

Får jag LOV att hjälpa?

- Biståndshandläggarens nya dilemma

Författare:

Thea Nilsson Svegard

Helena Rulf

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

SOPA 63

Vt-11



Handledare: Staffan Blomberg
Examinator: Alexandru Panican

Abstract

Authors: Thea Nilsson Svegard and Helena Rulf

Title: Am I allowed to help? – The care manager's new dilemma

Supervisor: Staffan Blomberg

Assessor: Alexandru Panican

The aim of this essay was to examine how care managers working with elderly look upon their own role in relation to customer-choice. The customer-choice reform is spreading rapidly within the Swedish municipalities as a result of the introduction of the Act on System of Choice in the Public Sector (2008:962) and financial incentives from the government. The care manager's role is under change since it is prescribed a new task which is to, in an impartial manner, inform the users concerning the different providers of care services which the user can choose from. The study was carried out using a qualitative method and was based on interviews with nine care managers in three different municipalities where customer-choice had been implemented. The theoretical premises that were used in the essay were Lipsky's theories on the street-level bureaucrat and the concept of discretion. In addition to this theoretical frame of reference we applied Hirschman's theories on the constructs voice, exit and loyalty to analyze how the discourse surrounding the benefits of customer choice regarding user influence can be understood. We found that the care managers have certain discretion but it was used in accordance with the guidelines that the organization endorsed. The way the care managers interpreted the required impartiality at times contradicted the user's wishes. We found an inherent contradiction within the role of the care manager since the expectation is to be at once the impartial representative of the organization and the advocate, working to ensure that the user's needs and rights are met in the best fashion possible. We also found that the customer-choice model in itself and the arguments that it is built on has problematic features when it comes to the goals generally expected to be its effect.

Keywords: care manager, street-level bureaucrats, discretion, customer-choice, eldercare, user influence, impartiality

Syftet med den här uppsatsen var att undersöka hur biståndshandläggare inom äldreomsorgen ser på sin roll i relation till kundval. Kundvalsreformen sprider sig snabbt i de svenska kommunerna som en följd av införandet av Lag (2008:962) om valfrihetssystem samt ekonomiska incitament från regeringen. Biståndshandläggarens roll förändras då denne får i uppgift att på ett opartiskt sätt informera brukarna om de olika utförare av vård- och omsorgstjänster som brukarna har att välja mellan. Studien genomfördes utifrån kvalitativ metod och baserades på intervjuer med nio biståndshandläggare i tre olika kommuner där kundval hade införts. De teoretiska utgångspunkter vi använde oss av i uppsatsen var Lipskys teorier om gräsrotsbyråkraten samt begreppet handlingsutrymme. I tillägg till denna teoretiska referensram begagnade vi oss även av Hirschmans teorier om voice, exit och loyalty för att analysera hur den bakomliggande argumentationen om kundvalets fördelar i relation till brukarinflytande kan förstås. Vi fann att biståndshandläggarna har ett visst handlingsutrymme men att detta användes i enlighet med de riktlinjer som organisationen förordade. Kravet på opartiskhet, så som biståndshandläggarna tolkade det, gick ibland emot brukarnas önskan. Vi såg en inneboende motsättning i biståndshandläggarens roll då denne förväntas både vara den opartiske organisationsrepresentanten samt utöva företräderskap, för att se till att den enskilda brukarens behov och rättigheter möts på bästa sätt. Vi fann även att kundvalsmodellen som sådan, samt de argument denna bygger på, har problematiska drag när det gäller de mål som förväntas bli effekten.

Nyckelord: biståndshandläggare, gräsrotsbyråkrater, handlingsutrymme, kundval, äldreomsorg, brukarinflytande, opartiskhet

Innehållsförteckning

Förord	4
1. Inledning.....	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Arbetets disposition.....	7
2. Bakgrund	7
2.1 Biståndshandläggning inom äldreomsorgen	7
2.2 Äldreomsorgens utveckling – NPM.....	9
2.3 Beställar-utförarmodellen.....	10
2.4 Kundval	11
2.4 Brukarna	13
3. Metod	14
3.1. Metodval.....	14
3.2 Urval.....	15
3.2.1 Intervjupersonerna.....	15
3.2.2 Kommunerna	16
3.3. Tillvägagångssätt.....	17
3.4 Tillförlitlighet	19
3.5 Arbetsfördelning.....	20
4. Etiska överväganden	20
5. Teoretiska utgångspunkter	21
5.1 Lipsky och gräsrotsbyråkraterna	22
5.2 Lipskys teorier idag.....	25
5.3 Ett teoretiskt perspektiv på brukarinflytande i relation till kundval.....	26
5.3.1 Demokratiskt eller marknadsanpassat brukarinflytande?	27

5.3.2	Exit och/eller voice som strategi	28
5.3.3	Kundval och demokrati	30
6.	Tidigare forskning	31
6.1.	Biståndshandläggarnas nya roll.....	31
6.1.1.	Den opartiska biståndshandläggaren	32
5.1.2	Ytterligare konsekvenser för biståndshandläggarna.....	34
6.1.3	Personligt ombud – En lösning?.....	34
6.2	Brukarna	35
6.3	Har de äldre förutsättningarna som krävs för att göra aktiva val?	36
6.3.1	Bristande förmåga	37
6.3.2	Likheter mellan utförarna.....	38
6.4	Byte av utförare	39
7.	Analys.....	40
7.1	Biståndshandläggarna.....	40
7.1.1	Opertiskhet	40
7.1.2	Riktlinjer kontra handlingsutrymme	43
7.1.3	Enhetlighet och flexibilitet.....	45
7.1.4	Opertiskhet – går det att kombinera med företräderskap?	46
7.1.5	Den (o)komplicerade opertiskheten	48
7.1.6	Information om utförarna	50
7.1.7	Biståndshandläggarnas syn på kundvalets förtjänster.....	53
7.1.8	En yrkesroll i förändring - personligt ombud.....	54
7.2	Brukarna	55
7.2.1	Brukarinflytande.....	55
7.2.2	Vem är opertiskheten till för?.....	57
7.2.3	Kund inom äldreomsorgen?	58
7.2.4	Brukarnas förutsättningar att göra ett val	60

7.2.5 Exit och voice.....	62
7.2.6 Förhoppningar	64
8. Avslutande diskussion.....	66
9. Referenser.....	68
Bilaga 1	73
Bilaga 2	74

Förord

Först och främst vill vi tacka biståndshandläggarna som låtit sig intervjuas och gjort vår uppsats möjlig. Vi är imponerade och tacksamma att ni tog er denna tid trots en tung arbetsbörda. Ni har gett oss chansen att få en insikt i biståndshandläggarens inte helt okomplicerade arbetssituation. Samtalen var intressanta och öppnade upp för en ny förståelse för det sociala arbetet inom äldreomsorgen.

Vi vill även ge ett stort tack till vår handledare Staffan Blomberg, FD, Universitets lektor vid Socialhögskolan i Lund. Du har gett oss många goda råd och välbehövlig hjälp under uppsatsens (lite väl långa) gång.

Vi hoppas att vår uppsats, i någon mån, kan bidra till nya tankar och funderingar kring biståndshandläggarnas profession för er som läser det.

Lund februari 2011

Thea Nilsson Svegard & Helena Rulf

1. Inledning

1.1 Problemformulering

Under de senaste decennierna har den svenska äldreomsorgen genomgått stora förändringar. Vid sidan av ett samhälleligt tillbakadragande och därmed ett ökat ansvar på anhöriga har organisationsformen förändrats. En av de större organisationsförändringarna är uppdelningen mellan beställare och utförare, vilket även kan beskrivas som ett särskiljande mellan utredning och beslut (Dunér & Nordström, 2005). Denna förändring kan ses som en följd av att New Public Management fått ett allt större inflytande i den svenska välfärdssektorn (Blomberg, 2004). Den första januari 2009 infördes LOV - Lag om valfrihetssystem (2008:962) som innebär ett incitament för kommunerna att ytterligare konkurrensutsätta den kommunala sjukvården och äldreomsorgen. Allt fler kommuner har infört eller funderar på att införa kundvalsmodellen inom äldreomsorgen. På regeringens hemsida framkommer att 177 kommuner redan i slutet av 2008 hade ansökt om att få stimulansmedel för att kunna förbereda/införa/utveckla kundvalsmodellen. Bara under 2008 betalades 280 miljoner ut till kommunerna för att stimulera utvecklingen av kundvalsmodellen (Regeringen, 2010). Det är således en omfattande förändring av äldreomsorgen och även de äldres roll i relation till denna som håller på att genomföras i Sverige. En förändring som enligt Frittvalutredningen kommer innebära ett ökat brukarinflytande, höjd kvalitet samt kostnadseffektivitet inom äldreomsorgen (SOU 2008:15).

Äldreomsorgen har en lagstiftning som bygger på brukarnas rätt till självbestämmande, något som bl.a. syns i SoL 1:1 (Dunér & Nordström, 2005) och brukarinflytande bland de äldre är något som regeringen betonat de senaste åren (Socialstyrelsen, 2008). Att införa ett kundvalssystem kan ses som en logisk följd av en utveckling som sker i linje med denna princip. Inte alltför överraskande är det dock inte så pass enkelt eller okomplicerat som det kanske ser ut till en början. Den nya lagen skapar nämligen en rad frågor. Inte minst går det att ifrågasätta ifall de äldre vill och för den delen även alltid kan göra aktiva och genomtänkta val. Vabø (2003) är en av dem som menar att äldre kan ha svårigheter i rollen som konsument. Att vara detta innebär nämligen att den äldre behöver vissa former av kunskap, resurser och kapacitet.

Införandet av kundvalsmodellen kommer att medföra stora förändringar i de äldres roll som brukare inom äldreomsorgen. De blir kunder vilka själva har möjlighet att välja vilken utförare de vill ska utföra de tjänster de är i behov av. Även biståndshandläggarnas roll har

respektive kommer att förändras eftersom de är den grupp som i första hand kommer informera de äldre om vilka eventuella alternativ som finns inom kommunen. Dock är dessa anställda av kommunen vilket kan innebära en problematik angående deras opartiskhet. Går det verkligen att vara neutral i biståndshandläggarens situation, i synnerhet med tanke på brukarnas vanligt förekommande utsatthet? Samt är opartiskhet överhuvudtaget något önskvärt utifrån ett brukarperspektiv?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår uppsats är att undersöka en grupp biståndshandläggares syn på den egna rollen i och med införandet av kundval.

- Upplever biståndshandläggarna att yrkesrollen har förändrats i och med kundvalet?
- Hur ser biståndshandläggarna på opartiskhet vid informationslämnandet till brukarna och i vilken mån används ett eventuellt handlingsutrymme?
- Hur långt sträcker sig biståndshandläggarens ansvar när det gäller att främja brukarens val?
- Anser biståndshandläggarna att kundval har medfört ett ökat brukarinflytande?

1.3 Avgränsningar

För att göra vår undersökning hanterbar och möjlig att genomföra under de ekonomiska och tidsmässiga ramar som en c-uppsats innebär valde vi att göra en rad avgränsningar. Exempel på detta är antalet biståndshandläggare som har intervjuats. Vad vi har valt att utesluta har även att göra med vårt syfte, varpå en rad intressanta aspekter inte kommer att beröras. En möjlighet att öka studiens bredd hade t.ex. varit att även fokusera på brukarna för att på så sätt ta del av deras synsätt på valmöjligheter. Något som kan tyckas vara en förutsättning då vi ämnar undersöka bl.a. brukarinflytande. Eftersom det i första hand är biståndshandläggarnas roll, i den process som förväntas leda just dit, som vi är intresserade av ser vi dock inte detta som ett problem. Vi resonerade även som så att det då skulle bli ett för stort urval och med tanke på ovan nämnda ramar valde vi att endast se på biståndshandläggarnas roll. Vid sidan av detta funderade vi över den etiska problematiken i att genomföra intervjuer med brukarna då en intervju med dessa skulle beröra mer personliga frågor. Arbetet hade säkert vunnit på att

inkludera ett intersektionalitetsperspektiv, dock insåg vi att texten skulle bli alldeles för omfattande samt att ämnet hade varit svårt att komma åt genom enbart intervjuer.

1.4 Arbetets disposition

För att ge läsarna en tydlig bild av den yrkesroll som våra intervjupersoner besitter samt de organisatoriska förutsättningar, lagar etc. som styr deras arbete har vi valt att inleda den huvudsakliga texten med ett bakgrundskapitel. Dess längd motiverar vi med att även den läsare som inte besitter några djupare kunskaper om äldreomsorgen på ett översiktligt sätt ska kunna sätta sig in i det breda ämnesområdet. Förutom biståndshandläggare, brukare och kundval tar vi här upp äldreomsorgens utveckling och New Public Management. Vi anser nämligen att New Public Management, som fenomen, är en viktig bakgrund till de förändringar som har skett och kommer att ske med biståndshandläggares yrkesroll i framtiden. I metodavsnittet beskriver vi vår kvalitativa ansats samt hur vi gått tillväga under studiens gång. I anslutning till detta finns även en etisk diskussion. De teoretiska utgångspunkter vi har använt oss av beskrivs i två avsnitt. Det första tar upp Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och deras handlingsutrymme medan det andra fokuserar på brukarinflytande i relation till kundval med bland annat Hirschmans teorier om exit och voice. Att vi har valt att ha ett teoretiskt avsnitt om brukarinflytande i ett arbete som främst rör biståndshandläggarna motiverar vi med att kundvalets syfte i mångt och mycket är att skapa ett ökat brukarinflytande. Biståndshandläggarnas handlande måste således förstås i relation till detta. Avsnittet tidigare forskning erbjuder inte bara läsaren en fördjupning i ämnet. Det används även för att bredda analysen och skapa en kontext till vår egen studie. Vi förenar vår redovisning av empiri med analysen under analysavsnittet. För att göra intervjupersonernas egna röster hörda har vi valt att använda oss av åtskilliga citat. Slutligen sammanfattar vi våra resultat och för en avslutande diskussion.

2. Bakgrund

2.1 Biståndshandläggning inom äldreomsorgen

Biståndshandläggning inom den svenska äldreomsorgen är en relativt ny företeelse och infördes inte i Socialtjänstlagen förrän 1982. Själva professionen biståndshandläggare är i sin tur ännu yngre. Under den korta tid som yrket har funnits har det dock genomgått en rad

förändringar, vilka har påverkat vilken roll biståndshandläggarna har inom området. Professionen har en varierande titulatur och vid sidan av biståndshandläggare finns benämningar som t.ex. behovsbedömare och äldreomsorgssekreterare. I likhet med titlarna är även de professionellas utbildnings- och yrkesbakgrund skiftande. Flertalet av dagens biståndshandläggare har dock utbildat sig inom någon av högskolornas sociala omsorgslinjer (Norman & Schön, 2005).

Vad som ingår i biståndshandläggarnas arbetsuppgifter styrs till stor del av vilken organisationsform som de arbetar inom. Gemensamt har de dock alla att de står för den myndighetsutövning som sker inom äldreomsorgen (ibid.). Några av de mer framträdande arbetsuppgifterna biståndshandläggarna har är att ta emot de äldres eller utomståendes ansökningar om hjälp för att därefter utreda, bedöma och besluta kring dessa (Amundberg, 1998; Westlund, 2001). För de biståndshandläggare som arbetar inom en kommun där kundval har införts är en ytterligare arbetsuppgift att presentera de olika utföraralternativen för de äldre (Edebalk & Svensson, 2005). Grunderna för biståndsbedömningen är reglerade i lag. Främst gäller det Socialtjänstlagen som bl.a. tar upp rätten till bistånd och socialtjänstens allmänna utredningsskyldighet. Övriga lagar som styr myndighetsutövningen inom äldreomsorgen är Förvaltningslagen, Regeringsformen, Kommunallagen, Sekretesslagen och Föräldrabalken (Hjalmarson, 2005). Thorslund och Wånell (2004) lyfter dock fram att normer och riktlinjer som kommunerna själva har tagit fram är mer styrande än socialtjänstlagen då det kommer till vilken hjälp som faktiskt ges. Detta till trots att det är den senare av dessa som ska vara grunden för alla biståndsbeslut.

Det finns en rad aspekter som komplicerar biståndshandläggarnas arbete. En av orsakerna till detta är deras mellanposition i organisationen. Krav och förväntningar kommer dock inte bara från över- och underordnade kollegor inom den egna organisationen utan även ifrån personal inom andra områden som exempelvis sjukvården. Den äldre och dennes anhöriga är ytterligare personer vars, ibland motstridiga, önskningar och ageranden kan leda till ett arbete fyllt av dilemman och motsättningar (Dunér & Nordström, 2005). En central del av biståndshandläggarnas arbete är att bedöma vilka behov som föreligger hos de äldre. Vad som egentligen menas med behov är dock långt ifrån självklart och kommunernas pressade ekonomiska situation har inte lett till en ökning av tillgängliga resurser trots det ökande antalet personer med behov av äldreomsorgens insatser. En av följderna har blivit en allt mer restriktiv biståndsbedömning vilket bl.a. innebär att personer med relativt små vårdbehov

samt de som bor med eller i närheten av en anhörig har svårare att få sina ansökningar beviljade (Larsson & Thorslund, 2004).

2.2 Äldreomsorgens utveckling – NPM

Under 1990-talet skedde stora förändringar inom den svenska äldreomsorgen (Socialstyrelsen, 2004a). Utvecklingen kan på många sätt ses som sprungen ur spridningen av New Public Management (NPM) (Blomberg, 2004). New Public Management kan sägas vara en reformtrend inom den offentliga sektorn vilken syftar till att införliva ett marknadsekonomiskt tänkande. Vabø (2003) sammanfattar trenden som att offentliga verksamheter i större utsträckning bör anamma företagets styrsätt. NPM kallas ibland på svenska även för företagisering eller marknadsisering (Blomberg, 2004) och ses ofta som en reaktion på den offentliga sektorns (påstådda) ineffektivitet när det gäller att ta tillvara resurser (Vabø, 2003). NPM ses som en reform där organisationen ska ställa kunden i centrum. Det handlar här om en övergång till en diskurs som har sitt ursprung i ett marknadstänkande och ett förändrat språkbruk där brukaren blir till kund (Vabø, 2003). Fördelarna med reformen anses vara ett mer kostnadseffektivt tänkande, ökat inflytande för medborgarna – i och med fler valmöjligheter för dessa och ökad kvalitet på de kommunala tjänsterna (Blomberg, 2004). Till denna lista lägger Scourfield (1991) även flexibilitet inför varierande behov hos individen. Frittvalutredningens betänkande betonar liknande aspekter; brukarinflytande, ökad kvalitet och kostnadseffektivitet. Konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn är den främsta orsaken till att dessa mål ska uppnås (SOU 2008:15).

Den kritik som ofta riktas mot NPM handlar paradoxalt nog både om dess negativa effekter för välfärden samt att det inte finns forskning som styrker att denna typ av reformer verkligen håller det den lovar eller överhuvudtaget har någon effekt (Hood, 1991). Vabø (2003) menar exempelvis att managementdiskursen kan bidra till att flytta fokus från moraliska frågor som innehållet i vår välfärd till frågor om effektivitet. Hon poängterar dock att införlivandet av denna diskurs inte nödvändigtvis sker utan motstånd. New Public Managements idéer möter, enligt henne, befintliga tolkningsmodeller ute i verksamheterna och hon visar på att det kan finnas motstånd inom yrkesgrupper mot att exempelvis införliva vissa språkbruk. Detta till trots kan NPM till viss del sägas ha blivit en typ av universallösning på alla problem som finns inom den offentliga sektorn (Hood, 1991).

2.3 Beställar-utförarmodellen

Enligt Vabø (2003) finns det tre viktiga moderniseringstrender som kan kopplas till NPM inom äldreomsorgen. Dessa är införandet av beställar-utförarmodellen (BUM), konsumentfokus i form av information, skriftliga beslut, standardiserad klagomålshantering samt mer kontroll över hur arbetet med brukarna går till på utförarsidan. Den ena av dessa trender, beställar-utförarmodellen går även under namnet specialiserad biståndshandläggning och är en av 1990-talets största organisatoriska förändringar inom äldreomsorgen. Vabø (2003) menar att uppdelandet av äldreomsorgen i en beställardel och en utförardel är centralt för att en privatisering av utförarverksamheten ska kunna genomföras.

Beställar-utförarmodellen innebär att behovsbedömningar, beslut och beställande av insatser skiljs från driftsverksamheten dvs. utförandet av dessa insatser (ibid.). Innan BUM infördes organiserades hemtjänsten så att behovsbedömningen gjordes vid ett hembesök av den s.k. hemtjänstassistenten, efter denna bedömning föll det på utföraren av den äldres omsorg dvs. undersköterskan att följa upp denna bedömning. Hemtjänstassistenten var förutom den som gjorde behovsbedömningen även den som hade ansvar för hemtjänstgruppen. Denna organisationsmodell var den vanligaste fram till relativt nyligen, under 90-talet spred sig dock beställar-utförarmodellen snabbt i kommunerna. Numera är BUM den vanligaste organisationsmodellen inom äldreomsorgen i Sverige (Blomberg, 2004).

En kritik mot BUM har varit att modellen har medfört en bristande flexibilitet och att avståndet mellan de som utför den dagliga omvårdnaden och biståndshandläggarna har ökat (Blomberg 2004; Vabø, 2003). Vid detaljerade biståndsbeslut kan systemet framstå som ineffektivt då omsorgspersonalen tvingas kontakta biståndshandläggarna så fort en ny insats behöver läggas till. Ett sätt att komma ifrån denna ineffektivitet är att utforma besluten som rambeslut istället, en hel del av de uppgifter som biståndsbedömaren traditionellt utfört förs då istället över på utförarsidan. Blomberg (2004) tar upp hur biståndshandläggarens roll förändrats i en kommun där förenklad handläggning av ärendena införts. Fokus flyttas från en utförlig bedömning av behoven till att endast innebära en kategorisering av brukaren angående vilken grupp denna kan sägas tillhöra. Hur brukarna får detta behov tillgodosett tillkommer utföraren att bedöma. Detta kan ses som en avprofessionalisering av yrket. Biståndshandläggarens roll som utredare och bedömare urholkas och rollen som gate keeper gentemot medborgarna förstärks (ibid.).

2.4 Kundval

Den senaste trenden inom NPM är att använda sig av konkurrens i olika former och kundval är ett av dessa (Vabø, 2005). Kundval är inte den enda benämning på den organisationsreform som vår uppsats kretsar kring. Valfrihetssystem och frittval är andra namn som vi har stött på. I följande text har vi valt att i huvudsak använda oss av ordet kundval, men även andra benämningar förekommer. Vad som innefattas i begreppet är inte alltid helt klart och det varierar i viss mån mellan olika kommuner vad som menas (Socialstyrelsen, 2004a). En förutsättning för att det ska gå att kalla kundval är dock att det finns minst två utförare att välja mellan (Edebalk & Svensson, 2005; Socialstyrelsen, 2007). I Sverige har kundval inom den kommunala äldreomsorgen funnits sedan början av 1990-talet (Edebalk & Svensson, 2005) och det var i Nacka kommun som de äldre först fick möjlighet att välja vem som skulle vara utförare av deras hemtjänst (Hjalmarson & Wånell, 2004). Till en början spreds reformen ganska så långsamt i Sverige och 2003 uppgav så få som 10 av landets kommuner att de hade kundval inom äldreomsorgen. Tre år senare hade 27 kommuner infört någon form av verksamhet som kan gå under benämningen kundval (Socialstyrelsen, 2007). År 2010 hade 91 kommuner kundval¹ inom hela eller delar av hemtjänsten (SKL, 2010). Enligt en enkät, besvarad av 26 kommuner, ligger det genomsnittliga antalet brukare som väljer en privat hemtjänstutförare runt 39 procent (Edebalk & Svensson, 2010).

