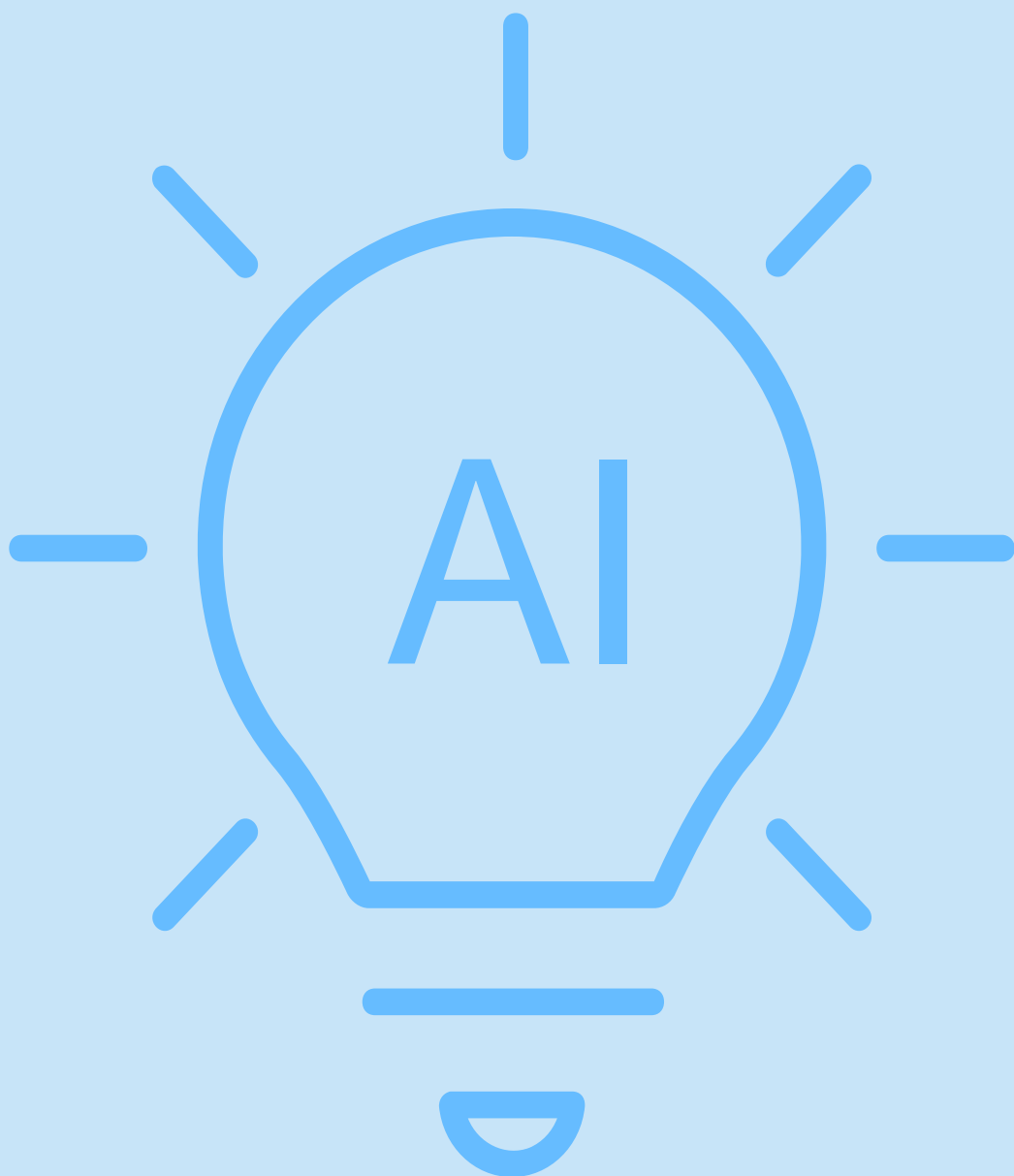




**En velfungerende
offentlig sektor
med kunstig intelligens**



Udsigt til mangel på medarbejdere i mange år frem

Et konkurrencedygtigt erhvervsliv og en velfungerende offentlig sektor er begge forudsætninger for, at vi har et velstående og trygt samfund. Både den offentlige og private sektor mangler imidlertid medarbejdere – en mangel, som lægger en dæmper på Danmarks muligheder for udvikling nu og i de kommende mange år.

