

*Lupita Svensson*

# Automatisering

– till nytta eller fördärv?

## **Automation to benefit or ruin?**

The purpose of this article is to discuss and analyze how digital automation of the provision of social assistance affects the practice of social work, as part of welfare. Based on interviews with supervisors/project managers and social case workers, who work with social assistance in a strategic selection of municipalities, the opportunities and challenges that robotization brings to the function of social assistance are problematized as a selective welfare right. The results show that robotisation can help to increase efficiency and that resources can be re-prioritized, but at the same time there are significant risks to the erosion of the social work practice, both in terms of the practitioners' work in the provision of social assistance and its function as a selective right in a universal welfare construction. The results also indicate needs for further in-depth studies.

*Lupita Svensson* är universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Kontakt: [lupita.svensson@soch.lu.se](mailto:lupita.svensson@soch.lu.se)

## Introduktion

Intresset för digitalt automatiserat beslutsfattande inom socialtjänsten har ökat under slutet av 2010-talet. Inte minst introducerandet av roboten som en *digital kollega* i handläggningen av försörjningsstöd har väckt en rad nya frågor, farhågor och utvecklingsmöjligheter (Andersson, 2016; Ranerup & Henriksen, 2019; Lejon, 2019; Denk, Hedström & Karlsson, 2019; Sveriges Kommuner och Landsting, 2019a). Försörjningsstödet har kommit att fungera som det yttersta skydds nätet i en universell välfärd med ambitionen att fånga upp och säkra levnadsnivån för de flesta i samhället. Kommunerna har en skyldighet att pröva rätten till bistånd för personer som söker försörjningsstöd. Kommunerna har också sedan 1998 rätt att ställa krav på att de sökande ska delta i olika aktiveringsåtgärder för att kunna bli självförsörjande. Syftet var att skapa incitament i bidragsstrukturen som gjorde att människor ansträngde sig för att bli självförsörjande. Historiskt har föregångarna till försörjningsstödet haft som latent funktion att verka avskräckande. Försörjningsstödet var tänkt att ge stöd åt ett mindre antal under en kortare tid för att säkra en skälig levnadsnivå. Försörjningsstödet skulle vara baserat på en individuell bedömning av den enskildes situation och förutsättningar. Hjälp beviljas i regel för en månad i taget för dem som uppfyller kraven för rätten till hjälp. Under framför allt 1990-talet ökade både den ekonomiska och administrativa belastningen på försörjningsstödet, genom att antalet försörjningsbidragstagare blev fler och uppbar stödet under längre tid (Svärd, 2013). Handläggningen av försörjningsstöd har i jämförelse med andra verksamheter inom socialtjänsten sedan dess blivit mer formaliserad och processen har visat sig passa utvecklandet av digitaliserat automatiserat beslutsfattande eller beslutsstöd. Emellertid har den tekniska utvecklingen synliggjort en rad komplicerade frågeställningar som rör offentlig förvaltning generellt och i synnerhet försörjningsstödet som en del av det sociala arbetets utformning och funktion i ett välfärdssamhälle (Kaun & Velkova, 2019; Svensson, 2019).

Syftet med den här artikeln är att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden utifrån följande frågeställningar:

- På vilka sätt påverkar digital automatisering handläggarnas arbete?
- Vilka möjligheter och utmaningar medför en digital automatisering för försörjningsstödet som en selektiv rättighet i välfärden utifrån ett organisations- och professionsperspektiv.

Artikeln bygger på intervjuer med arbetsledare och handläggare inom socialtjänsten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Empirin är en del av ett större projekt, finansierat av Akademikerförbundet SSR och delvis rapporterat i Svensson (2019).

## Disposition

Artikeln inleds med en redovisning av det aktuella kunskapsläget. Därefter följer ett avsnitt om metod. Ett teoriavsnitt introducerar bärande begrepp för den senare analysen och diskussionen. Empirin redovisas löpande med analys. Artikeln avslutas med en diskussion där även framtida forskningsområden presenteras.

## Aktuellt kunskapsläge

För närvarande finns inga fördjupande studier om effekterna av ett automatiserat beslutsstöd i handläggningen av försörjningsstöd, nationellt eller internationellt (Kaun & Velkova, 2019). I en nyligen presenterad forskningsrapport framkommer att endast 16 av 290 kommuner i Sverige har infört digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Det motsvarar 5,5 procent (Svensson, 2019). I samma studie framkommer att majoriteten av de 16 kommunerna har en erfarenhet av att arbeta med systemet som understiger 10 månader. Studier och kunskap av effekterna av automatisering och användande av robotar i handläggningen av försörjningsstöd är på grund av detta begränsade (a.a). Ur ett internationellt perspektiv är det även svårt att hitta likvärdiga myndigheter i andra länder som kan jämföras med socialtjänsten och dess handläggning av försörjningsstöd.

En uppföljning av den nationella digitala strategin visar att andelen kommuner som har en e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd har ökat från 9 till 29 procent under åren 2017 till 2019. Uppföljningen visar också att hälften av kommunerna använder sig av säker autentisering och att endast hälften har en tydlig riskanalys i sitt kvalitetsledningssystem (Socialstyrelsen, 2019). Siffrorna som rör säker autentisering och riskanalys särskiljer inte e-tjänster kopplade till försörjningsstöd från andra e-tjänster inom socialtjänstens område. Uppföljningen visar dock att ett stort antal kommuner planerar för att införa e-tjänster. Socialstyrelsen framhåller också att det inte finns lagstöd för ett helt automatiserat beslutsfattande (2019).

Automatiserat beslutsfattande jämförs ibland med artificiell intelligens (AI) och klassificeras då som mjuk (soft) AI. Ansvarsfrågan är en utmaning som framkommit i tidigare studier av AI i offentlig förvaltning och där automatiserat beslutsfattande räknats in, det kan då handla om exempelvis vem som bär ansvaret för ett beslut som fattats av en robot eller för diskriminering som kan ligga dold i de algoritmer som styr roboten. Det är viktiga och relevanta frågeställningar, inte minst mot bakgrund av att Sveriges Kommuner och Landsting förespråkar att införa automatisering i handläggningen av försörjningsstöd (Sveriges Kommuner och Landsting, 2019b; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2018; Wirtz & Müller, 2019). Ett flertal studier stödjer resultat som visar att automatiserat beslutsfattande i offentliga förvaltningar ger ett mer neutralt beslutsfattande och minimerar risken för korrupktion (Wihlborg,

Larsson & Hedström, 2016; Ranerup & Henriksen, 2019; Wenger & Wilkins, 2008; Cordella & Tempini, 2015). Emellertid har även utformandet av de algoritmer som det automatiserade beslutsfattandet ska bygga på studerats. För att uppnå rättvisa och användbarhet pekar de studierna på vikten av öppenhet, objektivitet, likvärdighet och förutsebarhet när man utformar algoritmer samt att det behövs både stödstrukturer och transparens för att detta ska kunna uppnås (Brauneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018).

