

Kandidatuppsats 15hp

Valfrihetssystem enligt LOV

- Ur ett biståndshandläggars- och organisationsperspektiv



Författare: Malin Andersson

Handledare: Per Dannefjord

Examinator: Sara Eldén

Termin: VT14

Ämne: Sociologi

Kurskod: 2S0300

Abstract

Sweden has one of the best elderly cares in Europe and the Swedish care work is also one of the best in terms of quality, compared to other European countries. In recent years, higher demands have been set on the care work and the number of privatizations of public services has increased. In 2009 a new law came into force, the Act on System of Choice (LOV) which increased individual's right to a greater participation and a free choice in the selection of health and social care providers. This paper aims to highlight the impact of the law, system of choice. By using the method of qualitative surveys and interviews with care managers, and an exploration of relevant studies and reports, I was able to complete this study. With institutional theory and other sociological concepts such as isomorphism and street-level bureaucracy, I made an analysis of both the care managers and also at an organizational level. In the conclusions I argue that the system of choice has had a greater impact at an organizational level rather than on the care managers. The paper also highlights the fact that the knowledge of processes of implementation and political governance has had a significant role. The three main issues are how the law has influenced care managers work, how organizations have changed, how and if the active choices work in practice.

Keywords: elderly care, private sector, public sector, the law of system of choice, street-level bureaucracy, isomorphism.

Ett litet tack...

Först och främst ett stort tack till min handledare Per Dannefjord som under skrivandets gång gett mig flertalet ”aha-upplevelser” som varit otroligt värdefulla. När det varit som mest rörigt och som mest förvirrande fick jag alltid ett par goda råd och tips på hur jag skulle kunna ro detta i hamn. Jag vill även tacka samtliga biståndshandläggare och myndighetschef som deltagit i undersökningen. Avslutningsvis vill jag tacka min vän Michelle Björklund och min familj som under flera månaders tid fått stå ut med min frustration och uppgivenhet över att uppsatsen aldrig skulle bli färdig. Ett stort tack till er alla!

Malin Andersson - Växjö 2014-05-30

Förkortningar

LOV	Lagen om valfrihetssystem
LOU	Lagen om offentlig upphandling
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
PRO	Pensionärernas riksorganisation

Innehåll

1. Inledning	7
1.1 Äldreomsorgen i Sverige i korthet	7
1.2 LOV – lagen om valfrihetssystem	7
1.3 Politiken i Sverige kopplad till valfrihet	9
1.4 IVO – inspektionen för vård och omsorg	10
1.5 Syfte och problemformulering	10
2. Tidigare forskning och utredningar	11
2.1 Konkurrensverket	11
2.2 PRO – pensionärernas riksorganisation	12
2.3 Socialstyrelsen	13
2.4 Äldrecentrum	13
2.5 Universell eller skiktad äldreomsorg	14
3. Teoretiska utgångspunkter och begreppsdefinition	16
3.1 Organisationsteori för offentlig sektor	16
3.2 Gräsrotsbyråkrati	17
3.3 Institutionell teori	18
3.4 Isomorfism, homogenisering och legitimitet	18
4. Etiska överväganden	20
4.1 Forskningsetiska principer	20
4.2 Omsorg som forskningsområde	21
4.3 Socialdepartementets etiska plattform	21
5. Metod och material	23
5.1 Valet av metod	23
5.2 Tillvägagångssätt	23
5.3 Urval	24
5.4 Avgränsningar	24
5.5 Metodreflektion	25
6. Sammanfattning av kvalitativa enkäter och intervju	27
7. Analys av resultat	31
7.1 Biståndshandläggare – en gräsrotsbyråkrat?	31
7.2 Legitimitet och aktiva val	32
7.3 Multifunktionalitet och isomorfism	34
7.4 Homogenisering och anpassning	35

7.5 Kvalitetsaspekten – en diskussion	36
8. Slutsats.....	38
8.1 Framtida forskning	38
Referenser	40
Bilagor	43

Följande avsnitt kommer presentera bakgrundsfakta till äldreomsorgen i allmänhet i Sverige och även bakgrundsfakta till LOV. Detta följs sedan av uppsatsens huvudsakliga syfte och problemformulering med tillhörande frågeställningar.

1. Inledning

1.1 Äldreomsorgen i Sverige i korthet

Sverige sätts på kartan tack vare en god välfärd med ett gott samhällsskydd vad det gäller skola, vård och omsorg. Sverige är även ett av de land som enligt Svenskt Näringslivs rapport *Vårdens entreprenörer* från 2013, har den bästa omsorgen i hela Europa. Siffror visar även att befolkningen ökar eftersom att invånarna lever längre och håller sig också friskare längre. Som följd av att invånarna idag lever längre, ställs det högre krav på att vården och omsorgen måste upprätthålla den goda kvalitet som välfärden i Sverige erbjuder. Det ställer även högre krav på att verksamheterna följer med i utvecklingen och tillhandahåller en vård och omsorg som är förenlig med den enskildes önskemål och behov (Sanandaji, 2013).

I takt med att befolkningen lever allt längre och att verksamheterna behöver upprätthålla den goda kvaliteten har nya alternativ och kundvalsmodeller introducerats och den kommunala omsorgsverksamheten har under de senaste åren kommit att få konkurrens av privata aktörer. Av de lokala kundvalssystemen som funnits sen längre tillbaka i vissa kommuner har därigenom förslag på lagstadgad valfrihet vuxit fram. Politiska beslut om att öka brukarinflytande och att ge den enskilda individen rätten till att göra ett aktivt val av utförare inom omsorgen, har legat till grund för förslaget om lagstadgat valfrihetssystem. Ett annat syfte med valfrihetssystemet var att konkurrensutsätta kommunal verksamhet allt för att kvaliteten dels ska bevaras dels förbättra den vård och omsorg som finns i Sverige. Politiska inslag om att minska arbetet som bedrivs i den offentliga sektorn ligger också till grund. Under de senaste 20 åren har den svenska äldreomsorgen kommit att bli konkurrensutsatt av privata aktörer i allt större utsträckning. År 2013 bedrivs cirka 20 % av äldreomsorgen i enskild verksamhet. Tidigare var det vanligast att lägga ut verksamheten på entreprenad där LOU:s regelverk var det som avgjorde aktörens vara eller icke vara. Under senare delen av 1990 talet började även lokala valfrihetssystem växa fram (Socialstyrelsen, 2012 s. 7-9).

1.2 LOV – lagen om valfrihetssystem

I samband med att kundvalssystem skapas och med den möjligheten att själv välja utförare, trädde lagen (SFS 2008:962) om valfrihetssystem (LOV) i kraft den 1 januari 2009. Lagen avser att ge fri rätt till medborgarna att själv få välja vård- och omsorgsutförare, såväl privat

som offentlig. Det ska vara en av myndighet godkänd utförare för att få vara del av valfrihetssystemet. De borgerliga politikerna som i huvudsak var beslutsfattare av LOV menar att tanken är att öppna upp möjligheter för kommuner att bli mer konkurrenskraftiga gentemot de privata utförarna. Detta tror de ger upphov till en starkare strävan mot ett effektivare och mer kvalitetsinriktat omsorgsarbete. Medborgare får även fritt byta utförare när de helst vill utan att bli ifrågasatta om orsaken. Det ställer i sin tur krav på utförarna som måste upprätthålla god kvalitet i vård- och omsorgsarbetet för att inte konkurreras ut av andra. Införandet av LOV i kommunerna är frivilligt och beslutas individuellt i varje enskild kommun. Alla har rätt att tillämpa lagen, men har möjligheten att själv välja i vilken utsträckning, om ens någon, lagen ska användas i de kommunala verksamheterna. Det finns alltså ett valfrihetssystem inom lagen för valfrihetssystemet för kommunerna. Inom primärvården ges varje individ möjlighet att fritt välja mellan privat eller offentlig vårdenhet och inom vård och omsorg ges möjlighet att fritt välja leverantör av omsorgstjänsten, som myndighet godkänt (Heldahl, 2011).

”Tilldelningskriterierna ’ekonomiskt mest fördelaktiga’ eller ’lägsta pris’ finns inte i lagen om valfrihetssystem. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna uppstår istället av den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget. Valfrihetssystemet medför således att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukar- och patientledet. Den enskilde individen ges makt och möjlighet att bestämma vad som är god kvalitet genom att välja utförare som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten” (Heldahl, 2011:73).

På Uppföljningsguiden som är en del av SKL har en bildpresentation publicerats av konsulten Leena Ekberg. I Ekbergs bildspel presenteras syftet med lagen, användningsområden och innehåll. Detta görs som en del av ett uppföljningsarbete vilket inför framtida utredningar kommer ligga till grund för huruvida bland annat syfte, innehåll och användningsområden har nått det förväntade resultatet. Enligt Ekberg och SKL var det huvudsakliga syftet att lägga mer fokus på och öka inflytandet för den enskilde brukaren. LOV möjliggör även, enligt beslutsfattare, att den politiska makten som tidigare funnits som ett tak över många beslut som tagits, förflyttats till invånarna, eller i detta fall brukaren. Lagen hade också som syfte att öppna upp möjligheten för fler utförare inom välfärdstjänsterna samt att skapa större mångfald i verksamheterna. De användningsområden lagen inkluderar är socialtjänster och hälso- och sjukvård. LOV är även frivilligt för kommun att införa, vilket inte gäller för

landstinget och primärvården, där lagen är obligatorisk enligt HSL § 5. Innehållet i lagen är att i möjligaste mån upprätta konkurrensneutralitet men också att de externa leverantörerna inte garanteras någon viss mängd eller volym i antal brukare. De externa utförare som av kommun är godkända att vara del i det valfrihetssystem som finns enligt LOV, annonseras i en databas på nationell nivå (Ekberg u.å.).

1.3 Politiken i Sverige kopplad till valfrihet

Sedan regeringsskiftet 2006 från den socialdemokratiska regeringen till den moderata regeringen har det skett en rad förändringar inom vård och omsorg. Det som troligtvis är den största förändringen är just införandet av ett valfrihetssystem, där medborgaren ges möjlighet att fritt välja utförare bland de som av myndighet godkänts. Moderaternas tanke grundar sig i att främja medborgarnas rätt att involveras i sina val dels för delaktighetens skull dels för att främja alla människors olikheter. Med hjälp av sökorden ”LOV” och ”valfrihetssystem” på Moderaternas hemsida presenteras rapporten *Med ålderns rätt – förslag till en modern politik för äldre* från november 2013. Genom att även främja valfriheten hos äldre medborgare och ge dem en meningsfull vardag tror politikerna att valfrihet är nyckeln.

”Många äldre lever idag i en stor ensamhet som inte är självvald och det är en situation som måste brytas. Här är ett utvecklande av olika former av gemensamhetsboenden och möteslokaler viktigt” (Moderaterna 2013:7).

