

Storstädning som konkurrens

- Kommunala hemtjänsten efter införandet av kundval

Alma Vrbanjac och Emira Talic

Master uppsats i socialt arbete 30 hp
Socialhögskolan
Lunds universitet
Ht-10



Handledare:
Per Gunnar Edebalk

”Vi tänker som ett företag, vi är som ett företag, det enda som vi inte är att vi ska aldrig gå med vinst så vi behöver ju aldrig jaga för att gå med vinst, men vi måste ändå jaga för att inte gå med förlust”

Intervjuperson i K1

Abstract

Author: Emira Talic and Alma Vrbanjac

Title: Housecleaning that competition – municipal home care after the introduction of customer choice

Supervisor: Per Gunnar Edebalk

This study treats the municipal home care and customer choice. The customer choice model means that elderly people with home help services may be granted the opportunity to choose provider and therefore can choose between private and municipal providers. The purpose of this study is to investigate managers' perceptions of how competition has affected the municipal home care activities, staff and users, depending on how municipalities have chosen to base the customer choice system. The study is based on qualitative interviews with executive of six Swedish municipalities, that practiced customer choice system for a long time and thus had time to operate in a competitive market. The study answers the following questions: Do elderly recipients of municipal home care get status in the customer choice system? What is the relationship between municipal staff and customers in a customer choice system? What impact has the introduction of customer choice led to the municipal home care business? Our study shows that the municipal home care service has developed business thinking, which is a major change. The competition between municipal and private providers has contributed to more pressure on the municipal staff. All municipalities have been reducing their staff groups as required in order to reduce costs and achieve greater efficiency. Now the staff has become more flexible, work faster and more efficient. There are large demands on the municipal home care staff to do "that little bit extra" to stay on the market. Our study shows that staff is changing their attitude and their way of thinking in order to meet the customer right. We found in our study that the municipal staff felt that they needed to make free services beyond those granted in aid to secure their place on the market. The relationship between staff and customers has changed since the introduction of customer choice. Our survey shows that elderly have become customers and use their right to turn provider when there is a threat of the discontent.

Key words: Customer choice, assisted living, supplier, customer, staff, organization

Innehållsförteckning

Abstract	3
Innehållsförteckning	4
1. Introduktion	6
1.1 Problemformulering och syfte	7
1.2 Frågor	8
1.3 Förkortningar	9
1.4 Bakgrund	11
2. Begreppsförklaring	15
3. Tidigare forskning	19
4. Metod	27
4.1 Forskningsansats	27
4.2 Förförståelse	27
4.3 Kvalitativ metod	28
4.4 Tillvägagångssätt	29
4.5 Urval av kommuner	30
4.6 Intervjuerna	32
4.7 Förarbete	33
4.8 Analys och bearbetning av material	33
4.9 Etiska överväganden	34
4.10 Studiens tillförlitlighet	35
5. Teori	36
5.1 Kvasimarknader	36
5.2 Organisationsteori	37
5.3 Kundvalets Dimensioner	39
Voucherns utformning	39
Insatser	41
Antal utförare/Lov och LOU	42
Voucherns värde	43
Valet/Omval	43
5.4 Brukarens voice och kundens exit	44
6. Resultat	45
6.1 Verksamheten	45
Konkurrens	45
Effektivitet och flexibilitet	47
Neutral konkurrens	48
6.2 Sammanfattande Analys	50
Kundvalets utformning	50
7. Personal	57
Effektivitet och flexibilitet	57
Konkurrensen	58
7.1 Sammanfattande analys	60
8. Brukare	63
Hot vid missnöje och brukarinflytande	63
8.1 Sammanfattande analys	65
9. Sammanfattning	70
10. Slutdiskussion	72
Litteraturlista	74

Förord

Detta arbete har gjorts vid Socialhögskolan i Lund som ett sista arbete på Masterprogrammet i samhällsvetenskap, Socialt arbete. Arbetet har utförts som ett grupparbete med två personer.

Arbetet har genomförts tack vare ett gediget samarbete mellan gruppmedlemmarna, vilket har fungerat utmärkt. Arbetet hade inte varit möjligt om det inte varit för det stöd och hjälp vi fått från vår handledare Per Gunnar Edebalk (Professor i socialt arbete).

Vi vill även rikta ett tack till alla kommuner som ställde upp i undersökningen och möjliggjorde detta arbete.

Till sist men inte minst vill vi tacka våra nära och kära för deras stöd!

1. Introduktion

Styrningen och driften av äldreomsorgen har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Sedan mitten av 1980 talet har många svenska kommuner förändrat sitt sätt att producera och förmedla tjänster. Fram till slutet av 1980 talet stod offentlig sektor i princip som ensam tillhandahållare av äldreomsorgen (Engström 1997). De nya förändringarna som av många forskare har fått beteckningen "new public management" drivs av en bild om den offentliga sektorn som för trög, dyr och för lite lyhörd gentemot de grupper som den är avsedd att betjäna. Målet med förändringen var bland annat att öka produktiviteten eller kostnadseffektiviteten inom offentlig verksamhet. Ett viktigt inslag i detta förändringsarbete har varit att öka inslaget av konkurrens och marknads- utnyttjande inom offentlig sektor. Flera kommuner lade ut delar av sin verksamhet på entreprenad och år 1993 anlidade 44 procent av Sveriges kommuner privata entreprenörer inom socialtjänsten. Framförallt anlidades entreprenörer för städning och matdistribution (Engström 1997).

På senare tid har olika kundvalsmodeller introducerats som alternativ eller tillägg till entreprenadupphandlingarna. Allt fler kommuner har valt att konkurrensutsätta hela eller delar av äldreomsorgen. Rapporter från Sveriges kommuner och landsting, SKL, visar att 152 kommuner har infört eller beslutat att införa någon form av kundvalsmodell inom äldreomsorgen (SKL, 2010). Om valfriheten för den enskilde skall kunna förverkligas krävs det att det finns tillräckligt många utförare som erbjuder samma slags tjänster. Införandet av valfrihetssystemet har brutit det traditionella mönstret för hur kommunala tjänster ska produceras. Den traditionella kommunala produktionen har ersatts med alternativa driftformer då privata utförare släppts in. Denna utveckling har lett till att kommuner har fått bryta ny oprövad mark.

I Norden har New Public Management haft genomslag i varierande grad. I Danmark har organisationsförändringarna kommit längst där man infört lagstiftning om att alla kommuner skall använda sig av "beställarutförarmodellen" och införa kundval (Edebalk & Svensson, 2005). Även i Finland finns en lagstiftning men som, till skillnad från Danmark, endast omfattar de kommuner som väljer att införa kundvalsmodellen.

Uppföljningar i Danmark visar att det fria valet kan höja kvaliteten inom äldreården. Dock innebär processen i praktiken att det sker en tillfällig ökning av de administrativa kostnaderna. Kommunen kan bli drabbad av högre kostnader för kommande marknadsföring. Hemvården ska inte komma i färdiga paket och utformas istället till brukarens behov. Följaktligen är den kommunala hemvården i behov av att vara mer anpassbar och blir påverkad av konkurrensen (Edebalk & Svensson, 2005).

1.1 Problemformulering och syfte

Krav på ökad effektivitet och nya, mer marknadsinriktade styrformer, i kombination med minskade ekonomiska resurser har bidragit till att organisationsförändringar av olika omfattning och innehåll pågår kontinuerligt i de flesta svenska kommuner (Engström 1997).

I enlighet med forskningen bör organisationerna vara försiktiga med att anamma företagens förändringsmodeller inom kommunala organisationer. Förändringsmodellen bör vara anpassad till sektorn och till de krav och villkor som ställs på de olika sektorerna. Kommunen bör vara försiktig med att använda företagens förändringsmodeller eftersom dessa inte alltid tar hänsyn till vad som är annorlunda i den kommunala sektorn (Stiwne, 1997).

Kommunernas hemtjänst är det område där det finns störst erfarenhet av kundvalsmodeller. Syftet med kundvalssystemen är att stärka brukarnas inflytande över den vård och omsorg som ges och att utförarna ska utveckla och förbättra sina tjänster genom att arbeta i konkurrens med varandra. Kundvalssystemet ska medföra en större valfrihet för brukaren men vad betyder den för den kommunala verksamheten och personalen? Forskning om kundval visar att kommunal hemtjänstpersonal som redan tidigare hade stor arbetsbörda och stressad arbetsmiljö idag upplever att de måste utföra ”det lilla extra” i syfte att hålla sig kvar på marknaden och inte bli bortvalda av kunden (Edebalk & Svensson, 2005). I kundvalssystemet har kunden rätt att välja om eller byta utförare om han/hon inte är nöjd med utföraren. Vilket leder till frågan om det har skett en maktförskjutning från personal till kund eftersom kunden kan byta bort utförare som inte uppfyller kundens krav. Vad innebär en sådan förändring för personalen som har direktkontakt med kunden och på vilket sätt har den kommunala hemtjänstens verksamhet påverkats till följd av effektivitetskrav och marknadsinriktade styrformer.

Kundvalssystemet ska innebära ett ökat kundinflytande. Detta är enligt Edebalk och Svensson ett vanligt missförstånd eftersom ökat antal privata utförare inte innebär att kunden får mer inflytande över tjänsterna (Edebalk & Svensson 2005). Frågan blir då hur mycket inflytande har kunden fått i de kommuner som utövar kundval. Kommunernas hemtjänst har gått från att vara offentligt finansierad till marknadsanpassad med flera aktörer som konkurrerar om kunden. Dessa förändringar har sannolikt påverkat många aspekter av den kommunala hemtjänsten, de äldre, den arbetande personalen och verksamheten i sig.

Denna uppsats syftar till att undersöka chefers uppfattningar om hur konkurrensutsättning har påverkat den kommunala hemtjänstens verksamhet, personal och brukare, beroende på hur kommunerna valt att utforma sitt kundvalssystem. Syftet är att undersöka sex svenska kommuner som har utövat kundvalssystemet en längre tid och på så vis hunnit verka i en konkurrensutsatt marknad. Införandet av kundval är det största som händer inom den svenska äldreomsorgen idag och är därför av hög relevans att belysa. Kunskap om kundvalets effekter på den kommunala hemtjänsten kan användas som information för kommuner som ännu inte har infört kundvalssystemet och kommuner som nyligen inträtt på en sådan marknad. Denna kunskap är även av relevans för att belysa hur en del av den svenska äldreomsorgen fungerar.

1.2 Frågor

1. Får äldre mottagare av kommunal hemtjänst status som väljande kunder i kundvalssystemet?
2. Hur ser förhållandet ut mellan kommunal hemtjänstpersonal och kund i ett kundvalssystem?
3. Vilken påverkan har införandet av kundval inneburit för den kommunala hemtjänstens verksamhet?

1.3 Förkortningar

SoL

Socialtjänstlagen är en ramlag vilket innebär att kommunerna har en stor frihet att själva anpassa sin verksamhet för att kunna ta större hänsyn till den enskilda individens behov och önskemål. Verksamheterna och dess mål vilar på grunderna i portalparagrafen (Norström & Thunved, 2010).

Följande Kapitel i SoL reglerar kommunernas ansvar gällande de äldres rättigheter.

1 kap 1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

I SoL finns ytterligare lagstiftning som direkt syftar till att stärka de äldres levnadsvillkor.

4 kap 1§ ska garantera kommunens invånare en skälig levnadsnivå, och det är denna paragraf som reglerar bistånd såsom hemtjänst (Norström & Thunved, 2010).

Biståndsbeslut

De stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan få enligt socialtjänstlagen kallas bistånd. Enligt Socialtjänstlagen har kommunen ett särskilt ansvar för vissa grupper däribland äldre människor (Socialtjänstlagen 2001:453). Kommunens biståndshandläggare beslutar om och i vilken omfattning hjälp skall beviljas. Den enskilde får beviljade insatser genom ett biståndsbeslut.

Brukare eller kund

I denna studie avses brukare eller kund som en person vilken har beviljade insatser såsom personlig omvårdnad, ledsagning eller stöd enligt Socialtjänstlagen, SoL.

LoV

Lag om valfrihetssystem

Utförare eller leverantör

I denna studie avses utförare eller leverantör som personer vilka arbetar i verksamheter som tillhandahåller hemtjänst till den enskilde enligt Socialtjänstlagen, SoL, Hälso- och sjukvårdslagen, HSL m.m. Det kan antingen vara privata eller kommunala utförare.

Egenregi

Den kommunala hemtjänsten

Externa utförare

Privata utförare

1.4 Bakgrund

Detta kapitel inleds med en historisk överblick om hemtjänstens tillkomst. Kapitlet avslutas med en överblick om hemtjänsten idag.

Från ideellt arbete till konkurrerande marknad

Svensk äldreomsorg består idag av vård i ordinärt boende (hemtjänst) och särskilda boenden för äldre. Den historiska utvecklingen har gått från fattigvård till vård – och omsorgsförvaltning. Före 1918 fanns ingen särskild vård för äldre människor i Sverige. Innan den kommunala hemtjänsten tog form var det oftast familjen eller anhöriga som tog hand om deras äldre. Rika äldre människor betalade tjänstefolk som kunde hjälpa dem i hemmet. Äldre individer som var utan familj och anhöriga och saknade större ekonomiska resurser kunde vända sig till fattigvården som alternativ. Under första halvan av 1900 talet byggdes många ålderdomshem i Sverige. Dock uttalades mycket kritik mot ålderdomshem därför att man lät äldre dela boende med handikappade, barn och svårt sjuka människor. Kritiken kom senare att spela roll i utvecklingen av hemmaboendeideologin. År 1948 trädde en ny lag i kraft som gjorde att äldre kunde överleva på sin pension (Szebehely, 2003).

Fram till 1950 talet var ålderdomshem samma som äldreomsorg, dock skedde en ålderdomsreformer under andra halvan av 1900 talet. Under 1950 talet rekryterade frivilla organisationer hemmafruar i syfte att hjälpa äldre människor i hemmet. Röda Korset tog initiativet 1950 och startade den första hemtjänsten för gamla. Detta blev uppskattat främst på grund av att behovet av platser på äldreboenden minskade samt att medelålders hemmafruar fick en sysselsättning. Början på hemtjänstutbyggnaden resulterade i att kvinnor med hjälpbehövande föräldrar fick mer valfrihet. Döttrar till äldre kunde istället börja förvärvsarbete. Kvinnorna lönades för ett par timmars arbete per dag, dock var det bestämt att låga summor skulle utbetalas. Detta eftersom det rådde arbetskraftsbrist i tiden och det vore för riskabelt att utbetala högre löner som kunde locka kvinnor från andra yrken och försvåra arbetskraftsbristen. I början av hemtjänstens framväxt sågs hemhjälpare hos gamla inte som ett riktigt yrke (Szebehely, 2003).

Antalet äldre brukare ökade vilket ledde till att det blev vanligare att kommuner tog över uppgiften. Under 1960 talet angav politiska beslut att kommunerna ska satsa på hemtjänst, statsbidrag överlämnades till kommunernas hemtjänst dock inga statliga bidrag. Under 1970 talet expanderade hemtjänsten kraftigt vilket ledde till kostnadsökningar. Expansionen ledde till att vårdbiträden fick fler arbetsuppgifter som krävde utbildning av personal.

Äldre människor valde främst hemtjänst vilket ledde till att landstingens sjukvård krävde mer resurser. Kommunerna blev tyngda av resekostnader till och från vårdtagarna (Edebalk & Lindgren i Eliasson, 1996). Tidigare hade hemtjänstpersonalen bekostat resorna på egen hand. Den administrativa belastningen ökade eftersom expansionen resulterade i stor samordning och planering. Förberedelser av nya arbetslag höjde även resursåtgången. Tidigare arbetade personalen som timmaställda vilket kom att förändras och utvecklas till månadsanställningar, som i sin tur följdes av löneökningar. Under 1980 talet började den offentliga sektorns expansion att avta. Hemtjänstens kostnadsökningar ledde till att färre gamla fick hemtjänst då hjälpen vändes till tyngre vårdtagare. Olika utredningar började tillsättas under 1980 talet som visade att kostnaderna för äldre med mindre vårdbehov var lägre i eget boende med hemtjänst. Vårdtagare med tyngre vårdbehov kostade betydligt mer ifall de hade hemtjänst jämfört med boende på ålderdomshem. Sveriges riksdag beslöt år 1990 att reformera omsorgen om de äldre och handikappade (Edebalk & Lindgren i Eliasson, 1996).

Äldreformen inrättades år 1992. Reformen bidrog till förändrade ansvarsförhållanden. Tidigare hade landstingen verksamhetsansvar för lokala sjukhem och andra institutioner vilket kom att bli kommunernas ansvar. Reformen gav kommunerna det samlade ansvaret för långvarig service och vård för äldre och handikappade. Reformen var ekonomiskt omfattande som gav kommunerna ett lagreglerat betalningsansvar för somatisk långtidssjukvård och för färdigbehandlade patienter inom den somatiska akutsjukvården samt inom geriatriken (Edebalk & Lindgren i Eliasson, 1996).

Kommunernas betalningsskyldighet ledde till att dessa grupper minskade samtidigt som platser för särskilt boende ökade. År 1993 gav förändringar inom avgiftsstrukturen kommunerna tillfället att framställa egna motsvarande principer för avgiftsuttag inom särskilda boenden och hemtjänst inom kommunen. Detta skedde i samband med att staten gick över till ett nytt statsbidragssystem som enbart grundade sig på kommunernas skatteunderlag (Edebalk & Lindgren i Eliasson, 1996).

Under 1990 talet uppfattades ökad konkurrens som en metod vars effekt skulle leda till ökad kvalitet. Under 90 talets tidsram stod privatiseringen inom äldreomsorgen i rampljuset. Konkurrensen mellan privata samt offentliga aktörer syftade till att öka valfriheten för de äldre. Privata entreprenörer anlätades av kommuner främst i de större städerna.

Förändringen ledde till beställare- och utförare roller, vilket var ett slags köp- sälj- system där privata entreprenörer utförde arbetet på kommunens beställning istället för offentliga aktörer. Dock innebar inte privatiseringen i praktiken att de äldre skulle få mer inflytande. För att uppnå valfrihet krävdes det att äldre människor ska få välja mellan olika aktörer både privata och offentliga (Edebalk & Lindgren i Eliasson, 1996).

New public management

Traditionellt sett är hemtjänsten kommunalt utförd och finansierad genom skatteintäkter och kommunala bidrag. De nya idéerna om styrning och ledning av den offentliga verksamheten sammanfattas ofta under benämningen New Public Management (NPM) (Hasselblad, 2008). Begreppet används för att skildra de senaste två decenniernas förändringar inom den offentliga sektorn. NPM-rörelsen har sitt ursprung i en kritik mot det sedvanliga sättet att utöva styrning och förvaltning inom offentliga organisationer. NPM kan sägas innehålla idéer som är lånade från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer. Ledorden för NPM är införandet av decentraliserat resultat eller kostnadsansvar, interna marknader beställar- och utförarmodellen, större formell handlingsfrihet och ett tydligare ansvar för chefer. Effektivitet som bedöms kopplat till tydliga mätbara mål och fokus på kunder och resultat. Exempel på mer konkreta uttryck för NPM är kundvalsmodeller, prestationsersättning, resultatenheter och kontraktstyrning (Montin 1997).

Företrädare för NPM ser ofta de nya styr- och ledningsidéerna som någonting helt nytt som innebär en djupgående förändring av den offentliga verksamheten, någonting av ett paradigmskifte. Avregleringen av tidigare reglerade marknader och privatiseringen av delar av den offentliga sektorn har inneburit att den öppnats upp för konkurrens inom hemtjänsten även från privatföretag. Grunden för kundvalsmodellen är att kunden har minst två utförare att välja mellan. Dessa utförare tillhör antingen kommunen eller är privata utförare eller både. Detta innebär att man skapat en så kallad kvasimarknad som innehåller både offentliga och privata verksamheter (Montin 1997).

Lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem

Innan Lagen om valfrihet (LOV) kom till rådde det en juridisk gråzon. Fram till 2009 tillämpades Lagen om offentlig upphandling (LOU). Vid tillämpning av LOU är det myndigheten eller i denna studie kommunen som fattar tilldelningsbeslutet. Detta innebär att kommunen beslutar vilka utförare som ska finnas genom att teckna avtal med utförare som brukaren sedan kan välja bland. Det fanns kommuner som använde sig av en auktorisationsmodell utan att tillämpa LOU, där den enskilda brukaren sågs som avtalspart till den privata utföraren. Auktorisationsmodellen har varit en juridisk gråzon då den använts utan tillämplig av LOU. Ett av syftena med LOV var att reglera vad som sker med kommuner som vill skapa ett kundvalssystem utan att tillämpa LOU. Till följd därav trädde LOV i kraft år 2009. LOV är ett komplement till LOU. Utredningen LOV syftade till att få till stånd en lag och därigenom upphöra de juridiska tvistigheterna. LOV tillsattes för att brukaren skulle kunna välja utförare på ett lagligt sätt i de fall kommunen inte tillämpar LOU. Relationen ska ses som ett uppdragsförhållande mellan kommun och utföraren. Den förslagna lagen ska göra det möjligt för kommunerna att tillämpa auktorisation och skriva ett avtal med privata auktoriserade utförare (SOU2008: 15).

2. Begreppsförklaring

I detta kapitel kommer uppsatsens nyckelbegrepp att definieras. Att få en djupare förståelse av dessa begrepp av vikt för den fortsatta läsningen av studien. Nyckelbegreppen hemtjänst, kund, kundval, kundvalssystem, brukarinflytande har definieras.

Hemtjänst

Av socialtjänstlagen (2001:453) framgår det att Kommunerna har ett ansvar att genom bl.a. *hemtjänst och dagverksamhet* underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Biståndshandläggare på myndighetsenheten i kommunen beviljar hemtjänst till den enskilde enligt socialtjänstlagen. Kommunen har det yttersta ansvaret och beslutar om vilka insatser hemtjänsten ska inkludera. Hemtjänstens verksamhet finns till för att skapa gynnsammare förutsättningar för personer med eget boende i den dagliga livsföringen. Hemtjänst kan ges till personer i ordinärt boende eller som särskilt boende. Serviceinsatser kan ges likaväl som omvårdnadsinsatser via hemtjänst. Serviceinsatser innebär praktisk hjälp med städ, tvätt, hjälp med inköp, post och bankärenden men även hjälp med måltider i form av tillredning av mat eller matdistribution. Personlig omvårdnad innebär praktisk hjälp med att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Vilket kan ta sin form i hjälp för att kunna klä sig, äta, dricka, sköta personlig hygien, förflyttning etc. Andra insatser som kan beviljas är ledsagning och avlösning. Kommunens beslut avseende beviljad hemtjänst innebär att ovanstående insatser utförs av vårdbiträde eller undersköterskor till den enskilde i hemmet, eller i ordinärt boende såsom servicehus. Enligt socialtjänstlagen har kommunerna även möjlighet att efter överenskommelse med landstinget och med regeringens godkännande, ta hand om ansvaret för hemsjukvården, exkl. läkarinsatser, i ordinärt boende (Prop. 1999/2000:149).

Kund

Begreppet kund används inom hemtjänsten eftersom hemtjänst är en tjänst som kunden betalar för och erhåller, precis som andra tjänster. Begreppet anammades i samband med New Public Managements genomslag i den offentliga sektorn under 80- och 90- talet (Montin, 1997). Traditionellt bestäms produktionen av offentliga tjänster genom politiska beslut. Dessa beslut grundar sig på medborgarens behov tillgängliga ekonomiska ramar, och olika ideologiska målsättningar.

I det traditionella systemet finansierades de offentliga tjänsterna solidariskt av alla för att tillgodose de medborgare som har behov av tjänsterna. Medborgarnas krav på verksamheten framfördes av förtroendevalda politiker. Konsumeringen av tjänsterna reglerades genom lagstiftning och olika kommunala beslut (Edebalk, 2005). Genom införandet av kundval förflyttas makten från de förtroendevalda politikerna till medborgaren. Detta eftersom individen i detta system kan välja vilka tjänster de vill köpa och vem de vill köpa tjänsterna av. Den förut kallade brukaren får nu en aktiv roll som kund eftersom han/hon får inflytande över vem som ska producera tjänsterna och vilket innehåll tjänsterna ska ha. I kundvalssystemet får brukaren alltså rollen som en aktiv kund eftersom han/hon har fått valfriheten att köpa tjänster och fritt välja mellan av kommunen godkända leverantörer. Som kund i kundvalssystemet har brukaren förutom rätten till val även rätten till omval (Edebalk, 2005).

Kundvalssystemets övergripande principer

Kundvalsmodellen inom hemtjänsten i Sverige tog sin början i Stockholms län i Nacka kommun år 1992 (socialstyrelsen 2004). Kundval är ett styrinstrument där kommunen överlåter styrningen av hemtjänsten till brukaren. Syftet är att brukarens behov ska styra hur mycket som köps och till vilken kvalitet. Edebalk & Svensson (2005) beskriver kundvalssystemet som ett system där brukaren har minst två utförare att välja bland. Enligt politikerna ska kundvalssystemet öka brukarinflytandet och forma hjälpen efter brukarens preferenser. Enligt författarna behöver det inte alltid vara så i praktiken eftersom brukarinflytandet eller utföraren är beroende av vouchern. Brukaren påverkas av vilka tjänster som finns att välja bland i kundvalssystemet (Edebalk & Svensson, 2005). Charpentier framställer kundvalssystemet som en struktur av konkurrensutsättning av offentliga verksamheter. Författaren framställer kundvalets utveckling som ett led av marknadsanpassning inom svensk äldreomsorg. Tidigare har det funnits beställare och utföraremodeller där man sålde och köpte omsorg genom förhandling om pris för tjänsten. Författaren menar att kundvalet möjliggör för kommunen att bjuda in privata utförare i syfte skapa en konkurrenssituation där villkoren ska vara likadana för utförarna. Därmed ska utförare konkurrera om kvalitet och inte om pris. Konkurrenssituation kräver en neutralitet eftersom det är brukaren som ska välja utförare och utförarna måste därmed arbeta under samma förutsättningar (Charpentier, 2004).

Det är inte kunden som betalar för tjänsten, kunden får antingen en check eller peng som ska ges till utförare för verkställd tjänst. Priset bestäms av kommunen som är självaste beställaren och resulterar i att utförare enbart konkurrerar med kvalitet (Charpentier, 2004). Det finns två typer av kommuner. Den första typen är en kommun som bestämmer att anamma en kundvalsmodell i vilken entreprenörerna har möjlighet att välja hela eller delar av geografiska områden, samt vissa eller samtliga omvårdnads- och servicetjänster. Denna modell utgör oftast även en möjlighet för entreprenörerna att göra anspråk på ett så kallat kapacitetstak som innebär att utföraren får ange hur många timmar per månad företaget kan utföra. Den andra typen är när kommunen bestämmer sig för att anamma en helhet inom kundvalsmodellen. Då ges en gemensam grund för samtliga entreprenörer nämligen att de måste verka geografiskt i hela kommunen, erbjuda alla hemtjänstinsatser och har ingen möjlighet för uppsättning av ett så kallat kapacitetstak (Socialstyrelsen, 2007).

Brukarinflytande

Brukarinflytandet kan stärkas genom kundvalssystem, brukarundersökningar, brukarrevisioner och kvalitetssystem (Socialstyrelsen, 2008). Kundvalssystemets utformning har stor betydelse för brukarinflytandet. Internationellt har kundvalssystemet större utformning än nationellt. Detta ses även på nationell nivå genom att jämföra kundvalssystemets utformning i de olika kommunerna som valt att införa kundvalssystem. Biståndsbeslutet i ett kundvalssystem kan vara avgörande för brukarinflytandet. Kommuner runtom i landet har börjat införa förenklad biståndsbedömning som skiljer sig från traditionell biståndsbedömning. Vid traditionell biståndsbedömning görs en utredning eller individuell behovsprövning som resulterar i ett biståndsbeslut enligt Socialtjänstlagen. Vid förenklad biståndsbedömning kan den enskilde få ett biståndsbeslut utan individuell behovsprövning. Skillnaden är att biståndshandläggaren får en skyndsammare handläggningstid vid förenklad biståndsbedömning, dock resulterar det precis som traditionell biståndsbedömning i ett beslut som specificerar insatser och i vissa fall även tid (Äldrecentrum, 2005).

En del kommuner i Sverige har även tagit steget längre och börjat utveckla bistånd som rambeslut, vilket går ut på att ett fastställande om hemtjänst utformas som en tidsram utifrån de insatser som brukaren behöver. Detta innebär att hjälpen är bestämd men att brukaren ändå har inflytande över vem som kommer till dem samt vad som ska göras inom en viss tidsram (Äldrecentrum, 2005).

Falu kommun har försökt att uppnå utveckling genom samtal mellan kontaktperson och brukare var de tillsammans diskuterar hjälpen. Samtalen ses inte som någon omprövning av biståndsbeslut utan syftet är istället att brukaren ska få inflytande över vem som utföra hjälpen vad som ska göras, hur och när (Falu.se). Kävlinge kommun tillämpar förenklad biståndsbedömning i form av rambeslut och har utvecklat rambeslutet ett steg längre. Personer över 75 år erbjuds upp till 7 h servicetjänster, där den enskilde kan bestämma utifrån en servicemeny vad som ska utföras (Kävlinge.se).

3. Tidigare forskning

En genomgång av litteraturen om kundval inom hemtjänsten visar att det finns lite forskning om hur den kommunala organisationen har påverkats av konkurrensutsättning. Däremot har vi funnit mer forskning om kundval och kommer att introducera viss internationell forskning som gjorts om kundval. Några av författarna som vi kommer att nämna är Marianne Svensson, Per Gunnar Edebalk och Claes Charpentier som har forskat om äldreomsorgens organisation. Vi har även valt att granska studier från närliggande områden som kan vara gemförbara. Två sådana områden är privata entreprenader och kundval inom friskolor. Dock karakteriseras förekommande forskning till en del av kommunvisa studier vilket försvårar en generalisering av resultaten.

Charpentier har i sin studie ”*Kundvalets effekter och funktionssätt*” (2004) jämfört kundval, kommunal förvaltningsdrift och entreprenadupphandling. Syftet var att granska effekterna av införandet av kundvalssystem inom hemtjänsten i Stockholm stad. Författaren har utgått från sina tidigare studier där han tagit reda på både förväntade och verkliga följder. Undersökningen visar på att införandet av kundval har både positiva och negativa effekter. De positiva effekterna visar sig i form av bättre kontinuitet och kontaktmannaskap, högre kvalitet på hemtjänsten, variation och mångfald, högre valfrihet, bättre bemötande och klagomålshantering. Därtill ansågs att kundval skulle vara optimal för resursfördelningen eftersom kundval i eget boende har låg andel fasta och hög andel rörliga kostnader och kan anpassas till efterfrågan (Charpentier, 2002).

Hemtjänstpersonalen får ökade positiva effekter i form av större delaktighet, intressantare arbetsuppgifter, möjligheter till löneglidning, möjlighet till avknoppning samt att det öppnar upp för ett samarbete med andra utförare och därmed höjer kompetensen. Rörligheten på personalen kommer att ske mest troligt från kommunala till privata enheter vilket kommer att öka konkurrensen. Undersökningen visar på att majoriteten av intervjupersonerna tycker att det är relativt lätt för pensionärer att byta utförare. Emellertid tyckte vissa representanter att det var lättare sagt än gjort. Äldre människor i Nacka kommun har bytt utförare vid missnöje avseende hemvården istället för att protestera. Dock visar undersökningen på att det däremot är ovanligt att man byter utförare, men att både privat och kommunal hemtjänst kommer att få nya vårdtagare. Granskningen visar på att den kommunala enheten skulle kunna bli mindre förvaltare och mer entreprenörer på grund av kundvalet (Charpentier, 2002).

Införandet av kundval visar inte på några positiva ekonomiska effekter i jämförelse med kommunal förvaltningsdrift, ökade transaktionskostnader kan däremot fördyra den något. Kundval hade medfört en ökad ekonomisk medvetenhet om den finansiella situationen. Dock ökade administrationskostnaderna hos de olika enheterna. Att tilläggstjänster enbart ska få ges från privata utförare kan komma att uppfattas som orättvist (Charpentier, 2004). Undersökningen visar på att det fanns en oro för att kommunala enheter skulle få ta hand om de besvärligaste kunderna, vilket skildras i en motsatt uppfattning hos privata utförare. En annan tänkbar negativ effekt är att ungdomar inte vill arbeta inom den kommunala organisationen och startar eget vilket leder till att äldre kommunal personal kan bli utkonkurrerade av privata aktörer (Charpentier, 2004). Skillnaden mellan entreprenadupphandling och kundval är att entreprenadupphandling främst ger effekter på ekonomin medan kundval ger effekter på kvaliteten. Därmed anses entreprenadupphandling vara en nyttig ekonomisk resursfördelning. Med entreprenadupphandling blir priset lägre än med kundval och förvaltningsdrift. Dock ger kundval större utvecklingsmöjligheter för invånarna och större valfrihet. Negativt med kundval är att kundval kan vara dyrare än entreprenadupphandling, kunder kan bli förvirrade av alla valmöjligheter, och kan även komma att verka negativt på stadsdelnämndens handlingsfrihet (Charpentier, 2002).

Tabell 2.

Aktörer	Positiva effekter	Negativa effekter
Kunderna	<ul style="list-style-type: none"> - Högre kvalitet - Större variation och mångfald - Bättre bemötande - Möjlighet att klaga - Har exit – möjlighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Ev. förvirring – svårt att välja för de medicinskt förvirrade kunderna - Restriktivare biståndsbedömning
Företagen	<ul style="list-style-type: none"> - Högre lönsamhet - Längre tidsperspektiv - Större total marknad - Konkurrens om kvalitet - Möjlighet för tilläggstjänster och lönsamma nischer - Selektivt kundurval 	<ul style="list-style-type: none"> - Förutsätter viss överkapacitet - Risk för partiska biståndsbedömare - Får kanske ta hand om de mest vårdkrävande kunderna
Kommun- och SDN-ledningarna	<ul style="list-style-type: none"> - Mindre detaljstyrning - Mer effektiv hemtjänst 	<ul style="list-style-type: none"> - Stadsdelsnämnderna får mindre handlingsfrihet - Något ökade administrationskostnader - Större kostnader per timme hemtjänst - från ca 200 kr till 246 kr - Samordningen mellan landsting och kommuner ev. något sämre
Kommunal verksamhet i egen regi	<ul style="list-style-type: none"> - Momsfördelar - Gynnas ev. av biståndsbedömarna - Blir mer entreprenörer än förvaltare - Mer affärsmässig relation till privata utförarna. (Kan bli underleverantörer till dem.) - Slipper upphandling 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan inte utföra tilläggstjänster - Får kanske ta hand om de mest vårdkrävande kunderna
Personalen	<ul style="list-style-type: none"> - Större delaktighet i jobbet - Intressantare arbetsuppgifter - Löneglidning - Högre status - Mer tid för kompetensutveckling - Möjlighet för avknoppning - Fler arbetsgivare att välja mellan 	<ul style="list-style-type: none"> - Svårt för gammal kommunal personal

(Charpentier, 2002: 57)

Professor Per Gunnar Edebalk, socialhögskolan Lund har tillsammans med Marianne Svensson, projektledare vid IHE, gjort en studie om ”*Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden*” ur ett konsumentperspektiv (2005) i syfte att redogöra för effekterna av kundvalssystem inom omsorgsområdet. I studien undersöks ifall brukare av äldre- och handikappsomsorg har tillgång till nödvändig information för att kunna göra ett passande val, och undersöker den enskildes valmöjligheter avseende utförare och tjänster. Studiens frågeställningar besvaras av befintlig forskning. Studiens resultat visar att det finns obligatoriskt och frivilligt kundval. Obligatoriskt kundval leder inte alltid till att det sker aktiva val bland brukare. Studien visade på att hälften av brukarna gjort aktiva val i Stockholm medan 80 % av brukarna valde aktivt i Solna och Oslo. Undersökningen kommer fram till att brukare anser att valfrihet är viktigt men att kunna påverka insatsernas innehåll anses vara ännu viktigare. Studien förmedlar även hur situationen ser ut internationellt. I Holland får brukaren välja mellan att ha en personlig budget som är kundval, traditionell omsorg eller en kombination av båda. Brukaren kan använda en procentdel av den personliga budgeten till sådant som ger en högre livskvalitet utan att behöva redovisa detta.

Vad är kvalitetskonkurrens och hur gör kommuner när de konkurrerar? Denna fråga undersöker Edebalk & Svensson i studien om ”*Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*” (2006). I undersökningen intervjuas kommunala och privata leverantörer i två kommuner. Studien syftar till att ta reda på hur kundvalets utformning påverkar kvalitetskonkurrens, samt på vilket sätt olika utförare konkurrerar. Studiens resultat lyfter fram att kvalitetskonkurrens går ut på att utförare ständigt måste arbeta med att förbättra utvecklingen av kvaliteten för att hålla sig kvar på marknaden. Författarna kommer fram till att en god relation mellan brukare och personal är avgörande för god kvalitet på arbetet. Resultaten visar att specialkompetenser ger goda förutsättningar för utförare att hålla sig kvar på marknaden. Andra tillvägagångssätt att konkurrera på är att erbjuda ”det lilla extra” utöver biståndsbeslutet i syfte att hålla sig kvar på marknaden genom att göra kunden nöjd.

I en annan undersökning gjord av Edebalk & Svensson försöker författarna urskilja vilka effekter entreprenadverksamhet inom äldreomsorgen har gett för kommunen, vårdtagaren och till viss del personalen. Studien ”*Privata och kommunala utförare av äldreomsorg*” (1996) bygger på egna utredningar och andra tillfälliga studier. Undersökningen visar vilka effekter som kan förväntas av kommunen. En av dessa är att lägsta pris vid valet av anbud för drift av äldreomsorg ibland skett på bekostnad av kvaliteten. Priset förväntas hamna på en högre nivå om kommunerna prioriterar den långsiktiga kostnadseffektiviteten för att på detta sätt upprätthålla kvaliteten.

Kommunernas kostnadsmedvetenhet ökar med tiden som fler upphandlingar sker. I undersökningen konstateras att kommunen använt konkurrenssituationen som ett hot när man gjort olika avtal som syftat till att spara i kommunens egna verksamheter. Effekter som kan förväntas för vårdtagarna är att risken för selektering av vårdtagare mellan kommunala och privata utförare är låg. Motivet bakom detta är att det är kommunen som beslutar om vem som ska beviljas hjälp samt brukarens särskilda boende. Avgifterna för vårdtagarna är desamma inom kommunen oavsett driftsform. Undersökningen visar att privata entreprenörer jämfört med kommunala utförare, har en lika eller högre kvalitet i service och omsorg som ges till brukaren. Ett kvalitetsmedvetande har ökat inom den kommunala verksamheten vilket kan ses som en effekt av entreprenadverksamheten. Undersökningen lyfter fram att den hjälp som ges till brukare har anpassats efter brukarens behov som är en effekt av entreprenören.

Effekter som kan förväntas för personalen är att det inte ska förekomma några lönemässiga skillnader mellan privat- och kommunalanställda. Undersökningen visar på att många entreprenörer anställd yngre personal. Införandet av alternativa driftformer har lett till personalomflyttningar inom den kommunala verksamheten och verkar vara negativ påverkan. Långsiktiga effekter förväntades uppkomma på långsikt enbart om det utförarna själva upplever en konkurrenssituation mellan entreprenader och kommunala utförare. Dock förkom ingen större konkurrenssituation under studiens gång utan kunde endast igenkännas under själva avtalsperioden. För att alternativa driftformer ska få ökade effekter krävs ett ökat inslag av kvalitetskonkurrens. Detta är viktigt för att fortsatt prioritet av lägsta pris vid val av utförare inte ska ske på bekostnad av kvaliteten.

I vilka avseenden en verksamhet som drivs av en entreprenör skiljer sig jämfört med en som drivs i kommunal regi illustreras av Edebalk & Svensson ”*Äldreomsorg i kommunal och privat studie – verksamhet, kostnad och kvalitet*” (1996). Studien syftar till att identifiera skillnader i kostnader och kvalitet mellan äldreomsorg som drivs på entreprenad och i kommunal regi. I undersökningen har parvisa jämförelser gjorts i sju olika kommuner.

Vid jämförelse mellan privata och kommunala i särskilt boende framkom att entreprenören har en viss tendens att ha fler deltidstjänster. Samtliga utförare arbetade mycket med kontaktmannaskap. Ett rullande schema med dag- kvälls och helger var lika vanligt hos samtliga utförare. Entreprenörer tenderade att ha ung personal i de fall då enheten är nystartad och personalen är nyrekryterad. Privata tenderade även att ha en hög personalomsättning.

