

Analyse af mulighederne i AI-baseret tolkning ifm. sagsbehandling

Kort resumé: En analyse af mulighederne for at indføre AI-baseret tolkebistand på beskæftigelses- og integrationsområdet i Københavns Kommune

Fremstillende forvaltning: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Berørte forvaltninger:

<input checked="" type="checkbox"/> Økonomiforvaltningen	<input checked="" type="checkbox"/> Socialforvaltningen
<input checked="" type="checkbox"/> Kultur- og Fritidsforvaltningen	<input type="checkbox"/> Teknik- og Miljøforvaltningen
<input type="checkbox"/> Børne- og Ungdomsforvaltningen	<input checked="" type="checkbox"/> Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
<input checked="" type="checkbox"/> Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	

1. Beskrivelse af forslag (fremgangsmåde og effekt)

Regeringen har med fremtidens beskæftigelsesindsats varslet meget store besparelser, samtidig med, at beskæftigelsesindsatsen i langt højere grad skal være skræddersyet den enkelte. I en væsentlig del af job- og undervisningsforløbene i Jobcenter KBH er der brug for tolkebistand, som en del af forløbene. Der er tale om et ressourcetungt område, både ift. udgifterne til tolke, der udgør ca. 12 mio.kr. årligt i BIF. Det ses også ved, at BIF står for ca. 50 pct. af tolkebestillingerne fra den fælles KK tolkeportal. Dertil kommer, at det også er en ressourcetung opgave at styre i BIF ift. at sikre det rette match mellem den rigtige tolk og den konkrete samtale. Endelig kan det være svært i nogle tilfælde at finde en tolk, der faktisk taler den samme dialekt eller lignende, som den ledige, så der ikke opstår misforståelser.

KL har i en rapport fra 2020 peget på digitale tolkeløsninger inden for bl.a. beskæftigelsesområde, som et område med et stort effektiviseringspotentiale, men hvor teknologien endnu ikke var moden nok. Siden 2020 er der sket store spring på det digitale tolkeområde, som følge af såkaldt generativ AI, der bl.a. kan levere digitale løsninger, der direkte oversætter tale til tekst, som derefter oplæses maskinelt. Dette spring i teknologien skaber en unik mulighed for at afdække og analysere mulighederne for at indføre AI-baseret tolkning på en række områder i BIF. Centralt i sådan foranalyse vil være at finde de steder, hvor en AI-baseret tolkeløsning er en relevant løsning for både borgeren og medarbejderen. Og ikke mindst, hvor det er afgørende forsåt at bruge en almindelig tolk, hvor den menneskelige kommunikation rundt om selve oversættelsen er afgørende.

Der er således en række forhold, der skal analyseres nærmere for at fastslå om potentialet fra generativ AI faktisk kan omsættes til konkrete tolkeløsninger, der kan tages i brug i dialogen mellem borgere og medarbejder. Derfor skal foranalysen undersøge nærmere:

Forretningsmæssige områder:

Der skal afdækkes nærmere, hvilke muligheder AI-baseret tolkning kan give ift. forretningsmæssige brugs-scenarier. Det drejer sig om fysiske samtaler, hvor der i dag er en tolk til stede til at oversætte, men også ift. telefon- og videotolkning. Her skal der også være blik for hvilke sprog, det er mest hensigtsmæssigt at få oversat. De sprog med mest tolkebistand i BIF er ukrainsk, arabisk, tyrkisk, urdu, farsi og somali. Behovet for AI-baseret tolkebistand kan også være relevant ifm. møder med borgeren uden for selve jobcentret.

Dertil skal det også afdækkes om AI-baseret tolkning kan være relevant i andre sammenhænge, såsom på plejehjem eller lignende steder, hvor der er sprogbarrierer mellem borgeren og plejepersonalet. Hermed vil en AI-baseret tolkeløsning kunne understøtte arbejde med at imødegå rekrutteringsudfordringer flere steder i KK.