Flere ældre og større velstand

Danskerne lever længere. Stigende levetid betyder, at antallet af ældre i den danske befolkning vil stige dramatisk i de kommende årtier. Alene antallet af danskere over 80 år vil stige med ca. 200.000 – fra i dag ca. 300.000 til ca. 500.000 i 2040.

Flere vil derfor have behov for sundheds- og ældrepleje. Det vil alt andet lige øge efterspørgslen efter medarbejdere til disse sektorer.

Behovet for medarbejdere kan blive yderligere forstærket af, at danskerne bliver rigere og rigere. Det kan forplante sig til nye behov og efterspørgselsmønstre. Flere vil have bedre råd til at købe nye produkter og serviceydelser, og

flere vil forvente en gradvis bedre kvalitet af ydelserne i den offentlige service.

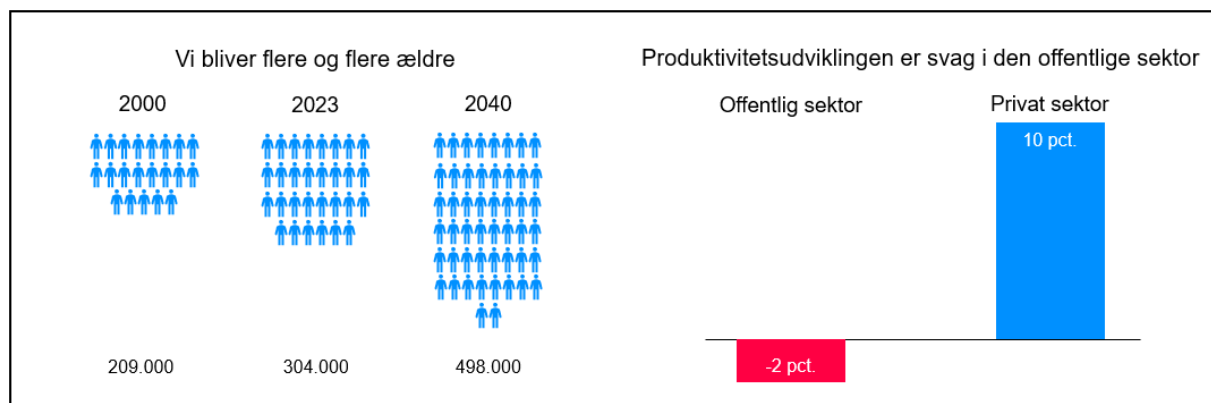
Svag produktivitet i den offentlige sektor

I den offentlige sektor skærpes mangeludfordringerne yderligere af en svag produktivitetsudvikling. Produktiviteten i den offentlige sektor er siden 2015 faldet med 2 pct., mens den private sektors produktivitet er vokset med 10 pct. i samme periode.

Det er afgørende, at den offentlige sektor bliver bedre til at udføre opgaverne på en klogere og smartere måde, så den kan levere en bedre service til danskerne. Ellers vil det indebære et væsentlige pres for at øge antallet af offentligt ansatte og for at lade de offentlige udgifter stige betydeligt.

Det er derfor nødvendigt at finde nye veje til at løse mangeludfordringerne på arbejdsmarkedet generelt. Her kan kunstig intelligens være et væsentligt bidrag ved at lette vores arbejde og frigive tid og ressourcer, som kan bruges klogere andre steder på arbejdsmarkedet i den offentlige eller private sektor.

Figur 1. Flere ældre og svag produktivitet udfordrer den offentlige velfærd



Anm.: Antallet af ældre er opgjort som personer over 80 år. Produktivitetsudvikling for den offentlige sektor er baseret på produktivitetsindikatoren for perioden 2015-2022 i Appendiks 7A i "DK2030 – Danmark rustet til fremtiden".

Stort potentiale for kunstig intelligens i den offentlige sektor

Kunstig intelligens (AI) rummer et stort potentiale for, at medarbejdere i både den private og offentlige sektor kan udføre opgaver lettere og hurtigere. AI-teknologien vil dermed give store samfundsøkonomiske gevinster, som vi også har set med andre store teknologiske gennembrud igennem historien.

