

Kan inte du välja åt mig?

En studie kring kundvalssystemets effekter för biståndshandläggarna

Av: Peter Andréasson

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)
vt 13



Handledare: Peter Andersson

Abstract

Author: Peter Andréasson

Title: Can't you choose for me? – *A study on the effects of consumer choice within elder-care on the home-care organizers* [translated title]

Supervisor: Peter Andersson

The aim of this essay was to study the way home care organizers (HCO) see their role with regards to the situation that arises when an elderly person is put to the choice of which home care provider they want to use. I have interviewed four HCOs for this study, and through qualitative interviews the HCOs have told me of their perception with regards to the choice of home care provider. I have presented a theoretical framework to describe the mechanics behind the consumer choice model with regards to both the social and the economic aspect. I also use Goffman's dramaturgy theory to describe the conflict inherent in the neutrality principle regarding the choice of home care provider. The past two decades has seen Sweden embrace New Public Management, an approach to governance that encourages competition. Through a separation of the decision making and service provider, a purchaser-provider system has been implemented. The municipalities now have the option to allow private companies to compete with the municipal service provider. Thus, the elderly have a choice to make: which home care provider do I want? This is a decision that is made when the elderly is in a weakened state, often in the hospital. The decision needs to be quick to facilitate a speedy return to the elderly's home. The person who administrates the customer choice is the HCO. The HCO is also the person who assesses the needs of the elderly. My results show that the HCOs have guidelines to remain neutral so the competition is not affected. The HCOs in the study speak of moral dilemmas where they sometimes feel a wrong choice has been made, but they are not allowed to suggest what they think is the right choice. The results of this study paint a picture of a complex situation with few clear guide lines, minimizing the need to constantly assess whether the HCO has crossed the neutrality boundary or not.

Key words: home care organizer, customer choice, social welfare, competition, elder care, neutrality

Innehållsförteckning

Abstract.....	I
Förord.....	1
1. Problemformulering.....	2
1.1 Syfte.....	3
1.2 Frågeställningar.....	3
2. Bakgrund.....	4
2.1 Kort om kundval.....	4
2.2 Bistånd.....	5
2.3 Konkurrensneutralitet.....	6
2.4 Lagarna som styr konkurrensutsättningen.....	6
2.5 Voucher.....	7
3. Tidigare forskning.....	9
3.1 Konkurrensutsättning av välfärd.....	9
3.2 Biståndshandläggarens roll.....	11
3.3 Den enskilde och valet.....	12
4. Teoretisk inramning.....	13
4.1 New Public Management (NPM).....	13
4.2 Kundvalssystemet är en kvasimarknad.....	13
4.3 Påverkansmetoder för den enskilde.....	15
Sorti.....	15
Protest.....	16
4.6 Marknadstransparens och konsumenters behov av information.....	17
4.7 Goffmans dramaturgiska perspektiv.....	17
Den främre regionen.....	18
Den bakre regionen.....	18
5. Metod.....	20
5.1 Avgränsningar.....	21
5.2 Genomförande.....	21
5.3 Etiska överväganden.....	22

5.4 Validitet och reliabilitet	23
5.5 Förförståelse.....	23
6. Resultat och analys	25
6.1 Introduktion av intervjupersonerna.....	25
6.2 Valsituationen	25
Valsituation vid hembesök.....	25
Valsituation på sjukhuset	26
På sjukhuset med planeringsteam	26
6.3 Biståndshandläggaren informerar	28
6.4 Hur presenteras informationen?	29
6.5 Biståndshandläggarnas uppfattning om valbroschyerna	31
6.6 Vad berättar biståndshandläggarna för den sökande?.....	32
6.7 Konkurrensneutralitet	33
6.8 Konflikt.....	34
6.9 Brukarnas anhöriga	36
6.10 Icke-val	37
6.11 Väljer den enskilde?.....	38
6.12 Byter någon utförare?	38
Påtvingat byte.....	40
6.13 Vad tycker biståndshandläggarna om kundval?	40
7. Avslutande diskussion	42
Referenser	45
Bilaga 1: Intervjuguide	48

Förord

Först och främst vill jag rikta ett stort och hjärtligt tack till min handledare Peter Andersson. Utan din inspiration har jag svårt att se hur denna uppsats skulle blivit färdigställd.

Jag vill rikta ett tack till biståndshandläggarna som ställde upp på intervju, tack för era insiktsfulla svar! Jag vill även passa på att rikta ett tack till er som hjälpt till att korrekturläsa och ge synpunkter på min uppsats, jag uppskattar er insats väldigt mycket.

Det var inte förrän jag påbörjade min praktik som biståndshandläggare som jag egentligen hade en aning om vad biståndshandläggare gjorde. ”Det kan väl inte vara så svårt?” minns jag som en av mina första tankar när jag fick reda på vad det var jag skulle göra. Sedan dess har jag fått upp ögonen för vilket otroligt komplext arbete det faktiskt är. Jag hoppas att läsaren efter att ha tagit del av min uppsats får en ökad förståelse för den komplexitet som finns i yrket.

Peter Andréasson

Lund, maj 2013

1. Problemformulering

Jag har under två års tid arbetat som biståndshandläggare i en kommun i södra Sverige. Första delen av min tid i kommunen var jag där som socionomkandidat och andra delen som timanställd. Under min tid som kandidat genomgick kommunen en omorganisation, bland annat för att förbereda för ett kundvalssystem. Ett år senare började jag arbeta i kommunen som biståndshandläggare på heltid. Då hade systemet satts i praktik och hade varit igång i ungefär lika länge som jag var borta. Som handläggare brottades jag ofta med just valsituationen som uppstår då man vid ett hembesök eller vid en vårdplanering ber brukaren välja företag som skall utföra deras framtida hjälp. Den vanligaste frågan som ställdes till mig var variationer på: ”Vilket företag tycker du jag skall välja?”. Eftersom företagen som finns med i valsystemet har genomgått en certifiering anses de vara likvärdiga.

Biståndshandläggaren har i och med det nya valfrihetssystemet fått en utökad yrkesroll som innefattar att även agera som neutral konsumentvägledare. För att inte påverka konkurrenssituationen skall biståndshandläggare vara objektiva vid valsituationen och neutralt informera om de olika utförarna utan att favorisera. Om biståndshandläggaren inte är neutral i sin vägledning uppstår en otillbörlig konkurrensutsättning (Prop. 2008/09:29).

I min egen yrkesutövning fann jag att jag brottades med dilemman kring neutralitet. Jag hade personliga åsikter om de olika utförarnas lämplighet. Med det menar jag att jag ansåg att vissa brukare, till exempel de med en demenssjukdom skulle gynnas av att välja en mindre utförare eftersom detta ofta medförde större personalkontinuitet. Jag kände också att andra brukare, som hade ett behov av besök från hemtjänsten flera gånger per dag skulle gynnas av en av de större bolagen eftersom de, med sin stora personalstyrka, kunde vara mer flexibla med besökstider. Dilemman kring att vara neutral fick mig att reflektera över biståndshandläggarens roll i valsituationen.

Det ligger i yrkets natur att ha påtryckningar från och förpliktelser mot många olika aktörer. Det handlar om påtryckningar från brukare och dess anhöriga, från kommun och ledning. Påtryckningar som inte alltid överensstämmer med varandra.

Det handlar om förpliktelser mot lagstiftning, arbetsgivare, utförare och brukare. (Akademikerförbundet, 1999) Dessa förpliktelser innebär att konflikter ibland

kommer att uppstå, till exempel om biståndshandläggaren anser att en utförare är att föredra framför en annan.

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att belysa hur biståndshandläggare kan uppfatta sin roll som konsumentvägledare i kundvalssystemet.

1.2 Frågeställningar

- Kan det uppstå en konflikt för biståndshandläggare i förhållande till konkurrensneutralitet vid kundvalet?
- Hur ställer sig biståndshandläggarna till sitt handlingsutrymme som neutral konsumentvägledare?

2. Bakgrund

Traditionellt har svensk välfärd präglats av offentligt styre, offentliga monopol som är kollektivt finansierade och politiskt beslutade (Charpentier, 2002), vilket innebär att verksamheten från politisk nivå till gräsrotsnivå varit styrd av staten. En central punkt i det offentliga styret av välfärden har varit att välfärden inte bara styrts utan även verkställts och utförts i offentlig regi. Det fanns en inställning till välfärd som menade att den offentliga sektorn var den mest lämpade att verkställa de socialpolitiska mål som var uppsatta. Det handlade om att alla människor skulle ha tillgång till den omsorg som de behövde, inte som de hade råd med (Szehebely, 2011).

Denna inställning hade under en längre tid börjat omprövas och successivt övergått i en mer marknadsliknande modell (*ibid.*). I den nya högerstyrda regeringens regeringsförklaring 1991 talades om en valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken (Bergh, 2009). Bland annat skedde en ökad decentralisering, främst i stora städer som delades in i stadsdelsförvaltningar (Charpentier, 2002). De första tecknen på förändring kom under sent åttiotal och tidigt nittiotal då marknadsekonomiska vindar blåste genom organisationsteorin för offentliga verksamheter. Detta kallades för New Public Management (NPM) och redogörs för under teoriavsnittet (Thylefors, 2007).

2.1 Kort om kundval

De ursprungliga förväntningarna inför införandet av kundvalsmodellen var att kvaliteten för kunderna skulle förbättras. Charpentier (2004) skriver i sin rapport om kundvalssystemens införande i Stockholms stadsdelar. Charpentier fann att den förväntade kvalitetsökningen faktiskt skett i de stadsdelar han undersökt sedan kundvalet infördes för ungefär tio år sedan. Det har skett en kvalitetsökning i bemötande, kontinuitet, mångfald, valfrihet samt klagomålshantering (*ibid.*, s. 4).

Kundvalssystemet har införts för att ge medborgare valfrihet och makt att påverka innehållet i de tjänster som de fått bistånd beviljat för (Charpentier 2002, Edebalk & Svensson 2005, SOU 2008:15). Kundvalet infördes även med syfte att konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen skulle leda till en mer kostnadseffektiv omvårdnad. Kostnaderna har visat sig vara lägre för de kommuner som har hemtjänst i privat regi (Bergh, 2009).

I september 2011 hade 96 kommuner infört ett kundvalssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) i drift. Då hade även 69 kommuner fattat beslut om att införa LOV (Statskontoret, 2012).

För att en kundvalssituation ska kunna uppstå krävs ett beviljat bistånd från en biståndshandläggare.

2.2 Bistånd

En biståndshandläggare arbetar övervägande med personer som är äldre och ofta befinner sig i utsatt situation på grund av funktionsnedsättning. Det står att den enskilde, med hjälp av bistånd som beviljas, skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Begreppet skälig levnadsnivå preciseras inte i lagen, vilket gör att det är svårt att fastställa var gränsen för ”skälig” går. Rätten till bistånd bygger på en individuell bedömning för att fastställa var gränsen för vad som är skäligt går, för den enskilde. Den individuella bedömningen av varje enskilt ärende försvårar även det begreppet (Socialstyrelsen, 2012). Socialtjänstlagen är en ramlag som lämnar mycket handlingsutrymme för individuell bedömning (SOU 2005:34).

Med bistånd menar jag i denna uppsats det bistånd som regleras i 4 kapitlet 1 § socialtjänstlagen (2001:453):

4 kap. Rätten till bistånd

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (SFS 2001:453).

2.3 Konkurrensneutralitet

Privatiseringen av välfärden innebär att privata och offentliga bolag konkurrerar om samma affärstillfällen. För att systemet ska fungera så krävs det att utförarna ”tävlar på samma villkor”. Undersökningar visar på att det finns svårigheter med detta eftersom det finns regelverk som skiljer den offentliga verksamheten från de privata. Den offentliga verksamheten kompenseras till exempel av staten för den ingående moms som uppkommer vid inköp av vård- och omsorgstjänster. Vidare har de privata utförarna rätt att erbjuda tilläggstjänster utanför den biståndsbedömda insatsen, vilket de kommunala utförarna inte får eftersom det inte ingår i det som kommuner enligt kom-munallagen (1991:900) får ägna sig åt (Konkurrensverket, 2009).

