

Att skilja »agnar från vetet«

– telefonmottagningarnas organisation och selektion av socialbidragsförfrågningar

RENATE MINAS

Många av de klienter som söker ekonomisk hjälp på landets socialbyråer kommer aldrig längre än till telefonmottagningarna. Artikel handlar om hur man sorterat och kategoriserat de personer som kontaktat telefonmottagningen för att få ekonomiskt bistånd men som avvisats. I fokus står alltså hjälpsökande som inte blev klienter.

Optimal selektering?

Inom den offentliga sektorn är de tillgängliga resurserna ofta begränsade i förhållande till de uppgifter som skall lösas. När det gäller socialbidrag finns det vanligtvis inget tak vad avser socialbidragsutgifter, men politikerna på kommunal nivå är ändå måna om att begränsa kostnaderna. Gapet mellan efterfrågan och tillgång blir mycket tydligt i ekonomiskt knappa tider. Många söker då hjälp, samtidigt som politiker och kommuner vill hålla ner socialbidragskostnaderna. Kommunerna ställer hårdare krav på hjälpsökande och klienter, och diskussionerna kretsar kring medborgarnas egenansvar, arbetslinjen och vikten av att inte fastna i systemet.

Renate Minas är utredare vid Centrum för utvärdering av socialt arbete/Socialstyrelsen och doktorand vid Institutionen för socialt arbete Stockholm. Författaren vill tacka medarbetarna på CUS, samt Åke Bergmark och Tomas Korpi för värdefulla synpunkter.

Socialkontorens handläggare står inför uppgiften att med de medel de har till sitt förfogande uppfylla de mål som socialtjänstlagen föreskriver. »Att vilja hjälpa, men samtidigt hitta vägar att spara på det allmännas resurser, är följaktligen ett av socialarbetarnas tydliga dilemman«, skriver Cedersund (1992: 135). Kullberg (1994:36) hävdar att socialarbetarnas arbete »i huvudsak tycks innebära att på ett regelmässigt sätt använda de medel som den byråkratiska organisationen tillhandhåller, istället för att bidra till att uppfylla de samhälleliga mål som sociallagstiftningen uppställer.« För att finna en balans mellan en stor efterfrågan på ekonomiskt bistånd och en begränsad tillgång på resurser blir det nödvändigt att i någon form ransonera, prioritera eller gör ett urval när förmånen skall fördelas.¹ Detta ställer

¹ Se t.ex. Rees 1972, Hall 1974, Lipsky 1980, McKinley 1980, Bergmark 1995

stora krav på selektionsprocessen. Den skall givetvis inte tillåta överutnyttjande, så att ej berättigade får bistånd, men inte heller leda till underutnyttjande av förmåner så att en förmånsberättigad person blir utan hjälp. Risken för överutnyttjande har länge diskuterats. Mot bakgrund av de mera selektiva inslagens växande betydelse har dock Sunesson m.fl. (1998) varnat för att underutnyttjandet av förmåner behöver tas på större allvar.

För att utnyttja socialkontorens resurser så bra som möjligt och ge handläggarna tid att utreda dem som verkligen behöver hjälp tycks det vara mest meningsfullt att sortera ut icke-behovande så tidigt som möjligt, dvs. vid den första kontakten mellan en sökande och en handläggare. Denna första kontakt sker vanligtvis vid socialkontorens telefonmottagningar. Flera studier har pekat på den dörrvaktsfunktion socialsekreterarna har vid detta första telefonsamtal. Som vi kommer att se är telefonmottagningarnas sortering inte helt oproblematisk.

Denna artikel handlar om hur man sorterat och kategoriserat de personer som kontaktat telefonmottagningen angående möjligheterna att få ekonomiskt bistånd men som *inte* blev klienter. Syftet med artikeln är att beskriva och klassificera graden av selektion vid ett antal socialkontors telefonmottagningar. Avsikten har vidare varit att undersöka om telefonmottagningarnas olika arbetsätt har betydelse för hur sorteringsgrunderna i dessa fall ser ut. Denna fråga kommer att belysas utifrån handläggarnas bedömning av de avvisades hjälpbehov och det budskap (råd, information) som handläggarna ger vid slutet av samtalet.

Efter en diskussion om telefonmottagningen som selektionsinstrument och en genomgång av tidigare forskning om telefonmottagning och selektionsprocesser följer en redovisning av datamaterialet. Sedan beskrivs telefonmottagningarnas arbetsätt på de kontor som ingår i undersökningen. För att få en bättre kännedom om den grupp av sökande som efter den första kontakten inte blev föremål för vidare utredning undersöks därefter hur handläggarna vid telefonmottagningarna bedömer de sökandes hjälpbehov, hur de motiverar bedömningen och med vilka råd, vilken information eller rekommendation samtalen avslutas. I det sista avsnittet diskuterar jag det eventuella sambandet mellan selektionsgrad och sorteringsgrunder och försöker också urskilja gemensamma selektionsstrategier.

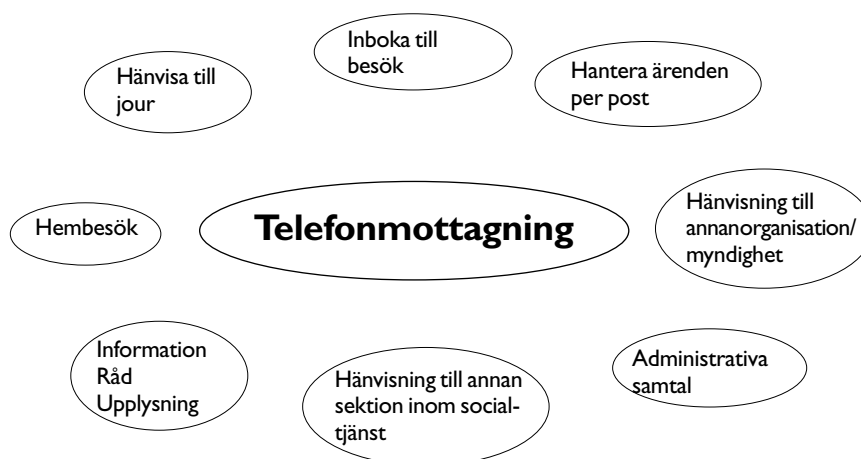
Telefonmottagningen som selektionsinstrument

På många socialkontor är telefonkontakten obligatorisk och har till uppgift att reglera inflödet av klienter. En handläggare tar emot samtal på bestämda tider och tar del av den enskildes hjälpbehov. Telefonkontakten har stor betydelse för den fortsatta handläggningen och organiseras på skilda sätt vid olika socialkontor. Det är en komplex verksamhet som kan innehålla många olika arbetsuppgifter (se figur 1).