Sprogfaglig kvalitet:

Det er afgørende at få faglig testet og fastlagt, hvordan den sprogfaglige kvalitet er i oversættelser fra AI-baseret tolkning sammenholdt med en menneskelig tolkning. Det gælder i særlig grad ift. de forhold, som en maskine ikke kan, såsom betoning i sproget og den kommunikation, som foregår ved siden af selve ordene, fx kropssprog og den relation, der er mellem mennesker.

Der er dermed brug for indsigt i, hvilke områder, der ud fra et sprogfagligt perspektiv, er relevante at bruge en AI-baseret tolkning. Og ikke mindst hvilke områder, hvor det ikke vil have værdi med AI-baseret løsning. Det handler om at få indsigt i hvilke sammenhænge, hvor det er afgørende at bruge en menneskelig tolk med alle de nævner et menneske har rundt om selve tolkeopgaven. Det kan også være sprog, hvor den sprogfaglige kvalitet af en AI-baseret løsning ikke er god nok.

Juridiske rammer

Det er helt afgørende at få afklaret de juridiske rammer. Det gælder ikke mindst ift. forvaltningsloven, hvor det skal sikres at en AI-baseret løsning overholder vigtige forvaltningsretlige regler som f.eks. tilstrækkelig og korrekt sagsoplysning, der understøtter, at borgeren får en rigtig afgørelse. Herunder skal det også klarlægges, hvad de juridiske rammer er for at tage en sådan løsning i brug, og hvornår fx sagsbehandleren kan vælge at gøre brug af en menneskelig tolk i stedet. I analysen vil der her også være relevant at inddrage interesser i fortolkning af mulighederne i forvaltningsloven, som fx KK's Borgerrådgiver. Dertil er GDPR helt afgørende ift. datasikkerhed og håndtering af personoplysninger. Her handler det bl.a. om afdækning af databehandlertale ift. mulige leverandører. Samt at sikre, at de retslige rammer er til stede ift. behandling af personoplysninger. Dertil må det forventes, at der er behov for udarbejdelse af en konsekvensanalyse, da der er tale om behandling af personoplysninger ved brug af AI-baseret tolkeløsning, og denne er baseret på ny teknologi. Dertil skal det også afdækkes, hvilke krav som AI-forordningen stiller ift. at kunne tage en AI-baseret tolkeløsning i drift.

Tekniske muligheder:

De tekniske løsningsmuligheder for et AI-baseret system til tolkning skal afdækkes herunder to mulige veje at gå i forhold til implementering. Den ene mulighed indebærer at anskaffe en færdig AI-baseret løsning fra en ekstern leverandør, mens den anden mulighed er internt i KIT at udvikle en løsning, der ovenpå eksisterende systemer tilpasses, således, at løsningen lever op til alle relevante krav. Den sidstnævnte mulighed kan især komme i spil, hvis det vurderes, at der ikke findes en ekstern løsning, der lever op til de non-funktionelle minimumskrav, der er relevante for løsningen.

Baseret på de identificerede minimumskrav til en løsning, vil der blive udført en markedsundersøgelse af potentielle tekniske løsninger. Der kan, hvis det vurderes relevant, blive udsendt en forespørgsel på MERCELL, som er en europæisk offentlig udbuds- og indkøbsplatform for indkøbere og leverandører. En sådan forespørgsel bør udarbejdes og vurderes af IT sikkerhed i KIT.

Endelig vurderes det relevant at foretage en POC for at afklare de tekniske og kvalitative egenskaber for løsningen, såfremt det er muligt inden for de økonomiske rammer. I en POC vil en konkret løsning udvælges og testes på et konkret brugsscenario.

Andre aktører:

Det er relevant at foretage undersøgelser af hvorvidt andre forvaltninger i Københavns Kommune kan inddrages idet videre arbejde med henblik på at få en fælles løsning på tværs af kommunen. Det er yderligere relevant at undersøge om andre kommuner i Danmark har undersøgelser eller udvikling i gang, der er relevant for denne analyse med henblik på at kombinere arbejdsindsatserne. Det kan også være brug AI-baseret tolkebistand på andre områder end mødet mellem borger og sagsbehandler. Det kan fx være på sundhedsområdet, socialområdet eller børneområdet.

