

Digitaliserat ekonomiskt bistånd – Konstruktioner av ”nya” relationer inom socialtjänsten



FoU Sjuhärad Valfärd
Högskolan i Borås

Julia Carlsson

Petra Svensson

Förord

Denna rapport har tillkommit för att beskriva arbetet med digitalisering av verksamheten ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten. Studien är finansierad av FoU Sjuhärad Valfärd som är ett kompetenscentrum för forskning och utveckling inom kommunernas välfärdsområden. Ägarparter är Högskolan i Borås, Borås Stad samt kommunerna Bollebygd, Herrljunga, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda. FoU Sjuhärad vill bidra med kunskap som skapar värde för de som bor i Sjuhäradskommunerna och för de som arbetar inom välfärdsområdet. Vår förhoppning är att rapporten ger ett sådant bidrag men också att kunskapen sprids och är till nytta för policyskapare, politiker och tjänstemän med intresse för digitalisering inom socialtjänsten, i andra kommuner och/eller på andra myndigheter.

Vi vill rikta ett tack till de chefer, socialsekreterare och ekonomisekreterare som medverkat i studien och tagit sig tid till intervjuer och våra frågor. Vi vill också rikta ett särskilt tack till Martin Selander vid Förvaltningshögskolan som har läst och givit kommentarer som lett till förbättringar av rapportens innehåll.

Borås den 22 November 20 september 2021

Fil. Dok. Julia Carlsson

Fil. Dok. Petra Svensson

Innehållsförteckning

.....	1
FÖRORD.....	2
1. INLEDNING.....	5
<i>Studiens syfte</i>	6
<i>Disposition</i>	7
2. BAKGRUND	8
<i>Ekonomiskt bistånd</i>	8
<i>Digitalisering inom ekonomiskt bistånd</i>	8
<i>Tidigare forskning</i>	10
3. STUDIENS ANALYTISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	15
<i>Distans - Närhet</i>	15
<i>Standardisering - professionellt handlingsutrymme</i>	16
<i>Aktiv medborgare - offentligt omhändertagande</i>	16
4. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	17
<i>Studiens metodologiska utgångspunkter</i>	17
<i>Urval</i>	17
<i>Intervjuer</i>	18
<i>Analysarbetet</i>	19
5. KOMMUN SYD.....	20
<i>Organiseringen av arbetet och introduktionen av digitala verktyg i Kommun Syd</i>	20
<i>Motiv till det digitala förändringsarbetet i Kommun Syd</i>	21
<i>Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Syd utifrån ett klientperspektiv</i>	22
<i>Relationen mellan socialsekreterare och klient - Regelbunden men mindre personlig</i>	22
<i>Ekonomisekreterarna – Robotens hjälpande hand</i>	24
<i>Den aktiva klienten</i>	25
<i>Sammanfattning Kommun Syd</i>	27
6. KOMMUN NORR.....	29
<i>Organisering av arbetet och introduktionen av digitala verktyg i Kommun Norr</i>	29
<i>Motiv till det digitala förändringsarbetet i Kommun Norr</i>	29
<i>Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Norr utifrån ett klientperspektiv</i>	30
<i>En tjänst som erbjuds</i>	31
<i>Relationen mellan socialsekreterare och klient – ”En tätare kontakt ger bättre resultat”</i>	33
<i>Ett rutinarbete med möjlighet till professionellt handlingsutrymme</i>	34
<i>En mer aktiv klient</i>	34
<i>Sammanfattning Kommun Norr</i>	35
7. KOMMUN MITT.....	37
<i>Användningen av digitala verktyg på prov och organisering av arbetet i Kommun Mitt</i>	37
<i>Motiv och motstånd till att pröva digitala verktyg i arbetet i Kommun Mitt</i>	37
<i>Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Mitt utifrån ett klientperspektiv</i>	38
<i>Relationen mellan socialsekreterare och klient – personlig och nära</i>	39
<i>När relationen står i fokus finns utrymme för ett professionellt handlingsutrymme</i>	40
<i>Den omhändertagna klienten</i>	41
<i>Sammanfattning Kommun Mitt</i>	41
8. DISKUSSION: HUR PÅVERKAR DIGITALA VERKTYG RELATIONEN MELLAN SOCIALSEKRETERARE OCH KLIENT?.....	43
<i>Tre kommuner och tre olika förhållningssätt till digitala verktyg</i>	43
<i>Distans - närhet</i>	44
<i>Standardisering - professionellt handlingsutrymme</i>	45
<i>Aktiv medborgare - offentligt omhändertagande</i>	46
9. SLUTDISKUSSION.....	48
<i>Nya relationer mellan socialsekreterare och klient inom en digitaliserad socialtjänst</i>	48
<i>Distans-närhet</i>	48

<i>Standardisering – professionellt handlingsutrymme</i>	49
<i>Aktiv medborgare – offentligt omhändertagande</i>	49
<i>Förändrade förutsättningar för klienters tillgång till välfärdsservice</i>	50
10. REFERENSER.....	52
11. SAMMANFATTNING	55

1. Inledning

En digitaliserad välfärd är inte längre en futuristisk vision och drömbild, det är en politisk målsättning som idag visar vägen för utvecklingsinsatser inom flertalet välfärdsområden. På regeringens hemsida går det att läsa att *Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter år 2025*¹ och under senare år har regeringen lanserat flera insatser för att främja användningen av digital teknik på många myndigheter inom det offentliga. Återkommande budskap är att digital teknik har potential till att förbättra effektivitet samt kvalitet på service och tjänster inom välfärden. Förändringsambitionerna väntas inte bara underlätta arbetsbördan för välfärdens tjänstemän utan också leda till en förbättrad livskvalitet för många människor i samhället. För den enskilda medborgaren kan digital teknik innebära minskad väntetid i kontakten med myndigheter och snabbare service, ökad tillgänglighet och ökad rättssäkerhet och likvärdighet. Emellertid bör det även uppmärksammas att det kan finnas risker med en så pass snabb digital utveckling som kännetecknat välfärden de senare åren, utan att dess konsekvenser är fullt ut genomlysta. Som flera forskare påpekar måste vi vara uppmärksamma på att medborgares användning av digitala verktyg avgör deras tillgång till välfärdsservice och den hjälp av samhällets institutioner som de har rätt till (Hansen m.fl. 2018, Lindgren m.fl. 2019, Martinell Barfoed 2019).

Introduktionen av digital teknik aktualiserar inte bara frågor om välfärdsarbetets utformning och funktion utan också frågor som har att göra med mänskliga värderingar och normer. Som vi har lärt genom åren är digital teknik mer än tekniska hjälpmedel, de föranleder omställningar i arbetsuppgifter men också förändringar i roll-, makt- och ansvarsfördelningen mellan tjänstemän och medborgare, samt i relationen dem emellan (Boll m.fl. 2015, Schou & Svejgaard Pors 2018, Schou & Hjelholt 2019). Digitaliseringen av socialt arbete, som utgörs av människobehandlande verksamheter, aktualiserar särskilt frågan om vad som sker då gränsen för vad som är att betrakta som mänskliga förmågor i arbetet förflyttas och hur det i sin tur påverkar klientens tillgång till välfärdsservice. I Sverige genomförs flera satsningar på att digitalisera delar av det sociala arbetet. Ett exempel som speglar denna utveckling är introduktionen av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten.

Motiv som följer med digitaliseringen inom ekonomiskt bistånd framhåller att tekniken innebär en stärkt professionsroll och ett utökat klientfokus eftersom verktygen avlastar socialsekreterare från administrativa uppgifter. Socialsekreterarna kan därigenom i högre utsträckning fokusera på klientmöten och ge mer tid till uppdraget att stödja medborgare till att själva klara sin livsföring, inte bara avhjälpa det akuta försörjningsbehovet (SKL 2018). Kritiker hävdar dock att de digitala verktygen minskar den fysiska mötestiden med klienter och därigenom förutsättningar för utövandet av det professionella arbetet. Socialt arbete som yrkespraktik framställs som ett relationellt arbete och mötet mellan socialarbetare och klient beskrivs inte sällan som ett av det sociala arbetets kärnområden i termer av att vara ”praktikens hjärta” och som ”den goda relationen” (Sjögren 2018). Eller som uttryckt av Payne (2006) är relationen mellan socialarbetare och klient ett fundament för hur ett framgångsrikt och professionellt socialt arbete bör bedrivas. Faktiska konsekvenser för mötet mellan socialsekreterare och

¹ <https://digitaliseringsradet.se/sveriges-digitalisering/sveriges-digitaliseringspolitik/> (2020-01-03)

klienter vid användningen av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd, positiva liksom negativa, finns det dock mycket lite kunskap om.

Studiens syfte

Vid en digitalisering av försörjningsstöd, en verksamhet som syftar till att hjälpa samhällets mest utsatta medborgare (jmf Minas 2014), måste vi vara uppmärksamma på att mänskligt arbete inte ersätts med teknik bara för att det går, utan för att det finns tydliga belegg för att det ger en förbättrad livskvalitet för medborgare. Ökad kunskap om hur relationen mellan socialsekreterare och klient förändras vid införandet av digitala verktyg är således en angelägen fråga i vår tid. Syftet med föreliggande studie är att belysa om, och i så fall hur, relationen mellan socialsekreterare och klient påverkas vid användning av digitala verktyg. Genom att besvara syftet nås vidare en grund för att kunna diskutera och belysa huruvida klienters tillgång till välfärdsservice förändras vid användningen av digitala verktyg inom socialtjänsten. Den fråga som besvaras i rapporten är:

Hur påverkar användningen av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd relationen mellan socialsekreterare och klient?

Valet att ställa relationen i fokus i studien grundar sig på att tidigare forskning pekar på att relationen mellan "det offentliga" och invånare är central för invånares tillgång till välfärdsservice och förutsättning för offentligt stöd (ex. Sjögren 2018, Sahlin 2019). Relationen kommer att studeras utifrån begreppsparen: *distans - närhet, standardisering - professionellt handlingsutrymme* och *aktiv medborgare - offentligt omhändertagande* (Se kapitel 3 för en närmare beskrivning), vilka är tre begreppspar som det insamlade empiriska materialet påvisar har en betydelse för relationen. De tre begreppsparen speglar även aspekter som lyfts i tidigare forskning om hur relationen mellan offentliga tjänstemän och medborgare påverkas av en digitalisering. Begreppsparen ligger till grund för en diskussion om och hur klientens tillgång till ekonomiskt bistånd förändras av introduktionen av digitala verktyg och huruvida det finns en risk för ett digitalt utanförskap. Digitalt utanförskap innebär, i sammanhanget av denna rapport, att medborgare som inte kan använda digital teknologi står utan det offentliga stöd som de har rätt till (jmf Schou & Pors 2018).

För att besvara frågan om hur digitalisering inom ekonomiskt bistånd påverkar relationen mellan socialsekreterare och klient har vi studerat tre kommuner som i olika utsträckning arbetar med digitala verktyg inom verksamheten ekonomiskt bistånd: Kommun Syd som infört E-ansökan och en automatiserad handläggning, Kommun Väst som introducerat "mina sidor" och E-ansökan och Kommun Mitt som i mycket liten skala prövat E-ansökan. Syftet med att studera digitaliseringsarbetet i tre kommuner, som har kommit olika långt, är att uppmärksamma eventuella skillnader i hur relationen framställs mellan socialsekreterare och klient. Genom att uppmärksamma eventuella skillnader söker vi med andra ord synliggöra om och i så fall hur digitala verktyg har en inverkan på relationen mellan socialsekreterare och klient.

Det bör uppmärksammas att insamlingen av empiriskt material genomfördes under en synnerligen unik tidsperiod i Sverige. Under våren 2021, då intervjuerna ägde rum, var smittspridningen av Covid 19 utbredd i landet. Smittspridningen, och de restriktioner som den medförde, påverkade i hög utsträckning arbetet i kommuner och regioner såväl som arbetet på

statliga myndigheter. Det går således inte att förneka att intervjumaterialet i hög utsträckning speglar de förändrade förutsättningar som Covid 19 bar med sig. De enheter för ekonomiskt bistånd som är inkluderade i studien ställde under 2020 och 2021 om till digitala möten med klienter och flera socialsekreterare vittnade om att det påverkade relationen till klienterna. I studien hanterar vi detta faktum genom att vi vid bearbetning och analys av material framhåller när beskrivningar av relationen, enligt socialsekreterarna, påverkades av omställningen vid Covid 19 och/eller, enligt dem, i relation till annat.

Disposition

I det efterföljande kapitlet, kapitel 2, ger vi en bakgrund till studiens ämne. Vi beskriver verksamheten ekonomiskt bistånd, och gällande reglementen, samt arbetet med digitalisering inom ekonomiskt bistånd utifrån ett nationellt perspektiv. Vi ger även en översikt av forskning om hur digitalisering inom offentlig sektor påverkar relationen mellan tjänstemän och medborgare. I kapitel 3 presenterar studiens analytiska utgångspunkter, det vill säga de begrepp som vi tar hjälp av för att diskutera vårt material för att besvara studiens syfte och forskningsfråga. I kapitel 4 beskrivs hur vi har gått tillväga för att samla in studiens material samt hur analysen av materialet genomfördes. I kapitel 5, 6 och 7 ger vi beskrivningar över arbetet med digitalisering i kommun Syd (5), kommun Norr (6) och kommun Mitt (7). Kapitlen vägleds av de begreppspar som presenteras i kapitel 3. I kapitel 8 diskuteras de tre kommunernas arbete med digitala verktyg och vad socialsekreterarnas beskrivningar berättar om den påverkan det har på relationen mellan socialsekreterare och klient. I kapitel 9 summeras svaren studiens syfte och forskningsfråga. I kapitlet diskuteras vi även studiens bidrag till forskningsfältet samt redogör för uppslag till vidare forskning. Slutligen, i kapitel 10, ges en kort sammanfattning av studien och dess resultat.

2. Bakgrund

I kapitlet beskrivs de riktlinjer som, enligt socialtjänstlagen, gäller för ekonomiskt bistånd samt socialtjänstens uppdrag i relation till den sökande medborgaren. Vidare presenterar vi forskning som på olika sätt bidrar med svar på frågan om hur digitala verktyg påverkar relationen mellan offentlig tjänsteman och medborgare och i förlängningen invånares tillgång till, liksom förutsättningar för, offentligt stöd.

Ekonomiskt bistånd

Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen (SFS 2001:453). Biståndet utgör bidrag till uppehälle, eventuell hyreskostnad, hushållsel, hemförsäkring samt övriga utgifter som är nödvändiga för att uppnå en ”skälig levnadsnivå”. Därutöver kan sökande, efter särskild prövning, beviljas ersättning för andra utgifter såsom exempelvis tandvård. För att säkerställa att det inte blir en alltför stor variation mellan kommuner för vad som betrakta som en ”skälig levnadsnivå” utfärdar staten varje år en lägsta nivå, den så kallade ”riksnormen”. För att ha rätt till försörjningsstöd måste den sökande ha gjort vad hen har kunnat för att själv försörja sig (4 kap. 1§ SoL). För att hindra att bidraget utnyttjas av obehöriga görs rutinmässiga utredningar och kontroller av klienternas ekonomiska situation samt deras förutsättningar för att öka inkomster och minska utgifter och därigenom kunna bli självförsörjande.

Ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten har två huvudsakliga uppdrag; dels att hjälpa människor till egen försörjning genom behovsriktade insatser och dels att ge ekonomiskt bistånd till försörjning i väntan på att självförsörjning är möjligt (SFS 2001:453). De insatser som en socialsekreterare erbjuder en klient är beroende på klientens livssituation. Det kan vara insatser som ska leda till arbete, bättre psykisk hälsa, föräldrastöd och/eller personlig assistans bredvid arbetet med att fatta beslut om ekonomiskt försörjningsstöd. Flera forskare menar att socialsekreterares uppdrag i relation till klienter karakteriseras av en dubbelhet i form av de delvis motstridiga värdena stöd och kontroll (Billquist 1999, Brante 2014, Sjögren 2018). Socialsekreterarnas uppdrag utgörs till stor del av myndighetsutövning i form av kontroll, bedömning och beslut om huruvida medborgare har rätt till bidrag eller inte, men yrkespraktiken beskrivs också som stödjande.

Digitalisering inom ekonomiskt bistånd

Idag arbetar flera kommuner i Sverige med att pröva, introducera och/eller implementera digitala verktyg inom verksamheten ekonomiskt bistånd. Exempel på digitala verktyg som används inom ekonomiskt bistånd i kommuner idag är E-ansökan, ”mina sidor” (kommunikationsplattform) samt automatiserad handläggning. För enkelhetens skull används fortsättningsvis digitala verktyg som ett samlingsnamn för de tre tjänsterna i denna rapport.

Användningen av en automatiserad handläggning är den digitala utveckling inom ekonomiskt bistånd som under senare år fått störst uppmärksamhet. När Trelleborgs kommun år 2017 proklamerade att de skulle använda sig av en robot i handläggning av ansökningar om ekonomiskt bistånd startade en medial debatt om automatiseringens konsekvenser för både socionomprofessionen och medborgare (Svensson 2019). Trelleborg kommuns arbete har även

lockat forskare till att studera automatiseringens konsekvenser (ex. Ranerup & Henriksen 2019, Svensson 2019). Arbetet i Trelleborg, ibland kallat Trelleborgsmodellen, har också inspirerat andra kommuner till att introducera en automatiserad handläggning. I ett projekt finansierat av Vinnova har SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) under åren 2016-2018, tillsammans med 14 kommuner, arbetat med att försöka etablera modellen på andra håll i landet. Flertalet kommuner har också följt i Trelleborg kommuns fotspår och idag använder 16 kommuner i Sverige en automatiserad ärendehantering inom ekonomiskt bistånd².

Motiv till introduktionen av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd varierar. Ett centralt motiv är dock att höja kvalitet och service för socialtjänstens klienter. Argumentet bygger på antaganden om att vissa klienter kan se det fysiska mötet med en socialsekreterare som en tröskel för att söka hjälp och att ett alternativt sätt till kontakt därigenom kan bidra till förbättrade resultat för klienterna. Likaså skulle tröskeln för en kontakt kunna minska beroende på att en digital kontakt minskar upplevelsen av det stigma som kan uppkomma när klienter vistas i miljöer förknippade med socialtjänsten. Ett annat motiv till användningen av digitala verktyg är att de avlastar socialsekreterare som därigenom i högre utsträckning kan fokusera på klientmöten (Svensson & Larsson 2017, 2018, SKL 2018). Ytterligare motiv är höjd produktivitet och kostnadseffektivitet då verktyg såsom E-ansökan, ”mina sidor” och en automatiserad handläggning väntas komma till rätta med problem såsom långa ärendehanteringstider och krångliga arbetsprocesser vilket också skulle gynna socialtjänstens klienter (SKL 2018).

Introduktionen av digitala verktyg inom socialtjänsten är dock som tidigare nämnt omdebatterat och skapar reaktioner. Introduktionen av en automatiserad handläggning inom ekonomiskt bistånd ledde till och med till att socialsekreterare i en svensk kommun sa upp sig i protest. Socionomer uttrycker rädsla och oro för professionens utveckling, liksom för förändrade förutsättningar att bygga relationer till klienter, när automatiserat beslutsstöd diskuteras (Scaramuzzino 2019, Svensson 2019). Socialt arbete som yrkespraktik framställs, som tidigare nämnt, som ett relationellt arbete och mötet mellan socialarbetare och klient beskrivs vara en förutsättning för det sociala förändringsarbetet (Sjögren 2018). Hur stort utrymmet för klientrelationer är, har dock under senare decennier varit omdiskuterat då arbetet med ekonomiskt bistånd blivit alltmer formaliserat. Det har bland annat skett som en följd av ökade krav från stat och kommun på resultatuppföljning och standardisering i spåren av styrningsidealet New Public Management (NPM) (Lauri 2016, Sallnäs & Wiklund 2018). Förändringarna har till och med beskrivits som ett hot för ett mer relationsbaserat socialt arbete (Aamodt 2014). En starkt formaliserad arbetsprocess var också en anledning till att en automatiserad handläggning av ärenden ansågs som lämpligt för arbetet med ekonomiskt bistånd (Svensson 2019).

