

I valet och kvalet

– Biståndshandläggare om kundval inom äldreomsorgen

Författare:

Jonas Frantzich - Olsson

Elisabeth Martinsson

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

SOPA63

Vt-09



Handledare: Olle Frödin

Abstract

Author: Jonas Frantzich – Olsson, Elisabeth Martinsson

Title: On the horns of a dilemma – social workers on customer-choice within the elderly care (translated title)

Supervisor: Olle Frödin

Den här uppsatsen handlar om biståndshandläggare och hur mötet med brukaren går till i samband med kundval inom äldreomsorgen. Kundval innebär att brukaren, efter att ha blivit beviljad hemtjänstinsatser, själv får välja sin utförare. Med införandet av lagen om valfrihetssystem (2008:962) och ett stimulansbidrag från den svenska regeringen blir det allt vanligare med kundvalssystem i Sverige. Biståndshandläggarna är ansvariga för att information om kundval ges till brukarna och förväntas samtidigt vara neutrala i förhållandet till utförarna. Vi intervjuade åtta biståndshandläggare i tre svenska kommuner vilket gav oss personliga beskrivningar av hur de tolkat sin roll som informatör. Deras beskrivningar kodades och tematiserades utifrån relevanta områden. En analys genomfördes med hjälp av institutionell organisationsteori. Resultaten visade att biståndshandläggarna upplevde sin roll vid kundval som komplex men att de ändå såg det som ett positivt arbetsinstrument i mötet med brukaren. Vi kunde även se att det inte fanns någon enhetlig tolkning av neutralitet hos biståndshandläggarna. Vi såg att tydliga riktlinjer hade underlättat för biståndshandläggarna då deras handlingsutrymme klargjorts, samtidigt som det skulle lämnas mindre plats för tolkning av begreppet neutralitet.

Nyckelord: Biståndshandläggare, kundval, äldreomsorg, organisationsteori, neutralitet

This essay is about social workers and how the meeting with the client goes in connection to customer-choice within the elderly care. Customer-choice means that after the client has been granted home care, the client is allowed to choose which provider to use. With the introduction of the act on free choice systems (2008: 962) and a stimulus contribution from the Swedish government, customer-choice systems are becoming more common in Sweden. The social workers are responsible to provide the clients with information and they are also expected to stay neutral in relation to the providers. Through qualitative interviews with eight social workers in three Swedish municipalities we received personal descriptions of how the interviewees interpreted their role as an informer. Their descriptions were encoded and divided into themes on the basis of relevant areas. An analysis was done with help of institutional organization theory. The results showed that the social workers experienced their role in customer-choice as complex but they still saw it as a positive work instrument when meeting with the client. We could also see that there was no uniform interpretation of neutrality from the social workers. We saw that clear guidelines would make it easier for the social workers since their ability to act was clarified at the same time as it would leave less room for interpretation of the concept neutrality.

Keywords: Social worker, customer-choice, elderly care, organization theory, neutrality

Innehållsförteckning

Förord	1
Problemformulering	2
Syfte och frågeställningar.....	3
Disposition.....	3
Biståndshandläggaren och kundval	3
Arbetsuppgifter.....	3
Lagar och riktlinjer.....	4
Dilemman i biståndshandläggarens yrkesroll.....	6
Om kundval.....	6
LOV – Lag (2008: 962) om valfrihetssystem.....	7
Tidigare forskning	8
Biståndshandläggarnas roll vid kundval.....	8
Neutralitet.....	8
Kundval och yrkesroll.....	9
Kundval ur brukarnas perspektiv.....	10
Institutionell organisationsteori	11
Metod	13
Val av metod.....	13
Ontologiska och epistemologiska antaganden.....	14
Urval.....	15
Avgränsning.....	16
Undersökningens tillförlitlighet.....	16
Förförståelse.....	17
Etiska överväganden.....	18
Arbetsfördelningen.....	19
Resultat och analys	20
Presentation av intervjupersonerna.....	20
Informationstillfället.....	20
Hur och vad?.....	20
Informationsmaterialet.....	21
Vad biståndshandläggarna tycker om informationsmaterialet.....	21
När i mötet ges informationen?.....	22
Brukarnas inställning och förmåga att välja.....	23
Anhörigas roll vid kundval.....	24
Informationstillfallets komplexitet.....	25
Neutralitet.....	25
Ett neutralt förhållningssätt till brukarnas frågor.....	25
Vem är bäst?.....	26
Hörsägen.....	27
Favoriter bland utförarna.....	28
Brukarens val vid särskilda behov.....	28

Utförare = privata	30
Svåra valsituationer	31
Perspektiv på neutralitet	32
Biståndshandläggarnas relation till utförarna	34
Kontakt med de olika utförarna och kunskapsskillnader	34
Ställer utförare sig in hos biståndshandläggarna?	34
Organisation	35
Policy och handlingsutrymme	35
Organisationens förberedelsearbete	37
Biståndshandläggarnas åsikter om kundval	38
Utvecklingen av kundval.....	39
Avslutande diskussion.....	40
Referenser	43
Bilagor	47
Bilaga 1.....	47
Bilaga 2.....	48

Förord

Idén till uppsatsen fick vi genom att en av oss praktiserade som biståndshandläggare inom äldreomsorgen under sin praktiktermin. Arbetet med äldre är något som har lämnats endast lite utrymme och tid i socionomutbildningen. Detta ville vi göra något åt och valde därför att skriva om ett aktuellt ämne inom äldreomsorgen, nämligen kundval.

Vi hoppas att uppsatsen kommer att väcka tankar och bidra till större förståelse för hur komplext biståndshandläggarens arbete kan vara.

Vi vill ge ett särskilt TACK till vår handledare Olle Frödin, lektor på Socialhögskolan i Lund. Dina synpunkter och vägledning har varit till stor hjälp. Vi vill även tacka alla som har låtit sig intervjuas. Utan er hade uppsatsen inte varit möjlig att genomföra. Slutligen vill vi tacka våra nära och kära som har bidragit till uppsatsen på olika sätt. Särskilt tack till Carina Martinsson, Olof Sjölund och Linn Johansson.

Lund maj 2009

Jonas Frantzich – Olsson

Elisabeth Martinsson

Problemformulering

Sedan 1990-talet har det i Sverige pågått en marknadsanpassad utveckling inom den offentliga förvaltningen. Stora monopol som Televerket, Posten och elmarknaden har privatiserats och det är idag möjligt att som konsument själv välja den producent man vill ha. På samma sätt har privata aktörer tillåtits driva verksamhet på entreprenad inom det allmänna sjukvårdssystemet och äldreomsorgen. Flera privata företag driver idag sjukhus, hemtjänstverksamhet, personlig assistans och särskilda boenden för äldre och funktionshindrade. Entreprenadupphandlingarna har dock inte lett till den ökade valfrihet för brukarna som man räknat med (Edebalk & Svensson, 2005). Som en komplettering eller ersättning för dessa entreprenadupphandlingar tillkom olika kundvalsmodeller där brukaren själv har möjlighet att välja sin utförare, kommunal eller privat. Inom äldreomsorgen började man på 1990-talet införa kundvalssystem i några kommuner och allt fler har infört det under de senaste tio åren (Johansson, 2008).

För att uppmuntra implementeringen av kundvalssystem inom äldreomsorgen tillsattes en utredning i mars 2007 med anledning att undersöka förutsättningarna för en ny lag, lagen om valfrihetssystem (LOV). Denna lag, tillsammans med ett stimulansbidrag på sammanlagt 300 miljoner kronor, skall bidra till utvecklingen av kundvalssystem på frivillig basis hos kommunerna. Med LOV skapas enhetliga nationella riktlinjer för hur kundvalssystem kan implementeras (SOU 2008:15).

En fundamental motivering till LOV har varit att flytta makten från myndigheterna till medborgarna. Tanken är att det ska vara enkelt att välja. Informationen skall vara tydlig, klar och lättillgänglig och biståndshandläggarens roll i valet skall vara neutral samt informativ. Forskning har gjorts kring de äldres upplevelser av kundval (jfr Edebalk & Svensson, 2005; Socialstyrelsen, 2004a) men lite fokus har lagts på biståndshandläggarens roll i kundvalet, trots att denne uppenbarligen är en viktig agent i valsituationen.

Biståndshandläggaren, som företrädare för myndigheten, förväntas informera sakligt på ett objektivt sätt, men vad som menas med ett objektivt förhållningssätt rent konkret framkommer inte i några tillämpningsanvisningar (Socialstyrelsen, 2004a). Det handlar om ett möte mellan två människor och hur bra de lyckas kommunicera, och här är biståndshandläggarens syn på sin yrkesroll och det kundvalssystem han eller hon ska företräda av avgörande betydelse för hur kundvalssystemet kommer att fungera i praktiken. I och med den begränsade tidigare forskningen vill vi som blivande socionomer genom denna

uppsats bidra till en större kunskap om hur kundvalssystemet inom äldreomsorgen fungerar i praktiken.

Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur biståndshandläggaren beskriver hur mötet med brukaren går till i samband med kundval.

- Hur resonerar biståndshandläggarna kring uppgiften att vara neutral vid kundval?
- Hur tolkar biståndshandläggarna sitt handlingsutrymme vid kundval?
- Vilken betydelse tycks organisationen ha för biståndshandläggarnas arbetssituation vid kundval?

Disposition

Uppsatsen inleds med en beskrivning av biståndshandläggarens arbete och kundval. Därefter presenteras en kort överblick av den tidigare forskningen som gjorts på området. I kapitlet efter det kommer vi att presentera institutionell organisationsteori och de begrepp som vi använder i analysen. I metoddelen redogör vi för aspekterna på insamlingen av material och arbetet under skrivandets gång, samt presenterar de etiska överväganden vi gjort. Därefter följer uppsatsens huvuddel, kapitlet med empiri och analys. I sista kapitlet knyts uppsatsen ihop med en avslutande diskussion där vi också ger förslag på framtida forskningsfrågor.

Biståndshandläggaren och kundval

Arbetsuppgifter

I socialt arbete framhålls mötet mellan socialarbetaren och klienten som betydelsefullt för att skapa en gemensam förändringsprocess, vilket också gäller för biståndshandläggarna (Bergmark & Lundström, 2006).

Biståndshandläggare arbetar inom den offentliga verksamheten och är den politiskt tillsatta ledningens representant i mötet med brukarna (SOU 2008:15). Idag är det vanligast att biståndshandläggare arbetar separat från utförarna, så kallad specialiserad biståndshandläggning. År 2005 var det 237 (81,7 %) av Sveriges kommuner som arbetade på detta sätt (Norman & Schön, 2005).

En biståndshandläggare ska ta emot ansökningar från brukare angående hjälp i eller utanför hemmet. De ska även utreda, bedöma och fatta beslut. En av de viktigaste arbetsuppgifterna är just att se till att brukarna får rätt hjälp. Biståndshandläggaren gör en individuell behovsbedömning, vanligtvis i ett möte med brukaren själv (Damsgaard & Nilsson, 2002). Därefter kan biståndshandläggaren fatta beslut om hemtjänst, plats i särskilt boende och dagverksamhet för dementa som sedan beställs från utföraren (Norman & Schön, 2005). Ofta underrättas brukaren redan under mötet om vilken hjälp som denne är beviljad (Dunér & Nordström, 2005). Hemtjänst är den vanligaste insatskategorin och kan vara allt från serviceinsatser som städning till personlig omvårdnad och matdistribution (Socialstyrelsen, 2009). Det är den enskildes behov som styr insatserna (Dunér & Nordström, 2005).

Biståndshandläggaren har även en viktig informerande roll då denne ska informera om äldreomsorgens olika verksamheter samt avgifter (jfr FL 4§). I de kommuner där kundval används ska biståndshandläggaren även presentera information om de olika utförare som brukaren kan välja (SOU 2008:51). Informationen ska ges på ett neutralt och objektivt sätt (SOU: 2008:15).

Biståndshandläggare förväntas också ofta att ta en samordnande roll (Dunér & Nordström, 2005). Kontakten med utförarna är viktig då det i vissa fall kan vara utföraren som bäst vet hur brukarens vårdbehov förändras och vilka nya behov som kan uppstå (Damsgaard & Nilsson, 2002). Det är även vanligt att vissa biståndshandläggare arbetar speciellt med vårdplaneringar på t.ex. sjukhus och korttidsboende när en brukare är utskrivningsklar (Norman & Schön, 2005). En stor del av biståndshandläggarnas arbetstid går åt till kontakt med anhöriga, brukare och annan personal (Andersson, 2004).

Lagar och riktlinjer

Lagarna inom socialt arbete reglerar relationen mellan individ och myndigheter, samtidigt som de ska tillgodose individuella, statliga och kommunala intressen (Hollander, 2006). Biståndshandläggaren måste ha kunskap om de lagar som berör äldreomsorgen för att kunna hjälpa brukarna till den service och stöd de har rätt till inom de kommunala riktlinjerna.

Biståndshandläggare arbetar huvudsakligen utifrån socialtjänstlagen (2001:453), från vilken beslut fattas om insatser för den enskilde. Socialtjänstlagen är en ramlag, vilket ger stor frihet för kommunala politiker att utforma den egna kommunens arbetssätt och policy. Genom de allmänna målformuleringarna ges kommunen och i förlängningen biståndshandläggarna ett

stort tolkningsutrymme (Hollander, 2006; SOU 2008:51). Biståndshandläggaren måste förhålla sig till socialtjänstlagens portalparagraf, 1 kap. 1 §, som bl.a. säger att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Detta är viktigt vid behovsprövningen och informationen vid kundval, då biståndshandläggaren måste utgå från den enskildes egna önskemål och självbestämmande. En av de mest centrala paragraferna är 4 kap. 1 §, som handlar om rätten till bistånd. Paragrafen säger:

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I förvaltningslagen (1986:223) reglerar 4§ myndigheters skyldighet att bistå med upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp som rör myndighetens verksamhetsområde. Biståndshandläggaren har således ett ansvar att informera om t.ex. avgifter, rättigheter enligt socialtjänstlagen och kundval i de kommuner där det förekommer. Biståndshandläggarna arbetar under sekretess vilket innebär att de inte får röja uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, om det inte är uppenbart att den enskilde eller någon närstående inte lider men (jfr sekr. lag 7 kap. 4 §). För biståndshandläggare och socionomer i andra yrken har Akademikerförbundet SSR (1998) sammanställt etiska riktlinjer för socialt arbete. Några av punkterna är:

Punkt 2: Socionomen ska i sitt arbete och i sin livsföring i övrigt respektera varje människas lika värde.

