sidste ende kan slå i bordet, at der ikke skal tages chancer med den forsvarlige forvaltning. Myndighederne er og skal være under demokratisk kontrol. Man behøver ikke være modstander af digitalisering for at pege på, at de potentielt mange gode effekter skal holdes op imod, at nogle former for digitalisering er temmelig risikofyldt og kan blive meget dyrt både i kroner og i tillid. Er det for risikofyldt, kan man jo passende overveje, om principperne om økonomisk forsvarlig forvaltning af borgernes skattepenge og hensynet til tilliden til det offentlige indebærer, at man pænt må vente, til teknologierne og deres udvikling bliver billigere.

Foreløbig er der dog meget stille omkring redningskransen?

NOTER

- 1 National strategi for kunstig intelligens, Erhvervsministeriet og Finansministeriet, 2019, tilgængelig på <https://digst.dk/strategier/strategi-for-kunstig-intelligens/>
- 2 Rapporten er i dag kun tilgængelig via Google cache eller medierne. Se f.eks.: https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&ei=9c_4XLyGF4zUwAKGs4oY&q=microsoft+danmark+25+bud+innovationsminister&oq=microsoft+danmark+25+bud+innovationsminister&gs_l=psy-ab.3...3222.6191..6467...0.0..0.167.2162.7j13.....0...1..gsw-wiz.....0i71j33i160j33i21.1b_got-MugSo#
- 3 National strategi for kunstig intelligens, Erhvervsministeriet og Finansministeriet, 2019, tilgængelig på <https://digst.dk/strategier/strategi-for-kunstig-intelligens/>
- 4 Se <https://digst.dk/strategier/strategi-for-kunstig-intelligens/>
- 5 <https://ufm.dk/aktuelt/presse-meddelelser/2018/tommy-ahlers-danmark-skal-satse-pa-kunstig-intelligens> og <https://dg.dk/aftale-om-pionercentrene-er-paa-plads-1-mia-kr-til-forskning-i-store-samfundsudfordringer/>
- 6 <https://www.fm.dk/publikationer/2018/digital-service-i-verdensklasse>
- 7 Lovforslag nr. 209 af 27. marts 2019 om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, bemærkningerne til § 8.
- 8 Evaluering af projekt: Samtaler og indsats der modvirker langtidsledighed, 2018, side 11 ff. (Evaluering af projekt: Samtaler og indsats der modvirker langtidsledighed, M-PLOY, 2018. Tilgængelig på <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2018/9/evaluering-af-projekt-samtaler-og-indsats-der-modvirker-langtidsledighed/>
- 9 Danmark er ved at blive Europas Kina (når det handler om overvågning) af Ayo Næsberg Andersen, tilgængelig på <https://holderdetibytretten.wordpress.com/2019/05/15/danmark-er-ved-at-blive-europas-kina-nar-det-handler-om-overvagning/#more-294>
- 10 Kunstig intelligens og personvern, Datatilsynet, side 10. Tilgængelig på <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/veiledere/kunstig-intelligens/>
- 11 Forbedring af ejendomsvurderingen, resultater og anbefalinger fra regeringens eksterne ekspertudvalg, side 70. Se side 7 og 99 for konsulentbidraget til arbejdet i udvalget. Tilgængelig på <https://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2014/september/forbedring-af-egjendomsvurderingen-resultater-og-anbefalinger-fra-regeringens-eksterne-ekspertudvalg/ekspertudvalg-om-egjendomsvurdering>
- 12 Lovforslag nr. 211 af 3. maj 2017 om ejendomsvurderingsloven, almindelige bemærkninger, pkt. 2.13.2.4.
- 13 Se f.eks. <https://www.skm.dk/aktuelt/presse/presse-meddelelser/2019/april/samlet-investeringsbehov-paa-ca-1-mia-kr-til-udviklingen-af-det-nye-egjendomsvurderingssystem>
- 14 Det skal påpeges, at borgerne kommer som sådan ikke til at blive belastet af den manglende præcision. Det blev nemlig samtidig vedtaget at indføre et såkaldt forsigtighedsprincip i ejendomsværdiskattelovens § 4 a, stk. 1, litra a, hvorefter kun 80 pct. af den statistisk genererede værdi beskattes. Med andre ord er det beløb, ejendoms ejere skal betale skat af altid 20 pct. lavere end ejendoms- og grundvurderingen
- 15 Se lovforslag nr. 211 af 3. maj 2017 om ejendomsvurderingsloven, almindelige bemærkninger pkt. 2.7.2.1 og bemærkningerne til § 15, samt under pkt. 2.2.2, 2.2.3, 2.5.2.7 og 2.14.2.
- 16 Cirkulære nr. 185 af 17. november 1982 om værdiansættelsen af aktiver og passiver i dødsboer m.m. og ved gaveafgiftsberegning.

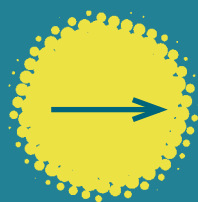
PEER REVIEWED

“Vi kan ikke tænke nu”

– flygtninges sociale
navigationer i
et bevægeligt
integrationslandskab

AF RIKKE EGAA JØRGENSEN, LEKTOR OG DITTE SHAPIRO, ADJUNKT

På baggrund af feltarbejde i to forskellige landkommuner belyser denne artikel, hvordan hverdagslivet formes af aktuel udlændinge- og integrationslovgivning, samt hvordan flygtninge og familiesammenførte personers sociale navigationer gennem lokale forbindelser, får betydning for etablering af nye, om end skrøbelige, fællesskaber, deltagerpositioner og handlerum.