På uppdrag av Gotlands kommuns revisorer har konsekvenserna av fristående skolors etablering på Gotland granskats. Undersökningen gjordes av Ramuna Numelin och Mats Renborn år 2009. Studien syftade främst till att undersöka vilka kostnader de fristående skolornas verksamhet innebar för kommunen samt hur de fristående skolorna påverkar effektiviteten inom kommunens grund- och gymnasieskola. I undersökningen studerades barn och utbildningsnämndens protokoll, reglemente och styrkort samt intervjuer med nämndens ordförande, vice ordförande och andra chefer inom kommunen och utbildningsområdet.

Studiens resultat visade att merkostnaderna för kommunen har ökat. Merkostnaderna avser kostnader för lokaler ledning elevvård och måltider. Orsakerna till merkostnaderna är att de elever som går i fristående skolor skulle rymmas i den kommunala skolan både fysiskt och inom den organisation som finns. Undersökningen visar att i och med etableringen av friskolor har ärendemängden ökat i nämnden och förvaltningen. Dels handlar det om att förvaltningen får göra konsekvensbeskrivningar när nya ansökningar skall tillstrykas eller avstrykas, dels ägnar nämnden tid åt att grundligt diskutera ärenden vilket oftast resulterar med votering mellan alliansen och oppositionen. När det gäller kvaliteten kan konsekvenserna sammanfattas i att effektiviteten har minskat sett som ett förhållande mellan uppnådda resultat och kostnad per elev. Även om kvaliteten är svår att mäta visar dock undersökningen att kvalitet i undervisning har blivit allt viktigare för att få behålla barnen i den kommunala skolan, detta har den kommunala skolan blivit allt mer uppmärksamma på.

Från förvaltningens sida påvisas en större kostnadsmedvetenhet än tidigare. Undersökningen visar även att den kommunala gymnasieskolan sporrats att bli duktiga på både profilering och marknadsföring. Vilket kan ha bidragit till att antalet sökande till den kommunala gymnasieskolan ökat år 2009. Studien visar att nämndens ledning och styrning har väldigt många uppdrag till förvaltningen, både allmänhållna och specificerade. Eftersom mängden uppdrag är så stor blir det svårt att följa upp på vilket sätt de återrapporteras till nämnden. Slutligen tyder undersökningen på att samarbetet mellan den kommunala skolan och de fristående skolorna är väldigt begränsad (Gotland.se).

En studie gjord av Hilary Arksey och Peter A Kemp ”*Dimensions of Choice: A narrative review of cash-for-care schemes*” (2008) visar att störst brukarinflytande och valfrihet uppnås om biståndsbeslut anges i pengar. Studiens resultat visar att systemet leder till bättre anpassad vård efter brukarens behov, och ger brukaren större möjlighet att delta i olika vardagsaktiviteter. Detta system finns i olika länder men är reglerat på olika sätt och visar därmed olika resultat. I vissa länder finns det begränsningar som inte tillåter den enskilde att anställa vem som helst och brukaren får inte alltid använda pengarna till vad som helst. Studien visar att ämnet är omdebatterat i olika länder. Under 1990 talet introducerades kundval bland familjevård och olika typer av formell vård, tillsammans med den nya lagstiftningen om långtidsvård i Tyskland. Under 1990 talet infördes även en omsorgsförsäkring som ledde till att förmåner såsom hemtjänst började beviljas.

Melanie Eichler & Birgit Pfau-Effinger undersöker i sin studie ”*The Consumer Principle in the Care of Elderly People: Free Choice and Actual Choice in the German Welfare State*” (2009) utvecklingen av kundval inom äldreomsorgen. Författarna kommer fram till att äldre och deras familjemedlemmar fortsätter att välja den traditionella lösningen med vård av familjemedlemmar trots att andra möjligheter såsom hemtjänst är tillgängliga. Författarna framhäver att kulturella argument ligger till grund för äldre personers och anhörigas val. Traditionella värderingar såsom ömsesidigt stöd mellan makar och generationer anses vara viktigt och leder till att människor inte väljer hemtjänst. Dessutom anses att äldre personer och hemtjänst har olika definitioner av god vårdkvalitet i Tyskland.

En annan studie skriven av Jane Aronson & Sheila. M Neysmith ”*The Retreat of the State and Long-Term Care Provision: Implications for Frail Elderly People, Unpaid Family Carers and Paid Home Care Workers*” (1997) undersöker också anhörigvård och kundval. Författarna beskriver att trenden i Kanada har övergått från institutionell vård till hemvård som anses vara ett billigare och bättre alternativ för äldre. Marknadsorienterad ekonomisk politik ledde till privatisering. Forskningen visar att anhöriga ofta tar hand om äldre utan att få betalt och att kvinnor utgör en majoritet av anställda inom hälso- och sjukvården. Studien visar på att äldre hellre stannar hemma och tar emot vård i sitt hem istället för att vistas på sjukhus eller placeras på äldreboende.

Vad vår genomgång visar är att det framför allt är viktigt med kvalitet, effektivitet och kostnadsmedvetenhet inom den kommunala hemtjänsten likaväl som inom skolan i ett kundvalssystem. Genomgång av tidigare forskning visar att kundval är ett beprövat system internationellt och har kommit längre i utvecklingen. Internationellt ges kunden mer valfrihet men forskning visar att kunden ändå ser anhörgvård som det bästa alternativet. Genomgången visar att kundvalssystemet inte är lika utvecklat nationellt jämfört med andra länder men kunden ges i alla fall möjlighet att påverka vem som ska utföra hjälpen.

4. Metod

4.1 Forskningsansats

I denna studie har vi använt oss av en hermeneutisk forskningsansats. Studien syftar till att belysa chefers uppfattningar om hur konkurrensutsättning har påverkat den kommunala hemtjänstens verksamhet, personal och brukare beroende på hur kommunerna valt att utforma sitt kundvalssystem. Hermeneutikens fyra huvudmoment är tolkning, förförståelse, förståelse och förklaring (Gustavsson, 2004). Genom att intervjua äldreomsorgschefer och biståndshandläggare vill vi uppnå en förståelse om ämnet. Förståelse bygger på tolkning. Tolkningen innebär att vi får en översättning som förmedlar innebörder och betydelser i det som kommer fram av intervjuerna (Gilje & Grimen, 2003). Det som våra informanter berättat i intervjuerna är deras tolkning av arbetet vilket innebär att vi ska tolka redan beskrivna tolkningar i vår studie. I enlighet med hermeneutiken kan vi aldrig närma oss ett forskningsobjekt helt förutsättningslöst utan förförståelse. Vår förförståelse bygger på tidigare erfarenheter, lärdomar, upplevelser och känslor. Förförståelse har alltid en riktning vilket innebär för denna studie att vi aldrig kan bli helt neutrala i våra tolkningar (Gilje & Grimen, 2003). Dock är vi medvetna om detta och ska därför vara försiktiga i våra tolkningar samt presentera vår förförståelse.

4.2 Förförståelse

Jagmedvetenhet

För att vi ska kunna förstå det som kommer fram i våra intervjuer utan att förvränga intervjupersonernas utsagor måste vi känna igen våra egna förutfattade meningar och antaganden. Med en jagmedvetenhet kan vi särskilja våra tankar från intervjupersonernas tankar och känslor (Ely, 1993). Vi har tidigare erfarenhet av arbete inom den kommunala hemtjänsten. Vår förförståelse om kundval grundar sig på tidigare forskning, internet och det som framkommit i media. Vi har större förförståelse om hemtjänsten som grundar sig främst på våra upplevelser och erfarenheter. Våra upplevelser av att arbeta i hemtjänsten är att det kan vara psykiskt och fysiskt tungt. Ur personalens synvinkel är man ofta stressad i arbetet. Som personal har man många brukare att gå till men ont om tid och känner att man ska vara på många ställen samtidigt. Personalen får ofta höra från äldre och deras anhöriga att de utför sitt arbete för snabbt. I dessa sammanhang ska man som personal vara tillmötesgående och utföra sitt arbete samtidigt som man försöker hinna komma i tid till nästa brukare.

Det är inte heller ovanligt att brukaren vill att personalen ska göra mer hemma hos den enskilde än vad som är beviljat enligt biståndsbeslutet. Av egen erfarenhet vet vi att arbetet i organisationen lades upp efter personalen, antalet besök delades upp beroende på antalet personal. Insatser kunde skjutas upp till senare tillfällen och scheman lades efter personalens önsknings. Brukaren fick rätta sig efter personalen eftersom det inte fanns några andra alternativ. Av egen erfarenhet vet vi att ett införande av valfrihetssystem väcker oro bland personal och brukare. Vi arbetade i Landskrona stad när det talades om att ett valfrihetssystem skulle införas. Vår förförståelse i detta är att ledningen upplevde oro för den kommande konkurrensen och personalen pratade om att deras arbetsmiljö skulle bli sämre. Om forskare överdriver sina egna upplevelser kan det leda till att viktiga iakttagelser blir missade (Bryman, 2002). Därför har vi diskuterat vår förförståelse med varandra. Diskussionen av vår förförståelse är av vikt för tolkningen av vårt material. Vi är medvetna om att vi behöver hålla våra egna förutfattade meningar under kontroll så att de inte tillåts inverka för mycket på tolkningsarbetet.

4.3 Kvalitativ metod

I denna studie har vi valt att använda oss av kvalitativ metod för att skapa en djupare förståelse för hur chefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen reflekterar kring konkurrensutsatt kommunal hemtjänst. Kvalitativ forskning har sitt ursprung i hermeneutikens tolkningslära och lägger stor vikt vid förståelsen av människans tolkning av sin sociala verklighet (Bryman, 2002). Inför våra intervjuer har vi fått samtycke från intervjupersonerna och framfört att informationen som kommer fram ska användas i studiens syfte. Respondentens samtycke är viktigt vid forskningsintervjuer (Denscombe, 2000). Vi har valt att utföra semistrukturerade intervjuer. Under intervjuerna utgick vi från en intervjuguide som bestod av vissa ämnen och frågor (Bilaga 2). Vi syftade till att ge respondenten möjlighet till att tala fritt kring ämnet, men också till att kunna utveckla och förtydliga svaren. Semistrukturerade intervjuer tenderar till att fördjupa svaren och ger möjlighet för nya intressanta aspekter (May, 2001). Fördelen med intervjuformen är även att forskaren kan gå närmare in på anledningar och känslor som kommer fram under intervjun (Kvale, 1997). Denna intervjuform bidrog till att vi som intervjuare kunde få en uppfattning om vad respondenten faktiskt tänkte och inte vad vi som forskare tror att de tänker. Detta gör att vi kan ta reda på någonting som vi inte har tänkt på i förväg (Ruane, 2006). Dock finns det även problem med intervjuer.

Vi har haft i åtanke att man som vid alla andra sociala möten alltid påverkar intervjusituationen genom ålder, kön, etnicitet och andra faktorer (May, 2001). Vi är medvetna om att forskarens val för det mesta är beroende av forskarens intressen samt att tolkningen av data påverkas av forskarens subjektiva bedömningar och deltaganden (Bryman, 2002). Eftersom vi båda har erfarenheter av hemtjänstens verksamhet och kundvalssystem förstår vi att vi inte kan vara helt neutrala i analysprocessen. Därför är det viktigt att göra oss själva och våra läsare medvetna om detta. Dock ser vi vår förståelse som en resurs i studien och har valt att presentera utförligt vår förförståelse (Denscombe, 2000). I undersökningen valde vi även att göra telefonintervjuer. Vi är medvetna om att telefonintervjuer kan vara ett hinder för interformanterna för att de kan uppleva det som svårt att uttrycka sina känslor fullt ut.

4.4 Tillvägagångssätt

I början av vår studie bestämde vi oss för vad vi ville göra och vilka typer av kommuner vi ville undersöka. Därefter läste vi oss fram om olika orter i hela Sverige som stämde in på den typ av beskrivning som vi ville ta med i denna studie. Första studien som vi läste var socialstyrelsens rapport *Kundval inom äldreomsorgen* (2007) som beskrev Sveriges kommuner som hade infört kundval. Därefter hämtade vi information om kommunerna via deras kommunala internetsidor i syfte att finna ny aktuell information om kundval och den kommunala hemtjänsten. Därpå tog vi kontakt med olika kommuner via telefon och e-post. Vårt urval av informanter består av chefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen för att vi anser att dessa personer har erfarenhet av hemtjänstens verksamhet i ett kundvalssystem. Vi kontaktade först chefer via telefon för att få ett samtycke till intervjuer. Vi upplevde att det var komplicerat att få kontakt med rätt person. I flera av kommunerna blev vi hänvisade av de vi tog kontakt med till andra chefer som i sin tur ytterligare hänvisade oss vidare till någon som ansågs vara bättre lämpad att svara på våra frågor. Vi kan dra slutsatsen att vi inte alltid kunde få tag på rätt person genom ett telefonsamtal. Dock var de flesta villiga att hjälpa till.

Nästa steg gick ut på att boka samma datum för intervjuer som skulle utföras i Stockholmsområdet. Därefter bokades annat datum för intervju i Varberg och ett tredje datum för intervju i Lund. Datum för intervjuer i Stockholmsområdet fick bokas om flera gånger eftersom det var svårt överenskomma om ett lämpligt datum som passade samtliga chefer i fyra kommuner.

Kontaktpersonen från Danderyds kommun var inte tillgänglig det datum intervjuerna utfördes i Stockholm, istället gjordes en telefonintervju. Kontaktpersonen som intervjuades i Solna hänvisade en del frågor till en annan chef som blev intervjuad vid ett senare tillfälle via telefon. De chefer som intervjuats via telefon har mottagit intervjufrågorna någon dag innan telefonintervjun via e-post i syfte att avgöra om de är rätt personer för att svara på dessa frågor. Därefter kontaktade vi biståndshandläggare via telefon för att boka tid för intervjuer.

4.5 Urval av kommuner

Kommuner som vi har valt att inrikta vår forskning på har valts utifrån två aspekter, dels när i tiden kundvalet infördes och vilket kundvalssystem kommunen har anammat.

Vår ambition med denna studie var att undersöka åtta olika kommuner. Fem av åtta kommuner har arbetat med kundval en längre tid, medan tre av åtta kommuner har infört kundval för två till tre år sedan. Kommuner som arbetat länge med kundval är Täby, Danderyd, Järfälla, Solna och Allingsås. De kommuner som infört kundval på senare tid är Varberg, Karlstad och Lund. Vår strävan var att undersöka åtta kommuner dock baseras studiens resultat på sex kommuner som vi har undersökt. De två kommuner som fallit bort är Allingsås och Karlstad. Karlstad kommun gav inget svar, och Allingsås kommun ville inte medverka i undersökningen. Vi tänker beskriva närmare varför vi valt ut samtliga kommuner, även de två som fallit bort, för att illustrera närmare hur vi har tänkt när vi valt ut de olika kommunerna. För att tydliggöra vårt val av kommuner redovisas samtliga kommuner nedan i tabell tre, inklusive de som bortfallit.

Vi har valt Järfälla kommun för att kommunen har utövat kundvalssystemet en längre tid samt för att utföraren måste erbjuda alla tjänster i hela kommunen. Varberg kommun eftersom kommunens valfrihetssystem omfattar både service- och omvårdnadsinsatser samt delegerade hemsjukvårdsinsatser. Kommunen har bestämt att utföraren kan välja ett så kallat kapacitetstak och även erbjuda sina tjänster i hela eller delar av kommunen. Allingsås kommun för att kommunen har utövat valfrihetssystemet en längre tid, och för att kommunens kundvalsmodell möjliggör för utföraren att välja hemtjänstområde samt de tjänster/insatser som de vill erbjuda.

Täby kommun med tanke på att kommunen har utövat kundval en längre tid sedan 1993, dessutom ger Täbys kundvalsmodell möjligheten att välja hemtjänstområde samt vilka insatser utföraren vill inrikta sig på. Karlstads kommun för att utföraren måste erbjuda alla tjänster i hela eller delar av kommunen, samt för att det enbart finns stora entreprenörer som kommun har upphandlat med. Karlstads kommun har bestämt vilka entreprenörer som ska finnas i valet av utförare. Danderyds kommun eftersom kommunen har utövat kundvalssystemet en längre tid samt för att utföraren måste erbjuda alla tjänster i hela kommunen. Solna kommun då kommunen har utövat kundvalssystemet en längre tid och för att utföraren måste erbjuda alla tjänster i hela kommunen (Socialstyrelsen, 2007). Lunds kommun för att kommunen har haft kundvalssystem en kortare tid och är därför i ett nyskede av förändringen, på så vis kan vi få oss en uppfattning om förberedelserna som har gjorts inför kundvalssystemet. Vi har även valt att inrikta oss på Lunds kundvalsmodell som ger möjligheten att välja hemtjänstområde samt vilka insatser utföraren vill inrikta sig på.

Tabell 3.

Studerande kommuner	Startår	Invånare	Antal utförare
Täby	1993	63 014	20
Danderyd	1993	31 150	9
Järfälla	2001	65 295	8
Solna	2002	63 318	7
Alingsås	2005	37 515	5
Varberg	2007	57 439	12
Karlstad	2007	84 736	3
Lund	2008	109 147	16

(Socialstyrelsen, 2007, Verksamma utförare, se bilaga 1.)

Tabell 4.

Kommun	Kundvalets omfattning	Geografisk indelning	Kapacitetstak
Täby	Kan välja att utföra endast serviceinsatser eller Service- och omvårdnadsinsatser	Ja	Ja
Danderyd	Omvårdnads- och serviceinsatser	Nej	Nej
Järfälla	Omvårdnads- och service insatser	Nej	Nej
Solna	Omvårdnads- och service insatser	Nej	Nej
Alingsås	Kan välja att utföra endast serviceinsatser eller Service- och omvårdnadsinsatser	Ja	Ja
Varberg	Omvårdnads- och serviceinsatser.	Ja	Ja
Karlstad	Omvårdnads- och serviceinsatser	Ja	Nej
Lund	Kan välja att utföra endast serviceinsatser eller service- och omvårdnadsinsatser. Dock kan utförare inte välja att erbjuda enbart HSL insatser	Ja	Ja

(Socialstyrelsen, 2007)

4.6 Intervjuerna

Intervjupersonerna arbetade som programchefer, enhetschefer, stabschefer, verksamhetschefer, enhetschefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen.

Vi har utfört intervjuer i 6 kommuner med 8 chefer och 6 biståndshandläggare.

6 av 8 intervjuer genomfördes med chefer och varade ungefär två timmar. Därutöver utfördes ytterligare 2 telefonintervjuer med 2 chefer som pågick betydligt kortare tid. Samtliga intervjuer spelades in. Utöver detta genomfördes 6 telefonintervjuer med biståndshandläggare avseende biståndsfrågor i samtliga kommuner.

Vår empiri består därmed utav 6 stycken intervjuer och 8 telefonintervjuer.

I denna studie kommer de undersökta kommunerna att representeras som K1-K6 i resultatet och analysen. Detta eftersom några av intervjupersonerna ville vara anonyma och därför har vi bestämt att inte referera till kommunernas namn i resultatet och analysen.

4.7 Förarbete

I början av studiens arbetsprocess ägnades tid åt längre inläsning av olika material i syfte att hämta fakta om kundval, den kommunala hemtjänstens organisation, personalgrupper, och brukare inom äldreomsorgen. Såväl historisk som aktuell fakta har hämtats i form av tidigare forskning, rapporter, offentliga utgivanden och kommunvisa studier. Den inhämtade informationen presenteras i studiens olika kapitel. Dock har stor del av inläsningen syftat till att öka vår förkunskap inför kommande intervjuer. Tanken var att eftersträva en kunskapsnivå som ger oss en helhetsbild av hemtjänstens organisation och dess arbete.

Litteratursökning

I denna undersökning har vi bland annat gjort litteraturstudier. I den litteratur vi har gått igenom har bland annat följande forskare varit återkommande; Edebalk, P.G, Svensson, M, & Charpentier, C. Att de är återkommande och framträdande i litteratur som berör den kommunala hemtjänsten och kundval betecknar att dessa är relevanta och accepterade för de områden vi valt att fördjupa oss i. För att hitta relevant data har olika sökmotorer använts såsom SKL: s hemsida, Socialstyrelsens hemsida, Lovisa Lunds bibliotekskatalog, Libris, Malmö högskolas bibliotekskatalog och Google.

Återkommande sökord har varit "Kommuner och valfrihetssystem", "kundval", "LOV", brukargrupp och personalgrupp inom kommunal hemtjänst" "kommunal hemtjänst och kundval", "utvärdering av valfrihetssystem", "konkurrens och kundval". Därutöver söktes även internationell litteratur med sökord såsom "Customers choice", "Consumers choice", "Elderly Care" och "Free choice and Elderly Care". I undersökningen har vi även tagit hjälp av bibliotekarie som hjälpt oss att hitta relevant litteratur.

