



LUND UNIVERSITY

"Tekniken är den enkla biten"

Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd

Svensson, Lupita

2019

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Svensson, L. (2019). "Tekniken är den enkla biten": Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

”Tekniken är den enkla biten”

Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd

LUPITA SVENSSON
SOCIALHÖGSKOLAN | LUNDS UNIVERSITET



”Tekniken är den enkla biten”

Om att implementera digital automatisering i
handläggningen av försörjningsstöd

Lupita Svensson

Denna rapport bygger på ett samarbete mellan



LUNDS
UNIVERSITET



Akademikerförbundet SSR

Coverpicture by Xijian

ISBN: 978-91-7895-154-3

© Författaren och Socialhögskolan, 2019

Redaktör: Lars Harrysson

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund



Media-Tryck är ett svanenmärkt och
ISO 14001:2015-certifierat tryckeri.
Läs mer om vårt miljöarbete på
www.mediatryck.lu.se

MADE IN SWEDEN 

Innehåll

Förord	5
1. Inledning	7
Syfte	7
Disposition	8
Bakgrund	8
2. Kunskapsläge	13
Inledning	13
Forskning	13
Övrig kunskap	15
3. Teori	17
Inledning	17
Standardisering leder till automatisering	17
Professionellt handlingsutrymme	19
4. Metod	21
Inledning	21
En kvantitativ inventering	21
En kvalitativ fördjupning	23
Kvalitet och etik	24
5. Resultatredovisning och analys	27
Empirisk studie 1 – inventering	27
Empirisk studie 2 – process	31
Politiker	32
Ledningsnivå – enhetschefer – projektledare	33
Handläggare	37
Analys och slutsatser	41
6. Slutdiskussion	45

Förord

Den här rapporten bygger på ett 1-årigt forsknings-samarbete mellan Akademikerförbundet SSR och Socialhögskolan, Lunds universitet och är en första övergripande presentation av resultaten. Det hade inte varit möjligt att genomföra studien utan stöd från en rad aktörer.

Tack till Josefine Johansson, Akademikerförbundet SSR för stöd och möjliggörande. Tack till alla kommuner som tålmodigt besvarat mina frågor. Särskilt tack vill jag rikta till kommunerna Bjuv, Helsingborg, Kristianstad, Laholm, Landskrona, Lund, Köping, Nacka, Malmö, Mölndal, Skara, Strängnäs och Tomelilla för att de på olika sätt bidragit med sin tid och sina resurser till studien. Tack Agneta Ranerup, professor vid Institutionen för tillämpad IT, Göteborgs universitet för hjälp med intervjuer, diskussioner och värdefulla synpunkter. Vid min egna institution vill jag tacka Staffan Blomberg, prefekt och Marcus Knutagård biträdande prefekt för ert stöd. Särskilt vill jag även tacka Gabriella Scaramuzzino, post doc. och universitetslektor Lars Harrysson för stöd, synpunkter och synnerligen goda råd.

Ett ständigt tack till min kelpietik Rusa, som tar mig ut på långa löparvändor i skogen.

November 2019

Lupita Svensson

1. Inledning

Den här rapporten består av två delstudier som finansierats av Akademikerförbundet SSR och Socialhögskolan, Lunds universitet. Akademikerförbundet SSR beslutade vid sin kongress 2018 att verka för att en vetenskaplig undersökning skulle göras av effekterna på lång och kort sikt av ”Trelleborgsmodellen” inom försörjningsstöd. Bakgrunden till satsningen var en oro bland förbundets medlemmar rörande utvecklingen av det sociala arbetet inom handläggningen av försörjningsstöd vid en digital automatisering. Utöver frågor om arbetsmiljö skulle uppdraget även undersöka hur resurser som tid eventuellt sparas in genom att digital automatisering används och vilka kompetenser som efterfrågas och behövs när arbetet i större utsträckning digitaliseras.

Syfte

Det övergripande syftet för den här rapporten är att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd kan påverka det sociala arbetet, arbetsmiljön och professionen. Det finns många intressanta och viktiga frågor som berör detta område, och de flesta av dem kommer rapporten inte att kunna besvara.

Följande frågeställningar ligger till grund för undersökningen:

- Hur kan den digitala automatiseringens utformning och utveckling beskrivas?
- På vilket sätt görs och beskrivs förändringar av resursanvändning genom införandet av digital automatisering?
- På vilket sätt beskrivs förändringar av den professionella kompetensen hos handläggaren vid implementering av digital automatisering?

De två delstudierna presenterade i den här rapporten tar sin utgångspunkt i den enskilda verksamhetens och de professionellas perspektiv. På så vis är det inifrånstudier. Det hade naturligtvis varit intressant och viktigt att även undersöka

klienternas erfarenheter, som då skulle representera ett utifrånperspektiv. Det har dock inte varit möjligt inom den begränsade tidsramen.

Disposition

Rapporten har ett traditionellt upplägg. I kapitel 1 återfinns rapportens syfte och forskningsfrågor men också en kontextuell bakgrund, vars uppgift är att sätta automatiseringen i ett samhälleligt och historiskt sammanhang. I kapitel 2 återfinns en redovisning av det aktuella kunskapsläget. Kapitlet är uppdelat i två delar, där jag har valt att särskilja vetenskaplig forskning och annan kunskap. Den teoretiska referensram som bidrar med begrepp i analysen och i den avslutande diskussionen presenteras i kapitel 3, följt av beskrivningen i kapitel 4 av hur de två empiriska studierna genomförts samt en diskussion om metoderna och materialets kvalitet. Här diskuteras även etiska aspekter av de empiriska studierna. Därefter följer kapitel 5, som består av en resultatredovisning med en integrerad analys. De två empiriska studierna redovisas var för sig. I det avslutande kapitel 6 förs en övergripande slutdiskussion, som även ger vissa rekommendationer för det fortsatta arbetet. Referenser och bilagor redovisas allra sist.

I vetskap om att inte alla läsare är intresserade av de akademiskt nödvändiga avsnitten, med fokus på exempelvis metod och teori, har jag valt att genom upplägget underlätta en selektiv läsning av rapporten.

Bakgrund

Automatisering är införandet av steg i en process som gör att processen mer eller mindre går av sig själv. Ofta handlar automatisering om tillverkning, men under det senaste decenniet har det blivit en alltmer aktuell företeelse också för tjänstesektorn. Syftet med automatisering kan sägas vara att underlätta och avlasta människan, men också att effektivisera och riskminimera. Automatiseringens utveckling tog fart under det tidiga 1900-talet som en del av industrialiseringen. För lite arbetskraft i kombination med krav på rationalisering och effektivisering, och så naturligtvis utvecklandet av ny teknik, gav en gynnsam grogrund (Pham et al., 2018; Flemming, 2019).

Det är i mångt och mycket liknande krafter som vi kan identifiera som drivande i den dagsaktuella diskussionen om automatisering inom den kommunala tjänstesektorn. Automatiseringens förflyttning från industrin till tjänstesektorn har dock gett upphov till nya frågeställningar. Studier visar att tidigare etablerade gränser luckras upp och professioners arbetsuppgifter och kompetenser måste omdefinieras – på ett så omvälvande sätt att nya begrepp har börjat att användas, exempelvis “automatiseringens tidsålder”, “den fjärde industriella revolutionen” eller “den artificiella intelligensens tidsålder” (Manyika et al., 2018; Boyer, 2018; Tegmark, 2017). Automatiseringstekniken har kunnat utvecklas med stöd av den stora mängden data som nu finns tillgänglig tack vare människors användning av internet och olika former av sociala medier. Detta har i sin tur gett stor skjuts åt diskussioner, och emellanåt rena spekulationer, om utvecklandet av artificiell intelligens (AI) och dess betydelse för vårt framtida samhälle (Pham et al., 2018; Tegmark, 2017; Flemming, 2019).

Automatiseringen av tjänstesektorn berör en rad olika institutioner i vårt samhälle. Skatteverket och Försäkringskassan införde automatisering i handlägningsprocessen under 2000-talet, och erfarenheterna visar på en lång och bitvis slitsam period med inslag av teknikutveckling, attitydförändringsarbete och omstruktureringar i organisationen (Gulliksen et al., 2003). Landstingen och regionerna har också arbetat länge med utvecklandet av den digitala tekniken, för att mer effektivt kunna nyttja den och låta den ersätta analoga system i administrationen. Eftersom stora delar av den kommunala socialtjänsten tillhör tjänstesektorn har automatiseringsprocessen även nått det sociala arbetet.

Talet om automatisering och robotdatorer inom socialt arbete är emellertid inte nytt. Redan 1972 tog en vetenskaplig artikel upp ämnet, och diskussionen har sedan levt vidare inom exempelvis handikappforskningen (jmf Scaramuzzino, 2019). Riktig fart tog den dock först 2017, när Trelleborgs kommun proklamerade att de skulle använda sig av *en robot* i handlägningsprocessen för försörjningsstöd. Deras modell, även kallad för Trelleborgsmodellen blev sedermera föremål för ett Vinnova-finansierat spridningsprojekt, där Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans med 14 intresserade kommuner under 2016 till 2018 arbetade med att försöka etablera den på andra håll i landet samt inom andra delar av socialt arbete. Trelleborgsmodellen har utvärderats av två av varandra oberoende forskare, med olika fokus. Ranerup tar sikte på

interaktionen människa–teknik och värdebaserade normsystem (2019), medan Rakar (2018) har studerat implementeringen av modellen genom följeforskning. Den mediala debatten har därefter fokuserat på automatiseringens konsekvenser för både socionomprofessionen och för medborgaren när den används i handläggningen av försörjningsstöd. Många gånger har debatten utvecklats till att handla mer om riskerna med AI än diskussionen om automatisering och verksamhetsutveckling (Persson, 2018; Lejon, 2019; Ranerup 2019).

