

DIGITAL ASSISTENT Versjon 0.8

Dokument til Innspillsrunde 16 juni - 25 juni 2021

Vennligst bruk spørreskjema for innspill.

Lenke:

<https://response.questback.com/difi/digitalassistent>

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
1.1. Bakgrunn	5
1.2. Oppdraget.....	6
1.3. Prosjektets produkter	6
2. Hva er problemet og hva vil vi oppnå	6
2.1. Inngangsperspektiv	6
2.2. Innsikt og behov.....	7
2.2.1. Hvorfor er digital assistent viktig for innbyggere	7
2.2.2. Hvorfor er digital assistent viktig for virksomheter	7
2.2.3. Hvorfor er digital assistent viktig for samfunnet	8
3. Hva er digital assistent?	8
3.1. Hva er visjonen med digital assistent	8
3.2. Hva er digital assistent i fremtiden	9
3.3. Hva er forskjellen mellom digital assistent/ digital tvilling/personlig assistent	9
3.4. Hva er digital assistent for innbyggeren	10
3.5. Hva er digital assistent for virksomheter.....	11
3.6. Avgrensninger	11
3.6.1. Anbefalinger for et suksessfullt videre arbeid	12
Liste over tiltak.....	13
3.7. Eksempelkonsepter med tilhørende MVP (for inspirasjon)	14
3.7.1. Andre pågående eksterne tiltak og backlog som kan være relevante for en digital assistent	15
3.8. Hvordan vi har strukturert resten av dokumentet	15
4. Intro juridisk.....	16
4.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter	17
4.2. Juridiske tiltak	27
5. Intro Semantisk.....	29
5.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter	29
5.2. Semantiske tiltak.....	30
6. Intro teknisk	32
6.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter	33
6.2. Teknologisk tiltak	35
7. Intro organisatorisk.....	38
7.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter	38
7.2. Organisatoriske tiltak.....	44
8. Styling og forvaltning.....	47

9 . Oppsummering, konklusjon og anbefalinger.....	47
9.1 Hva er en digital assistent:.....	47
9.2 Verdi for bruker, forvaltning og virksomheter	48
9.3 Konklusjon - bygge opp under eksisterende tiltak og samhandling.....	48
9.4 Anbefalt tilnærming.....	49
9.5 Hvordan vet vi at vi har lykket?	49
9.6 Liste over tiltak fra EIF-områdene	50

UTKAST

1. Sammendrag

Visjon til digital assistent

“Forenkle hverdagen til mennesker i dialog med én offentlig sektor, en ny måte å levere rettigheter og plikter på til brukerens beste.”

Hva «Digital assistent» støtter opp under

I fremtiden vil offentlige tjenester være organisert på en slik måte at de støtter menneskers livssituasjoner og bedrifters forretningsrelaterte aktiviteter enda mer enn de gjør i dag.

Det vil si at det må legges til rette for sømløse, effektive og fungerende prosesser som oppfyller plikter, rettigheter og persondataforvaltning fra flere ulike virksomheter.

I fremtidens samfunn vil vi gi mennesker tilgang til en ny måte å ivareta deres individuelle behov, rettigheter og plikter. Vi vil samtidig fremme virksomhetenes evne til å danne kundeorienterte og dynamiske tjenestekjeder i samarbeid med andre aktører og å administrere sine aktiviteter basert på oppdaterte data.

Hvordan skal vi få dette til?

Vi foreslår i første omgang å bygge et økosystem av digitale assistenter, det vil si at disse assistentene kan ha større eller mindre dialog med andre assistenter for å hjelpe brukeren i livssituasjoner på en helhetlig og hensiktsmessig måte. Noen livssituasjoner krever mer samhandling med andre aktører enn andre, samt at det er en tilnærming der man kan bygge og lære raskt, gjennom mindre prosjekter. Etter at man har bygget flere mindre assistenter, kan vi lage en master assistent som blir inngangen til de andre assistentene. En slik tilnærming vil i våre øyne være den mest effektive og det vil være her vi kan høste flest gevinster for det offentlige, innbyggere og andre aktører.

For å kunne få dette til må vi bygge på eksisterende initiativer, både i enkeltsektorer og i sentrale fellesløsninger, som Orden i eget hus, Livshendelsesarbeidet m.m. Det vil si at digitale assistenter er nye kanaler for å sikre gode dialoger, men som ikke nødvendigvis erstatter dagens løsninger med mindre de er modne for det.

Disse assistentene må ha en sterk tilknytning til det offentlige, selv om næringslivet bør være tett involvert og kan levere deler av tjenestene. Det er viktig at brukerne av assistentene hele tiden føler at de jobber for dem og deres interesser og ikke har andre mål med hjelpen som gis, derfor skal man være klar at hjelpen understøtter brukeren og ikke interne mål. Dersom ikke dette skjer kan man fort lage assistenter som forvitrer tilliten til de offentlige. Et eksempel er dersom en strømløseleverandør lager en tjeneste som gir deg tips til når du bør bruke strøm, så er motivet til denne tjenesten uklart. Siden brukeren ønsker å betale minst mulig i strømreregning, mens strømselskapet ønsker å tjene mest mulig penger. Hva slags råd får man egentlig, kan brukeren spørre seg. Vi ønsker ikke at digitale assistenter kommer opp i dette mål-dilemmaet.

Hvordan vet vi at vi har lyktes?

- 1) Vi har økt tillit til og mellom systemer, virksomheter og mennesker.
- 2) Vi har hindret utenforskap og sikret at alle i samfunnet er inkludert, uavhengig av digitale ferdigheter og vilje til å bruke digitale tjenester. Det vil si at man må tenke på flere kontaktflater og ikke minst inkludere de varme hendene på de riktige stedene.
- 3) Vi har inkludert flere forskjellige aktører på tvers av grenser og kompetanseområder i arbeidet med å utvikle løsningen og sikret nye samarbeid.

1.1. Bakgrunn

Regjeringens digitaliseringsstrategi¹ danner bakgrunnen for oppgaven som skal løses. Under første innsatsområde i strategien, sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum, trekkes det frem at:

«Offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige av brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer for å lykkes med denne ambisjonen. Med brukere menes både innbyggere, frivillig sektor og offentlige og private virksomheter.»

Det skrives videre:

«En sammenhengende tjeneste er ikke nødvendigvis én tjeneste eller én prosess. Det er et mål å utvikle løsninger som gjør at når privatpersoner er pålogget en kommunal, fylkeskommunal eller statlig løsning eller nettside, blir relevant informasjon, og tjenester fra andre offentlige virksomheter gjort tilgjengelig samtidig. Brukerne skal få enkel tilgang til sine data, relevant informasjon og hjelp. Dette kan gjøres gjennom systematisk tilrettelegging av informasjon for at brukeren skal ha data om seg selv tilgjengelig i ulike kontekster i dialogen med offentlig sektor. Dette krever ikke nye sentrale portaler, men kan innebære utvikling av funksjonalitet som kan inngå i offentlige løsninger. Det kan for eksempel være en «virtuell assistent», som gjør det mulig for brukeren å ha tilgang til data og tjenester som er relevante for dem uavhengig av hvilken nettside eller løsning som benyttes. En slik funksjonalitet kan også være aktuell for næringsliv og frivillig sektor. Flere andre land er i gang med å etablere slike brukerorienterte løsninger.»

En annen bakgrunn til initiativet med å utrede en digital assistent kommer fra andre lands pågående initiativer. Flere land er på vei til å lage digitale assistenter for offentlig sektor. For eksempel så finnes det assistenter som tar for seg et virkeområde som i Australia rundt skattedata og Singapore rundt navigasjon på offentlige sider. Det finnes målbilder om å ha verdens mest digitalt fornøyde innbyggerne i verden i de Arabiske Emirater, der man jobber mot opplevelsen av en digital assistent, men da med sterke krav fra en leder som ikke byttes ut. I Finland har man laget en assistent som hjelper til med plikter og rettigheter på tvers av virkeområde, men har gitt fritak fra GDPR regelverket for å få det til, noe som kan synes som en heller risikabel snarvei til mål. I Frankrike kan innbyggere simulere resultat av prosesser før de søker.

Det er også en rekke private initiativer globalt som jobber i en retning av generelle digitale assistenter, for eksempel Alexa (Google) og Siri (Apple). Disse eksemplene har jobbet mot dette målet i mange år, men det synes foreløpig ut til at det enda er et stykke å gå før brukeropplevelsen og grensesnittet er modent, i alle fall for andre språk enn engelsk. Initiativer for mer interne assistenter som for eksempel kan hjelpe ansatte i et konsern med å navigere i ulike ERP-lignende systemer hvor

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1>

selvbetjeningsløsninger tas ett skritt videre ved hjelp av språk og intensjonsforståelse synes å ha kommet lengre, gitt at kompleksiteten som må håndteres for å lykkes er mer avgrenset.

1.2. Oppdraget

Med dette som bakgrunn har Digitaliseringsdirektoratet i sitt tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått i oppdrag - sammen med KS - å utrede konsept for realisering av en innbyggerorientert løsning en digital assistent, i tråd med tiltakene i digitaliseringsstrategien. Konseptskisse skal leveres KMD innen 01.09.2021.

Prosjektet ønsker å svare på dette oppdraget ved å starte konkretiseringen av hva en digital assistent kan være. Videre drøfter vi utfordringer og muligheter en slik løsning vil komme bort i - gjennom [EIF-modellen](#), til slutt lister vi opp forslag til videre tiltak for realisering av en digital assistent.

1.3. Prosjektets produkter

Produkt	Beskrivelse
Konseptskisse (Hovedleveranse)	(dette dokumentet)
Vedlegg 1 - Innsiktsrapport digital assistent	Rapport fra innsiktsarbeidet
Vedlegg 2 - Vår tilnærming til konseptskisse for digital assistent	Metodebeskrivelse for hvordan vi tilnærmet oss oppdraget

2. Hva er problemet og hva vil vi oppnå

2.1. Inngangsperspektiv

Innsiktsarbeidet er gjennomført med et innbyggerfokus og ut fra brukernes behov. Det vil si at vi har gjennomført over 20 dybde intervjuer med innbyggere og virksomheter der vi har satt søkelys på å avklare behov og innspill som er relevante for hvordan og hva en digital assistent kan være i fremtiden. Siden vi har sett at det først og fremst oppstår en rekke problemstillinger hos involverte offentlige og private virksomheter og interesseorganisasjoner rundt hva en digital assistent kan være, har vi derfor opprettet et konsortium (Figur 1) av relevante aktører som har bidratt i arbeidet med utformingen av dette dokumentet.

Digdir Deltagere i konsortiet

digdir.no



Figur 1

2.2. Innsikt og behov

I innsiktsarbeidet har vi avdekket en rekke behov hos innbyggerne og virksomheter. Under lister vi de mest sentrale overordnede behovene og innsikter. For flere detaljer se vedlegg 1 - Innsiktsrapport digital assistent.

2.2.1. Hvorfor er digital assistent viktig for innbyggere

Innsiktsarbeidet har avdekket at livet for innbyggerne ikke bare er en strøm av hendelser, men også en strøm av valg og det er disse valgene som innbygger trenger hjelp til å navigere og som en digital assistent kan hjelpe de med. De har videre et ønske om at offentlig sektor ser dem, og at det er lettere for dem å navigere i offentlige tjenester på tvers, ut fra egne behov. Dette krever at offentlige tjenester er persontilpasset og oppleves som sammenhengende og helhetlige av brukerne.

Videre forventer innbyggeren at informasjon/data som er registrert i én sammenheng også er tilgjengelig i andre dialoger hvor samme informasjon kan gjenbrukes. Og at det er lett å få oversikt og tilgang over hvilken informasjon som foreligger om den enkelte.

Tillit er også et viktig aspekt fra innbyggers perspektiv, for å sikre at dataen som foreligger er den riktige, slik at man slipper å være brevduen mellom virksomhetene selv.

2.2.2. Hvorfor er digital assistent viktig for virksomheter

Offentlige og private virksomheter har en økende bevissthet for at tjenester, data og forståelse av innbyggernes behov henger sammen på tvers av sektorer. Verdien for virksomhetene er at dette muliggjør for kompetansedeling og effektivisering av prosesser. Ufordelen er at de mister kontroll over egen brukerdialg.

Tilgang til data fremheves som det mest krevende for virksomhetene i dag, enten om dataene er lagret hos private aktører, andre virksomheter eller man ikke har rett til å bruke dataene. Det vil derfor være viktig å intensivere og sikre samarbeid om deling av data mellom offentlige aktører, samt å se på eksisterende regelverk om deling av data, slik at offentlige tjenester kan utformes på en slik måte at det blir lettere for private organisasjoner og innbyggere å navigere i de offentlige prosessene. En digital assistent vil dermed kunne fungere som et slags lim/en bro mellom de offentlige aktørene og kan være spesielt viktig i arbeidet med regjeringens 7 prioriterte livshendelser.

2.2.3. Hvorfor er digital assistent viktig for samfunnet

Tillit er utgangspunktet og grunnlaget for å skape et egalitært samfunn. For at vi skal fortsette å skape verdier som kommer felleskapet til gode, er det viktig at det offentlige bygger tjenester som bygger opp tillit til og mellom aktørene.

Tillit er mer enn riktig lagring og en beskyttelse av mine rettigheter, tillit er min tro på at assistenten kommer til å gjøre riktige valg som beskytter og gagnar meg når nye problemstillinger og muligheter dukker opp. Tilliten kan ikke bare bygges ved å si hva man planlegger å gjøre, fordi det vil omhandle bare kjente situasjoner og nåværende teknologi. Assistenten må skape historiene om da den gjorde de riktige valgene på brukernes vegne i ukjent terreng. Slik vil en digital assistent kan være en komponent som øker tilliten i samfunnet – I dag skal det lite til for at tilliten svekkes mellom aktørene i samfunnet. Tillit er derfor et tema som går igjen i alle EIF-lagene i denne rapporten.

3. Hva er digital assistent?

3.1. Hva er visjonen med digital assistent

“Forenkle hverdagen til mennesker i dialog med én offentlig sektor, en ny måte å levere plikter og rettigheter på til brukerens beste.”

Forenkle og én offentlig sektor handler om å gjøre det enkelt for folk og virksomheter å navigere i søknader og prosesser. Det vil si at tjenestene skal oppleves sammenhengende og helhetlige av brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem, på tvers av bransjer, sektorer, kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter.

Mennesker handler om offentlig sektor, innbygger, frivillig sektor og næringsliv. Dialog handler om samtalen man har for å løse opp i problemstillinger eller utfordringer sammen.

Brukerens beste handler om å alltid ta utgangspunkt i å levere data/råd som gagnar den som spør og ikke virksomheten som skal løse den. Dette for å unngå måldillemma og mistillit.

En digital assistent kan være mye, men det handler i utgangspunktet om hvordan brukeren blir møtt og kan forholde seg til digital informasjon og digitale tjenester. Det vil si at den kan både være en i skranken på NAV eller en tredjepart jeg går til for å hjelpe meg til å navigere i NAV.

Samtidig kan en assistent assistere brukeren på ulike måter og nivåer: fra enkel informasjon tilpasset brukers kontekst og preferanser og kunne finne fram og presentere oversikt over egne data og kommunikasjon med det offentlige - til et proaktivt ombud/ avansert digital assistent som forstår brukerens intensjoner og med fullmakt kan agere på vegne av bruker, som også håndterer brukerens data og deler dem videre der det er hensiktsmessig med brukerens samtykke. I denne rapporten skiller vi mellom disse to assistentene (enkel og avanserte) der det har relevans for drøftingen.

Et eksempel er at en digital assistent kan hjelpe brukeren med å fylle ut og sende inn et skjema f.eks. starte et nytt foretak gjennom en dialog med den digitale assistenten. Assistenten kan veilede om forskjellige selskapstyper, orientere om mulige støtteordninger for oppstartsbedrifter og fylle ut skjema med informasjon for deg. Akkurat slik en vanlig assistent vil kunne hjelpe deg.

3.2. Hva er digital assistent i fremtiden

Digitaliseringen av samfunnet og ulike brukertjenester går i et akselererende raskt tempo, og en digital assistent i dag kan være noe helt annet om to - fem eller ti år. Dette fordi teknologien vil gi oss nye spennende muligheter i fremtiden, som for eksempel: Språkgjenkjenning kombinert med kunstig intelligens, noe som vil kunne styre dialogen med innbyggeren på en helt ny måte.

Dagens chatboter dekker svært grunnleggende behov, for eksempel finne ut hvem en vil snakke med. Framtidens chatbot vil inneha kapabiliteter som gjør det mulig å være mye mer presis, basert på både analyse av ord, av stemmelag (frustrasjon, fortvilelse) og av samspill mellom informasjon fra forskjellige kilder. Derfor vil denne rapporten ikke komme med en anbefaling av en teknisk løsning, men grunnlaget som må på plass for å få dette til i fremtiden.

Det gjør at de er vanskelig å beskrive en generell digital assistent veldig detaljert, da innen dette prosjektet er ferdig vil løsningene være helt annerledes enn det vi kan bruke nå. Som sagt anbefaler vi en tilnærming som tar for seg en liten del, et virkeområde der man prøver seg frem steg for steg også utvider man løsningen på flere områder, slik de blant annet har gjort i Singapore.

3.3. Hva er forskjellen mellom digital assistent/ digital tvilling/personlig assistent

Digital assistent (Synonym: Virtuell assistent)

En persontilpasset tjeneste som proaktivt ivaretar dine rettigheter, plikter og guider deg gjennom prosesser. *«En virtuell assistent bidrar til at offentlig informasjon og tjenester oppleves som sammenhengende for brukeren. Det skal være et filter som viser relevant og*

-individuell tilpasset informasjon når innbyggeren er logget på offentlige nettsider.»²

Digital tvilling

En digital tvilling er en digital rekonstruksjon av noe som eksisterer i den virkelige verden. Det kan være en representasjon av et fysisk objekt, et sted, et system, en prosess eller et menneske.³

Personlig assistent

En personlig assistent hjelper mennesker med daglige gjøremål og aktiviteter, og bistår slik at brukeren kan delta i fritidsaktiviteter eller jobb. I den digitale verden kan det være en tjeneste som utfører oppgaver for *deg*.