När det gäller försörjningsstöd framhåller forskningen att det tillhör socialtjänstens mer känsliga områden i jämförelse med andra offentliga verksamheter och myndighetsutövning och att de som ansöker befinner sig i en utsatt och sårbar position. I mötet mellan tjänstemannen och den sökande har handläggaren ett handlingsutrymme, där den individuella bedömningen ska vara baserad på professionell kunskap (Minas, Bäckman & Korpi, 2014; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008; jmf *street-level bureaucrats* från Lipsky, 1980). Redan i början av 2000-talet finns det studier som uppmärksammar att "screen-level-byråkrater" till skillnad från "street-level-byråkrater" förflyttar fokus från det professionella handlingsutrymmet till ett mer manualbaserat (Bovens & Zouridis, 2002; De Witte, Declercq & Hermans, 2016). Studier kring digitala stödverktyg, med bas i det manualbaserade för exempelvis dokumentation, visar att standardiserade processer kan öka transparensen och delaktigheten för brukaren, men att det också finns en risk för att det utvecklas parallella system där information processas för att hållas utanför systemet (Devlieghere, Bradt & Roose, 2018; Devlieghere & Roose, 2018; Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018).

Socionomer beskriver rädsla och oro för professionens utveckling när digitaliserat automatiserat beslutsstöd inom försörjningsstöd diskuteras (Scaramuzzino, 2019). Det finns även studier som visar att erfarna socialarbetare tycks vara mer negativa till IT-baserade stödstrukturer, att de saknar de fysiska mötena och att det tar alltför mycket tid i anspråk att lära sig nya system (Curry, van Draanen & Freisthler, 2017). Emellertid finns det även studier som motbevisar oron för att ny teknik ska ersätta det personliga mötet och visar att den i stället ger flexibilitet att utforma möten utifrån individens önskemål (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Studier av senare datum understryker vikten av att, med empiriska och teoretiska studier, utvärdera den nya tekniken i förhållande till dem som ska använda den eller på andra sätt kommer att påverkas av den. Studierna påpekar även att det är angeläget att förbättra förståelsen av bakomliggande processer utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv (Gillingham, 2018a; 2018b).

## Metod

Ett urval kommuner har studerats för att kunna bevara studiens frågeställningar och sedan diskutera och analysera resultatet utifrån hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik. Avgränsningsmässigt var det redan från början bestämt att klienter inte skulle inbegripas i studien, utan endast yrkesverksamma och professionella. Utgångspunkten för urvalet var att få med tre olika kategorier: 1) kommuner som varken infört e-tjänst eller digital automatisering, 2) kommuner som infört e-tjänst men inte digital automatisering och 3) kommuner som både infört e-tjänst och digital automatisering. Urvalet kan därav sägas vara strategiskt. Identifiering av dessa kommuner skedde framför allt genom tidigare kontakter och en nationell totalundersökning som identifierade och inventerade lämpliga kommuner (Svensson, 2019). De tillfrågades därefter via e-post och telefon. Varje kategori representerades av två kommuner. I varje kommun har intervjuer genomförts med representanter från ledningsnivå och/eller projektledare och handläggare. Med en spridning av informanterna på verksamhetens olika nivåer har olika perspektiv kunnat hämtas in. I ett senare skede av studien kompletterades empirin med ytterligare fyra kommuner där digital automatisering implementerats, se kategori 3 ovan. Sammantaget har 21 intervjuer genomförts fördelat på 10 arbets- och/eller projektledare och 11 handläggare i sammanlagt 10 kommuner varav 6 har implementerat digitalt automatiserat beslutsfattande.

Kvalitativa semistrukturerade intervjuer genomfördes antingen på plats, via det digitala konferensverktyget Zoom eller via telefon med tillhörande ljudinspelningsprogram. Intervjuerna utgick från en tematisk intervjuguide och varade mellan 40 minuter och 1 timme. Alla intervjuer genomfördes av mig, utom 1 som genomfördes av en kollega från ett angränsande samarbetsprojekt. 19 av intervjuerna spelades in och transkriberades. Vid 2 av intervjuerna var det inte möjligt att spela in på grund av tekniska problem, och då gjordes löpande anteckningar under samtalet.

Intervjuerna har analyserats utifrån ett abduktivt angreppssätt. En växelverkan mellan kunskapsläget, tidigare forskning och empiri har lett fram till mönster och tematiseringar.

Intervjuerna som genomförts har inte berört uttalat känsliga frågor. Frågorna har varit formulerade så att de inte har fokuserat på individen utan på organisationen och implementeringen. Inga personuppgifter har samlats in. Respondenterna har informerats om studiens syfte, uppdragsgivare och att allt deltagande är frivilligt. Materialet har aidentifierats och presenteras på en aggregerad nivå, varför enskilda individer inte ska kunna urskiljas. Mot bakgrund av att det fortfarande är så få kommuner som infört automatisering i handläggningen av försörjningsstöd presenteras inte heller kommunerna vid namn eller annan information som kan leda till att kommunen identifieras.

## Teori

Historiskt har det varit svårt att skapa ett folkligt förtroende för försörjningsstödet och dess föregångare, eftersom systemet ofta vänt sig till små grupper under icke försäkringsmässiga former. Systemet har, för att använda professor Sune Sunessons ord, aldrig lyckats spränga fattigdomskalet på samma sätt som har skett inom till exempel barnomsorgen, som också en gång var en del av socialtjänstens verksamhet (Sunesson, 1990). Bidraget har under historien varierat med konjunkturen och samhällsförändringar och inte sällan har olika stereotypa inställningar riktats mot de fattiga, särskilt under tider då bidragsnivåerna har ökat.

Den norske professorn Ivar Lødemel (1997) använder begreppet välfärdsparadox, som tvärtemot de generella modellerna bygger på en individuell behovs- och medelprövning som skiljer sig från förutsägbarheten i de generella systemen. Under årens lopp har försök gjorts att forma det selektiva försörjningssystemet till ett mer försäkringsmässigt, genom att exempelvis lägga ut delar av det ekonomiska biståndet till Försäkringskassan för beslut. Det fanns ett långt framskridet förslag i socialutredningens slutbetänkande från 1977 (SOU 1977:40). Förslaget fick aldrig någon majoritet i Riksdagen, men tanken var att man skulle kunna göra försörjningsstödet mer formaliserat och likt det övriga socialförsäkringssystemet och på så sätt undvika många av de stereotyper som riktats mot de fattiga. En rad andra försök har gjorts under årens lopp för att rationalisera eller förändra beslutsfattandet när det gäller försörjningsstöd, men de har blivit kortlivade eftersom det finns en inneboende tröghet i den här typen av organisationer och de har byggt på mer eller mindre lokala strukturer.

Lipsky introducerar begreppet *street-level bureaucracy* som en teoretisk förklaring av hur professioner som arbetar i samhällets tjänst nära individerna omvandlar lagstiftningen till praktiskt handlande. Tjänstemän, som exempelvis handläggare inom försörjningsstöd, har ett stort handlingsutrymme i sin myndighetsutövning och kan på så sätt i sin tillämpning av regler individanpassa dem. Emellertid innebär det att de får en stor påverkan på lagar och reglers utfall i samhället. För att kunna hantera de många olika kraven från enskilda, förvaltningarnas visioner, minskade ekonomiska resurser och annan arbetsrelaterad stress behöver handläggarna utveckla egna strategier. I den processen finns en inbyggd formalisering som i sin utformning skapar nya mönster som kan leda till en klyfta mellan lagstiftarens intention och praktikens utfall. I en uppdaterad version skriver Lipsky om vikten av att effekterna av ny digital IT-teknik fångas upp av den offentliga sektorn (Lipsky, 2010).

En av anledningarna till att frågan om digitaliseringen tilldragit sig intresse i dag är bland annat att samhällsförändringar, demografiska förändringar och nedskärningar i välfärden har ökat trycket på den kommunala socialtjänsten och därav också den enskilde handläggaren. En övergripande fråga man teoretiskt måste ställa sig är om

digitaliseringen också kan lösa den välfärdsparadox som Lødemel talar om, eller om det är en fråga om att spara medel åt kommunerna. Med andra ord, är systemet till nytta och fördärv?