Det vedertagna sättet att benämna automatiserat beslutsstöd i handläggningen av försörjningsstöd har blivit “robot”, vilket kräver både en förklaring och en diskussion. Begreppet robot har en rad föreställningar kopplade till sig som kommer att påverka vår uppfattning om automatisering. En robot är en teknisk anordning, oftast en elektromekanisk maskin som styrs av elektronisk programmering, med uppgiften att utföra fysiska uppgifter. De första industrirobotarna konstruerades för att ersätta människor i tunga och farliga arbetsituationer. I takt med att tekniken förfinats används robotar numera även inom tjänstesektorn, men kallas då oftare för program eller mjukvara. Robotarnas primära funktion är att tekniskt avlasta ett flöde av manuella moment. Konkret betyder det att istället för att en människa skall lägga tid på manuella moment i en process kan man lära ett system att göra detta automatiskt. Men det kräver vissa grundläggande förutsättningar. En av de viktigaste är en god kännedom om den process som automatiseringen skall ersätta. En människa som utför handlingen kan göra egna bedömningar och ha en egen förståelse av hur regler skall tillämpas i olika situationer eller under olika förutsättningar. Det kan inte en robot eller ett program, utan det krävs en exakt beskrivning av hur roboten skall agera ned på lägsta detaljnivå. Det innebär inte att processerna som skall ersättas av automatisering måste vara enkla. Så länge som reglerna kan beskrivas tydligt och används på samma sätt är robotens förmåga att hantera flera regler samtidigt större än människans. De processer som passar bäst för automatisering är de som består av repetitiva arbetsuppgifter, som utförs i större volymer och som har tillgång till välstrukturerade data.

Automatiseringen handlar inte längre bara om att ersätta farliga och riskfyllda arbeten, utan idag är målet istället ofta att underlätta eller effektivisera för att spara alternativt omfördela resurser. Automatiseringens stora styrka är att hanteringen blir snabbare och mer likvärdig, eftersom roboten alltid följer de regler som satts

upp. Paradoxalt nog är detta också automatiseringens begränsning, eftersom ingen handling sker utan en regel. Det är därför undantagshantering är en viktig del att bygga in i automatiseringen. Den vanligaste konstruktionen för undantagshantering innebär att programmet eller roboten stoppar sitt arbete och att en människa går in och tar hand om processen manuellt.

Alla processer kan inte automatiseras. Om reglerna som skall hanteras i processen inte går att standardisera kan inte heller en automatisering ske. Det är också viktigt att påpeka att även en process som är automatiserad behöver övervakas och följas upp.

Digitalisering innebär en förändring av arbetssätt och processer, där manuell hantering ersätts av maskiner eller teknik och där både teknik och information görs digital. Inom socialtjänsten har digitaliseringen pågått sedan tidigt 1990-tal. De tidiga förändringarna – som utgör en god illustration av digitalisering – innebar exempelvis att skrivmaskinen sorterades ut till förmån för datorer med ordbehandlingsprogram.

Idag har stora delar av offentlig verksamhet digitaliserats med stöd av internationella multinationella teknologiföretag som Microsoft, Google och Facebook. Inom offentlig förvaltning, som socialtjänsten, används dagligen programmen Word, Excel och Powerpoint för olika former av arbetsuppgifter och funktioner. En ofta använd mejlklent är Outlook, och molnlösningen Google Drive är bas i en rad kommunikationsplattformar.

För att de offentliga verksamheterna ska kunna bedriva sitt arbete har även digitala verksamhetssystem konstruerats, som skall tillgodose både verksamhetens och lagstiftarens krav på kvalitet och säkerhet. Verksamhetssystemens funktion är att följa processer och möjliggöra en säker administration. Det är inte ovanligt att exempelvis en kommun kan ha olika digitala verksamhetssystem för kommunens varierade verksamheter.

När ett program (mjukvara) kan användas som förbindelseänk mellan IT-system – exempelvis verksamhetssystem och automatiserade, regelbaserade, rutinmässiga och tidskrävande arbetsprocesser – kallas det för Robotic Process Automation (RPA), och det är det fenomenet som en del av denna rapport kommer att beröra. RPA är ett program eller en robot som enbart kan agera utifrån i förväg angivna regler (algoritmer). RPA automatiserar med andra ord processer som är repetitiva och regelbaserade (Lacity et al., 2017). Det är en

teknikutveckling som kan skapa kostnadseffektiva och rättssäkra processer, exempelvis genom att arbetet sker alla dygnets timmar och reglerna dessutom tillämpas på ett likartat sätt.

I diskussionen om automatisering i handläggningen av försörjningsstöd nämns AI. Det är dock viktigt att poängtera att till skillnad från RPA försöker AI på konstgjord väg att efterlikna människans kognitiva förmågor – att kunna lära, lösa problem, planera och dra slutsatser. RPA kan ur detta perspektiv enbart utföra standardiserade processer efter en uppsättning instruktioner, medan en AI skulle kunna programmeras för att utföra processer som kräver kognitiva förmågor. Automatisering av administrativa arbetsuppgifter är en process som inte kräver inbyggd intelligens. Den kan också förhållandevis lätt integreras med ett gränssnitt och exempelvis transportera data från ett system till ett annat. Men RPA kan inte hantera undantag på annat vis än att överlåta arbetsuppgiften till en människa för individuell bedömning och manuell handläggning (Asatiani & Penttinen, 2016; Fettke & Loos, 2019).

RPA och AI skall med andra ord inte förväxlas eller sammanblandas. Generellt kan sägas att när AI diskuteras syftar man på program som ska efterlikna mänskligt beteende och tänkande. Begreppet AI är dock ett samlingsnamn för ett stort fält och för att sortera ytterligare i detta delas det ofta i två underbegrepp, nämligen machine learning och deep learning. Machine learning är en form av program som skapar förutsättningar för lärande och handlande, men programmet har inte i förväg fastställda regler. Programmet är konstruerat så att det skall lära sig genom upprepning. Detta kräver stora mängder av tillgängliga data som programmet kan arbeta med, för att på så sätt lära sig att känna igen vissa efterfrågade svar. Medicinsk diagnostik och strömningstjänster på internet använder exempelvis machine learning för olika former av analys- eller prognosverktyg, som kan ställa en diagnos eller hitta en spel- eller filmlista som passar användaren.

Nästa, mer avancerade, steg kallas för deep learning. Med deep learning eftersträvas ett program som kan handla, likt en människa, men utan den omfattande inlärningsfasen med upprepningar och tillgång till data att öva på. Spjutspetsforskning inom AI arbetar fortfarande med machine learning, om än på en avancerad nivå. Deep learning, den del av AI som kan agera utan inläring genom upprepning, är än så länge science fiction.

2. Kunskapsläge

Inledning

I följande kapitel görs en redovisning av det aktuella kunskapsläget. Inledningsvis presenteras den forskning som finns på området. Därefter sker en genomgång av annan relevant kunskap som är viktig för ämnet.

Forskning

För närvarande finns inga studier om effekterna av det automatiserade beslutsstödet i handläggningen av försörjningsstöd, nationellt eller internationellt (Kaun & Velkova, 2019). En förklaring kan vara att fenomenet är relativt nytt i Sverige och att det är svårt att hitta likvärdiga myndigheter i andra länder som kan jämföras med socialtjänstens handläggning av försörjningsstöd.

I en systematisk litteraturöversikt från 2018 rörande användandet av AI¹ inom den offentliga sektorn synliggörs en rad utmaningar, 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 (Wirtz et al., 2018). Det är viktiga och relevanta frågeställningar, inte minst mot bakgrund av SKL:s förespråkande av att införa automatisering i handläggningen av försörjningsstöd (SKL, 2019). Litteraturöversikten visar att även användandet av den svagaste formen av AI påverkar organisationens strukturer i stor utsträckning. I denna litteraturöversikt inkluderas automatisering i begreppet AI, och klassificeras då som svag AI (Wirtz et al., 2018; Wirtz & Müller 2019). En svensk studie av Wihlborg, Larsson och Hedström (2016) har undersökt hur automatiserat beslutsfattande i statliga förvaltningar påverkar handläggarna. En liknande studie återfinns med fokus på danska förhållanden (Henriksen, 2019). Från USA finns forskning som påvisar hur automatiserat beslutsfattande ger ett mer neutralt beslutsfattande i hanteringen av arbetslöshets-ersättning (Wenger & Wilkins, 2008) och hur det även kan minimera risken för korrupcion (Cordella & Tempini, 2015).

¹ Där även digitalt automatiserat beslutsfattande inkluderades som en ”svag” (*soft*) AI.

Användandet av algoritmer i automatiserat beslutsfattande när det gäller offentlig förvaltning har även studerats i ett antal studier med fokus på rättvisa och användbarhet. Resultaten visar på vikten av öppenhet, objektivitet, likvärdighet och förutsebarhet i utformandet av algoritmer, samt att det behövs både stödstrukturer och transparens för att detta ska kunna upprätthållas (Brauneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018).

Eftersom det här projektet handlar om automatisering av försörjningsstöd är det också av vikt att lyfta fram forskning som rör handläggningen av försörjningsstöd. Forskning stödjer att socialtjänstens hantering av försörjningsstöd tillhör ett av de känsligare områdena när det gäller offentliga verksamheter och myndighetsutövning. Målgruppen, det vill säga de individer som ansöker om försörjningsstöd, befinner sig i en utsatt och sårbar position. I mötet och interaktionen med den sökande har handläggaren ett handlingsutrymme, där den individuella bedömningen skall vara baserad på professionell kunskap (Minas, et al., 2014; Svensson et al., 2008; jmf street-level bureaucrats från Lipsky, 1980). I just detta gränssnitt finns forskning som visar på riskerna med digitalisering mer generellt. Från så tidigt som 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 (Bowens & Zouridis, 2002; De Witte, Declercq & Hermans, 2016).

I en nyligen gjord studie beskriver socionomer en rädsla och oro för professionens utveckling när digitaliserat automatiserat beslutsstöd inom försörjningsstöd diskuteras (Scaramuzzino, 2019). En studie från 2017, som koncentrerar sig på barnavård, 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). Studier kring digitala stödverktyg för dokumentation visar att standardiserade processer kan öka transparensen och delaktigheten, men att det också utvecklas parallella system där information processas för att hållas utanför systemet (Devlieghere, Bradt & Roose, 2018; Devlieghere & Roose, 2018; Hansen et al., 2018). Det finns även studier som motbevisar oron för att ny teknik skall ersätta det personliga mötet – att den istället ger flexibilitet att utforma möten utifrån individens önskemål (Hansen et al., 2018). Studier av senare datum

understryker vikten av att, med empiriska och teoretiska studier, utvärdera den nya tekniken i förhållande till de som skall använda den eller på andra sätt kommer att påverkas av den. Det är också angeläget att förbättra förståelsen av bakomliggande processer utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv (Gillingham, 2018a; 2018b).