Kundval innebär inte att själva bedömningsprocessen förändras. Det som blir nytt för biståndshandläggarna är att de ska informera den enskilde om vilka olika utförare denna har att välja mellan. Ytterligare en förändring är ett utökat uppföljningsansvar (Hjalmarson, 2003). Hur informationen ges och i vilken form skiljer sig åt, vanligtvis gavs informationen emellertid både muntligt och skriftligt (Hjalmarson, 2003). Enligt LOV (2008:962) ska informationen dock alltid vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig (9 kap 1 §). Att detta är av största vikt för att brukaren ska kunna göra ett ”rationellt val utifrån egna behov och preferenser” framgår i lagens förarbeten. Där lyfts det även fram att valets stora betydelse kommer av tjänsternas livsnödvändiga karaktär (SOU 2008:15 s. 205).

Det är alltså först efter biståndshandläggarens beslut om vilka behov som föreligger som själva kundvalet ska ske. Detta görs genom att den äldre ges en form av värdebevis vilken kan ha en rad olika benämningar däribland, voucher, check eller peng. I vissa kommuner har valet varit obligatoriskt medan det i andra varit frivilligt (Edebalk & Svensson, 2005). Då LOV (2008:962) infördes kom dock ett krav på att det ska finnas, ett på förhand bestämt,

¹ Med kundval menas här upphandling enligt både LOU samt LOV.

icke-valsalternativ för de brukare som inte kan eller vill välja. Då valet är frivilligt kan den äldre avstå från att omfattas av kundvalet. Tidigare brukade det vara kommunen som då automatiskt blev utförare av de beviljade tjänsterna. I dagsläget gäller detta för ca hälften av kommunerna med kundval medan övriga antingen har en privat utförare som icke-valsalternativ eller en växlande turordning (Edebalk & Svensson, 2010).

Det är dock inte fråga om ett helt fritt val och även om brukaren skulle kunna betraktas som kund är valet styrt av en rad begränsningar. Till att börja med är det långt ifrån alla äldreomsorgens områden som brukar vara inkluderade i valsituationen. I vissa kommuner är det t.ex. begränsat till att gälla servicetjänster (t.ex. städning och tvätt) (Edebalk & Svensson, 2005) medan andra även inkluderar sådant som rör omsorg av mer personlig karaktär (Charpentier, 2004; Socialstyrelsen, 2007). År 2008 hade majoriteten av kommunerna ett kundvalssystem som innefattade hela hemtjänsten, dvs. både service och omvårdnad (Edebalk & Svensson, 2010). Ett antal kommuner har också kundval gällande hemsjukvård och särskilt boende (Socialstyrelsen, 2007). Hur många utförare det finns varierar mellan kommunerna. I vissa finns det endast två, tre stycken (Socialstyrelsen, 2007) medan det i andra finns så många som 59 olika utförare. Det är inte ovanligt att antalet utförare en brukare kan välja mellan varierar beroende på vilken stadsdel denna bor i (Socialstyrelsen, 2004a). Hur en utförare godkänns av kommunen beror på om offentlig upphandling eller auktorisation används (Edebalk & Svensson, 2005), där det förra är knutet till lagen om offentlig upphandling (LOU) medan det senare sker genom lagen om valfrihetssystem (LOV) (Edebalk & Svensson, 2010). Auktorisation är det vanligaste tillvägagångssättet (Edebalk, 2010).

Vidare poängterar Edebalk och Svensson (2005) att kundval, i motsats till mångas uppfattning, inte behöver betyda att brukaren får ett ökat inflytande över insatsens innehåll. Vad som kan väljas mellan varierar och är liksom omfattningen beroende av vilken form av kundval som har införts i kommunen. Vouchern kan uttryckas i sysslor, timmar eller pengar där de två sistnämnda alternativen ger möjligheter att välja vad som ska göras. Vanligast är dock att vouchern uttrycks i sysslor vilket innebär att brukarens val blir begränsat till att gälla utförare (Edebalk & Svensson, 2010). Ifråga om kundval inom äldreomsorgen går det alltså inte att tala om marknaden i vanlig bemärkelse. Istället rör det sig om en s.k. kvasimarknad då det finns både privata och offentliga inslag. Kundens agerande är begränsat av att en tredjepart, dvs. biståndshandläggaren redan på förväg har gjort en bedömning (Edebalk & Svensson, 2005).

Att införa kundval har inte varit okontroversiellt. Reformens förespråkare menar dock att den medför en rad positiva effekter och det finns mer än ett motiv bakom införandet. Inom äldreomsorgen har det i motsats till handikappsomsorgen inte skett genom brukarnas egna initiativ och engagemang. Här har det snarare varit resultatet av politiska och ideologiska incitament där ökad konkurrens mellan utförarna har varit ett centralt mål. Förutom konkurrensen, vilken förväntas leda till både ökad kvalitet och en utveckling av servicetjänsterna, är ökad valfrihet för brukarna och en positiv utveckling av kvinnodominerande arbetsområden något som lyfts fram (Edebalk & Svensson, 2005). Charpentier (2004) menar att kundvalet, precis som det var tänkt, har lett till både ökad kvalitet och mångfald av äldreomsorgen. Samtidigt poängterar han att kommunens utgifter ökar. Om kundval lett till ett ökat brukarinflytande finns det dock inget tillräckligt underlag för att svara på i dagsläget (Edebalk & Svensson, 2010) och antalet externa studier av kundvalet är relativt begränsade (Hjalmarson & Wånell, 2004).

Inte alltför överraskade är det inte enbart de positiva effekterna som har tagits upp och det finns de som befärrar att kundvalet leder till minskad samverkan och begränsad helhetssyn (Edebalk & Svensson, 2005). Detta kan innebära att biståndshandläggarna inte får behövlig kunskap om brukarens aktuella situation och således inte kan anpassa biståndsbeslutet efter detta (Hjalmarson & Wånell, 2004). Biståndshandläggarna kan även få svårt att kontrollera om utförarna verkligen har genomfört de insatser som de fått betalt för (Charpentier, 2004).

Ytterligare en kritik som har lyfts fram är att själva valet inte borde gälla vem som utför arbetet på ett arbetsgivarplan utan istället ifråga vem som kommer hem till den enskilde. Även att få välja vad som ska göras är något som menas ha större betydelse för äldre (Hjalmarson, 2003). Hjalmarson och Wånell (2004) menar att kundvalsmodellen inte främjar mångfald. Att så är fallet beror på att den enhetliga ersättningsnivån som gäller förutsätter att alla utförare har samma typ av uppgifter. Vidare blir det inte lönsamt för en utförare att t.ex. specialisera sig på en viss kundgrupp utifrån dessas religiösa, kulturella eller språkliga behov då de sällan bor koncentrerat inom ett mindre område och det inte ges någon ersättning för den tid det tar att åka mellan brukarnas hem.

2.4 Brukarna

Med tanke på att vårt arbete handlar om biståndshandläggarna och inte brukarna kan det tyckas konstigt att ha med ett stycke om de senare under avsnittet bakgrund. Eftersom det sociala arbetes yrkesroll alltid är avhängig av vem det är som är brukare, och hur dessa betraktas, tycker vi att det är relevant med en kortare presentation av synen på de äldre som

biståndshandläggarna möter i sitt arbete. Till gruppen äldre kan dock ett stort antal människor som inte erhåller någon form av äldreomsorg räknas². Vi har likväl valt att i vår text stundtals benämna brukarna som just äldre.

Det är knappast särskilt kontroversiellt att påstå att dessa brukare är en på många sätt heterogen grupp med skiftande önsknings och behov. Samtidigt finns det ute i samhället en hel del uppfattningar om hur äldre som grupp är. Hur dessa bilder ser ut påverkar troligtvis de argument som ligger bakom organisationsförändringar inom äldreomsorgen, oavsett om de speglar den grupp av äldre som är brukare i just det enskilda fallet. Enlig Andersson (2004) har det under lång tid varit en ganska så eländig bild som har målats upp om denna kategori människor. Detta har dock börjat förändras och idag finns det en alternativ och mer positiv bild av äldre än den som tidigare fanns och främst lyfte fram dem som skröpliga, passiva och i behov av vård. De äldre ses inte längre som brukare av offentliga tjänster utan snarare som brukare av varor, de har blivit konsumenter. Andersson (2004) menar att den här bilden är med och ligger till grund för den privatisering som har skett inom delar av vård och omsorg. Vidare menar han att den har skapat en falsk bild av att även de äldsta och mest utsatta i denna grupp är aktiva kunder.

3. Metod

3.1. Metodval

Vilken metod som väljs hör ihop med vilken fråga som ska undersökas samt vilken teori som kommer att användas (Aspers, 2007; Widerberg, 2002). Eftersom vårt syfte är att undersöka hur biståndshandläggarna resonerar, reflekterar och uppfattar sin roll i de äldres val av utförare valde vi att använda oss av kvalitativa intervjuer. Vi var alltså inte i första hand ute efter vad som faktiskt görs i mötet mellan biståndshandläggarna och de äldre utan det vi ville få insikt och förståelse i hur biståndshandläggarna själva upplever och förstår skeendet (jfr Widerberg, 2002).

Det finns mer än ett sätt att genomföra intervjuer på och de har alla egna för- respektive nackdelar. I den här uppsatsen använde vi oss av semistrukturerade intervjuer. Detta innebär att forskaren på förväg har skrivit en intervjuguide med frågor vilka läses upp för

² Vem som ska räknas som äldre är långt ifrån fastslaget i sten. I Social rapport (Socialstyrelsen, 2006) framgår det att en vanlig gränssättning är 65 år men att den exakta åldern är något som förändras beroende på sammanhang och tid.

respondenten. De svar som ges kan sedan följas upp varpå ett utrymme för en dialog mellan parterna ges. Vid intervjuer finns det för det mesta någon form av maktobalans. Vid semistrukturerade intervjuer kan detta bli tydligt då det är forskarens agenda som styr samtalet genom de på förväg formulerade frågorna. Ett problem med den här typen av intervju är att forskaren utgår från sin egen förståelse och syn på saker. Respondentens perspektiv kan lätt stängas ute och risken är att intervjun inte täcker in vissa intressanta områden och aspekter. Genom att istället använda sig av t.ex. tematiskt öppna intervjuer vilka har en lösare struktur där samtalet utgår från teman som intervjuaren på förhand har bestämt kan detta undvikas. För respondenten innebär detta en möjlighet till att uttrycka sig friare och att tala om sådant som han eller hon själv finner viktigt (Aspers, 2007). Eftersom vi befarade att den graden av öppenhet kunde leda till ett empirisktmaterial som inte kretsade kring, för våra frågeställningar relevanta områden, tyckte vi dock inte att denna form av intervju passade.

3.2 Urval

För att genomföra vår studie bestämde vi oss för att intervjua nio stycken biståndshandläggare i tre olika kommuner. Vi skickade ut förfrågan om deltagande till ett antal kommuner i Skåne. Efter att vi fått de första tre informanterna inbokade stötte vi dock på en del problem. Som en följd av en överbelastad arbetssituation valde två kontaktade kommuner att inte delta, i det ena fallet som en följd av att enhetschefen avrådde dem från detta och i det andra att de själva kände att de inte hade möjlighet.

3.2.1 Intervjupersonerna

Alla intervjupersonerna var kvinnor, vilket var följderna av att det uteslutande var just kvinnor som arbetade som biståndshandläggare i de berörda kommunerna. Sju av dem arbetade som biståndshandläggare inom äldreomsorgen. En av våra informanter hade för tillfället gått över till att handlägga LSS-ärenden, hon hade dock jobbat som biståndshandläggare inom äldreomsorgen när kommunen hade infört kundval. Den andre utav de två ”avvikarna” hade vid reformens införande lämnat sin tidigare tjänst för att helt och hållet arbeta med just kundval. Hon arbetade fortfarande med biståndshandläggning om än i förenklad form samt var den person som brukarna förväntades kontakta vid frågor eller klagomål gällande kundvalet. Vi har dock valt att benämna även henne för just biståndshandläggare i vårt arbete. Detta då det är ett måste för att behålla hennes anonymitet.

Något som skilde sig åt mellan intervjupersonerna var deras ålder och utbildningsbakgrund. Bland de yngre³ var socionomprogrammet den uteslutande utbildningen medan de äldre hade en mer varierande bakgrund. De hade ofta läst någon form av social omsorgslinje på högskola samt jobbat sig upp från att tillhöra den personal som utför tjänsterna till att vara de som tar de föregående besluten. För att avidentifiera våra intervjupersoner har vi valt att i följande text kalla dem för IP1, IP2, osv. Vilken numrering de har fått beror helt på slumpen och har inte att göra med vilken ordning de blev intervjuade eller vilken kommun de tillhörde.

3.2.2 Kommunerna

De tre kommuner som vi undersökt är av skiftande storlek och varierar i fråga hur deras kundvalssystem är utformat. För enkelhetens skull har vi valt att kalla kommunerna för K1, K2 och K3.

I K1, som var den minsta kommunen, med ca 15 000 invånare, fanns det endast kundval gällande servicetjänster. En ytterligare begränsning var att val av utförare endast gällde för insatser upp till tio timmar per månad och beviljades genom förenklad biståndshandläggning. Behövdes fler timmar eller hjälp med t.ex. omvårdnad blev det en vanlig biståndsansökan och brukaren hade inte möjlighet att välja vem som skulle utföra detta. För att få de insatser som kundvalet täcks av vänder sig den äldre med sin ansökan till kommunens enhet för förenklad biståndshandläggning och debitering. Kraven som finns för att ansökan ska beviljas är först och främst att man ska ha fyllt 67 år och ha ett litet handikapp. Vad detta innebär hade inte definierats och det gjordes heller aldrig någon bedömning av den sökande. Den biståndshandläggare som gjorde bedömningarna sa att åldern kunde räknas som ett handikapp i sig och ”det kan va en sticka i fingret eller va som helst”. Sammanlagt var det ungefär 30 personer som för tillfället hade den här sortens servicetjänster, hur många av dessa som hade valt kommunen respektive någon av de externa utförarna var inget vår informant hade uppgifter om. Det fanns sex stycken olika utförare, kommunen inräknad, att välja mellan vid kundvalet och de var tillgängliga för alla brukare, oavsett var i kommunen de bodde.

Även K2 kan betraktas som en något mindre stad då antalet invånare låg runt 28 000. Där hade kundval funnits sedan september 2008 och gällde områdena service och omvårdnad. Sammanlagt fanns det tre olika utförare för brukarna att välja mellan. Då den ena av de privata utförarna inte arbetade i hela kommunen hade brukare i vissa geografiska områden i

³ Då intervjupersonernas exakta ålder inte ingick som en uttalad fråga är vår indelning i yngre och äldre väldigt grovt uppskattad. De som tillhör kategorin yngre var troligtvis någonstans mellan 25 och 40 medan kategorin äldre var de som hamnade över detta spann.

realiteten endast två alternativ i valsituationen. Inte heller dessa biståndshandläggare hade några uppgifter över hur många brukare som hade valt en privat utförare. Den officiella ståndpunkten var att valet var obligatoriskt och det saknades ett icke-alternativ för brukarna att fylla i på valblanketten (kommunen hade upphandlat de privata utförarna genom LOU men funderade på att använda sig LOV). Genom intervjuerna framgick det emellertid att den som inte valde automatiskt skulle få kommunen som utförare.

Kommunen K3 hade haft kundval sedan 2008. Vid sidan av att vara den största av de tre kommunerna med en invånarmängd på ca 109 000 var detta den kommun där kundvalet omfattade flest områden dvs. både service, omvårdnad och hemsjukvård. För kommuninvånarna fanns det förutom kommunen fem externa utförare. Endast en av dessa hade begränsningar gällande geografiskt område. Kommunen är fortfarande den utförare med flest brukare men biståndshandläggarna hade inga exakta uppgifter om antalet. Valet var enligt biståndshandläggarna obligatoriskt för brukarna, dock finns det i förfrågningsunderlaget riktat mot utförarna information om att det finns ett ickevalsalternativ, dvs. kommunen.

3.3. Tillvägagångssätt

Något av de första vi gjorde var att skriva ett informationsbrev till biståndshandläggarna (se bilaga 1). När detta var genomfört bestämde vi oss för vilka kommuner vi ville undersöka. Vi började med att skicka ett e-mail till enhetscheferna där vi presenterade oss själva och vårt syfte samt bad dem att vidarebefordra vårt bifogade informationsbrev till biståndshandläggarna. Därefter ringde vi runt till biståndshandläggarna för att fråga om de var intresserade av att delta. Eftersom antalet handläggare var fler än tre behövde vi göra ett urval även inom gruppen. Vi valde dock att helt slumpmässigt ringa runt till dem och valde de tre första i varje kommun som tackade ja till att delta. Endast en av de biståndshandläggare som vi hann fråga innan kvoten var full sa nej till att delta och hon gjorde det då hon kände att hon inte hade tid. I den ena av kommunerna valde dock en av biståndshandläggarna, av oklar anledning, att låta en annan person delta i hennes ställe.

Som en följd av att vi hade valt att genomföra semistrukturerade intervjuer sammanställde vi en intervjuguide (se bilaga 2). I likhet med vad Repstad (2007) säger om att intervjuguiden vid kvalitativ metod både kan och ofta bör justeras under arbetets gång ändrade vi den efter det första intervjutillfället. Den huvudsakliga ändringen var att vi lade till en del frågor som vi inte tyckte hade kommit fram tillräckligt i samtalet samt utvecklade guiden utifrån vår ökade förståelse för rådande forskning. Vi anpassade kontinuerligt vår mall efter vem det var vi

intervjuade. Ett exempel är att frågor av mer faktamässig karaktär som t.ex. hur länge kundval hade funnits i kommunen bara ställdes till en av respondenterna i varje kommun. Eftersom vi hade en tämligen omfattande och detaljerad intervjuguide befarade vi att intervjupersonerna skulle känna sig pressade och eventuellt passiviserats av att våra frågor ställdes på löpande band (jfr Repstad, 2007). För att undkomma detta försökte vi ställa frågorna på ett lugnt sätt och ge respondenterna tid att tänka efter samt inte vara alltför kvicka med att ställa den efterkommande frågan. Redan efter det första intervjutillfället märkte vi dock att de frågor vi ställde utan problem kunde besvaras inom den utsatta tidsramen och flera av intervjuerna tog endast en halvtimme.

Som vi hade skrivit i informationsbrevet bad vi att få ha med en diktafon under intervjuerna. Genom att spela in intervjuerna kunde vi fokusera helt på det samtal som fördes mellan oss och respondenterna (jfr Repstad, 2007). Då samtliga biståndshandläggare godkände att vi använde en diktafon hade vi efter intervjuernas genomförande sammanlagt ca sex timmars inspelat material. Därefter transkriberade vi intervjuerna. Vi valde att göra detta ordagrant men utan att markera tonfall, kroppsspråk, pausernas längd etc. Kvale & Brinkman (2009) menar att transkriberingens detaljrikedom bör styras av undersökningens syfte. Då det varken var en språklig analys eller en samtalsanalys tyckte vi inte att vi behövde använda oss av andra utskriftskonventioner än frågetecken inom parentes på de ställen där det inte gick att höra vad som sades. När vi senare citerade biståndshandläggarna i vårt analysavsnitt tog vi dock bort sådant som t.ex. ehm, ooh, att... att, i de sammanhang det inte påverkade meningens innebörd. Likaså valde vi att ändra biståndshandläggarnas ord från talspråk till korrekt skriven svenska. Exempelvis skrev vi alltså istället för asså. Vi lade även till kommatecken på vissa ställen för att göra citaten enklare att läsa.

När alla intervjuerna var nedskrivna diskuterade vi gemensamt innehållet för att sedan koda det. Kodningen skedde utifrån olika teman exempelvis ”Varför är det inte svårt att vara opartisk, informationslämnandet och brukarnas förmåga”. I likhet med själva intervjusituationen var det under analysen en fördel att ha spelat in intervjuerna. Det transkriberade materialet innebar nämligen att vi ordagrant hade tillgång till vad som hade sagts istället för att vara utlämnade till anteckningar och minne vilket oundvikligen innebär en form av filtrering (jfr Kvale & Brinkman, 2009). Vi menar således att tillförlitligheten ökat i detta avseende.

3.4 Tillförlitlighet

Kvale och Brinkmann (2009) framhåller att det ligger lång tid av praktisk erfarenhet bakom väl genomförda intervjuer. Som en följd av att ingen av oss hade någon tidigare erfarenhet av den sortens intervjuer som var aktuella finns det en överhängande risk att vår nervositet och osäkerhet kan ha haft en negativ inverkan på intervjupersonerna och således även resultatet. Särskilt vid de första intervjuerna fanns det stunder då vi inte lyckades framföra vad vi menade på ett särskilt tydligt sätt eller då vi missade att ställa följdfrågor som vi senare insåg kunde ha varit bra. Ibland kunde vi även känna att det var svårt att få biståndshandläggarna att prata om kundvalet på ett djupare och mer problematiserande sätt. Om detta berodde på våra bristande intervjuförmågor, att biståndshandläggarna helt enkelt inte såg någon problematik eller något helt annat är dock inget vi kan svara på.

Allt ifrån hur våra frågor var utformade till på vilket sätt vi framförde dem hade oundvikligen betydelse för de svar vi fick och den kunskap som genererades var resultatet av vår och biståndshandläggarnas interaktion (jfr Kvale & Brinkmann, 2009). Hur skickliga vi än hade kunnat vara som intervjuare hade vi aldrig kunna se våra intervjuer som ett helt och hållet objektivt instrument. Det går således inte att komma undan att våra egna roller påverkade biståndshandläggarna och att dessa i sin tur kom att påverka oss ifråga om alltifrån hur vi interagerade under intervjutillfällena till hur vi senare analyserade materialet (jfr Aspers, 2007; Ryen, 2004).

Även om forskaren strävar efter objektivitet går det aldrig att helt komma undan den förförståelse som vi alla bär med oss. För forskarens del grundar sig denna inte bara i vad som kan kallas för vardagsförståelse utan även i de teorier som hon eller han tagit del av (Aspers, 2007). Enligt Kalman (2006) finns vissa grundantaganden med redan från början i en forskningsprocess och det är inte möjligt att ens formulera en frågeställning utan dessa. En självklar följd av detta blir att även vår studie och de tolkningar vi gjort däri är påverkade av den förförståelse som vi bär med oss (jfr Kalman, 2006). Vid sidan av förförståelsen finns det olika intressen, t.ex. politiska och privata, som kan styra forskaren. Inte sällan är de dessa som är drivkraften bakom forskarens val att studera det valda fenomenet eller området (Aspers, 2007). I vårt fall skulle det t.ex. kunna röra sig om vår egen önskan att få fram en ambivalens i biståndshandläggarnas roll eller deras ovilja att framstå som innehavare av en problematisk roll i och med det nya kundvalssystemet. Vi kunde nämligen inte undgå att känna oss mer nöjda med de intervjuer där det kom fram att biståndshandläggarna kände sig ambivalenta till hur de skulle förhålla sig och agera jämte de intervjuer där så inte var fallet. För att inte tvinga

på våra intervjupersoner de svar som vi själva önskade de skulle lämna försökte vi undvika ledande frågor eller komma med kritik och ifrågasätta deras svar. Samtidigt försökte vi få igång en dialog och diskutera vad exempelvis opartiskhet egentligen innebär, något som långt ifrån alltid var särskilt lätt.

3.5 Arbetsfördelning

Vi har gemensamt kommit fram till vad vårt arbete ska handla om och hur det ska läggas upp samt genomföras. Kontakten med biståndshandläggarna och enhetscheferna genomförde vi tillsammans och vi närvarade båda två vid samtliga intervjutillfällen. Under intervjuerna turades vi om att ha den utfrågande respektive observerande rollen. När det kommer till själva författandet av arbetet har vi haft en mer uppdelad arbetsfördelning. Den ena av oss har t.ex. skrivit den huvudsakliga delen av metodstycket och tidigare forskning medan den andre av oss har stått för teoriavsnittet samt de etiska övervägandena. När vi kom till analysarbetet började vi återigen jobba nära ihop och i stort sett hela denna samt slutdiskussionen har vi skrivit gemensamt.