2. Økonomi

Der er tale om en foranalyse, hvor finansieringen afholdes som et internt lån, som optages af BIF. Tilbagebetalingen af innovationsmidlerne forventes at ske med effektiviseringer fra kommende investeringsforslag. Hvis foranalysen viser, at der ikke kan realiseres effektiviseringer som forventet, håndteres tilbagebetalingen indenfor egen ramme. Posterne vedr. teknisk analyse, udarbejdelse af minimumskrav og markedsafdækning er estimeret af KIT ifm., at de har været en del af udarbejdelse af foranalysen. KIT vil blive finansieret, fra det interne lån BIF optager, til at varetage disse tre poster i foranalysen.

Ressourcerne til projektledelse og forretningsmæssig analyse og proceskortlægning er estimeret ud fra resourcebehovet ved tidligere gennemførte og igangværende innovations- og investeringscases i BIF Og en del af dette arbejde, vil også dække dialog med andre kommuner. Dertil er der afsat midler til juridisk afklaring. Her viser den generelle udvikling inden for AI-løsninger i det offentlige, at der er et stor behov for at indtænke juridisk afklaring ind i alle projektfaser. KL har bl.a. peget på, hvor afgørende dette er.

I forhold til den tekniske analyse har KIT lavet en intern afdækning af hvad det kræver af ressourcer at udarbejde en teknisk analyse med konkrete løsningsscenarier, udarbejdelse af minimumskrav til en løsning, markedsafdækning, samt en juridisk afdækning, hvilket er lagt til grund for estimererne. Estimererne for ressourceforbruget til juridisk afdækning foretaget af KIT er baseret på tidligere projekters erfaring med udvikling af materiale til den europæiske offentlige udbuds- og indkøbsplatform MERCELL.

Tabel 1. Forslagets samlede økonomiske konsekvenser

1.000 kr. 2025 p/l	Styrings- område	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Implementeringsomkostninger							
Projektledelse	Service	250					
Forretningsmæssig analyse	Service	100					
Teknisk analyse	Service	150					
Udarbejdelse af minimumskrav	Service	100					
Markedsafdækning	Service	100					
Sprogfaglig analyse	Service	100					
Juridisk afdækning	Service	200					
Tilbagebetalingsplan på internt lån				-258	-258	-258	-258
Samlede implementeringsomkostninger, service		1.000					
Samlede implementeringsomkostninger, anlæg		-					
Samlede implementeringsomkostninger							

Note: Forslaget skal udarbejdes i 2025 p/l.

3. Kommende investeringsforslag og kriterier til prioritering

Hvis foranalysen succesfuldt fastlægger, hvordan en AI-baseret tolkeløsning kan fungere på beskæftigelses- og integrationsområdet, så er der væsentlige effektiviseringspotentialer ved at få rullet en AI-baseret tolkeløsning ud i den daglige drift hos sagsbehandlere i BIF. Det skyldes, at der er tale om et yderst ressourcetungt område i BIF. Det må samtidig forventes, at potentialet ikke kun er begrænset til BIF som forvaltning, men det vil være muligt at udrulle lignende AI-baserede tolkeløsninger til andre forvaltninger, der også har tolkebehov i dag ifm. dialog med borgere. Den potentielle effektivisering på dette område er ikke medtaget i potentialet for varig effektivisering. Samtidig kan der være potentiale for at bruge AI-baseret tolkeløsninger på flere områder, fx i dialog på plejehjem eller lignende, hvor der er en sproglig barriere mellem plejer og borger. Endeligt vil mere bred udrulning skabe rammerne for at understøtte AI-baserede tolkeløsninger med en eller flere fælles KK IT-komponenter for AI-baserede tolkeløsninger.

Tabel 2. Kriterier til prioritering

Kommende investeringsforslag		Kriterier til prioritering			
Udgift 1.000 kr. 2025 p/l	Forventet vedtagelse	Potentiale for varig effektivisering (styringsområde)	Tværgående effektivisering	Potentiale for storskala	Modne anvendelse af ny teknologi
1.000 Kr.	Budget26	-3.000 til -5.000	X	X	X

4. Implementering og opfølgning

Kontor for digitalisering i BIF leder projektet.

