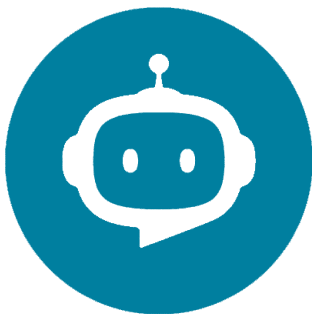


AI – DEN BÄTTRE BYRÅKRATEN?

Anne Kaun



BYRÅKRATI • RJ 2026



AI – den bättre byråkraten?

ANNE KAUN

Riksbankens Jubileumsfond
i samarbete med Makadam förlag

MAKADAM FÖRLAG
GÖTEBORG & STOCKHOLM
WWW.MAKADAMBOK.SE

Byråkrati är Riksbankens Jubileumsfonds årsbok 2026
Redaktör: Jenny Björkman
Redaktionsråd: Katarina Barrling, Anneli Dufva,
Magnus Linton, Victor Malm

AI – DEN BÄTTRE BYRÅKRATEN?

© Anne Kaun 2026

Grafisk form: Johan Laserna

ISBN för denna volym: 978-91-7655-032-8 (pdf)

ISSN 2000-1029

Detta verk är licensierat enligt Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell.
För att se en kopia av licensen, besök <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed sv>
eller kontakta Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



 creative
commons

Innehåll

Förord: Byråkrati	7
Automatisering och AI	19
Vad vi pratar om när vi pratar om AI	23
Den regelstyrda byråkratin och dess automatisering	33
En ny byråkratisk logik?	39
Från magiskt tänkande till brutna löften	45
Om byråkrater och ärtränare	51
Noter	59
Presentation av Riksbankens Jubileumsfond	67

Förord: Byråkrati

Det är bättre att synda mot Gud än mot byråkratin eftersom byråkratin aldrig förlåter ett misstag, konstaterade Honoré de Balzac i början av 1800-talet.

Populister, liberaler och marxister har under hela 1900-talet kritiserat byråkratins krångel och stelbenthet, och ställt byråkratin mot folkvalda representanter eller till och med mot folkviljan. Den danske populisterna Mogens Glistrup menade att första steget mot att avskaffa byråkratin var att anskaffa obekväma kontorsstolar. Obekväma stolar har idag ersatts av motorsågar i shower registrerade av karismatiska men auktoritära män som ser sig själva som folkets företrädare – och som bokstavligen vill skära bort byråkratin.

Ingen tycks älska byråkratin. Men den som vill förstå en samtid där regelbaserade ordningar ställs på ända och där maskiner får makten över allt fler beslut kommer inte undan den. Under hela 1900-talet har byråkratin löpt längs med de moderna västerländska samhällena, byggt upp välfärdsstater och utgjort grunden för demokratisk funktionalitet och rättsstaten – och även utgjort basen i ett antal diktaturer.

Men vad är byråkrati? Hur kom den till och hur formar den idag människor, nationer, gränser, språk och arbetsplatser – eller diktatorer och AI?

Antropologen David Graeber föreslog 2015 skämtsamt att fantasy var byråkratins motsats. I fantasy finns inga regler och allt kan hända. Kampen mellan gott och ont är ständig och i den kampen är det mesta tillåtet. Det är så långt från en regelstyrd byråkrati man kan komma.¹

Möjligen tillhör organisationsformen byråkrati och den litterära genren fantasy två olika ontologiska universum, men det finns faktiskt en del som gör byråkrati och fantasy till ett slags kontrapunkter.

Förekomsten av absolut ondska upphäver byråkratins principer om neutralitet – man kan helt enkelt inte vara opartisk inför Sauron.

Fantasyvärldar är ofta uppdelade i olika arter, vilket kan legitimera olikhet inför lagen, ibland ren rasism. Också det står i motsats till byråkratin i en rättsstat. Samma för alla gäller inte alver eller troll.

Att legitim makt och auktoritet i fantasy utgår från karisma snarare än legala, måhända fyrkantiga, regelverk behöver kanske inte sägas. Man följer Aslan, inte lagen.

I Westeros liksom i Midgård befinner man sig i lägereldarnas tid där berättelser, legender och myter är en drivkraft. I byråkratier ska myter idealt inte uppkomma eftersom de inte sällan är ett symptom på fel i systemet. När man hamnar i en kafkaesk situation, när byråkrater fattar

omänskliga beslut som inte går att överklaga, eller när man på olika sätt famlar i regelverkens nät utan att kunna ta sig ut – då skapas berättelser. Men om vansinne och krångel, eller möjligen om heroer som gick *emot* systemet – inte om *systemets* hjältedåd.

På samma sätt är byråkraten upptagen med och styr mot klarhet och transparens. En byråkrat som uttrycker sig gåtfullt eller ger klienter mysterier att lösa inför ansökan om bostadsbidrag får sannolikt sparken. Regler i en byråkrati ska vara tydliga, lätta att begripa och enhetliga för alla.

Graeber gissade att de flesta inte skulle vilja leva i de världar fantasyn skildrar. Byråkratin levererar nämligen, sin trista ton av grått till trots.

Ändå var han djupt kritisk till dagens byråkrati. Vår värld är kuvad av regleringar, kreativiteten kvävs och dagens människor tillbringar en allt större del av sin tid med att fylla i tomma rutor på blanketter, framhöll han. Det är en kritik han inte är ensam om.² I Sverige har filosofen Jonna Bornemark skrivit om en förpappring av samhället. Statsvetaren Patrik Hall har analyserat varför byråkratin ökar så ofattbart i offentlig sektor och pekar inte minst på nya styrsystem som, ironiskt nog, en gång infördes för att effektivisera en slö byråkrati.³ Företagsekonomerna Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerbergh har skrivit om administrationens ökande plågor.⁴ Att byråkratin expanderar uppmärksammas allt som oftast;

i början av 2026 visade en rapport från Timbro att antalet byråkrater mellan 2008 och 2024 ökat med 37 procent eller 12 nya statliga tjänster varje dag.⁵

Krångel-Sverige var under 1970-talet ett begrepp, och det tillsattes faktiskt en byråkratiutredning som skulle minska krånglet, förenkla språket och stärka demokratin.⁶

I litteraturen är bilden av den dystopiska byråkratin snarast en trop. Byråkrati har en färg (grå) och en form (fyrkantig). Det finns till och med dataspel som skildrar de mörka byråkratierna – *The Darkest Files* och *Paper Please* – och att det senare handlar om en migrantkontrollant är inte förvånande, eftersom byråkratin för människor på flykt kan vara ett spel på liv och död. Papper, blanketter och ogenomtränglighet har blivit byråkratins signum och historikern Charlie Järpvall har talat om ett blankettraseri redan i samband med 1900-talets expansion av byråkratin, det vill säga långt före dagens växande berg av i synnerhet digitala blanketter.⁷

Max Weber, byråkratins uttolkare nummer ett, menade att den industriella revolutionen förde med sig intellektualism och rationalism. Med moderniteten avförtrollades världen, mysterier blottlades och sagor dog. Byråkratin var det yttersta tecknet på detta. En omutbar princip, en reglerad systematik, som tronar på opersonlig maktutövning och förnuft. Men Weber varnade också för att byråkratier kunde utgöra ett hot om de började skapa egna lagar och bortse från de politiskt fattade besluten.

När Jair Bolsonaro blev president i Brasilien 2019 avskedade han raskt 3500 tjänstemän, och anklagade dem för att vara just ett sådant hot: de var illojala teknokrater med egna agendor och hade som mål att sabotera hans styre.

Det som skiljer dagens motorsågs kritik av byråkratin – oavsett om den framförs av Elon Musk, J. D. Vance, Jair Bolsonaro eller Marine Le Pen – från tidigare byråkritik är att den inte syftar till att effektivisera och förbättra statlig förvaltning eller stärka demokratin. Målet är snarast att vingklippa, ibland helt skrota, byråkratin – möjligen också avvärpa demokratin.⁸ Därför krävs en uppdaterad förståelse av byråkratin i moderna liberala demokratier och rättsstater.

Autokrater är för övrigt inte ensamma om att försöka sätta byråkratin ur spel. I en global värld uppstår fickor mellan nationella och internationella system där gråzonerna ibland utgör laglöst land. Mellan länder, eller kanske mer vagt någonstans bortom gränsen, finns utrymme att dumpa frågor och låta lagen vara både oklar och vag. Inte minst har migration och flyktingströmmar gett upphov till sådana svarta hål där det är oklart vilken auktoritet som egentligen gäller.⁹

På AI-fronten kan man verkligen tala om ett svart hål. Här finns på sätt och vis den perfekta byråkraten: samma lika jämt, är i alla fall tanken. Ändå blir det inte bra. Kanske för att generativ AI bygger på miljontals data fyllda

av gårdagens fördomar? Besluten blir snabba och effektiva, men inte transparenta. Och ibland helt enkelt fel.

