

KS Digital

Vurderingsnotat KI-Først - kortnotat

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunn og formål.....	5
3	Vurdering av KI Først	5
3.1	Vurdering av fordeler og ulemper ved generativ KI i utvikling.....	5
3.2	Juridisk vurdering.....	6
3.3	Risiko og kritiske avklaringspunkter ved KI først	6
3.4	Andre refleksjoner.....	6
4	Anbefaling og veien videre.....	7
4.1	Retning for KS.....	7
4.2	Kortsiktige grep som bør igangsettes	7
4.3	Langsiktige strategiske grep.....	8
4.4	Roller og ansvar mellom KS Digital og kommunene	8
5	Oppsummering	8

1 Sammendrag

Dette dokumentet er en kortversjon av «Vurderingsnotat KI-Først»

Bakgrunn: Dette vurderingsnotatet følger opp en henvendelse fra en kommunedirektør og tar utgangspunkt i Kristiansund kommunes beskrivelse av en KI først tilnærming. Beskrivelsen fra Kristiansund kommune tar utgangspunkt i at KI tas i bruk i kommunal forvaltning i et tempo og omfang som utfordrer etablerte styrings og kontrollmekanismer, før felles rammer og prinsipper er tilstrekkelig avklart.

Formålet med dette vurderingsnotatet er å gi KS et helhetlig og beslutningsrelevant grunnlag for å ta stilling til videre retning for bruk av KI i kommuner og fylkeskommuner. Det er derfor etablert en tidsavgrenset arbeidsgruppe med mandat til å vurdere en KI først tilnærming i kommunesektoren, og arbeidet er vurderende og rådgivende.

Kort vurdering av KI først: Verdipotensialet for KI er stort, mens felles rammer, praksiser og kontrollmekanismer henger etter. Uformell bruk utenfor styringsstrukturer kan svekke kontroll, sporbarhet og informasjonssikkerhet, og komplisere skalering av KI drevne oppgaver og prosesser. En rendyrket KI først tilnærming gir høy risiko dersom den innføres for tidlig, ettersom den forutsetter høy datakvalitet, tydelig ansvar og myndighet, felles begrepsavklaringer og mekanismer for sikker og ansvarlig bruk.

Anbefaling og veien videre

KS bør styre mot en kontrollert og trinnvis overgang til mer systematisk KI bruk som bygger på KS Digital sin digitale grunnmur. Anbefalinger til KS med tiltak på kort og lang sikt:

1. Start med behov først

- Prioriter konkrete bruksområder for KI med dokumenterbar nytte i kommunale arbeidsprosesser, gjerne prioritert etter hvor KI egner seg best til å levere fellesnytte i kommunal sektor.
- Utvikle en teknisk «proof of concept» på en KI-fabrikk som løser ett eller flere konkrete bruksbehov og gir reell erfaring og innsikt i potensial, kostnader, risiko og omfang.
- Etabler læring og kompetansedeling på tvers av offentlig sektor ved å anvende eksisterende initiativ og delingsplattformer.

