

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/02655-1

Dato
09.07.2019

Nasjonal strategi for kunstig intelligens - Innspill fra Altinn

Avdeling Digitalisering i Brønnøysundregistrene forvalter Altinn-plattformen og Felles datakatalog, og blir en stor og viktig del av det nye digitaliseringsdirektoratet når det trer i kraft 1.1.2020. Det nye direktoratet vil besitte mye kompetanse på ulike felt som også kan rettes mot å tilrettelegge for utnyttelse av kunstig intelligens, og det vil forvalte og videreutvikle de nasjonale fellesløsningene som til sammen utgjør den statlige delen i det som i regjeringens nye digitaliseringsstrategi kalles et felles økosystem for nasjonal digital samhandling.

Vi i avd Digitalisering har tidligere omtalt dette både som en felles nasjonal plattform for samhandling og deling av data, og som en plattform for økt innovasjon og verdiskaping. Regjeringen har allerede finansiert mye videreutvikling på plattformen som muliggjør gode anvendelser av kunstig intelligens, blant annet ved å forenkle tilgang til data. I så måte er vi allerede i gang med å svare på flere anbefalinger i Digital 21 som flere aktører peker på i sine innspill, så vel som flere av ambisjonene i regjeringens digitaliseringsstrategi. Det framgår av innspillene at mange aktører ikke er kjent med de mulighetene som dette økosystemet gir, og heller ikke med det utviklingsarbeidet som pågår rundt Altinn og det samarbeidet vi legger opp til med privat sektor. Vi vil derfor oppfordre KMD til å tydeliggjøre i strategien hvilke rammer og muligheter som faktisk er på plass når den blir offentliggjort, også som følge av utviklingstiltak som allerede pågår. Vi foreslår at KMD framstiller fellesløsningene i økosystemet som et solid, felles nasjonalt fundament og grunnmur for videre satsinger og konkrete tiltak innenfor KI i stort.

Utover å jobbe med plattformen som helhet, har vi nå i 2 kvartal 2019 utforsket hvilke nye behov og utfordringer som melder seg når vi setter brukeren i sentrum og bruker data på nye måter, blant annet ved bruk av KI. Vi tror noen av funnene fra dette innsiktsarbeidet kan være et nyttig input til KMD, også i arbeidet med en nasjonal strategi for kunstig intelligens.

Følgelig har vi delt opp vårt innspill i tre deler:

- Om nasjonale fellesløsninger i økosystemet for nasjonal digital samhandling, og hvilke muligheter som vil være på plass for tilgang til data, når den nasjonale strategien for kunstig intelligens er ferdigstilt
- Om ambisjonene for å åpne opp Altinn-plattformen og andre nasjonale fellesløsninger for privat sektor, også for oppstartvirksomheter og åpen innovasjon
- Generelle innspill og hovedpunkter fra et innsiktsarbeid rundt konseptet "Digitale meg", med hele første leveranse som eget vedlegg

Vennlig hilsen

Cathrine Holten
Avdelingsdirektør
Digitalisering | Altinn og felles datakatalog

Kristine Aasen
Underdirektør
Strategi, innovasjon og forretningsutvikling

Innspill fra Altinn til nasjonal strategi for kunstig intelligens

Nasjonale fellesløsninger i økosystemet for nasjonal digital samhandling

De nasjonale fellesløsningene som til sammen utgjør det som nå kalles et felles økosystem for nasjonal digital samhandling, har vi tidligere omtalt både som en felles nasjonal plattform for samhandling og deling av data, og som en plattform for økt innovasjon og verdiskaping. Denne plattformen er en muliggjører for gode anvendelser av kunstig intelligens, blant annet ved å forenkle tilgang til data. Regjeringen har allerede finansiert mye videreutvikling på plattformen, og vi foreslår at KMD framstiller fellesløsningene i økosystemet som et solid, felles nasjonalt fundament og grunnmur for videre satsinger og konkrete tiltak innenfor KI i stort.