Kommunala utförare kan inte gå i konkurs eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för omsorgen. Detta kan innebära att brukarna anser det säkrare att välja den kommunala utföraren framför ett privat alternativ (Konkurrensverket, 2012).

Egenregiverksamheten kan, eftersom de inte kan gå i konkurs, även gå med förlust. Detta var en farhåga som främst gjorde sig gällande vid anbudsupphandling då det fanns farhågor om att kommunernas egenregiverksamhet kunde lägga bud som hamnade under deras egen självkostnad (Konkurrensverket, 2009).

2.4 Lagarna som styr konkurrensutsättningen

Konkurrensutsättningen av välfärd har införts i många olika verksamheter inom den offentliga sektorn. Det finns två olika lagar som styr den i Svensk vård och omsorg, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). De två olika lagarna har varit viktiga för att kunna öppna upp för privatisering av välfärd.

LOU har handlat om entreprenadupphandling, alltså att företag bjuds in att ”tävla” om rätten till en entreprenad. Det kan handla om rätten att utföra hemtjänstinsatser i ett visst geografiskt område eller rätten att driva ett äldreboende. Vid en offentlig upphandling skickas anbud in ifrån olika bolag och de tävlar om att kunna erbjuda den bästa verksamheten till det lägsta priset. Det blir alltså kostnaden för insatserna som är drivande i vem som bedriver verksamheten (Szehebely, 2011).

Denna form av konkurrensutsättning infördes till exempel i en av mina respondentkommuner en bra bit innan LOV infördes. Detta innebar att upphandlingar lämnades

ut för samtliga distrikt i kommunen, och olika företag utförde hemtjänstinsatser i olika distrikt.

Till skillnad från LOU så är förhandlingsvalutan inom LOV kvaliteten på insatserna snarare än priset. I LOV så arbetar samtliga bolag utifrån samma ekonomiska ersättningsmodell och det är verksamhetens kvalitet som blir konkurrensmedel (Szehebely 2011, Edebalk & Svensson 2005).

Syftet med LOV är att underlätta för kommuner och landsting att ge sina medborgare möjlighet att kunna välja utförare inom äldreomsorgen och andra sociala insatser samt inom hälso- och sjukvård. Införandet av LOV innebär nytänkande och mångfald, bättre möjligheter för kvinnligt företagande samt större möjligheter för små företag att vara leverantörer till offentlig sektor (Tillväxtverket, 2011a).

Anbudsupphandling enligt LOU skapar inte på samma sätt som kundval enligt LOV en marknadsliknande situation annat än vid själva upphandlingstillfället. Kundvalet utgör en kontinuerlig och ständig konkurrenssituation (Charpentier, 2002).

2.5 Voucher

Kundvalsmodellen introducerar ett vouchersystem. Voucher betyder ungefär pollett. Biståndet som bedöms av handläggaren blir till en voucher för vilken hjälp kunden har rätt till. Denna hjälp kan vara i olika former, beroende på hur kommunen i fråga är organiserad. I somliga fall, till exempel i Holland är vouchern i form av pengar som kunden kan disponera självständigt på hjälp. I andra fall är hjälpen utformad i form av timmar, som kunden kan disponera över i samråd med utföraren. Den tredje formen är en voucher i form av sysslor som vårdtagaren har rätt till hjälp med från utförare.

En voucher i form av en peng är den mest fria formen av voucher, eftersom kunden har möjlighet att välja både utförare och innehåll i hjälpen. Vouchern som ges i form av tid har liknande frihet som den som innebär en peng, i det att kunden kan utforma sin hjälp inom ramen för de timmar som beviljats samt vilken utförare som skall ha hand om hjälpen. Det tredje systemet innebär ett val av utförare för kunden. Hjälpen som beviljas bestäms av biståndshandläggaren i form av sysslor och kunden är därefter fri att bestämma vilken utförare som skall få beställningen av sysslorna (Edebalk & Svensson, 2006). Charpentier (2002) beskriver kundval som ett system som inbjuder privata utförare till att på lika villkor konkurrera med kommunens egen

regi-verksamhet. Detta genom en lämplighetsprövning av utförarföretaget. En certifiering innebär att företaget likställs med kommunens egen regi-verksamhet.

Brukarinflytandet i kundvalet har alltså olika grader av tyngd beroende på vilket system som kommunen använder sig av. Gemensamt för alla är dock att brukarens inflytande är större än i ett system utan valfrihet.

3. Tidigare forskning

Under det senaste decenniet har forskningen rörande valfrihet inom välfärden ökat. Mycket av forskningen rör vilka ekonomiska konsekvenser privatiseringen av välfärd kan ha (Szehebely 2011, Charpentier 2002, 2004). Forskningen kring valfrihet i äldreomsorgen är i sig ett relativt nytt område. Lagen om valfrihetssystem trädde i kraft den 1 januari 2009, och det är först efter att lagen trätt i kraft som kommunerna började fatta beslut om att införa LOV (Statskontoret, 2012).

Trots att det inte finns fullständig forskning inom området hindrar det inte att det finns starka åsikter om privatiseringen av äldreomsorgen. De som förespråkar införande av marknadsekonomiska modeller i omsorgen uttrycker förhoppningar. Kritikerna å andra sidan talar om vilka farhågor de har kring konsekvenserna av privatiseringen (Szehebely, 2011).

De undersökningar och den forskning som genomförts på området täcker en del olika perspektiv. På ett övergripande plan och ur marknadsekonomiskt perspektiv är kundvalet väl undersökt. Det finns dock inte mycket forskning som fokuserar på vad biståndshandläggarna själva har för uppfattning om sin situation och om kundvalet. Denna uppsats är ett försök till att bidra med kunskap om detta.

3.1 Konkurrensutsättning av välfärd

Det ursprungliga syftet med konkurrensutsättning av omsorgen i kommuner var att optimera resursanvändningen genom att sätta press på de kommunala utförarna genom att införa en konkurrenssituation. Bakgrunden till detta, samt de ekonomiska teorier som ligger i grunden finns väl behandlat i litteraturen (Charpentier 2002, 2004; Edebalk & Svensson 2005; 2006).

Claes Charpentier fick år 2001 uppdraget att studera effekterna på kundvalsmodellen i Stockholmsområdet av Stockholms stad. Syftet med undersökningen var att ta reda på vilka förväntade effekter införandet av kundvalet skulle ha. Charpentier gör en komparativ studie mellan traditionell förvaltningsdrift, kundvalssystem och entreprenadupphandling. Studien är baserad på 12 st. strukturerade intervjuer från olika delar av kundvalsområdet. Bland de intervjuade fanns verksamhetschefer för utförarbolag, enhetschefer för stadsdelar och strategiska utvecklade för Stockholms

stad. Studien är även baserad på dokumentstudier I studien kommer han fram till att en entreprenadupphandling är en mer kostnadseffektiv organisationsmodell medan kundvals-systemets effekter snarare påverkar kvaliteten. Kvaliteten ansågs bättre kontrollerad med kundvalsmodellen på grund av den kontinuerliga konkurrens-situation som uppstår då den enskilde ständigt kan välja bolag som ska utföra hemtjänst. Förvaltningsdriftens fördel rörde främst att det inte uppstod förvirring för den enskilde, den visade både sämre kvalitet och kostnadseffektivitet (Charpentier, 2002).

Vidare har förväntade effekter av konkurrensutsättningen i förhållande till det lokala näringslivet undersökts, och vilka anledningar kommuner har haft till att välja att införa, eller att inte införa LOV. 2011 fick Tillväxtverket uppdraget av regeringen att följa utvecklingen av den växande privata sektorn inom vård- och omsorg, med fokus på mångfald och entreprenörskap. Med hjälp av praktiska fallstudier intervjuade forskarna 40 intervjuer. Intervjupersonerna arbetade samtliga inom 6 kommuner som valts ut på grund av deras likhet med ”typkommunen”, alltså medelstora och inte allt för nära någon av de tre storstäderna. Intervjuernas fokus låg på entreprenörskap i relation till valfrihetssystem. Studiens syfte var att undersöka hur stöd- och utvecklingsprocesser utvecklats kring etablerandet och upprätthållandet av ”LOV-marknader”. I studien konstateras det att förberedelser är av stor vikt vid införandet av ett valfrihetssystem eftersom det innebär stora förändringar att byta till ett valfrihetssystem. Förberedelserna bör inkludera en väl utarbetad kvalitetssäkring och tydliga målbilder på hur införandet ska lyckas. Viktigt för kommunerna är också att fastställa hur konkurrensneutralitet uppnås och upprätthålls. Brukarperspektivet ska ställas främst, så att fokus hamnar på den enskilde snarare än vem som utför tjänsterna. (Tillväxtverket 2011b).

Nashmil Berzenci har på uppdrag av Tillväxtverket genomfört en dokumentstudie av kommuner som infört valfrihetssystem beslut och beslutsunderlag (Tillväxtverket, 2011a). Syftet med studien var att undersöka vad kommuner har för incitament och resonemang vid införandet av valfrihetssystem. Urvalet har varit samtliga landsting och kommuner som har infört valfrihetssystem. Studien kom fram till att kommunernas huvudsyfte var att öka valmöjligheter för den enskilde. Kommunerna tog även hänsyn till näringslivet i sitt beslut, då valfrihetssystem påverkar det lokala näringslivet i och med att nya företag etablerar sig (Tillväxtverket 2011a).

Stolt & Winblad (2009) tar upp att det finns politiska motiv till varför kommuner väljer att införa LOV. Deras studie är baserad på statistik från åren 1990-2003. Statistiken som analyserats mäter förhållandet mellan privatisering, och en rad ekonomiska, socioekonomiska och politiska variabler. Det är främst kommuner där Alliansen har majoritet som inför LOV, oavsett ekonomisk situation. Kommuner med socialdemokratisk eller vänsterpartistisk majoritet som infört LOV har däremot gjort det antingen på grund av en ansträngd ekonomi eller på grund av påverkan från närliggande kommuner med hög grad av privatisering. Studien visar att det finns ”pionjärkommuner” som inför valfrihetssystemet, vanligen med högerpolitisk majoritet, och kranskommuner följer efter, oberoende politisk majoritet. Studien visar att befolkningstäthet, politisk majoritet och kommunens ekonomiska situation är viktiga variabler gällande valfrihetssystemets vara eller icke vara.

Tillväxtverket har även av regeringen fått uppdraget att undersöka anledningen till att folk väljer att starta omsorgsföretag. Studien grundar sig på en intervjustudie där verksamhetsansvariga för vård- och omsorgsbolag intervjuats. Syftet med studien var att identifiera vad för drivkrafter som låg till grund för grundandet av vårdföretaget. Detta för att kunna belysa svårigheter och möjligheter med att utföra vård i privat regi. Studien visar att många som startar omsorgsföretag har en bakgrund i omsorg och såg LOV som en möjlighet att göra något annat i sitt yrkesliv. Det framkommer även att företagen går runt på små marginaler. Studien diskuterar även den hårda konkurrens som LOV medför. En synpunkt som framförs gällande biståndshandläggare är att majoriteten av de intervjuade verksamhetsledarna upplever att kommunerna agerar konkurrensneutralt, och att konkurrensneutraliteten blir bättre ju längre en kommun haft ett valfrihetssystem (Tillväxtverket, 2012).

