



Byråkrati

Fronesis nr 62–63. Utgivningsår 2019.
ISSN 1404-2614 ISBN 978-91-982457-9-0

Ansvarig utgivare: Magnus Wennerhag

Kopiering av texter i Fronesis är förbjuden och kan endast ske med författarnas/översättarnas eller annan upphovsrättsinnehavares samtycke.

Tidskriften Fronesis ges ut av Tidskriftsföreningen Fronesis.

Postadress: Box 43 19, 203 14 Malmö **Besöksadress:** Ordförandet, Rörsjögatan 26

Telefon: 040-23 20 01

Hemsida: www.fronesis.nu **E-post:** info@fronesis.nu

Rekommenderat pris: 130 kr

Prenumerationspriser:

Privatpersoner (6 nr): Sverige 330 kr, övriga Europa 440 kr, övriga världen 580 kr.

Institutioner (4 nr): Sverige 300 kr, övriga Europa 400 kr, övriga världen 500 kr.

Prenumerationsärenden: Nätverkstan Ekonomitjänst, Box 311 20, 400 32 Göteborg.

Tel: 031-743 99 05. Fax: 031-743 99 06. E-post: ekonomitjanst@natverkstan.net

Prenumeration på Fronesis tecknas med fördel via vår hemsida www.fronesis.nu.

Fronesis redaktionskommitté:

Ordförande: Magnus Wennerhag.

Kassör: David Lindberg.

Redaktionssekreterare: Hannah Ohlén Järvinen.

Övriga medlemmar av redaktionskommittén: Shabane Barot, Kajsa Borgnäs, Sam Carlshamre, Vanja Carlsson, Maryam Fanni, Charlotte Fridolfsson, Henrik Gundenäs, Anders Hylmö, Dalia Mukhtar-Landgren, Linda Nyberg, Carl Wilén och Johan Örestig.

Översättningsansvarig: Annika Persson (vikarierande).

Redaktion för nr 62–63: Vanja Carlsson, Maryam Fanni, Charlie Järpvall, Marcus Lauri, Dalia Mukhtar-Landgren, Linda Nyberg, Alexander Paulsson och Nazem Tahvilzadeh.

Grafisk form: Alarm Media **Tryck:** Ale tryckteam, Bohus

Tack till: Henrik Franklin för illustrationer; Jacob König, Pär Svensson, Erik Lindman-Mata, Stig Herlitz, Jakob Sandberg, Kalle Eriksson och Nils Järvinen för översättningar; Paulina de los Reyes, Christine Bylund, Olof Bortz, Vanna Nordling, Erik Hysing, Jan Olsson, Ulla Björnberg, Kettel Nordensjö och Rickard Ulmestig för specialskrivna texter; Kathy Ferguson för medverkan i intervju.

[inledning]

Dalia Mukhtar-Landgren, Linda Nyberg och Alexander Paulsson:

<i>Byråkratins inkonsekvenser</i>	8
---	---

[byråkrati, kapitalism och arbete]

Nazem Tahvilzadeh, Linda Nyberg och Alexander Paulsson:

<i>Byråkratins frihetsproblem</i>	18
---	----

Reinhard Bendix: <i>Socialismen och teorin om byråkrati</i>	23
---	----

Cornelius Castoriadis: <i>Den revolutionära rörelsen under den moderna kapitalismen</i> . .	34
---	----

[byråkrati och våld]

Marcus Lauri, Charlie Järpvall, Maryam Fanni och Alexander Paulsson:

<i>Gränser, mikropraktiker och våld</i>	42
---	----

Akhil Gupta: »Låt tåget drivas av papper«	50
---	----

Paulina de los Reyes: »Jag anholder om en förklaring.«	57
--	----

Smadar Lavie: <i>Protester, tillhörighet och byråkratisk smärta</i>	75
---	----

Christine Bylund: <i>Att andas eld</i>	94
--	----

Olof Bortz: <i>Förintelsen och det byråkratiska våldets historia</i>	99
--	----

[byråkrati, motstånd och förändring]

Vanja Carlsson och Dalia Mukhtar-Landgren:

<i>Möjligheter till motstånd och gränser för förändring</i>	106
---	-----

Vanna Nordling: <i>I byråkratins gränsland</i>	113
--	-----

Jan Olsson och Erik Hysing: <i>Aktivism bland offentliga tjänstemän</i>	123
---	-----

Antonio Gramsci: <i>Om byråkratin</i>	133
---	-----

Kathy Ferguson intervjuad av Vanja Carlsson och Dalia Mukhtar-Landgren:

<i>Ett feministiskt argument mot byråkratin</i>	137
---	-----

Ulla Björnberg: <i>Är byråkratin förenlig med jämställdhet?</i>	142
---	-----

[byråkrati och nyliberalism]

Alexander Paulsson, Linda Nyberg och Nazem Tahvilzadeh:

<i>Den nyliberala byråkratins former</i>	152
--	-----

Béatrice Hibou: <i>Nyliberal byråkrati som ett uttryck för hybrid styrning</i>	157
--	-----

Loïc Wacquant: <i>Tre steg mot en historisk antropologi över faktiskt existerande nyliberalism</i>	168
--	-----

[byråkratiska maskiner]

Rickard Ulmestig och Kettil Nordesjö: <i>Roboten i försörjningsstödsbyråkratin</i>	186
--	-----

Illustrationer av Henrik Franklin.

Rickard Ulmestig och Kettil Nordesjö

Roboten i försörjnings- stödsbyråkratin

Ska inte fattiga som söker försörjningsstöd mötas av en byråkrat som förutom att kontrollera dem också erbjuder stöd?

Flera svenska kommuner använder i dag robotar i handläggningen av försörjningsstöd. Där det tidigare var en socialsekreterare som utredde medborgarens ärende, kan nu roboten sköta en större del av utredningsprocessen. Utvecklingen har mötts av uppsägningar och skarp kritik från fack och medarbetare, samtidigt som företrädare för robotarna framhållit vinster i form av ökad effektivitet och rättssäkerhet. Debatten har väckt frågan om huruvida byråkraters arbetsuppgifter verkligen kan automatiseras och ersättas av robotar. I den här

texten diskuterar vi de problem som robotar i försörjningsstödsbyråkratin är tänkta att lösa, och huruvida robotarna utmanar försörjningsstödsbyråkratins legitimitet inom den svenska välfärdsstaten.

Handläggningen av ansökningar om försörjningsstöd, eller det som tidigare kallades socialbidrag, är en byråkratisk process som sker i ett specifikt historiskt sammanhang. När den svenska välfärdsstaten formades under förra århundradet ville dess förespråkare distansera sig från fattigvårdens godtycke, rättslöshet och stigmatisering. Fattigvården, försörjningsstödet, moder, reformerades dock aldrig. I stället ansåg lagstiftaren att individuella behovsprövningar av fattiga

var av stor betydelse inom försörjningsstödsbyråkratin. Denna individuella behovsprövning innehåller därför alltså en inneboende konflikt mellan *kontroll av* och *stöd till* samhällets fattiga.¹

Kontrollen har genom historien legitimerats med en oro för fusk och för beteenden som lathet och sedeslöshet. Ekonomiskt stöd till de fattigaste i samhället har aldrig fått bli en rättighet utan är något som ska villkoras inom handläggningen för att påverka beteenden i önskad riktning. I dag tar sig kontrollen ofta uttryck i byråkratiska system för att ställa krav på aktivitet (som anses öka möjligheten till självförsörjning), jakt på bidragsfusk samt utredningssystem som inte lämnar någon del av livet utanför handläggarens granskning. Det finns en utvecklad kritik från forskare, brukare och frivilligorganisationer om förskjutningen mot kontroll sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet, en förskjutning som har inneburit att klientens skyldigheter snarare än rättigheter sedan dess har stått i centrum.² Samtidigt innebär *stödet* att handläggare använder sin handlingsfrihet för att bevilja även det som de lokala riktlinjerna inte föreskriver, tar sig tid att hitta vägar till självförsörjning som den sökande känner sig

delaktig i och värnar den sökandes rätts-säkerhet genom att informera om hur man överklagar eller till och med hjälper till att överklaga. Möjligheten till stöd ger den individuella behovsprövningen en legitimitet som gör socialarbetare till mer än det offentliga kontrollerande, kalla och mekaniska verktyg inom försörjningsstödsbyråkratin.

Införandet av robotar inom försörjningsstödsbyråkratin skulle därför kunna utmana den individuella behovsprövningens legitimitet, eftersom byråkraternas, i det här fallet handläggarnas, bedömningar av huruvida människor ska få försörjningsstöd delvis ersätts. I flera kommuner har det sedan tidigare gått att skicka in en ansökan om försörjningsstöd via kommunens hemsida, vilket sedan följts av ett möte med en handläggare. Nytt i exempelvis Trelleborgs kommun är en ärendehanteringsrobot som mellan ansökan och mötet sammanställer underlag om den sökande från andra verksamhetssystem genom att logga in, kryssa i rutor, kontrollera, klippa och klistra information och göra beräkningar. För att roboten ska fungera och inte ge felaktiga underlag, behöver verksamheten ha kontroll över hur systemen uppdateras.³ Huruvida

1. Rickard Ulmestig, *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag* (2007).

2. Tapio Salonen, »Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet«, *Arena Idé* (2013), tillgänglig på <http://arenaide.se/rapporter/det-nodvandiga-uppbrottet-reformera-det-ekonomiska-bistandet>.