Nasjonale fellesløsninger som forenkler samhandling og tilgang til data, eller på annen måte kan klargjøre for eller bidra til gode anvendelser av KI, er blant annet:

- Felles datakatalog med de andre nasjonale katalogtjenestene tilknyttet denne, dvs. en maskinlesbar katalog over alle datasett som finnes i offentlig sektor, så vel som alle datasett som aktører i privat sektor har valgt å publisere der. I 2020 vil de bl. a. omfatte beskrivelser av APIene til datasettene, av datamodellene og av nøkkelbegreper som brukes, og hvilke tekniske tjenester som bruker hvilke datasett.
- ID-porten og maskinporten for autentisering ved innlogging og bruk, også ved bruk av APIer
- Autorisasjonskomponenten i Altinn, for tilgangsstyring til data og tjenester, i samspill med ID- og maskinporten, og de nasjonale katalogtjenestene. Denne videreutvikles nå, og vil i 2020 støtte tilgangsstyring ut fra ansettelsesforhold, delegert tilgang både i virksomheter (f. eks. profesjonelle roller) og som privatpersoner (f. eks. fra ektefelle), og personlig samtykke til å hente og dele data. Det er også planlagt å utvikle støtte for å holde orden på «mine data», og funksjonalitet for å slette mine data om ønskelig. Slik funksjonalitet bør stå sentralt i en KI-strategi.
- Støtte for alle anerkjente samhandlingsmønstre, både meldingsutveksling, registeroppslag i sanntid, og hendelsesstyrte tjenester. I 2020 vil det være etablert sømløs integrasjon mellom flere av Altinns og Difis fellesløsninger, og man må legge til grunn at også samspillet med kommunale løsninger da er avklart.
- Generelle og gjenbrukbare plattformtjenester. Da ikke bare støtte for alle samhandlingsmønstre og andre kjente tjenester som digital postkasse til innbyggere og virksomheter. Også andre tjenester det er behov for vil være på plass. I 2020 vil det være etablert generisk komponent for å hente ut data fra registre og håndtere disse på ulike måter (jf. «datafordeler»), en løsning for API-management, og det vil være laget flere gjenbrukbare APIer for oppslag i sanntid mot spesielt relevante datakilder. Nasjonale grunndataregistre er naturlige kandidater, så vel som økonomidata o a. Hvilke tjenester og funksjonalitet som utvikles er behovsdrivet, basert på ulike former for innsiktsarbeid. Behov knyttet til klargjøring for eller faktisk utnyttelse av KI vil ha en like naturlig plass og høy prioritet som andre behov. F. eks. er det allerede spilt inn å etablere støtte for små lokale datasjører («datapytter») med tilgang til analyseverktøy og bot'er. Slike innspill og behov vil bli vurdert både i forhold til nasjonale strategier og føringer, og konkrete behov. Også andre konsepter fra innovasjonsarbeid og internasjonale prosjekter vil bli vurdert, f. eks. løpende tilgang til private virksomheter sine data når de selv ønsker det, jf. prosjektet Nordic Smart Government.
- En moderne og selvbetjent tjenesteutviklingsløsning, hvor alle virksomheter får sine egne utviklings- og testområder, og tilgang til verktøy for enkel bruk av øvrige komponenter og fellesløsninger i økosystemet. Det legges stor vekt på deling og gjenbruk, både for enkel, sikker og effektiv tjenesteutvikling, og for økt innovasjon og verdiskaping. Hvis én virksomhet lager noe som andre kan bruke, vil dette bli delt og gjenbrukt. Plattformen som helhet skal ivareta sikkerheten, både i egen infrastruktur og ved bruk av sky.

Like viktig som de tekniske løsningene og funksjonaliteten, er de nettverkene og samarbeidsmekanismene som forvalter spillereglene for bruk og videreutvikling av plattformen. Disse identifiserer behov, bidrar i analyser, og står for prioriteringen av hvilke behov som skal dekkes først og hvordan videreutviklingen skal skje. I offentlig sektor er Altinn-samarbeidet et av de viktigste, og det omfatter i dag 53 offentlige virksomheter. Det er et tilsvarende nettverk for samstyningen av katalogtjenestene og informasjonsforvaltningsnettverket, og det er andre rundt fellesløsningene til Difi og i kommunal sektor. Disse bør samordnes når nytt direktorat trer i kraft.