Punkt 6: Socionomen ska respektera klientens personliga integritet och främja dennes självbestämmande så länge detta inte inkräktar på samma rätt för andra.

Punkt 7: Bemötandet av klienter ska grundas på respekt och en strävan efter att etablera goda relationer. Insatserna ska så långt som möjligt bygga på samarbete och samförstånd.

Punkt 8: Socionomen ska upplysa klienten om rättigheter, ansvar och skyldigheter och i sitt arbete eftersträva bästa möjliga insats för varje klient.

Riktlinjerna kan fungera som ett stöd för att reflektera över arbetet utifrån en etisk medvetenhet (Blennberger, 2006).

Dilemman i biståndshandläggarens yrkesroll

Biståndshandläggarnas arbete beskrivs i litteraturen som mångfacetterad och komplex (jfr Norman & Schön, 2005; SOU 2008:51). Biståndshandläggaren ska vid sin beslutsprocess ta ställning till de äldres egna åsikter och behov för att sedan ”jämka samman” dem med önskemål och krav från anhöriga, vårdpersonal, grannar, vänner samtidigt som de ska hålla sig innanför kommunens riktlinjer (Dunér & Nordström, 2005, 2009). Det råder en spänning mellan de olika intressenterna vilket kan skapa dilemman för biståndshandläggarna (ibid.; Norman & Schön, 2005). Ett exempel på detta kan vara en brukare som trots ett uppenbart behov inte vill ta emot hjälp. Ett annat exempel kan vara när brukarens och dennes anhöriga har delad uppfattning om vilka insatser som är aktuella eller vilken utförare som ska väljas vid kundval (Dunér & Nordström, 2005).

Om kundval

Kundval kan ses som ett sätt att utöka de privata inslagen i den offentliga verksamheten. Ledorden har varit ökad mångfald bland utförarna och större kundanpassning, en utveckling som haft både ekonomiska och ideologiska drivkrafter (Edebalk & Svensson, 2005).

Kundval inom äldreomsorgen är en relativt ny företeelse. Så tidigt som 1982 införde Nacka kommun kundval inom fotvård, för att sedan utvidga kundvalssystemet till hemtjänsten 1992 (Wahlqvist, 1999). År 2003 fanns det 10 kommuner i Sverige med kundvalssystem inom äldreomsorgen, de flesta i Stockholms län (Socialstyrelsen, 2004b). En enkätundersökning gjord av Sveriges Kommuner och Landsting visade att det i december 2008 fanns 28 kommuner där man kunde välja mellan privata utförare när det gällde service och personlig omvårdnad. I 20 kommuner fanns det möjlighet att välja mellan kommunala utförare vid service och personlig omvårdnad. 45 kommuner uppgav att de planerar införa kundvalssystem enligt LOV vid både service och personlig omvårdnad. 114 kommuner planerar att utreda om det ska införas (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009).

Kundval innebär att brukarna själva får möjlighet att välja vem som ska utföra insatserna de blivit beviljade. Det innebär dock inte att brukarna får välja vilka insatser de ska ha (prop. 2008/09:29). Inom kundvalssystemet är tanken att kommunala och privata utförare ska

konkurrera på lika villkor. Detta sker genom att varje brukare efter biståndsbedömning blir tilldelad ett värdebevis (även kallat check, peng eller voucher). Värdebeviset är ingen check i vanlig bemärkelse, utan motsvarar ersättning för den hjälp som brukaren erhåller. Värdebevisets innehåll varierar utifrån brukarens beviljade insatser (Edebalk & Svensson, 2005; Charpentier, 2002). Enligt socialtjänstlagen 8 kap. 2-9 § får kommunen ta ut en avgift av brukaren för de insatser som han eller hon beviljats. Eftersom alla utförare får samma ersättning per brukare och insats, och brukarna betalar samma avgift oavsett utförare, är det tänkt att det ska bli en kvalitetskonkurrens snarare än en priskonkurrens (Charpentier, 2004; Socialstyrelsen, 2007)

LOV – Lag (2008: 962) om valfrihetssystem

Våren 2007 tillsattes en utredning, Frittvalutredningen, för att utreda förutsättningarna att öka valfriheten inom bland annat äldreomsorgen. Tanken med utredningen var att ge äldre större valmöjlighet att välja utförare av socialtjänstinsatser, samt att främja etableringen av privata företag inom området. Utredningens resultat ledde fram till att en ny lag, lag om valfrihetssystem (LOV), infördes 1 januari 2009. Lagen tillsattes tillsammans med ett stimulansbidrag på 300 miljoner kronor som kommuner kunde söka om de var intresserade av att införa kundval.

Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som bedrivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren (SOU:2008:15, sid.15).

Lagen blir då en möjlighet att i teorin flytta makt från politiker till medborgare. Företag och ideella organisationer som vill vara delaktiga i ett kundvalssystem enligt LOV lämnar in en ansökan till myndigheterna och blir därefter auktoriserade om de uppfyller kommunens krav. I auktorisationen ingår inga kunder, utan utförarna måste antingen skaffa nya brukare eller behålla sina tidigare.

Lagen inför krav om att det ska finnas fullgod information till brukaren om kundvalet. I LOV 9 kap. 1 § står det:

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med

inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Av förarbetena till lagen framgår det att informationen måste vara individuellt anpassad eftersom inte alla brukare har samma möjlighet att sätta sig in i informationsmaterialet. Det kan röra sig om t.ex. fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar. Vid tillfällen då brukarna inte kan eller vill göra ett val ska det finnas ett ickevalsalternativ (jfr. LOV 9 kap. § 2). Detta alternativ kan vara kommunen eller någon av de externa utförarna. Det viktigaste är att alternativet är förutbestämt och objektivt utvalt. Kundvalet ska med andra ord inte vara en skyldighet från brukarens sida för att få hjälp. Lagens förarbeten framhåller även vikten av möjlighet till omval för brukarna om denne så önskar (prop. 2008/09:29).

Tidigare forskning

Den tidigare forskningen om kundval inom äldreomsorgen är relativt ny och begränsad i omfattning. Ännu mindre finns det skrivet om biståndshandläggarens roll i kundval. Oss veterligen saknas det explorativa studier om hur biståndshandläggarna ser på arbetet med kundval.

Biståndshandläggarnas roll vid kundval

Biståndshandläggarens viktiga ställning vid kundval är något som konstateras i flera undersökningar och utredningar (Charpentier, 2004; Edebalk & Svensson, 2005; Kastberg, 2005; SOU 2008:15). Forskning som berört biståndshandläggarnas roll vid kundval har främst fokuserat på två ämnen: den neutralitet som de förväntas upprätthålla samt hur kundvalet har påverkat biståndshandläggarnas yrkesroll.

Neutralitet

Charpentier (2002) skriver i en rapport att biståndshandläggarnas neutralitet ifrågasattes av utförarna innan kundvalet infördes i Stockholms stad. En uppföljande studie visade dock att en klar majoritet av de intervjuade (från både utförar- och beställarsidan) uppfattade biståndshandläggarna som neutrala vid kundvalet (Charpentier, 2004). I en enkätundersökning gjord av 84 biståndshandläggare som arbetade med ledsagning och avlösning för funktionshindrade i Stockholm ansåg ungefär hälften att det var lätt eller ganska lätt att vara opartisk med informationen till brukarna vid själva valtillfället. Samtidigt ansåg en femtedel

att det var ganska svårt eller till och med mycket svårt att vara opartisk (Utrednings- och statistikkontoret, 2004). Liknande resultat ges av en mindre enkätstudie till drygt 50 biståndshandläggare, där drygt hälften uppgav att de var neutrala vid presentationen av de olika utförarna (Rogler, 2003).

I en undersökning där 23 danska biståndshandläggare intervjuats konstateras att det inte förekom någon kontroll av opartiskheten vid kundval (Ankestyrelsen, 2007). Samtidigt uppgav de intervjuade att opartiskheten var en nödvändighet för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredställande sätt. Biståndshandläggarna menade att de inte valde åt sina brukare men att de ibland gjorde dem uppmärksamma på vilken utförare som bäst kunde passa brukarens behov eller önskemål, om några sådana fanns. Biståndshandläggarna uppgav också att teammöten var det primära sättet att säkerställa att alla försökte arbeta på ett så likartat sätt som möjligt. Även de privata utförarna hade stor tilltro till biståndshandläggarnas neutralitet (ibid.).

Neutralitetsbegreppet är inte djupare utforskat i förhållande till biståndshandläggarna. Hjalmarsson (2003) skriver att det inte framgår av tillämpningsanvisningarna för biståndshandläggarna vad det innebär att vara opartisk och pekar på det faktum att brukarna vill ha eller behöver biståndshandläggarnas stöd vid kundvalet. I SOU 2008:15 problematiseras biståndshandläggarnas neutralitet med att denne är anställd av kommunen som också ofta är en av utförarna. Det konstateras även att biståndshandläggarnas maktposition gentemot de utsatta kan störa villkoren för konkurrensen (ibid.).

Kundval och yrkesroll

Ett annat ämne i den tidigare forskningen om biståndshandläggarens roll vid kundval fokuserar på hur kundval påverkar yrkesrollen. Biståndshandläggarna har fått rollen som ”konsumentvägledare” åt brukarna då de ska ge korrekt och saklig information om de olika utförarna och samtidigt vara opartiska (Hjalmarsson, 2003; Edebalk & Svensson, 2005). Kastberg (2005) skriver att intervjupersonerna ansåg att sedan kundvalet infördes i Nacka kommun hade biståndshandläggarnas roll blivit tydligare. Flera av Kastbergs respondenter menade att det tog flera år att finna den nya rollen som ’oberoende mäklare’.

I ovan nämnda enkätundersökning från Utrednings- och statistikkontoret (2004) uppgav tre av fem biståndshandläggare att de inte ansåg eller var tveksamma till att deras yrkesroll hade förändrats. I kommentarerna till undersökningen uppgav biståndshandläggarna att kundvalet i

huvudsak hade inneburit att deras yrkesroll blivit mer positiv då de kunde erbjuda brukarna alternativ om de inte var nöjda. De negativa konsekvenserna var att kundvalet innebar en ökad administration (ibid.). Åsikterna speglar de som redovisas av Ankestyrelsens (2007) undersökning. Biståndshandläggarna i den studien upplevde att kundval i huvudsak var någonting positivt, i och med brukarnas valfrihet. Samtidigt påpekades svårigheten med att brukarna ska ta till sig ännu mer information, även de som inte alltid är rustade för det (ibid.).

Edebalk & Svensson (2005) driver frågan med biståndshandläggarnas roll vid kundval ett steg längre och ställer sig frågan:

Den kritiska frågan gäller om man bör begränsa biståndshandläggarens roll för att få en opartisk bedömning – inte enbart utifrån brukarens perspektiv utan också utifrån biståndsbedömaren som alltid genom sitt anställningsförhållande kan ifrågasättas (ibid., sid. 83-84).

Författarna hänvisar till exempel från Japan och Holland där brukarna kan vända sig till personliga ombud för stöd vid kundval och kontakt med myndigheter. Sådana ombud skulle kunna vara till gagn för multisjuka äldre, där flera olika utförare ofta är inblandade (ibid.).

Kundval ur brukarnas perspektiv

Brukarna är positivt inställda till att få välja enligt den forskning som gjorts på området. I en brukarundersökning gjord på 3150 danska brukare med hemtjänst svarade närmare två tredjedelar att de var positiva till möjligheten att få välja mellan olika utförare. De främsta anledningarna var att det uppfattades som en möjlighet att påverka innehållet i hjälpen samt att brukarna kände trygghet med att få välja (Ankestyrelsen, 2005). I en utvärdering av kundval i Stockholm uppgav alla intervjuade brukare att de var positivt inställda till val men att kontakten med personalen var viktigare än vilket företag de kom ifrån. Brukarna tyckte även att det var märkligt att biståndshandläggarna inte fick hjälpa dem i valet och rekommendera utförare, vilket var något som efterfrågades (Hjalmarsson, 2003). Även andra studier bekräftar brukarnas positiva inställning till kundval (Socialstyrelsen, 2004a; Levenius & Wolf, 2004). Själva valet sker ofta i samband med biståndshandläggarens hembesök eller vid vårdplanering på sjukhuset (Socialstyrelsen, 2004a; Ankestyrelsen, 2007). De anhörigas roll tas upp i litteraturen (SOU 2008:15, Ankestyrelsen, 2007) men det finns inga direkta studier om vilken betydelse de har för kundvalssituationen.

Tidigare forskning belyser svårigheterna för brukarna i en kundvalsmodell. Framförallt är det svårigheten att ta till sig informationen och att uppfatta skillnader mellan utförarna som uppmärksammas, särskilt för de brukare som har svårare funktionsnedsättningar (Edebalk & Svensson, 2005; Kastberg, 2005; Socialstyrelsen, 2004a; SOU 2008:15).

I och med ett kundvalssystem införande är det tänkt att brukarna ska bli kunder som väljer fritt på en marknad. Det innebär också en viss förskjutning av kvalitetssäkringen till brukarna, som förväntas byta utförare om de inte är nöjda (Edebalk & Svensson, 2005). Det finns dock inte någon statistik för hur ofta brukarna väljer om. I SOU 2008:15 uppskattas det att mellan 5-10% av brukarna någon gång valt om i de kommuner där kundval förekommit tidigare.

Ankestyrelsen (2007) skriver att biståndshandläggarna uppfattar det som att brukarnas ålder har avgörande betydelse för hur väl de kan ta till sig informationen om kundval. Brukare mellan 65-70 år är också de som är mest positiva till kundval i Danmark (Ankestyrelsen, 2005). Hjalmarsson (2003) skriver att biståndshandläggarna i hennes studie uppfattade många brukare som ointresserade av kundval.