Digitaliseringen som skett inom den kommunala socialtjänsten har i stor utsträckning varit en del av en verksamhetsutveckling med fokus på att effektivisera processer, för att i högre utsträckning nå utsatta mål och arbeta rättssäkert. Den handlar då också om inomorganisatoriska frågor, men rättssäkerheten är en viktig aspekt eftersom dagens forskning visat på stora variationer i bedömningen av dem som söker försörjningssystem.

Den framväxande och tongivande diskussionen om evidensbaserad praktik (EBP) har även lagt större vikt vid att säkerställa att det inte bara är rätt saker som görs, utan att de görs på rätt sätt (Thyer, 2006; Oscarsson, 2009). Ett första steg i den processen var arbetet med att skapa en samsyn inom en rad verksamhetsområden. Det var en av drivkrafterna till kraven på ökad standardisering. Den ökade standardiseringen kan ses genom en rad manualbaserade metoder både inom missbruksvården och barnvården. Standardiseringen som fenomen i en professionell organisation, likt socialtjänsten, har diskuterats av både kritiker och förespråkare (Martinell Barfoed, 2014; 2019). Standardiseringen kan ur ett processperspektiv ses som ett första steg mot automatisering (manuell), i det att en form av reducerad likriktning eftersträvas.

Ny teknik är en annan del av denna utveckling och innebär att resurser kan användas på ett bättre och mer ändamålsenligt sätt. Tekniken har stor betydelse i bemärkelsen att standardiserade arbetsmoment kan förenklas. Ordbehandlingsprogram kan exempelvis rent tekniskt förenkla dokumentationsprocessen, genom möjligheten att hantera större textmassor. Reduceringen av överflödiga arbetsmoment och nivåer i organisationen har setts både som en möjlighet att frigöra resurser och som ett hot mot det mellanmänniska mötet.

En konsekvens av processen att skapa enhetlighet och samsyn genom standardisering och manualer är byråkratisering. Byråkrati kan sägas vara den struktur och uppsättning regler eller lagar som skapats för att styra en organisation på ett rättssäkert sätt, vilket är extra viktigt när det rör myndighetsutövning. Byråkrati kräver att det finns transparens och tröghet i systemet, och att beslut fattas utefter gemensamma regler och inte utifrån den enskilda person som handlägger ett ärende. För socialtjänstens myndighetsutövande funktioner har likhet inför lagen och en rättsligt korrekt hantering blivit allt viktigare. Socialtjänsten har i olika former kritiserats för brister avseende detta. Både forskning och journalistiska reportage har visat brister i rättssäkerheten och att alla inte behandlas "lika inför lagen". Stort fokus har legat på frågan om formell rättssäkerhet, som baseras på formkraven. De mer komplicerade resonemangen om materiell rättssäkerhet, som rör innehållet i och det etiska värdet av

ett beslut, har kommit på undantag (Peczenik, 1995). På så vis har standardiseringsprocessen tillsammans med ett ökat fokus på rättssäkerhet möjliggjort ett detaljerat regelsystem, det vill säga byråkratisering (Graeber, 2015).

Socialtjänstlagen i sin utformning som målrelaterad ramlag ger handläggaren ett stort professionellt handlingsutrymme för att skapa den flexibilitet som krävs för att möta klienternas behov (jfr Lipsky, 2010). Ju fler regler som styr handlandet, desto mindre blir det professionella handlingsutrymmet, detta kan emellertid också problematiseras (Evans & Harris, 2004). Ur ett organisatoriskt perspektiv är det dock intressant att notera att handläggare inom socialtjänsten redan ses som semiprofessionella, just på grund av det juridiska ramverk som omger professionen och som reducerade utrymmet för bedömning i jämförelse med andra yrkesgrupper (Dellgran & Höjer, 2003; Lipsky, 2010; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

Försörjningsstödet har varit ett av de områden som diskuterats och kritiserats när det gäller det professionella handlingsutrymmet. Det finns kritiker som menar att Socialtjänstlagen 4 kap. (2001:453), SoL, som reglerar försörjningsstödet, inte längre kan kallas för en ramlag med plats för professionellt handlingsutrymme (Kjellbom, 2009). Regelverket runt försörjningsstödet har blivit alltmer detaljstyrt – handläggningen består av repetitiva moment som upprepas varje månad, med lättstrukturerad information som den sökande ska leverera in i systemet (exempelvis genom antal sökta jobb, hyreskostnader). Förenklingen och standardiseringen har inneburit att det professionella handlingsutrymmet har minskat. En del kommuner i landet har heller inte socionomer eller personer med likvärdig utbildning på de funktioner som handhar den ekonomiska delen av försörjningsstödet handläggning, utan de bemanas med ekonomiassistenter. Redan under 1990-talet var denna organisering uppe för diskussion, genom bland annat Uppsalamodellen och introducerandet av SOFT-handläggare i kombination med ett uttalat mål att styra hanteringen av försörjningsstöd mot arbetsmarknadspolitiska och aktivitetsinriktade insatser på grund av en nedåtgående konjunktur med en ökad belastning på försörjningsstödet (Peterson, 2009; Thorén, 2009).

## Resultat

I följande avsnitt redovisas resultaten från intervjuerna i syfte att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden.



## *Verksamhetsförändring och delaktighet*

Vi bryter ny mark när det gäller tekniken, och det blir uppmärksammat för att man pratar om robotisering. I grund och botten är det bara stöd till verksamhetens utveckling, det måste man hela tiden påminna sig själv om. (Projektledare, Kommun E)

Arbetet med att utveckla automatiseringen av försörjningsstödet är bara en del i utvecklingen av verksamheten, betonar det stora flertalet. Återkommande i intervjuerna understryks detta. Rent konkret innebär det att automatiseringsprocessen följs eller har föregåtts av andra förändringsprocesser, som bland annat kan handla om att omorganisera arbetsprocessen eller omstrukturera tjänsters funktioner.

De kommuner som kommit så långt att de implementerat en robot som automatiserar en del av handläggningsprocessen av försörjningsstöd beskriver en lång etablerings- och implementeringsfas. Under denna period har det krävts ett nära samarbete med utvecklingsföretagen, antingen för att utforma eller anpassa programvaror och system. Flera av kommunerna beskriver brister i den kontinuerliga kommunikationen, svårigheter att förstå varandra och att arbetet tagit längre tid än planerat. En gemensam slutsats är att förståelse och kunskap om handläggningsprocessen är helt nödvändig för dem som utformar de tekniska miljöerna för att samarbetet med dem ska fungera. Vissa av kommunerna beskriver hur samarbetet märkbart förbättrats när kontaktpersonen från företaget som skulle utveckla programvaran ersattes av en person med sakkunskaper om socialtjänstens arbete.

Att det är av betydelse att involvera hela arbetsgruppen tidigt är en återkommande erfarenhet. Men även i det finns problematiska moment. Involvering i ett tidigt skede handlar om att öppet behöva hantera ovissheten i hur arbetet utvecklas och den oro det väcker hos medarbetarna. Arbetsledarna beskriver en oartikulerad förväntan och övertro på snabba processer, som skapar en otålighet och frustration som kan gå över i både oro och ilska. I de kommuner som har kommit långt i sin automatiseringsprocess beskriver arbetsledare att det med tidens gång har skett en form av sällning, så att de medarbetare som i dag finns i verksamheten trivs med de nya formerna som både verksamheten och arbetsuppgifterna formats in i.