3.2 Biståndshandläggarens roll

Att biståndshandläggaren har en central roll vid kundvalet är någonting som diskuterats flitigt i forskningen. I de studier som jag tagit del av diskuteras främst biståndshandläggarens roll som informatör och den neutralitet som krävs för att valfrihetssystemet ska fungera på ett rättvist sätt. Charpentier (2002) framför att det finns farhågor hos de privata utförarna om att biståndshandläggarna favoriserar de kommunala utförarna. Däremot så framför han att en majoritet anser att biståndshandläggarna är affärsmässiga och att deras neutralitet kan litas på (*ibid.*).

Kommunernas konkurrensneutralitet är någonting som även vitsordas i en senare studie genomförd av Tillväxtverket, som är redovisad ovan (Tillväxtverket 2012). Det framgår även av forskning att neutraliteten är en förutsättning för att valfrihetssystemet ska fungera (Edebalk & Svensson, 2005).

3.3 Den enskilde och valet

Hela valfrihetssystemet vilar på att den enskilde ska välja en utförare. I teorin är det så enkelt att ett biståndsbeslut fattas, och ett val görs. Det finns forskning som problematiserar valet och diskuterar olika hinder för val och omval. Det finns en rad olika anledningar till att det kan vara svårt att välja. Tillgången till information, eller bristen på information tas upp som ett hinder till val. Informationen som erbjuds gör det svårt att särskilja de olika utförarna. Edebalk och Svensson (2005) kom i en studie fram till att en tredjedel av de intervjuade brukarna inte uppfattat att de fattat ett val. Detta tyder på att den enskilde befinner sig i en omtumlande och svår situation i livet. Den enskildes psykiska och fysiska förmåga diskuteras också i forskningen (*ibid.*).

4. Teoretisk inramning

4.1 New Public Management (NPM)

New Public Management trädde fram under 80-talet som en ny syn på styrandet och organisationen av den offentliga sektorn. NPM innebar att den offentliga sektorn riktade blicken åt den privata sektorn för inspiration i styrandet. För att stimulera effektiviteten lyftes framgångsrika företag fram som modeller. Sverige var ett av de länder som påverkades starkast av NPM-strategin (Thylefors, 2007).

Kundvalsmodellen är en produkt av NPM. Det offentliga monopolet som funnits inom äldreomsorgen började luckras upp i och med att kundvalsmodeller och beställar-utförarmodeller introducerades till den svenska äldreomsorgen. I och med NPM infördes en mängd nya styr- och driftsformer i landets kommuner, bland annat kommunala bolag, entreprenader och, mest relevant för denna uppsats, kundval och beställar-utförarmodeller. Beställar-utförarmodellen introducerade en sorts kvasimarknad i äldreomsorgen i och med att fiktiva köpare och säljare skapades. I samband med att beställar-utförarmodeller började användas blev det ett naturligt steg att privata utförare började utföra välfärdstjänster (Edebalk & Svensson, 2005).

Viktigt att poängtera är att det yttersta ansvaret för verksamheten alltid ligger hos kommunen (Socialstyrelsen, 2007).

4.2 Kundvalssystemet är en kvasimarknad

I och med kundvalet så infördes en konkurrenssituation eftersom det är flera aktörer som tävlar om samma affärstillfällen. I mångt och mycket fungerar kundvalsmarknaden som vilken fri marknad som helst. Det som tidigare var ett offentligt monopol är numera öppet för privata aktörer att konkurrera med den offentliga verksamheten. Det finns dock stora och viktiga skillnader mellan den öppna arbetsmarknaden och en kvasimarknad. Kundvalsmarknaden arbetar inte efter samma förutsättningar som den ordinära arbetsmarknaden eftersom det är en marknad som till största delen finansieras kollektivt genom skatter (Edebalk & Svensson, 2005). Det finns två uttalade sidor i kundvalsmarknaden, nämligen utförarsidan och konsumentsidan.

Utförarsidan består av konkurrerande producenter av välfärdstjänster. Producenterna är ofta privata men kommuner kan även ha en verksamhet i egen regi som också är med och konkurrerar om konsumenterna. Konsumenterna, alltså vårdtagarna, utövar sin makt över marknaden genom det aktiva valet och omvalet av utförare. Konsumentensida av marknaden är en annan aspekt som tydliggör skillnaden mellan en kundvalsmarknad och en ordinär arbetsmarknad. Köpkraften, vilket i en kundvalsmarknad innebär välfärdsinsatsernas omfattning, bestäms i en kvasimarknad som kundvalsmarknaden inte av konsumenternas möjlighet till att betala. Köpkraften bestäms snarare av en tredje part, biståndshandläggaren, som bedömer och beslutar om insatser.

Begreppet kvasimarknad började först användas i Storbritannien under 1990-talet. Det fanns en ambition om att kommunerna skulle minska sin roll som utförare och istället beställa välfärdstjänster av oberoende aktörer. Den centrala målsättningen för denna reform var att gå från det som tidigare var en utbudsstyrd verksamhet till en beställarstyrd, det som i Sverige kallas för beställar-utförarmodellen. En beställar-utförarmodell innebär att en skillnad görs mellan produktion på ena sidan och myndighetsutövning, finansiering, målformulering och utvärdering på andra sidan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2010).

Ambitionen att gå över till denna form av verksamhet anfördes av två anledningar. För det första så skulle en beställarmodell med konkurrensutsättning innebära ett ökat brukarinflytande. För det andra så var tanken att en beställar-utförarmodell skulle uppmuntra en mer marknadsmässig struktur. En mer marknadsmässig struktur skulle välkomna oberoende utförare. Detta skulle öppna upp för en konkurrenssituation som både skulle främja kvalitén på insatserna, alltså att insatserna blev mer anpassade till vårdtagarnas behov, samt effektivisera verksamheten och på så vis leda till en mer kostnadseffektiv välfärd (Edebalk och Svensson, 2005).

Edebalk och Svensson talar om tre principer som måste vara uppfyllda för att en kvasimarknad ska fungera. För det första måste en konkurrenssituation finnas. Inom kundvalet innebär detta att det finns flera olika välfärdsproducenter och att det finns en möjlighet för nya producenter att etablera sig på marknaden. En konkurrenssituation av denna karaktär innebär att det finns ett överliggande ”hot” om att kunden byter utförare om de inte är nöjda med sin nuvarande producent.

Den andra principen är att rätt information finns tillgänglig. Detta är av relevans både för producent och kund. Producenten måste ha information om tjänsternas

omfattning, och dess kostnad. Kunden å andra sidan måste ha möjlighet att få tillgång till relevant information då den ställs inför valet av utförare. Innehållet i biståndet, kvalitén på de olika utförarna. För kunden är priset inte relevant eftersom välfärds-tjänsterna är subventionerade och priset är detsamma oavsett val. Informationen som ges ska kunna ge kunden en överblick över de olika producenterna samtidigt som den ska vara innehållsrik och mångsidig. Informationen måste även vara lättförståelig eftersom kunden ofta har nedsatt funktionsförmåga, fysiskt men även i många fall psykiskt.

Den tredje principen är att det krävs en flexibel produktion. Det kan vara svårt att förutse en kraftigt ökad efterfrågan av tjänster, eftersom efterfrågan är baserad på hjälpbehov. Hjälpbehovet hos en vårdtagare kan också ändras drastiskt på kort tid. Flexibiliteten måste finnas för att det ska finnas ett incitament för kunden att välja (*ibid.*).

4.3 Påverkansmetoder för den enskilde

Albert O. Hirschman utvecklade en teori om sambandet mellan producenter och konsumenter som han kallade för exit, voice and loyalty. Denna teori diskuterar på vilka olika sätt en konsument kan påverka producenten. Hirschman tog fram två olika påverkansmetoder, exit (sorti) och voice (protest) (Hirschman, 2008).

Sorti

Sorti kan anses vara det mest uppenbara sättet att visa sitt missnöje i en normalt konkurrensutsatt marknad – är konsumenten inte nöjd så lämnar den leverantören för att utnyttja en annan. Med normal konkurrens menas här att producenten har ett eget utrymme till att sätta pris och kvalitet – och att producenten har konkurrenter. Genom att konsumenten visar sitt missnöje med sorti påverkas producentens intäkter. Företagsledningen bör försöka reparera sina brister när den märker att konsumenterna lämnar företaget (*ibid.* s. 54).

Sortins effektivitet beror på en del olika faktorer. Om det finns så pass stor efterfrågan att det är rimligt att anta att inkomstkällan (konsumenten) ersätts vid en sorti får denna mekanism inte samma verkan som om varje konsument är viktig för organisationens fortlevnad (*ibid.*, ss. 25, 55). Om konsumenterna ersätts utan problem

uppmärksammas företagsledningen inte på att det finns brister i organisationen: de behöver inte kvalitetssäkra, för de får ju sina intäkter ändå.

Hur konkurrensen ser ut på marknaden är också en faktor. Vid en absolut konkurrens, alltså där konsumenterna är fullkomligt alerta och medvetna är organisationens fortlevnad otroligt beroende av hur kvalitén och prissättningen ser ut eftersom minsta kvalitetsförsämring leder till sorti från konsumenterna (*ibid.*, s. 55). Om producenten har sin del av alerta konsumenter, som utnyttjar sorti vid missnöje men även en del likgiltiga kunder som stannar kvar hos producenten och säkrar en viss inkomstkälla så har producenten en möjlighet att kvalitetssäkra då ledningen uppmärksammas på intäktsbortfall. Producenten är i detta fall inte så känslig för sortin att de kan korrigera problemet innan de tvingas in i konkurs på grund av allt för stor sorti. På andra sidan konkurrensmyntet återfinns monopolen, där möjligheten för sorti inte är ett alternativ eftersom det inte finns någon konkurrens. Konsumenten får lära sig att leva med det alternativ som finns. Om sorti inte är ett effektivt alternativ så finns även protestalternativet (*ibid.*).

Protest

Protesten är ett sätt för konsumenten att försöka ändra praxis, politik och produkter hos ett företag eller organisation. Hirschman definierar protest som ”alla försök att förändra snarare än att fly från ett missförhållande” (Hirschman, 2008 s. 59). Protesten är i sin natur mer vanlig inom politikens område än inom relationen mellan kund och företag. Det betyder dock inte att protesten inte har en funktion att fylla i företagsvärlden. Protesten kan användas av konsumenten för att uppmärksamma företagsledningen på organisationens brister. Det finns en liknande initial positiv koppling mellan förhållandet förbättring/protest som förbättring/sorti, för att vid överdriven protest kunna vara hämmande för en organisations förbättring (*ibid.*, s 60-61).

I en normalt konkurrensutsatt marknad är sorti den klart dominerande påverkansmetoden som träder i kraft vid en organisations försämring. Protesten är i detta avseende en mycket mindre vanlig reaktion, det är först när sorti inte är ett alternativ som protesten tar över. Exempel på sådana situationer som tas upp är staten och familjen. Inom ekonomin är det monopolen som framställs som det tillfälle då sorti inte är tillgängligt (*ibid.*, s. 62).

Med bakgrund mot detta kan protesten anses komma i andra hand till sortin när den ekonomiska marknaden diskuteras. Alternativet protest vinner mer och mer betydelse allteftersom möjligheten till sorti begränsas (*ibid.*).

4.6 Marknadstransparens och konsumenters behov av information

Informationssituationen på en marknad kallas för marknadstransparens. En definition kan vara att konsumentens kunskap om producenterna, pris, kvalité, process-egenskaper och kontraktvillkor för varorna och tjänsterna i en specifik marknad. Är transparensen bristande så har inte konsumenten möjlighet att göra ett informerat val i och med att de inte har tillräcklig kunskap om en eller flera delar av utbudet. För en ordentlig marknadstransparens behövs tillgång till rätt sorts information för att konsumenten ska kunna göra ett informerat val baserat på hans eller hennes behov och intressen. Att misslyckas med detta innebär att det råder ett informationsbehov på marknaden (Stadskontoret, 2007).