Filosofen Hannah Arendt och sociologen Zygmunt Bauman varnade långt före de stora språkmodellernas intåg i förvaltningar för faran med en ansiktslös byråkrati. Byråkratin kan bli grym om byråkrater inte ser dem man fattar beslut om som människor, och där mellan regler och paragrafer fanns, menade Bauman, en förklaring till Förintelsen.¹⁰ Arendt varnade under 1950-talet för att totalitarism förutsatte en byråkrati där det personliga ansvaret försvunnit. Också senare varnade hon för makt utan ansvar och menade att ett styre av ingen kunde leda till ett tyranni utan tyranner.¹¹

Byråkratin kan alltså vara en central del av såväl demokratiskt som diktatoriskt verkställande. Krav på effektivitet bör därför aldrig, menade Bauman, ersätta ett moraliskt ansvar. En liknande slutsats drog statsvetaren Lennart Lundquist i 1990-talets demokratiutredning. Det är när målet är att reglerna följs, konstaterade Lundquist, inte att rätt beslut fattas i förhållande till ett offentligt etos eller en professionell etik, som risken för moralupplösning ökar.¹² Samtidigt finns det indikationer på att det är just effektivitet som allt oftare prioriteras i den svenska offentliga förvaltningen.

Därtill är de algoritmer som modern AI kan ge upphov till ibland så svåra att förstå att transparensen bakom beslut blir obefintlig. AI gör byråkratin mindre genom-

lyst, och kan till och med förvandla besluten och orsaken bakom dem till en *black box*, ett slags okänd materia.

Det genomlysta regelstyret rör sig mot skuggorna.

Bortom Weber finns en annan förståelse av byråkrati, en antropologisk. Där dras andra slutsatser av det förment rationella system som byråkratin idealt ska vara. Byråkrater och trollkarlar får plötsligt likheter. Byråkratens språk får drag av formler och den meritokratiska utbildningen framstår mer som Hogwarts än Harvard. Pierre Bourdieu talade faktiskt om statens sätt att klassificera som ett slags statligt trolleri och antropologen Michael Herzfeld har senare pekat på hur ett byråkratiskt språk och rationalitet kan få drag av magi. Byråkratin delar i en sådan tolkning ett performativt språk, ritualer och dolda logiska system med förmodernas magiska världar.

I irländaren Flann O'Briens roman *Den tredje polisen* (skriven under 1939–1940, men utgiven postumt 1967) har byråkratin och magin blivit ett. Allt är logiskt, men absurt. Tydligt, men helt omöjligt att förstå. Det finns regler och de måste följas, men vilka de är, är inte möjligt att begripa. Romanen pekar samtidigt på byråkratins problem, inte minst med det namnlösa; det som inte klassificeras, arkiveras eller namnges finns inte i en byråkrati. Byråkratin blir både systematisk och rationell och irrationell, affektiv.¹³

Samma sak upplever många som drabbas av byråkratin. Det finns forskare som betraktar alla dessa mikropraktiker

som en form av byråkratiskt våld.¹⁴ Blanketter, klassificeringar och standardisering utstrålar en sorts objektivitet, men råder ytterst över liv och död. I detta byråkratiska grundarbete finns också ett slags avpersonifiering – och precis som i *Den tredje polisen* finns man inte utan sitt namn eller sitt personnummer, utan sin akt.¹⁵

Det sägs ibland att världen pendlar mellan upplysning och romantik. Industrisamhället stod för upplysning och den mekaniska teknik som byggde världen var lätt att plocka isär – framför allt gick den att förstå. Digital teknik är mer hölj i dunkel, den är svår att begripa, ibland rent av ogenomtränglig. Algoritmerna har på sätt och vis gjort världen mystisk igen.¹⁶ Rör vi oss därmed mot ett nytt romantiskt mörker, med allt vad det innebär? Världen förtrollas och förstås allt oftare som en kamp mellan ont och gott, och tron på Aslan eller andra starka, karismatiska ledare ökar igen.

Kanske gör detta byråkratin viktigare än någonsin? Den kan förvisso vara ansiktslös och en byråkrat bara någon som lyder, men det byråkratiska systemet kan också vara ett fundament för demokratin – en hand att hålla i när det blåser.

Det finns alltså all anledning att återigen vända sig till byråkratin, som vi gör i den här samlingen. Ekonomihistorikern Rasmus Fleischer har krupit ner i byråkratin dokumenthållare för att leta efter vart ”byrån” och ”byrådirektören” – frekventa fenomen i 1900-talets förvaltning

– tog vägen. Statsvetaren Helena Wockelberg formulerar ett försvar för byråkraten som den liberala demokratis riddare. Litteraturvetaren Thomas Götselius bläddrar bland litteraturens byråkrater och upptäcker en människa i maskinen och ett hopp om framtiden. Språkvetaren Hanna Sofia Rehnberg ser en mer tvetydig ordning när hon processar det språkliga mötet mellan asylsökande människor och Migrationsverkets byråkrater. Medievetaren Anne Kaun skruvar isär maskinen och reder ut hur AI används i förvaltningen. Slutligen undersöker idéhistorikern Chris Haffenden IT-samhällets våld på rätten att få försvinna, bli glömd – inte så lätt i de digitala landskap vi på egen hand ansluter oss till idag.

Byråkrati är visserligen motsatsen till fantasy. Men i en värld som alltmer påminner om fantasy kan byråkrati också vara rätt fantastiskt.

Jenny Björkman

1. David Graeber, *Reglernas utopi: Om teknologi, enfald och byråkratins hemliga fröjder*, Göteborg: Daidalos, 2016.

2. Internationellt har detta uppmärksammats på flera håll. Ezra Kleins och Derek Thompsons bok *Abundance* från 2025 är ett av många exempel.

3. Patrik Hall, *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?*, Malmö: Malmö University Press, 2025.

4. Anders Forssell & Anders Ivarsson Westerberg, *Administrations-samhället*, Lund: Studentlitteratur, 2014.

5. Adam Danieli, *Staten växer med 22 byråkrater om dagen*, rapport, Timbro, februari 2026, https://timbro.se/app/uploads/2026/02/22_digital.pdf. Denna uppräknig av studier på området är långt ifrån fullständig.

6. Arbetet resulterade bland annat i *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter* (SOU 1979:31) samt rapporterna *Service och information* (Ds Kn 1978:6) och *Språkarbete* (Ds Kn 1979:1). Se även Carl Marklund, ”Krångla lagom! Välfärdsstatskritiken och byråkratiseringsdebatten”, i Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad (red.), *Marknadens tid: Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism*, Lund: Nordic Academic Press, 2023.

7. Se Charlie Järpvalls avhandling *Pappersarbete: Formandet av och föreställningar om kontorspapper som medium*, Lund: Mediehistoria, Lunds universitet, 2016, <https://lup.lub.lu.se/search/files/17063976/Pappersarbete.pdf>.

8. Gabriela Lotta, ”Bureaucracy Reconsidered” i *The Ideas Letter* 38, 17 april 2025, <https://www.theideasletter.org/essay/bureaucracy-reconsidered/>, om demokratisk erosion och hur auktoritära ledare anklagar byråkratier.

9. Ludvig Beckman, ”Legitimate Authority, Refugees, and Legal Black Holes”, *International Journal of Refugee Law*, 2025, eeaf026, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaf026>.

10. Zygmunt Bauman, *Auschwitz och det moderna samhället* [1989], Göteborg: Daidalos, 1991.

11. Hannah Arendt, *Totalitarismens ursprung* [1951], Göteborg: Daidalos, 2016, och *On violence*, New York: Harcourt, Brace & World, 1970. Se t.ex.: ”The greater the bureaucratization of public life, the greater will be the attraction of violence. In a fully developed bureaucracy there is nobody left with whom one could argue, to whom one could present grievances, on whom the pressures of power could be

exerted. Bureaucracy is the form of government in which everybody is deprived of political freedom, of the power to act; for the rule by Nobody is not no-rule, and where all are equally powerless we have a tyranny without a tyrant.”

12. Se även Lennart Lundquist, *Demokratins väktare* (SOU 1998: 102), och Kutsal Yesilkagi, ”Can bureaucracy save liberal democracy? How public administration can react to populism”, *Transatlantic Policy Quarterly*, december 2021.

13. Alexandra Irimia, ”Bureaucratic Sorcery in The Third Policeman: Anthropological Perspectives on Magic and Officialdom”, *The Parish Review: Journal of Flann O’Brien Studies*, 2022, s. 11, 19.

14. Marcus Lauri, Charlie Järpval, Maryam Fanni & Alexander Paulsson, ”Gränser, mikropraktiker och våld”, *Fronesis* nr 62–63, 2019.

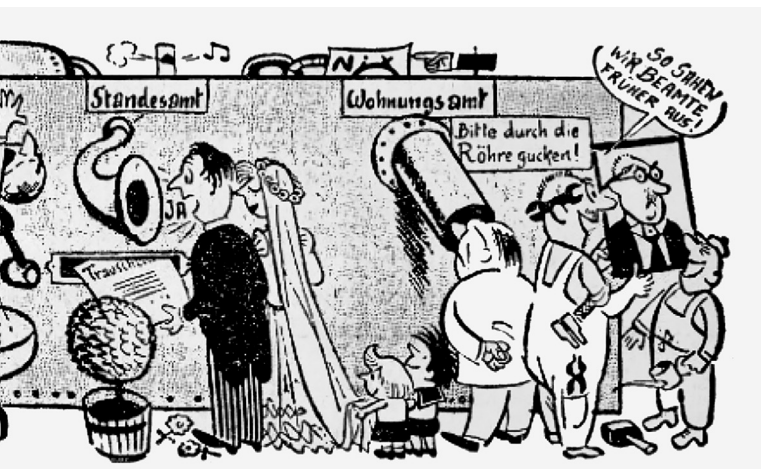
15. Akhil Gupta, ”Låt tåget drivas av papper”, *Fronesis* nr 62–63, 2019.