3.4. Hva er digital assistent for innbyggeren

En digital assistent bør skape verdi for innbyggeren ved å hjelpe med å navigere gjennom komplekse prosesser. Det bør være et mål at assistenten sikrer at innbyggerne får rettighetene de har krav på og ikke gjør feil. Det kan også være et filter som gjør en personlig tilpasning. For eksempel legger man i dag manuelt inn preferanser i Kontakt- og reservasjonsregisteret, mens man i fremtiden vil kunne dra dette ut automatisk ved hjelp av språkgjenkjenning, slik at alle som for eksempel snakker sunnfjorddialekt automatisk får selvangivelsen sin på nynorsk. Det kan også være funksjonalitet for å samle all dialog og data delt med aktørene som i dag er fragmentert og befinner seg flere steder.

Innbygger-case: Digitale Dagny

Magda er en livsglad 82 år gammel dame som hele livet har pleid hus og hjem på Skedsmokorset, der bor hun i et hus med stor hage. Hun har 3 sønner og har delt livet med Steinar, som nylig gikk bort. Det er mye Magda og sønnene må ta tak i etter at Steinar gikk bort, men Magda synes det er vanskelig å områ seg og vite hva hun skal gjøre og hvem hun skal snakke med. Hun vet at det finnes mye informasjon på internett, men er ikke så komfortabel med å bruke PC. Hun har en smarttelefon, og tenker at hun må ringe de ulike etatene, men det er vanskelig å få oversikt over alt, og hvordan det henger sammen.

Digitale Dagny er Magda sin digitale assistent og veileder henne igjennom denne livssituasjonen hun står i nå. Digitale Dagny møter Magda på de stedene som Magda er komfortabel. Det vil si at Magda får brev, telefon og hjelp til å laste ned en app, alt fra Digitale Dagny.

Digitale Dagny hjelper Magda med å få oversikt over alle aktivitetene hun og sønnene må gjøre i denne situasjonen og hjelper dem til å ta de riktige avgjørelsene og koordinere prosessene mellom aktørene, slik at Magda bare trenger å forholde seg til de absolutt viktigste tingene. Dette er en tung tid for Magda og Digitale Dagny ivaretar Magda sine interesser og sikrer at Magda gjør de riktige tingene i riktig rekkefølge.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=3>

³ <https://digitalnorway.com/kurs/digital-tvilling/>

3.5. Hva er digital assistent for virksomheter

Private virksomheter kan ha ulike roller i relasjon til en digital assistent. De kan være en del av den tjenesteytende siden i tjenestekjeder som involverer både offentlig og privat sektor (for eksempel begravelsesagenter i forbindelse med dødsfall). Virksomhetene kan også dra stor nytte av å få støtte og bistand fra en digital assistent i ulike faser som oppstart, drift og avvikling. En digital assistent vil også kunne fungere som en datamegler på vegne av bruker slik at hen kan dele dataene sine med private aktører i gitte tilfeller, noe som kan forenkle og forbedre private virksomheters tilgang til data.

Virksomheter kan i dag finne helhetlig og kvalitetssikret informasjon under «Starte og drive bedrift» i Altinn. En digital assistent bør kunne hente ut og sammenstille slik informasjonen til personifiserte guider, kunne minne om skjemafrister og søknadsfrister, finne fram til aktuelle støtteordninger og kunne varsle om endringer i konkurransesituasjonen – for eksempel om nye konkurrenter eller konkurser i samme bransje i nærområdet etc.

En digital assistent skal også kunne understøtte de første 7 livshendelsene, der en eller flere digitale assistenter kan hjelpe til å sikre at det er dialog mellom bruker og det offentlige. Slik kan en digital assistent være en viktig funksjonalitet for samhandlingsperspektivet.

Virksomhet-case: Starte egen bedrift

Hanne er norsk (måtte gi fra seg det russiske og spanske statsborgerskapet da hun fylte 18 år), er 28 år og bor i sin egen bolig utenfor Bodø. Hun har samboer og 2 barn og har jobbet i et vikariat som språklærer, som nå er utløpt. Derfor er hun for tiden arbeidsledig – og vurderer å starte eget firma. Hanne har mye å tenke på med to barn og et hjem, så det å sette seg inn i offentlige prosesser syntes hun er vanskelig, både på grunn av språket er komplekst og prosessene syntes hun er vanskelig å navigere i. Hanne liker egentlig å ha kontroll, gjøre ting riktig og ha en forutsigbar hverdag. Det gjør at hun syntes det virker uoverkommelig å starte for seg selv. Særlig med tanke på alle de forpliktelsene det ser ut til å medføre.

Mens hun sitter og prøver å finne ut av hvordan hun kan starte sitt eget firma på Brønnøysundregistrene sine websiden, så kommer det opp en Digital Assistent som heter Nora på skjermen hennes og spør om hun vil ha hjelp. Nora sier at den kan hjelpe henne med generell informasjon rundt det å starte bedrift, men også individuell tilpasset informasjon dersom hun logger seg inn med ID-porten.

Nora hjelper Hanne med å fylle ut skjemaer og følger henne i den tiden det tar å starte et enkeltmannsforetak. Så hjelper Nora med å opprettholde frister for MVA -og årsoppgave igjennom året. Hanne føler at Nora er på hennes side, hjelper henne med å opprettholder plikter ovenfor det offentlige, og gir henne smarte tips på tvers av ulike offentlige aktører. Dersom det er noe assistenten ikke kan hjelpe til med så sender hun henne alltid til et kunnskapsrikt menneske innenfor det tema hun sitter fast i som veileder henne.

3.6. Avgrensninger

Avgrensninger mot eksisterende nasjonale fellesløsninger, portaler og plattformer er viktig for å unngå å bygge parallelle løsninger og duplisere allerede eksisterende funksjonalitet.

Dette er blitt ytterligere aktualisert med EU-kommisjonens nylige forslag om at alle EU/EØS-land skal utvikle en «European Digital Identity Wallet», der du kan gi andre tilgang (via samtykke) til ulike typer data om deg selv.

Det blir viktig å holde orden på de ulike tiltakene, og koordinering av hva som utvikles hvor. For å lykkes med dette vil det være vesentlig med en stor grad av samstyring av ulike tiltak slik at vi går i felles retning uten å drive parallelt arbeid. I dag har SKATE en slik rolle.

En digital assistent skal kunne utnytte eksisterende fellesløsninger og API-er til å bistå og veilede brukerne, men det kan ikke forventes at assistenten skal kunne skape innhold som ikke finnes fra før. For at en digital assistent skal kunne gi god veiledning ved en livshendelse, må det allerede finnes god, helhetlig og kvalitetssikret informasjon skrevet i klarspråk som assistenten kan presentere for brukeren.

Vi har ikke kunnet gjøre noen detaljert eller fullstendig gevinstanalyse i denne utredningsrunden da vi ikke har sett det som hensiktsmessig gitt usikkerhet rundt hva en digital assistent kan utvikle seg til å bli. Vår anbefaling er at det gjøres gevinstanalyser, og settes måleparametre i både menneske/samfunn, økonomisk, og andre dimensjoner som for eksempel bærekraftsmål for hver enkelt funksjon eller kapabilitet som vurderes realisert og at dette følger en lik tilnærming med livshendelsene og andre relevante prosjekter og løsninger. Denne aktiviteten vil være en naturlig del å jobbe videre med i flere av de tiltakene vi anbefaler i denne rapporten særlig med tanke på utvikling og utvelgelse av en eller flere "MVP".

3.6.1. Anbefalinger for et suksessfullt videre arbeid

Dersom en digital assistent skal skape verdi for alle aktører må den oppfylle tre kriterier.

- 1) Den/de har økt tillit til og mellom systemer, virksomheter og mennesker.
- 2) Den/de har hindret utenforskap og sikret at alle i samfunnet er inkludert, uavhengig av digitale ferdigheter og vilje til å bruke digitale tjenester. Det vil si at man må tenke på flere kontaktflater og ikke minst inkludere de varme hendene på de riktige stedene.
- 3) Den/de har inkludert flere forskjellige aktører på tvers av grenser og kompetanseområder i arbeidet med å utvikle løsningen og sikret nye samarbeid.

Under kommer en beskrivelse av flere forskjellige overordnede aktiviteter vi må ha på plass for å få dette til, disse er ikke i prioritert rekkefølge, men må tenkes på samme tid.

For å få til kriteriene over, må vi tenke på arkitekturlagene. Illustrasjonen under Figure 2 viser de ulike arkitekturlagene og hvordan de skal forholde seg til en digital assistent. For eksempel vil en digital assistent ikke gi stor verdi dersom man ikke har tilgang til data/tjenester og kvalitetssikret og helhetlig informasjon om innbyggernes og næringslivets plikter, rettigheter og muligheter.

Det første vi forslår er å bygge et økosystem av digitale assistenter steg for steg, det vil si at hver virksomhet/aktør kan/vil bygge sin egen assistent som så samhandler med flere og flere assistenter etter som tiden går. Dette gjør vi for å sikre minst mulig konflikt mellom alle aktører og sikre at de fortsetter å eie brukerdialogen sin. Assistentene vil da ha dialog med andre assistenter for å kunne hjelpe brukeren i livssituasjoner på den mest helhetlige måten. Noen livssituasjoner krever mer samhandling med andre aktører enn andre, og det som bygges av kompetanse rundt denne samhandlingen bør samles og gjenbrukes.

Et annet ledende prinsipp er at vi ønsker en tilnærming der man kan bygge og lære raskt, gjennom mindre prosjekter. Etter at man har bygget flere mindre assistenter så foreslår vi at det lages en master assistent som er inngangen til de andre assistentene. En slik tilnærming vil i våre øyne være den mest effektive og der vi kan høste flest gevinster for det offentlige, innbyggere og andre aktører på den beste måten.

Disse assistentene må ha en sterk tilknytning til det offentlige, selv om næringslivet bør være tett involvert og kan levere deler av tjenestene. Det er viktig at brukerne av assistentene hele tiden føler at de jobber for dem og deres interesser og ikke har andre mål med hjelpen/føringene som gis, derfor skal man være klar at den understøtter brukeren og ikke interne mål i det offentlige.

Som sagt kan en digital assistent på den ene siden hjelpe brukeren til å ha kontroll på sine egne data men den kan også bidra til at brukerens data misbrukes. Derfor er gjeldende rett og rettspraksis veldig viktig i dette arbeidet. Det må følges og kan også drives fremover av et arbeid der den digitale assistenten kan være en agent eller katalysator for gode forvaltningsprinsipper. Finland er et eksempel som vi ikke anbefaler å følge på dette området.

Det er viktig at det er en utøvende statsmakt som setter føringen for hva som er viktig å ivareta. Det bør ikke overlates til de ulike forvaltningsorganene - verken alene eller i fellesskap. Hva en personlig digital assistent kan være og hvilke verdier vi ønsker at den skal ivareta, bør derfor være gjenstand for en bred, offentlig debatt, inkludert på politisk nivå.

Liste over tiltak

I dette dokumentet har hvert EIF lag kommet med prioriterte tiltak som de tenker bør prioriteres i videre arbeid med digital assistent. Her er oversikten, de er detaljert ut i hvert EIF-kapittel.

Liste over tiltak basert på EIF områdene	Beskrivelse	Kompleksitet(Grønt, Gult, Rødt)	Eif-lag
	Tverretatelig og tverrfaglig SVAT gruppe	Krever forankring og oppslutning, men et forholdsvis enkelt tiltak å opprette.	Juridisk
	Regulatorisk sandkasse En egen sandkasse knyttet til kunstig intelligens	Vurderes som forholdsvis enkelt å opprette. En del arbeid knyttet til pågående arbeid/ gjennomføring	Juridisk
	Utvidelse av nasjonalt kompetansesenter for datadeling Inkludere kunstig intelligens	Vurderes som enkelt grep, forutsatt tilgang til riktig kompetanse som kan fylle rollene.	Juridisk

	Nasjonal lovregulering Egen rammelovgivning som gir føringer for forvaltning og private	Komplekst område hvor det også er et pågående EU-initiativ/regulering	Juridisk
	Populere Begrepskatalogen, forankre og dele felles begreper i forvaltningen	Arbeidskrevende mer enn komplekst	Semantisk
	Etablere en Hendelses og Tjenestekatalog	Finansieres gjennom medfinansieringsordning	Semantisk
	Sette krav til tjeneste- og dataeiere om å dokumentere data og tjenester.	Sette krav til tjeneste- og dataeiere om å dokumentere data og tjenester.	Semantisk
	eID for alle	Avhengigheter til kjerneidentiten og at man kan identifisere	Teknisk
	Digital tvilling	Enklere å beskrive data enn å gjøre de tilgjengelig	Teknisk
	Autorisasjon, fullmakt og samtykke	Pågående tiltak for representasjon i FuFinn. Deling av data med sees i sammenheng med digital tvilling.	Teknisk
	Digital etikk	Vurderes som enkelt dersom man prioriterer tiltakene. Må sees i sammenheng med tillit	Teknisk
	Avklare og avgrense ansvar, mandat og videre organisering	Krever forankring flere steder, og konsensus	Organisatorisk
	Oppgavedeling offentlig- privat -Undersøke effekten av ulike modeller i relasjon til for eksempel maktfordeling, ansvar, og myndighet	På dette området er det mange ulike synspunkter. Målsetningen med denne aktiviteten må være å speile vårt meningsmangfold og vår politiske virkelighet og vårt verdigrunnlag (den nordiske modellen)	Organisatorisk

3.7. Eksempelkonsepter med tilhørende MVP (for inspirasjon)

Vi ser at utfordringene er ganske like for hele offentlig sektor og ønsker derfor å skissere opp noen konkrete eksempler der en digital assistent vil kunne bidra til å løse utfordringene: *(Disse konseptene skal det jobbes videre med i sommer. Hvordan vi jobber videre med konseptene avklares etter sommerferien)*

Konseptnavn	Utvidet Konseptnavn	Mulig MVP
Omsorgspunktet	Omsorgstjenester Behovsprøvet	Tverrorganisatorisk Skjemarobot
ChatOps	Opprydding i Postkassekaoset	Sikker chat «Om eleven/mitt barn»
Individplan	Plan for helsebehandling for innbygger	App for deling av sensitive data
Altinn Persondata	Appstore for data det offentlige har om meg	Data MashUp
NorgeNora	Kommune Kari - for Norge	<i>Må beskrives sammen med KS</i>
Samfunnsrett	Mitt digitalombud / Min digitale advokat	Ny kommunikasjonskanal til JussBuss
Privatøkonomi	Min økonomi	App – «Helseindikator» på din skatt
Dynamisk Norge 2040	Disrupsjon av offentlig tjenesteyting	Prototype v/ UiO Fremtidslab
Historien av Tims Bestemor	Brukeropplevelsen i 2040 for en 80 årning	Film
Kontroll på mine data	Tverrorganisatorisk Innsynsløsning	<i>Må beskrives: StartOff/Mulighetsstudie</i>
Min Livshendelse	Navigasjonshjelperen	Jeg starter serveringssted

Aktuelle støtteordninger		Hjelpe virksomheter med å finne fram blant de mange offentlige støtteordningene
Mine skjemaplikter		Forbedring og automatisering av eksisterende søk i Oppgaveregisteret ved å koble til flere registre

3.7.1. Andre pågående eksterne tiltak og backlog som kan være relevante for en digital assistent

Under følger en liste over noen pågående eksterne tiltak som kan være relevante ifm. en digital assistent, med tanke på at en digital assistent kan skape merverdi for dem.

(Denne listen skal det jobbes videre med i sommer. Hvordan vi jobber videre med konseptene avklares etter sommerferien)

Eksempler på noen eksterne tiltak	Eier	Anbefalt handling/Mulig MVP
Min Side for Bank-ID	DSOP	Gir oversikt over hvem som har brukt BANK-ID din, når og i hvilke sammenhenger.
Konkursinfo	Brønnøysundregistrene	
Sykdom/uføre-opplysninger fra NAV til livselskaper	NAV / DSOP	Må utredes av DSOP
Antihvitvaskingsprosjektet	Finansdepartementet	
Signatur og prokura		
Vergemål	?	?
Fremtidens innkreving	SKD & BR – Livshendelse Starte og Drive	Koble til «Min Livshendelse»
Digital borger	Digitaliseringsdirektoratet	EID -lommebok en kanal for varsling sikker kanal for å motta og sende informasjon. Kan kobles til «Altinn Persondata» & «Kontroll på mine data».

3.8. Hvordan vi har strukturert resten av dokumentet

Når vi jobber med digitalisering av offentlige tjenester, skal vi sikre at de digitale tjenestene har god samhandlingsevne (interoperabilitet), både innen det juridiske, organisatoriske, semantiske og tekniske området på tvers av alle sektorer. Noen utfordringer avdekkes sent i prosessen og kan på den måten føre med seg større problemer for arbeidet enn de hadde gjort hvis de hadde blitt avdekket tidligere. Typisk blir det ofte et tidlig fokus på de tekniske løsningene, mens de juridiske utfordringene avdekkes for sent. Det vil ofte være de juridiske utfordringene som tar lengst tid å løse.

For å få belyst ulike aspekter ved en digital assistent, har vi derfor valgt å benytte oss av rammeverket for digital samhandling - European Interoperability Framework (EIF-modellen Figure 2), der vi først drøfter temaet og så ser på både muligheter og utfordringer, før vi kommer med forslag til tiltak rundt digital assistent - per lag i modellen.