I forhold til en nasjonal KI-strategi vil også innovasjonsnettverket Innovation@altinn kunne bidra, ved å bygge videre på et godt samarbeid med innovasjonsmiljøet i Difi; DOGA, og de andre samarbeidspartnere fra privat sektor.

En KI –strategi må ha fokus på kompetansebygging i offentlig forvaltning og i utdanningstilbudet i Norge. Det er manglende kapasitet og kompetanse i dag.

En KI-strategi bør bygge videre på det arbeidet som pågår for å åpne plattformen og fellesløsningene også for privat sektor, jf. neste avsnitt.

Arbeid med å åpne opp nasjonale fellesløsninger for privat sektor

Altinn-samarbeidet har i samarbeid med DSOP og andre aktører påbegynt et arbeid å åpne Altinn-plattformen og andre nasjonale fellesløsninger for bruk av privat sektor. Gjeldende målbilder og strategi for Altinn-plattformen har dette som et særskilt satsingsområde. Mange forhold gjør at tiden nå er inne for dette, alt fra behovet for økt innovasjon og høyere produktivitet for å kunne opprettholde velferdsstaten, til en rekke konkrete politiske mål og ambisjoner. Nå sist i regjeringens nye digitaliseringsstrategi, som bl. a. løfter fra styrket samarbeid med privat sektor som et særskilt innsatsområde. Og kanskje like viktig; hvorfor skal man la være å høste de store samfunnsøkonomiske gevinstene det vil gi å åpne plattformen også for privat sektor?

På hvilken måte de nasjonale fellesløsningene åpnes for privat sektor, som muliggjør og forenkler av samhandling og tilgang til data, eller på annen måte klargjør for eller bidra til gode anvendelser av KI, bør være et tema også i den nasjonale strategien for kunstig intelligens.

Vi sikter på å i samråd med KMD i løpet av 2019 har avklart en hensiktsmessig ambisjonsnivå for å åpne de nasjonale fellesløsningene i økosystemet også for privat sektor, og at vi i samarbeid med sentrale interessenter har jobbet fram forslag både til mål/strategier og prinsipper for hvordan samarbeidet mellom offentlig og privat sektor bør legges opp. Forslagene vil være basert på det brede samarbeidet og de gode erfaringene vi har i dag, bl. a. gjennom DSOP.

Vi vil da sikte på å ikke bare åpne plattformen for bruk av private virksomheter, og ellers benytte markedet for utvikling og drift mv som i dag. Vi vil jobbe for at regjeringen og våre eiere lar oss åpne plattformen helt, og tilby alle plattformtjenester og data også til oppstartsselskaper og annen innovativ virksomhet så langt det lar seg gjøre. Vi vil bl. a. vurdere om vi i samarbeid med anskaffelsesmiljøet som nå overføres til DFØ skal jobbe for at det etableres en finansieringsordning og midler til å utlyse og tildele utviklingsmidler til oppstartsselskaper til spesielt gode idéer, etter inspirasjon fra Antwerpen og andre programmer i Europa og USA. Hvis det blir etablert en slik ordning vil dette være en relevant rammebetingelse i den nasjonale KI-strategien. Enda bedre vil det være å etablere en slik ordning, som et spennende tiltak i denne strategien.

Generelle innspill og hovedpunkter fra et innsiktsarbeid rundt «Digitale meg»

Altinn fokuserer i egenskap av samfunnsoppdraget på videreutviklingen av plattformen som helhet, og i mindre grad på konkrete digitale tjenester og anvendelser som etableres og tilbys av den enkelte virksomhet («tjeneste-eier») til sine målgrupper. Følgelig skal ikke Altinn prioritere å ligge i front på KI eller andre teknologier, samtidig som vi likevel skal følge med og sikre at plattformen og løsningene som tilbys til enhver tid dekker de behov som virksomhetene har.