16. Niklas Lundblad, ”Naturen älskar att gömma sig”, i Jenny Björkman (red.), *Efter digitaliseringen: RJ:s årsbok 2022*, <https://www.rj.se/samverkan/arsboken/efter-digitaliseringen/>.

Automatisering och AI

I samband med en artikelserie om automatisering publicerade TCO:s medlemstidning år 1956 en tysk skämtteckning med bildtexten ”Så här kommer det att ta sig när förvaltningen drabbats av automation, påstår en skämtsam och uppfinningsrik tecknare i den tyska tidningen Neue Rhein-Zeitung”.¹ Teckningen föreställer en supermaskin som hjälper den offentliga förvaltningen att ta hand om hälsovård, hittegodshantering, skatt, vigslar och bostadsförmedling. Som en kommentar till hur relationen mellan stat och medborgare kommer att te sig när automatiseringen är fullföljd avslutas teckningen med ett nostalgiskt porträtt av den arketypiska byråkraten, som hålls upp av två ingenjörer. ”Så här såg våra tjänstemän ut förr i tiden”, säger en av dem.

Drömmen (eller mardrömmen) om den helautomatiserade förvaltningen är alltså ingenting nytt. Automatiseringen har sedan åtminstone 1950-talet förknippats med förhoppningen att kunna förbättra samhällsservice och göra den offentliga förvaltningen mer effektiv. De senaste åren har dock artificiell intelligens (AI) accelererat dessa



arbetar i offentlig förvaltning. Eftersom byråkrati handlar om standardisering och regelstyrning i beslutsprocesser har algoritmer och AI setts som en frälsare när det gäller att minska resursåtgång och göra den byråkratiska apparaten mer effektiv – ja, till och med mer rättvis och rättsäker. Vissa hävdar att mänskliga byråkrater *ska* agera som robotar, utan känslor och endast baserat på regler som är lika för alla. Byråkratins rationella logik passar i den meningen perfekt för automatisering av beslutsfattande.

Men generativ AI (GAI) introducerar faktiskt en ny logik. Istället för rationalisering och regelstyrning bygger generativ AI på prediktion och sannolikhetsberäkningar, som får systemen att på ett självständigt sätt dra slutsatser

och ”lära sig” nya saker. Detta har av medievetaren Simone Natale beskrivits som en logik som i grund och botten bygger på villfarelser eller illusioner – han kallar det för en ”logic of deception”.³ Enligt Natale bygger generativ AI alltså på illusionen av intelligens, ett slags låtsastro. Det är bara genom tron och uppfattningen om att en maskin är intelligent som själva intelligensen uppstår.

Här diskuteras hur den nya logiken växer fram och vad det innebär för byråkratin ur ett medborgarperspektiv.

Vad vi pratar om när vi pratar om AI

Under de senaste åren har algoritmisk automatisering, databaserat beslutsfattande och maskininlärning stått i centrum för diskussionerna om omstruktureringen av offentlig förvaltning.⁴ Även om förhoppningarna om en automatiserad framtida välfärdsstat fortfarande är stora har mycket förändrats sedan 1950-talet, inte minst den teknik som förväntas revolutionera automatiseringen. Utöver industriell automatisering underlättar AI och algoritmer i allt högre grad delegeringen av komplexa kognitiva uppgifter till maskiner. Och automatiseringen fortsätter att sprida sig till nya områden. Funktioner som tidigare var datoriserade men sällan automatiserade är nu föremål för algoritmisk automatisering. Det gäller bland annat offentlig förvaltning och välfärdstjänster – områden som genererar enorma mängder data och blir alltmer digitaliserade, men som också är pressade att sänka sina kostnader.

Exemplen på hur offentlig förvaltning har automatiserats med hjälp av algoritmer är många. För det första finns det digitala system som förmedlar interaktioner mellan

medborgare och handläggare, exempelvis digitala plattformar och tjänsteapplikationer, som Försäkringskassans app eller 1177-plattformen med integrerade chattbot-applikationer.

För det andra har vi system för beslutsfattande och ärendehantering. Här kan Arbetsförmedlingens hantering av aktivitetsrapporter nämnas, eller Trelleborgs kommuns beslutsstödsverktyg för ekonomiskt bistånd som är en tillämpning av robotiserad processautomatisering.

För det tredje finns det system för att erbjuda individuella anpassningar som till exempel skräddarsytt lärande inom skolan. Det fjärde exemplet är ett växande område för upptäckt av välfärdsbedrägerier, exempelvis Försäkringskassans AI-verktyg för riskbedömning av fusk med olika typer av stödåtgärder.

Automatisering sker både internt på myndigheter och i förvaltningar, exempelvis i interna processer, och i utåtriktade och externa tjänster. Utåtriktad automatisering handlar om tjänster där medborgare kommer i direktkontakt med automatiseringsteknologi, som AI-assistenten och chattbotar. När det gäller intern automatisering har man sedan mitten av 2010-talet introducerat olika former av *robotic process automation* eller robotstyrd processautomation av repetitiva, regelbaserade uppgifter som automatiserar eller stödjer beslutsfattande med hjälp av statistiska, icke-självlärande algoritmer. Det är när AI har introducerats i

sådana interna myndighetsprocesser som de största problemen uppstår.

Trelleborgs kommun har varit drivande på det här området och infört processautomation inom exempelvis handläggningen av ekonomiskt bistånd. Det finns andra mer avancerade tillämpningar som delvis bygger på AI-modeller för att till exempel bedöma risken för välfärdsfusk. Ett omdiskuterat fall är den nederländska statens användning av ett system som av kritiker uppfattats som rasistiskt, eftersom det avslöjades 2021 att rasprofilering ingick i den algoritmiska bedömningen av bidragsfusk. Mellan 2012 och 2019 nekades omkring 30 000 personer bidrag och i vissa fall ålades de dessutom att betala tillbaka bidrag som de redan fått. Bland variablerna som användes för att bedöma risken för bidragsbedrägeri inkluderades bland annat ”utländskt klingande namn” och ”dubbelt medborgarskap”.⁵ Konsekvenserna av att flaggas som fuskare i registren och därmed tvingas betala tillbaka bidrag blev omfattande. Det har rapporterats om personer som förlorat vården om sina barn, om självmordsförsök och om mental ohälsa till följd av allvarliga ekonomiska svårigheter.⁶

Också i Rotterdams kommunala förvaltning används en maskininlärningsmodell för riskbedömning. Syftet är att flagga potentiella bedragare utifrån en uppsättning av 315 datapunkter, inklusive variabler som ålder, kön, språkkunskaper, bostadsområde och bedömning av handläggare.

Med hjälp av maskininlärningsmodellen tilldelas riskpoäng mellan 0 och 1. De som flaggats av systemet genomgår sedan en noggrann utredning med intervjuer och hembesök.

De två systemen är en del av en bredare ekologi för riskbedömning av välfärdsfusk som har byggts upp i Nederländerna sedan 2003. Under namnet *Systeem Risico Indicatie* (SyRI) har flera administrativa organ samarbetat och delat med sig av data för att identifiera bidragsfusk. År 2020 fastslog dock Haags tingsrätt att systemet, som innefattar algoritmisk riskbedömning och andra former av utvärdering, inte uppfyller kraven för rätten till privatliv enligt Europakonventionen.⁷

Redan 2016 uppmärksammades ett algoritmiskt system i Australien för att identifiera felaktiga utbetalningar till bidragstagare, det så kallade *RoboDebt*-systemet, av grävande journalister. Systemet gjorde automatiska avstämningar mellan inkomster och bidragsutbetalningar. Ett stort antal bidragstagare informerades då om att de stod i skuld till staten för att de hade fått för höga bidragsutbetalningar – utan att ges någon möjlighet att överklaga det automatiserade beslutet. De nu skuldsatta bidragstagarna påverkades inte bara materiellt utan även psykiskt av beslutet och en kommission kom senare fram till att det algoritmiska systemet var olagligt.⁸

I Sverige avslöjade *Svenska Dagbladet* och journalistkollektivet *Lighthouse Reports* en liknande algoritmisk

välfärdsskandal 2024 efter en treårig granskning av Försäkringskassan. Myndigheten experimenterade med ett AI-system som skulle flagga potentiellt felaktiga ansökningar om VAB, vård av barn, genom att tilldela ansökningarna riskpoäng. En hög poäng kunde leda till längre handläggningstider och särskilda granskningar, som kontakt med arbetsgivare och förskola. Reportrarna begärde utan framgång ut handlingar som beskrev de variabler som ingick i modellen. Även om de inte fick ut underlaget från myndigheten lyckades de på egen hand lista ut hur systemet fungerade – och kunde visa att gruppen kvinnor och gruppen föräldrar med utländsk bakgrund, låg utbildning eller låg inkomst i större utsträckning än andra tilldelades högre riskpoäng, trots att de inte lämnade in felaktiga uppgifter oftare än andra. Under hösten 2025 togs systemet ur bruk, vilket sammanföll med att Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) skulle inleda en granskning av verksamheten. I och med att systemet stoppades blev granskningen aldrig av.⁹

Nya tekniska system följs alltså inte sällan av kontroverser och debatter.¹⁰ Men medan tidigare teknikdebatter, som debatterna om genmanipulerad mat eller om kärnkraft, har utgjort ett tillfälle att släppa in allmänheten i diskussionen om teknologiernas implikationer och potentiella risker, att kollektivt förhandla värdet av innovationen om man så vill, har AI-debatten inte lett till detta, menar bland andra sociologen Noortje Marres.¹¹ Dagens

AI-diskussioner om etik, rättvisa, ekonomi och arbetsmarknad förlitar sig i högre grad på expertutlåtanden som kommer till bakom stängda dörrar.