En intressant vinkel lyfter en studie från McKinsey Global Institute: den visar att 37 procent av arbetsuppgifterna som utförs inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten idag skulle kunna automatiseras, för att på så sätt frigöra tid och resurser åt mer kvalificerade arbetsuppgifter. I en skattning av aktiviteter inom olika professionella sektorer placerar det socialtjänsten i det fält som anses vara minst möjligt att automatisera – jämfört med exempelvis transport- och tillverkningssektorerna, som ligger på en nivå närmare 80 procent (Maniaka, 2017). Trots detta är det viktigt att slå fast att användandet av digital teknik inom socialtjänsten är ett tvär- och multidisciplinärt forskningsområde. Genomgången ovan visar att det finns begränsad forskning som specifikt hanterar digital automatisering som en del av handläggningsprocessen för försörjningsstöd och konsekvenserna av en sådan automatisering.

Övrig kunskap

Det finns en del samlad kunskap som inte klassificeras som forskning men ändå har betydelse för kunskapsläget. Här är Socialstyrelsen en aktör. 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 procent 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. Uppföljningen gjordes genom enkäter till landets kommuner, i vilken e-tjänsten definierades som en tjänst som är interaktiv och kräver någon form av dialog mellan den enskilda och socialtjänsten. Den riktas till enskilda som kommer i kontakt med socialtjänsten – anhöriga och allmänheten. E-tjänster kräver oftast säker inloggning med till exempel bank-id, men det kan finnas vissa som är tillgängliga utan ett sådant förfarande. E-tjänster är inte blanketter som publicerats på nätet för utskrift, eller material som enbart riktar sig till personalen. Till kategorin räknas inte heller

välfärdsteknik (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 införandet av e-tjänster.

Det framkommer också att ett mindre antal kommuner har ett helt automatiserat handlägningsförfarande, vilket inkluderar både ansökan och beräkning och resulterar i förslag till beslut. Hur många och vad detta konkret innebär framkommer dock inte. Översikten redogör även för på vilka sätt digitala ansökningar kan fungera. De olika formerna som anges är: a) Ansökan görs via e-tjänst på kommunens webbplats. Informationen levereras till socialtjänsten i digital form, men den fortsatta handläggningen sker manuellt. Det finns ingen koppling till verksamhetssystemet. b) Ansökan registreras direkt i verksamhetssystemet genom en länkad e-tjänst, men den fortsatta handläggningen sker manuellt. c) Ansökan registreras direkt i verksamhetssystemet genom en länkad eller inbyggd e-tjänst och en beräkning sker automatiskt av försörjningsstödet. Programmet levererar därefter ett förslag till beslut. Handläggaren fattar därefter ett beslut. Socialstyrelsen framhåller också att det inte finns lagstöd för ett helt automatiserat beslutsfattande (2019) (se vidare diskussion i kap. 3).

Sveriges Kommuner och Landsting har även ett pågående utvecklingsprojekt med fokus på automatisering av försörjningsstöd. Det är ett nätverk som genererar kunskapsutbyte, men än finns ingen dokumentation av det arbete som hittills utförts i projektet (2019).

3. Teori

Inledning

Sedan 2015 har digitaliserat automatiserat beslutsfattande och beslutsstöd väckt stort intresse inom den kommunala socialtjänstens myndighetsutövande verksamheter, främst rörande försörjningsstöd i samband med att Trelleborg lanserade sin arbetsmodell med personer som ansöker om försörjningsstöd. Men det var dock först 2017 som Trelleborg började använda sin robot i handläggningen av försörjningsstöd. Ett digitalt automatiserat beslutsfattande är dock ingen nyhet inom myndighetssfären i Sverige. Både Skatteverket och Försäkringskassan har implementerat det sedan mer än ett decennium tillbaka. Rättsläget är även sedan 2017 uppdaterat avseende statliga och mellanstatliga myndigheter i samband med att förvaltningslagen (2017:900, FL) uppdaterades. Automatiserat beslutsfattande har lagstöd enligt 28 § FL, där det framkommer att ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller *automatiserat*.

För kommunal verksamhet har dock kommunallagens (2017:725, KL) regler företräde framför FL. Det kommunala beslutsfattandet finns reglerat främst i kapitel 6 och 7. KL bygger på principen att beslutanderätten på nämndnivå utgår från nämnden själv, men att den har möjlighet att inom givna ramar överföra sin beslutsrätt genom delegering till antingen nämndpresidiet, ett utskott i nämnden, en ledamot eller ersättare i nämnden eller en anställd i kommunen, enligt 6 kap. 37 § KL. Den mest använda tolkningen av denna paragraf menar idag att en "robot", det vill säga programvara, inte kan vara anställd och därmed inte heller beslutsfattare (SKL, 2018, 2019; Fall, 2019).

Standardisering leder till automatisering

Samhällsförändringar, demografiska förändringar och nedskärningar i välfärden har ökat trycket på den kommunala socialtjänsten. Digitaliseringen som skett inom den kommunala socialtjänsten har i stor utsträckning varit en del av en

verksamhetsutveckling med fokus att effektivisera processer, för att i högre utsträckning nå utsatta mål och arbeta rättssäkert.

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 exempelvis både inom missbruksvården (Addiction Severity Index – ASI), ungdomsvården (Adolescent Drug Abuse Diagnosis – ADAD) och barnvården (Barnets behov i centrum – BBIC) och har berört både interventions- som utredningsmoment. Standardiseringen som fenomen i en professionell organisation som socialtjänsten har diskuterats av både kritiker och förespråkare (Martinell Barfoed, 2019). De manualbaserade metoderna bygger på en grundtanke om att kunna kategorisera för att skapa en standard. Standardiseringen är ur ett processperspektiv även ett första steg mot automatisering.

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 den bemärkelse att standardiserade arbetsmoment kan förenklas. Ordbehandlingsprogram har exempelvis rent tekniskt förenklat dokumentationsprocessen, genom möjligheten att hantera textmassor. I syfte att effektivisera har den kommunala socialtjänsten, parallellt med den tekniska utvecklingen, infört Lean. Lean-konceptet, hämtat från bilindustrin och fabriksgolvet, har både hyllats och kritiserats (Liker & James, 2006; Brännmark, 2012). 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. Vanligen kopplas byråkrati samman med styrelseskickat demokrati, som en rättssäker form av maktutövande i samhället. Av betydelse för en byråkrati är att det finns transparens och tröghet i systemet, och att beslut fattas utefter gemensamma regler och inte utifrån en enskild 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. 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 möjliggjort ett detaljerat regelsystem, det vill säga byråkratisering (Graeber, 2015).

Försörjningsstödet har varit ett av de områden som diskuterats och kritiserats ur det perspektivet. Det finns kritiker som menar att 4 kap Socialtjänstlagen (2001:453), SoL som reglerar försörjningsstödet, inte längre kan kallas för en ramlag (Kjellbom, 2017). 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 (antal sökta jobb, hyreskostnader etc.). Förenklingen och standardiseringen har inneburit att det professionella handlingsutrymmet inte längre anses nödvändigt i samma utsträckning som tidigare. En del kommuner i landet har därför inte socionomer eller personer med likvärdig utbildning på dessa funktioner, utan de bemannas med ekonomiassistenter.

Professionellt handlingsutrymme

Socialtjänstlagen i sin utformning som målrelaterad ramlag ger handläggaren och tillämparen av lagen ett stort professionellt handlingsutrymme för att skapa den flexibilitet som krävs för att möta klienternas behov. Ju fler regler som styr handlandet, desto mindre blir det professionella handlingsutrymmet (Dworkin, 2013). Ur ett organisatoriskt perspektiv kategoriseras handläggare inom socialtjänsten som semiprofessionella, just på grund av det juridiska ramverk som omger professionen och med denna även det reducerade utrymmet för bedömning i jämförelse med andra yrkesgrupper (Dellgran & Höjer, 2003; Lipsky, 2010; Svensson et al., 2008).

Rättssäkerheten i socialtjänstens beslutsfattande när det handlar om myndighetsutövning, som exempelvis vid handläggning av försörjningsstöd, är en ofta diskuterad fråga. Resonemangen kretsar vanligen kring det professionella

handlingsutrymmets betydelse för ett professionellt beslutsfattande, i relation till rättvisa (Kjellbom, 2009; Peczeniks, 1995; Svensson, 2007). Samhället vill ju garantera att myndighetsutövning sker på rätt sätt. Emellertid kräver det en fördjupad diskussion om begreppet rättssäkerhet och dess två former, *formell* och *materiell*. Den formella rättssäkerheten innebär att formella regler följs, medan materiell rättssäkerhet innebär ett professionellt korrekt beslut, det vill säga att innehållet i beslutet blir rätt utifrån den enskilda individens behov. Ur det perspektivet blir en väsentlig diskussion att lyfta vilka områden som ska tillhöra det sociala arbetets professionella område, där det krävs professionell kunskap om socialt arbete för att kunna fatta korrekta beslut – vilket då även kommer att inkludera ett mått av professionellt handlingsutrymme. Att koppla denna begreppsapparat till konkreta situationer innebär en viktig kunskapsutveckling om det framtida sociala arbetets utformning inom socialtjänsten.

4. Metod

Inledning

Utgångspunkten för den här studien var en projektdesign bestående av semistrukturerade kvalitativa intervjuer och dokumentanalyser i ett antal strategiskt utvalda kommuner. Samtliga kommuner skulle ha erfarenhet av att ha implementerat digitalt automatiserat beslutsstöd/beslutsfattande i den egna handläggningen av försörjningsstöd.