I kommuner där processen mot automatisering inte kommit så långt, finns det flera exempel på hur arbetsgrupper formerats. I vissa kommuner har en omorganisering skett och alla medarbetare har fått söka nya tjänster. Det har då inneburit att de som i dag arbetar med försörjningsstöd själva har valt att arbeta under de nya förutsättningarna. Andra beskriver mer turbulenta situationer, där det förekommit stor rörlighet i medarbetargruppen och till och med situationer där chefer slutat. Det har dock inte varit på grund av införandet av automatisering, snarare på grund av arbetsmiljörelaterade

omständigheter eller helt enkelt synen på försörjningsstöd som ett arbete där man bara stannar ett till två år för att sedan söka sig vidare till andra tjänster. Den höga personalomsättningen har då inneburit möjligheter att helt sätta samman nya arbetslag. Några kommuner beskriver stabila arbetsgrupper som sett likadana ut under längre tider, där man gemensamt känner ett sug efter förändring. Ingen av ledningsfunktionerna i de kommuner som deltagit i intervjuerna säger sig ha haft icke-samarbetsvilliga medarbetare. Snarare beskriver de att de har upplevt engagemang och nyfikenhet. I efterhand reflekterar flera av cheferna kring att de borde ha arbetat för en ännu högre grad av delaktighet och skapat ytterligare möjligheter för involvering och insyn i processen.

Enhetschefer i de kommuner som ännu inte infört en e-tjänst beskriver att de väntar och avvaktar i förhoppning om att kunna ta del av andra kommuners erfarenheter – kanske till och med utvecklad programvara. En del uttrycker det i termer av prioriteringar:

Vi lägger resurser på annat nu för att senare dra fördel av att andra kommit längre, vilket skulle kunna ses som en form av besparing på utvecklingskostnader. (Enhetschef Kommun E).

Hur processen har utformats skiljer sig också åt. Flera av de kommuner som kommit längst har infört de olika utvecklingsdelarna i etapper, vilket innebär att de startar med en omorganisering av arbetet med försörjningsstöd, alternativt med att bygga upp en e-tjänst. Därefter har de arbetat med att öka andelen ansökningar av försörjningsstöd via nätet, genom e-tjänsten, och sedan utvecklat automatiseringen. Ett mindre antal kommuner har valt att göra hela förändringen på en gång, vilket då innebär att de utvecklat en e-tjänst och en automatiseringsrobot som de använder tillsammans i en helt ny process. Dessa kommuner har också i stor utsträckning valt att använda sin nya process i skarpt läge på alla som ansökt från och med ett visst datum. De som valt en uppdelad implementering beskriver också att de valt ut medarbetare som särskilt vill arbeta med detta, och att de handläggarna i sin tur valt ut en lämplig testgrupp att prova de olika funktionerna på.

Många kommuner har redan tidigare i sin verksamhetsutveckling valt att separera försörjningsstödet från individ- och familjeomsorgsenheten och i stället placerat det tillsammans med kommunens arbetsmarknadsnämnd eller motsvarande. Det i sig indikerar en ”ny” syn på försörjningsstödet. Förändringen innebär att svårigheter att försörja sig inte främst ska ses som ett socialt problem. I stället måste en sortering göras av dem som söker försörjningsstöd, mellan dem som har en social problematik och dem som enbart har problem att försörja sig. Uppdelningen har vållat diskussioner inom det sociala arbetet och det finns både förespråkare och kritiker till detta förhållningssätt (Trelleborg, 2015; Lejon, 2019).

### ***Att utveckla robot och algoritmer***

Socialtjänstens utbud av IT-stöd när det gäller verksamhetssystem domineras av fyra aktörer. Två av företagen används i större utsträckning. Det ringa antalet aktörer uppfattas av många som en begränsning när det gäller möjligheterna till innovation och utveckling. En av de större aktörerna har även utvecklat en e-tjänst och en beräkningsfunktion, vilket för en del kommuner varit avgörande för att välja dem som utförare. Då finns helheten utvecklad och det kan till och med vara så att verksamhetssystemets grundstruktur redan är känd av medarbetarna och uppfattas inte som så krångligt att lära sig. Andra kommuner beskriver att de upplever sig som kidnappade eftersom de inte kan påverka utvecklingen av olika funktioner i verksamhetssystemet, eller i vilken takt den ska ske. För dem som använder andra verksamhetssystem krävs upphandling av en separat e-tjänst och därefter även upphandling av ett program som transporterar informationen från e-tjänsten till verksamhetssystemet. Här har vissa kommuner valt att anlita utvecklare för att ett program (en robot) som både hämtar och bearbetar information (dvs. automatiserat beslutsstöd) inför beslut i verksamhetssystemet.

Helt plötsligt inser vi att vi låst in oss i en dålig lösning. (Projektledare, Kommun A)

Här beskriver arbetsledarna många problem. Ett av de mer vanliga är att det är komplicerat att utforma en e-tjänst som kan transportera informationen in i verksamhetssystemet. Om e-tjänsten inte kan lösa det, måste en ytterligare programvara konstrueras som brygga mellan e-tjänsten och verksamhetssystemet. En del löser problemet genom att låta en handläggare vara bryggan, vilket resulterar i att informationen som lämnats in via en e-ansökan måste skrivas ut och sedan manuellt skrivas in i ärendehanteringssystemet. Här beskriver även en del arbetsledare att upphandlingsstrukturen har inneburit att de hamnat i ett svårmanövrerat läge, eftersom de vid upphandlingen inte kunde definiera behov och se konsekvenser i tillräckligt hög utsträckning för att kunna göra en fullgod riskanalys. En del av handläggarna kan i dessa sammanhang också redogöra för avtalstider på mellan 10 till 20 år för upphandlad teknikutveckling. En annan aspekt som problematiseras är supportfunktioner. Att utveckla program kräver support, både för att lösa problem och för att underhålla. Här har en del kommuner valt att anställa kompetens till kommunen i stället för att luta sig mot utvecklingsföretag.

Den allra vanligaste metoden för att utveckla en handläggningsrobot har varit att låta utvecklarna följa handläggarnas process, genom observationer och inspelningar samt intervjuer. På så sätt har processer och aktiviteter kartlagts och därefter omvandlats till algoritmer för programmet. Identifieringen av processer och aktiviteter har därefter stämts av med kommunala riktlinjer och bindande föreskrifter. I vissa kommuner har även den lokala kommunjuristen varit en del av arbetet.

Handläggarna ger en något annorlunda bild av processerna än vad arbetsledarna gör. Intervjuer med handläggare visar att den tekniska konstruktionen av e-tjänster – både sådana med syfte att vara en del i handläggningen och sådana som är kompatibla med fortsatt utveckling av automatisering som beslutsstöd – inte är helt okomplicerad. Den har för en rad kommuner inneburit både fördröjningar och avstannade implementeringsprocesser. Det har skapat frustration bland handläggarna. Trots att flera av handläggarna som är med i studien i hög utsträckning även har varit involverade i utvecklingsarbetet, beskriver de ändå en svårighet med delaktigheten. Förändringen i verksamheten skapar både oro och förväntan i arbetsgruppen.