År 2012 i oktober hade 129 av 290 kommuner valt att införa valfrihetssystemet och 119 kommuner var fortfarande under utredning eller nekat införandet. Moderaterna har som ambition och föreslår även lagstadgat valfrihetssystem enligt LOV i samtliga kommuners hemtjänst (Moderaterna 2013). Dessa fakta möjliggör förståelsen för varför införandet av ett valfrihetssystem enligt LOV kommit att bli aktuell. Orsaken till införandet grundar sig alltså i politiska åsikter och beslut, vilket är viktigt att känna till. Hade annan regeringen än den borgerliga suttit vid makten under de senaste åren hade det varit mindre troligt att valfriheten varit lika central i denna fråga.

Då LOV är ett politiskt inslag och beslut är det inte helt oproblematiskt att diskutera i termer av huruvida vem det gynnar och vem det missgynnar. När tanken med införandet av lagen är att främja individers olikheter och låta makten i större utsträckning ska hamna i medborgarnas händer, går det ändå att ifrågasätta om detta faktiskt efterföljs i praktiken. Detta är även något som uppmärksammas i artikeln *”Forskare: Lag om valfrihet fungerar dåligt”* i tidningen

Veteranen från SPF, 2013-03-15. Där lyfter artikelns författare Jan Arleij att det finns uttalade brister i samband med införandet av lagen. Arleij har med utgångspunkt från utredningar gjorda av Äldrecentrum konstaterat att många ställer sig positiva till det fria valet, men siffror visar att det är få som faktiskt aktivt gör ett val. Ingrid Hjalmarsson, utredare på Äldrecentrum, uttalar sig i artikeln om de som faktiskt är i behov av en omsorgsinsats inte i alla lägen är fullt ut kapabla att göra det aktiva valet. Och i de fallen har inte lagen någon verkan, mer än för syns skull. Det finns alltså, som med så mycket annat, en framsida och en baksida av det politiska beslutet om valfrihetssystem för omsorgstjänster.

1.4 IVO – inspektionen för vård och omsorg

Den 1 juni 2013 inrättades en ny tillsynsmyndighet, inspektionen för vård och omsorg (IVO). På uppdrag av regeringen fick IVO i uppgift att granska och övervaka den vård och omsorg som bedrivs i Sverige och se till att kvalitet och säkerhet uppfyller de krav som lagar och föreskrifter ställer. Det sker med regelbundenhet ett analys- och tillsynsarbete där IVO är ytterst ansvarig att se till att detta genomförs. Myndigheten ska även i de fall som behövs vägleda vård och omsorgsverksamheter som på något vis misskött sig och behöver komma på rätt bana igen. Tidigare ansvarade Socialstyrelsen för samma område (IVO 2013). Detta visar på att en strängare tillsyn av vård- och omsorgsarbetet i Sverige har tillkommit, vilket skulle kunna vara en följd av allt fler privatiserade alternativ. Det kan också kopplas samman med det faktum att det blivit vanligare med missförhållanden i vården och omsorgen.

1.5 Syfte och problemformulering

Det huvudsakliga syftet med uppsatsen är att försöka reda ut huruvida LOV har gett det förväntade resultatet på ökat brukarinflytande och aktiva val. Men också att undersöka och finna svar i hur organisationer har förändrats i och med den nya lagen. Uppsatsen kommer även utreda och belysa konsekvenser, både positiva och negativa, som införandet av valfrihetssystem enligt LOV har gett för i synnerhet biståndshandläggare. Detta genom att undersöka biståndshandläggares upplevelser i kommuner som infört LOV och i kommuner som ännu inte infört LOV. För att uppnå syftet kommer uppsatsen utgå från följande frågeställningar.

1. Hur har arbetet som biståndshandläggare förändrats i samband med införandet av valfrihetssystem enligt LOV?
2. Hur har den organisatoriska förändringen sett ut?
3. Fungerar tanken om ett ökat brukarinflytande och aktiva val i praktiken?

I det här avsnittet kommer en översikt av forskningsområdet presenteras. Studier, utredningar och andra forskningsrelaterade texter ligger till grund för dels ämnesvalet, dels faktaunderlag för vidare analys och slutsats.

2. Tidigare forskning och utredningar

Många utredningar och utvärderingar har i samband med införandet av LOV tillsatts för att se huruvida kommunerna uppnått det förväntade resultatet eller inte. Då lagen är förhållandevis ny och att det generellt tar en viss tid för att det ska visas några konsekvenser saknar området däremot ännu omfattande forskning. Det som denna studie kommer tillföra på området är ett mindre urval av biståndshandläggare i ett antal kommuner, vars upplevelser av LOV belyses. Nedan presenteras ett antal utredningar som gjorts i samband med införandet av LOV. Den forskning och de utredningar som presenteras nedan har hittats med hjälp av sökord som bland annat konsekvenser, valfrihetssystem, konkurrens och effekter. Utredningarna och den forskning som framtagits bedöms vara ett i sammanhanget, trots förutsättningarna, gediget underlag för uppsatsen. Det finns däremot ett större antal studentuppsatser skrivna på b-, och c-nivå vilka dels var av mindre relevans, dels var av varierande karaktär och kvalitet.

2.1 Konkurrensverket

På uppdrag av regeringen har Konkurrensverket tillsatt utredningen *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst* i Konkurrensverkets rapportserier 2013:1. I utredningen redovisas dels hela processen för hur införande och implementering av LOV har sett ut, dels belyses fem fokusområden som utformats utifrån de mål regeringen hade med införandet av LOV. Fokusområdena består av reformens genomförande, etableringsmöjligheter, mångfald, brukarnas val samt konkurrensneutralitet. Fokusområdena fungerar som byggstenar och åtgärdsförslag lämnas utifrån de uttalade brister som under utredningens gång konstaterats vara av relevans. Konkurrensverket menar att en redovisning av valfrihet, mångfald och konkurrens ska göras öppet och årligen. En förutsättning för att fler aktörer ska känna sig trygga i att både investera och ansluta sig, och för att upprätthålla en hög grad av kvalitet, grundar sig på långsiktighet. Detta menar Konkurrensverket möjliggör externa utförarens möjlighet att etablera sig på marknaden. För öka mångfalden bland utförare menar Konkurrensverket att utförarna ska uppmuntras att själva, inom en viss ram, ges möjlighet att profilera verksamheten. Detta är möjligt genom att inte likställa verksamheterna med varandra i alltför stor utsträckning. För att stärka brukarnas val av utförare uppmanar Konkurrensverket de aktuella kommunerna att ge brukaren ett bredare spektrum av tid.

Eftersom valet vanligtvis görs vid vårdplanering, då brukaren i många fall är i ett ofriskt tillstånd, bör därför kommunen i fråga se till att tillfället och perioden för valet av utförare förlängs. Ett annat förslag är att ge brukaren möjlighet till omval i de fall då utförarens verksamhet inte längre bedrivs enligt gällande regler. För att upprätta konkurrensneutralitet menar Konkurrensverket att kommuner bör beakta den gräns som finns mellan beställare och utförare genom att regler och ansvar är tydliggjorda. I synnerhet i de fall då kommunen väljs som utförare av brukaren. Konkurrensverket uppmanar därigenom att biståndshandläggare tillhandahålls med tydliga riktlinjer och rutiner för hur informationen om utförare ska ges, i enlighet med de krav på konkurrensneutralitet som bör uppfyllas (Konkurrensverket, 2013).

2.2 PRO – pensionärernas riksorganisation

I PRO:s rapportserie *PRO granskar* den 1 maj 2012 redovisades en utredning som gjorts av de konsekvenser som införandet av valfrihetssystem enligt LOV haft. I rapportens förord skrivs det om vikten av att det i Sverige ska finnas en god vård och omsorg och att detta är ett av de största intressena för en pensionärsförening som PRO. I utredningen läggs stor betoning på att kvalitet är något som ständigt måste förbättras och utvecklas vilket också varit ett av de huvudsakliga syftena till att utredningen tillsattes. En del i utredningen var i form av en slumpmässig förfrågan hos medlemmarna om vad de tycker om valfrihet i äldreomsorgen. Förfrågan gav ett resultat där 70 % av de svarande uppgav att de är oroliga över utvecklingen inom äldreomsorgen. 90 % är oroliga inför deras egen situation den dag de kommer att behöva någon vård och omsorgstjänst. 70 % menar att det är viktigt att själv kunna välja innehållet i utförandet och 20 % anser det vara mindre viktigt att välja utförare. 75 % av de svarande uppger att de inför framtiden kommer att göra ett aktivt val och slutligen menar 90 % att ett kommunalt alternativ till de privata utförarna är essentiellt (PRO 2012). Följande slutsatser kunde tas:

”PRO:s uppfattning är att ökad valfrihet kan stärka den enskilde brukarens självbestämmande och ställning i omsorgen, men att det krävs stora förbättringar från både staten och kommunerna när det gäller kvalitetsuppföljning och information för att reformen ska uppfylla sitt syfte” (PRO, 2012:35).

I rapporten lyfts även frågan om huruvida LOV har påverkat kvaliteten inom äldreomsorgen. Då det enligt PRO och andra källor inte finns några tydliga riktlinjer för hur kvalitetsmätningar ska gå till är det därigenom svårbedömt om LOV påverkat kvaliteten. Det som däremot belyses i rapporten är att mångfald och fler externa aktörer möjligen skulle

kunna främja kvaliteten, dock finns det inga klara belägg för detta. Enligt Marta Szebehely, professor i socialt arbete, visar den internationella forskningen på klara mönster för att kvalitet kan vara märkbart påverkad i de fall då verksamheten har ett vinstdrivande syfte. Det finns alltså, enligt PRO:s rapport, inga särskilda konsekvenser gällande kvalitet i samband med införandet av LOV (PRO 2012, s. 33).

2.3 Socialstyrelsen

I Socialstyrelsens rapport *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?* från 2012 utreds huruvida godkända utförare enligt LOV uppfyller kvalitetskrav i jämförelse med den kommunala äldreomsorgen. Jämförelser har även gjorts mellan enskilda utförare. Detta genom att ha studerat och granskat de anmälningar som tagits emot bland annat Lex Sarah och Lex Maria anmälningar. Lex Sarah innebär anmälningar om missförhållanden kopplade till omsorgsarbete inom äldreomsorg och omsorg funktionsnedsättning, som går under socialtjänstlagen (SoL). Lex Maria avser de anmälningar som görs inom hälso- och sjukvården vilka går under hälso- och sjukvårdslagen (HSL) (Kunskapsguiden 2014). Socialstyrelsen kan av materialet konstatera att det inte finns några uttalade risker eller brister i kvaliteten utifrån insamlad fakta. Rapporten belyser även eventuella effekter av den konkurrensutsättning den kommunala verksamheten utsätts för och socialstyrelsen kan inte dra några direkta generella slutsatser. Dels för att lagen är förhållandevis ny, dels för att tidigare forskning och utredning av valfrihetssystem enligt LOV saknas (Socialstyrelsen 2012).

2.4 Äldrecentrum

Med syftet att konkretisera och synliggöra det aktuella forskningsfältet har kunskapscentrumet för forskning, utveckling och utbildning inom området äldre, Äldrecentrum, publicerat rapporten *Valfrihetens LOV* år 2013. Med utgångspunkt i tidigare rapporter från både Äldrecentrum och andra källor har nu denna rapport tagits fram som underlag för det framtida kvalitetsarbetet i samband med valfriheten enligt LOV. Vad som framgår i rapporten är att det finns uttalade kunskapsluckor i framför allt mångfalds- och kvalitetsaspekten. Något som även observerats är att de ekonomiska konsekvenserna ännu är outredda men att det mest sannolika är att LOV har medfört högre kostnader. Något som däremot fått betydligt mer uppmärksamhet i flertalet utredningar och forskningsprojekt är vilka effekter LOV haft för den enskilde individen.