4. Etiska överväganden

I våra etiska reflektioner utgick vi från de forskningsetiska principer som brukar tillämpas inom samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning (Vetenskapsrådet, 2002). Som framgått i avsnittet tillvägagångssätt skickade vi innan intervjutillfällena ut en tydlig informationskrift (se bilaga 1) om syfte och vad som skulle komma att behandlas i uppsatsen. Detta för att våra respondenter skulle vara helt på det klara om vad de går med på att delta i. Inför intervjuerna hade vi kontakt med dels biståndshandläggarnas chefer och biståndshandläggarna själva och vid dessa kontakttillfällen betonade vi anonymitet och frivillighet. Både i den skriftliga informationen och under övrig kontakt med informanterna påpekade vi att deras delaktighet i studien var helt frivillig och att de när som helst kunde välja att avbryta sin medverkan. Samtliga intervjupersoner gav då sitt samtycke till att delta i vår studie. Vi upplyste informanten om rätten att dra sig ur studien samt om rätten att begära att vi inte använder det material som vi fått fram genom dennes medverkan.

Då vi främst kontaktade biståndshandläggarnas chefer i syfte att få godkännande att genomföra våra intervjuer skulle detta kunna medföra att det var svårt för våra informanter att neka till att medverka i vår studie. Eftersom intervjuerna sanktionerats av deras närmsta chef kan frågor om intervjuernas fullständiga frivillighet väckas. Vi anser dock att det sannolikt

inte skulle lett till några större bekymmer för intervjupersonerna att säga nej till att delta i vår studie, vilket innebär att samtycket från dem borde bedömas som genuint. Genom att vi lade upp studien på detta sätt hoppas vi kunna tillmötesgå både *informationskravet* och *samtyckeskravet* (Vetenskapsrådet, 2002).

I de etiska råden nämns som en av grundprinciperna *konfidentialitetskravet*. Detta krav innebär att känsliga uppgifter som kommer fram i en studie ska hanteras med varsamhet. Personuppgifter ska vidare behandlas så att inga obehöriga kan ta del av dessa (ibid). I vår studie avidentifierar vi våra informanter genom att kalla dem för IP1, IP2 osv. Alla handläggare vi intervjuade var kvinnor vilket gjorde att vi inte upplevde det som identitetsavslöjande att benämna alla respondenterna som hon i vår text. Det finns givetvis en risk att informanter på samma arbetsplats möjligtvis förstår vem som står bakom enskilda citat, vi menar dock att vi genom vår avidentifieringsprocess minimerat denna risk. I vår studie är intervjupersonerna fortfarande anonyma och vi bedömer att ämnets art inte är av en sådan karaktär att det är personligt eller känsligt för våra intervjupersoner i någon högre grad. Detta då våra frågor i huvudsak handlade om den professionella yrkesrollen. Vi är inte heller ute efter att påvisa ett ”korrekt” eller ett ”felaktigt” handlande i denna yrkesroll. Vi vill snarare lyfta fram de dilemman som kan finnas inom biståndshandläggarens roll.

Det avslutande kravet som vi förhöll oss till är *nyttjandekravet* (Vetenskapsrådet, 2002). De intervjuer som gjorts och den information som samlats in kommer endast användas till vår studie, och i det syfte vi redogjort för ovan. Efter uppsatsens färdigställande kommer intervjumaterialet att förstöras (jfr Kvale & Brinkmann, 2009).

5. Teoretiska utgångspunkter

Vårt tillvägagångssätt i studien kan sägas vara ett abduktivt sådant (jfr Blomberg, 2004), då vi främst lät vår empiri leda oss till de teorier som vi ansåg vara användbara. Vi hade dock en förförståelse och kunskap om flertalet teorier vid intervjuernas tillkomst vilket ledde till ett samspel mellan teori och empiri i valet av frågor. Något som innebar att vi hade vissa idéer och tankar om vilka teorier som eventuellt kunde vara lämpliga. Efter en genomgång av materialet valde vi att fokusera på två aspekter av alla de möjliga ingångar till empirin som vi kunde finna. Som teoretisk utgångspunkt valde vi således Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkrater och i synnerhet begreppet handlingsutrymme, detta i relation till biståndshandläggarens professionella roll. Vi valde att använda oss av begreppet handlingsutrymme som ett teoretiskt verktyg då vi upplevde att det kunde ge oss en insikt i

hur biståndshandläggarna navigerar mellan de i viss mån motstridiga lagar och riktlinjer som finns angående kundval.

Den andra ingångspunkten för oss blev brukarinflytande som begrepp. Detta då kundvalet som reform legitimeras genom idén att inflytande och delaktighet ska förbättras som en följd av de ökade valmöjligheterna (jfr SOU 2008:15). Vi ville problematisera tankegodset som finns bakom kundvalsreformen samt undersöka hur biståndshandläggarna ser på den äldres roll i valsituationen. I detta syfte använde vi oss av Hirschmans (2008) begrepp voice, exit och loyalty.

5.1 Lipsky och gräsrotsbyråkraterna

I studien *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services* tar Lipsky (1980) upp gräsrotsbyråkratens roll inom den offentliga sektorn. Som gräsrotsbyråkrater benämns de tjänstemän som har en direktkontakt med allmänheten och även har ett eget handlingsutrymme i denna kontakt. Professioner som Lipsky (1980) klassificerar som gräsrotsbyråkrater är, bland andra, lärare, poliser och socialarbetare. Biståndshandläggaren inom äldreomsorgen kan utifrån denna definition sägas vara ett klassiskt exempel på en gräsrotsbyråkrat. Detta då denne är en tjänsteman inom den offentliga sektorn och är delegerad handlingsutrymme i form av befogenheter att besluta om bistånd.

Biståndshandläggares kontakt med brukare sker ofta i form av hembesök vilket medför att det är svårt för överordnande att ha kontroll över det handlingsutrymme som finns i detta möte. Begreppet handlingsutrymme är centralt i framställningen av gräsrotsbyråkraten, på denna grund vilar dennes yrkesutövning. De mål och lagar som tjänstemannen har att följa är ofta motstridiga och vaga (jfr SoL). Detta som ett resultat av att gräsrotsbyråkratens bedömningar inte kan detaljstyras då verkligheten är alltför komplex för att innefattas i lagtexter. Utifrån detta följer att gräsrotsbyråkraten i mötet med klienten själv har i uppgift att tolka dessa lagar och riktlinjer med hjälp av sin professionella kunskap samt handlingsutrymme (Lipsky, 1980).

Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkraterna ofta är föremål för debatt på en politisk nivå eftersom de har en stor makt över medborgarnas vardag samt att deras handlingar är själva genomförandet av den välfärdsnivå som de rådande politikerna beslutat. Gräsrotsbyråkraterna är de som i praktiken utför den socialpolitik som förs från statlig och kommunal beslutsnivå. En central tankegång i Lipskys (1980, s. 4) resonemang är denna; "Thus in a sense street-level bureaucrats implicitly mediate aspects of the constitutional relationship of citizens to the state. In short, they hold the keys to a dimension of citizenship". Det kan således sägas att

individens medborgarskap delvis formas genom de kontakter vi alla har med olika typer av offentliga tjänstemän. Gräsrotsbyråkratens egenskaper som innehavandes både handlingsutrymme samt en viss frihet gentemot organisationen och dess kontroll gör att de får en komplex roll när policys ska implementeras uppifrån. Lipsky (1980) poängterar att det inte är så enkelt att lagar och påbud från statligt eller ens kommunalt håll får den effekt som avses. Gräsrotsbyråkraterna har en professionell legitimitet och utifrån denna förväntas de använda sitt handlingsutrymme för individuella bedömningar av medborgarna. Policyn skapas i mötet mellan gräsrotsbyråkrat och klient.

Lipsky (1980) hävdar även att det ofta finns en diskrepans mellan organisationens mål och gräsrotsbyråkraternas mål, något som kan leda till att handlingsutrymmet innebär en förvrängning av direktiv uppifrån. Även regler och riktlinjer som är till för att göra gräsrotsbyråkraternas arbete mer enhetligt kan, om de är tillräckligt många och inbördes motsägelsefulla göra att det faller på gräsrotsbyråkraten själv att välja när och hur de ska tillämpas.

Gräsrotsbyråkraternas arbetssituation karaktäriseras ofta av att resurserna är otillräckliga, även i den situation där mer resurser tillförs innebär det oftast att efterfrågan och förväntningarna på de tjänster som tillhandahålls ökar. Resurserna är begränsade men behovet hos brukarna är nästan alltid obegränsat, handlingsutrymmet kan användas för att jämka samman dessa oförenliga realiteter. För att hantera den ständiga tidsbrist som arbetet innefattar utvecklar gräsrotsbyråkraterna ofta coping-strategier. Dessa strategier kan innebära prioriteringar, förenklingar och genvägar i arbetsförfarandet. Lipsky (1980) menar att coping-strategierna inte sällan går emot organisationens mål men att det faktum att gräsrotsbyråkraterna använder sig av dem kan vara det som gör att organisationen kan fungera överhuvudtaget.

Gräsrotsbyråkraterna har både en mer självständig professionell status men även en, som Lipsky (1980) kallar det byråkratisk status, där de förväntas gå med på de anvisningar som deras chefer ger dem. Utöver detta kännetecknas gräsrotsbyråkratens arbetssituation av att det är svårt att mäta hur väl de utför sina arbetsuppgifter i relation till organisationens mål.

Det finns tre centrala målkonflikter som påverkar gräsrotsbyråkraten. Den första är klientperspektivet mot social policy eller social ingenjörskonst (samhälleliga försök att påverka medborgarna i en viss riktning). Den andra rör klientcentrerade mål som står i strid med organisationens mål och den tredje konflikten berör de rollförväntningar som finns på gräsrotsbyråkraten från olika håll. Dessa förväntningar skiljer sig åt beroende på om de

kommer från tjänstemannen själv, klienter, andra tjänstemän inom samma yrkesgrupp, allmänheten, överordnade m.fl.

Vidare beskriver han hur klientcentrerade mål och organisationsmål kan krocka med varandra. För gräsrotsbyråkraten gäller det att både ge klienten ett individuellt och flexibelt bemötande och hantering av dennes ärende. På samma gång är han/hon styrd av organisationens mål att effektivt processa så många klienter (på så liten tid) som möjligt vilket innebär en kategorisering av klienterna i hanterbara grupper utifrån deras behov. Lipsky (1980) kommer fram till att allmänheten och kollegor är avgörande grupper gällande vilka rollförväntningar gräsrotsbyråkraten påverkas av. Klienterna spelar däremot en mindre roll. Klienterna har även svårigheter att påverka organisationerna. Detta som en följd av svårigheter med att skaffa sig den information som gör det möjligt för dem att bedöma det bemötande och handläggning som de får.

Lipsky (1980) talar även om hur gräsrotsbyråkraterna kan utöva motstånd mot sitt handlingsutrymme. Hit kan exempelvis praktiker som att hänvisa till lagar och riktlinjer, trots att den professionelle har utrymme och mandat för att göra en egen bedömning som ligger mer i klientens intresse, räknas. Han menar att det finns en tendens till att rationalisera bort det egna ansvaret gentemot klienten och föra över detta på organisatoriska och strukturella plan. Han påvisar här en slags psykologisk skyddsmekanism från den diskrepans som finns mellan gräsrotsbyråkraternas egen bild av de insatser som bör erbjudas och de verkliga insatser som de har möjlighet att erbjuda.

Utöver rollen som gate keeper, dvs. som distributör av samhällets resurser till de klienter som är berättigade till dessa, förväntas gräsrotsbyråkraterna även inta rollen som företrädare gentemot klienterna. Lipsky (1980, s. 72) beskriver denna roll på följande vis; "...to use their knowledge, skill, and position to secure for clients the best treatment or position consistent with the constraints of the service.". Han beskriver dock hur rollen som företrädare svårligen går att förena med rollen som kontrollant och bedömare av klienterna, detta utifrån två huvudsakliga anledningar. Gräsrotsbyråkraten behöver tid för att ägna sig åt denna extra syssla och organisationer tenderar att inte prioritera denna typ av arbete. Organisationens mål passar inte heller ihop med företrädarskap då den strävar efter att alla klienter ska få samma resurser medan förespråkaren arbetar för att med hjälp av sitt handlingsutrymme ge mesta möjliga resurser till den enskilda klienten. Gräsrotsbyråkratens roll består i att navigera mellan dels flexibilitet och lyhördhet inför klientens behov och dels förhålla sig till de lagar och riktlinjer som finns (ibid.).

5.2 Lipskys teorier idag

Är Lipskys teorier fortfarande relevanta idag och med den svenska äldreomsorgen som kontext? Lipskys inflytelserika text *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services* kom ut 1980, dvs. vid denna texts författande för över trettio år sedan. Mängden av vetenskapliga artiklar (jfr Dunér & Nordström, 2006; Evans & Harris, 2004; Howe, 1991; Olaison, 2009 m.fl.) som behandlar texten samt diskuterar biståndshandläggarnas handlingsutrymme tyder på att så är fallet. Lipskys (1980) text fokuserar betydelsen av gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme för att skapa den flexibilitet som krävs i socialt arbete, detta trots att det inte alltid resulterar i positiva effekter för klienterna. Dagens debatt har i viss mån svängt och tar upp hur handlingsutrymmet och den professionella kunskapen kan användas för att främja brukarnas situation. Handlingsutrymmet och den professionella kunskapen ses som en möjlig motvikt till rigida regelverk (jfr Dunér & Nordström, 2006). Forskare har debatterat huruvida den ökade kontrollen och New Public Management har lett till inskränkningar i det professionella handlingsutrymmet hos gräsrotsbyråkraterna eller om handlingsutrymmet lever kvar och kanske till och med frodas till följd av komplexa och ofta motstridiga lagar och riktlinjer (Dunér & Nordström, 2006; Evans & Harris, 2004; Howe, 1991).

Howe (1991) menar att det professionella handlingsutrymmet begränsas i takt med att överordnade får mer inflytande samt kontroll över tjänstemännen. Användande av den professionella kunskapen får därmed mindre betydelse i jämförelse med administrativa och formaliserade sysslor. Evans och Harris (2004) diskuterar hur den ökade förekomsten av lagar samt riktlinjer i motsats till vad Howe (1991) hävdar, i praktiken kan leda till att handlingsutrymmet ökar. Detta som en följd av motstridigheter i lagarna vilket skapar en ambiguitet där handlingsutrymme krävs av tjänstemännen. Evans och Harris (2004) problematiserar Howes bild av handlingsutrymmet som ensidigt positivt, de framhäver att det även kan användas på ett sätt som innebär negativa konsekvenser för brukarna. Handlingsutrymme kan inte ses som antingen gott eller ont, det måste istället ses i sin kontext.

En intressant aspekt av Howes (1991) analys är att de ideologiska syften som finns bakom socialarbetarens arbetsuppgifter i allt högre grad bestäms av de överordnades tolkningar av exempelvis lagar eller hur budgeten skall användas. Det område som Howe ser finnas kvar för gräsrotsbyråkraterna att använda sitt handlingsutrymme inom är stilen i bemötandet. Lojaliteten mot organisationen betonas alltmör;”The social worker can be given discretion but it is understood that she will only use it within the framework of thought that underpins the

organization.” (Howe, 1991, s. 218). Dunér och Nordströms (2006) samt Lindelöf och Rönnbäcks (2004) forskning stödjer Howes argumentation då biståndshandläggarna som de intervjuar kan sägas ha ett handlingsutrymme men endast använder det i enlighet med de riktlinjer och förväntningar som organisationen har på dem.

Andersson (2004) tar upp hur biståndshandläggarna gärna vill ha tydligare riktlinjer då detta ger dem en upplevelse av att kunna göra mer likvärdiga bedömningar. Författaren betonar dock paradoxen i detta då lagstiftningens intention är att varje brukare ska få sitt behov individuellt bedömt. Enhetlighet prioriteras således på bekostnad av den flexibilitet hos gräsrotsbyråkraten som Lipsky (1980) argumenterar för. Olaison (2009) kommer till en liknande slutsats, de marknadsekonomiska reformerna och den byråkratisering dessa medfört stämmer enligt henne illa överens med lagens innebörd om ett individbaserat tankesätt.

Enligt Lipsky (1980) har överordnade svårt att övervaka gräsrotbyråkraternas arbete och inte heller medborgarna har några större möjligheter att göra detta. Ökade krav på dokumentation (Vabø, 2003) samt formaliseringen av biståndsbeslut (Blomberg & Peterson, 2003) innebär givetvis att kontrollen över biståndshandläggarna ökar. Samtidigt visar forskning (jfr Olaison, 2009) att mycket av den förhandling som sker under hembesöket inte alltid dokumenteras skriftligt. Frågan i vad mån New Public Management inspirerade reformer påverkar det professionella handlingsutrymmet är med andra ord fortfarande under debatt.

5.3 Ett teoretiskt perspektiv på brukarinflytande i relation till kundval

Brukarperspektivet framhålls alltmer inom det sociala arbetet både i Sverige och i omvärlden, på nationell såväl som kommunal nivå. Genomgående kan det sägas att diskursen om brukarinflytande har betonat en övergång från en passiv klientroll till en mer aktiv brukarroll (Beresford, 2002; Beresford & Croft, 2004; Klasson, 2000). Det har funnits en stark kritik mot välfärdsstaten som paternalistisk och passiviserande och ett ökat brukarinflytande framhävs i detta sammanhang som en viktig aspekt för att förbättra socialt arbete (Socialstyrelsen, 2008). I och med NPM och valfrihetsrevolutionen har brukarinflytande kommit att kopplas allt starkare till konsumentrollen (Klasson, 2000). Den diskurs som finns inom kundval angående brukarinflytande stammar huvudsakligen från ett marknadsanpassat synsätt. Inom äldreomsorgen har språkbruket förändrats så att det ofta talas om kunder istället för brukare eller vårdtagare (Socialstyrelsen, 2008). Denna aktiva roll innebär ett ökat ansvar för individen och förutsätter resurser såsom kunskaper och förmåga till handling (Salonen, 1998). Brukarinflytandet kopplas i samband med kundval ofta till rationellt beteende och

brukaren förväntas ha förmåga att kunna göra rationella val i enlighet med kundrollen. Detta ställer dock stora krav på brukaren och en aktiv brukare blir en förutsättning för att kunna ta del av välfärden.

Inom forskningen på området problematiseras detta förhållande alltmer, hur ska det kunna garanteras att alla innefattas av nya möjligheter till autonomi och valfrihet då alla brukare inte har samma möjligheter att själva göra dessa rationella val (Socialstyrelsen, 2003, 2008). Socialstyrelsen (2008) tar i sin rapport *Brukarinflytande inom äldreomsorgen* upp att ett av de stora problemen med ökat brukarinflytande är att försöka få det att omfatta även utsatta grupper. Det tas även upp att kritiken mot paternalism skulle kunna innebära att brukarinflytandet i själva verket minskar för dessa utsatta grupper då ingen tar sig an att vara brukarens röst (Socialstyrelsen, 2003).

En lösning som ofta förs på tal när det handlar om brukare med nedsatt autonomi är företräderskap (Socialstyrelsen, 2003). Inom psykiatrin finns numera personliga ombud som agerar som företrädare för brukare (jfr Järkestig Berggren, Blomberg, & Petersson, 2010). Inom äldreomsorgen är det istället upp till anhöriga, god man, förvaltare eller biståndshandläggare att se till att de äldre får samma möjligheter till inflytande oavsett förmåga. Företräderskap kan vara ett alternativ för att ta tillvara även dessa gruppers intressen. Frågan blir då av vilken profession som detta företräderskap skall utföras.

Den ökade fokuseringen på brukarinflytande är oomstridd. Forskare är dock oense om motiven till detta intresse och huruvida dessa åtgärder verkligen kommer leda till ett ökat inflytande för brukarna (jfr Beresford, 2002; Nilsson, 2005; Scourfield, 2006).

5.3.1 Demokratiskt eller marknadsanpassat brukarinflytande?

Beresford (2002) tar upp två huvudströmningar inom brukarinflytande, dels en demokratisk fåra och dels en marknadsanpassad sådan. Han menar att intresset för brukarinflytande stammar från dessa två skilda ideologiska tankesätt. Brukarinflytandet som har sin grund i demokratin menar han kommer från brukarorganisationer, exempelvis den framväxande handikapprörelsen, föreningar för psykiskt sjuka m.m. (Beresford, 2002). Den marknadsanpassade retoriken ser ofta brukarens valfrihet som central för brukarinflytande och privatisering av den offentliga sektorn är det främsta sättet att uppnå detta mål. De två typerna av retorik kring brukarinflytande sammanflätas dock på så sätt att den marknadsanpassade retoriken har banat väg för den demokratiska: "There can be little question that the emergence of these new movements was assisted by the challenge to traditional paternalistic welfare represented by the political New Right and its rhetorical emphasis on the 'active citizen', and

individual rights and choice. Intentionally or otherwise doors were opened.” (Beresford, 2002, citat s. 96). De två strömningarna har olika ideologiska grundantaganden och även till viss del olika mål med brukarinflytandet. Den demokratiska inriktningen grundas i en vilja till autonomi gentemot den offentliga sektorn och inflytande över det dagliga livet. Frågor om makt och omfördelning av denna tas upp, en direkt form av inflytande förespråkas även. Inom den marknadsmässiga ideologin används brukardelaktigheten som ett sätt att förbättra verksamheten och det finns inte heller samma emancipatoriska drag som i den demokratiska tendensen (Beresford, 2002).

5.3.2 Exit och/eller voice som strategi

Hirschmans (2008) begrepp exit, voice och loyalty⁴, vilka myntades redan 1970, används fortfarande frekvent i samband med diskussioner kring brukarinflytande (jfr Klasson, 2000; Möller, 1996; Nilsson, 2005; Salonen, 1998). Begreppen refererar till vilka typer av strategier som kunder har att tillgå gentemot i första hand företag. Hirschman (2008) menar dock att de även kan appliceras på flertalet andra arenor. Begreppen kan sägas vara särskilt relevanta i relation till kundval då en av de främsta anledningarna till dess införande är brukarens möjlighet till exit samt de positiva effekter denna möjlighet ska innebära för kvaliteten hos utförarna (jfr Kastberg, 2005; SOU 2008:15).

Exit innebär att individen vid missnöje väljer en annan producent av tjänsten eller varan. Som en följd av detta bör det innebära att företagets intäkter minskar och problemet hos produkten åtgärdas. På detta vis innebär kundens handlande att den får en produkt eller tjänst av hög kvalitet (i realiteten den kvalitet som kunden kräver respektive nöjer sig med⁵). Hirschman (2008) benämner exit som den åtgärd som är vanligast för vanliga konsumenter.

Voice innebär att konsumenten väljer att göra sin röst hörd för att påtala brister i service eller produkt. Voice kan genomföras kollektivt eller individuellt och innebär att försöka förändra förhållanden hos producenten eller verksamheten. Fördelen är ett direkt försök till förändring hos verksamheten, nackdelarna karakteriserar dock Hirschman (2008) som stora då det krävs tid, ork och ekonomiska resurser för att utöva voice (i synnerhet om ett framgångsrikt resultat ska uppnås). I relation till voice framställs exit som ett alternativ utan några större nackdelar för individen, i de fall denne inte har lojalitet till organisationen.

Loyalty påverkar i vilken mån de olika strategierna väljs av konsumenten (Hirschman, 2008). Det kan leda till att varken exit eller voice används. Detta är enligt Möllers (1996)

⁴ Begreppen översätts på svenska till sorti, protest och lojalitet (ibland anpassning).

⁵ Vårt tillägg.

resonemang de äldres vanligaste strategi. Anledningar till detta handlande, eller snarare frånvaro av handlande, kan vara lojalitet med undersköterskor och/eller organisationen. Det kan även handla om en asymmetrisk maktrelation samt att det inte finns energi nog hos brukaren.

Agevall & Olofsson (2008) sammanfattar modellen i förordet till Hirschmans text och tar då med nya tillägg som gjorts av Hirschman själv samt andra forskare. Författarna argumenterar även för att begreppet beroende bör läggas till Hirschmans modell för att bättre beskriva hur individer som står i en stark beroendeställning till producenten av tjänsterna kan tänkas använda sig av strategierna.