I diskussioner om digitala verktyg inom socialtjänsten, och specifikt inom ekonomiskt bistånd, är det tydligt att åsikter går isär. Det finns förespråkare som menar att digitala verktyg förbättrar både kvalitet och effektivitet i arbetet, vilket gynnar klienter. Det finns också skeptiker som

² <https://akademikern.se/reportage/ny-forskning-fatal-kommuner-anvander-robot-i-socialtjansten>

menar att digitala verktyg kan ge negativa följder för relationen mellan socialsekreterare och klient, som inom socialt arbete beskrivs som ett centralt verktyg för att åstadkomma ett förändringsarbete hos klienten. Vad den forskningsbaserade kunskapen berättar om hur relationen mellan socialsekreterare och klient, och/eller offentliga tjänstemän och medborgare, påverkas av digitalisering redogör vi för i följande avsnitt.

Tidigare forskning

Forskning om användningen av digitala verktyg inom socialtjänsten, och specifikt ekonomiskt bistånd är begränsad, inte minst när det gäller svenska förhållanden (Svensson & Larsson 2017, Ranerup & Henriksen 2019, Svensson 2019). Dock är forskningsintresset för automatiserad ärendehantering inom ekonomiskt bistånd uppåtgående och ett antal studier finns att tillgå. Mer forskning finns tillgänglig om hur digitalisering, vilket innefattar digitala verktyg för kommunikation, interaktion och relation, påverkar relationen mellan tjänstemän och medborgare inom offentlig sektor, liksom hur det påverkar medborgares tillgång till offentligt stöd.

Forskning om automatiserad ärendehantering inom ekonomiskt bistånd

Svensson (2019), som studerat automatiserat beslutsfattande inom ekonomiskt bistånd i kommuner i Sverige, konstaterar att socialsekreterarnas upplevelser av automatiserad ärendehantering utgörs av en oro för vad som kommer att ske med det sociala arbetet i förlängningen. Det talas om att det automatiserade beslutsfattandet kan bli en barriär för att se klienternas livssituation och de bakomliggande behov som är avgörande för möjligheten att de kan försörja sig själva. Andra berättar istället att när möten med klienterna inte längre behöver fokusera på ekonomi så öppnas det upp för ett större utrymme för det sociala arbetet, som exempelvis förändrings- och motivationsarbete. Ranerup & Henriksen (2019), som även de studerat automatiserad ärendehantering inom socialtjänsten i Sverige, menar att systemet medför värden som utmanar befintliga värdesystem i den sociala verksamheten. Bland annat argumenterar Ranerup och Henriksen att det automatiserade ärendehanteringssystemet ligger i linje med värden associerade till medborgarservice beroende på en mer tidseffektiv ärendehantering, emellertid krockar det på samma gång med värdet medborgarservice beroende på att beslutsfattandet inte är transparent gentemot medborgaren samt att systemet innebär att individen i högre utsträckning ansvarar själv över sin ansökan.

Befintlig forskning om automatiserad ärendehantering inom ekonomiskt bistånd indikerar med andra ord att de digitala systemen kan gynna relationen mellan socialsekreterare och klient, då det kan ge upphov till mer tid för det fysiska mötet och förändrings- och motivationsarbete. Dock kan systemen även missgynna relationen då handläggningen blir mindre transparent gentemot medborgare liksom att mer ansvar läggs på individen.

Närhet eller distans mellan medborgare och tjänstemän vid digitalisering av offentlig sektor

En återkommande referens i studier om hur digitalisering påverkar relationen mellan offentliga tjänstemän och medborgare är Bovens och Zouridis (2002). Bovens och Zouridis argumenterade redan år 2002 för att digitaliseringen inom det offentliga gav följden att tjänstemän utvecklades från att vara närbyråkrater (street-level bureaucrats) till att vara

skärmbyråkrater (screen-level-bureaucrats), det vill säga utvecklades från att vara tjänstemän med en nära relation till medborgare (jmf street-level bureaucrats från Lipsky, 1980) till tjänstemän med en stor distans till medborgare. Fortfarande idag lyfts farhågor om att digitala verktyg för kommunikation och interaktion leder till mindre fysiska möten, ansikte mot ansikte, och att medborgare i högre utsträckning står utlämnade till att själva driva sina ärenden, vilket leder till en risk för ett digitalt utanförskap (Reamer 2013, Gillingham 2016, Hansen m.fl. 2018, Schou & Svejgaard Pors 2018). Andra forskare menar dock att frågan är mer mångbottnad och att distans inte alltid blir följd av en digitalisering (Madsen och Kraemmergaard 2015, Tummers och Rocco 2015, Bring Løberg 2021).

Påståendet att digitala verktyg för kommunikation och interaktion skapar en distans i relationen mellan tjänstemän och medborgare har under senare år kommit att ifrågasättas. Exempelvis visar Tummers och Rocco (2015), som studerar tjänstemän inom en digitaliserad myndighet, att de digitala systemen leder till mer kontakt mellan tjänstemän och medborgare. Tekniska problem leder till att tjänstemän ägnar mer tid åt att möta medborgarnas behov, vilket resulterar i tätare kontakt och ökat samarbete med medborgare. Breit m.fl. (2020), som studerar tjänstemän på Arbetsförmedlingen i Sverige visar upp ett liknande resultat. De menar att digitaliseringen medför att tjänstemännen blir mer tillgängliga för klienter. De olika kommunikationsvägar som digitala verktyg för med sig ökar arbetsbördan för tjänstemännen snarare än att minska den. I en studie av norska myndigheten NAV (Arbets- och välfärdsförvaltning), vilken är Norges försäkringskassa, arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst, noterades också att den ökade effektiviteten som man hoppades att digitalisering skulle leda till inte uppnåddes, då digitaliseringen ledde till en högre förväntan från medborgare om tillgänglighet (Bring Løberg 2021).

Hansen m.fl. (2018), konstaterar i sin studie av myndigheten NAV, att digitala system inte alltid ersätter fysiska möten utan snarare kompletterar dem. Många klientärenden är alltför komplexa för att inrymmas i de digitala webformulären och om så är fallet tar tjänstemän en kontakt. Samma resultat nås av Thunman m.fl. (2020), som studerar hur närbyråkraters handlingsutrymme påverkas av digitala kommunikationsvägar för ansökan om bidrag på försäkringskassan i Sverige, och av Boll m.fl. (2015) i en studie om relationen mellan tjänstemän och klient på en myndighet i Danmark. Likaså menar Madsen och Kraemmergaard (2015) att digitala system för kommunikation och interaktion, snarare än ersätter mänsklig kontakt, är ett alternativ till fysiska möten och möjliggör flera olika kommunikationsvägar mellan tjänstemän och medborgare. Med andra ord illustrerar nämnda forskare att de digitala systemen inte nödvändigtvis hotar den mänskliga kontakten utan kompletterar den.

Utvecklingen innebär, enligt ovan nämnda forskare, inte en rörelse från mänsklig service till digital service utan breddade kommunikationsmöjligheter med följderna att offentlig sektor bättre kan möta upp medborgares olika behov och önskemål. Forskare visar även att de olika kontaktmöjligheter som i och med digitaliseringen blivit möjliga ökar kontakter mellan tjänstemän och medborgare snarare än minskar dem. Dock indikerar forskningen att mötet mellan tjänstemän och medborgare förändras till både innehåll och form. Kontakten sker lika ofta, ibland till och med oftare än tidigare, men mer sällan fysiskt. Och vidare vittnar

forskningen om att kontakten i högre utsträckning utgörs av kommunikation om hur de digitala systemen fungerar snarare än om enskilda personärenden.

En andel forskare fokuserar på frågan om digitalisering medför en distans som genererar, eller förstärker, ett digitalt utanförskap för medborgare. I en studie av Hansen m.fl. (2018), om användningen av digitala ansökningar på myndigheten NAV, beskrivs att medborgares kunskaper och kompetenser påverkar upplevelser av digitala ansökningar. Hansen m.fl. menar att medborgare som har en stor digital kompetens uppskattar det digitala ansökningsförfarandet och föredrar en mindre personlig kontakt medan klienter som har mindre digital kompetens upplever det som en tröskel för att få bidragsstöd. Resultatet ligger i linje med studier av Van Deursen och Van Dijk (2010) och Breit och Salomon (2015) som visar att digitala system kräver förkunskaper hos medborgare med risk för ett digitalt utanförskap och minskad likvärdighet i tillgången till välfärdens tjänster. Forskarna menar att utvecklingen skapar en digital splittring inom befolkningen, där tillgång till välfärdens tjänster påverkas av faktorer såsom exempelvis ålder, kön, utbildningsnivå. Likaså visar Fugleveit och Lofthus (2021), i en studie om hur digitala ansökningar på NAV påverkar medborgare med psykisk ohälsa och funktionsvariation, att mötet mellan tjänstemän och medborgare enligt de intervjuade kännetecknas av distans, snarare än engagemang och ansvarstagande, och därigenom medför en risk för ett digitalt utanförskap för redan utsatta grupper i samhället.

[Standardisering eller professionellt handlingsutrymme inom den digitaliserade myndigheten](#)

Frågan om huruvida distans uppstår i relationen mellan offentliga tjänstemän och medborgare vid en digitalisering är relaterad till farhågan om att digitala system ger ett standardiserat förfarande vid ärendehantering och beslut. Ett standardiserat förfarande begränsar i praktiken det professionella handlingsutrymmet vilket i sin tur kan innebära minskad hänsyn till medborgares individuella behov. Det finns forskare som menar att digitalisering hindrar tjänstemännens möjlighet att utöva sin yrkeskompetens och därigenom deras möjlighet att möta upp individuella behov hos medborgare (Webb 2006, Parton 2009, Busch m.fl. 2018). Det gör till exempel Busch m.fl. (2018) som menar att introduktionen av digitala verktyg har påverkat offentliga tjänstemän genom att de begränsar mänsklig bedömning och mänskliga beslut. De hävdar att tjänstemän gått från att göra bedömningar och fatta beslut utifrån sitt professionella handlingsutrymme till att fatta beslut baserade på rutiner och mallar. En forskare som illustrerar hur professionellt handlingsutrymme kan utebli vid användningen av digitala verktyg är Martinell Barfoed (2019). Martinell Barfoed (2019) söker i en studie svar på hur användningen av webbaserade frågeformulär inom missbruksvården förändrar klientrollen. Utgångspunkten i studien är att arbetsverktyg och metoder inom socialt arbete påverkar hur en klient eller brukare framställs i utredningar, det vill säga hur medborgare konstrueras till att vara klienter. Formulären som användes till att uppskatta livssituation och behov hos klienter innebar, enligt Martinell Barfoed, att klientens röst och det professionella omdömet försvann till förmån för förprogrammerade boxar med binära svarsalternativ.

Andra forskare menar istället att digitaliseringen medför nya och mer informella vägar för professionen att utöva sitt handlingsutrymme. Det gör till exempel Jørgensen och Schou (2020) i en etnografisk studie om tjänstemän på en digitaliserad myndighet i Danmark. Resultatet av studien illustrerar att tjänstemännen innehar fler än en roll i sitt arbete. När personärenden

kännetecknas av stor komplexitet går tjänstemännen från att vara stödjande i arbetet med att fylla i webformulär till att upprätta en direkt kontakt med medborgaren och hjälpa till med att upprätta ansökningshandlingar. Likaså konstaterar Hansen m.fl. (2018), i sin studie av myndigheten NAV, att många tjänstemän anser att klientärenden är alltför komplexa för att inrymmas i de digitala webformulären och därför kräver en kontakt och andra kompletterande handlingsalternativ i relation till systemen.

Wihlborg m.fl. (2016) visar vidare, i en studie om användningen av automatiserade ärendehanteringssystem inom statliga myndigheter i Sverige, att tjänstemännen tenderar att uttrycka lojalitet antingen gentemot de automatiserade systemen eller gentemot medborgaren som använder tjänsten. Tjänstemännen tar, med andra ord, inom ramen för sitt handlingsutrymme hänsyn till systemen *eller* till medborgarens behov och önskemål. Samma resultat nås av Laurent (2007) som studerar introduktion och användning av IT-teknik inom socialtjänsten i Belgien. Laurent beskriver att tekniken, i form av informations- och kommunikationsteknik, representerar ett värdesystem som till del krockar med etablerade värden i verksamheten. Laurent menar att IT-tekniken utgör sin egen logik "the logic of computerization", medan rådande logik i verksamheten kan beskrivas som "the logic of social work". "The logic of computerization" kan beskrivas ligga i linje med en praktik associerad med effektivitet men kollidera med professionellt handlingsutrymme och personligt engagemang i medborgarnas livsförhållanden. Forskarna Wihlborg m.fl. (2016) och Laurent (2007) illustrerar sålunda att professionellt handlingsutrymme och individuella hänsyn kan hotas, men även beaktas, vid användning av digitala verktyg. Det beror på hur det professionella handlingsutrymmet används.

Den digitala medborgaren

Ett annat budskap som framhålls i forskning om digitala verktyg för kommunikation och interaktion inom offentlig sektor är att medborgare, på resan mot en digitaliserad välfärd, deltar mer i administrationen av egna ärenden (Margretts & Dunleavy 2013). En del av handläggningen som tidigare låg på välfärdens tjänstemän utförs av medborgare själva. Som Lindgren m.fl. (2019:429) uttrycker: "One of the core ideas driving the digitalization of public services is self-service". Medborgare ska lätt kunna tillgå offentliga tjänster via datorn, hemma, eller någon annanstans. Bovens och Zouridis (2002) myntade begreppet systembyråkrati för att illustrera hur den växande andelen självservicefunktioner innebär att medborgare idag i huvudsak interagerar med system istället för tjänstemän.

Att utvecklingen mot självservice påverkar mötet mellan tjänstemän och medborgare är givet men på frågan "hur och på vilket sätt" finns det inga enhetliga svar. Ebbens m.fl. (2016) menar att självservice på offentliga myndigheter kan drabba grupper med lågt intresse för, och kunskap om, digital teknik. Madsen och Kraemmergaard (2015) uttrycker med skepsis att utvecklingen leder till att medborgare idag blir sina egna socialsekreterare vilket kan drabba missgynnade grupper i samhället. Schou och Pors (2018) är inne på samma spår. I en studie om myndigheter i Danmark visar de hur digitaliseringen tenderar att föra med sig krav på handling som drabbar redan missgynnade grupper i samhället. De digitala lösningar som introduceras på många myndigheter bygger i hög utsträckning på självservice som kräver både förkunskaper och handlingskraft. Som Schou och Pors uttrycker är det inte längre myndighetens ansvar att se till

att medborgaren får de bidrag som denne hade rätt till, ansvaret ligger istället på medborgaren som måste ha kunskaper om vilka bidrag som finns liksom vilka bidrag som denne hade rätt till. Resultatet från studien visar att digitalisering många gånger innebär exkludering och att samma faktorer som anses skapa ett socialt utanförskap även skapar ett digitalt utanförskap, såsom inkomst, ålder, etnicitet, funktionshinder och/eller boplat. Schou och Hjelholt (2019) undersöker i sin tur innebörden av "det digitala medborgarskapet" genom att studera den diskurs som används i beskrivningar av medborgare i nationella strategier för digitalisering i Danmark åren 2002-2015. Resultatet från studien visar att det "neoliberal medborgarskapet", med förväntningar om ett stort egenansvar, individualitet och effektivitet, reproducerades i det digitala medborgarskapet.

Utvecklingen mot självservice kan dock betraktas utifrån ett annat ljus. Breit m.fl. (2020) beskriver att digitala system kan utgöra en grund för "empowerment" eftersom de utökar möjligheten för medborgare att söka information om sitt ärende och därigenom ökar det egna engagemanget och deltagandet. Självservice innebär sålunda ett skifte i maktbalansen mellan tjänstemän och medborgare. Den förändring som självservice innebär kan ge mer makt åt medborgaren i relation till de byråkratiska systemen, vilket kan vara avgörande för att hen ska kunna nå en god livssituation, snarare än ett offentligt omhändertagande i en nära relation till en tjänsteman (jmf Carter & Belanger 2005).

3. Studiens analytiska utgångspunkter

I kapitlet presenteras studiens analytiska utgångspunkter, med andra ord de begrepp som vi tar hjälp av för att diskutera vårt material för att besvara studiens syfte.

För att studera hur relationen mellan socialsekreterare och klienter påverkas vid användningen av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd används tre begreppspar. Begreppsparen tar dels avstamp i studiens insamlade material och dels i tidigare forskning om vad som kan påverka relationen mellan tjänstemän och medborgare vid en digitalisering inom offentliga myndigheter. De tre begreppsparen är:

- *Distans - Närhet*
- *Standardisering - Professionellt handlingsutrymme*
- *Aktiv medborgare - Offentligt omhändertagande*

Begreppsparen ska förstås som spänningsförhållanden. Begreppen är representationer av olika utvecklingstendenser som den digitala utvecklingen kan föra med sig. Forskares olika inlagor till forskningsfältet överensstämmer inte utan kan snarare användas för att problematisera förhållandet mellan de olika begreppen. Exempelvis pekar forskare på att en distans mellan tjänstemän och medborgare blir följd av att digitala verktyg introduceras samtidigt som andra forskare menar att närhet ändock uppstår i de fall det är nödvändigt. Begreppen kommer att tjäna som diskussionsunderlag för huruvida digitala verktyg innebär en rörelse mot det ena eller andra begreppet, i respektive par, och är ett medel för att bättre förstå vårt insamlade material och för att besvara studiens syfte. När de tre spänningsförhållandena kombineras leder de till en mer fördjupad fråga, nämligen hur klient och socialsekreterare förväntas förhålla sig till varandra, i termer av relationen mellan offentlig tjänsteman och medborgare. I förlängningen ger det oss en uppfattning om hur digitala verktyg påverkar medborgares tillgång till offentlig service och huruvida det finns en risk för ett digitalt utanförskap. Nedan beskrivs respektive begreppspar närmare.

Distans - Närhet

Ett återkommande budskap inom forskning om användningen av digitala verktyg inom myndigheter är att digitala verktyg ger upphov till en mer distanserad relation mellan offentliga tjänstemän och medborgare när interaktionen sker via skärm och inte direkta möten (Bovens och Zouridis 2002). Användningen av digitala verktyg kan innebära en gradskillnad, genom att interaktionen blir mindre frekvent. Användningen av digitala verktyg kan även innebära en formskillnad, genom att interaktionen sker mer via digitala verktyg och inte genom fysiska träffar. Båda dessa aspekter påverkar spänningsrelationen distans - närhet genom att interaktionen kan upplevas som mindre personlig och även att tjänstemän får en begränsad insyn i medborgares livssituation och behov (Reamer 2013, Gillingham 2016, Hansen m.fl. 2016, Schou & Svejgaard Pors 2018). Likaså syftar distans - närhet på att digitalisering kan innebära låg tillgänglighet till offentlig service för medborgare som inte har tillräckliga digitala kunskaper (Breit & Salomon 2015, Hansen m.fl. 2018, Schou & Pors 2018). Tidigare forskning har emellertid även påvisat att digitala verktyg leder till högre tillgänglighet på grund av att medborgare ställer högre krav på kontakt (Bring Løberg 2021) och även har fler

kommunikationsvägar att använda sig av (Madsen och Kraemmergaard 2015). Vidare visar forskning att distans endast råder vid de tillfällen det är möjligt. Tjänstemän som handhar komplexa ärenden upprättar en kontakt och en relationell närhet (Boll m.fl. 2015, Hansen m.fl. 2018, Thunman m.fl. 2020). Begreppsparet bidrar till en problematisering av påståenden om att digitalisering leder till en distans eller närhet i relationen mellan tjänstemän och medborgare.