3. Sveriges kommuner och landsting, *Automatiserad ärendehantering – att frigöra tid för värdeskapande arbete* (2018).

roboten även kan bevilja eller avslå en ansökan utan en handläggares granskning varierar från kommun till kommun. Socialarbetare och fack är kritiska till att det komplexa och professionella klientarbetet byts mot en alltför förenklad handläggning. Relationen mellan klient och socialarbetare, och möjligheterna till stöd och kontroll, anses vara i farozonen.

Vi tar utgångspunkten att införandet av robotar inom försörjningsstödsbyråkratin syftar till att lösa problem, då det annars inte finns legitima skäl till förändring. För att förstå roboten i relation till stöd och kontroll, har vi därför frågat oss *vilka problem roboten beskrivs som en lösning på?* Vi ringde upp politiker och högre tjänstemän i sex kommuner⁴ där ärenderobotar har eller håller på att införas. Vi har lagt fokus på problemen som ska lösas snarare än på hur robotarna fungerar i detalj. De intervjuade representerar kommuner från höger till vänster och intervjupersonerna ger få exempel på politisk oenighet. De menar att det uteslutande är politiker och den högsta tjänstemannanivån i kommunerna som drivit frågan om robotarnas införande.

Vi har hittat två problem som robotar påstås kunna lösa inom försörjningsstödsbyråkratin: dels problemet med

en ineffektiv byråkrati, dels problemet med en passiviserande byråkrati. I förhållande till dessa två problem ska vi nu diskutera hur roboten kan förstås mellan stöd och kontroll.

Problemet med en ineffektiv byråkrati

Samtliga intervjupersoner lyfter fram den administrativa avlastning som robotar sägs kunna ge handläggarna inom försörjningsstödsbyråkratin, som i stället får tid för socialt arbete: »När roboten sköter jobbet kan handläggaren sköta medborgaren« (Trelleborg). Byråkratin kan därmed bli mer kostnadseffektiv när handläggarna kan ägna sig åt fler klienter. Robotar snabbar också på den byråkratiska processen, och gör det möjligt att ge beslut på ansökningar inom en arbetsdag, vilket reducerar stressen för både handläggare och klienter: »Jag (klienten) har ansökt i dag, träffar en handläggare dag två, har mat på bordet dag tre«, sammanfattar intervjupersonen i Kungsbäcka.

Samtidigt kan en ineffektiv försörjningsstödsbyråkrati betraktas som resultatet av att en utförlig och korrekt handläggning, med inslag av både stöd och kontroll, tar tid och resurser i anspråk. En sådan individuell be-

4. Kungsbäcka (ordf. individ- och familjeomsorgsnämnden), Norrtälje (socialdirektör), Sollentuna (ordf. socialnämnden), Trelleborg (f.d. förvaltningschef, arbetsmarknadsförvaltningen), Uppsala (avdelningschef, arbetsmarknadsförvaltningen), Växjö (ordf. nämnden för arbete och välfärd).

hovsprövning kan ha fördelar för de som möter den, då behovsprövningen inom ekonomiskt bistånd är för komplex för att detaljstyras. Roboten, däremot, framförs som ett sätt att förena effektivitet och rättssäkerhet, det vill säga så att lagar och regler efterlevs på samma sätt i likvärdiga fall. Robotar anses göra »helt opartiska och rättvisa bedömningar i likvärdiga fall« (Växjö) och »serverar fakta som inte hänger på socialsekreterarens goda vilja« (Sollentuna). Roboten blir sinnebilden av ett byråkratiideal där byråkraten är kallt kontrollerande och neutral. Zygmunt Bauman har kritiserat byråkratin som ett kraftfullt verktyg oavsett om den används för att skada eller stödja människor.⁵ Den neutrala och kalkylerande byråkraten bryter mot ett annat byråkratiideal där den flexibla och förstående socialarbetaren använder sitt handlingsutrymme för att stödja fattiga och utsatta människor inom försörjningsstödsbyråkratin. Det är i kritiken av det senare idealet som introduktionen av robotar ska förstås. När byråkraten på detta sätt får mindre handlingsfrihet och tolkningsutrymme uppstår frågan – varför krävs en individuell behovsprövning alls, om handläggaren endast ska ta beslut utifrån robotens underlag, och inte kunna göra undantag för att exempelvis bevilja pengar till en cykel till ett barn?