Möller (1996) menar att voice och exit är strategier som inte fungerar särskilt väl inom äldreomsorgen, för ett verkligt ökat brukarinflytande krävs andra möjligheter. Han påvisar tröskeleffekter som förhindrar användandet av exit hos de äldre brukarna. Då Hirschmans begrepp är modellerade utifrån den öppna marknaden går det enligt Möller inte att okritiskt föra över dem till användandet av exempelvis omsorgstjänster. Kostnaderna som är förbundna med exit är för de äldre påtagligt större än för en vanlig konsument. Till att börja med är brukaren inom äldreomsorgen, som nyss nämnts, i en beroendeställning gentemot de som utför insatserna. För att göra ett byte krävs det dessutom att det finns ett bättre alternativ och för att veta om så är fallet måste den enskilde, eller någon i dennes ställe, lägga tid på att söka och bearbeta information om alternativet. Även om exit inte används så kan dess blotta existens dock innebära en maktresurs för brukarna. Genom att det finns ett bakomliggande hot om att personen kan använda exit förväntas nämligen utförarnas tendens att lyssna på brukarnas kritik och anpassa sig öka (ibid.). I de fall som brister hos tjänsten har ett allmänintresse kan protest även för en vanlig kund bli ett mer attraktivt alternativ (Agevall & Olofsson, 2008).

Idealbrukaren använder sig av voice och idealkunden använder sig av exit (Klasson, 2000). I fallet med brukarna som har möjligheter till kundval blir dock förhållandet mer komplicerat, då exit och voice kan användas sida vid sida i större utsträckning än tidigare. Möjligheterna som skapas för de äldre i samband med kundvalet handlar främst om att kunna använda exit som utväg genom att välja en ny utförare om de inte är nöjda (Nilsson, 2005). Kundvalet kan med detta synsätt som teoretisk bakgrund vara en övergång från rollen som brukare eller klient mot en roll som kund, med det ansvar och privilegier som ingår i denna roll. Förutsättningen för detta är dock givetvis att kanalerna verkligen används. Som Möller (1996) påvisar i sin undersökning är beroendekaraktären av den omsorg som äldre mottar så stark att

varken exit eller voice fullt ut skyddar de äldres intressen. Hellre än att ta en strid i denna asymmetriska relation väljer de att stå ut (ibid.). Kostnaderna för voice kan vara att en konflikt mellan brukare och omsorgspersonal uppstår vilket skulle kunna leda till sämre service (Agevall & Olofsson, 2008). Möllers resonemang innebär att det behövs ett annat alternativ för att tillvarata de äldres intressen.

Agevall & Olofsson (2008) tar upp möjligheten att voice alternativet förlorar i kraft då ansvariga kan hänvisa brukaren att använda sig av exit. De tar även specifikt upp kundval och refererar till Kastbergs studie från 2005 där det kommer fram att ledningen anser att ansvaret för kvaliteten hos utförarna ligger hos kommunen. Detta till trots framkom det att det reella ansvaret för kvaliteten låg hos kunderna, resonemangen kring ansvar inkluderade att de äldre i och med att de hade möjligheten att välja exit i de fall producenten inte tillhandahöll en tillräckligt hög kvalitet på tjänsterna samt att kundvalsmodellen innebar att kvalitetsgranskning inte skulle behövas. Här visas hur det grundläggande kvalitetsansvaret inom äldreomsorgen, som en följd av kundvalet, förflyttas från ledning till kunderna. Något som kan ses som paradoxalt med tanke på ovanstående diskussion om de hinder som finns för de äldre att utnyttja exit och voice.

5.3.3 Kundval och demokrati

Att som vid kundval, utöva sitt inflytande genom att välja det alternativ som passar en bäst menar Klasson (2000) bidrar till ett individualiserat synsätt som skulle kunna skada solidariteten i samhället och kollektiva typer av inflytande (jfr Nilsson, 2005). En av principerna i konsumentanpassningsmodellen är att makten hos politiker förs över till konsumenter och anställda genom konsumenternas användande av exit vilket ska innebära att resurserna fördelas så att de mest använda alternativen gynnas.

En av tankarna bakom ett ökat brukarinflytande är att det ska innebära en ökad demokratisering av samhället. Nilsson (2005) diskuterar i sin avhandling kundvalets potential till att bidra till ökad demokrati. Han menar att kundvalsmodeller inte skapar någon förändring på den demokratiska fronten, däremot skulle de kunna bidra till en bättre service för brukarna. Han ser dock en fara med att medborgaren i allt större utsträckning förvandlas till konsument vilket medför en ökad fokusering på individens egen situation och mindre på allmänintresset.

Anledningen till valfrihetsmodellens popularitet ser Nilsson (2005) i brister till voice för medborgarna, finns inte dessa möjligheter kan möjligheter till exit istället vara en möjlig väg att gå. Kundvalsmodeller och marknadisering kan enligt Nilsson (2005) innebära mycket lite

för en demokratisk utveckling samt att medborgare förhåller sig passiva. Modellen som sådan gör att individen endast tar ansvar för sina egna beslut. Den medför inte heller någon anledning till att gemensamt försöka lösa problem eller till att skapa solidaritet med andra brukare i samma situation.

6. Tidigare forskning

Forskningen om biståndshandläggarens yrkesroll är tämligen utbredd. De senaste åren har det t.ex. kommit en rad doktorsavhandlingar som berör detta (Blomberg, 2004; Hellström Muhli, 2003; Lindelöf & Rönnbäck, 2004) Eftersom kundval inom äldreomsorgen är en relativt ny företeelse finns det dock stora begränsningar inom den forskning som berör yrkesrollen i relation till just detta. Överhuvudtaget är forskning om kundval något som i förvånansvärt stor utsträckning lyser med sin frånvaro. Den forskning som trots allt finns bygger ofta på intervjuer med representanter från antingen förvaltningen och eller de olika utförarna. Ytterligare en anmärkningsvärd sak är att de rapporter, böcker etc. där kundval tas upp ofta använder sig av samma studier. En av de mer flitigt refererade undersökningarna är Hjalmarssons (2003) *Valfrihet i äldreomsorgen - en reform som söker sin form*. En annan ofta återkommande referens är Edebalk och Svenssons (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden – Konsumentperspektivet*. Då vi gärna vill ta vara på den kunskap som tidigare studenters kandidatuppsatser har alstrat har vi valt att även använda oss av några c-uppsatser. Förutom den granskning högskolorna och universiteten har gjort på dessa uppsatser har flertalet av dem använts i Edebalk och Svenssons nyss nämnda verk varpå vi anser att deras tillförlitlighet är styrkt.

6.1. Biståndshandläggarnas nya roll

Att kundvalsmodellen innebär en ny roll för biståndshandläggarna är något som lyfts fram i en rad studier (Charpentier 2004; Hjalmarson, 2003; Kastberg, 2005) och en av biståndshandläggarnas funktioner kan numera ses som konsumentupplysare, eller om man så vill hemtjänstens ”mäklare”. Detta innebär att de ska informera de äldre om vilka olika utförare som finns att tillgå och vad dessa har att erbjuda (Edebalk & Svensson, 2005; Hjalmarson, 2003; Kastberg, 2005). Förändringen av yrkesrollen är dock begränsad. Det som blir nytt i deras arbete är informationsmomentet samt, i vissa fall, en del administrativa arbetsuppgifter, vilka är en följd av att utomstående utförare kopplas in (Hjalmarson, 2003).

6.1.1. Den opartiska biståndshandläggaren

I och med den nya rollen förväntas biståndshandläggarna vara opartiska vid informationslämnandet, något som av naturliga skäl inte var aktuellt då de äldre saknade möjligheten att själva välja. För de tolv biståndshandläggare som deltagit i Hjalmarsons (2003) studie framkommer detta krav bl.a. i ett tjänsteutlåtande från Kommunstyrelsen då biståndshandläggarna uppmanas att vara opartiska i sin rådgivning angående valet av utförare. Vad som menas med opartisk är dock inte något som framgår. På vilket sätt informationen ska ges anges i de tillämpningsföreskrifter som de har att tillgå och det lyfts exempelvis fram att informationen ska vara korrekt och saklig. Biståndshandläggarna har med andra ord en del riktlinjer att gå efter i sitt arbete. När Frittvalutredningen i februari 2008 lämnade sitt betänkande *LOV att välja – Lag Om Valfrihetsystem* fanns det dock vare sig i rättspraxis eller i doktrin något tydligt ställningstagande gällande informationen till brukarna (SOU 2008:15). Enligt vad som kommit till vår kännedom är detta något som i stor utsträckning fortfarande saknas.

Motiv bakom opartiskheten kan ses som att ingen av utförarna ska gynnas eller missgynnas, då det skulle riskera modellens trovärdighet (Hjalmarson, 2003). Om detta är något som alltid bör gälla går emellertid att ifrågasätta, vilket blir tydligt då det även bland de privata utförarna finns de som upplever att biståndshandläggarna i vissa fall borde få göra valet istället för den äldre. Det rör sig då om situationer med de allra svagaste pensionärerna (Charpentier, 2004). Något som komplicerar situationen ytterligare, vilket Hjalmarson och Wånell (2004) lyfter fram, är att det både i Förvaltningslagen och i socionomernas yrkesetik framgår att handläggarna ska ge såväl vägledning och råd samt sträva efter att alla brukare får den insats som är bäst för just dem.

Biståndshandläggarna i Hjalmarsons (2003) undersökning hade tolkat kravet på opartiskhet som att de inte fick hjälpa brukarna att välja utförare. Som en följd av detta kände de sig därför osäkra på hur de borde agera i de situationer där den äldre inte ville eller kunde göra ett val och saknade anhöriga som kunde hjälpa dem. Ett problem är således den tysta förutsättningen att alla äldre både kan och vill välja och biståndshandläggarna hamnar i en svår sits då det inte framgår hur de ska hantera situationer som dessa. Samtidigt som biståndshandläggarna menade att de inte fick hjälpa brukarna med valet fanns det tillfällen då de överhuvudtaget inte informerade de äldre om att valmöjligheten fanns och helt enkelt tog över deras val. Att inte lyckas handla på de sätt som biståndshandläggarna menar innebär opartiskhet är något som leder till en stressad arbetssituation. Hjalmarsons (2003) uppfattning

är dock att biståndshandläggarna försökt involvera de äldre i så stor utsträckning som möjligt. Likväl ser hon det som ett problem att biståndshandläggarna har tolkat kravet på opartiskhet som att de inte får ge brukarna det stöd som de i flera fall behöver och efterfrågar. Att biståndshandläggarna inte använder den kunskap de har om både utförarna och de behov som finns bland de äldre är ett slöseri. Samtidigt är hon medveten om de komplikationer som kan uppstå i och med att biståndshandläggarna tar över valet. En svårhanterad situation kan exempelvis vara om den professionellas bedömning av den äldres önskan inte stämmer överens med vad de anhöriga tycker och vill (Hjalmarson & Wånell, 2004).

Att opartiskheten lätt upplevs som komplicerad visar sig också i en enkätundersökning besvarad av 54 biståndshandläggare i Stockholm (Rogler, 2003). Närmare hälften av de biståndshandläggare som svarat på enkäten upplevde att de inte var helt neutrala vid informationslämnandet och många undanhöll kunskap som de hade om utförarna. Hur biståndsbedömarna upplever sin grad av inblandning i valet behöver emellertid inte stämma överens med hur brukaren själv ser på det. I en studie gällande funktionshindrades valsituation framkom det exempelvis att biståndshandläggarna tyckte att de hjälpte till i valet i mindre utsträckning än vad brukarna upplevde (Utrednings- och statistikkontoret, 2003).

Att alla biståndshandläggare inte har tolkat sin roll på det sätt som de gjort i Stockholm framgår även i en c-uppsats skriven av Levenius och Wolf (2004). En av deras respondenter menar exempelvis att det är lättare att rekommendera de utförare som denna har en nära kontakt med. Även på andra ställen i uppsatsen framgår det att biståndshandläggarna har rekommenderat eller föreslagit de äldre att välja en viss utförare. En av de personer som har studerat just biståndshandläggarnas förmåga att uppnå den efterfrågade opartiskheten är Charpentier (2004). När han intervjuade representanter för både beställare och utförare fann han att de senare var mer skeptiskt ställda. Då kundvalsmodellen hade implementerats var det dock en majoritet av både grupperna som menade att biståndshandläggarna hade lyckats uppnå opartiskhet och de privata utförarna var på det stora hela nöjda med biståndshandläggarnas agerande.

Det finns även studier där biståndshandläggarnas eventuella opartiskhet inte framgår som ett problem. Ingen av de 17 personer som har intervjuats av Kastberg (2005) verkar ha lyft fram att det skulle vara ett problem att biståndshandläggaren, i de fall den äldre inte väljer själv, har i uppgift att hjälpa dem till en utförare som kan tillgodose just deras behov. Anmärkningsvärt här är att endast en av de tillfrågade själv var biståndshandläggare medan de övriga var politiker, enhetschefer, direktörer etc.

5.1.2 Ytterligare konsekvenser för biståndshandläggarna

Vid sidan av problemet med opartiskheten går det att ifrågasätta huruvida biståndshandläggarna i övrigt klarar av att hantera de arbetsuppgifter som kundvalet medför. Både Hjalmarson (2003) och Charpentier (2004) fann t.ex. en osäkerhet kring huruvida biståndshandläggarna lyckats ge de äldre tillräckligt med information angående valsituationen. De tillfrågade biståndshandläggarna upplevde även att de själva hade svårt att hålla sig uppdaterade om de olika utförarna. Liknande resultat fann Rogler (2003) då majoriteten av hennes respondenter önskade att de hade mer information om de tillgängliga utförarna. Moment som inte alltid utförs på ett fullt tillfredsställande sätt är utvärdering och uppföljning. I Hjalmarssons (2003) studie framkommer det att biståndshandläggarna fått allt svårare att hinna med detta som en följd av kundvalet. Att biståndshandläggarna inom äldreomsorgen är en yrkesgrupp som generellt har en stor arbetsbelastning är vidare något som visat sig i mer än en studie (Andersson, 2004; Hjalmarson, 2003).

6.1.3 Personligt ombud – En lösning?

Som en följd av införandet av kundval i flertalet kommuner får brukarna inom äldreomsorgen en ny roll som aktiv konsument. Biståndshandläggarnas yrkesroll förändras som sagt även den med krav på opartiskhet angående utförarna vid informationslämnandet till brukarna. Utifrån dessa förändringar har det föreslagits att en ny yrkesroll, personligt ombud⁶, kanske skulle vara bättre ämnad att hjälpa brukaren med att välja den utförare som bäst passar dennes behov (Blomberg, Edebalk & Tada, 2006; Edebalk & Svensson, 2005).

Personligt ombud inom äldreomsorgen finns redan, bland annat i Japan där utbudet av privata utförare är mycket mer omfattande än i Sverige. Personligt ombud ses även som ett sätt att förbättra den (ofta bristande) samordning som finns mellan olika huvudmän gällande de äldre som är i störst behov av vård- och omsorg, s.k. multisjuka äldre (Blomberg, Edebalk & Tada, 2006). Rollen personligt ombud är svårdefinierad men den centrala sysslan är just samordning och företrädskap gentemot den enskilde brukaren. Frågan är om biståndshandläggaren kan ha även denna funktion samt fungera som ett ombud för de äldre vid kundval då denne anställs av kommunen. Neutralitetsproblemet skulle enligt skribenterna kunna lösas genom att ge ett personligt ombud möjlighet att stödja brukaren vid valet av

⁶ Personligt ombud benämns i litteraturen omväxlande som case manager, care manager och personligt ombud. Då den engelska motsvarigheten till biståndshandläggare är care manager använder vi oss för att undvika förvirring konsekvent termen personligt ombud. I intervjuerna med biståndshandläggarna använde vi oss av begreppet care manager. Vi beskrev dock ingående vad yrkesrollen innebär i förhållande till kundval.

utförare. Fördelen med personligt ombud ses i dennes möjlighet utöva företräderskap samt ha en neutral ställning gentemot utförarna (ibid.).

Författarna menar att det i Sverige främst skulle bli aktuellt med personligt ombud för multisjuka äldre och då i en samordnande funktion med fokus på den individuella brukaren, detta då kundval vid textens författande ännu inte hade införts i så många svenska kommuner (ibid.). Kundvalsreformen har dock, som tidigare diskuterats, fått ett allt större genomslag ute i kommunerna och frågan är om inte detta innebär ett ökat behov av personligt ombud även i detta avseende.

För biståndshandläggarna skulle rollen gentemot de äldre förändras vid ett införande av personligt ombud. Järkestig Berggren, Blomberg och Petersson (2010) beskriver hur biståndshandläggare och personligt ombud (för psykiskt funktionshindrade) relaterar till varandra samt vilka konsekvenser detta får för hur den svenska välfärdsmodellen kan betraktas. Biståndshandläggarens roll förändras då dess uppgift uteslutande blir en kontrollerande funktion till skillnad från dagens dubbla roll där handläggaren även förväntas verka för empowerment och/eller advocacy hos brukaren. Lojalitetskonflikten som finns inom mycket av socialt arbete löses således upp. Den nya yrkesrollen personligt ombud innebär för psykiskt funktionshindrade att de möts av två professionella med renodlade roller, en del av ambivalensen inom biståndshandläggareprofessionen försvinner därmed. Den direkta kontakten mellan brukare och myndighetsutövare försvinner och istället tas förhandlingen mellan den sistnämnda och det personliga ombudet (Järkestig Berggren, Blomberg & Peterson, 2010). Författarna menar att marknaden, familjen och brukarinflytande blir allt viktigare delar av den svenska välfärden. Införandet av denna nya ordning mellan biståndshandläggare och personligt ombud är en del av denna tendens av samt förstärker den. Hur välfärden påverkas i förlängningen är enligt författarna en fråga om professionell auktoritet och vilken av de två rollerna som kommer att dominera förhandlingarna (ibid.).

6.2 Brukarna

Enligt Edebalk och Svensson (2005) finns det relativt lite forskning om kundval utifrån brukarnas perspektiv och i dagsläget finns det heller ingen nationell bild av hur pass aktiva de äldre själv har varit i sammanhanget (Edebalk & Svensson, 2010). Vidare har forskning från andra länder begränsad generaliserbarhet då kundvalet inte har samma utformning där som i Sverige. Något som tycks återkomma i studierna är brukarnas positiva inställning till valmöjligheten (Edebalk & Svensson, 2005). I en undersökning beträffande 38 brukares inställning till kundvalet visade det sig t.ex. att alla var positiva till valmöjligheten och många

såg det som en självklarhet, detta trots att en tredjedel av dem inte hade valt själva. (Socialstyrelsen, 2004a). Även i Hjalmarsons (2003) studie var alla de intervjuade pensionärerna positivt inställda till att få välja. I båda studierna var de äldsta och svagaste, dvs. den grupp som ibland varken kan eller orkar välja, underrepresenterade. Med detta i åtanke är det inte så konstigt att det, trots undersökningarnas positiva resultat, finns de som menar att de äldre ofta varken vill eller orkar vara den kund som modellen kräver (Hjalmarson & Wånell, 2004).

Om kundvalet är rätt typ av val kan ifrågasättas utifrån ett brukarperspektiv. Många äldre menar nämligen att de är mer intresserade av att få välja vem personen som ska komma hem till dem är än vem som är dennes arbetsgivare. De uttalar även en önskan av att få ha större delaktighet i hjälpens innehåll (Hjalmarson, 2003; Socialstyrelsen, 2004b) och flexibilitet i förhållande till vad som ska utföras från gång till gång är något som många önskar sig (Socialstyrelsen, 2004a). Värt att nämna är dock de internationella studier som Edebalk och Svensson (2010) lyfter fram och som visar att många äldre inte är intresserade av den utökade valfrihet som uppstår om biståndet enbart består av en summa pengar. En vanlig synpunkt från de äldres håll är att de vill ha mer hjälp från biståndshandläggarna i valet. De delar alltså inte fullt ut tjänstemännens syn på opartiskhet som något önskvärt. Hjalmarson (2003) lyfter exempelvis fram att många äldre upplever det som konstigt att biståndshandläggarna endast får ge information och menar att de även önskar att få råd och rekommendationer i valet.

6.3 Har de äldre förutsättningarna som krävs för att göra aktiva val?

Som nämnts ovan finns det en uttryckt önskan bland många äldre att biståndshandläggarna ska ha en mer aktiv roll i valsituationen genom att även tillhandahålla råd (Hjalmarson, 2003; Socialstyrelsen, 2004a) och en vanlig uppfattning bland biståndshandläggare är att många äldre upplever valsituationen som svår och känslomässigt påfrestande (Hjalmarson, 2003). Att de äldre i realiteten inte alltid gör valet själv är något som framkommer i Levenius och Wolfs (2004) undersökning. En av de biståndshandläggare de som talat med sa att de äldre sällan är särskilt aktiva i valet. Istället förlitar de sig mer eller mindre på sina anhöriga. I de fall inte heller dessa har en aktiv roll är det vanligt att biståndshandläggarna går in och gör valet. Även den, av Socialstyrelsen (2007) redovisade enkät, som genomförts av utrednings- och statistikkontoret 2006 visar att brukarna inte alltid väljer själv. I 41 procent av fallen var det brukaren som valde medan det i 35 procent istället var biståndshandläggaren.

6.3.1 Bristande förmåga

Edebalk och Svensson (2005) lyfter fram att en rad forskare har tagit upp brukares bristande förmåga att tillgodogöra sig den information som ges i samband med kundval. Faktorer som kan ha en negativ inverkan på den äldres förmåga att själv välja är bl.a. kognitiva begränsningar och demenssjukdomar (Hjalmarson, 2003). Något som försvårar situationen ytterligare är att valet ibland måste ske i samband med utskrivning från sjukhuset (Socialstyrelsen, 2004a). Förutom det faktum att det finns brukare som inte har förmågan att göra ett val finns det de som helt enkelt inte vill och det är inte enbart de mest utsatta pensionärerna som väljer att avstå från valet. För vissa handlar det om att steg ett är att vänja sig och acceptera att livet har förändrats och att man numera är i behov av hjälp. Vem som kommer att utföra denna hjälp hamnar då lätt utanför den äldres fokus och ett val blir inte intressant (Hjalmarson, 2003). Hur aktiva de äldre är vid kundval varierar emellertid mellan olika studier (Edebalk & Svensson, 2005). Om det finns anhöriga med i bilden underlättas dock situationen för den äldre då dessa hjälper till med valet (Hjalmarson, 2003; Levenius & Wolf, 2004). Det är inte bara familjemedlemmar som brukarna tar hjälp av och i flera fall är det andra personer i omgivningen så som vänner och grannar som har störst inflytande (Edebalk & Svensson, 2005; Socialstyrelsen, 2004a). Att anhörigas, och då framför allt barnens, delaktighet ibland är begränsad beror till viss del på att de äldre inte vill vara till belastning (Socialstyrelsen, 2004a).

Vabø (2003) är en av dem som menar att äldre kan ha svårigheter i rollen som konsument. Att vara detta innebär nämligen att den äldre behöver vissa former av kunskap, resurser och kapacitet, vilket de ibland saknar. Även Hjalmarson (2003) påpekar att de äldre sällan kan ses som köpvilliga kunder. Respondenterna i Kastbergs (2005) undersökning menade däremot att kundvalet hade skapat kunder av de tidigare brukarna. De poängterade dock att det är en långsam process och att de äldre med tidens gång lärde sig att ta på sig rollen som kund och bli mer krävande. Oavsett om man ser den äldre som klient, brukare eller kund är tanken att den äldre själv ska göra valet eller aktivt överlåta det åt någon annan. Som framgått tidigare är så inte alltid fallet utan det var relativt vanligt att biståndshandläggare väljer i brukarnas ställe (Hjalmarson, 2005; Levenius & Wolf, 2004).