Den största kontroversen kring AI var möjligen det öppna brev som ett antal experter och företrädare för industrin, samordnade av tankesmedjan Future of Life Institute, publicerade 2023. I brevet krävde de en sex månaders paus i AI-utvecklingen för att kunna säkerställa förebyggandet av risker för att mänskligheten skulle förintas.¹² Brevet och initiativet fokuserade på de långsiktiga konsekvenserna av AI, något som senare kritiserades eftersom det redan fanns en rad existerande problem med den nya tekniken, såsom diskriminering eller miljöpåverkan samt dåliga arbetsförhållanden för dem som producerade träningsdata (så kallade dataannoterare).¹³ Istället för att ta upp frågan vad AI är och vad vi behöver den till, beskrev författarna till brevet AI som en objektiv realitet, ett faktum som inte gick att förhandla om. Detta, menar Marres och hennes medförfattare, är nytt och något som skiljer AI-kontroverser från tidigare teknologidebatter.

Även om det har funnits rapporter om skandaler i AI-baserade system, är det svårt att mäta i vilken utsträckning denna typ av automatisering har tillämpats inom byråkratin. Förutom officiella rapporter har civilsamhällsorganisationer och intressegrupper, som till exempel AlgorithmWatch, försökt kartlägga omfattningen av automatiserat beslutsfattande inom den offentliga sek-

torn.¹⁴ Det nyinrättade Centre for Algorithmic Transparency är ett liknande försök att ställa stora plattformar och sökmotorer till svars.¹⁵

Vissa städer som tidigare har varit föremål för *smart city*-initiativ och implementering av ny teknik i stadsplaneringen, som till exempel Helsingfors och Amsterdam, har infört algoritmregister för att öka transparensen. En kartläggning av AI i Sveriges kommuner genomfördes år 2024 av AI Sweden, det nationella centret för tillämpad AI som finansieras av svenska staten, näringslivet och offentlig sektor. Baserat på nyhetskällor, kommunernas webbplatser samt en AI-baserad forskningsagent hittade man 1008 AI-relaterade initiativ i 263 av 290 kommuner. Siffrorna bör dock tolkas med försiktighet, eftersom ”AI-relaterade initiativ” innefattar allt ifrån enstaka utbildningstillfällen till implementering av mer komplexa AI-system.¹⁶

Kartläggningsinitiativen syftar bland annat till att skapa register över de aktörer som driver automatiserat beslutsfattande. På sikt ska det öka både självregleringen och den etiska medvetenheten kring användningen av AI. Men kartläggningarna blir snabbt föråldrade eftersom det teknologiska landskapet förändras så fort, inte bara för att tekniken utvecklas utan också på grund av så kallad agil innovation i pilot- och experimentprojekt som inte sällan förblir just temporära och har korta löptider. Testnings- och pilotlogiken i utvecklingsprojekt har lett till vad

stadsplaneraren Erica Eneqvist och hennes medförfattare har kallat för experimentell styrning, och det går tvärs emot demokratiska beslutsfattningsmodeller som bygger på mandatperioder och på transparens, insyn och tydliga beslutsprocesser.¹⁷ Man kan därför ställa frågan om implementeringen av AI utgör ett demokratiproblem.

Definitioner av AI

Det är dock inte bara det faktum att landskapet hela tiden förändras som gör kartläggning svår. Också den begrepps-förvirring som råder på området gör det komplicerat att få en klar bild av den faktiska AI-användningen inom offentlig förvaltning. Det finns en uppsjö av termer, definitioner och begrepp som syftar till att fånga olika aspekter av automatisering av välfärden. De sträcker sig från automatiserat beslutsfattande, algoritmisk automatisering och AI till mer specifika fenomen som maskininlärning och stora språkmodeller. Vissa aktörer har tillämpat en bred definition som omfattar alla typer av beräkningsmetoder, med tanke på att alla datorbaserade operationer i viss mån bidrar till automatisering. Ett exempel på detta är Riksrevisionen, som 2019 publicerade en rapport om omfattningen av automatiserat beslutsfattande, där man hävdade att automatiseringen inom den offentliga förvaltningen började med datoriseringen av offentliga myndigheter på 1970-talet.¹⁸

AI kan i den meningen vara allt och ingenting, och

innehålla en mångfald av olika fenomen och praktiker – samtidigt som det ofta beskrivs som ett enhetligt fenomen. Enligt antropologen och teknikforskaren Lucy Suchman framställs AI som en sammanhängande teknologi, men så är det naturligtvis inte.¹⁹ På samma sätt har datavetarna Arvind Narayanan och Sayash Kapoor hävdad att alltför många företeelser kategoriseras som AI, främst för att det är en produkt som säljer bra just nu och det därför ligger ett ekonomiskt intresse i en luddig användning av AI-begreppet.²⁰ Narayanan och Kapoor inleder sin bok *AI Snake Oil* (2024) med att jämföra användningen av begreppet AI med ett tankeexperiment:

Föreställ dig ett alternativt universum där människor inte har ord för olika transportmedel – bara det kollektiva substantivet ”fordon”. De använder det ordet för att referera till bilar, bussar, cyklar, rymdfarkoster och alla andra sätt att ta sig från plats A till B. Konversationerna i denna värld är förvirrande.²¹

Vi skulle då säga att vi har kört fordonet till jobbet på samma sätt som vi tar fordonet för att åka på semester i Karibien och ger sonen ett nytt fordon för att ta sig till skolan. Många samtal skulle bli både förvirrande och intetsägande. Men inte bara det. Arvind Narayanan och Sayash Kapoor menar också att detta öppnar för svindlerier: ”Bedragare utnyttjar faktumet att konsumenterna inte riktigt vet vad de ska tro när det gäller fordonsteknik.”²²

På samma sätt som fordon i tankeexperimentet har AI blivit ett försäljningsargument, och det är svårt att skilja mellan vad som är kvacksalveri (*snake oil*) och vad som inte är det. Det gäller inte bara för oss som enskilda användare, utan särskilt för den offentliga sektorn som åtminstone under det senaste decenniet har utsatts för vad teknikforskarna Michael Hockenull och Marisa Leavitt Cohn har kallat för försäljning av ”varm luft” från industrin.²³ Det här gäller inte minst i de nordiska länderna, där den offentliga sektorn till stor del är sammanflätad med stora teknikföretag som Microsoft genom molntjänster, Copilot-applikationer och andra mjukvarulösningar.

Den regelstyrda byråkratin och dess automatisering

Trelleborgs kommun har som nämnts ovan sedan år 2017 arbetat med robotstyrd processautomation – ett mjukvaruprogram som automatiserar repetitiva uppgifter, vilket innebär att beslutsvägar överförs till ett digitalt system som sedan automatiskt fattar beslut. I Trelleborgs fall gäller det beslut om ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd. Systemet jämför uppgifter i ansökningarna med andra myndigheters databaser och utbetalningar, till exempel Skatteverket och Försäkringskassan, och bygger alltså på regelstyrda algoritmer.

Andra kommuner följde snart efter och modellen används nu över hela Sverige. Just Trelleborgsfallet blev emellertid omdebatterat och det första där man diskuterade dels vad automatiserat beslutsfattande faktiskt är, dels vilken ”meningsfull information” enligt artikel 13 i dataskyddsförordningen GDPR som medborgaren behöver för att kunna förstå den byråkratiska beslutsprocess som nu delvis utförs med stöd av algoritmer. Systemet och dess implementering togs upp som ett exempel för att diskutera rättsliga förutsättningar för helautomatisering

av byråkratiska beslut på kommunnivå och möjliga former av diskriminering.

Trelleborgsmodellen uppmärksammades av granskande journalister under en tid då diskussionen kring algoritmer och deras potentiella risker tog fart. I samband med detta begärde en journalist ut källkoden till algoritmen som använts, med argumentet att den utgjorde en offentlig handling. Efter flera misslyckade försök att få tillgång till källkoden tog journalisten fallet vidare till förvaltningsdomstolen. Domstolen tog inte tydligt ställning till huruvida källkod kan betraktas som en offentlig handling eller ej, men beslutet blev trots det att materialet skulle lämnas ut i och med att utlämnandet inte utgjorde någon kommersiell skada. Kommunen som ägde källkoden hade enligt domstolen inga kommersiella intressen som kunde skadas genom en publicering.

Historien fick en oväntad vändning när källkoden lämnades ut och den danska leverantören missade att rensa dokumentet från känsliga personuppgifter som därmed hamnade hos journalisterna.

Utöver det journalistiska arbetet kring algoritmen engagerade sig Akademikerförbundet SSR i fallet och initierade en diskussion om transparens och tillgänglighet till information. Efter flera möten med Trelleborgs kommun kom man fram till att ”meningsfull information” om algoritmen skulle vara en bild på det gränssnitt som handläggarna ser när de använder mjukvaran samt det besluts-

träd – den översikt över möjliga beslut och deras konsekvenser – som ligger till grund för automatiseringen. Kommunen lämnade emellertid aldrig ut materialet och SSR vände sig till Justitieombudsmannen – som uttalade sig för förbundet och krävde utlämning.