Efter inledande kontakter med ett antal kommuner visade det sig att forskningsdesignen behövdes ses över. Svårigheten att hitta det eftersökta urvalet medförde ett behov av att inventera hur långt automatiseringen av försörjningsstöd egentligen hade kommit i landets alla kommuner. Forskningsdesignen arbetades om till att omfatta två empiriska studier: a) en kvantitativ inventering av landets 290 kommuner samt b) en kvalitativ fördjupning i ett urval kommuner. Nedan redogörs för hur studierna genomförts, både vid insamlande av empiri och vid bearbetning. Kapitlet avslutas med en diskussion om kvalitet och etik.

En kvantitativ inventering

För att besvara frågeställningen om hur utbredd användningen av digitalt automatiserat beslutsstöd är har en inventering av Sveriges 290 kommuner genomförts. En förteckning i Excel-format över kommunerna erhöles utan avgift från Sveriges Kommuner och Landsting. Med stöd av den besöktes alla kommuners hemsidor manuellt. Vid den manuella sökningen användes kommunens information om försörjningsstöd och om processen att ansöka om försörjningsstöd, som fanns angiven på hemsidan. Om det fanns angivet att kommunen hade en e-tjänst kopplad till ansökan om försörjningsstöd besöktes även den sidan. Vissa kommuner hade informationsmaterial i form av handböcker eller filmer som också lästes igenom eller tittades på.

Följande sju frågeställningar har besvarats genom inventeringen:

1. Har kommunen en e-tjänst kopplad till försörjningsstöd?
2. Är det möjligt att ansöka om försörjningsstöd enbart genom e-tjänsten, dvs. utan att träffa en handläggare?
3. Vilket verksamhetssystem använder kommunen?
4. Är e-tjänsten inbyggd i verksamhetssystemet?
5. Använder sig kommunen av RPA vid handläggningen av försörjningsstöd?
6. Använder sig kommunen av RPA som beslutsstöd eller som slutgiltigt beslut vid handläggningen av försörjningsstöd?
7. Använder sig kommunen av bank-id för legitimering vid användande av e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd?

Inventeringen av kommunernas hemsidor gav svar på frågorna 1–2 och 7.

Genom kartläggningen konstaterades det att 86 kommuner hade en e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd. Frågeställningarna 3–6 besvarades genom att e-postmeddelanden skickades enligt kontaktuppgifterna på dessa kommuners hemsidor om försörjningsstöd. Alla kommuner besvarade frågorna, vilket innebär att inget bortfall uppstod.

Frågorna som ställdes till kommunerna har formulerats i en växelverkan mellan inläsning av tidigare forskning, teori om för studien viktiga undersökningsvariabler samt kontakt med fältet. Frågorna och dess svar har därefter omvandlats till variabler och variabelvärden.² Variabelvärdena har i stor utsträckning varit fasta och uteslutande, vilket konkret innebär att de endast kunnat anta ett värde. En av variablerna har varit öppen för fritextsvar. Ansatsen har då varit av en mer explorativ karaktär och fritextsvaren har senare sammanställts och kategoriserats i fasta svarsalternativ.

Med stöd av kommunöversikten som erhållits från Sveriges Kommuner och Landsting upprättades en datamatrix i Excel-filen, där tidigare diskuterade variabler och variabelvärden loggades in. Bearbetning genomfördes därefter i statistikprogrammet SPSS efter det att datafilen importerats. Materialet har endast

² För en förteckning och en redovisning av variabelvärden se bilaga 1.

bearbetats genom frekvensanalyser för att skapa en beskrivning av materialet. Studien är baserad på en totalundersökning med syfte att inventera och beskriva.

I den löpande redovisningen av resultatet presenteras diagram som illustrationer. De underliggande tabellerna återfinns i bilaga 1.

En kvalitativ fördjupning

Det första urvalet av kommuner för den kvalitativa fördjupningsstudien baserades på kommuner där en etablerad kontakt redan fanns, utifrån ett antagande att flertalet kommuner hade efterfrågade erfarenheter. Det urvalet lyckades dock inte ringa in någon kommun med erfarenhet av digitaliserat automatiserat beslutsstöd. Nästa steg blev att med utgångspunkt i Vinnovas spridningsprojekt av Trelleborgsmodellen tillfrågades de kommuner som varit delaktiga i det (14 stycken)³. Här återfanns ett antal med relevant erfarenhet och ett urval av sex kommuner gjordes. Utgångspunkten var att få med tre olika kategorier av kommuner: 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. Dessa kommuner tillfrågades via e-post och telefon. Varje kategori representerades av 2 kommuner. I varje kommun skulle intervjuer genomföras med politiker i socialnämnden, representanter från ledningsnivå, projektledare och handläggare. Med en spridning av informanterna på verksamhetens olika nivåer förväntades olika perspektiv kunna hämtas in.

När inventeringen (se ovan) var färdig togs ytterligare kontakt med de kommuner där det framkommit att man infört eller stod i begrepp att införa ett digitalt automatiserat beslutsstöd och som tidigare inte kontaktats. Totalt rörde det sig då om 16 kommuner. I samband med detta tillfrågades nio kommuner och fem av dessa svarade inte eller tackade nej. I dessa kommuner har intervjuer inte genomförts på alla nivåer utan med enskilda representanter, oftast handläggare eller projektledare/arbetsledare. Sammantaget har tio kommuner deltagit i studien och 26 intervjuer genomförts. Kommunerna är spridda över hela landet.

³ Endast nio kommuner fullföljde projektet och endast ett par införde digitaliserat beslutsfattande under spridningsprojektet.

Kvalitativa semistrukturerade intervjuer genomfördes antingen på plats, via det digitala konferensverktyget Zoom eller via telefon med tillhörande ljudinspelningsprogram. Intervjuerna utgick från en tematisk intervjuguide⁴ och varade mellan 40 minuter och en timme. Alla intervjuer genomfördes av mig, utom två som genomfördes av en kollega från ett angränsande samarbetsprojekt. 24 av intervjuerna spelades in och transkriberades. Vid två 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 kunskapsläge, tidigare forskning och empiri har lett fram till mönster och tematiseringar, som presenteras i kapitel 5. Fokus för analysen har varit att ringa in de tre frågeställningar som presenterades inledningsvis i kapitel 1.

Kvalitet och etik

Att genomföra ett projekt innehållande både en kvantitativ och en kvalitativ delstudie skapar möjligheter att utforska ett område både på bredden och djupet. I det här fallet blev det en nödvändighet när det visade sig vara svårt att hitta undersökningskommuner med den efterfrågade erfarenheten. Den upptäckten var ett viktigt fynd i sig, eftersom det innan dess fanns en föreställning både från fältet, massmedia och även från uppdragsgivaren att erfarenheterna var mer omfattande.

Kvantitativt tar en totalundersökning udden av frågor om generalisering eftersom det är just en totalundersökning. Naturligtvis hade mer avancerade statistiska beräkningar kunnat göras, men syftet för just denna studie var en inventering och variablerna var få. Därav har resultaten begränsats till deskriptiva frekvensanalyser.

Validitetsfrågor som rör om den enkät jag använt mig av ger svar på frågan om hur långt kommunerna har kommit är i första steget positivt besvarat med stöd av samstämmigheten som kunde ses med Socialstyrelsens uppföljning. Den andra delen av inventeringen som rörde de kommuner som infört en e-tjänst följdes upp med individuella kontakter. Det gav möjligheter till förtydligande och säkerställande att frågorna förstods på rätt och samma sätt.

⁴ Se bilaga 2.

Reliabilitetsfrågor uppstod i det att två kommuner gav olika svar på om de använde sig av digital automatisering i handläggningen. Vid uppföljning av detta visade det sig att de två olika respondenterna fanns på olika nivåer i verksamheten och hade därav olika bilder av hur långt implementeringen kommit. Jag har utgått från respondenter som finns närmast handläggarnivån för att resultaten skall spegla hur användningen de facto ser ut i dagsläget.

Eftersom detta är ett område under snabb utveckling har den kvantitativa studien ett kort bäst-före datum, vilket innebär att siffrorna kommer att vara inaktuella redan inom ett par månader. Det förtar dock inte kunskapsvärdet, eftersom den ger ett gott utgångsläge att bedriva vidare studier ifrån. I det avseendet får den en form av grundforskningsvärde.

Den kvalitativa studiens resultat är inte generaliserbara på samma sätt som kvantitativa studier kan bidra vara. Däremot kan de mönster och teman som återfinns vara igenkänningsbara, vilket brukar ses som en kvalitativ styrka. Under hösten 2019 har jag haft förmånen att presentera delar av mitt material för två olika kommuner som gett god respons i form av igenkänning.

Intervjuerna som genomförts har inte berört uttalat känsliga frågor och varit formulerade så att de inte har fokuserat på individen utan på organisationen och implementeringen. Möten och teknik har fungerat bra, både via konferensverktyg, ljudinspelningsverktyg och live. Det har varit en stor fördel att kunna använda konferensverktyget som både omfattar ljud och bild och dessutom spelar in båda delarna. Användandet av teknik har också möjliggjort kontakt med kommuner över hela landet som annars varken tidsmässigt och ekonomiskt hade varit genomförbart under ett 1-årigt projekt.

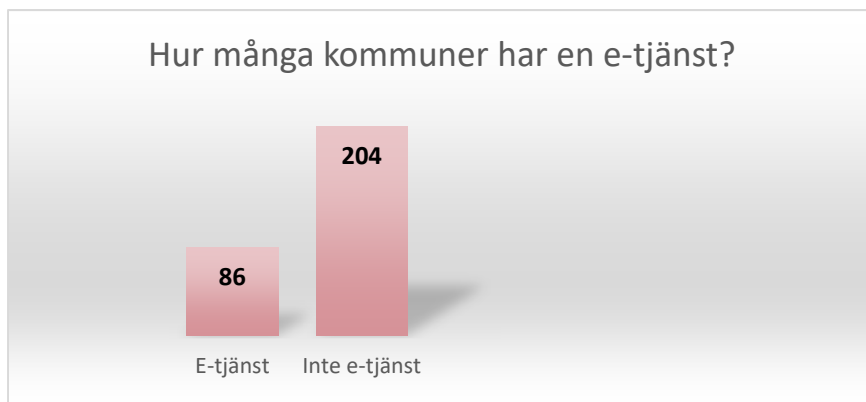
Projektets frågeställningar berör organisationen, funktioner inom organisationen och implementering och användning av ny teknik. Inga personuppgifter har samlats in. Respondenterna har informerats om studiens syfte, uppdragsgivare och att allt deltagande är frivilligt. Materialet har avidentifierats och presenteras på en aggregerad nivå, varför enskilda individer inte skall 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 identifiering av kommunen.