Alltså det klart, jag har ju haft insyn eftersom jag varit med i projektgruppen, men visst är det många som undrar och pratar i fikarummet. (Handläggare, Kommun D)

Flera av handläggarna från kommuner som implementerat en robot beskriver hur handläggningsprocessen kartlagts genom flödeskartor och processbeskrivningar. Förslag och lösningar har sedan diskuterats. I det sammanhanget efterfrågas större tillgång till testmiljöer där olika konstruktioner kan testas. Flera handläggare beskriver hur de har fått använda sig av anställda bosatta i kommunen för att prova sig fram och se hur gränssnittet ser ut från klientens sida, i brist på testmiljöer från utvecklingsföretagen.

En annan aspekt som framkommer ett flertal gånger är hur tidskrävande förfiningen av robotens programvara är, eftersom den ”testmiljö” de har när programmet väl är igång är beroende av att klienterna ansöker. Det gör de ”bara” en gång i månaden, vilket innebär att utvecklingen av programmet följer samma tidsintervall.

Det blir ju många stopp i handläggningen för roboten kan ju inte allt. (Handläggare, Kommun B)

Vissa kommuner har redan innan automatiseringen haft anställda ekonomiassistenter som tagit hand om de ekonomiska uträkningarna som bestämmer storleken på försörjningsstödet. Där är det nu de funktionerna som har hand om programvaran som producerar beslutsförslag. De beskriver inledningsvis ett system som är förhållandevis fyrkantigt och oflexibelt. Algoritmerna som styr processerna är grova, och i grunden de samma som de som använts i beräkningsformeln som tidigare fanns i Excelformat. Ekonomiassistenterna beskriver att förändringen för socialsekreterarna är marginell. I deras hand landar ett förslag till beslut, precis som det gjorde innan. Men i stället för att en människa producerat det, har en robot gjort det. Ekonomiassistenterna beskriver att det för deras del blir färre moment, mindre papper och mindre manövrering mellan olika system. Tidigare bestod exempelvis en

del av handläggningen av att manuellt stämma av med olika registerdata. Dessutom skrevs beslutet tidigare ut i pappersformat och överlämnades i handläggarnas brevkorgar. Hela den processen sker nu digitalt. Men återigen framhålls det att utveckla programmen inte har varit enkelt.

Handläggarna och ekonomiassistenterna beskriver upprepade situationer där de algoritmer som lagts in i automatiseringen varit alltför otydliga och inneburit att klienterna matat in "fel" uppgifter. En felaktig inmatning kan leda till två olika handlingar från roboten: den ena är att roboten stoppar processen och ger ett felmeddelande, så att den fortsatta processen måste ske manuellt. Tidigt i utvecklingsprocessen hände det ofta och det innebar en stor mängd extraarbete för handläggarna, som då behövde begära in kompletterande uppgifter. Den andra situationen uppkommer när klienten matar in en felaktig uppgift som ändå passar in i systemet och roboten kan hantera. Det innebär då att beräkningen blir felaktig och uppmärksammas först och endast vid en stickprovskontroll.

Det är också värt att notera att endast en kommun upplyser användaren om hur informationen hanteras i deras system och tydligt anger att de använder sig av en automatiserad handlägningsprocess. Det är anmärkningsvärt med hänsyn till de diskussioner om vikten av transparens och tydlighet som framhållits både i forskning och vid uppföljning på nationell nivå – särskilt vid automatiserade processer där känsliga data hanteras och lagras (Bruneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018; Socialstyrelsen, 2019).

### ***Tillit som ett nygamalt mindset***

Flera arbetsledare återkommer till att verksamhetsutveckling som inbegriper digital automatisering av arbetsuppgifter som tidigare utförts av handläggare innebär ett nytt förhållningssätt, ett nytt *mindset*. Det ändrade förhållningssättet handlar om en ökad tilltro till de tekniska systemen, men också till individen.

I handlägningsprocessen innebär det att de som arbetar med roboten måste ha förtroende för att programmet fungerar som det ska och annars ger en felsignal, och att människan (klienten) gör som den ska och annars kontaktar handläggaren för att kunna göra rätt. Flera av handläggarna och ekonomiassistenterna beskriver en oro för att programmen inte fungerar som de ska och att det blir fel. Därför beskriver de också att de gärna vill dubbelkolla sin nya digitala kollegas arbete. De beskriver en tidigare handlägningsprocess som präglats av stora mått av kontroll, exempelvis genom kvitton, hyresavier och kontoutdrag från banken. Att förändra sitt arbetssätt till att inte kontrollera alls, förutom vid stickprov, beskriver flera som svårt och menar att de trots den automatiserade handläggningen även begär in underlag för utgifter och inkomster enligt tidigare process. Här framträder också att det uppstått diskussioner om vilka som ska kontrolleras genom stickprov – ska det göras slumpmässigt

eller bland dem som avviker från det normala? Det är inte ovanligt att stickprovskontrollerna till en början, om antalet sökande inte är så stort, sker utifrån en handläggares misstankar och avvikelser i en klients ekonomiska mönster, men att detta ändras till att rikta sig mot ett antal slumpmässigt genererade när antalet sökande blir fler.

### ***En ny roll***

Både användningen av e-tjänster och automatisering har enligt handläggarna och ekonomiassistenterna inneburit arbetslättnader. Efter införandet av e-tjänster med funktionen "Mina sidor" har tiden de spenderar på frågor om handläggning, beslut och utbetalning minskat. De beskriver hur den transparens som uppstår när klienten själv kan logga in och följa sitt ärende har skapat ett lugn hos klienten. Det har också frigjort tid hos handläggarna, som beskriver det som en stor vinst att få arbeta ostört. Innan var det inte ovanligt att klienter ringde för att säkerställa att alla dokument hade kommit in, frågade om när ett beslut skulle fattas, hur mycket pengar de skulle få och när de betalades ut. Alla dessa frågor kan nu klienten själv få svar på genom "Mina sidor". De digitala funktionerna och e-tjänsten medför också att handläggarna kan handlägga fler ärenden. I några kommuner beskriver de till och med att antalet ärenden fördubblats och att handläggningstiderna blivit avsevärt kortare.

Det frigör massor med tid att inte behöva svara på en massa frågor hela tiden, ja, om alla papperen kommit in eller när pengarna kommer att betalas ut. Klart man förstår att de vill veta, men det tar ju tid att svara på. (Handläggare, Kommun C)

Men det innebär också att handläggartjänsten blir mer byråkratisk, med färre möten. I intervjuerna beskriver handläggarna att en del är nöjda med det och trivs i den nya rollen. Men här finns också en oro, och den handlar om vad som händer med det sociala arbetet. En del menar att sociala problem riskerar att osynliggöras bakom ekonomiska problem. Andra väcker frågor som rör kompetensen att ta hand om de sociala problem som de facto kommer att uppträda bland dem som ansöker om försörjningsstöd, exempelvis barnfamiljer som riskerar att vräkas eller hemlösa. Resonemangen handlar om hur kompetensen ska upprätthållas om den mesta tiden går till att administrera och hantera digitala system? Oron har i vissa fall bekräftats genom att vakanta tjänster inte tillsatts, eller att utvecklingen av det kvalificerade sociala arbetet – som skulle ske i det utrymme som skapades genom automatiseringen – har avstannat.