Tegeland (2007) har tittat på tre svenska kommuners arbete med utformningen av informationsmaterialet vid kundval. Hon konstaterar att informationen om kundval, ur brukarens perspektiv, endast beskrivs kortfattat. Kommunerna har tittat på andra kommuner när de utformade sina informationsmaterial till brukarna och har inte frågat brukarna om vad de tyckte om det.

Institutionell organisationsteori

Vi kommer i vår analys att använda oss av institutionell organisationsteori. Denna teoretiska utgångspunkt grundar sig i att organisationer inte alltid är de rationella, målinriktade strukturer som de ofta uppfattas som. De anpassar sig till omgivningens sociala, kulturella, ekonomiska och juridiska krav och blir institutionaliserade (Bolman & Deal, 2005; Hatch, 2002). Detta är en pågående process som sker över tid. Organisationer med otydlig målsättning och svag teknologi blir lättare institutionaliserade (Scott, 2001).

Institutionell teori intresserar sig för att ta reda på vad det är som gör att organisationer, som från början är så olika, blir så lika. Istället för att undersöka vad det är som skiljer organisationer åt tittar man på vad det är som gör att vissa organisationer börjar likna varandra

(DiMaggio & Powell, 1983). Isomorfism är ett begrepp inom institutionell teori som handlar om en homogenisering av organisationen som en process. Enligt DiMaggio och Powell går det att identifiera tre olika varianter av isomorfism: tvingande, mimetisk och normativ. Tvingande isomorfism handlar om ett formellt eller informellt tryck från t.ex. myndigheter (såsom lagar) eller samhällets kulturella förväntningar på att anpassa sig till de rådande normerna. Mimetisk isomorfism syftar på när en organisation imiterar en annan vid tillfällen då om det råder osäkerhet kring t.ex. vilka problemlösningar som är de bästa. Normativ isomorfism är då en organisation imiterar andra organisationers språkbruk, arrangemang och strukturer för att inte avvika från normen (Alvesson, 2006; DiMaggio & Powell, 1983).

En av teorins huvudpunkter är att idéer, ideal och recept ofta sprids från där de uppkom. Spridningen ses som en bekräftelse av att dessa är bra och bör föras vidare. Men institutionell teori har invändningar mot detta och menar att allt inte kan imiteras rakt av från sin källa. Istället sker en översättning av den mottagande organisationen som anpassar idén till sina egna förhållanden. Inomorganisatoriska grupperingar kan t.ex. ha olika syn på hur översättningen ska se ut (Johansson, 2006).

En stor spridning är inget bevis för att en idé skulle vara det bästa alternativet. Det kan t.ex. bero på att idén eller receptet för tillfället ligger på modet eller att massmedia väljer att lyfta fram just detta. Ändå väljer organisationer att kopiera idéer och recept från andra organisationer för att kunna framstå som legitima (Johansson, 2006).

Institutionell organisationsteori blir relevant för vår analys då det ger oss ett verktyg att förstå hur organisatoriska förutsättningar påverkar biståndshandläggarnas arbete, men också hur deras handlingar har betydelse för skapandet av nya institutionella mönster (jfr Johansson, 2006; Hatch, 2002). Teorin har ett 'nerifrån-och-upp' perspektiv, där individuella aktörer i en organisation kan ha stor betydelse för hur en organisation arbetar och utvecklas (Johansson, 2006).

En nackdel med institutionell teori är att den inte rymmer några förklaringsmodeller för varför biståndshandläggarna tänker och känner som de gör. Eftersom det är en organisationsteori går den inte in så mycket på den enskilda personen, vilket gör den svårare att applicera på biståndshandläggarnas utsagor om sina åsikter och känslor. Teorin har även begränsningar med att förklara vad som händer i mötet mellan biståndshandläggaren och brukaren.

Metod

Val av metod

Vi har valt att undersöka våra frågeställningar utifrån den kvalitativa forskningsmetoden. Ordet kvalitativ syftar till de kvaliteter ett fenomen har, det vill säga fenomenets egenskaper och framträdande drag (Repstad, 1999). Metoden avgör på vilket sätt personen/personerna systematiskt kommer att samla in information till sin undersökning (Eliasson-Lappalainen et al., 2008). Då vi var intresserade av att få fram biståndshandläggarnas varierande handlingsmönster kring handläggning av kundval inom äldreomsorgen lämpade den kvalitativa metoden sig bäst. Denna metod är ett redskap för att skapa en förståelse för och hitta mönster i människors sätt att handla, resonera eller reagera (Trost, 1997).

Vi valde att till vår undersökning införskaffa kvalitativa data genom att bland annat intervjua utvalda intervjupersoner utifrån en semistrukturerad intervju. Frågorna i en kvalitativ intervju ska vara enkla och raka och svaren komplexa och innehållsrika (Trost, 1997). Grunden för våra intervjuer bestod av färdiga frågor. Dessa frågor var uppbyggda så att intervjupersonen kunde besvara frågorna i egna termer och ha möjligheten att kunna fördjupa sina svar (jfr May, 2001). Några frågor har behövt förtydligas under intervjun. Vid vissa tillfällen har vår förklaring av frågan påverkat intervjupersonernas svar. Intervjuerna varade mellan 40 och 75 minuter.

Inom kvalitativ metod är det texten som utgör arbetsmaterialet. Texten fick vi från transkriberingen av intervjuerna. Det är denna text, tillsammans med respondenternas icke-verbala uttryck, som har utgjort grunden för vår analys (jfr Repstad, 1999). Genom att be biståndshandläggaren (i vårt fall enbart kvinnor) beskriva sina handlingar i olika kundvalssituationer fick vi på så vis även fram hennes känslor kring det tillfrågade (jfr Trost, 1997).

Då det även var intressant för vår undersökning att genomföra någon slags jämförelse mellan intervjupersonernas svar passade den semistrukturerade intervjun bra. Svaren vi fick av intervjuerna var inte för ostrukturerade för en möjlig jämförelse men heller inte för snäva så att intervjupersonernas egna åsikter och tankar inte fick utrymme (jfr May, 2001). Trots att frågorna vi ställde var samma för alla intervjuade blev intervjupersonernas svar väldigt olika. Svaren man får under en intervju avspeglar den intervjuades egen uppfattning om sin livsvärld och dennes relation till den (Kvale, 1997).

Problem kan uppstå när man ska analysera svaren till frågor som inte besvarats på samma sätt. Därför hjälper det att vår intervju baserades på samma frågor till alla. Tyngdpunkten i undersökningen handlar inte om att jämföra, även om det finns ett visst intresse av det, utan att istället få höra intervjupersonernas personliga åsikter och tankar. Därför har det mindre betydelse att alla svar inte har varit lämpade för jämförelse (jfr May, 2001).

För att kunna analysera vårt intervjumaterial transkriberade vi intervjuerna för att sedan koda materialet efter relevanta teman. Vi valde att sammanställa alla citat som handlade om ett visst tema under samma rubrik. På så sätt fick vi tydligare fram hur de intervjuade svarat på samma fråga, vilka ord de använde sig av och hur de valde att beskriva sin arbetssituation. Dessutom fick vi möjlighet att jämföra vad de intervjuade har gemensamt och vad som skiljde dem åt i svaren. Citaten i analysen har vi varit noga med att se så de inte tagits ur sitt sammanhang, dels för att biståndshandläggarna inte ska missförstås, dels för undersökningens trovärdighet.

Ontologiska och epistemologiska antaganden

Vi har alla olika sätt att se på kunskap, och vi som författare till denna undersökning är inget undantag. Att redogöra för sina ontologiska och epistemologiska antaganden blir därför viktigt för att förstå vilken sorts kunskap denna undersökning kan bidra med.

Ontologi handlar om vårt sätt att betrakta verkligheten, om vad som antas existera eller inte existera. Danermark (2006) tar upp exemplet med strukturers vara eller icke-vara. Existerar exempelvis det en patriarkal struktur i samhället eller är detta endast en konstruktion i vårt sätt att betrakta verkligheten? Ontologi blir därmed en fråga om vad som existerar oberoende av betraktaren eller vad som är en pågående konstruktion av denne (ibid.). Ett av de viktigaste ontologiska antagandena vi gjort i vår undersökning är att våra principiella subjekt, biståndshandläggarna, har egna erfarenheter, viljor och tolkningar som påverkar valsituationen. Vi ser alltså inte biståndshandläggarna som passiva objekt som endast fungerar som förmedlare av information.

Epistemologi handlar om villkoren för kunskap. Relationen mellan den kunskapssökande forskaren och verkligheten som han eller hon söker kunskap om är central här (ibid.). En av de viktigaste epistemologiska diskussionerna handlar om sanning. Kan vi uppnå sanning med en objektiv beskrivning av verkligheten eller är sanning alltid kontextdeterminerad där en sanning inte är mer sann än en annan?

Vi ämnar inte göra någon djupdykning i diskussionen mellan objektiva och relativistiska synsätt på sanning. Vi som har skrivit denna undersökning gör inte anspråk på att återspegla en helt och hållet objektiv bild av verkligheten. Detta bl.a. eftersom vi har intervjuat människor med olika bakgrund, åsikter och perspektiv som skiljer sig åt, vilket har gett en diversifierad bild av deras upplevelser och tankar kring kundvalssystemet. Vi menar dock att detta nödvändigtvis inte betyder att vi har hamnat i en relativistisk fälla då vi genom systematisk analys av empirin har fått en bild av verkligheten som är *sanningslik*. Vi intar därmed en hållning av kritisk realism (jfr Danermark, 2006).

Urval

Inom kvalitativ forskning är urvalet styrt av empirin och analysen av denna. Urvalet bygger på att forskaren under forskningsprocessens gång har identifierat faktorer och teman av intresse. Det grundläggande empiriska materialet får då oftast styras av egenskaper som är lättare att identifiera (Aspers, 2007). I vårt fall utgörs vårt empiriska underlag av biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Ett av de viktigaste kriterierna vid val av intervjupersoner är att personen tros kunna bidra med viktig och relevant information för undersökningens frågeställningar (Repstad, 1999). Vi valde strategiskt ut våra intervjupersoner utifrån kriterierna att de bör ha erfarenhet av kundvalssystem samt ha god kunskap om dess utförande. Därför valde vi även biståndshandläggare verksamma i kommuner som infört kundval inom både service och personlig omvårdnad. Biståndshandläggarna är yrkesverksamma med en egen uppsättning erfarenheter kring kundval och som sådana var de bäst lämpade att delta i vår undersökning. Alla intervjupersoner var kvinnor. I de kommuner som uppfyllde våra urvalskriterier och som medverkade arbetar inga manliga biståndshandläggare.

Vi bestämde oss för att försöka hitta biståndshandläggare från så många olika kommuner som möjligt. Detta för att ha större möjlighet att hitta variationer i biståndshandläggarnas sätt att arbeta med kundval och för att minimera risken att vårt resultat blir präglat av hur det fungerar på endast en arbetsplats. Efter en tids sökande på internet hittade vi fyra kommuner inom Skåne som arbetat med kundval en längre tid. Av dessa fyra kommuner är tre av dem representerade i vår undersökning. För att garantera intervjupersonernas anonymitet har vi valt att inte redovisa vilka kommunerna är.

Genom att ringa upp eller via e-post kontakta enhetschefen för biståndshandläggarna i de olika kommunerna och informera om vår undersökning fick vi de tilltänka intervjupersonernas mailadresser eller så valde chefen själv att ställa en förfrågan till sina anställda. Inom två veckor hade åtta biståndshandläggare tackat ja till en intervju. Intervjuerna hölls vecka 17 och 18 år 2009.

En av oss författare har tidigare praktiserat på en av förvaltningarna där vi genomförde intervjuer och kände till några av intervjupersonerna. Vi upplevde ingen skillnad på intervjuerna med de som en av oss träffat men vi kommer i vår analys beakta möjligheten att det kan ha påverkat deras intervjusvar (jfr Repstad, 1999).

Avgränsning

Denna undersökning kommer enbart att fokusera på kundval inom den svenska äldreomsorgen. Vi har således valt att inte göra någon internationell jämförelse. Inom äldreomsorgen har vi valt att avgränsa oss till kundval inom hemtjänstinsatser, både service och personlig omvårdnad. Biståndshandläggarnas yrkesroll innefattar mycket mer än bara kundval (se Biståndshandläggarens yrkesroll), men vi har valt att belysa kundval och deras sätt att arbeta med det. Vi har heller inte undersökt hur brukarna upplever biståndshandläggarnas agerande och bemötande. Detta dels för att vi vill ha biståndshandläggarnas egna beskrivningar av hur de upplever kundvalssituationer och hur de arbetar med dem, dels för att intervjuer med brukare hade inneburit en andrahandstolkning av detta. Vi valde att inte göra någon jämförelse utifrån kön då de intervjuade biståndshandläggarna enbart bestod av kvinnor men även eftersom detta inte var av intresse för vår undersökning.

Undersökningens tillförlitlighet

För att besvara frågeställningarna i vår undersökning valde vi att intervjua ett antal biståndshandläggare. Vi intresserade oss för deras egna uppfattningar och åsikter vilket betyder att vår empiri har byggts upp av det intervjupersonerna valt att berätta för oss. Det är omöjligt att veta säkert om de intervjuade kände sig bekväma nog att kunna prata om allt och inte undanhålla något vid intervjutillfället. Å andra sidan berättade vi för intervjupersonerna att de hade möjligheten att tala fritt inom ramen för frågorna.

Vi tog hjälp av en bandspelare under våra intervjuer då vi kände att det kunde bli svårt att på ett bra sätt hinna skriva ner informationen vi skulle få berättat för oss. Med hjälp av bandspelaren kunde vi spela in intervjuerna och sedan transkribera dessa i lugn och ro. Trots att vi var två personer, där en av oss hade kunnat anteckna och den andre föra intervjun, ansåg vi det mer fördelaktigt att spela in samtalen. Detta gjorde att vi båda två kunde lägga fokus på mötet med intervjupersonen och på ett lättare och säkrare sätt kunna tolka personens svar genom tonläge och sätt att uttrycka sig (jfr May, 2001; Kvale, 1997). Eftersom vi då även kunde lägga mer tid på att hålla ögonen riktade på vår intervjuperson var det lättare att observera intervjupersonens icke-verbala uttryck. Varje intervju har transkriberats ordagrant. Detta anser vi är gynnande för tillförlitligheten av resultatet (jfr Repstad, 1999).