5. Resultatredovisning och analys

Empirisk studie 1 – inventering

Sverige har 290 kommuner med ett varierande antal invånare, från Bjurholm med knappt 2 500 invånare till Stockholm med nästan 2,4 miljoner. Men det är inte enbart antalet individer som skiljer dem åt utan även ytan. Den minsta kommunen är Sundbyberg på knappa 9 km², jämfört med Kiruna på knappa 19 200 km² (SCB, 2019). Förutsättningarna för kommunerna skiljer sig med andra ord åt, men det är samma socialtjänstlag som gäller och som skall säkra kommunens invånare en skälig levnadsnivå. Det är också genom kommunallagens reglering om ett kommunalt självstyre som uppgiften faller på socialtjänsten. Lagstiftningen gör det möjligt att organisera de olika politiska nämnderna på det sätt som passar kommunen bäst och det har medfört att socialtjänstens verksamhetsområden kan vara samlade under en politisk nämnd eller fördelad över flera.

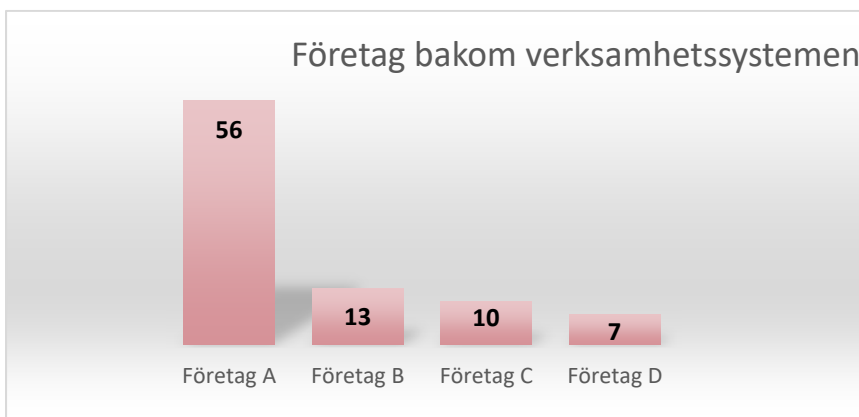
Av landets kommuner är det idag drygt 29 procent som har infört en e-tjänst kopplad till ansökan och handläggning av försörjningsstöd. Det motsvarar 86 kommuner.



Tabell 1.
Hur många kommuner har en e-tjänst. N=290

Gemensamt för e-tjänster som är kopplade till försörjningsstöd är att de är skyddade, vilket innebär att det krävs en säker inloggning. Den vanligaste formen för säker inloggning är bank-id, men kombinationer med andra säkerhetslösningar finns. Endast ett fåtal kommuner erbjuder användaren möjligheten att logga in med en sms-kod som ett alternativ.

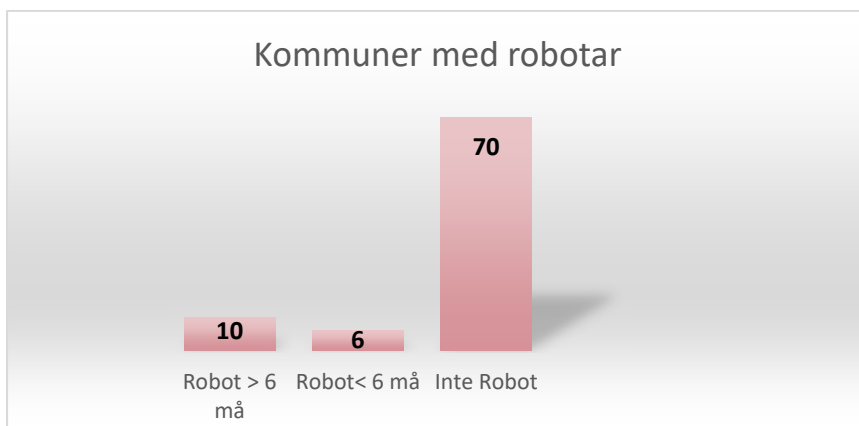
Utformningen av e-tjänsterna kan också skilja sig åt mellan kommunerna. Det är framförallt fyra företag som ligger bakom de verksamhetssystem som kommunerna använder som IT-stöd i handläggningen. Den största och mest använda leverantören har även utvecklat en e-tjänst med säker inloggning som kan administrera inhämtandet av information direkt in i verksamhetssystemet. Det är drygt 40 procent av kommunerna som använder den här lösningen. Övriga kommuner har skapat egna lösningar. Här framträder två olika varianter: a) de som köpt en färdig e-tjänst från ett annat företag och b) de som anlitar ett företag för att konstruera en egen e-tjänst. De övriga tre verksamhetssystemen som används i kommunerna har inte skapat e-tjänster som tillägg eller är inbyggda i systemet.



Tabell 2.
Företag bakom verksamhetssystemen. N=86

Detta innebär konkret att minst 60 procent av kommunerna har flera olika leverantörer till processen för handläggning av försörjningsstöd.

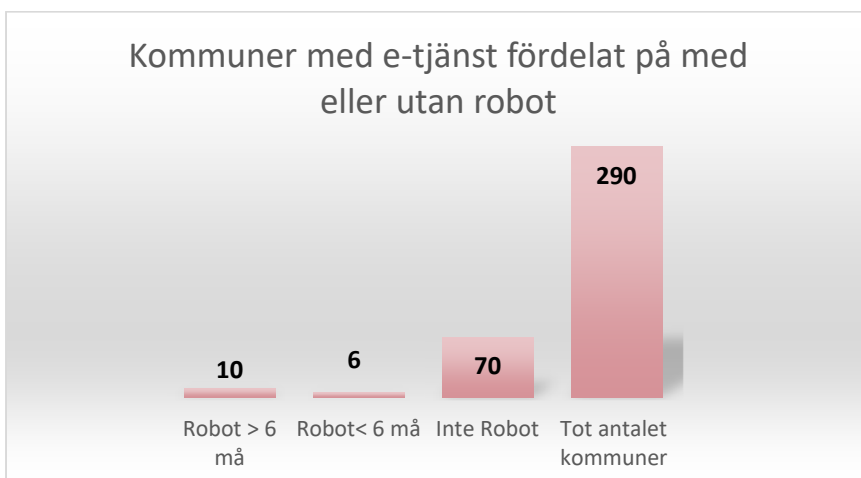
E-tjänstfunktionen är det första steget som måste tas mot en automatisering av handläggningen, eftersom roboten/ programvaran behöver strukturerad digitala data. E-tjänstfunktionen omvandlar snabbt och effektiv information från den sökande till rätt format. Det är dock bara drygt 18 procent av de kommuner som idag har en e-tjänst som också använder sig av en digital automatiserad funktion för beräkningen av försörjningsstöd. De siffrorna är i sin tur missvisande eftersom endast 10 av de 16 kommuner som finns inbegripna i gruppen har använt automatisering under en så lång period att det går att diskutera resultat. 6 kommuner har använt automatiseringen en kortare tid än 6 månader. I en gråzon hamnar även 2 kommuner – också inkluderade i gruppen – som sätter igång sin robot (automatisering) under oktober–november 2019, precis vid pressläggningen för denna rapport.



Tabell 3.

Antal kommuner med robotar, även med uppdelning på hur länge roboten har varit igång. N=86

Det finns inga resultat som utmärker de kommuner som implementerat automatiserat beslutsfattande. Det rör sig om ett spann, från Trelleborg till Köping, där storleken varierar sett både till befolkningsantal och yta. Men inventeringen visar att det än så länge är en mycket liten andel av Sveriges kommuner som i dagsläget använder en robot i handläggningen av försörjningsstöd.



Tabell 4.

Översikt över fördelning av kommuner med e-tjänst med eller utan robot i förhållande till det totala antalet kommuner. N=290

För de kommuner som har infört automatisering har olika lösningar valts. I en av de större leverantörernas verksamhetssystem finns en beräkningsautomat inlagd och en del kommuner har valt att använda sig av den. Andra kommuner har anlitat andra privata företag för att skapa en programvara/robot som kan transportera data från e-tjänsten till verksamhetssystemet. Den senare lösningen väcker nya problem att ta ställning till och att lösa.

Ett sammanhållet system är säkrare än när information finns på flera olika ställen. När e-tjänsten inte är inbyggd i verksamhetssystemet måste informationen lagras i ett utrymme för att sedan transporteras till verksamhetssystemet, alternativt bearbetas för att sedan kunna skicka en beräkning och ett förslag på beslut till verksamhetssystemet. Slutligen behöver en handläggare (människa) fatta ett beslut om beviljande eller avslag av försörjningsstöd. Det innebär att känslig information inte längre hanteras enbart i verksamhetssystemet – den hanteras även i stödsystem, utan samma tydliga säkerhetslösningar och emellanåt med tveksamma tillstånd från exempelvis Datainspektionen. I detta sammanhang är det 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 handläggningsprocess.

När det gäller distinktionen mellan automatiserat beslutsstöd och automatiserat beslutsfattande är det i nuläget endast en kommun som använder sig av automatiserat beslutsfattande. Övriga tillämpar automatiseringen som ett beslutsstöd, vilket innebär att både bifalls- och avslagsbeslut måste hanteras av en handläggare.

Sammanfattningsvis ger inventeringen vid handen att endast en knapp tredjedel av landets kommuner har infört en e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd. Dessa resultat stämmer väl överens med den uppföljning som Socialstyrelsen gjort (2019). Av den tredjedelen är det 17 procent som också infört ett digitalt automatiserat beslutsstöd när det gäller försörjningsstöd. Det motsvarar 15 kommuner. Av dessa kommuner är det 9 som har arbetat med en robot (RPA) under längre tid än 6 månader. Det innebär att underlaget är för litet för att utifrån ett statistiskt perspektiv kunna dra några generella slutsatser av automatiseringens konsekvenser. Men det betyder inte att värdefulla erfarenheter och kunskap om implementeringsprocessen, samt resultat som redan nu kan ses, är utan värde. Ett viktigt resultat av kartläggningen är att den ger en nulägesbild över automatiseringens utbredning och omfattning, vilket tidigare saknades. Frånvaron av den kunskapsbilden har möjliggjort en grogrund för föreställningar om utvecklingsläget. En bidragande orsak till detta kan även vara det kommunala självstyret, som medför att kommuner kan ha svårigheter att skapa sig en realistisk bild.