4.7 Goffmans dramaturgiska perspektiv

Människor agerar olika beroende på i vilken social situation de befinner sig i. Det är en utgångspunkt som Goffman argumenterar för i *Jaget och maskerna* (Goffman, 1974). Goffman menar att, med den utgångspunkten, antar människor en sorts skådespelarroll som förändras utefter den situation de befinner sig i och den rollen som passar bäst för att de ska nå det ändamål de försöker uppnå. Agerandet i en viss specifik situation kallas för ett framträdande.

Framträdandet är den aktivitet som en person (eller en grupp personer) visar upp för de som skådespelaren vill påverka, de som Goffman kallar för publik. Jag väljer att kalla personen som antar en roll för skådespelare. Med hjälp av framträdandet kan skådespelaren alltså styra den bild av dem som de vill att publiken ska ha. Den bild som förmedlas behöver dock inte vara medveten. Goffman nämner två delar som en skådespelares handlande består av. Dels kan skådespelaren välja att anpassa sin roll för att nå fram till det syfte som önskas uppnås, dels kan handlingen vara omedveten från skådespelaren, utan att denne förstår innebörden av handlingen.

Goffman liknar alltså människors handlande ungefär med en teaterföreställning, personer antar olika roller baserad på den kontext de befinner sig i. Precis som

skådespelaren i en teater så delas människors verklighet upp i två regioner, i en teaterföreställning är detta scenen, som Goffman benämner front stage och bakom kulisserna som kallas back stage. Jag har valt att använda de svenska begreppen *den främre regionen* och *den bakre regionen*. Ett exempel som kan användas i koppling till mitt ämne är att den främre regionen är sjukhuset där en vårdplanering äger rum, medan den bakre regionen är inne på biståndshandläggarens kontor. I den bakre regionen kan skådespelaren bortse från rollen som de antar i mötet med publiken och utvärdera sin roll utan att publiken har insyn (*ibid.*).

Den främre regionen

Den främre regionen är platsen för skådespelet. Det är den region som publiken har tillgång till. I den främre regionen tar sig skådespelaren an den roll som bedöms vara den rätta för att uppnå ett visst mål. Skådespelaren kan ta hjälp av sin omgivning för att rollen ska framstå som mer trovärdig och hjälpa skådespelaren att framföra sin roll. Omgivningen kallas för fasad och består dels av den fysiska miljö som föreställningen äger rum i, dels i rekvisita. Rekvisita kan till exempel vara fysiska saker som kan användas för att förstärka rollen och underlätta för skådespelaren. Goffman beskriver fasaden som ”den del av individens framträdande som regelbundet fungerar på ett allmänt och fastställt sätt för att definiera situationen för de som observerar framträdandet” (Goffman, 1974 s. 28). Exempel på fasad kan bestå av exempelvis en sjukhuslokal eller en läkares vita rock.

Den bakre regionen

I den främre regionen måste skådespelaren alltid uppbära en viss roll för att framstå som trovärdig. I den bakre regionen kan skådespelaren släppa på rollens börda och andas ut, borta från publikens ögon. Skådespelaren förväntas ha ett visst manér och tala på ett visst sätt av publiken, och i det bakre rummet kan detta bortses från. Det bakre rummet är en plats där skådespelaren kan tyckas vara mer äkta, mer ärliga (*ibid.*).

Det bakre rummet i en viss specifik situation kan inträda så snart publiken inte ser skådespelaren och ger då möjlighet för skådespelarna (om de är fler än en) att kunna

diskutera situationen med varandra och få stöd av varandra. Den bakre regionen är en fristad där kontroversiella ämnen och åsikter kan dryftas och emotioner kan uttryckas.

5. Metod

Empirin som används i denna uppsats är resultatet av en kvalitativ studie. Jag har valt att hålla mig till en semi-strukturerad ansats. En kvalitativ studie innebär att man håller längre, mer djupgående intervjuer i motsats till den kvantitativa metoden som fokuserar på fasta svar och större volym. Detta leder till mer nyanserade och detaljerade analyser av en forskningsfråga. Syftet med en kvalitativ metod är att få fram mer fylliga svar. Johannessen & Tufte (2003) skriver att detta är användbart då man studerar fenomen som det inte finns så mycket forskning på.

Till skillnad från en kvantitativ ansats har jag gjort ett avsiktligt val av informanter till min studie. Utgångspunkten för informanter i en kvalitativ studie är deras lämplighet för studien, alltså den sorts informant som behövs för att belysa forskningsfrågan. Detta kallas för ett strategiskt urval (*ibid.*, s. 84). Jag har valt mina informanter utifrån behov för att få svar på min forskningsfråga. Eftersom min frågeställning berör biståndshandläggarens roll vid kundvalet, så är det relevant att intervjua just biståndshandläggare. Jag har valt att söka intervjuobjekt i olika delar av landet för att få spridning, södra och västra Sverige är representerat. Vidare är det av intresse hur väl förankrade i kundvalssystemet intervjuobjekten är, så jag har valt en kommun där kundvalet är väl utvecklat samt en kommun som nyligen har infört kundval. Jag har intervjuat fyra personer.

En kvalitativ intervju klassificeras som ett samtal med en struktur och ett syfte (*ibid.*, s. 96). Det finns två ytterligheter att beakta då en intervju skall struktureras, strukturerad och ostrukturerad intervju. Strukturerade intervjuer har en något kvantitativ karaktär då den består av ett fast frågeformulär, med ordnings-följden bestämd före intervjuens början. Skillnaden från en kvantitativ intervju är att frågorna är öppna, alltså att det inte finns färdiga svarsalternativ (*ibid.*, s 97).

Nackdelen med en strukturerad intervju är att den har begränsad flexibilitet. Den andra ytterligheten, ostrukturerad intervju har en mycket mer svävande struktur, där de fasta punkterna snarare är ett antal teman eller ämnen som skall avhandlas, problemet med den ostrukturerade intervjun är att eftersom strukturen är så svävande kan det bli svårt att få data som går att jämföra.

Jag har valt att lägga min ansats någonstans mitt emellan dessa två ytterligheter, i det som Johannessen & Tufte (2003) kallar för delvis strukturerad intervju. Denna

metod är som en hybrid mellan de tidigare nämnda ytterligheterna i det att den är baserad på en intervjuguide som innehåller en lista med teman och generella frågor som skall avhandlas under intervjun, men det är inte lika viktigt att ordningen på frågorna är satta i sten, som i en strukturerad intervju. Jan Trost (1997) skriver att det är intervjuaren som bestämmer innehållet i en intervju, men det är informanten som bestämmer ordningen som dessa delar skall tas upp. Trost diskuterar även frågan om teoretiska kontra analytiska frågor, och menar att analytiska frågor är som ställs till det data som samlats in. Analytiska frågor är forskningsfrågor och bör inte ställas till informanterna, utan "svaren" bör utvinnas ur det data som intervjuerna leder fram till.

5.1 Avgränsningar

Jag har valt att fokusera på två kommuner, ifrån olika delar av landet. Biståndshandläggarna jag har intervjuat har olika mycket erfarenhet. Den ena kommunen ligger i södra Sverige, den andra i västra Sverige. Båda kommunerna anses ligga i framkant vad gäller förändringar, och båda har en borgerlig bakgrund.

Kommunen i södra Sverige har jag valt dels för att jag har god kännedom om kommunens förfarande i egenskap av att ha arbetat där i ett år, och dels för att de är en av de få kommuner i Sverige som inte har någon hemtjänst alls i egen regi. Den andra kommunen har jag valt på grund av att kundvalssystemet är relativt nyinfört och att de har hemtjänst i egen regi. Eftersom det är en kvinnodominerad sektor har jag intervjuat tre kvinnliga och en manlig biståndshandläggare. Jag har inte intervjuat personer från utförarsidan och inte heller brukare, då det är biståndshandläggarens situation som är fokus för denna uppsats.

5.2 Genomförande

Första kontakt med mina intervjupersoner har skett genom e-mail där jag hört av mig till verksamhetschefer för äldreården i kommunen för att fråga om de kunde referera mig till deras anställda biståndshandläggare. I denna första kontakt har jag bifogat ett brev som personerna i fråga kunnat ta del av som informerar dem om syftet med min uppsats samt vad som förväntas av dem. Jag har även vid detta tillfälle bett om att få ta del av information såsom riktlinjer och rutiner som kan ha producerats i samband

med införandet av kundvalsmodellen i kommunen. Efter detta har intervjuer skett på tu man hand i de respektive biståndshandläggarnas kontor.

Till min hjälp har jag använt mig av tidigare nämnd intervjuguide. Jag har spelat in intervjuerna med hjälp av en diktafon och även fört vissa kortfattade anteckningar där jag kommenterat till exempel tonläge och minspel vid behov. Ursprungligen skickade jag ut förfrågningar till 4 olika kommuner, som var valda efter ovan nämnda kriterier men endast 3 av de tillfrågade svarade, och en av dem nekade på grund av tidsbrist. Intervjuerna har sedan transkriberats så ordagrant som möjligt.

5.3 Etiska överväganden

Biståndshandläggning är ett område som är strikt sekretessbelagt. Min studie kommer dock inte behandla brukare och deras problem, utan kommer snarare beröra biståndshandläggning, eller i detta fall valsituationen vid kundval, ur ett teoretiskt perspektiv, om vilka problem och förtjänster som finns i och med biståndshandläggarens roll som informatör. Därför ser jag inte att det föreligger någon risk för sekretessbrott. De dokument som jag kommer ta del av är direktiv och rutiner snarare än utredningar och andra dokument av känslig karaktär. Dock känner jag inget behov av att kommunerna och personerna som intervjuas behöver namnges, så de kommer att avidentifieras. Enligt vetenskapsrådets forskningsetiska principer, bör alla uppgifter om intervjupersoner ges största möjliga konfidentialitet och personuppgifter skall förvaras på ett sådant sätt att andra inte kan ta del av dem (Vetenskapsrådet, 2002).

Informanterna kontaktas via e-mail som sedan inte kommer användas i något ytterligare syfte. Inför intervjuer har informanter informerats om de etiska riktlinjer jag följer, och att medverkande är valfritt. Jag har även informerat om att deras namn ej kommer användas, och ej heller de kommuner de arbetar för. Samtliga informanter blivit informerade om att de när som helst kan be att få dra sig ur studien utan represalier, och att deras svar inte kommer kunna spåras till någon enskild biståndshandläggare. Samtliga intervjuer är inspelade med ljudupptagning, och har sedan transkriberats. Vid uppsatsens slutförande kommer detta material förstöras.

5.4 Validitet och reliabilitet

Validitet är i en kvantitativ studie ett mått på att fenomenet som studeras är rätt i förhållande till problemet. Detta underbyggs av teorierna och mätinstrumenten som studien baseras på. Begreppet gör sig gällande även vid kvalitativa studier men har en annorlunda innebörd eftersom metoderna skiljer sig. En kvalitativ ansats handlar inte om att leta efter mönster i en samling kvantitativa data utan snarare om att förstå innebörden bakom uttalanden, att förstå kulturer och upptäcka företeelser. I en kvalitativ ansats omfattar validiteten hela forskningsprocessen (Patel & Davidsson, 2011).

Reliabilitet i den kvantitativa metoden handlar om att svaret på en fråga eller mätning blir samma vid flertalet tillfällen. Detta innebär att om en person får samma fråga vid upprepade tillfällen men svarar olika, så är det ett tecken på låg reliabilitet. I en kvalitativ studie innebär detta inte automatiskt att reliabiliteten ifrågasätts, utan tillfället då frågan ställs kan vara av betydelse för forskningsfrågan. Reliabilitetsbegreppet blir därför inte lika väsentligt i en kvalitativ studie. Patel & Davidsson menar att begreppet reliabilitet sällan används inom kvalitativ forskning. Reliabilitet och validitet blir istället sammanflätade (*ibid.*).

Validiteten handlar inte bara om den insamlade data som finns, utan även hur forskaren behandlar den. Forskarens egen förförståelse påverkar även validiteten. Jag redogör för min egen förförståelse i nästföljande avsnitt.