4.8 Analys och bearbetning av material

Intervjuerna har som tidigare nämnts spelats in och transkriberats. Material har uppdelats för att kunna skapa en sammanhängande text av det som sagts under samtliga intervjuer. Under bearbetningsfasen har materialet sorterats utifrån tre berörda områden; verksamheten, personalgruppen och brukargruppen, vilka har sorterats i tre olika resultat- och analyskapitel. Kapitlen består av två delar där första delen beskriver resultatet från intervjuerna och varvas därefter med en analysdel av aktuellt område.

4.9 Etiska överväganden

Forskningsbeslut från planering till resultatredovisning skall göras med hänsyn taget till etiska frågeställningar. Det mest självklara med alla etiska regler som gäller vetenskapliga studier är att en undersökning inte skall medföra några skadliga konsekvenser för deltagarna. Deltagarnas fysiska, psykiska och emotionella välbefinnande får inte hamna i farozonen. En undersökning som medför skada för deltagarna är etiskt ohållbar (Ruane, 2006). Vi kan inte se att denna undersökning på något sätt skadar deltagarna i studien. Vårt syfte är att ta reda på hur intervjupersoner resonerar kring våra frågeställningar om verksamheten. Våra intentioner är inte att beröra deras privata sfär.

Vi kan däremot förstå att det i vissa fall kan vara känsligt för intervjupersoner att diskutera detta ämne i samband med deras arbetsuppgifter, dock anser vi inte att studien medför någon psykisk eller fysisk skada för deltagarna. Därför bedömer vi även att vår analys är etiskt hållbar. Det finns grundläggande etiska frågor när det gäller forskning som berör samtycke, frivillighet, anonymitet, integritet och konfidentialitet. För att upprätthålla en etisk hållbarhet informerade vi samtliga intervjupersoner om syftet med studien, hur informationen skulle användas, och fick därefter ett samtycke till intervju av samtliga informanter. Uppgifterna som vi fått ta del av i intervjuerna används endast i forskningen och behandlas med största möjliga konfidentialitet där vi tar hänsyn till informanternas anonymitet (May, 2001). Inför varje intervju upplyste vi intervjupersonerna om deras möjlighet att avbryta sin medverkan samt att de kunde låta bli att besvara frågor som de ogillade vilket är viktigt i forskningsintervjuer (Ely, 1993). Vi har även erbjudit oss att skicka vår färdiga studie till de som vill ta del av den.

4.10 Studiens tillförlitlighet

Ambitionen är att försöka förstå hur intervjupersoner har resonerat utan att dra några egna slutsatser. Eftersom kundvalssystem är uppmärksammat inom kommunal hemtjänst väcker det en nyfikenhet kring ämnet. Vi har använt oss av intervjuer i vår metod. Intervjuer är oftast kritiserade för att de saknar validitet utanför intervjun, vilket försämrar resultatets tillförlitlighet (May, 2001). Genom att utföra semistrukturerade intervjuer fick vi möjlighet till att förtydliga informationen som kom fram i intervjun. Genom en öppen dialog kunde informanterna bekräfta att vi uppfattade deras verklighet på rätt sätt vilket skapar tillförlitlighet i resultaten (Bryman, 2002).

Vi upptäckte att vi fick olika svar beroende på vilka chefer vi intervjuade. Chefer i olika positioner tenderade att ge olika svar beroende på om de var enhetschefer som arbetade direkt som arbetsledare inom den kommunala hemtjänsten, eller om intervjupersonerna istället var omsorgschefer som ansvarade för hela äldreomsorgen. Enhetschefer som arbetade närmare produktionen gav mer konkreta svar, medan omsorgschefer som ansvarade för hela äldreomsorgen gav mer övergripande svar.

Utifrån detta hade resultaten förmodligen inte blivit detsamma om vi hade gjort om studien och enbart intervjuat enhetschefer som arbetar nära produktionen. Studien hade heller inte fått samma resultat om vi enbart intervjuade äldreomsorgschefer. Utifrån detta perspektiv saknar studien en hög reliabilitet. Men om man ser på situationen ur ett annat perspektiv så kan vi se att chefer med samma position tenderar att ge liknande svar. Detta innebär att om vi hade gjort en ny studie och valt att intervjua enhetschefer och äldreomsorgschefer åter igen, så hade den nya studien tenderat till att få samma resultat. Utifrån detta perspektiv har undersökningen en hög reliabilitet (Bryman, 2002).

Eftersom vi valt att arbeta med tolkning är vi medvetna om att studien inte ger en total bild av hur det faktiskt alltid är. Tolkning gör att denna undersökning kanske får ett annat resultat i en annan kontext (Gilje & Grimen, 1992). Dock anser vi att syftet med studien inte genererar till att få en absolut sanning, syftet är istället att ge en bild av hur det kan se ut.

Arbetsfördelning

Under arbetet med att framställa denna uppsats har vi i effektivitets syfte fått forska åt var sitt håll. All text har vi sedan bearbetats tillsammans. Det är av det skälet svårt att avgöra vem som har gjort vad eftersom uppsatsen alltid lästes och ändrades tillsammans.

5. Teori

I detta kapitel redovisas de teorier och begrepp som kommer att användas för att analysera empiriskt material. Vi använder oss av fyra olika teoretiska inriktningar som på olika sätt bidrar till en större förståelse av vårt material. Teorin om kvasimarknader används för att förstå hur den kommunala hemtjänsten anpassar sig till den rådande marknaden. Med hjälp av Vouchern som analysverktyg får vi fram hur hemtjänstens verksamhet påverkats beroende på vilket kundvalssystem kommunerna har. Vouchern används även för att analysera hur utformningen av kundval påverkar brukarinflytandet och kundens status. Organisationsteori tydliggör strategier om hur den kommunala hemtjänsten organiseras och styrs i en marknad. Genom användning av organisationsteori ska vi analysera hur olika organisatoriska handlingsstrategier påverkar personalens arbetssituation och maktrelationen mellan personalen och kunden i ett kundvalssystem. För ännu djupare förståelse används även teorin om röst (voice) och sorti (exit). Genom att analysera våra resultat med hjälp av teorin om röst (voice) och sorti (exit) belyser vi kundens möjligheter till klagomål och byte av utförare vid missnöje.

5.1 Kvasimarknader

Under 1980 talet började man tala om brukarorientering som ett föremål för ökad effektivitet i verksamheten. Managementteorier inriktade på näringsliv och privata företag började uppmärksammas i den offentliga sektorn. Studier inriktades på privata företag och deras framgång. En av ledaregenskaperna som lyftes fram var god kundkontakt. Detta ledde till att man inom den offentliga sektorn började sträva efter att uppnå ett större mått av företagskultur. Organisationerna började förespråka större lyhördhet för brukarnas åsikter i syfte att förbättra den offentliga organisationen, bli mer kostnadseffektiv och produktiv genom att ta hänsyn till brukarnas inställningar och åsikter. Verksamheten skulle främst utvecklas utifrån brukarnas behov och önskemål. Genom att lyssna till brukaren kunde man öka organisationens måluppfyllelse och ta bort onödiga verksamheter och kostnader (Dahlberg & Vedung, 2001).

Dock handlar det om att genomsyra hela organisationen, de som möter brukaren eller kunden direkt ska ha ett servicetänk lika mycket som chefer och ledningen för att organisationen ska vara serviceorienterad. Arbetsrutiner, styrningsmetoder, uppbackning från andra avdelningar, arbetsredskap och den fysiska miljön är andra faktorer som behöver vara anpassade till en serviceorienterad organisation (Dahlberg & Vedung, 2001).

Professor Julian Le Grand kallar utvecklingen för *Quasi-markets*, där han utgår från det engelska välfärdssystemets förändringar över tiden. Den ökade privatiseringen av vård och omsorgssektorn har medfört stora förändringar vilket resulterat i att en kvasimarknad växt fram (Le Grand, 1991). En sådan marknad innebär att marknaden präglas av både offentliga och privata delar. Det är en marknad eftersom den tillåter privata utförare att konkurrera med offentliga utförare som tidigare hade monopol att utföra tjänsterna (Edebalk & Svensson, 2005). Författaren använder ordet ”kvasi” för att betona att verksamheterna fungerar under andra premisser än på en fri marknad. På utförarsidan konkurrerar utförare om offentliga kontrakt. Beslut om vilka tjänster som ska utföras tas av en tredje part och finansieras genom skatter eller obligatoriska försäkringspremier (konkurrensverket, 2006).

Förutsättningarna för att en kvasimarknad teoretiskt ska fungera krävs det att vissa principer är uppfyllda. Att börja med krävs det en konkurrenssituation, vilket innebär att det finns producerande konkurrenter och möjlighet för nya konkurrenter att inträda marknaden. Vidare skall det finnas klar och tydlig information rörande pris, kvalitet och omfattning. Både för den som beställer tjänsten och för producenten är det viktigt att få relevant information. Verksamheten ska vara flexibel då ökad konkurrensutsättning kan medföra variationer i antalet aktiva brukare vilket också kan vara ett led i den fastlagda kvalitetskonkurrensen (Edebalk & Svensson, 2005).

Kvasimarknadens design och sätt att fungera i praktiken är även beroende av kundvalssystemets utformning. Inom äldreomsorgen görs först en biståndsbedömning av brukarens behov och efter denna bedömning får en berättigad brukare ett värdebevis en s.k. voucher. Detta värdebevis kallas ibland för check eller äldrepeng. Vouchern är dock inte en check i vanlig innebörd utan ett bevis på den enskildes rätt till vissa tjänster. Utifrån detta kan den enskilde välja vilken av kommunens godkända utförare som får utföra tjänsterna (Konkurrensverket, 2002).

5.2 Organisationsteori

Jacobsen & Thorsvik (2002) talar om begreppet organisationsteori. Enligt författarna innefattar denna teori samarbete och omfattas av någon typ av strukturering där arbetsuppgifterna på ett medvetet sätt är fördelade enligt makt och ansvar. Tyngdpunkten i organisationsteorin är antagandet att människors handlingar formas utifrån och av organisationens egenskaper. Författarna talar om att det råder skillnad mellan offentliga och privata organisationer.

Den största skillnaden är att den offentliga organisationen är fullständigt ägd och styrs av demokratiskt valda politiker. Detta kan enligt författarna leda till att organisationen ställs mot att kravet på en effektiv verksamhet ställs mot kravet på lika behandling och kvalitet (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Olika strategier kan användas i syfte att uppnå förändring. När organisationen utsätts för starka förändringskrav under tidspress är det inte ovanligt att ledningen fattar beslut som innebär att individer och grupper utsätts för kontrollfunktioner, ordning, disciplinering och informationsflöden.

Med en sådan strategi prioriterar ledningen vanligtvis ett kontrollerande arbetsklimat i samband med att plikten för arbetsresultaten läggs nära produktionsenheterna (Bozeman & Slusher, 1979; Siwne, 1997). Forskare menar på att detta kan leda till avgränsad kontakt mellan ledningen och omgivningen vilket i sin tur ger upphov till att förekommande handlingsmönster stärks. Dessa tendenser förstärks ytterligare om förändringskraven uppkommer som en konsekvens av eller samtidigt som de ekonomiska resurserna minskar. Denna typ av handlingsstrategi har resulterat i en top-down-strategi det vill säga att det sker planerade förändringar uppifrån och ner. Direktiv sätts i fokus lika mycket som kvalitet och effektivitet (Stiwne, 1997 ;Argyris, 1991; Hultman & Klasson, 1995). Enligt forskarna sätter denna strategi grunden för standardisering inom organisationen och bidrar till stor personalomsättning, på så sätt blir det lätt att göra sig av med personal. Dock uttrycker olika studier att det nödvändigtvis inte alltid behöver resultera i ett arbetsklimat där lydnad och stelhet föreligger (Weitzel & Jonsson, 1989; Jacobsson, 1994; Lindblad & Pérez Prieto, 1997).

I en bottom-up strategi sätts individerna i fokus. Denna strategi kräver att personalen inom organisationen blir engagerade i förändringen i syfte att kunna uppnå motivation och nya tanke- samt handlingsätt. I samband med användning av denna strategi tillsätts oftast en utomstående i syfte att motivera och engagera individerna i förändringen. Kritiken mot denna strategi är att konsekvensen av detta handlingsätt kan bli att väderringar, konflikter, makt, och status döljs. Kritiken uttrycker att ideologiska strukturer även kan inskränka deltagandet och medinflytande då den är förutbestämd att utövas inom vissa inramningar (Aronsson, Svensson, Leksell & Sjögren, 1995; Hultman & Klasson, 1995). Det finns även strategier som förenar de två ovannämnda motsatserna såsom participativ självgenerativ förändringsmodell. Med hjälp av denna strategi löser personalen uppgifterna på eget ansvar som följd av att deras kunskaper och erfarenheter tas till vara av ledningen som möjliggör tillfällen för kreativitet och eget ansvarstagande. Dock råder det även kritik mot denna strategi. Kritiken visar att även vid användning av denna strategi dyker det upp osynliga hinder för förändringar som är orsakade av arbetsklimat och vanor inom organisationen (Ellström, 1984).

5.3 Kundvalets Dimensioner

Tabell 1.

Kundvalets Dimensioner
1. Voucherns utformning
2. Insatser
3. Antal utförare/Lov och LOU
4. Voucher värdet
5. Valet/Omval

Voucherns utformning

Vouchern är en form av ett värdebevis som också kallas ”check” eller ”äldrepeng. Voucherns omfattning kan variera mellan en service syssla till allt tyngre omvårdnadsinsatser. I ett kundvalssystem som omfattar enbart den praktiska serviceinsatsen såsom är brukarens valfrihet mindre än i ett kundvalssystem som omfattar alla tjänsterna inom äldreomsorgen (Edebalk & Svensson, 2005).

Vouchern kan uttryckas i form av följande:

- 1 ett visst antal kronor.
2. ett visst antal timmar.
3. i specifika sysslor.
4. som en kombination av två eller flera av ovanstående alternativ (Edebalk, 2004).

När vouchern uttrycks i kronor får brukaren bestämma utförare och vilka sysslor som ska utföras. Detta är inom en viss utsträckning en överenskommelse mellan enbart brukaren och utföraren. Här bestämmer inte kommunen över tjänsterna utan erbjuder en peng som brukaren i viss utsträckning själv får använda vid köpet av tjänster. Detsamma gäller om vouchern anges i antal timmar, då är omfattningen redan bestämt. Brukaren har dock ändå rätt att själv välja utförare och tillsammans med denne bestämma vilka tjänster som ska utföras inom en angiven tidsram. Det tredje alternativet om vouchern anges i sysslor är det med minst valfrihet för kunden. Det sistnämnda alternativet innebär att kommunen fortfarande har det avgörande inflytandet (Konkurrensverket, 2006).

Det mest förekommande alternativet är det fjärde som innebär att man kombinerar antalet timmar med specifika sysslor. I detta fall har kunden redan specificerat i checken att hjälpbehovet omfattar vissa insatser ett visst antal gånger i veckan. Inom hemtjänsten i Sverige är vouchers värde i regel kopplat till antalet aktiva timmar hos brukaren. Voucherns värde är allmänt satt utifrån den äldres vårdbehov och den beräknade kostnaden för de resurser som tas i anspråk. Utgångspunkten för hur detta beräknas är vanligtvis sett ur kommunens självkostnad. Kompensationen förutsätts från det att utföraren stiger in genom kundens dörr tills det att den går. Detta innebär att restid och andraförberedelser inte ingår i vouchers värde och ersätts alltså inte (Edebalk, 2004).

Störst brukarinflytande och valfrihet uppnås om biståndsbeslutet anges i pengar. Detta sätt att arbeta på är bara aktuellt internationellt inom äldreomsorgen och kan finnas i länder såsom Holland, Italien, Danmark och Österrike. Biståndsbeslut som uttrycks i pengar syftar till att öka brukarmedverkan och brukarinflytande så att personer kan utveckla hjälp efter sina preferenser. Internationellt fungerar pengan mer som en inkomstförstärkning, eftersom systemet är oregrerat och behöver inte alltid användas till äldreomsorgsinsatser. Det beror på hur ersättningssystemet är ordnat, och ifall ersättningen bara får användas till service och omvårdnadsinsatser. I vissa fall får den enskilde köpa insatser av andra företag än de som är godkända samt ersätta anhöriga som hjälper till (Arksey & Kemp 2008).

År 1995 infördes detta system i Holland, och en tredjedel av brukarna tog hjälp av anhöriga år 2007. Ännu ett land som har samma system är England. I England har brukare som bor med anhöriga inte rätt att ersätta anhöriga för deras hjälp med insatser. Brukare som anses kunna hantera kontantersättningen ska kunna välja detta ersättningssystem. Trots detta är det en mindre andel som har valt ersättningssystemet. I England har det även gjorts projekt där man arbetat för att öka brukarens självbestämmande genom att låta dem utföra individuella serviceplaner i samband med att all form av ersättning samlades på ett ställe. Analys av projektet visade att de äldre fick mer kontroll över sitt liv dock upplevdes hantering av pengar som något jobbigt (Glendinning, 2008). I Tyskland kan äldre få en kontantersättning och även välja att betala närstående för deras hjälp med insatser enligt den allmänna omsorgsförsäkringen. Brukaren som väljer en formell utförare betalar denna direkt med hjälp av försäkringen. I Danmark beslutades att man skulle försöka med personlig budget i hemtjänsten. Detta innebar att brukaren skulle vara mer delaktig genom att välja bland olika utförare, betala utföraren samt göra val utifrån kvalitet. Försöket skulle medföra till ökat inflytande och medbestämmande för brukaren (Glendinning & Moran, 2009).

Dock var det inte många som valde att få personlig budget vilket i sin tur leder till att projektet inte ska utvidgas. Trots detta visar utvärderingen av försöket att de danska brukarna uppskattade det fria valet av utförare och inflytandet över den hjälp de skulle få. Det har inte gjorts tillräckligt många studier som visar ersättningssystemets följder. Dock råder det vissa konklusioner om att brukare fått en ökad valfrihet och större inflytande över sina liv. Brukare har även uppnått en större motivation och vilja att ta kontroll över sitt liv vad gäller hemtjänsten och valet av utförare, när hjälpen ska ges samt vilken hjälp. Det visade sig även att brukare som deltagit i ersättningssystemet behövde utomstående hjälp med att kunna planera sina insatser (Arksey & Kemp, 2008).

Insatser

Brukarinflytandet är högre ju större utformning kundvalssystemet har. År 2008 hade 80 procent av de kommuner som infört kundvalssystemet omfattat både omvårdnads- och service insatser (SKL, 2008). Beroende på vilka tjänster som omfattas av kundvalssystemet ökar eller minskar brukarens möjligheter till inflytande. Kommuner som valt ett kundvalssystem som omfattar enbart serviceinsatser minskar brukarinflytandet jämfört med kommuner som också valt att kundvalssystemet ska omfatta omvårdnadsinsatser. I Danmark hade enbart 39 procent av kommunerna utformat kundvalssystem som omfattade hela hemtjänsten. Omfattningen var större inom service insatser, vilket möjligtvis kan bero på att det funnits många företag för servicetjänster sedan många år tillbaka (Ankestyrelsen, 2007). Ramarna för biståndsbedömningen tas av kommunen i samband med lagstiftning, vilket i sin tur påverkar brukarens möjlighet till inflytande över de beviljade insatserna. Ramarna för biståndsbedömningen kan se olika ut i varje kommun. Detta påverkar kundvalssystemet eftersom brukarens möjlighet till inflytande på hemtjänsten kan bli mer eller mindre flexibel på grund av att biståndsbeslut är antingen mer eller mindre utförliga. Detaljerade biståndsbeslut begränsar brukarens möjlighet till att utforma hjälpen efter hans/hennes viljor. Därmed hämmar detaljerade biståndsbeslut brukarinflytandet likaväl som möjligheten för personalen att kunna uppfylla brukarens önskemål (Svensson & Edebalk, 2006).