2. Felles rammer og funksjonsskille

- Innfør felles retningslinjer og tydelig ansvarsdeling mellom KI som beslutningsstøtte, menneske med rettslig og faglig ansvar og fagsystem for utførelse, logging og revisjon.
 - Utarbeid felles retningslinjer for bruk av generativ KI ved utvikling og produksjon av kode, dokumenter og innhold, med krav til sporbarhet, etterprøvbarhet og tydelig ansvar.
 - Etabler struktur som forebygger skygge KI ved å bringe utbredt praksis inn i kontrollerte rammer og ved å operasjonalisere funksjonsskille i styringsprosesser.
- 3. Bygg på samstyring og grunnmur**
- Videreutvikle KI arbeidet i eksisterende samstyringsstrukturer og standardiser grunnmur for data, prosesser, integrasjoner og eksisterende digitale grunnmur.
 - Avklar prinsipper for lokal versus sentral utvikling og hva som bør være felles, slik at KS Digital kan tilrettelegge og utvikle felleskommunale komponenter og tjenester mens kommunene prioriterer lokalt og tar ut gevinster.
 - Prioriter på lengre sikt en kommunal KI plattform som en samling av komponenter og felles kapabiliteter, definert som en KI-fabrikk, for trygg utvikling, gjenbruk og skalering innenfor felles rammer.
- 4. Trygg utprøving og støtte**
- Etabler sandkasser og testmiljøer og standardiserte maler for vurderinger og dokumentasjon.
 - Gi praktisk støtte til kommunene gjennom veiledning, maler og arenaer for erfaringsdeling for å redusere risikoaversjon og risiko ved uformell praksis.
 - Tilrettelegg for trygg deling av kunnskap, instruksjoner og KI agenter på tvers av kommunal sektor, for eksempel via Allmenningen.
- 5. Marked, data og språkmodellspor**
- Samordne leverandørdialog om data, semantikk og standarder for å redusere fragmentering og risiko for leverandørlåsing og kostnadsrisiko.
 - Inviter til markedsdialog om handlingsrom og felles retning for KI, med tema data, semantikk og standarder.
 - Etabler et langsiktig utredningsspor for egne kommunale språkmodeller for økt kontroll og redusert avhengighet, uten å forutsette umiddelbar innføring.

Anbefalingene og tiltakene forutsetter avklaring rundt finansiering av KI satsingen i sektoren, ettersom manglende felles finansiering øker risiko for fragmenterte lokale løp.

2 Bakgrunn og formål

Kommunesektoren står i et historisk omstillingsbehov med press på kommunale tjenester og forvaltning. Utviklingen innen generativ KI endrer raskt forutsetningene for digital utvikling, samtidig som kommuner rapporterer utfordringer knyttet til datakvalitet, datakontroll, arkitektur, samhandling og gjennomføringsevne. Sikkerhets og personvernrammer er skjerpet, og økt bruk av KI stiller tydeligere krav til kontroll, ansvar og etterprøvbarhet i offentlige prosesser.

Formålet med denne vurderingen er å gi KS et helhetlig og beslutningsrelevant grunnlag for å ta stilling til videre retning for bruk av KI i kommuner og fylkeskommuner. Arbeidet skal avklare om og i hvilken form en KI først tilnærming bør legges til grunn for videre digital utvikling, forstått som en overordnet arkitektonisk og organisatorisk innretning og ikke et konkret teknologivalg. Arbeidet skal også identifisere hvilke nasjonale rammer, roller og grep som er nødvendige for at økt bruk av KI kan skje på en samordnet og forsvarlig måte i et nasjonalt perspektiv.

Notatet forstår KI først som en tilnærming der KI inngår som et bærende element i hvordan oppgaver og prosesser gjennomføres, med et skifte fra tradisjonell oppgavebasert saksbehandling til KI basert prosessgjennomføring. KI først knyttes til systematisk bruk av KI som vurderings og beslutningsstøtte på toppen av en tydelig definert digital grunnmur.

3 Vurdering av KI Først

3.1 Vurdering av fordeler og ulemper ved generativ KI i utvikling

KI brukes allerede i kommuner og fylkeskommuner både strukturert og ustrukturert, og den tekniske terskelen for å etablere funksjonell KI støtte lokalt er redusert. Dette gir muligheter for økt handlingsrom og tempo, men øker risikoen når løsninger tas i bruk uten tilstrekkelig vurdering av informasjonsgrunnlag, myndighet, sikkerhet og etterprøvbarhet.

Vibecoding fremstår som et betydelig mulighetsrom for raskere og mer behovsnær digital utvikling, der fagpersoner kan omsette innsikt til funksjonelle løsninger med kort vei fra idé til effekt. Samtidig er vibecoding allerede utbredt som uformelle automatiseringer og bruk utenfor etablerte styringsstrukturer, og dette kan føre til skygge KI og svekket kontroll, sporbarhet og informasjonssikkerhet.