Figure 2

4. Intro juridisk

“Det er liten vits å spørre om man er optimist eller pessimist når det gjelder teknologisk utvikling. Historien har vist at det er mye viktigere å være aktivist. Forstå teknologien – være med på å tilpasse den til våre reelle behov.”

Anders Ekeland, SSB

Utgangspunktet for den juridiske drøftingen er at en digital assistent kan være en type tjeneste som favner et bredt spekter av løsninger. Vår forståelse er likevel at en digital assistent ikke nødvendigvis er svaret eller det eneste svaret på de behovene som brukeren har. Dersom brukeren har behov for en mer sammenhengende offentlig sektor, vil kanskje det arbeidet som foregår i livshendelsene med sammenhengende tjenester løse behovet med andre typer tjenester. Hvis brukeren synes det er vanskelig å finne frem i jungelen av offentlige tjenester, vil kanskje et forbedret og sammenslått portal bestående av Altinn.no og norge.no kunne være en vei til målet. Likevel tror vi at digitale assistenter vil kunne forbedre det offentlige tjenestetilbud i årene som kommer. Det er et spennende område med en rekke muligheter til et forbedret tjenestetilbud. Det gir også en mulighet til å stoppe litt opp, se på digitaliseringen i et helhetsperspektiv, og trekke frem de problemstillinger som bruk av datadrevne teknologier og avanserte tjenester fører med seg, og vurdere disse opp mot rettssikkerhetsprinsippene og andre verdier som verdsettes av samfunnet.

En enkel digital assistent med bruk og tilgang til data som myndighetene allerede har tilgang til å hente inn og bruke i dag, vil i seg selv ikke reise de store prinsipielle problemstillingene. Det kan være at når det offentlige bruker denne tilnærmingen i større omfang, blir det nødvendig å se på hva det gjør med samfunnet totalt sett. Vi ser imidlertid at når den digitale assistenten blir avansert, sektorovergripende og personifisert, vil det definitivt reises en rekke problemstillinger som må adresseres.

I det følgende har vi tatt utgangspunkt i at en digital assistent er noe mer enn chatbots som kan svare på enkle spørsmål. Vi legger til grunn en intelligent løsning som kan gi persontilpasset veiledning, treffe beslutninger og

vedtak som angår enkeltindividet og med mulighet til å være et prediktivt system, dvs. kunne forutse hva som kan komme til å skje i framtiden.

Det er vanskelig å se for seg at en slik digital assistent ikke vil bruke noen form for kunstig intelligens som definert i den foreslåtte EU-reguleringen av kunstig intelligens⁴. Reguleringen inneholder en veldig vid definisjon av kunstig intelligens. Reguleringen vil derfor bli omtalt særskilt.

I Norge har prioritering og fokus på deling av data de siste årene ført til at lovgivning om datadeling ofte er det viktigste når man vurderer digitaliseringen av levering av offentlige tjenester, med liten oppmerksomhet om hvordan data faktisk brukes, utover spørsmål om personopplysninger. Den foreslåtte AI-reguleringen fra EU beveger oss raskt til en tilstand der vi må vurdere både deling og bruk på en helhetlig måte, noe som er velkomment.

Mange offentlige prosjekter begynner med å finne et brukerbehov og deretter identifisere hvilke data som trengs for å levere tjenesten. Regelverket blir deretter vurdert og hvordan den kan tolkes for å gjøre det lettere å få tilgang til dataene, og hvis ikke, ser man på hvordan regelverket skal endres for å bryte ned datasiloer. Regelverket rundt datadeling blir derfor ofte oppfattet som plagsomt og en hindring for fremgang og datadeling.⁵

Vi setter denne tilnærmingen på hodet og ser på hva som må vurderes fra et juridisk og samfunnsmessig perspektiv når vi bruker data og kunstig intelligens til å levere tjenester som en avansert digital assistent. Vi nærmer oss problemet fra perspektivet av hva som er riktig bruk av data og KI-teknologi, og følger dermed opp Nasjonal strategi for kunstig intelligens sin oppfordring om diskusjon om hva som er ansvarlig og ønsket utvikling, og hva som kan gjøres for å forhindre uønsket utvikling.⁶ Det er mange dokumenterte negative konsekvenser fra datadrevne offentlige tjenester.⁷ Det som er vanlig med de aller fleste av disse tilfellene, er at disse negative konsekvensene var utilsiktede og uforutsette.⁸ Norge må unngå dette. Den digitale assistenten er en perfekt casestudie der man kan kartlegge forskjellige potensielle scenarier, slik at mer informert beslutningstaking kan finne sted og bevisste valg tas.

Vi håper gjennom dette eksemplet at kompleksiteten vi står overfor i å realisere en datadrevet offentlig sektor, som er en forutsetning, kan bli forstått gjennom prioritering og investeringer, utover bare spørsmål rundt datadeling og å få data frigitt fra «gullgruvene». Vi håper også at ved å se på problemet fra dette perspektivet, vil det være større forståelse for at noen av de oppfattede hindringene i rettssystemet faktisk er der for å beskytte innbyggerne og samfunnet, og ofte er kontroller og balanser for å unngå potensielle negative konsekvenser av databruk. utfordringer og muligheter strekker seg langt utover bare å få tilgang til dataene for en bedre brukeropplevelse.

4.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter

Hvor ønsker vi at vi skal være

Et videre arbeid med digital assistent reiser en rekke prinsipielle spørsmål som må avklares. Dette er spørsmål som er av en slik art at de ikke vil bli avklart i denne rapporten, noe de heller ikke bør, da disse spørsmålene er av en slik karakter og viktighet for samfunnet at de bør løftes og behandles på riktig nivå. Dette for å sikre at rammene for

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt-23.-april-2021/historisk-eu-regulering-av-kunstig-intelligens-ai/>

⁵ Broomfield & Reutter (2021) Towards a Data-Driven Public Administration: An Empirical Analysis of Nascent Phase Implementation, *Scandinavian Journal of Public Administration* 25(2)

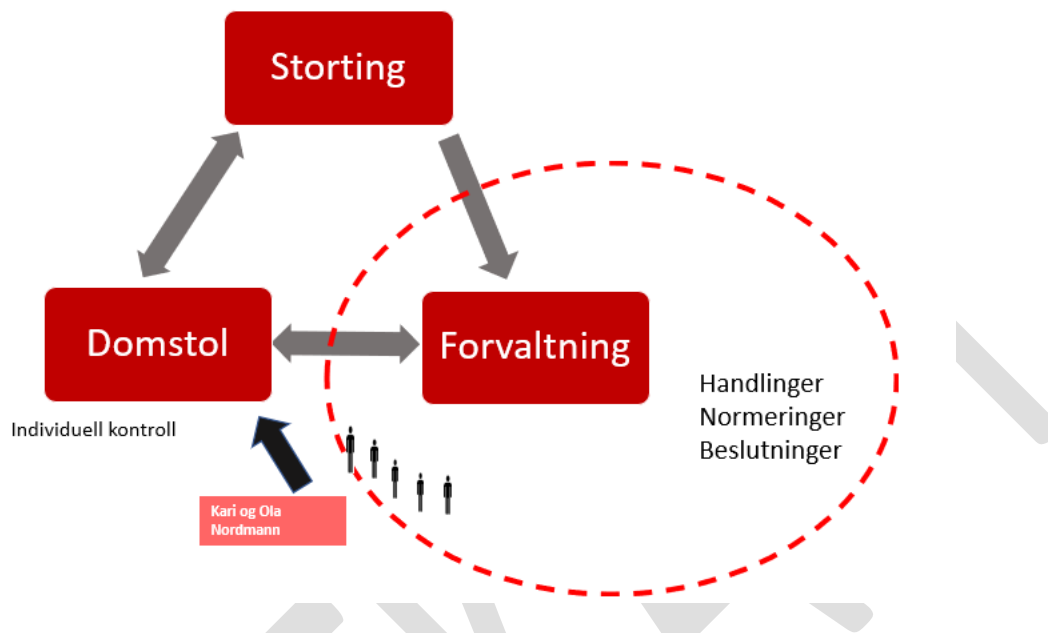
⁶ [Nasjonal strategi for kunstig intelligens, s. 8](#)

⁷ See Dencik, L., & Kaun, A. (2020). Datafication and the welfare state. *Global Perspectives*, 1(1). O'neil, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Crown.

⁸ Redden, J. (2018). Democratic governance in an age of datafication: Lessons from mapping government discourses and practices. *Big Data & Society*, 5(2)

forvaltningens samfunnsoppdrag er tilstrekkelig forankret hos lovgiver, og sikrer en demokratisk kontroll med forvaltningens rettsanvendelse/praksis.

Den norske rettstaten bygger bla. på maktfordelingsprinsippet som deler opp statens samlede makt i tre ulike sfærer: den lovgivende (Storting), den utøvende (Regjering, departement, direktorater osv) og den dømmende (domstoler). Dette prinsippet kommer til uttrykk i oppbyggingen av Grunnloven og dens ulike bestemmelser som omhandler de ulike statsmaktene. Denne tredelingen av maktspredningen anses i dag likevel ikke for å være tilstrekkelig for å oppnå en balanse. Makten må også kontrolleres, for at kompetansene ikke skal overskrides. Her har domstolene en viktig rolle⁹



Forvaltningens ulike samfunnsoppdrag er gitt i lov eller bevilgning fra Stortinget, og saksbehandlingen er lovregulert. Dette betyr at det ikke bare er statens direkte myndighetsutøvelse overfor innbygger som skal være bygget på rettsregler, men også den myndigheten som staten er bundet av selv. Dette legitimerer tilliten til den offentlige forvaltningen.

Mens Stortinget, som lovgivende myndighet, vedtar rettsregler er det forvaltningen som implementerer og følger dem opp. Domstolene kontrollerer at forvaltningens implementering og rettsanvendelse er i tråd med det regelverket Stortinget har vedtatt. Vi opplever at dagens regelverk i dag ikke i tilstrekkelig grad regulerer kriterier for digitalisering generelt og følgelig heller ikke for en digital assistent spesielt.

Dersom forvaltningen skal utvikle en digital assistent på bakgrunn av dagens regelverk er det derfor en risiko for at det under utviklingen må tas valg vedrørende rammer for assistenten som burde vært vedtatt av Stortinget. På denne måten risikerer vi at forvaltningen gjennom rettsanvendelsen (programmering av eller utvikling av algoritmer av/for en digital assistent) umerkelig gradvis griper inn i det som er lovgivers myndighet uten å ha blitt delegert denne kompetansen. Konsekvensen kan bli at vi får en utilsiktet maktforskyvning mellom forvaltning og lovgiver. Videre risikerer vi at de ulike forvaltningsorganene har ulik tilnærming til hvordan de ulike juridiske rammebetingelsene skal tolkes og ulike hensyn vektet. Resultatet av dette kan bli at innbyggeres og lovgivers tillit til forvaltningen svekkes.

⁹Bjarne Kvam: «Introduksjon til Rettsstaten» 2009 s. 7
16.06.21

Selv om det er et uttalt prinsipp at man skal starte sikkert, så går utviklingen i dag så raskt at dersom lovgiver ikke setter føringer tidnok vil utviklingen skje på de kriteriene og innenfor de rammene som forvaltningen selv har fastsatt.

Når rammene for utvikling av digital assistent i for stor grad er fastsatt av forvaltningen selv blir domstolskontroll av forvaltningens bruk av assistenten mer utfordrende. Også det faktum at anvendelsen av en digital assistent kan bli omfattende både med tanke på antall innbyggere som blir betjent av en slik assistent og antall rettsområder og sektorer den berører, gjør det særlig viktig med tydelige og riktige føringer fra lovgiver. Det vil ta tid fra den digitale assistenten blir tatt i bruk til første sak som gjelder forvaltningens anvendelse av denne kommer opp for domstolene. På denne tiden kan den digitale assistent ha foretatt for eksempel veiledning og/eller vedtaksforberedelse overfor et massivt antall enkeltindivider. Konsekvensene av uriktig rettsanvendelse kan således få større omfang enn tilsvarende feil i dagens mer manuelt baserte veiledning. Også dette medfører en risiko for at innbyggeres og samfunnets tillitt til forvaltninga svekkes.

Dette viser at digitaliseringen av forvaltningen er et område med en så stor iboende risiko at rettsreglene ikke for stor grad bør utformes gjennom hverken forvaltningspraksis eller rettspraksis.

Fart er ikke et substitutt for retning

En digital assistent er et mulighetsrom og en del av en større digitaliseringsstrategi forankret i Regjeringen. Som stortingsmeldingen gir uttrykk for: "Digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet."

Fra et juridisk ståsted vil et av de viktige spørsmålene være hvordan man sikrer en bærekraftig digitalisering i stort – og bærekraftig bruk av digitale assistenter mer konkret. Med bærekraftig mener vi at de juridiske rammene og de verdivalgene man tar står seg over tid og modnes i tråd med verdiutviklingen generelt. Disse verdiene vil til dels være sammenfallende med de som uttrykkes i FNs bærekraftsmål nr. 16

I denne sammenheng er vi imidlertid også opptatt av bærekraft i den forstand at reguleringen av området må skje på en slik måte at den står seg gjennom den stadig akselererende teknologiske utviklingen og skiftende trender i samfunnet. Det er viktig at det juridiske rammeverket for en så dypt- og vidtgående utvikling baseres på verdier som kan stå som en solid ramme som teknologien kan utvikles innenfor i årene som kommer, framfor at reguleringen baseres på tidens trender innenfor digitaliseringsarbeidet. Vi vil være der hvor de grunnleggende verdier og rettsprinsipper som rettsstaten og velferdsstaten bygger på blir ivaretatt. I digitalisering og utvikling av nye tjenester som digitale assistenter er ikke dette bare mulig, det er til og med rom for å forsterke de prinsipper som samfunnet bør bæres av og hindre eller luke ut retninger som svekker disse verdiene.

Uansett form på den digitale assistenten trenger vi en juridisk ramme, som ivaretar rettssikkerheten for borgerne, tillit til forvaltningen og demokratisk kontroll. Når man har satt en juridisk ramme og definerer prinsipper en skal styre etter, vil mulighetsrommet være tydeligere.

Hvorfor jussen må sette rammene

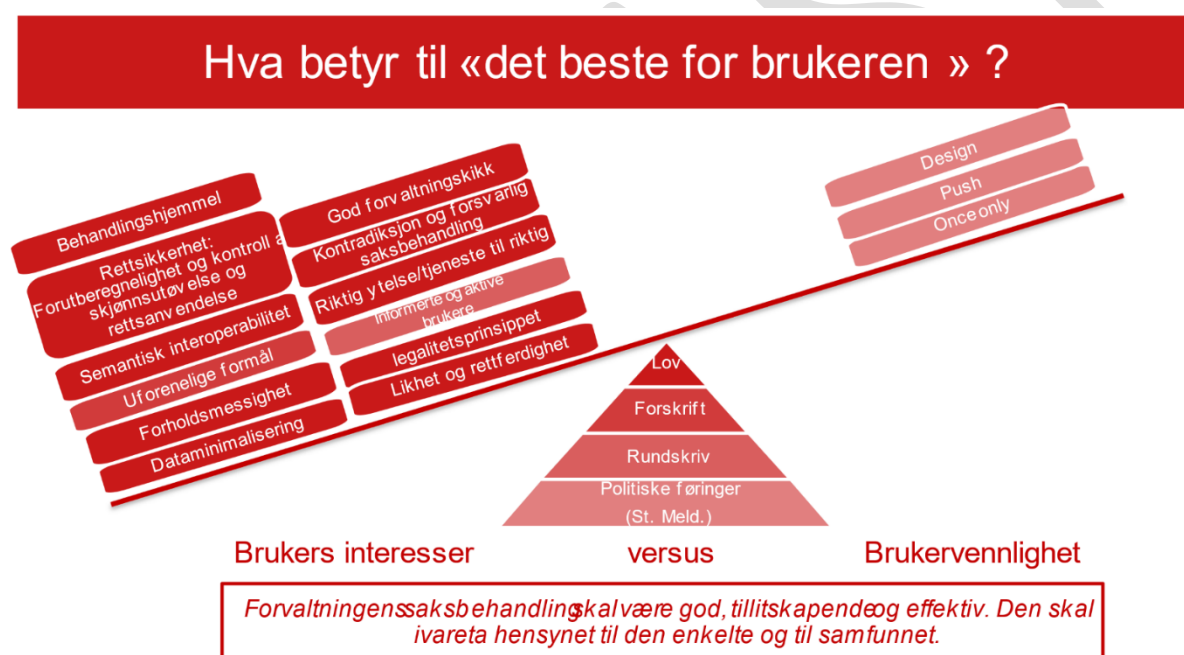
Det er et uttalt mål å sette brukerne i sentrum. For å oppnå dette snakkes det i mange sammenhenger for eksempel om at brukeropplevelsen skal være god, at vi må ha en hendelsesbasert arkitektur og data må innrapporteres én gang. Dette er krav som bør ivaretas, men for å virkelig sette brukers interesse i sentrum er det også andre

prinsipper og verdier som også må tas med i vurderingen, som skal sikre at brukerens rettssikkerhet og samfunnets verdier ivaretas.

Det er flere prinsipper enn de som nevnes her, og også flere hensyn som må tas. Hvordan disse prinsippene og hensyn skal veies opp mot strategier og politiske føringer, må diskuteres og utredes. Lovgivningen henger ikke nødvendigvis med på de strategier og føringer som vedtas, og det er ikke heller sikkert at den bør det uten en større diskusjon på hvilke prinsipper og verdier som er viktig å ivareta.