Antal utförare/Lov och LOU

Enligt regelverket råder det krav som utförare måste uppfylla vid prövning för att få verka i kommunens äldreomsorg. Kundvalets formulering påverkar brukarens inflytande vid valet av utförare, eftersom brukaren bara kan välja bland vissa som uppfyller krav enligt regelverket. Brukarinflytandet påverkas av brukarens förmåga att kunna välja utförare eller byta utförare. Brukarinflytandet kan bli större om brukaren har fler utförare att välja bland. Dock kan valet av för många utförare även försvåra valsituationen för brukaren. Brukaren kan ha svårt för att ta in för mycket information om de olika utförarna (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009). För att utförare ska kunna etablera sig är det inte bara prövningsformen som är avgörande utan också prövningskraven (Svensson & Edebalk, 2006). Utförare som ska få konkurrera bestäms via prövning och kan ske på olika sätt, vilket tidigare var en juridisk gråzon. Det råder en differens mellan lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV). Dock måste de krav och villkor som ska gälla fastställas i ett förfrågningsunderlag oavsett ifall en kommun gör en upphandling enligt LOU eller inför ett valfrihetssystem enligt LOV. Vid tillämpning av LOU konkurrerar olika utförare med varandra om att teckna ett avtal med kommunen. Exempel på avtal kan vara ett kontrakt som ger behörighet till utföraren. Kommunen kan även teckna flera avtal med olika utförare i samma kommun. Det är kommunen som bestämmer hur många och vilka utförare som ska få verka på marknaden (SOU 2008:15).

Vid tillämpning av LOV får samtliga utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget teckna avtal med kommunen. Enligt LOV är det brukaren som väljer utföraren. Tilldelningsbeslutet fattas av brukaren vid tillämpning av LOV till skillnad från LOU. Utföraren är inte garanterad någon ekonomisk ersättning från kommunen förrän utföraren blivit vald av brukaren. Vid tillämpning av LOU utgår kommunen från olika krav som tar hänsyn till ekonomiskt mest fördelaktiga utförare. Dessa krav kan inte återfinnas i LOV. LOV ger mindre utförare större chans att etablera sig på arbetsmarknaden. Större utförare uppfyller kraven lättare som mest ekonomiskt fördelaktiga och blir svåra att konkurrera med. Vid tillämpning av LOV måste utföraren bli godkänd för att kunna konkurrera med andra utförare. Enligt LOV kan olika utförare godkännas kontinuerligt, (SOU 2008:15). Tidigare forskning visar att LOU försvårade för mindre företag att kunna etablera sig på grund av kraven, prövningskraven var höga och tog för lång tid (Edebalk & Svensson, 2005).

Voucherns värde

Upplevelser från Danmark visar att möjligheten till geografisk indelning har betydelse för utförare. Låga ersättningsnivåer för glesbygdsinsatser sätter hinder för utförare då långa resvägar måste kompenseras ekonomiskt. Kundvalet är utformat på olika sätt i olika kommuner och ger olika förutsättningar till brukarinflytandet. I Sverige är ramarna för kundvalet inom äldreomsorgen utformade i Lagen om valfrihetssystem och gäller när kommunen bestämmer att införa kundval genom auktorisation. Det finns även statliga stimulansbidrag som ska främja utformningen av kundval (Svensson & Edebalk, 2007).

Valet/Omval

Brukaren motiveras till att välja utförare, bestämma tid och hur hjälpen ska erbjudas. Detta har tidigare legat på kommunen och den kommunala hemtjänsten. Brukaren får större inflytande eftersom de kan byta utförare då de inte är nöjda. Enligt teorin kan man påstå att kundvalet ger brukaren rätten till röst därför att brukaren kan hota med att byta utförare ifall leverantören inte lever upp till brukarens önskemål. Äldreomsorgens resurser kommer att gå till de utförare som blir valda av brukaren. Brukarens val ska baseras på kvalitet vilket innebär att utförare måste jobba för att uppnå god kvalitet. Detta dels för att utförare ska bli valda av nya brukare på grund av sin goda kvalitet, och dels för att utförare ska lyckas behålla nuvarande brukare. Kundvalssystemet kommer att sätta mer krav på utförare som ska se till att brukarinflytandet förstärks på olika sätt. Enligt forskningen stärks brukarens inflytande genom relationen med personalen då hjälpen kan anpassas bättre i goda relationer (Wikström, 2005). Utförare ska sträva efter att brukare ska vara mer delaktiga i planeringen av den dagliga hjälpen för att uppnå större brukarinflytande. Utförare konkurrerar inte om pris i kundvalet, de ersätts endast om de blir valda av brukaren. Kundvalet ger utförare mer drivkraft att planera sin verksamhet enligt brukarnas preferenser för att få brukare att välja dem eller stanna kvar (Svensson & Edebalk, 2006).

5.4 Brukarens voice och kundens exit

Statsvetarna Dahlberg & Vedung använder sig av Albert O. Hirschmans berömda termer Strategi röst (voice) och Strategi sorti (exit) i sin studie. Dahlberg och Vedung avbildar *brukare* i fyra betydelser. Definition *brukare 3* och *brukare 4* är relevanta för vår undersökning. Brukare 3 återges som slutmottagare av offentlig nytthet (service eller vara) som inte är kund utan är hänvisad till Strategi röst. Brukare 4 avbildas som slutmottagare av offentlig nytthet (service eller vara) som är kund och därmed har tillgång till Strategi sorti (Dahlberg & Vedung, 2001).

Kundbegreppet är kopplat till ett marknadstänkande och har alltmer släppts in i den offentliga sektorn. Den idealiska brukaren som representeras som brukare 3, kan påverka servicen och de utförare som levererar tjänsterna genom att använda sig av strategi röst (voice). Brukaren ges möjlighet att göra detta genom att höja sin röst via brukarutvärderingar, genom att lämna synpunkter och klagomål till verksamheten eller utföraren och på så vis förbättra kvaliteten på tjänsterna. Brukaren kan kräva att utföraren ska förbättra sitt åtagande mot brukaren samt behandla honom/henne med större respekt och värdighet. Den idealiska kunden som representeras som brukare 4, kan däremot påverka verksamheten genom att byta utförare, det vill säga välja och välja bort bland olika utförare genom att använda sig av strategi sorti (exit) (Dahlberg & Vedung, 2001). En brukare som också är kund har makt att styra över vilken utförare som ska få verka i kommunen, och till vilken utförare kommunen ska tilldela pengar för dennes tjänster. Vid sitt missnöje kan brukaren inverka på den offentliga verksamheten genom att höja sin röst men som kund har brukaren ytterligare getts ett maktinstrument gentemot det offentliga, nämligen makten att välja och välja bort olika utförare (Dahlberg & Vedung, 2001).

6. Resultat

I kommande tre kapitel redovisas undersökningens resultat. Studiens syfte har varit att undersöka hur den kommunala hemtjänsten har påverkats av konkurrensutsättning i sex olika kommuner. Vi har inriktat oss på den kommunala verksamheten, brukargruppen och personalgruppen. Det har av den anledningen fallit oss naturligt att redovisa resultat i tre olika kapitel utifrån studiens tre olika områden. Endast de resultat som har varit relevanta för studiens syfte har redovisats. Kommande kapitel delas in i en redovisnings del där intervjuernas yttranden klargörs. Resultat redovisas utifrån återkommande teman från intervjuerna. Kapitlet avslutas med en analysdel där intervjupersonernas yttranden analyseras med teorier och tidigare forskning.

6.1 Verksamheten

Konkurrens

För att möta konkurrensen innan införandet av kundvalet har ledningen i samtliga undersökningskommuner satsat på att sprida information till personalgrupper. Informationen syftade till att anställda skulle ta in och förstå vikten av kontinuerligt kundfokus eftersom risken fanns att kommunala utförare blir bortvalda. Det anordnades även mässor i syftet att presentera sin verksamhet för att sprida information till alla. K6 har jobbat med prestationsersättning till samtliga utförare för olika typer av insatser. Tidigare utövades anslagsstyrning och kommunen hade därför redan satt ett pris på de olika tjänsterna inklusive på hemtjänsttimmen för utförd tid. Kommunen antog ett konkurrensutsättningsprogram för drift av äldreboenden redan på 1990 talet. Programmet innebar att verksamheter antingen kunde upphandlas enligt Lagen om upphandling och konkurrera genom upphandlingen, eller att kunden själv kunde välja i kundvalet. Programmet ansågs vara en väldigt viktig plattform vid genomförandet av kundval i hemtjänsten. I K1 anordnades en stor idékonferens, där personal, politiker, brukare, kommande brukare, pensionärsorganisationer, tjänstemän m.m. var inbjudna. Då arbetade alla en hel lördag med frågan kring kundval och vilka mål som skulle sättas. Senare mynnade detta ut i ett beslut om att man skulle upphandla verksamheter, och ”egenregin” fick lägga anbud. På den tiden var ”egenregin” den enda utföraren så de chefer som var intresserade av att lägga anbud gjorde det. Ett beslut togs om att kommunens hemtjänst skulle delas upp i 12 tårbitar.

Gemensamt för samtliga kommuner är att den kommunala hemtjänsten försökt satsa mer på kontaktmannaskap och kontinuitet, att det är så få som möjligt som går till en och samma brukare. Detta sågs som en del i hemtjänsternas arbete med att höja kvaliteten och behålla sina kunder. Arbetet med kontaktmannaskap innebär att hemtjänstpersonal skall vara kontaktperson för en eller ett par brukare och syftar till att personalen skall känna ett större ansvar för den omsorg som ges till hans/hennes brukare. Även kontakten med anhöriga tas av kontaktpersonen. Kontaktpersonen skall följa upp arbetet och se till att hjälpen utförs även de dagar som inte hon/han arbetar. I de flesta kommunerna har marknadsföring i inledningsskedet av kundvalet inte ansetts vara av stor vikt. Fokuset har istället lagts på ökad kontinuitet och arbete med kontaktmannaskap. Samtliga kommuner har marknadsfört sig genom broschyrer där de framhävt sina kvalitéer. Alla kommuner anser att rykte och ”mun till mun” metoden är den viktigaste marknadsföringen. Den företrädare från K2 som vi intervjuade uttrycker följande:

”Vi har även pratat mycket om att det trots allt är personalens inställning och nöjda kunder som är det absolut viktigaste vid marknadsföring. Om de kan känna att de gör ett bra jobb, att de har förutsättningar att göra ett bra jobb och gör det på det sättet så att kunderna blir nöjda då sprider det sig, så det håller vi på att jobba med”.

I K2 och K3 har det i början när hemtjänsten konkurrensutsattes från politikernas sida varit oklart om man skulle ha kvar den kommunala hemtjänsten eller inte. Det var därför även oklart för den kommunala utföraren att veta hur mycket man fick marknadsföra sig. Oklarheter kring hur mycket plats marknadsföringen fick ta ledde till att marknadsföringen blev åsidosatt. Den kommunala hemtjänsten i K2 och K3 har reagerat på att privata utförare använder sig utav en mycket mer aggressiv marknadsföring. Intervjupersonen i K3 uttrycker:

”Vi har ju inte tänkt att man ska vara aggressiv i marknadsföring så det har ju tagit oss lite på sängen att de privata har en sådan aggressiv marknadsföring men vi har valt att inte gå vidare med vår marknadsföring”.

Den kommunala hemtjänsten i K1 har marknadsfört sig genom anhörigmöte, bilar med kommunala hemtjänstens namn på, och sen har det varit ”mun till mun” metoden. Samtliga intervjupersoner uttrycker att den kommunala hemtjänsten ses som ett tryggt alternativ och att det är den största marknadsföringen.

Effektivitet och flexibilitet

Sedan införandet av kundvalet har den kommunala hemtjänsten i samtliga kommuner förutom K4 och K5 bevittnat stora förändringar inom den egna verksamheten. I början av kundvalet backade dessa kommuner väldigt mycket ekonomiskt. För att hålla sig kvar på marknaden har den kommunala hemtjänsten fått förändra mycket i verksamheten. Intervju person i K1 berättar att det i början var många kunder som valde den kommunala hemtjänsten och bytte till kommunal utförare. Dock visade uppföljningen av verksamheterna att kommunens hemvård låg sämst till när det gäller kvalitet och hade problem med att hålla sin budget de första åren. För att höja kvaliteten inom egenregin och förbättra ekonomin bytte man ut ledningen. Ledningen bestod av chefer som hade arbetat i kommunal verksamhet innan den konkurrensutsattes. Det som konstaterades var att de privata utförarna hade mycket lättare för att ställa om sig och bygga upp en bra verksamhet. Medan de kommunala cheferna hade samma ”kommunaltänk” som tidigare och ledde i samma spår. Genom att den kommunala hemtjänsten fick två nya chefer som förstod sitt uppdrag hände det mycket förändringar, i dagens läge har hemtjänsten en bra kvalitet och håller sin budget.

Samtliga av de fyra kommunerna som bevittnat stora förändringar inom hemtjänsten har sedan införandet av kundval vid flertal tillfällen ändrat scheman, organiserat om inom grupperna samt gjort nya indelningar på grupper. För att bli mer effektiva har de olika kommunala hemtjänst grupperna i K3 i större utsträckning fått anpassa sig till varandra och hjälpts åt över gränserna. Nästan alla intervju personer lyfte fram att konsekvenserna av konkurrensutsättningen har lett fram till mycket spänning i grupperna. Hemtjänsten i K3 har sedan införandet av kundvalet backat mycket ekonomiskt, 6-7 miljoner kr förra året. Detta har resulterat i att man har fått tänka om och ha mindre ”personaltänk”.

Hemtjänsten betalas genom schabloner och timpeng. Budgeten och själva fördelningen sker efter timmar dock inte ute hos kunden där är det insatsen som räknas. Betalningen avser endast den berörda tiden vilket innebär att det inte sker någon betalning för beredskap eller tiden däremellan. En av de påfrestande konsekvenserna i de flesta kommunerna har även varit att kunder hotat med att de ska byta utförare. Ett gemensamt drag för de flesta undersöknings kommuner har varit att den kommunala hemtjänsten med tiden mist kunder. Intervju person i K6 berättar att de tidigare haft 100 % av då befintliga kunder. Nya utförare har kommit ut på marknaden genom nya ärenden som inte tidigare haft någon hemtjänst. På senare tid har kommunens hemtjänst mist 50 % av marknaden. Alla kommuner förutom K4 har på grund av konkurrensen fått ett annat kundfokus.

Personalen fick vara extra skickliga på sitt arbete för att inte tappa kunder. Den kommunala hemtjänsten har anammat ett företagstänk och fått göra sig av med sitt gamla ”kommunaltänk”. Intervjupersonen i K1 uttrycker det så här:

”Vi tänker som ett företag, vi är som ett företag, det enda som är skillnaden är att vi aldrig ska gå med vinst så vi behöver ju aldrig jaga för att gå med vinst, men vi måste ändå jaga för att inte gå med förlust.”

Samtliga av undersökningskommunerna anser att de blivit mer effektiva och kostnadsmedvetna sedan införandet av kundvalet. De flesta talar om att det har skett en indelning på grupper inom hemtjänsten i syfte att åstadkomma mer effektivitet. Personalgrupperna har blivit mer flexibla, anpassar sig snabbare till förändringar och hjälps åt över gränserna. Vikten av ökad effektivitet har blivit en av de viktigaste faktorerna i arbetet med att möta konkurrensen i alla kommuner. I K6 har Chefer inom hemtjänsten fått granska sina organisationer för att komma åt andra ekonomiska kostnader såsom användning av egna bilar, hur många bilar som används för att uppnå mer effektivitet. Införandet av kundvalet har lett till kravet på ökad effektivitet vilket därmed även bidragit till att det har tillkommit olika tekniska hjälpmedel för att öka effektiviteten. Samtliga kommuner talar om ökad användning av planeringsprogram, dokumentations program samt tidsmättningsprogram. De olika kommunerna har bland annat använt program som Phoniro, Mobipen, Laps Care och Procapita.

Neutral konkurrens

Ett tema som var återkommande i alla intervjuer har varit temat om neutral konkurrens. Privata utförare kan konkurrera med tilläggstjänster. Utförarna kan mot betalning erbjuda tilläggstjänster som inte ingår i biståndsbeslutet eller generell service och som kunden själv betalar. I dessa tjänster kan allt från storstädning till trädgårdsskötsel ingå. Den kommunala utföraren får som regel endast utföra de insatser som beviljas i enlighet med biståndet, intervjupersonen i K6 anser att det råder en neutral konkurrenssituation i alla fall.

För den kommunala hemtjänsten gäller självkostnadsprincipen, medan privata utförare vanligtvis har någon form av avkastningskrav från sin ägare. Dock har K6 även andra fördelar såsom allt förebyggande arbete samt uppsökande verksamhet, uppsökande besök, fixartjänster, och får därmed ett gott förtroende av kunder genom den typen av tjänster och har på så vis andra ingångar till marknaden. K6 har årsöverenskommelse för de verksamheter som inte är konkurrensutsatta. Där ingår hemtjänst nattetid och mottagning av larm som fås ut och ligger utanför hemtjänsten. Då görs en överenskommelse om vad det ska kosta och på så vis går den kommunala hemtjänsten inte med förlust. Intervjupersonen i K6 anser även att de har fördelen med att vara det så kallade ickevalsalternativet. Vilket innebär att kommunen får de kunder som inte själva aktivt väljer utförare. Denna mening om en neutralkonkurrenssituation delar inte intervjupersonen i K1 som däremot uttrycker följande:

”Jag tycker inte att man ska gå ut och säga att man konkurrerar på samma villkor för det gör vi inte, för vi som kommunal verksamhet kan aldrig konkurrera med dem här tilläggstjänster eller hushållsnära tjänster, för det får vi inte enligt kommunallagen, så därför tycker jag att det är fel när man går ut och säger att man konkurrerar på lika villkor för det gör vi inte”.

I tre av kommunerna K6, K5 och K3 har gemensamma drag upptäckts, sedan införandet av kundvalssystemet har biståndet i förändrats. I K3 har biståndet blivit mer detaljerat vilket har lett till att fler insatser blir beviljade. Brukaren i K3 kan få hjälp med allt han eller hon inte klarar av, detta kan vara allt ifrån gardinupphängning till fönsterputs. Tack vare förändringen i biståndet kan den kommunala hemtjänsten i stort sett göra allt som de privata för att kunna konkurrera med dem. Undantaget är att de privata även kan erbjuda trädgårdstjänster men inte kommunen. Intervjupersonen i K5 uttrycker det så här:

”Nya saker tar lite tid innan de kommer igång. Vi måste vara konkurrenskraftiga så vi har storstädning och fönsterputsning på våra bistånd”.

Även den företrädare från K6 som vi intervjuade uttrycker liknande:

”Ja hos oss är det till exempel så här att vi har inte tagit bort fönsterputsning från biståndet. Samt när jag städar hemma så dammar jag över allt och här i vår kommun så accepterar vi inte att man inte ska lyfta på dukar och grejer för att damma. Det är lite sådana saker som vi gör ”det lila extra” allt för att göra kunden nöjd”

6.2 Sammanfattande Analys

I denna del av studien ska vi analysera vilken påverkan införandet av kundval inneburit för den kommunala hemtjänstens verksamhet. Med hjälp av vouchern som analysverktyg får vi fram hur hemtjänsten påverkats beroende på vilket kundvalssystem kommunerna har. Teorin om kvasimarknader används för att förstå hur den kommunala hemtjänsten anpassar sig till den rådande marknaden. Organisationsteori tydliggör strategier om hur den kommunala hemtjänsten organiseras och styrs i en marknad.

Kundvalets utformning

Hemtjänsten i undersökningskommunerna och dess kundvalssystem är kvasimarknader på grund av olika skäl. Det finns både privata och kommunala utförare, efterfrågan på utförare och tjänster styr inte utbudet utan bestäms av kommunen likaväl som priserna, därför finnas det inte något förhandlande om priset mellan producent och konsument (Le Grand, 1991). Att det har skett stora organisationsförändringar sedan införandet av kvasimarknader är samtliga intervjupersoner i vår studie överens om. I denna studie har vi undersökt kommuner som har utövat kundvalssystemet en längre tid och en kortare tid för att få fram hur den kommunala hemtjänsten har påverkats. I två av sex undersökningskommuner kan utförarna välja att utföra endast serviceinsatser eller service- och omvårdnadsinsatser. Dessa två kommuner tillåter även utförarna att avgränsa sig geografiskt och sätta ett kapacitetstak. I resterande kommuner måste utförarna erbjuda både service- och omvårdnadsinsatser, vara verksamma i hela kommunen och får inte sätta något kapacitetstak, förutom i en av kommunerna där utföraren får avgränsa sig och ange max antal timmar per månad trots att de måste erbjuda samtliga insatser. Våra undersökningskommuner har valt att utforma vouchern i den mån att utföraren antingen får välja att erbjuda både service- och omvårdnadsinsatser eller bara serviceinsatser. Dock har vi inte undersökt kommuner som valt att utforma vouchern genom att konkurrensutsätta enbart service eller enbart omvårdnadsinsatser.