Særligt indenfor generativ kunstig intelligens (GenAI) går udviklingen hurtigt i disse år. GenAI er et delelement af AI, som formår at skabe nyt indhold baseret på eksisterende information eller data. GenAI kan hurtigt og effektivt forstå tekst, data eller sprog og på baggrund heraf generere ny tekst, billeder, lyd mv.

I en rapport udarbejdet af Boston Consulting Group (BCG) for Dansk Arbejdsgiverforening kortlægges de potentielle produktivetsgevinster af GenAI-teknologien med særskit fokus på den danske offentlige sektor.

Rapporten peger på et stort produktivetspotentiale. Konkret vurderes GenAI-teknologien at kunne løfte produktiviteten med 12 pct. frem mod 2040.

Det svarer i gennemsnit til ca. 6.000 årsværk årligt og samlet set til 90.000 årsværk i 2040.

GenAI kan effektivisere en lang række opgaver i den offentlige sektor og dermed bidrage til at lette presset for flere medarbejdere i sundheds- og ældresektoren som følge af flere ældre i befolkningen. Samtidig kan GenAI bidrage til at frigive medarbejdere til den private sektor.

GenAI kan løfte produktiviteten for stort set alle offentligt ansatte

Potentialet ved GenAI er vurderet på tværs af stillingsgrupper i den offentlige sektor ud fra en detaljeret kortlægning af, hvilke opgaver de enkelte stillingsgrupper bruger deres tid på.

Kortlægningen viser, at det største produktivetspotentiale er indenfor administrative arbejdsopgaver, som udarbejdelse af notater, referater, informationssøgning, bearbejdning af data-, juridisk arbejde mv. Indenfor disse typer af opgaver har GenAI et særligt stort potentiale for at lette arbejdsgange og frigøre tid hos medarbejderne.

Figur 2. Estimeret potentiale for brugen af GenAI i den offentlige sektor



Dermed kan GenAI-teknologien især effektivisere arbejdsopgaverne for kontormedarbejdere, akademikere og personer, som arbejder med undervisning. Indenfor almindeligt kontorarbejde vurderes produktivetspotentialet til 31 pct. Det betyder, at der kan frigives tid svarende til 19.000 årsværk. For folkeskolelærerne vurderes samme potentiale til 19 pct. svarende til 9.000 årsværk.

Men stort set alle stillingsgrupper bruger en andel af deres arbejdstid på administrative opgaver.

For SOSU'erne vil GenAI kunne lette dokumentationsopgaven fx ved at anvende tale-til-tekst-teknologi. Det kan spare medarbejderne for tid både ved, at opgaven løses hurtigere, og at opgaven kan udføres løbende ved fx at indtale oplysninger under transport mellem besøgene hos de ældre. Alene for SOSU-medarbejderne vil GenAI kunne frigive ressourcer svarende til knap 6.000 årsværk, som fx vil kunne bruge deres tid på borgernær kontakt fremfor administrative opgaver.