Mange flygtninge og familiesammenførte personer lever dét, man kan betegne som hyperprekære hverdagsliv. Det vil sige liv præget af en sammensat uvished og usikkerhed, som gennemsyrrer økonomiske, sociale, familiære og personlige aspekter af hverdagen (Lewis et al., 2015; Strauss, 2018; Waite et al., 2015). Hyperprekaritet refererer til sammenfletningen af overlappende usikkerheder, og omfatter således også sociale relationer og forbindelser, både i forhold til familiemedlemmer i hjemlandet og andre eksil-lande samt i forhold til den stat og det lokalsamfund, som nyankomne flygtninge forsøger at blive en del af. Et centralt aspekt heraf er de juridiske rammer, som regulerer adgangs- og opholdsgrundlag, og meget tyder på, at den aktuelle lovgivning, både på udlændinge, integrations- og beskæftigelsesområdet, er med til at forstærke og forlænge oplevelsen af fundamental usikkerhed (Lewis et al., 2015).

Det såkaldte 'paradigmeskifte' i dansk udlændinge- og integrationspolitik, som blev vedtaget i lov nr. 174 af 20/02/2019 i forlængelse af Finansloven 2019 - L140, forstærker kun denne udvikling. Paradigmeskiftet indebærer blandt andet, at alle opholdstilladelser som udgangspunkt er midlertidige, at Integrationsprogrammet omdøbes til 'selvforsørgelse- og hjemrejseprogram', og at integrationsydelsen betegnes 'selvforsørgelse- og hjemrejseydelse', mens den reduceres for forsørgere efter tre års ophold i Danmark. I praksis vanskeliggør dette foranderlige og tiltagende restriktive integrationslandskab ikke bare hverdagen for personer, der er flygtede eller blevet familiesammenført, men også for de fagprofessionelle i kommuner og lokalsamfund, som til daglig arbejder på at bringe nye borgere i beskæftigelse eller uddannelse.

De løbende ændringsforslag og juridiske stramninger hænger sammen med, at integrationsfeltet gennem en længere årrække har været præget af stor politisk og mediemæssig bevågenhed. Der produceres løbende nye statistikker og målinger over hvem og hvor mange flygtninge, der nu er blevet selvforsørgende, ligesom de enkelte kommuners indsats i forhold til at støtte denne proces monitoreres nøje (Integrationsbarometer, 2019). Mange af disse kvantitative målinger har et entydigt fokus på selvforsørgelse (Rockwool, 2016; KL 2017; KORA 2017), mens mere kvalitative undersøgelser peger på, at civilsamfundet har stor betydning for flygtnings muligheder for at etablere sig i Danmark (Whyte et al., 2018; LG Insight, 2019). Det er dog stadig begrænset med forskning, som tager udgangspunkt i lokale aktørers perspektiver herpå, og som undersøger flygtninge og familiesammenførte personers oplevelser af at deltage i beskæftigelsesfremmende tilbud, såvel som deres forståelser af hvilke forhold, relationer og forbindelser, der har betydning for flygtnings bestræbelser på at blive selvforsørgende og skabe et sammenhængende liv (Larsen, 2011; Whyte, 2015; Shapiro, 2018). Disse bestræbelser kan ikke betragtes som isolerede, individuelle strategier, men skabes i lokale sammenhænge og praksisser, ikke mindst gennem møder med professionelle, frivillige og lokale borgere, hvorfor vi i analysen inkluderer multiple perspektiver og betydningskonstruktioner. Baggrunden for nærværende forskningsprojekt er således at gå 'bagom' statistikkerne for at belyse flygtnings sociale navigationer i og uden for det kommunale integrationsprogram, samt betydningen heraf for etablering af nye fællesskaber, deltagerpositioner og handlerum.

Ved at anvende begrebet 'social navigation' som analytisk perspektiv zoomer vi i artiklen ind på samspillet mellem 'agency' og bevægelige strukturelle betingelser (Vigh, 2009). Begrebet, der er udviklet af antropologen Henrik Vigh på baggrund af feltarbejde i Guinea-Bissau, gør det muligt at belyse og beskrive menneskers ageren i forhold til konstant foranderlige livsbetingelser og deres samtidige bestræbelser på at bevæge sig i retning af en ønsket fremtidig position, hvilket også kan karakteriseres som 'motion within motion' (Vigh, 2009:425). Med betoningen af navigationer som *sociale* bidrager analysen med et mere kontekstuel forankret perspektiv på, hvordan mennesker bevæger sig og håndterer livssituationer præget af uforudsigelighed og forandring, end individualiserede forståelser af f.eks coping og ressourcer, som vi blandt andet finder hos Kooy & Bowman (2018) i deres undersøgelse af flygtnings navigationer i det australske asylsystem. Vi advoke-

rer således for en forståelse af hyper-prekære processer, der er sensitiv over for kontekstspecifikke betydningskonstruktioner og praksisser (Strauss, 2018) og bidrager med en indsigt i forhold og forbindelser, der understøtter og får betydning for flygtede personers ageren og håndtering af svære hverdagsliv. Denne tilgang gør det muligt at belyse *samtidige* processer af kontinuitet og forandring, som ikke alene producerer afmagt og fortvivlelse, men også nye muligheder for deltagelse og kollektive handlerum (Jørgensen, 2016).