Edebalk & Svensson (2005) menar att kundvalssystem som omfattar endast den praktiska serviceinsatsen såsom städ, tvätt eller inköp ger mindre brukarinflytande i ett valfrihetssystem än ett kundvalssystem som omfattar alla tjänster inom äldreomsorgen. Därför har vi inte kunnat se att voucherns utformning vad gäller insatser har haft någon större inverkan på den kommunala hemtjänstens utveckling då samtliga kommuner har konkurrensutsatt båda delarna.

Ju fler utförare en kommun har desto större konkurrens uppstår det vilket leder till att den kommunala verksamheten påverkas mer. Vår undersökning visar att hälften av kommunerna där utförarna får avgränsa sig geografiskt och sätta ett kapacitetstak har betydligt fler utförare än i de kommuner där utförarna inte får begränsa sin verksamhet. I dessa tre kommuner påverkar kundvalets utformning både utförarna och brukarna. De privata utförarna får till sin fördel avgränsa verksamheten geografiskt och sätta kapacitetstak vilket gör det lättare för små företag att starta verksamheter och bidra till ökad konkurrens. Det positiva med avgränsningen kan tänkas vara att brukaren får stor mångfald bland utförare. Det negativa kan tänkas vara att brukare inte kan välja utförare som uppnått sitt kapacitetstak eller är verksamma endast i annat specifikt område.

I en av våra undersökningskommuner uttrycks att den kommunala verksamheten har blivit påverkad av detta då privata utförare valt att verka i centrum området och tagit alla nya kunder till sig. I detta fall har den kommunala hemtjänsten tilldelats samtliga brukare som bor på landsbygden samt fått brukare med tyngre vårdbehov. Kundvalets utformning har kommit att påverka den kommunala hemtjänsten. Likväl en av Charpentiers (2002) negativa effekter har vi funnit att flera av kommunerna upplever att det inte råder en neutral konkurrenssituation, eftersom endast privata utförare får erbjuda tilläggstjänster. Privata utförare erbjuder tilläggstjänster såsom gräsklippning, fönsterputsning, storstädning, trädgårdsskötsel utöver det beviljade biståndsbeslutet. För att möta konkurrensen har undersökningskommunerna börjat bevilja insatser som fönsterputsning, storstädning och gardinupphängning i syfte att kunna konkurrera med de privatas tilläggstjänster.

I hälften av undersökningskommunerna har voucherns utformning blivit ännu mer detaljerad. Vouchern anges i samtliga kommuner i sysslor som ger minst brukarinflytande. Till följd av kvasimarknaden har den kommunala hemtjänsten utvecklat utformningen av biståndsbeslut till att innefatta andra sysslor såsom storstädning och gardinupphängning vilka inte utfördes tidigare av kommunal verksamhet. Intervjupersoner uttrycker denna förändring som ett sätt att vara mer konkurrenskraftiga på. I enlighet med teorin om vouchern leder utvecklingen som vi funnit i kommunerna till ännu mindre brukarinflytande. Vouchern kan uttryckas i kronor och då får brukaren bestämma vilka sysslor som ska utföras och har mest brukarinflytande.

Vouchern kan anges i antal timmar och då har brukaren ändå rätt att tillsammans med utföraren bestämma vilka tjänster som ska utföras inom en angiven tidsram. Det tredje alternativet är om vouchern anges i sysslor och är det med minst valfrihet för kunden. Då får kunden åtminstone i teorin ett inflytande över vem som får utföra tjänsterna men i självaste verket ligger det huvudsakliga inflytandet fortfarande kvar hos kommunen (Edebalk & Svensson, 2005). I vår undersökning finner vi liksom Svensson & Edebalk (2006) att geografisk avgränsning kan ge ökad profilering av privata utförare. Vi har funnit att de kommuner vars kundvalssystem innefattar geografisk avgränsning har fler privata utförare som profilerat sig genom språk vilket kan ses som en konkurrensfördel och leda till en hårdare konkurrenssituation. Tidens gång har visat sig vara den största faktorn för förändringar inom den kommunala hemtjänsten.

De kommuner som verkat som kvasimarknader en längre tid påvisar flest förändringar. Oavsett vald kundvalsmodell talar intervjupersonerna om att stora förändringar i den kommunala hemtjänsten först började ske efter några år av kvasimarknad. Undersökningskommunen som verkat under kortast tid visar på minst verksamhetsförändringar vilket kan bero på att kommunen inte har haft kvasimarknad en längre tid. Tänkbara förändringar kan även komma att uppstå i denna kommun efter att den haft kvasimarknad några år.

Top down

I vår undersökning har vi funnit att förändringar inom den kommunala hemtjänsten oftast är planerade organisationsförändringar som syftar till ökad effektivitet inom organisationen (Siwne, 1997). I sin studie om sociala organisationsförändringar talar Siwne om att det finns planerade förändringar och ett kontinuerligt förändrande. Planerade förändringar innebär att förändring inom organisationen kan se olika ut beroende på organisationens definition och prioriteringar. Vid strukturell styrning inom organisationen är det viktigt att förändra organisationens form i syfte att uppnå mer effektivitet. Den kommunala hemtjänsten är fullständigt ägd och styrd av demokratiskt valda politiker och de är dessa som beslutar i frågor rörande förändringar av hemtjänsten. På grund av New public management rörelsen och dess kritik mot det sedvanliga sättet att utöva styrning och förvaltning inom offentliga organisationer, har politiker anammat idéer som är lånade från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer i syftet att öka effektiviteten (Hasselbladh, 2008).

I våra undersökningskommuner har behovet av ökad effektivitet lett till större bruk av tekniska hjälpmedel såsom planerings-, dokumentations-, och tidsmättningsprogram i kommunerna. Hur de olika kommunerna förberett sig på den kommande konkurrensen innan införandet av kundval är svårt att generalisera. Vi har dock funnit vissa gemensamma drag. Samtliga intervjupersoner talar om ett snabbt informationsflöde då olika direktiv från ledningen snabbt skulle verkställas. Ständigt nya arbetssätt och ett nytt ”arbetstänk” präglade den nya organisationen. Vissa intervjupersoner upplevde att direktiven uppifrån fick alldeles för mycket plats och upplevdes förvirrande. Detta sätt att organisera på kallas för en top-down-strategi det vill säga att det sker planerade förändringar uppifrån och ner (Bozeman & Slusher, 1979;Siwne, 1997). Det var dock skillnad på vem av intervjupersonerna vi talade med. I två av kommunerna intervjuades omsorgschefer det vill säga chefer för hela omsorgsförvaltningen och i de resterande kommunerna intervjuades enhetschefer som direkt jobbar inom hemtjänsten.

Omsorgscheferna som är en av beslutsfattarna upplever införandet av kundvalet som en positiv utveckling och anser att de har förberett personalen på de kommande förändringarna. Enhetscheferna har dock en annan uppfattning då de flesta upplever konkurrensutsättningen som en stor stressfaktor eftersom de ständigt nya direktiven blev svåra att implementera. Som tidigare nämnt har undersökningen visat att det har blivit allt viktigare för organisationen att förse personalen med rätt tekniskt utrustning för att på så vis kunna effektivisera planering och mäta tiden ute hos kunden. Sträven efter att kunna uppnå mätbara mål, något som New public management rörelsen fört med sig verkar i enlighet med alla intervjupersoner vara en av kvasimarknadens främsta effekter. För att uppnå mätbara mål i organisationen och bli mer effektiv har fyra av sex kommuner genomgått stora organisationsförändringar.

Konkurrenssituationen har pressat de olika hemtjänstgrupperna att kontinuerligt utveckla nya och bättre sätt att driva sin verksamhet på. Vid kontinuerliga förändringar läggs samarbetsförmåga, kommunikation, organisering och förmågan att relatera i fokus. Organisationer syftar till att uppnå mer flexibilitet, handlingsfrihet och tillhörighet i organisationen (Bozeman & Slusher, 1979;Siwne, 1997). När konkurrensen hårdnade i undersökningskommunerna och hemtjänsten förlorade timmar genomgick hemtjänsten förändringar i syftet att höja produktiviteten i verksamheten. För att höja produktiviteten och samtidigt få ner driftkostnader har nya arbetssätt tagit form. Nya grupper har bildats bland annat städgrupper, demensgrupper och språkrelaterade grupper.

Med en top-down strategi sätts direktiv i fokus lika mycket som kvalitet och effektivitet vilket även betonas av några intervjupersoner. I intervjuerna framkommer att marknadsföringsinsatser i inledningsskedet av kundvalet skett i liten utsträckning. Detta eftersom ledningen för den kommunala hemtjänsten saknat riktlinjer för hur mycket plats marknadsföringen får ta. Tre av intervjupersonerna anser att för lite marknadsföringsinsatser har varit en konkurrensnackdel gentemot de privata företagen som satsat på en aggressiv marknadsföring. Direktiven uppifrån ansågs vara så viktiga att den kommunala hemtjänsten som organisation inte kunde fatta egna beslut om marknadsföring och miste därmed kunder.

Bottom up

Även om en top-down strategi användes och planerade förändringar skedde uppifrån och ner i inledningsfasen kommer det fram i våra intervjuer att den kommunala organisationen idag organiseras med en bottom-up strategi. Denna strategi sätter individen i fokus och kräver att personalen inom organisationen blir engagerade i förändringen i syfte att kunna uppnå motivation och nya tanke- samt handlingssätt (Aronsson, Svensson, Leksell & Sjögren, 1995; Hultman & Klasson, 1995). Detta sätt att styra organisationen på är ett gemensamt drag för alla undersökningskommuner. I samtliga kommuner utformas arbetet idag utifrån kunden och kundens behov. Detta innebär att hemtjänsten har som mål att öka direkt brukartid och därmed höja kvaliteten. Eftersom det är personalen som har den direkta kontakten med brukaren har införandet av kundvalssystemet ökat pressen på personal och de flesta känner sig stressade. Personalen känner ett behov av att prestera mer och göra ”det lilla extra” för att inte bli bortvalda av kunden. Det visar sig i våra intervjuer att ”det lilla extra” har fått större betydelse sedan införandet av kundvalssystemet. Verksamheten är mycket kundrelaterad och personalen upplever att de behöver göra gratistjänster utöver de insatser som beviljats i biståndsbeslutet. Samtliga intervjupersoner anser att en stor förändring av organisationen är att den kommunala hemtjänsten har utvecklat ett ”företagstänk”. Intervjupersoner uttrycker att den kommunala hemtjänsten är som företag och tänker som företag det enda som skiljer de åt är att de konkurrerar om kvalitet och inte om pris.

Le Grands (1991) Quasi-markets utveckling har lett till ett upphörande av monopol på tjänster inom den kommunala hemtjänsten och påverkat den kommunala hemtjänstens verksamhet. Den kommunala hemtjänsten har fått ett nytt sätt att tänka på och därmed utvecklat nya arbetsuppgifter såsom marknadsföring vilket är nödvändigt i en konkurrenssituation. Alla undersökningskommuner har fått utveckla goda rutiner för att informera brukarna om kundvalet och hur man går tillväga för att välja utförare.

Den främsta informationen ges via biståndshandläggaren i mötet med kunden. Samtliga kommuner i studien har utformat broschyrer och informationsblad som brukare har fått ta del av i valet av utförare. Utöver den informationen har utförarna även möjlighet att själva aktivt marknadsföra sin verksamhet till kommuninvånarna. Samtliga kommuner anser att den viktigaste källan för informationsspridning och marknadsföring är genom brukarens vänner och bekanta. Informationsspridningen sker från ”mun till mun” mellan brukare och deras bekanta, därför är ryktet enligt de intervjuade viktigt i valsituationen. Konkurrenssituationen har bidragit till att hemtjänsten i samtliga undersökningskommuner blivit mer kostnadsmedveten. Vilket i sin tur har utvecklat ett behov av arbete med ökat kundfokus, kontaktmannaskap och effektivitet, som även påvisas utav Charpentier (2002) i hans studie om kundvalssystemets effekter i hemtjänsten. Edebalk & Svensson (1996) har i sin studie om privata och kommunala utförare av äldreomsorg, kommit fram till att kommunernas kostnadsmedvetenhet ökar med tiden som fler upphandlingar sker.

Konkurrens om personal

I de flesta av undersökningskommunerna har det inte skett någon personalkonkurrens. Den kommunala hemtjänsten anses vara en trygg arbetsplats som betraktas utöva en bra personalpolitik. Därför har personalen valt att stanna kvar i den kommunala hemtjänsten. Dock påpekar vissa kommuner att det skett en annan utveckling vilket även kan återfinnas i Charpentiers (2002) positiva och negativa effekter av kundvalssystem. I studien kommer författaren fram till att en positiv effekt är att hemtjänstpersonal får möjlighet till avknoppning och att rörligheten på personalen troligast kommer att ske från kommunala till privata enheter, vilket bidrar till ökad konkurrens. Rörligheten på personal framhävs även som en negativ effekt av Charpentier (2004) för den kommunala hemtjänsten. Detta eftersom ungdomar inte vill arbeta inom den kommunala organisationen och startar eget. I några av de undersökta kommunerna har flera tidigare kommunalanställda vårdbiträden startat eget då de haft en verksamhetside och även profilerat sig på språk. I denna avknoppning har det gått bra för utförarna. Dessa har varit duktiga i sitt tidigare arbete och omtyckta av kunder. En annan grupp som kan identifieras är personer med akademisk bakgrund såsom sjuksköterskor och socionomer som valt att starta eget. Utifrån Charpentiers (2004) forskning är detta positivt eftersom personal har fått chansen att starta eget men även negativt med tanke på att kommunal hemtjänst förlorat duktig personal.

Vad som också kommit fram i en av undersökningskommunerna är att ungdomar inte vill arbeta inom den kommunala hemtjänsten vilket har resulterat i att kommunen har fått höja lönerna i syfte att locka ung personal. Intervjupersonen ser negativt på att det enbart finns tillgång till äldre personal då dessa för det mesta har haft svårt för snabba förändringar inom organisationen. Att anamma nya tanke- och handlingsätt har tagit längre tid för personalen. Kundvalssystem inom äldreomsorgen kan liknas vid privatiseringen av skolor där kommunala skolor har sporrats till att bli duktiga på både profilering och marknadsföring (Gotland.se). Intervjupersonerna i vår studie framhäver att den kommunala hemtjänstpersonalen har blivit medvetna om marknadsföring och framhäver sig som det trygga alternativet vid alla tillfällen. Detta kan ses som en ny arbetsuppgift för den kommunala hemtjänstpersonalen som även ses som en positiv effekt av Charpentier (2002) som uttrycker att kundvalssystem kan bidra till nya arbetsuppgifter.

7. Personal

Effektivitet och flexibilitet

Samtliga intervjukommuner påvisar att de efter införandet av kundvalet tappade kunder. I K2 har den kommunala hemtjänsten endast 26 % av den totala marknaden. Ett gemensamt drag för samtliga kommuner har varit att minska personalgruppen efter behovet. Den företrädare från K2 som vi intervjuade uttrycker följande:

”Idag ligger vi på ca 26 % av hemtjänsten som vi bedriver i kommunen. Det har ju gjorts successivt och vi har ju fått anpassa våra personalgrupper. Vi har fått ommöblera i personalgruppen, folk har slutat och vi har inte kunnat anställa någon överhuvudtaget, vi har inte anställt någon på 5 år inom äldreomsorgen”

När den kommunala hemtjänsten tappar kunder och minskar sitt marknadsvärde blir konsekvensen att göra sig av med personal för att få ner sina kostnader. I de flesta kommunerna har detta lett till allt större krav på personalen. Tappar hemtjänsten timmar så måste de göra sig av med personal. Det ställs allt större krav på att personalen skall arbeta snabbare och vara effektiv. Personalen måste ständigt anpassa sig och vara flexibla, allt för att få ekonomin att gå ihop. Intervjupersonen i K3 uttrycker:

”Vi har en omställningsbok, så vi har ett system där den som har kortast anställning går först, och detta är ju ganska tufft för personalen”.

Intervjupersonerna i alla undersökningskommuner förutom K5 och K4 påvisar att allt större krav ställs på personalen eftersom det är personalen som har direktkontakten med kunden. Kravet på att personalen skall göra ”det lilla extra” har ökat. Införandet av kundvalssystemet har bidragit till att personalens arbetstider blivit tuffare. Arbetstiderna blir anpassade efter behov. Idag förekommer mycket delade turer och kvällsturer. Kravet på ökad effektivitet bidrar till ständiga schemaändringar. Ändringar görs efter behov och personalen får vara flexibla. I K6 är heltids och deltids tjänster ett bekymmer. Ambitionen är att det ska vara heltid men det stämmer inte överens med villkoren att driva vård och omsorg som en marknad. Personalen har inte kunnat sätta fasta scheman eftersom kundvalet är från 07.00-22.00 , och en del i kunduppfattningen är att personalen ska jobba när behoven finns.

För att möta och hantera dessa behov arbetar personalen efter årsarbetstid. Högre krav på rekrytering av personal inom kommunal hemtjänst har bidragit till att medarbetare som inte ”hållit måttet” har sagts upp.

I samtliga kommuner har personalen fått ändra sitt sätt att tänka kring arbetet, vikten av kundfokus har präglat schemalagningen. Den företrädare från K1 som vi intervjuade uttrycker:

”Så har vi sagt att vi vill jobba här, utifrån kundens behov, vi lägger inga scheman utifrån personalens behov utan det är kunden. Och nu när vi gör om till helgerna det är ju kundens behov, och kunderna det ska bli kontinuitet för dem på helgerna, att det ska bli bra för dem”.

Konkurrensen

I flertalet av de tillfrågade kommunerna har det inte skett någon konkurrens om personal. Den kommunala utföraren har uppfattats som det trygga alternativet och personal har därför valt att stanna kvar. I dessa kommuner anses den kommunala utföraren utöva bättre personalpolitik. K2 och K6 påvisar dock andra utvecklingar. I K6 har det skett en del avknoppning. Många vårdbiträden eller sjuksköterskor som tidigare varit anställda inom kommunens hemtjänst har startat eget. Många har profilerat sig på språk. I de flesta fallen får de sina kunder för att de tidigare varit verksamma länge inom kommunen och duktiga på sitt arbete. I K6 har det varit en gynnsam rekryteringssituation. Utförarna har konkurrerat om personal när det gäller yngre medarbetare eftersom få ungdomar utbildar sig. Den kommunala hemtjänsten har satsat på att utbilda personal som kommer in i vården på olika sätt. Validering och utbildning är ett sätt att behålla och få in ny personal. I K2 har den kommunala hemtjänsten haft svårt att rekrytera in ny personal. Intervjupersonen I K2 uttrycker:

”Ja, vi bor norr om [REDACTED] och det innebär att det inte finns så mycket folk som vill jobba med detta, utan folk reser ju och det har funnits en gedigen kår utav personal men nu börjar de bli gamla och det är inte lika lätt att ta in yngre som vill jobba med detta.”

K2 har satsat på utbildning för att höja kompetensen hos personalen. De privata företagen ställer inte lika höga krav på utbildning som den kommunala utföraren. De kommunala har haft större krav och försöker kompetenshöja. De privata kan ha mycket mer timanställda än de kommunala. Samtliga kommuner har på ett eller annat sätt försökt ge förmåner till personalen i syftet att motivera och engagera.

Intervjupersonen i K1 uttrycker:

”Ja vi försöker göra lite roliga grejer, om jag får kämpa ett tag så säger vi ja men nu har vi klarat det här så nu gör vi någon rolig fest eller går och bowlar eller något sådant, sedan försöker vi köpa grejer när det är högtid för ge lite uppskattning, sedan brukar vi ha planeringsdagar var vi hittar på någonting eller avsluta med en julfest eller nått. Vi försöker ordna med att införa ett friskvårdsprojekt man ska göra en hälsokontroll då och få tips och råd hur man ska träna för att man ska må bra och kunna orka jobba i det här yrket länge då”.

7.1 Sammanfattande analys

I denna del av studien ska vi analysera hur förhållandet mellan kund och personal kan se ut i ett kundvalssystem. Genom användning av organisationsteori ska vi analysera hur olika organisatoriska handlingsstrategier påverkar personalens arbetsituation och maktrelationen mellan personalen och kunden i ett kundvalssystem. För ännu djupare förståelse används även teorin om röst (voice) och sorti (exit).