Altinn har i andre kvartal 2019 gjort som et innsiktsarbeid rundt et konsept kalt «Digitale meg», for å utforske hvilke nye behov og utfordringer som melder seg når vi setter brukeren i sentrum og bruker data på nye måter, blant annet ved bruk av KI. Vi har utforsket problemstillinger, avklart begreper, sett på mulige løsninger, og forsøkt å se en helhet langs et spenn fra «Mine data» til «Digital assistent». Første leveranse har ikke vurdert konkrete løsninger, men heller drøftet muligheter og trusler ved en brukersentrisk tilnærming der bruker selv eier og styrer sine egne data.

Vi tror noen av funnene fra dette innsiktsarbeidet kan være et nyttig input til KMD, også i arbeidet med en nasjonal strategi for kunstig intelligens.

Noen hovedpoenger fra det innledende arbeidet:

- Hva betyr det å sette brukeren i sentrum? Det er tre nivåer/begreper på individualiserte tjenester:
 - Mine data: kontroll og oversikt over egne data og hvordan de brukes
 - Digital tvilling: en digital representasjon av et individ, en organisasjon eller et objekt
 - Digital assistent: personifisert tjeneste som proaktivt ivaretar dine rettigheter og plikter
- Utfordringer vi ser i dag
 - Offentlig sektor oppleves fragmentert

- Hvis man skal sette livshendelser i sentrum kreves det sammenstilling av data fra ulike kilder
- Overgang til nye forretningsmodeller fører til at maktbalansen endres
- Økende krav til effektivisering

Oppsummering av intervjuer:

- Gi innbyggerne kontroll over sine egne data
Viktig å lage løsninger som ivaretar personlig frihet. Innbyggerne må ha kontroll og oversikt over sine egne datasett, samtidig som de er villige til å dele det mellom tjenesteyterne. Det er viktig å lage en modell der innbyggerne selv kan bestemme hvordan dataene blir delt, og de skal ha rett til å klage.
- Gi innbyggerne økt kunnskap om hva mine data betyr
Kunnskap om bruk av nye teknologier gir innbyggerne et langt bedre beslutningsgrunnlag, og de vil således være mer villig til å dele data på en forsvarlig og riktig måte. Mange mener også at tillit til staten og tillit til beslutninger vil øke dersom kunnskapsnivået øker.
- Design løsninger som vektlegger ansvarlig bruk av data
Det bør settes et sterkere fokus på etiske retningslinjer, og presisere innholdet: for hvem, hvor, hva og hvilken type etikk. Ansvarlig bruk av data innebærer også bias-kontroll, hvor man lager løsninger som ikke diskriminerer og at algoritmene ikke fører til skjevhet i vurderingene. Med andre ord – etisk design må være på plass fra start, slik som vi i dag tenker innebygd sikkerhet og personvern.

Hele rapporten som utgjør den første leveransen er lagt ved i vedlegg 1: *Konseptet «Digitale meg». Leveranse fra innsiktsarbeid 2 kvartal 2019.*

Avslutningsvis vil vi nevne at i en workshop rundt sluttleveransen pekte en fagekspert på at det nå gjøres veldig mye arbeid og pågår veldig mange diskusjoner, men at det er store skjevheter også på hva som er i fokus.

Noen eksempler på det *mange* snakker om er infrastruktur, tilgang til data, sikkerhet, datakvalitet og analysekompetanse i offentlig sektor. *Få* snakker om etikk, diskriminering, innbyggernes kompetanse, politiske og juridiske rammeverk, skjevheter/bias, og sikre ivaretagelse av menneskelig styring og påvirkning. Praktisk talt *ingen* snakker om hvordan «dataorienterte samarbeid» mellom offentlig sektor og privat virksomheter kan begrense demokratiske systemer og endre hvordan problemer blir identifisert og håndtert, eller hvordan endrete (AI) IT-systemer kan endre hvordan man oppfatter og styrer innbyggerne, eller ganske enkelt hva «brukeren i sentrum» faktisk betyr.

Vi støtter denne oppfatningen, og oppfordrer KMD til å sikre at en nasjonal strategi for kunstig intelligens adresserer alle viktige områder, også de tingene som er lite synlige i det offentlige ordskiftet.