Det är inte bara fördelar med att använda sig av bandspelare i ett möte, särskilt inte där de inblandade är för varandra okända. Vissa personer kan bli hämmade av att spelas in på band och uppfatta situationen som konstlad (Repstad, 1999; May, 2001). Detta kan ha påverkat empirins tillförlitlighet. Vi försökte, både inför och under intervjuerna, att minimera risken för detta genom att skapa en så god atmosfär vid intervjutillfället som möjligt. Vi ville att intervjupersonen skulle kunna känna sig trygg med allt vad gäller syftet med intervjun och undersökningen. Vi har lovat de intervjuade anonymitet genom hela processen och att vi som intervjuare inte på något sätt var ute efter vad som är rätt eller fel.

Fördelarna med att vi var två intervjuare vid intervjutillfället är att en av oss kunde ställa frågorna och den andre observerade intervjupersonen. Det gjorde det även lättare att komma på följdfrågor samt att vi kunde diskutera intervjun efteråt. En sådan diskussion kan visa på olika uppfattningar och tolkningar av en intervju. En av nackdelarna med att vi var två intervjuare är att personen kan ha känt sig i minoritet under intervjun vilket kan ha påverkat intervjupersonens svar (jfr Repstad, 1999).

Uppsatsens resultat går inte att generalisera till alla biståndshandläggare. Vi vill visa på olika sätt att arbeta med kundval, därmed inte sagt att de sätt vi beskriver är de enda.

Förförståelse

Förförståelse innebär att vi alla har olika erfarenheter, kunskaper och bakgrunder som påverkar vårt sätt att tänka kring ett forskningsproblem. ”Det är därför omöjligt att tänka helt annorlunda som forskare än vad man gör som vanlig människa” (Aspers, 2007, s. 34). Vår förförståelse har påverkat allt från uppkomsten av forskningsfråga till det färdiga resultatet.

Det finns både för- och nackdelar med att vara väl insatt i ett forskningsfält. Fördelen kan vara att den som är väl insatt har en bättre förståelse för vad det är som händer. Samtidigt kan det vara svårare att betrakta området utifrån andra perspektiv (ibid.).

Vi som författare har olika förståelse kring ämnet. En av oss har tidigare erfarenheter av arbete med biståndshandläggning och arbete inom äldreomsorg. Den andre av oss har andra erfarenheter inom andra områden inom det sociala arbetet, men inte just äldreomsorg. Vi menar att våra olika erfarenheter har hjälpt oss att bättre betrakta området utifrån olika perspektiv.

Etiska överväganden

Vi har reflekterat över undersökningen ur ett etiskt perspektiv. För oss har det varit mycket viktigt att personerna som blivit intervjuade eller personerna i deras närhet inte har kommit till skada av undersökningen. Kvale (1997) citerar Guidelines:

De potentiella fördelarna för en undersökningssperson och betydelsen av den kunskap som erhålls ska uppväga skaderisken för undersökningsspersonen och därmed rättfärdiga ett beslut att genomföra undersökningen (Kvale, 1997, s.110).

Sett ur ett etiskt perspektiv är det av vikt att de intervjuade känner till intervjuens syfte och vad som kommer att ske under ens medverkan (Repstad, 1999). Varje tillfrågad biståndshandläggare fick därför ett informationsbrev av oss där det stod vad syftet med undersökningen var, några av frågorna som skulle ställas i intervjun samt att de skulle få vara anonyma i undersökningen (se bilaga 1). Detta skulle även skapa en större förståelse för vad vi efterlyste med intervjun vilket vi tänkte skulle kunna gynna vår undersökning.

Vi upplyste även intervjupersonen om att det skulle finnas utrymme att fördjupa sitt svar och tala fritt om de frågor som vi hade på agendan. Varje intervjutillfälle inleddes även med en kort muntlig information om uppsatsens syfte och intervjupersonen fick möjlighet att ställa frågor angående intervjun eller uppsatsen. Vi har konsekvent anonymiserat intervjupersonerna, under vår bearbetning av materialet och i den färdiga uppsatsen, så att de skulle känna sig fria och säkra att tala fritt utan att vara identifierbara. Intervjupersonerna kunde närhelst de önskade avbryta medverkan i undersökningen, vilket vi informerade dem om. Språket i uppsatsen är väl genomtänkt för att på bästa sätt undvika att väcka anstöt (jfr

Andersson & Swärd, 2008). Vi har varit ytterst varsamma med hela författandet av analysen så att det tydligt framgår vad vi byggt vår förståelse och förklaringar på och vilka perspektivval vi gjort (ibid.). Det är tydligt hänvisat när det är våra intervjupersoner som är refererade. All den information som vi som författare samlat in kommer endast att användas till denna undersökning (jfr Repstad, 1999). Intervjumaterialet, i form av bandinspelningar, transkriptioner eller anteckningar kommer efter uppsatsens slutförande att förstöras (jfr Kvale, 1997).

Även om ambitionen är att en intervju ska vara så öppen som möjligt är det ofrånkomligt att en intervjusituation är ett asymmetriskt möte. Intervjuaren sätter vissa begränsningar i form av valet av frågor och en ibland omedveten styrning av situationen (Andersson & Swärd, 2008). Det har därför varit viktigt att intervjupersonen har vetat vad hon pratat om och kunnat uttrycka det i sitt språk och att vi som intervjuare främjat detta.

Det finns en risk att en sådan här form av undersökning kan frammana en känsla av att bli ifrågasatt för sitt val att handskas med sin yrkesroll. Det är möjligt att det som behandlats vid intervjutillfällena kan skapa tveksamhet eller oro över sitt sätt att förhålla sig till valsystemet och brukaren. Det har inte varit vår intention att ställa så provocerande frågor att det kunnat uppfattas som en kritik mot biståndshandläggarnas yrkesutövning. Vi menar dock att dessa frågeställningar ingår i deras yrke att reflektera över och därför tror vi inte att detta har skapat obehag hos de vi intervjuat.

Biståndshandläggaren har under intervjuerna exemplifierat med specifika brukares fall. Detta har de gjort under sekretess vilket innebär att brukarna inte har kunnat identifieras. Vi kommer inte att beskriva de enskilda fallen så att brukaren eller handläggaren kan identifieras i texten. Eftersom intervjupersonerna själva föreslog plats för intervjun behövde vi inte ta ställning till val av intervjuplats. Platsen alla intervjuade valde var deras egen arbetsplats (jfr Repstad, 1999).

Arbetsfördelningen

Uppsatsen är skriven av två författare. Vi har gemensamt valt ämne och skrivit större delen av uppsatsen tillsammans. Elisabeth har haft ett större ansvar för metoddelen och Jonas har skrivit kapitlet om tidigare forskning.

Resultat och analys

Presentation av intervjupersonerna

Våra intervjupersoner har en varierad bakgrund. Gemensamt för samtliga är att de har en högskoleutbildning, i de flesta fall social omsorgslinje eller socionomexamen, men även som arbetsledare. Flertalet har tidigare erfarenhet av att arbeta med äldre, exempelvis som undersköterska, ledsagare eller arbetsledning i hemtjänsten. Den som arbetat längst som biståndshandläggare har arbetat sedan 1989 och den som arbetat kortast sedan 2007. Intervjupersonerna har arbetat med kundval olika länge. Den som har arbetat längst med det har erfarenhet sedan våren 2006 och den som har minst erfarenheter har arbetat med kundval sedan januari 2009. Intervjupersonerna har slumpmässigt tilldelats en beteckning från IP1 till IP8.

Informationstillfället

Hur och vad?

Gemensamt för alla biståndshandläggare är att de informerar sina brukare om kundval både muntligt och skriftligt, vilket stämmer överens med tidigare forskning (Ankestyrelsen 2007; Utrednings- och statistikkontoret, 2004). Vi ser att biståndshandläggarna i högre användning av den muntliga informationen samt att denna föregår den skriftliga. Som en av biståndshandläggarna uttryckte det:

[...] det mesta sker ju då muntligt, men styrks av det skriftliga som de får med sig eller får behålla då när vi går därifrån (IP2).

Biståndshandläggarna beskriver det som att deras information utgår från det skriftliga materialet och de har små möjligheter att svara på frågor som inte står skrivet i informationsmaterialet.

Sex av biståndshandläggarna uppger att de informerar om vad kundval är, vad det innebär och vilka utförare som finns att välja mellan. Som en av biståndshandläggarna sade i intervjun: ”Då brukar jag rabbla upp dom som dom har att välja” (IP7). De andra två har uttryckt sig på ett annat sätt t.ex. att valet står mellan kommunen och privata utförare, att det är viktigt att personen har rätt att välja sin egen utförare och att biståndshandläggaren inte kan vara behjälplig och ge något råd vid valsituationen. Skulle det vara några frågor om utförarna som

biståndshandläggarna inte kan svara på uppger ett par av biståndshandläggarna att brukarna själva får kontakta de enskilda utförarna. I en av kommunerna är valet obligatoriskt. I denna kommun informerar biståndshandläggarna om detta och att ett val behövs göras för att hjälpen ska komma igång.

Informationsmaterialet

De flesta av våra intervjuade biståndshandläggare berättade att det är viktigt att följa det som står skrivet i informationsmaterialet då man informerar en brukare om kundval. Dels för att det är organisationens riktlinjer och dels för att det på så vis är lättare att förhålla sig neutral. Därför har det stor betydelse för brukarna, men även för biståndshandläggarna, vad som står i materialet. Enligt två biståndshandläggare från olika kommuner är det upp till varje enskild utförare att skriva sitt eget informationsblad till brukarna utifrån en mall som kommunen har satt upp. Motiveringen till detta är att informationen som ges ut ska se likadan ut oavsett om det är en kommunal eller privat utförare. En biståndshandläggare berättade även att det beror på att de olika utförarna ska presenteras på lika villkor i det skriftliga materialet.

Hur ser då informationsmaterialet ut? Vi bad att få se ett informationsblad från varje kommun vi besökte. En närmare analys visar att informationen är uppbyggd på ungefär samma sätt. Varje utförare har möjlighet att presentera sig på mellan en och två A4-sidor där de bl.a. ska beskriva sin verksamhet, vilka tjänster de kan utföra och vilken kompetens personalen har. I informationsmaterialet finns även blanketter för brukaren att fylla i samt information om vad kundvalet innebär. Det enda som skiljer de olika utförarnas egna beskrivningar åt är i stort sett utförarens namn och logga. Alla utförare har lika många sidor till sitt förfogande och alla använder sig av samma rubriker. En av biståndshandläggarna sade att:

[...] det enda som skiljer är ju namnet och loggan och innehållet så klart, men det är strukturerat på samma sätt (IP2).

Alla utförares information är samlad till ett enda dokument som omfattar mellan fem och tio sidor. Det är detta dokument som biståndshandläggaren delar ut till brukaren.

Vad biståndshandläggarna tycker om informationsmaterialet

Det råder delade meningar om vad biståndshandläggarna själva tycker om sitt informationsmaterial. Flera biståndshandläggare uttryckte att informationsmaterialet i huvudsak var bra eller åtminstone neutralt:

Jag tycker det är lättförståeligt. [...] Man får en bild av företagen och då kommunens hemvård också. En bra bild (IP5).

Jag tycker det innehåller den nödvändigaste informationen. [...] Det är ju rätt så neutral (IP3).

De som är nöjda med det anser att det är lagom mycket textmängd och innehåller bra information om utförarna samt om vart man kan vända sig. En av biståndshandläggarna lyfter även fram att hon tycker det är bra att det ser likadant ut för alla utförare. De som är mindre nöjda känner att det i informationen borde framgå mer vilka skillnader som finns mellan de olika utförarna. En annan synpunkt är att det borde tas bort text eftersom det just nu är för mycket. En av de mindre nöjda biståndshandläggarna motiverar sig såhär:

Jag tycker det är magert. [...] det är liksom ingen som utmärker sig.
Jag förstår att vårdtagarna har svårt för att välja [...] de skiljer sig inte från varandra (IP5).

En annan är mer rättfram:

Det är ju förfärligt! (*skrattar högt*) (IP4).

Vår tolkning av informationsmaterialet är att det är utformat på ett enhetligt sätt vilket gör att inget företag utmärker sig mer än något annat. Enligt LOV ska informationen i materialet vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig (jfr LOV 9 kap. 1 §). Materialet vi tagit del av stämmer överens med LOV utom i ett avseende: jämförbarhet. Med jämförbarhet menas att utförarnas skillnader, inriktning och kompetens ska presenteras (prop. 2008/09:29). Eftersom biståndshandläggarna inte upplever att där finns några tydliga skillnader vad gäller de olika utförarna i materialet har de därför svårt att besvara brukarnas frågor.

När i mötet ges informationen?

För samtliga biståndshandläggare är det naturligt att informera om kundvalet i slutet av mötet. Anledningen till detta är att biståndshandläggarna tycker att det känns naturligast att göra behovsbedömningen först. En biståndshandläggare uttrycker det såhär:

Först måste man ju komma fram till att, ska man överhuvudtaget ha nån hjälp? Annars är det inte meningsfullt tycker jag. [...] Annars tror jag det blir jätterörigt för människor (IP4).

En annan biståndshandläggare motiverar sitt val av att lägga kundvalsinformationens sist i mötet med att hon känner att just den informationen kommer i andra hand och tycker att det tar mycket tid av mötet med brukaren som då kanske inte har ork att prata om annat.

Brukarnas inställning och förmåga att välja

Brukarnas inställning till kundval har betydelse då biståndshandläggaren är den som måste bemöta dessa värderingar och anpassa informationen därefter. Tidigare forskning har visat att brukare har svårt att ta till sig informationen och göra ett val (Edebalk & Svensson, 2005; Kastberg, 2002). Hjalmarsson (2003) skriver även att brukarna anser att informationen är framställd på det viset att de har svårt att skilja de olika utförarna åt.

Biståndshandläggarna ger en samstämmig bild av hur brukarna de möter uppfattar informationen om kundval. Bilden de ger är att brukarna tycker det är svårt att ta till sig och förstå informationen samt att orka lyssna på allt. Två olika biståndshandläggare säger:

Nej, just för att den är så likvärdig så att, svårt val att göra. Man vet inte varför man ska välja det ena eller det andra (IP5).