För att öka tillförlitligheten har jag transkriberat mina intervjuer så noggrant som möjligt, och citat återges ordagrant från mitt transkriberade material.

Jag gör inga anspråk på att resultatet av min uppsats ska användas för att generalisera det undersökta fenomenet på något vis, utan strävar efter att presentera en tolkning av materialet för att nå en förståelse för fenomenet kundval ur biståndshandläggares perspektiv (*ibid.*).

5.5 Förförståelse

Eftersom att jag själv arbetat som biståndshandläggare har jag med mig erfarenhet ifrån yrkeslivet med in i min uppsats. Vidare har jag arbetat i en av kommunerna som har ställt upp på intervjuerna och en av intervjupersonerna var dessutom kollega till mig. Förförståelse handlar om de erfarenheter som en person har med sig in i ett

forskningsprojekt. Valet av ämne är ett tydligt exempel på detta eftersom det var under min praktik som inspirationen till mitt uppsatsämne kom. En fördel med min förförståelse är att jag haft en djupare förståelse för forskningsämnet och de mekanismer som samspelar vid en valsituation. Nackdelen med min erfarenhet kan vara att jag inte ser perspektivet från en oberoende forskares ögon (Aspers, 2007).

Jag känner inte att min förförståelse har påverkat min uppsats negativt, men det är viktigt att redogöra min bakgrund för läsaren.

6. Resultat och analys

6.1 Introduktion av intervjupersonerna

Som tidigare nämnt har jag intervjuat fyra personer som alla arbetar som biståndshandläggare inom vård- och omsorg. Jag har benämnt dem med IP som står för intervjuperson, följt av en siffra.

IP1 hade vid intervjuens genomförande arbetat som biståndshandläggare i ungefär ett år. Jobbet är hens första sedan examen.

IP2 hade vid intervjuens genomförande ungefär 10 månaders erfarenhet. Även hen var nyutexaminerad.

IP3 har en lång erfarenhet och har arbetat som biståndshandläggare i över 10 år och med kundval i ungefär 2 år.

IP4 hade arbetat som biståndshandläggare i tre månader då intervjun ägde rum. Hen har tidigare erfarenhet inom andra områden av socialt arbete, som socialsekreterare med barn- och ungdomsärenden.

6.2 Valsituationen

I mina intervjuer framkom tre olika sätt som valet av utförare gjordes på. Gemensamt för alla var att de sker efter att en behovsbedömning gjorts av biståndshandläggaren.

”[...] jaa.. vårdtagaren hör av sig, önskar hjälp.. [...] det är ju varje gång man gör en behovsbedömning egentligen.. när man kommit fram till att dom har rätt till hjälp” (*IP3*).

Valsituation vid hembesök

Det framkom två situationer som intervjupersonerna ansåg vara den ”typiska valsituationen”. En av dessa uppstår då en ansökan om bistånd skickas in till kommunen, varvid en biståndshandläggare bokar tid för hembesök hos den enskilde för att göra en behovsbedömning. I samband med detta möte informerar biståndshandläggaren om kundvalssystemet och presenterar information och valblankett.

Valsituation på sjukhuset

Den andra situationen som ansågs vara typisk av intervjupersonerna är vid sjukvårdplaneringar. I den ena kommunen har varje biståndshandläggare ansvar för att göra vårdplaneringar med brukare ifrån deras distrikt, medan det i den andra finns ett ”sjukvårdplaneringsteam” som enbart har ansvar för att göra vårdplaneringar. I den ena kommunen ansågs denna form vara den främsta valsituationen eftersom de ansåg att det är där valet blir som mest påtagligt, det är den kommun där varje enskild biståndshandläggare har ansvar för sina brukare.

”[...] så måste jag på en vårdplanering säga [...] till den enskilde som kanske är i ett väldigt sårbart tillstånd att [...] välj! Annars kan du inte gå hem [...] och det är ju rätt hårt” (IP2).

”På sjukhus tycker jag att det är fruktansvärt, att man ska försöka komma med den informationen i den situationen” (IP3).

Det finns förankrat i forskning att den enskilde är i ett försvagat tillstånd då valet sker. Det framkommer i en studie gjord av Socialstyrelsen att kundvalet oftast äger rum antingen på sjukhus eller vid hembesök men att en tredjedel av de tillfrågade brukarna i studien uppgav att de inte gjort något val, eller inte mindes att de gjort något val (SOU 2008:15). Valet sker i en tid av stor förändring för den enskilde eftersom det föranleds av att den enskilde hamnat i en situation i livet då den inte längre klarar av att sköta sig på egen hand, utan behöver hjälp med sin vardag. Av studien framgår att många av de intervjuade brukarna berättade att valet skett i en kaotisk livssituation. I utredningen görs slutsatsen att många av de brukare som svarat att de inte gjort, eller inte minns att de gjort ett val är på grund av att de inte haft möjlighet att uppfatta den information som tilldelats dem. (ibid.)

På sjukhuset med planeringsteam

En av kommunerna har ett planeringsteam att tillgå för de brukare som har störst vårdbehov. Planeringsteamet är ett team bestående av undersköterskor, sjuksköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast. Syftet med planeringsteamet är att den enskilde ska kunna åka hem från sjukhuset snabbt även om det finns ett stort vårdbehov.

Planeringsteamet är en insats som varar i tio dygn, där teamet åker hem till den enskilde och hjälper till för att det ska kunna göras en ordentlig bedömning. Insatsen är ett rambeslut som inte är tidsbestämd i sin omfattning, utan beslutet sätts som en heltäckande insats för att biståndshandläggaren ska kunna få en uppfattning om det vårdbehov som finns.

”syftet är att utreda mer detaljerat kring vilket vård- och omsorgsbehov man har i hemmet, för det är ofta väldigt omöjligt att svara på det på sjukhus” (IP1).

Vårdplaneringar på sjukhus upplevs av intervjupersonerna som stressfyllda moment där en bedömning ska gå snabbt och den enskilde ska skrivas ut från sjukhuset. Enligt lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård står det i 11 § att betalningsansvar för kommunen inträder fem vardagar efter det att en vårdplanering har kallats. Det är därför av vikt att utskrivning från sjukhus sker skyndsamt.

”det är en fantastisk förmån att ha det teamet så att man som biståndshandläggare behöver egentligen inte gå in på detaljer på sjukhuset” (IP1).

När rambeslutet om planeringsteam sedan fattats åker biståndshandläggaren hem till vårdtagaren efter ett antal dygn för att där göra sin vårdplanering under mindre stressiga omständigheter. Det framgår av mina data att en vinst med att hålla vårdplaneringen hemma med ett planeringsteam också är att personen ges en möjlighet att se mer tydligt vad för vård som behövs.

Oavsett var mötet med den enskilde äger rum rent fysiskt så äger det alltid rum i den främre regionen sett ur det dramaturgiska perspektivet. I kontakten med den enskilde, anhöriga och eventuell vårdpersonal upprätthåller biståndshandläggaren en roll för att den enskilde ska kunna ge den information som behövs för att genomföra en behovsbedömning och för att kunna fatta ett val. På sjukhuset finns det en tydlig fasad i och med den sterila miljön som underlättar för biståndshandläggaren att ro hem sin roll som myndighetsperson (Goffman, 1974).

6.3 Biståndshandläggaren informerar

Biståndshandläggarens roll som informatör vid kundvalet var gemensamt för samtliga biståndshandläggare jag intervjuat. I båda kommunerna fanns det riktlinjer på hur informationen skulle förmedlas, men det var ingen av intervjupersonerna som kunde visa på något rutindokument där detta fastställts officiellt. Endast en av intervjupersonerna var anställd då dennes kommun införde kundvalssystemet och berättar att i samband med införandet så blev biståndshandläggarna informerade om vad som var viktigt att tänka på vid informationsöverlämningen. Av denna information framgick att biståndshandläggaren inte skulle främja några utförare.

”[...] men chefen har varit jättetydlig med det här.. hur man säger saker, hur man säljer in att dom ska välja, och hur vi *absolut* inte får påverka valet” (IP3).

En intervjuperson menade på att det var tack vare sin utbildning som hen hade kunskap om konsumentvägledning och behovet av neutralitet, men påpekade också att kollegorna varit hjälpsamma då hen var nyanställd. En annan intervjuperson berättade att hen inte fått någon information från sin chef om exakt hur hen skulle gå till väga då hen informerade, utan snarare hade fått till sig informationen från sina kollegor. Då var det mycket praktisk information hen fick veta, till exempel vilka blanketter och broschyrer som ska tas med vid ett möte med brukare men även här, vikten av att inte påverka valet. Den intervjuperson som arbetat kortast tid berättade att hen upplevt att hen kastats in i sitt arbete utan någon ordentlig introduktion och snappat upp information från sina kollegor under arbetets gång och även denna person tog upp att:

”[...] man ska beskriva dom olika företagen på ett neutralt sätt och att det är vårdtagaren som får [...] bestämma” (IP4).

Gemensamt för alla biståndshandläggare var alltså att de skulle presentera informationen på ett neutralt sätt och inte påverka valet. Det framgår dock inte om någon av kommunerna har mer strikta riktlinjer om exakt vad som får och inte får sägas, förutsatt att det inte påverkar neutraliteten, utan detta lämnas till biståndshandläggaren själv att avgöra.

Goffmans teori om regioner kan här tillämpas för att förklara skapandet av biståndshandläggarens roll. En tydlig koppling mellan det främre och bakre rummet träder fram ur biståndshandläggarnas svar. Även om det inte fanns fasta riktlinjer så diskuterades och förbereddes skådespelet med kollegor. Även den biståndshandläggare som inte fick någon som helst utbildning om kundval innan hen gav sig ut på sitt första hembesök hade förhört sig med sina kollegor och med hjälp av denna information format sin roll i den främre regionen (Goffman, 1974). Goffman talar även om en s.k. anteciperande socialisation. Detta innebär att en skådespelare, i detta fall biståndshandläggare, börjat känna sig så bekväm i sin roll att det inte behövs några allt för fast uttalade rutiner. Det är intressant att koppla detta till IP4s beskrivning av hur hen kastades in i sitt arbete utan närmre introduktion. När en person ställs inför en ny roll finns det sällan fullständiga riktlinjer på hur rollen ska utföras. En biståndshandläggare förutsätts ha en viss kunskap redan då hen anställs vilket gör de knapphändiga riktlinjer som intervjupersonerna redovisar för högst rimliga. Biståndshandläggaren är informerad om att konkurrensneutralitet förväntas och förväntas sedan själv anpassa det till de olika situationerna. Goffman tar som exempel upp hur en teaterpjäs har ett väl utformat manus, men att uttrycksöverföringen, som även den är en viktig del av föreställningen endast stöds av knappa anvisningar (*ibid.*).

6.4 Hur presenteras informationen?

Samtliga intervjupersoner framförde att de olika utförarna hade en broschyr som lämnades ut vid valsituationen. Dessa broschyrer utformas av utförarna själva. I förfrågningsunderlagen från kommunerna framgår det att samtliga utförare måste fylla i en presentationsmall, så utformningen rent grafiskt är begränsad. Den ena kommunen uppmuntrar sina utförare att profilera sig. De båda kommunernas mallar skiljer sig lite till utformningen, i den ena finns det med en faktaruta som beskriver företaget, till exempel med geografiskt område och antal anställda. Gemensamt för båda kommunernas broschyrer är att de utgår ifrån en mall med rubriker som är gemensamma för alla utförare, men att innehållet i texten skiljer sig åt en del. Företagen får en möjlighet att presentera sig. Presentationen handlar vad företaget kan erbjuda för tilläggstjänster, vad personalen har för kompetens samt påverkansmöjligheter för den enskilde. Det är viktigt att informationen som presenteras i

informationsbroschyerna håller sig inom ramarna för dessa mallar eftersom information som denna bör vara systematisk för att underlätta jämförelser mellan de olika alternativen (Edebalk & Svensson, 2005). Detta är någonting som även regleras i lagen om valfrihetssystem. I 9 kap 1 § LOV står det:

9 kap. Information och ickevalsalternativ

1 § Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Lag (2008:962)

Förutom att informationsbroschyerna lämnas ut vid varje valsituation av biståndshandläggaren så framgick det att samma information finns tillgänglig på internet i båda kommunerna. Det framgick inte i någon av intervjuerna huruvida informationen finns inläst eller i blindskrift. På en av kommunernas hemsida finns även ett jämförelseverktyg där samtliga utförare finns representerade.