Standardisering - professionellt handlingsutrymme

Inom forskningsfältet om digitalisering inom offentlig sektor diskuteras huruvida användningen av digitala verktyg ger upphov till standardförfaranden inom handläggning av individärenden, eller om det finns utrymme för professionellt handlingsutrymme i de offentliga tjänstemännens bemötande, bedömningar och beslut. Som tidigare forskning visat kan en formalisering, i form av digitalisering, minska de offentliga tjänstemännens handlingsutrymme, vilket i sin tur kan påverka till att standardiserade bedömningar av individärenden ligger till grund för beslut samtidigt som individuella hänsyn bortses ifrån (Bovens & Zouridis 2002, Laurent 2007, Martinell Barfoed 2009, Wihlborg m.fl. 2016). Forskning har illustrerat att digitalisering gett upphov till att prioriteringarna skiftat till att handla mer om "datorerna" än om medborgarna. Tidigare forskning visar emellertid också att standardisering inte behöver innebära ett minskat handlingsutrymme eller ett standardiserat förfarande, eftersom tjänstemän upprättar en tät klientkontakt och ser till alternativa handlingsalternativ när ett individärende kräver det (Boll m.fl. 2015, Hansen m.fl. 2018, Jørgensen och Schou 2020). Begreppsparet bidrar till en problematisering av påståenden om att digitalisering leder till en standardisering eller tillåter individanpassning i relationen mellan tjänstemän och medborgare.

Aktiv medborgare - offentligt omhändertagande

Begreppsparet aktiv medborgare - offentligt omhändertagande avser huruvida användningen av digitala verktyg föranleder att medborgare deltar mer i administrationen av egna ärenden. Tidigare forskning har lyft att digitalisering kan leda till en högre förväntan på medborgares aktivitet (Margetts & Dunleavy 2013, Schou & Pors 2018, Ranerup 2019, Schou och Hjelholt 2019) vilket kan öka risken för att klienter, som inte har kapacitet att leva upp till det, riskerar att falla mellan stolarna. Emellertid finns även tidigare forskning som visar att digitala system inte ersätter en klientkontakt utan snarare kompletterar den (Boll m.fl. 2015, Hansen m.fl. 2018, Jørgensen och Schou 2020), vilket innebär att medborgare som fortfarande har ett behov av stöd får det. Sålunda kan det betraktas som att digitala system erbjuder möjlighet till ett mer självständigt förfarande, till de medborgare som föredrar det. Ett ökat medborgaransvar kan även betraktas som en grund för "empowerment" (Breit m.fl. 2020) eftersom de utökar möjligheten för medborgare att söka information om sitt ärende och därigenom ökar det egna engagemanget och deltagandet.

4. Tillvägagångssätt

I kapitlet beskriver vi vårt tillvägagångssätt för att studera hur digitalisering inom ekonomiskt bistånd påverkar relationen mellan socialsekreterare och klient. Vi beskriver utgångspunkter för studien, hur materialinsamlingen gått till och hur vi tolkat det insamlade materialet. Med andra ord beskrivs de val vi gjort gällande vilket material som skulle samlas in, vart det skulle samlas in samt hur och varför.

Studiens metodologiska utgångspunkter

Studiens design är kvalitativ. En sådan ansats lämpade sig väl för studiens forskningsfråga: Hur påverkar användningen av digitala verktyg relationen mellan socialsekreterare och klient? Intresset i studien låg i att undersöka socialsekreterarnas kunskap och erfarenheter av sitt arbete, deras samarbete med digitala verktyg och deras uppfattningar om sin relation till klienter. Genom ett urval av tre kommuner som kommit olika långt i sitt digitaliseringsarbete öppnade studien även upp för en jämförelse de tre kommunerna emellan. Jämförelsen innebar att skillnader och likheter i beskrivningar av relationen mellan socialsekreterare och klient synliggjordes. En jämförande design ligger även i linje med studiens vetenskapliga utgångspunkt: att mänskligt handlande formas i sitt organisatoriska sammanhang. Det innebär att vi utgått från uppfattningen att organisatoriska sammanhanget har avgörande betydelse för yrkesrollen socialsekreterare, klientrollen, och deras relation (jmf Johansson 2007, Sahlin 2019). De organisatoriska förhållanden, inom vilka rollerna och relationen äger rum, betyder långt mer än personliga egenskaper hos en socialsekreterare och/eller klient, och påverkas av faktorer såsom verksamhetens funktion, handläggningens syfte, rutiner och arbetsprocesser liksom av socialsekreterares förståelse och uppfattning av sin yrkespraktik. Ytterligare en utgångspunkt är att introduktion och användning av digitala verktyg även förändrar det organisatoriska sammanhanget, vilket i sin tur ytterligare påverkar roller och relationer. Organiseringen påverkar således uppfattningar av yrkespraktiken, roller och relationer, men även tvärtom.

Urval

Studien startade efter årsskiftet 20/21 och inleddes med att upprätta en kontakt med kommuner som kunde medverka. En förutsättning för medverkan var att verksamheten för ekonomiskt bistånd i kommunen arbetade med digitala verktyg i någon utsträckning. Den initiala utgångspunkten var att studien skulle inkludera kommuner i Sjuhäradsbygden. Kommun Norr i Sjuhärad, som introducerat E-ansökan och ”mina sidor”, och Kommun Mitt i Sjuhärad, som i liten utsträckning prövat E-ansökan, tackade ja vid förfrågan om deltagande. Då ingen kommun i Sjuhärad introducerat en automatiserad handläggning togs dock även en kontakt med Kommun Syd. Kommun Syd, som är en kommun som sedan ett par år tillbaka använder både E-ansökan och en automatiserad handläggning, tackade även de ja till att medverka i studien. Då de tre medverkande kommunerna i olika utsträckning arbetade med digitala verktyg öppnade urvalet upp för en möjlighet till att genomföra en jämförande studie. De olika kommunerna skiljde sig åt i avseendet hur mycket de använde sig av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd. Genom en jämförelse de tre kommunerna emellan blev det således möjligt

att undersöka för vilka förhållanden som studiens resultat gäller. Syftet med att studera digitaliseringsarbetet i tre kommuner som kommit olika långt i arbetet var att uppmärksamma eventuella skillnader och likheter i beskrivningar av socialsekreterarens och klientens roll, liksom relationen dem emellan. Att basera urval av ”fall” på olikhet och därigenom kunna laborera med likheter och olikheter dem emellan kan kallas för att göra ett ”teoretiskt urval” (Glaser & Strauss 1967).

Intervjuer

För att studera socialsekreterares beskrivningar av relationen mellan socialsekreterare och klient genomfördes kvalitativa intervjuer. Urvalet av intervjupersoner gjordes av ansvarig chef som ställde frågan om deltagande till personalgruppen. Deltagandet utgick med andra ord i huvudsak från viljan att delta. Det går inte att utesluta att urvalet påverkat resultatet. Vår förhoppning är emellertid att intervjuerna kan betraktas som representativa på grund av att vi intervjuade flera socialsekreterare i varje kommun. I Kommun Syd intervjuades även ekonomisekreterare mot bakgrund av att den arbetsdelning som följt i digitaliseringens fotspår inneburit att de övertagit en del av socialsekreterarnas arbete. I tabellen nedan redogör vi för de intervjupersoner vi intervjuat i respektive kommun. Totalt intervjuades sexton personer: elva socialsekreterare, två ekonomisekreterare och tre chefer inom verksamheten ekonomiskt bistånd.

Kommun	Socialsekreterare	Chefer
Kommun Syd	Två gruppintervjuer med socialsekreterare (4 st) En gruppintervju med ekonomisekreterare (2 st)	Intervju med chef över verksamheten ekonomiskt bistånd (1 st)
Kommun Norr	Två gruppintervjuer med socialsekreterare (4 st)	Intervju med arbetsledande socialsekreterare på ekonomiskt bistånd med särskilt ansvar för digitalisering (1 st)
Kommun Mitt	En gruppintervju med socialsekreterare (3 st)	Intervju med chef över verksamheten ekonomiskt bistånd (1 st)

Intervjuerna varade cirka 60-75 minuter och genomfördes via det digitala verktyget Zoom på grund av pandemirestriktionerna under våren 2021. För att bättre kunna möta upp intervjupersonerna vid samtalet användes inget standardiserat frågeformulär. Den intervjuguide som användes innefattade ett antal teman (Professionsrollen, klientrollen, relationen mellan socialsekreterare och klient, arbete med digitala verktyg) som berördes under intervjusamtalen. Guiden lämnade sålunda stort utrymme för en anpassning av frågorna i enlighet med rådande intervjusituation. Utöver frågor som rörde de specificerade temaområdena ställdes frågor om det dagliga arbetet och hur arbetet på enheten var organiserat. En del av intervjuerna genomfördes enskilt, andra intervjuer genomfördes i grupp. Gruppintervjuerna, som

genomfördes med socialsekreterarna och ekonomisekreterarna, gav fördelen att interaktionen inom gruppen genererade detaljerade svar, mer detaljerade än vad som troligen skulle varit fallet om de endast genomfördes enskilt. Gruppintervjuer kan göra att deltagare med hjälp av andras berättelser erinrar sig sådant som de annars inte skulle ha kommit ihåg samt uppmuntra varandra till reflektion (jmf Hylander 1998).

De deltagande intervjupersonerna är anonymiserade i studien, inte enbart på individnivå utan även beroende på att kommunerna givits fingerade namn. Anonymisering ger fördelen att intervjusituationen blir mer avspänd. Intervjupersonerna kunde prata fritt utan rädsla för att i efterhand stå till svars för uttalanden gentemot chefer eller kollegor. Studien har genomgått en etikansökan och blivit beviljad. Vid genomförandet av studien har hänsyn tagits till individskyddskravet så att deltagarnas integritet värnas³. Transkriberingar av intervjuer och fältanteckningar har förvarats så att obehöriga ej har haft tillgång till materialet. Behandlingen av uppgifter har skett med stöd av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Samtliga intervjuer spelades in och intervjuerna skickades efter genomförandet iväg för transkribering hos ett externt företag.

Analysarbetet

Att skriva om analysarbetet under en rubrik ger uppfattningen att analys enbart skedde under en begränsad tidsperiod av studien. Så var inte fallet. Tolkning av det insamlade materialet skedde under hela tiden då materialet samlades in parallellt med att vi sökte efter och läste in oss på befintliga studier. Befintliga studier kan närmast beskrivas ha utgjort en inspirationskälla för upptäckten av mönster som gav oss en större förståelse för materialet (jmf Alvesson & Sköldberg, 2008). De tre begreppsparen, distans – närhet, standardisering - professionellt handlingsutrymme och aktiv medborgare – offentligt omhändertagande, är med andra ord resultatet av en växelverkan mellan vårt empiriska material och befintlig forskning inom ämnet.

Intervjumaterialet bearbetades i flera steg. I ett första steg skrevs empiriska berättelser fram för respektive kommun om hur arbetet var organiserat, hur arbetet med digitala verktyg såg ut och hur professionsroll respektive klientrollen uppfattades och beskrevs. I ett andra steg gjordes vad som kan kallas en kodning av materialet utifrån studiens syfte och forskningsfråga. Materialet tolkades i detta skede i syfte att knyta samman materialet med tidigare forskning på ett trovärdigt sätt (Styhre 2013). Nyckelord formulerades i marginalen och jämfördes sedan med forskning gjorda av andra. Arbetet upprepades och ledde småningom till de begreppspär som presenteras i kapitel 3. I ett sista skede jämfördes beskrivningar av klientrelationen mellan de tre kommunerna, vilket gav en grund för att närmare förstå och diskutera de skillnader vi såg i vårt insamlade material.

³ <https://www.vr.se/uppdrag/etik/etik-i-forskningen.html> (2020-01-20)

5. Kommun Syd

I följande kapitel redogör vi för vårt insamlade material i Kommun Syd. Kapitlet inleds med en beskrivning av kommunens arbete med digitalisering inom verksamheten ekonomiskt bistånd samt en beskrivning av hur arbetet på enheten är organiserat. Introduktionen efterföljs sedan av en redogörelse för vad intervjuerna berättar om relationen mellan socialsekreterare och klient. Kommun Syd är en kommun i södra Sverige med en befolkning på cirka 46 000 invånare. Verksamheten för försörjningsstöd i Kommun Syd är placerad under kommunens förvaltning för individ- och familjeomsorg. I Kommun Syd genomfördes en intervju med enhetschefen för försörjningsstöd, en gruppintervju med socialsekreterare i grundgruppen, som handhar första mötet med en klient och ger en första bedömning om ekonomiskt bistånd, och en gruppintervju med socialsekreterare i planeringsgruppen, som ansvarar för planering med respektive klient. Slutligen genomfördes en gruppintervju med ekonomisekreterare.

Organiseringen av arbetet och introduktionen av digitala verktyg i Kommun Syd

Under de tre senaste åren har verksamheten för försörjningsstöd genomgått stora förändringar. Idag, år 2021, används de digitala verktygen E-ansökan och en automatiserad handläggning, det sistnämnda kallad ”roboten” av intervjupersonerna/intervjupersonerna. Processen inleddes år 2019, då E-ansökan introducerades, vilket innebar att invånare kunde ansöka om ekonomiskt bistånd digitalt. Samma år infördes automatiserad ärendehantering i form av en robot som självständigt bearbetar och räknar ut det belopp som en klient har rätt till, alternativt föreslår ett avslag.

Introduktionen av E-ansökan och automatiserad ärendehantering föranleddes av att många socialsekreterare upplevde sin arbetssituation som splittrad. Socialsekreterarna beskriver att de skulle sitta med ekonomi, skriva handlingsplaner och möta medborgare, ta hand om nybesök och nyansökningar. De många uppgifterna gav en känsla av otillräcklighet och gav anledning till en ny arbetsdelning mellan socialsekreterarna på enheten år 2020. Det bildades en grundgrupp, som hade hand om nyansökningar, och det bildades en planeringsgrupp som hade hand om planering, det vill säga det stödjande och motiverande arbetet för att hjälpa klienter till självförsörjning. Ekonomisekreterare hade i sin tur hand om löpande ansökningar om ekonomiskt bistånd från klienter. Den uppdelning som gjordes mellan socialsekreterare, i en planeringsgrupp respektive en grundgrupp, skulle bidra till att arbetet blev fokuserat på antingen myndighetsutövning eller det sociala arbetet med klienterna. Socialsekreterarna i grundgruppen ger uttryck för att de trivs med den nya arbetsdelningen. Den ger dem möjlighet till ett fokuserat arbete med utredning, tidigare var arbetssituationen enligt dem mycket splittrad. Socialsekreterarna i planeringsgruppen började vid samma tid att skapa enskilda handlingsplaner i arbetet med klienter för hur klienten skulle kunna bli självförsörjande. Socialsekreterare som varit med under förändringsresan beskriver att de gått från att arbeta administrativt till att idag arbeta likt arbetsmarknadscoacher:

”[...] mycket annorlunda, det känns som att vara socialsekreterare här idag är som att vara mer av en arbetsmarknadscoach” (Socialsekreterare planeringsgruppen).

Förändringen av ärendehanteringens innebar även att ett antal ekonomisekreterare anställdes med uppgift att förbereda klienternas ansökningar, genom att manuellt göra beräkningar eller

att granska robotens uträkningar. Ekonomisekreterarna gjorde även stickkontroller på de digitala ansökningarna. Myndighetsutövningen och det stödjande arbetet i klientrelationen utfördes av socialsekreterare som hade en ekonomisekreterare knuten till sig. Nytt är även att ekonomisekreterarna nu fattar beslut om löpande ansökningar skulle beviljas eller avslås. Tidigare låg myndighetsbeslutet för löpande ansökningar på socialsekreterare i planeringsgruppen. Myndighetsbeslut för nyansökningar fattas dock av socialsekreterare i grundgruppen. Ytterligare tjänster som skapades på enheten var en socialsekreterartjänst med ansvar för kontakter med vården och Försäkringskassan i frågor rörande arbetsförmåga och två socialsekreterartjänster med ansvar för kontakter med företag i frågor som rör praktikplatser och subventionerade anställningar. En socialsekreterare arbetar mot vuxenutbildningen.

Motiv till det digitala förändringsarbetet i Kommun Syd

Enhetschefen och socialsekreterare berättar att syftet med att introducera E-ansökan och automatiserad ärendehantering var att frigöra mer tid för socialsekreterarna att arbeta stödjande mot klienten. Tidigare utgjordes socialsekreterans tjänster i huvudsak av administration. Som enhetschefen uttryckte det: ”det var en administrativ arbetsplats” (Enhetschef Kommun Syd). Kärnan i förändringsarbetet handlade om att skapa mer utrymme för möten med klienter. Den automatiserade ärendehanteringens innebar att ansökningarna skulle kunna behandlas snabbare och det gjorde även E-ansökningarna som skulle innebära mindre pappersarbete, det vill säga mindre arbete med diarieföring och dokumenthantering.

En farhåga som fanns inledningsvis var att klienterna skulle ha svårt att ta till sig de digitala verktygen. Detta har dock till största delen visat sig inte stämma. När E-ansökan introducerades sökte över 50 procent av invånarna ekonomiskt bistånd digitalt. Vissa klienter kunde bli digitala direkt, medan andra behövde hjälp för att introduceras till hur det fungerade:

”Det var inte alla som var insatta i det digitala av klienterna. Det var mycket ”visa” i början. Kom in på ett möte så ska jag dig hur man gör och hur man ansöker digitalt.” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Att göra processen fullständigt digital ses dock inte som realistiskt:

”Sen har vi de här klienterna som inte kan det digitala alls. Då har de för vana att ringa fortfarande till mig för sådana frågor. [...] Det är svårt att få med alla på det digitala, tycker jag.” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Som uttrycktes av enhetschef, socialsekreterare och ekonomisekreterare kommer det alltid finnas invånare som har behov av att söka bistånd i pappersform på grund av en osäkerhet vid användning av digitala verktyg. Det finns därför inga planer på att helt ta bort möjligheten att ansöka i pappersform.

Enhetschefen berättar vidare att det parallellt med introduktionen av E-ansökan och automatiserad ärendehantering följde ett arbete som handlade om att skapa en ny inställning till klienterna. Det behövdes en förnyad bild av vem invånaren som söker ekonomiskt bistånd är och vad hen klarar av på egen hand. Arbetet beskrivs utifrån beteckningen ”Egen kraft” (Enhetschef Kommun Syd). Syftet med förändringsarbetet var att betrakta arbetet med ekonomiskt bistånd som ett arbete med att frigöra resurser hos klienten, resurser som ska leda till egenförsörjning. Det handlade om att ta bort föreställningar om att invånare inte kan ta

ansvar eller har möjligheter att ta ansvar. Som enhetschefen beskriver handlade arbetet om digitalisering också om att:

”...lämna tillbaka ansvaret där det hör hemma [...] alla människor vill och kan utifrån sin egen hundraprocentiga förmåga”.