Det kommer att göra ont (Handläggare E)

De flesta kommuner befinner sig fortfarande i en inkörningsperiod, oavsett om man har kommit så långt att man har infört en robot för digital automatisering, om man enbart har hunnit införa e-tjänst eller precis ska starta upp med e-tjänst och/eller robot. Det betyder att många av handläggarna beskriver implementeringsproblem. En handläggare beskriver hur hen tidigt uttryckte till arbetsledningen att processen skulle bli smärtsam. En del av implementeringsproblematiken handlar om att roboten måste utvecklas och att det skapar stopp i handläggningsprocessen. Utvecklingsfasen innebär på det viset att vardagsarbetet blir än mer trögarbetat och att det till och med kan bestå av flera olika moment som måste komplettera eller ersätta roboten. En annan del av inkörningsperioden handlar om att lära sig att arbeta annorlunda. Många av handläggarna beskriver svårigheter med att ta sig an det nya angreppssättet, vilket inte längre innebär att kontrollera och jämföra. I de kommuner där det har funnits tydliga mål och en lång process med att utveckla verksamheten, och där man också kommit längst med den digitala automatiseringen, beskriver handläggarna att när mötet inte behöver fokusera på ekonomi öppnar sig utrymmen för ett nytt innehåll. De beskriver att de då får en chans att arbeta med det sociala arbetet, som exempelvis förändrings- och motivationsarbete och inte bara med ekonomin.

Den tekniska utvecklingen beskrivs som helt beroende av hur väl utvecklingsföretaget och den egna verksamheten kan kommunicera med varandra. Här beskrivs en rad sårbara moment. Om utvecklingsföretaget inte har tillräckligt god kunskap om sakområdet försörjningsstöd, kommer tid att gå åt till att skapa förståelse om de utmaningar som systemet och roboten kommer att hantera. Mötet teknik-människa behöver äga rum inte bara i den e-tjänst eller robot som ska utvecklas utan även på det professionella planet, där två professioner ska mötas och skapa något nytt. Det är också i det innovativa som arbetsledarna beskriver det svåraste arbetet. Det handlar då inte om att utveckla teknik, utan om att den nya tekniken också kommer med ett nytt förhållningssätt baserat på tillit. Även de kommuner som har kommit längst beskriver ödmjukt att de fortfarande arbetar med de delarna. Underlaget är litet, men några gemensamma drag kan sägas om de få kommuner som har kommit längst i utvecklingen. De har arbetat med ett innovationsperspektiv under en lång tid, kanske närmare 20 år. Det betyder att de har provat nya angreppssätt och nya metoder tidigt. De har också varit tydliga med sitt förhållningssätt genom att sätta konkreta mål.

Sammanfattningsvis visar det sig att de kommuner som i dag har både e-tjänst och robot har en positivt inställd handläggargrupp. Bland dem som har mest erfarenhet beskrivs hur arbetet med försörjningsstöd har förändrats. Men i det avseendet är roboten enbart en liten del av ett större och mycket mer omfattande förändringsarbete av verksamheten, ibland förenat med nya ideologiska synsätt på försörjningsstöd och socialt arbete. Hela den process i handläggningen som handlade om att kontrol-

lera och säkerställa inkomster och utgifter utgår, och i stället behöver tiden fyllas med annat. Här krävs aktivt arbete och bevakning från ledningsnivån för att resurserna som frigörs verkligen ska återanvändas i det sociala arbetet, men också för att inte skapa en för stor utmaning och gungfly för de enskilda handläggarna. Uppenbart i den här utvecklingen är också att det uppstår en handläggarfunktion som arbetar nära roboten med hög administrativ och byråkratisk karaktär. Det finns dock flera positiva effekter som handläggarna beskriver, särskilt när det gäller e-tjänsten, men det är ju också den som de har längst erfarenhet av. E-tjänsten frigör tid genom att klienten blir mer delaktig i sin process. E-tjänsten har oftast en "Min sida"-funktion, där klienten själv kan följa sitt ärende. Handläggarna beskriver att transparens i handlägningsprocessen har medfört att en rad frågor har försvunnit och gjort det möjligt för handläggarna att i större utsträckning arbeta utan avbrott.

Resultatet visar också att det finns ett gap mellan ledningsnivå och handläggarnivå, där handläggarna under utvecklingsfasen av roboten får en tyngre arbetsbörda, dels på grund av processen med att utveckla ny teknik, dels och kanske främst beroende på det nya förhållningssättet.

## Diskussion

Syftet med den här artikeln är att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden utifrån följande frågeställningar:

- På vilka sätt påverkar digital automatisering handläggarnas arbete?
- Vilka möjligheter och utmaningar medför en digital automatisering för försörjningsstödet funktion i välfärden utifrån ett organisations- och professionsperspektiv?

Vi kan konstatera att utvecklingen har gått förhållandevis snabbt, och vi ser tendenser till att den fortsatt kommer att öka. Om en jämförelse görs med utvecklingen av e-tjänster kommer de flesta kommuner inom ett par år att använda robotar till delar av handläggningen av försörjningsstöd. Det i sig ökar angelägenheten att området beforskas.

Digital automatisering bygger på en effektiviseringstanke. Arbetsuppgifter som utgörs av repetitiva moment baserade på en fast och konkret tillämpning av regler kan i dag göras av robotar. På det viset kan vi frigöra resurser till andra typer av arbetsmoment. Tegmark gör en poäng av att yrken som konstnärer och socialarbetare inte kommer att kunna ersättas av robotar, eftersom arbetsuppgifterna inte går att omvandla till regler (Tegmark, 2017). Trots det visar resultaten att handläggningen



av försörjningsstöd har detaljreglerats och likriktats i sådan omfattning de senaste 25 åren att det skett en form av manuell automatisering. Det är de förutsättningarna som gör handläggningsprocessen så lämplig att automatisera digitalt. En robot blir då en mer effektiv handläggare ur flera perspektiv. Den har exempelvis inget emot monotona arbetsuppgifter, den behöver inte vila eller ha semester och den tillämpar alla regler lika.

Robotarna som används inom handläggningen av försörjningsstöd har utvecklats med stöd av olika utvecklingsföretag. Emellertid måste alla robotar vara kompatibla med det verksamhetssystem som kommunen har i administrationen av försörjningsstödet. Det innebär en begränsning. De innovativa inslagen som krävs för att nå fram till en riktigt bra robot hämmas av att marknaden för verksamhetssystem domineras av ett fåtal aktörer och begränsas av upphandlingsregler. Det medför att arbetet så här långt präglas av en tungrodd process där handläggarna får axla resurskrävande delar med sin arbetskraft som insats, vilket liknar utvecklingen som kännetecknade den första digitaliseringsvågen under 1980-talet (Svensson & Larsson, 2017). Konstruktionen av roboten utvecklas med handläggaren, bindande föreskrifter och kommunala riktlinjer som förebilder. Här sker ett samarbete mellan utvecklingsföretaget, den kommunala socialtjänsten och ibland andra kommunala representanter – exempelvis den kommunala juristen – där handläggarens olika arbetsmoment omvandlas till algoritmer som ska styra en robot. Det innebär också att alla de värden som finns inbyggda i den manuella processen transporteras vidare till roboten. Vilka konsekvenser som det får för funktionen och professionen behöver studeras ytterligare i takt med att utvecklandet av robotar ökar. Här finns viktiga frågeställningar som handlar om risker med utformningen av algoritmer och inbyggda dolda värderingar som kan leda till icke önskvärda effekter för det för sociala arbetet som utanförskap och inbyggda föreställningar (Hassan & De Filippi, 2017; Eubanks, 2018).