Problemet med en passiviserande byråkrati

Ett annat problem som framkommer i intervjuerna är att klienter riskerar att bli passiviserade av byråkratin. Rädslan för passivitet är starkt förknippad med de ökade kraven på aktivitet inom försörjningsstödsbyråkratin. Det hänger samman med den aktiveringstrend som Sverige och andra välfärdsstater har drivit de senaste tjugo–tjugofem åren.⁶ Arbetslöshet har gått från att främst betraktas som en konsekvens av strukturellt orsakad brist på arbete till att förklaras som en individuell defekt hos den arbetslösa individen, där lösningen blir att ställa krav på aktivitet och kontrollera dess efterlevnad. Exempelvis beskriver intervjupersonen i Trelleborg hur förvaltningen föreslog en perspektivförskjutning för politikerna från »att ta hand om och ta ansvar för individer utifrån synen att människor varken kan eller vill, vilket kräver 6–9 månaders utredning innan de blir aktiva« till »att människor kan och vill, och behöver stöd och nätverk för att få arbete.«

Införandet av robotar i försörjningsstödsbyråkratin förstärker denna perspektivförskjutning. Exempelvis genom att förändra synen på handläggarrollen. Intervjupersoner (exempelvis i Växjö) beskriver att klientmöten i samband med ansökan nu inte nödvändigtvis

5. Zygmunt Bauman, *Life in fragments. Essays in postmodern morality* (1995).

6. Ulmestig, *På gränsen till fattigvård* (2007).

sker med en socialsekreterare, utan med arbetskonsulenter och jobbcoacher som jobbar med att hålla de sökande aktiva. Socialarbetarna riskerar därför att »bara« bli byråkrater vid en initial utredningsfas där beslut tas utifrån robotens underlag.

Utvecklingen har gett upphov till oro hos socialsekreterare inom försörjningsstödsbyråkratin. De kan inte längre legitimera beslut genom att hänvisa till en komplex och professionell individuell bedömning av behov baserad på relationella skäl. I Trelleborg menade handläggarna, enligt intervjupersonen, att det är deras förmåga att balansera kontroll och stöd som gör dem till de mest lämpade att arbeta med klienter. Det kan handla om att identifiera oro för barn eller våld i nära relationer, eller ifrågasätta underlag som klienten presenterar. På andra håll, till exempel i Kungsbacka, har socialarbetarnas kritik gällt en bristfällig implementering av roboten. Andra kommuner som vi kontaktat beskriver att det ännu inte framkommit någon kritik. Då robotarna kan tvinga in handläggarna i en professionell gränsstrid där de tvingas argumentera för sin eventuellt unika kompetens, får det ses som förvånande att gränsstriderna inom försörjningsstödsbyråkratin inte har blivit våldsammare. Särskilt som de resurser som robotar frigör i längden kan användas för att dra ner på antalet anställda för att minska lönekostnaderna (även om ingen av kommunerna vi intervjuade presenterade robotarna som en sådan lösning).

Ett annat exempel på hur robotar bidrar till en perspektivförskjutning där aktivering ses som alltmer centralt, är att makten över ansökan förflyttas från byråkraten till medborgaren. Roboten gör att medborgaren får ett större ansvar för att fylla i ansökan. Det ger, enligt en intervjuperson, medborgaren egenmakt och »rensar bort fattigvårdslagstiftningen« (Trelleborg) från försörjningsstödsbyråkratin. Även om utgångspunkten är rimlig, retirerar kommunerna med denna logik också från sitt ansvar för kommuninvånarnas mest grundläggande försörjning genom att skyldigheten att vara aktiv och agera blir individernas egen, oavsett deras förutsättningar och möjligheter.

Robotarna i försörjningsstödsbyråkratin

Ska då inte fattiga som söker försörjningsstöd mötas av en byråkrat som förutom att kontrollera dem också erbjuder stöd? I försörjningsstödsbyråkratin ska handläggare å ena sidan följa demokratiskt förankrade lagar och riktlinjer och undvika onödiga kostnader för kommunens skattebetalare. Å andra sidan ska de erbjuda stöd och följa etiska riktlinjer för att främja social och ekonomisk rättvisa samt jämlikhet. Om robotar underlättar denna balansgång är ännu svårt att avgöra. Vi är i nuläget flera år ifrån en situation där robotarna har förmågan att självständigt bedöma mer än rutinartade ansökningar.