Sålunda var motivet till digitaliseringsarbetet tvåfaldigt; det handlade dels om att frigöra socialsekreterarnas tid från administration till klientarbete och dels om att i klientarbetet frigöra resurser hos klienter och förlägga mer ansvar på klienter.

[Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Syd utifrån ett klientperspektiv](#)

En invånare som söker ekonomiskt bistånd för första gången i Kommun Syd ansöker via en pappersblankett och blir inbokad på ett möte med en socialsekreterare som arbetar i grundgruppen. Socialsekreteraren i grundgruppen utreder ärendet och beviljar, alternativt avslår, klienternas ansökan. Under tiden som invånaren väntar på ett beslut deltar hen i verksamheten ”Egen kraft” som utgör samhällsinformation. ”Egen kraft” anordnas två timmar varje vardag och kan innefatta frågor om regler för barnomsorg och/eller hur skattesystemet fungerar. Om ansökan sedan beviljas deltar klienten i workshops som utgörs av arbetsmarknadsinsatser och hålls av socialsekreterare i planeringsgruppen. Workshops hålls inom tre olika moduler; arbete, hälsa och studier. Workshops inom de tre modulerna hålls två timmar under fyra dagar i veckan. Antalet deltagare i varje workshop är 15 stycken. Utöver workshops deltar klienten i enskilda samtal med en socialsekreterare i planeringsgruppen. I det enskilda samtalet läggs en planering, som kontinuerligt följs upp, för hur klienten ska kunna nå en egen självförsörjning. Planen kan till exempel handla om att klienten ska kontakta företag och presentera sig, skriva ett CV eller söka efter en utbildning som hen kan tänkas gå. Klienter som har behov av ytterligare hjälp med kontakter med vården, Försäkringskassan eller arbetsmarknaden blir hänvisad till socialsekreterare som specifikt arbetar med de frågorna i sin tjänst.

Om klienten har behov av ekonomiskt bistånd även efterföljande månad kan klienten välja att skicka in en E-ansökan eller lämna in en ansökan i pappersform. Om klienten skickar in en E-ansökan förbereds ansökan av en robot som gör en uträkning och ger ett förslag till beslut. Om klienten skickar in en pappersansökan hanteras den av ekonomisekreterarna. Alla återkommande ansökningar om ekonomiskt bistånd handläggs av ekonomisekreterare. Ekonomisekreterarna granskar robotens beräkningar och beslutar om ansökan ska beviljas eller avslås. Ekonomisekreterarna gör även stickkontroller för att kontrollera att utgifter och inkomster överensstämmer med angiven information från klienten. Det innebär till exempel att klienternas uppgifter jämförs med uppgifter om inkomster från andra myndigheter, eller att kvitton eller andra underlag begärs in för att jämföras med klienternas ansökan.

[Relationen mellan socialsekreterare och klient - Regelbunden men mindre personlig](#)

Intervjuerna vittnar om att introduktionen av E-ansökan och automatiserad handläggning och den omorganisering som följde har lett till regelbunden kontakt mellan socialsekreterare i planeringsgruppen och klienterna. Klienterna deltar i samhällsinformation, workshops inom arbete, hälsa och studier och planeringssamtal med en planeringssekreterare. Workshops inom de tre modulerna hålls två timmar under fyra dagar i veckan. Med andra ord träffas socialsekreterare i planeringsgruppen och klienter ofta och även fysiskt. Smittspridningen av

”Covid 19” har dock inneburit att samtliga aktiviteter under en stor del av år 2020 och 2021 har genomförts via zoom (ett digitalt verktyg för möten online). När restriktionerna är borttagna kommer verksamheten återgå till fysiska möten.

Trots att socialsekreterare i planeringsgruppen och klienter träffas ofta och regelbundet beskriver socialsekreterarna att klientkontakten upplevdes som mer nära innan roboten fanns. Då stod det enskilda klientmötet i fokus och man träffades inte i grupp. Socialsekreterarna i planeringsgruppen illustrerar att det stora antalet klienter försvårar klientrelationen och möjligheterna till en nära individuell kontakt. De nämner att de har tid att träffa fler nu, efter att myndighetsutövningen tagits från deras bord, men när workshops hålls träffar de klienter i grupp vilket gör att det blir mindre personligt. På frågan om klienter riskerar att falla mellan stolarna svarar en socialsekreterare i planeringsgruppen:

”Det är jättemånga att hålla koll på. [...] Ringer de inte in själva så kan det vara lätt hänt att... om de inte sköter sig själva.” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Samtidigt upplever de att den nya organiseringen gjort det möjligt att nå fler klienter vilket är en fördel:

”Jag tycker att vi fångar upp fler nu eftersom de ingår i grupp men du jobbar med fler samtidigt. [...] vi har fått mer tid nu eftersom vi har blivit fränkopplade myndighetsutövningen, så vi har mer tid nu att fånga upp fler. Innan träffade vi inte alls lika...hann inte träffa lika många.” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Vidare uttrycker socialsekreterare i planeringsgrupper att det är skönt att ekonomi är separerat från arbetet med att stödja klienterna till egen försörjning. De påpekar också att det numera finns mer utrymme för motiverande/stödande samtal i planeringsgruppen:

”...det enda de vill veta är varför de inte fått beviljat detta här eller för att de har gjort någon med en tand. Det blir så mycket kring den situationen när man diskuterar. Nu är det rätt tydligt för dem att ekonomin har jag inte hand om utan det får du ta med ekonomisekreteraren, nu är vi här och pratar planering.” (Socialsekreterare grundgruppen)

”Det blir inte samma prat om ekonomi i planeringsgruppen.” (Socialsekreterare grundgruppen).

Det kan dock ibland leda till missförstånd:

”Jag får alltid klienter som är nya...även gamla, som vill ha besked om ekonomiska saker som jag inte kan ge dem. När jag förklarar så blir de jättefrustrerade och fortsätter...men är du inte min handläggare?”. (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Ansökan och uträkningar av medborgares ekonomi beskrivs, i relation till det stödande arbetet, vara mer av ett rutinarbete som kan hanteras av en robot. Som påpekas av samtliga av de intervjuade är denna del av arbetet inom ekonomiskt bistånd regelstyrt. Det framhålls emellertid att klienternas ansökning och robotens uträkningar granskas av ekonomisekreterare. Roboten fattar inte heller självständigt beslut om avslag eller beviljande, det gör alltid en ekonomisekreterare:

”Det är inte så att roboten fattar några beslut utan den förbereder egentligen, där måste det vara en mänsklig mellanhand som fattar besluten.” (Enhetschef)

Under intervjuernas gång blir det dock tydligt att ekonomisekreterarnas arbete är långt ifrån rutinarbete som handlar om att granska robotens uträkningar. Socialsekreterare i grundgruppen

och planeringsgruppen beskriver till och med att individuella hänsyn tas just på grund av att ekonomisekreterarna är duktiga på att fånga upp eventuella problem:

”Jag kan tycka att den individuella bedömningen som en människa kan göra, den försvinner...när en robot gör det. [...] men samtidigt är våra kollegor (anm. Ekonomisekreterarna) ganska duktiga på att upptäcka om...eller till och med klienterna är ganska duktiga på att ringa in om det är så att något har blivit fel och då kan ekonomisekreteraren hålla kontakten och prata med dem och få information om varför det har blivit så här?” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

Den tjänst som ekonomisekreterarna innehar handlar med andra ord inte enbart om att granska ansökningar och robotens standardiserade bedömningar.

Socialsekreterare i grundgruppen har ingen tät klientkontakt, de arbetar med grundutredning och träffar klienterna vid enstaka tillfällen. Vid kommunikation med klienter använder socialsekreterare i grundgruppen, utöver det första fysiska mötet, telefon men också ”medborgartjänst” som är en digital brevlåda.

Ekonomisekreterarna – Robotens hjälpande hand

Samtliga intervjuade beskriver att ekonomisekreterarna fyller en viktig funktion i kontakten med klienterna. I samtal om huruvida individuella hänsyn kan tas i arbetet, beskriver socialsekreterare i grundgruppen och planeringsgruppen, att ekonomisekreterarna spelar en stor roll. Ekonomisekreterarnas viktiga funktion i kontakten med enskilda klienter speglas även i ekonomisekreterarnas beskrivning av sitt arbete. Enligt ekonomisekreterarna är roboten en medhjälpare, om ansökan är digital, snarare än att de är medhjälpare åt roboten. Roboten gör en uträkning baserat på vad som fyllts i av klienten, inhämtar information från myndigheter självständigt och ger förslag till beslut. Ekonomisekreteraren är i slutändan beslutsfattaren och fattar beslut om avslag eller beviljande av ansökan. Ekonomisekreteraren ser också till att alla handlingar finns med, om inte kontaktas klienten, helst via telefon. I kontakt med socialsekreterare i planeringsgruppen säkerställs också att klienten följer sin planering, annars finns det grund för avslag. Ekonomisekreterarna beskriver att de har en nära kontakt med klienterna. Klienterna ringer ofta och ställer frågor om sina ansökningar. Det gör att ekonomisekreterarna har en stor insyn i livssituationen för många klienter, något som ibland kan ge anledning till granskning eftersom insynen gör synligt att vissa belopp klienter söker för är tveksamma. Många gånger blir samtalen av stödjande karaktär, det är därför enligt ekonomisekreterarna viktigt med social kompetens för att klara arbetet:

”Vissa dagar känns det som att telefonen ringer hela tiden. Det kan vara allt från något litet till något där de behöver prata av sig helt enkelt. [...] man känner ändå att man har något sorts band till klienterna även om vi inte har våra egna klienter.” (Ekonomisekreterare)

”Ska man jobba med sånt här så tycker jag att det är väldigt viktigt att kunna vara social och kunna ta det här samtalen med klienterna.” (Ekonomisekreterare)

”Ibland kan det vara så att man har hanterat en och samma hushåll tre månader och det känns som man har koll på det här hushållet och då blir det per automatik av även fjärde månaden [...]” (Ekonomisekreterare)

Ekonomisekreterarna är i grunden ekonomer men berättar att arbetet har inneburit att de fått både administrativa kunskaper samt kunskaper om lagar och domar. En viktig del i arbetet, om inte den viktigaste, är enligt ekonomisekreterarna, social kompetens. Ekonomisekreterarna

nämner att de fungerar som ett stöd för klienter på flera olika sätt. Bland annat stöttar de klienter vid E-ansökan. Det vill säga, de stöttar klienter som är osäkra på hur systemet fungerar. I huvudsak gäller det klienter som söker digitalt för första gången. De hanterar även överklaganden, vilket har givit dem en större kompetens inom lagar, tidigare rättsfall och domar. Ekonomisekreterarna beskriver även att deras språkliga kunskaper, ex. inom arabiska, kan vara till stor hjälp för klienter som har svårt att förstå hur ansökan ska göras. En ekonomisekreterare berättar att hon har klienter som söker sig till henne, och känner trygghet i kontakten med henne, på grund av att hon talar arabiska:

”...de väljer ändå att ringa tillbaka till mig [...] jag tror att de också känner det, att de får den här tryggheten.” (Ekonomisekreterare)

Vidare uttrycker ekonomisekreterarna att de har ett handlingsutrymme i sitt arbete som tillåter att individuell hänsyn kan tas i enskilda ärenden:

”Jag tycker att vi har ganska mycket att säga till om...om det skulle vara en avbruten planering så tycker jag...som jag nämnde tidigare, det kan ändå vara så att vi inte står bakom det beslutet. [...] jag har kanske läst till mig att den kanske inte har dykt upp på sin praktikplats eller nåt, ska vi inte se över det tillsammans (anm. med socialsekreteraren i planeringsgruppen).” (Ekonomisekreterare)

”Jag tänker alltid att...ge dem en chans till, låt dem komplettera, man glömmer...de är kanske inte där...de har sitt.” (Ekonomisekreterare)

På många sätt blir ekonomisekreterarna således den mänskliga kompetens som behövs för att komplettera robotens oförmågor. De ser till att individuella hänsyn tas och stöttar upp de brister som följer när ansökningsförfarandet blir strikt manualbaserat i form av en algoritm. Detta fordrar en viss proaktivitet, vilket en ekonomisekreterare illustrerar med ett exempel om hur hen går tillväga vid ofullständiga ansökningar:

”Man ringer upp om man sitter med ett ärende och har specifika frågor. Det kan vara så att...ansökan ser komplett ut när jag tittar på den. När jag väl gått in för att utreda så kan jag stöta på något på vägen, då får jag ringa upp klienten. [...] Jag är inte så glad i att skriva kompletteringsbrev för jag tycker det tar så lång tid att invänta det här. Har jag påbörjat så vill jag avsluta det också.” (Ekonomisekreterare)

Det är i den enskilda ansökan om bistånd som skickas in till ekonomisekreterarna som flera hinder kan bli synliga, hinder som handlar om att ansökan är ofullständig eller felskriven eller att klienten har svårt att fylla i ansökan. Det är också i relation till den enskilda ansökan som frågor kan uppstå om vad som gäller för respektive klient när det kommer till ersättningsnivå.

”Alla hänvisar till oss när det handlar om ekonomin och där är de flesta frågorna; ”varför har du räknat med så mycket?” eller ”jag ska inte få det, kan du justera?”. Det är mycket för oss och om de får avslag för att de har avbrutit sin planering så hör de av sig till oss...” (Ekonomisekreterare)

Vad intervjuerna vittnar om är att ekonomisekreterarnas arbete till stor del kännetecknas av hänsyn till individuella faktorer, i relation till roboten som gör en bedömning enligt en förutbestämd algoritm/mall.

Den aktiva klienten

Samtal med de intervjuade, om klientens roll, gör synligt att relationen mellan socialsekreterare och klient påverkas av en förändrad förväntan om klienternas ansvar. Enhetschefen,

ekonomisekreterare och socialsekreterare i båda grupperna berättar samtliga om att den digitala utvecklingen medfört en förändrad syn på klienten från att vara passiv till att vara mer aktiv. Förändringen avser i första hand att socialsekreterarna ska komma bort från föreställningar om att klienter inte kan ta ansvar själva. Budskapet i arbetet, under beteckningen ”Egen kraft”, är att klienter vill och kan göra rätt för sig:

”Det är som vi säger...av egen kraft, att man frigör resurser hos den enskilda” (Enhetschef).

Eller som uttrycktes av en socialsekreterare i planeringsgruppen:

”Klienten kan själv – det är en del i den nya organisationen” (Socialsekreterare planeringsgruppen).

Praktiskt kommer den nya bilden av klienter till exempel till uttryck genom att klienterna självständigt kan göra en egen ansökan digitalt, utan en kontakt med socialsekreterare, och att det i handlingsplanerna för klienterna ställs krav på insatser som klienterna ska genomföra för att erhålla sitt bistånd. Det kan handla om att presentera sig för ett antal företag eller att skriva ett CV. Om handlingsplanen inte efterföljs av klienten riskerar de att det ekonomiska biståndet uteblir. Men den nya bilden av klienten kommer även till uttryck i andra sammanhang. Enhetschefen berättar att socialsekreterare innan förändringen betalade klienternas fakturor. Idag är det dock något som klienterna får göra själva:

”Vi betalade fakturor åt invånarna också. Annars tänkte vi att...kanske inte pengarna kommer iväg och de kan inte...sen valde vi att sluta med det för det hade vi inte fog för att göra, att betala fakturor på det sättet. Det visade sig mycket riktigt att de allra flesta kan faktiskt betala sin hyra själva” (Enhetschef).

Socialsekreterare i planeringsgruppen vittnar även om ett annat sammanhang som den nya bilden av klienter kommer till uttryck. Idag har klienten en socialsekreterare i planeringsgruppen som de har en återkommande kontakt med. Har de frågor som rör ansökan och ekonomi måste de dock kontakta ekonomisekreterare. Socialsekreterarna berättar att de tidigare kunde fungera som en mellanhand för den informationen men att de idag hänvisar klienten till att själv ringa ekonomisekreterarna:

”Man måste vara lite bra på att säga ifrån där, du ska ringa den personen. Jag ska inte prata med din ekonomisekreterare utan det är din uppgift och så kan vi ge ett nummer. [...] nu har det blivit mer att de får ta tag i det själv” (Socialsekreterare planeringsgruppen).

Den förändrade bilden av klienten handlar också, utöver ett ökat ansvar, om att aktivera klienten och på så sätt frigöra enskilda klienters egna resurser. I praktiken kommer det till uttryck i beskrivningar av de olika aktiviteter som klienterna är ålagda att delta i om de beviljas ekonomiskt bistånd. Aktiviteterna utgörs av samhällsinformationen ”Egen kraft”, motiverande samtal med klienterna och arbetsmarknadsorienterade workshops som klienterna deltar i inom modulerna arbete, hälsa och studier. Tanken är, som uttrycks av enhetschefen, att

”...man ska vara aktiv hela dagen” (Enhetschef).

Bilden av att klienterna behöver aktiveras framkommer även i intervjuer med socialsekreterare i både grund- och planeringsgruppen:

”Nu är det mer intensivt för klienterna som man har valt ut. Nu ska jag jobba ut dig härifrån. Du ska inte vara här länge. Det är mer intensivt, det är varje vecka som de kallar in klienterna och jobbar med dem.” (Socialsekreterare grundgruppen)

”Du vill inte vara här hela livet...och hur tänker du och sen börjar man ge möjligheter till dem.” (Socialsekreterare grundgruppen)

Slutligen vittnar intervjuerna om att bilden av klienten har förändrats när det kommer till tillit. Ett problem som uppstod när E-ansökan introducerades var att socialsekreterarna hade svårt att lita på att klienterna skrivit in rätt uppgifter. Socialsekreterarna var rädda att klienterna skulle skriva in för höga belopp för utgifter som inte fanns i syfte att få ett högre ekonomiskt bistånd. Som uttrycktes av enhetschefen:

”...man hade svårt att släppa kontrollen, tilliten till våra invånare, tron på våra invånare” (Enhetschef).

Vid E-ansökan kontrolleras inte alla uppgifter mot kvitton eller andra underlag, istället sker stickprovskontroller. Det påpekas av både enhetschef och socialsekreterare i planeringsgruppen att stickproverna visar att klienterna inte skriver in felaktiga uppgifter i någon stor utsträckning. Både socialsekreterare i planerings- och grundgruppen och ekonomisekreterarna vittnar om att tillit till klienter och klienternas egenansvar varit en del i förändringsarbetet. Det kom under intervjuerna till uttryck genom citat såsom:

”Vi måste lita på klienterna” (Socialsekreterare planeringsgruppen)

”...man vill lita på klienterna och det är klart att jag litar på klienterna, det gör jag” (Ekonomisekreterare).

Intervjuerna ger uttryck för att den förändrade bilden av klientrollen påverkar relationen mellan socialsekreterare och klient genom att mer ansvar förläggs till klienter snarare än att socialsekreteraren bär ansvar och driver individärendena framåt.

Sammanfattning Kommun Syd

Kommun Syd har infört E-ansökan och automatiserat beslutsfattande, och som ett led i detta även omorganiserat arbetet på avdelningen. Socialsekreterarna har delats upp i två grupper: en så kallad grundgrupp som ägnar sig åt de första utredningarna när en klient initialt kommer till ekonomiskt bistånd, och en så kallad planeringsgrupp som ägnar sig åt att planera klientens väg till egenförsörjning, ge workshops, stötta i arbetssökandeprocessen och i kontakter med myndigheter. De två grupperna motsvarar alltså en organisatorisk uppdelning motsvarande det sociala arbetets två delar, myndighetsutövning och socialt stöd. Utöver de två grupperna finns också en ekonomisekreterargrupp som inte är socialsekreterare. De sköter det ekonomiska arbetet och granskar robotens uträkningar och klienternas underlag.