Det som Trelleborgsfallet illustrerar är att implementering av automatisering inom den offentliga byråkratin är en komplicerad och omstridd process där det uppstår friktioner och diskussioner om rättvisa, etik och juridik. Samtidigt är robotiserad processautomatisering ett tydligt exempel på hur den regelstyrda byråkratin kan översättas och sedan utföras av algoritmer, något som av till exempel Nora Germundsson och Hugo Stranz, forskare inom socialt arbete, har betecknats som ”svag AI”, alltså automatiseringsteknologi som inte utgörs av komplexa modeller med flera lager av beräkningar.²⁴

Likheten mellan byråkratiska beslutsprocesser som utförs av tjänstemän och dem som utförs av algoritmer har påpekats av flera som jag har pratat med under mina fältarbeten på myndigheter och kommuner. ”Vi ska agera som robotar, vi ska inte vara inkännande, ha känslor, eller tolka. Vi ska behandla alla på samma sätt och följa reglerna.” Det var så en av mina informanter beskrev rollen som handläggare och som byråkrat. Men robotliknelsen tar inte hänsyn till byråkratin som en profession med utbildning och specialisering, där man faktiskt också har ett värde- och normsystem att förhålla sig till. I den automa-

tiserade byråkratin flyter byråkraten ihop med tekniken genom introduktionen av algoritmiska system som de i Trelleborg. Byråkraten blir därmed, med teknikforskaren Jon Agars formulering, en ”teknofil” som hanterar materiella artefakter, informationsteknologier och kalkylerande system men inte känner eller tänker på egen hand.²⁵

Det var ett liknande ideal som föresvävade sociologen Max Weber, när han i början av förra seklet beskrev den moderna byråkratin som den bästa av alla administrativa organisationsformer. Fördelen med byråkratin var, enligt Weber, att den präglas av regelstyrda, transparenta handlingar och att systemet på så sätt förebygger godtycklighet. Utbildad och specialiserad personal utför dessa handlingar oberoende av personliga band, statusfördelar och politiska positioner. Statiska, regelstyrda algoritmer passar därmed perfekt in i den rationella byråkrati som Weber beskrev. Med hjälp av algoritmer kan byråkraten bli ännu bättre på sin tjänsteutövning. Kanske kan byråkraten till och med ersättas av en helt igenom rationell maskin.

Det är dock inte bara byråkraten som är en teknofil och i samklang med det tekniska systemet, själva byråkratin har också beskrivits som ett maskineri. Som litteraturvetaren Ante Andabak skriver: ”en fullt utvecklad byråkratisk mekanism kan jämföras med andra administrativa former på samma sätt som en maskin kan jämföras med icke-mekaniska medel för varuproduktion”.²⁶ Det byrå-

kratiska maskineriet har med tiden differentierats och blivit mer komplext för att kunna hantera den tilltagande komplexiteten i ett globaliserat samhälle. Med stigande komplexitet har byråkratin också blivit potentiellt mindre transparent.

Redan Max Weber insåg att byråkrati tenderar att skapa hemligheter och ogenomträngligheter. I förlängningen såg han uppkomsten av en metaforisk järnbur: ett samhälle som blir alltmer byråkratiskt, rationellt och kapitalistiskt. På liknande sätt har algoritmer kritiserats för att vara ett slags ”svarta lådor”, det vill säga något vars interna mekanism är dold för användaren eller höljd i mystik för alla. Frank Pasquale, forskare inom juridik, menade i en text från 2016 mot denna bakgrund att samhället har blivit ett *black box society*, där allt flera beslutsprocesser och informationskedjor domineras av algoritmer utan offentlig insyn.²⁷

Har Webers järnbur, som utgörs av hänsynslös rationalitet och regelstyrning som är avhumaniserande, blivit en svart låda?

En ny byråkratisk logik?

Vid automatiserade processer i offentlig förvaltning råder en logik där både byråkrater och algoritmer är regelstyrda ”funktioner” i ett byråkratiskt maskineri. Men introduktionen av GAI i detta maskineri innebär – åtminstone potentiellt – att man inför en ny logik, som skulle kunna kallas för ”illusionslogik”.

Låt oss börja med några exempel. I mars 2025 publicerade tidskriften *Wired* nyheten att det amerikanska Department of Government Efficiency – DOGE, då fortfarande med regeringsrådgivaren Elon Musk i spetsen – hade infört den skräddarsydda chattboten GSAi (*general service administration intelligence*) för att möta behoven efter de föreslagna nedskärningarna inom den offentliga sektorn och öka effektiviteten. Enligt affärsmagasinet *Fortune* skulle statligt anställda använda chattboten för att skriva utkast till e-postmeddelanden och diskussionspunkter, sammanfatta text och skriva kod.²⁸ Kvaliteten på den producerade texten beskrevs av en anställd vara på samma nivå som en praktikants.

På ett liknande sätt experimenterar den brittiska byråkratin med chattboten Redbox AI som sedan våren 2025 används av Department for Science, Innovation and Technology (DSIT), kabinettskontoret och premiärministerns kansli. Språkmodellen ska göra det lättare att hitta tidigare beslut och dokument i det digitala arkivet.

Även i Sverige experimenteras med chattbotar för internt bruk inom myndigheter; till exempel introducerade Arbetsförmedlingen under 2025 sin egen chattbot Dolly. Utöver den interna användningen har kommunikativ AI, som just chattbotar, i allt högre grad blivit en vardaglig del av interaktionen med medborgarna. De flesta kommuner och statliga myndigheter har implementerat egna lösningar med varierande komplexitet och användarvänlighet.

GSAi, Redbox AI, Copilot och Dolly är exempel på GAI som bygger på stora språkmodeller. Men vad är GAI? Det används som samlingsbegrepp för AI som skapar nytt innehåll såsom bilder, texter och filmer. Tekniken baseras på komplexa statistiska modeller som är tränade på att förutsäga nästa element i en sekvens (till exempel nästa ord i en text) eller som kan generera en helt ny struktur (till exempel en bild). Dessa modeller tränas på stora datamängder där AI-modellen lär sig mönster, till exempel av ordföljd eller mönster utifrån försorterade, manuellt kategoriserade bilder. Modellerna fungerar inom fördefinierade ramar och är inte helt frisläppta,

självlärande maskiner. Själva innehållsgenereringen styrs av användare genom så kallade *promptar*, instruktioner, för vad som efterfrågas. Hur instruktionen är formulerad är avgörande för resultatets kvalitet. Den stora skillnaden mellan regelstyrda algoritmer som jag diskuterat tidigare och GAI är att den generativa är baserad på sannolikheter.

Om regelstyrda, statistiska algoritmer kan anses om en förlängning av byråkratiska praktiker och logiker är frågan vad som sker när den prediktiva logiken – illusionslogiken – introduceras i byråkratin.

Simone Natale beskriver AI som *deceitful media*, alltså bedrägliga eller illusoriska medier.²⁹ Med utgångspunkt i Turingtestet (som visar om en maskin kan få en människa att tro att maskinen är en tänkande varelse) diskuterar han logiken i GAI. Genom att imitera mänskligt språk och beteende luras vi att tro på teknologins intelligens. En viktig del av denna illusion är att användaren inte helt förstår hur resultatet blivit till. Följaktligen framstår AI som mer effektiv och intelligent än vad den är. AI skapar och upprätthåller en illusion. Som den tidigare Googlemedarbetaren Emily Bender och hennes medförfattare Timnit Gebru skriver är människor fokuserade på att skapa mening där det inte finns någon, så även i relation till syntetiska texter.³⁰

Villfarelsen uppstår dock inte bara i och genom tekniken i sig. Det krävs dessutom att tekniken omges av ett

sammanhang som upprätthåller illusionen. Exempel på det är de diskurser som idag vunnit bred spridning och som handlar om den stora AI-revolutionen och de djupgående förändringarna vi står inför. Det här är ett slags mystifiering som skapar en bild av teknologins magi. Mystifieringen gör att användare åtminstone tillfälligt glömmer att de interagerar med en maskin och inte med en människa. Samtidigt har GAI och dess applikationer demokratiserats, det vill säga blivit enkla att hantera och tillgängliga för den breda massan. På sätt och vis har tekniken samtidigt blivit både mer *och* mindre transparent, såtillvida att den blivit dels mer användarvänlig, dels svårare att förstå i det att resultat som tekniken frambringar inte låter sig förklaras. Denna transparensparadox bidrar ytterligare till illusionen.

En del av illusionslogiken är att kunskaps- och professionsrelaterade färdigheter förändras i grunden när handläggare litat på GAI i sitt arbete. Geografen Louise Amoore och hennes medförfattare fokuserar på just prompten som en politisk företeelse som förändrar byråkratins styrningslogiker.³¹ Genom att professionalisera och förfina promptpraktiker sker en förskjutning från domänspecifika kunskaper och professionellt kunnande till ospecifika och generella färdigheter. Samtidigt ersätts den byråkratiska logiken, med ett tjänstemannaideal om opartiskt beslutsfattande och personliga relationer, av en modell som är oberoende av ett specifikt tematiskt

område eller domän, till exempel frågor om arbetslöshetsförsäkring inom Arbetsförmedlingen. Handläggare måste bland annat utveckla nya färdigheter i att formulera promtpar på ett effektivt sätt genom att experimentera med språkmodellerna. Amoores och hennes kolleger ser framför sig hur en långsam tjänsteman med domänspecifik kunskap – yrkesprofessionen – ersätts av en framväxande grupp av promptexperter med ytterst grundläggande kunskaper.