ETNOGRAFISK INSPIRERET FELTARBEJDE I TO LANDKOMMUNER

Denne artikel bygger på analyser i forskningsprojektet “Nye borgeres veje mod selvforsørgelse: alsidige beskæftigelsesforløb og kapacitetsopbygning i danske landdistrikter”, som er gennemført i perioden september 2018 - marts 2019 og finansieret af Erhvervsministeriets Landdistriktpulje 2018. Med udgangspunkt i et etnografisk inspireret feltarbejde i to landkommuner har vi gennemført deltagerobservationer i et beskæftigelsesrettet integrationsprojekt udbudt af en lokal civilsamfundsorganisation, som vi kalder ‘Solsikken’, samt på en sprogskole i samme kommune.¹ Solsikken har i årtier drevet lokale kulturtilbud og arbejdet for at skabe et alsidigt arbejdsmarked, og da der i 2015 blev boligplaceret 200 flygtninge i den kommune, hvor Solsikken holder til, begyndte de at tilbyde beskæftigelsesrettede integrationsforløb målrettet nyankomne flygtninge og familiesammenførte personer. Siden har Solsikken både modtaget personer, der af jobcentret er kategoriseret ‘aktivitetsparate’ og ‘jobparate’, og placeret dem i interne afklarings- og opkvalificeringsforløb centreret omkring en café og et storkøkken, eller eksterne virksomhedspraktikker hos lokale erhvervsdrivende.

Ud over deltagerobservation i Solsikken og på sprogskolen, har vi gennemført kvalitative interviews, både individuelle, parvise og fokusgrupper, med i alt 63 personer, heraf 42 med flygtningebaggrund fra henholdsvis Syrien og Eritrea, men også med personer fra Afghanistan, Congo og Iran. Disse samtaler blev gennemført med eller uden tolk, afhængigt af den enkeltes dansk kundskaber og egne ønsker. Herudover har vi interviewet en række frivillige og fagprofessionelle med forskellige grader af tilknytning til det kommunale integrationsprogram, herunder ledere og medarbejdere fra de to kommuners beskæftigelsesafdelinger, en privat virksomhed med fokus på beskæftigelse, to lokale sprogskoler, frivillige fra Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og lokale ildsjæle, samt leder, medarbejdere og frivillige i Solsikken. Endelig har vi haft en række mere uformelle samtaler med personer, vi mødte gennem feltarbejdet, både på forskellige arbejds-



RIKKE EGAA JØRGENSEN

er antropolog, ph.d. og lektor i samfundsvidenskab på Professionshøjskolen Absalon. Rikke underviser på socialrådgiveruddannelsen og forsker i migration, flygtninges hverdagsliv i Danmark, lokalsamfundsudvikling og socialt arbejde i civilsamfundet. riej@pha.dk



DITTE SHAPIRO

er psykolog, ph.d. og adjunkt i psykologi på Professionshøjskolen Absalon. Ditte underviser på socialrådgiveruddannelsen og forsker i migration, flygtninges hverdagsliv, familie- og børneliv samt socialt arbejde i civilsamfundet. dish@pha.dk

“Ovenstående udsagn fra deltagere i forskningsprojektet peger på den fundamentale usikkerhed, som personer med flygtningebaggrund lever med”

pladser, i Solsikken og på sprogskolen, i boligområder m.m., som ligeledes er nedfældet som feltnoter og blevet en del af det bagtæppe, vi bygger analyserne på. Når vi har valgt denne tilgang, skyldes det etnografiens blik for hverdagslivets kompleksitet og nuancerighed (Hammersley & Atkinson, 1995), som har gjort det muligt for os at forstå betydningen af sociale navigationer i hyper-prekære hverdagsliv. Gennem gentagne læsninger af de transskriberede interviews og feltnoter har vi identificeret temaer, som gik igen og optrådte på tværs af kategorier i det empiriske materiale. Mens analysen er teoretisk informeret, inspirerede den dialektiske proces i form af empiriske læsninger i dialog med anden forskning inden for feltet til en udforskning af spillet mellem strukturelle betingelser, hverdagsliv og sociale navigationer i og uden for Integrationsprogrammet. Vores tilgang til analyse er således inspireret af social praksisforskning (Ortner, 2006; Pink, 2012) og kritisk psykologisk praksisforskning (Kousholt, 2018).