Vid en första anblick ger arbetsbeskrivningarna vid hand att grundgruppen och ekonomisekreterarna ägnar sig åt arbete lämpat för standardiserad handläggning och distans medan planeringsgruppen står för individanpassning och närhet. I praktiken blandas dock dimensionerna mellan grupperna. Intervjumaterialet från Kommun Syd ger vid hand att kontakten mellan socialsekreterare i planeringsgruppen och klienter sker ofta och är regelbunden. Motsägelsefullt nog upplever dock planeringssekreterarna, på grund av det stora antalet deltagare i workshops och individuella samtal, att det är svårare att upprätta en personlig

relation med klienterna än innan digitaliseringen och omorganisationen. Ekonomisekreterarna å sin sida, som arbetar regelstyrt med roboten som medarbetare, beskriver att kontakten med klienter, som sker enskilt och behandlar enskilda klienters ansökningar, är nära. De beskriver att de inte sällan utvecklar en tät relation till klienterna de möter i samband med ansökningsprocessen. På många sätt beskriver ekonomisekreterarna att de utgör den mänskliga kompetens som behövs för att komplettera robotens oförmågor. De ser till att individuella hänsyn tas och stöttar upp de brister som följer när ansökningsförfarandet blir strikt manualbaserat i form av en algoritm. Den mest påtagliga distansen som uttrycks tycks gälla grundgruppen, vilka bara har inledande kontakt med klienter.

Organiseringen av arbetet bygger också på tanken att klienten ska aktiveras, och att ekonomiskt bistånd är knutet till viss motprestation. Den aktiva medborgaren är därför ett viktigt begrepp i Kommun Syd. Bilden av klienten som aktiv påverkar relationen i den grad att klienten i större utsträckning, i relation till socialsekreterare och ekonomisekreterare, förväntas ta mer ansvar själv.

6. Kommun Norr

I följande kapitel redogör vi för vårt insamlade material i Kommun Norr. Kapitlet inleds med en beskrivning av kommunens arbete med digitalisering inom verksamheten ekonomiskt bistånd samt en beskrivning av hur arbetet på enheten är organiserat. Introduktionen efterföljs sedan av en redogörelse för vad intervjuerna berättar om relationen mellan socialsekreterare och klient. Kommun Norr är en stad i Sydvästra Sverige med en befolkning på cirka 110 000 invånare. Verksamheten för ekonomiskt bistånd är förlagd till försörjningsenheten på Arbetslivsförvaltningen i kommunen. I Kommun Norr genomfördes en intervju med en arbetsledare på ekonomiskt bistånd, som även är ledare för ett projekt som handlar om introduktion och användning av E-ansökan och ”mina sidor”. Vi genomförde även två gruppintervjuer med socialsekreterare på ekonomiskt bistånd, som deltagit och deltar i projektet.

Organisering av arbetet och introduktionen av digitala verktyg i Kommun Norr

Under de två senaste åren har försörjningsenheten genomdrivit ett pilotprojekt inom digitalisering. Pilotprojektet har handlat om introduktion av en kommunikationsplattform (mina sidor), vilken är en sida som klienter kan gå in på för att följa sitt ärende, och E-ansökan. Pilotprojektet har inneburit att en grupp socialsekreterare (från start 6 stycken socialsekreterare, idag 10) och en grupp klienter har fått pröva de digitala verktygen under en tidsperiod. Pilotgruppens arbete med ”mina sidor” påbörjades i mars 2020. Sedan hösten 2020 erbjuds alla klienter tjänsten. E-ansökan har prövats i pilotgruppen sedan hösten 2020 och i dagsläget pågår ett arbete med att öppna upp för alla klienter att ansöka elektroniskt.

Motiv till det digitala förändringsarbetet i Kommun Norr

Arbetsledaren och de intervjuade socialsekreterarna berättar att syftet med att introducera ”mina sidor” och E-ansökan var att ge en bättre service till invånarna i kommunen. Invånare, och klienter, förväntar sig, enligt dem, att kunna göra ansökningar digitalt liksom att kunna kommunicera digitalt. Sålunda handlar det enligt de intervjuade om att ge en förbättrad service och att möta upp klienternas önskemål:

”Dels var det för att vi kände att vi måste ligga i tiden och att kunna ha möjlighet att ge en sådan service till kommuninvånarna” (Arbetsledare).

Denna tjänst underlättar tillgängligheten, och gör det mer flexibelt. Arbetsledaren nämner att klienterna själva kan välja när de skickar sin ansökan, och att detta underlättar vardagen för människor:

”Tillgängligheten ökar. Vi har klientgrupper som fått det lättare att ansöka, klienter som inte hinner förbi en brevlåda eller som har fobier och kan sitta med sin ansökan på natten. Man når ut och man underlättar och förbättrar människans vardag”. (Arbetsledare)

Andra motiv till användningen av ”mina sidor” och E-ansökan var enligt de intervjuade att det ökade effektiviteten i arbetet. Klienterna som har servicen ”mina sidor” behöver inte ringa socialsekreteraren lika ofta när det kommer till frågor som rör handläggningen av ärendet utan det är information som klienten får genom att gå in på sin sida. Klienten får dessutom ett sms när det har skett en uppdatering på ”mina sidor” så att hen vet vad som sker i ärendet:

”Jag tycker det är mer effektivt. Vi...socialsekreterare får ofta mycket samtal från klienterna om när de ska få sina pengar, hur det går eller vad behöver jag lämna in [...] det blir många samtal men det har minskat”. (Socialsekreterare)

”Det blir mer effektivt. Klienten kan inte skicka in sin E-ansökan om den är ofullständig vilket minskar risken för kompletteringar som tar tid att skicka med posten. Följaktligen minskar ledtiden för handläggningen av varje ärende.” (Socialsekreterare)

På ”mina sidor” kan även socialsekreteraren meddela klienten om det saknas handlingar för handläggningen. Det innebär att socialsekreteraren inte behöver skicka brev med informationen eller söka klienten via telefon, vilket kan vara svårt för att de är svåra att nå. Med andra ord minskar tiden för handläggningen av varje ärende. Vidare minskar tiden för ärendehantering vid en E-ansökan på grund av att systemet omöjliggör att klienter skickar in ofullständiga ansökningar. Fälten i en E-ansökan är tvingande och saknas en uppgift kan inte ansökan skickas iväg. Det innebär att det går åt mindre tid till att skicka information om att komplettering krävs liksom att mindre tid går åt för klienten att skicka in en komplettering via post. Ytterligare en aspekt som nämns är miljöperspektivet:

”Man har pratat om miljötänk, att man slipper mycket administration och mycket inkomna handlingar som ska stämplas och tas om hand”. (Socialsekreterare)

Slutligen lyfter avdelningschefen upp att de digitala verktygen innebär att ärendehantering blir mer rättssäker. E-ansökningarna skickas direkt till verksamhetssystemet och går inte via posten. Med andra ord skickas inte känsliga uppgifter via post utan till ett verksamhetssystem som är sekretesskyddat. Risken att uppgifter skickas till fel person minimeras också.

Det verksamhetssystem som används är riggat för andra funktioner som kan komma att bli aktuella i framtiden. Om och när försörjningsenheten önskar finns det en möjlighet att använda systemet till en automatiserad handläggning. Systemet har med andra ord möjlighet att, utifrån den information som klienten angett i sin E-ansökan, göra en beräkning och ett underlag till beslut. Systemet kan även kopplas till att inhämta uppgifter från SSBTEK (SammanSatt BasTjänst för EKonomiskt bistånd, ett digitalt verktyg för att hämta information från myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket) och ta med i beräkningarna. Det finns även en funktion för stickprovskontroller och en chattfunktion som skulle innebära ytterligare en kommunikationsväg mellan socialsekreterare och klient.

Inledningsvis var motivet till digitaliseringsarbetet att ge en utökad och förbättrad service till invånare i kommunen. Med tiden har dock arbetet visat sig uppfylla fler syften, däribland ökad effektivitet i bemärkelsen snabbare handläggning och rättssäkerhet i ärendehantering.

[Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Norr utifrån ett klientperspektiv](#)

När en klient ansöker om ekonomiskt bistånd för första gången skickas det hem en ansökningsblankett som klienten får fylla i och skicka tillbaka. En socialsekreterare på mottagningsenheten bokar in ett möte med klienten (under covid19-pandemin har detta möte skett genom ett telefonsamtal) och sedan startar en grundutredning. Om klienten bedöms vara i behov av ekonomiskt bistånd även nästkommande månad får klienten kontakt med en socialsekreterare. Socialsekreterare och klient har sedan en kontinuerlig kontakt, minst en gång i månaden, där en förändringsplan utformas för att klienten ska nå en självförsörjning. I kontakten med socialsekreteraren identifieras klientens behov. Besöken är fysiska och

kommunikation mellan de fysiska besöken sker via telefon och/eller ”mina sidor”. Löpande ansökningar om ekonomiskt bistånd kan idag göras via E-ansökan. På ”mina sidor” kan klienten följa upp hur det går i ärendet samt få information om underlag saknas. Beslut om avslag skickas via post men besked om att ansökan beviljats skickas via ”mina sidor”.

De intervjuade i Kommun Norr uttrycker att det inte är realistiskt att skapa en helt digital socialservice inom ekonomiskt bistånd:

”Vi kommer alltid att ha en målgrupp som kommer att vara ute, som inte klarar av den här digitaliseringen, men det har vi räknat med.” (Socialsekreterare)

”Pappersansökan kommer nog aldrig att försvinna helt tror jag. Möjligheten kommer nog att finnas, alla har inte datorvana”. (Socialsekreterare)

Som citaten vittnar om menar intervjuade socialsekreterare samt arbetsledare att det alltid kommer att finnas en grupp medborgare som har svårt att använda digitala verktyg i kontakt med myndigheter.

En tjänst som erbjuds

Intervjuer med arbetsledare och socialsekreterare berättar om att verksamheten ekonomiskt bistånd och socialsekreterarnas arbete är sig ganska likt även efter införandet av digitala verktyg:

”Men i det stora hela så är det samma som vi gör just nu, fast det finns möjligheter att göra det via webben. Det är enda skillnaden”. (Socialsekreterare)

”Det är samma som tidigare, för det är fortfarande samma tankesätt. Planering sköter vi, vi har möten med våra klienter i vanlig ordning, kontakter med myndigheter och allt det här”. (Socialsekreterare)

E-ansökan och ”mina sidor” beskrivs med andra ord inte som en förändring av verksamheten utan snarare som en utökad service för medborgare. Ett motiv till introduktionen av de digitala verktygen var som tidigare nämnt att kommuninvånare började efterfråga möjligheten att ansöka digitalt. Verktygen handlar således mer om att erbjuda fler kommunikationsmöjligheter och därigenom att följa med ”i tiden”:

”Det var även en återkommande fråga från klienterna att få ansöka digitalt. De efterfrågade E-ansökan i samband med att de fick tillgång till ”mina sidor”. (Socialsekreterare)

”Det är en tjänst, vi erbjuder en tjänst. [...] Klienten gör samma sak som hon hade gjort om hon hade behövt komma in till kontoret, fast det går via webben” (Socialsekreterare)

Ett uttryck som återkommer under intervjuerna är att ”de digitala verktygen är en tjänst som erbjuds klienter” (Arbetsledare). Intervjuerna vittnar dock även om att verktygen är ett hjälpmedel som underlättar socialsekreterarnas arbete:

”De digitala tjänsterna har mer...för oss har de blivit...en service för klienten, att vi ligger i tiden och att det underlättar och att det blir mer rättssäkert. Ja mer så...det har inte förändrat arbetet utan mer underlättat.” (Arbetsledare)

Enligt socialsekreterarna underlättar de digitala verktygen arbetet genom att de undanröjer ”onödig” kommunikation mellan dem och klienterna. Till exempel minskar telefonsamtal som handlar om ärendeprocessen när klienterna själva kan gå in på ”mina sidor” för att få den

informationen. En fördel som nämns med E-ansökan är att risken för ofullständiga ansökningar minskar då det inte går att "gå vidare" med sin digitala ansökan förrän alla rutor är ifyllda. Saknas någon information säger systemet ifrån. Skulle ändå komplettering krävas kan information om det skickas via "mina sidor". Att kommunicera digitalt går snabbt i relation till brev och dessutom behöver inte socialsekreteraren då oroa sig för att brev kommer bort i posten:

"Ofta finns det behov av kompletteringar. Den informationen går väldigt snabbt om det skulle vara en E-ansökan. [...] då får klienten gå in på "mina sidor" och kolla där. Det ligger på klienten också." (Socialsekreterare)

Socialsekreterarna ger uttryck för att den hjälp i arbetet som "mina sidor" och E-ansökan innebär leder till att tiden för det fysiska mötet mellan socialsekreterare och klient kan användas till annat än att gå igenom ansökan och säkerställa att den är komplett. Med andra ord ger socialsekreterarna uttryck för att den kommunikation som genomförs via skärm inte är avgörande för relationen mellan socialsekreterare och klient.

Socialsekreterare och arbetsledare berättar att många klienter har haft lätt att ta till sig de nya verktygen, i synnerhet de yngre. Socialsekreterarna nämner att det märks vilka som har datorvana och inte, och att de som har det, snabbt och smidigt, kunnat använda E-ansökan och "mina sidor". Man har försökt underlätta för dem som inte har så mycket datorvana genom att skicka ut informationsmaterial. Detta har dock inte helt avväjrt de problem som kan uppstå, för de som inte har datorvana så behövs det en socialsekreterare som kan bistå med ansökningar och dylikt oavsett hur digitaliserat det ekonomiska biståndet blir:

"...det är konstigt för dem som inte har så stor datavana. [...] Även om vi har skickat ut informationsblad och informationsbroschyrer till dem så uppstår det lite problem där. Det har mest varit det." (Socialsekreterare)

"Om man inte är datakunnig i grunden, behöver man hjälp från oss oavsett". (Socialsekreterare)

Socialsekreterarna beskriver att även om det sociala arbetet i sig inte förändrats, så har övergången till digitala verktyg lett till att många klienter behöver ett visst stöd, i synnerhet första gångerna de ska använda dem, exempelvis mina sidor:

"Det är några som inte har lyckats komma in på "mina sidor" alls, den första gången har vi väglett dem i hur de ska ta sig in på sidan och vad de ska göra". (Socialsekreterare)

"Första gången är det lite svårt att veta hur man ska göra så jag brukar guida dem". (Socialsekreterare)

Klienter kan även behöva viss vägledning gällande vad de kan söka för. Det vill säga, det är inte bara datorvana som avgör huruvida en klient kan använda de digitala verktygen, utan också huruvida de har kunskap om hur ekonomiskt bistånd fungerar:

"För många klienter behöver en vägledning gällande vad de kan ansöka om och vad som är skäligt och vad som inte är det". (Socialsekreterare)

"Sedan har vi klientgrupper som vi...kategorier som vi vet att vi aldrig kommer att kunna nå på det här sättet, så klart. På grund av språkbarriärer och många andra svårigheter, fysiska och psykiska." (Arbetsledare)

"Det är jättemånga som vill och behöver komma in till kontoret, som har lite svårt att förstå syftet med varför de behöver lämna in vissa papper. Det är lite svårt...speciellt med

språksvårigheter...de byråkratiska termer vi använder, vi förutsätter att de kan alla dessa, då behöver man vara lite kreativ, man behöver använda kroppsspråket. Vissa klienter behöver vara på plats”. (Socialsekreterare)

Vad socialsekreterarna och arbetsledaren ger uttryck för att det alltid måste finnas en beredskap för att möta de klienter som inte har förmåga att använda de digitala verktygen. Svårigheter att använda digitala kommunikationsvägar kan vara låg datorvana men det kan också bero på språkbarriärer och psykisk och fysisk ohälsa.

Relationen mellan socialsekreterare och klient – ”En tätare kontakt ger bättre resultat”

Trots att en del av kommunikationen mellan socialsekreterare och klient sker digitalt påverkas, som tidigare beskrivet, inte relationen dem emellan märkbart, enligt socialsekreterarna. Mötet och relationen med klienten lyfts under intervjuerna upp som mycket central. Socialsekreterarna beskriver att mötet med klienterna är grunden till arbete och det beskrivs som avgörande för målet att klienten ska bli självförsörjande, eftersom det är i mötet som planering och krav tydliggörs:

”Jag håller med om att mötena är grunden till hela vårt arbete då vi klargör vad som är syftet med vårt arbete och vad som krävs för att klienten ska nå sitt mål för att bli självförsörjande. Vi klargör att det här krävs från dig, och det här ska du göra för att vi ska nå målet. [...] Jag skulle också säga att det här är grunden till...allt för en klient. När man sätter upp målen, planeringen, vad som krävs av klienten”. (Socialsekreterare)

”Kontakten ligger till grund för...först och främst att klienten ska förstå vad klienten behöver göra, vad som efterfrågas från vår sida. Vad vi har lagt upp för en planering för den här personen, men också...vad som är rimligt att ansöka om, hur de ansöker, vad de kan ansöka om, hur de kan gå tillväga...vilka myndighetskontakter de ska ta och varför.” (Socialsekreterare)

Socialsekreterarna beskriver med andra ord att mötet ofta är en förutsättning för att arbetet ska fungera och att kommunikation med klienten ofta förutsätter en närmare relation. Socialsekreterarna nämner också att förändringsarbete mot självständighet förutsätter motivation, och att denna motivation i sin tur förutsätter tillit:

”Viktigast är att klienten är motiverad att ta sig vidare och att det finns en tillit mellan klienten och socialsekreteraren”. (Socialsekreterare)

”Jag brukar säga att tillit är...grunden för en bra relation. Det är väldigt viktigt att man har tillit för varandra då det förenklar motivationsarbetet”. (Socialsekreterare)

Tilliten upplevs i sin tur vara beroende av kontakter och relationer mellan socialsekreterare och klienter, och att tätare kontakt ger bättre resultat:

”Vi har upptäckt att ju mer kontakt man har med klienten, desto bättre resultat får man”. (Socialsekreterare)

”Staden har ett mål...en vision om att ha de här samtalen varje månad, om inte två eller tre gånger, så minst en gång i alla fall”. (Socialsekreterare)

En del i vad som etablerar relationen menar socialsekreterarna är samtalet om ekonomi. Ekonomin nämns som en integrerad del i det sociala arbetet och det skulle därför enligt socialsekreterarna vara knepigt att separera ekonomin från relationen med klienten och det sociala förändringsarbetet:

”Att prata ekonomi är en del av det sociala arbetet. ”Ekonomi är viktig [...] om du ska bli självförsörjande så måste du veta hur din hushållsekonomi är uppbyggd och strukturerad. [...] Det sker ett förändringsarbete även när man pratar ekonomi.” (Arbetsledare)

”Ekonomi är en del i förändringsarbetet”. (Arbetsledare)

”Om man tar bort ekonomin från klientrelationen kan klienten tro att biståndet är villkorslöst, att man bara får, men så är det inte”. (Socialsekreterare)

Vidare påpekas att pandemirestriktionerna påverkat arbetet eftersom kontakten blivit mer distanserad. Det har lett till att det är svårare både för planeringen och stöttningsen av klienten, och för att ha kontroll över att saker sköts som de förväntas:

”Så fort vi inte har någon kontakt eller nära kontakt med klienten så tappar vi [...] när det gäller mig själv så känner jag att jag inte har samma kontroll som jag kunde ha om jag hade dessa klienter på plats.” (Socialsekreterare)

”När man minskar den fysiska kontakten ännu mer, då vet vi ännu mindre”. (Socialsekreterare)

Så snart restriktionerna lättar kommer verksamheten återgå till fysiska möten igen.