Biståndshandläggarna framför att de informationsbroschyren de har med sig ofta blir ett underlag som de utgår ifrån då de informerar om de olika utförarna. I min analys fick jag uppfattningen att det inte alltid är materialet som är det viktiga utan att det är då biståndshandläggaren berättar vad som står på broschyrerna som den primära informationsöverlämningen sker, och att materialet sedan lämnas kvar hos brukaren.

Edebalk & Svensson (2005) tar upp att det kan vara negativt med för mycket information, precis som det kan vara negativt med för lite information. Om det finns många utförare att välja på blir det svårare att samla in information om alla, även om den enskilde skulle ringa runt till utförare. Detta är någonting som jag uppfattar i mina intervjuer med biståndshandläggarna också. IP1 uttrycker att informationsutdelningen blir ett problem för biståndshandläggaren i samband med bedömningen eftersom hen anser att det är för mycket papper. Hen uttrycker det starkt:

”[...] det är så *fruktansvärt* mycket papper, det är så mycket information att folk blir knäckta. Det är verkligen inte att överdriva att folk orkar inte göra ett val och det är min erfarenhet att.. när du viss sjukdomsstadie [...] så orkar du inte bemöda dig med sånt här [...]” [min kursivering] (IP1).

Denna inställning delas av de andra biståndshandläggarna också. En av dem uttrycker att det är så mycket information att hen betvivlar att all information blir läst över huvud taget. Uppfattningen hos biståndshandläggaren är istället att valet fattas utifrån information som biståndshandläggaren ger muntligen och från information från vänner.

6.5 Biståndshandläggarnas uppfattning om valbroschyerna

Den inställning som biståndshandläggarna har till den skriftliga informationen är att det är ett underlag för dem att utgå ifrån då de informerar om kundvalet. Det är en viktig punkt att belysa eftersom det visar på att samtliga respondenter anser att rollen som informatör är en viktig del av deras yrke. De förlitar sig inte fullt ut på att kunna lämna fram informationen och låta valet ske naturligt eftersom det inte skulle fungera lika smidigt då. En av biståndshandläggarna uttrycker att eftersom de personligen informerar om vad som står i broschyrerna så blir det tydligare:

”[...] näe, det hade nog vart svårt att läsa sig till det” (IP2).

Det finns delade meningar om materialet som presenteras hos biståndshandläggarna. En av de som är kritiska till materialet är den biståndshandläggare som varit anställd kortast tid. Hen menar att eftersom hen inte känner till företagen bra så blir informationen på pappret sämre. Detta tyder på att det finns en inställning att enbart broschyrerna inte ger en tillräcklig bild av utförarna.

”[...] ja den kunde ju varit mycket bättre, känner jag [...] det ligger ju på mig såklart att ta reda på företagen då och ge en bättre presentation, men jag tycker den har varit bristfällig [...] just utifrån att jag har bristfällig kunskap om företagen” (IP4).

Denna inställning finner stöd i forskning, då studier har visat att valet för den enskilde kan försvåras av att informationen på de individuella broschyrerna skiljer sig för lite mellan varandra och att det kan vara svårt att se skillnader, till exempel vilka fördelar en utförare kan ha över en annan (Edebalk & Svensson, 2005).

En annan biståndshandläggare presenterar en mer positiv inställning till materialet genom att enkelt konstatera:

”[...] det är ganska väl utfört deras såna informationsbroschyrer” (IP1)

Den skiljande meningen som biståndshandläggarna har om informationsbroschyerna är intressant ur det dramaturgiska perspektivet. Speciellt intressant är det för de biståndshandläggare som inte tycker att materialet är bra. Goffman menar att fasaden, eller inramningen är en fast plats i de allra flesta fall, men tar upp vissa exempel på inramningar som följer med skådespelaren. Biståndshandläggarna har sina hembesök på olika platser hela tiden och har därför med sig sin fasad. Jag använder denna tolkning för att applicera på informationsbroschyerna som biståndshandläggarna framför som de främsta hjälpmedlen de använder i sitt informerande. Det som biståndshandläggaren privat anser vara ett dåligt material i den bakre regionen blir det främsta verktyget för dem att nå sitt mål i den främre regionen (Goffman, 1974).

6.6 Vad berättar biståndshandläggarna för den sökande?

En av de tematiska frågorna som jag utgick ifrån i min intervjuguide handlade om informationen som biståndshandläggarna meddelade muntligen. I mina data framgår det att det var lite olika inställningar till hur detta skedde och vad som sades. Det är intressant att poängtera att det rådde skiljande meningar hos intervjupersoner som arbetar inom samma kommun. Detta kan tyda på en osäkerhet som till viss del stärker det som tidigare framkommit angående att det inte finns skriftliga rutiner på hur biståndshandläggaren bör förhålla sig till materialet. Alla biståndshandläggare har valbroschyerna som utgångspunkt när de informerar muntligen men har lite olika inställning till vad som ska sägas. Här kan erfarenhet spela roll eftersom den biståndshandläggaren med minst erfarenhet berättar att hen utgår ifrån materialet och ingenting annat, medan personen med längst erfarenhet säger att:

”[...] men det blir ändå väldigt naturligt att man gör det [pratar utöver broschyren, min anm.] för dom undrar.. [---] jag förklarar att dom ska vara jämbördiga och att det inte ska spela någon roll... jag kan ju däremot berätta att ett företag är ett väldigt väldigt litet [...] så det är en liten personalgrupp” (IP3).

Det finns alltså en inställning hos biståndshandläggaren att det finns information att förmedla utöver vad som står på materialet som kan berättas utan att neutraliteten

ifrågasätts. Denna inställning bekräftas av ytterligare en intervjuperson, som berättar att hen informerar om hur de olika företagen kan profilera sig.

Förutom att informera den enskilde om vad som står på broschyrerna så berättar biståndshandläggarna även att de får förklara mer övergripande om själva kundvalet och varför det finns. Att förklara kundvalets syfte ansåg mina biståndshandläggare komma naturligt eftersom de så ofta ombads att välja företag åt den enskilde, att de istället fick motivera varför de inte fick hjälpa till med valet. En av respondenterna menade på att hen gärna undvek att beskriva företagen allt för ingående eftersom det bjöd in till diskussion som öppnade upp för att bryta neutraliteten. Då kändes det snarare på sin plats att förklara varför kundval fanns över huvud taget.

”[...] det är snarare så att folk frågar [...] ’varför finns det olika företag? Är det inte samma sak man gör?’ Då brukar jag informera om att det finns till exempel företag som inriktar sig på språkliga [...] det finns till exempel en hemtjänstgrupp som pratar många språk [...] det är sånt jag brukar förklara.. syftet med att man tillåter olika företag. Så jag brukar aldrig egentligen förklara vad dom har för utbud [...] utan snarare varför det finns och vad det kan vara för skillnader.” (IP1)

Biståndshandläggarna är således alla eniga om att de inte får ge några råd om val, men de har utrymme till att vägleda den enskilde i valet utan att påverka neutraliteten. Biståndshandläggaren kan ge fakta om utförarna, till exempel vilka som ligger i den enskildes närområde eller vilken utförare som har demensteam (Edebalk & Svensson, 2006).

6.7 Konkurrensneutralitet

Den ursprungliga tanken som fick mig att undersöka fenomenet kring biståndshandläggning och kundval har sin upprinnelse i att jag själv i mitt yrke dagligen mötte frågan om varför jag inte kunde välja utförare åt den enskilde. I mina data framkommer det att detta är en fråga som samtliga biståndshandläggare får bemöta vid hembesök. Gemensamt för båda kommunerna är att det finns riktlinjer på att biståndshandläggaren ska ha en konkurrensneutral hållning som informatör och inte påverka valet. Detta kan bli problematiskt för biståndshandläggaren eftersom de

ständigt uppmanas av både brukare och anhöriga att ge specifik information om olika utförare som kan påverka valet.

”[...] dom vill ju gärna att man ska välja åt dom [...] dom vill gärna veta om nån är bättre än nån annan och sånt där, och det kan jag ju inte heller säga” (IP3).

”[...] då kan det vara svårt ibland, om man är på en stressad och pressad situation på sjukhuset och säga, ’nej nej nej jag kan inte lägga mig i det här, ni får minsann läsa igenom det här’” (IP1).

Även om det inte står uttryckt i lagen att en biståndshandläggare måste förhålla sig neutral i valet så framgår det i propositionen att det är en förutsättning för att kundvalssystemet ska fungera på ett konkurrensneutralt sätt (Prop. 2008/09:29). Detta är en inställning som finner stöd både i forskning och i mina intervjuer med biståndshandläggarna (Edebalk & Svensson 2005; 2006, Tillväxtverket 2012, Charpentier 2002, Socialstyrelsen 2004).

Det framkommer således inga skiljande åsikter vare sig i forskning eller i mina intervjuer gällande att biståndshandläggare ska förhålla sig neutrala vid valet. Det som däremot framkommer är att det finns situationer då biståndshandläggarna känner att en särskild utförare skulle kunna utföra uppdraget bättre, det uppstår en inre konflikt hos biståndshandläggarna.

6.8 Konflikt

Alla biståndshandläggarna ansåg att det kunde uppstå en inre konflikt då den enskilde ska välja företag. Det blir problematiskt för biståndshandläggare om de anser att en utförare passar bättre än en annan eftersom de har riktlinjer som säger att de ska vara neutrala, men de har samtidigt *möjligheten* att påverka genom att rekommendera utförare om de så skulle önska. Det blir istället en fråga om professionalitet och ärlighet eftersom det kan vara svårt att bevisa att en biståndshandläggare varit opartisk. Biståndshandläggarens objektivitet framstår som en nyckelfråga i kundvalets konkurrensneutralitet (Charpentier, 2002).

Biståndshandläggarna jag intervjuat berättade att det uppstod flertalet situationer där de kände en konflikt eftersom de ansåg att de har ett ansvar att se till så att vården

blir så bra som möjligt för den enskilde samtidigt som de ska vara helt neutrala i valet. Biståndshandläggaren har naturligtvis mer kunskap om de individuella utförarna eftersom de arbetar så pass nära med dem. Det framkom att biståndshandläggarna ansåg att vissa utförare passade vissa brukare bättre. I Charpentiers studie (*ibid.*) framkom det att privata utförare hade farhågor om att biståndshandläggare främjar egenregi-verksamheten, något som jag inte fann stöd för i mina data. En av respondenterna menade att en kollega hade ett stort dilemma eftersom egenregi-verksamheten i hennes distrikt var dysfunktionell:

”Jag vet ju till exempel en tjej i kontoret intill, hennes hemtjänstgrupp är jättedysfunktionell, den fungerar inte. Det är jätteproblematiskt, personalen gör inte det dom ska, chefen är svag och det finns ingen riktig struktur, så hon vet ju att väljer man till exempel kommunen i *det här området* [...] så kan man få mycket sämre hjälp.” [egen kursivering] (IP1).