En viktig slutsats av inventeringen är också att den synliggör och uppmärksammar den pågående förändring som användandet av ny teknik innebär. På så vis medvetandegör den och skapar ett större utrymme för delaktighet och påverkan av den utveckling som sker inom kommuner och organisationer, såväl som hos de professionella handläggarna – inte bara inom ramen för försörjningsstöd, utan för socialtjänsten i stort.

Empirisk studie 2 – process

Mot bakgrund av inventeringen (se Empirisk studie 1) vet vi att drygt 70 procent av landets kommuner fortfarande har en traditionell handläggning av försörjningsstöd. I följande kapitel kommer tre olika typer av kommuner att redovisas: a) de som inte ännu har startat sin e-tjänst, b) de som startat en e-tjänst men inte använder sig av automatiserat beslutsstöd och c) de som både har e-tjänst

och automatiserat beslutsstöd. För många av landets kommuner står en digitaliserad och automatiserad handläggning av försörjningsstöd på agendan inom en inte alltför lång framtid.

Politiker

Hos kommunens politiker finns en generell medvetenhet om den digitala teknikens utveckling i samhället. Det innebär att oavsett hur långt kommunen har kommit i automatiseringsprocessen uttrycker politikerna sitt stöd och fattar, om det behövs, politiska beslut som ger möjlighet till öronmärkta resurser. I vissa kommuner har inte politikerna varit med i själva beslutsfattandet om att införa automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Där har det istället setts som en del i verksamhetsutvecklingen, som tjänstemännen själva har mandat att besluta om. I de kommuner som finns representerade i denna studie ses ingen skillnad i hur långt den tekniska utvecklingen har kommit, relaterat till politikernas delaktighet.

Flera av politikerna uttrycker också nödvändigheten att se över verksamhetens processer utifrån ett resursperspektiv, för att kunna erbjuda dagens välfärdsnivå även i framtiden. De uttrycker att befolkningens hjälpbehov kommer att öka, på grund av demografiska förändringar, medborgarnas ökade krav och bristande integration, i en omfattning som innebär att en effektivisering måste ske.

”Självklart måste vi hänga med i utvecklingen. Det är ju ett faktum att resurserna inte kommer att räcka till välfärden utan vi måste tänka om. Men hur det skall göras konkreta det vet tjänstemännen mycket bättre än jag”
(Politiker, Kommun A)

Den bild som framkommer genom intervjuer med politikerna är att deras delaktighet i arbetet med att digitalisera och automatisera handläggningen av försörjningsstöd är högst begränsad. På en generell nivå har de en uppfattning och åsikter om behovet av ny teknik. Ganska snabbt i resonemangen tydliggör de dock att de inte har kompetens nog, varken inom socialt arbete eller teknik, för att kunna ha en mer styrande funktion eller position i det fortsatta arbetet. De anser

att den operativa ledningen i organisationen måste vara de som har mandat att agera i frågan.

Ledningsnivå – enhetschefer – projektledare

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).

De kommuner som ingår i studien och som inte har e-tjänst planerar att införa det under andra halvåret 2019. De beskriver en förhållandevis lång etableringsprocess. Emellanåt har de även uppfattat olika former av motstånd i processen.

Flera av de kommuner som kommit så långt att de arbetar med automatisering beskriver också 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. Här framkommer en frustration över samarbetet. 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 de som utformar de tekniska miljöerna för att samarbetet med dem skall 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 detta återfinns 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 sållning, så att de medarbetare som idag 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 idag 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 att de borde ha haft en ännu högre grad av delaktighet och skapat ytterligare möjligheter för involvering och insyn i processen.

“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)

Det är inte ovanligt att den som är arbetsledare och chef med ansvar för försörjningsstöd också ansvarar för någon annan enhet inom den kommunala socialtjänsten. Det innebär att det automatiskt ges möjligheter till samarbete mellan olika verksamheter. Arbetet med att utveckla automatiseringen av försörjningsstödet är bara en del i verksamhetsutvecklingsprocessen, betonar det stora flertalet. Återkommande i intervjuerna understryks detta. Rent konkret innebär det att automatiseringsprocessen följs av andra förändringsprocesser, som

bland annat kan handla om att omorganisera arbetsprocessen eller omstrukturera tjänsters funktioner.

“Tekniken är den enkla biten, det är resten som är det riktigt svåra”
(Projektledare, Kommun C)

Flera arbetsledare återkommer till att verksamhetsutveckling som inbegriper 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.

På ledningsnivå beskriver arbetsledarna att arbetet ofta består av arbetsgrupper, där det inte bara har funnits med verksamhetschefer utan även projektledare och medarbetare. Organiseringen för detta har sett olika ut. Projektledaren har ibland varit en verksamhetschef som lyfts ur sin ordinarie funktion och ersatts av en vikare, och ibland har det varit en ny rekrytering som har gjorts externt eller internt i kommunen.

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 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.

Socialtjänstens utbud av IT-stöd när det gäller verksamhetssystem domineras av fyra aktörer. Det är Tieto, CGI, Viva och Pulsen Combine. Två av dessa företag 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. Helheten finns utvecklad och det kan till och med vara så att verksamhetssystemet grundstruktur redan är känt av

medarbetarna, så det uppfattas inte som så krångligt att lära sig. Andra beskriver att de upplever sig som kidnappade eftersom de inte kan påverka utvecklingen av olika funktioner i verksamhetssystemet, eller i vilken takt den skall ske. För de som använder andra verksamhetssystem krävs upphandling av en separat e-tjänst och därefter även upphandling av en applikation som transporterar informationen från e-tjänsten till verksamhetssystemet. Här har vissa kommuner valt att anlita utvecklare för att skapa en applikation både för hämtning och bearbetning av information (det vill säga 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. Utvecklandet av program kräver support, både för att lösa problem och för att underhålla. Här har en del kommuner valt att anställa kompetens till kommunen istället 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 såväl som 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.

Intervjuerna visar att utbudet av tekniska lösningar är få och erbjuds av de redan etablerade företagen inom området. Regler och strukturer för upphandling avgränsar även möjligheterna till skräddarsydda lösningar. Av de befintliga lösningar som har upphandlats består flera av modifieringar av redan befintliga system. Å ena sidan uppfattas detta som positivt då det borgar för att det finns en igenkänning hos medarbetarna, å andra sidan kan det innebära mindre innovation.

Handläggare

Handläggarna ger en något annorlunda bild av processerna än vad politikerna och 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, och 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)

Många kommuner har även redan tidigare i sin verksamhetsutveckling valt att separera försörjningsstödet från individ- och familjeomsorgsenheten och istället placerat det tillsammans med kommunens arbetsmarknadsnämnd eller motsvarande.

Flera av handläggarna från kommuner som implementerat automatiserad handläggning framhåller att de har varit mycket delaktiga i utvecklandet av programvaran/roboten. De beskriver hur handläggningsprocessen kartlagts genom flödeskartor och processbeskrivningar. Förslag och lösningar har sedan

diskuterats. I detta sammanhang 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 att göra 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 desamma som de som använts i den beräkningsformel 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 istället för att en människa producerat det har en maskin 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 utvecklandet av 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 detta 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 att det uppmärksammas först och endast vid en stickprovskontroll.

Den digitala automatiserade handläggningen bygger på tillit. Det innebär att de som arbetar med roboten måste ha förtroende till att programmet fungerar som det ska och annars ger en felsignal, och till 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, hyresaviser 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 över vilka som skall kontrolleras genom stickprov – skall det göras slumpmässigt eller bland de 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 sökande när antalet sökande blir fler.

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 får 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 de som ansöker om försörjningsstöd, exempelvis barnfamiljer som riskerar att vräkas eller hemlösa. Resonemangen handlar om hur kompetensen skall 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.

De flesta av handläggarna som deltagit i studien har också varit med i utvecklandet av både e-tjänst och digital automatisering. Här beskrivs en ojämn process som många av socialtjänstens medarbetare känner en frustration inför. Exempelvis beskriver en majoritet av handläggarna att de känt sig bortglömda i perioder av utvecklingsprojektet, då kontakten mellan dem och utvecklingsföretaget varit i det närmaste obefintlig – vilket sedan följts av intensiva perioder av samarbete. Handläggarna beskriver också vikten av att personen eller personerna som de samarbetar med har kunskap om socialtjänsten, socialt arbete och försörjningsstöd. När det har saknats har de också uppfattat att det har varit svårare att förstå varandra och att det har funnits en låg grad av förståelse för olika problembilder.

“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 implementerat digital automatisering eller om man arbetar med en e-tjänst. 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 och inte bara med ekonomin.

Analys och slutsatser

Resultatredovisningen visar på en tydlig utvecklingstrend mot en alltmer digitaliserad socialtjänst, trots att enbart 30 procent av kommunerna har en e-tjänst och 2,5 procent använder sig av en digital automatiseringsfunktion (program/robot) i handläggningen av försörjningsstöd. Under hösten 2019 startar ytterligare ett antal kommuner med robotar och andelen kommer då att vara uppe i 4,5 procent av landets kommuner. Spridningen av de kommuner som idag har och använder sig av en robot är stor sett till såväl befolkning och yta som till geografiskt läge.

Av de drygt 200 kommuner som idag varken har e-tjänst eller robot för automatisering av handläggningsprocessen för försörjningsstöd är det många som står i startgroparna för ett införande. Med utgångspunkt i Socialstyrelsens rapport om ökningen av e-tjänster inom socialtjänsten mellan åren 2015 till 2019 från 5 procent till 29 procent ger det en fingervisning om hur snabbt den fortsatta utvecklingen med robotar kan ske.