Då en av studiens frågeställningar avser hur och om det aktiva valet görs och fungerar i praktiken har relevanta resultat ur rapporten lyfts fram. Rapporten visar att det är många äldre som är nöjda med och ser det som positivt att själva få välja utförare oberoende av om det är i offentlig eller privat regi. Däremot är det få som i praktiken faktiskt gör ett aktivt val när de är i behov av vård och omsorg. Rapporten lyfter fram det faktum att de som är i behov av vård och omsorgstjänster ofta är i en svår situation där en stor andel lider av någon sjukdom eller har vissa kognitiva begränsningar. Med bakgrund av detta bedöms de aktiva valen inte fungera i förväntad utsträckning, trots att det är något som faktiskt efterfrågas och har mottagits positivt. Rapporten visar att det som i större utsträckning eftersträvas är att brukaren själv ska ges möjlighet att välja vem som kommer och vad hjälpen ska innehålla, och vad det gäller det tillför inte LOV någon ökad makt. Problematiskt är också att antalet utförare är många vilket försvårar ytterligare för brukarna att göra ett aktivt val och få en bild av vad som ska väljas. En följd av det är även att samordningen mellan aktörerna försvåras något (Äldrecentrum 2013).

2.5 Universell eller skiktad äldreomsorg

I antologin *Jämlig ålderdom? – i samtiden och framtiden* från 2012 av Lars Andersson och Peter Öberg, skriver Marta Szebehely i kapitlet *Universell eller skiktad äldreomsorg* om framväxten av äldreomsorgen i Sverige. Szebehely berättar om den historiska framväxten från början av 1900-talet då de gamla och sjuka blev omhändertagna av sina barn eller hamnade på fattighem. Någon gång under mitten av 1950-talet kom den kommunala hemtjänsten att träda in som en del av välfärden. Under senare delen av 1900-talet tillkom även särskilda boenden för gamla. Det var någon gång under 1980-talet som den privata sektorn inträdde på marknaden för omsorgstjänster, vilka sedan började konkurrera med den offentliga verksamheten. Szebehely för även en diskussion kring klass och ojämlikhet för individer i behov av hjälp, där den centrala frågan är om huruvida alla har samma förutsättningar eller inte. Ojämlikhet mellan sjuka respektive mindre sjuka individer är också påtaglig, menar Szebehely. Det handlar om att de som är i allra störst behov av hjälp, de som är mest sjuka, varken har ork eller ambition att välja vem ska som utföra tjänsten (Szebehely, 2012 s. 189-209). Många är i en utsatt situation och har som prioritet att få hjälp så fort som möjligt. Trots möjligheten att fritt välja utförare är det få som faktiskt gör det, dels av praktiska skäl dels av den princip som Szebehely uttrycker som ”*man vet vad man har men inte vad man får*” (Szebehely 2012:210).

Szebehelys bidrag i antologin tillför mycket för denna studie, i synnerhet gällande ojämlikheten kring hur det aktiva valet fungerar i praktiken. Det ger även en allmän förståelse för hur framväxten av äldreomsorgen har sett ut i Sverige, vilket i många sammanhang är betydelsefullt. Det som däremot är av mindre relevans för studien är den diskussion Szebehely för kring klass kopplat till ekonomiska förutsättningar, även om det är en ytterligare intressant aspekt att studera och undersöka. Eftersom studiens tre frågeställningar inte i huvudsak belyser dessa områden.

I följande avsnitt kommer de teoretiska utgångspunkterna presenteras vilka ligger till grund för kommande analys i avsnitt 7. Presentationen av teoretiska utgångspunkter följs av en mindre begreppsdefinition som tagits fram för att utgöra byggstenar till kommande analys.

3. Teoretiska utgångspunkter och begreppsdefinition

Följande teorier anses fylla en funktion för att skapa förståelse för såväl den organisatoriska förändringen som förändringen i arbetet som biståndshandläggare. Då samtliga teorier omfattar både organisatoriska perspektiv som ur en biståndshandläggares, eller åtminstone en myndighetsutövare, kom de att bli aktuella för uppsatsen. De tre frågeställningar som är uppsatsens utgångspunkt ämnar ge förståelse för organisationers förändring, förändringen för biståndshandläggares arbete och om LOV ökat brukarinflytandet. De teoretiska utgångspunkter som presenteras nedan är alltså en hjälpande hand i analysen av det insamlade materialet, med syfte att ge svar på uppsatsens frågeställningar.

3.1 Organisationsteori för offentlig sektor

I boken *Organisationsteori för offentlig sektor* av Christensen, Lægreid, Roness och Røvik (2005) beskriver författarna hur en offentlig organisation utmärker sig. I en offentlig organisation är det en demokratiskt vald styrning och en folkvald politisk ledning som ansvarar för verksamheten. En offentlig organisation kännetecknas även genom multifunktionalitet vilket bland annat innebär balansgång mellan politiska beslut och styrning, lyhördhet från medarbetare och medborgare samtidigt som det sker öppna beslutsprocesser. Organisationer som är multifunktionella lämnar en viss grad av handlingsfrihet för medarbetarna, så länge aktuella riktlinjer efterföljs. Slutligen kännetecknas en offentlig organisation genom att inte ha några ekonomiska vinstintressen (Christensen m.fl. 2005, s 17-18). I boken diskuteras även reformen New Public Management, vilket inte bör ses som teori utan som ideologisk syn på samhället. NPM kan för uppsatsen tillföra en förklaring till varför organisationer är organiserade på det vis de är idag och orsaken till att det under tidigt 1990-tal började privatiseras allt mer. Förändringen hade för avsikt att göra skillnaden mellan offentlig och privat verksamhet mindre påtaglig för att i större utsträckning föra verksamheterna närmare varandra. Detta var startskottet för de privata aktörernas inträde på marknaden för välfärdstjänsterna (Christensen m.fl. 2005, s 14).

Den nya organisationsformen som NPM för med sig in på marknaden för välfärdstjänsterna är inte nödvändigtvis helt oproblematiserad i alla lägen. Detta visar Agneta Abrahamsson och Lena

Agevall i artikeln *Välfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?* från 2009. Vid första anblick kan NPM ses som något nytt, modernt och bra inslag för välfärden i landet. Verksamheterna som tidigare kört i gamla hjulspår får nya sätt att tänka och detta uppkommer av konkurrens och inträde från den privata sektorn. Det nya tankesättet inom NPM handlar framför allt om den fria marknaden och konkurrens mellan aktörer inom välfärdstjänsterna. Abrahamsson och Agevall menar dock att ett sådant inslag inte alltid för med sig lika många fördelar som nackdelar. Den ”akilleshä” som Abrahamsson och Agevall uttrycker att NPM har är det faktum att riktlinjer för ansvar och styrning är mer oklara än tidigare. Det har även ställts höga krav på utvärderings- och uppföljningsarbete för att kunna upprätthålla den kvalitet som eftersträvas i välfärden. Detta behöver dock inte enbart ses som en negativ påföljd, utan kan med fördel ses som en slags åtstramning av verksamheten (Abrahamsson & Agevall 2009, s. 37-38).

3.2 Gräsrotsbyråkrati

I Roine Johanssons, professor i sociologi, studie *Vid byråkratins gränser* (2007) beskriver författaren bland annat begreppet gräsrotsbyråkrati. Begreppet används inom samhällsvetenskapen när det talas om organisationsteori och har sitt ursprung hos den amerikanska statsvetaren Michael Lipsky och begreppets engelska titel är *street-level bureaucracy*. Det som utmärker en så kallad gräsrotsbyråkrat är dess anställning inom den offentliga verksamheten och att denne vanligtvis har direktkontakt med sina klienter samtidigt som arbetsuppgifterna innefattar handlingsfrihet. Det som är utmärkande när det talas om en gräsrotsbyråkrati är alltså relationen mellan klient och gräsrotsbyråkrat. Balansgången mellan att följa regelverk och riktlinjer och att samtidigt förhålla sig någorlunda empatisk till klienten kan vara svår. Det handlingsutrymme som gräsrotsbyråkraten ges är också svårtolkad då det trots viss frihet finns riktlinjer som måste följas. Det ligger därför stort ansvar hos gräsrotsbyråkraten att väga handlingsfriheten gentemot vilka riktlinjer som ska följas och klientens särskilda behov eller önskemål. Svårigheten för gräsrotsbyråkraten ligger i den makt de har då de har tillgång till både förstahandsuppgifterna och de befogenheter de besitter för att kunna hjälpa klienten (Johansson 2007 s. 41-45). Johanssons definition av en gräsrotsbyråkrati kommer i denna studie till uttryck på det vis att de tillfrågade biståndshandläggarna till stor del kan ses som en slags gräsrotsbyråkrat, som Johanssons arbetsförmedlare. De båda yrkesgrupperna är någon slags myndighetsperson och har en likvärdig funktion i sin yrkesroll.

3.3 Institutionell teori

Ulla Eriksson-Zetterquist presenterar i boken *Institutionell teori – idéer, moden, förändring* (2009) olika former av institutionella teorier och tillhörande relevanta begrepp. Eriksson-Zetterquist beskriver en institution som framväxten av vad människor i ett samhälle vid flertalet tillfällen åstadkommit med den gemensamma utgångspunkten att tillgodose grundläggande och mer raffinerade behov. Det är alltså inte de objekt som tillkommit av kulturella skäl som utgör en institution i organisationssammanhang utan det är människorna som utgör grunden. (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 13-14). Vidare menar Eriksson-Zetterquist att institutionell teori med fördel bör ses som ram än som en fullständig teori. (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 6).

Presentationen av Eriksson-Zetterquists institutionella teori fungerar som en slags övergripande bild av vad kommande begreppsdefinitioner härstammar från. Det kommer därför i uppsatsen inte användas en fullständig institutionell teoribildning, utan enbart några utvalda begrepp. Dels för att teorin, som Eriksson-Zetterquist påpekar, inte bör användas som fullständig teori, dels för att det enbart är några begrepp som för uppsatsen bedöms vara relevanta.