[...] jättejobbigt för den enskilde att ta in det här (IP4).

Några biståndshandläggare upplever även att många brukare inte är intresserade av kundval och att det uppfattas som ett irriterande moment. Det är personkemin mellan personalen och brukaren som är det viktigaste för brukaren, inte vilken utförare det är:

[...] dom bryr sig ju inte så mycket om det är kommunen eller privat utförare bara Lisa kommer (IP4).

Hur brukarnas inställning till kundval påverkar biståndshandläggarnas arbete går meningarna isär om. Några tycker att det blir svårare att informera om mötet har gått dåligt, precis som det blir lättare när mötet har gått bra:

[...] rent generellt så är det alltid enklare att informera kunden när mötet tidigare har gått bra, alltså oavsett vad det gäller för information (IP1).

Andra biståndshandläggare ser inte att kundvalssituationen påverkas eftersom de upplever att brukarna förstår att biståndshandläggaren är där i egenskap av informatör:

Än så länge har det nog inte påverkats nåenting alls, mötet med mig.
Det känns lite som att dom förstår att jag är utanför det (IP8).

Eftersom biståndshandläggarna möter olika människor måste de anpassa kundvalsinformation till brukarens förutsättningar. Detta är något som biståndshandläggarna också är medvetna om, t.ex. om en brukare inte orkar höra på mer information framhårdar inte biståndshandläggaren. Det gäller även att vara känslig med informationen vid vissa tillfällen. Brukaren kan bli orolig eller rädd för hur denne ska välja och då är det viktigt att biståndshandläggaren avdramatiserar valet uppger en intervjuperson. En annan biståndshandläggare säger att hos brukare som redan har insatser kan för mycket information om kundval uppfattas som att utföraren vill bli av med brukaren.

Anhörigas roll vid kundval

Anhöriga har en viktig roll vid kundval, särskilt i de situationer där brukaren har svårt att göra sitt val (SOU 2008:15). Som närstående har de till skillnad från biståndshandläggaren en möjlighet att vara behjälpliga vid valet utan att behöva tänka på neutralitet.

Våra intervjupersoner ger en bild av att de anhörigas roll vid kundval beror mycket på hur väl brukaren själv klarar av valet. På vår fråga om hur mycket anhöriga får bestämma vid kundvalet svarar biståndshandläggarna allt från ”ingenting” till ”allt”. Vid ett mer utvecklande svar visar det sig dock att biståndshandläggarna menar samma sak då det beror på om brukaren inte är kapabel att välja eller har lagt över valet på sin anhöriga.

Vi frågade också om det skulle kunna uppstå situationer där anhörigas inflytande blev för stort i förhållande till brukarens självbestämmande och vad biståndshandläggaren i så fall skulle göra. Det är möjligt att en anhörig t.ex. skulle kunna gå in och försöka ta över valet helt och hållet. Våra intervjupersoner svarade att i sådana situationer försöker man styra tillbaka valet till brukaren och kolla av så att det stämmer med dennes önsknings. Några av biståndshandläggarna jämförde med behovsprövningen och menade att samma principer om brukarens självbestämmande även skulle gälla vid kundval. En intervjuperson berättar:

Detta är ingen skillnad tycker jag när det handlar om kundval [...] vi är där för att lyssna på den enskilde, och att vi är den enskildes företrädare, inte anhörigas. [...] det får man berätta för anhöriga att det är jätte viktigt med dina synpunkter, men nu är det faktiskt din mor det handlar om och det är hon som får bestämma (IP4).

Biståndshandläggarna förmedlar dock huvudsakligen en bild av att anhöriga i de flesta fall är ett stort stöd vid kundval, både för brukaren och biståndshandläggaren själv.

Informationstillfallets komplexitet

Det är viktigt att höra biståndshandläggarnas egna utsagor om hur de informerar om kundval eftersom det säger oss någonting om hur de har tolkat sin roll. Bilden biståndshandläggarna ger är att information vid kundval inte är en helt okomplicerad process. Intervjupersonerna beskriver att de måste anpassa informationen efter brukarnas förutsättningar. Anhöriga kan i viss mån balansera dessa svårigheter genom att vara ett stöd för brukaren när denne ska välja. Anhöriga har inga krav på sig att vara neutrala utan kan hjälpa brukaren att ta ställning i frågor där biståndshandläggaren inte kan. Samtidigt som de är en tillgång för både brukaren och biståndshandläggaren kan de även bli en belastning. Det är biståndshandläggaren som måste avgöra när brukarens självbestämmande hotas, något som inte alltid kan vara helt enkelt eftersom anhörigas relationer med brukarna kan se mycket olika ut. Det är dock inte alltid anhöriga är närvarande. Biståndshandläggarna har då endast informationsmaterialet att utgå från. Samtidigt måste kundvalet förstås i förhållande till behovsprövningen. Som några av biståndshandläggarna antyder så får kundvalet en sekundär ställning. Men dessa aspekter är inte de enda som gör biståndshandläggarens roll komplicerad vid kundval. Som vi kommer se i nästa avsnitt påverkar även kravet att vara neutral.

Neutralitet

Ett neutralt förhållningssätt till brukarnas frågor

Som informatör för kundvalet måste biståndshandläggaren bemöta de frågor som brukaren kan ha. Frågor kan t.ex. handla om detaljerad information om en utförare eller vilken utförare som passar brukaren bäst. Dessa frågor kan dock bli svåra att svara på eftersom biståndshandläggaren samtidigt måste förhålla sig neutral gentemot de olika utförarna. Eftersom mötena med brukarna ser olika ut kan biståndshandläggarna heller inte använda sig av en färdig mall rakt av. Informationstillfällena kan innebära en osäkerhet för hur långt biståndshandläggaren kan gå med sin information. Flera av biståndshandläggarna beskriver svårigheterna att förhålla sig neutrala vid tidigare nämnda frågor. En av dem beskriver:

Det är ju alltid svårt hur mycket information, för vi kan ju inte heller sitta och presentera varje företag [...] och vi får ju inte säga heller att jag tycker du ska välja det eller det utan vi ska ju vara neutrala (IP7).

Under intervjuerna märkte vi att biståndshandläggarna genomgående framhöll vikten att vara neutrala vid kundval så att brukaren själv skulle ha möjlighet att bilda sig en uppfattning.

Vem är bäst?

Det är rimligt att anta att brukarna ser biståndshandläggarna, i egenskap av informatör för kundvalet, som mer insatta än andra. Biståndshandläggarna beskriver också i intervjuerna att det är väldigt vanligt med frågor om vilken utförare de anser är bäst. I Hjalmarssons (2003) rapport uppgav de intervjuade brukarna att de i stort var nöjda med biståndshandläggarna men att de tyckte det var konstigt att de inte fick ge råd om vilken utförare som de trodde kunde passa brukarnas behov bäst. De flesta biståndshandläggare vi intervjuade uppgav att de inte kunde svara på sådana frågor. Tre olika intervjupersoner kommenterar:

Jag tycker ingenting säger jag [...] oavsett om man heter A eller B, så ska dom göra exakt samma saker, du ska betala samma sak (IP4).

Då svarar jag bara att det är väldigt individuellt, att man får testa sig fram (IP8).

Jag informerar också att jag kan inte vara behjälplig och ge nåt råd (IP3).

I en kommun har man bestämt att det går bra att använda sig av en undersökning som visar vad brukarna tycker om de olika utförarna. Denna undersökning hänvisas brukarna till om de har frågor om vilken utförare som är bäst.

[...] sen berättar vi också att vi har gjort undersökningar som tyder på att alla får höga poäng men att en viss utförare kanske ligger i topp (IP2).

Vi har gjort uppföljningar [...] på alla utförarna så då presenterar jag den, det som de har kommit fram till där (IP1).

Enligt våra intervjupersoners beskrivningar väljer biståndshandläggarna här att förhålla sig så neutrala som möjligt. Neutraliteten går alltså före brukarens önskan att få råd. Utsagorna visar

också att biståndshandläggarna förhåller sig lika neutrala oavsett om de har undersökningar att hänvisa till eller inte. Skillnaden blir istället att brukaren möjligtvis kan få ett svar på sin fråga om biståndshandläggaren har en undersökning att hänvisa till. Denne kan också tillhandahålla ett svar vilket vi tror kan kännas bättre än att inte komma med något svar alls.

Hörsägen

Tidigare forskning har visat att information från andra källor än biståndshandläggarna och det skriftliga materialet i viss mån spelar roll för brukarens val av utförare (Socialstyrelsen 2004a). Hörsägen om de olika utförarna är något som biståndshandläggaren ofta måste bemöta vilket också bekräftas av intervjusvaren. Hörsägen kan vara rykten om utförarna eller exempel på hur det har fungerat hos en annan brukare. Flertalet av biståndshandläggarna menade att hörsägen om utförarna varken gick att bekräfta eller dementera eftersom det skulle innebära att de tog ställning i frågan. Istället beskrev biståndshandläggarna det som "[...] det är bara att nicka och se glad ut, ungefär" eller att man styr tillbaka frågan till brukaren: "[...] ja alltså har ni hört det så är det ju ert val". En annan strategi kan vara att bemöta hörsägen med fakta:

Det kan man i viss mån ja [---] då får jag hänvisa till den här enkäten eller berätta vad som har kommit fram (IP1).

[...] jag kan mycket väl säga att 'ja, det är många som har valt dom', för det är ett faktum, så att det är inte så att jag säger att 'det är många som har valt dom för att dom är bra' (IP2).

En biståndshandläggare berättade att hon känner sig osäker på om hon får lov att svara "ja, där är många nöjda" på frågor om vissa utförare. Som nämndes under föregående rubrik har en av kommunerna en kundenkät att hänvisa till vid denna typ av frågor.

Sammantaget ger biståndshandläggarnas intervjusvar en bild av att det inte är helt oproblematiskt att informera vid kundval. Biståndshandläggarna måste hela tiden tänka på vad de säger och vad det egentligen är de svarar på. Vi uppfattade dem som att de inte vill gå in i diskussioner med brukarna där det inte finns något material att hänvisa till eftersom dessa diskussioner skapar större osäkerhet hos biståndshandläggarna om de förhåller sig neutrala. Ett citat av en biståndshandläggare uttrycker denna osäkerhet:

Ja, även om jag vet, om det är nån som kanske inte har gott rykte [...] kan jag aldrig gå ut med den informationen. För skulle det komma ut... (*skrattar*) (IP3).

Favoriter bland utförarna

Biståndshandläggare är vanliga människor precis som alla andra och det är därför rimligt att anta att de har egna åsikter och värderingar kring de utförare som ska presenteras vid kundval samt ha kontakt med i individärenden. Detta var något som vi ville fråga om under intervjuerna och valde därför att ställa en specifik fråga kring detta. Anledningen var att det i Socialstyrelsens rapport (2004a) var en brukare som uppgav att hennes biståndshandläggare hade rekommenderat en utförare. Det finns även en studie där privata utförare uttryckte en oro över att biståndshandläggarna inte skulle vara neutrala vid kundval eftersom de är kommunala tjänstemän (Charpentier, 2002). Frågan vi ställde var: ”Finns det någon utförare som du känner starkare för eller som du känner större förtroende för, som du gärna hade rekommenderat till brukaren?”

Samtliga biståndshandläggare svarade att de inte kunde rekommendera en utförare till en brukare baserat på sitt eget tycke. Som en biståndshandläggare uttryckte det:

Nej, aldrig. [...] Jag har rätt så hög tröskel där att det är väldigt viktigt att vi som myndighetsutövare verkligen, att man ska kunna *lita* på vår objektivitet och att vi verkligen inte gör så (IP2).

Nästan alla visste vilket val de skulle göra om de själva var i en kundvalssituation. De som inte visste vem de skulle ha valt angav att detta berodde på t.ex. bristande kunskap om utförarna. Vad som är anmärkningsvärt är att flera av biståndshandläggarna verkade känna sig obekväma med frågan. Detta tolkar vi som att biståndshandläggarna har en fundamental inställning till neutralitet vid kundval. Egna åsikter kan man ha men detta delger man inte brukarna.

Brukarens val vid särskilda behov

Vår föreställning innan intervjuerna var att en biståndshandläggare kunde ha åsikter om att en brukare kanske inte alltid valde till sitt egna bästa. Det skulle t.ex. vara särskilda behov hos brukaren som bättre kunde tillgodoses hos en viss utförare. Biståndshandläggarna själva hade

dock olika uppfattningar om sådana situationer förekom. Några tyckte att alla utförare borde kunna möta de behov som kunde uppstå:

Jag vet inte riktigt om det finns några såna speciella behov [...] för att det ska ju kunna tillgodoses hos alla utförare (IP8).

En biståndshandläggare uttrycker den ambivalens som hon känner i sådana situationer:

[...] som biståndsbedömare så är man ju väldigt nöjd när de väljer kommunen i det läget, för att då har vi en annan insyn, en annan stöttnings, men jag får ju inte påtala att de ska välja [...] det är jättesvårt (IP2).

En biståndshandläggare väljer att framhäva vissa saker i informationsmaterialet när det gäller dementa:

[...] är det en dement människa så berättar jag det naturligtvis för dom att kommunen har ett demensteam, men den information vi ska ge, den ska ju utgå från det dom har skrivit där. Men inte annars, annars får dom prova (IP4).

En annan biståndshandläggare är mer tveksam hur man kan agera i samma situation:

[...] kommunen utmärker sig och skriver att de har ett demensteam, men de privata har inte angett någonting sånt. Så att jag tycker det är svårt hur mycket man får lov att trycka på det (IP5).

Vi har tolkat biståndshandläggarnas svar så att de i hög utsträckning respekterar brukarnas val. Det kan dock uppstå situationer där biståndshandläggarna känner att de måste förtydliga informationen genom att lyfta fram saker ur det skriftliga materialet.

Även om intervjupersonerna i vår undersökning uppger att de respekterar brukarnas val ser vi att det skulle kunna uppstå en problematisk situation om en biståndshandläggare väljer att lyfta fram saker ur den skriftliga informationen. Tidigare forskning har visat att brukarna har svårt att tillgodogöra sig det skriftliga materialet och att det läses av få (Edebalk & Svensson, 2005; Socialstyrelsen 2004a). Biståndshandläggarens muntliga information blir därför extra viktig och i det sammanhanget menar vi att framhäva vissa saker ur det skriftliga materialet kan få konsekvenser för neutraliteten.