Tilliten til det offentlige er legitim. Det betyr samfunnsoppdraget er gitt i lov eller bevilgning fra Stortinget, og saksbehandlingen er lovregulert. Denne tilliten er viktig å ivareta fremover. Det er derfor viktig å ha sikre at de oppgavene som det offentlige gjør, og måten det gjøres på, har sin støtte i rettslige reguleringer. Dette innebærer at man i digitaliseringen må balansere rettslige reguleringer opp mot føringer som kommer for eksempel i Digitaliseringsstrategien, og sikre at det er samsvar. Det er en fare for at forvaltningen legger for mye vekt på overordnede strategier og politiske føringer, og ikke nok vekt på de rettslige prinsipper som er vedtatt i lov, eller at man i utarbeidelsen av strategier ubevisst fremmer momenter som «once only» og «hendelsesbasert arkitektur» som mål i seg selv, i stedet for middel for å oppnå de verdier som rettstaten og velferdssamfunnet bygger på.

Som Broomfield og Reutter har identifisert, så faller gjerne deterministiske synspunkter og «hypen» knyttet til data-drevet praksis sammen når den skal brukes på politiske, komplekse og utfordrende områder, som offentlig forvaltning.¹⁰



Illustrasjon fra NAV - illustrasjonen er ikke uttømmende, men er ment som en illustrasjon over rettsprinsipper som skal ivareta borgers interesser kontra føringer bør vektlegges.

Teknologien må understøtte våre verdier

Når en digital assistent kan innrettes på svært forskjellige måter og hjelpe eller bidra på veien til en løsning på en rekke områder bør det også være mulig å velge den måten og de områdene som er i tråd med våre verdier. Dette kan ses på som en utfordring, men vil også kunne bety en løsning som forsterker våre verdier.

¹⁰ Broomfield & Reutter (2021) Towards a Data-Driven Public Administration: An Empirical Analysis of Nascent Phase Implementation, Scandinavian Journal of Public Administration 25(2)

Vi må finne løsninger som forsterker rettsikkerhet samtidig som den ikke utfordrer personvern og demokratiske verdier. En digital assistent vil eksempelvis kunne være utrolig hjelpemiddel i brukers kontakt med det offentlige. Dersom den i tillegg ikke lagrer de data som brukeren samler eller viser dataene til andre parter vil også personvern være ivaretatt. Den kan til og med lages fullstendig på brukers premisser, slik at det kun er bruker som ser og har tilgang til data og forslag som assistenten kommer frem til.

Selv om bruker eier sine egne data, og har rett til å ta med seg data fra ulike private tjenestetilbydere, har det offentlige fortsatt et behov for å bruke og lagre data som ikke harmonerer med dette. En privat digital assistent kan komme i en "skvis" ved at den ikke kan love at data som benyttes kan slettes "overalt" der den er benyttet.

Skal assistenten være begrenset til en "god" eller "etisk" hjelper som eksempelvis bare rapporterer korrekte opplysninger, eller skal den også kunne gi tips som kan oppfattes som illojale? Skal den hjelpe deg å maksimere hva du kan få ut av velferdsstaten eller skal den gi deg «et minimum»? Hvem bestemmer hvilken informasjon som kan brukes? I hvor stor grad skal det offentlige ha tilgang til informasjon som oppstår ved at brukeren har tatt i bruk den digitale assistenten, og hvordan de eventuelt skal kunne bruke denne informasjonen? Dette er eksempler på spørsmål som må tas stilling til.

Hvis den skal være etisk må vi lovfeste et sett med etiske grunnprinsipper som digitale assistenter må følge. Her kan en se hen til de etiske prinsippene som løftes i Nasjonal strategi for kunstig intelligens¹¹, med henvisning til det arbeidet som har pågått i EU.

Rettslige reguleringer

Dagens juridiske rammer, som for eksempel personopplysningsloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven, arkivloven, sikkerhetsloven, etc. vil få anvendelse på utvikling og bruk av en digital assistent. Samlet sett gir imidlertid ikke dagens lovgivning en tilstrekkelig tydelig rettslig regulering av de kriteriene som må ligge til grunn for utvikling og bruk av en digital assistent.

For eksempel kan bruk av algoritmer utfordre forholdet mellom forskrift og enkeltvedtak. Videre vil forvaltningens bruk av algoritmer medføre at det blir fattet flere beslutninger av forvaltningen som kan ha eller har betydning for en innbyggers rettsstilling, uten at denne beslutningen etter forvaltningslovens regnes som et enkeltvedtak som innbygger har klagerett på. Et eksempel på dette kan være dersom en digital assistent skal gi bruker en konkret og personlig veiledning - dette vil sannsynligvis bygges slik at bruker blir plassert i en gruppe/segment som påvirker hvilken veiledning bruker får. Det går en grense for når slik veiledning vil ha direkte påvirkning på brukers rettigheter og plikter, og i forlengelse av dette vil det oppstå spørsmål om når en slik plassering av innbygger i en gruppe i praksis bør være et enkeltvedtak som følger forvaltningslovens bestemmelser inkludert bestemmelsene om klageadgang. Dagens rettsregler bygger i stor grad på at innbygger tar initiativ til saksbehandling gjennom typisk en søknad. En personlig digital assistent kan raskt komme til å snu på dette dersom den skal opptre proaktivt overfor bruker, uten at det er grunnlag i gjeldende forvaltningslov. Et annet eksempel er spørsmål om hvilke data som kan legges inn i en avansert algoritme, eller hvordan algoritmene skal vekte ulike hensyn osv.

Manglende regulering av de ovenfor nevnte eksemplene vil medføre at det i praksis er forvaltningen som tar beslutninger som tradisjonelt sett har blitt, og som kanskje fortsatt bør bli, tatt av lovgiver.

¹¹ Nasjonal strategi for kunstig intelligens, s. 8
16.06.21

Dette er generelle og prinsipielle spørsmål som vil gjelde for all digitalisering av myndighetsutøvelse, herunder også for digitale assistenter, og bør derfor adresseres av lovgiver før hvert forvaltningsorgan starter en regelverksanalyse hvor det identifiseres behov for regelverksendringer innenfor sitt forvaltningsområde.

På denne bakgrunnen samt tidsrammen av dette prosjektet har vi ikke ansett det som riktig at vi i denne rapporten gjør en analyse med tilhørende konkret anbefaling av til rettslig regulering av dette området. I det følgende har vi derfor valgt å fremheve noen prinsipper og kriterier som vi mener det er viktig at lovgiver vurderer i det videre arbeidet. Prinsippene og kriteriene er ikke ment å være uttømmende, men ment som en eksemplifisering og anbefaling for et startpunkt for de diskusjonene som det er viktig å ta.

Et viktig perspektiv man må ta med seg er at teknologi er ikke nasjonal, den er global. Det globale perspektivet og samhandling på tvers av landegrenser er særskilt viktig når vi snakker om digitalisering på områder som er berørt av ulike folkerettslige forpliktelser herunder særlig EU/EØS-rettslige forpliktelser. Det er følgelig nødvendig at rammer i form av lovregulering speiler dette, og det er naturlig at det er EU som er førende på regulering her.

EU-kommisjonen har nylig fremmet et forslag om regulering av bruk av KI-teknologi. Det er interessant å se dette forslaget opp mot pågående nasjonale norske lovgivningsprosesser. Et eksempel på dette er forvaltningslovutredningen hvor de ikke foreslo konkret regulering av bruk av KI-teknologi fordi det ble antatt at det var for tidlig å regulere denne teknologien¹². Vi finner det derfor naturlig å omtale EUs fremlagte forslag til regulering, samt ta utgangspunkt i de foreslåtte føringene i den videre juridiske vurderingen.

Kort om EUs forslag til regulering av kunstig intelligens

Selv om AI-reguleringen ennå bare er et forslag, setter den en modig standard og gir et veldig klart grunnlag å forstå hvor reguleringen går i dette området. Reguleringen vil gi mange konsekvenser for hvordan offentlig sektor kan bruke KI-teknologi. Selv før forordningen blir vedtatt og trer i kraft, setter den normer og standarder for hvordan stater vil implementere KI-teknologi. EU er klar over den delikate balansen som må oppnås hvis vi skal bygge og opprettholde tillit fra innbyggerne, bevare sosiale/samfunnsmessige verdier og realisere teknologiske muligheter samtidig som vi blir datadrevet (Europakommisjonen 2020.). Visepresident Margrethe Vestager uttaler i Kommisjonens pressemelding¹³ at: «Med disse skelsættende regler går EU i spidsen for utviklingen af nye globale normer for at sikre, at alle kan have tillid til kunstig intelligens. Ved at fastsætte standarder kan vi bane vejen for etisk teknologi på verdensplan og samtidig sikre, at EU forbliver konkurrencedygtig. Vores regler skal være fremtidssikrede og innovationsvenlige, og de skal kun gribe ind, hvor det er strengt nødvendigt: Dvs. når der er tale om EU-borgernes sikkerhed og grundlæggende rettigheder»

Forslaget har en svært vid definisjon av kunstig intelligenssystem eller AI-system, som rommer blant annet maskinlæring, logikk og kunnskapsbaserte tilnærminger og statistiske tilnærminger.

Det foreslåtte regelverket innebærer en risikobasert tilnærming med fire risikonivåer²:

Uakseptabel risiko. Kommisjonen vil forby AI-systemer som utgjør en klar trussel mot menneskers sikkerhet, eksistensgrunnlag og rettigheter. Dette omfatter systemer som manipulerer menneskers atferd for å omgå

¹² https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2019-5/KAPITTEL_20-3-3-9

¹³ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt-23.-april-2021/historisk-eu-regulering-av-kunstig-intelligens-ai/>

brukernes frie vilje. Som eksempel nevnes systemer som gjør det mulig for myndigheter å innføre sosiale poengsystemer (social scoring).

Høy risiko. Tilskrives AI-systemer som opererer innenfor kritisk infrastruktur (for eksempel transport), utdanning, produksikkerhetskomponenter, kredittvurderinger og ansettelsesprosesser. Viktige private og offentlige tjenester, rettshåndhevelse, migrasjon, asyl og grensekontroll, samt rettspleie og demokratiske prosesser, faller også inn under denne kategorien.

Begrenset risiko. Dette er AI-systemer med spesielle åpenhetskrav. Ved bruk av for eksempel «chatbots», skal brukere bli gjort oppmerksomme på at de interagerer med en maskin, så de kan treffe en informert beslutning om de skal fortsette eller avslutte.

Minimal risiko. De aller fleste AI-systemer som brukes i EU hører under denne kategorien, for eksempel AI-støttede videospill og spamfiltre, og disse omfattes ikke av det nye regelverket. Tilbydere av slike AI-systemer kan frivillig velge å benytte kravene til pålitelig kunstig intelligens og tilslutte seg frivillige adferdskodekser.

Mulige kriterier for om et område egner seg for digital assistent - risikobasert tilnærming

Når offentlige aktører skal ta i bruk mer personlige digitale assistenter mener vi at det er riktig å ha en risikobasert tilnærming og starte stegvis på de minst risikable områdene. Vi mener at prinsippet om en risikobasert tilnærming bør vurderes lovfestet. Etter hvert som teknologien muliggjør at en slik assistent kan tas i bruk på en slik måte at verdiene og prinsippene som er beskrevet over blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, kan man så utvide anvendelsesområdet.

Vi ser at det er to ulike perspektiver som må vurderes når en skal se på om et område egner seg til å ta i bruk en digital assistent på. Det ene går på den informasjonen som den digitale assistenten skal bruke. Den andre er kriterier for vurderingen om området som sådan man ønsker å benytte en digital assistent på egner seg.

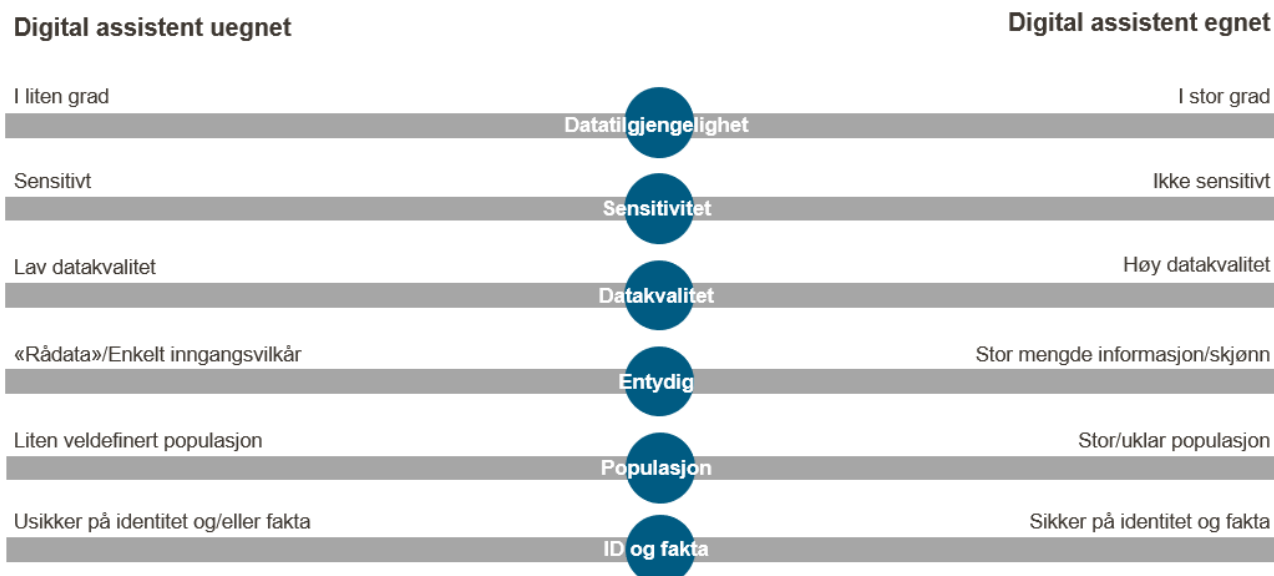
Under hvert av disse perspektivene har vi løftet en rekke kriterier som kan være et mulig utgangspunkt for en slik vurdering. Disse er verken uttømmende eller ment å uttrykke en prioritert rekkefølge.

Kriterier – informasjonsperspektivet

Kriteriene under dette perspektivet er generelle, uavhengig av hvilket område en vurderer å ta i bruk en digital assistent på. Vi ser at det er nødvendig å vurdere disse for å sikre at datakvaliteten er god nok til at en kan bruke de i vurderinger, sikre dataflyten og at dataene er ferdig tolket av kilden.

Det er ønskelig at lovgiver vurderer om slike vurderingskriterier kan lovfestes slik at de forankres på riktig nivå, og forutberegnelighet for forvaltningen og innbygger sikres.

Mulige kriterier for vurdering av om et område egner seg for digital assistent – informasjonsperspektivet (borger)



Illustrasjon fra NAV - illustrasjonen er ikke uttømmende men er ment som illustrasjon på mulige kriterer og vekting

Datatilgjengelighet (i liten grad kontra i stor grad) og datakvalitet

Det vil være mindre betenkelig å benytte en digital assistent på områder hvor behovet for data er begrenset i omfang, hvor tilgangen til nødvendige data er tilstede i dag eller anses uproblematisk å få tilgang til gjennom for eksempel lovendring, og hvor vi er trygge på at kvaliteten på dataene er god.

Sensitivitet (sensitivt kontra ikke sensitivt)

Hvorvidt den personlige digitale assistenten er avhengig av å behandle sensitive opplysninger er et relevant element når en vurderer hvorvidt et område egner seg for en slik teknologi. Svaret trenger ikke være enten – eller, det vil være tilfelle hvor en personlig digital assistent kunne brukt sensitive data for å gi fullstendig personlig tilpasset veiledning, mens den kan gi tilstrekkelig personlig veiledning uten bruk av sensitive data. For eksempel så kan man i livshendelsen “starte bedrift” brukt innbyggers helseopplysninger for å rådgi om innbyggers valgte næringsområde er anbefalt, men assistenten kan også begrenses til å kun bruke opplysninger om innbyggers økonomiske situasjon for veiledningen.