3.4 Isomorfism, homogenisering och legitimitet

Ett begrepp som Eriksson-Zetterquist diskuterar är isomorfism. Isomorfismen består i organisationssammanhang av tre så kallade yttre krafter vilka bidrar till institutionaliseringen. Dessa tre krafter är tvingande, imiterande/mimetisk och normativ isomorfism. Den tvingande kraften innefattar politiska krafter där staten genom lagstiftning bestämmer vilka förändringar som ska göras. Ett exempel på tvingande isomorfism är när staten går in och bestämmer att ett företag måste börja använda ny teknologi för att minska belastningen på miljön. Företaget i sig avgör i det här fallet alltså inte över huruvida den nya teknologin är bra för verksamheten, utan avgörs av staten. Den imiterande eller mimetiska isomorfa kraften handlar kort om vanemässighet i osäkra situationer. För att återgå till exemplet där staten bestämmer över vilken teknologi som ska användas, kan det i de situationerna uppstå en osäkerhet i hur produkten eller systemet fungerar. I de fall där omfattande osäkerhet uppstår använder organisationer sig av andra organisationer som måttstock och mall för hur de använder sig av systemet, då ett hållbart koncept eftersträvas. Den tredje och sista kraften som isomorfismen utgör är normativ kraft. Som även namnet antyder handlar det om inflytande, moral och en slags vad-som-är-rätt-kraft. Organisationen vill uppnå professionalism och är därför måna om att deras personal upprätthåller god kvalitet i yrket i form av kompetens och utbildning

(Eriksson-Zetterquist 2009, s. 79-81). Eriksson-Zetterquist diskuterar även begreppet homogenisering vars definition lyder:

”Inledningen av ett fälts strukturering präglas av stor variation, i både angreppssätt och form. När fältet väl etablerats kommer det att präglas av homogenisering. Struktureringen av organisatoriska fält ger upphov till olika former av homogenisering, till exempel att många organisationer väljer att organisera sig som byråkratier” (Eriksson-Zetterquist 2009:76).

Ett annat begrepp som exemplifieras är legitimitet vilken även lyfts i sociologen Roine Johanssons avhandling *Vid byråkratins gränser* (Johansson 2007). I det här fallet är begreppet centralt för nyinstitutionell teori. Den personliga tolkningen av begreppet legitimitet är att den utgör en viktig del när relationen inom organisationer, men också mellan organisationer och omgivningen ska analyseras. Organisationer söker legitimitet genom att anpassa och förändra allt för att normerna i samhället ständigt ska efterföljas. Följs då inte dessa informella kriterier brister troligt organisationens legitimitet gentemot medborgarna. Eriksson-Zetterquist kopplar legitimiteten till isomorfismen då de båda har en stark kraft att påverka en organisation. Vid användning av begreppet legitimitet krävs en vidare definition för att vara tillräckligt användbart. Inom nyinstitutionell teori ses begreppet som vedertaget samtidigt som det finns vissa begränsningar (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 103-104, 107).

Teorierna tillför såväl allmän fakta om framväxten av dagens vård- och omsorgsarbete, som analytiska verktyg. För att förstå och ge svar på hur biståndshandläggarnas arbete har förändrats i samband med implementeringen av LOV hjälper dessa teorier att förklara och förstå. Då det till stor del handlar om politiska beslut och inslag är det viktigt för den allmänna förståelsen att veta hur framväxten av exempelvis NPM och inträdet för privata aktörer har sett ut. Detta möjliggör en bredare bild och förståelse för hur olika situationer uppdagats.

”Omsorg är ett fint ord, som står för ett grundläggande värde i samhället och mellan människor(...) forskningens heder och anständighet är avhängig kvaliteten i dess relation till olika parter i den studerade verkligheten” (Eliasson, 1995:13).

4. Etiska överväganden

4.1 Forskningsetiska principer

I boken *Forskningsetiska principer - inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning* författad av Vetenskapsrådet presenteras en rad olika råd och förhållningssätt som bör tas i beaktning inför ett forskningsarbete. Såväl individ som samhället i sig behöver ta del av forskning och det är därför av stor vikt att den genomförs på rätt sätt och är förenlig med de principer som Vetenskapsrådet menar bör följas (Vetenskapsrådet, 2002 s. 5).

De fyra krav som Vetenskapsrådet tagit fram är *informationskravet*, *samtyckeskravet*, *konfidentialitetskravet* samt *nyttjandekravet*. Det som ingår i *informationskravet* är framför allt att forskaren är skyldig att informera undersökningsdeltagarna med relevanta fakta för att veta vad de deltar i för undersökning. Detta för att undvika eventuella missförstånd. Undersökningsdeltagaren ska informeras om att det är frivilligt, ges en klar bild av vilket syfte och i vilket sammanhang undersökningen ska användas (Vetenskapsrådet, 2002 s. 7). För att uppfylla kravet på information var jag noggrann med att lämna den information som ansågs vara relevant för såväl innehållet och syftet med studien samt kontaktuppgifter. Undersökningsdeltagarna fick därför möjlighet att ställa ytterligare frågor om studiens innehåll och omfång redan innan den kvalitativa enkäten skickades ut. *Samtyckeskravet* innebär att forskaren måste upplysa undersökningsdeltagaren om att dess medverkan är frivillig och att deltagandet kan avbrytas under undersökningens gång. Deltagaren bör även upplysas om att denne har rätt till att själv välja att besvara vilken eller vilka frågor den vill utan några konsekvenser för ett fortsatt deltagande (Vetenskapsrådet, 2002 s. 9-10). Undersökningsdeltagarna fick redan vid mailkontakten information om att deras medverkan helt och hållet är frivillig och anonym. Även att studien senare kommer att publiceras offentligt. Samtliga undersökningsdeltagare uppgav dock att deras deltagande inte behövde vara anonymt. Detta kan mycket troligt påverkat resultatet på det vis att de i egenskap av biståndshandläggare som profession och med tanke på deras offentliga anställning, inte kan säga vad som helst. Eftersom allt de gör och säger är offentlig handling i det avseendet att deras anställning är offentlig, kan och vågar de kanske inte säga precis vad de tycker. Med *konfidentialitetskravet* menas att insamlad fakta och information ska behandlas och användas

med anonymitet. Detta för att skydda undersökningsdeltagaren så det inte är möjligt att identifiera vem som deltagit i undersökningen. Det är även viktigt att forskaren inte använder det insamlade materialet på ett sätt som kan uppfattas kränkande (Vetenskapsrådet, 2002 s. 12). Den insamlade datan i form av kvalitativa enkäter och intervju har behandlats under anonymitet. Undersökningsdeltagarnas namn och även de kommuner som biståndshandläggarna arbetar i är oidentifierade, vilket gör att det i efterhand inte går att härleda vem som sagt vad. Det sista kravet är *nyttjandekravet* vilket innebär att forskaren har en skyldighet gentemot undersökningsdeltagaren att inte lämna ut några personuppgifter eller information för kommersiellt bruk. Deltagaren ska också skyddas från att deras uppgifter används på ett icke vetenskapligt sätt eller sammanhang (Vetenskapsrådet, 2002 s. 14). Även detta krav har tagits hänsyn till genom att det insamlade materialet som presenteras i studien inte innehåller några som helst kopplingar till respektive biståndshandläggare.

4.2 Omsorg som forskningsområde

Omsorg är något essentiellt men i många avseenden också väldigt känsligt åtminstone i forskningssammanhang. Forskningsområdet är otroligt brett och i någon form omfattar det alla människor i samhället. I stort sett alla kan relatera till ämnet och har förmodligen någon slags erfarenhet av det. Det som i samband med forskning kan bli problematiskt är hur man som forskare eller undersökare förhåller sig till området. I Rosmari Eliassons bok *Forskningsetik och perspektivval* menar Eliasson att det i de allra flesta forskningssammanhang vad det gäller omsorg är svårt att inte komma för nära in på undersökningsdeltagaren. Eliasson diskuterar och försöker reda ut huruvida en forskare kan förhålla sig neutral och om inte, vem och vad man i så fall bör förhålla sig till (Eliasson, 1995 s. 13). Fakta om etik kring omsorg i forskningssammanhang är i den här studien kanske inte direkt relevant. Det fyller dock en funktion på det viset att jag som undersökare får en bild av hur komplext forskningsområdet kan vara. Studien belyser inte det direkta omsorgsarbetet utan mer det indirekta, vilket kanske inte Eliassons bok egentligen tar upp. Men tolkningen och användandet av ovanstående fakta var ändå en hjälpande hand vid bland annat formuleringen av intervjufrågor.

4.3 Socialdepartementets etiska plattform

Etik diskuteras även på andra nivåer som i det här fallet inte är direkt kopplad till forskningen i sig, utan handlar mer om etiska överväganden inom forskningsområdet som studeras. I ett pressmeddelande från Socialdepartementet den 23 september 2013 framgår det att Regeringen i samråd med ministrar och SKL upprättat en plattform för socialt arbete som ska fungera som

en nationell kvalitetssäkring. De utförare som väljer att ansluta sig till plattformen måste uppfylla kraven vilka framför allt avser medverkan i kontinuerliga uppföljningar av kvalitet. Plattformen är till för att öppet redovisa såväl kvalitet som ekonomiska förutsättningar för det svenska vård- och omsorgsarbetet (Regeringen, 2013). Det visar att det arbetas mycket med etiska förhållningssätt allt för att upprätthålla god kvalitet inom vård och omsorg. Då plattformen troligtvis uppkommit ur tidigare problematik kring kvalitetsarbetet inom omsorgen är det något man ständigt måste ha ett tydligt förhållningssätt till i forskningssammanhang. Med hjälp av dessa fakta möjliggjordes det redan innan undersökningen och under själva insamlandet av data, en djupare förståelse och kunskap om vikten av ett tydligt förhållningssätt. Utan denna förförståelse hade inte samma förutsättningar funnits för att förhålla sig neutral i situationer som uppstod. Då det från början var en av utmaningarna har det varit en fördel att ha läst på om etik och perspektiv inriktat på just vård och omsorg.

Metodavsnittet innehåller metodval, tillvägagångssätt, urval och avgränsningar som avslutas med en reflektion över såväl valet av metod som urval.

5. Metod och material

5.1 Valet av metod

Den metod som bedömdes vara mest lämpad för ändamålet var intervju. Den kvalitativa forskningstraditionen som metod är fördelaktig när syftet ämnar ge en förståelse för något snarare än att kvantifiera. I den kvalitativa forskningstraditionen finns det olika underkategorier av metoder i metoden (Bryman, 2008 s. 341). Det slutgiltiga valet av metod kom att bli en slags modifikation av både kvalitativ och kvantitativ metod. Benämningen för metoden är kvalitativa enkäter. Mer omfattande dokumentationsstudier har även varit del av metoden.

5.2 Tillvägagångssätt

När valet av metod var gjort och ett första utkast till intervjuguide var gjort formulerades frågor baserade på uppsatsens dåvarande frågeställningar. Intervjuguiderna bestod av ett femtontal frågor vilka stämdes av med handledaren och bedömdes sedan vara relevant för ändamålet (Bilaga 2,3). Uppsatsens fyra frågeställningar har under tidens gång omformulerats flertalet gånger, då omfånget och innehåll av materialet krävde det.

Myndighetsansvarig på en medelstor kommun i södra Sverige, som är chef över kommunens biståndshandläggare inom hemtjänst, kontaktades och förhoppningen från början var att få möjlighet att intervjua ett antal biståndshandläggare. I samråd med myndighetschefen beslutades det att en inledande intervju skulle hållas med henne då biståndshandläggarna på myndighetskontoret för tillfället var väldigt uppbokade. Intervjun med myndighetschefen ordnades snabbt tack vare andra kontakter på den aktuella kommunen. Den intervjuguide som användes (Bilaga 2) var från första början konstruerad utifrån ett biståndshandläggarperspektiv, vilket gjorde att frågorna fick omformuleras under intervjuens gång. Då myndighetschefen har daglig och nära kontakt med biståndshandläggarna kunde nästintill alla frågor besvaras på ett utförligt vis. De följdfrågor som ställdes handlade om att förtydliga och utveckla den information som redan delgetts.