Denna kunskapsförskjutning kopplas till illusionslogiken med GAI. De som använder GAI just nu beskriver resultaten i närmast lyriska termer – som magi. Algoritmer och AI presenteras som så komplexa att de inte går att förstå för lekmän. En sådan diskurs gör det nära nog omöjligt att diskutera vad vi ska ha teknologin till. Även tidigare digitala tekniker har varit mytomspunna, vad sociologen Vincent Mosco har kallat för det digitala sublima, eller som författaren Arthur C. Clarke beskrev det i sin berömda tredje lag: ”all tillräckligt avancerad teknik är omöjlig att skilja från magi”.³²

Frågan är om GAI paradoxalt nog bidrar till återföring av världen och får tekniken att framstå som ren trolldom.

Från magiskt tänkande till brutna löften

Många aktörer inom politik, förvaltning och byråkrati tycks vara övertygade om förtjänsterna med att introducera AI på olika nivåer. Men man bör också ställa sig frågan hur AI-fiering ser ut från ett medborgarperspektiv. Byråkratin upplevs nämligen inte bara av byråkrater utan också av medborgare, vilka ställer frågor som: När måste jag lämna in ansökan för att få en plats på förskola eller fritidshem? Hur ansöker jag om ekonomiskt bistånd? Vilka handlingar behövs för min bygglovsansökan? När hämtas soporna?

Kontakter med kommuner och myndigheter handlar i stor utsträckning om information: om byråkratiska processer och beslutskedjor men också om rättigheter och skyldigheter. Hur medborgare tar reda på saker har förändrats. Under de senaste åren har mer eller mindre avancerade chattbotar ofta utgjort första kontakten med en myndighet eller en kommun. Den digitala utvecklingen har inneburit att medborgarnas kunskapsinhämtning om den byråkratiska processen och det som sociologen Vincent Dubois har kallat för ”byråkratiska möten”

(*bureaucratic encounters*) mellan byråkraten och medborgaren har förändrats i grunden – från att medborgaren interagerar direkt med tjänstemän, så kallade *street level bureaucrats* eller närbyråkrater, till digital navigering på plattformar och med botar.³³ Byråkratiska möten medieras med hjälp av tekniska plattformar och närbyråkrater blir till skärmbyråkrater, det vill säga chattbotar och digitala självserviceplattformar.

När det gäller upplevelsen av sådana digitala interaktioner präglas de inte sällan av en känsla av besvikelse och oinfriade förväntningar från medborgarna. Istället för att vinna tid och få förbättrad service känner sig många stressade av de digitala systemen. Internetstiftelsen rapporterade under 2025 om uteblivna vårdkontakter då digitala bokningssystem med chattbotar upplevdes som för krångliga: medborgarna drar sig helt enkelt för att söka vård, eftersom de inte orkar med de digitala system som ska förenkla dessa processer.³⁴

Personer som jag intervjuade i en av mina studier pratade mycket om stressen över att skriva snabbt och formulera exakta instruktioner när de interagerar med chattbotssystem för att få kontakt med myndigheter eller med kommunen. Vissa försöker aktivt undvika chattbotar i sina myndighetskontakter. Samtidigt utvecklar de en rad teorier om hur de kan få chattbotarna att ge dem de svar de behöver: vissa formulerar sig extra snällt och artigt, andra använder ilska och invektiv. I en fokusgrupp fick jag ta del av det här utbytet:

- A: Jag har känt ibland med de här chattbotarna, att om man inte får ett svar, då skriver jag något lite mer desperat. Typ snälla, snälla hjälp mig, jag behöver din hjälp nu. [...]
- B: Åh verkligen? Det gör jag aldrig. Tvärtom blir jag arg och använder fula ord.

En annan aspekt som intervjupersonerna ofta återvände till var vilka känslor de förknippade med byråkratiska möten. Det handlar då inte bara om själva interaktionen utan också om ansvaret som myndigheter och kommuner har för sina medborgare: medborgare både upplever och står de facto i en beroendeställning till myndigheterna och känner därmed att de behöver välfungerande kontakter med den byråkratiska apparaten.

Det råder delade meningar om vad chattbotar gör med den relationen. Medan vissa uppfattar botarna som ett komplement, pekar andra på att direkt mänsklig kontakt är ett viktigt värde även i det byråkratiska mötet. Den närhet, förståelse och inkänning som efterfrågas levereras dock förstås inte alltid av vare sig handläggare eller botar.

Det byråkratiska mötet som medieras genom AI-chattbotar upplevs av många som komplext, just som att en ”svart låda” placerats över det system som många redan uppfattar som svårbegripligt. Det handlar både om att det är svårt att förstå hur man når fram till den information man letar efter och vilken agens man själv har som medborgare. Hur och vem bestämmer över mina uppgifter?

Vem får del av den information jag delar med mig av? Hur används den i byråkratiska och digitala system? Vilka rättigheter har jag som medborgare? Vem utvecklar egentligen teknologin?

Just den sista frågan var hett omdebatterad i fokusgrupperna. Många deltagare upplevde att digitala lösningar som används av myndigheter och kommuner inte är tillräckligt bra. De känns ofärdiga och man upplever att man får lägga tid och energi på att förbättra systemet – som om man själv vore en del av kommunens utvecklingsteam eller ett slags försökskanin för den kommunala förvaltningen. En deltagare säger:

[De] lär sig hela tiden med nya ärenden som kommer in och då blir de bättre och bättre. Och det är på min bekostnad, på mina ärenden eller min tid som de gör det. Och den svarar alltid med irrelevant information, så jag tvingas ringa, mejla eller ta andra vägar.

Det här resonemanget utvecklas vidare i en annan fokusgrupp:

Jag tycker att det är lite konstigt [...]. De utvecklar det steg för steg och kanske når något som är okej om tio år. Samtidigt finns det under all den här tiden så många luckor och brister som ingen bryr sig om. Och jag förstår inte varför. Jag menar, om bilindustrin skulle agera på samma sätt skulle ingen köpa några bilar, om ingenting fungerar. (S-FG 7)

Byråkratiska möten mellan medborgarna och det offentliga omgestaltas i och med att nya kommunikationstekniker införs. Därmed har också kunskaps- och informationsinhämtningen förändrats. Det innebär bland annat att medborgare måste lära sig att kommunicera med chattbotar på rätt sätt för att få rätt svar, till exempel genom att beskriva sina frågor och problem kort och koncist med få nyckelbegrepp. Det är alltså ett slags ”chattbotkompetens” eller ”AI-litteracitet” som behövs och som kan handla om saker som att skriva promptar på ett effektivt sätt eller försöka förstå – alternativt gissa sig till – logiken i de byråkratiska AI-systemen. Den mänskliga vägledning som kommunerna tidigare erbjöd – medarbetare med erfarenhet och kompetens – finns inte kvar i samma utsträckning, utan när den offentliga förvaltningen erbjuder vägledning är det för att guida medborgarna genom digitala resurser snarare än genom den byråkratiska processen.

Därmed sker även en kunskapsförskjutning hos de offentliganställda. Medan chattbotsprojekten presenteras med ambitiösa löften för framtiden, till exempel om enkelhet och inkludering och förbättrad tillgång till offentliga tjänster, finns också bakomliggande motiv och idéer om en ”digital framtid”. Dessa visioner driver investeringar och tilldelning av resurser för utveckling av infrastrukturer för datafiering – den process där våra sociala liv översätts eller omvandlas till datapunkter – men leder inte

alltid till just förbättrad service och tillgång. För att få medborgare att använda digitala lösningar som chattbotar krävs det att man upprätthåller illusioner om förbättrad service. Istället uppstår digital friktion för både handläggare och medborgare när de hanterar nya digitala system som krånglar eller skapar sårbarhet när det gäller till exempel datasäkerhet.

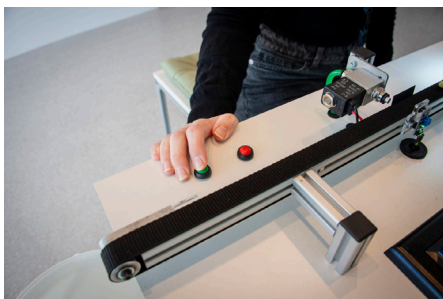
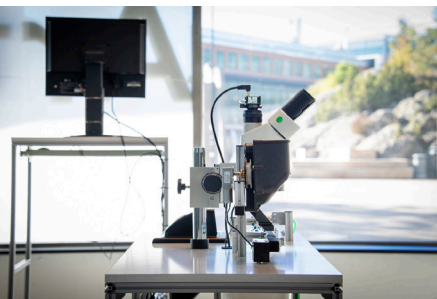
De stora löften som det spekuleras kring och som underbyggs av magiskt tänkande infrias sällan för medborgare, i alla fall när det gäller byråkratiska möten med chattbotar.

Om byråkrater och ärträknare

Jag började essän med en bild av byråkratin som en allsmäktig automatiseringsmaskin. Mänskliga byråkrater skulle vara ett minne blott. Illustrationen säger något om vilka förutsättningar som gäller för automatisering av byråkratin och vad som kan gå fel. Jag vill därför avsluta med en berättelse om en annan byråkratisk automatiseringsmaskin, nämligen Verena Friedrichs *EZ 2 Quality Sorter* eller *Erbsenzähler* (ärträknare) – ett tyskt ord som ibland används för att beskriva en byråkrat.