Resultatet från intervjuerna visar att det finns kommuner som avvaktar för att dra nytta av de erfarenheter andra kommuner gör. Det betyder dock inte att processerna inte är igång. I dessa kommuner finns förberedelser på alla nivåer. Politiker som tycker att frågan är viktig, ledningar som arbetar strategiskt och målmedvetet och försöker att involvera handläggarnivån. Här finns en stor entusiasm bland handläggarna, men väntan skapar en grogrund för oro och rädsla.

De kommuner som infört e-tjänster beskriver olika utvecklingsprocesser med vissa gemensamma inslag. Den vanligaste strategin har varit att dela upp utvecklingsarbetet så att det första steget är implementering av e-tjänsten för att möjliggöra för klienterna att ansöka via nätet, och steg två är utvecklandet av en robot. Här beskriver ledningsnivån en förhållandevis lång process, där en av ambitionerna har varit att skapa en hög grad av delaktighet för handläggarna. Trots att ledningen medvetet valt att arbeta med hög transparens är en reflektion att arbetsledarna hade velat arbeta med ännu mer delaktighet. Samtidigt beskrivs också hur öppenheten blottar en ovisshet, som kan skapa oro hos medarbetarna och måste hanteras av ledningen.

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 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 skall utvecklas utan även på det professionella planet, där två professioner skall mötas och skapa något nytt. Det är också i det innovativa som arbetsledarna beskriver det svåraste arbetet. Det handlar då inte om utvecklandet av 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.

En annan aspekt som kommunerna arbetar med är att få upp andelen klienter som använder sig av e-tjänsterna. Många kommuner beskriver att de hamnat på

en plåtå när det gäller användarnivån. Vid uppstarten av e-tjänsten har de flesta kommuner haft en liknande strategi, det har då handlat om att handläggaren manuellt instruerat och hjälpt klienterna att göra sina ansökningar via nätet. Det har förvisso inledningsvis medfört ett merarbete. Andelen klienter som ansöker via e-tjänst varierar mellan 30–85 procent.

Det visar sig att de kommuner som idag har både e-tjänst och robot har en positivt inställd handläggargrupp. Bland de 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. För de kommuner som inte kommit så långt i sin automatiseringsprocess erfar handläggarna stora förändringar i det vardagliga arbetet. Hela den process i handläggningen som handlade om att kontrollera och säkerställa inkomster och utgifter utgår, och istället behöver tiden fyllas med annat. Här krävs aktivt arbete och bevakning från ledningsnivån för att resurserna som frigörs verkligen skall 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 handläggningsprocessen 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.

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 handläggningsprocess. Det är anmärkningsvärt med hänsyn till de diskussioner som framhållits både i forskning och vid uppföljning på nationell nivå, om vikten av transparens och tydlighet – särskilt vid automatiserade

processer där känsliga data hanteras och lagras (Brauneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018; Socialstyrelsen, 2019).

Många kommuner har även redan tidigare i sin verksamhetsutveckling valt att separera försörjningsstödet från individ- och familjeomsorgsenheten och istället placerat det tillsammans med kommunens arbetsmarknadsnämnd eller motsvarande. Det i sig indikerar en “ny” syn på försörjningsstödet, som kanske också Trelleborgs kommun varit tydligast med att proklamera. Förändringen innebär att svårigheter att försörja sig inte främst skall ses som ett socialt problem. Istället måste en sortering göras av de som söker försörjningsstöd, mellan de som har en social problematik och de 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).

6. Slutdiskussion

Det övergripande syftet med den här rapporten har varit att med utgångspunkt i två empiriska studier diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd kan påverka det sociala arbetet, arbetsmiljön och professionen.

I det här avslutande kapitlet avser jag att sammanfatta och besvara de tre inledande frågeställningarna, presentera ett antal rekommendationer samt förslag till fortsatt forskning.

Hur kan den digitala automatiseringens utveckling och utformning inom ramen för handläggning av försörjningsstöd beskrivas?

Resultaten från de empiriska studierna visar att ett mycket litet antal av Sveriges 290 kommuner idag har en robot som digitalt automatiserar delar av försörjningsstödet handläggningsprocess. 2,5 procent av landets kommuner har använt en robot längre än 10 månader. Om en mer extensiv definition användes, som inkluderade även de kommuner som haft en robot under en kortare tid än 10 månader, skulle andelen öka till 5,5 procent. Mot den bakgrunden kan vi konstatera att underlaget är för litet för att några mer generella slutsatser skulle kunna dras. Det är däremot intressant att lyfta fram de erfarenheter som gjorts så här långt.

Trenden med ett ökat inslag av digitalisering och digital automatisering kan antas fortsätta under de kommande åren, mot bakgrund av den utveckling som skett sedan 2014 (Socialstyrelsen, 2019). I enkätsvaren framkommer också med stor tydlighet att många av de kommuner som har en e-tjänst har för avsikt att utveckla och implementera en robot i handläggningen.

Det finns en mycket viktig poäng att lyfta och synliggöra i den fortsatta diskussionen och det handlar om förutsättningarna för en digital automatisering och vad den kan användas till.

Digital automatisering bygger på en effektiviseringstanke. Arbetsuppgifter som utgörs av repetitiva moment baserade på en fast och konkret tillämpning av regler kan idag 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 kunna ersättas av robotar, eftersom arbetsuppgifterna inte går att omvandla till regler (Tegmark, 2017). Mot bakgrund av detta kan vi

konstatera 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 med stöd av RPA. 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 fyra aktörer och regleras 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. Mycket likt utvecklingen som kännetecknade den första digitaliseringsvågen under 1980-talet. 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 skall 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 för det sociala arbetet icke önskvärda effekter som utanförskap och inbyggda föreställningar (Hassan and De Filippi, 2017; Eubanks, 2018).

Robotens utformning är idag en digital automatisering, eller en så kallad RPA. Den arbetar efter algoritmer som berättar vad den skall göra i varje given stund. Finns ingen regel kommer roboten tala om att den inte kan arbeta vidare – det behövs ett undantag. Undantagshanteringen är en människa i detta fall.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utvecklingen har gått förhållandevis snabbt, och vi ser tendenser till att den fortsatt kommer att öka i

takt. Om en jämförelse görs med utvecklingen av e-tjänster kommer de flesta kommuner inom ett par år att använda robotar till delar av handläggningen. Samtidigt kan konstateras att den robot som används är en förhållandevis enkel konstruktion. Den har än så länge ingen karaktär av att vara en smart robot, som kan arbeta mer självständigt.

Såsom handläggningen av försörjningsstöd utvecklats sedan 1990 är det en naturlig utveckling att handläggningen robotiseras. Men naturligtvis finns en större komplexitet i detta. Vilket medför att vi behöver röra oss vidare till nästa frågeställning.

På vilket sätt görs och beskrivs förändringar av resursanvändning genom införandet av digital automatisering?

Eftersom så få av landets kommuner infört automatisering är det mycket svårt att säga något generellt om förändringar av resursanvändning. 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 idag styr handläggningen av försörjningsstöd är det högst sannolikt att en robot också gör ett mer rättssäkert arbete, det vill säga att reglerna tillämpas lika. Det är dock en slutsats som kräver ytterligare fördjupning. 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.

Resultaten visar att det finns en risk för att resurserna som frigörs med robotens insats inte används för att utveckla det kvalificerade sociala arbetet. Här krävs skarp bevakning, tydliga mål och gärna stödstrukturer. Studien visar att de som har lyckats bäst med att förvalta de frigjorda resurserna är de som har varit mest tydliga. Flera exempel visar tyvärr också att det motsatta: otydliga mål och brist på bevakning av resurser innebär att tjänster inte tillsätts och att handläggarna riskerar att fastna i byråkratiska robothanterarfunktioner, eftersom roboten behöver tillsyn och enligt den gängse tolkningen av lagen ännu ej är bemyndigade att fatta egna beslut.

Hur förändringar av resursanvändningen kan göras kräver innovativa inslag. Att tänka nytt är utmanande. Det leder diskussionen vidare till den sista frågan.

På vilket sätt beskrivs förändringar av den professionella kompetensen hos handläggaren vid implementering av digital automatisering?

Den här frågeställningen är laddad i dagens situation och väcker en rad följdfrågor. De studier som den här rapporten är baserad på kan bara starta en diskussion, med förhoppning om fortsättning.

Ett enkelt svar på frågan är att den professionella kompetensen behöver utökas med en digital kompetens. Emellertid visar studien även att digitaliseringen främjar ett nygammalt förhållningssätt hos handläggaren och tillämparen av socialtjänstlagen. I den ursprungliga socialtjänstlagen från 1980 och 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. Men det är fortfarande bara det enkla svaret.

Det som är känsligt och laddat med denna fråga är att den aktualiserar frågan om vad socialt arbete är för något. Är försörjningsstöd socialt arbete? I studierna framkommer att när man inte längre behövde fylla möten med diskussioner och insamlande av ekonomiska underlag, då fanns det tid för det sociala arbetet. Men några vågar också ställa sig frågan: Nu, när vi frigjort tid för det kvalificerade sociala arbetet – vad skall vi göra då, och hur? Och: Vem ska hantera roboten?

Så den övergripande frågeställningen, om hur en förändring av den professionella kompetensen beskrivs, kan delas i två delar: Den ena handlar om att skapa ny kompetens, professionell digital kompetens. Den andra handlar om att återta en nygammal professionell kompetens och ge den plats.