DEN POLITISKE PRODUKTION AF HYPER-PREKÆRE HVERDAGSLIV

”Den sidste lov gjorde rigtig ondt på os. [...] Jeg troede, at jeg skulle studere, gå videre med min fremtid. [...] Men nu bliver det ødelagt. Hvad skal jeg gøre? Skal jeg flytte igen? Skal vi tilbage til Syrien? Vi kan ikke leve der. [...] Hvad med mine børn? De vil gerne studere. Hvad med vores drømme? Skal de ødelægges igen? [...] Vi har gjort alt. Jeg er sikker på at vi er en rigtig succesfamilie” (Lina, syrisk kvinde, dec. 2018)

”Problemet er, at vi ikke kan være i Danmark, eller vi véd ikke, hvad der kan ske i fremtiden, så vi kan ikke tænke nu” (Mazouk, eritreisk mand, dec. 2018)

Ovenstående udsagn fra deltagere i forskningsprojektet peger på den fundamentale usikkerhed, som personer med flygtningebaggrund lever med og som forstærkes hver gang, der fra politisk side introduceres nye lovforslag og regler på udlændinge- og integrationsområdet. Mellem 2001 og 2009 blev udlændinge- og integrationslovgivningen i gennemsnit ændret én gang om måneden (Gammeltoft-Hansen & Whyte, 2011), og i august 2018 fejrede integrationsminister Inger Støjberg stramning nr. 100 i løbet af de seneste tre år. Da forslaget til Finansloven for 2019 blev annonceret i december 2018 og præsenteret som et 'paradigmeskifte' i dansk udlændinge- og integrationspolitik, blev usikkerheden i forlængelse af flugt og midlertidigt ophold yderligere forstærket. Forslaget vakte bekymringer af både eksistentiel og økonomisk karakter og skabte, som det ses af citaterne ovenfor, en bølge af frygt og øget uvished for både opholdsgrundlag og fremtidsplaner. Denne frygt er således en næsten kronisk følgesvend for mange med midlertidig opholdstilladelse, hvilket nedenstående og nærmest profetiske udsagn fra den syriske kvinde Rihanna understregede allerede i januar 2018:

”Der kommer hele tiden noget ny lovgivning og det bekymrer mig. Det gør det hele meget sværere, især når de strammer reglerne. Måske regeringen en dag finder på, at alle flygtninge og indvandrere skal sendes tilbage til deres hjemland? Det gør mig bekymret og det fylder meget” (Rihanna, jan. 2018)

Uvished om fremtiden er et alment menneskeligt vilkår, men forskning peger på, at uvished og usikkerhed ofte udgør en styrende mekanisme i flygtninges hverdags-

liv (Horst & Grabska, 2015). Usikkerheden forbundet med at flygte fra krig, søge asyl og bekymringer for familiemedlemmer ophører ikke med tildeling af en midlertidig opholdstilladelse, men overlapper med og forstærkes af økonomiske udfordringer og usikre fremtidsperspektiver i Danmark. Usikkerheden bliver med andre ord hyper-prekær og forlænget i det uviste, og produceres ikke blot gennem den aktuelle udlændinge- og integrationslovgivning, men ser ud til i praksis også at blive forstærket af den aktive beskæftigelsespolitik. Samspelet mellem integrationslovgivning og arbejdsmarkedet udgør dermed et magtfuldt nexuss, som bliver særlig tydeligt i landområder præget af høje ledighedstal, affolkning og lokal butiksdød. I det følgende afsnit vender vi derfor blikket mod lokale bestræbelser på at understøtte flygtninge og familiesammenførte personers veje mod selvforsørgelse.

”ALTSÅ, HVAD HAR I GANG I?”

– USIKRE ANSÆTTELSER OG UDSIGTSLØSE PRAKTIKFORLØB I EN PRESSET HVERDAG

Med integrationslovens entydige fokus på selvforsørgelse og det politiske krav om at møde alle som ’jobparate’ fra dag ét, der blev indført som resultat af trepartsaftalen på integrationsområdet i 2016, indtræder nyankomne flygtninge - gennem deres tilknytning til kommunernes jobcentre - i den aktive beskæftigelsespolitik. Selvom alle undersøgelser peger på, at vi i den igangværende højkonjunktur har fået langt flere flygtninge ind på arbejdsmarkedet (f.eks. Integrationsbarometeret, 2019), er der stadig en relativ høj andel af de personer, som kom hertil i 2014 og 2015, der går fra det ene opkvalificerings- eller praktikforløb til det næste, og som dagligt kæmper for at skabe et sammenhængende hverdagsliv. I 2017 var 56 procent af de personer, som fik tildelt flygtningestatus i Danmark i 2015, selvforsørgende eller studerende, hvorved 44 procent stadig var tilknyttet kommunale jobcentre og deltog i beskæftigelsesfremmende forløb (Integrationsbarometer, 2019). Det gælder ikke kun dem, der kategoriseres som ’aktivitetsparate’, det vil sige borgere, der vurderes at have problemer ud over ledighed. Også for mange ’jobparate’ skaber den aktive beskæftigelsesindsats frustrationer og usikkerhed. I de to udsagn nedenfor fortæller Amir, en ung syrisk mand uden børn, og Malik, en familiefar fra Syrien, eksempelvis:

”Jeg arbejdede 6 mdr. i praktik, to dage om ugen. Og de sagde til mig: ’Du kan ikke få arbejde her, men kommunen siger, at du skal være i praktik her’. Okay, det er spild af min tid, jeg skal finde en anden plads, okay. For kommunen de véd godt, at der ikke er noget arbejde” (Amir, dec. 2018)

”Jeg startede i praktik og var rigtig glad for det. Jeg fik

meget ros og var god til arbejdet. Så efter tre måneder siger de, at de gerne vil forlænge praktikken, fordi der er stor chance for job bagefter. Så jeg håbede, og efter tre måneder blev det igen forlænget [...]. Indtil det blev et år, og så siger jeg til sidst: ’Altså, hvad har I gang i? Kan jeg få et arbejde eller ej?’. Og så til sidst siger de ’Nej, du skal finde dig noget andet’. Selvom de har sagt flere gange, at jeg var rigtig god til det.” (Malik, nov. 2018)