BIF forventes af bidrage med juridisk viden og viden om de centrale arbejdsgange. I projektet vil potentialet for et investeringsforslag blive afdækket og i hvilket omfang, der vil opnås en besparelse i opgaveløsningen.

KIT vil inddrages løbende i projektet og bistå med viden om tekniske muligheder og sikkerhedshensyn på den tekniske del i det omfang det er relevant.

Opfølgningsmål	Hvordan måles opfølgningsmålet?	Hvem er ansvarlig for opfølgning?	Hvornår gennemføres opfølgningen?
----------------	---------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Der er afdækket forretningsmæssigt potentiale for AI-baseret tolkning	En redegørelse på baggrund af analysen, som beskriver de potentielle forretningsmæssige gevinster samt hvilke krav til ændre sagsgange og kvalitetsopfølgning, der vil være.	BIF	I afslutningsfasen af projektet
Der er gennemført en teknisk analyse af mulighederne for at etablere en eller flere tekniske løsninger.	En redegørelse på baggrund af tekniske krav til en løsning.	KIT	I afslutningsfasen af projektet
Der er taget stilling til hvad der er et acceptabelt niveau af den sprogfaglige kvalitet.	En redegørelse for det nuværende niveau (menneskelig tolk) af sprogfaglig kvalitet og hvad et fremtidigt mål er ved brug af en AI-baseret løsning.	BIF	I den indledende fase af projektet
Der er afdækket potentielle for samarbejde på tværs af andre forvaltninger i Københavns Kommune.	En redegørelse over hvilke forvaltninger der vil kunne få værdi af en eventuel løsning.	BIF	I afslutningsfasen af projektet
Der er afdækket potentielle for samarbejde på tværs af andre kommuner i Danmark.	En redegørelse over hvilke kommuner der vil kunne få værdi af en eventuel løsning, og hvilke kommuner der eventuelt allerede er i gang med at udvikle en lignende løsning.	BIF	I afslutningsfasen af projektet
Der er afdækket et foreløbigt potentiale for samarbejde med eksterne leverandører	Indhentning af information fra eventuelle leverandører via MERCELL.	KIT	I afslutningsfasen af projektet

5. Risikovurdering

De væsentligste risici ved et kommende innovationsprojektet vil være:

1. Jura

Mulighederne for at tage en AI-baseret tolkeløsning i drift i jobcentrene skal ske inden for de gældende juridiske rammer, herunder LAB-loven, GDPR og forvaltningsloven. Derfor skal det sikres, at en mulig drift af en AI-baseret tolkeløsninger er vurderet nøje ift. de gældende juridiske rammer.

Håndtering: Det juridiske omfang af at tage en AI-baseret tolkeløsning i drift skal afdækkes i foranalysen, således, at der er et klart grundlag for at vurdere, om det er muligt at gå videre til en driftsfase. Dette skal også dække over, at der ift. GDPR udarbejdes rammer for en databehandleraftale og konsekvensanalyse. Forvaltningens GDPR-kordinator involveres i hele foranalysen og BIF's Kontor for Jura og Udbud bliver løbende inddraget.

Risikovurdering: Middel

2. Systemets pålidelighed og kvalitet

Nøjagtigheden af oversættelser bør overvejes. Det skal overvejes, hvordan vi sikrer, at den sprogfaglige kvalitet bliver opretholdt (eller forbedret) ved anvendelsen af en AI-baseret teknologi. Det skal desuden overvejes, hvorvidt og i så fald hvordan, pålideligheden og kvaliteten af oversættelsen kan undersøges.

Oppe-/nedetid og svartid ved brug af løsningen er kritiske faktorer, der bør overvejes. Hvis løsningen ikke er tilgængelig, når den skal bruges, eller hvis løsningen er langsommere end den nuværende løsning, kan det være skadende for borgerens rettigheder.

Disse punkter er kritiske for at sikre, at AI-systemet til tolkning kan levere en pålidelig tjeneste med høj kvalitet, hvilket er essentielt for at opfylde forretningsbehovene.