Vidare kontaktades biståndshandläggare i några grannkommuner, vilka är något mindre i både invånarantal och till geografis storlek. Dessa kontaktades via mail (Bilaga 1) där de fick en kort presentation av uppsatsens syfte samt vad intervjun skulle handla om. Det beslutades

sedan att frågorna skulle skickas till biståndshandläggarna istället för en fysisk intervju. Metoden bedöms inte vara optimal, men efter överväganden ändrades tankegångarna kring det och i samråd med handledaren fick biståndshandläggarna sedan frågorna skickade via mail. Det mynnade ut i en slags kvalitativ enkät. Biståndshandläggarna skickade sedan tillbaka frågorna med tillhörande svar, i den mån de hade kunskap och möjlighet att besvara dem (Bilaga 2,3). De svar som skickades tillbaka varierade i omfång om 1,5 a4 sida som minst till 5 a4 sidor som mest. Vissa frågor lämnades även obesvarade på några av enkäterna. Den intervju som genomfördes med myndighetschefen på den medelstora kommunen tog ca 30 minuter, denna spelades inte in utan svaren skrevs ner direkt på datorn. Den blev till omfånget likvärdig de kvalitativa enkäterna, alltså ca 2-3 a4 sidor. När sedan denna data var insamlad påbörjades undersökning av relevanta rapporter och utredningar för området.

5.3 Urval

Urvalsprocessen inleddes med ett besök på respektive kommuns hemsida där kontaktuppgifter till samtliga biståndshandläggare fanns. Urvalet grundade sig inte på något specifikt utan de namn som stod överst i listan över kontaktuppgifter till biståndshandläggare valdes ut. Två handläggare från varje kommun valdes ut och kontaktades via mail och fick frågan om en eventuell medverkan i undersökningen. Där innefattades kommuner som infört LOV och kommuner som ännu inte infört det. Två av kommunerna har LOV och två har inte LOV. Med undantag för den medelstora kommunen där endast myndighetschefen intervjuades. Av de som kontaktades svarade sammanlagt fem personer. De rapporter och utredningar som tidigare presenterats i uppsatsen är noga utvalda utifrån dels en källkritisk aspekt, dels utifrån vad som anses vara mest relevant. Med hjälp av sökord såsom ”LOV”, ”valfrihet”, ”konsekvenser av LOV”, ”effekter av LOV”, ”utredning av LOV” valdes dessa dokument ut. En viktig del i sökandet var även publiceringsdatum då det för uppsatsens syfte var av störst relevans med så nya källor som möjligt, allt för att behålla trovärdighet och aktualitet.

5.4 Avgränsningar

Motivet till att enbart några kommuner i länet förfrågades var i första hand av praktiska skäl då fysiska intervjuer var aktuellt från början. För det andra att den inledande kontakten skedde med myndighetsansvarig på den medelstora kommunen, vilket gjorde att det föll sig naturligast att använda sig av delar av det aktuella länet som undersökningsområde.

Denna undersökning bör inte användas som generell riktlinje för hela Sverige, dels för att det är koncentrerat till ett urval av kommuner i det aktuella länet, dels för att det empiriska

materialet till stor del utgår från biståndshandläggarnas personliga uppfattning och värderingar. Materialet är inte heller stort i omfång vilket kan påverka tillförlitligheten och försvårar en bredare generalisering. Det insamlade materialet bedöms ändå vara bra då det faktiskt ger svar på de frågeställningar som uppsatsen utgår ifrån. Utgångspunkten i avgränsningar för rapporter och utredningar var inledningsvis inte fastställd. Det centrala var snarare att hitta aktuella dokument som belyser det som uppsatsen ämnar finna svar på och argument för i relation till andra data.

5.5 Metodreflektion

Med valet av metod, från att det först och främst ändrades till hur den sedan användes i praktiken, finns det uttalade för- och nackdelar. Inledningsvis bedömdes kvalitativ metod vara mer lämpad än kvantitativ då området ämnade ge en förståelse snarare än att kvantifiera. Med utgångspunkt i det går det att ifrågasätta huruvida uppsatsens syfte uppnåddes eller inte. I Andreas Fejes och Robert Thornbergs bok *Handbok i kvalitativ analys* (2009) tas ett antal frågor upp som författarna uppmanar bör reflekteras kring. Dessa frågor har funnits med under processens gång för att i så stor utsträckning som möjligt ändå behålla trovärdigheten för det insamlade materialet. Det kan bland annat diskuteras huruvida trovärdigheten bevaras genom att samla in skriftliga intervjuer samt att undersökingsdeltagarna inte kände behov av att vara anonyma i studien. Det var inte heller det mest optimala att använda ett så pass smalt och avgränsat undersökningsområde, det geografiska området och antalet kommuner hade med fördel kunnat utökas. Den trovärdighet som Fejes och Thornberg poängterar vikten av, finns alltså i studien, men hade kunnat fördjupas ytterligare för att få en utökad förståelse. Av de frågor som Fejes och Thornberg tar upp som är relevanta är; vilket perspektiv undersökaren från början har som sedan läggs på det fenomen som studeras. Men också vad som studerats tidigare på området, allt för att kunna bidra med nytillskott på forskningsområdet (Fejes & Thornberg, 2009 s. 31). Dessa uppmaningar har ständigt funnits med i tankarna under uppsatsens gång och i synnerhet när metoden behövde ändras. Materialet bedöms vara av god tillförlitlighet eftersom frågeställningarna fått lov att ändras utifrån rådande förutsättningar. De frågor som Fejes och Thornberg menar bör tas i beaktning, har bidragit till god tillförlitlighet och kvalitet, eftersom såväl frågor som noggrann bearbetning av insamlat material har gjorts under processens gång (Fejes & Thornberg 2009, s. 219).

Frågan om huruvida det varit en för- eller nackdel om insamlat datamaterial varit bredare och större i omfång är svår att bedöma. Det är dock högst troligt att det tillfört mer positivt än

negativt då det i större utsträckning hade gått att jämföra kommuner med LOV och kommuner utan LOV. Och därmed möjliggjort en mer djupgående analys av hur implementeringen av LOV har sett ut och påverkat olika parter. Det finns däremot inget som säger att biståndshandläggarnas svar hade varit mindre lika varandra. Även om ett större antal medverkat i undersökningen är det inte alldeles självklart att utfallet sett annorlunda ut. Det skulle lika gärna kunna falla sig så att samtliga har liknande åsikter angående LOV. Att två olika grupper av biståndshandläggare, alltså de som arbetar enligt LOV och de som ännu inte infört det i sin kommun, är något som kan diskuteras. I synnerhet då de tillfrågade grupperna inte är särskilt stora. Förhoppningen var att kunna göra en jämförelse mellan dessa grupper för att lyfta fram eventuella skillnader. Då det på grund av för få undersökningsdeltagare inte längre var möjligt i samma utsträckning, blev det också svårare att skilja dessa åt. Det i sin tur gör det svårt att likställa grupperna för att få en "samlad bild". För att dra det till sin spets så är det svårt att både finna likheter och olikheter på grund av det snäva området och antalet undersökningsdeltagare.

Resultatet ges i form av en gemensam bild av det insamlade materialet. Samma frågor har ställts till samtliga undersökningsdeltagare och resultatet kommer redogöras för utifrån frågorna. Citat presenteras i kommande analysavsnitt.

6. Sammanfattning av kvalitativa enkäter och intervju

Utgångspunkten var att intervjua samtliga biståndshandläggare som kontaktades men då det från deras sida var svårt att få ihop både praktiskt och tidsmässigt användes enkät av en mer kvalitativ karaktär där respondenten själv fick skriva utförliga svar. Frågornas exakta formulering finns i bilaga 2-3. Det som lyfts fram i resultatet är inte det fullständiga materialet utan ett urval av de frågor som ställdes till biståndshandläggarna. Urvalet av frågor grundar sig på frågeställning 1-3 och är därigenom representativa för att uppfylla syftet för uppsatsen.

Resultatdelen kommer i första hand presenteras i sammanfattande form. Det presenterade materialet är från såväl de kvalitativa enkäterna som intervjun. Citat finns i analysavsnittet och kommer användas som underlag för de analytiska resonemangen som görs.

Den inledande frågan i samtliga enkäter handlade om hur arbetet som biståndshandläggare ser ut och hur ett vanligt möte med en omsorgstagare fungerar. Enligt samtliga biståndshandläggare kan mötet ske på olika sätt, på olika ställen och komma från olika håll. Vanligtvis kommer en skriftlig eller muntlig ansökan in som handläggaren behandlar och inom två dagar blir den sökande kallad till ett möte där sedan den enskildas behov diskuteras. Insatsens omfattning och innehåll utreds och relevanta uppgifter inhämtas även från t.ex. sjuksköterska eller arbetsterapeut. I andra fall besöker handläggaren den enskilde på sjukhuset om denne exempelvis råkat ut för fraktur eller annan sjukdom som gör att en hemtjänstinsats är nödvändig. Det kan också finnas de fall då den enskilde ringer själv och ber om hemtjänstinsatser och vill boka in ett möte. Mötet behöver inte nödvändigtvis ske på sjukhuset utan kan även ske i hemmet där ett samtal förs om vad den enskilde har för förmågor och svårigheter. Vid hembesöket planerar biståndshandläggaren tillsammans med den enskilde hur insatsen ska se ut och i vilken omfattning den bör vara. Övrig information ses även över såsom hur bostaden och den sociala situationen. Den enskildes hälsosituation och funktionsförmåga är central då vårdplaneringen eller hembesöket går ut på att ta reda på hur den enskilda, utifrån förutsättningarna, klarar sig i sin vardag. Utredning enligt SoL tillsätts sedan och utredningen innehåller kartläggning av den enskildes behov och livssituation vilken biståndshandläggaren bedömer för att sedan ta beslut om insatsen. En av biståndshandläggarna påpekar att det inte varit många ansökningar som hon avslagit. Hon

menar att de som ansöker om hemtjänst eller plats på ett särskilt boende gör det endast i de fall då de verkligen behöver. Att det inte sker särskilt många ansökningar som i vissas ögon kan vara ett självklart avslag. Utan de flesta som ansöker om insats blir beviljade. Skulle den enskilde få ett avslag på sin ansökan har de full rätt att överklaga och det är då biståndshandläggaren själv som ansvarar för att en överklagan skrivs och överlämnas till rätt person.