Avhengig av tredjepart sine personopplysninger

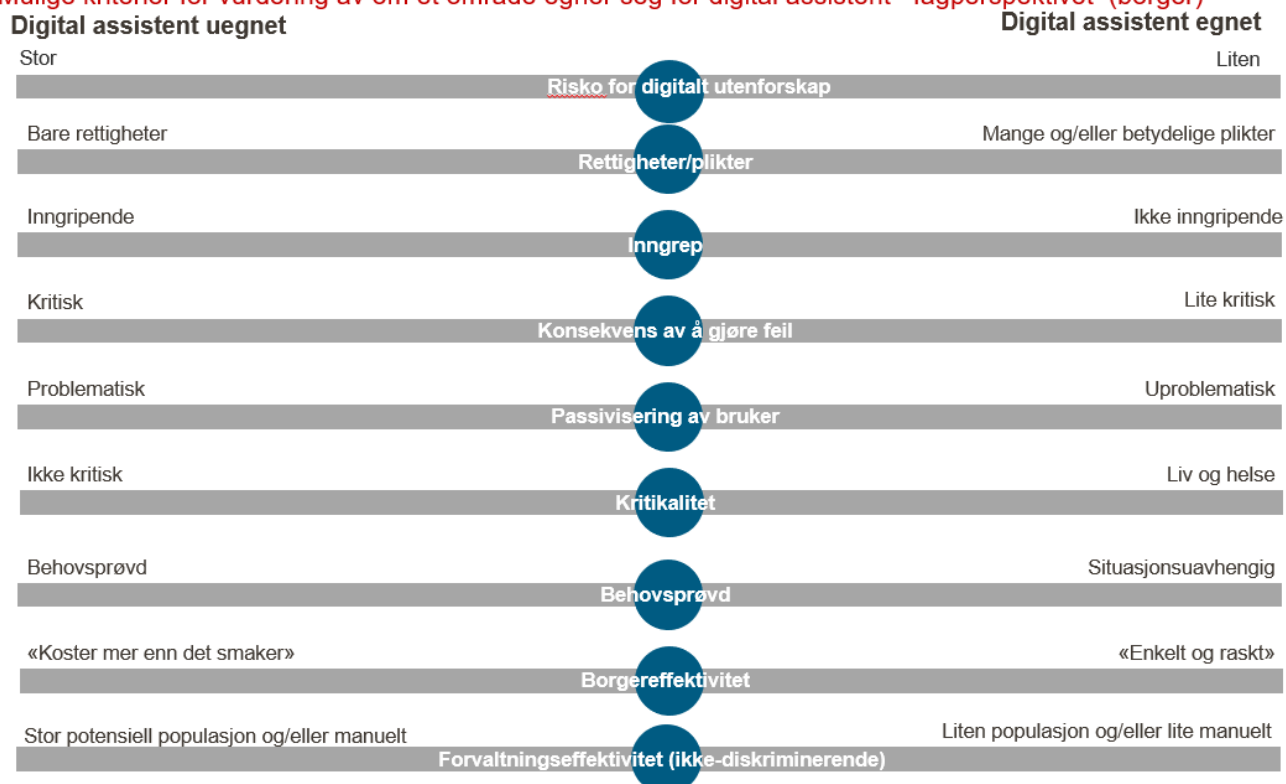
En personlig digital assistent bør antakelig avgrenses mot å bruke en tredjeparts personlige opplysninger. Eksempelvis bør en personlig digital assistent i livshendelsen Starte bedrift kun gi veiledning bygget på brukerens egne data, og ikke på eventuell forretningspartners data. Det er lett å tenke at forretningspartnere kunne samtykket til at den andre partnerens digitale assistent kunne få bruke ens data i veiledningsformål. Bruk av samtykke fra den aktuelle forretningspartneren til et slikt bruk i en assistent tilbudt av offentlig forvaltning vil imidlertid reise en rekke vanskeligheter og uklarheter, som først bør vurderes når en førsteversjon av assistenten kun basert på brukerens egne data er utprøvd.

Kriterier – fagperspektivet

Disse vurderingskriteriene går på bruk av en digital assistent egner seg på et gitt forvaltningsområde. Enkelte områder oppleves som mer «personlige» enn andre, og hvor brukeren vil ha en større forventning og et større behov for å treffe «de varme hendene», mens andre områder oppleves som uproblematisk å møte det offentlige gjennom en digital assistent.

I denne vurderingen må det ikke bare tas hensyn til hvordan brukeren oppfatter møtet med det offentlige, men også hvordan området som sådan er – er det stort sett rettigheter brukeren har eller er det også en stor mengde plikter på dette området? Er dette et område hvor konsekvensen av å gjøre feil kan være kritisk?

Mulige kriterier for vurdering av om et område egner seg for digital assistent– fagperspektivet (borger)



Illustrasjon fra NAV - illustrasjonen er ikke uttømmende men er ment som illustrasjon på mulige kriterer og vekting

Konsekvens av å gjøre feil (kritisk kontra lite kritisk)

Anvendelse av en personlig digital assistent vil forutsette at det på forhånd blir gjennomført en konsekvensvurdering. Dersom konsekvensene av feil vurderes til å være store på et område, er dette et argument mot å bruke en personlig digital assistent på området. I det minste bør bruk på risikable områder vente til teknologien først har vært utprøvd på mindre risikable felt, slik at man med større sikkerhet kan være trygg på at det er mulig å ta forholdsregler som minimerer risikoen til et akseptabelt nivå.

Passivisering av bruker (problematisk kontra uproblematisk)

Det bør vurderes om dette er et område hvor innbyggerne selv ønsker- og bør/skal ha kontrollen over egen situasjon. Svaret på dette vil sannsynligvis være ulikt alt etter om man for eksempel snakker om sosialstønad, kontra barnetrygd. Det bør altså vurderes om bruk av en personlig digital assistent på et område vil medføre en uheldig

passivisering av brukeren. Hva som skal anses som “uheldig passivisering” er noe som bør være gjenstand for en bred offentlig debatt - også på politisk nivå. Det er en uttrykt politisk målsetning fra dagens regjering gjennom Digital agenda at brukerne skal få rettigheter de har krav på uten å måtte søke om det¹⁴. Det er i utgangspunktet et aktverdig mål, og hensikten er å forenkle innbyggernes liv samtidig som deres rettigheter og plikter ivaretas. Det bør likevel drøftes hvor stor grad offentlig forvaltning bør tilrettelegge, går det en grense hvor det blir tilrettelagt i så stor grad innbygger mister oversikt over-, ansvar for- og kontroll over eget liv?

Plikt vs rettighet

Særlig på områder hvor bruker må utføre plikter er det viktig å sikre at bruker ikke blir passivisert jf. avsnittet over. Dette kan gjelde områder som er mer å anse som “rene” pliktområder - for eksempel når man skal betale restskatt, eller kombinasjoner – for eksempel dersom man har plikt til å gi opplysninger eller utføre handlinger for å få en rettighet.

Det er altså viktig at en personlig digital assistent kan bygges på en slik måte at bruker reelt sett må sette seg inn i sine plikter, før den tas i bruk på slike områder.

Risiko ved digitalt utenforskap (liten – stor)

Selv om en personlig digital assistent må oppfylle krav om universell utforming, vil det uansett alltid være noen grupper som av ulike årsaker faller utenfor og ikke klarer å forholde seg til en slik teknologi. Dersom offentlig forvaltning tar i bruk personlig digital assistent på et område, må det sikres at også disse brukere blir ivaretatt.

Paradoksalt nok vil vi det bli slik at dess bedre, mer personlig og sikrere de digitale assistentene blir, dess større blir gapet mellom de som klarer å nyttiggjøre seg en slik tjeneste og de som ikke klarer det

Virksomhetens mulighet til å ivareta også denne gruppen bør vurderes, herunder om det blir en uakseptabel ulikhet i tjenesten som blir tilbudt henholdsvis de som kan- og de som ikke kan forholde seg til en digital assistent. Hvor stor grad av ulikhet i tjenesten til de som kan forholde seg til ny teknologi og til de som ikke klarer det, kan vi akseptere som samfunn?

Oppsummering juridisk:

Sikker, god og gjennomtenkt bruk av digitale assistenter kan være et viktig bidrag til å opprettholde og bygge videre på den høye tilliten mellom borger og forvaltningen.

For å oppnå dette på en god måte er vår anbefaling at man starter med å ta opp de store tverrgående og prinsipielle spørsmålene som er løftet i dette kapittelet, slik at lovgiver først får anledning til å ta stilling til om dette er forhold som bør lovreguleres i felles regelverk.

Ved å starte med dette kan vi unngå at ulike forvaltningsorganer hver for seg må sette egne kriterier for hvordan de skal ta stilling til disse spørsmålene. Vi har tro på at denne tilnærmingen i best grad vil kunne bidra til at flest mulig forhold blir sett og vurdert slik at vi kan unngå utilsiktede uønskede konsekvenser, og at eventuelle ulikheter i

¹⁴ Stortingsmelding nr. 27 (2015-2016) pkt. 6.2.
16.06.21

digitale tilbud – eksempelvis hvor proaktiv tjenester skal være – er gjennomtenkte og beviste, framfor at de er mer tilfeldige utslag av ulik vektlegging av ulike hensyn.

Samtidig vil denne tilnærmingen kunne bidra til å hindre at det i mangel av felles regulering, blir fremmet tilsynelatende gode forslag til regelverksendring i særlovgivningen for å muliggjøre ulike utviklingsprosjekter, uten at det blir en naturlig anledning for lovgiver å kunne se- og vurdere hvordan de ulike løsningene i sum vil påvirke borgerne og samfunnet.

Videre er det viktig å starte med de områdene som etter en tidlig evaluering framstår som minst risikable. Da er det viktig å ha med at erfaringer fra annet digitaliseringsarbeid har vist at selv antatt enkle tiltak har vært utfordrende å utvikle i tråd med gjeldende regelverk.

Vi ser for oss at det foreslåtte tiltaket Nasjonal styring og kontroll for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor kan brukes både i en slik tidlig fase, men også i senere faser når større eller mindre digitale assistenter (eller andre former for digitaliseringsprosjekter) konkret skal utredes og/eller iverksettes.

4.2. Juridiske tiltak

Tiltak 1:	
Beskrivelse	Nasjonal styring og kontroll
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	<p>Når vi ønsker å ta i bruk ny teknologi, nye data eller ny bruk og sammenstilling av data, vil en mulighet til å utforske løsningene i et begrenset omfang øke kunnskap og redusere risiko uten å gå på uforholdsmessig bekostning av innovasjon</p> <p>Det er en rekke internasjonale eksempler på at KI er tatt i bruk i offentlig sektor med uforutsette negative konsekvenser for samfunnet.</p> <p>Dette tiltaket vil bidra til å unngå slike negative konsekvenser for digitale assistenter i Norge ved å vurdere relevante aspekter før løsningen settes i drift. Et slikt tiltak er også i tråd med Regjeringens mål og foreslåtte virkemidler for å oppnå innovasjon i det offentlige for å sikre vellykkede og varige løsninger.¹⁵</p> <p>Tverrfaglig og tverretattlig SVAT-gruppe Det er behov for en tverrfaglig SVAT-gruppe (Samfunn, Verdier, Anbefalinger, Tiltak) for å se på high-risk/avansert digitalisering/KI i et bredere perspektiv, utover, men inkludert GDPR, som tar inn i seg både teknisk, juridiske, samfunnsmessige og potensielle implikasjoner for offentlig forvaltning med denne reformen. I en slik gruppe bør andre</p>

¹⁵ Stortingsmelding om innovativ offentlig sektor - Meld. St. 30 (2019–2020) punkt. 2.2.2.

	<p>fagområder enn de eksplisitt nevnte fagområdene bør også andre fagområder inviteres inn feks filosofi, statsvitenskap m.m. Digital assistent (enten samlet eller sektorvis) kan være en god case for et slik gruppe. Svarer på den bekymringen som mange har om at digitaliseringen har blitt et mål i seg selv/går for fort, og skaper nok tid til å løfte de viktige overordnede diskusjonene.</p> <p>Regulatorisk sandkasse En egen sandkasse knyttet til kunstig intelligens</p> <p>Nasjonal lovregulering Egen rammelovgivning som gir føringer for forvaltning og private</p> <p>Utvidelse av nasjonalt kompetansesenter for datadeling Inkludere kunstig intelligens</p>
Hvor komplekst er det å gjennomføre	
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	<p>Hvem skal ha ansvaret for den? Forankring? Hva betyr en anbefaling fra gruppen? Hvilken kompetanse skal inngå i denne, og hvor omfattende skal den kompetansen være. I hvor stor grad kan/må private aktører bruke sandkassen?</p>
Positive virkninger/Fordeler/gevinst er	<p>Bred utredning som kan gi grunnlag for bedre høringsrunder, bedre politiske debatter, kan øke forståelsen og tillit til forvaltningen i befolkningen, kan identifisere hvilke ulemper/negative konsekvenser et slikt tiltak kan ha (utover bare personvern) og unngå de, basert på dette skape offentlig debatt og identifisere prinsipielle spørsmål som krever videre utredning, skape engasjement. I et større perspektiv vil det kunne være samfunnsøkonomisk besparende, ved at man er føre var og at man kan styre utviklingen i en bærekraftig retning. Raskere avklaringer på hva som er egnet til en digital assistent. Dersom en slik tverrfaglig sandkasse etableres, vil det være unikt i den internasjonale debatten rundt digitalisering</p>
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	<p>Tidkrevende å få på plass, på kort sikt vil det kanskje senke farten på digitaliseringen. Forståelse for at dette er nødvendig. Tilgang riktig kompetanse både tilgjengelig i sandkassen, men også for å bruke sandkassen. Kan være utfordrende å få forankret.</p>
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	<p>Langvarig – med digital assistent som test case</p>
Hvem blir berørt?	<p>Hele samfunnet - innbygger, forvaltning og lovgivende myndighet. Særlig vil den som får ansvaret for å opprette en slik tverrfaglig sandkasse bli berørt, samt offentlige etater</p>

	(og kanskje private) som vil utvikle digitale assistenter (og digitale løsninger generelt)

5. Intro Semantisk

Digital assistent hjelper brukeren med tilgang til data, tjenester og informasjon på tvers av alle sektorer. Velfungerende brukerreiser og livshendelser fordrer at brukerens data følger brukernes steg mellom de ulike tjenestene som aktørene i offentlig og privat sektor tilbyr/forvalter. Forståelsen av hva disse dataene betyr og hvordan de er definert ligger til den semantiske utfordringen. I offentlig sektor er dette ofte regulert direkte gjennom lovtekst. Skal data kunne flyte maskinelt og i størst mulig grad automatisert vil det stille krav til løsninger for å kunne gjøre denne type semantiske avklaringer mellom tjenesteeierne som skal samspille opp mot brukerreiser og funksjonene en DA skal ha. Vi må kunne avklare om “samboer” i NAV sine tjenester opp mot en brukerreise er det samme som SKD sin “samboer” i samme brukerreise.

Offentlig sektor har etablert en Felles datakatalog (data.norge.no) som legger til rette for at hver enkelt virksomhet kan dokumentere hvilke data de forvalter og hvordan disse inngår i virksomhetens tjenester. Det vi ønsker å oppnå er å skaffe oversikt over den informasjon som virksomhetene forvalter = beskrive denne på en enhetlig måte gjennom begrepsarbeid og gode definisjoner, samt vise sammenhenger gjennom informasjonsmodeller. Synliggjøre beskrivelsene for andre i form av datasett som blir publisert i en felles datakatalog. Herunder beskrivelser av kvalitet, opprinnelse/kontekst, lovgrunnlag, behandlinger og vedtak.

5.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter

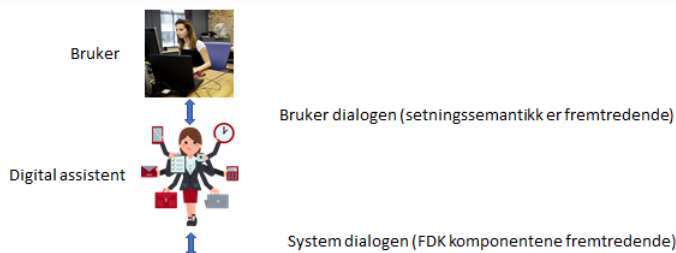
Muntlig dialog og semantikkutfordring

Semantikk er en viktig del av eksisterende språkteknologiske løsninger for eksempel ved maskinoversettelser mellom språk og målformer, samtaleroboter (chatbots), talegjenkjenning og talesyntese (kunstig tale). I forbindelse med kunstig intelligens blir det også brukt for å kalkulere sannsynligheter (for eksempel for at brukeren søker ett uttrykk heller enn et annet), for å tolke ytringer osv. Slike bruksområder vil også være relevante for den Digitale Assistenten.

Skriftlig dialog, strukturerte data

Den Digitale Assistenten vil inngå i og bruke et felles økosystem for samhandling og dermed også ha den samme tilnærmingen til semantikken som økosystemet selv. Med en tilleggsdimensjon som går på semantikken i brukerdialogen.

Navn	Økosystem for nasjonal samhandling
Forretningsidé	Legge til rette for <ul style="list-style-type: none"> - at innbyggere og virksomheter skal kunne gjøre sine plikter og nytte sine rettigheter på en sikker og etterrettelig måte - ett godt borgerliv, ett bærekraftig næringsliv og en effektiv offentlig forvaltning
Eiere og tilbydere	Offentlige forvaltning og private systemleverandører
Brukere	Innbyggere og virksomheter



Sikkerhetslaget	Altinn Autorisasjon og samtykke, ID-porten, Maskinporten
Applikasjonslaget	Andre DA, Offentlige fellesløsninger, sektorløsninger, – fagsystem næringslivet
Semantikklaget	FDK; Begreper, Datasett, Datamodeller, Data tilganger (APIer)
Datalaget	Registre, Datasjører, Databaser, Datafiler, Data og hendelsesstrømmer, IoT

I brukerdialogen er kunnskapen om brukeren – brukerprofilen – og emnet – fagområdet - en tilleggsdimensjon ift. den semantiske forståelsen av brukerens behov. På området – brukerprofil - kan dialogen understøttes av samspillet med en Personlig Assistent (PA). På området – emne - kan dialogen i en viss grad ha hjelp av begrepskatalogen. Men det er ikke til å underslå at fagfeltet er noe upløyd mark sett fra det offentlige tilnærming til semantikk i et digitaliseringsperspektiv. Her vil vi kunne ha stor nytte av et samspill med næringsaktører på fagområdet som Klarspråk-miljøet, Språkrådet, Nasjonalbiblioteket, og Arkivverket.

I systemdialogen derimot er behovene og utfordringene til en Digital assistent stort sett de samme som for tradisjonelle applikasjoner. Vi har lang erfaring med bruk av data fra eksterne kilder. I tillegg har vi etablert Felles Data Katalog (FDK), som har gitt en mer strukturert tilnærming til fagområdet – tilrettelegging for deling av data.

Med utgangspunkt i at digital assistent også engasjerer nye utviklings- og forvaltnings grupper, gjentas kjernen fra argumentasjon for hvordan utfordringene med deling og tilgjengeliggjøring av data kan og bør løses. Denne argumentasjonen og problemvinklingen er også akseptert og anerkjent i offentlig sektor da FDK fikk første prioritet av Skate blant andre viktige nasjonale fellesløsninger.

Semantikk er nøkkelen/forutsetningen for at en digital assistent skal kunne koble data om kontekst, med det relevante regelverket som regulerer den aktuelle konteksten. Å jobbe systematisk med tydeliggjøring og koordinering av begrepene slik de er brukt i data, vil være viktig for effektiv informasjonsutveksling. Men for å kunne støtte automatisering av rettsregler, er det behov for tilsvarende bevissthet og innsats rundt begrepene som brukes i lovverket.