Om försörjningsstödet i framtiden

skulle hanteras av robotar menar vi dock att det nuvarande systemet med individuell behovsprövning skulle förlora sin legitimitet. Om i stället lagstiftare menade allvar med att vilja förbättra rättssäkerheten för de fattigaste i samhället skulle den individuella behovsprövningen kunna slopas och ansvaret för samhällets yttersta skyddsnät flyttas till socialförsäkringssystemet.

Även om underlaget för vår analys är begränsat vill vi ändå dra ett par tentativa slutsatser om försörjningsstödsbyråkratin.

En första slutsats är att robotarna kan bidra till ett ökat fokus på likvärdighet och rättssäkerhet, centrala värden i den weberianska byråkratins regelstyrning där människor i likartade situationer är tänkta att behandlas på ett likartat sätt.⁷ Frågan är vad som eventuellt går förlorat. Om robotar ersätter socialarbetare som redan agerar som rationella maskiner och enbart kontrollerar att handläggningen följer kommunala riktlinjer oavsett deras etiska och juridiska konsekvenser för klienten, finns få skäl som talar emot robotar. Robotar blir då en räddning för klienten från en ibland utdragen och potentiellt godtycklig kontrollprocess. I stället kan klienten, på samma sätt som när man söker bostadsbidrag hos Försäkrings-

kassan, få en fördomsfri handläggning där byråkratens handlingsutrymme är begränsat av ett tydligt lagrum. Där emot kan det bli ett problem för den sökande om de genom roboten går miste om en byråkrat som anpassar försörjningsstödsbyråkratin till den unika situationen, som använder sin handlingsfrihet för att verka för att klienten och dennes eventuella familj ska få stöd till en dräglig ekonomisk standard, som är lyhörd för klientens planer att bli självförsörjande och som använder sin juridiska kunskap för att garantera att klienten kan tillgodogöra sig sina rättigheter. Klienten skulle i detta fall möta en dynamisk och kreativ byråkrat som stödjer det som klienten ser som gott, även om det ibland innebär att byråkraten gör andra bedömningar än de som chefer, kollegor och politiker efterfrågar. Det är därmed avhängigt socialtjänstens organisationer att bestämma vilket byråkratiideal de vill upprätthålla. Byråkrater som använder sin handlingsfrihet i klientens intresse kan exempelvis påverkas negativt av en robot. Ett exempel är från försörjningsstödsarbete med kvinnor som bryter med våldsamma män, där byråkrater som använder sin handlingsfrihet för att stödja klienten har haft betydelse för deras beslut att inte gå tillbaka.⁸

7. Se Kettil Nordesjö, *Relationen styrning och utvärdering. Hur en europeisk utvärderingsidé översätts i Sverige* (2015).

8. Se Rickard Ulmestig och Marie Eriksson, »Financial consequences of leaving violent men—women survivors of domestic violence and the social assistance system in Sweden«, i *European journal of social work*, nr 4 2017, s. 560–571.

Det relaterar direkt till vår andra slutsats, som är att robotarna kan förstärka perspektivförskjutningen från klienters rättigheter till skyldigheter. Samtidigt som handläggare sägs få mer tid till klienter när de lägger mindre tid på administration genom robotar, finns en risk för att kravställning och kontroll kommer att spela en allt större roll inom försörjningsstödsbyråkratin. Till syvende och sist handlar det om vilket byråkratiideal – det neutrala, kalkylerande och kontrollerande eller det stödjande och flexibla – som upprätthålls. Det finns i dag i många kommuner en benägenhet att ganska lättvindigt villkora den mest grundläggande försörjning till mat och hyra. Villkorandet ses som legitimt inom

handläggningen för att tvinga fram önskade beteenden i form av vad som i just den aktuella kommunen och vid tidpunkten anses som den önskade formen av aktivitet. Men de människor som får avslag får sin mest grundläggande trygghet ifrågasatt, vilket kan få stora konsekvenser materiellt, men också för andras bild av henne och den egna bilden av sig själv. Riskerna med kravställning och kontroll kan mildras av en neutral och rättssäker byråkrat men också av en stödjande och handlingskraftig byråkrat som kan utmana ett snävt perspektiv om aktivitetens frälsande kraft. I den bemärkelsen blir troligen inte roboten som byråkrat bättre eller sämre än den organisation den verkar i.