Värt att tänka på är att det inte bara är äldre människors förmåga att vara kund som kan ifrågasättas. I propositionen 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem går t.ex. följande att läsa:

Exempelvis kan man i analys av konsumenters beteende väga in begränsningar i förmågan att förutsättningslöst kunna hantera och dra nytta av viss information. Kognitiv förmåga, självkontroll, förutfattade meningar, förväntningar, hänsyn till andra individer och den egna självbilden kan medvetet eller omedvetet påverka beslutsprocessen. Vissa grupper av konsumenter kan ha svårt att tillvarata sina intressen på marknaden, antingen generellt eller i vissa situationer. Emellertid kan även aktiva, kompetenta och kreativa individer fatta beslut som inte är rationella eller optimala för den egna nyttan, speciellt i valsituationer med komplex information och tidspress (Proposition 2008/09:29, s. 92).

Som en följd av detta förespråkar många beteendekonomer vad som kan kallas för en ”mjuk” paternalism. Med detta menas att den individ som befinner sig i en komplex valsituation kan få hjälp vid beslutsfattandet, utan att för den delen gå miste om det egna valet. Ett exempel på ett sådant förfarande är att erbjuda brukaren ett begränsat antal lättåskådliga valmöjligheter (SOU 2008:15).

6.3.2 Likheter mellan utförarna

En av anledningarna till att de äldre upplever valet som svårt är likheterna mellan de olika utförarnas informationsmaterial. De är svårt att se vad som egentligen skiljer alternativen åt. Många äldre menar dessutom att en korrekt bild av en utförare inte kan uppnås förrän de själva har provat de tjänster som erbjuds. Ytterligare ett problem är att den information som ges inte är tillräcklig (Hjalmarsson, 2003; Levenius & Wolf, 2004; Socialstyrelsen, 2004c). Svårigheter i att förstå och se skillnad på de olika utförarna genom tillgänglig information är emellertid inget som enbart gäller för gruppen äldre, vilket Schneider och Lieberman (2001) lyfter fram i sin studie av den amerikanska sjukvården. Följden av detta blir att de äldre som väljer sällan grundar sina beslut utifrån kommunens informationsmaterial utan tar hjälp av biståndshandläggaren eller någon bekant som själv har erfarenhet av utförarna. Det finns även fall där brukaren använder sig av metoder som lottning eller att välja den utförare som helt enkelt står överst på listan. Reklam från utförarna kan också ha betydelse och vissa brukare väljer ett företag för att det är det enda de känner till sen tidigare (Socialstyrelsen, 2004a).

Frittvalutredningen lyfter fram Nacka kommun som ett föredöme när det gäller den skriftliga informationen och säger följande:

Information om leverantörerna innehåller bl.a. vilka tjänster företagen tillhandahåller, information om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, språkkunskaper samt antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid. Vidare får brukaren information om leverantörens verksamhetsmål och speciella inriktningar, personalkontinuitet samt resultatet av brukarundersökningen (SOU 2008:15 s. 209).

Ett annat positivt exempel är den webbaserade tjänst i Stockholm som bl.a. möjliggör för brukaren att ranka utförarna utifrån en rad variabler. I utredningen framgår det dock även att många kommuner har bristande information. Inte minst gäller detta vad som går att läsa sig till på kommunernas hemsidor (SOU 2008:15).

Att vilja ha mer information betyder inte automatiskt att denna skulle användas eller för den delen förstås. Den information som redan finns används som sagt inte alltid (Schneider & Lieberman, 2001), blir den skriftliga informationen alltför omfattande finns det risk för att flertalet av brukarna inte kommer att läsa den (Socialstyrelsen, 2004c) samt att de mer ser till vad de från början känner till om utförarna än informationsbroschyerna (Vabø, 2004). Samtidigt går det att ifrågasätta om det verkligen är någon större skillnad mellan de olika utförarna varpå Hjalmarson och Wånell (2004) menar att det snarare blir ett hinder än en hjälp för den enskilde att vara tvungen att välja.

Något som inte ska glömmas är att de äldre som biståndshandläggarna möter i sitt arbete inte är en homogen grupp samt att deras behov av vård och stöd varierar stort. Detta innebär att biståndshandläggarna måste anpassa både graden och sättet som hjälpen ges på samt att kundvalsmodellen bör vara flexibelt utformad (Hjalmarson, 2003). Att informationen bör anpassas efter vem brukaren är i varje enskild situation framgår även av Frittvalutredningen (SOU 2008:15).

6.4 Byte av utförare

I likhet med biståndshandläggarna är det många äldre som ställer sig positiva till rätten att få byta utförare (Hjalmarson, 2003; Socialstyrelsen, 2004a). Att i realiteten verkligen göra detta är dock långt ifrån okomplicerat och det är relativt få pensionärer som faktiskt byter utförare (Edebalk & Svensson, 2005, 2010; Hjalmarson, 2003; Kastberg, 2005; Utrednings- och Statistikkontoret, 2003). Att vara konsument av den här sortens tjänster är inte detsamma som

att vara det på den övriga marknaden (Möller, 1996) och för den som är gammal och sjuk kan det bli extra svårt (Roos, 2004; Socialstyrelsen, 2004a). De äldre har sällan en lättsam inställning till ett byte (Socialstyrelsen, 2004a) och de upplever både praktiska och känslomässiga hinder då de ska uttrycka sitt missnöje.

I en studie av 120 brukare inom barn- och äldreomsorgen visar Möller (1996) att många äldre undviker att vare sig klaga (voice) eller byta utförare (exit) trots att det finns aspekter inom äldreomsorgen som de är missnöjda med. Att så är fallet beror till stor del på den beroendesituation som de äldre befinner sig i gentemot, inte bara den enskilda frontpersonalen, utan hela organisationen. Möller lyfter fram detta genom en rad citat där de intervjuade pensionärerna uttrycker en rädsla för att de kommer bli sämre bemötta eller till och med förlora delar av insatserna om de klagat och är till besvär. Denna rädsla framkommer även i Hjalmarssons (2003) undersökning. Förutom att det finns en utbredd likgiltighet bland många äldre, som kan tänkas bottna i bristande ork och tro på den egna förmågan, är det vanligt att de äldre har en sorts tacksamhetsmentalitet som bl.a. bottnar i tidigare generationers uppfostran och världsbild (Möller, 1996).

Vidare är kunders framhållna rationalitet ofta överdriven varpå rykten från personer i omgivningen värderas högre än objektiv fakta och för den som vet vad den har men inte vad den kommer att få är det långt ifrån säkert att det anses värt risken att byta (ibid.). Att okunskap om de olika utförarna är en av de saker som ligger bakom att många drar sig för att byta är något som bekräftas i mer än en studie (Socialstyrelsen, 2004a, 2007).

7. Analys

7.1 Biståndshandläggarna

7.1.1 Opartiskhet

Alla biståndshandläggarna nämner att de ska vara neutrala eller opartiska i samband med att de informerar om kundvalet. Vad detta egentligen innebär är dock inte alltid något självklart. I huvudsak menar de att opartiskheten betyder att de inte får lyfta fram vare sig en utförares bra eller dåliga sidor, detta då ett sådant förfarande skulle kunna ge orättvisa för- eller nackdelar.

Vi ska va opartiska. Vi ska inte framföra det ena eller det andra och vi ska lämna informationen på ett sakligt sätt. (IP7)

Det är bara att man ska framföra det på ett neutralt sätt, vi får aldrig säga att det ena är bättre än det andra. (IP3)

Men jag kan ju inte gå ut och spela ut den ene gentemot den andre. Det får jag inte lov. (IP9)

Intervjupersonernas kommentarer om opartiskhet och neutralitet är inget som överraskar. Detta med tanke på de skriftliga eller muntliga riktlinjer som finns i kommunerna, vilka i sin tur har stöd i LOV. Som med allt socialt arbete har biståndshandläggarna i uppgift att balansera mellan paternalism och underlåtenhetsmakt. Utan att ta över den enskildes val ska denne ge behövlig hjälp. Att detta inte alltid är lätt visar sig i den pågående diskussionen om brukarinflytande. Samtidigt som den (påstått) paternalistiska och passiviserande välfärdsstaten kritiseras (Socialstyrelsen, 2008) finns det de röster som påpekar vissa brukares behov av utökat stöd (Blomberg, Edebalk & Tada, 2006; Vabø, 2003).

Att agera på det sätt som biståndshandläggarna gör kan ibland gå emot de äldres önsknings. Fem av de nio biståndshandläggarna tar upp att de äldre ofta vill ha explicita råd ifråga om vilken utförare de ska välja. Det kan t.ex. röra sig om en förfrågan om vilken utförare som biståndshandläggaren värderar högst och själv hade valt. Detta är något som framkommer tydligt i följande citat:

[...] de brukar alltid fråga: Ja men vem är bäst? Ja det kommer ju alltid [...] (IP7)

[...] och då får man mycket frågor om vad det är för skillnad, och vad tycker du? Vilket hade du valt? (IP4)

Sen vill de ju ofta ha lite råd och vad tycker du och så [...] (IP5)

Biståndshandläggarna är dock tydliga med att poängtera att detta inte är något de kan svara på och att det är upp till den äldre själv att välja. Detta framgår tydligt då ovanstående citat från IP5 fortsätter så här: "[...] Men då får man förhålla sig neutral [...]". De äldres rollförväntningar på biståndshandläggaren stämmer med andra ord inte överens med hur de professionella ser på sina arbetsuppgifter. Istället ligger brukarnas önskan mer i linje med företräderskap dvs. att handläggaren ska företräda och hjälpa denne att ta tillvara sina rättigheter gentemot organisationen. Brukarna resonerar utifrån "jag vill att du ska hjälpa mig att välja det alternativ som är bäst för mig", biståndshandläggarna utgår däremot ifrån rollen som myndighetsperson, de är där för att informera om utförarna på ett neutralt sätt. Dessa

olika förväntningar kan ses utifrån Lipskys (1980) diskussion om rollförväntningar. Han menar att denna typ av målkonflikter är karaktäristiskt för gräsrotsbyråkraten.

Även citat från ytterligare biståndshandläggare illustrerar vilka riktlinjer som styr informationslämnandet och att dessa ibland går emot brukarens uttryckta önskan.

Och nu så brukar de fråga, vem hade du valt. Och det kan jag inte svara på. Nej, det kan jag inte... Sen måste du själv välja. Jag kan inte välja. (IP1)

Jag säger att det är ingenting som vi kan ta ställning till utan tanken med kundval är ju att man själv ska ta ställning och välja. (IP5)

De har lagt det tillbaks till mig, ja men nu får du bestämma. Men då säger jag det kan jag inte, du måste välja. (IP8)

IP3 hanterar dock situationen med att säga att det inte är någon skillnad mellan de olika utförarna i fråga om kvalitet. Istället menar hon att det handlar om personkemin mellan de äldre och personalen ifall en utförare kan betraktas som bättre än en annan. Att det inte ska vara någon skillnad i kvaliteten kommer även fram i de andra intervjuerna, vilket IP8 uttrycker på följande sätt: "[...] jag säger att, att det ska va likvärdig hjälp oavsett vad de väljer."

Om så verkligen är fallet menar Hjalmarson och Wånell (2004) att valet förlorar sitt tilltänkta syfte och snarare blir till ett hinder för de äldre. Om budskapet till de äldre är att det inte finns någon skillnad värd att se till förutom personkemin anser även vi att situationen är problematisk. Möjligheten för den äldre att välja "rätt" utförare blir i detta sammanhang närmast obefintlig, då valet reduceras till en fråga om personkemi. Biståndshandläggarens tanke bakom uttalande grundar sig troligtvis i en omtanke om den äldre och även en insikt i den ångest detta val kan medföra och hon säger så här:

Ehm ja så det är ju som jag har sagt många gånger, det här att de gör samma saker. Det är inte någon skillnad på det. Och sen så vet jag inte om det är rätt att göra det men jag försöker ofta framföra det att det, det handlar mer om personkemi hur du känner för den eller de som kommer hem till dig än vad det faktiskt är för kvalitet eller vad de utför och så, utan att man väljer det på den nivån liksom för då blir det kanske inte så stor grej av det heller. (IP3)

7.1.2 Riktlinjer kontra handlingsutrymme

Det biståndshandläggarna ger uttryck för behöver inte vara detsamma som policyn uppifrån angående informationslämnandet. I enlighet med Lipskys (1980) tanke om att gräsrotsbyråkraterna är de som implementerar sociala policys och är de som utformar dem i praktiken har biståndshandläggarna i vår studie gjort sin egen tolkning av riktlinjerna. Vi upplever dock att denna tolkning inte helt går i linje med SSR:s etiska riktlinjer eller förvaltningslagens (1986:223) 4 paragraf. Istället för att skjuta brukaren ifrån sig av rädsla för att förlora sin opartiskhet skulle biståndshandläggarna kunna föra en dialog med brukaren om dennes preferenser. Flera svenska studier visar att biståndshandläggare i första hand använder sig av de kommunala riktlinjer som finns (Andersson, 2004; Dunér & Nordström, 2006; Thorslund & Wånell, 2004). Kanske är detta en bidragande orsak till biståndshandläggarnas handlande. Den bakomliggande anledningen är förutom att hålla kommunens budget även försök att skapa enhetlighet biståndshandläggarna emellan (Andersson, 2004; Svensson & Rosén, 2004).

Biståndshandläggarna i vår studie använder sig av sitt handlingsutrymme, men i likhet med Howes (1991) teori följer de organisationens riktlinjer strikt. Evans och Harris (2004) diskuterar att handlingsutrymme inte kan ses som varken enbart positivt eller negativt utan bör förstås i sin kontext. I relation till opartiskheten resonerar IP4 själv uttryckligen om de negativa konsekvenser som handlingsutrymmet potentiellt skulle kunna få:

[...] nej men det skulle ju bli vanskligt om, om vi i vår position skulle ge ett visst råd och då skulle vi ge det rådet då är vi ju partiska då skulle det ju bli våra värderingar som vi, som vi lämnar över och på så sätt så blir det ju, så faller hela systemet. Då blir det ju mina värderingar som jag lägger över på dig när målet är att när syftet med det hela är att du själv ska få välja. (IP4)

Vi förstår vad IP4 menar och kan till viss del hålla med om hennes resonemang. Har biståndshandläggarna inte aktuell information om alla utförarna finns risken att råden blir godtyckliga samt präglas av tjänstemännens egna värderingar. Det fanns dock situationer då vi kom att ifrågasätta intervjupersonernas strävan efter opartiskhet.

Nu vet jag inte om någon av dem har misskött sig eller även om jag visste det jag skulle inte gå ut med det, definitivt inte. Det är kunden som får värdera och den har möjlighet att byta. [---] Ja får vara neutral i vilket fall som helst, så jag kan inte säga den och den har stor personalomsättning, jag skulle aldrig kunna gå ut och säga det här[...] (IP2)

Något som skulle kunna förklara IP2s strikta strävan efter opartiskhet skulle kunna vara att det inte finns något bra sätt att utvärdera utförarna förutom genom att prova dem själv. Att vi tolkar hennes uttalande på det här sättet kommer av fortsättningen på ovanstående citat.

[...] men nu snart ska vi träffa alla de externa utförarna, de ska presentera sig, men jag kan aldrig så att säga, för det är ju även inom kommunen, det är ju också jättestor skillnad, någon har haft hjälp i flera flera år är blind eller nästan blind, har knappt någon personalomsättning för att den tiden har de ju schema på något sätt som fungerar och någon annan har ganska mycket personalomsättning så det är stor skillnad inom kommunen också från vilket distrikt även inom samma distrikt. (IP2)

Med tanke på att hon även säger att ”Och naturligtvis är det inte så lätt att byta heller för man känner ju personalen [...] så det är inte det lättaste det heller och säga upp, nu väljer jag bort kommunen för företag A eller företag B” (IP2) kompliceras dock bilden av möjligheterna att få en utförare som är tillfredställande. Även IP8 ger tydligt uttryck för att ha tolkat opartiskheten som att specifik information om utförarna inte får lämnas till utförarna.

Intervjuare: Men om du hade kanske tagit del av någon utvärdering kanske två dagar tidigare och verkligen visste, hade du känt att du kunde berätta det då eller?

IP8: Nä det hade jag inte kunnat berätta utan det, det är upp till den enskilde själv att ta reda på tycker jag. Genom att, att kontakta, alltså det finns ju telefonnummer där dom kan ringa ju och prata med utföraren. Och ställa sådana frågor för det är ju ingenting jag kan svara på, då blir det ju genast färgat om jag svarar på det.

Biståndshandläggaren ovan verkar se det som att all information som kommer från dem blir partisk. Det finns dock även exempel på när biståndshandläggarna inte upplever det som opartiskt att berätta om utförarna vilket framkommer då vi ställer följande fråga till IP1.

Intervjuare: Så du känner att du t.ex. kan berätta det du vet om kommunen, att det är skillnad och att de har kvar alla de här riktlinjerna och det har inte dem.

IP1: Ja, ja det ser jag som skyldighet.

I Hjalmarsons (2003) studie framkommer det att biståndshandläggarna är osäkra vad opartiskhet innebär vid informationslämnandet vilket i sin tur leder till ökad stress i arbetet. Även om våra intervjupersoner överlag upplever sig kunna hantera opartiskheten på ett bra sätt tror vi att det faktum att de verkar hålla sig till en relativt strikt tolkning av opartiskhet skulle kunna bero på en rädsla att hantera situationen fel och inte låta brukaren göra sitt val samt även risken att skapa missnöje hos utförarna. Än en gång tycker vi oss se hur handlingsutrymmet, i likhet med Lipskys teori, beskärs av biståndshandläggarna själva.

7.1.3 Enhetlighet och flexibilitet

Enhetlighet är inte bara ett mål i bedömningen utan även i bemötandet. I försöken att skapa ett enhetligt informationslämnande ser vi en risk att individens behov av hjälp och stöd i valsituationen hamnar i skymundan. Genom att önska sig tydligare riktlinjer som IP3 gör skapas en trygghetskänsla för biståndshandläggarna då de får en enhetlighet i gruppen. I likhet med Anderssons (2004) undersökning, kan det samtidigt leda till en paradoxal situation. Detta då det uppstår en motsättning mellan lagstiftningen som anger vikten av brukarens rätt till individuellt utformad hjälp och strävan efter enhetlighet.

Den information som räcker för en brukare kan för en annan vara otillräcklig, utan flexibilitet i mötet tillgodoses inte alla individers behov. Enligt Frittvalutredningen (SOU 2008:15) är detta något som bör tas i beaktande. De menar att informationen som lämnas ska anpassas efter den enskilde brukaren och dennes situation. IP5 diskuterar behovet av att anpassa sitt handlande efter vem brukaren är i den enskilda situationen och att vissa behöver mer hjälp än andra. Något som framgår i följande dialog:

Intervjuare: Vad gör du om det saknas en anhörig i en sån situation? Och du märker att den här brukaren inte riktigt vet vad det handlar om?

IP5: Då får man ju kanske aktivt, alltså kanske mer hjälpa dem att göra ett val. Att man ser att här måste vi ju ändå få igång hjälp. Man kan liksom inte vänta på att ingenting händer. Bara gå där ifrån och lämna ett papper och ingenting händer, utan då får man kanske ta steget och hjälpa dem lite mer aktivt.

Intervjuare: Hur menar du då alltså? Vad innebär den här aktiva hjälpen?

IP5: Alltså ja, alltså att hjälpa kanske mer konkret och läsa och se på informationsmaterialet och kanske själv så att säga föreslå, vi kanske kan börja med detta så kanske du kan fundera mer sen om man kanske... så man kommer igång någonstans.

Ovanstående dialog visar att det finns en möjlighet att biståndshandläggarna faktiskt hjälper till i större utsträckning än vad de själva ger uttryck för i intervjusituationen. Att biståndshandläggarna ibland undervärderar sin egen inblandning i brukarens valsituation framkommer i den tidigare nämnda studien kring funktionshindrade brukare (Utrednings och statistikkontoret, 2003). Det är möjligt att det finns en diskrepans mellan retoriken kring opartiskhet och hur biståndshandläggare agerar i praktiken i mötet med brukare. Detta anser vi framgår ännu tydligare då hon en stund senare i intervjun säger att hon inte kan ta över valet. IP5: ” Nej jag kan liksom inte göra ett val åt någon annan.”

Då vår studie endast innefattar intervjuer med biståndshandläggare har vi inte någon insikt i hur de i praktiken ger information och inte heller omfattningen av det stöd som ges till brukarna i valet av omsorgsutförare. I likhet med Lipskys (1980) teorier och svårigheten att kontrollera gräsrotsbyråkraterna, ligger dessa möten i det fördolda för oss. Problemet för oss när vi diskuterar handlingsutrymme är det faktum att inbegripet i definitionen av begreppet är osynligheten. Gräsrotsbyråkratens handlingar är svåra att övervaka då interaktioner med klienter ofta sker i enrum. Som Olaisson (2009) beskriver i sin studie syns denna process vanligtvis inte heller i de formella beslut och dokumentation som biståndshandläggarna producerar. I vår studie har vi endast våra intervjuer med biståndshandläggarna att analysera. Hade vi deltagit vid biståndshandläggarnas hembesök hade vi kanske kommit fram till andra aspekter av hur de hjälper brukarna. Den ovan nämnda diskrepansen skulle med andra ord kunna vara både större eller mindre.

7.1.4 Opertiskhet – går det att kombinera med företrädarskap?

Som Dunér och Nordström (2004) har visat befinner sig biståndshandläggaren i en korstryckssituation. Vi utgår ifrån att denna utsatta position även gäller för de biståndshandläggare som vi har intervjuat. Kommunen och de privata utförarna har krav på att informationen framförs på ett visst sätt, brukarna har andra krav som kan tyckas strida mot opartiskheten. Biståndshandläggarens uppgift blir då att jämkä samman dessa motstridiga viljor. Oavsett hur biståndshandläggaren väljer att handla så finns risken att någon blir missnöjd. Som framgått av citaten ovan är det ofta de äldre som blir missnöjda med informationslämnandet. Biståndshandläggarna upplever dock att de äldre har förståelse för att tjänstemännen uppger att de inte kan hjälpa till i någon större utsträckning vid valet.

Ja en del tycker att det är lite konstigt och lite sådär att det, att jag då inte kan ge dem råd vilka som är bäst, men de accepterar oftast den förklaringen. (IP5)

Jag säger att det, att vi måste vara opartiska vi får inte lov å varken tala för eller emot [...] Att förorda någon så att säg. Och det förstår ju de flesta att man inte, kan. (IP4)

I likhet med det som Lipsky (1980) för fram angående brukares bristande möjligheter att påverka organisationen skulle denna förståelse kunna böttna i svårigheter att veta vad de egentligen kan kräva av biståndshandläggaren.

Var gränsen går mellan att informera och att förlora sin neutralitet skiljer sig åt mellan våra intervjupersoner. Två av biståndshandläggarna menar exempelvis att de nöjer sig med att gå igenom informationsmaterialet och blanketterna. Andra väljer att lyfta fram specifik fakta som kan vara användbar för brukaren. IP4 säger t.ex. att hon berättar att det bara är kommunen som har ett särskilt demensteam. Emellertid är hon även noggrann med att berätta att även de andra utförarna kan ge hjälp åt den som har en demenssjukdom. IP1 menar dessutom att en förutsättning för att de äldre ska kunna göra ett val är att de får tillräckligt med information och hon säger: ”Man måste ju också ge personen möjlighet att välja, för de undrar ofta det [skillnaden mellan de olika utförarna] och visar man inte på vad som är skillnaden ... så känns det som att då har man ju inte informerat...” Hon kan även tänka sig att ringa runt till utförarna för att se vilka som kan tillgodose brukarens uttalade önskemål. Hon är emellertid inte helt säker på hur hon skulle hantera en sådan situation och poängterar behovet av att rådfråga sin chef.

Att biståndshandläggarna tolkar sitt handlingsutrymme på olika sätt menar vi är ett exempel på att rollen som företrädare väljs i olika stor utsträckning. Citatet från IP1 där hon säger att hon skulle kunna ringa runt till de olika utförarna för att se vem som bäst skulle kunna tillgodose brukarens behov är enligt oss ett sätt att använda sig av företräderskap. I likhet med de övriga grupper som Lipsky (1980) benämner som gräsrotsbyråkrater har biståndshandläggarna dock möjlighet att begränsa det egna handlingsutrymmet genom att som i citatet nedan hänvisa till kravet på opartiskhet och övriga riktlinjer från kommunen.

