

Til beskæftigelsesministeren

Kopi: Digitaliseringsministeren

Redegørelse

28. november 2024

Redegørelse fra Udbetaling Danmarks bestyrelse om de faktuelle forhold i den datadrevne kontrol

Amnesty International offentliggjorde den 13. november 2024 en rapport om bl.a. Udbetaling Danmarks datadrevne kontrol under overskriften *Coded Injustice: Surveillance and Discrimination in Denmark's Automated Welfare State*. Rapporten blev fulgt op med en dansk pressemeddelelse.

Dagbladet Politiken havde tidlig adgang til rapporten og lod den være genstand for tre artikler og en leder i perioden 12.-16. november 2024. Rapporten og den efterfølgende dækning har et indhold og en karakter, der har foranlediget Udbetaling Danmarks bestyrelse til at udarbejde en redegørelse for de faktuelle forhold bag Udbetaling Danmarks datadrevne kontrol.

Amnesty Internationals rapport retter anklager og indvendinger mod Udbetaling Danmarks datadrevne kontrol og baserer store dele af dem på faktisk forkert grundlag og mod bedre vidende. Udbetaling Danmark har gennem både møder og skrivelser til Amnesty International og Amnesty Danmark uden held søgt at korrigere for disse.

Formål og baggrund for Den Fælles Dataenhed

Udbetaling Danmark står for administrationen af en lang række velfærdsydelser til gavn for hele Danmark. Årligt udbetaler Udbetaling Danmark ydelser for 260 mia. kroner. Det er afgørende både for den enkelte ydelsesmodtager og for samfundet, at ydelserne lander hos de rigtige, og at forsøg på misbrug bliver opdaget.

Den Fælles Dataenhed blev oprettet i Udbetaling Danmark i 2015 efter aftale mellem KL og regeringen og med henblik på at styrke og ensarte kontrolindsatsen i kommunerne og i Udbetaling Danmark.

Ved at samle specialiserede kompetencer med hjemmel til at behandle borgernes oplysninger på tværs af myndigheder, er det muligt at sikre en både omkostnings-effektiv og ensartet kontrol med sociale ydelser, uanset hvor i landet en borger bor.

Den Fælles Dataenhed har hjemmel i Lov om Udbetaling Danmark §§12 og 12a-c og anvender almindelige personoplysninger fra fem offentlige myndigheder (i alt ni registre) samt fra Udbetaling Danmarks fagsystemer. Det er vigtigt at understrege, at der ikke anvendes følsomme personoplysninger. Det er der ikke hjemmel til.

Konkrete forhold

Amnesty Internationals rapport og subsidiært Politikens dækning problematiserer Udbetaling Danmarks administration på en række konkrete områder, hvorfor Udbetaling Danmark gerne vil bemærke følgende:

Anvendelse af private registre og Facebook (sociale medier). Rapporten fremhæver, at Den Fælles Dataenhed anvender følsomme ("sensitive") oplysninger og data fra private dataudbydere. Det er ikke korrekt. Lovgivningen giver alene

Den Fælles Dataenhed hjemmel til at anvende data fra Udbetaling Danmark og andre danske myndigheder, herunder kun almindelige personoplysninger, og dermed ikke følsomme personoplysninger eller data fra fx teleselskaber, Google, private dataudbydere, eller sociale medier, som fx Facebook.

Anvendelse af geolokationsdata. I Amnesty Internationals rapport og pressemeddelelse fremhæves anvendelsen af geolokationsdata. Den Fælles Dataenhed anvender ikke geolokationsdata forstået som data, der afspejler en elektronisk sporing af, hvor en borger befinder sig i tid og sted i den fysiske verden, fx data fra Google eller teleselskaber. Den Fælles Dataenhed anvender lokationsdata i form af borgers kontakt hos kommuner og regioner samt registreringer i CVR- og CPR-registeret.

Etnicitet og andre følsomme personoplysninger. Rapporten fremhæver, at Udbetaling Danmarks datadrevne kontrol kan føre til diskrimination på baggrund af fx etnicitet og religion. Den Fælles Dataenhed har ikke hjemmel til og anvender derfor ikke oplysninger om fx borgeres etnicitet eller religion i den databaserede kontrol. Oplysningerne er følsomme personoplysninger, og Den Fælles Dataenhed har alene hjemmel til at anvende ikke-følsomme oplysninger, jf. UDK-lovens §12 og §12a-c.

Den Fælles Dataenhed anvender oplysning om statsborgerskab fra CPR-registeret. Dette er ikke en følsom personoplysning.

Privatdetektiver. Amnesty Internationals rapport giver indtryk af, at der er en sammenhæng mellem Udbetaling Danmarks udbetaling af ydelser og forsikrings-selskabers angivelige overvågning af forsikringstagere ved hjælp af privatdetektiver. Den Fælles Dataenhed anvender ikke privatdetektiver eller tilsvarende overvågning og samarbejder ikke med forsikringsselskaber.

Profilerings og social scoring. Amnesty International konkluderer, at Den Fælles Dataenheds databehandling omfatter problematisk profilering og i særdeleshed "social scoring" som beskrevet i EU's AI-forordning. Udbetaling Danmark kan afvise dette.

Videre bemærkes, at den datadrevne kontrol sker ved, at erfaringsbaserede ud-søgningskriterier analyserer almindelige personoplysninger fra offentlige myndig-heders registre.

Der sker ingen profilering med henblik på at forudsige og/eller imødegå forventet fremtidig adfærd.