Håndtering: Der skal udarbejdes en beredskabsplan for, hvad der skal gøres i tilfælde af systemnedbrud. Her er det relevant at bemærke, at den nuværende løsning med menneskelig tolkning ikke har "en opetid på 100 pct.", da der kan opstå situationer, hvor tolken ikke møder op til en aftale af forskellige årsager, der ikke er det rette match mellem den rigtige tolk og den konkrete samtale, eller tolken ikke taler samme dialekt som borgeren.

Risikovurdering: Middel.

3. Manglende understøttelse af forretningsbehov

Derudover bør det overvejes, at der er en risiko for, at forretningsbehovene for tolkning kan ændre sig i løbet af perioden, hvor foranalysen forløber. Desuden kan verdenssituationen også have en betydelig indvirkning på behovet for tolkning. Ændringer i politiske, økonomiske eller sociale forhold kan påvirke, hvilke sprog der er mest almindelige eller vigtige at kunne oversætte til og fra. Derfor er det nødvendigt at overveje og være opmærksom på sådanne eksterne faktorer under implementeringen af en AI-baseret løsning.

Arbejdsgangene for de situationer, hvor der anvendes tolke, kan også ændre sig, herunder kan der ske ændringer i de krav, der er til journalisering, og måden dette gøres på.

Håndtering: Der bør indtænkes, hvorvidt det er muligt at indarbejde fleksibilitet i løsningen, således den kan tilpasses ændringer i forretningsbehov og krav til løsningen.

Risikovurdering: Lav.

4. Teknologisk udvikling

Der sker i øjeblikket store spring på alle områder omkring AI. Derfor er der en risiko for, at der undervejs i analysen tages beslutninger baseret på et forældet grundlag. Den løsning, der er avanceret i begyndelsen af projektet, kan blive forældet, inden implementeringen er færdig. Derudover er der en risiko for, at en ny teknologi ikke er kompatibel med eksisterende systemer.

Håndtering: Det skal løbende undersøges, om nye muligheder opstår undervejs i analysen. Herunder kan man sørge for løbende at holde en dialog i gang med andre aktører i forhold til at opnå viden om forbedringer i potentialet ved brug af AI-baserede tolkeløsninger.

Risikovurdering: Middel

5. Brugeraccept og modstand

Der er en risiko for, at borgeren eller sagsbehandleren kan have en skepsis over for at skulle anvende en AI-teknologi til tolkebistand.

Håndtering: Der bør indtænkes en plan for et undervisningsforløb samt klare sagsgange, hvor sagsbehandleren oplæres i brugen af den AI-baserede løsning.

Risikovurdering: Lav

6. Risiko for redundans i udvikling af lignende løsninger

Udover det beskrevne behov for tolkebistand i BIF, kan der være forskellige behov for tolkning i de forskellige forvaltninger i Københavns Kommune, og spørgsmålet er om én teknisk løsning kan favne alle behov. Der er en risiko for, at der anskaffes eller udvikles en løsning, som ikke imødekommer alle behov.

Hvis andre kommuner arbejder på at implementere lignende AI-baserede systemer samtidigt, kan der opstå en risiko for dobbeltarbejde og overlap. Dette kan medføre ressourcespild og ineffektivitet i implementeringsprocessen.

Håndtering: Løbende dialog med relevante aktører kan minimere, at redundans i analyse og implementering opstår. Derudover anbefales det at sikre, at behov hos BIF og relevante aktører holdes opdateret, herunder at brugsscenarier løbende evalueres.

Risikovurdering: Lav

ADMINISTRATIVT BILAG TIL INNOVATIONSFORSLAG

6. Hvem er hørt?

	Ja/Nej	Dato for godkendelse
Center for Økonomi, Økonomiforvaltningen	Ja	11. juni 2024

Relevante samarbejdspartnere i kommunen, der er inddraget
-

	Ja/Nej	Dato for godkendelse og evt. hørings svar
Ejendomsfaglig vurdering	Nej	
IT-kredsen	Ja	Behandles i It-kredsen den 27. juni
Koncern-IT	Ja	Koncern-IT er en del af foranalysen
MED-udvalg	Nej	
HR-kredsen	Nej	
Velfærdsanalytisk vurdering	Nej	