De personer som ringer till mottagningarna har olika behov och vill ha hjälp utifrån sina speciella förutsättningar. Handläggarna förväntas bemöta den sökandes önskemål på ett personligt sätt samtidigt som de verkar inom ramen för socialtjänstlagen

Figur 1

Några arbetsuppgifter som kan skötas av telefonmottagningen.



och den lokala socialtjänstens regler. Det är därför naturligt att det första mötet med socialtjänsten kan se mycket olika ut på olika socialkontor.

På en del kontor fungerar telefonmottagningen som en tidsbokning där tiderna för personliga besök fördelas. På andra kontor sker en första behovsprövning redan vid telefonkontakten och det avgörs då om den sökande anses vara berättigad till ekonomisk hjälp. Den sökande får i så fall en tid för ett personligt besök eller får sin ansökan handlagd på annat sätt (t.ex. per post). Om den sökande inte anses vara berättigad till hjälp leder samtalet inte till vidare utredning. Dessutom ingår ibland, framför allt vid det sistnämnda arbetssättet, information om andra samhälleliga hjälpinstanser.

Mellan dessa två poler finns en stor variation i hur socialkontorens telefonmottagningar arbetar.

Det bör betonas att det faktum att telefonsamtal avslutas utan en vidare utredning inte nödvändigtvis innebär att den sökande inte får hjälp. Ibland får en person bättre hjälp om hon blir hänvisad till en annan instans, i andra fall får en sökande hjälp senare och ibland kan den sökande välja att inte lämna in en ansökan vid det aktuella tillfället.

Möjliga förklaringar till varför en första kontakt avslutas utan fortsatt utredning kan spåras hos såväl sökanden som hos organisationen. De sökande kan t.ex. redan förfoga över tillräckliga medel för att klara sitt uppehälle, dvs. ligga över norm eller så kan

de sakna medel men vända sig till fel myndighet. Det kan också vara så att de saknar medel men inte lyckas förmedla detta till handläggaren (det saknas uppgifter/ personen uttrycker sig felaktigt). En fortsatt kontakt kan också motverkas av att ansökningsprocessen verkar avskräckande eller alltför komplicerad. Ytterligare en möjlig förklaring är skamkänslor eller en aversion mot att ta emot hjälp. Steget från ett anonymt telefonsamtal till ett personligt besök kan för en del människor vara mycket stort.

Enskilda kontor och kommuner kan ha utarbetat särskilda riktlinjer och format arbetssättet enligt dessa. Informations- och mottagningsgrupper är t.ex. organisationsformer där man vid den första telefonkontakten utförligt informerar om andra samhällsinsatser. Samtalen får här troligen helt andra förlopp än vid kontor med policyn att alla sökande ska få möjlighet till ett personligt besök hos en handläggare på kontoret.

Diskussioner kring selektion av bidragssökande förs inom ramen för olika forskningstraditioner. Inom organisations- och förvaltningsforskningen kretsar frågeställningarna ofta kring relationen mellan medborgare och offentliga organisationer. Man hävdar till exempel att tjänstemän som har direkt kontakt med medborgare använder sig av olika strategier för att selektera bland potentiella klienter vid den första kontakten.² De kan t.ex. uppmuntrar vissa att ansöka om bidrag. Ofta uppmuntrar man dem som bedöms ha goda möjligheter att med hjälp av organisationens resurser snabbt

förbättra sin situation. Andra däremot avråds från att söka. Stevens (1972) beskriver t.ex. tre alternativa sätt att begränsa tillgången till sociala förmåner: kontrollera och minska behoven (t.ex. genom avvísningar och hänvisningar), förseningar (t.ex. genom väntetider) och slutligen standardsänkningar. Även Hasenfeld och Steinmetz (1981) pekar på att hänvisningar till andra organisationer eller myndigheter kan ses som ett sätt att hushålla med organisationens egna resurser. Ansvaret för att kontakta ytterligare en organisation läggs då på den enskilde. Som en följd av rundgångar försenas hjälpinsatser eller den sökande är inte längre berättigad till förmånen. Andra strategier som Hasenfeld och Steinmetz (1981) nämner är att undanhålla viktig information; ett nedvärderande bemötande; styrning av samtalet där handläggaren avgör vilken information som är relevant; kategorisering av klienter samt att ignorera kulturella skillnader.

Även om det i de flesta fall är organisationens företrädare som selekterar bland en stor grupp sökande så visar forskningen också att de sökande i viss mån kan påverka resultatet av kontakten. Ibland kan de reducera sitt beroende till organisationen genom att t.ex. minska sina utgifter eller vända sig till andra för att få hjälp. Andra strategier som nämnts är att försöka övertyga tjänstemännen om att man verkligen är berättigad, att inhämta information om organisationen och dess verksamhet, att sluta sig samman med andra sökande eller att hota (Hasenfeld och Steinmetz 1981).

De norska förvaltningsforskarna Bleikli, Jacobsen och Thorsvik (1992) använder sig av Schaffer och Huang's (1975) tillgänglig-

2 Se t.ex. Greenley 1980, Hasenfeld 1983, 1992, Lipsky 1980, Hasenfeld och Steinmetz 1981, Bleikli/Jacobson/Thorsvik 1992, Bleikli 1997.

hetsteori för att förklara hur förmåner fördelas. Kärnan i tillgänglighetsteorin utgörs av de tre begreppen *tröskeln*, *kön* och *bommen*. Tröskeln är de hinder som måste övervinnas vid den första kontakten. Den utgörs av formella och informella regler som anger vem som är berättigad till en förmån. Komplicerade och oklara regler kan leda till att en potentiell klient inte tar sig över tröskeln. En tröskel kan även vara ett medvetet försök från organisationens sida att hantera ett stort antal hjälpsökande. Har man passerat tröskeln så står man i kön. Kön utgörs av turordningsregler, t.ex. väntetider, eller så kan det vara slumpen som avgör vems tur det är härnäst. Sortering av klienter i olika kategorier kan innebära att vissa kategorier har högre prioritet än andra och att väntetiden är olika lång för olika klientkategorier. Bommen är så det sista hindret en klient måste passera. Även om personen har kommit så långt är det långt ifrån klart att hon beviljas förmånen. Vid bommen avgörs utifrån en uppsättning regler vilka som skall få hjälp, i vilka situationer de skall befinna sig och hur mycket hjälp de skall kunna få.