Malik var glad for indholdet af den omtalte virksomhedspraktik - trods oplevelsen af at blive udnyttet som ’gratis arbejdskraft’. Ligeledes fortalte nogle af de yngre mænd, vi talte med, også om værdifulde sprog- og virksomhedspraktikker, der havde haft betydning for deres efterfølgende ansættelser i ordinære job. Flertallet af dem, vi mødte, både med og uden job, gav dog udtryk for store frustrationer og berettede om på hinanden følgende praktikforløb, hvor de f.eks. ikke havde kollegaer at tale dansk med, men gjorde rent, vaskede op eller stod på et lager alene uden nogen sikkerhed for, at de havde udsigt til et lønnet job. De fortalte blandt andet om psykiske belastninger, udmattelse og fysisk ubehag, som de mange praktikker, kurser og opkvalificeringsforløb i værste fald bidrog til. Rihanna, en syrisk kvinde som blev familiesammenført med sin mand i 2016, og som ud over et job som køkkenhjælper 10 timer om ugen også sideløbende er i aktiverings- og praktikforløb, forklarer således:

”Jeg er meget træt. Jeg går et år og fem måneder og laver 5-6 praktikker. Og efter praktik, så siger de ’Undskyld, vi har ikke arbejde’. [...] Det stresser mig, det gør ondt i mig. Jeg kaster op og tænker meget. Det er ikke så godt for mig [...]. Tænker på mit hjemland, tænker på at arbejde, tænker på at læse [studere, red.], tænker på mine børn” (Rihanna, okt. 2018)

I dette konstant bevægelige ’integrationslandskab’, hvor selvforsørgelse er øverst på dagsordenen, har også de professionelle vanskelige arbejdsbetingelser, hvilket kom til udtryk i flere af vores samtaler med både kommunale frontmedarbejdere og andre aktører på beskæftigelsesområdet. Lederen og medarbejderne i Solsikken oplevede et svært gennemskueligt system og et pres i forhold til at leve op til deadlines, aftaler og forventninger:

”Det er en kæmpe, altså en millionindustri det der. [...] Det er jo kun paragraffer og refusioner og grafer. Og altså, du mister fuldstændigt det der med borgeren, ikke? [...] Det handler bare om at skaffe folk i praktik, bare for at skaffe, altså uanset om det er relevant eller ej, eller giver mening eller noget. Så skal folk bare mases ind i alt muligt [...]. Folk

bliver bare totalt udnyttet” (Kristian, leder af Solsikken, dec. 2017)

”Der bliver stillet rimeligt stramme krav. Altså, der har hele tiden været lovkraav, men de er måske ikke altid blevet overholdt. Men tingene har ændret sig. Der er kommet nye kontrakter med mere afrapportering, mere journalisering. [...] Og så er der dét med, at borgerne ikke har lyst til at komme i praktik. De vil gerne have et job, men praktik er de ikke specielt motiverede for, og det er rigtig svært når der er det her lovkraav om, at det skal du. Du har ikke noget valg” (Clara, medarbejder i Solsikken, nov. 2018)

Ovenstående udsagn viser, at det beskrevne neksus af udlændinge-, integrations- og beskæftigelseslovgivning rammer alle aktører i feltet, ikke mindst civilsamfundsorganisationer som Solsikken der, gennem rollen som ’anden aktør’, på en og samme tid er underlagt, såvel som medskaber af, hyper-prekære processer og hverdagspraksisser (Jørgensen & Sievers, 2015). Således bliver de statslige forbindelser, det vil sige relationerne og kommunikationen mellem stat og borger, som rammesætter og styrer en stor del af flygtninges hverdagsliv (Whyte, 2015), også vanskeliggjort af integrationslandskabets bevægelighed og svære gennemskuelighed. Med denne indsigt bliver flygtninges deltagelse i uformelle netværk og lokale fællesskaber afgørende i forhold til deres sociale navigationer og bestræbelser på at skabe en værdig tilværelse i Danmark.

SOCIAL NAVIGATIONER Gennem LOKALE FORBINDELSER OG FÆLLESKABER

Hvor ’hyper-prekaritet’ er et relevant begreb, når vi skal undersøge og forstå den sammensatte usikkerhed, som præger mange flygtninge- og familiesammenførte personers hverdagsliv, risikerer man samtidig med en ensidig anvendelse af dette begreb, at bidrage til kategoriseringen af flygtninge som ’passive ofre’ for svære livsbetingelser og derved som personer uden handlekraft eller indflydelse på deres livssituation (Jørgensen, 2016). Her er begrebet ’social navigation’ afgørende i forhold til at fremhæve og begrebssætte personers daglige ageren i forhold til foranderlige livsbetingelser og samtidige bestræbelser på at bevæge deres liv i en ønsket retning (Vigh, 2009). I forskningsprojektet fandt vi, at sociale navigationer blev muliggjort gennem deltagelse i forskellige former for lokale fællesskaber og forbindelser, som fik stor betydning for netop flygtninges deltagelsesmuligheder og skabelse af nye handlerum.