[...] och där är ju så att de flesta: Vem tycker du att jag ska ta? ... Den frågan kommer nästan alltid automatiskt, så då förklarar jag: Tyvärr jag kan inte ge dig någon vägledning. (IP2)

Det står ju i våra förfrågningsunderlag och det står ju i våra avtal att jag får inte lov att hjälpa dem att välja... Alla andra kan ju hjälpa dem, utom jag. Eftersom jag sen beslutar om det. (IP9)

En av anledningarna till att vi inte i större utsträckning kan se biståndshandläggarna som företrädare kan beror på den motsättning som Lipsky (1980) menar finns mellan detta och att göra en bedömning av brukarens situation. Det finns en konflikt mellan att å ena sidan vara flexibel och möta brukarnas olika behov och å andra sidan kravet på ett enhetlig informationslämnande. Ytterligare en anledning till att företräderskapet får stå tillbaka skulle enligt oss kunna bero på den stora arbetsbelastning som både Hjalmarson (2003) och Andersson (2004) redovisar.

7.1.5 Den (o)komplicerade opartiskheten

Även om det framkommer viss osäkerhet gällande vad det innebär att vara opartisk och vissa önskemål om att berätta mer betraktar biståndshandläggarna överlag opartiskheten som något tämligen okomplicerat och hanterbart. När vi frågade IP7 om hon tyckte att det fanns en motsättning mellan den förväntade opartiskheten och att det i Förvaltningslagen och SSR:s etiska riktlinjer om att ge råd och stöd svarade hon följande:

Jaa, fast jag tycker ändå inte att de går emot varandra. För vi ger råd och stöd så långt som vi kan och ofta känner de sig nöjda med det. [...] Det de vill ha är att vi säger till dem vad de ska välja när de själva inte kan det och då blir det ju inte råd och stöd längre utan då är det ju direkt hjälp de vill ha. (IP7)

Bland biståndshandläggarna finns det tankar om att det inte går att lämna ytterligare information, än den som redan finns skriftlig, utan att den färgas av de egna åsikterna och tolkningssätten och ser sin opartiskhet som en självklarhet. Det finns dock även de biståndshandläggare som ser det som mer problematiskt.

Det är faktiskt en svår fråga... I mångt och mycket är det inte så lätt att vara opartisk[...] (IP1)

I vissa lägen kan det väl kanske va lite klurigt, den här balansgången [...] (pratar om att hon inte kan berätta att kommunens hemtjänst haft mycket stor personalomsättning) (IP6)

Uttalandet från IP6 kan tyckas sticka ut jämfört med vårt övriga intervjumaterial. Hon är emellertid inte ensam om detta om man ser till övrig forskning inom området. I Roglers (2003) enkätundersökning visade det sig till exempel att många biståndshandläggare undanhåller kunskap som de har om utförarna.

Att det trots vissa skillnader mellan intervjupersonerna finns en genomgående inställning om att opartiskheten inte är något större hinder för deras yrkesutövande beror dock inte bara på ”okunskapen” om utförarna som vi kommer beröra längre fram. För IP7 handlar det t.ex. om vana och erfarenhet av att lämna informationen på ett opartiskt sätt. Hon säger att det var svårare i början då kundvalet precis hade införts men att det nu faller sig naturligt hur hon ska agera. Även IP8 hänvisar till sin erfarenhet och säger: ”Det är lätt att va opartisk. Alltså jag är så van vid mitt arbete och så att liksom att se från olika synvinklar på problem, så att nej, jag tycker att det är väldigt lätt faktiskt.”

IP1 däremot ser situation som löst av det faktum att de i hennes kommun har en person som specifikt arbetar med kundval. Hon säger att det är till denna som brukarna får ringa vid mer specifika frågor och att telefonnumret står i broschyren. Även den här personen hänvisar dock i huvudsak till den information som finns att läsa i broschyren. Ett annat svar på varför opartiskheten inte är något problem handlar om biståndshandläggarnas tro på att alla utförarna upprätthåller den förväntade kvalitetsnivån och IP4 säger: ” Jag tror personligen att det blir bra vilket som så att därför så lägger jag inte så stor vikt vid det faktiskt.” Den här tanken delas av en annan intervjuperson som säger:

Sen blir det ju inte så svårt i och med att man har en bra kommunikation med båda och att man har nöjda kunder till båda och det inte är så att någon är sämre eller så det tycker absolut inte jag... Det känns naturligt i och med att det är bra alternativ som finns. Och hade det inte varit det då hade jag, då hade det säkert varit en svårare uppgift. (IP3)

IP2 och IP8 som är inne på samma spår menar, i likhet med kundvalets förespråkare, att de utförare som inte sköter sig automatiskt kommer att rensas bort.

IP6 däremot ser det helt enkelt inte som ett problem att lämna ”tydlig och konkret information...” och att ” presentera alternativen utan att för den skull bli partisk”.

Efter att ha pratat med de nio intervjupersonerna fick vi intrycket av att kundval inte komplicerat eller försvårat deras yrkesutövning. Inte heller betraktade de det som särskilt svårt att hantera den ovanifrån krävda opartiskheten. Kanske är det så att problematiken är överdriven och att biståndshandläggarna helt enkelt har funnit en bra medelväg mellan alla inblandade parter behov och önsknings. Emellertid ställer vi oss frågande till om detta inte är en förenklad bild. En bild som kanske uppstått genom biståndshandläggarnas försök att hantera den tunga arbetsbelastning som tillhör verkligheten i deras vardag. Lipsky (1980) utgår ifrån att gräsrotsbyråkraten arbetar i en verksamhet som kan definieras utifrån en

konstant brist på ekonomiska och tidsmässiga resurser. Biståndshandläggaren inom den svenska äldreomsorgen är inget undantag (Larsson & Thorslund, 2004). Att tjänstemännen redan innan kundvalet arbetade under dessa förutsättningar är en eventuell förklaring till att kundvalet inte problematiserades i större utsträckning då det innebar ytterligare en arbetsuppgift. Detta är något som illustreras i följande citat:

Jag tänker att det här är mer intressant efter att vi har pratat om det än vad jag har tyckt från början. Och att det att det finns många sätt att vända och vrida på det här, och liksom hitta sin roll som både myndighetsutövare och också va opartisk förmedlare av de här tjänsterna. Sen något jag inte har tänkt innan för det här är liksom ytterligare ett arbetsmoment för oss liksom att det ska fyllas i en blankett och vi ska informera om det och vi ska skicka iväg till vår administration här, vi ska fylla i en ruta i datasystemet. Och det blir lätt lite så när belastningen är hög att man ah, ytterligare en sak, man sätter sig inte riktigt in i vad det egentligen är utan det ska bara fungera i det dagliga arbetet liksom. Men det är ju, det är intressant och jag hoppas att vi får lite mer tid för att ha de här diskussionerna som vi väl som så att det faktiskt finns olika synsätt och se det på. (IP4)

7.1.6 Information om utförarna

Ett genomgående svar bland de intervjuade biståndshandläggarna är att broschyrer är den huvudsakliga informationskällan de äldre har till sitt förfogande då det kommer till att få svar angående utförarna och vad dessa har att erbjuda. Den muntliga informationen som lämnas under mötet med brukaren är däremot oftast begränsad till att gälla vad kundval är, och att det hela går ut på att den äldre själv ska välja utförare. Följande citat hämtat från intervjun med IP3 sammanfattar även de övriga biståndshandläggarnas inställning: ”Eh och jag går inte in i detalj på den [broschyren] på något sätt men jag informerar dem om vad kundval är och att det krävs att man gör ett val.” IP1 poängterar dock att det beror på hur pass intresserad den äldre är av att prata om kundval som styr hur pass mycket tid som läggs på detta.

Med tanke på hur pass utlämnade brukarna är till den skriftliga informationen är det anmärkningsvärt att några av biståndshandläggarna själva verkar tveksamma till dess användbarhet. Alla nio svarar dock till en början att det skriftliga informationsmaterialet ger en bra bild av utförarna. Deras huvudargument rör sig bl.a. om att utförarna fått svara på samma frågor, rubriker och liknande är de samma för alla utförare samt att det är kommunen som sammanställt det hela varpå broschrens utseende inte förleder brukarna. Det är först senare, då vi ställer följdfrågor om t.ex. broschyrerna verkligen ger svar på möjliga frågor och funderingar från de äldre, som biståndshandläggarnas tveksamhet blir tydlig. IP2 kommer

t.ex. efter en stund in på att broschyren lämnar en hel del frågor obesvarade, däribland graden av personalomsättning som gäller för utförarna.

Enligt LOV ska informationslämnandet präglas av opartiskhet men även av jämförbarhet mellan de alternativ som presenteras. Vissa av biståndshandläggarna ansåg att informationsmaterialet gav brukarna goda möjligheter att jämföra de olika utförarna. Detta då materialet bestod av samma frågor till utförarna. Om materialet verkligen innebar den, enligt lagen förväntade jämförbarheten, är dock något som går att ifrågasätta. I det informationsmaterial som vi tog del av fattades exempelvis information om personalkontinuitet, samt i viss mån även om utförarnas specifika kompetenser. Man kan fråga sig om biståndshandläggarna skulle kunna kompensera dessa brister. Enligt Hjalmarson (2003) har kravet på opartiskhet kommit att innebära att den professionella kunskapen inte tas tillvara i önskad omfattning. I våra intervjuer framkommer det dock att biståndshandläggarna inte säger sig ha tillräcklig kunskap om de olika utförarna för att kunna hjälpa brukarna att göra ett informerat val. Att de själva inte upplever sig besitta denna kunskap skulle kunna tänkas underlätta för biståndshandläggarnas opartiska informationslämnande. IP4 berättar att om hon hade haft mer kunskap om de olika utförarna så hade hon troligtvis informerat om det.

En del av biståndshandläggarna (IP2, IP5, IP8, IP9) säger uttryckligen att de inte skulle kunna svara på en rad frågor som brukarna skulle kunna tänkas ha. Exempelvis hur det ser ut med personalomsättningen eller om någon utförare har personal med specifika språkkunskaper. När IP2 tar upp brister i det skriftliga informationsmaterialet tar hon t.ex. upp att hon i många fall inte vet mycket mer än vad de äldre själva kan läsa sig till och IP8 säger: ” Ja för att det kan jag ju inte svara på alltså. Jag vet ju inte heller personalomsättningen. Så hur mycket omsättning på personalen, nej. Så att, så det är bra att inte veta allt i det här yrket också.” IP9 som även hon uttrycker att hon saknar detaljerad kunskap om utförarna menar att den broschyr som delas ut räcker gott och väl som beslutsunderlag. Fyra av våra intervjupersoner ser dock den egna kunskapsbristen som ett problem och säger att de inte har så pass mycket kännedom om utförarna som de hade önskat. Några av dem ger dock uttryck för en närmare kontakt och således även inblick i utförarnas arbete. Att de trots allt inte verkar ha någon djupare kunskap om de olika utförarna kan delvis ses som en följd av uppdelningen mellan beställare och utförare.

Ingen av våra intervjupersoner gav uttryck för att ha så pass stor kännedom om utförarna som Blomberg (2004) menar att tjänstemännen hade innan uppdelningen mellan beställare och utförare. Genom att gå från att vara hemtjänstassistent till att vara biståndshandläggare

förloras nämligen den vardagliga kontakten och närheten med den personal som utför det praktiska arbetet. Även de specialiserade biståndshandläggare som Blomberg intervjuat tycker vi verkar ha en närmare kontakt med utförarna än våra intervjupersoner. En nära kontakt med utförarna skulle kunna försämrats ytterligare på grund av kundvalet. Detta är något som IP4 befarar och hon säger:

Kanske skulle det kunna bli svårt att få till den här kontinuiteten och det sättet som vi tycker det är viktigt att arbeta med teambildning och då runt om vårdtagaren. För att jag har sett det som att det skulle bli en alldeles för stor apparat och att det nog inte skulle kunna. (IP4)

Vi anser att ett effektivt sätt att skydda opartiskheten samtidigt som brukaren får relevant och saklig information om utförarna är utforma ett skriftligt material i likhet med det som Frittvalutredningen (SOU 2008:15) lyfter fram som en förebild. I ett sådant material bör uppgifter om både personalens kompetenser och kontinuitet finnas med. Andra saker som kan vara behövliga är resultat av brukarundersökningar samt speciella inriktningar hos verksamheten. Förhoppningen är att brukarna således ska få svar på sina frågor och se vad som egentligen skiljer de olika utförarna åt. Detta då svårigheten att välja ofta grundas i ett otillräckligt informationsmaterial samt att det inte framgår några egentliga skillnader mellan utförarna (Hjalmarson 2003; Levenius & Wolf 2004; Socialstyrelsen 2004a).

Det framkommer även att forskningsunderlaget för hur informationen ska se ut och vad den bör innehålla har stora brister (Edebalk & Svensson, 2006). Utifrån detta är det förståeligt att det informationsmaterial som vi tagit del av sett olika ut. Det vi framförallt såg som problematiskt och som vi upplevde gällde allt material, om än i olika utsträckning, var jämförbarhetsaspekten. Den forskning som finns visar på vikten av att komprimera och förenkla informationen då den annars inte läses av brukarna (Socialstyrelsen, 2004). Det blir således en utmaning för kommunen att utforma ett innehållsrikt men ändå konsist informationsmaterial.

Med den här sortens underlag blir det lättare för biståndshandläggarna att lämna ordentligt med information utan att för den delen lyfta fram en utförare framför en annan. Att så annars kan bli fallet är något våra intervjupersoner befarar, vilket kan ses i de ovanstående citaten. En oro som även syns i Levenius och Wolfs (2004) undersökning då en biståndshandläggare säger att det är lättare att rekommendera de av utförarna som hon personligen har mycket kontakt med. Som Hjalmarson (2003) tar upp i sin studie innebär de återkommande förändringarna hos utförarna dock att det blir extra svårt för biståndshandläggarna att hålla sig

uppdaterade. I de fall biståndshandläggarna inte har kontinuerlig kontakt med utförarna måste det skriftliga materialet uppdateras regelbundet.

7.1.7 Biståndshandläggarnas syn på kundvalets förtjänster

I samband med frågor om personalkontinuitet går det att se att några av biståndshandläggarna ser det som en fördel att välja en privat utförare. IP7 menar t.ex. att kommunen har haft svårt att erbjuda den kontinuitet som är extra viktig för brukare med otrygghetskänslor eller någon form av psykisk problematik. I hopp om att förbättra situationen har brukaren då valt att byta till en privat utförare, något som ofta skett i samråd med den kommunala hemvården.

Även IP9 lyfter fram att personalkontinuitet kan vara något som de privata utförarna kan vara bättre på. Att så är fallet menar hon beror på att de privata utförarna i kommunen är tämligen små företag. Består personalstyrkan inte av mer än två, tre personer hålls antalet personer som kommer hem till en brukare automatiskt nere. Biståndshandläggaren tror dock att detta främst fungerar för en brukare som bara har service, t.ex. städning en gång i veckan. Den som har personlig omvårdnad och behöver hjälp flera gånger om dagen tror hon däremot blir tvungen att stå ut med att få hjälp från ett antal olika personer, oavsett om utföraren är privat eller kommunal.

Det framkommer även andra fördelar med de privata utförarna. IP1 tar t.ex. upp att kommunens servicegrupp har mer restriktioner och säger följande:

[...] inom hemtjänsten och servicegruppen här så har man ju, man har ju vissa riktlinjer, och då handlar det om att man städar två rum och kök och toalett om man är ensamstående, alltså man bor själv, man putsar inga fönster och man tar inte ut mattorna och det är mycket restriktioner. Men om du då tar ett privat företag och betalar samma taxa så har du större valmöjlighet för då, då kan man, då kan man välj t.ex. det finns dem som har fått sin ved inburen. Ehm, ja sådana saker som fönsterputsning, sitta och prata en stund, där får, väljer du tio timmar så kan du ha dem till vad du vill, vill du ha dem till inköp eller om du vill sitta och fika med någon eller du vill ha dem till att bära in veden någonting sånt så har du större möjligheter till det om man har ett frittval. (IP1)

IP3 och IP4, vilka båda två jobbar i K2, tar även de upp de privata utförarnas flexibilitet. I samband med detta framkommer dock även de ekonomiska incitament som IP4 anser ligga bakom. Med tanke på att flexibilitet är något som efterfrågas av brukarna (Hjalmarson, 2003; Socialstyrelsen, 2004b) skulle införandet av kundval ses som lyckat. Biståndshandläggarnas resonemang kring flexibilitet stämmer dock inte helt överens med tidigare tankegångar där det hävdats att deras kunskap om utförarna är begränsad. Kvaliteten hos utförarna är överlag svår

att mäta och de utvärderingar som gjordes i kommunerna var inga eller få av brukarna intresserade av.

Som framgått i tidigare avsnitt finns det en utbredd tanke bland våra intervjupersoner att den vård och omsorg som ges är likvärdig oavsett om utföraren är kommunal eller privat. Förutom den nyss nämnda flexibiliteten hos de privata utförarna och att en av kommunerna har ett demensteam verkar biståndshandläggarna inte se någon större skillnad mellan utförarna. Att så är fallet visar sig inte bara då de pratar om ett neutralt informationslämnande. IP8 uttrycker det på följande sätt:

Men jag utgår ju från att vem det nu än är som hjälper, att dom gör ett så bra arbete som möjligt för den enskilde. För jag menar gör dom inte det då får dom ju inga kunder. ... Som jag ser det så är det det. Det är eller ja, jag förutsätter och tror och vet också att, jag vet att det är likvärdig vård ja. (IP8)

7.1.8 En yrkesroll i förändring - personligt ombud

Ingen av biståndshandläggarna tror att det kommer bli aktuellt med personligt ombud i deras kommun. Den huvudsakliga orsaken är att kundval inte är särskilt stort i dagsläget. De ställer sig även kritiska mot att ytterligare en person ska dras in, något som kan förvirra och göra de äldre missnöjda. IP2 tar upp att förändringar alltid kan vara problematiska och säger att många äldre fortfarande inte vet vem det är de ska vända sig till sedan uppdelningen mellan beställare och utförare infördes. Att det kan vara förvirrande som det är, är något som framkommer av följande citat:

Antagligen hade dom tyckt det va lite mycket. Och det förstår man ju som det är nu med arbetsterapeuter, sjuksköterskor och biståndshandläggare och undersköterskor. ... Det är redan svårt att säga, liksom den gör det och den gör det. (IP3)

Att ett personligt ombud kan vara överflödigt menar de även beror på att de anhöriga tar ett stort ansvar för de äldres valsituation. Några av dem påpekar dock att det i vissa fall säkert hade varit användbart, inte minst för de brukare som saknar engagerade anhöriga eller som har en ovanligt komplicerad situation.

Bland biståndshandläggarna finns det även en osäkerhet över hur ett personligt ombud skulle påverka deras eget arbete. Vissa av dem tror inte att det skulle bli någon märkbar förändring. Två av dem tror däremot att det skulle underlätta deras arbete och den ena av dem,

IP7, menar att hon då skulle få mer tid över för det arbete som verkligen har betydelse, dvs. själva utredningen. IP6 däremot ser ett eventuellt införande som ett hot mot den egna yrkesrollen. Om kommunen skulle införa personligt ombud vid sidan av kundval och de rambeslut som redan används blir handläggarens kompetens allt mer överflödig. Som Blomberg (2004) säger så kan införandet av rambeslut medföra ett urholkande av den professionella yrkesrollen. Biståndshandläggarens roll som utredare och bedömare minskar och rollen som gate keeper gentemot medborgarna förstärks.

I det fall personligt ombud skulle införas skulle även biståndshandläggarens stödjande funktion bli mindre. I fall detta är en för- eller nackdel för brukaren kan dock diskuteras. Blomberg et al. (2006) menar att genom att ge ett personligt ombud möjlighet att stödja brukaren vid valet av utförare skulle neutralitetsproblemet kunna lösas. Fördelen med personligt ombud ses i dennes möjlighet utöva företrädskap samt ha en neutral ställning gentemot utförarna (ibid.). Vidare menar Järkestig Berggren et al. (2010) att den konflikt som finns inom biståndshandläggarens roll, när det gäller lojalitet mot antingen brukaren eller mot organisationen löses upp. Vi upplever att denna lojalitetskonflikt framgår tydligt i biståndshandläggarnas hantering av sin opartiskhet. Då de har svårt att utöva företrädskap gentemot brukarna som en följd av att deras lojalitet även ligger hos den egna organisationen. Denna förväntas i sin tur agera på ett sätt som ligger i företagets intresse. Således blir det i princip en omöjlighet för biståndshandläggarna att utöva företrädskap å brukarnas vägnar mot utförarna. Att alla brukare inte är i behov av den här typen av företrädskap är dock något vi vill poängtera, i likhet med Blomberg et al. (2006). Detta ska sättas i relation till vad Socialstyrelsen (2003) säger om brukare med nedsatt autonomi. Diskursen kring välfärdstaten som paternalistisk skulle enligt deras resonemang kunna medföra att de mest utsatta grupperna förlorar möjligheten att utöva sitt brukarinflytande då ingen längre lyfter fram deras röster (Socialstyrelsen, 2003). Det kan med andra ord finnas en rädsla för att utöva ett företrädskap då detta ses som ett led i passiviserandet av brukaren.

7.2 Brukarna

7.2.1 Brukarinflytande

Biståndshandläggarna är eniga om att kundvalet har inneburit ett ökat brukarinflytande. Att så är fallet menar de beror på det faktum att de äldre numera kan göra ett val. Vilket framgår då IP8 säger: ” Just att man får välja det innebär ju ett ökat brukarinflytande.”. Om så är fallet är reformen lyckad utifrån motivet om ett ökat brukarinflytande. Brukarinflytande är en aspekt

som legitimerar verksamheten, dock är det även en fråga om brukarinflytandets grunder och effekter. Som Beresford (2002) tar upp finns det två strömningar inom brukarinflytande som kan sägas härstamma från marknadsmässiga samt demokratiska ideologier. Motiven bakom dessa är dock olika och även dess effekter. Vi anser således att det inte oreflekterat går att tala om brukarinflytande som något enhetligt fenomen. Varför brukarinflytandet får stå i fokus, vem som gynnas samt på vilket sätt det kommer brukaren till godo är viktigt att reflektera över.

När det kommer till graden av brukarinflytandet och huruvida det är rätt område det gäller för är biståndshandläggarna mer tveksamma. I likhet med vad Hjalmarson (2003) lyfter fram, finns det bland våra intervjupersoner en tanke om att de äldre främst vill vara med och bestämma vem som kommer hem till dem. Det rörde sig exempelvis om en önskan om större kontinuitet. Ska det finnas någon mening med att välja måste de alltså kunna få svar på hur personaltätheten ser ut hos de olika utförarna. Två av biståndshandläggarna tar det ett steg längre och menar att de äldre helst av allt skulle vilja välja vilka specifika personer som skulle komma hem till dem. En av dem, IP4, säger följande: "[...] man vill inte ha för många i personalen hemma utan man, man hade nog snarare velat välja Kalle och Stina och Pelle som kommer hem." Det finns alltså tankar om att de äldre inte är så intresserade av att välja utförare utan hellre hade valt vilka specifika personer som ska komma hem till dem för att på så sätt hålla antalet olika personer nere. Detta skulle kunna kopplas till Beresfords (2002) diskussion om den demokratiska strömningen inom brukarinflytande. Där läggs exempelvis vikten vid brukarens inflytande över det dagliga livet. Kan det vara så att de äldre vill ha brukarinflytande över andra områden än de som kundval ger?