Denna korta genomgång av organisationsforskningen visar hur mångfacetterad selektionsprocessen kan vara. Även inom socialbidragsforskningen har en stor del av forskningen behandlat det personliga mötet mellan klient och socialsekreterare. I fokus för dessa studier står t.ex. klientiseringsprocessen, socialarbetarens roll i förhållande till klienten, klienternas upplevelse av mötet eller samtalsens asymmetriska struktur. Andra studier behandlar socialbidragets utveckling, dess hantering och prioritering.³

I litteraturen diskuteras sortering av kli-

enter oftast i termer av prioritering (av olika klientgrupper) eller som konsekvens av socialsekreterarnas stora handlingsutrymme, vilket kan leda till att klienter med liknande problem behandlas olika av olika handläggare. Ytterligare en grund för sortering, som har sitt ursprung i den gamla fattigvårdstraditionen, är föreställningen om vem som är en *värdig* respektive en *ovärdig* hjälpsökande (Midré 1990, Bergmark 1996). Midré pekar således på tre dimensioner av berättigande. Den moraliska dimensionen fokuserar på den enskildes vilja att försörja sig själv, resursdimensionen belyser den enskildes resurser för att försörja sig själv och marknadsdimensionen ringar in den enskildes chanser på arbetsmarknaden.

Endast några få studier har tagit upp frågan om selektion vid den allra första kontakten mellan socialbidragshandläggare och potentiella klienter. Vanligast är att man betonar telefonmottagningarnas funktion som dörrvakt men de som blir utsorterade och således inte blir klienter behandlas sällan (Cedersund 1992, Svenska Kommunförbundet 1994:15, Ericsson och Wickström 1998, Mosesson och Jönsson 1998). Ett undantag är Billquists studie (1999) där hon studerar hur klientskapet utvecklas under en klients väg in i och genom socialbidragstagandet. Billquist ägnar sig ingående åt sorteringsfunktioner i olika handläggningsfaser, främst den sortering som sker vid det första telefonsamtalet. Men eftersom hennes fokus ligger på dem som lyckas komma in i systemet och datamaterialet

³ För en aktuell genomgång av tidigare forskning se Billquist 1999.

enbart är inhämtat på två socialkontor är det svårt att få en mer nyanserad bild av vad olika arbetssätt vid telefonmottagningarna innebär för de utsorterade. Minas och Stenberg (2000) har visat att arbetssätten vid socialkontorens telefonmottagningarna, dess personalresurser och tillgänglighet är av betydelse för huruvida det första samtalet leder till en vidare utredning. Deras resultat pekar i samma riktning som Billquists, nämligen att den »kvantitativt största och viktigaste första sorteringen« (Billquist 1999, s. 106) sker vid telefonmottagningen.

I denna artikel vill jag gå ett steg längre och försöka ringa in orsakerna till att vissa människor blir utsorterade. Jag vill framför allt undersöka om selektionen är relaterad till socialkontorens arbetssätt. Eftersom socialbidragshandläggning utförs inom s.k. människovårdande organisationer kan det vara meningsfullt att också använda sig av ett organisationsteoretiskt perspektiv. Studien kan bidra med nya kunskaper om arbetssättets betydelse för de hjälpsökande och vill bidra till att vända blicken mot hittills »osynliga« grupper.

Datamaterial

Datamaterialet härrör från en undersökning som genomfördes 1997 av Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) och Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Den omfattar telefonmottagning och nybesök på sju socialkontor i fyra kommuner. Kommunerna är två storstäder, en mellanstor stad i norra Sverige och en mindre stad i närheten av en storstad. I tre av kommunerna har sedan två

stadsdelar/distrikt valts ut så att vi fått en stadsdel där andelen socialbidragstagare ligger över genomsnittet och en annan där den ligger omkring genomsnittet för kommunen. I den fjärde kommunen finns det bara ett socialkontor.

Under fyra veckor hösten 1997 dokumenterade socialbidragshandläggare vid telefonmottagningarna varje inkommande samtal från nya sökande som handlade om ekonomiskt bistånd. Vi ville dokumentera verksamheten med minst möjliga påverkan från oss. Det betyder att vi inte kunde bestämma vilka frågor som skulle ställas av handläggarna. De hade enkäten men skulle bara besvara frågorna om uppgifterna kom fram naturligt under samtalet.⁴ Sammanlagt inkom 548 enkäter från telefonmottagningarna. Andelen sökande som blev avvissade vid den första kontakten, dvs. som inte bokades in och inte heller handlades per post, var i genomsnitt 33 procent. Denna andel varierade dock mellan kontoren från två till drygt sextio procent. Datamaterialet som används här består av alla de 177 icke-inbokade (inklusive de icke-posthantlade). Som jämförelsegrupp används delvis också de 371 sökande som har blivit klienter.

4 För en detaljerad redovisning om studiens uppläggning se Minas och Stenberg 2000. Notera att definitionen av nya sökanden varierar mellan kontoren.

Arbetsätt vid telefonmottagningen

De sju kontoren skiljer sig från varandra med avseende på upptagningsområdets karaktär, intern organisation, arbetsätt, personalsammansättning m.m. Också telefonmottagningen är organiserad på olika sätt. Gemensamt för alla kontor är däremot att nya sökande inte kan träffa en handläggare personligen utan att det föregåtts av ett telefonsamtal.

Vinoterade ovan att telefonmottagningen intar en undanskymd plats i socialbidragsforskningen. Detta är också fallet på socialkontoren, åtminstone att döma av de målsättningar som formulerats. Endast vid ett av de sju kontoren (här benämnt kontor 1) fanns explicita mål för mottagningsgruppen.⁵ Dessa mål var tämligen generellt formulerade och kunde lika väl gälla för hela socialbidragssektionen. De målsättningar som formulerats ger inte intryck av att man betonar eller framhäver den speciella situation där handläggare på några minuter skall bedöma en persons behov av ekonomiskt bistånd.

Att arbetsättet vid telefonmottagningen

5 Verksamhetsberättelsen för mottagningssektionen 1996. Kvalitetsmål för mottagningsgruppen: vidmakthålla/vidareutveckla kvalitet i mottagandet genom korrekt och utförlig information/rådgivning samt stödjande och psykosocialt arbete; förhindra uppkomsten av socialbidragsberoende genom gedigna beslutsunderlag; minska utbetalningarna av socialbidrag; förhindra vräkningar genom socialt arbete och alternativa lösningar. Kvantitetsmål: åstadkomma snabba beslut och snabb genomströmning genom effektiva handlägningsrutiner.

är av betydelse framgår dock av *tabell 1*. Kontoren kan delas in i tre olika kategorier utifrån graden av selektion i samband med telefonmottagningen. I den första gruppen (består av 2 kontor) genomgår de sökande en tämligen grundlig behovsprövning vid telefonsamtalet och här sorteras också fler sökande ut jämfört med de andra kontoren. Denna grupp benämns i fortsättningen *starkt selekterande telefonmottagning*. En andra grupp (består också av 2 kontor) betecknas som *icke-selekterande telefonmottagning* eftersom man här i stor sett bokar in alla som ringer. Denna grupp får av naturliga skäl inget större utrymme i artikeln. Mellan dessa två extremer finns också en grupp bestående av 3 kontor där hjälpsökande sorteras ut, men inte alls i samma utsträckning som i den första gruppen. Denna grupp kallas *medelstarkt selekterande telefonmottagning*. Arbetsätten vid telefonmottagningarna i de tre grupperna beskrivs nedan.