Utförare = privata

Även om biståndshandläggarna betonar vikten av att vara neutrala i mötet med brukaren fann vi i vår analys av intervju svaren tecken på att vissa av biståndshandläggarna har skillnader i sättet att se på olika utförare. Denna skillnad yttrar sig i en uppdelning mellan den kommunala hemvården å ena sidan och de privata företagen å andra sidan. En tankekonstruktion föreligger hos vissa av biståndshandläggarna där den kommunala utföraren inte betraktas som en utförare i egentlig mening utan mer som det givna valalternativet. Ordet ”utförare” associerade flera av våra intervju personer direkt till privata utförare. Nedan är några svar på vår fråga ”Hur ser kontakten ut med de olika utförarna?”

Jag har så gott som inte haft nån kontakt alls...

Intervjuare: Med någon utförare?

Nä, jag har... på detta området har jag två som har valt privata utförare.

Intervjuare: Kommunens hemtjänst?

Ja, dom har jag ju mer kontakt med, för dom har ju fler brukare också ju (IP8).

En annan biståndshandläggare svarar följande:

Alltså vi har ju inte kontakt med dom förrän en person har valt [...] och som sagt på mitt område så är det bara en person som har valt privat utförare.

Intervjuare: Känner du till deras olika sätt att arbeta?

Dom privata (IP6)?

En biståndshandläggare uttrycker sig såhär:

Vår kommunala hemvård ser det som en fördel ibland... [---] säger vår hemvård ibland (IP2).

Det bör nämnas att denna fråga var en av de frågor som vi ställde på olika sätt (se metodkapitlet). När vi i frågan till vissa biståndshandläggare förklarade att vi menade både

kommunala och privata utförare besvarade de inte frågan med att bara nämna de privata utförarna. Vi tolkar detta som att det behövdes en förklaring till vad vi menade med utförare.

Några biståndshandläggare betraktar kommunens hemvård och de privata utförarna på olika sätt vilket vi tror beror på att de faktiskt tillhör samma organisation. Det faktum att de flesta brukare i de kommuner vi besökt valt en kommunal utförare kan också i viss mån ha spelat in. Frågan är dock vad denna tankekonstruktion innebär för brukarna. I SOU 2008:15 diskuteras det att kundvalssituationen kan kompliceras då biståndshandläggaren är anställd av kommunen som också ofta är en av utförarna.

Det är möjligt att det kan få betydelse i mötet med brukaren och därmed påverka biståndshandläggarens neutralitet. Genom att använda formuleringar som ”vår hemvård” kan för brukaren uppfattas som ”välj vår hemvård eller en annan utförare”. Detta kan i så fall av brukaren uppfattas som att denna måste välja bort personen som sitter framför honom eller henne. För många nya brukare är biståndshandläggaren den första kontakt de har med hemtjänsten och kundval och denne i egenskap av myndighetsperson och informatör är någon man lyssnar på. Vi vill vara tydliga med att det inte är säkert att biståndshandläggarna uttrycker sig på samma sätt inför brukarna som de gör i våra intervjuer. Vi menar dock att deras underliggande tanke att utförare betyder privata utförare kan få konsekvenser för biståndshandläggarens neutralitet.

Svåra valsituationer

Biståndshandläggarna hamnar oundvikligen i situationer där brukare av olika anledningar inte själv kan eller vill välja. Sådana situationer kan t.ex. vara personer med demens, psykiska funktionshinder eller bara uppgivenhet och ointresse. Biståndshandläggarna beskriver att de i de flesta sådana situationer förlitar sig på att anhöriga, god man eller förvaltare finns närvarande och kan hjälpa brukaren med valet.

I en av kommunerna är kundvalet obligatoriskt och det finns inget ickevalsalternativ. Detta betyder att brukaren måste göra ett val för att de beviljade insatserna ska kunna påbörjas. Om inga anhöriga eller legala ställföreträdare finns närvarande innebär detta ett dilemma för biståndshandläggaren. I intervjuerna framkommer det dock att situationer som dessa är sällsynta. I den kommun där kundvalet är obligatoriskt beskriver biståndshandläggarna det som att de måste tvinga brukare att välja eftersom annars måste de själva göra valet. En

biståndshandläggare uttrycker det som att ”Ickeval innebär inga insatser” (IP4). En annan säger:

Det är jättesvårt. För då har dom ingen hjälp heller när dom kommer hem (IP7).

Det blir lättare för biståndshandläggarna att förhålla sig neutralt när de inte behöver välja åt brukaren. I de andra kommunerna har organisationen på förhand bestämt ett ickevalsalternativ. Detta gör att biståndshandläggarna där inte behöver möta detta dilemma utan kan välja åt brukaren utan att det påverkar deras neutralitet. De biståndshandläggare som har ett ickevalsalternativ att hänvisa till upplevde vi som mindre besvärade inför sådana situationer. De behövde inte reflektera över att brukaren skulle hamna i en svår situation utan de kunde släppa det och gå vidare med mötet. Som en biståndshandläggare framför:

[...] ingen ska behöva avstå vård, bara för att man inte orkar ta till sig information (IP3).

Genom att tvinga brukare att välja förhåller sig både biståndshandläggarna och organisationen sig så neutrala de kan eftersom det enbart är brukaren eller närstående som fattat beslutet.

Perspektiv på neutralitet

Vi har i utforskandet av biståndshandläggarnas neutralitet vid kundval försökt ställa dem inför frågor och tänkbara situationer som kan ge en bild av deras syn på vad det innebär att vara neutral. Vi har fått en beskrivning av biståndshandläggarnas syn på kundvalssituationen där vi kan se att neutraliteten ses som ytterst viktig vid informationen till brukaren. Begreppet neutralitet är dock inte helt konkret. Biståndshandläggarnas diversifierade svar på olika frågor innebär att det inte finns någon enhetlig bild hos dem om vad neutralitet innebär. Flera uttrycker osäkerhet om var gränserna går för vilken information de kan delge brukarna och vilka frågor som de egentligen kan besvara. Som vi såg i föregående avsnitt finns det även ett tankesätt hos vissa biståndshandläggare att tänka på den kommunala utföraren som särskild från de privata, vilket ytterst skulle kunna få konsekvenser för neutraliteten.

Vi menar dock inte att detta skulle innebära att biståndshandläggarna är partiska. Snarare tyder det på att begreppet neutralitet i det här sammanhanget inte är helt enkelt att tolka för biståndshandläggarna. Det är samtidigt någonting de hela tiden måste förhålla sig till vid

kundval, till skillnad från behovsprövningen där en neutralitetsaspekt inte existerar på samma sätt.

Nyinstitutionell organisationsteori distanserar sig från synen på organisationer som helt rationella (Blom, 2006). I stället är det händelser och påtryckningar i omgivningen som begränsar organisationens handlingsutrymme och sätter förväntningarna på vad den ska uppnå (Blom, 2006; Bolman & Deal, 2005). I vårt fall blir neutraliteten en begränsning i handlingsutrymmet för biståndshandläggarna. Omgivningens förväntningar är att biståndshandläggarna ska förhålla sig neutrala. Privata utförare vill ha neutralitet för att det ska vara rättvis konkurrens. Brukarna vill också ha neutral information. Förvisso har vi sett att brukare vill ha råd och stöd vid valet men samtidigt är det rimligt att anta att brukarna vill ha möjligheten att bilda sig en egen uppfattning och inte bli alltför styrda i valet. Organisationen vill möta dessa krav för att kunna upprätthålla sin legitimitet. Detta gör att biståndshandläggarna måste anpassa sin information så att den hela tiden håller sig inom ramarna för neutralitet för både brukarna, utförarna och organisationen.

Vi undrar vad det är som gör att vissa kommuner har infört ickevalsalternativ medan andra inte gjort det. Tegeland (2007) skriver t.ex. att man i några kommuner valt att se till hur bl.a. Nacka arbetar med kundval då man implementerade, eftersom Nacka var en av de kommuner som haft kundval längst. I det här fallet har våra intervjukommuner implementerat kundval på olika sätt vad gäller ickevalsalternativ. Johansson (2006) tar upp fenomenet idéspredning genom översättning och menar att spridning av idéer mellan organisationer sker med en aktiv roll av mottagaren, och att det är detta som innebär översättning. Mottagarna är därmed transformatorer av idéerna då de anpassas till lokala förhållanden. Idéer som är vaga och ospecificerade, som frågan om ickevalsalternativ, påverkas därmed av informella regler hur idén ska anpassas och olika inomorganisatoriska gruppers agendor (ibid.).

Detta ser vi får konsekvenser i förlängningen för biståndshandläggarnas förhållningssätt till kundval. Vi ser att när man har ett ickevalsalternativ ger detta en större säkerhet för biståndshandläggarna och underlättar för brukaren. Biståndshandläggarna får då en mer avslappnad inställning till informationstillfället.

Vi har nu tagit upp situationer där det kan vara problematiskt för biståndshandläggarna att informera om kundval. Nästa avsnitt handlar om biståndshandläggarnas syn på relationen till de olika utförarna.

Biståndshandläggarnas relation till utförarna

Kontakt med de olika utförarna och kunskapsskillnader

Alla våra intervjupersoner uppger att de har mest kontakt med den kommunala hemvården. Detta helt enkelt på grund av att denna utförare har flest brukare som kunder. Kontakten med de privata utförarna beskrivs i de flesta fall som sporadisk. Relationen mellan de olika utförarna och biståndshandläggarna beror främst på hur länge biståndshandläggaren har arbetat i kommunen. Relationen beskrivs flera fall som god och det är ingen som beskriver att de har en ansträngd relation till någon utförare.

Majoriteten av biståndshandläggarna anser att de kan mest om kommunens hemvård. Som en biståndshandläggare uttrycker det:

[...] kommunens hemvård har man ju allra mest kunskap om. Det är inget snack om det. De här andra är nyare för oss och vi har inte samma insyn i deras verksamhet. Och det ligger i sakens natur naturligtvis för dem har vi ju haft så länge (IP2).

Ställer utförare sig in hos biståndshandläggarna?

I och med biståndshandläggarnas viktiga ställning vid kundval undrade vi om det förekommer några påtryckningar från utförarna eller om dessa försöker ställa in sig. Detta, menar vi, skulle kunna innebära en belastning för biståndshandläggaren i arbetet. Med att ställa in sig menar vi utförare som t.ex. hör av sig oftare, skickar gåvor eller är ovanligt tillmötesgående.

Biståndshandläggarna var dock helt eniga i att inget sådant förekom. Utförarna beskrevs som professionella och riktade, enligt intervjupersonerna, istället in sig på att värva brukarna istället, t.ex. genom reklam. Det är svårt att få en uppfattning om biståndshandläggarna skulle ha svarat ärligt på vår fråga eftersom sådana situationer kanske inte alltid skulle medges. Vi har dock uppfattat biståndshandläggarna som ärliga i sina svar och vi ser det som rimligt att utförarna vänder sig till brukarna med sådana intentioner. Reklam som riktar sig direkt till brukarna kan ändå påverka biståndshandläggarna vid informationstillfället. En biståndshandläggare berättar:

[...] dom får en massa information från den här specielle utföraren, och sen så vill dom veta mer från mig. Och dom blir ännu mer osäkra [...] vad ska jag välja (IP8).

Vi ser våra intervjupersoners berättelser som ett bevis på att utförarna faktiskt litar på biståndshandläggarnas neutralitet, och att det inte lönar sig att vända sig till dem för att försöka påverka. Som framgår av ovanstående citat kan reklam riktad direkt till brukarna förvisso försvåra för biståndshandläggaren i vissa situationer. Samtidigt menar vi att det är bättre att brukarna fått så mycket information som möjligt på förhand. Detta eftersom det kan underlätta biståndshandläggarens information vid kundval och samtidigt göra det enklare för brukaren att bilda sig en uppfattning om vilket val han eller hon ska göra.

I nästa avsnitt kommer vi ta upp organisationens betydelse för biståndshandläggarnas roll vid kundval samt tolkningen av sitt handlingsutrymme.

Organisation

Policy och handlingsutrymme

Flera av de biståndshandläggare vi intervjuade uttryckte en osäkerhet kring huruvida det fanns någon policy att arbeta efter angående kundval. Endast en intervjuperson uppgav med säkerhet att hennes arbetsplats har skriftliga rutiner för hur kundvalet ska gå till. Flera uppgav att de endast fått muntliga instruktioner av sin chef. En biståndshandläggare uppgav att hon inte fått någon genomgång på hur hon ska förhålla sig vid kundvalssituationen.

Intervjuare: Hur har du fått reda på hur du ska arbeta med kundval?

Det har jag inte. Så att vi har fått att det här ska vi informera om. Det är allt (IP4).

Ett par biståndshandläggare efterlyser tydligare policy om hur de ska arbeta med kundval:

Det skulle ju behöva finnas också hur man berättar om de olika, eller hur vi ska förhålla oss till de här frågorna som ni också har ställt. [---]

Hur långt får vi gå in och påverka eller styra (IP5)?

För en del av biståndshandläggarna är kundval en ny arbetsuppgift medan andra har arbetat med det sedan 2006. Vi undrade hur mycket utrymme varje enskild biståndshandläggare hade

att själv utforma sitt egna sätt att arbeta med kundval. Här rådde det delade meningar. Vissa biståndshandläggare ansåg att det inte fanns och inte borde finnas något utrymme eftersom alla anställda borde arbeta enhetligt inom organisationen. De menade att det finns vissa rutiner som alla ska följa och att det är viktigt att brukaren får samma information oavsett vilken biståndshandläggare han eller hon träffar. Vi citerar en av kvinnorna:

Jag skulle vilja svara på den frågan att vi ska inte ha så mycket utrymme till det (IP2).

Samma biståndshandläggare berättar att de inom kommunen verkligen försöker att arbeta på likadant sätt men att de inte går bortse från skillnader eftersom alla biståndshandläggare är individer. Däremot fanns det andra biståndshandläggare som visade på en helt annan uppfattning. De berättade att de uppfattar sitt utrymme att utforma sin egen policy som ganska stort eller t.o.m. mycket stort:

Det är ju helt fritt. Jag vet faktiskt inte ens hur dom andra gör här riktigt (IP6).