Ikke overraskende, men helt centralt, er det, at flygtninges forbindelser til lokale borgere og organiseringer gør det muligt at bryde den sociale isolation, som kendetegner en del flygtninges hverdagsliv i Danmark (Shapiro 2018, Shapiro & Montgo-

“Også for mange
‘jobparate’
skaber
den aktive
beskæftigelses-
indsats
frustrationer
og usikkerhed”

mery, 2019). Den syriske kvinde Mina beskriver f.eks. betydningen af at deltage i Solsikkens storkøkken, hvor hun laver mad sammen med andre flygtninge, frivillige og medarbejdere;

“Man lærer hinanden at kende, så man bryder den barriere, så vi ikke er bange for hinanden”.

For nogle af dem, vi talte med, er deltagelsen i opkvalificeringsforløb, praktik eller et ugentlige besøg af en frivillig ‘kontaktperson’ den *eneste* relation, de har med lokale borgere, der ikke repræsenterer det kommunale system. Derfor er disse forbindelser og sociale sammenhænge afgørende holdpunkter i det, vi ovenfor beskrev som hyper-prekære hverdagsliv.

Skabelsen af et sammenhængende hverdagsliv forudsætter også, at man kan gennemskue og navigere i et omskifteligt offentligt system, hvilket ofte er en udfordring. Mange flygtninge og familiesammenførte personer oplever således at fare vild i velfærdsstatens bureaukratiske organiseringer, og ikke mindst i de forskellige tilbud, som bliver formidlet på dansk via e-Boks, og som ikke altid er koordineret internt. Inger-Marie, en sprogskolelærer, fortæller:

“Altså, vi har kursister her, som kan møde op uden at vide, om de skal være her eller om de skal være i en praktik, på et kursus eller til en samtale på kommunen, fordi de har fået besked om det hele på en gang. Ingen kan følge med i det, og slet ikke dem selv” (Inger-Marie, dec. 2018)

Den adgang til hjælp med at forstå breve fra kommunen, ForældreIntra, SKAT med mere, som tilbydes af lokale civilsamfundsorganisationer, mentorer og frivillige, på sprogskoler, lokale mødesteder, biblioteker, i hjemmet eller i særlige beskæftigelses- og opkvalificeringstilbud, er med andre ord afgørende for, at flygtninge kan finde vej i et konstant foranderligt integrationslandskab:

“Haya, som for tiden er i virksomhedspraktik i en stor hvidearebutik, kommer uanmeldt forbi Solsikken for at sige hej og få hjælp, fordi hun har overset et brev i sin e-Boks, som informerede om, at hun skulle deltage i et CV-kursus på kommunen. Da hun forsøgte at opklare sagen på kommunen, sagde hendes sagsbehandler, at der ikke var noget at gøre, og at hun ville blive sanktioneret” (Feltnoter, nov. 2018)

At den syriske kvinde Haya tidligere har været i intern praktik i Solsikken betyder, at der minimum er ét sted i byen, hvor hun altid kan komme forbi og få hjælp til at forstå kommunikationen fra kommunen og samtidig hilse på kendte ansigter i form af medarbejdere, frivillige og andre flygtninge. Udover at de lokale forbindelser og sociale relationer be-

tyder, at flygtninge har adgang til praktiske og sociale ressourcer, mens de opbygger et lokalt netværk, som er helt afgørende for at kunne føre et sammenhængende hverdagsliv (Shapiro, 2018), så udgør disse arenaer også en kilde til omsorg og anerkendelse. Flere af deltagerne i forskningsprojektet fremhæver dem som helt afgørende ved at beskrive de mennesker, som de møder herigennem, som deres venner eller nye familiemedlemmer. Dina, en syrisk kvinde, beskriver således hendes frivillige kontaktperson fra en lokal NGO på følgende måde:

“Jeg betragter hende som min mor. Hun har støttet mig. Hun har betydet så meget for mig. Hun har støttet os hele vejen igennem”.

Og på linje hermed fortæller Mina, der har deltaget i et særligt forløb på sprogskolen, hvor de mødes og undervises i en mindre gruppe:

“De har virkelig været søde og fulde af forståelse for én. Så et smil eller et godt ord betyder virkelig meget for mig. Det betyder mere end 1 mio. kroner”.

Disse udsagn peger på, at basal medmenneskelighed, forståelse og omsorg har stor betydning for at kunne opretholde dagligdagen i et hyper-prekært hverdagsliv. For flere af deltagerne i Solsikkens interne opkvalificeringsforløb, hvor de arbejdede i et køkken sammen med ansatte og frivillige, blev der skabt et socialt fællesskab med både grin, gråd og udveksling af informationer, fødevarer, kram og jokes deltagerne imellem. Dette fællesskab rakte ofte ud over den aktuelle tilknytning til et konkret forløb, hvilket vi så for Haya ovenfor, og som også illustreres i følgende eksempel:

“Mehmet, en enlig syrisk mand i 50'erne, som både slås med fysiske og psykiske udfordringer samt et stort forbrug af medicin, har flere fejlslagne praktikophold bag sig. De ansatte i Solsikken fortæller, at han kun ‘holder’ et par uger, hver gang han kommer i ekstern virksomhedspraktik, og så ryger han tilbage til dem igen. Lige nu er han ikke i gang med et forløb, hverken internt eller ekstern, men alligevel dukker han op i storkøkkennet, hvor han straks går i gang med at anrette dagens frokost og sirligt pynter fadene med krydderurter og citronskiver. Han fortæller med et stort smil, at han elsker at lave mad og tidligere, i Syrien, har arbejdet i køkkenet på en restaurant” (Feltnoter, okt. 2018)