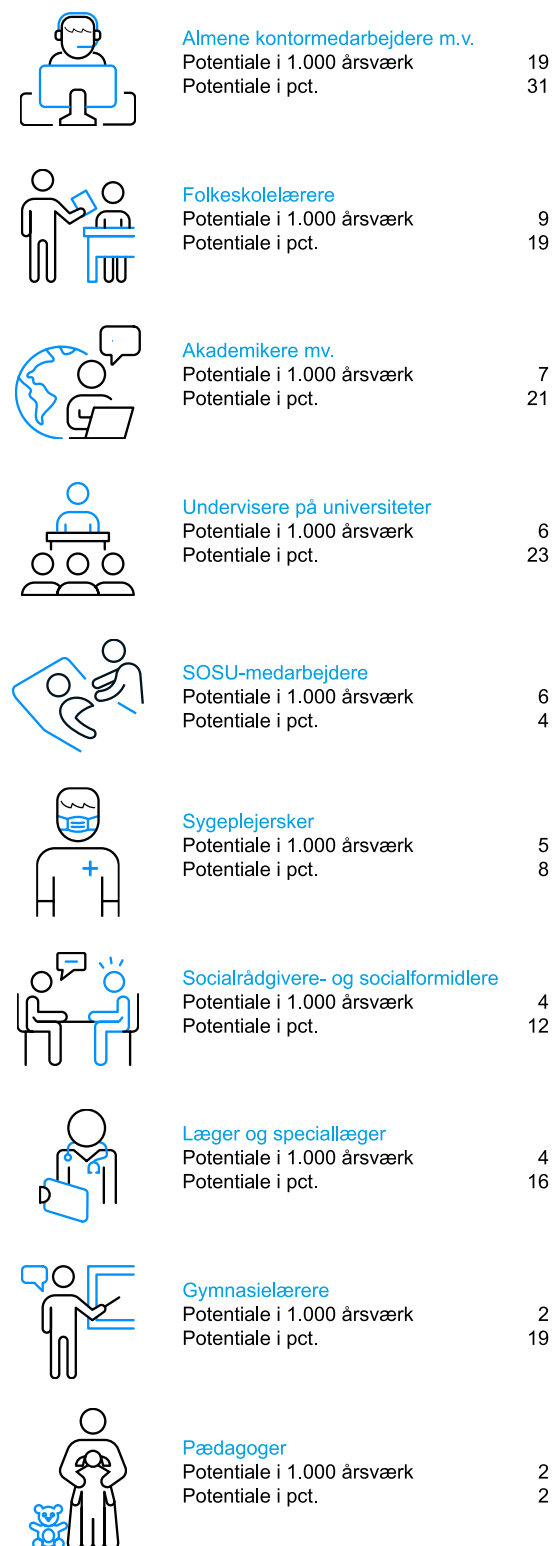
Kræver politisk handlekraft

Den offentlige sektor er ikke – som det private erhvervsliv – underlagt konkurrence fra markedet, som tvinger arbejdspladserne til løbende at opgradere med ny teknologi for at klare sig. Hvis den offentlige sektor skal følge med den teknologiske udvikling, kræver det derfor politisk fokus og vilje.

Det er afgørende at sikre gode betingelser for, at den offentlige sektor tager de nye GenAI løsninger til sig. Ellers risikerer vi, at Danmark går glip af betydelige gevinster.

På baggrund af analyserapporten udarbejdet af BCG har DA derfor 7 centrale anbefalinger, der understøtter, at det store GenAI-potentiale i den offentlige sektor bliver realiseret til gavn for både medarbejdere, arbejdspladser og Danmark som helhed.

Figur 3. Potentiale i 2040 for brugen af GenAI fordelt på stillingsgrupper



1. En stærk digital taskforce som drivkraft

DA anbefaler, at regeringens digitale taskforce får ressourcer og mandater til at være den drivende kraft bag GenAI-omstillingen i den offentlige sektor.

Regeringen har annonceret, at den vil ned-sætte en digital taskforce, som skal arbejde med at udbrede AI-teknologien i den offentlige sektor.

Det er i den forbindelse afgørende, at ambitionsniveauet er tårnhøjt, så omstillingen i den offentlige sektor lykkes. Derfor bør taskforcen bl.a. have ressourcer og mandater til følgende opgaver:

- Taskforcen bør være en isbryder for både den offentlige og den private sektor. Taskforcen bør således fx være den koordinerende enhed, som kommuner og regioner rådfører sig med, når de skal implementere nye AI-løsninger. Kommuner og regioner har brug for en rådgivende myndighed, som hjælper med at sikre best practice i brugen af GenAI. På den måde undgår vi, at hver kommune opfinder sine egne løsninger, som kan være svære at skalere til øvrige kommuner.
- Taskforcen bør have viden om muligheder og begrænsninger for brugen af AI-teknologi, herunder specifik viden om reglerne på området. Taskforcen bør således identificere uhensigtsmæssige juridiske barrierer for anvendelsen af GenAI-løsninger i den offentlige sektor, herunder på sektorområder. Det kan være regler, der begrænser og/eller komplicerer brugen af GenAI.
- Taskforcen bør udarbejde anbefalinger til regelændringer, der fjerner barrierer og fremmer anvendelsen af GenAI-teknologien. Taskforcen bør dermed bidrage til at sikre, at lovgivningen understøtter brugen af GenAI, samtidig med at den beskytter borgernes rettigheder og sikkerhed.
- Taskforcen bør have et tæt samarbejde med relevante interessenter, herunder med offentlige myndigheder, private virksomheder, forskningsinstitutioner, organisationer, borgergrupper m.fl. for at sikre en bred forståelse for muligheder, udfordringer og løsninger.