Liknande åsikter framkom angående privata utförare:

[...] jag har ju vart med om nån som har haft stora omsorgsproblem [...]och så har dom valt det minsta privata företaget som dessutom inte fungerar bra [---] och där kände jag ju att jag hamnade i en konfliktsituation [---] och det här [...] företaget visste jag inte skulle klara det [...] där hamnade jag i ett sånt dilemma där jag kände att ’åh! Välj kommunen!’” (IP1)

”’okej! Jag väljer det här företaget!’ och så vet man att det här kommer *aldrig* gå!’” [min kursivering] (IP2)

Den konflikt som biståndshandläggarna nämner är ett tydligt exempel på när den främre och bakre regionen skiljer sig, och problematisk eftersom biståndshandläggarna berättar om en vanmakt mellan att vilja göra det som de anser är bäst för den enskilde och vad deras riktlinjer stipulerar. Biståndshandläggarnas agerande förväntas följa vissa normer. Goffman talar om dekorum, vilket han menar är en samling normer om hur skådespelaren agerar då de befinner sig i den främre regionen men inte talar direkt till publiken. Dekorum delas in i två kategorier, moraliska och instrumentella krav (Goffman, 1974). De moraliska kraven handlar bland annat om anständighet och att inte blanda sig i andras angelägenheter. De instrumentella kraven

handlar om till exempel skyldigheter som en arbetsgivare kräver av en anställd, såsom uppfyllande av arbetsnormer. Jag menar att dessa två krav visar på ett sätt för biståndshandläggarna att kunna agera utefter konsumentvägledarrollen. De moraliska kraven stipulerar att biståndshandläggaren inte ska blanda sig i andras angelägenheter, alltså inte fatta valet åt den enskilde och de instrumentella kraven styr biståndshandläggaren genom de regler som arbetsgivaren har gällande konkurrensneutralitet. I det bakre rummet kan de tala om sin frustration med kollegor och reflektera över den konflikt som uppstår (*ibid.*).

6.9 Brukarnas anhöriga

Då en brukare står inför valet av hemtjänst är det oftast på grund av att man på grund av ålder eller sjukdom är i dåligt skick. Under intervjuerna framkom det en generell inställning att biståndshandläggarna upplever det som att valsituationen är någonting som den enskilde sällan orkar med, och att det är på grund av detta som de får frågan om de kan välja företag åt den enskilde. Eftersom biståndshandläggaren ska förhålla sig konkurrensneutral och inte hjälpa till med valet blir anhöriga en viktig aktör eftersom de kan hjälpa den enskilde att välja ett företag utan krav på neutralitet. Vid de tillfällen som den enskilde är för sjuk eller har för dåligt allmäntillstånd för att kunna välja blir anhöriga en viktig hjälp i valsituationen (SOU 2008:15). Det framgår av biståndshandläggarna att anhöriga och vänner är en viktig källa för information.

Jag tolkar det som att anhöriga är någon som den enskilde litar på och att informationen från dem därför väger tyngre som informationskälla än informationsbroschyrer och kommundjänsstemän, någonting som Edebalk & Svensson tar upp i sin studie (Edebalk & Svensson, 2005). En biståndshandläggare berättar om hur information kring valet brukar fungera vid hembesök:

”[...] ringer runt till sina goda vänner och kollar vad dom har.. det gör dom medans man fortfarande är kvar och hör vad dom tycker att man ska välja.” (IP3)

I kontakten med anhöriga blir biståndshandläggarens svåra situation förtydligad, av mina data att döma, då det är i den kontakten som problematiken med att utföra ett val i den stressiga och pressade situation som kundvalet ofta innebär blir uttalat rakt ut. Biståndshandläggarna uttrycker sig starkt om detta:

”Och sen givetvis så pressar ju många anhöriga [...] ’men för helvete, du kan väl säga? Du vet ju detta! Vi vet ju att du vet!’ och då kan det vara svårt ibland”.
(IP1)

”[...] ’är du inte klok? Ska min mamma här, 90 år gammal sitta och välja ett företag? Det fattar du väl att det inte går?’ [...] ’kan du inte bara rekommendera nåt?’” (IP2)

6.10 Icke-val

I 9 kap. 2 § LOV står det att ”för den enskilde som inte väljer leverantör ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ” (SFS 2009:962). Detta kan motiveras med att den enskilde är i ett försvagat tillstånd då valet sker, det är inte alla som orkar eller klarar av att utföra ett val. En biståndshandläggare berättar att hen upplevt att vissa brukare inte ens orkar läsa en sida och ifrågasätter hur ett informerat val då ska kunna göras. Det finns någonting som beteendekonomen kallar ”mjuk paternalism” som blir aktuellt vid de tillfällen då den enskilde inte kan välja (SOU 2008:15).

Neutralitetsprincipen kvarstår hos biståndshandläggaren, men den enskilde behöver ändå hjälp med att fatta ett val. Mjuk paternalism innebär att hjälp att fatta valet erbjuds, utan att den enskildes rätt att välja blir inskränkt. Dels så kan informationsbroschyrerna anses vara en form av mjuk paternalism eftersom de skapar jämförbart material och på så vis underlättar valet, men även ett så kallat ”default-alternativ”, eller ett alternativ för den som inte väljer är en form av mjuk paternalism. (*ibid.*) Det framkommer av intervjuerna att biståndshandläggarna anser att kundvalet även det är en viktig del av konkurrensneutraliteten.

”[...] det är viktigt ifall man vill ha ett äkta konkurrenssystem så har man ju turordningslistan [---] så det är ingen sån här dumhet, för det gör mig vansinnig till exempel när jag hör [kommun] vet jag har ju ett system där alla som inte väljer aktivt [...] får kommunen! [---] då tävlar man inte på samma villkor som privatföretagare” [min censurering] (IP1)

I båda kommunerna som jag har med i studien är ickevalsalternativet baserat på turordning. I den ena kommunen är företagen indelade efter årets veckor, på ett rullande schema och i den andra kommunen sker ickevalet efter en turordningslista ärende för ärende.

6.11 Väljer den enskilde?

Det framkommer tydligt av mina data att de allra flesta faktiskt gör ett aktivt val. Samtliga biståndshandläggare uttrycker att det inte är alls ofta som ickevalsalternativet används. I den ena kommunen berättar biståndshandläggarna att de uppfattar de flesta av sina brukare som insatta i kundvalet och i de alternativ som finns. Det framgår att de som inte väljer är folk som inte bryr sig av olika anledningar. Ett exempel som tas upp är till exempel en man som brutit benen och enbart behövt hjälp en kortare stund. En av biståndshandläggarna tar upp egenregi-verksamhetens anknytning till kommunen som en anledning till att så få väljer att inte välja:

”[...] asså de flesta säger ju, om de är osäkra så är det rotat att ’näå, men kommunen känns tryggt.” (IP1)

6.12 Byter någon utförare?

För att en kvasimarknad som valfrihetssystemet ska kunna fungera krävs att det uppstår en konkurrenssituation. Konkurrenssituationen inom kundvalet uppstår genom den enskildes påverkansmöjligheter. (Edebalk & Svensson, 2005) Den enskilde kan påverka genom att antingen byta utförare, det som Hirschman kallar för sorti eller genom att rikta sina synpunkter och klagomål till utföraren, den påverkansmetod som kallas för protest. I och med valfrihetssystemet och dess möjlighet till val och omval möjliggörs sortin för den enskilde. I en marknad där sorti inte är möjligt blir protesten den enda kvarvarande reaktionsmekanismen (Hirschman, 2008). En sådan marknad kan anses vara den kommunala omsorgen innan valfrihetssystem infördes, eftersom den enskilde inte hade något val att använda sig utav det kommunala monopolet.

Den mest uppenbara påverkansmetoden blir här sortin, alltså att byta utförare, något den enskilde har rätt till (Socialstyrelsen, 2007). Biståndshandläggarna har en viktig roll att fylla som informatörer i och med bytet av utförare. Det framgår dock av mina intervjuer att det inte är många brukare som väljer att valfritt byta utförare. En av biståndshandläggarna hade aldrig haft ett byte, medan de andra redovisade ett fåtal. En av biståndshandläggarna berättar att de flesta byten som hen fått in handlade om att vissa bolag specialiserade sig på att köra hem mat från valfria restauranger, något som den största utföraren inte gjorde. De serverade endast mat från sin egen restaurang. Biståndshandläggaren glädde sig åt detta eftersom hen såg det som ett bevis på att konkurrensen hade en påverkan på valet. Byte av utförare har dock tvingats på brukarna i båda kommuner i samband med att privata utförare valt att avsluta sin verksamhet av en eller annan anledning. I en studie från 2009 framgick det en statistik på att det är ungefär 4 % av brukarna som byter utförare, varav ungefär en femtedel var på grund av ett påtvingat byte på grund av att bolaget upphör sin verksamhet (Szehebely, 2011).

En av anledningarna till att det är så få som byter utförare kan härledas till att det innebär en stor påfrestning för den enskilde att byta utförare. Kontinuitet är en central kvalitetsaspekt inom äldreomsorg (*ibid.*), vilket är en synpunkt som framkommer i mina intervjuer:

”[...] väldigt få är faktiskt beredda att gå igenom den jävla [sic] process det innebär att byta en utförare [...] alltså att riva upp det allt vad det innebär med rutiner, att man känner igen personalen, dom vet och känner en, vet hur man vill ha sakerna...” (IP1)

I beteendekonomisk forskning framkommer det att konsumenter väljer att byta leverantör mer sällan än väntat, även vid de tillfällen då den personliga kostnaden för att byta är förhållandevis liten. Val skjuts på framtiden eftersom nuet är viktigast. Inom hemtjänsten finns det en högre kostnad att byta utförare eftersom det finns en oro för att såra personal som den enskilde har en nära relation med. Det finns även en oro för att inte veta vad det är den enskilde byter till. Kanske är den andra utföraren lika bristfällig som den första (SOU 2008:15).

”[...] dom känner så dåligt samvete gentemot personalen” (IP1)

Någonting som däremot framkom under intervjuerna var att, även om det var få brukare som faktiskt valde att byta företag, så var det många som pratade om att göra det. Biståndshandläggarna framförde en uppfattning om att möjligheten att byta företag i sig var en trygghet.

”[...] dom diskuterar åtminstone med sig själva som att känslan är skönast, man kan byta, men dom håller kvar vid det ändå” (IP1)

Påtvingat byte

I en av kommunerna avslutade tre utförare sina avtal med kommunen samtidigt. Det var en förändring som kom plötsligt och i avtalet med kommunen fanns det endast en månads uppsägningstid. Detta innebar att biståndshandläggarna fick höra av sig till de vårdtagare som påverkades av bytet och informera om vad som skett och att de var tvungna att välja ett nytt bolag. En biståndshandläggare framför att en konsekvens av detta blev att brukare och anhöriga ringde till kommunen och var både oroliga och upprörda. Detta påverkade konkurrenssituationen på ett negativt eftersom de flesta valde kommunen:

[...] folk ringde alla i korridoren här och var vansinniga! 'vad i h-vete är detta? Och så har vi precis valt och nu skiter dom i detta och vi har byggt upp en struktur och rutin här och min mamma känner personalen och nu hoppar dom av! Vi ska *aldrig* ha något annat än kommunen, för dom kan åtminstone inte sluta!’”
[min kursivering] (IP1)

Slutsatsen av att ett företag hoppade av blev alltså att det fick svallvågor som påverkade andra utförare också. Eftersom så många brukare blev av med sin privata utförare för att de valde att säga upp sitt avtal så tappades förtroendet för de privata bolagen till förmån för kommunens egenregi.

6.13 Vad tycker biståndshandläggarna om kundval?

Den generella inställningen hos biståndshandläggarna jag intervjuade var att kundvals-systemet i sig är bra. De framförde kritik om hur det implementerats och hur själva

valsituationen går till. Kritik som framfördes var att det går för fort. Brukarna får inte tid att sätta sig in i valsystemet och de olika alternativen ordentligt.