Tabell I

Andelen utsorterade sökande per kontor. Procent.

Kontor	%
Starkt selekterande kontor	
Kontor 1	64
Kontor 2	52
Medelstarkt selekterande kontor	
Kontor 3	28
Kontor 4	38
Kontor 5	27
Ej selekterande kontor	
Kontor 6	2
Kontor 7	6

Starkt selekterande telefonmottagning

Vid dessa två kontor anser man att telefonmottagningen är av central betydelse och satsar stora resurser på denna del av verksamheten. I det ena fallet (kontor 1) tar tre socialsekreterare varje dag emot samtal från nya sökande och gör en första behovsprövning. Anser man att den sökande sannolikt är berättigad till ekonomiskt bistånd får hon komma till kontoret, hämta en ansökningsblankett, fylla i den och lämna in den tillsammans med andra begärda handlingar till receptionens personal. Därifrån vidarebefordras alla underlag till en särskild utredningsgrupp som prövar handlingarna. Utredningsgruppens funktion består i att utifrån de sökandes handlingar leta efter andra möjligheter att lösa hjälpbehoven (t.ex. visar på ett bidrag som personen är berättigad till men inte kände till). De förbereder beslutet som sedan fattas av socialsekreterarna vid mottagningen. Sökanden får antingen ett avslagsbesked eller en besökstid hemskickad. Ärenden som anses vara kortfristiga (max 3 månader) handläggs per post av socialsekreterarna vid mottagningsgruppen medan övriga ärenden överförs till en ekonomigrupp. Kontorets policy är att så långt det går hitta alternativ till socialbidrag. På det andra kontoret (kontor 2) har man valt att placera socialbidragssektionens mer kvalificerade personal – en socialsekreterare och en första socialsekreterare – vid telefonmottagningen. De handlägger de mer komplicerade ärendena. Första socialsekreteraren är dessutom handledare för hela gruppen. Alla andra ärenden handläggs av ekonomiassistenter. Även på detta kontor sker

en första behovsprövning redan under det första telefonsamtalet. Personalens högre kompetens i handlägningsarbetet, handledning och ärendedragning skall säkerställa en någorlunda jämlig och rättvis bedömning av samtalen.

Icke-selekterande telefonmottagning

Vid de icke-selekterande kontoren (kontor 6 och kontor 7) fungerar telefonmottagningen som en bokningscentral. Nästan alla som ringer får en tid till ett personligt besök. Andelen utsorterade ligger på två och sex procent.

Medelstarkt selekterande telefonmottagning

Dessa kontor organiserar telefonmottagningen någonstans mellan de ovan nämnda polerna. Vid ett av kontoren (kontor 3) finns en mottagningsgrupp med tre erfarna socialsekreterare vars huvuduppgift är att ta emot alla inkommande samtal. Socialsekreterarna handlägger inte egna ärenden och är inte heller med vid ärendedragningar. Alla andra handläggare vid de starkt och medelstarkt selekterande kontoren handlägger egna ärenden. Vid kontor 4 finns ingen mottagningsgrupp utan alla socialsekreterare turas om att ta emot de inkommande samtalen. Personalen är här relativt ung och har minst yrkeserfarenhet. Alla är ansvariga för egna ärenden. Kontor 5 är minst med enbart fyra socialsekreterare. Här tar alla emot samtal från nya sökande och handlägger egna ärenden.

Vad gäller selektionsgraden skiljer sig de sju kontoren avsevärt åt. Vad är grunden till detta? Ett antagande kan vara att det har att göra med att kontoren ligger i olika upptagningsområden med mer eller mindre »tungt« klientel. I ett mycket socialt belastat område skulle det kunna tänkas att fler bokas in än i mindre problemtungda områden. Tidigare analyser från detta datamaterial har emellertid visat att varken upptagningsområdena eller bakgrundsvariabler som kön, ålder, hushållstyp, bostad, barn, medborgarskap och språkkunskaper har någon större betydelse för skillnader mellan grupperna (Minas och Stenberg 2000). Skillnader mellan klienter respektive utsorterade finns däremot om man tittar på tidigare socialbidragstagande, innehav av egna tillgångar och vilket kontor man ringer till. De som blir klienter har i större utsträckning än de utsorterade tidigare fått ekonomiskt bistånd. De utsorterade anger däremot oftare att de förfogar över egna tillgångar. Svaren rörande egna tillgångar skall emellertid tolkas försiktigt. Även klienterna kan ha egna tillgångar, men eftersom de redan har erfarenhet av socialbidrag kan man anta att de lärt sig koderna och vet vad de ska säga och vad de inte ska säga vid det första samtalet. Men tidigare erfarenhet av ekonomiskt bistånd är inte något som i sig berättigar till ytterligare bistånd. För att närmare ringa in selektionsgrunderna ska vi i nästa avsnitt fokusera på handläggarnas bedömning av de sökandes hjälpbehov, motivering till bedömningen och hur samtalen avslutas.

Handläggarnas bedömning och motivering

Man kunde förvänta sig att alla utsorterade skulle ha bedömts som icke berättigade. Så är dock inte fallet. Efter att ha fått höra om den enskildes problem och erhållit en del bakgrundsinformation ombads handläggarna bedöma den sökandes behov till ekonomiskt bistånd.⁶ Som framgår av *tabell 2* bedömdes 25 procent av de 177 utsorterade som troligen berättigade till socialbidrag och i ytterligare 18 procent av samtalen kunde handläggaren ej bedöma behovet av ekonomiskt bistånd. I 57 procent av fallen bedömde man att den sökande troligen inte var berättigad. I knappt hälften av alla fall där den sökande sorterades ut bedömdes han/hon alltså som troligen berättigad eller så kunde handläggaren inte bedöma personens hjälpbehov. Dessa 76 fall kallas i fortsättningen *eventuellt berättigade*. Gruppen »ej inbokade och troligen ej berättigade« (n=101) kallas i fortsättningen *inte berättigade*.

Varför erhåller inte de *eventuellt berättigade* en fortsatt utredning? Kan man inte förvänta sig att ett personligt besök på kontoret skulle kunna bidra till att reda ut hjälpbehovet? Ett första försök att förklara detta är att studera handläggarnas motive-

6 Svartalternativen var: troligen berättigad, troligen ej berättigad, kan ej bedöma och blev ej aktuell. Kategorin »blev ej aktuell« var tänkt som en restkategori för samtal som inte handlade om ekonomiskt bistånd. Men sådana samtal förekom inte och istället användes kategorin som synonym för »troligen ej berättigad«. Båda kategorierna slogs då ihop.