Billede af Touko Aikioniemi på Unsplash

2. Klare og opdaterede regler er en forudsætning

DA anbefaler, at der udarbejdes klare vejledninger om GDPR-regler og AI-forordningen, og at lovgivning, som har snitflader til GDPR-reglerne og AI-forordningen, bliver gennemgået og eventuelt revideret for at tage højde for den teknologiske udvikling.

Det er vanskeligt at navigere i de komplekse regler, der gælder, når nye GenAI-løsninger udvikles og tages i brug. Det giver utryghed og kan betyde, at den offentlige sektor holder sig tilbage med at udvikle og afprøve ny teknologi.

Myndighederne har en tendens til en overforsigtig fortolkning og udmøntning af den EU-lovgivning, der regulerer området, som ofte er mere stram, end de juridiske rammer egentlig tilsiger, jf. eksemplerne nedenfor. I særdeleshed i forhold til databeskyttelsesforordningen (GDPR) og AI-forordningen. Derfor bør Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen udarbejde klare og retvisende vejledninger om reglerne. Derved undgår vi, at overforsigtig fortolkning af uklare regler begrænser udbredelsen af fornuftige og effektive GenAI-løsninger i den offentlige sektor.

Samtidig tager dansk lovgivning på mange områder ikke nødvendigvis højde for den teknologiske udvikling. Det medfører u hensigtsmæssige begrænsninger i brugen af nye digitale løsninger.

Fx kræver sundhedsloven, at det kun er specifikke fagpersoner, som har adgang til patientdata, og hvis data skal bruges i forskning, skal det godkendes af en etisk komité. Det begrænser brugen af sundhedsdata til at træne AI-algoritmer, hvilket betyder, at Danmark risikerer at miste muligheder for at forbedre diagnosticering og behandling med GenAI. Derfor kan det være nødvendigt at ændre sundhedsloven, så brugen af data til træning af algoritmer sidestilles med forskning, hvor patientens sikkerhed og privatliv beskyttes gennem klare retningslinjer for godkendelse og behandling.

Eksempler på overforsigtig fortolkning af EU-regler

Databeskyttelsesforordningen (GDPR)

Det følger af databeskyttelsesforordningen, at personoplysninger kun må bruges til det formål, de oprindeligt er indsamlet til. Skal personoplysningerne anvendes til et andet formål, kan dette kræve samtykke fra borgerne. Datatilsynet har dog vurderet, at samtykke til brugen af personoplysninger til GenAI-løsninger ofte ikke er tilstrækkeligt og derfor ikke gyldigt. For at udnytte potentialet ved GenAI er der derfor brug for et opgør med en overforsigtig fortolkning af databeskyttelsesreglerne. Det kunne blandt andet være at sikre klare lovhjemler kombineret med mere fleksible krav til indhentelse af samtykke eller ændringer i lovgivningen, så udviklingen af GenAI-løsninger bliver et selvstændigt lovligt behandlingsgrundlag.

AI-forordningen

Den kommende AI-forordning stiller høje juridiske og sikkerhedsmæssige krav til GenAI-anvendelser, der anses som højrisiko, fx inden for rekruttering, sundhed og uddannelse. En overforsigtig fortolkning af AI-forordningens definition af højrisiko kan begrænse myndighedernes brug af administrative løsninger. Det kan medføre, at den offentlige sektor går glip af løsninger, som har potentiale og kan implementeres relativt enkelt. I forbindelse med implementeringen af AI-forordningen kan Digitaliseringsstyrelsen, som har ansvaret herfor, med fordel vejlede om værktøjer, som vil være undtaget fra højrisikoklassificering. Det kan gøres gennem konkrete eksempler for at sikre, at AI-forordningens handlerum udnyttes fuldt ud.