5.2. Semantiske tiltak

De semantiske forutsetningene i digital assistent sin systemdialog er i stor grad identiske med systemdialogen til økosystemets andre applikasjoner og tiltakene er derfor i stor grad de samme.

Derimot er det i brukerdialogen nye semantiske forutsetninger som tilsvarende med chatbotter, personlige assistenter m.m, hvor begrepskatalogen og «klarspråk» kan bli sentrale. For at en digital assistent skal kunne tilby god, helhetlig og kvalitetssikret brukerdialog i klarspråk i forbindelse med en hendelse, må denne informasjonen allerede være redaksjonelt bearbeidet og tilgjengelig, slik det for eksempel finnes på nettsidene «Starte og drive bedrift» i Altinn.

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er at vi får en oppslutning og ett felles eierskap til behovet for å dokumentere hvilke data og tjenester den enkelte data- og tjeneste-eier forvalter. Og hvordan dette legger til rette for orden i eget hus og deling av data og tjenester.

Beskrivelse av tiltak i prioritert rekkefølge:

Tiltak 1:	
Beskrivelse	Populere Begrepskatalogen, forankre og dele felles begreper i forvaltningen
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	En "rik" digital assistent avhenger av orden i eget hus og vilje til å dele data for å kunne fungere godt.
Hvor komplekst er det å gjennomføre	Arbeidskrevende mer enn komplekst
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Hvordan løse informasjonsforvaltningen i samhandlingen med private aktører
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Felles begrepsforståelse. Spesielt viktig i brukerdialogen
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	Ressurskrevende for virksomhetene
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	«I all tid»
Hvem blir berørt ?	«Alle»
Tiltak 2:	
Beskrivelse	Etablere en Hendelses og Tjenestekatalog
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	Vesentlig for å kunne koble sammen ulike tjenester i en brukeropplevelse
Hvor komplekst er det å gjennomføre	Finansieres gjennom medfinansieringsordningen(?) (pr 14.6.21 søknaden jobbes med)
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Hvordan løse informasjonsforvaltningen i samhandlingen med private aktører
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Tjenestene (DAene) kan forstås, deles og settes i sammenheng med livshendelser og andre typer hendelse
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	Ressurskrevende for virksomhetene,
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Når den er etablert, er den kommet for å bli
Hvem blir berørt ?	«Alle»; for å populere katalogene vil det måtte tas i bruk av aktørene som bidrar til innholdet «Digital Assistent». For at

	brukerdialogen og ny systemdialog skal bli støttet semantisk.
Tiltak 3:	
Beskrivelse	Sette krav til tjeneste- og dataeiere om å dokumentere data og tjenester.
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	Vesentlig for at ulike tjenester og datakilder skal kunne samhandle god
Hvor kompleks er det å gjennomføre	Komplekst
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Hvordan løse informasjonsforvaltningen i samhandlingen med private aktører
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Positive effekter er «orden i eget hus» og forberedelse for fremtidig deling av data og tjenester
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	Utfordringen er at det kan være ressurskrevende. Det er også for mange virksomheter en kulturell endring i hvordan man dokumenterer og publiserer egne tjenester og data. Sektorene må i større grad forholde seg til nasjonale retningslinjer og standarder.
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Bør bli naturlig for alle
Hvem blir berørt ?	«Alle»; Det må pekes på ansvar for ny systemdialog og brukerdialogen. Trolig med utvidelse av «Orden i eget hus»

Data og tjenester er to sider av samme sak. (Dess mer bruk av AI jo mer vanskelig å skille. Derfor må det offentlige ha like stort fokus på data som tjenester.

6. Intro teknisk

Teknisk samhandling sikrer at ulike systemer kan «snakke sammen». Dette krever teknisk standardisering, og tradisjonelt dekker området forhold knyttet til applikasjon, data, teknologi og sikkerhet. Teknologi kan imidlertid ha to ulike roller, en der den opprettholder og digitaliserer eksisterende prosesser og en der den er en disruptjonskraft som kan endre både forretningsmodeller, samhandling, prosesser og brukeropplevelsen.

Begrepet disruptjon ble definert første gang i 1997 av Professor Clayton M. Christensen i boken «The Innovators Dilemma», hvor han etablerte to kategorier av nye teknologier;

1. Opprettholde (sustain)
2. Forstyrre (disrupt)

Opprettholdende teknologi handler om forbedringer gjennom teknologi, mens forstyrrende teknologier handler om nye teknologier som kan bidra til å drastisk endre eller ødelegge etablerte strukturer og dermed også forretningsmodeller.

For å sette brukeren i sentrum av en fragmentert offentlig forvaltning, er det nødvendig å utforske hvilke muligheter ny teknologi gir for å ikke bare opprettholde og forbedre dagens systemer, men faktisk endre måte innbyggerne samhandler med offentlig sektor. I tillegg skiller ikke teknologien på om brukeren er en innbygger, pårørende, næringsdrivende eller ansatt – mellom offentlig og privat sektor – mellom norske og utenlandske tjenester. Det teknologiske mulighetsrommet er dermed tilnærmet grenseløst, og det er derfor nødvendig med reguleringer som styrer bruken av teknologi. Det bør imidlertid ikke være skranker innenfor teknologi som setter grensene for den digitale assistenten, men føringer og reguleringer som jus, etikk, tillit og samfunnsoppdrag.

6.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter

For å kunne realisere en digital assistent må man trolig benytte teknologien både for å sikre samhandling på tvers og som en «disruptiv» kraft for å endre dagens verdikjeder. Innovasjon kan defineres som kreativ destruksjon, og mer brukerorientering sammen med ny teknologi vil trolig medføre at man må lage nye prosesser der brukerens behov vinner over forvaltningens ønsker. Allerede i 2016 ble det slått fast at dette er en villet politikk gjennom Digital agenda for Norge¹⁶:

«Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i IKT-politikken. Dette innebærer at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet ved digitalisering av offentlig sektor. Med brukeren menes innbyggere, ansatte, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor. Offentlige tjenester skal fremstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Sektorene må derfor samarbeide om å lage helhetlige brukerrettede løsninger der enkelttjenester settes sammen i tjenestekjeder tilpasset brukernes behov og livssituasjoner.»

I tillegg til at brukeren skal settes i sentrum er det en klar forventning om at offentlige virksomheter som samarbeid om å lage tjenestekjeder som er best mulig for brukeren. Dette kan bety at flere virksomheter går fra å være tjenestetilbydere til å bli en dataleverandør der en annen etat er ansvarlig for den nye tjenesten. En slik endring vil ikke alltid være uproblematisk, verken med tanke på eksisterende tjenester eller ansvarsforhold knyttet til den nye tjenesten. Hvordan håndterer man avvik der noen av dataene i tjenesten er feil? Kan bruker melde dette til tjenesteeier, eller er det brukeren som må finne «riktig» virksomhet og kanskje melde inn endringer/feil i ett helt annet grensesnitt? Når man skal forenkle for brukeren er det viktig at dette også innbefatter denne delen av de nye tjenestene, slik at man sikrer en god, sammenhengende brukeropplevelse også ved avvik.

For å lykkes med tverrgående tjenestekjeder er teknisk samhandling en forutsetning, og det er allerede iverksatt mange tiltak som underbygger dette. Eksempler er arbeidet med informasjonsforvaltning, felles økosystem og de syv livshendelsene¹⁷.

Eksisterende samfunnsutvikling legger dermed godt til rette for at man kan ta i bruk en digital assistent «på toppen» av det arbeidet som allerede gjøres. Ett viktig spørsmål blir da hvordan en digital assistent kan gi

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/?ch=1>

¹⁷ <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/sammenhengende-tjenester-med-brukeren-i-sentrum/1255>

merverdi for brukeren, og om den digitale assistenten kan utfordre dagens løsninger gjennom ny bruk av teknologi. Dersom man tar utgangspunkt i de globale, generiske assistentene som Alexa og Siri er det lite tvil om at en slik tilnærming vil ha store konsekvenser for brukergrensesnitt og dagens tjenester. Det er imidlertid lite som tyder på at dette er ett ønskelig målbilde for brukerens digitale assistent. Det er kan imidlertid være interessant å se på enkeltelementer fra disse løsningene, som for eksempel tale som ett mulig grensesnitt for noen tjenester. Man kan se for seg at den digitale tjenesten er multi-modal og at bruker kan velge om man vil kommunisere med tale eller tekst. Videre kan man vurdere om assistenten skal være del av en annen tjeneste eller om den kan være en selvstendig tjeneste for noen bruksområder. Vurderingene knyttet til dette bør først og fremst ta utgangspunkt i brukerens behov.

Teknologien gir også mulighet for å automatisere prosesser som brukeren tar del i. Dette kan skje reaktivt, ved at brukeren kan benytte informasjon til å sende inn en søknad. Det kan skje proaktivt, at forvaltningen automatisk gir brukeren rettigheter man har. Ett eksempel på dette er elektronisk frikort for helsetjenester. I stedet for å samle på kvitteringer og søke om frikort når egenandelstaket var nådd, får man nå tilsendt frikortet automatisk. Tilsvarende kan man se for seg at den digitale assistenten kan gjøre denne typen automatiserte oppgaver på vegne av brukeren. Spørsmålet blir da raskt hvordan brukeren skal styre slik automatisering, og om brukeren kan velge bort automatisering når det gjelder plikter. I disse tilfellene gir teknologien mange muligheter, men det er langt fra sikkert at man bør ta disse i bruk. Ett sentralt spørsmål er om forvaltningen selv skal legge til rette for dette, om man skal åpne opp for slik bruk etter brukers initiativ, eller om man aktivt skal forsøke å hindre slik automatisering hvis den ikke er «godkjent» av forvaltningen?

Med innsamling av persondata får man også muligheter for persontilpassing, både på individ og gruppenivå. Denne typen data kan kombineres med kunstig intelligens, og brukes allerede av for eksempel Netflix for å gi oss anbefalinger. Teknologirådet gav i 2017 ut rapporten «Denne gangen er det personlig»¹⁸ som beskriver mulighetsrom og anbefalinger knyttet til dette. Rapporten omtaler også «dulting», som kan være en utfordring når man ønsker ett gitt utfall fra brukeren:

«I motsetning til åpne holdningskampanjer i det offentlige rom, kan mer subtil bruk av atferdspsykologi og dulting kritiseres for å være både usynlig og manipulativ. I stedet for å gi innbyggerne vektet informasjon til å treffe selvstendige og informerte valg, lukkes mulighetsrommet rundt et utfall som er forhåndsdefinert som det «riktige valget.»

Dersom man legger opp til at brukeren gjennom sin digitale assistent skal kunne dele sine offentlige data med «hvem som helst» er det viktig at man tar høyde for denne typen adferd fra enkeltleverandører. Det finnes foreløpig ikke så mange saker i Norge knyttet til dette, men Forbrukerrådet anklaget tidligere i år Amazon for å manipulere sine brukere ved at det var vanskelig for forbrukere å melde seg av et abonnement¹⁹.

I tillegg til å se på teknologi som en muliggjører for samhandling er det sentralt at vi ser på hvordan ny teknologi kan påvirke samfunnsutviklingen – og at vi regulerer bruken av nye teknologi slik at den har en positiv effekt og den underbygger tilliten mellom bruker og forvaltning.

¹⁸ https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/05/Rapport_Denne-gangen-er-det-personlig.-Det-digitale-skiftet-i-offentlig-sektor.pdf

¹⁹ <https://nrkbeta.no/2021/01/14/forbrukerradet-anklager-amazon-for-a-manipulere-brukere/>

6.2. Teknologisk tiltak

Tiltak 1:	
Beskrivelse	<p>eID for alle</p> <p>For at man skal kunne benytte en digital assistent i dialogen med offentlig sektor er man avhengig av å vite hvilken person som benytter tjenesten. Det er generelt høy utbredelse av eID i Norge, men det er fortsatt flere grupper som ikke har tilgang til offentlige tjenester. I tillegg til personer bosatt i Norge har pandemien synliggjort at dette behovet også gjelder utenlandske statsborgere uten F/D-nummer. Det er iverksatt flere tiltak på området allerede, i tillegg til at det er etablert ett koordineringsgruppe under Skate (KoID). For å lykkes med DA for alle må dette arbeidet prioriteres og styrkes. Som del av dette arbeidet bør man også vurdere bruk av ny teknologi som blokkjede, self-sovereign identity(SSI), verifiable Credentials²⁰ og European Digital Identity wallet²¹ som del av fremtidens økosystem for identitet.</p>
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	eID er en grunnleggende forutsetning for DA
Hvor kompleks er det å gjennomføre	Avhengigheter til kjerneidentiten og at man kan identifisere
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Bør tilgang til eID være en rettighet?
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Tilgang for alle, hinder utenforskap, øke bruk av selvbetjening
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Varig - del av økosystemet
Hvem blir berørt?	Alle personer med en relasjon til offentlig sektor
Tiltak 2:	
Beskrivelse	<p>Digital tvilling</p> <p>Tilgang til data om en person er grunnleggende for å lykkes med DA. Det er i dag mange datakilder med høy kvalitet, men tilgangen til disse kan være utfordrende for både bruker og forvaltning. Ved å etablere en digital tvilling av</p>

²⁰ <https://www.w3.org/TR/vc-data-model/>

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2663

	<p>en person får man ett felles rammeverk der man både kan beskrive hvilke data som finnes – og man kan gi innbygger tilgang til å se egne data. Erfaringer fra blant annet Kontakt- og reservasjonsregisteret er at innsyn i egne data bidrar til høy datakvalitet ved at brukeren blir klar over feil og kan korrigere egne data. Tiltaket har sterke koblinger til både det juridiske og semantiske laget.</p>
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	
Hvor komplekst er det å gjennomføre	Enklere å beskrive data enn å gjøre de tilgjengelig
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Skal innsamling/bruk av data være frivillig?
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Bidrar til mer tillit og høyere datakvalitet
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	Hvordan hindre misbruk? Er brukeren i stand til å ta informerte valg, og hvilket ansvar har vi som tjeneste/data-eier?
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Varig - del av økosystemet
Hvem blir berørt?	Alle personer med en relasjon til offentlig sektor
Tiltak 3:	
Navn:	<p>Autorisasjon, fullmakt og samtykke</p> <p>Det kan være ulike situasjoner der en bruker ønsker at andre skal ha tilgang til hele eller deler av DA på sine vegne. Dette kan være som del av profesjonell bruk, som for eksempel der en privat virksomhet utfører tjenester på dine vegne inn mot det offentlige eller der man har en verge. I tillegg kan man ønske hjelp av for eksempel familiemedlemmer av ulike årsaker som alderdom eller sykdom, eller deling av data med ektefelle. For bruk av innbyggers data i privat sektor er det viktig at bruken er transparent. Ved at bruker gir ett informert samtykke for tilgang og bruk av data unngår man behovet for hjemmel til denne bruken. Til tross for dette bør man vurdere de juridiske aspektene ved denne typen deling, for eksempel om det offentlige er pliktig å gjøre data tilgjengelig, og dette skal gjelde alle typer data, herunder helse, og hvordan man sikrer at samtykket er gitt frivillig og informert.</p>
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	

Hvor komplekst er det å gjennomføre	Pågående tiltak for representasjon i FuFinn. Deling av data med sees i sammenheng med digital tvilling.
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Hvordan hindrer man at bruker gjør "dumme" handlinger?
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Mulighet for representasjon via andre. Forenkle deling og gjenbruk av «egne» data
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Varig - del av økosystemet
Hvem blir berørt?	Primært grupper med behov, men sekundært alle personer med en relasjon til offentlig sektor. Nye muligheter for innovasjon og næringsliv «på toppen av» DA
Tiltak 4:	
Beskrivelse	Digital etikk Det kan være krevende for en enkeltperson å forstå rekkevidden av egne beslutninger. Det har de siste årene dukket opp flere saker knyttet til det man kaller «dark patterns» på engelsk. Begrepet dekker metoder, teknikker og design som manipulerer brukeren til å gjøre valg som avsender ønsker. Forbrukerrådet har gitt ut flere rapporter om tematikken, og har en egen samleside med nærmere informasjon ²² . For å ivareta tilliten til den digitale assistenten er det helt nødvendig at det offentlige er kjent med og kan forebygge bruken av manipulasjon i økosystemet rundt DA. Vi foreslå derfor en satsning på området som har formål å øke kjennskapen til og kunnskapen om dette for både bruker og forvaltning, og etablere en bransjestandard for digital etikk.
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	
Hvor komplekst er det å gjennomføre	Vurderes som enkelt dersom man prioriterer tiltakene. Må sees i sammenheng med tillit
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Opprettholde og øke tilliten til digitale tjenester
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Mest effekt på kort-mellomlang sikt. Kan etablere en ny "samfunnsnorm" for digitale tjenester

²² <https://www.forbrukerradet.no/dark-patterns/>

Hvem blir berørt?	Alle personer med en relasjon til offentlig sektor. Alle offentlige virksomheter og private som utfører digitale tjenester på vegne av det offentlige. Kan utvides til privat sektor basert på frivillighet.

7. Intro organisatorisk

Arbeidet med digitalisering har allerede pågått i over 25 år, og en ting vi har lært på veien er at samarbeid mellom ulike aktører er helt essensielt for å lykkes. Samtidig er det en erkjennelse om at samarbeid er noe av det vanskeligste vi gjør. Utfordringene står i kø når flere aktører med ulikt ansvar og myndighet går sammen om å bygge felles løsninger. I dette kapitlet drøfter vi noen vesentlige aspekter av dette i relasjon til et videre arbeid med digital assistent og kommer med noen anbefalinger til hvordan vi kan tilnærme oss det organisatoriske aspektet for å understøtte et slikt arbeid.