Tabell 2

Bedömningen av om behov av ekonomiskt bistånd föreligger för de utsorterade.

Procent och total.

Handläggarnas bedömning	%
Troligen berättigad	25
Kan ej bedöma	18
Troligen ej berättigad	57

ring till bedömningen. *Tabell 3* visar handläggarnas motiveringar till bedömningen av gruppen *inte berättigade* och gruppen *eventuellt berättigade*. Som referensgrupp redovisas också *klienterna* i tabellen, dvs. de som har blivit klienter efter den första kontakten. Skillnaderna mellan de två först nämnda grupperna är föga förvånande. Den oftast förekommande motiveringen i gruppen *inte berättigade* är att den sökande har »egna inkomster/tillgångar«, följt av att sökande ringde till »fel kommun«, att det är »sökandes /någon annans ansvar« att lösa behovet, att sökanden »inte står till arbetsmarknadens förfogande« och slutligen att bidraget »inte utgår till det begärda«.⁷

För gruppen *eventuellt berättigade* anges däremot huvudsakligen två motiveringar, »för låga inkomster« och »kan ej bedöma«. Handläggarnas motiveringar för gruppen *eventuellt berättigade* liknar dem för klienterna. Det finns m.a.o. en grupp sökande där handläggarna tydligen ser ett hjälpbehov. Motiveringen ger inte någon svar på frågan om varför kontakten inte leder till en vidare utredning. Hur ser då handläggarnas

⁷ Innebörden av motiveringarna skiljer antagligen åt sig mellan kontoren men ska inte diskuteras vidare här.

bedömningar ut på de olika kontoren?

Här lämnar jag klienterna därhän och koncentrerar mig enbart på de 177 personer som inte blev klienter efter det första samtalet, dvs. de *eventuellt berättigade* samt de *inte berättigade*. Som framgår av *tabell 4* förekommer gruppen *eventuellt berättigade* vid alla kontor. Gruppen tenderar dock att utgöra en större andel av de utsorterade vid kontor med *medelstarkt selekterande telefonsamtal* än vid de med *starkt selekterande telefonsamtal*. Till antalet är de ändå flest på kontor 1 vilket är förklarligt med tanke på den stora andelen icke-inbokade vid detta kontor.

Går man tillbaka till de tidigare beskrivna arbetssätten vid *starkt selekterande* och *medelstarkt selekterande telefonsamtal* skilde de sig framförallt åt med avseende på de extra resurser som de förra satsade på den första kontakten. Högre utbildad personal och en speciell utredningsgrupp skulle garantera en kvalificerad bedömning vid det första telefonsamtalet med avsikten att sortera ut icke berättigade personer. Personalen är här säkrare i sina bedömningar. Den lägre andelen *eventuellt berättigade* vid de starkt selekterande kontoren kan vara ett resultat av detta.

Som jag nämnde inledningsvis måste ett avvisande besked inte innebära att den hjälpsökande blir utan hjälp. Hjälpen kan också ges på ett annat sätt, t.ex. genom information om den rätta hjälpinstansen. För att kunna värdera omfattningen av kontorens selektion utifrån de hjälpsökandes perspektiv är det därför viktigt att titta på med vilken rekommendation, vilket råd eller vilket lösningsförslag de sökande blir avvisade. Detta görs i nästa avsnitt.

Tabell 3

Hur motiverar handläggarna bedömningen av de sökandes hjälpbehov? Kolumnprocent.

Motivering	Inte berättigade	Eventuellt berättigade	Klienter	Total n
Berättigad, för låga inkomster	1	59	77	333
Ej berättigad, egna inkomster/tillgångar	44	1	7	73
Ej berättigad, står inte till arbetsm. förfogande	10	1	-	13
Ej berättigad, utgår inte till det begärda	9	1	1	15
Ej berättigad, annan vistelseort	12	5	-	16
Ej berättigad, sökandes/ annans ansvar	11	1	2	18
Kan ej bedöma	1	22	1	23
Annat	8	8	3	25
Ingen motivering	5	-	7	32
Total	100	100	100	548

Tabell 4

Bedömningen av de icke-inbokade per kontor. Radprocent och absoluta tal.

Kontor	Eventuellt berättigade	Inte berättigade	Total %	Total n
Stark selekterande telefonmottagningar				
Kontor 1	39	61	100	75
Kontor 2	41	59	100	37
Total	40	60	100	112
Medelstarkt selekterande telefonmottagningar				
Kontor 3	56	44	100	25
Kontor 4	41	59	100	22
Kontor 5*	60	40	100	10
Total	51	49	100	57
Ej selekterande telefonmottagningar				
Kontor 6*	50	50	100	6
Kontor 7*	-	100	100	2

Hur avslutas samtalen?

Den information som ges till de sökande vid slutet av samtalen är av olika karaktär. En del utgörs av uppgifter om handlägningsförfarandet, exempelvis att personen ska återkomma med mer information, ringa tilltänkt handläggare, inte är berättigad men

kan söka ändå. En annan del är konkreta förslag till hur den sökande kan hantera sin situation. Som vi kommer att se säger denna information också en del om telefonmottagningarnas arbetssätt.

De sökande har här grupperats utifrån de konsekvenser samtals avslutning får för dem. En del blir *avvisade*, dvs. de får ingen

hjälp alls och blir inte heller hänvisade till andra instanser. De bedöms kunna klara sig själva (23 procent). Andra får inte hjälp på socialkontoret men blir *hänvisade* till andra ställen (27 procent), medan en tredje kategori inte får hjälp nu utan kanske senare, de kan *återkomma* (24 procent). Den sista gruppen slutligen rekommenderas att *söka* ekonomiskt bistånd (27 procent) eftersom de anses som berättigade.

Gemensamt för kategorierna *återkomma* och *ansöka* är att den sökande i båda fallen får signalen att socialkontoret är den rätta hjälpinstansen. De skiljer sig emellertid åt så tillvida att budskapet *återkomma* innebär att ansvaret för en fortsatt kontakt återlämnas till den sökande. Personen skall först försöka lösa problemet på annat sätt eller inhämta mer information och sedan – vid behov – ringa tillbaka till telefonmottagningen och lägga fram sin situation en gång till. Det tar tid och sökanden måste ta sats en gång till för att komma över tröskeln. Denna extra ansträngning behöver inte personer som efter det första samtalet blir uppmanade att söka bistånd.