Top-down

I vår studie framkommer det att förhållandet mellan personal och kund har förändrats sedan införandet av kundval. I inledningsskedet av kundvalet präglades den kommunala hemtjänsten av ett ständigt informationsflöde. Nya direktiv om hur hemtjänsten skulle arbeta och vad som var viktigt i arbetet med kundval präglade hemtjänstens vardag. Ledningen använde top-down-strategi då alla planerade förändringar skedde uppifrån och ner (Bozeman & Slusher, 1979; Siwne, 1997). Våra intervjupersoner betonar att direktiv från ledningen sattes i fokus lika mycket som kvalitet och effektivitet. Det var av vikt att den kommunala hemtjänsten konkurrensutsattes.

Bottom-up

Efter konkurrensutsättningen blev det upp till varje hemtjänstgrupp att konkurrera på bästa sätt. För att kunna konkurrera på ett bra sätt blev det viktigt att få med sig personalen. Hemtjänstens ledning använde sig utav bottom-up strategi där nya tanke- och handlingsätt från personalens sida blir väsentliga i en kvasimarknad (Aronsson, Svensson, Leksell & Sjögren, 1995; Hultman & Klasson, 1995). Med en bottom-up strategi måste personalen engagera sig i förändringen för att uppnå nytt tänk och nytt handlande. När konkurrensen i våra undersökningskommuner hårdnade och utbudet av utförare ökade miste den kommunala hemtjänsten sitt marknadsvärde. Under dessa omständigheter har personalen fått extra mycket press på sig. Samtliga kommuner har fått minska på sina personalgrupper efter behov i syfte att minska kostnaderna och uppnå mer effektivitet. Detta har lett till att personalgrupper blivit mer flexibla, arbetar snabbare och effektivare.

Stora krav ställs på den kommunala hemtjänstpersonalen som skall göra det där ”lilla extra” för att kunna hålla sig kvar på marknaden, detta har uttryckts i fyra av sex undersökningskommuner. Eftersom den kommunala verksamheten organiseras utifrån en bottom-up strategi har personalen i undersökningskommunerna fått ändra sin inställning och hela sitt ”tänk” i syfte att möta kunden rätt. Kundvalet har bidragit till att personalens arbetstider blivit anpassade till kundens behov. Det har visat sig i flera av de undersökta kommunerna att delade turer har blivit nödvändiga för att verksamheten ska kunna möta efterfrågan. Vikten av kundfokus har präglat schemasättning och personalen har fått vara väldigt flexibla i sina arbetstider, vilket har visat sig i ständiga schemaändringar. Många personalgrupper har inte kunnat sätta fasta scheman på grund av kundvalets tider som är från 07.00-22.00. Personalen ska vara tillgänglig under dessa tider och anpassa sig efter kundens behov. Detta har bidragit till att vissa kommuner haft svårigheter med heltids- och deltidstjänster. Trots att ambitionen är att det ska finnas många heltidstjänster är det omöjligt eftersom personalen måste anpassas efter kunden. Det framkommer i Edebalk & Svenssons (1996) studie att entreprenörer har en viss tendens att ha fler deltidstjänster, dock framkommer det i vår studie att den kommunala hemtjänsten har många deltidstjänster för att kunna anpassa verksamheten efter kundens behov.

Voice och exit

Vår undersökning visar att den kommunala hemtjänsten organiseras utifrån en bottom-up strategi, vilket innebär att personalen måste engagera sig i förändringen för att uppnå nya tanke- och handlingssätt (Aronsson, Svensson, Leksell & Sjögren, 1995; Hultman & Klasson, 1995). Eftersom det är personalen som har direktkontakt med kunden visar vår undersökning att det har blivit allt viktigare för den kommunala hemtjänsten att personalen möter kunden på rätt sätt. Förhållandet mellan personal och kund har därför förändrats eftersom kundvalet ger makten till kunden att kunna göra val och omval. Av vår studie kommer det fram att kunder använder rätten att byta utförare som ett hot vid missnöje. Detta har bland annat resulterat till att den kommunala hemtjänsten ständigt måste arbeta med förbättring av kvaliteten för att hålla sig kvar på marknaden. Likväl som i Edebalk & Svenssons (2006) studie framhävs i våra intervjuer att en god relation mellan brukare och personal är väsentlig för god kvalitet.

Alla våra intervjupersoner uttrycker att det därmed sätts press på personal eftersom relationen mellan brukare och kund blir avgörande för verksamhetens säkerhet på marknaden. Brukare är kunder i ett kundvalssystem och har strategi sorti (exit) som ger de rätten att välja och välja bort utförare som de inte är nöjda med, (Dahlberg & Vedung, 2001). Vår studie visar att brukarens rätt till sorti (exit) har bidragit till att personal utför ”det lilla extra” alltså gratistjänster utöver biståndsbeslutet, för att göra kunden nöjd och därmed säkra sin plats på marknaden. Edebalk & Svensson (2006) menar att erbjuda ”det lilla extra” utöver biståndsbeslutet är ett sätt att konkurrera på. Från våra intervjuer framgår det att de nya arbetsuppgifterna leder till att personalen upplever stress och känner sig trötta. För att kunna engagera personalen har verksamheten fått ändra personalpolicyn till att omfatta roliga aktiviteter i syfte att visa personalen uppskattning.

Relationen mellan kund och personal i ett kundvalssystem präglas utifrån våra intervjuer av en maktförskjutning från personalen till kund. Då kommunen hade monopol på hemtjänst fick brukaren nöja sig med den hjälpen som fanns eftersom där inte fanns något annat utbud. Brukaren kunde enligt teorin använda sin röst (voice) för att framföra sitt missnöje i hopp om förbättrad kvalitet. Brukaren hade inte möjligheten till sorti (exit) och kunde inte byta utförare vid missnöje, många brukare kan eventuellt ha varit missnöjda men inte kunnat uttrycka det. Man kan tänka sig att makten då låg hos personalen eftersom brukaren fick nöja sig med den hjälp som personalen erbjöd och hade inget annat val. I en kvasimarknad kan kunden välja bort den utförare som inte uppfyller kundens krav. I vår undersökning framkommer det att kunden blir erbjuden gratis tjänster vilket kan tyda på att kundens krav har blivit allt högre. Kundens status i realiteten kan eventuellt också blivit högre eftersom de nu har fått makt över utförarna. Bottom-up strategin kräver att personalen ska anpassa sig till verksamheten och våra intervjupersoner talar om att extra press sätts på personalen för att möta kunden rätt. Kundfokus präglar hemtjänsten i kvasimarknaden och kundens krav på utföraren har blivit allt hårdare.

8. Brukare

Hot vid missnöje och brukarinflytande

Frågan om hur brukargruppen blivit påverkad till följd av kundvalet, har gett diverse svar. Samtliga kommuner påvisar en ökad medvetenhet om kundvalet bland brukarna. I flertalet av kommunerna gör brukarna sina val på helt olika grunder, dock visar sig ”mun till mun” metoden vara en av de viktigaste faktorerna vid valet. Brukargruppen har blivit mer uppmärksam på att de kan göra omval om de är missnöjda och till följd därav få en ny utförare inom 14 dagar. Flera av kommunerna påpekar att brukarna använder omval som ett hot vid missnöje. Samtliga undersökta kommuner anger specifika insatser i biståndsbeslutet, men uppskattad tid kan också komma att anges i beslutet. Förekommande i kommunerna är att verksamheten sätter tid. I hälften av de undersökta kommunerna tillämpas förenklad biståndsbedömning där äldre får beslut utan någon behovsprövning. Vår undersökning visar att förenklad biståndsbedömning har olika innebörder i kommunerna. I några av kommunerna väljer brukaren insats men därutöver vad som ingår i insatsen och tiden för den är densamma som för traditionell biståndsbedömning. Vilket innebär att det förenklade beslutet innehåller specifika sysslor och tid i dessa fall. Det har framkommit i en av kommunerna att förenklat biståndsbeslut är som ett korgbeslut eller rambeslut där den enskilde får beslut på insatser och får komma överens om med utföraren vad som ska utföras. Den äldre får välja vad som ska göras inom en viss ram och utföraren ska vara flexibel i den mån det går.

I två av kommunerna, K3 och K2, ser utvecklingen annorlunda ut. I K3 har nya brukare inom centrumområdet valt privata utförare i allt större utsträckning. De privata utförarna har inga kunder på landsbygden. Den kommunala hemtjänsten har fått brukare med allt tyngre vårdbehov. Även K2 påvisar liknande utveckling där den kommunala hemtjänsten har tunga ärenden, många timmar per antal kunder, och många brukare med tyngre vårdbehov. Den kommunala hemtjänsten i K3 försöker även satsa på ärenden med färre insatser såsom bara städ. Tankesättet går ut på att mindre ärenden kan utvecklas till att kunden får tyngre vårdbehov. Den enskilde kan få ett sämre hälsotillstånd som leder till ett utökad behov, och möjligtvis välja kommunens hemtjänst som utförare av utökade insatser. Detta är ett sätt för hemtjänsten att tänka långsiktigt och få nya kunder.

Tabell 5.

Kommun	Voucherns utformning	Förenklad biståndsbedömning	Rambeslut
Täby	I specifika sysslor (anges av handläggaren i beslutet)	Nej	Nej
Danderyd	I specifika sysslor (anges av handläggaren i beslutet) Verksamheten anger tid	Nej	Nej
Järfälla	I specifika sysslor och tid (anges av handläggaren i beslutet)	Ja	Nej
Solna	I specifika sysslor, tid anges vid beslut om vissa insatser (anges av handläggaren i beslutet)	Ja	Ja
Varberg	I specifika sysslor, antal dagar per månad eller antal besök per dag utformas i vissa fall i beslutet (anges av handläggaren i beslutet)	Ja	Nej
Lund	I specifika sysslor (anges av handläggaren i beslutet)	Nej	Nej

(Bilaga 3).

8.1 Sammanfattande analys

I denna del av studien ska vi undersöka om äldre mottagare av kommunal hemtjänst får status som väljande kunder i kundvalssystemet. Genom att analysera våra resultat med hjälp av teorin om röst (voice) och sorti (exit) belyser vi kundens möjligheter till klagomål och byte av utförare vid missnöje. Med hjälp av vouchern som analysverktyg får vi fram kundval utformningens påverkan på brukarinflytandet och kundens status.

Exit och Voice

I vår undersökning framkommer det att brukargruppen har blivit mer uppmärksam på att de kan göra omval vid missnöje av leverantör. Vilket leder till att ”det lilla extra” och goda relationer blir väsentliga. Dessa faktorer är inte bara viktiga vid val av utförare utan kan bidra till att en utförare blir bortvald av brukaren. Vår studie visar att kundvalet har påverkat brukargruppen och resulterat i att brukargruppen delvis fått större fokus, mer inflytande och makt. Företrädare från kommuner som vi intervjuade påpekar att brukarna använder omval som ett hot vid missnöje. I dessa fall utnyttjar brukargruppen strategi sorti (exit) enligt teorin. I våra undersökningskommuner har brukargruppen gått från att använda strategi voice (röst) till strategi sorti (exit). Brukargruppen är inte längre idealiska brukare som höjer sin röst vid missnöje utan är istället kunder som har makten att välja och välja bort utförare (Dahlberg & Vedung, 2001). Valfriheten i ett kundvalssystem ger alltså kunden rätten att använda strategi exit och voice då de inte är nöjda med den vård och service som de får. För att uppnå status som kund på en marknad ska den äldre kunna påverka servicen och de utförare som levererar tjänsterna genom att använda sig av strategi röst (voice). I de studerade kommunerna ges denna möjlighet till brukaren genom brukarutvärderingar, synpunkter och klagomål till verksamheten eller utföraren. Den idealiska kunden ska även kunna påverka verksamheten genom att byta utförare, genom att använda sig av strategi sorti (exit). Som framkommit av vår undersökning används denna strategi oftast som ett hot vid missnöje.

Vår undersökning visar att det dock inte är alla brukare som har fått status som väljande kunder i ett kundvalssystem. Brukargruppen har förändrats i den mån att den kommunala hemtjänsten har fått allt fler brukare med tyngre vårdbehov som också framställs i Charpentiers (2002) forskning. Charpentier framställer brukare med tungt vårdbehov som en negativ effekt av kundvalssystemet för privata företag och kommunens ”egenregi”. Utifrån vår undersökning har vi funnit att den kommunala hemtjänsten har det yttersta ansvaret och kan därmed inte begränsa sin verksamhet som privata utförare. Eftersom kommunens hemvård inte får sätta kapacitetstak eller begränsa sig geografiskt har det lett till att kommunens hemtjänst fått tunga ärenden bland annat i K2 och K3, vilket instämmer med Charpentiers förväntade negativa effekter. I en kvasimarknad ska kunden ha möjlighet att välja och byta utförare och på så vis erhålla status som kund på en marknad.

När privata utförare sätter kapacitetsbegränsningar och anger max antal timmar som kan utföras per månad exkluderar de vissa kunder. Kunder med tyngre vårdbehov beviljas vanligtvis mycket hjälp som tar längre tid. Företagens begränsningar kan leda till att dessa kunder faller bort och förlorar sin status som väljande kunder eftersom deras enda val blir kommunens hemtjänst. Desto fler företag som sätter kapacitetstak desto mindre valfrihet för kunden. Enligt teorin om voice (röst) och exit (sorti) har brukaren status som kund om han/hon kan påverka servicen och de utförare som levererar tjänsterna genom att använda sig av strategi röst (voice). Samt byta utförare vid missnöje, genom att använda sig av strategi sorti (exit). Begränsas brukarens val genom exkludering kan brukaren endast använda strategi röst (voice) och förlorar därmed sin status som väljande kund i kundvalssystemet.

Dock visar vår studie att brukare med tungt vårdbehov inte bara behöver ses som en av Charpentiers negativa effekter. Den kommunala hemtjänsten i K3 satsar på att nå ut till brukare som har få hjälpinsatser, dessa brukare kan också visa sig vara framtida kunder. Tanken grundar sig i att människor kan behöva utöka sina hjälpinsatser i framtiden och i sådana fall ska välja att stanna kvar hos den kommunala utföraren. En av de effekter som Edebalk & Svensson (1996) har kommit fram till i sin studie om privata och kommunala utförare av äldreomsorgen, är att risken för selektering av vårdtagare mellan privata och kommunala utförare förväntas vara låg. Detta eftersom kommunen beslutar vem som ska beviljas hjälp. Utifrån detta perspektiv finner vi detsamma i vår studie nämligen att kommunen beviljar hjälp utifrån Socialtjänstlagen och beslutar vem som får bistånd. Däremot framkommer det i vår studie att hälften av privata utförare i de undersökta kommunerna kan avgränsa sig geografiskt samt sätta kapacitetstak, vilket medför att privata utförare även kan selektera bort kunder som inte bor i områden där leverantörerna är verksamma i.

I K3 har privata utförare inga kunder som bor på landsbygden samtidigt som de flesta av de nya kunderna i centrumområdet har valt privat utförare. Eftersom många nya brukare väljer privata utförare kan det tänkas att även nya kunder som bor på landsbygden skulle kanske vilja göra detsamma men selekteras bort då de bor utanför centrumområdet. Selektionen bidrar till att även dessa brukare förlorar sin status som väljande kunder i kundvalssystemet eftersom deras rätt till sorti (exit) begränsas då de inte har alternativa utförare att välja bland.

Voucherns utformning

I studien har vi kommit fram till är att brukarinflytandet och kundens status kan påverkas olika mycket beroende på kundvalssystemets utformning och ramarna för biståndsbedömningen. Med utgångspunkt i den teoretiska beskrivningen (Edebalk, 2001) om voucherns utformning kan vi se i denna studie att fem av sex kommuner uttrycker vouchern i form av specifika sysslor, medan en av kommunerna uttrycker vouchern i form av en kombination av specifika sysslor och tid, det vill säga att biståndshandläggaren anger i detalj beviljade insatser och tid. Undersökningen visar att biståndsbeslut är mer eller mindre detaljerade i de olika kommunerna. Somliga kommuner anger tid i beslutet enbart vid insatsen promenad eller ledsagning. Förekommande är även att biståndshandläggaren skriver hur många gånger i månaden en specifik insats ska utföras (se bilaga 4) och om hjälpen ska ges morgon, middag samt kväll. Kommunernas detaljerade bistånd påverkar brukarnas möjlighet till inflytande över hemtjänsten. Enligt Edebalk & Svensson (2006) hämmar detaljerade biståndsbeslut brukarens möjlighet till att utforma hjälpen efter sina villkor.

Att ange vouchern enbart i tid innebär enligt författarna att omfattningen är bestämd, men att kunden eller brukaren får möjlighet att tillsammans med utföraren bestämma vad som ska göras inom en angiven tidsram. Att ange vouchern enbart i specifika sysslor innebär minst valfrihet för brukaren enligt författarna då huvudsakliga inflytandet fortfarande finns kvar hos kommunen. Utifrån undersökningen finner vi att vouchern anges som mest i det alternativ som ger minst valfrihet för brukaren nämligen specifika sysslor som dessutom ibland kombineras med tid, vilket kan vara grunden till att vi inte har funnit några större förändringar på brukargruppen. När vouchern anges i sysslor och tid ges brukargruppen mindre flexibilitet att påverka och har kanske därför inte haft möjlighet att förändras till en större del eftersom makten fortfarande ligger till stor del hos kommunen.

I denna undersökning visas att förenklad biståndsbedömning inte har samma innebörd i kommunerna och leder till att brukaren får påverka hjälpen olika mycket. I några av de undersökta kommunerna påverkar brukaren vouchern i låg grad genom att bara välja insats vid förenklad biståndsbedömning. Därutöver är det biståndshandläggaren som specificerar hjälpen i specifika sysslor samt tiden för dessa. På så vis kan vi konstatera att förenklad och traditionell biståndsbedömning inte gör någon skillnad för brukarens inflytande i dessa kommuner. Detta eftersom ett traditionellt beslut innehåller likaväl som ett förenklat beslut specifika sysslor och tid som biståndshandläggaren beslutat, och hämmar därmed enligt Edebalk & Svensson (2006) brukarens möjlighet till att skapa hjälpen efter sina behov.

I en studie om kundval för äldre och funktionshindrade i Norden av Edebalk & Svensson (2005) framställs att brukare anser att valfrihet är viktigt men att kunna påverka insatsernas innehåll är ännu viktigare. Vissa kommuner runt om i landet såsom Falu kommun har utvecklat förenklat bistånd till rambeslut för att främja brukarinflytandet (Falu.se).

Vi har kunnat se en utveckling i samma led i en av våra undersökningskommuner där förenklad biståndsbedömning leder till att brukaren får påverka i en högre grad. Det förenklade biståndsbeslutet är som ett korgbeslut eller rambeslut där den enskilde ges beslut på insatser, men får utöver det komma överens med leverantören om vad som ska utföras. Mindre detaljerade biståndsbeslut främjar brukarinflytandet såväl som det ger personalen möjlighet att uppfylla brukarens önskemål enligt Svensson & Edebalk (2006).

I vår studie kan detta appliceras på den undersökta kommunen där den äldre får välja vad som ska göras inom en viss ram och utföraren ska vara flexibel i den mån det går. I detta fall uttrycks vouchern i ett rambeslut som ger brukaren högre inflytande över vad som ska göras, när och hur. Brukaren motiveras till att välja utförare, bestämma tid och hur hjälpen ska erbjudas. Detta har tidigare legat på kommunen och den kommunala hemtjänsten.

Edebalk & Svensson (2006) lyfter fram kvalitetskonkurrens i en av deras studier och betonar att utföraren kontinuerligt måste arbeta med att förbättra kvaliteten för att hålla sig kvar på marknaden. Enligt författarna är en god relation mellan personal och kund väldigt viktig. Denna tidigare forskning framhåller att utförare konkurrerar även genom att erbjuda ”det lilla extra” i syfte att göra kunden nöjd och på så vis hålla sig kvar på marknaden.

I vår undersökning har kommuner påvisat att ”mun till mun” metoden mellan kunder är den viktigaste faktorn vid valet av utförare. Därmed har god kundkontakt och goda relationer visat sig vara viktiga i undersökningskommunerna. Ryktet om god eller dålig kundkontakt kan sprida sig snabbt och påverka framtida kunder. Enligt forskningen stärks brukarens inflytande genom relationen med personalen då hjälpen kan anpassas bättre i goda relationer (Wikström, 2005). I våra undersökningskommuner kan vi se en utveckling som tar sin utgångspunkt i näringslivsinriktade managementteorier som började uppmärksammas i den offentliga sektorn på 1980 talet. Brukarorientering sågs som ett föremål för ökad effektivitet i verksamheten och god kundkontakt tydde på gott ledarskap. Den offentliga sektorn strävade efter att uppnå ett större mått av företagskultur genom att förespråka större lyhördhet för brukarnas åsikter. Verksamheten skulle främst utvecklas utifrån brukarnas behov och önskemål, på så vis kunde organisationen ta bort onödiga verksamheter och kostnader enligt Dahlberg & Vedung (2001). Samtliga undersökningskommuner har utvecklat företagskulturer genom att sätta kunden i fokus och arbeta med brukarorientering.