När handläggarna fått berätta om arbetet och hur mötet med omsorgstagare sker övergick frågorna till att behandla kunskap, införande och övriga synpunkter om LOV. I de kommuner som ännu inte infört valfrihetssystem enligt LOV fick biståndshandläggarna frågor om vilka kunskaper de har om lagen. De ansåg sig ha goda kunskaper om vad lagen handlar om och även i vilket syfte den införts. I de kommuner där LOV införts ställdes frågan om vilka uttalade för- och nackdelar LOV haft. Svaren från biståndshandläggarna var väldigt lika varandra och de var enade om att fördelen är att den enskilde får vara med och göra ett mer aktivt val av vård- och omsorgsutförare. Att den befintliga kommunala vården och omsorgen får något att jämföra sig med genom att den konkurrensutsätts sågs också som positivt. Av de biståndshandläggare som arbetar i en kommun utan LOV sågs det som en fördel att kunna erbjuda vård och omsorg de kunde stå för. LOV ses också som något som kan förvirra den enskilde i samband med valet. I en del fall är den sökande i en utsatt situation och behöver hjälpen så snart som möjligt, vilket valfrihetssystemet enligt LOV kan ”bromsa upp”. Den stora fördelen med ett eventuellt införande av LOV är att nya infallsvinklar på vård och omsorg kommer fram och kommunens verksamhet konkurrensutsätts och måste därmed följa med i utvecklingen. Biståndshandläggarna är däremot överens om att det är till omsorgstagarnas fördel att valfriheten finns. Det finns alltså fler fördelar än nackdelar genom att överlåta valet till de som valet faktiskt gäller. Att de får möjligheten att vara delaktiga fullt ut. De är även överens om att konkurrensen kan vara problematisk i vissa fall, att det på ett sätt är bra att konkurrensutsetta dem kommunala verksamheten, men att det kan bli ”hysteri” över vilken som får flest omsorgstagare till sig. I de fallen kan marknadsföring föregå kvalitet på det vis att de utförarna med mest attraktiva informationsbroschyrer går före utförarna med högst kvalitet. En av biståndshandläggarna påpekar också att antalet utförare kan gå till överdrift vilket skulle kunna leda till stor förvirring för de sökande. Finns det för många att välja på, ställer många av de som ansöker frågan till biståndshandläggarna om vilken utförare de personligen rekommenderar. Samtliga är eniga om att det, på olika nivåer, förs diskussioner i termer av bra och dåliga utförare.

Det biståndshandläggarna tror hade varit och är den största förändringen för dem i deras yrkesroll i samband med införandet av LOV är att administration ökat och kommer att öka, framför allt när annan aktör än kommunen väljs. Vid hembesök eller vårdplanering måste mer information ges och fler blanketter måste fyllas i. Då olika utförare använder olika dokumentationssystem behöver det upprätthållas en nära kontakt mellan kommunens verksamheter och de externa utförarna. Behovet av att följa upp vård- och omsorgsarbetet tror biståndshandläggarna kommer bli allt större och viktigare. I de kommuner som inte tillämpat LOV uppges att det inte efterfrågas valfrihetssystem enligt LOV. Biståndshandläggarna upplever att det snarare diskuteras bland medarbetarna i verksamheten än hos medborgarna. Några av biståndshandläggarna hänvisar till det som står i SoL och utifrån vad som står i lagen är det i allra högsta grad positivt med LOV. I SoL står det bland annat att verksamheterna ska grunda sig på enskilda individers självbestämmande och integritet. Detta genom ett aktivt arbete och deltagande, och även hög grad av självbestämmande i vem som ska utföra insatsen och vad insatsen ska innehålla. En av biståndshandläggarna påpekar att skillnaden troligtvis inte blir särskilt påtaglig vid ett eventuellt införande av LOV, eftersom de i egenskap av myndighetsutövare inte är involverade i verkställigheten. Något som en av biståndshandläggarna också lyfter är huruvida kontinuitetsaspekten främjas eller motverkas genom att den enskilde har olika utförare för olika tjänster. Eftersom det pratas mycket både i media och i verksamhetsmål om vikten vid en låg kontinuitet, alltså så få olika personer som möjligt, kan det bli problematiskt i de situationer där den enskilde till exempel har en utförare till städning och en annan för vård- och omsorgsinsatser. Samtliga biståndshandläggare är överens om att det mest positiva med LOV är att ge den enskilde rätten till det fria valet, men också verksamheterna emellan hjälpas åt och använda varandra som en slags måttstock över hur det framtida arbetet ska fortsätta fungera. Konkurrensen kan därmed ses som något både positivt och negativt i det avseendet att utförare, oavsett offentlig eller privat regi, kan hjälpas åt och samarbeta. Biståndshandläggarna menar dock att de inte är där ännu.

Synen på valfrihetssystem i särskilt boende är tvetydig. Å ena sidan menar biståndshandläggarna att det är lika viktigt att ge den enskilde rätten till ett fritt val även där, å andra sidan är det mer komplext än vad det är i ordinärt boende. Däremot tror en av biståndshandläggarna att ett valfrihetssystem i särskilt boende hade fungerat om samtliga insatser hos varje enskild individ utförs av samma utförare, offentlig eller privat. Då det i dagsläget finns särskilda boenden som bedrivs i privat regi så fungerar det. Men att lagstadga valfriheten menar några av biståndshandläggarna kan vara svårt med tanke på att det skulle

kunna bli en uppdelning mellan människor med olika ekonomiska förutsättningar. Att de med sämre ekonomiska förutsättningar indirekt ges mindre möjlighet att fritt välja utförare, trots att de har rätt till det och då kommer frågan om subventionering in i bilden. En av biståndshandläggarna påpekar även det faktum att kommunen är ytterst ansvariga för den vård och omsorg som tillhandhålls. Skulle en extern utförare till exempel gå i konkurs faller det tillbaka på kommunen. Det är även kostsamt att boenden står tomma för att ingen valt att bo där. Biståndshandläggarna menar även att ett valfrihetssystem enligt LOV i särskilt boende beror på kommunens storlek. Är det en större kommun finns det fler möjligheter för privata utförare att etablera sig och mindre risk att hamna i konkurs. I mindre kommuner kan det vara svårare, dels för att få privata mindre företag väljer att etablera sig i mindre kommuner, dels för att det i småkommuner generellt finns större förtroende för kommunal verksamhet.

Nedan följer den analys som kommer att bygga på samtliga presenterade faktaunderlag. Analysen presenteras utifrån de begrepp som tidigare lyfts fram och utifrån de utredningar och insamlat datamaterial uppsatsen innehåller. Analysen innehåller även ett antal citat vilka stärker de argument som följer.

7. Analys av resultat

Införandet av valfrihetssystem enligt LOV kan diskuteras och analyseras utifrån en rad olika perspektiv. Det har som tidigare nämnts tillsatts utredningar som framför allt lyft fram kvalitetsaspekten som konsekvens av lagens införande. Uppsatsens tidigare avsnitt har även klargjort att det på området inte finns mycket forskning att tillgå, vilket kan ses som både positivt och negativt. Då den vanligaste infallsvinkeln på tidigare utredningar har varit att undersöka huruvida kvalitet påverkats, kommer analysen inte i särskilt stor utsträckning belysa detta. Dels för att insamlat material inte är anpassat efter det ändamål, dels för att det troligt inte skulle tillföra något nytt på forskningsområdet. Analysen kommer att framföras med hjälp av de tidigare presenterade teoretiska utgångspunkterna och begreppsdefinitionerna.

7.1 Biståndshandläggare – en gräsrotsbyråkrat?

I Äldrecentrums rapport *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag* från 2005 beskrivs en biståndshandläggares arbetsuppgifter som en utredande och behovsbedömande funktion inom äldreomsorgen. Biståndshandläggaren är alltså den som möter den enskilde som ansöker om exempelvis hemtjänst. Vid kontakten informerar handläggaren den sökande om vilken hjälp som finns att tillgå, och med hjälp av kompetensen av behovsbedömning beslutar biståndshandläggaren om vilket omfång den enskilde bör få hjälp (Äldrecentrum, 2005 s. 4). Med hjälp av Johanssons avhandling *Vid byråkrats gränser* (2007) kan biståndshandläggarna i denna studie faktiskt ses som vad Johansson kallar gräsrotsbyråkrater. Som tidigare nämnts beskriver Johansson en gräsrotsbyråkrat som en person anställd på en myndighet där arbetsuppgifterna kräver tillgodoseende av människors behov, samtidigt som den anställde måste förhålla sig professionell och utefter specifika riktlinjer. Biståndshandläggarna i denna studie ställs också inför liknande dilemman i samband med ansökning av hemtjänstinsatser. Det framkommer tydligt i intervjuerna och visas i synnerhet i följande citat, där frågan om synen på införande av LOV i särskilt boende ställdes:

”Jag ser att det redan nu är svårt att tillgodose önskemål om vilket boende man vill till, och därför känns det svårt att ytterligare förstärka den

enskildes rätt till det. Å andra sidan försöker vi alltid att tillgodose önskemålen, det finns ju inget självändamål i att inte ge den enskilde vad den vill ha”.

Enligt citatet menar den tillfrågade biståndshandläggaren att det ibland kan vara svårt att tillgodose de önskemål brukaren eller den ansökande har. I det här fallet handlar det om eventuellt införande av valfrihet i särskilt boende där då biståndshandläggaren känner sig tveksam till om det är möjligt att balansera den enskildes önskemål i relation till vilka regler och riktlinjer som är aktuella.

Johannsson pratar även om den handlingsfrihet gräsrotsbyråkraten har. I denna studie finns det inte några direkta kopplingar mellan biståndshandläggare och handlingsfrihet, som Johannsson fann i sin studie. De biståndshandläggare som deltagit i studien uppger inte något som skulle kunna kopplas till handlingsfrihet, vilket högst troligt även handlar om de frågor som ställts.

7.2 Legitimitet och aktiva val

Om huruvida LOV har uppfyllt det förväntade resultatet eller inte kan till viss del besvaras utifrån framtagna utredningar som gjorts och även utifrån insamlad data. Enligt de biståndshandläggare som deltagit i undersökningen är inte skillnaden särskilt påtaglig vad gäller införandet av valfrihetssystem. Biståndshandläggarna menar att skillnaden snarare ligger i den ökade administrationen kring valet av utförare. När det tidigare bara fanns den kommunala omsorgen att tillgå var inte pappersarbetet särskilt omfattande i jämförelse med idag när brukaren väljer annan utförare än den kommunala. I frågan hur biståndshandläggaren ser på införandet av LOV svarade en av respondenterna såhär:

”Ingenting. Jag tycker ingenting om det egentligen. Det är varken bra eller dåligt. Det enda som har ökat är administrationen. Speciellt när beslutet väl är fattat och patienten väljer ett annat bolag än kommunen eftersom alla har olika verksamhetssystem. Man måste dra ut det, faxa och se till att det finns en mottagare. Men att man får välja fritt mellan olika spelar ingen roll”.

De frågor som berörde huruvida biståndshandläggarna uppfattade hur brukarna såg på lagstadgad valfrihet gav resultatet att de antingen inte hade någon uppfattning alls om det eller att de uppfattade brukarna som nöjda med det, men något förvirrade över vilket val som skulle vara det mest fördelaktiga. Biståndshandläggarna tilldelas därigenom någon slags

legitimitet genom att brukaren anförtror sig åt myndighetspersonen. Den legitimitet som tillskrivs som även Johansson (2007) och Eriksson-Zetterquist (2009) pratar om vilken kan tolkas på lite olika vis. I detta fall tolkas den som tillskriven legitimitet av brukaren vilken kan förklaras ha uppkommit genom ett stort antal utförare.