Uddraget ovenfor referer blot til én af de dage, hvor vi mødte Mehmet i Solsikken. Ofte kom han forbi omkring frokosttid og blev i flere timer, mens han lavede kaffe, deltog i køkken snakken eller gav en hånd med, når der skulle bæres stole og dækkes op i café eller spisesal. Hans glæde over at kunne bidrage og dermed deltage i en social sammenhæng, hvor han

er velkommen og bliver mødt med interesse, peger på betydningen af 'åbne døre' lokalt, hvor man kan opsøge hjælp, socialt samvær og hvor der ikke mindst etableres muligheder for at deltage som andet end 'flygtning'. Og selvom de fleste har mere end travlt med at leve op til de krav, der stilles i integrationsprogrammet, og samtidig få hverdagslivet til at hænge sammen, udgør adgangen til lokale fællesskaber også en mulighed for at støtte andre nyankomne flygtninge i lokalområdet. For Lina og hendes mand, der begge har boet fem år i Danmark, var det f.eks. afgørende, at de som frivillige i en lokal Røde Kors butik kunne hjælpe andre mennesker med at navigere i nye sammenhænge og falde til i lokalområdet. Muligheden for at kunne deltage i - og bidrage til - et lokalt fællesskab kan således betyde, at mennesker, som har flygtningestatus i Danmark, for en tid kan være mere og andet end 'flygtning'; f.eks. 'frivillig', 'kok' eller 'køkkenmedhjælper'. På den måde bliver adgangen til forskellige former for lokale fællesskaber en mulighed for udvikling af nye deltagerpositioner og dermed også for nye handlemuligheder. Det sidste blev ikke mindst tydeligt på en af feltarbejdets sidste dage i december 2018, hvor deltagerne i Solsikkens storkøkken højlydt udtrykte deres frustrationer og ivrigt diskuterede danske politikeres seneste forslag til stramninger af udlændinge- og integrationslovgivningen:

"Finansloven for 2019 er lige blevet offentliggjort og diskuteres højlydt af kvinderne i køkkenet. Rihanna siger, at hun har skrevet på en Dansk Folkeparti-politikers Facebook-side og spurgt, hvorfor han ikke tror på, at muslimer i Danmark 'Faktisk arbejder hver dag? - de går i sprogskole, lærer dansk, arbejder eller i er praktik'. Hun fortæller, at de alle sammen skal til en demonstration i København, og hun er sikker på, at der vil komme rigtig mange mennesker. En kvinde, som sidder ved køkkenbordet, begynder at diskutere et forslag om at sende afviste asylansøgere til øen Lindholm, som hun hurtigt betegner som 'Danmarks Guantánamo'. Vittighederne ryger på tværs af bordet, hvor navngivne politikere placeres på øen for at lave mad til kvinderne i storkøkkenet" (Feltnoter, dec. 2018)

Som uddraget fra vores feltnoter viser, bliver storkøkkenet, der officielt er en del af Solsikkens beskæftigelsesrettede integrationsprojekt, en væsentlig arena for udvikling af nye deltagerpositioner og handlerum, hvor kvinderne gennem galgenhumor og kreativitet ikke bare bevæges af hyper-prekære processer, som de i princippet har begrænset indflydelse på, men også forhandler og dermed bevæger disse processer gennem udvikling af et kollektivt handlerum, som potentielt muliggør nye forbindelser og deltagerpositioner. I

det konkrete eksempel som politiske aktører til demonstrationen "Hold fast i menneskerettighederne, Danmark", der blev markeret i flere danske byer den 10. december 2018, årsdagen for FN's menneskerettighedserklæring.

FORBINDELSE OG FÆLLESSKAB ÅBNER MULIGHEDER

Ved at følge flygtninges sociale navigationer i hyper-prekære hverdagsliv præget af et magtfuldt neksus af udlændinge-, integrations- og beskæftigelseslovgivning bliver det tydeligt, at adgang til lokale forbindelser og fællesskaber bidrager til, potentielt at overskride produktionen af uvished og magtesløshed. Gennem et fokus på kontekstspecifikke betydningskonstruktioner og praksisser åbnes der for en forståelse af hyper-prekære processer og hverdagsliv, der ikke kun er karakteriseret af fortvivlelse og håbløshed. Eksempelvis fortæller Rihanna ikke kun om 'udmattelse' og Amir ikke kun om at 'spilde sin tid', men også om nye muligheder for deltagelse og kollektiv handlekraft, som når Mehmet kommer forbi storkøkkenet og anretter frokost, når Lina er frivillig i den lokale genbrugsbutik, og når politiske beslutninger udfordres gennem kollektiv deltagelse i en offentlig demonstration. Hyper-prekære processer bliver i det perspektiv ikke entydigt negative eller entydigt positive, men må forstås, som Jørgensen (2016) påpeger, som *samtidige* processer af kontinuitet og forandring, hvilket netop er den dobbelthed, som et fokus på sociale navigationer åbner op for.