Erbsenzähler-maskinen som Verena Friedrich har utvecklat som en del av en större serie av installationer bearbetar stora mängder ärtfrön och sorterar dem enligt olika parametrar. Men utöver den funktionella sorteringsprocessen finns en konstnärlig aspekt på maskinens arbete. I detta avseende är maskinen en filosofisk apparat som väcker vissa frågor som kommersiella industriella maskiner inte skulle göra. Eller, som teknikhistorikern Hans-Jörg Rheinberger en gång uttryckte det, den är ”medel för att materialisera frågor”.³⁵

Som titeln på verket antyder var målet att utveckla ett



EZ Quality Sorter V2 @ ArtSpace Södertörn. Foto Ricard Estay.

system som sorterar ärtor efter kvalitet, det vill säga i bra och dåliga ärtor. Men det saknas en sensor som direkt kan upptäcka kvalitet. Vad som utgör kvalitet blir därmed i hög grad beroende av kontexten. För att bedöma kvaliteten är man alltså tvungen att ta en omväg. Någon – en människa – måste agera i situationen och definiera vad som är bra och dåligt, i det här fallet göra en skillnad mellan en bra och en dålig ärtä.

Installationen är i huvudsak en bordsliknande struktur bestående av industriella aluminiumprofiler, specialtillverkade arbetsytor samt elektroniska och mekaniska komponenter. Proceduren är följande: På vänster sida av arbetsbordet finns en doseringsenhet som innehåller en stor mängd ärtor. När maskinen startas släpps en enda ärtä ner på ett litet transportband, som transporterar den till ett mikroskop för närmare undersökning. Besökare som närmar sig installationen ombeds sedan att sätta sig och studera ärtan i mikroskopet. De uppmanas att avgöra om den förstorade ärtan är av god eller dålig kvalitet och att trycka på motsvarande knapp. Baserat på deras val transporteras ärtan antingen till slutet av transportbandet, där den faller ner i en vit hink, eller så kastas den ut från transportbandet med kraft med hjälp av tryckluft (och landar till slut i en annan hink). Samtidigt lagras en digital bild av den aktuella ärtan i mappen för bilder av bra eller dåliga ärtor, beroende på vilken knapp som valdes. Så i själva verket deltar besökarna aktivt i produk-

tionen av data om bilderna – de utför i princip ”annotationsarbete”.

Detta är installationens första steg. När tillräckligt många av dessa märkta bilder har samlats in kan de användas för att träna en maskininlärningsmodell. Efter att denna binära klassificeringsmodell har implementerats i installationens program kan hela processen köras autonomt. Ärtorna transporteras till inspektionspunkten, registreras av en digitalkamera monterad på mikroskopet, klassificeras automatiskt som bra eller dåliga och sorteras sedan mekaniskt. Besökare som närmar sig installationen vid denna punkt uppfattar den som en autonom kvalitets-sorteringsmaskin som lärt sig att fatta ”rätt” beslut om vilka ärtor som är bra och vilka som är dåliga.

Det hela kan förstås som det konstnären och författaren James Bridle har kallat för ”automatiseringsbias” – att vi tenderar att ha stort förtroende för automatiserade processer och uppfatta dem som neutrala, medan vi misstror mänskliga erfarenheter och reaktioner.³⁶

Friedrichs installation berör många aspekter av dagens digitala kultur, men för diskussionen här är det särskilt metoderna för kvantifiering och mätning, klassificering och sortering samt automatisering som är intressanta. Kvantifierings- och mätmetoderna har en framträdande roll i installationen, först när det gäller enskilda besökares ”mätning” av enskilda ärtor, men framför allt i den ackumulerade mängden bilder som tagits under utvärderings-

processen och som matas in i det digitala arkivet över bra och dåliga ärtor. Installationen ger statistik över fattade beslut och metadata på vilka beslut som fattats och när. Dessa metadata matas inte direkt tillbaka till maskinen utan produceras som ett slags biprodukt som potentiellt kan användas i framtiden. Och även om besökarna är medvetna om mätprocessen i deras utvärdering är de inte helt säkra på vad som händer med de uppgifter de bidragit med. Skärmen som ingår i installationen speglar bara bilden genom mikroskopet, den ger ingen förklaring till vilken typ av uppgifter som produceras och vad som händer med dem i förlängningen.

Mätningen och kvantifieringen av besökarnas beslutsprocess är nära kopplad till klassificering och sortering. Den datafieringsprocess som installationen främjar baseras på ett till synes enkelt klassificeringssystem där man skiljer mellan bra och dåligt. Besökarna har endast tillgång till dessa två kategorier, men ändå hamnar de ofta i långa diskussioner med varandra om vad som definierar bra eller dåliga ärtor och hur man drar gränsen mellan de två. Som sociologerna Marion Fourcade och Kieran Healy argumenterar: ”Våra maskiner klassificerar eftersom människor gör det. Vi lär känna världen och förhåller oss till vår omvärld genom kategorier.”³⁷ Följaktligen är behovet av att klassificera och sortera inte något som uppstått med den moderna digitala tekniken, utan en del av våra samhällens sociala struktur.

Den digitala tekniken utvidgar och påskyndar dock klassificerings- och sorteringspraxis till alla andra områden. Och detta är inte bara en utvidgning av klassificeringspraxis, utan också ett nytt fokus på den underliggande ideologi som medievetaren José van Dijck har kallat *dataism* och som går ut på att klassificering baserad på avgränsade kategorier är till synes neutral.³⁸

Verena Friedrichs ärträknare ifrågasätter de till synes neutrala och enkla kategorierna ”bra” kontra ”dåligt” och visar samtidigt att sorteringen får konkreta konsekvenser, nämligen att objekten för sorteringen antingen kastas ut våldsamt eller faller mjukt ner i hinken. Samtidigt avslöjar installationen att sorteringen leder till delvis godtyckliga distinktioner. En titt i de två hinkarna med sorterade ärtor efter en dag med många besökare illustrerar denna godtycklighet, nämligen att det inte finns någon tydlig skillnad mellan ärtorna i hinkarna. Ändå har sorteringen flyttat dem till två olika sammanhang.

Slutligen visar installationen automatisering som en till synes autonom process som delegerar beslut till smarta system. Medan besökarna bestämmer vilka ärtor som är bra och vilka som är dåliga, tränas en AI-bildsorterare i bakgrunden, och efter att tillräckligt många besökare har sorterat ärtor manuellt kan systemet köras i automatiserat läge. Installationen synliggör både att mänskligt arbete med sortering är nödvändigt för att möjliggöra delegering, eller vad antropologen Mary L. Gray och datavetaren Sidd-

harth Suri har kallat *ghost work*, och att automatiserade beslut med hjälp av algoritmiska system och AI alltid baseras på historiska beslut och tankemodeller.³⁹ I den meningen är de automatiserade beslut som produceras alltid fast i det förflutna och utesluter en vidöppen framtid.



Utgångspunkten för den här essän var frågan om AI utgör en bättre byråkrat än den av kött och blod. GAI bidrar faktiskt till framväxten av en ny byråkratisk logik, där den etablerade regelstyrda logiken kombineras med ett slags illusionslogik. Den nya byråkratiska logiken utgörs av två delar. För det första rör vi oss potentiellt från den traditionella byråkrats järnbur hos Weber till algoritmernas svarta låda av komplexitet och ogenomtränglighet. För det andra tycks den äldre rationella logikens avförtrollning av världen och modernitetens rörelse från andlighet och religion vara på väg att ersättas av en återförtrollning genom till synes magisk teknologi, och en illusionslogik som inte nödvändigtvis gör den digitala byråkraten bättre än den mänskliga.

Samtidigt är AI inte bara ett byråkratiskt eller administrativt projekt för att uppnå högre effektivitet – i grunden är det också ett politiskt projekt. Enligt filosofen Cristóbal Garibay-Petersen och hans medförfattare är AI politiskt eftersom tekniken är omstridd.⁴⁰ Det finns olika stånd-

punkter om vad AI kan, är och bör användas till; ämnet är mobiliserande och olika politiska grupper aktiveras i diskussionen. Samtidigt påverkas olika sociala grupper på olika sätt av AI-användning, särskilt i den offentliga förvaltningen. För vissa innebär implementeringen av tekniken att myndighetskontakter blir effektivare och snabbare och vardagen underlättas, för andra betyder AI-baserat beslutsfattande diskriminering, hårdare kontroller och längre väntetider. Men den artificiella intelligensen får också konsekvenser för hur vi gör politik, alltså fattar politiska beslut – eftersom AI-assistenter i allt större utsträckning används som informationskällor.

Om man ser AI som ett politiskt projekt blir det tydligt att det krävs ett öppet samtal om framtiden med denna teknik, ett samtal som är inkluderande och demokratiskt. Hittills har det inte sett ut så, men vi måste verka för att öppna diskussionen åt det hållet.

Jag vill gärna tacka Verena Friedrich för samarbetet. Delar av analysen kring hennes installation har utvecklats för en gemensam artikel som just nu är under granskning.

Noter

1. ”Den automatiserade administrationen”, *TCO-tidningen*, vol. 10, nr 16, 1956.
2. *AI-kommissionens färdplan för Sverige*, SOU 2025:12, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/02/sou-202512/>.
3. Simone Natale, *Deceitful Media: Artificial Intelligence and Social Life after the Turing Test*, New York: Oxford University Press, 2021.
4. Lina Dencik & Anne Kaun, ”Datafication and the welfare state”, *Global Perspectives* vol. 1, nr 1, 2020, s. 12912.
5. Rik Peeters & Arjan C. Widlak, ”Administrative exclusion in the infrastructure-level bureaucracy: The case of the Dutch daycare benefit scandal”, *Public Administration Review* vol. 83, nr 4, 2023, s. 863–877.
6. Ibid.
7. Domstolsbeslut, Haag, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>.
8. Monique Mann, ”Technological politics of automated welfare surveillance: Social (and data) justice through critical qualitative inquiry”, *Global Perspectives* vol. 1, nr 1, 2022, s. 12991.
9. Försäkringskassan angav som skäl för att systemet togs ur bruk att de då fick nya rutiner för att stämma av med andra myndigheter angående inkomstuppgifter och liknande och att AI-systemet därför blev obsolet. Ingrid Friberg, ”Pekade ut mammor – nu slopas AI-systemet”, *Svenska Dagbladet* 3 december 2025, <https://www.svd.se/a/d45KKB/forsakringskassans-ai-slopas-efter-svd-s-granskning>.