”Hur mycket kan och orkar man sätta sig in i olika företag och vad de erbjuder när man är i en situation där man behöver hjälp? Det skulle vara intressant just med tanke på konkurrensen, men samtidigt tänker jag också att, beroende på omfattningen, så kan det bli för många utförare för den enskilde. Det är ju redan nu tal om hur viktig kontinuiteten är, att samma kända personal kommer, och hur påverkas det då av att det blir en utförare som sköter städningen t.ex. och en annan som hjälper till med personlig omsorg?”.

Ett annat citat som exemplifierar den tillskrivna legitimitet som biståndshandläggarna är det som följer. Den enskilde ber om biståndshandläggarens åsikt i vilket val som för den enskilde är det mest fördelaktiga. Det blir då en slags uppgivenhet i att tvingas välja för att det troligtvis inte är något de i situationen tänker på först vid ansökan om hemtjänst. Det primära vid ett sådant möte är trots allt att ge den hjälp den enskilde är i behov av.

”I dagsläget har vi inte ett ickevalsalternativ. Utan ’här har du information om vilka utförare, varsågod och välj’. Man får ofta till svar ’måste jag välja, vilket tycker du är bäst?’ Väljer man inte, då hamnar man i den kommunala”.

I Äldrecentrums rapport (2013) lyfts just det faktum att antalet utförare i vissa fall kan stjälpas den enskilde individen snarare än att hjälpa. I en situation där en individ är i behov av hjälp och stöd i form av omsorgstjänst är kanske inte högsta prioritet att göra ett val utförare av tjänsten. Vilket även ovanstående citat påvisar. Det behöver inte nödvändigtvis vara till brukarens fördel att ha många utförare att välja mellan. Det kan i de fall istället bli ett problem och en uttalad förvirring, vilket därigenom omöjliggör ett aktivt val. Det som även påpekas i Äldrecentrums rapport är att individen snarare vill vara delaktig i *hur* hjälpen rent innehållsmässigt bör formas än att själv välja *vem* som ska utföra den. Det är därför inte särskilt anmärkningsvärt att biståndshandläggarna faktiskt får frågan ”vad skulle du rekommendera mig att välja”, som om det vore ett val av vilka skor som är bäst. Frågan som därigenom bör reflekteras kring är i vilken utsträckning det aktiva valet görs aktivt eller inte. Nedanstående citat visar just det problem som biståndshandläggare kan ställas inför då

anhöriga eller den enskilde rådfrågar vilket val som är det mest fördelaktiga och svaret som en av biståndshandläggarna gav på frågan om det är möjligt att förhålla sig neutral i situationen, när en sådan fråga uppkommer.

”Ja det tycker jag, även om man kan få frågan om vad man själv tycker ibland. Men då får man försöka förklara att valet inte är mitt”.

I Szebehelys kapitel i antologin *Jämlig ålderdom* (2012) återkommer det faktum, likt det i Äldrecentrums rapport, att de allra mest utsatta kanske inte är fullt ut kapabla att göra det aktiva val som de faktiskt har rätt till. Det är något som biståndshandläggarna på sätt och vis bekräftar genom att tala om att inte alla som ansöker om hemtjänst är intresserade av eller vill lägga tid på att göra valet av utförare. Szebehely menar då att det finns en slags ojämlikhet mellan friska och mindre friska individer vilka har samma rättigheter men olika förutsättningar, det visas bland annat i citaten ovan. Ojämlikheten i det här fallet kan yttra sig på mer än detta sätt, det kan även vara en fråga om klass, och då i första hand där klass kopplat till ekonomiska förutsättningar. Denna studie belyser inte klass i termer av ojämlikhet, även om diskussionen i sig är vida intressant. Diskussionen kring ojämlikhet handlar snarare om, som påpekats, graden av friskhet hos en individ. Det finns däremot klassrelaterade inslag som skulle kunna vara väldigt intressanta att analysera vidare kring, det kommer dock inte rymmas i denna uppsats då frågeställningarna i huvudsak inte rör detta

7.3 Multifunktionalitet och isomorfism

Eriksson-Zetterquists (2009) definition av isomorfism kommer väl till pass för att upprätta förståelse för hur biståndshandläggarnas arbete, ur ett organisationsperspektiv, förändrats. Enligt resultatet är samtliga undersökningsdeltagare relativt eniga i sina uppfattningar om hur lagen har kommit att förändra deras arbete, vilket kan vara användbart på olika sätt. Att de svarat snarligt kan vid första tanken och anblicken verka bra men också svåranalyserat. För att komma bakom det behövs en vidare förklaring där bland annat isomorfism kan vara behjälplig. Begreppet multifunktionalitet, vilket Christensen m.fl. tar upp gällande organisationsteori inom offentlig sektor, går att härleda till isomorfismen. Multifunktionalitet och isomorfism kan likställas i det avseendet att verksamheten påtrycks från olika håll där dels politik är en kraft och dels social och normativ kraft är en annan. Biståndshandläggarna omgärdas av dessa krafter i sitt dagliga arbete och behöver, precis som i Johanssons (2007) studie om arbetsförmedlare, ständigt fundera över vilka begränsningar och befogenheter de har att tillgå. Då det inom ramarna finns ett visst mått av handlingsfrihet att exempelvis

bedöma insatsens omfattning, måste biståndshandläggarna ständigt väga olika krafter mot varandra för att tillgodose samtliga parterns önskemål och följa gällande lagar. Kopplat till nedanstående citat där en av biståndshandläggarna återger en händelse där anhörig till brukaren påtalar att mer hjälp än vad som diskuterats vore bra, kan det för biståndshandläggaren vara svårt att ta hänsyn till dessa krafter utan att någon av dem blir lidande.

”Det är inte helt ovanligt att vi har ett möte, och sedan följer anhöriga med mig ut och viskar ’det vore bra om mamma fick hjälp med... också, men du vet hur det är...’./ Det viktiga är att den enskilde får hjälp med det den behöver och själv är nöjd med det”.

De tre isomorfa krafterna kan användas på olika nivåer och behöver inte nödvändigtvis bara användas i relation till biståndshandläggarnas arbete. De går även att koppla till hur organisationer i stort påverkas. Att svaren som gavs var snarlika och inte påtalade någon större förändring mer än ökad administration bör det reflekteras kring om det faktiskt är så eller om andra faktorer spelar in. Faktorer såsom normer och vanemässighet spelar troligen stor roll i kulturen som präglar organisationen. Implementeringen av LOV hade från början en tvetydighet i huruvida valfrihet inom området var bra eller inte. Detta speglas även i det faktum att det fortfarande finns de kommuner som ännu inte infört valfrihetssystemet. De kommuner som i denna uppsats tillfrågades som ännu inte infört LOV menade att det inte fanns någon vidare efterfrågan. Det skulle lika gärna kunna handla om att den normativa och vanemässiga kraften inträder. Viktigt att ta i beaktning är också den ideologiska faktorn där Sverige under de senaste åren styrts av en alliansregering som i större utsträckning än övriga partier efterfrågar såväl valfrihet som större inträde för privata aktörer i den generella välfärden. När väl implementeringen gjorts och det arbetats aktivt med att tillämpa valfrihetssystem enligt LOV faller det sig mest naturligt och blir därigenom den nya normativa och vanemässiga kraften.

7.4 Homogenisering och anpassning

Det faller sig ofta naturligt för beslutsfattare att följa den samhällsliga trenden i att använda sig av, i det här fallet, valfrihet. Som den ena av de tre isomorfa krafterna, nämligen den vanemässiga, handlar det om att vänja sig, anpassa sig, för att sedan bli en homogen grupp. Det som för sammanhanget kan vara en fördel i att sträva efter homogenisering är om biståndshandläggarna ses som en grupp människor som tillsammans ska tillgodose andra människors behov av, i det här fallet, vård och omsorg. Just för att de ska ha möjlighet att

biståndsbedöma rättvist. Om de eftersträvar homogenitet skulle de därför kunna bli mer trygga i det handlingsutrymme som finns på det vis att de vet hur andra gör. Olika handlingsutrymmen ger förmodligen i det långa loppet även olika biståndsbedömningar, även om tanken är att handlingsutrymmet ska finnas och ges inom en redan given ram. En av biståndshandläggarna uttrycker sig så här:

”Det är inte alltid helt enkelt att veta hur man ska göra i en situation där någon ansöker om hjälp. Vissa vill begär mer än vad de egentligen behöver och då kan det vara svårt att säga nej. Men det är väldigt sällan som jag behöver neka någon en insats. Det händer nästan aldrig.”

Detta kan tolkas som att biståndshandläggaren känner att det ibland är svårt att tillgodose behoven och den önskade insatsen, men att det oftast inte är några problem. Det skulle därför kunna underlätta om handlingsutrymmet var mer inramat för att biståndshandläggarna, för att de skulle känna sig mer trygga i biståndsbedömningen.

7.5 Kvalitetsaspekten – en diskussion

Trots att uppsatsens tre frågeställningar inte innefattas av att ta reda på huruvida kvaliteten förbättrats eller försämrats i samband med införandet av LOV, är det ändå en diskussion som förs på området. I samtliga rapporter som presenterats i uppsatsens andra kapitel tas kvalitet upp som en viktig aspekt i samband med införandet av valfrihetssystem enligt LOV. Då en del av uppsatsens syfte är att ta reda på vilka eventuella konsekvenser införandet av lagen haft, samt om det förväntade resultatet uppnåtts, är det i allra högsta grad värt att diskutera samtliga utredningar. Som tidigare nämnts har både PRO (2012), Socialstyrelsen (2012) och Äldrecentrum (2013) utrett huruvida LOV påverkat kvaliteten. I PRO:s rapport betonas vikten vid att ständigt förbättra kvaliteten i vård och omsorgsarbetet, men att det är svårt att mäta. På samma vis diskuteras kvalitet som konsekvens i Socialstyrelsens rapport där det konstateras att kvaliteten inte försämrats vidare märkbart, snarare att det finns förbättringspotential i samband med att fler utförare kommer att konkurrensutsätta den redan befintliga kommunala verksamheten. Det som även i Äldrecentrums rapport konstateras är det faktum att det saknas kunskap om såväl mångfalds- som kvalitetsaspekt. Vilket de anser behöver jobbas vidare med och utvecklas mer i framtiden. Resultatet visar även att många äldre är nöjda och positiva med att själva få göra ett aktivt val. En annan aspekt som i sammanhanget är värd att diskutera är de påtryckningar som Sveriges vård och omsorg fått de senaste åren i form av strikta kontroller av IVO och Socialdepartementet. Som uppsatsen tidigare belyst erhåller Sverige en, i jämförelse med andra länder i Europa, god kvalitet på vård och omsorg. Samtidigt upprättas

såväl myndigheter som etiska plattformar för att möjliggöra regelbundna uppföljningar och kontroller. Den etiska plattform som regeringens socialdepartement skapat belyser också det faktum att en god tillsyn behöver hållas för att bibehålla den goda vård och omsorg som finns i Sverige. Uppkomsten av IVO är ytterligare en del i det ledet. Det skulle möjligen kunna vara förklaringen till att kvaliteten upprätthålls, genom att noggrann granskning och uppföljningsarbete pågår, allt för att det i framtiden inte ska ske någon försämring gällande detta.