Den digitala automatiseringen sker i dag genom en robot. Den arbetar efter algoritmer som berättar vad den ska göra i varje given stund. Än så länge har den ingen karaktär av att vara en smart robot, som kan arbeta mer självständigt. Det innebär också att så fort som roboten inte kan använda den förutbestämda regeln behövs det ett undantag. Undantagshandlingen är en människa i detta fall. Här skapas merarbete för handläggarna under utvecklings- och implementeringstiden. I intervjuerna framkommer att handläggarna beskriver att det blir många avbrott, preliminära lösningar eller merarbete när handläggaren både ska hantera de manuella ärendena och robotens ärenden. För de fåtalet kommuner där arbetet med roboten blivit en integrerad del i verksamheten blir det tydligt att resurser frigörs och kan omfördelas. Det framkommer dock att en förutsättning för att resurserna ska komma tillbaka till verksamheten är att det finns en stark ledning som bevakar det. Handläggarens

roll förändras också. En del handläggare beskriver att möten och samtal befriade från ekonomi kan koncentreras till förändrings- och motivationsarbete, medan andra beskriver att det uppstår ett tomrum där man inte riktigt vet vad man ska göra. En annan sida är att det uppstår en ny funktion för de handläggare som blir mer administratörer, som sällan träffar klienter och som i stor utsträckning blir den som hanterar roboten.

Ett än större problem som visar sig genom resultaten och framför allt genom att handläggarna beskriver hur de behöver lägga tid på att hantera roboten, är svårigheterna att utforma algoritmerna som ska styra roboten. Den standardiserade arbetsmodellen som från början verkade så enkel att följa visar sig innehålla en rad avvikelser som inte låter sig omformuleras i algoritmer. En slutsats kan vara att den standardiserade och detaljerade process som handläggningen av försörjningsstöd till det yttre verkade vara omfattar en större grad av professionellt handlingsutrymme än strukturen gav sken av. Detta är dock en fråga som ytterligare behöver studeras.

Ett direkt konstaterande är att digital automatisering är en effektivitetshöjande insats, i den bemärkelsen att mindre resurser används för att utföra mera arbete. Utifrån formell rättssäkerhet och de regler som i dag styr handläggningen av försörjningsstöd är det högst sannolikt att en robot också gör ett mer rättssäkert arbete, det vill säga att reglerna tillämpas lika. Detta säger dock inget om att reglerna tillämpas mer objektivt av en robot. Frågan om ett mer rättssäkert beslutsfattande kräver ytterligare fördjupning, med åtskillnad mellan det som är den formella rättssäkerheten, det vill säga följa regler, och det som är den materiella rättssäkerheten och fokuserar på beslutets innehåll. Socialtjänstlagens ramlagskonstruktion utformades för att möjliggöra professionella bedömningar i individuella ärenden. Det innebär att beroende på individuell situation kan två personer med samma inkomster och utgifter få olika beslut och det kan fortfarande vara rättsligt korrekt. Emellertid kräver även detta resonemang fördjupade studier av vilka normativa mönster som algoritmerna reproducerar. Resultaten från intervjuerna visar på en avsaknad av det kritiska perspektivet när man utformar algoritmer. Självklarheten i att låta konstruerandet av algoritmer utgå från handläggarnas manuella process är ett exempel på det. Resultaten visar även med stor tydlighet att det sociala arbetets professionella kompetens behöver utökas med en digital kompetens, inte minst i form av översättningskunskap mellan teknik, socialt arbete och människa. Det kan skönjas som en ny specialisering för socionomer.

Emellertid visar studien även att automatiseringen främjar ett nygammalt förhållningssätt hos handläggaren och tillämparen av socialtjänstlagen. I den ursprungliga socialtjänstlagen, som trädde i kraft 1982, var tillit till den enskilde en viktig grundbult. I takt med att försörjningsstödet har blivit mer detaljreglerat har även en mer kontrollerande funktion trätt in. Digitalisering generellt och digital

automatisering kräver tillit – till tekniken men också till människan – för att fungera optimalt, i annat fall blir utvecklingsarbetet kontraproduktivt. Flera resultat i studien visar att skiftet av förhållningssätt innebär ett mer komplext och långsamt arbete än utvecklingen av tekniken. Vi vet emellertid inte något om det omvända förhållandet, hur digitalisering påverkar klienternas tillit till socialtjänsten.

Arbetet med att automatisera och införa robotar i handläggningen av försörjningsstöd har genom den här studien visat på en rad nyttoområden där kanske ett av de viktigaste är att hitta former för hur ett framtida arbete med försörjningsstöd kan effektiviseras så att resurser som tid, arbetskraft och professionell kompetens används på ett sätt som främjar brukare genom delaktighet och möjlighet till självförsörjande. Här finns även incitament för en återgång till en mer tillitsbaserad arbetsprocess. Utifrån de resultat som rör utvecklandet av automatiseringsfunktioner, robotar och dess algoritmer finns en rad varningstecken att ta fasta på. Framför allt krävs tid för utveckling. Ju längre utvecklandet av algoritmer kommer, desto tydligare blir svårigheterna med att fastställa vilka olika avvägningar som ligger bakom själva handläggningsprocessen och de professionella besluten.

Arbetet med att automatisera handläggningsprocessen av försörjningsstöd visar även att automatiseringen enbart är en liten del av en större verksamhetsförändring, där försörjningsstödet flyttas från det traditionella sociala arbetet inom individ- och familjeomsorgen till områden i kommunen som arbetar med arbetsmarknadsfrågor och aktivering. Här väcks ytterligare frågor om försörjningsstödet unika och exklusiva utformning som en selektiv rättighet i en i övrigt universell välfärdskonstruktion. En viktig och absolut nödvändig fråga att ta ställning till är huruvida försörjningsstödet ska vara baserat på ett professionellt beslutsfattande eller en del av ett förenklat beslutsfattande baserat på en rad algoritmer.

Det finns emellertid också andra frågor som inte direkt fokuseras i studien, men som är viktiga att ställa. En dimension är hur klienter uppfattar digitaliseringen, och hur den påverkar tillgänglighet och bemötande hos socialtjänsten. Vi vet inte heller hur de faktiska besluten faller ut, det vill säga om en ökad digitalisering påverkar avslags- eller beviljandefrekvensen. I det sammanhanget är det betydelsefullt att titta på hur en ökad digitalisering samspelar med eller i alla fall spelar en roll i förhållande till en trend som går mot ökad restriktivitet (jfr Stranz, 2019).

Mot bakgrund av studiens övergripande syfte och betydelsen för välfärdens utformning är en grundläggande fråga som måste ställas om digitaliseringen kan medverka till att spränga fattigdomskalet eller medverka i lösningen av den välfärdsparadox som Lødemel (1997) talar om.

En ytterlighet av konsekvenserna av en digital automatiserad handläggning av försörjningsstöd kan bli en transformering av försörjningsstödet från att vara en selektiv rättighet till att bli en universell. Den förskjutningen kommer dock att

få efterverkningar i hela socialförsäkringssystemet. Handläggningen kommer att bli förenklad och kunna robotiseras, men inte längre som ett yttersta skyddsnet utan som en ersättning som kan antas omfatta en större grupp i samhället än de som enligt lagstiftaren var tänkt att omfattas av försörjningsstöd. Ur det perspektivet finns en risk att klienterna avhumaniseras och byråkratin får ett allt större utrymme, genom att det professionella handlingsutrymmet begränsas mer och mer, liksom både Lipsky (2010) och Evans och Harris (2004), skriver om. En annan viktig fråga för det sociala arbetet är om robotar kan fånga upp exempelvis våld i nära relationer eller andra svåra områden där just försörjningsstödet varit en väg till synliggörande. Om inte, kommer digitaliseringen då att ännu mer dölja och kanske till och med osynliggöra de ökande klyftorna i samhället där de rikare blir rikare och de fattigare blir fattigare.