Det er videre Udbetaling Danmarks vurdering, at datadrevet kontrol adskiller sig væsentligt fra social scoring, som beskrevet i AI-forordningens artikel 5, da kon-trollerne har et klart defineret formål, er proportionale og rettet mod at sikre korrekt udbetaling af sociale ydelser. Disse kontroller er i øvrigt alle i overensstemmelse med gældende EU- og national lovgivning.

Automatiske afgørelser. I modsætning til det indtryk, man får i Amnesty Interna-tionals rapportering, finder Udbetaling Danmark anledning til at understrege, at myndigheder i Danmark ikke må træffe automatiske afgørelser om stop eller ned-sættelse af ydelser. Alle controlsager, der oprettes på baggrund af den data-drevne kontrol, skal efterfølgende sagsbehandles af medarbejdere, der undersø-ger sagerne manuelt efter lovgivningen og under hensyn til proportionalitet og borgerens retssikkerhed med bl.a. partshøring, klagevejledning mv.

AI – kunstig intelligens. Amnesty International problematiserer anvendelsen af kunstig intelligens. Kunstig intelligens er en bred betegnelse for både nye og mere traditionelle metoder til dataanalyse. Den Fælles Dataenhed anvender ikke generativ AI eller modeller til at forudsige borgeres adfærd. Den Fælles Dataenhed anvender Machine Learning-modeller, men har fuld indsigt i og fuld kontrol med den databehandling, der sker. Der er således ikke nogen "black box", hvor der sker beregninger eller analyser, der ikke kan forklares.

Proportionalitet. Der bliver i dækningen af den datadrevne kontrol argumenteret for, at der ikke er proportionalitet mellem antallet af personer, hvis data bliver behandlet og antallet af sager afgjort med en sanktion. Udbetaling Danmark vurderer, at indsatsen er proportional, men finder her grundlag for at fremhæve, at tværgående anvendelse af data er et grundvilkår for den offentlige sektor i Danmark.

Når Udbetaling Danmark foretager datadrevet kontrol, sker der indledende en frasortering af alle ydelsesmodtagere, som ikke skal omfattes af kontrollerne. Denne frasortering sker rent maskinelt og frasorterer langt størstedelen af alle ydelsesmodtagere. I eksempelvis kontrollen af, om pensionister uberettiget tager pensionen med til udlandet, frasorteres 98 pct. af pensionisterne, hvormed 2 pct. kan blive udtaget til manuel kontrol. Denne frasortering kan kun foretages ved at behandle borgernes data. De sager, der kan udtages til manuel kontrol, sorteres efter "undringsværdighed", og i 2023 blev der på baggrund heraf startet 351 kontrolsager.

Når det i Politiken fremhæves, at den fremhævede kontrol på pensionsområdet har medført 36 afgørelser i 2023, finder Udbetaling Danmark supplerende anledning til at bemærke, at disse 36 sager svarer til et beløb på 9,2 mio. kr. Sager, der med den samme kontrol er afdækket i 2024, er medio november opgjort til 12,5 mio. kr. Der er tale om beløb, som fremover ikke udbetales uretmæssigt.

Tilsyn med og revision af Udbetaling Danmark. Rapporten giver indtryk af, at Den Fælles Dataenhed agerer på mangelfuldt hjemmelsgrundlag og med begrænset tilsyn. Udbetaling Danmark har i dialogen med Amnesty International redegjort for både hjemmelsgrundlaget og tilsynet. Det skal her understreges, at databehandling sker i fuld overensstemmelse med dansk lovgivning, herunder lov om Udbetaling Danmark, forvaltningsloven og de specifikke ydelseslovgivninger. Derudover er Udbetaling Danmark underlagt tilsyn fra opdragsgiverne, ligesom administrationen følges af Ankestyrelsen og Datatilsynet. Endelig er Udbetaling Danmark underlagt såvel intern som ekstern revision, ligesom den datadrevne kontrol sker inden for rammerne af GDPR og er underlagt interne politikker for dataetik.

Åbenhed og indsigt

Udbetaling Danmark har i forhold til Amnesty International, andre organisationer og medier generelt udvist så stor åbenhed og gennemsigtighed, som det har været vurderet muligt uden at kompromittere kontroller og udstille opskrifter på omgåelse.

Udbetaling Danmark kan i forlængelse heraf henvise til den mere vidtgående parlamentariske indsigt, der blev givet i fortrolighed med besvarelsen af DIU 46 fra Folketingets Udvalg for Digitalisering og It i august 2023. Beskæftigelsesudvalget modtog efterfølgende også denne besvarelse.

Dialog med Amnesty International

Udbetaling Danmark har siden juli 2023 været i dialog med Amnesty International om Udbetaling Danmarks databaserede kontrol. Dialogen har udmøntet sig i to

møder (november 2023 og januar 2024) og to efterfølgende aktindsigter, hvor Amnesty er blevet givet betydelig indsigt i Udbetaling Danmarks databaserede kontrol, men begrænset indsigt i de centrale algoritmer.

Udbetaling Danmark fik den 17. oktober 2024 tilsendt et uddrag af den konkluderende rapport med mulighed for at forholde sig til indholdet. Udbetaling Danmark besvarede henvendelsen den 30. oktober 2024. Det er ikke Udbetaling Danmarks oplevelse, at de oversendte præciseringer har fundet anvendelse ved rapportens færdiggørelse. Ligesom vores spørgsmål er forblevet ubesvarede. (Udbetaling Danmarks svar til Amnesty International er vedlagt).

Udbetaling Danmark er bekendt med, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ligeledes har haft uddrag af Amnesty Internationals rapport til kommentering, og ligeledes har afgivet redegørelse for Udbetaling Danmarks hjemmelsgrundlag og tilsyn.