10. Noortje Marres, Michael Castelle, Beatrice Gobbo, Chiara Poletti & James Tripp, "AI as super-controversy: Eliciting AI and society controversies with an extended expert community in the UK", *Big Data & Society* vol. 11, nr 2, 2024, <https://doi.org/10.1177/20539517241255103>; Noortje Marres, Christian Katzenbach, Anders Kristian Munk & Anna Jobin, "On the controversiality of AI: The controversy is not the situation", *Big Data & Society* vol. 12, nr 4, 2025, <https://doi.org/10.1177/20539517251383870>.

11. Marres et al. 2024, Marres et al. 2025.

12. Future of Life Institute, "Pause giant AI experiments: An open letter", 22 mars 2023, <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>.

13. Kari Paul, "Letter signed by Elon Musk demanding AI research pause sparks controversy", *The Guardian* 1 april 2023, <https://www.theguardian.com/technology/2023/mar/31/ai-research-pause-elon-musk-chatgpt>.

14. AlgorithmWatch, "Automating society: Taking stock of automated decision-making in the EU", rapport, 2019, https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2019/02/Automating_Society_Report_2019.pdf; AlgorithmWatch, "Automating society report", rapport, 2020, <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/>.

15. Minna Ruckenstein & Sonja Trifuljesko, "Algorithmic futures and the unsettled sense of care", i Débora Lanzeni, Karen Waltorp, Sarah Pink & Rachel C. Smith (red.), *An Anthropology of Futures and Technologies*, Abingdon: Routledge, 2022, s. 79–92, <https://doi.org/10.4324/9781003084471-6>.

16. AI Sweden, "Svenska kommuners AI-initiativ" rapport, november 2024, <https://www.ai.se/sites/default/files/2024-11/kommuners-ai-initiativ-november-2024.pdf>.

17. Erica Eneqvist, Jessica Alghed, Christian Jensen & Andrew Karvonen, "Legitimacy in municipal experimental governance: Questio-

ning the public good in urban innovation practices”, *European Planning Studies* vol. 30, nr 8, 2022, s. 1596–1614.

18. Riksrevisionen, ”Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen: Effektivt, men kontroll och uppföljning brister”, rapport, 2019, <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2020/automatiserat-beslutsfattande-i-statsforvaltningen---effektivt-men-kontroll-och-uppfoljning-brister.html>.

19. Lucy Suchman, ”The uncontroversial ’thingness’ of AI”, *Big Data & Society* 8 november 2023 (publicerad online).

20. Arvind Narayanan & Sayash Kapoor, *AI Snake Oil: What Artificial Intelligence Can Do, What It Can't, And How To Tell The Difference*, Princeton: Princeton University Press, 2024.

21. *Ibid.*, s. 1.

22. *Ibid.*, s. 1.

23. Michael Hockenhull & Marisa Leavitt Cohn, ”Hot air and corporate sociotechnical imaginaries: Performing and translating digital futures in the Danish tech scene”, *New Media & Society* vol. 23, nr 2, 2021, s. 302–321.

24. Nora Germundsson & Hugo Stranz, ”Automating social assistance: Exploring the use of robotic process automation in the Swedish personal social services”, *International Journal of Social Welfare* vol. 33, nr 3, 2024, s. 647–658.

25. Jon Agar, *The Government Machine: A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

26. Ante Andabak, ”’The greatest consideration that the parties could possibly desire’: Kafka’s twofold tie to bureaucracy”, *Open Research Europe* vol. 5, nr 222, 2025, s. 3.

27. Frank Pasquale, *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Harvard University Press, 2016.

28. Makena Kelly & Zoë Schiffer, ”DOGE has deployed its GSAI Custom Chatbot for 1,500 federal workers”, *Wired*, 7 mars 2025,

https://www.wired.com/story/g sai-chatbot-1500-federal-workers/; Beatrice Nolan, "Elon Musk's DOGE is reportedly automating government tasks with an AI chatbot as it continues to slash the federal workforce", *Fortune*, 10 mars 2025, <https://fortune.com/2025/03/10/elon-musk-doge-automating-government-tasks-ai-chatbot-slash-federal-workforce/>.

29. Natale 2021.

30. Emily M. Bender, Timnit Gebru, Angelina McMillan-Major & Shmargaret Shmitchell, "On the dangers of stochastic parrots: Can language models be too big?", *FAccT '21: Proceedings of the 2021 ACM conference on fairness, accountability, and transparency*, mars 2021, s. 610–623, <https://doi.org/10.1145/3442188.3445922>.

31. Louise Amooore, S. J. Bennett, Alexander Campolo, Benjamin Jacobson & Ludovico Rella, "Politics of the prompt: Government in the age of generative AI", *Economy and Society* vol. 54, nr 3, 2025, s. 573–593.

32. Vincent Mosco, *The Digital Sublime: Myth, Power and Cyberspace*, Cambridge, MA: MIT Press, 2004; Arthur C. Clarke, *Profiles of the Future: An Inquiry in the Limits of Possibility* [1973], omarbetad uppl., London: Indigo, 2000.

33. Om *bureaucratic encounters*, se Vincent Dubois, *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Abingdon: Routledge, 2016. Om *street level bureaucrats*, se Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* [1980], omarbetad uppl., New York: Russell Sage Foundation, 2010.

34. Internetstiftelsen, "Barnen och internet 2025", rapport, <https://svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2025/11/internetstiftelsen-barnen-och-internet-2025.pdf>.

35. Rheinberger använder uttrycket i samband med experimentella system inom vetenskaplig forskning, som enligt honom snarare är medel för att konkretisera frågor än för att generera svar. Hans-Jörg Rheinberger, "Experimental systems and epistemic things", i *Toward a*

History of Epistemic Things: Synthesizing Proteins in the Test Tube, Stanford: Stanford University Press, 1997, s. 28.

36. James Bridle, *New Dark Age: Technology and the End of the Future*, illustrerad utgåva, London: Verso, 2018, s. 40, 43.

37. Marion Fourcade & Kieran Healy, *The Ordinal Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2024, s. 75.

38. José Van Dijck, ”Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology”, *Surveillance & Society* vol. 12, nr 2, 2014, s. 197–208.

39. Mary L. Gray & Siddharth Suri, *Ghost Work: How to Stop Silicon Valley from Building a New Global Underclass*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2019.

40. Cristóbal Garibay-Petersen, Marta Lorimer & Bayar Menzat, ”Creating certainty where there is none: Artificial intelligence as political concept”, *Big Data & Society* vol. 12, nr 4, 2025, <https://doi.org/10.1177/20539517251396079>.

Riksbankens Jubileumsfond: främjar, inspirerar och deltar

Humaniora och samhällsvetenskap behövs för att kunna förstå och hantera samhällets aktuella utmaningar, nationellt och globalt.

Riksbankens Jubileumsfond (RJ) är en fristående stiftelse som stödjer forskning inom humaniora och samhällsvetenskap med anknytning till Sverige. Stiftelsen har som mål att främja hög vetenskaplig kvalitet, uppmuntra gränsöverskridande forskning och bidra till kapacitetsbyggande av svensk humaniora och samhällsvetenskap. RJ bildades då Sveriges riksbank inför sitt 300-årsjubileum avsatte medel till gagn för ett angeläget nationellt ändamål kopplat till vetenskap och forskning.

Mellan 1965 och 2025 har stiftelsen stöttat forskning med sammanlagt 19,8 miljarder kronor.

RJ 2026

Byråkrati

Redaktör: Jenny Björkman

Redaktionsråd: Katarina Barrling,
Anneli Dufva, Magnus Linton, Victor Malm

Redan 1956 skämtade en tysk tecknare om framtidens helautomatiserade förvaltning. De mänskliga byråkraternas skulle hamna på museum och ersättas av en effektiv supermaskin. Sjuonio år senare är skämtet på väg att bli verklighet.

AI-byråkratin utlovar större effektivitet, bättre samhälls-service och mer objektiva beslut. Men vad händer när den artificiella intelligensen flyttar in i välfärdsstatens maskinrum? När vi människor möter Försäkringskassans digitala plattformar, Arbetsförmedlingens chattbot Molly, eller handlägggarroboten i Trelleborgs kommun?

Är AI verkligen en bättre byråkrat? Eller byter vi bara bristfällig mänsklighet mot exakt blindhet när vi lämnar Max Webers järnbur för algoritmernas svarta låda?

Riksbankens Jubileumsfond publicerar under 2026 sex essäer på temat *Byråkrati*. Medievetaren Anne Kaun skriver om AI inom byråkratin.

RJ2026: *Byråkrati*

Riksbankens Jubileumsfond

i samarbete med Makadam förlag



RIKSBANKENS
JUBILEUMSFOND

FRÄMJAR HUMANIORA
OCH SAMHÄLLSVETENSKAP