Ja, jag tror jag testar mig fram efter var gång. Jag vet inte riktigt ännu hur man ska göra det. [...] Just nu tror jag vi testar oss fram lite var och en (IP5).

Det egna handlingsutrymmet ses inte alltid som en fördel. En biståndshandläggare uppger att hon önskar att de anställda inte var och en för sig försöker utforma sitt eget sätt att arbeta utan i stället gemensamt skapar ett mer enhetligt sätt. Hon tror det är farligt att börja gå egna vägar när man som biståndshandläggare presenterar sådan information. En annan intervjuperson anser att de arbetar väldigt tätt i arbetsgruppen trots de fria ramarna. Hon förklarar att de inom gruppen pratar mycket om hur de ska agera i svåra kundvalssituationer.

Oavsett om biståndshandläggarna ansåg sig ha utrymme eller inte att utforma sitt egna sätt att arbeta med kundval var det många av dem som antingen hade eller efterfrågade tider där de kunde diskutera kundvalssituationer på arbetsplatsen. Biståndshandläggarna uppger ingen enhetlig bild om hur ofta kundval diskuteras med kollegor och chef. Samtliga biståndshandläggare berättar att de har gemensamma träffar i någon form men inte hur ofta kundval diskuteras. Vid de tillfällen då det tas upp uppger biståndshandläggarna däremot att det ofta är lite svårare situationer. Man rådfrågar andra hur de gjort i liknande situationer och diskuterar vad man får lov att göra.

Begreppet mimetisk isomorfism beskriver fenomenet att imitera andra då man känner sig osäker på vad som är rätt. Genom att se hur andra göra och imitera detta försvinner osäkerheten (DiMaggio & Powell, 1983). Utifrån våra intervjupersoners utsagor ser vi att de i många fall väljer att rådfråga kollegor eller chefen om vad denne brukar göra vid de situationer där man själv känner sig osäker. Biståndshandläggarna får på så sätt kanske inte alltid reda på vilket förhållningssätt som är det bästa men har i alla fall bildat sig en uppfattning av hur andra gör.

Det är viktigt att uppmärksamma biståndshandläggarnas handlingsutrymme då det är genom detta som de vet vad de kan göra eller inte göra. Biståndshandläggarnas olika uppfattning om handlingsutrymmet tyder på att de inte uppfattat någon tydlig förväntning om vad deras roll vid kundval ska vara. Enligt SOU 2008:15 är det viktigt att den politiska ledningen i kommunerna ger tydliga riktlinjer och följer upp verksamheten så att biståndshandläggarna kan ge stöd och service åt brukarna vid kundval utan att det påverkar neutraliteten. Mot bakgrund av biståndshandläggarnas önskemål om en tydligare policy menar vi att en mer detaljerad vägledning från organisationens sida skulle minska mycket av den osäkerhet som kan uppstå vid kundvalssituationer, samtidigt som biståndshandläggarnas neutralitet bibehålls. Det skulle även innebära att deras handlingsutrymme förtydligas.

Organisationens förberedelsearbete

En biståndshandläggare berättar att hon saknade en bättre introduktion till kundvalet då det implementerades:

[...] det är väl egentligen klassiskt kommunal verksamhet, så det är inte specifikt för oss tror jag, det går alltid rasande fort. Nått stort och omfattande förberedelsearbete blev det inte, denna gången heller (IP2).

[...] hade man kunnat ha en bättre förberedelsetid där, på införandet av dom här olika sakerna, så hade vi ju kommit från det, förberedelsetiden ger ju utrymme för att förutse såna här saker, det kom liksom bara över oss, alltihopa (IP2).

En av intervjupersonerna trodde att det hade blivit mindre ”strul” i början om de hade haft längre tid på sig att planera och genomföra implementeringen av kundvalet. En annan biståndshandläggare berättade att de inför införandet av kundval hade haft en planeringsdag

där en del av dagen bara ägnades åt kundval. Innan de själva började med arbetet kom det biståndshandläggare från en annan kommun och berättade om kundval och hur de har valt att arbeta.

Institutionell organisationsteori förutsätter att implementering av en idé, i detta fall kundvalsmodellen, anpassas till lokala förutsättningar genom fortlöpande förvandling (jfr Johansson, 2006). Sett utifrån denna teori blir kundvalet därför en pågående process, där det i början kan råda osäkerhet om vad som gäller. Vissa av biståndshandläggarna hade en uppfattning om att implementeringsarbetet med kundval skulle ha underlättats med ett bättre förberedelsearbete. Vi ser det som att översättningen av kundvalsmodellen till de lokala förutsättningarna i våra intervjukommuner har skett under tiden arbetet med kundval har pågått. Men vi ser att denna första översättningsperiod hade kunnat underlättas genom en tydligare policy. Eftersom kundval innehåller abstrakta idéer som t.ex. neutralitet, lämnas också ett utrymme för tolkning vilket kräver mer tid (ibid.).

Biståndshandläggarnas åsikter om kundval

Biståndshandläggarnas egna åsikter om kundval, som de arbetar med, är enligt oss en viktig del för tolkningen av deras roll i kundvalssystemet. Tidigare forskning har visat att biståndshandläggare i huvudsak är positivt inställda till kundval då det ger dem möjligheten att erbjuda brukarna en alternativ utförare om de inte är nöjda (Ankestyrelsen, 2007; Utrednings- och statistikkontoret, 2004) Detta är också bilden våra intervjupersoner ger. Alla tycker kundval är mestadels positivt, vissa mer än andra:

Det jag tycker är bra med det är ju att om man inte är nöjd med det som man har så finns ju som sagt, då kan man ju välja någon annan. Förhoppningsvis blir det bättre (IP1).

då sa jag [...] okej driv du frågan om kundval, den dagen det kommer kundval i [kommunen] lämnar jag (*skrattar*) Men jag är kvar! Jag har ändrat mig! [---] man måste ändå vara lojal med dom beslut som är fattade, och vad jag sen tycker det får jag ju göra sen hemma på kammaren (IP4).

Ökad konkurrens mellan utförarna är också något som upplevs som positivt för kvalitén på insatserna vilket i längden kommer gynna brukarna, tror några av intervjupersonerna. Två av

biståndshandläggarna uttrycker att de känner att kundval kommer i andra hand så att de kan lägga fokus på hur brukaren mår och vilka behov denne har. En av dem säger:

[...] jag tycker ändå vårt fokus är att prata om brukaren, hur har du det. Och sen, det här är en informationsbit som kommer sen (IP6).

Det som upplevs som negativt med kundval hos biståndshandläggarna är att det innebär mer information att hålla reda på, både för dem själva och för brukarna. Det tar tid och energi från brukaren och då kanske det inte finns ork kvar till allt annat som ska diskuteras, påpekar en intervjuperson.

En biståndshandläggare tycker att man skulle kunna ha utvecklat kommunens egen hemvård istället. En annan tycker att fler privata utförare skulle kunna leda till klasskillnader för personalen, där det blir finare att arbeta i ett privat företag. Å andra sidan pekar en tredje biståndshandläggare på att det nu finns möjlighet för undersköterskor och hemvårdspersonal att starta eget vilket hon upplever som en fördel.

Utvecklingen av kundval

Biståndshandläggarna vi har intervjuat har arbetat olika länge med kundval. I Kastbergs (2005) avhandling sade flera intervjupersoner att det tog flera år att hitta rollen som ”oberoende mäklare”. Vi uppfattade det som att biståndshandläggarna var olika säkra på sin roll vid kundvalet, där de som arbetat med det längst tid var säkrast. Många beskrev den osäkerhet som rådde i början:

[...] det var ju väldigt jobbigt i början, och folk visste liksom inte hur man skulle informera om det, på vilken sätt man skulle förhålla sig neutral [...] det känns lite mer naturligt nu (IP8).

och sen det här med dem *måste* göra ett val, kändes svårt i början också. Man skulle pressa fram det men det har man liksom lärt sig hantera (IP7).

Flera av de vi intervjuat beskriver arbetet med kundval som en pågående process där man hela tiden lär sig nya saker och hittar sin väg. Man lär av sina misstag, som en biståndshandläggare uttrycker det:

Ibland så kan man ju känna att man nästan har gått lite över gränsen och sagt lite mer fördelar på det ena eller det andra (IP5).

Den i huvudsak positiva inställningen hos våra intervjupersoner visar på kundval som ett positivt arbetsinstrument för biståndshandläggaren i mötet med brukaren. Vi fick dock uppfattningen att vissa av våra intervjupersoner än så länge inte har hittat det optimala sättet att informera om kundval. Det finns alltid saker att förbättra vilket de också är öppna för. Som vi tidigare nämnde kan översättningen av abstrakta idéer som neutralitet ta tid, vilket också bevisas av våra intervjupersoners utsagor, där vi uppfattade de som arbetat med kundval längst som säkrast i rollen som informatör.

Avslutande diskussion

En fullständig belysning av biståndshandläggarnas roll vid kundval är något som inte låter sig göras inom ramen för ett par månaders arbete. Syftet med uppsatsen har varit att se hur biståndshandläggarna vi intervjuade beskriver hur mötet med brukaren går till i samband med kundval.

Vi har använt oss av institutionell organisationsteori för att se möjliga förklaringar till hur omgivningens förväntningar påverkar organisationen och därmed biståndshandläggarnas arbete. Genom att höra intervjupersonernas berättelser har vi fått en större förståelse för hur svårt det kan vara att informera om kundval. Resultatet av analysen visar att arbetet som biståndshandläggare för kundval är mer komplext än man kan tro vid första anblick. Biståndshandläggarna är övervägande positiva till att ha kundval som ett arbetsinstrument även om det inte alltid är oproblematiskt. De försöker hålla sig till de organisatoriska riktlinjerna för kundval genom att presentera informationen på ett neutralt sätt samtidigt som de måste anpassa informationen till brukaren och svara på dennes frågor, frågor som inte alltid går att besvara. Det blir alltså en annan situation än behovsprövningen där biståndshandläggaren kan svara fritt och vara behjälplig på ett annat sätt utan att behöva tänka på neutralitet. Förväntningarna från utförare, organisation och brukare på att vara neutrala i kombination med att det inte finns några egentliga tillämpningsanvisningar om vad det innebär att vara neutral gör att biståndshandläggarna själva måste tolka var handlingsutrymmet för neutralitet går. Vid analysen reagerade vi på att vissa intervjupersoner uttryckte att utförare var lika med privata utförare och vi undrar vilka konsekvenserna kan bli.

Vi tror att det är viktigt att man som biståndshandläggare är medveten om detta tankesätt om att kommunen ses som den primära utföraren och privata är de man väljer till.

Vi har även tagit upp betydelsen av tydligare riktlinjer, men vi är samtidigt medvetna om att det inte kan lösa alla problem. Biståndshandläggarna kommer alltid att ställas inför situationer där de måste avgöra hur mycket vikt de ska lägga vid kundvalet. Vi menar dock att ett förtydligande av riktlinjerna kan underlätta för biståndshandläggarna i de situationer som vi pekat på i analysen och inte minst stärka deras neutrala roll gentemot utförarna.

Det faktum att en av de kommuner där vi intervjuade inte har något ickevalsalternativ är något som vi sett påverkat biståndshandläggarnas svar. Vi förstår att biståndshandläggarna inte själva är de som bestämt att kundvalet är obligatoriskt men det påverkar ändå dem i deras arbete, då de i vissa fall måste framhärda att brukaren väljer. Att inte ha något ickevalsalternativ är förvisso det mest neutrala man kan ha, eftersom det innebär att det inte är någon annan än just brukaren som väljer. Frågan är dock om det är etiskt riktigt. Är organisationens och biståndshandläggarnas neutralitet viktigare än att brukaren ska få slippa göra ett val? I detta fall vill vi peka på LOV som framhåller vikten av att ha ett ickevalsalternativ för de situationer där brukaren inte kan eller vill välja.

Vi ställde en fråga till biståndshandläggarna om de hade någon favorit bland utförarna, någon de själva kunde tänka sig välja om de hade behövt. Några av dem svarade att de inte visste vem de skulle välja i en kundvalssituation. Ett av skälen som angavs var att de inte visste tillräckligt mycket om de olika utförarna, vilket enligt oss kan visa på bristen av jämförbar information av utförarna, något som biståndshandläggarna också själva efterlyser. Med reservation för att intervjupersonerna inte själva är i en valsituation ställer vi oss ändå frågan: Hur ska brukarna kunna välja om inte en biståndshandläggare kan?

Biståndshandläggarna antyder i våra intervjuer att kundvalet har en sekundär ställning i förhållande till behovsprövningen. Samtidigt är det mycket information för brukaren att ta in. Edebalk & Svensson (2005) tar upp oberoende ombud som en möjlighet för brukarna, och vi frågar oss om detta skulle kunna vara en möjlighet att stärka möjligheten för brukarna att få tillgång till mer jämförbar information. Biståndshandläggarna skulle i så fall kunna fokusera på mötet med brukaren och hur denne mår. Ett oberoende ombud med ett större intresse att utveckla informationsmaterialet skulle då gynna både brukarna och biståndshandläggarna.

Med tanke på att många kommuner redan infört kundval i äldreomsorgen och många fler är på väg blir det viktigt att diskutera de frågor som lyfts fram i denna uppsats. När vi ser till våra intervjupersonernas upplevelser om kundvalet och dess utveckling inom respektive organisation blir det tydligt att det tar tid för kommunerna att implementera. LOV ska ge riktlinjer för hur arbetet med kundval ska se ut men trots detta står det lite i förarbetena till lagen om biståndshandläggarens roll vid kundval. Vi ställer oss frågan om inte en mer detaljerad beskrivning hade underlättat implementeringen. Samtidigt menar vi att det inte går att tillhandahålla färdiga recept för hur kundval ska fungera eftersom alla organisationer ser olika ut. I en av de kommuner där vi intervjuade hade man haft biståndshandläggare från en annan kommun på besök för att berätta om hur de arbetat med kundval. Trots detta beskrev flera av biståndshandläggarna implementeringsproblem.