Ett rutinarbete med möjlighet till professionellt handlingsutrymme

Socialsekreterarna uppger att mycket sköts via upparbetade rutiner för hur ärenden ska hanteras, oavsett om de kommer in digitalt eller via pappersansökan. I bedömningen finns inte mycket utrymme till individuell hänsyn och det skapar en stor trygghet både för socialsekreterare och klienter eftersom de leder till att bedömningar blir likartade:

” Vi har mycket upparbetade rutiner, vi har rutiner för nästan allt vilket i sin tur gör att alla gör likadana bedömningar och det är tryggt för både oss och klienten.” (Socialsekreterare)

Dock nämns att det ibland uppstår situationer som kräver ett visst handlingsutrymme och en individuell hänsyn. Det kan vara viktigt för att uppnå resultat:

”Som sagt, alla är olika så man måste tänka separat för varje klient och ibland måste man också vara lite kreativ och tänka utanför boxen om man verkligen vill ha resultat.” (Socialsekreterare)

Som exempel nämns att om en klient fått återfall i missbruk, vilket egentligen skulle kunna ligga till grund för avslag, men tackar ja till en behandling, så finns det inom lagens ramar utrymme för att bevilja ekonomiskt bistånd ändå. Biståndet kan vara viktigt för att behandlingen faktiskt genomförs och förändringsarbetet leder framåt:

”För att motivera ett förändringsarbete kan individuella hänsyn behöva tas. En socialsekreterare pratar om ett exempel där en man fått ett återfall i missbruk och trots det får beviljat ekonomiskt bistånd. Anledningen till det är att mannen har tackat ja till en behandling. EN behandling som förhoppningsvis ger resultat och kan utgöra en grund för att klienten blir bättre och kan komma närmare arbetsmarknaden”. (Socialsekreterare)

Professionellt handlingsutrymme handlar till stor del, i relation till bedömning, enligt socialsekreterarna, om att vara lyhörd inför klienternas behov, att vara tillgänglig för frågor och att bistå med hjälp med att förstå och skriva ansökan.

En mer aktiv klient

Intervjuerna ger uttryck för att relationen mellan socialsekreterare och klienter påverkas av en förändrad förväntan om klienternas ansvar. Socialsekreterare berättade om att den digitala

utvecklingen medfört en förändrad syn på klienten från att vara passiv till att vara mer aktiv. Det fanns enligt dem, inledningsvis ett visst motstånd hos klienterna, eftersom det innebar att klienterna behövde göra mer saker själva.

”Det blev lite motstånd i början, för annars är det vi som brukar ringa dem eller skicka beslut skriftligt, det var vi som skötte allt mer eller mindre.” (Socialsekreterare)

De digitala verktygen innebär med andra ord att klienterna får ta mer ansvar själva. Enligt intervjuerna underlättar både ”mina sidor” och E-ansökan detta ansvar:

”Klienten gör lite mer själv...än om hon hade varit på plats, utan att få så mycket hjälp av oss.” (Socialsekreterare)

”Vi lägger mer ansvar på dem, att det här är ditt ansvar [...] När det gör det på nätet och de gör det själva så kan de inte gå vidare förrän de fyllt i alla rutor, vilket är jättebra”. (Socialsekreterare)

Att klienterna uppmanas att göra mer själva i samband med att de digitala verktygen introducerats ligger enligt socialsekreterarna i linje med den bärande tanken i det sociala arbetet, nämligen självständighet:

”Vi försöker hjälpa klienterna så att de blir mer självständiga”. (Socialsekreterare)

Den möjlighet till självständighet som de digitala verktygen för med sig faller sålunda väl in under verksamhetens arbete med ”Av egen kraft”. ”Av egen kraft” handlar om att socialsekreterare ska komma bort från föreställningar om att klienter inte kan ta ansvar själva. Budskapet i arbetet är att klienter vill och kan göra rätt för sig.

Sammanfattning Kommun Norr

Kommun Norr har infört möjligheten till E-ansökan och ”mina sidor”. De digitala verktygen beskrivs som en tjänst som erbjuds klienterna och som ett sätt för verksamheten att följa med i tiden. E-ansökan och ”mina sidor” ger klienter fler möjliga kommunikationsvägar. Upplägget och organiseringen av arbetet har inte, enligt arbetsledare och socialsekreterare, förändrats särskilt mycket efter införandet. Socialsekreterarna beskriver dock att verktygen underlättar den administrativa bördan i arbetet, bland annat eftersom de undanröjer många telefonsamtal om ärendestatus, som klienter kan ta del av på ”mina sidor”, och på grund av att mindre tid går åt till ofullständiga ansökningar. Under tiden för introduktion av de digitala verktygen har socialsekreterarna fått arbeta mycket med att stötta klienterna med hur de ska göra. Det har inneburit en övergående arbetsbelastning. Socialsekreterare och arbetsledare uppvisar en stor medvetenhet om att digital kommunikation inte fungerar för alla klienter. Det finns barriärer i form av språk och fysisk och psykisk ohälsa som gör att en fysisk kontakt eller telefonsamtal är nödvändigt. Klienter som inte vill eller kan använda digitala verktyg möter socialsekreterarna upp på andra sätt.

Trots att en del av kommunikationen mellan socialsekreterare och klient sker digitalt, menar socialsekreterarna, att relationen dem emellan inte har påverkats. Att tät kontakt med klienter är viktigt är något som återkommer, både för att förändrings- och motiveringsarbete ska fungera, för att klienter ska få det stöd de behöver med ansökningar, och för att man ska kunna ha överblick och kontroll på att planeringen fungerar som det är tänkt. Socialsekreterarna arbetar med hela spektrat av ekonomiskt bistånd: inledande bedömningar, motiverings- och

förändringsarbete, myndighetskontakter samt beslut och samtal om ekonomi. Arbetet framstår som i hög grad integrerat, och att de olika delarna är en förutsättning för varandra.

Socialsekreterarna beskriver att de digitala verktygen bär med sig en möjlighet för klienter att bli mer självständiga och aktiva i ansökan om ekonomiskt bistånd och i att uppnå egen självförsörjning. I samband med introduktionen av E-ansökan och ”mina sidor” flyttade en del av ansvaret över på klienterna. De digitala verktygen ligger sålunda i linje med verksamhetens arbete med ”Av egen kraft” som handlar om att komma bort från föreställningar om att klienter inte kan ta ansvar själva och istället utgå från att klienter vill och kan göra rätt för sig.

7. Kommun Mitt

I följande kapitel redogör vi för vårt insamlade material i Kommun Mitt. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur arbetet på enheten för ekonomiskt bistånd är organiserat samt en beskrivning över enhetens arbete med digitalisering. Introduktionen efterföljs sedan av en redogörelse för vad intervjuerna berättar om relationen mellan socialsekreterare och klient. Kommun Mitt är en mindre kommun i Sydvästra Sverige med en befolkning på cirka 12 000 invånare. Verksamheten för ekonomiskt bistånd är förlagd till "Omsorgssektionen" och enheten "Myndighetsutövning". I Kommun Mitt genomfördes en intervju med enhetschefen över Myndighetsutövning och en gruppintervju med tre socialsekreterare inom verksamheten ekonomiskt bistånd.

Användningen av digitala verktyg på prov och organisering av arbetet i Kommun Mitt

I dagsläget arbetar inte Kommun Mitt och verksamheten ekonomiskt bistånd med digitala verktyg i någon större omfattning. Kommunen deltar dock i ett samverkansarbete, som handlar om E-ansökan, med två närliggande kommuner. I dagsläget har ett fåtal klienter fått pröva E-ansökan inom ekonomiskt bistånd. Socialsekreterarna har valt ut ett antal klienter som fått erbjudande om att göra E-ansökan istället för pappersansökan. Tjänsten har emellertid ännu inte implementerats i den ordinarie verksamheten utan testats i enstaka fall.

Motiv och motstånd till att pröva digitala verktyg i arbetet i Kommun Mitt

Syftet med att pröva E-ansökan inom ekonomiskt bistånd i Kommun Mitt var att se om det kunde spara tid för socialsekreterarna. Som enhetschefen uttrycker går mindre tid åt till dokumenthantering vid E-ansökan. Socialsekreterarna upplever dock i dagsläget att E-ansökan inte leder till mindre tidsåtgång per ärende, utan snarare att den genererar dubbelarbete på grund av att det kräver tid att instruera klienterna som ska använda tjänsten:

”Förhoppningen är att det ska bli bättre, men det som vi har sett hittills...så har det inte sparat en enda minut, tvärtom.” (Socialsekreterare)

Socialsekreterarna ger bilden av att E-ansökan är alltför krångligt för klienter och vidare att det, enligt deras uppfattning, inte är många av klienterna som kan använda tjänsten i någon större skala:

”Många av våra klienter har inte ens bank-id så de kommer inte att kunna använda det”. (Socialsekreterare)

En potential som både enhetschefen och socialsekreterarna ser i E-ansökan är att det utökar tillgängligheten, även om det för klienter har upplevts som besvärligt hittills.

”Sen är det att vi vill förbättra vår kvalitet, vi vill vara tillgängliga för våra medborgare. [...] Då är e-tjänst...digitalisering, vad ska jag säga, en metod att... ett komplement”. (Enhetschef)

”Jag tror att digitalisering, om vi enbart tänker på E-tjänsten, så tycker jag det är jättebra. Det är fler möjligheter för individen att komma i kontakt med oss och lämna in sin ansökan. Jag tänker att ju fler valmöjligheter desto bättre, för klientens skull. (Socialsekreterare)

Att arbeta för tillgänglighet genom digitalisering är också ett sätt att förhålla sig till utvecklingen inom andra myndigheter. Att introducera digitala verktyg handlar om att följa med i tiden:

”Vi vill jobba för... tillgänglighet, vi vill vara tillgängliga för våra medborgare och vi vill... för mig handlar det om att... vi måste hänga med. Alla myndigheter jobbar på det här sättet och vi måste vara i framkant och hänga med”. (Enhetschef)

Trots att E-ansökan inte uppnått förväntningarna ännu uttrycker enhetschefen att förhoppningen är att digitala verktyg ska kunna underlätta i framtiden, bland annat genom att frigöra tid för möten med klienten:

”Det ska underlätta (anm. digitala verktyg). Jag tänker på socialsekreterarens arbete...när man jobbar med försörjningsstöd, det är ett socialt arbete, då får man mer tid för mötet med klienten. [...] Men det gäller väl att se det som att istället för att handläggaren sitter och gör de här knapptrycken så kan man effektivisera det och då ska man få mer tid för mötet med brukaren, att... så tänker jag i detta”. (Enhetschef)

Socialsekreterarna intar ett mer skeptiskt perspektiv och ger i samtal om digitalisering uttryck för en del oro över vad digitala verktyg kan innebära, särskilt när det kommer till en mer långtgående digitalisering i form av en automatiserad handläggning. En farhåga handlar om att det skulle leda till att kommunen vill spara in pengar på tjänster och att det i sin tur skulle leda till att människor förlorade sina arbeten:

”...när man börjar prata robot. Då tänker man kanske som handläggare att man kanske tror att ens arbetsuppgifter, att någon tar ifrån mig mina arbetsuppgifter”. (Enhetschef)

Vidare handlar en stor del av samtalet om digitalisering om att det stämmer dåligt överens med det sociala arbetet:

”Jag tycker inte att det passar in i det sociala arbetet att ha robotar. [...] För mig känns det bara helt fel”. (Socialsekreterare)

Socialt arbete handlar enligt socialsekreterarna om närhet och att stötta klienter och det rimmar illa med att kommunicera via en skärm.

[Ansökan om ekonomiskt bistånd i Kommun Mitt utifrån ett klientperspektiv](#)

Om en klient behöver ansöka om ekonomiskt bistånd kontaktar klienten mottagningsenheten. På enheten registreras ärendet och ansökningsblanketter, tillsammans med en lista över vilka övriga handlingar som ska bifogas, skickas hem till klienten. Efter att ansökan inkommit bokas det in ett första besök med en socialsekreterare. En klient har en och samma socialsekreterare som kontaktperson under den tid som klienten erhåller ekonomiskt bistånd. En utredning startar därefter upp och biståndet beviljas eller avslås beroende på om klienten uppnår kraven på ekonomiskt bistånd eller ej. Vidare utreds klientens behov av stöd och om det finns behov av att remittera vidare till arbetsmarknadsenheten eller om det behöver upprättas kontakter med sjukvården. Om klienten har behov av ekonomiskt bistånd även efterföljande månad behöver klienten skicka in ytterligare en ansökan. Den planering som socialsekreterare och klient arbetat fram följs även kontinuerligt upp under tiden som klienten uppbär ett bistånd. Målet är att klient och socialsekreterare ska ses minst en gång i månaden.

Relationen mellan socialsekreterare och klient – personlig och nära

Socialsekreterarna i Kommun Mitt gör gällande att relationen mellan socialsekreterare och klient står i fokus i deras arbete. Efter att ansökan om ekonomiskt bistånd inkommit till mottagningsenheten når ärendet en socialsekreterare och klienterna har sedan kontakt med en och samma handläggare genom hela ärendeprocessen, vid grundansökan och ”återsökan”. Det anses vara viktigt med den kontinuerliga kontakten mellan en socialsekreterare och klient:

...det är en trygghet för den som ansöker att man har en och samma handläggare, så det tycker jag är viktigt. (Socialsekreterare)

Socialsekreterarna poängterar vidare att det är viktigt att klienterna upplever trygghet, att de blir mötta med förståelse och får stöd i sin livssituation. En socialsekreterare uttrycker att deras arbetsroller för många blir som ett ankare:

Jag ser också på något vis... jag ser framför mig... en båt med ett ankare och så är vi på ett sätt ett ankare för väldigt många människor. Båten kan flyta omkring åt lite olika håll beroende på väderlek men vi är precis som ankare som håller fast... jag tror att vi blir tryggheten. (Socialsekreterare)

Denna närhet mellan socialsekreterare och klienter är något som under intervjun återkommer som helt central:

”Det blir mycket relationsbyggande och det är vad vi värnar om i vår lilla grupp. Många tror att det bara är kronor och ören men det är så mycket mer”. (Socialsekreterare)

Närheten och förmågan att förstå människor uppges vara de mest avgörande faktorerna i arbetet. Under intervjuerna beskrivs sociala färdigheter vara en av de viktigaste kompetenserna för arbetet. Som en socialsekreterare uttryckte är social kompetens: ”A och O i vårt arbete” (Socialsekreterare). Det måste finnas kompetens till att möta människor där de befinner sig i livet. Social kompetens handlar också enligt de intervjuade till stor del om empati och att kunna sätta sig in i hur klienterna har det. Vidare handlar närheten om ”mer än ”kronor och ören”, som en socialsekreterare nämner. Det handlar om att få hjälp och stöd i många andra frågor i livet.

Socialsekreterarna är eniga om att det faktum att kommunen är liten påverkar relationen, på så sätt att det är lättare att skapa en relation:

I och med att vi jobbar i en liten kommun, att vi också i de flesta fall skapar någon relation till dem vi möter [...] det finns en tillitsbaserad relation som jag tror att de kan få av oss som jobbar i en liten kommun. (Socialsekreterare)

Relationerna kan till och med i vissa fall, enligt socialsekreterarna, bestå efter att biståndet upphört. Socialsekreteraren blir en myndighetsperson inom kommunen som klienten hör av sig vid andra utmaningar i livet. En socialsekreterare gav följande exempel:

”Jag kan ge ett exempel, jag hade någon tjej som ringde som har haft försörjningsstöd som bara ringer helt apropå. Hon säger... jag måste bara få prata. Då hade hon... bekymmer eller oro för sin före detta och hans nya flickvän och umgänge med barnen, vad tänker du? Hur ska jag ställa mig? Vad kan jag göra? Hon ringer mig för att någonstans har vi en relation och hon räknar med att jag kan guida henne vidare”. (Socialsekreterare)

Detta nära och stöttande förhållningssätt innebär dock inte, enligt socialsekreterarna, att målet att komma ut i egen försörjning hamnar i bakgrunden. Att kunna hjälpa till och att vara ett skyddsnät och ett ankare betraktas snarare som en förutsättning för förändringsarbetet:

Då är socialtjänsten det yttersta skyddsnätet. På något vis måste vi vara de som fångar upp... hur kan vi hjälpa dig tillbaka till sysselsättning? Var ska vi börja, hur kan vi hjälpa dig? (Enhetschef)

Relationen till klienten beskrivs således som präglad av trygghet och stöd, för att målsättningen om egen försörjning ska nås.

När relationen står i fokus finns utrymme för ett professionellt handlingsutrymme

Socialsekreterarna i Kommun Mitt beskriver att en stor del av arbetet med ekonomiskt bistånd är regelstyrt. Lagstiftningen avgör om en klient får bistånd eller ett avslag. De beskriver vidare att de arbetar på ett likartat sätt, med utredningar, beviljande eller avslag av ansökan och planering framåt. Att ha en tät och personlig kontakt skapar dock också en plattform för att kunna anpassa beslut när det behövs, när lagstiftningen tillåter det. Det finns tillfällen då empatin med klienters situation kan ges ett utrymme:

”Man tänker att de har så torftigt liv ändå, så ska vi ta ifrån dem detta, vad har de då kvar? Sådana tankar och individuella bedömningar gör vi ibland. Och det känns väldigt bra...att vi kan göra det.” (Socialsekreterare)

”Det är styrt såtillvida att de besluten vi fattar ska vara rättssäkra utifrån lagen, sen är det naturligtvis så att vi kan göra individuella bedömningar. [...] Det kan till exempel vara att man beviljar fast de egentligen...med tanke på att vi känner dem väl, att vi beviljar fast de inte alltid gjort vad som krävs (anm. i planeringen), men att vi har en förståelse”. (Socialsekreterare)

Ett exempel på individuell hänsyn, som socialsekreterarna beskriver, skulle kunna tas vid krav på högsta godtagbar hyra. Vid tillfällen då det ställs krav på att klienten inom en rimlig tidsram, ex på fyra månader, måste flytta till ett billigare boende, kan det uppstå situationer då tiden för flytt förlängs. De beskriver vidare att bostadsmarknaden är ansträngd och att de därigenom ibland tar hänsyn till rimligheten att inom angiven tid finna en ny bostad.

Slutligen nämner socialsekreterarna även att denna anpassning behövs eftersom det inom ekonomiskt bistånd finns klienter som inte har möjlighet att nå arbetsmarknaden och som inte är sjukskrivna, men som ändå behöver ett skyddsnät. Även dessa situationer underlättas av närheten, eftersom socialsekreterarna har kunskap om klienterna:

”Jag tänker också...det finns alltid några människor som inte passa in i en mall, så här och så här ska det vara för att få ekonomiskt bistånd. [...] nu tänker jag på psykisk ohälsa, även personlighetsstörningar. [...] De är inte sjukskrivna och de står inte heller till arbetsmarknadens förfogande. Där kan man göra en individuell bedömning. Vad är alternativet? Jag vet inte hur det är i större städer och kommuner, men där kan vi...för att man känner dem så väl”. (Socialsekreterare)

Intervjusvar från socialsekreterarna ger även vid hand att professionellt handlingsutrymme inte bara handlar om bedömning och tolkning gentemot lagstiftningen utan att det också handlar om att möta klienterna där de befinner sig i livet, att finnas tillgänglig för frågor om ansökan och ansökningsprocessen samt att ge ett stöd.