Vores analyser viser således, hvordan lokale forbindelser og muligheder for at blive del af sociale fællesskaber har afgørende betydning for flygtninges sociale navigationer i en hyper-prekær hverdag, hvor selvforsørgelse står øverst på dagsordenen hos både myndigheder og flygtningene selv. I et bevægeligt og svært gennemskueligt integrationslandskab udgør disse forbindelser og fællesskaber væsentlige ressourcer i forhold til flygtninges bestræbelser på at skabe bæredygtige hverdagsliv. Dermed peger forskningsprojektet på vigtigheden af, at kommuner prioriterer at skabe rammer for et godt samarbejde med lokale civilsamfundsaktører. Samtidig er det afgørende, at sagsbehandlere og andre frontmedarbejdere er bevidste om og anerkender civilsamfundets centrale betydning for flygtninges skabelse af et sammenhængende hverdagsliv og arbejder aktivt på at styrke disse lokale forbindelser, fællesskaber og handlerum.

NOTER

1 Alle person- og stednavne er af etiske hensyn erstattet af pseudonymer, ligesom oplysninger af særlig følsom karakter er udeladt.

LITTERATUR

- Gammeltoft-Hansen, T. & Whyte, Z.** (2011). Dansk asylpolitik 1983-2010. I: Vitus & Schmidt Nielsen. Asylbørn i Danmark, Hans Reitzels forlag.
- Hammersley, M. & Atkinson, P.** (1995). *Ethnography. Principles in Practice*. London: Routledge
- Horst, C. & Grabska, K.** (2015). Flight and exile – uncertainty in the context of conflict-induced displacement. *Social Analysis*, 59(1), 1-18.
- Integrationsbarometer 2019:** <https://integrationsbarometer.dk/> (tilgået d. 18-6-2019)
- Jørgensen, M. B.** (2016). Precariat – What it is and isn't – towards an understanding of what it does. *Critical Sociology*, 42(7-8), 959-974.
- Jørgensen, R. E. & Sievers, S. M.** (2016). Mellem arbejde og off-day – tvetydighedens muligheder i sociale virksomheder. *Tidsskrift for arbejdsliv* 17(3), 48-62.
- Kommunernes Landsforening** (2017). Arbejdsmarkedet er nøglen til integration: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Arbejdsmarkedet-er-noglen-til-integration-id195871> (tilgået d. 8-6-17)
- Kooy, J. V. & Bowman, D.** (2018). “Surrounded by so much uncertainty”: Asylum seekers and manufactured precarity in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- KORA** (2017). *Benchmarking- og effektivitetsanalyse på integrationsområdet – kommunernes udgifter til integrationsprogrammet og succes med at få nyttilkomne i beskæftigelse*. <https://www.vive.dk/media/pure/8764/2038402>
- Kousholt, D.** (2018). Praksisteoretisk analyse – børnefamiliers hverdagsliv som eksempel. I: Böttcher, L., Kousholt, D. og Winther-Lindqvist (red.), *Kvalitative analyseprocesser – med eksempler fra det pædagogisk psykologiske felt*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, s.263-286.
- Larsen, B. R.** (2011). Drawing back the curtains – the role of domestic space in the social inclusion and exclusion of refugees in Rural Denmark. *Social Analysis*, 55(2), 142-158).
- Lewis, H., Dwyer, P., Hodkinson, S., & Waite, L.** (2015). Hyper-precious lives: Migrants, work and forced labour in the Global North. *Progress in Human Geography*, 39(5), 580-600. <https://doi.org/10.1177/0309132514548303>
- LG Insight** (2019). Venner viser vej – integration af nyankomne flygtninge. <https://lg-insight.dk/frivillighed/venner-viser-vej/> (tilgået d.20-6-19).
- Ortner, S.** (2006): *Anthropology and Social Theory. Culture, Power and the Acting Subject*. Duke University Press, Durham & London
- Pink, S.** (2012): *Situating Everyday Lives*. Sage Publications, Los Angeles
- Rockwool** (2016). *Arbejdsmarkedstilknytningen for flygtninge og indvandrere – ankomsten til Danmark i perioden fra 1997 til 2011*. København: Rockwool fondens Forskningsenhed & Syddansk Universitetsforlag
- Shapiro, D. K.** (2018). Familielivs i komplekse forløb fra krig til eksil: Brud, kollektiv håndtering og afmægtiggørende processer. *Nordiske Ud-kast*, (1), s.57-74.
- Shapiro, D. & Montgomery, E.** (2019). *Forced separation, ruptured kinship and transnational family life*. I: L. De Haene & C. Rousseau (Red.), *Working with refugee families: Coping with trauma and displacement in family relationships*. UK: Cambridge University Press.
- Strauss, K.** (2018). Labour geography: Towards a geography of precarity? *Progress in human geography*, 42(4), s. 622-630.
- Vigh, H.** (2009). Motion squared: a second look at the concept of social navigation. *Anthropological Theory*, 9(4), s. 419-438.
- Waite, L; Lewis, H. Dwyer, P.T; Hodkinson, S.** (2015). Precarious Lives: Refugees and Asylum Seekers' Resistance within Unfree Labouring. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*. s.470-478.
- Whyte, Z.** (2015). Integration på dansk – Statslige tilknytninger, sociale netværk og social mobilitet blandt flygtninge på danske sprogskoler. I: Valentin, K. & Olwig, K (red.), *Mobilitet og tilknytning*, s. 89-114. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Whyte, Z., Larsen, B.R. & Olwig, K.F.** (2018). New neighbors in a time of change: local pragmatics and the perception of asylum centers in rural Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-17.