Biståndshandläggarna ser, i likhet med de av Kastberg (2005) intervjuade cheferna, hotet om exit och voice som en orsak till det ökade brukarinflytandet. IP5 säger t.ex. att hon tror att brukarna inte känner sig utlämnade på samma sätt som tidigare, då det inte fanns möjlighet att byta utförare. Även IP3 är inne på det här spåret och tror att fler äldre vågar framföra sina åsikter numera. Att behöva ta emot hjälp, ibland av den mest intima karaktären, från någon som man dagen innan kritiserat ser hon nämligen som något många nog skulle dra sig för. Ett problem som dock går att undkomma i och med kundvalet och möjligheten att byta. Samtidigt är biståndshandläggarna eniga om att få brukare verkligen använda sig av sin möjlighet att byta. Något som stämmer väl överens med tidigare forskning (Edebalk & Svensson, 2005, 2010; Hjalmarson, 2003; Kastberg, 2005; Utrednings- och Statistikkontoret, 2003).

7.2.2 Vem är opartiskheten till för?

Något som blir intressant att sätta i förhållande till biståndshandläggarnas uttalande om opartiskhet och neutralitet är vem de anser den vara till för. Finns den för brukarnas skull, för utförarnas eller kanske för båda parter. Av våra intervjupersoner menar fem att det är för båda, om än i varierande grad.

Ja alltså det måste ju va båda. Alltså de, de enskilda ska ju ha chansen att göra sitt val grundat på hur det faktiskt är, inte vad jag sitter och säger att jag tycker om det ena eller det andra för det ska det ju inte va för att det är behöver ju inte alls avspegla vad de tycker är en bra vård eller vad de tycker är en bra grupp eller en bra ledare eller vad det nu kan va. Så att därför tycker jag att neutraliteten är till för både för brukarna och sen ska ju utförarna såklart få en ärlig chans och visa vilka de är och vad de kan erbjuda och är det inte något som passar då har man ju möjligheten att byta. men Så för båda skulle jag säga. Tror jag neutraliteten är bra och att den är till för båda. (IP3)

Två av våra intervjupersoner nämner enbart att neutraliteten skulle vara till för brukaren.

Det är ju för den äldre. Alltså att den ska kunna ha möjlighet att kunna sätta sig in i och göra ett val så att säga vem man vill ska komma hem och hjälpa till så det är det ju egentligen ja. (IP5)

Biståndshandläggarna visar här en medvetenhet om de negativa aspekterna som kan komma med handlingsutrymmet. De tar upp att det kan bli godtyckligt eller att de äldres vilja kan komma i skymundan. Det finns en stor respekt för brukarens integritet och rätt att själv välja. Det går inte att automatiskt se brukaren som passiv och i behov av hjälp. Det kan med största sannolikhet finnas gott om brukare som obehindrat tar sig an kundrollen.

De två resterande biståndshandläggarna anser däremot inte att opartiskheten är till för brukarna och deras tankar får oss att ifrågasätta vissa av kundvalets motiv.

Ja för företagen är den ju absolut till för. He. Men för brukarna tycker jag inte att den är till för, för att jag kan förstå att dem vill veta vem är bäst? [...] Men att jag att ja inte svarar på det, det kan ju inte va till någon hjälp ju. (IP8)

Alltså jag kan ju inte uppleva att neutraliteten är till för de äldre därför att då skulle jag inte suttit inne med information som jag känner att de behöver för att kunna välja. Så att det kan jag inte tänka mig att det är för den sakens skull. (IP1)

Biståndshandläggarnas åsikter skiljer sig som sagt åt i den här frågan. Emellertid är det kanske viktigare vad brukarna själva anser. Då vårt intervjuunderlag är begränsat till att gälla samtal med biståndshandläggare har vi fått nöja oss med att ta del av brukarnas röster genom tidigare forskning. I den forskning som vi har tagit del av framstår det som att brukarna själva inte upplever det som problematiskt att biståndshandläggaren har en mer aktiv roll i valsituationen. I själva verket önskar de mer hjälp och stöd (Hjalmarson, 2003) och en hel del av brukarna väljer inte själv, dvs. avstår valet eller låter en annan part välja åt dem (Socialstyrelsen 2004a). Hjalmarson och Wånell (2004) argumenterar för att de äldres intresse och ork inte räcker till för att utöva den konsumentmakt som krävs i och med kundvalsmodellen. Handlar det i själva verket om ett brukarinflytande som påförs uppifrån i syfte att legitimera modellen? Att inte lyssna på vad brukarna själva vill i syfte att uppnå ett ökat brukarinflytande kan ses som en paradox. Detta i kombination med att det i dagsläget inte finns något vetenskapligt stöd för att kundval innebär ett ökat brukarinflytande (Edebalk & Svensson, 2005) leder oss till ett ifrågasättande av termen brukarinflytande i relation till kundval. Brukarinflytandet ses som en av de främsta anledningarna till införandet av reformen (SOU 2008:15). Således uppstår legitimitet oavsett de faktiska konsekvenserna.

7.2.3 Kund inom äldreomsorgen?

Till stor del anser biståndshandläggarna att det är upp till brukaren själv (eller dennes anhöriga, alternativt godman respektive förvaltare) att kontakta utförarna för att få svar på specifika frågor. IP7 uttrycker detta på följande sätt: ”De får ringa upp till företagen och höra, liksom vad är ni bra på, vad gör ni speciellt. Alltså det är upp till den enskilde själv att ta de kontakterna i så fall och ta reda på det.” IP8s uttalande är snarlikt: ”Det är upp till den enskilde själv att ta reda på tycker jag. ... Det finns ju telefonnummer där de kan ringa och prata med utförarna”. Även IP3 är inne på det här spåret och förklarar sitt ställningstagande med behovet av att vara neutral. Att ringa runt till utförarna för att sedan vidarebefordra vad de sagt upplever hon vara det samma som att vara deras förespråkare, något som går emot neutraliteten. Hon säger dessutom:

Och vi får ju uppgifterna och vet vilka de kan ringa till. Ja. Där de kan få informationen, vi kan ju inte ge dem den informationen, vi har den ju inte. Den detaljerade informationen har inte vi alls, om vilka, om de olika företagen så att säga. Det är bara de själva som kan stå för det. (IP3)

I och med att det blir upp till de äldre att själva söka information får de mer rollen som konsument än brukare. Att vara konsument kan i likhet med vad Vabø (2004) säger ses som ett privilegie. Som hon poängterar innebär det dock även ett ökat ansvar. Ett ansvar som det är ibland är tveksamt om brukarna vare sig vill eller kan hantera. Bland vissa av de av Hjalmarson (2003) intervjuade biståndshandläggarna fanns tanken om brukaren som en villig kund med som en tyst förutsättning. I fråga om våra intervjupersoner tyckte vi oss dock se exempel på det motsatta. Bland annat då de tog upp att en hel del brukare sätter sig emot hela kundvalet. Att ansvaret i stor utsträckning anses ligga på de äldre själv och dennas anhöriga betyder inte att brukarna lämnas vind för våg. IP2 är t.ex. noggrann med att poängtera att det är kommunen som har det yttersta ansvaret. Finns det ett omgående behov och inget val har gjorts får kommunen således rycka in och se till att personen får den hjälp den är i behov av. I och med att ett stort ansvar läggs över på brukaren innebär det i praktiken en slags refamilisering där anhöriga förväntas ta ett större ansvar. Att anhöriga spelar en viktig roll i valsituationen framhävs även av Hjalmarsson (2003). Detta kan ses som problematiskt, främst för de brukare som inte har några anhöriga som vill eller kan ta ansvar eller om de, i likhet med Socialstyrelsen resultat (2004a), inte vill belasta sina familjemedlemmar. På samma gång går det att se denna utveckling som en form av ökat brukarinflytande förutsatt att brukaren själv är den som medger att den anhörige tar över valet.

Att de äldre inte rakt av kan ses som de kunder som modellen ibland lyfter fram är något som några av biståndshandläggarna poängterar. Det handlar då om att brukarna inom äldreomsorgen befinner sig i en beroendesituation och inte helt och hållet kan tacka nej till hjälpen vid ett eventuellt missnöje. En av biståndshandläggarna säger följande:

Alltså jag gillar inte riktigt det här kundresonemanget, som kund har man många andra alternativ och befinner sig i en helt annan situation. Jag tycker inte det passar in riktigt. (IP4)

IP4 tydliggör här vad Möller (1996) diskuterar angående svårigheten att överföra marknadsanpassade tankesätt direkt till en vård- och omsorgsdiskurs. Det här resonemanget framkommer än tydligare i samtalet med IP3 som menar att:

Det är ju väldigt grundläggande saker för det mesta. Det kan ju vara att få vardagen att fungera och det är ju kanske svårt att säga att man är kund.[...] Det är ju ett behov man har som man verkligen inte klarar att tillgodose själv eller på något annat sätt. Så då är det ju svårt att säga att man är kund på det sättet, för man har ju inte valet att säga nä jag struntar i hjälpen, för

då har man ju inte möjligheten att säga nä jag tycker det här är så dåligt så jag struntar i det, jag har provat både a och b och ingenting uppfyller mina önskemål. Utan då blir man ju mer eller mindre tvungen att stanna kvar för man måste ju gå upp på morgonen och få på sig sina kläder å så. Så på det sättet så är det ju svårt att kalla sig kund. Man sitter ju i en lite annan situation, en lite mer beroendesituation. (IP3)

Citatet ovan visar en insikt i den beroendesituation Möller (1996) tar upp angående möjligheter att utöva sin konsumentmakt för äldreomsorgens brukare. Biståndshandläggarna visar här även tecken på motstånd mot begrepp som kommer från managementdiskursen (jfr Vabø, 2003). De ovan citerade tjänstemännen tycker inte att begreppet kund passar i alla sammanhang, detta pga. de äldres utsatta situation. En annan förklaring skulle kunna vara att biståndshandläggarna är vana vid de benämningar som användes innan kundvalet infördes. Vad de kallar de äldre för är nämligen till stor del knutet till vilken kommun de jobbar inom. I K1 var t.ex. alla våra informanter noggranna med att poängtera att man i kommunen kallade de äldre för medborgare.

7.2.4 Brukarnas förutsättningar att göra ett val

Att de äldre som ansöker om bistånd inte är en heterogen grupp framkommer i intervjuerna och det finns stora variationer i både inställning till kundval och förmågan att hantera situationen (jfr Edebalk & Svensson, 2005). Överlag uppfattar biståndshandläggarna de äldre som positiva till att de får välja även om många samtidigt ser valet som svårt. Detta är något som stämmer överens med tidigare studier, då det däri framkommer att brukarna själva ställer sig positiva till kundvalet (Edebalk & Svensson, 2005; Hjalmarsen, 2003). Hur pass positiva de äldre är tror biståndshandläggarna hör samman med den aktuella livssituationen, något som bl.a. framkommer i följande två citat:

Det kan ju va väldigt olika beroende på vad man har för livssituation och så [...] (IP1)

Alltså de som klarar sig bra och bor hemma och vill försöka klara sig så länge hemma som möjligt, de ställer sig säkert positiva till detta och tycker bara att de är bra. Medan för andra som kanske är lite sjukare och inte har samma ork till att ha ett val, för det är ju det man ska göra, (för dem) kan det ju kanske vara mer jobbigt än det är positivt. (IP6)

Även om de flesta är positiva upplever som sagt många av äldre situationen som svår och till viss del besvärande. Även om kundval inte hade funnits i kommunen så rör det sig om mycket ny information, som ska tas in och bearbetas. Biståndshandläggaren har därför varit med om

att de äldre känner sig besvärade av all information och upplever situationen som överväldigande. Att situationen i sig kan upplevas som jobbig då den innebär att de äldre inte klarar sig själva längre är även det något som framkommer. IP5 säger t.ex.:

En del tycker att det är väldigt rörigt. Det kan va, alltså i samband att man kanske ska ha hemtjänst och ta det stora steget. Alltså att det är att förändra sitt liv så mycket och att ta ställning både till det här med avgifter och lämna in inkomstuppgifter och sen ska man då i slutklämmen ta reda på kundval med en massa papper. (IP5)

Biståndshandläggaren ger här, i likhet med Hjalmarson (2003), uttryck för att kundvalet ibland kan ses som ett hinder snarare än en möjlighet. Den grupp som särskilt lyfts fram som oförmögen att hantera valsituationen är de brukare med någon form av demenssjukdom. I samband med detta tar biståndshandläggarna upp att de anhöriga då får gå in och ge stöd och ibland ta över valet. IP8 uttrycker det t.ex. på följande sätt: ”De (dementa) har ju svårt för att göra val. Utan då får ju ofta anhöriga träda in... Så det är underförstått en anhörig som gör valet.” Att detta inte bara gäller dementa är något som IP4 lyfter fram

[...] när det kommer till människor med demenssjukdom och andra kognitiva svikter och psykiska funktionshinder och så, så är det svårt att ta upp den här diskussionen. Det är det. Då blir det ju mer att man pratar med anhöriga om detta och så att de lite mer får ta ställning för den enskilde. (IP4)

De anhörigas medverkan är dock inte begränsad till att gälla situationer med ovanligt utsatta brukare. Alla biståndshandläggarna nämner de anhörigas roll vid kundvalet och att många äldre diskuterar med dessa innan ett beslut tas. Inte minst när det gäller att gå igenom den skriftliga informationen kan de anhöriga ses som en tillgång. IP9 menar att någon anhörig, och då vanligtvis barnen, brukar hjälpa till. Att de anhöriga har stor betydelse framkommer även i följande citat:

Alltså de spelar en jättestor roll. De hjälper ju den enskilda att gå igenom papperna och att sitta och prata om det och välja. Och det brukar de ha gjort innan hembesöket eller under tiden hembesöket är med mig. Så de spelar ju så klart en jättestor roll och är ett stort stöd för den enskilda. (IP7)

Att de anhöriga hjälper till och underlättar för brukaren vid kundvalet har inte bara visat sig i vår studie (jfr Hjalmarson, 2003; Levenius & Wolf, 2004). Som vi redan har nämnt är detta

inte något okomplicerat och det finns de äldre som undviker att ta hjälp av anhöriga för att slippa vara till besvär då de vet att barnen har fullt upp med sina egna liv (jfr Socialstyrelsen, 2004a). Frågan är om de äldre alltid vill ta hjälp av sina anhöriga eller om de känner att det är deras enda alternativ. Även anhöriga skulle kunna känna sig pressade att finnas tillhands om de upplever att ingen annan går in och hjälper brukaren i kundvalet.

7.2.5 Exit och voice

Den mer eller mindre likvärdiga vården till trots menar flera (fem) av biståndshandläggarna att kvaliteten på hemtjänsten har höjts i och med att kundval har införts. Detta uttrycks bl.a. så här:

Mmm, det tror jag, det tycker jag faktiskt. Det har den med kundvalet. Det har blivit eeh, de kommunala utförarna har fått ta ett större ansvar för att tänka efter för att behålla sina brukare och de privata kämpar ju fortfarande för att komma in på marknaden så de får ju också ge högre kvalitet på vården, så det syns och det hörs. (IP7)

[...] kommunen har gjort större ansträngningar det är sant ja. Just för att vara konkurrenskraftig. NN som är chef för hemvården har, ja, sagt att vi chefer och sen i sin tur personalen verkligen får anstränga sig och möta kunder och ändra synen också det, de som behöver hjälp de får ta emot hjälp på våra villkor utan det har vänt begreppen att de ja ska anstränga sig lite mer och att de ska passa tider och för i tiden då kunde man höra ja, hon får ta hjälp när vi kan. (IP2)

Hon är dock inte säker på att de är en följd av kundvalet och säger: "Det skulle hänt kanske ändå för samhällsutvecklingen men jag tror också att det har koppling till kundvalet". Hon menar att kundvalet har förstärkt den här pågående utvecklingen och gett den "en extra puff". Vi anser att ovanstående intervjupersoners uttalande kan kontextualiseras med hjälp av Möllers (1996) resonemang angående att de äldre inte använder sig av varken exit eller voice i någon större utsträckning. Han menar dock även att detta förhållande möjligtvis skulle kunna förändras om det fanns valmöjligheter för de äldre. Frågan är vilka resultat Möller hade fått om han utfört sin undersökning idag, då kundvalet fått ett stort genomslag i flertalet kommuner. De grundläggande orsakerna som Möller för fram angående varför dessa strategier inte används bör dock i stort sett finnas kvar även idag. Detta då det rör sig om en likgiltighet, bristande ork och en tacksamhetsmentalitet hos dem äldre. Studier visar även att äldre ofta föredrar det som man känner till och att byten mellan utförare sker sällan (Edebalk

& Svensson, 2005; Hjalmarson, 2003; Kastberg, 2005). Att så är fallet framkommer i IP5s uttalande:

Nä jag tror att de är, alltså även om man kan uppleva att det finns eh, så saker och ting som inte är så bra, att de framför det så att säga men när man föreslår kundval, det finns ju andra möjligheter då och andra utförare så, så vill man ändå ha kvar de som man vet vad det är för några. I många fall är det så. (IP5)

IP5 fortsätter att berätta om hur kommunens initiala rädsla för att förlora brukare försvunnit i och med att så få brukare har valt en privat utförare. Att utförarna skulle sorteras ut ifall de inte gör ett bra arbete är således tveksamt. Tankegången hos biståndshandläggarna, att det är själva vetskapen om att ett byte är möjligt som ger effekten och inte det faktum om de äldre verkligen byter eller inte, är något som även framgår bland en rad chefer, politiker etc. i Nacka kommun (Kastberg, 2005). Tilltron till exit-strategins förmåga att skapa kvalitet inom verksamheterna ledde till att kvalitetsgranskningarna åsidosattes. Trots att ansvaret för kvaliteten fortfarande ansågs ligga hos kommunen kom detta i praktiken att föras över på brukarna (Kastberg, 2005). Brukarinflytandet ses här förbehållslöst leda till en förbättring av verksamheten. Vi ser kopplingar till Beresfords (2002) resonemang kring den marknadsmässiga strömningen av brukarinflytande då denna ofta inbegriper tankar om att inflytandet ska leda till utveckling av verksamheterna. I det här fallet ställer vi oss frågan om brukarinflytandet inte främst används som en legitimerande faktor samt att följderna för brukarna i realiteten skulle kunna bli negativa.

Vi anser att det finns en relativt oreflekterad inställning hos biståndshandläggarna om att kundval automatiskt innebär en förbättring av kvaliteten för brukarna. Denna hållning kan jämföras med Hoods (1991) resonemang om att New Public Management har blivit en universallösning när det gäller att förändra den offentliga sektorn. Frågan är om detta paradigms skulle kunna vara en avgörande faktor som formar även de professionellas föreställningar om vad kundvalet tros medföra. I motsats till vad biståndshandläggarna tror finns det en möjlighet att brukarinflytandet minskar om det är så att voice (jfr Agevall & Olofsson, 2008) kan förlora i kraft då exit betonas som strategi. Ett önskat resultat skulle kunna vara att brukare med nedsatt autonomi inte omfattas av denna form av brukarinflytande (Socialstyrelsen, 2003). En annan möjlig risk är att den brukare som av olika anledningar avstår från att byta utförare betraktas som nöjd.

Tankesättet bakom exit och dess positiva effekter på kvalitet utgår ifrån att konsumenterna själva ser till att tjänsten de erhåller lever upp till en viss standard. På detta vis innebär kundens handlande att den får en produkt eller tjänst av hög kvalitet (den kvalitet som önskas). Tjänstens kvalitet beror således i stort på de krav som kunden ställer på producenten. Beskrivningen av de äldre som icke-krävande och tålmodiga (jfr Möller, 1996) rimmar illa med utvecklandet av hög kvalitet hos utförarna om denna kvalitet enbart skall komma av användandet av exit. I förlängningen handlar det om en större och politiskt laddad fråga, nämligen om vem som bäst förmår ställa de krav som ska garantera kvalitet, brukarna själva eller kommunala tjänstemän samt förtroendevalda politiker. Vem är bäst på att ställa krav är inget vi kan svara på. Vi befarar dock att det kan innebära en ökad differentiering och individualisering av servicen om ansvaret läggs på brukarna. En annan negativ effekt skulle kunna vara att den som kräver mest får mest. Den som inte har kunskap om vad man kan kräva och vilka rättigheter man har får även svårt att använda sig av sin konsumentmakt. Om brukarna kräver en nivå av service som är undermålig i allmänhetens ögon, är det då rätt åt brukarna?

Övergången till ett mer konsumentrelaterat förhållningssätt inom den sociala sektorn innebär enligt Klasson (2000) att de civila rättigheterna förstärks. Blomberg & Petersson (2003) tar upp hur de sociala rättigheterna inom äldreomsorgen formellt förstärkts, i och med formaliserade beslut samt standardisering av insatser, samtidigt som de äldres egna röster fått mindre betydelse. Författarna varnar för att de sociala rättigheterna i praktiken kan ha försvagats. Frågan är om en liknande tendens kan ses som en följd av kundvalsmodellens införande. Civila rättigheter samt möjligheten till exit stärks men finns det en risk att voice som strategi hamnar i skymundan och brukares röster ges mindre vikt då äldre hänvisas till att byta utförare istället för att stanna kvar och bli hörda i den existerande verksamheten? Utifrån tanken att verksamheterna mer eller mindre kvalitetsgranskar sig själv (Kastberg, 2005) kanske den sociala rättigheten till vård och omsorg av en viss (samt kontrollerad) kvalitet har minskat?

7.2.6 Förhoppningar

Alla biståndshandläggarna är dock inte övertygade om att kundvalet höjt kvaliteten. IP5 tror det t.ex. inte medan tre av de andra är lite mer tveksamma. Till dessa hör IP6, IP3, IP8 och IP4, varav de tre sistnämnda arbetar i samma kommun (K2). Att de inte vet om kvaliteten förändrats beror på att de anser kundvalet vara för nytt eller att just de själva inte tagit del av några utvärderingar.

Det tycker jag är en jättesvår fråga i och med att det inte har funnits så länge. Så att nej jag kan nog inte svara på den frågan. Faktiskt, ni får väl återkomma om något år. Så kanske vi har andra resultat, hehe. (IP6)

Alltså det kan jag inte säga för det har jag inte tagit del av någon uppföljning, jag blev alltså man tänker, man funderar ju lite hur det liksom, inför en sån här intervju också lite vad finns det, är det utvärderat? Så att är det undersökt? Men så att det kan jag inte säga för att jag har inte tagit del av nånting. (IP3)

Bland dessa intervjupersoner finns det dock en förhoppning om att kundvalet ändå fört med sig något positivt, vilket sammanfattas på ett bra sätt av IP3.

Ja alltså jag har ingen uppfattning jag kan bara spekulera att jag tror med tanke på att brukarna kommer fram och så att den enskilde kanske kommer fram på något sätt så borde kvaliteten höjas och om man vet att, att man sitter i en verksamhet där de enskilda har möjlighet att gå över till någon annan utförare så kanske man verkligen tar till sig kritik och tar till sig synpunkter som verkligen värdefulla och som utvecklar verksamheten istället för å jo men det där kan vi ju ta lite senare kanske för det är ju ingen för det kan ju, det kan ju säkert sprida sig missnöje kan ju sprida sig precis som det sprider sig och säg att man är väldigt nöjd med en utförare och att alla i det området kanske vill ha den. Så att jo, jo jag kan bara tänka så att på det sättet så borde kvaliteten ha höjts. Men jag vet inte. (IP3)

Ovanstående biståndshandläggare är lite mer försiktiga i sin bedömning av vad kundvalet har medfört för effekter. De hänvisar till bristen på utvärderingar och att kundvalet är relativt nytt. Deras retorik kring vad som reformen borde resultera i liknar dock de positivt inställda biståndshandläggarna. Trots att de inte upplever sig ha någon forskning som stödjer dessa tankar verkar det finnas en tro på att kundvalet kan medföra positiva effekter. Då kundvalet är en reform som tillkommit utan att biståndshandläggarna haft något reellt inflytande över den. Som beskrivits tidigare är effekterna av NPMs influenser svåra att mäta, forskningen är delad i denna fråga då vissa anser att den förbättrar verksamheterna, andra att de försämrats och ytterligare andra att NPM inte skapar någon förändring alls (Hood, 1991). Hade vi gjort en uppföljningsintervju något år senare som IP6 skämtsamt föreslog är det inte säkert att svaren sett annorlunda ut. Även då skulle biståndshandläggarna kunna vara osäkra på vad kundvalet verkligen givit för effekter. Detta som en följd av de inneboende svårigheterna med utvärderingar bland annat på grund av kausala samband och vad som egentligen orsakat vad.