I dag har de fleste offentlige og private virksomheter kommet godt i gang med reisen fra å ha egne serverrom i kjelleren til tjenestekjeder i skyen i samspill med mange aktører. Effekten av denne allerede påbegynte endringsreisen må ikke undervurderes i videre arbeid med digital assistent, og kan sees på som en modning som leder økosystemet i retning av et mye bedre samarbeidsklima.

7.1. Drøfting av tema/utfordringer/muligheter

Oppgavedeling Offentlig-privat sektor

I arbeidet med digital assistent har arbeidsgruppen sett større avhengigheter til et godt samarbeid mellom offentlig og privat sektor fordi livshendelsene innebærer ofte flere vekslinger mellom ulike sektorer og nivåer. For eksempel; når noen dør har det offentlige ansvaret for å hjelpe pårørende med gravsted eller seremoni samtidig som begravellesbyråene har en sentral utførende rolle ovenfor innbyggeren.

I utviklingen av en digital assistent bør hensyn til fremtidig endringstakt og brukerforventninger veies opp mot behovet for offentlig kontroll. En tilnærming hvor offentlig sektor tilbyr en grunnleggende tillitsinfrastruktur (fellesløsningene) og setter rammer for hvordan data og tjenesteintegrasjoner kan anvendes (standardavtaler/bruksvilkår) hvorpå små og store private aktører kan "koble seg på" og skape verdikende tjenester på toppen.

Et eksempel kan være å overlate brukergrensesnitt til ulike private aktører, ettersom dette er et komplekst område med stort spenn i brukerpreferanser, og høy utviklingstakt, hvor offentlig sektor vil kunne få vanskeligheter med å holde følge. Altinn bygger for eksempel historisk sett i stor grad på en slik tilnærming opp mot leverandører av regnskaps- og ERP-systemer selv om det også tilbys et brukergrensesnitt som et

slags minste felles multiplum (de eksterne systemene representerer en svært høy andel av transaksjonene som Altinn mottar).

Insentiver

DA kan utvikle seg til å bli et insentiv for å legge til rette for deling av data tversektorielt og en innsatsfaktor for høy modenhet innenfor data og informasjonsforvaltning og analyse. En slik tilrettelegging kan og bør utvikles i retning av høy grad av automatisering.

Målsetninger og måloppnåelsen for digital assistent bør kunne innrettes etter flere bunnlinjer: Kvalitetsøkning, myndiggjøring, og effektivisering for innbygger, forenkling og effektivisering hos forvaltningen, næringsutvikling og velregulert og enkel tilgang til data for private virksomheter, samt samfunnsgevinster i form av økt transparens, tillit, innsyn og kontroll. Dette bør studeres nærmere og konkretiseres, case for case i videre arbeid.

Verdinettnettverk, og nettverksgevinster er også et område som bør undersøkes videre i arbeidet med digital assistent sett opp mot ulike samhandlingsmønstre. En hypotese vil være at riktige mønstre sammen med en riktig tilnærming til plattformer og økosystemer såvil gevinster kunne øke eksponentielt når man når en kritisk masse brukere og bruksområder.

Flere av virksomhetene vi snakket med opplyste at de jobber og prioriterer etter kortsiktige perspektiver hvor mulighetsrommet sett opp mot strategier og politikk ofte er styrende. Den erkjennelsen kan tolkes til å si noe om årsakssammenhengen til hvorfor det ikke realiseres flere «radikale» eller «disruptive» digitaliseringsinitiativer i forvaltningen. En verdifull bieffekt av videre arbeid med digital assistent kan bli at sentrale aktører innenfor det felles økosystemet for digital samhandling og tjenesteutvikling etablerer ikke bare omforente målbilder, men også tillit og gode samarbeidsrelasjoner.

Finansiering

En avgjørende faktor for om fellesløsninger tas i bruk og oppnår utbredelse er kostnader. Offentlige virksomheter lever i en krevende budsjetthverdag, og vil i mange tilfeller kvie seg for å forplikte seg til kostnader frem i tid. Spesielt dersom disse ikke er forutsigbare. Man kan stimulere til bruk av digital assistent ved å øremerke midler, eller støtte implementeringsaktiviteter på en måte som gir en lavere kostnad ved å komme i gang. Vi tror at en god tilnærming kan være å satse på de tiltakene som allerede pågår, av både kapasitets og økonomiske hensyn, samtidig som en i parallell går et spor på digital assistent som bidrar til å sikre at målbildet nås. En slik tilnærming vil kunne bidra til bred støtte og forankring av digital assistent, og en distribuert utvikling i retning av digital assistent.

Når en digital assistent realiseres i form av funksjoner eller komponenter som kan tas i bruk, så kan både betaling for bruk (transaksjonsbasert) mellom ulike aktører og funksjoner, sentralfinansiering, eller et slags spleiselag være aktuelle modeller, men vi anbefaler at løpende finansiering av en digital assistent følger og forholder seg til det arbeidet som gjøres på finansieringsmodeller for andre fellesløsninger, og at dette harmoniseres for å redusere administrasjon og byråkrati rundt bruk av slike løsninger. Det er også viktig med riktig prioritering av hvilken funksjonalitet som realiseres og når, slik at gevinster realiseres fra første stund, både hos innbyggere og virksomhetene. Dette i seg selv kan tenkes å være av større betydning for betalingsvilje enn hvilken finansieringsmodell som velges.

På sikt kan det også tenkes at en digital assistent i større grad kan bygges rundt former for dataøkonomi som for eksempel betaling for viderebruk av data og lignende, men det vil kreve et større grunnarbeid å satse på en slik modell nå, da det kan føre med seg en rekke etiske og juridiske problemstillinger dersom det baseres på innbyggeres data. Det vil være fornuftig å starte arbeidet i denne retningen så raskt som mulig for å kunne komme den globale utviklingen på dette feltet i møte.

Videre bør det legges klare rammer for hvordan private aktører kan bygge produkter som gir merverdi for brukeren. Disse rammene bør sikre at det er attraktivt for private aktører å drive næringsutvikling og innovasjon i retning av samfunnsansvar uten at dette går på kant med innbyggeres interesser, og overordnede samfunnsinteresser. Disse rammene må også sikre at man unngår låsing av data eller funksjonalitet til en eller få leverandører.

Ulike tillitsdimensjoner

Tillitskapitalens rolle i et velfungerende demokratisk samfunn er velkjent, og utviklingen av en digital assistent vil kunne påvirke flere ulike tillitsakser. Gitt behov for bred medvirkning og samskaping vil tillit mellom ulike virksomheter også være essensielt for en vellykket gjennomføring.

I innsiktsarbeidet vårt kommer det også frem indikasjoner på at økt grad av kontroll og innsyn hos brukeren forutsetter tillit fra offentlig sektor til innbygger og virksomheter og vise versa. Arbeidet med en digital assistent bør innrettes for å bygge opp tillit og bidra til å opprettholde tillit i samfunnet. Ikke bare fra innbygger til forvaltningen, men også mellom ulike virksomheter, mellom offentlig og privat sektor, internt i forvaltningen, og fra virksomhetene til brukerne.

Digital assistent kan bidra til å bygge tillit på flere måter:

- Innsyn i og transparens knyttet til rettigheter og forutsigbarhet knyttet til utførelsen av plikter.
- Samskaping og medvirkning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer vil gi mer gjennomsluttige tjenesteleveranser, noe som vil øke tilliten mellom aktørene «med varme hender», på tvers av kommune, stat og privat sektor.
- Oversikt over hvor man befinner seg i en prosess
- Ved å bygge funksjoner som støtter og hjelper innbyggeren med å ivareta sine interesser, for eksempel forvalte sine data på en mer aktiv måte så kan assistenten også dele dataene sine med private aktører med større tillit til at de ikke misbrukes ettersom assistenten deler dataene innenfor noen klare rammer definert av felleskapet
- Ved å bruke samskaping og utstrakt medvirkning som metode for utviklingen av digital assistent kan arbeidet bidra til økt tillit mellom ulike offentlige virksomheter, forvaltningslag, privat og frivillig sektor samt innbyggerne
- Ved å gi brukeren tillit gjennom økt grad av kontroll og medvirkning, en mer aktiv rolle i dialogen med offentlig sektor.

Det siste punktet kan kanskje virke litt paradoksal. En digital assistent skal jo drive frem mer proaktive tjenester fra offentlig sektor. Hvordan kan dette gi brukeren en mer aktiv rolle og ikke virke passifiserende? Ved å gi brukeren bedre oversikt, innsyn i og kontroll over egen dialog med det offentlige samtidig som nivå av proaktivitet ikke dras så langt at det oppleves som inngripende. Dette viser noen av de dilemmaene vi kan forvente å møte i videre arbeid med digital assistent.

Bygge på det fundamentet som allerede finnes

Forvaltningen vil med en felles tilnærming til brukeren som digital assistent, kunne samarbeide mer effektivt, både som følge av omforente målbilder og standardiserte prinsipper, prosesser og grensesnitt for samhandling og utveksling av data, og også gjenbruk av disse i virksomhetenes tjenesteutvikling og måter å presentere tjenestetilbudet på ovenfor brukerne.

Det vil også føre til reduserte kostnader i tjenesteutviklingen generelt, og sannsynligvis også i form av betydelig lavere kostnader i alle virksomheter ved at man støtter og gjenbruker en eller flere fellesløsninger i stedet for å utvikle samme løsninger og funksjonalitet i mange ulike digitale offentlige kanaler

Privat sektor vil også få gevinster, både ved å bruke de innbyggerorienterte løsningene som blir etablert både som konsument og som tilbyder, men også som leverandører av verdikjende tjenester oppå de grunnleggende tjenestene som tilbys av det offentlige. En digital assistent bør utvikles for å innby til næringsutvikling og innovasjon i regi også av privat sektor.

På mange måter kan digital assistent sees på som en tilstand vi når ambisjonsnivået på tiltak i digitaliseringsstrategien, og i felleskomponentenes målbilder nærmer seg innfridd. Det sees på som essensielt og avgjørende at en digital assistent bygger på det digitale fundamentet vi allerede har og utvikler.

Assistenten vil også kunne fungere som en behovsdriver, som stiller nye krav til underliggende arkitektur for å kunne realisere de mer komplekse funksjonene en digital assistent kan ha. Det er av avgjørende betydning for det organisatoriske aspektet da mye av jobben nødvendigvis må gjøres ute i virksomhetene. Altså, tiltak knyttet til digital assistent må oppleves som støttende til allerede pågående arbeid, og ikke som en byrde som kommer i tillegg.

Selv om vi sterkt anbefaler å bygge på eksisterende løsninger, og samarbeid kan vi heller ikke utelukke at det finnes behov for endrede organisatoriske strukturer, og ansvar og myndighet på enkelte områder. For eksempel så har vi i dag ett miljø som jobber med språkforvaltning og et annet miljø som ivaretar informasjonsforvaltning. Utviklingen av en avansert digital assistent vil kreve et tettere samarbeid mellom disse miljøene for å sikre at informasjonsforvaltning som fokuserer på systemdialog og språkforvaltningen som fokuserer på språkforståelse og tolkning slik at dialogen fra start til slutt understøttes på en sømløs måte for brukeren.

Noen eksempler på relevante byggeklosser/aktiviteter

- Informasjonsforvaltning er særdeles viktig om vi skal lykkes med komplekse datadrevne tjenester. For å legge til rette for både tilgang til og riktig bruk av data må det satses videre på Felles datakatalog, og "orden i eget hus" prosjektet har stor betydning for å sikre riktig tolkning av data. Dersom vi velger en tilnærming hvor bruker har oversikt, innsyn og kontroll over egne data ett sted (digital tvilling/mine data) så kan det sees på som en slags personlig datakatalog, et viktig utgangspunkt for å kunne realisere mer komplekse funksjoner i en digital assistent.
- Livshendelsesarbeidet, sammenhengende tjenester og arbeidet med deling av data (Ressursenter for deling av data, Datafabrikken, livshendelsessekretariatet med mer) er sentralt i hvordan data og tjenester skal kunne oppleves som samlet for brukeren, og er dermed sentralt i å forstå hvordan en digital assistent må bygges for å nå målet om at offentlig sektor oppleves som sammenhengende for brukeren. Digital assistent kan også komme til å drive

behovet for fellesnevner mellom de ulike livshendelsene og harmonisering av tilnærming til integrasjoner på mange nivåer.

- Fellesløsningene (ID-porten, Altinn, FIKS, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen osv.) vil nødvendigvis ha en sentral rolle i å sikre datagrunnlag, og sammenheng mellom data og tjenester i realiseringen av en digital assistent.

Ansvarsfordeling

En god brukeropplevelse avhenger at noen alltid har ansvar for kvalitet på oppgaveløsning og innhold. Vi tror det kan være uklare grenser mellom hva som er innbyggers ansvar, det offentliges ansvar, hva private skal utføre og hvor det er overlapp.

Gitt denne usikkerheten rundt hensiktsmessig oppgavedeling mellom offentlig og privat sektor, samt mellom innbygger/forvaltning, og ulike forvaltningsnivåer så ansees det som vesentlig at et størst mulig mangfold av aktører bidrar og medvirker aktivt i det videre arbeidet med digital assistent.

Ansvar for tjenestene levert gjennom økosystemet for digital samhandling henger sammen med både det digitale økosystemet og økosystemet for offentlig forvaltning.

Usikkerhetene vi her viser til er blant andre knyttet til nye former for digitalt utenforskap, eller generelt utenforskap, maktforskyvning, nedkjøling, hvor stort ansvar innbyggeren kan og vil bære i sitt forhold til offentlig sektor. Derfor kan det også være mulig at den digitale assistenten vil kaste lys over nye behov for funksjoner som kan ivareta konsekvenser knyttet til endringer i makt og ansvarsforhold.

For å sikre at digitaliseringen ikke lager nytt utenforskap må ansvaret beholdes (RACI "Accountable") for oppfølging og kvalitet av tjenester levert gjennom digital assistent til de samme aktørene som har ansvaret fra før. Funksjonalitet i assistenten bør utvikles for å muliggjøre og kontrollere ansvaret og dialog med de som har ansvaret.

Der selve oppgaveløsningen blir fulldigitalisert som følge av assistenten (RACI "Responsible") er det viktig at de som har "Accountable"-ansvaret overvåker og har kontroll, noe som systemet må gi mulighet for gjennom logger og såkalt "Business Activity Monitoring", eventuelt også rapporteringsløsninger for kontroll, kvalitetssikring og forbedring.

Gjeldende kvalitetssikringsprosesser (for de varme hendene) kan måtte utvides slik at man ser på kvalitet på tvers av tjenestekjedene, og på den måten forsøker å støtte kvalitet fra brukerperspektiv. Derfor må bør man organisere også å kunne støtte gjennomgående endringer på tvers av tjenestetilbyderne. Det kan være alt fra brukerråd, sammenkomster mellom leverandørene og dialogmøter. Eksempel på problemstillinger kan være slikt som...

- vurdering av nye felles informasjonselementer på tvers (som nytt nasjonalt ID-nummer)
- nye rammer (SCHREMS II relaterte rammer)
- ny tverrgående støtte (innsyn/arkiv) eller nye tekniske krav (kryptering, ID-problematikk)
- Nye kanaler og måter å motta tjenester på (proaktivitet, veiledende, etc)
- endringer i tillitsnivå eller variasjon i tillitsnivå
- samhandlingsmønstre (push/pull/lake)

Informasjon om utføring og endringer i den digitale oppgaveløsningen og konsekvenser for offentlig tjenesteyting bør organiseres kommunisert til et minimum av de som er

- Mottaker av tjenesten
- De som er "Accountable" for tjenesten
- Utførere av tjenesten
- Utførere av ikke-digitale substitutter for tjenesten (særlig der menneske og maskin jobber i samspill og overlappende)
- Kvalitetssikring av tjenestene og leveransene mot bruker
- Datasikkerhet inklusive "dark patterns" og sikkerhetskultur
- Personvern inklusive dataeierskap og skjermingsbehov
- Økonomikontroll og kontroll av at tjenesten til enhver tid blir anvendt og gir verdi
- Taktisk kontroll av at alt ansvar er plassert, og at innbyggers rettigheter til enhver tid er dekket ved at det offentlige utfører sine plikter.

Der ansvaret for tjenesteyting ikke er plassert i dag, for eksempel i en sektor, bør problemstillingene løftes til arbeidet med livshendelser. Manglende koordinering skal ikke gå ut over brukeren.



Azote Images for Stockholm Resilience Centre

Bærekraft er som begrep og betydelse under utvikling. Stockholm Resilience Center har tatt frem en illustrasjon som tydeligere viser hvordan både økonomien og sosiale forhold bør sees som en integrert del av den grunnpilaren som natur og miljø utgjør. Det som er bra for mennesket og miljøet, er også bra for økonomien. Denne modellen bidrar også til den samfunnsøkonomiske diskusjonen om trippel bunnlinje der vi ikke bare måler avkastning og finansielle resultat i tradisjonell forstand, men ser på hvordan organisasjoner skaper grønne verdier for både mennesker og samfunn.

Vi tror at digital assistent skal måles opp mot bærekraftsmål for å sikre at måten man måler verdi på er i takt med det som gjøres i andre land og at man strategisk innretter seg etter retningslinjer fra FN. Eget ansvar (strategisk og operasjonelt) for oppfølging av bærekraftsmål bør plasseres for tre indikatorer...

- SDG 1.a.2 tilgjengelig utdanning, helse og sosial velferd
 - SDG 16.10 lovfestet tilgang til informasjon og tjenester
 - SDG 17.17 systemiske spørsmål - Partnerskap mellom flere interessenter
- ..som er indikatorer koblet til samarbeid om utrydding av fattigdom og rettferdige institusjoner.