Referenser

- Andersson, T. (2016) Uppfostra din robot. Tillgänglig på internet:
<https://akademikern.se/reportage/uppfostra-din-robot>
- Asatiani, A., & Penttinen, E. (2016). Turning robotic process automation into commercial success – Case OpusCapita. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 6 (2), 67–74.
- 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.
- Brännmark, M. (2012) *Lean i kommun och myndigheter - en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*. Stockholm: Statens offentliga utredningar: Innovationsrådet
- Carlsson, H., Åström, F., Larsson, S. & Svensson, L. (2017) Consumer Credit Behavior in the Digital Context: A Bibliometric Analysis and Literature Review. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 28(1), 76-94.
- Christensen T., Lægread P. (2018) An Organization Approach to Public Administration. In: Ongaro E., Van Thiel S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London
- 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,
- Denk, T., Hedström, K. och Karlsson, F. (2019) Medborgarna och automatiskt beslutsfattande. i Andersson, U., Rönnerstrand, B., Öhberg, P. och Bergström, A. (2019) *Storm och Stiltje*. Bokserien 74. SOM-institutet; Göteborg; Göteborgs universitet
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2003) Unbalanced professionalization. On status and stratification in Swedish Social Work. *Social Work in Europe*, 10 (2), 37-48
- 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
- Fall, E. (2019) Juridiken kring försörjningstöd. JP Infonet lärandekonferens <https://www.jpinfonet.se/utbildningar/konferenser/forsorjningsstod/>
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2017). Managing successful organizational change in the public sector. I *Debating Public Administration* (s. 7-26). Routledge.
- Fettke P., Loos P. (2019) Strukturieren, Strukturieren, Strukturieren in the Era of Robotic Process Automation. In: Bergener K., Räckers M., Stein A. (eds) *The Art of Structuring*. Springer, Switzerland; Springe Cham
- Flemming, P. (2019) Robots and Organization Studies: Why robots might not want to steal your jobs. *Organization Studies*, 40 (1), 23-37
- 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, 108-119
- Graeber, D. (2015) *Reglernas utopi. Om teknologi, enfald och byråkratins hemliga fröjder*. Stockholm; Bokförlaget Daidalos AB.
- Gulliksen, J., Lantz, A., Walldius, Å., Sandblad, B. & Åborg, C. (2015) *Digital arbetsmiljö*. Rapport 2015:17; Arbetsmiljöverket.
- 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. and De Filippi, P. (2017) The Expansion of Algorithmic Governance: From Code is Law to Law is Code. *Field Actions Science Report*, Special Issue 17, 88-90
- Kaun, A. and Velkova, J. (2019) "Sweden". in Spielkamp, M. ed (2019) *Automating Society - Taking Stock of Automated Decision-making in the EU*. Report. Algorithm Watch, Bertelsmann Stiftung, Open Society Foundations; Berlin.
- Kensing, F. (2003) *Methods and Practices in Participatory Design*. ITU Press; The IT University of Copenhagen.

- Kjellbom, P. (2009) Rättssäkerhet och flexibilitet I kommunala riktlinjer för socialt bistånd. *Retfærd: nordisk juridisk tidskrift* 32 (4) 80-103
- Lacity, M., Willcocks, L., & Craig, A. (2017). Service Automation: Cognitive Virtual Agents at SEB Bank. *The Outsourcing Unit*, 1-29.
- Larsson, S., Svensson, L., Carlsson, H. (2016) Digital Consumption and over-Indebtedness Among Young Adults in Sweden. LUii Reports, Lund University.
- Lejon, C. (2019) *Trelleborgsmodellen – vägen framåt för kommunerna*.
<https://www.pwc.se/sv/branscher/offentlig-sektor/trelleborgsmodellen.html>
- Liker, J.K. and James, M.M. (2006) The Toyota Way in Services: The Case of Lean Product Development. *Academy of Management Perspectives* 20 (2), 5-20
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Maniaka, J. (2018) *A Future that Works: AI, Automation, Employment and Productivity*. Extracts From McKinsey Global Institute Research,
https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/risk/downloads/170622-slides-manyika.pdf
- 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* 2019 7 (1), 196-206
- Minas, R., Bäckman, O. & Korpi, T. (2014) Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments In *Social policy review 26: Analysis and debate in social policy*. Farnsworth, K., Irving, Z. and Fenger, M. (ed), Bristol: Policy Press, 2014,
- Oscarsson, O. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Pham, Q.-C., Madhavan, R., Righetti, L., Smart, W. & Chatila, R. (2018) The Impact of Robotics and Automation on Working Conditions and Employment. *IEEE Robotics and Automation Magazine*, 126-128.
- Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1. uppl. Stockholm: Fritze
- Persson, E. (2018) Succémodellen i Trelleborg möter motstånd. *Arbetsvärlden* 180112.
<https://www.arbetsvarlden.se/succemodellen-i-trelleborg-moter-motstand-man-kopierar/>

- Rakar, F. (2018) *Lärprojekt Trelleborgsmodellen – från rebell till modell*. Rapport Rhetikfabriken. <https://moten.trelleborg.se/welcome-sv/namnder-styrelser/arbetsmarknadsnamnden/arbetsmarknadsnamnden-2018-06-11/agenda/larprojekt-trelleborgsmodellen-002pdf?downloadMode=open>
- 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>
- Daniels, J., Gregory, K. & McMillan Cottom, T. (eds) *Digital Sociologies*. Policy Press.
- Sapey, B. (1997) Social Work Tomorrow: Towards a Critical Understanding of Technology in Social Work. *British Journal of Social Work*, 27 (6), 803-814.
- Scaramuzzino, G. (2019) *Socialarbetare om automatisering i socialt arbete: En webbenkätundersökning*. Research Reports in Social Work; 3, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Socialstyrelsen (2019) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Svensson, G. (2007) Är det möjligt? Om legitimitet i socialsekreterares rättsliga beslutsfattande. I Wahlne-Westerhäll, L. (ed) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts förlag
- 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.
- Svensson, L. & Larsson, S. (2018) *Digitalisering av kommunal socialtjänst. En empirisk studie av en organisation och profession i förändring*. Fou-rapport 1. Helsingborg stad och Lunds universitet. Lunds universitet
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2019) *Den digitala kollegan*. Konferens. <https://skl.se/tjanster/kurserochkonferenser/dokumentation/alldokumentation/dokumentationdendigitalakollegan.26846.html>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019) *Delta i utvecklingsprojekt för automatisering inom ekonomiskt bistånd*. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbestandforsorjning/automatiseringekonomisktbestand/utvecklingsprojektekonomisktbestand.27057>.
- Tegmark, M. (2017) *Life 3.0. Being human in the age of artificial intelligence*. New York; Vintage Books
- Thyer, B. A. (2006). "What is evidence-based practice?". i A. Roberts & K. Yeager. *Foundations of evidence-based social work practice*. New York; Oxford University Press

- Trelleborg (2015) Orka fullfölja. Det är en kvalitetsfråga. Trelleborg: Trelleborg kommun
- Vinnova (2019) <https://www.vinnova.se/p/implementering-av-trelleborgsmodellen/>
- 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 49th 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

Bilaga 1

Kvantitativ studie – Inventering

Variabellista

1. Har kommunen en e-tjänst kopplad till försörjningsstöd? Ja/Nej/ Vet ej
2. Är det möjligt att ansöka om försörjningsstöd enbart genom e-tjänsten, dvs. utan att träffa en handläggare? Ja/Nej/Vet ej /Ej aktuellt.
3. Vilket verksamhetssystem använder kommunen? 1. Tieto 2. CGI 3. Pulsen Combine 4. Viva 5. Övrigt 6. Vet ej. 7 Ej aktuellt.
4. Är e-tjänsten inbyggd i verksamhetssystemet? Ja/ Nej/ Vet ej/ Ej aktuellt
5. Använder sig kommunen av RPA vid handläggningen av försörjningsstöd? Ja/Nej/Vet ej/Ej aktuellt.
6. Använder sig kommunen av RPA som beslutsstöd eller som slutgiltigt beslut vid handläggningen av försörjningsstöd? Ja/Nej/Vet ej/Ej aktuellt.
7. Använder sig kommunen av bank-id för legitimering vid användande av e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd? Ja/Nej/Vet ej/Ej aktuellt.

Tabeller

Tabell 1.

Antal kommuner som har en e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd (N=290)

	Kommuner
E-tjänst	86
Inte e-tjänst	204
Totalt	290

Tabell 2.

Möjlighet att ansöka om försörjningsstöd via e-tjänst vid första ansökan utan att träffa en handläggare (N=86)

	Kommuner
Ansöka om försörjningsstöd via e-tjänst vid första ansökan utan att träffa en handläggare	15
Ansökan kan inte ske via e-tjänst första gången/eller utan att träffa en handläggare	71
Totalt	86

Tabell 3.

Vilket företag har utvecklat kommunens verksamhetssystem (N=86)

	Kommuner
Tieto	56
CGI	13
Pulsen Combine	10
Viva	7
Totalt	86

Tabell 4.

Använder sig kommunen av RPA vid handläggningen av försörjningsstöd? (N=86)

	Kommuner
Ja	16
Nej	70
Totalt	86

Tabell 5.

Använder sig kommunen av RPA som beslutsstöd eller som slutgiltigt beslut vid handläggningen av försörjningsstöd? (N=16)

	Kommuner
Beslutsstöd	15
Beslut	1
Totalt	16

Bilaga 2

Tematisk intervjuguide

Politiker/Arbetsledare/Projektledare

Beskriv organiseringen av försörjningsstöd hos er?

Hur går det till konkret?

Hur var ni delaktiga i Vinnova-projektet (rörande Trelleborgsmodellen)?

Hur beslutades det om RPA?

Hur genomförs förändringsarbetet när det gäller digitalisering och införandet av RPA?

Hur har upphandlingsprocessen gått till?

Hur och vem utformar tekniken/RPA?

Hur har handläggarna involverats?

Vilka effekter vill ni uppnå?

Har ni sett några effekter

Vad har fungerat bra?

Vad hade ni velat göra annorlunda?

Handläggare

Beskriv organiseringen av försörjningsstöd hos er?

Hur går det till konkret att ansöka om försörjningsstöd?

Hur genomförs förändringsarbetet när det gäller digitalisering och införandet av RPA?

Hur har ni som handläggare involverats?

Har ni sett några effekter?

Vilken blir skillnaden för handläggarnas funktion?

Vad har fungerat bra?

Vad hade ni velat göra annorlunda?

”Tekniken är den enkla biten”

Robotar inom tjänstesektorn väcker frågor och oro. Den här rapporten bygger på en 1-årig studie om hur robotar används i handlägningsprocessen av försörjningsstöd hos den kommunala socialtjänsten. Bakom studien ligger ett forskningsamarbete mellan Akademikerförbundet SSR och Socialhögskolan, Lunds universitet. Studien är gjord av Lupita Svensson, fil dr och lektor vid Socialhögskolan.



LUND
UNIVERSITY

Lunds universitet,
Socialhögskolan,
Box 23, 221 00 Lund
ISBN 978-91-7895-154-3



9 789178 951543