9. Sammanfattning

I denna studie har vi undersökt chefers uppfattningar om hur konkurrensutsättning har påverkat den kommunala hemtjänstens verksamhet, personal och brukare, beroende på hur kommunerna valt att utforma sitt kundvalssystem. Studien baseras på kvalitativa intervjuer med chefer som alla på något sätt är knutna till den kommunala hemtjänsten och kundval. Vi har studerat sex Svenska kommuner som har utövat kundvalssystemet en längre tid och hunnit verka i en konkurrensutsatt marknad. Undersökningen besvarar följande frågeställningar:

Får äldre mottagare av kommunal hemtjänst status som väljande kunder i kundvalssystemet?

Hur ser förhållandet ut mellan kommunal hemtjänstpersonal och kund i ett kundvalssystem?

Vilken påverkan har införandet av kundval inneburit för den kommunala hemtjänstens verksamhet?

Vår undersökning visar att en stor förändring är att den kommunala hemtjänsten har utvecklat ett företagstänk. Undersökningen visar att den kommunala hemtjänsten fungerar som ett företag och tänker som ett företag. I Studien framkommer att hemtjänsten i undersökningskommunerna har blivit allt mer kostnadsmedveten. Detta har resulterat i att det har blivit allt viktigare för organisationen att förse personalen med rätt tekniskt utrustning för att på så vis kunna effektivisera planering och mäta tiden ute hos kunden. Kundvalet har bidragit till att samtliga kommuner strävar efter att uppnå mer effektivitet, vilket har påverkat de kommunala personalgrupperna.

Vår studie visar att en av kundvalets bieffekter för den kommunala hemtjänsten har varit att de har gått miste om marknadsvärde. Under dessa omständigheter har personalen fått extra mycket press på sig. Samtliga kommuner har fått minska på sina personalgrupper efter behov i syfte att minska kostnaderna och uppnå mer effektivitet. Detta har lett till att personalgrupper blivit mer flexibla, arbetar snabbare och effektivare. Stora krav ställs på den kommunala hemtjänstpersonalen som skall göra det där lilla extra för att kunna hålla sig kvar på marknaden. Vår undersökning visar att personalen har fått ändra sin inställning och hela sitt ”tänk” i syfte att möta kunden rätt. I samtliga kommuner utformas arbetet idag utifrån kunden och kundens behov och det kommer fram i vår undersökning att den kommunala personalen upplever att de behöver göra gratistjänster utöver de som beviljats i biståndet för att säkra sin plats på marknaden. Förhållandet mellan personal och kund har förändrats sedan införandet av kundval. Studien visar att kundvalet har bidragit till att brukaren har blivit kund och utnyttjar sin rätt att välja och välja bort. Brukaren använder rätten att välja om som ett hot vid missnöje i mötet med personalen.

Denna utveckling har bidragit till att förhållandet mellan personal och brukare har blivit avgörande i konkurrenssituationen. Undersökningen illustrerar även att den kommunala hemtjänsten har börjat utföra nya arbetsuppgifter för att kunna konkurrera med de privatas tillängstjänster. Denna studie visar att alla brukare inte inne har status som väljande kunder i kundvalssystemet. De privata företagens arbetsbegränsningar genom kapacitetstak och geografisk indelning exkluderar vissa brukare. Vår studie visar att den kommunala hemtjänsten vanligtvis får brukare med tyngre vårdbehov och brukare på landsbygden.

10. Slutdiskussion

Vi har tidigare arbetat inom den kommunala hemtjänsten och därmed utvecklat ett intresse för utvecklingen av att privata entreprenörer släpps in i den kommunala marknaden. Med erfarenhet av ett "kommunaltänk" har vi i mötet med intervjupersonerna insett hur mycket den kommunala verksamheten har förändrats. På relativt kort tid har organisationen lyckats utveckla ett nytt "tänk" som återspeglar sig i alla våra intervjuer. Efter att ha gjort denna studie har vi insett att den kommunala hemtjänsten tidigare präglades till stor del av ett "personaltänk". Av egen erfarenhet vet vi att arbetet i organisationen lades upp efter personalen, antalet besök delades upp beroende på antalet personal. Insatser kunde skjutas upp till senare tillfällen och scheman lades efter personalens önskningsar. Brukaren fick rätta sig efter personalen eftersom det inte fanns några andra alternativ.

Denna studie har givit oss en insikt i att brukaren idag har fått det bättre i den mån att de har fler alternativ att välja bland och därmed mer makt. Studien har också visat att personalen har hamnat i ett annat läge jämfört med tidigare. Personalen kan inte längre planera sitt arbete utifrån deras preferenser utan måste utgå från kunden i alla lägen och känner sig tvungna till att utföra mer än tidigare för att räcka till och inte bli bortvalda. Utifrån tidigare erfarenheter i hemtjänsten vet vi att personalen kände sig stressade och kunde ibland känna att de inte räckte till trots att den kommunala hemtjänsten hade monopol på insatser.

Med utgångspunkt i vår studie får vi fram att personal fått mer press på sig och vi kan fråga oss hur dräglig en sådan arbetsmiljö är. Om vi hade gjort om denna studie hade vi även intervjuat baspersonal i syfte att få fram deras upplevelser. Denna studie har gett oss insikt i att det trots allt mest väsentliga är ledningen i frågan om förändring av den kommunala hemtjänsten. Har man en bra ledning är det möjligt att leda personalen med rätt "tänk" och anpassa organisationen efter nödvändiga förändringar. Ledning som inte kan släppa gammalt "kommunaltänk" kommer inte att kunna driva verksamheten framåt i en kvasimarknad. Många av våra intervjupersoner betonar att ledningen kan komma att bli ett problem i framtiden vilket hade varit av intresse att fördjupa sig i vidare forskning. Vad som också har väckt vårt intresse för vidare forskning är biståndsbeslut. Det faktum att bistånd beviljas enligt socialtjänstlagen och ges utifrån skälig levnadsnivå kan diskuteras ifall detta kan omfatta gardinuppsättning och storstädning. Av egen erfarenhet vet vi att vissa insatser såsom social kontakt tidigare har ifrågasatts som skälig levnadsnivå. I samband med denna studie har vi upptäckt att insatser som tidigare inte hade gått under skälig levnadsnivå har övergått till att göra det i konkurrenssyfte.

I kundvalssystemet ska kommunala biståndshandläggare vara neutrala i mötet med kunder. Denna neutralitet kan ifrågasättas då biståndshandläggare börjar bevilja insatser som gynnar den kommunala verksamheten. Det hade varit intressant att följa utvecklingen av undersköterskornas profession. En tänkbar effekt av utvecklingen av biståndsbesluten är att undersköterskors arbetsuppgifter inom hemtjänsten leder till mer husliga sysslor vilket de egentligen inte är utbildade till.

Litteraturlista

Ankestyrelsen (2007) *Frit valg i aldreplejen – det frie leverantørvalg till personlig pleje*. København: Ankestyrelsen

Argyris, Chris (1991) "Teaching smart people how to learn". *Harvard Business Review*, 3, pp. 99-109.

Arksey, Hilary & Kemp Peter A. (2008) "Dimension of choice: A narrative review of cash-for-care schemes". York: University of York, *Social Policy Research Unit* (Working Paper No DHP 2250)

Gustavsson, Bernt (2004) *Kunskapsmetoder*. Lund: Studentlitteratur Lund

Bozeman, Barry & Slusher, E. Allen (1979) "Scarcity and Environmental Stress in Public Organizations: A Conjectural Essay". *Administration and Society* 11, (Nov., 1979), pp. 335-356

Bryman, Alan (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Charpentier, Claes, i Lind, Johnnie, Schuster, W, (red) (2004): *Redovisningens teori, praktik och pedagogik*. Stockholm: Elanders Gotab

Charpentier, Claes (2004) *Kundvalets effekter och funktionssätt*. Stockholm: Stockholmsuniversitet, Handelshögskolan

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

Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur

Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken*. Lund: Studentlitteratur

Edebalk, Per Gunnar & Svensson Marianne (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet (TemaNord 2005:507)

Eliasson, Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. Lund: Studentlitteratur

Eliasson, Rosmarie (1996) *Omsorgens skiftningar: Begreppet, Vardagen, Politiken, Forskningen*. Lund: Studentlitteratur

Ellström, Per-Erik (1984) *Beyond organization development (OD): some outlines of a participative self-regenerative model of change*. Linköping: Linköping University. Department of Education. *Report Liu-PEK-R-85*.

Ely, Margot (1993) *Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken. Cirklar inom cirklar*. Lund: Studentlitteratur

Engström Bo. "Nya styr – och driftsformer i äldreomsorgen. Välfärd eller ofärd?" I: Jennbert K & Lagercrantz R (1997) *Äldrepolitik i förändring? Välfärdsprojektets skriftserie: kunskap/idé/enskilda röster* Nr 9, Stockholm

Falu kommun (2010) Falu kommuns officiella webbsida

[http://www.falun.se/www/falun/omv.nsf/Vbild/25E059816D62E371C12575820033E3FB/\\$FILE/%D6kat%20brukarinflytande%20mars%202009.pdf](http://www.falun.se/www/falun/omv.nsf/Vbild/25E059816D62E371C12575820033E3FB/$FILE/%D6kat%20brukarinflytande%20mars%202009.pdf) (2010-04-15)

Frittvalutredningen (2008) *LOV att välja - Lag Om Valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet (SOU 2008:15)

Gilje, Nils & Grimen, Harald (1992) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Bokförlaget Diados AB

Gilje Nils & Grimen Harald (2003) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Diados

Glendinning, Caroline (2008) "Increasing Choice and Control for Older and Disabled People: A Critical Review of New Developments in England". *Social Policy & Administration*, 2008; 42(5)

Glendinning, Caroline & Moran, Nicola (2009) "Reforming long-term Care: Recent Lessons from Other Countries". York: University of York, *Social Policy Research Unit (SPRU)* (Working Paper No. DHP 2318)

Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å (2008) *Bortom New Public Management*. Lund: Academia Adacta

Hultman, Glenn & Klasson, Alger (1995) *Förändringens dynamik*. Linköping: Linköpings Universitet. *LiU-PEK-R-173*

Jacobsson, Bengt (red). (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002) *Hur moderna organisationer fungerar* Lund; Studentlitteratur

Jane Aronson & Sheila Neysmith (1997) "The Retreat of the State & Long-Term Care Provision: Implications for Frail Elderly People, Unpaid Family Carers & Paid Home Care Workers." *Studies in Political Economy*, 53: 37-66.

Järfälla Kommun (2009) Järfälla kommuns officiella webbsida
<http://www.jarfalla.se/upload/Omsorg%20och%20st%C3%B6d/Socialn%C3%A4mnden/FFU%20Valfrihetssystem%20hemtj%C3%A4nsten.pdf> (2009-06-24)

Konkurrensverket (2006) *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:6. Stockholm: Konkurrensverket

Konkurrensverket (2002) *Vårda och skapa konkurrans, Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Konkurrensverkets rapportserie 2002:2 Ödeshög: AB Danagårds Grafiska

Kvale, Stein (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Kävlinge kommun (2010) Kävlinge kommuns officiella webbsida

http://www.kavlinge.se/download/18.6754a981258347ad56800014404/Fritt+val_Broschyr_w ebb_ers+2010-1.pdf (2010-10-18)

Le Grand, Julian (1991) *Qvasi-markets and social policy*. *The economic journal*, 101. p. 1256-1267.

Lindblad, Sverker & Pérez Prieto, Hector (red.), (1997) *Utbildning: Kulturinteraktion - karriär*. Uppsala: Pedagogisk forskning i Uppsala. Rapport no 128.

May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Eichler, Melanie & Pfau-Effinger, Birgit (2009): "The 'consumer principle' in the care of elderly people - free choice and actual choice in the German welfare state". *Social Policy and Administration*, 43, 6: 617-633.

Montin Stig (1997) *New Public Management i Sverige*. *Politica* nr 29 (3)

Norström, Carl & Thunved, Anders (2010) *Nya Sociallagarna*. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 23 uppl.

Norman, Eva & Schön Pär (2005: 4) *Biståndshandläggare ett (o)möjligt uppdrag – En översikt av aktuell forskning om biståndshandläggarnas yrkesroll och organisering*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum

Numelin, Ramona & Renborn, Mats (2009) *Konsekvenser efter etablering av fristående skolor*. Gotland kommuns officiella webbsida
<http://www.gotland.se/imcms/45030> (2009-10-16)

Ruane, M Janet (2006) *A och O i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur AB

Socialdepartementet (2000) *Nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och Sjukvården*. (Regeringens proposition 1999/2000: 149)

Socialstyrelsen (2009) *Metoder och nyckeltal för uppföljning av äldreomsorg i Danmark, Norge, England och Kanada*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2008) *Brukarinflytande inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2007) *Kundval inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialtjänstlag (2001:453)

Stiwne, Elinor (1997) *Förändringsprocesser i kommunal organisation – En studie av organisering och meningsskapande i två förvaltningar*. Linköping: Linköping University

Svensson, Marianne & Edebalk Per Gunnar (2006) *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*. Stockholm: Konkurrensverket

Svensson, Marianne & Edebalk Per Gunnar (2007) *Kundval i dansk äldreomsorg*. Stockholm: Konkurrensverket rapportserie 2007:3

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Kundval i äldreomsorgen – Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Szebehely, Marta (2003) *Hemhjälp i Norden: illustrationer och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur

Thurén, Torsten (2005) *Källkritik*. Stockholm: Liber

Weitzel, William & Jonsson, Ellen (1989) "Decline in organizations: a literature integration and extension". *Administrative Science Quarterly*, 34, 91 – 109

Wikström, Eva (2005) *Inflytandets paradoxer – Möjligheter och hinder för självbestämmande och inflytande i hemtjänsten*. Växjö: Växjö universitetet, Institution för samhällsvetenskap

BILAGA 1.

Verksamma utförare år 2009

Kommun: Järfälla	<ul style="list-style-type: none">- Aleris Omsorg AB- Attendo Care AB- Care Rent International AB- Järfälla Hemtjänst och Enheten för personlig assistans (kommunen)- Kristinas Omtanke AB- LOKI AB- Mångkulturell hemtjänst i Stockholm AB- Proffssystem i Stockholm AB
Varberg	<ul style="list-style-type: none">- A & A Hemtjänst i Halland AB- Adium Omsorg AB- Cityomsorgen Varberg ek. för.- Gotab bemanning- Guldia Assistans AB- Hallands CareCenter AB- Hem & Hälsa eko AB- Hemma och Trygg AB- Hemservice i Halland AB- Hemtjänsten, Varbergs kommun- Team Assistans i Göteborg AB- Varbergs hemtjänst och boende AB
Alingsås	<ul style="list-style-type: none">- Alingsås kommun- Attendo Care- Hemtrevnad service och omsorg väst AB- Homemaids hemservice AB- Team Assistans i Göteborg AB
Täby	<ul style="list-style-type: none">- AB OC Vård & Sällskap- Almi Hemtjänst service AB- Attendo Care AB- Attendo Care AB Trygghetslarm - Nattpatrull- Camillas Hemtjänst & Service AB- Care Rent International AB- Carema Hemtjänst i Täby- Diro Omsorg och bemanning- Föreningen Blomsterfonden- Hemtjänst Anne Stalin AB- Hemtjänst i Täby AB- HSB Omsorg AB- HSB Omsorg AB Hemtjänst Kullagränd och Lyktan- Kommunal hemtjänst Område 2- Kommunal hemtjänst Område 1- MaCoReNa HB- Motiverad no 1- Omvårdnad i hemmet- Pelargonen-Olivia Hemtjänst AB- Svanen Hemtjänst AB- Vårdstyrkan i Stockholm AB

Karlstad	<ul style="list-style-type: none"> - Attendo Care AB - Carema Äldreomsorg AB - Karlstads kommuns hemtjänst
Danderyd	<ul style="list-style-type: none"> - AB Nordisk hemservice (privat) - Aleris hemtjänst (privat) - Attendo Care (privat) - Blomsterfondens hemtjänst (privat) - DIRO omsorg & bemanning HB (privat) - Hemtjänst Anne Stalin (privat) - In-Nursing hemassistans (privat) - Kommunala produktionens hemtjänst - Web health support (privat)
Solna	<ul style="list-style-type: none"> - Aleris - Attendo - Carema - Förenade Care - Humanoria - Mica - Olivia
Lund	<ul style="list-style-type: none"> - Företaget Attendo Care - Företaget Carema Hemtjänst - Företaget Home Maid AB - Företaget Poolarna - Hemvården Torn - Hemvården Norra Fäladen - Hemvården Väster team1 - Hemvården Väster team 2 - Hemvården Östra Torn/Linero - Hemvården Rosengården - Hemvården Laurentii - Hemvården Gernandtska - Hemvården Klostergården - Hemvården Dalby - Hemvården Södra Sandby Hemvården Veberöd - Genarp

BILAGA 2

Intervjuguide

Verksamheten

Vad har ni gjort för att förbereda er inför den kommande konkurrensen?

Hur har ni agerat inom den kommunala hemtjänsten för att möta konkurrens?

Vad har ni gjort för att marknadsföra den kommunala hemtjänsten, d.v.s. informerat positivt om den kommunala hemtjänsten?

Konkurrerar kommunen på lika villkor, är det en neutral konkurrenssituation:

tilläggstjänster

kommunal nattpatrull

kommunala biståndshandläggare

kommunala kostnader

vid val av utförare finns det ett icke vals alternativ, gynnas kommunen av detta?

Hur har organisationen inom den kommunala hemtjänsten förändrats:

uppdelning av service och omsorg

schemaläggning

nya typer av grupper ex städgrupper

specialisering

förr beviljade timmar ej utförda – hur ser det ut idag?

Hur ser det kostnadsmässigt ut sedan införandet av kundvals-systemet?

Har kommunal verksamhet blivit mer effektiv och kostnadsmedveten?

Hur har den tekniska utvecklingen förändrats på grund av införandet av valfrihetssystemet?

Bråkargruppen

Har brukargruppen förändrats, i så fall hur?

Är det en viss typ som söker sig till kommunal hemtjänst och till privat hemtjänst det vill säga;

åldersmässigt

med tyngre hemtjänstbehov

förstagångsväljare

ensamstående – äldre med anhöriga kan vara mer ”aktiva”?

vad är det för förändringar som genomförts?

Personalgruppen

Hur har personalgruppen påverkats?

Hur möter ni konkurrens vid rekrytering eller konkurrens om personal?

Har er personalpolicy och personalvård förändrats, i så fall hur?

Har arbetstiderna och arbetsuppgifterna blivit påverkade:

spenderas mer timmar ute hos brukarna

finns det större behov av deltidstjänster

Vem är det som rekryteras till de privata utförarna:

är det yngre och nyutbildade som övergår till privat?

Övriga frågor

Vilka förändringar är de största som har hänt sedan införandet av valfrihetssystem?

Finns det något i övrigt som ni tycker är viktigt att ta upp som vi inte har frågat om

BILAGA 3.

Intervjufrågor avseende bistånd

1. Hur utformas hjälpen i biståndsbeslutet avseende hemtjänst?
 2. Kan äldre få ett förenklat bistånd i er kommun och innebär det att de får påverka hjälpen inom en viss ram?
-

BILAGA 4

Biståndsbeslut

Bifall

20101217

Beslutsdatum: 14 december 2010.

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen beviljas bistånd i form av hjälp i hemmet.

- Omvårdnadsinsatser; hushållsgöromål tre gånger i veckan och tillsynsstädning två gånger i veckan.
- Serviceinsatser; städning av två rum och kök samt tvätt varannan vecka.

Beslutet gäller från och med den 22 december 2010 till och med den 31 december 2011.

Detta beslut finner stöd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen som framhåller att "den enskilde ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv."

Omprövningsförbehåll;

Detta beslut grundar sig på nu rådande förhållanden. Ändras dessa förhållanden kan beslutet komma att omprövas. Beslutet kommer att följas upp.

Med vänlig hälsning



Biståndshandläggare