... det operasjonelle ansvaret inkluderer brukerstatistikk, oppfølging av de som får (og ikke får) brukt tjenesten og andel av de med antatt behov for tjenesten som er fornøyd. Det strategiske ansvaret innebærer oppfølging av kjedene (nettverksnytteeffekter) og vurderinger rundt organisering, tiltak og oppfølging av tiltak og forretningsmodellene viktig for oppfylging av plikter og rettigheter. Noe taktisk arbeid rundt valg av indikatorer og ansvarsfordeling kan også være nødvendig.

Oppsummert:

Videre arbeid med en digital assistent vil kreve bred involvering og engasjement i mange ledd, og arbeidet med å designe en organisering og forretningsmodell som legger til rette for samarbeid og samskaping, samt gir de gode insentivene, velplassert ansvar og eierskap er en vesentlig suksessfaktor som ikke kan underkjennes. Derfor anbefaler vi følgende tiltak for videre arbeid med avklaringer knyttet til organisering, og ansvar så tidlig i prosessen som mulig.

7.2. Organisatoriske tiltak

Tiltak 1:	
Avklare og avgrense ansvar, mandat og videre organisering	Videre organisering bør spille på og styrke allerede eksisterende og etablerte samarbeid i og mellom offentlig og privat sektor. Det bør pekes på en aktør/funksjon som får det videre ansvaret med å utvikle og koordinere videre arbeid med organisering av arbeidet med digital assistent. Relevante aktører og funksjoner som kan spille en rolle i denne sammenheng kan være "ressurssenter for deling av data", Digital Norway, KS, DSOP-samarbeidene, livshendelsessekretariatet, SKATE, start-off mfl.
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	Avklarte ansvar, og tidlig avklaring og forankring av forretnings- og finansieringsmodell
Hvor kompleks er det å gjennomføre	Krever forankring flere steder, og konsensus

Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	Hvem skal ha hvilke roller og hvilket ansvar i videre realisering og forvaltning av en digital assistent.
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	Kontinuerlig arbeid med å bygge en bærekraftig forretningsmodell i parallell med andre utviklingsaktiviteter Styrker allerede etablerte funksjoner og samarbeid
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	Velkjent at det kan ta tid å etablere lik forståelse og velfungerende samarbeid rundt nye tiltak. Mulig endringsmotstand hos enkelte Ressursutfordringer i de eksisterende samarbeidene. Vil kreve noen nyinvesteringer.
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	Varer til man velger ny organisering.
Hvem blir berørt?	De aktørene som gis nytt ansvar vil bli påvirket
Tiltak 2:	
Oppgavedeling offentlig-privat <ul style="list-style-type: none"> - Undersøke effekten av ulike modeller i relasjon til for eksempel maktfordeling, ansvar, og myndighet 	<p>Det bør utredes videre hva som er hensiktsmessig deling mellom offentlige og private aktører og innad i offentlig sektor. Vi legger til grunn at økosystemet består av tre pilarer:</p> <p>Data som ressurs – Digital assistent uten oppdaterte og verdiøkte data vil ha liten funksjonalitet. Vi mener det er her det offentlige har sin viktigste oppgave. vi har en stolt tradisjon i Norge med gode register av høy kvalitet og med åpne API, dette arbeidet må styrkes og finansieres over offentlige budsjetter.</p> <p>Tilgang til data gjennom integrasjoner som er felleskomponenter som utgjør et samhandlingslag og lov og forskrift som regulerer funksjonalitet og rettigheter til tilgang, blir en viktig offentlig oppgave. Det er her suksesskriteriet til konseptet digital assistent vil være.</p> <p>Selve frontendløsningene som vil bidra til deling av data på tvers som arbeidsflyt mot spesifikke hendelser vil bestå av et stort antall løsninger fra offentlige og private. Her</p>

	<p>vil samhandlingen med de private redusere behovet for finansiering og øke kraft og gjennomføringsevne. Gode assistenter vil bidra til et felleskap av en opplevelse, kanskje som en livshendelse, men mest sannsynlig mindre hendelser i starten. Lykkes vi med disse tre punktene og gode roller i samarbeidet vil assistenten i sine ulike former, farger og fremtoninger bidra til personer og næringslivs tillit til det offentlige og et bærekraftig demokrati.</p>
Hvorfor skal vi sette i gang med dette tiltaket?	<p>Gitt flere identifiserte usikkerheter og risiki knyttet til tillit, maktfordeling, og etiske problemstillinger som utenforskap ser vi behov for å ha en aktivitet som adresserer og utreder slike problemstillinger videre.</p> <p>I tillegg vil denne aktiviteten kunne samhandle tett med de andre foreslåtte tiltakene men med fokus på en riktig tilnærming til offentlig-privat samarbeid og samhandling rundt offentlig oppgaveløsning for å forhindre utilsiktede konsekvenser.</p>
Hvor komplekst er det å gjennomføre	<p>På dette området er det mange ulike synspunkter. Målsetningen med denne aktiviteten må være å speile vårt meningsmangfold og vår politiske virkelighet og vårt verdigrunnlag (den nordiske modellen)</p>
Hvilke Prinsipielle spørsmål reiser tiltaket	<p>Dette tiltaket tar på seg å avklare eventuelle maktforskyvninger som vil kunne følge av progresjonen i utviklingen av en brukersentrert tilnærming, det offentliges rolle i fremtiden, og eventuelle organisatoriske implikasjoner av utvikling i retningen av en digital assistent.</p>
Positive virkninger/Fordeler/gevinster	<p>Samkjøring og økt gjennomføringskraft av offentlig sektor i tråd med eksisterende praksis og arkitektur i offentlig forvaltning.</p>
Negative virkninger/ Ulemper/utfordringer	<p>Endring i maktforhold kan føre til feil bruk av data, konflikt, usikkerhet og i verste fall tap av tillit.</p> <p>Dette tiltaket tar på seg å redusere denne risikoen gjennom å komme problemene i forkant.</p>
Hvor varige er virkningene av tiltaket?	<p>Det kommer an på hvor store endringer i oppgavedeling man lander på. Både med</p>

	hensyn til grad av sentralisering og hvor stort ansvar som overlates til privat sektor.
Hvem blir berørt?	Alle

8. Styring og forvaltning

Amaras lov sier at vi tenderer å overvurdere teknologien på kort sikt, og at vi undervurderer de langsiktige endringene og samfunnseffektene (https://en.wikipedia.org/wiki/Roy_Amara). Omfattende digitaliseringsoppdrag på nasjonalt nivå krever derfor at alle relevante aktører bidrar til utviklingen ut fra et behovsbasert perspektiv, at vi rigger oppdragene på nye måter, og sikrer et langsiktig tverrsektorielt samarbeid for å kunne følge opp, og iverksette resultater på en god måte.

Dette vil kreve økt risikovillighet, og nye styrings- og forvaltningsprinsipper for å legge til rette for samarbeid på tvers av sektorer, fag og forvaltningsnivåer.

Vi må tenke mer helhetlig for å finne synergier mellom budsjettposter, og mellom utvikling som skjer hos økosystemets ulike aktører og i politikkkutforming. For å styrke politikkkutforming for digitalisering bør den ses i en større sammenheng, og mer helhetlig gjennom å knytte flere ulike politikkområder bedre sammen; digitaliserings-, forvaltnings-, nærings-, forsknings- og innovasjonspolitikken er alle viktige komponenter for omstilling og vekst. Vi trenger en forvaltning som kan håndtere alle utfordringer og muligheter som oppstår i arbeidet med digitalisering. Evaluering og analyse av digitaliseringspolitikken bør alltid gjennomføres på tvers av de ulike sektorenes ansvarsområder for å se på synergier og for å identifisere gevinster som kan bli realisert utenom eget fagområde. Gevinstrealisering fra digitaliseringsarbeidet bør gjøres systematisk.

Styring og forvaltning av digitalisering må være tillitsbasert, mer dynamisk og, skape rom for dialog med aktørene som driver utviklingen, og som har den kunnskap og erfaring som trengs for å rigge og gjennomføre gode satsninger. Behovet for strategisk styring av digitaliseringen bør kompletteres med en mer iterativ og utforskende tilnærming. Samstyring åpner opp for at flere forvaltningsnivåer og ulike sektorer samarbeider om felles mål og tiltak i digitaliseringen. Utvikling av sammenhengende tjenester krever samhandling på tvers av sektorer, og mellom statlig og kommunal sektor. Myndighetene kan også legge til rette for nye incentiver for økt samarbeid, og for å stimulere virkemiddelapparatet for å få til synergier på nasjonalt nivå.

9 . Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

9.1 Hva er en digital assistent:

Visjon:

Forenkle hverdagen til mennesker i dialog med én offentlig sektor, en ny måte å levere rettigheter og plikter på.

Det vil si at i fremtiden vil aktivitetene til relevante myndigheter være organisert på en slik måte at de støtter menneskers livshendelser og bedrifters forretningsrelaterte aktiviteter, og vil legge til rette for sømløse, effektive og fungerende arbeidsflyt som består av tjenester og data fra flere ulike virksomheter. Dette vil gi mennesker tilgang til en ny måte å ivareta deres individuelle behov, rettigheter og plikter på, og vil samtidig fremme virksomhetenes evne til å danne kundeorienterte og dynamiske tjenestekjeder i samarbeid med andre aktører og å administrere sine aktiviteter basert på oppdatert.

Digitaliseringsstrategien og oppdragsteksten fokuserer på personlig tilpassede tjenester og informasjon. I innsiktsarbeidet vårt har de vi har vært kontakt med pekt på at de opplever offentlige sektor som fragmentert og at de forventer at digitaliseringstiltak vil bidra til bedre informasjonsutveksling mellom offentlige aktører. Dette fremstår som det viktigste behovet som assistenten kan bidra til å løse. Altså den personlige tilpasning av tjenester og informasjon bør ha fokus på å gi en tillitsvekkende opplevelse av sammenheng i dialogen med det offentlige.

“En digital assistent er en brukeropplevelse, det er ikke en teknisk løsning” (Gartner).

Vi har i arbeidet med denne utredningen kommet frem til at en digital assistent ikke behøver å være ett produkt, eller en løsning, men kanskje heller en tilstand hvor ambisjonen om “Once Only”, oversikt og kontroll over egen kontakt med offentlig sektor, og innsyn og kontroll over egne data forvaltet av myndighetene er en realitet. Vi kan forvente å oppnå denne tilstanden når vi har nådd ambisjonsnivået for Livshendelsene, fellesløsningene og de øvrige tiltakene som er beskrevet i Digitaliseringsstrategien.

Den digitale assistenten kan hjelpe brukeren på ulike måter og nivåer: fra enkel informasjon tilpasset brukers kontekst og preferanser og kunne finne fram og presentere oversikt over egne data og kommunikasjon med det offentlige - til et proaktivt ombud som med brukers samtykke kan forvalte data, utføre plikter og utløse rettigheter på brukers vegne.

9.2 Verdi for bruker, forvaltning og virksomheter

For innbyggere: Mer sammenheng, lettere å få tak i plikter og rettigheter, “Once Only” prinsippet, mer kontroll og oversikt, tillit til at det offentlige er på din side.

For forvaltning: informasjon flyter mellom andre aktørene, økt etterlevelse, tillit fra brukere, effektiviseringsgevinst (frigjøre tid til mellommenneskelige oppgaver)

For Virksomheter: Mulig å bygge verdøkende tjenester på toppen av et offentlig økosystem. For eksempel tilpasset spesielle brukergrupper og deres behov.

9.3 Konklusjon - bygge opp under eksisterende tiltak og samhandling

Basert på innsikten er ikke løsningen å lage et nytt stort initiativ, men heller å støtte dagens digitaliseringsinitiativer, og identifisere eventuelle gap mellom målbildet, og det som faktisk produseres. Digital assistent kan være et virkemiddel for å oppnå den gode samhandlingen, og videre arbeid med

digital assistent kan bidra til at Livshendelsene ikke blir nye siloer, men henger sammen på tvers med et intelligent og smidig samspill mellom livshendelsene. Det anses som en suksessfaktor at videre arbeid med digital assistent får høy grad av samarbeid og koordinering med andre digitaliseringstiltak- Slik kan vi sikre høyest mulig verdiskapning og unngå for stor "spredning i feltet". Eksempler på aktører som kan ha en viktig rolle å spille i videre arbeid kan være: SKATE, og Sekretariatet for livshendelsene.

Det har også kommet frem et behov for ytterligere utredning på flere områder (foreslåtte tiltak) enn det som finnes i dag.

9.4 Anbefalt tilnærming

Vi foreslår å bygge et økosystem av enkle digitale assistenter i første omgang, for så å gradvis utvide dialogen med hverandre for å hjelpe brukeren i mer komplekse livssituasjoner.

Noen livssituasjoner krever mer samhandling mellom aktører enn andre, samt at det er en tilnærming der man kan bygge og lære raskt, gjennom mindre prosjekter. Etter at man har bygget flere mindre assistenter så kan vi lage en "master" assistent som er inngangen til de andre assistentene. En slik tilnærming vil i våre øyne være den mest effektive og der vi kan høste flest gevinster for det offentlige, innbyggere og andre aktører på den beste måten.

For å kunne få dette til må vi bygge på eksisterende initiativer, både i enkeltsektorer og i sentrale fellesløsninger, som Orden i eget hus, Livshendelsesarbeidet m.m. Det vil si at Digitale Assistenter er nye kanaler for å sikre gode dialoger, men som ikke nødvendigvis erstatter dagens løsninger med mindre de er modne for det.

Disse assistentene må ha en sterk tilknytning til det offentlige, selv om næringslivet bør være tett involvert og kan levere deler av tjenestene. Det er viktig at brukerne av assistentene hele tiden føler at de jobber for dem og deres interesser og ikke har andre mål med hjelpen som gis, derfor skal man være klar at hjelpen understøtter brukeren og ikke interne mål. Dersom ikke dette skjer kan man fort lage assistenter som forvirrer tilliten til det offentlige. Et eksempel er dersom en strømleverandør lager en tjeneste som gir deg tips til når du bør bruke strøm, så er motivet til denne tjenesten uklart. Siden brukeren ønsker å betale minst mulig i strømgjeld, mens strømselskapet ønsker å tjene mest mulig penger. Hva slags råd får man egentlig, kan brukeren spørre seg. Vi ønsker ikke at digitale assistenter kommer opp i denne måldillemma.

9.5 Hvordan vet vi at vi har lykket?

Dersom vil skal sette i gang med videre arbeid med digital assistent så foreslår vi tre kriterier som må oppfylles dersom det skal skape verdi. Disse må det sette konkrete tiltak på og måles både før og etter på hvert sted en digital assistent blir satt i bruk.

- 1) Vi har økt tillit til og mellom systemer, virksomheter og mennesker.
- 2) Vi har hindret utenforskap og sikret at alle i samfunnet er inkludert, uavhengig av digitale ferdigheter og vilje til å bruke digitale tjenester. Det vil si at man må tenke på flere kontaktflater og ikke minst inkludere de varme hendene på de riktige stedene.
- 3) Vi har inkludert flere forskjellige aktører på tvers av grenser og kompetanseområder i arbeidet med å utvikle løsningen og sikret nye samarbeid.

9.6 Liste over tiltak fra EIF-områdene

I dette dokumentet har hvert EIF-området kommet med prioriterte tiltak som de tenker bør videre arbeid med digital assistent. Under er oversikten, de er detaljert ut i hvert EIF-kapittel.

prioriteres i

Liste over tiltak basert på EIF områdene	Beskrivelse	Kompleksitet(Grønt, Gult, Rødt)	EIF område
	Tverretatelig og tverrfaglig SVAT gruppe	Krever forankring og oppslutning, men et forholdsvis enkelt tiltak å opprette.	Juridisk
	Regulatorisk sandkasse En egen sandkasse knyttet til kunstig intelligens	Vurderes som forholdsvis enkelt å opprette. En del arbeid knyttet til pågående arbeid/ gjennomføring	Juridisk
	Utvidelse av nasjonalt kompetansesenter for datadeling Inkludere kunstig intelligens	Vurderes som enkelt grep, forutsatt tilgang til riktig kompetanse som kan fylle rollene.	Juridisk
	Nasjonal lovregulering Egen rammelovgivning som gir føringer for forvaltning og private	Komplekst område hvor det også er et pågående EU-initiativ/regulering	Juridisk
	Populere Begrepskatalogen, forankre og dele felles begreper i forvaltningen	Arbeidskrevende mer enn komplekst	Semantisk
	Etablere en Hendelses og Tjenestekatalog	Finansieres gjennom medfinansieringsordningen	Semantisk
	Sette krav til tjeneste- og dataeiere om å dokumentere data og tjenester.	Sette krav til tjeneste- og dataeiere om å dokumentere data og tjenester.	Semantisk
	eID for alle	Avhengigheter til kjerneidentiten og at man kan identifisere	Teknisk
	Digital tvilling	Enklere å beskrive data enn å gjøre de tilgjengelig	Teknisk
	Autorisasjon, fullmakt og samtykke	Pågående tiltak for representasjon i FuFin. Deling av data med sees i sammenheng med digital tvilling.	Teknisk
	Digital etikk	Vurderes som enkelt dersom man prioriterer tiltakene. Må sees i sammenheng med tillit	Teknisk
	Avklare og avgrense ansvar, mandat og videre organisering	Krever forankring flere steder, og konsensus	Organisatorisk
	Oppgavedeling offentlig-privat -Undersøke effekten av ulike modeller i relasjon til for eksempel maktfordeling, ansvar, og myndighet	På dette området er det mange ulike synspunkter. Målsetningen med denne aktiviteten må være å speile vårt meningsmangfold og vår politiske virkelighet og vårt verdigrunnlag (den nordiske modellen)	Organisatorisk