Den omhändertagna klienten

Den relationella bild av kontakten mellan socialsekreterare och klient som framkommer under intervjun synes även påverka förväntningarna på parternas olika roller. Socialsekreterarna beskriver, som tidigare nämnt, att de i sin roll utgör en trygg punkt, eller ett ankare, för klienten. De beskriver även att det är viktigt att klienterna blir omhändertagna när de söker sig till ekonomiskt bistånd:

”Det är viktigt för oss att de ska känna sig väl omhändertagna”. (Socialsekreterare)

Samtal om klientrollen innefattar beskrivningar om att det är svårt att generalisera klienternas livssituation samt att det måste finnas en hänsyn till klienter som har det svårt att självständigt skriva ansökan och hålla sig uppdaterade i ärendehanteringsprocessen, exempelvis på grund av språkbarriärer och psykisk ohälsa. Det är viktigt att ”möta människor där de är” (Socialsekreterare) och att arbeta utifrån deras förutsättningar. Socialsekreterarna ger även uttryck för att empati är viktigt:

”Man måste kunna mentalisera, tänker jag också, att kunna sätta sig in i hur de har det. Det tror jag är väldigt viktigt”. (Socialsekreterare)

Samtidigt ska nämnas att det påpekas att ekonomiskt bistånd inte ska vara kravlöst och att de är noga med att inte ta över det ansvar som ligger på klienten: ”Man ska inte ta över ansvaret helt, det är vi noga med” (Socialsekreterare). Att vara stödjande beskrivs dock som en förutsättning för att kunna ställa krav. Som uttrycks kan det ”vara stödjande att ställa krav” (Socialsekreterare) och det ena utesluter inte det andra: ”Jag tänker att stödja och kontrollera, det kan man göra samtidigt” (Socialsekreterare).

Sammanfattning Kommun Mitt

Kommun Mitt har inte infört några digitala verktyg eller automatiserat beslutsfattande, men har deltagit i ett pilotprojekt där ett fåtal klienter fick prova på e-ansökan. Socialsekreterarna upplever inte att det underlättade arbetet, utan upplevelsen var snarare det motsatta, att det tog mer tid. Den övergripande motiveringen till att prova e-ansökan var effektivitet utifrån att det skulle generera mer tid för klientkontakter. Överlag uttrycks en viss skepsis mot att införa mer omfattande digitala verktyg i kommunen. En fördel som lyfts fram med digitala verktyg är att det underlättar tillgängligheten. Att dra det längre än så är dock, enligt socialsekreterarna, inte önskvärt eftersom det inte skulle ligga i linje med det sociala arbetets karaktär, som bygger på relationen mellan socialsekreterare och klient.

Relationen mellan socialsekreterare och klient beskrivs som nära och personlig. Socialsekreterarna poängterar att det är viktigt att klienterna upplever trygghet, att de blir mötta med förståelse och får stöd i sin livssituation. Socialsekreterarna beskriver att de för många klienter blir som ett ankare i livet. Den nära relationen till klienten beskrivs vara en förutsättning för att målsättningen om egen försörjning ska nås. Vidare beskrivs den nära relationen ge väg för individuell hänsyn. Individuell hänsyn är, enligt beskrivningar, att möta klienter där de befinner sig, vara tillgänglig och när lagstiftningen tillåter kunna anpassa beslut om ekonomiskt bistånd. Exempelvis kan det gälla mer tid till klienten att finna ett boende med en rimlig hyra om det råder bostadsbrist i kommunen.

Den relationella bild av kontakten mellan socialsekreterare och klient som framkommer under intervjun synes även påverka förväntningarna på parternas olika roller. Socialsekreterarna beskriver att de i sin roll utgör en trygg punkt. Klienterna måste mötas upp utifrån var de befinner sig i livet och vilken kapacitet de innehar. Hänsyn måste tas till enskilda klienters olika förutsättningar. Socialsekreterarna ger uttryck för att det är viktigt att klienterna blir omhändertagna när de söker sig till ekonomiskt bistånd.

8. Diskussion: Hur påverkar digitala verktyg relationen mellan socialsekreterare och klient?

I kapitlet diskuteras frågan hur relationen mellan socialsekreterare och klient påverkas av användningen av digitala verktyg inom verksamheten ekonomiskt bistånd genom att kontrastera arbetet i de tre kommunerna, samt beskrivningar av relationen, mot varandra. Vidare diskuteras resultatet gentemot tidigare forskning. I fokus för diskussionen står de tre begreppsparen distans - närhet, standardisering - professionellt handlingsutrymme och aktiv medborgare – offentligt omhändertagande. Med andra ord de tre spänningsförhållanden som vårt insamlade material och tidigare forskning pekar på kan påverka relationen mellan offentliga tjänstemän och medborgare vid användningen av digitala verktyg.

Tre kommuner och tre olika förhållningssätt till digitala verktyg

Intervjumaterialet visar att de tre kommunerna har olika förhållningssätt till digitala verktyg och att de har gjort olika val när det gäller hur de används och i vilken utsträckning. Kommun Syd är den kommun som i störst utsträckning anammat digitala verktyg i verksamheten ekonomiskt bistånd. Kommunen har infört E-ansökan och automatiserat beslutsfattande och har som ett led i det även omorganiserat arbetet på enheten. Omorganiseringen innebär att det stödjande arbetet och myndighetsutövningen separerats från varandra och utövas av olika arbetsgrupper. Det huvudsakliga motivet till användningen av digitala verktyg är att socialsekreterarna ska ges mer tid till att arbeta stödjande. Det arbete som betraktas som rutinarbete utförs av roboten men med en stöttande hand från ekonomisekreterare som granskar uträkningar, gör stickkontroller och svarar på frågor som rör ekonomi från klienter. Socialsekreterarna upplever att omorganiseringen och roboten underlättar arbetet då det har renodlat arbetsrollerna i verksamheten. Kommun Norr har i sin tur i viss utsträckning anammat digitala verktyg, de har infört E-ansökan och ”mina sidor”. De digitala verktygen har dock inte föranlett en omorganisering och det huvudsakliga motivet till införandet handlar istället om att ge klienterna en utökad service och öppna upp för flera olika kommunikationsvägar. Till skillnad från i Kommun Syd beskriver arbetsledare och socialsekreterare i Kommun Norr att introduktionen av digitala verktyg inte har förändrat arbetet i så stor utsträckning. Slutligen så har vi Kommun Mitt, som i mycket liten utsträckning har prövat E-ansökan. Det huvudsakliga motivet till E-ansökan är att det ska underlätta arbetsbördan för socialsekreterarna som ska få mer tid till det stödjande arbetet. Försöket med E-ansökan upplevdes inte underlätta arbetet utan snarare tvärtom. Socialsekreterarna uttrycker en skepsis mot att använda digitala verktyg i större utsträckning eftersom det inte betraktas ligga i linje med det sociala arbetets karaktär.

Följaktligen skiljer sig användningen av digitala verktyg åt, liksom organiseringen av arbetet och motiven till att introducera dem. Frågan är då om skillnaderna även leder till att relationen mellan socialsekreterare och klient beskrivs och uppfattas olika? I det följande diskuteras om skillnaderna leder till att relationen upplevs som nära eller distanserad, om skillnaderna leder till att bedömningen av klienten blir standardiserad och/eller om det finns utrymme för ett professionellt handlingsutrymme och, slutligen, om skillnaderna leder till olika uppfattningar om klientrollen som en aktiv medborgare eller som en medborgare som behöver bli omhändertagen.

Distans - närhet

Bovens och Zouridis (2002) beskriver att den digitala utvecklingen för med sig en distans mellan offentliga tjänstemän och medborgare när interaktionen sker via skärm och inte direkta möten. Relationen distanseras på grund av att möten sker alltmer sällan och på grund av att möten inte längre genomförs fysiskt. Som flera forskare påpekar kan digitalisering därigenom leda till att interaktionen upplevs som mindre personlig och även att tjänstemän får en begränsad insyn i medborgares livssituation och behov (Reamer 2013, Gillingham 2016, Hansen m.fl. 2016, Schou & Svejgaard Pors 2018). I Kommun Syd har introduktionen av E-ansökan och automatiserad ärendehantering, och den omorganisering som följde, inneburit att den fysiska kontakten mellan socialsekreterare och klienter ökat. Klienter tar del i workshops fyra dagar i veckan och har även utöver det enskilda samtal med socialsekreterare inom planering. Parallellt med användningen av digitala verktyg fokuserar arbetet i Kommun Syd med andra ord på att klienter ska delta i aktiviteter flera gånger i veckan. Det kan jämföras med Kommun Norr och Kommun Mitt där socialsekreterare och klienter träffas mellan 1-2 gånger under en månad. Trots det vittnar socialsekreterare i Kommun Syd om att relationen till klienter inte alltid upplevs som nära. Det kan jämföras med Kommun Norr och Kommun Mitt där relationen beskrivs vara mycket nära trots den lägre andelen fysiska möten. En förklaring som anges, till att socialsekreterarna i Kommun Syd inte upplever en nära relation till klienterna, är att smittspridningen av Covid 19 inneburit att möten med klienter genomförts digitalt under det senaste året. Emellertid kan konstateras att de tre kommunerna skiljer sig åt i beskrivningar av relationen även om samtliga anordnat digitala möten under året som gått.

Intervjumaterialet indikerar att en annan anledning till att relationen inte upplevs som lika nära av socialsekreterarna i Kommun Syd, som socialsekreterarna i Kommun Norr och Kommun Mitt, är på grund av arbetsorganiseringen i Kommun Syd. Den automatiserade ärendehantering har i Kommun Syd lett till att uppdraget har delats upp i tre arbetsroller; myndighetsutövning, ekonomi och stödjande arbete. Uppdelningen har inneburit att en klient möter flera olika medarbetare under ärendeprocessen. Det kan jämföras med Kommun Norr och Kommun Mitt där socialsekreterarna har ett helhetsansvar och följer en klient i alla delar i processen. Som också socialsekreterare i Kommun Norr och Kommun Mitt påpekar så är samtal om ekonomi en viktig del i relationsskapandet. Enligt dem så går kontroll av ekonomin hand i hand med stödet. Uppmuntran utgår från krav och motprestationer. Sålunda kan det vara den organisering som följt med digitaliseringen, snarare än att kommunikationen i högre utsträckning sker via digitala verktyg, som har påverkat till att relationen mellan socialsekreterare och klient beskrivs vara mindre nära i Kommun Syd än i Kommun Norr och Kommun Mitt. En anledning till den upplevda distansen kan med andra ord vara att frågor om ekonomi och ansökan särkopplats från det stödjande arbetet.

I Kommun Norr talade socialsekreterarna om att en del av den direkta kommunikationen med klienter ersatts av digitala verktyg, på grund av användningen av ”mina sidor”. Dock upplevde inte socialsekreterarna att relationen till klienter blivit sämre. Socialsekreterarna beskriver att den kommunikation som görs digitalt spelar mindre roll i relationsbyggandet. Enligt dem är frågor som handlar om vad som sker i ärendeprocessen och kompletteringar, som idag hanteras via ”mina sidor”, inte avgörande för relationen mellan dem och klienterna. Att separera samtal

om ekonomi från det stödjande arbetet verkar sålunda påverka mer än att låta frågor om status på ärendet och kompletteringar hanteras digitalt.

Diskussionen om närhet - distans och huruvida användningen av digitala verktyg skapar en distans mellan socialsekreterare och klienter inom ekonomiskt bistånd påvisar att dynamiken i relationen kan förändras när digitala verktyg övertar arbetsuppgifter. En förändrad arbetsroll hos socialsekreteraren, i spåren av användningen av digitala verktyg, kan i sin tur skapa en mer distanserad relation.

Standardisering - professionellt handlingsutrymme

Flera forskare har uppmärksammat att användningen av digitala verktyg inom offentlig sektor kan leda till en mer formaliserad handläggning, vilket i sin tur kan leda till att det professionella handlingsutrymmet begränsas och att individuella hänsyn därigenom bortses ifrån (Bovens & Zouridis 2002, Laurent 2007, Martinell Barfoed 2009, Wihlborg m.fl. 2016). Användningen av digitala verktyg kan ge upphov till att tjänstemännens prioriteringar skiftar från att handla om individanpassning till att handla om "datorerna" och de förprogrammerade boxar som de representerar. Socialsekreterarna i samtliga kommuner beskriver att ärendeprocessen inom ekonomiskt bistånd till stor del är regelstyrd, i alla fall de delar som rör bedömning och beslut om ekonomiskt bistånd, vilket kan motivera till en automatiserad biståndsbedömning. Dock vittnar socialsekreterarna samtidigt om att individanpassning handlar om mycket mer än bedömning och beslut. Individanpassning beskrivs vara att bistå med hjälp vid ansökan, att ge hjälp vid språkbarriärer, att svara på frågor om vilket bistånd som är möjligt att söka, att förklara utfallet av bedömning och beslut och att fånga upp de klienter som behöver ett extra stöd och engagemang. I Kommun Norr och Kommun Mitt handhar socialsekreterarna både bedömning och beslut och individuell hänsyn i form av stöttning i relation till ansökan. Något som särskilt framhålls är att relationen är viktig för individuell hänsyn eftersom det krävs en insyn i vad varje klient behöver. Socialsekreterarna nämner även att det inom ramarna för lagen går att ta individuell hänsyn i fråga om bedömning av bistånd i de fall det krävs.

I Kommun Syd ser arbetsdelningen annorlunda ut. Den ekonomiska handläggningen har till del övertagits av en robot. Det hade kunnat leda till brister när det kommer till individuell hänsyn till förmån för ett fullt ut standardiserat förfarande. Att bistå med hjälp vid ansökan, språkbarriärer och svara på frågor om ansökan och beslut är uppenbarligen förmågor som en dator inte har. Här fyller dock kommunens anställda ekonomisekreterare en viktig funktion, en funktion som kompletterar robotens oförmågor. Beskrivningar från socialsekreterare och ekonomisekreterare i Kommun Syd vittnar om att ekonomisekreterarna är betydelsefulla när det kommer till att ge individuell hänsyn till klienter, i relation till ansökan, både när det kommer till stöd i ansökningsprocessen och när det kommer till att fånga upp klientärenden där det krävs mer individuell hänsyn. Den nära kontakt som ekonomisekreterarna beskriver att de uppnår med klienter framhålls också som en förutsättning för att den individuella hänsynen kan tas. Situationen är sålunda ett exempel på hur mänsklig kompetens täcker upp för teknikens oförmågor. Ekonomisekreterarna illustrerar vad som är "det mänskliga bidraget" i relation till digitala verktyg.

Vad beskrivningar från de tre kommunerna vittnar om är att handläggningen av ekonomiskt bistånd är regelstyrt. Innebörden i begreppet individuell hänsyn är emellertid bredare än att

enbart handla om beviljande eller avslag. Det handlar om bemötande och stöd i frågor som rör ansökningsprocessen i sin helhet och att fånga upp klienter som behöver en individanpassning, inom lagens ramar. I Kommun Norr och Kommun Mitt har inte de digitala verktygen enligt utsago påverkat socialsekreterarnas professionella handlingsutrymme märkbart. I Kommun Syd hade den automatiserade handläggningen kunnat leda till bristande handlingsutrymme och individuell anpassning men här möter istället ekonomisekreterarna upp de behov som finns hos klienter. Ärendeprocessen för ekonomiskt bistånd i Kommun Syd är sålunda ett exempel på att en automatiserad handläggning inte behöver innebära ett minskat professionellt handlingsutrymme eller ett standardiserat förfarande. Som flera forskare noterat behöver inte digitala verktyg leda till standardisering, och att individuella hänsyn bortses ifrån, så länge det finns tjänstemän som har en tillräcklig insyn och kan upprätta en klientkontakt och se till alternativa handlingsalternativ när ett individärende kräver det (Boll m.fl. 2015, Hansen m.fl. 2018, Jørgensen och Schou 2020). Vad som är anmärkningsvärt i Kommun Syd är dock att handlingsutrymmet för individuella hänsyn till del har förskjutits från en yrkesgrupp till en annan. Det professionella handlingsutrymmet är till stor del förknippat med den del av ärendehanteringsprocessen som är knuten till klienternas enskilda ansökningar och det arbetet sköts idag av ekonomisekreterare. Det ger anledning att ställa frågan hur klienterna påverkas av att mycket av stöttningen, när det kommer till ansökan, hanteras av ekonomisekreterare och inte socialsekreterare? Ekonomer och socialsekreterare är två yrkesgrupper med helt olika utbildningsbakgrund. Studien ger inga svar men är väl värd att fundera på.

Aktiv medborgare - offentligt omhändertagande

Flera forskare menar att digitalisering föranleder en förväntan om att medborgare ska delta mer i administrationen av egna ärenden och ta ett större egenansvar (Margetts & Dunleavy 2013, Schou & Pors 2018, Ranerup 2019, Schou och Hjelholt 2019). Digitala verktyg öppnar upp för medborgare att i högre utsträckning självständigt göra ansökningar, söka information och kommunicera med myndigheter vid den tid och på den plats som de önskar. En del forskare framhåller att utvecklingen kan betraktas som en grund för ”empowerment” (Breit m.fl. 2020), då det ökar medborgares engagemang och deltagande. Andra forskare manar istället för försiktighet då utvecklingen anses öka risken för att medborgare, som inte har kapacitet att leva upp till det, riskerar att falla mellan stolarna.

I både Kommun Syd och Kommun Norr är det tydligt att det parallellt med användningen av digitala verktyg följer en berättelse som handlar om att göra klienten mer aktiv och få hen att ta mer ansvar för det egna ärendet. I Kommun Syd går arbetet under beteckningen ”Egen kraft”. ”Egen kraft” handlar enligt socialsekreterarna om att tro på klientens egen förmåga och att lämna tillbaka ansvaret där det hör hemma. Det finns en övertygelse om att klienter har förmågan att ta mer ansvar, något som digitala verktyg ger möjlighet till, och att det i sin tur stöttar klienter till att nå målet en egenförsörjning. I Kommun Norr går arbetet under den likvärdiga beteckningen ”Av egen kraft”. Även här framhåller socialsekreterarna den roll som digitala verktyg kan spela i att stärka klienternas egenansvar. Den självständighet som digitala verktyg kan innebära kan, enligt socialsekreterarna, få klienterna att växa och stärka möjligheten till att de når egenförsörjning. I fråga om begreppsparet aktiv medborgare – offentligt omhändertagande skiljer sig Kommun Mitt i hög utsträckning från övriga två kommuner. I Kommun Mitt, som i låg utsträckning prövat digitala verktyg, framhåller

socialsekreterarna vikten av omhändertagande och att klienterna ska mötas upp utifrån vilken kapacitet de innehar framför egenansvar.

Studien bekräftar med andra ord att det med digitalisering följer en retorik som handlar om att mer ansvar bör läggas på enskilda medborgare. Som socialsekreterarna beskriver är den grundläggande tanken med mer egenansvar att det ska leda till en form av ”empowerment” (jmf Breit m.fl. 2020). Intervjumaterialet ger även insyn i att förväntningen om egenansvar påverkar relationen genom att det har en inverkan på förväntningar på de olika roller som socialsekreterare och klient ska inta i mötet. I Kommun Syd beskriver socialsekreterarna att de arbetar med att låta klienter ta ansvar i högre utsträckning, ett exempel på det är den digitala ansökan. Även i Kommun Norr beskriver socialsekreterarna att mer ansvar läggs på klienterna, exempelvis när det gäller att söka information om sitt ärende på ”mina sidor”. Frågan om det är till klientens fördel eller nackdel med ett större ansvar kan inte besvaras i denna rapport. Det finns det inte empiriskt material till att göra. Dock manar konstaterandet, om att det med digitalisering följer ett större egenansvar, till närmare eftertanke om vad denna utveckling kan innebära för klienter inom verksamheten ekonomiskt bistånd. Att ta ett större ansvar för det egna ärendet kan vara svårt för människor med begränsad kapacitet såsom språkbarriärer och psykisk och fysisk ohälsa. Som tidigare beskrivet i rapportens inledning är ekonomiskt bistånd en verksamhet som syftar till att hjälpa samhällets mest utsatta medborgare (jmf Minas 2014) och vi måste vara uppmärksamma på att vi inte introducerar digitala verktyg bara för att det går, utan för att det finns tydliga belägg för att det ger förbättrade förutsättningar för klienter att klara sin egen försörjning.