”Det går för fort. De hinner inte sätta sig in i [...] produktbladen, för då hade besöket tagit många timmar. Utan det är ju på en höft, så det är inte jättemånga som gör ett insatt val [...] det är nästan lotteri” (IP3)

En annan av biståndshandläggarna menade på att det finns stora förtjänster med att ha ett kundvalssystem, men även att det finns stora risker.

”Jag tror att det viktigaste för [...] en kommun som inte infört det, det är att man lägger enormt mycket arbete på förberedelser, att man lär av andra kommuner och att man tänker igenom vilka vinsterna skulle vara, för gör man någonting sånt här halvdant [...] så kommer det garanterat skada mer än det tjänar till.” (IP1)

Detta sades med bakgrund mot de tre företag som sagt upp sina avtal, där biståndshandläggaren menade på att systemet är väldigt sårbart. Det är ett problem eftersom att företag inte kan garantera att de kommer finnas kvar för evigt, och när ett företag går omkull så orsakar det stora problem för alla inblandade, främst för den enskilde som måste byta utförare. Biståndshandläggarna menade att det är viktigt att kommunerna ska ha funderat igenom kundvalssystemet ordentligt innan det implementeras.

7. Avslutande diskussion

I detta avsnitt kommer jag belysa slutsatser som framkommit i min studie. Det är dock inte bara svar som kommit som ett resultat av denna uppsats, utan även en mängd frågor. Jag kommer att lämna förslag på framtida forskning inom området. Det finns mycket som är oklart kring biståndshandläggarens roll, mycket som inte ryms inom ramen för denna uppsats.

Uppsatsen för fram hur biståndshandläggarna jag intervjuat upplever sin roll i kundvalssituationen och de konflikter som uppstår i deras yrkesutövning som ”konsumentvägledare” eller informatör. Resultaten belyser de moment av val-situationen som innebär en svår situation för biståndshandläggaren och lyfter fram komplexiteten i fenomenet. Jag har valt att använda mig av de teorier som förklarar kundvalssystemets mekanismer för att förtydliga för läsaren vad kundvalet innebär och hur det fungerar. Med en förståelse för kvasimarknad och påverkans-metoder för den enskilde konsumenten hoppas jag att läsaren får en förståelse för varför valfrihetssystemet finns och hur dess mekanismer fungerar. Goffmanns dramaturgiska perspektiv är ett bra verktyg för att förklara den konflikt som biståndshandläggarna berättar om när de upprätthåller en konkurrensneutralitet trots att de personligen skulle vilja föreslå vissa företag för vissa brukare.

Det som jag uppfattat som den största källan till konflikt i biståndshandläggarnas yrkesutövning rörde sig kring ämnet neutralitet. Det framgår att samtliga biståndshandläggare på ett eller annat sätt befunnit sig i en situation där deras neutralitet ställts på prov. En av biståndshandläggarna målar upp en bild av en situation där hen ansåg att ett särskilt val rent av kan vara negativt för den enskilde. En fråga som jag skulle vilja se mer forskning på är huruvida det finns någon möjlighet för biståndshandläggaren att påverka ett, enligt dem, negativt val utan att inskränka den enskildes integritet och självbestämmande. Jag anser att det uppstår ett dilemma i denna situation eftersom biståndshandläggaren har som uppdrag att se till att brukaren får den bästa vården som möjligt, inom ramen för biståndsbeslutet men samtidigt har ett uppdrag att förhålla sig neutral och inte påverka valet.

Jag frågade biståndshandläggarna om de ansåg att någon annan än just de var bättre lämpade att vara konsumentvägledare men ingen av de tillfrågade såg att det skulle göra någon större skillnad.

Informationsmaterialet som finns att tillgå gällande de olika utförarna ansågs av biståndshandläggarna vara alldeles för mycket för att ta in i den pressade situation som valsituationen vanligtvis är. Den ansågs vara för likartad, vilket ledde till att brukarna inte alltid läser den information som erbjuds. Jag efterlyser ytterligare forskning kring informationen som delges vid kundvalet. Det finns redan forskning som diskuterar problemet på ett översiktligt plan (Edebalk & Svensson 2005, SOU 2008:15), men forskningen konstaterar snarare att för mycket information är dåligt men kommer inte med lösningar på hur problemet kan lösas.

Jag identifierade fler perspektiv som fenomenet kundval kan belysas från, men det finns inte utrymme i en studie som denna att göra en djupdykning i dem allihop. Beslutet att införa eller inte införa LOV i en kommun fattas av politikerna. Beslut om att införa LOV är i många av fallen ett ideologiskt ställningstagande vilket kan förtydligas av den majoritet av kommuner med alliansstyre som infört kundval (Stolt & Winblad, 2009). Jag efterlyser ytterligare forskning på vilka anledningar kommuner har för att inte välja att införa LOV. I samband med denna forskning är det även intressant att undersöka vad för möjligheter det finns för att införa LOV i glesbygdskommuner, och hur detta skulle påverka det lokala näringslivet.

I min uppsats framgår det att det föreligger en mängd hinder för den enskilde att välja. Det är både psykologiska och fysiska hinder. Valet underlättas inte heller av att det ofta sker i under en tidspress. Den ena kommunen jag intervjuat i har till viss del löst problemet i den mest utsatta situationen vid vårdplaneringar på sjukhus genom planeringsteamet, men även i dessa fall uttryckte biståndshandläggarna att det fanns en motvilja till val. Den enskildes hinder till val är någonting som jag endast sett konstateras i den befintliga forskningen men inte sett någon fördjupning inom.

Inte bara den initiala valsituationen framstår som ett hinder för den enskilde. Omvalet framstår som ett högst utnyttjat påverkansverktyg. Ett av huvudsyftena med kundvalet har varit att den enskilde brukaren får ett ökat inflytande. Den främsta metoden för brukarinflytandet är möjligheten till sorti. Det kan tänkas att *möjligheten* till sorti är en påverkansmetod i sig, men eftersom så få faktiskt byter utförare undrar jag om bytet kan underlättas på något vis.

Om vi nu flyttar fokus till de privata bolagen så förde en av de intervjuade biståndshandläggarna en diskussion om bolagens marknadsföringsmetoder. Biståndshandläggaren målade upp en bild av bolag som ringde runt till äldre personer som inte ännu hade bistånd för att uppmana dem att söka insatser, en bild av bolag som

uppmanade sina befintliga kunder om att ansöka om mer insatser. Det finns riktlinjer i kommunernas förfrågningsunderlag som reglerar att marknadsföring får ske men att den inte får inkräkta på den enskildes integritet och privata sfär. Den bild som biståndshandläggaren målade upp var inte i enighet med detta. Hur långt får ett bolag gå för att vinna nya kunder? Det är ett intressant fenomen att undersöka, speciellt med bakgrund mot kvasimarknadens unika utformning. Aggressiv marknadsföring kan bli ett sätt för bolagen att öka antalet affärstillfällen.

Sammanfattningsvis har min studie målat upp en bild av biståndshandläggaren i en position som är förenad med mycket makt, men också mycket påtryckningar från olika håll. Biståndshandläggarna framför både förtjänster och problem med kundvalssystem. De agerar i en miljö som är reglerad av direktiv som inte är fullt utvecklade, med ett stort faktiskt men inte så stort regelmässigt handlingsutrymme. Med detta menar jag att biståndshandläggaren i praktiken skulle kunna säga till den enskilde vilket företag den borde välja. Då agerar biståndshandläggaren inte i enighet med reglerna och underminerar konkurrenssituationen, men kan i vissa fall göra den enskilde nöjd. Denna paternalism känns dock inte önskvärd eftersom det lägger för mycket makt i den enskildes handläggarens händer.

Konkurrensutsättningen av välfärden är fortfarande ett relativt nytt forskningsområde, och just kundvalet i sig ännu nyare. Jag tror att det finns mycket att vinna med valfriheten både för den enskilde och för kommunerna, då jag tror att både flexibiliteten och effektiviteten ökar med ett välfungerande valfrihetssystem. Det finns däremot mycket frågetecken kvar som behöver rätas ut, och jag hoppas att detta avslutande kapitel gett prov på vad dessa framtida studier kan komma att handla om.

Referenser

Akademikerförbundet (1999) *Yrkesetiska riktlinjer för socionomer*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR

Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder. Att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber

Bergh, Andreas (2009) *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag

Charpentier, Claes (2002) *Kundval. En studie av aktörerna, förväntade effekterna samt funktionssättet hos en kundvalsmodell (KV) inom hemtjänsten i eget boende inom Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms Universitet, Handelshögskolan

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

Edebalk, Per Gunnar & Svensson, Marianne (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden: konsumentperspektivet*. København: Nordisk Ministerråd, Serie: Tema Nord, 2005:507

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

Goffman, Erving (1974) *Jaget och maskerna*. Stockholm: Norstedts

Hirschman, Albert O. (2008) *Sorti eller protest*. Lund: Arkiv förlag

Konkurrensverket (2009) *Uppföljning av vårdval i primärvården – förutsättningar och hinder. Delrapport 1*. Stockholm: Konkurrensverket

Konkurrensverket (2012) *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen. Delrapport*. Stockholm: Konkurrensverket

Patel, Runa & Davidsson, Bo (2011) *Forskningsmetodikens grunden. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur

Regeringens proposition 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet

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

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

Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå. Överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 2005:34 *Socialtjänsten och den fria rörligheten*. Stockholm: Fritzes

SOU 2008:15 *LOV att välja – Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Fritzes

Statskontoret (2007) *Vård, skola och omsorg: vilken information behöver brukaren för att välja?* Stockholm: Statskontoret. (Fi2007/1980)

Statskontoret (2012) *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?* Stockholm: Statskontoret. (2012:15)

Stolt, Ragnar & Winblad, Ulrika (2009) ”Mechanisms behind privatization: a case study of private growth in Swedish elderly care” *Social Science & Medicine*, 68, s. 903-911

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Egenregi i valfrihetssystem: en studie av framgångsfaktorer för verksamhet i kommunal egenregi*. Sveriges Kommuner och Landsting

Szehebely, Marta (2011) Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I: Hartman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* (s. 215-257) Stockholm: SNS Förlag

Thylefors, Ingela (2007) *Ledarskap i human service-organisationer*. Stockholm: Natur och Kultur

Tillväxtverket (2011a) *Målsättning med att införa valfrihetssystem: en studie av kommuners och landstings utredningar och tjänsteutlåtanden kopplat till Lagen om "Valfrihetssystem (LOV). Rapport 0114*. Stockholm: Tillväxtverket

Tillväxtverket (2011b) *Näringslivsperspektiv vid införande av valfrihetssystem: erfarenheter från sex kommuners arbete med näringslivsperspektivet vid införande av kundvals-system enligt LOV. Rapport 0088*. Stockholm: Tillväxtverket

Tillväxtverket (2012) *Drivkrafter och förutsättningar att driva och utveckla omsorgsföretag. En kvalitativ studie i syfte att få ökad förståelse för omsorgsföretagarnas problem och möjligheter med att verka inom kommuners valfrihetssystem. Rapport 0126*. Stockholm: Tillväxtverket

Trost, Jan (1997) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet. (elektronisk)
http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/H0014.pdf (2011-11-21)

Bilaga 1: Intervjuguide

Del 1: Information om intervjupersonen

Namn:

Yrkestitel:

Erfarenhet av kundval:

Vad kallar du brukaren?

Del 2: Kundvalet

Hur länge har kommunen haft kundval?

Riktlinjer från arbetsgivare kring kundvalet

- Skriftlig (om ja, be om att få ta del av)
- Muntlig?

Vad tycker du om informationsmaterialet?

Vad berättar du för någonting?

- Komplettera med information utöver informationsmaterial?

Beskriv en typisk valsituation (öppen fråga)

Hur ser du på biståndshandläggarens roll som informatör?

Är kundvalet valfritt eller obligatoriskt?

- Om valfritt: hur många väljer att inte välja?

Hur många byter utförare?