Tabell 5 visar att kategorin *avvisade* samt *hänvisade* nästan uteslutande består av sökande som inte bedömdes berättigade samt att kategorin *ansöka* nästan enbart

består av sökande som anses berättigade till bistånd. Sextio procent av de sökande som erbjuds att *återkomma* anses som eventuellt berättigade.

De fyra selektionsgrunderna kan verka vara självklara och är också tämligen jämt fördelade över undersökningspopulationen. Men hur ser fördelningen ut mellan kontoren? Som *tabell 6* visar kan man urskilja olika »profiler« bland kontoren. Tydligast blir det för kategorin »återkomma«. Vid kontor 3 får drygt hälften av de utsorterade rekommendationen att återkomma medan det förekommer i betydligt mindre utsträckning vid t.ex. kontor 1. Situationen är den motsatta för kategorin »ansöka«. Vid kontor 3 uppmanas endast några enstaka att ansöka vid samtalets slut utan att det leder till en vidare utredning, medan knappt 40 procent uppmanas till detta vid kontor 1. Dessutom använder man sig vid kontor 1 av hänvisningar till andra hjälpinstanser mer än på andra kontor. Vid kontor 2 avslutas de flesta samtal med en uppmuntran om att återkomma, men många hänvisas också till andra instanser.

Kopplingen till kontorens grad av selektion är i detta skede inte helt tydlig. De båda starkt selekterande kontoren använder sig i stor utsträckning av hänvisningar, men i det

Tabell 5

Socialsekreterarnas bedömningar per kategori. Radprocent och absoluta tal.

	Eventuellt berättigade	Inte berättigade	Total %	Total n
Avvisa	5	95	100	40
Hänvisa	8	92	100	48
Återkomma	60	40	100	42
Ansöka	96	4	100	47

Tabell 6

Kategorisering av de sökande efter vad som händer vid samtalets slut. Radprocent.

	Av- visa	Hän- visa	Åter- komma	Ansöka	Total %	Total n
Stark selekterande kontor						
Kontor 1	24	31	9	36	100	75
Kontor 2	22	27	35	16	100	37
Medelstarkt selekterande kontor						
Kontor 3	12	24	52	12	100	25
Kontor 4	32	18	23	27	100	22
Kontor 5*	10	20	30	40	100	10
Ej selekterande kontor						
Kontor 6*	50	50	-	-	100	2
Kontor 7*	33	17	17	33	100	6
Total n	40	48	42	47		177

* innebär att antalet fall är mindre än eller lika med 10.

ena fallet också av uppmaning att ansöka (utan att det blir så) och i det andra fallet av rekommendation att återkomma. De medelstarkt selekterande kontoren har däremot helt skilda profiler, även sinsemellan. Vid kontor 3 finns en tydlig koncentration på »återkomma«, på kontor 4 däremot förekommer oftast avvísningar och uppmaningar om att ansöka. Andelen hänvisningar är lägst på kontor 4 jämfört med de andra kontoren. För att det ska bli tydligare vad dessa kategorier innehåller beskriver jag nedan kategorierna närmare och slutligen återkopplas de till kontorens arbetssätt.

Avvisa

Vid alla kontor inkommer förfrågningar från människor som har tillräckligt höga inkomster för att kunna klara sig men som ändå

vill få information om möjligheten att få bistånd. Knappt en fjärdedel av alla sökande i undersökningen blev avvisade. Handläggarnas bedömning av dessa personer är nästan genomgående »troligen ej berättigad«. De flesta sökande bedöms som troligen ej berättigade eftersom behovet tillgodoses genom egna inkomster/tillgångar enligt den beräkning som gjorts vid telefonsamtalet.

Inom denna kategori finns människor som inte står till arbetsmarknadens förfogande, utan att de har något arbetshinder. Framför allt några yngre sökande, som själva bär ansvaret för sitt problem genom att de flyttade hemifrån utan att kunna betala hyran. Ytterligare andra har sagt upp sig från jobbet. De hjälpsökande blev utsorterade på grund av att deras problem är självförvaldade och kunde har undvikits.

Hänvisa

Hänvisningarna pekar på att en viktig del av telefonmottagningens arbete är förmedling av information om andra samhälleliga hjälpinstanser. I kategorien ingår inte samtal där en sökande skickas till t.ex. arbetsförmedlingen för att sedan rekommenderas att återkomma till socialkontoret. Samtalen i denna kategori avslutas istället med hänvisning till en annan instans. Handläggarna vid telefonmottagningarna ser ett hjälpbehov men det är inte socialkontoret som är den rätta samtalsparten.

Handläggarnas bedömning av de sökandes behov av ekonomiskt bistånd är också här nekande. En stor grupp består av personer som tillhör en annan kommun och ringde till fel socialkontor. Man kan anta att handläggarna i dessa fall inte lägger någon större möda på att utreda den sökandes behov närmare utan hänvisar till det rätta kontoret. Motiveringen för andra sökande är att de har tillräckliga egna inkomster/tillgångar. Dessa hänvisas till försäkringskassan, budgetrådgivningen, kronofogdsnämnden och till bostadsförmedlingen. Några sökande nekas rätt till ekonomiskt bistånd eftersom de inte står till arbetsmarknadens förfogande. Alla dessa skickas till arbetsförmedlingen.

För socialbidragshandläggarna vid telefonmottagningarna tillkommer alltså uppgiften att vid telefonkontakten upplysa om och leda medborgarna till andra samhälleliga instanser. Men detta sker inte i samma utsträckning vid alla kontor. Framför allt kontor 1 och 2 utmärker sig genom en hög andel hänvisningar, dessutom till ett betyd-

ligt större antal olika instanser än de andra kontoren hänvisar till.

Sett ur ett selektionsperspektiv kan hänvisningar inom och utanför organisationen fylla olika funktioner. I idealfallet blir sökanden hänvisad till precis den instans där han kan få hjälp. I värsta fall bollas personen runt mellan olika organisationer utan att få hjälp och då fungerar hänvisningarna som ett sätt att (momentant) minska arbetsbelastningen för respektive personal. Eftersom ekonomiska problem ofta hänger ihop med andra problem som arbete, bostad, hälsa eller familjesituation är det i många fall möjligt att skicka hjälpsökande vidare till ytterligare en annan instans. Framförallt personer utan fast bostad kan då lätt hamna mellan stolarna eftersom ingen vill känna sig ansvarig för dem. Anställda inom offentliga organisationer är dessutom inte alltid vana vid att samarbeta över organisationsgränser, något som kan leda till onödiga rundgångar för den enskilde (SOU 1996:85).