8. Avslutande diskussion

Under arbetets gång insåg vi att kundval är ett mångfasetterat fenomen. Många frågor har besvarats men desto fler har uppstått medan vi arbetat med uppsatsen. Våra frågeställningar visade sig vara relativt omfattande men vi tycker att vi utifrån dessa har fått en fördjupad insikt i hur biståndshandläggaren ser på den egna rollen i och med kundval. Vi har valt att inleda detta avslutande kapitel med en sammanfattning av de mest framträdande dragen i vårt intervjumaterial utifrån de frågeställningar vi har haft med oss.

Vi trodde inledningsvis att biståndshandläggarna skulle uppleva den ökade arbetsbördan som betungande. Intervjupersonerna var dock inte av denna uppfattning. De ansåg i regel inte att yrkesrollen hade förändrats i någon större utsträckning och kompetensbehovet på området hade inte heller ökat. Den huvudsakliga förändringen var att i mötet med brukaren informera om kundval, vad detta innebär samt vilka utförare som fanns att tillgå.

Till en början verkade biståndshandläggarnas syn på opartiskhet vara ganska okomplicerad. Att vara neutral gentemot de olika utförarna sågs som något självklart som kom med rollen som myndighetsperson och enkelt att genomföra i mötet med brukaren. Under samtalets gång kom det dock fram att opartiskheten kunde vara värd att fundera över samt att det fanns situationer där biståndshandläggaren kunde känna ambivalens över sitt handlande. Det fanns även tillfällen då vi upplevde att de inte var opartiska på det sätt som de själva sade sig sträva efter. Biståndshandläggarna hävdade att opartiskheten var till för att säkerställa att företagen inte skulle känna sig förfördelade. Majoriteten av dem såg även att den var till för brukarna så att de skulle kunna göra ett eget och aktivt val och de menade att kundval innebar ett ökat brukarinflytande. I vår studie framkommer det att biståndshandläggarna tolkar opartiskheten på ett sätt som stämmer överens med riktlinjerna inom den egna organisationen. Vi upplever att de till viss del har beskurit det egna handlingsutrymmet då det i vissa situationer funnits utrymme för dem att agera på ett sätt som stämde bättre överens med brukarnas vilja.

Genom att avsäga sig ett möjligt handlingsutrymme kunde vi se att biståndshandläggarna på sätt och vis begränsade sitt ansvar gentemot brukarna. Att detta inte upplevdes som något problematiskt berodde på den aktiva roll anhöriga ofta hade. I vissa fall tyckte vi dock att biståndshandläggarna gick för långt i sin strävan efter opartiskhet. Att inte ens kunna berätta om eventuella utvärderingar som gjorts upplevde vi som en snäv tolkning. För att göra ett genomtänkt val behöver brukaren utifrån dennes önskemål och behov relevant information. Något vi inte tyckte att det skriftliga materialet alltid kunde erbjuda. Tydligare riktlinjer skulle

både kunna öka och minska biståndshandläggarnas benägenhet att ”hjälpa” brukaren. Samtidigt som riktlinjer skulle kunna öppna upp för en mer tillåtande syn på informationslämnandet, som stämmer bättre överens med företräderskap, kan de vara begränsande för handlingsutrymmet och vara ett hinder för flexibilitet.

Vi anser dock att biståndshandläggarna hanterar kundvalssituationen bra med tanke på de organisatoriska förutsättningar som de har att arbeta utifrån. Det finns enligt oss en inneboende problematik i kundvalsmodellen. Reformen kan sägas medföra ett ökat brukarinflytande, det kan dock ifrågasättas om detta inflytande sker på rätt områden. I studien kommer det fram att biståndshandläggarna uppfattar att brukarna främst vill ha kontroll över vem som kommer hem till dem, inte vilket företag som utför tjänsten.

Vi är även tveksamma till om det handlar om ett riktigt brukarinflytande i de fall som brukaren inte gör ett aktivt val. Om de, som tidigare forskning påvisar, ibland väljer slumpmässigt utan någon egentlig tanke bakom valet och i vissa fall till och med lottar har den grundläggande tanken bakom kundval fallerat. Då det är biståndshandläggarna som vi har intervjuat har vi ingen större insikt i hur brukarna i de aktuella kommunerna hanterar valet och vad de grundar sitt beslut på. Vår uppfattning utifrån biståndshandläggarnas beskrivningar är att brukarna verkar ha det svårt att veta vad de ska basera valet på samtidigt som de har en positiv inställning till valfriheten.

Vi ställer oss även frågande till kvalitetsökningen som (magiskt) ska komma i och med brukarnas användande av exit. Vi anser att det finns tillräckligt mycket forskning på området för att visa att många äldre i flera avseenden har svårt att vara den rationella och aktiva kund som modellen kräver. Brukarinflytandet kan på så sätt ses som en chimär för de brukare som inte upplever sig ha möjligheter att använda sig av voice och exit. Vi ser möjligheten att byta utförare som positiv, men den innebär på sätt och vis inget direkt inflytande, problemet kvarstår i verksamheten som brukaren lämnat. Att kunna välja utförare och att utöva voice handlar om två typer av brukarinflytande, det ena utesluter inte det andra men det är viktigt att komma ihåg att det ena inte heller bör ersätta det andra. För att verkligen kunna tala om brukarinflytande som ger en förändring av utförarverksamheterna måste det finnas voice (och någon som hör och gör något av de äldres röster). En intressant aspekt är att undersöka möjligheterna för hur voice inom äldreomsorgen kan utvecklas.

Vad skulle inrättandet av en ny profession som personligt ombud innebära för biståndshandläggarna inom äldreomsorgen? Det skulle utan tvekan innebära att lojalitetskonflikten som för närvarande präglar biståndshandläggarens roll skulle minska.

Något som till stor del kan ses som fördelaktigt för brukaren då denne får tillgång till en tjänsteman som är helt inriktad på att göra dennes röst hörd. Det finns dock problem som biståndshandläggarna själva nämnde, urholkningen av biståndshandläggargenerationen samt att brukarna får ytterligare en kontakt att hålla reda på. För de brukare som står långt ifrån rollen som aktiv konsument är någon form av företräderskap nödvändigt och personligt ombud skulle vara ett möjligt alternativ. Vi anser att detta är ett område som behöver studeras ytterligare för att utröna för- och nackdelar med uppdelningen av de två rollerna. Kundval har haft en stor genomslagskraft och spridit sig snabbt genom Sveriges kommuner. Detta trots ett bristfälligt forskningsunderlag och svårigheter att utvärdera dess effekter. Hur kommer det sig då att kundvalet blivit så populärt? Vi tror att en del av svaret ligger i framställandet av modellen som ”a quick fix”. Kundvalsmodellen ska förbättra alla de områden som den offentliga äldreomsorgen har fått kritik för. Det handlar om förbättringar av brukarinflytande, kvalitet samt kostnadseffektivitet. Genom att införa kundval visar man således att man tagit ett steg i rätt riktning även om målet i slutändan aldrig nås.

9. Referenser

- Agevall, L. & Olofsson G. (2008) ”Förord till den nya svenska utgåvan av *Sorti eller protest*”
I Hirschman A., *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*, Lund: Arkiv förlag.
- Amundberg, C. (1998) *Biståndsbedömning och handläggning i äldreomsorgen*. Stockholm:
Kommentus
- Andersson, K. (2004) ”Det gäller att hushålla med kommunens resurser -
biståndsbedömarens syn på äldres sociala behov” *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2004, 3-4, s.
275-292
- Andersson, L. (2004) ”Tredje och fjärde åldern” I *Att åldras tillsammans. En bok om
åldrandet och äldreomsorgen*. Stockholm: Stiftelsen Äldrecentrum & PRO
- Aspers, P. (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber
- Beresford, P. (2002) “User Involvement in Research and Evaluation: Liberation or
Regulation” *Social Policy & Society*, 1, 2, s. 95-105
- Beresford, P. & Croft, S. (2004) “Service Users and Practitioners Reunited the Key component
of Social Work reform” *British Journal of Social Work*, 34, 1, s. 53-68
- Blomberg, S. (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala
äldreomsorgen: genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Lunds
Universitet, Socialhögskolan

- Blomberg, S. & Petersson, J. (2003) "Offentlig äldreomsorg som en del i ett socialt medborgarskap", *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4, s. 303-318.
- Blomberg, S., Edebalk, P. G. & Tada, Y. (2006) *Personliga ombud för äldre? – Reflektioner med utgångspunkt från den japanska vård- och omsorgsförsäkringen för äldre Working-paper serien*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan
- Charpentier, C. (2004) *Kundvalets effekter och funktionssätt*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm
- Dunér, A. & Nordström M. (2005) *Biståndshandläggningens villkor och dilemman – inom äldre- och handikappomsorgen*. Lund: Studentlitteratur
- Dunér, A. & Nordström M. (2006) "The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare", *European Journal of Social Work*, 9, 4, s. 425-444
- Edebalk, P. G. (2010) "Kundval inom nordisk äldreomsorg" (elektronisk) *Föreningen Sveriges socialchefer* www.socialchefer.se/fss/userfiles/file/FSS_Studiedagar/2008_Uppsala/Dokumentation/18_Kundval_aldreomsorg.pdf (2011-01-20)
- Edebalk, P. G. & Svensson, M. (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden – Konsumentperspektivet*. TemaNord 2005: 507. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet
- Edebalk, P. G. & Svensson, M. (2010) "Kundval i äldreomsorgen: stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?" (elektronisk) *Sveriges kommuner och landsting* http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&search_titn='39668'&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1 (2011-01-10)
- Evans, T. & Harris, J. (2004) "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion" *The British journal of social work*, 34, 6, s. 871-895
- Göterfors Lichota, T. & Hedlund, A. (2009) *Kundval i hemtjänsten – möjligheter och begränsningar*. Gävle: Högskolan i Gävle, Institutionen för vårdvetenskap och sociologi (kandidatuppsats)
- Hellström Muhli, U. (2003) *Att överbrygga perspektiv. En studie av behovsbedömningssamtal inom äldreinriktat socialt arbete*. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för vårdpedagogik
- Hirschman, A. (2008) *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Lund: Arkiv förlag.
- Hjalmarsson, I. (2003) *Valfrihet i äldreomsorgen - en reform som söker sin form: en*

- utvärdering av kundvalsmodellen i Stockholm stad*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, 2003:4
- Hjalmarson, I. & Wånell, S. E. (2004) "Valfrihet – möjlig inom äldreomsorgen?" I *Att åldras tillsammans. En bok om åldrandet och äldreomsorgen*. Stockholm: Pensionärernas Riksorganisation och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum
- Hood, C. (1991) "A new public management for all seasons". *Public administrations*, 69, 1, s. 3-19
- Howe, D. (1991) "Knowledge, power and the shape of social work practice" I Davies, M. (red.): *The sociology of social work*, London: Routledge.
- Järkestig Bergren, U., Blomberg, S. & Petersson, J. (2010) "Traits of representative welfare state: the Swedish example" *International Journal of Social Welfare*, 19, s. 402-411
- Kalman, H. (2006) "Kunskap och samhälle". I Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (red.): *Kunskap i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur
- Kastberg, G. (2005) *Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Klasson, T. (2000) "Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning. Tre idealmodeller av medborgerligt deltagande i och inflytande över kommunal serviceproduktion". I Agevall, L. & Klasson, T. (red.): *Demokrati i praktiken*. Lund: studentlitteratur
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, K. & Thorslund, M. (2004) "Äldres behov". I *Att åldras tillsammans. En bok om åldrandet och äldreomsorgen*. Stockholm: Pensionärernas Riksorganisation och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum
- Levenius, A. & Wolf, Å. (2004) *Ger kundvalssystemet de äldre utökade valmöjligheter? En fallstudie från Nacka kommun*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan (kandidatuppsats)
- Lindelöf, M. & Rönnbäck, E. (2004) *Att fördela bistånd. Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Möller, T. (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och*

- påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica
- Nilsson, T. (2005) *Till vilken nytta?: om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Department of Political Social Science, Lund University
- Norman, E. & Schön, P. (2005) *Biståndshandläggare ett (o)möjligt uppdrag: en översikt av aktuell forskning om biståndshandläggares yrkesroll och organisering*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms län äldrecentrum
- Olaison, A. (2009) *Negotiating needs. Processing older persons as home care recipients in gerontological social work practices*. Linköping: Linköping University
- Proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet
- Regeringen (2010) "177 kommuner inför Fritt val 2009" (elektronisk) *Regeringens officiella hemsida* <http://www.regeringen.se/sb/d/11059/a/113472> (2010-03-24)
- Repstad, P. (2007) *Närhet och distans – Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur
- Rogler, K. (2003) *Biståndshandläggaren – en mäklare för hemtjänsten?* Stockholm: Sköndalsinstitutet, Institutionen för socialt arbete (kandidatuppsats)
- Roos, J. (2004) *Valfrihet genom kundval – en studie av kundvalsmodellen inom hemtjänsten*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan (magisteruppsats)
- Ryen, A. (2004) *Kvalitativ intervju*. Malmö: Liber
- Salonen, T. (1998) "Klient" I Denvall, V. & Jacobsson, T. (red.): *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Schneider, E.C. & Lieberman, T. (2001) "Publicly disclosed information about the quality of health care: response of the US public." *Quality in Health Care* 2001, 10, s. 96-103
- Scourfield, P. (2006) "What matters is what works? How discourses of modernization have both silenced and limited debate on domiciliary care for older people." *Critical Social Policy* 26,1 s. 5-30
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet
- SKL (2009) "Valfrihetssystem i kommuner och landsting - En forskningsöversikt" (elektronisk) *Sveriges kommuner och landsting* http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search_titn=%2239648%22 (2010-04-26)
- SKL (2010) "Beslutsläge införande av LOV, november 2010" (elektronisk) *Sveriges*

kommuner och landsting

www.skl.se/web/Kommuner_och_valfrihetssystem_oktober_2010_1.aspx (2011-01-20)

Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2004a) *Att välja hemtjänst*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2004b) *Konkurrensutsättningen i äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2006) *Social rapport*. Stockholm: Socialstyrelsen

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

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

SOU 2008:15 *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet
Frittvalutredningen

Svensson, M. & Rosén, P. (2004). *Varför är det så svårt att göra öppna prioriteringar i äldreomsorgen?* IHE rapport 2004:3. Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi. I:

Edebalk, P. G. & Svensson, M. (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden – Konsumentperspektivet*. TemaNord 2005: 507. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet

Thomassen, M. (2007) *Vetenskap, kunskap och praxis. Introduktion i vetenskapsfilosofi*. Malmö: Gleerups Utbildning AB

Thorslund, M. & Wånell, S. E. (2004) ”Målen för äldreomsorgen, en potemkimkuliss?” I *Att åldras tillsammans. En bok om åldrandet och äldreomsorgen*. Stockholm: Pensionärernas Riksorganisation och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum

Utrednings och statistikkontoret (2003) *Hemtjänsten i Stockholm 2003*.

Utvärdering av kundvalsmodellen samt hemtjänstens kvalitet jämfört med

1995 och 1998. Stockholm: USK Stockholm stad I: Edebalk, P. G. & Svensson, M. (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden*. TemaNord 2005: 507. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet

Vabø, M. (2003) ”Mellan tradition och trender. New public management som idé och praktik”. I Szebehely, M. (red.): *Hemhjälp i Norden*. Lund: Studentlitteratur

Vabø, M. (2005) ”New Public Management i nordisk äldreomsorg – hva forskes det på? I Szebehely, Marta (red.): *Äldreomsorgsforskning i Norden*. TemaNord 2005:508

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet

Westlund, P. (2001) *Biståndsboken. Lärobok för äldreomsorgen*. Stockholm: Liber

Widerberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Bilaga 1

Hej!

Vi är två socionomstudenter som läser sjätte terminen på Socialhögskolan i Lund. Under den här terminen ska vi skriva vår kandidatuppsats. Det tema vi har valt berör äldreomsorgen och biståndshandläggarens roll. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur denna roll kan tänkas förändras i och med införandet av kundvalsmodellen. För att undersöka detta tänker vi göra kvalitativa intervjuer. Vi planerar att göra intervjuer med nio biståndshandläggare i tre olika kommuner och vi hoppas att just ni har intresse av att delta. Självklart väljer ni själva tid och plats för intervjuernas genomförande. Vi hade dock varit tacksamma om det hade varit möjligt under v. 16 - v.17.

Intervjuerna beräknas ta ca 1 timme var och vi önskar att få spela in dem på band för att sedan kunna transkribera dem. Efter uppsatsens slut kommer vi att förstöra materialet.

Intervjupersonerna kommer att anonymiseras i uppsatsen. Vi vill betona att deltagandet är helt frivilligt och att det när som helst går att avbryta sin medverkan.

Den färdiga uppsatsen kommer att finnas tillgänglig på Xerxes, vilket är en databas för examinerade uppsatser från Lunds Universitet. Vi kommer även att skicka ut ett exemplar av den till er.

Eftersom uppsatsen är beroende av intervjuer med biståndshandläggare är vi mycket tacksamma om ni väljer att delta i vår studie.

Med vänliga hälsningar

Helena Rülff och Thea Nilsson Svegard

Våra kontaktuppgifter är:

Helena Rülff tel: --- e-mail: ---

Thea Nilsson Svegard tel: --- e-mail: ---

Handledare för vår uppsats är Staffan Blomberg, FD, universitetslektor vid Socialhögskolan i Lund. tel: --- e-mail: ---

Bilaga 2

Intervjufrågor

Bakgrund biståndshandläggaren

1. Kan du berätta lite kortfattat om dig själv och din bakgrund som biståndshandläggare

- *Utbildning*

- *Antal år inom yrket*

- *Antal år på nuvarande arbetsplats*

Kundvalsmodellen

2. När infördes kundval inom x kommun?

3. Hur fick du reda på att kundval skulle införas i kommunen?

- *Vem informerade dig?*

4. Vad var din första reaktion på detta?

5. Vad kan de äldre välja i och med kundvalet?

6. Har några förändringar skett i fråga om kundvalets utförande eller omfattning sedan det infördes i x kommun?

7. Hur ser du på de valmöjligheterna som finns i kommunen?

- *Rätt områden för de äldre?*

- *Vilka områden är det bra att ha kundval i? Finns det något som inte borde vara valbart?*

8. Är utförarna tillgängliga för brukare i alla geografiska områden i kommunen?

Arbetsituationen

9. På vilket sätt har kundvalet påverkat ditt arbete?

- *Nya arbetsmoment och metoder.*

- *Mindre tid över till annat.*

- Arbetsbelastning.
- Något område/uppgift som blir lidande.
- Mer administrativt arbeta?

10. Upplever du någon förändring i möjligheten till samverkan med utförarna i och med att det finns många utförare nu?

11. Har uppföljningen med den äldre förändrats?

12. Känner du att det uppstått några nya kompetensbehov för dig som biståndshandläggare i och med kundvalet?

13. Om/när kundvalet skulle utökas till att även innebära att den äldre fick välja vad som skulle utföras – Hur tror du att det skulle påverka din yrkesroll?

Informationen om kundvalet

14. Kan du berätta hur informationslämnandet till de äldre går till?

- När ges informationen (skickas den hem, får de den först vid hembesöket)
- I vilket format ges information i till de äldre (skriftligt/muntligt, Skriftlig: sammanställd av kommunen/broschyrer från företagen, innehåller den någon form av kvalitetsuppföljning?)
- Vilka riktlinjer gällande informationsgivandet?
- Gör alla biståndshandläggare i kommunen på samma sätt eller varierar det mellan olika biståndshandläggare samt beroende på vem den äldre är och dennas situation och behov?

15. Tycker du att den information som ges ger en tydlig bild av de olika utförarna?

16. Upplever du att du själv har tillräckligt med information om de olika utförarna?

- Vilka svårigheter finns det för dig att få tillräckligt med information?

17. Finns det tillräckligt med utvärderingar och uppföljningar av utförarna för att du ska kunna uttala dig om kvaliteten (och informera den äldre om vilken utförare som på bästa sätt kan tillgodose just deras behov)?

Bråkarna

18. Hur förhåller sig de äldre till att göra ett val?

- *Positivt/negativt*

- *Upplever det som svårt*

19. Hur upplever du de äldres förmåga att hantera valsituationen?

- *Förmåga att göra ett val som leder till den bäst lämpade vården*

- *Förmåga att ta till sig och förstå informationen om de olika utförarna*

- *Möjlighet att byta utförare vid missnöje*

- *Korrekt bild av vad kundval innebär? (Är de medvetna om att valet t.ex. bara gäller utföraren och inte vad som ska göras?)*

-*Är det någon särskild grupp av äldre som i högre utsträckning än de andra brukar välja?*

20. De brukare som inte vill använda sig av valmöjligheten, vilka skäl brukar de ange?

21. Vad händer om den äldre inte vill välja? (Väljer ni åt dem/alltid kommunalt för den som inte väljer/ett icke-vals alternativ)

22. Vad gör du om du bedömer att den äldre inte är kapabel att göra ett aktivt val pga.

sjukdom, demens? Har ni möjlighet att säga att den äldre inte är kapabel till ett aktivt val varpå kundvalet inte aktualiseras?

- *Borde dessa möjligheter finnas?*

23. Innebär kundvalet ett ökat brukarinflytande?

Anhöriga

24. Hur ser du på de anhörigas roll i valsituationen?

- *Hur stor del i valet brukar de anhöriga ha?*

- *Vad gör du om den anhörige och den äldre är oense om vilken utförare som bör väljas?*

- *Vad gör du om den anhörige tycker att den äldre ska välja en utförare som du bedömer saknar kompetens för att tillgodose de aktuella behoven?*

Neutralitet

25. Vilka kommunala riktlinjer har ni att arbeta utifrån när det gäller ert agerande i fråga om informationslämnandet och då tänker vi i synnerhet opartiskhet och objektivitet?

- Framgår det vad detta (objektivitet) innebär?/Oklart i vilken utsträckning som biståndshandläggarna får ge de äldre vägledning?

26. Hur tolkar du kravet på opartiskhet/objektivitet och vad innebär det för din yrkesroll?

- I vilken utsträckning är det lätt eller svårt att vara opartisk?

- Hur ofta anser du att du hjälper du den äldre genom t.ex. råd och rekommendationer i valsituationen?

27. Upplever du att det finns en motsättning mellan strävan efter objektivitet och det faktum att Förvaltningslagen och socionomernas yrkesetik anger att handläggaren ska ge vägledning och råd och i sitt arbete eftersträva den bästa möjliga insatsen för varje klient?

- Borde biståndshandläggarna få ge mer råd, rekommendationer och stöd än vad de gör?

- Hur gör du som biståndshandläggare om du får signaler om att en hemtjänstgrupp eller företag är bättre eller sämre än en annan? Är det ok att berätta om positiva negativa saker som du har hört om en viss utförare eller begränsar du den här typen av information genom att enbart hänvisa till informationsmaterialet.

28. Anser du att din roll är tydligt definierad?

29. För vems skull upplever du att neutraliteten är till för? Företagen eller de äldre?

30. Känner du till att det finns något som kallas för personliga ombud eller care managers i t.ex. Japan? Är detta något som du tycker att det finna ett behov av här i Sverige?

(En person som den äldre kan vända sig till för att få hjälp med att välja utförare och typ av insats. Den är helt frikopplad från den person som bedömer om behov och ersättning.

Ombudet har en stödjande roll, kommer med förslag, kontaktar de aktuella utförarna och utformar ett kontrakt med utförarna.)

31. Hur tror du att införandet av personliga ombud skulle påverka din yrkesroll och dina arbetsuppgifter?

Kvalitet

32. Tycker du att införandet av kundval har höjt kvaliteten på äldreomsorgen i x kommun?

Övrigt

33. Finns det något ytterligare som du skulle vilja säga om kundval?