Avslutningsvis är en av de viktigaste slutsatserna av studien att det är *nu* förändringar sker och att det finns utrymme för påverkan. Eftersom vi just nu befinner oss i en tid av brist på socionomer, kommunala besparingar och alltmer styrande regelverk blir frågan om vad digitaliseringen och inte minst automatisering kommer att innebära för det sociala arbetet en viktig faktor för utformningen av den framtida välfärden och för den enskilda individens möjlighet till delaktighet.

## Referenser

- Andersson, T. (2016) *Uppfostra din robot*. [<https://akademikern.se/reportage/uppfostra-din-robot>. Hämtat 2019-08-25].
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002) From street-level to system-level bureaucracies. How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2): 174.
- Brauneis, R. & Goodman, E.P. (2018). Algorithmic transparency for the smart city. *Yale Journal of Law and Technology*, 20: 103–176.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2018) An organization approach to public administration. I: E. Ongaro & S. Van Thiel (red.) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Cordella, A. & Tempini, N. (2015) E-government and organizational change. Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3): 279–286.
- Curry, S.R., van Draanen, J. & Freisthler, B. (2017) Perceptions and use of a web-based referral system in child welfare. Differences by caseworker tenure. *Journal of Technology in Human Services*, 35(2): 152–168.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2003) Unbalanced professionalization. On status and stratification in Swedish social work. *Social Work in Europe*, 10(2): 37–48.
- Denk, T., Hedström, K. & Karlsson, F. (2019) Medborgarna och automatiskt beslutsfattande. I: U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg & A. Bergström (2019) *Storm och stiltje*. Bokserien 74. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Devlieghere, J., Bradt, L. & Roose, R. (2018) Creating transparency through electronic information systems: Opportunities and pitfalls. *The British Journal of Social Work*, 48(3): 734–750.
- Devlieghere, J. & Roose, R. (2018) Electronic information systems. In search of responsive social work. *Journal of Social Work*, 18(6): 650–665.
- De Witte, J., Declercq, A. & Hermans, K. (2016) Street-level strategies of child welfare social workers in Flanders. The use of electronic client records in practice. *The British Journal of Social Work*, 46(5): 1249–1265.
- Eubanks, V. (2018) *Automating inequality. How high-tech tools profile, police and punish the poor*. New York: St. Martins Press.
- Evans, T. & Harris, J. (2004) Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6): 871–895.
- Gillingham, P. (2018a) Decision-making about the adoption of information technology in social welfare agencies. Some key considerations. *European Journal of Social Work*, 21(4): 521–529.
- Gillingham, P. (2018b) From bureaucracy to technocracy in a social welfare agency: A cautionary tale. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 29(2): 108–11.
- Graeber, D. (2015) *Reglernas utopi. Om teknologi, enfald och byråkratins hemliga fröjder*. Stockholm: Bokförlaget Daidalos AB.
- Hansen, H.T., Lundberg, K. & Syltevik, L.J. (2018) Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy and Administration*, 52(1): 67–90.
- Hassan, S. & De Filippi, P. (2017) The expansion of algorithmic governance. From code is law to law is code. *Field Actions Science Report*, 17: 88–90.
- Kaun, A. & Velkova, J. (2019) Sweden. I: M. Spielkamp (red.) (2019) *Automating society: Taking stock of automated decision-making in the EU*. Report. Berlin: Algorithm Watch, Bertelsmann Stiftung, Open Society Foundations.
- Kjellbom, P. (2009) Rättssäkerhet och flexibilitet. I kommunala riktlinjer för socialt bistånd. *Retfærd: Nordisk Juridisk Tidskrift*, 32(4): 80–103.
- Lejon, C. (2019) *Trelleborgsmodellen. Vägen framåt för kommunerna*. [<https://www.pwc.se/sv/bransch-offentlig-sektor/trelleborgsmodellen.html>].
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30<sup>th</sup> Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- Lødemel, I. (1997) *The welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946–1966* Oslo: Scandinavian University Press.
- Martinell Barfoed, E. (2014) Standardiserad interaktion. En utmaning i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1): 4–23.
- Martinell Barfoed, E. (2019) Digital clients. An example of people production in social work. *Social Inclusion*, 7(1): 196–206.
- Minas, R., Bäckman, O. & Korpi, T. (2014) Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. I: K. Farnsworth, Z. Irving & M. Fenger (red.) *Social policy review 26. Analysis and debate in social policy*. Bristol: Policy Press.
- Oscarsson, O. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Peczenik, A. (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1 uppl. Stockholm: Fritzes.

- Peterson, J. (2009) Den aktiva arbetsmarknadspolitiken växer fram. I: H. Johansson & I. Hornemann Möller (red.) *Aktivering. Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Ranerup, A. & Henriksen, H.Z. (2019) *Value positions viewed through the lens of automated decision-making. The case of social services*. *Government Information Quarterly* [in press] [<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.004>].
- Scaramuzzino, G. (2019) *Socialarbetare om automatisering i socialt arbete. En webbenkätundersökning* Research Reports in Social Work 3. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Socialstyrelsen (2019) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv*. Socialutredningens slutbetänkande. Stockholm: Riksdagen.
- Stranz, H. (2019) Med oddsden på sin sida. Bedömningar av ekonomiskt bistånd. I: T. Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet. Om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Sunesson, S. (1990) *Att spränga fattigdomsskalet*. I: Research Reports in Social Work, 2. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet. Scenförändring FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje Research Reports in Social Work, 2. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Svensson, L. (2019) *"Tekniken är den enkla biten". Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd*. Research Reports in Social Work 2019:12. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Svensson, K., Johnsson, E. & Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme, utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svensson, L. & Larsson, S. (2017) *Digitalisering och socialt arbete. En kunskapsöversikt*. LUii report. Lunds universitet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019a) *Den digitala kollegan*. Konferens. [<https://skl.se/tjanster/kurserochkonferenser/dokumentation/alldokumentation/dokumentationendigitala-kollegan.26846.html>]
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019b) *Delta i utvecklingsprojekt för automatisering inom ekonomiskt bistånd*. [<https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbandforsorjning/automatiseringekonometisktband/utvecklingsprojektekonomisktband.27057>].
- Swärd, H. (2013) Det tudelade välfärdssamhället. I: H. Swärd, P.G. Edebalk & E. Wadensjö (red.) *Vägar till välfärd. Idéer, inspiratörer, kontroverser och perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Tegmark, M. (2017) *Life 3.0. Being human in the age of artificial intelligence*. New York: Vintage Books.
- Thorén, K.H. (2009) Socialt arbete och aktiveringens praktik. I: H. Johansson & I. Hornemann Möller (red.) *Aktivering. Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Thyer, B.A. (2006) What is evidence-based practice? I: A. Roberts & K. Yeager (red.) *Foundations of evidence-based social work practice*. New York: Oxford University Press.
- Trelleborg (2015) *Orka fullfölja. Det är en kvalitetsfråga*. Trelleborg: Trelleborg kommun.
- Wenger, J.B. & Wilkins, V.M. (2008) At the discretion of rogue agents. How automation improves women's outcomes in unemployment insurance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 313–333.
- Wihlborg, E., Larsson, H. & Hedström, K. (2016) The computer says no! A case study on automated decision-making in public authorities. *Konferensbidrag 49<sup>th</sup> HICSS, IEEE*.
- Wirtz, B. & Müller, M. (2019) An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 21(7): 1076–1100.
- Wirtz, B., Weyerer, J.C. & Geyer, C. (2018) Artificial intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7): 596–615.