Vibecoding utfordrer kommuner til å etablere en tydelig todeling mellom utforskende bruk og produksjonsbruk, og at løsninger i produksjon underlegges faste krav til risikovurdering, personvern, dokumentasjon og forvaltning.

En rendyrket KI først tilnærming innebærer betydelig risiko dersom den innføres for tidlig, fordi KI forutsetter høy datakvalitet, felles begrepsforståelse og tydelige strukturer for ansvar og myndighet. Notatet anbefaler derfor ikke en uforbeholden KI først strategi, men en kontrollert bevegelse i retning av KI først der KI vurderes som et strategisk virkemiddel under tydelig styring, rettssikkerhet og ansvar.

3.2 Juridisk vurdering

Bruk av KI i kommunesektoren er underlagt et omfattende rettslig rammeverk, og de juridiske kravene knyttet til sikkerhet, personvern og forvaltningsansvar forsterkes selv om den tekniske terskelen er senket. Notatet beskriver at mange kommuner og fylkeskommuner mangler kapasitet til nødvendige sikkerhets og personvern vurderinger, og at dette bidrar til risikoaversjon, ulik praksis og økt samlet forvaltningsbyrde.

Deretter pekes det på at bruksområder i sentrale kommunale oppgaver ofte kan falle i kategorien høyrisiko etter KI forordningen, som utløser omfattende plikter knyttet til styring, dokumentasjon, kontroll og etisk vurdering. Det understrekes derfor at behovet for klar ansvars plassering og reell menneskelig kontroll er nødvendig, og at KI ikke skal ha vedtaksmyndighet eller ansvar for iverksetting.

3.3 Risiko og kritiske avklaringspunkter ved KI først

Skygge-KI og uformell bruk pekes ut som et særlig risikomoment som svekker kontroll og sporbarhet og skaper utfordringer ved skalering og forvaltning. Det pekes på at manglende felles semantikk og varierende datakvalitet øker risiko for feil beslutningsstøtte og svekker grunnlaget for gjenbruk. Rettssikkerhetsrisiko kan utfordres dersom grensene mellom beslutningsstøtte og vedtak blir uklare, og understreker behovet for tydelig ansvarsdeling og menneskelig kontroll. Kompetanse og styringsevne som kritiske forutsetninger ved en KI-tilnærming, fordi utviklingstempoet kan overstige sektorens evne til å forstå, styre og følge opp bruk av KI.

3.4 Andre refleksjoner

En risiko ved KI i kommunesektoren handler i stor grad om data, og om kontroll over datagrunnlag, datakilder og videre bruk. Manglende felles begreper og semantikk

forsterker risikoen, fordi variasjoner i datamodeller, definisjoner og kvalitet gjør robuste og gjenbrukbare KI løsninger krevende.

Deretter fremheves leverandøravhengighet og digital uavhengighet som sentrale risikoområder, fordi KI tjenester kan binde sektoren til proprietære plattformer og driftsmekanismer som reduserer handlingsrom og kan gi økte kostnader over tid. Tokenbaserte prismodeller som en kostnadsrisiko, fordi forbruk styrer prising og kan gi uforutsigbarhet i langsiktige kostnader. Leverandørlåsing og uforutsigbare kostnader kan være konsekvens ved rask innføring av kommersielle KI tjenester uten at felles rammer er avklart. Samordnet leverandør og datastrategi er derfor vurdert som kritisk.

Menneskelige faktorer må også hensyntas, der KI anbefalinger kan påvirke vurderinger og ansvar kan flyttes fra menneske til system uten at dette er eksplisitt regulert. Tillit, etikk og omdømme må håndteres helhetlig, fordi uklare ansvarsforhold og svak forklarbarhet kan svekke åpenhet og etterprøvbarehet og gi betydelig omdømmerisiko.