Vår uppsats har utgått från biståndshandläggarnas egna utsagor om deras roll vid kundval, men vad de själva uppfattar behöver nödvändigtvis inte vara det som brukarna uppfattar. Därför hade det varit intressant med deltagande observation av biståndshandläggare i mötet med brukarna för att se hur informationen vid kundval ges och tas emot.

För att förstå hur kundval fungerar i ett större sammanhang hade det även varit intressant med studier som belyser flera olika aktörers samverkan – biståndshandläggare, brukare och utförare. Jämförelser mellan olika kommuner och deras sätt att arbeta med kundval hade även bidragit till mer kunskap om hur kundvalssystem fungerar i praktiken. Det hade varit intressant att se likheter och skillnader i deras sätt att tolka och använda sig av LOV och kundval.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR (1998) *Yrkesetiska riktlinjer för socionomer*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Alvesson, Mats (2006) *Tomhetens triumf – om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel*. Stockholm: Atlas.
- Andersson, Katarina (2004) ”Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömares syn på äldres sociala behov”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, årgång 11, nr 3-4, sid. 275-292.
- Andersson & Swärd (2008) ”Etiska reflektioner” I: Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur. 1:a upplagan.
- Ankestyrelsen (2005) *Frit valg i ældreplejen – landsdækkende brugerundersøgelse 2005*. København: Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen (2007) *Frit valg i ældreplejen – visitators betydning for det frie valg*. København: Ankestyrelsen.
- Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder – Att förstå och förklara samtiden*. Helsingborg: Liber AB.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2006) ”Metoder i socialt arbete – vad är det?” I: Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete – En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur. 2:a utgåvan.
- Blennberger, Erik (2006) ”Etik för socialt arbete” I: Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete – En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur. 2:a utgåvan.
- Blom, Björn (2006) ”Marknadsorientering av socialtjänsten – orsaker, motiv och effekter” I: Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2005) *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur. Upplaga 3:4

- Charpentier, Claes (2002) *Kundval. En studie av aktörerna, förväntade effekterna samt funktionssättet hos en kundvalsmodell (KV) inom hemtjänsten i eget boende inom Stockholms stad*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Charpentier, Claes (2004) *Kundvalets effekter och funktionssätt*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per & Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber AB. Upplaga 1:1
- Damsgaard, Niclas & Nilsson, Tobias (2002) *Valfrihet på äldre dagar. En utredning om äldrepeng*. Stockholm: Reforminstitutet.
- Danermark, Berth (2006) ”Vad är kunskap?” i Blom, Björn & Morén, Stefan & Nygren, Lennart (red.) *Kunskap i socialt arbete – Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur och Kultur.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983) “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review*, årgång 48, nr 2, sid. 147-160.
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2005) *Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre- och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur.
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2009) ”Gör om mig – en studie om klientifieringsprocessen i äldreomsorgen”. *Socionomen*, nr 3, sid. 44-53.
- Edebalk, Per Gunnar & Svensson, Marianne (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari; Jacobsson, Katarina; Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (2008) ”Socialvetenskapliga forskningstraditioner – en introduktion” I: Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur. 1:a upplagan.
- Hatch, Mary Jo (2002) *Organisationsteori – Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Lund: Studentlitteratur. Upplaga 2:7

- Hjalmarsson, Ingrid (2003) *Valfrihet i äldreomsorgen – en reform som söker sin form. En utvärdering av kundvalsmodellen i Stockholm stad*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Hollander, Anna (2006) ”Juridik och socialt arbete”. I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete – En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur. 2:a utgåvan.
- Johansson, Lennarth (2008) ”Äldreomsorg på marknad!?” *Äldre i Centrum*, årgång 22, nr 3, sid. 11-13.
- Johansson, Roine (2006) ”Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige” I: Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, Gustaf (2005) *Kundvalsmodeller – en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningsskolan, Göteborgs universitet.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Levenius, Anna & Wolf, Åsa (2004) *Ger KUNDVALSSYSTEMET de äldre utökade valmöjligheter?* C-uppsats. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Norman, Eva & Schön, Pär (2005) *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag?* Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Regeringens proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans – Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur. Tredje upplagan.
- Rogler, Kajsa (2003) *Biståndshandläggaren – en mäklare för hemtjänsten? En empirisk beskrivning av biståndshandläggares syn på kundvalsmodellen inom äldreomsorgen i Stockholms stad våren 2003*. C-uppsats. Stockholm: Ersta sköndal högskola, Institutionen för socialt arbete.

- Scott, W. Richard (2001) *Institutions and Organizations. Second edition*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Socialstyrelsen (2004a) *Att välja hemtjänst*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004b) *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen. Utvecklingsläget 2003*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007) *Kundval inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009) *Vård och omsorg om äldre, lägesrapport 2008*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2008:15 *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2008:51 *Värdigt liv i äldreomsorgen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009) ”Inventering av valfrihet i äldreomsorg, december 2008” (elektronisk), *Sveriges Kommuner och Landstings hemsida* <<http://www.skl.se/artikel.asp?A=57315&C=361>> (2009-05-12)
- Swärd, Hans & Starrin, Bengt (2006) ”Makt och socialt arbete” I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete – En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur. 2:a utgåvan.
- Tegeland, Emma (2007) *Information om kundval, en förutsättning för valfriheten? – en studie av hur tre kommuner arbeta med informationsspridning om kundval inom hemtjänsten*. C-uppsats. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för Socialt arbete.
- Trost, Jan (1997) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur . Andra upplagan.
- Utrednings- och statistikkontoret (2004) *Biståndshandläggares åsikter om kundvalsmodellen. En enkätundersökning inom omsorgen om funktionshindrade vid Stockholms stadsdelsförvaltningar*. Stockholm: Stockholm stad.
- Wahlquist, Linda (1999) *Låt medborgaren bestämma! Kundvals-system i Nacka kommun*. Stockholm: Timbro.

Bilagor

Bilaga 1

Lunds Universitet, Socialhögskolan, 09-04-06

Informationsbrev till dig som arbetar som biståndshandläggare

Hej!

Vi är två socionomstuderande som läser termin 6 på Socialhögskolan i Lund. Vi skriver just nu vår kandidatuppsats i socialt arbete.

Vi önskar att intervjua biståndshandläggare inom äldreomsorgen med kunskap om och erfarenhet av **kundval**. Därför skulle det vara mycket uppskattat om vi kunde få intervjua er. Vi kommer för uppsatsen att intervjua cirka 12 biståndshandläggare från 4 kommuner i Skåne län. Intervjuerna kommer att ske under vecka 16-18.

Vårt syfte är att se till **biståndshandläggarens tolkning av deras roll i kundvalssystemet**. Exempel på frågor vi är intresserade av är:

- Hur informerar du som biståndshandläggare de äldre om kundval?
- Hur ser du själv på kundval?
- Vad anser du vara för- och nackdelarna med kundval?
- Hur ser rutinerna ut för kundval på arbetsplatsen?

Vi kommer även att intervjua utifrån fiktiva fall där biståndshandläggaren får beskriva hur hon/han hade agerat. Vår ambition är att utföra intervjuerna utifrån en generell diskussion om biståndshandläggarnas roll i kundval. Enligt oss finns det en kunskapslucka i forskningen om kundval, då få har fördjupat sig i biståndshandläggarens roll vid kundval. Därför hade det varit extra intressant att få intervjua er som har praktisk erfarenhet av detta.

Vi kommer inte att göra någon jämförelse mellan kommuner eller enskilda biståndshandläggares sätt att agera. Alla som intervjuas kommer att vara anonyma i uppsatsen och intervjumaterialet kommer att behandlas konfidentiellt. Materialet kommer efter uppsatsens framställning att förstöras. Den färdiga uppsatsen kommer att finnas tillgänglig på internet när den är färdig, och vi kommer att meddela de medverkande om var den kan hittas. Uppsatsen ska vara färdig 26 maj 2009.

Vi räknar med att varje enskild intervju kommer att ta cirka en timme. Medverkan är frivillig och går när som helst att avbryta. Som tack för er medverkan bjuder vi på en liten gåva.

Vi svarar gärna på frågor! Det går bra att ringa eller kontakta oss via mail. Det går även bra att kontakta vår handledare Olle Frödin, lektor på Socialhögskolan i Lund.

Med vänlig hälsning
Elisabeth och Jonas

(kontakt detaljer borttagna)

Bilaga 2

Intervjuguide

Bakgrund om biståndshandläggaren – *Bakgrundsfakta för att visa vilken erfarenhet biståndshandläggaren har, och hur länge denna har arbetat med kundval.*

1. Vad har du för utbildning? När tog du examen?
2. Hur länge har du arbetat här?
3. Vad har du för tjänst (vikarie, heltid, deltid)?
4. Vad har du arbetat med tidigare? Har du några andra erfarenheter som är viktiga för det här arbetet?
5. När började ni arbeta med kundval på arbetsplatsen?

Arbetsituation – *Hur ser biståndshandläggarens tjänst ut, och vilken arbetsbelastning har denna? Vår teori är att arbetsituationen påverkar kundvalssituationen. Om en biståndshandläggare exempelvis har mycket att göra, kan informationen få begränsat utrymme?*

6. Hur många ärenden har du uppskattningsvis på din tjänst?
7. Hur många brukare, gamla som nya, träffar du per dag?
8. Hur mycket telefonkontakt har du med brukare under en dag?
9. Var träffar du brukare (t.ex. hembesök, vårdplaneringar, på kontoret)?
10. Hur länge brukar ett möte med en brukare vara?
11. Hur uppskattar du din arbetsbelastning (stor, lagom, liten)? Hur uppfattar du din arbetsbelastning över en längre tidsperiod (månader, ett år)?

Brukare – *Tanken med frågorna är att få reda på biståndshandläggarens syn på brukarna i dennes område. Vår teori är att det kan påverka sättet att informera om kundval.*

12. Hur ser målgruppen ut på ditt område? Hur uppfattar du ditt område? Vad har majoriteten t.ex. för klass, etnicitet, ekonomisk situation mm?

Kundvalssituationen – *Frågorna här syftar till att utifrån biståndshandläggarens beskrivning se hur denne agerar i kundvalssituationen.*

13. Hur informerar du dina brukare om kundval? Vad brukar du informera om (omval, kommunal - privat, serviceinsatser – omvårdnadsinsatser)?
14. När i mötet informerar du brukaren om kundval (innan, under tiden eller efter biståndsbedömning)?
15. Hur upplever du att brukarna tar till sig informationen? Anses den tillräcklig? Behöver den förklaras? Finns det önskemål om mer information, både muntlig och skriftlig?
Syftet är att se hur biståndshandläggarna beskriver hur det är att arbeta med material som brukarna uppfattar på ett visst sätt.
16. Hur påverkas kundvalssituationen av hur kontakten med brukaren under biståndsbedömningen har gått (förklara – om mötet gått bra eller dåligt)?
17. När det kommer frågor om vilken utförare som är bäst, vad svarar du då?
18. Finns det kvalitetsuppföljningar eller andra dokument att hänvisa till om brukaren vill ha mer information?
19. Kan man använda sig av hörsägen om utförarna (andra brukares, anhörigas och andra biståndshandläggares erfarenheter eller rykten)?
20. Detta har vi berört innan men då handlade det om brukarens uppfattning om informationsmaterialet. Vad tycker du om informationsmaterialet (berätta)?

Svåra valsituationer – *Hur agerar biståndshandläggaren i svåra valsituationer?*

21. Hur hanterar du situationer där brukaren inte själv har möjlighet att välja (t.ex. dementa, psykisk sjukdom)? Om det inte finns anhöriga som kan hjälpa till?
22. Hur hanterar du situationer där brukaren inte själv vill välja av olika anledningar? Om det inte finns anhöriga som kan hjälpa till? Till exempel situationer där valet skapar stor ångest och oro hos brukaren eller kan tänkas göra det?
23. Finns det något icke-valsalternativ om brukaren inte själv kan eller vill välja? Om nej, hur görs valet då? Om ja, vilket utförare?
24. Hur mycket får anhöriga bestämma i kundvalet? Hur gör man om en anhörig verkar ta över beslutet helt?
25. Hur gör du när du tycker att den äldre inte har valt, eller är på väg att välja, till sitt eget bästa (särskilda behov som kan tillgodoses bättre hos en annan utförare)?

Utförarna – *Frågor för att se vilken kunskap och uppfattning biståndshandläggarna har om utförarna. Tanken är att olika kunskap om olika utförare påverkar informationen man delger brukaren, vilket i förlängningen kan påverka kundvalssituationen.*

26. Hur ser kontakten ut med de olika utförarna (träffat dem, känner till dem, åsikter om dem, deras sätt att arbeta)?
27. Hur skulle du beskriva dina kunskapsskillnader om de olika utförarna (hur mycket de vet om de olika utförarna)?
28. Kan du se att det finns utförare som försöker ställa in sig för att det kan gynna dem vid kundval? Om ja, utveckla (ställa in sig kan t.ex. vara att man har mycket kontakt, lovar mycket, ge presenter mm).
29. Finns det någon utförare som du känner starkare för eller som du känner större förtroende för, som du gärna hade rekommenderat till brukaren? Vilken utförare i så fall?

Organisation – *Hur arbetar man med kundval på arbetsplatsen? Finns det några tydliga regler?*

30. Finns det någon policy, muntlig som skriftlig, om hur ni ska arbeta med kundval på din arbetsplats? Om ja, hur har du uppfattat den?
31. Hur stort utrymme har varje biståndshandläggare att utforma sin egen policy eller sätt att arbeta med kundval? Hur har du valt att utforma din egen policy?
32. Brukar du prata med dina kollegor eller chef om kundvalssituationer? Vad pratar ni om då? Berätta!
33. Har LOV – Lagen om valfrihetssystem – kommit in i ditt arbete på något sätt? I så fall hur (hur fick du kännedom om lagen, hur kom den in i arbetet, används den något i arbetet)?

Historisk tillbakablick - *har sättet att arbeta med kundval förändrats sedan det infördes på arbetsplatsen?*

34. Om du gör en tillbakablick på när du började med att arbeta med kundval, kan du se förändringar i sättet att arbeta med kundval idag?
35. Har det funnits valsituationer där du skulle gjort annorlunda?
36. Har du varit med om valsituationer som generat ny kunskap?
37. Berätta vad du själv tycker om kundval!