3. Afprøv GenAI i en udbygget ”regulatorisk sandkasse”

DA anbefaler, at myndighederne udbygger den såkaldte ”regulatoriske sandkasse” og udvider den til også at gælde anden relevant lovgivning fx AI-forordningen.

Datatilsynet og Digitaliseringsstyrelsen har som en del af regeringens digitaliseringsstrategi etableret en såkaldt ”regulatorisk sandkasse” for AI, hvor virksomheder og myndigheder kan få gratis adgang til relevant ekspertise og vejledning i databeskyttelsesreglerne. Ved den gældende ordning kan virksomheder og myndigheder dog ikke opnå dispensation fra de regulatoriske krav, mens sandkasseforløbet står på.

Med de lovgivningsmæssige barrierer, som europæisk og national lovgivning aktuelt sætter, er der et behov for at understøtte myndighedernes mulighed for at udforske GenAI. Det bør ske i et kontrolleret miljø, som en regulatorisk sandkasse tilbyder.

Med en udbygget regulatorisk sandkasse bør det være muligt for myndighederne at afprøve og udvikle GenAI-projekter med midlertidig fritagelse fra udvalgt regulering og praksisnær vejledning fra fx Digitaliseringsstyrelsen og Datatilsynet.

Det bør ikke kun omfatte vejledning i databeskyttelsesreglerne, men også anden lovgivning, der på en eller anden måde regulerer teknologi og databrug, fx AI-forordningen, cybersecurity-lovgivningen (NIS2-direktivet) og andre love, som AI-løsninger skal overholde, fx offentlighedsloven og diskriminationslovgivningen.

Derved kan sandkassen bidrage til at samle og formidle gode eksempler på brug af GenAI-løsninger i den offentlige sektor og således inspirere andre myndigheder og understøtte en fælles fortolkning af de juridiske rammer.

Storbritannien har fx flere af denne type sandkasser og har for nyligt annonceret AI-Airlock, som tillader kontrolleret anvendelse af udvalgte AI-løsninger til sundhedsområdet for at skabe evidens for sikkerhed og effektivitet af løsninger forud for en endelig juridisk godkendelse.



Billede af Markus Spiske på Unsplash

4. Den offentlige sektor bør arbejde smartere med AI

DA anbefaler, at der indføres krav til den offentlige sektor om løbende at få mere ud af sine ressourcer, afstemt efter AI-potentialet og gradvist indfaset frem mod 2040.

Private virksomheder opererer på markeder med hård konkurrence. Det tilskynder til løbende at bruge ny teknologi for at levere ydelser på en bedre, hurtigere og billigere måde. Det samme markedspress findes ikke i den offentlige sektor.

Til gengæld er der i den offentlige sektor – ligesom i den private sektor – et stort potentiale for at skabe bedre arbejdspladser, lette arbejdsgange og at arbejde smartere ved at bruge GenAI. De muligheder skal udnyttes, så medarbejderne i den offentlige sektor bruger deres tid på den bedste måde, og så vi har hænder og hoveder nok til at imødegå fremtidens udfordringer.

Det kommer ikke af sig selv. Det kræver politisk og ledelsesmæssigt fokus. Det kræver medinddragelse og træning af medarbejdere.

Og så skal vi være sikre på, at øget brug af GenAI i den offentlige sektor rent faktisk også indebærer, at vi ikke bare øger de offentlige udgifter til GenAI, uden at gevinsterne sikres. Det kan fx gøres ved nogle klare udgiftspolitiske rammer, som motiverer den offentlige sektor til at bruge GenAI til at opnå mere med de ressourcer, der er til rådighed.

Der bør derfor indføres krav om at arbejde smartere på tværs af kommuner, regioner og stat. Det kan fx ske ved hvert år at nedskrive budgetterne med en fastlagt procent i takt med, at de forskellige AI-potentialer indfris og med konkrete måltal for henholdsvis 2030 og 2040.

Det vil alt i alt kunne frigive ca. 6.000 årsværk i den offentlige sektor om året i gennemsnit frem mod 2040 – svarende til ½-1 pct. af fuldtidsbeskæftigelsen i den offentlige sektor om året.