Återkomma

Det som utmärker gruppen »återkomma« är att handläggarna inte ser någon anledning att reagera omedelbart utan skjuter en eventuell hjälpinsats på framtiden. Orsaken till detta förfaringssätt är att handläggarna antingen behöver mer information för att kunna bedöma hjälpbehovet eller att de ser en alternativ väg att lösa problemet som först bör prövas. Lyckas inte det kan personen återkomma. I de flesta fall förväntas sökanden bli aktiv, dvs. ringa igen. I några fall är det dock handläggaren som behöver rådgöra med chefen och sedan återkomma till den sökande. För knappt en tredje del av

de sökande i denna grupp konstaterades att de har för låga inkomster. Andra bedöms ha tillräckliga egna tillgångar och några står inte till arbetsmarknadens förfogande.

Samtal som slutar med ett besked om att sökanden »inte kan få hjälp nu, men kanske senare« kan tolkas på två sätt. Å ena sidan kan det tolkas som ett tecken på osäkerhet bland telefonmottagningens handläggare. Handläggaren kan utifrån den information hon har fått inte avgöra om ett behov föreligger eller inte. Den sökande måste inkomma med ytterligare uppgifter och tröskeln som är förbunden med att kontakta socialkontoret måste övervinnas ännu en gång. Det finns en risk att alla personer inte förmår detta. »Inte nu, men kanske senare« kan å andra sidan också ses som ett sätt att rationalisera socialbidragshandläggning: resurserna på socialkontoret ska finnas till för dem som verkligen behöver hjälp. Alla andra hålls borta från kontoret tills behovet är verkligen akut. Handläggarna förfogar här över ganska stort handlingsutrymme. Man kan boka in en person till ett besök och be denna att ta fram saknande handlingar till besöket. Vid samtalen inom kategorin *återkomma* valde handläggarna istället att låta personen ringa en gång till när uppgifterna kompletterats och då göra en ny bedömning av behovet.

Ansöka

En kategori som man egentligen inte förväntar sig att hitta bland de som inte blev föremål till en vidare utredning är personer som uppmanats »ansöka om ekonomiskt bistånd«. Kategorin förekommer i mycket varierande grad vid kontoren. För drygt en

tredjedel av de sökande vid kontor 1 avslutas samtalen med denna uppmaning medan endast tolv procent av alla sökande vid kontor 3 får denna uppmaning. Om man bortser från kontor 1 finner man endast några få utsorterade i kategorien »ansöka« på varje kontor. Av olika orsaker valde dessa personer att inte lämna in en ansökan. Den klart största andelen i denna kategori finns vid kontor 1.

I litteraturen betecknas ansökningsprocessen ofta som ett hinderlopp där de sökande är tvungna att övervinna ett antal hinder innan de når målet, dvs. kan ta del av en förmån. Barriärerna utgörs av lagar, riktlinjer och målsättningar men även av organisatoriskt inbyggda trösklar (Schaffer och Huang 1975). Ett exempel på en inbyggd tröskel är den ovan beskrivna rutinen på kontor 1 att inte skicka ut ansökningsblanketter utan kräva att de sökande skall komma och hämta en. En avsikt med sådana inbyggda trösklar är sannolikt att skilja de verkligt behövande från de som inte är det. Men resultaten indikerar att denna selektion troligen också sorterar ut berättigade som av någon anledning inte klarar av att övervinna avståndet till socialkontoret.

Slutdiskussion

Går det att med hjälp av begrepp som används inom organisations- och förvaltningsforskning att urskilja mönster angående kontorens arbetssätt och selektionsgrunder? Telefonmottagningen vid de starkt selekterande kontoren (kontor 1 och 2) har till uppgift att i ett tidigt skede leta efter andra lösningar än socialbidrag. De förfo-

gar över väl informerad personal och/eller extra resurser som ger aktuell information om samhällets övriga skyddsnet. Föga förvånande utmärker sig båda kontoren genom ett stort antal hänvisningar till en mångfald av instanser. Intentionen med arbets sättet är att undvika onödiga besök på kontoret och att upplysa de sökande om den rätta hjälpinstansen. Detta gynnar både kontoret i form av färre besök och – möjligen – de hjälpsökande, som snabbare får den hjälp de behöver. Men samtidigt bygger man på kontor 1 upp ett extra hinder, dvs. gör det extra svårt för en del sökande att få del av en förmån som de kanske är berättigade till. Handläggarna skickar inte rutinmässigt ut ansökningsblanketter till de sökande utan de får komma till kontoret och hämta dem. En tämligen stor grupp sökande valde att inte göra det under undersökningstiden. Kravet att komma till kontoret och hämta en ansökningsblankett kan vara ett stort hinder och några kanske då väljer att avvakta ett tag till eller klara sig på annat sätt. Det går med andra ord att urskilja två selektionsstrategier; *att göra det svårt att ansöka genom inbyggda trösklar* och *hänvisningar till andra instanser*. Båda kan ses som ett sätt att hushålla med organisationens resurser.

Selektionen vid kontor 2 bygger också på utförlig information i ett tidigt skede men samtidigt ber man här ännu fler sökande att återkomma med mer information. Jag skulle i de fall tolka det som ett tecken på att man vill »höja ribban«. Först när behovet är aktuellt och bevisat ska man få komma in på kontoret – en selektion som gynnar kontoret i form av färre besök. Men för personer som inte har ett uttalat akut behov av hjälp kan detta handlings sätt innebära att hjälpbeho-

vet först måste förvärras innan de kan få hjälp. *Hänvisningar* till andra instanser och uppmaningen att *återkomma* med mer information kan här urskiljas som selektionsstrategier. Den senare strategin kan leda till en försening av hjälpinsatsen.

Kontoren som tillhör gruppen medelstarkt selekterande telefonmottagningar har en ungefär lika stor andel utsorterade, men skiljer sig tydligt angående arbets sätt och sorteringsgrunder. Kontor 3 t.ex. utmärks av en stor del rekommendationer att återkomma. Men här tolkar jag snarare »återkomma med mer information« som ett tecken på osäkerhet bland personalen och inte som en medveten strategi. Jämfört med kontor 1 är mottagningsgruppens roll inom kontoret inte helt klar vilket kan bidra till osäkerheten. Visserligen har man en speciell mottagningsgrupp med erfaren personal som tar emot alla inkommande samtal, men samtidigt kopplar man bort mottagningsgruppen från den vanliga handläggningsprocessen. Personalen är sålades inte med vid ärendedragning och handlägger inte egna ärenden. Kontor 3 var dessutom det ena kontor där handläggarna i några fall fick rådgöra med sin chef för att sedan återkomma till personen som ringde. Selektionsmekanismen man kan urskilja här är *personalens bristande kompetens* som kan leda till en försening av hjälpinsatsen och i värsta fall till en försämring av den sökandes situation.

Det är svårare att uttala sig om kontor 4 och 5. I det ena fallet utmärker sig kontoret inte genom ett speciellt arbets sätt och i det andra fallet är antalet fall väldigt litet.