4 Anbefaling og veien videre

4.1 Retning for KS

KS bør styre mot en kontrollert og systematisk KI bruk uten å etablere KI som et eget teknologispor. Retningen bør forankres i at KI skal brukes som virkemiddel for konkrete behov i tjenester og arbeidsprosesser, samtidig som sektoren etablerer felles rammer som reduserer risiko for fragmentering, lovbrudd og økt forvaltningsbyrde.

4.2 Kortsiktige grep som bør igangsettes

Det anbefales umiddelbart å etablere felleskommunale retningslinjer for KI bruk og å gi praktisk støtte til kommunene gjennom veiledning, maler og arenaer for erfaringsdeling. Deretter anbefales det å tilrettelegge for trygg deling av kunnskap, instruksjoner eller KI agenter på tvers av sektoren, for eksempel via Allmenningen. Notatet anbefaler at KS inviterer til markedsdialog om handlingsrom og felles retning for KI, med tema data, semantikk og standarder.

En arbeidsgruppe med mandat til å utforme en teknisk «proof of concept» for en felleskommunal KI plattform for å utforske potensial, risiko og kostnader, bør etableres. Tiltakene forutsetter at KS avklarer finansiering av KI satsingen i sektoren.

4.3 Langsiktige strategiske grep

På lengre sikt anbefales en mer felles og robust grunnstruktur for KI utvikling og forvaltning, der en kommunal KI plattform etableres som en samling av komponenter og felles kapabiliteter definert som en KI-fabrikk. En slik plattformlogikk gir et felles utgangspunkt for sikre prosesser, samtidig som lokale virksomheter kan utvikle og prioritere egne behov innenfor felles rammer. Det bør også utredes muligheter for egne kommunale språkmodeller som mulig tiltak for økt kontroll og redusert avhengighet. Langsiktige initiativ bør samordnes med andre strategiske initiativ innen KI sektoren i Norge.

4.4 Roller og ansvar mellom KS Digital og kommunene

Det legges til grunn at dagens samhandlingsmodell videreføres, der kommuner og fylkeskommuner prioriterer lokalt og tar ut gevinster i egne tjenester, mens KS Digital tilrettelegger og utvikler felleskommunale komponenter og tjenester, også innen KI. KS Digital fastsetter og forvalter felles rammer, komponenter og støttestrukturer som reduserer risiko og senker terskelen for trygg KI bruk, mens kommunene og fylkeskommunene har ansvar for valg av bruksområder, lokal prioritering, integrering i tjenestene og gevinstrealisering.

Det understrekes at KS og KS Digital kan tilrettelegge og støtte, men ikke kan erstatte lokal styring, ledelse og ansvar, og at rollefordelingen er avgjørende for å ivareta både kommunalt selvstyre og rettssikkerhet.

5 Oppsummering

For å møte det historiske omstillingsbehovet utviklingen innen generativ KI skaper med press på kommunale tjenester og forvaltning, anbefales det at KS velger en kontrollert og trinnvis overgang til mer systematisk KI bruk i kommunesektoren, der trygg bruk er enklere enn uformell bruk. KS bør prioritere felles rammer, tydelig ansvarsdeling og konkrete støttetiltak som flytter eksisterende bruk inn i kontrollerte arbeidsformer med sporbarhet og etterprøvbarehet. KS Digital bør utvikle en felleskommunal KI plattform og tilrettelegge for deling, sandkasser og praktisk støtte, mens kommunene og fylkeskommunene prioriterer lokalt og realiserer gevinster i egne tjenester innenfor felles rammer.

Det bør etableres et felleskommunalt samarbeid for KI-bruk og arena for deling. Videre bør det inviteres til markedsdialog for å se på handlingsrom og felles retning for KI. Derneest bør det utformes en avgrenset «proof of concept» KI-plattform som kan utforske potensialet, risiko og kostnader ved en teknisk felleskommunal KI-

plattform som beslutningsgrunnlag før eventuell bred innføring og langsiktig oppskalering.

Tiltakene forutsetter at KS avklarer finansiering av KI-satsing i sektoren.