Det store AI-potentiale i den offentlige sektor vidner om, at denne målsætning er realistisk. Alene anvendelsen af tale-til-tekst til dokumentation på sundheds- og ældreområdet kan frigøre 9.000-11.000 årsværk. Tilsvarende kan GPT-baserede AI-løsninger inden for undervisning, som hjælper med udarbejdelse af undervisningsmateriale mv., frigøre 5.000-6.000 årsværk, jf. BCG (2024).

Rent praktisk kan de nævnte krav om at levere offentlig service på en mindre ressourcekrævende måde indarbejdes hvert år i økonomiaftalerne med kommuner og regioner og i finansloven for staten.

Kravene bør især lægge vægt på perioden frem mod 2030. For historiske erfaringer viser, at en hurtig og god implementering af ny teknologi har betydning for potentialet på længere sigt, jf. BCG (2024). Jo længere tid der går, før den offentlige sektor kommer i gang, desto mindre potentiale kan der realiseres.

Krav af denne type vil ikke stå i vejen for, at politikerne særskilt kan prioritere at tilføre flere ressourcer til udvalgte områder. Tværtimod. Fx kan politikerne fortsat prioritere sundheds- og ældreområdet.

5. Mindre brug for administrative medarbejdere

DA anbefaler, at der indføres et konkret måltal for færre administrative medarbejdere i den offentlige sektor frem mod 2040 i takt med, at AI-teknologi kan hjælpe med opgaverne.

I de seneste år er antallet af administrativt ansatte i den offentlige sektor steget markant. Det gælder navnlig i staten, som står for mere end 80 pct. af stigningen fra 2013 til 2023, jf. figur 4. I dag er der i alt 137.000 fuldtidspersoner, som arbejder i administrative stillinger i den offentlige sektor, jf. figur 5.

Introduktionen af nye AI-værktøjer kan gøre arbejdsdagen både lettere og mere tilfredsstillende for medarbejdere, der har administrative opgaver. Ved at lade Copilots og GPT'er give en hjælpende hånd med at sortere og udarbejde mails, skrive notater og referater, indtaste data, styre kalendere og finde oplysninger mv. reduceres mængden af rutinearbejde. Dermed kan medarbejderne bruge tiden på fx mere komplekse opgaver og/eller opgaver tættere på borgerne. På den måde kan medarbejderne bidrage mere effektivt og meningsfuldt til arbejdspladsen, hvilket øger trivslen og arbejdsglæden.

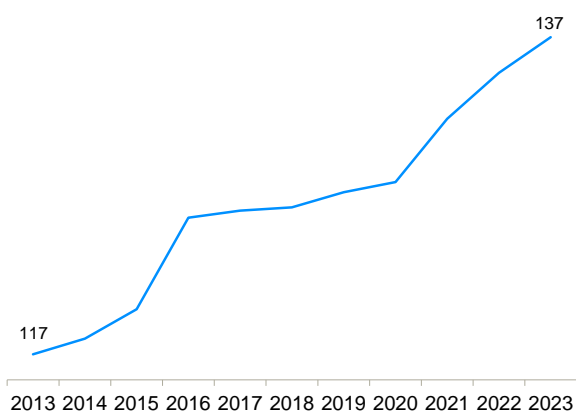
Med AI-teknologi kan vi frigøre ressourcer, der kan bruges bedre og klogere i enten den

private eller offentlige sektor. Vi kan varme nogle af de kolde hænder. Fx kan brug af en GPT eller Copilot til generelle administrative opgaver frigøre 12.000-15.000 administrative årsværk i den offentlige sektor frem mod 2040, jf. BCG (2024). Tilsvarende kan AI-værktøjer, der bruges i forbindelse med sagsbehandling, frigøre 4.000-5.000 administrative årsværk, jf. BCG (2024). Det samlede potentiale er stort. Alt i alt kan der frigøres ca. 37.000 administrative årsværk frem mod 2040 – fordelt med 18.000 i staten, 13.000 i kommunerne og 6.000 i regionerne.

Der bør derfor indføres et konkret mål for, hvor meget kommuner, regioner og staten skal nedbringe antallet af administrativt ansatte i 2030 og 2040 målt i årsværk. DA anbefaler et ambitiøst måltal på 37.000 årsværk på tværs af den offentlige sektor, som indføres gradvist i de årlige økonomiaftaler og finanslove, hvor halvdelen bør være indfriet i 2030. Anbefalingen skal ses som en delmængde af anbefaling 4 og en måde at indfri kravet om at arbejde smartere.