9. Slutdiskussion

I kapitlet diskuteras hur resultatet av studien kan användas för att uppfylla studiens syfte, nämligen att belysa om, och i så fall hur, digitala verktyg påverkar relationen mellan socialsekreterare och klient. Resultatet ger vidare en grund för att diskutera huruvida klienters tillgång till välfärdsservice förändras vid användningen av digitala verktyg inom socialtjänsten.

Nya relationer mellan socialsekreterare och klient inom en digitaliserad socialtjänst

Vi kan efter genomgången studie dra slutsatsen att användning av digitala verktyg påverkar relationen mellan socialsekreterare och klient. Dock är det inte användningen av digitala verktyg i sig som ger en påverkan, utan den omorganisering av arbetet som sker i samband med införandet av dem. Studiens slutsatser bör därför förstås utifrån två steg: införandet av de digitala verktygen och olika mänskliga och organisatoriska reaktioner på införandet av de digitala verktygen. Införandet av digitala verktyg får alltså olika konsekvenser beroende på hur de hanteras och tolkas.

Distans-närhet

Studiens resultat pekar på att förändrade arbetsroller, som en följd av att digitala verktyg tar över arbetsuppgifter, kan påverka socialsekreterarens distans respektive närhet till klienten. Vid en kontrastering av beskrivningar av relationen med klienterna är det påtagligt att socialsekreterarna i Kommun Norr och Kommun Mitt i högre utsträckning beskriver relationen som nära än socialsekreterarna i Kommun Syd. En anledning till det kan vara att den digitala utvecklingen i Kommun Syd har lett till att uppdraget har delats upp i tre arbetsroller; myndighetsutövning, ekonomi och stödjande arbete, vilket innebär att en klient möter flera olika tjänstepersoner under ärendeprocessen. I Kommun Norr och Kommun Mitt har klienten en kontaktperson under hela ärendehanteringsprocessen. Att ekonomin separerats från socialsekreterarnas uppdrag i Kommun Syd verkar även påverka till en större distans mellan socialsekreterare och klient, då den del av ärendehanteringen som handlar om klienternas enskilda ansökan hanteras av en robot och ekonomisekreterare. Det kan jämföras med att socialsekreterare i Kommun Norr och Kommun Mitt framhåller att samtal om ekonomi är en viktig del i relationsskapandet och det stödjande arbetet. En annan anledning till distansen mellan socialsekreterare och klient i Kommun Syd kan vara att relationen inte är lika framstående som verktyg för klienternas livsförsörjning i Kommun Syd jämfört med Norr, och i synnerhet jämfört med Kommun Mitt. I Kommun Syd arbetar socialsekreterarna i enlighet med en strategi där klienter bör aktiveras och därigenom stärkas till eget ansvar. Den arbetsdelning som blivit en följd av införandet av digitala verktyg är tänkt att främja denna strategi, eftersom mycket fokus läggs på just aktivering. Det kan jämföras med Kommun Norr och Kommun Mitt där socialsekreterarna återkommande beskriver relationen som avgörande verktyg för klienternas livsförsörjning. Studien implicerar med andra ord att införandet av digitala verktyg bör innefatta en reflektion över frågan vilka delar i handläggningsprocessen som är väsentliga för relationsbyggandet och vad som kan överlåtas till digitala verktyg, om det finns en tro på att relationen mellan socialsekreterare och klient är av vikt för att hjälpa klienter till egenförsörjning.

Standardisering – professionellt handlingsutrymme

I Kommun Norr och Kommun Mitt kommer det professionella handlingsutrymmet, och den individuella hänsyn det ger, till uttryck genom socialekreterarnas stöd i relation till ansökan. I Kommun Syd har den ekonomiska handläggningen till del övertagits av en robot, vilket hade kunnat leda till brister när det kommer till individuell hänsyn på så sätt att beredningen av ärenden sker automatiserat. Dock visar resultatet att kommunens ekonomisekreterare kompletterar robotens oförmågor genom att bistå klienterna vid E-ansökan och med att förstå bedömning och beslut. Även om utgångspunkten är att ekonomisekreterarna ansvarar för processen kring kronor och ören är frågorna tätt integrerade med stödjande aspekter. Vi kan med andra ord notera att handlingsutrymmet för individuell hänsyn i relation till klienten till del har förskjutits från en yrkesgrupp till en annan i Kommun Syd. Det professionella handlingsutrymmet i arbetet är till stor del förknippat med den delen av ärendehanteringsprocessen som är knuten till klienternas enskilda ansökningar och det arbetet sköts idag av ekonomisekreterare. Kommunerna förhåller sig sålunda olika till huruvida ekonomi bör vara en integrerad del i det sociala arbetet och det är synen på den professionella rollen ”societysekretärer” som avgör var gränsdragningar görs. Det ger upphov till frågan hur professionen påverkas av olika gränsdragningar? Frågan är för stor att utröna inom ramen för studien men är ett intressant ämne för fortsatt forskning.

Organiseringen av det digitala arbetet i Kommun Syd ger grund för att resonera kring relationen mellan å ena sidan ”den mänskliga faktorn” och ”det mänskliga bidraget”. Roboten utgör ett sätt att minska ”den mänskliga faktorn”, ett uttryck som ofta ger negativa associationer. När människan samverkar med tekniken uppfattas hen många gånger som svagheten i systemen och definitionen av ”den mänskliga faktorn” anger att den handlar om människans oförmåga att fungera felfritt (Arweström Jansson 2017). Dock illustrerar ekonomisekreterarnas kompensatoriska arbete i relation till roboten i Kommun Syd snarare det omvända. Ekonomisekreterarna utgör ”det mänskliga bidraget” till tekniken. I relation till tekniken är sålunda inte människan en faktor som i högre utsträckning gör fel och skapar problem. Situationen är snarare ett exempel på det omvända: ekonomisekreterarna illustrerar vad som är det ”mänskliga bidraget” och täcker upp teknikens oförmågor. När vi jämför de tre kommunerna kan vi konstatera att digitaliseringen gett upphov till en uppdelning av det sociala arbetet i Kommun Syd. I de två andra kommunerna, med liten respektive närmast ingen grad av digitalisering, bygger det sociala arbetet på att samma handläggare hanterar både ekonomi och stöd. Detta ger grund för att reflektera över hur det sociala arbetets professioner påverkas av digitaliseringen. Å ena sidan kan uppdelningen betraktas som ett sätt att frigöra mer tid för det stödjande sociala arbetet, vilket är något våra intervjupersoner i Kommun Syd understryker. I Kommun Mitt och Norr understryks å andra sidan att samtal om ekonomi i relation till ansökan betraktas som en viktig del av det sociala arbetet.

Aktiv medborgare – offentligt omhändertagande

Studiens resultat bekräftar att det med digitalisering följer en diskurs som handlar om att mer ansvar bör läggas på enskilda medborgare (jmf Margetts & Dunleavy 2013, Schou & Pors 2018, Ranerup 2019, Schou och Hjelholt 2019). I Kommun Syd, och även Kommun Norr, finns en retorik om hur verksamheterna kan organiseras för att främja en aktiv medborgare. Organiseringen av arbetet i Kommun Syd ger särskilt uttryck för denna tanke då

socialsekreterarna i planeringsgruppen i stor utsträckning ägnar sig åt aktiveringsaktiviteter. I Kommun Norr talar socialsekreterarna om egenansvar i relation till ”mina sidor” som öppnar upp för klienter att ta del av och söka efter information på egen hand. Förhållningssättet i Kommun Mitt går istället åt andra hållet, där fokus är ett offentligt omhändertagande och där digitalisering inte ses som särskilt användbart i det sociala arbetet. Således finns en retorik i Kommun Syd och Kommun Norr där digitalisering och aktivering går hand i hand och närmast kan förstås som en slags ”pedagogik” för hur klienter ska nå egenförsörjning. En pedagogik som ligger i linje med föreställningen om att ett större egenansvar leder till en form av ”empowerment” (Breit m.fl. 2020). Forskningen visar att digitala verktyg kan bidra till aktivering och en mer aktiv klientroll för de medborgare som föredrar ett självständigt förfarande (Boll m.fl. 2015, Hansen m.fl. 2018, Jørgensen och Schou 2020). Frågan är bara om ”empowerment” är en möjlighet för alla klienter? Det skulle kunna leda till att klienter som inte har möjlighet att driva sina egna ärenden inte får tillgång till det offentliga stöd de har rätt till.

Förändrade förutsättningar för klienters tillgång till välfärdsservice

Sammanfattningsvis visar studiens resultat att förändrade arbetsroller, som en följd av att digitala verktyg tar över arbetsuppgifter, kan påverka till en ökad distans mellan socialsekreterare och klient och att det med digitalisering följer en retorik som handlar om att mer ansvar bör läggas på enskilda medborgare. Det kan för den enskilda klienten leda till ett ökat ansvar över att driva det egna ärendet i relation till myndigheten och därigenom försämra klienters tillgång till välfärdsservice för klienter. Dock behöver inte så vara fallet. Studiens resultat visar samtidigt att socialsekreterare och ekonomisekreterare till stor del betraktar de digitala verktygen som ett komplement, som breddar tillgängligheten (jmf Madsen och Kraemmergaard 2015, Tummers och Rocco 2015, Bring Løberg 2021) och att medvetenheten om risker för ett digitalt utanförskap ger en lyhördhet inför om klienter har behov av stöd.

Erfarenheten att arbeta med E-ansökan, liksom ”mina sidor”, har hos samtliga socialsekreterare givit insikter om att mycket tid går åt till att guida klienter i hur programmen kan användas. Det kan vara svårt att skriva en digital ansökan och då bör även noteras att många av de klienter som socialsekreterarna möter har fler hinder än så. Det kan handla om språkbarriärer och psykisk och fysisk ohälsa. Flera av de socialsekreterare som intervjuats beskriver att många av de klienter de möter varken har kapaciteten eller viljan att använda digitala verktyg. Det motiverar till att alltid ge medborgare möjligheter att göra en pappersansökan. Det finns en överensstämmande bild hos socialsekreterarna i de tre kommunerna om att pappersansökan kommer att finnas kvar trots de digitala verktygens intåg och att deras arbete kommer att innefatta användarstöd av digitala verktyg när det används för att ingen klient ska hamna i digitalt utanförskap. Med andra ord visar studien hur socialsekreterare och/eller ekonomisekreterare arbetar för att kompensera för teknikens brister. Socialsekreterarnas och ekonomisekreterarnas arbete är ett illustrerande exempel på vad som utgör ”det mänskliga bidraget” i relation till digitala verktyg. Vi vill dock, liksom flera andra forskare gör (Deursen & Van Dijk 2010, Breit & Salomon 2015, Fugleveit & Lofthus 2021), mana till försiktighet när det kommer till att ersätta all kommunikation med digitala verktyg så att medborgare som inte har kapaciteten riskerar att falla mellan stolarna. När distansen ökar, minskar insynen i klienters livssituation, och frågan är vad som då sker med socialsekreterarnas förutsättningar att fånga upp klienter som har ökade behov av stöd? En central slutsats som vi kan dra från studien är att

det är viktigt att det finns strukturer för att fånga upp olika slags behov hos medborgare, både behov och önskan av nära kontakt, och behov och önskan om egen kontroll och överblick. Digitalisering i form av en "robot" för beslutsberedning, "mina sidor" för kommunikation och E-ansökan kan således användas för vidga spektrat över vilka behov som kan tillgodoses, samtidigt som risken att behovet av närhet kommer i skymundan behöver hållas i åtanke och eventuellt kompenseras.

10. Referenser

- Aamodt, L. G. (2014). *Den gode relasjonen*, 2. rev. utg. Oslo: Gyldendal akademisk, Oslo.
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Arweström Jansson, A. 2017. *Vad är det trafikledarna gör som automationen inte klarar? Tågtrafikstyrning med människan i centrum*. Slutrapport från UFTB-projektet. Institutionen för informationsteknologi, Uppsala universitet.
- Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna*. En studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet. Diss. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Boll, K., Rhodes, R. A., & Pors, A. S. (2015). Becoming digital—passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*. Vol. 4 No. 2, pp. 177-192.
- 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), 174-184.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsamhället*. 1. uppl., Stockholm: Liber.
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Røhnebæk, M. T. (2020). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 21(55), 833-847.
- Breit, E., & Salomon, R. (2015). Making the Technological Transition—Citizens' Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299-315.
- Bring Løberg, I. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government Information Quarterly*, 38(2).
- Busch, P. A., Henriksen, H. Z., & Sæbø, Ø. (2018). Opportunities and challenges of digitized discretionary practices: a public service worker perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 547-556.
- Carter, L., Belanger, F. (2005). The utilization of e-government services: Citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, 15(1), 5-25.
- Deursen, A. V., & Van Dijk, J. A. (2010). Measuring internet skills. *International journal of human-computer interaction*, 26(10), 891-916.
- Digitaliseringsrådet – www.digitaliseringsradet.se (2020-01-03).
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G., & van Deursen, A. J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government information quarterly*, 33(4), 685-692.
- Fugleveit, R. & Lofthus, A-M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic Welfare Research* nr 2, pp. 77-92.

- Gillingham, P. (2016). Technology configuring the user: Implications for the redesign of electronic information systems in social work. *The British Journal of Social Work*, 46(2), 323-338.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social policy & administration*, 52(1), 67-90.
- Hylander, I. (1998). Fokusgrupper som kvalitativ datainsamlingsmetod. *FOG rapport nr. 42*, Linköping: Institutionen för pedagogik och psykologi, Linköpings universitet.
- Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. 3. uppl., Lund: Arkiv.
- Jørgensen, B., & Schou, J. (2020). Helping or intervening? Modes of ordering in public sector digitalization. *Journal of Organizational Ethnography*, vol 9 (3), pp. 265-279.
- Laurent, V. (2007, August). ICT and social work: A question of identities?. In *IFIP International Summer School on the Future of Identity in the Information Society* (pp. 375-386). Springer, Boston, MA.
- Lauri, M. (2016). *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Diss. Umeå : Umeå universitet.
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427-436.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2015, August). Channel choice: a literature review. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 3-18). Springer, Cham.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 20120382.
- Martinell Barfoed, E. (2019). Digital clients: An Example of People Production in Social Work
Digital clients: An example of people production in social work. *Social Inclusion*, vol. 7, issue 1, pp. 196-206.
- Minas, R., Bäckman, O., Jakobsen, V., Korpi, T., Lorentzen, T., Kauppinen, T. & Fennger, M. (2014). Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. *Social policy review 26: Analysis and debate in social policy*, 239.
- Parton, N. (2009). Challenges to practice and knowledge in child welfare social work: From the 'social' to the 'informational'?. *Children and youth services review*, 31(7), 715-721.
- Payne, M. (2006). *What is professional social work?*. Policy Press.
- Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2019). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. *Government Information Quarterly*, 36(4).

- Reamer, F. G. (2013). Social work in a digital age: Ethical and risk management challenges. *Social work*, 58(2), 163-172.
- Sahlin, I. (2019). *Socialtjänstens trovärdighetsbedömningar-tilltro och misstro vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Malmö: Égalité.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (red.) (2018). *Socialtjänstmarknaden: om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*. 1 uppl., Stockholm: Liber
- Scaramuzzino, G. (2019). Socialarbetare om automatisering i socialt arbete: En webbenkätundersökning. *Research Reports in Social Work*, 2019(3).
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2019). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies*, 13(1), 3-22.
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464-477.
- SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Socialdepartementet.
- Sjögren, J. (2018). *Med relationen som redskap?: Om socialsekreterare, klientarbete och professionalitet i socialtjänsten* (Doctoral dissertation, Linköping University Electronic Press).
- Styhre, A. (2013). *How to write academic texts: A practical guide*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, L. (2019). Automatisering – till nytta eller fördärv?, *Socialvetenskaplig tidsskrift* 2019:3-4.
- Svensson, L., & Larsson, S. (2017). *Digitalisering och socialt arbete - en kunskapsöversikt* (Vol. 3, No. 5). Lunds universitets internetinstitut (LUii).
- Svensson, L. & Larsson, S. (2018). *Digitalisering av kommunal socialtjänst*. Forsknings-och utvecklingsenheten för social hållbarhet. Helsingborgs stad.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2018). *Automatiserad ärendehantering – att frigöra tid för värdeskapande arbete*.
- Thunman, E., Ekström, M., & Bruhn, A. (2020). Dealing With Questions of Responsiveness in a Low-Discretion Context: Offers of Assistance in Standardized Public Service Encounters. *Administration & Society*, 0095399720907807.
- Tummers, L., & Rocco, P. (2015). Serving clients when the server crashes: how frontline workers cope with E-government challenges. *Public Administration Review*, 75(6), 817-827.
- Webb, S. A. (2006). *Social work in a risk society: Social and political perspectives*. Macmillan International Higher Education.
- Wihlborg, E., Larsson, H. & Hedström, K. (2016) *The Computer Says No!: A case study on automated decision-making in public authorities*. Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE.

11. SammanfattningDenna rapport syftar till att belysa om, och i så fall hur, klienters tillgång till välfärdsservice förändras vid användningen av digitala verktyg inom socialtjänsten. Forskningsfrågan som guidar studien är: **hur påverkas relationen mellan socialsekreterare och klient av införandet av digitala verktyg inom ekonomiskt bistånd?**

I studien undersöks socialsekreterares uppfattningar om sin relation till klienter i tre olika kommuner. Genom ett urval av tre kommuner som kommit olika långt i sitt digitaliseringsarbete öppnar studien upp för en jämförelse mellan socialsekreterarnas beskrivningar. I jämförelsen uppmärksammas skillnader mellan beskrivningar av relationen mellan socialsekreterare och klient. Genom att studera skillnader synliggörs om, och i så fall hur, digitala verktyg har en inverkan på relationen mellan socialsekreterare och klient.

Valet att ställa relationen i fokus i studien grundar sig på att tidigare forskning pekar på att relationen mellan ”det offentliga” och invånare är central för invånares tillgång till välfärdsservice och förutsättning för offentligt stöd. I förlängningen blir därigenom studien en grund för att diskutera om och hur klienters tillgång till ekonomiskt bistånd förändras vid introduktionen av digitala verktyg och huruvida det finns en risk för ett digitalt utanförskap.

Resultatet från studien visar att den arbetsdelning som följer av en digitalisering kan påverka till en ökad distans mellan socialsekreterare och klientklienter och att det med digitalisering följer en retorik som handlar om att mer ansvar bör läggas på enskilda medborgare. Det kan för den enskilda klienten leda till ett ökat ansvar över att driva det egna ärendet i relation till myndigheten och därigenom försämra klienters tillgång till välfärdsservice för klienter. Dock behöver inte så vara fallet. Studiens resultat visar samtidigt att socialsekreterare och ekonomisekreterare till stor del betraktar de digitala verktygen som ett komplement, som breddar tillgängligheten och att medvetenheten om risker för ett digitalt utanförskap ger en lyhördhet inför om klienter har behov av stöd. Med andra ord visar studien hur socialsekreterare och/eller ekonomisekreterare arbetar för att kompensera för teknikens brister.