Telefonmottagningens organisation och genomförande ligger i kommunens ansvar.⁸

Studien visar att ingen enhetlig strategi förekommer. Orsakerna bakom variationen mellan kontoren kan inte besvaras genom undersökningen. Studien har istället visat att telefonmottagningarna är en avgörande länk mellan medborgarnas upplevda hjälpbehov och tillgången till den lagliga rätten till bistånd. Situationen är särskild känslig eftersom samtalen sker via telefon, dvs. utan någon form av dokumentation, och bygger på att samtalsparterna förstår varandra. Fak-

torer som bidrar till utnyttjande av sociala förmåner är naturligtvis komplexa och låter sig inte reduceras till telefonmottagningarnas organisationen.⁹ Resultaten pekar dock på att det finns en klar risk att potentiella socialbidragstagare bli utsorterade vid den första kontakten. Det är därför angeläget att även i fortsättningen studera och diskutera hur de »avvisade« sökande upplever de olika selektionsstrategierna.

8 I Handboken om ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2000) betonas att det är i den initiala situationen viktigt med tydlig information om att den enskilde alltid har rätt att ansöka. Handläggaren måste förvissa sig om att svaret inte uppfattades som ett avvisande eller ett beslut om avslag. Om det inte är helt klart att perso-

nen enbart vill ha information, skall hans begäran uppfattas som en ansökan om bistånd och avgöras genom beslut (JO 1987/88 i Socialstyrelsen 2000).

9 För en översikt över forskningen om underutnyttjandet se Huby och Whyley 1996, Corden 1995, Oorschot 1994 och Craig 1991.

Summary
Sifting the wheat from the chaff
The organization of telephone consultation and the selection of social assistance enquiries

The distribution of social services is often described as a hurdle race, with potential clients having to overcome a number of barriers to gain access to the service in question. Different selection mechanisms can be expected to be at work at different stages of the process. The purpose of this paper is to describe how administrative factors structuring the initial contact between the client and the social service office determine access to social assistance in Sweden.

The initial contact between the agency and the potential client generally takes the form of a telephone call. Prospective applicants are forced to call the social service office. During the telephone call the social worker in charge tries to identify potential clients and route them through the organisation. Whether or not the prospective applicant becomes a client depends to a great extent on this "gatekeeper". Social workers have control over the entry of clients and can

influence the flow of potential clients. This paper is based on data from a survey of incoming telephone calls to seven local offices. The social workers receiving the telephone calls recorded personal information about the applicants, their own judgement regarding the eligibility of the applicant, their recommendation as to whether or not the person should apply for social assistance and other information given to the person

calling. The analysis shows that the offices treat the rejected applicants differently and use selection mechanism such as rejections, referrals, delayed contact or other administrative barriers. The analysis also shows that nearly half of those calling that had been judged as eligible did not enter the organisation, a result that also could be related to the administration of the offices.

Litteratur

- Bergmark, Å (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten. Rättvisa och ekonomi*. Stockholms Universitet. Rapport i socialt arbete nr 73 – 1995.
- Bergmark, Å (1996) *Välfärdens grundbult? Om individuell moral och försörjningsincitament i socialbidragstagandet*. Särtrycksserien – nr. 43, Socialhögskolan, Stockholm.
- Billquist, L (1999) *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Skriftserien 1999:4, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Bleikli, I, Jacobsen Dahl K, Thorsvik J (1992) Forvaltningen og den enkelte. I: *Forvaltningskunnskap*. Christensen T. og Egeberg M. (red). Oslo:Tano.
- Bleikli, I (1997) *Service regimes in public welfare administration. Case studies of street-level bureaucrats and professionals as decision makers*. Tano Aschehoug.
- Cedersund, E (1992) *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd*. SIC 33, Universitetet i Linköping, tema Kommunikation.
- Craig, P (1991) Costs and benefits: A review of research on take-up of income-related benefits. *Journal of social policy*, 20, 4, 537-565.
- Corden, A (1995) *Changing perspectives on benefit take-up*. SPRU. Social Policy Research Unit, University of York.
- Ericson, B, och Wickström E (1998) En utvärderande studie av ekonomienhetens mottagningsfunktion. *Columbus* nr 4, 1998.
- Greenley, J R (1980) Organizational processes and client selectivity in social welfare services, I: *Welfare or bureaucracy?* (ed) Grunow D., Hegner, F. Verlag Anton Hain, Cambridge, Massachusetts.
- Hall, A (1974) *The point of entry. A study of client reception in the social services*. National institute social services library, no 27, London.
- Hasenfeld, Y och Steinmetz, D (1981) Client-official encounters in social service agencies. I: *The public encounter*. (ed) Goodsell Ch.T. Indiana University press Bloomington.
- Hasenfeld, Y (1983) *Human service organizations*. University of Michigan. Prentice Hall, New Jersey.
- Huby, M, och Whyley C (1996) Take-up and the social fund – Applying the concept of take-up to a discretionary benefit. *Journal of social policy*, 25, 1, 1-18.
- Kullberg, C (1994) *Socialt arbete som kommunikation*.

- tiv praktik. Samtal med och om klienter.* Linköpings universitet
- Lipsky, M (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.* Rusell Sage foundation. New York.
- McKinley, J B (1980) Professionalism and the Imbalance between Clients' Needs and the Organization's Interests. I: *Welfare or bureaucracy?* (ed) Grunow D., Hegner, F 1980, Verlag Anton Hain, Cambridge, Massachusetts.
- Midré, G (1990). *Bot, betring eller bröd?* Universitetsförlaget, Oslo.
- Minas, R och Stenberg, S-Å (2000) *På tröskeln till bidrag. Mottagningen av nya socialbidragsansökningar på sju socialkontor i Sverige.* Cuskrift 2000:1, Socialstyrelsen.
- Mosesson, M, Jönsson L (1998) *Socialbidragshantering – metoder och modeller.* Meddelanden från socialhögskolan 1998:6. Lunds universitet.
- Oorschot, W v (1994) *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits.* Tillburg University Press.
- Rees, A.M. (1972) Access to the Personal Health and Welfare Services. *Social and Economic Administration*, Vol 6, No1, pp 34-43.
- Schaffer, B och Huang W. (1975) Distribution and the theory of access. *Development and Change* 6:13-36.
- SOU 1996:85 *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet.* Betänkande från en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet, Stockholm 1996.
- Stevens, A.G (1972) Rationing in the Social Services. *Welfare Officer*, p.5-9.
- Sunesson, S et al. (1998) The flight from universalism. *European Journal of Social Work*, Vol 1, pp 19-22.
- Svenska Kommunförbundet (1994) En väg bort från byrån. Om att arbeta med socialbidrag enligt Uppsalamodellen. *Vård och omsorg* 1994:15.