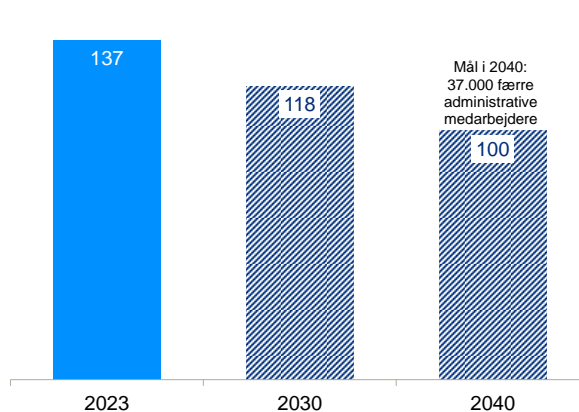
Figur 4. Stigning i administrative medarbejdere i den offentlige sektor

Administrative årsværk, offentlig sektor, 1.000 fuldtidspersoner



Figur 5. Måltal for 2040 skal vende stigningen i administrative medarbejdere

Administrative ansatte, offentlig sektor, 1.000 fuldtidspersoner



6. Kodeks for AI i den offentlige sektor

DA anbefaler, at der udarbejdes et kodeks for implementering og anvendelse af GenAI i den offentlige sektor, som kan være grundlag for samarbejdet om GenAI for ledelse og medarbejdere på de enkelte offentlige arbejdspladser.

Teknologiske skift kan i begyndelsen virke uoverskuelige og være forbundet med usikkerhed på arbejdspladserne. Nogle medarbejdere kan være skeptiske overfor kvaliteten af GenAI-løsningers resultater og være utrygge ved at anvende teknologien.

Medarbejderes opfattelse af, hvorvidt de er blevet inddraget ved implementering og brug af nye teknologiske løsninger på jobbet, har betydning for, om de tager løsningerne til sig, og dermed om teknologien bidrager med de ønskede gevinster. Medarbejderinddragelse har samtidig stor betydning for vurdering af arbejdsmiljø og arbejdsglæde, hvilket påvirker

produktiviteten. Samarbejde mellem ledelse og medarbejdere er derfor centralt i forhold til at skabe tryghed om GenAI på arbejdspladserne, så potentialet ved de teknologiske redskaber kan realiseres. Derfor er også god ledelse med et højt ambitionsniveau og blik for medarbejderinddragelse centralt for at realisere potentialet.

Med implementeringen af GenAI på arbejdspladserne er der behov for, at ledelse og medarbejdere samarbejder om at udvikle en fælles forståelse for, hvordan ny teknologi kan bidrage til en mere produktiv arbejdsplads med høj kvalitet og stor glæde i arbejdet.

7. Prioriter omskoling af medarbejdere

DA anbefaler, at omskoling af medarbejdere til en digital tidsalder bliver et strategisk indsatsområde, og at der nedsættes et nationalt kompetenceråd, der kan overvåge fremtidens kompetencebehov.

Et arbejdsmarked med GenAI stiller nye krav til medarbejderes kompetencer. I takt med, at flere og flere opgaver kan varetages med GenAI, der frigør medarbejderressourcer, vil det være nødvendigt at omskole medarbejdere til at varetage nye job i enten den offentlige eller private sektor. Omskoling af medarbejdere til den digitale tidsalder bør således være et politisk og strategisk indsatsområde. Derfor bør der afsættes en pulje på finansloven til finansiering af målrettet omskoling.

I den forbindelse bør der også nedsættes et nationalt kompetenceråd, der kan overvåge fremtidens kompetencebehov i en digital tidsalder. Rådet bør bestå af eksperter med alsidig viden og indsigt i uddannelse – fra erhvervsskoler til universiteter – arbejdsmarked og beskæftigelse. Det kan nedsættes med inspiration fra Det Økonomiske Råd, hvor formandskabet er uafhængigt, og rådet udgøres af eksperter med en bred palet af fagligheder.

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING
Vester Voldgade 113
1552 København V
da@da.dk
da.dk