Uppsatsens åttonde och sista kapitel innehåller slutsats och förslag på framtida forskning. Utifrån frågeställningarna, insamlat material och analys kommer en slutsats dras om de uttalanden som är möjliga att göra.

8. Slutsats

Det kan konstateras att implementeringen av ett valfrihetssystem enligt LOV inom äldreomsorgen enligt denna uppsats inte medfört några dramatiska konsekvenser eller förändringar. Biståndshandläggare som i sitt dagliga arbete möter omsorgstagare i situationer där de ställs inför ett val eller icke val menar att valfriheten inte i dagsläget varit särskilt eftertraktad eller uppmärksammas. Att det handlar om en förändring på organisatorisk nivå snarare än på brukarnivå är även det ett faktum. Det finns flera potentiella förklaringar till detta och en av dem grundar sig på teorier inom nyinstitutionalism och däribland begreppet isomorfism. Då det enligt framtagna rapporter och kvalitativa enkäter och intervjuer med biståndshandläggare inte visats några dramatiska konsekvenser, utöver problemen kring hur det aktiva valet görs, är det högst troligt att förklaringen bland annat ligger i de krafter som isomorfism avser. En implementeringsprocess kan ta lång tid. Processen behöver inte nödvändigtvis ha något särskilt avslut utan fortlöper snarare efter hand som medarbetare och andra berörda parter infunnit sig i förändringen. Att infinna sig i en organisationsförändring av denna karaktär kan vanligtvis ta lång tid, men när den väl är inrättad i verksamheten vänjer sig, i det här fallet, biståndshandläggarna relativt fort. Det yttrar sig istället på det vis att förändringen inte påverkat arbetet, även om fallet ändå är så. Huruvida aktiva val görs i praktiken är enligt denna uppsats tvetydig. Det kan dock konstateras att antalet utförare av vård och omsorgstjänster kan vara till stor hjälp för den enskilde men även i vissa fall ett onödigt orosmoment. Ett problem som biståndshandläggarna ställs inför uppkommer i samband med tillskriven legitimitet av omsorgstagare. Att omsorgstagare i valet av vård- och omsorgsutförare i vissa fall förlitar sig på biståndshandläggaren kan därmed vara problematiskt både för biståndshandläggaren och för omsorgstagaren. Biståndshandläggaren på det vis att neutraliteten gentemot utförare kan påverkas, omsorgstagarna på det vis att de inte ensamma gör det aktiva val som lagen avser.

8.1 Framtida forskning

För att återkoppla till uppsatsens inledning om att Sverige erhåller medborgarna en god vård och omsorg till samhällets äldre, samtidigt som befolkningen blir allt äldre, är en problematisering av denna karaktär vida relevant. Inför framtida forskning kan det vara av

både betydelse och intresse att mer djupgående undersöka huruvida organisationer och verksamheter, rent praktiskt, har förändrats i det dagliga arbetet. Hur kvaliteten har förbättrats eller inte, även om just kvalitetsaspekten är svårbedömd och mindre mätbar, kan också vara något att fördjupa sig i ytterligare. Något som även hade varit intressant att undersöka är att ställa liknande frågor till brukarna om hur deras upplevelse av valfrihetssystemet ser ut. Genom att ställa motsvarande frågor öppnas möjligheten att jämföra upplevelsen av LOV och därmed genomföra en komparativ studie.

Då införandet av valfrihetssystem enligt LOV i stor utsträckning handlar om ideologi är det därför av högsta relevans att vidare utreda och forska inom området. I synnerhet i samband med en eventuell lagändring eller i frågan om att lagstadga införandet i omsorgen, som det idag är i primärvården. Vidare kan det finnas intresse i att, ur ett sociologiskt perspektiv, utreda vilka det är som faktiskt gör det aktiva valet och vilka som beslutar sig för att avstå. Varför den enskilde gör ett visst val och varför de väljer bort ett annat. Aspekter såsom klass, kön, etnicitet kan i sammanhanget vara intressant att diskutera. Det är tydligt att forskning på området saknas i någon större omfattning. Området bör därför forskas kring mer och även se till andra aspekter än de som från början är det allra mest självklara.

Referenser

Rapporter

Sanandaji Nina. *Vårdens entreprenörer*. Svenskt Näringsliv, mars 2013

Konkurrensverket (2013), *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*, Rapport 2013:1

PRO (2012), *LOV, lagen om valfrihetssystem*, PRO granskar nr 1 maj 2012

Socialstyrelsen (2012), *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? - en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*.

Äldrecentrum (2013), *Valfrihetens LOV – en studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna*. Rapport 2013:01. ISSN 1401-5129

Äldrecentrum (2005) *Biståndshandläggare – ett (o)möjligt uppdrag*. Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2005:4 ISSN 1401-5129

Böcker

Bryman Alan (2008), *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Christensen Tom, Læg Reid Per, Roness Per G, Røvik Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber AB

Eliasson Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur AB

Eriksson-Zetterquist Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB

Heldahl, Ellen (2011) *LOV – lagen om valfrihetssystem*. Stockholm: Norstedts Juridik

Johansson Roine (2007) *Vid byråkratins gränser*. Tredje upplagan. Lund: Arkiv förlag

Landelius, Ann-Charlotte (2006). *Vård och omsorg i offentlig eller privat regi – en rättsvetenskaplig studie*. Stockholm: Jure förlag AB

Szebehely Marta (2012) *Universell eller skiktad äldreomsorg – vem vinner och vem förlorar*.

I Andersson Lars, Öberg Peter (red.) *Jämlig Ålderdom? – I Samtiden och framtiden*. Malmö: Författarna och Liber AB

Thornberg Robert, Fejes Andreas (2009) *Handbok i kvalitativ analys*. Malmö: Liber AB

Offentliga tryck

Socialdepartementet. *Etisk plattform på plats inom vård och omsorg*, pressmeddelande 23 september 2013, tillgänglig på <http://regeringen.se>, hämtad 13 mars 2014

SFS nr: 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet

Elektroniska källor

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

Valfrihetswebben. (u.å.) *Kommunernas tjänster*.

<http://www.valfrihetswebben.se/kommuner/annonser.aspx?sokomrade=kommuner> [Hämtad: 2014-05-09]

Ekberg Leena (u.å.) *Lag om valfrihetssystem – LOV*. SKL – uppföljningsguiden.

<http://uppfoljningsguiden.se/artiklar/lov-grunderna/> [Hämtad 2014-05-22]

IVO (2013) *Inspektionen för vård och omsorg är ny tillsynsmyndighet från 1 juni 2013*.

Publicerad 2013-12-11.

<http://www.ivo.se/publiceratmaterial/informationsmaterial/Documents/IVO-informationsbroschyr-2013-webb.pdf> [Hämtad 2014-05-22]

Kunskapsguiden (2014) *Lex Maria och Lex Sarah*. Publicerad: 2014-02-25.

<http://www.kunskapsguiden.se/aldre/LagarOchRegler/Lex-Maria-och-lex-Sarah/Sidor/default.aspx> [Hämtad 2014-05-26]

Moderaterna (2013) *Med ålderns rätt – förslag till en modern politik för äldre*. Publicerad:

2013-11-05. <http://www.moderat.se/moderata-seniorer/med-alderns-ratt-forslag-till-en-modern-politik-aldre> [Hämtad 2014-05-28]

Artiklar

Abrahamsson Agneta, Agevall Lena (2009) *Välfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?* Kommunal ekonomi och politik volym 13, nr 4, s. 35-60. ISSN 1402-8714

Arleij Jan (2013) *Forskare: Lag om valfrihet fungerar dåligt*. Veteranen. Publicerad. 2013-03-15.

Bilagor

Bilaga 1

Mail 1:

Hej!

Mitt namn är Malin Andersson och jag studerar mitt sista år på sociologiprogrammet på Linnéuniversitetet i Växjö. Jag skriver för närvarande min c-uppsats som handlar om LOV och dess effekter/konsekvenser. Som jag har förstått har inte ni i xxx kommun tillämpat LOV i er verksamhet? Jag hade varit intresserad att göra en intervju om du har tid och vill givetvis. Antingen på plats eller via telefon eller så skickar jag över frågorna till dig, så att du kan svara på dem så utförligt som möjligt. Vad passar dig bäst?

Tack på förhand!

Med vänlig hälsning, Malin Andersson

Mail 2:

Hej!

Mitt namn är Malin Andersson och jag studerar mitt sista år på sociologiprogrammet på Linnéuniversitetet i Växjö. Jag skriver för närvarande min c-uppsats som handlar om LOV och dess effekter/konsekvenser. Som jag har förstått har ni i xxx kommun tillämpat LOV i er verksamhet i såväl särskilt boende som i hemtjänsten? Jag hade varit intresserad att göra en intervju, om du har tid och vill givetvis. Antingen på plats i xxx, via telefon eller så skickar jag över frågorna till dig, så att du kan svara på dem så utförligt som möjligt. Vad passar dig bäst?

Tack på förhand!

Med vänlig hälsning, Malin Andersson

Bilaga 2

Intervjuguide 1 myndighetschef i xxx kommun (infört LOV)

Arbetet som biståndshandläggare

Kan du berätta om hur ett vanligt möte med en omsorgstagare som ansöker om hemtjänst ser ut? Hur själva processen går till.

Har du uppfattat någon skillnad vid mötet när anhöriga är med och när de inte är det?

Införandet av LOV

Vad har du för kunskaper om LOV?

Hur ser du på införandet av LOV?

Vad skulle du säga är den största skillnaden jämfört med innan då LOV inte fanns?

Har ditt arbete som biståndshandläggare förändrats något i samband med införandet av LOV? I så fall hur?

Hur upplever du att dina klienter och deras anhöriga ser på införandet av LOV?

Hur ges informationen om de utförare som finns att välja mellan?

Vad ingår i informationen som ges?

Har ni några riktlinjer för hur ni ska presentera den kommunala hemtjänsten som utförare?

Går det att förhålla sig neutral vid presentationen av omsorgstagarens valmöjligheter?

Vad är din uppfattning om hur klienten och dess anhöriga resonerar i valet?

Hur ser du på att kommunens verksamhet blir konkurrensutsatt?

Om du får välja något som du anser vara positivt respektive negativt med införandet av LOV, vad skulle det i så fall vara?

Tror du att den kommunala respektive privata hemtjänsten har påverkats av LOV, på vilket sätt?

Vet du något om varför man valde att införa LOV i just xxx kommun?

Hur ser du på ett valfrihetssystem i särskilt boende?

Hur långa är uppskattningsvis köerna för att få hemtjänst?

Bilaga 3

Kvalitativ enkät biståndshandläggare i xxx kommun (ej infört LOV)

Arbetet som biståndshandläggare

Kan du berätta om hur ett vanligt möte med en omsorgstagare som ansöker om hemtjänst ser ut? Hur går själva processen till?

Har du uppfattat någon skillnad vid mötet när anhöriga är med och när de inte är det? Vad skulle du säga är den största skillnaden i så fall?

Införandet av LOV

Vad har du för kunskaper om LOV?

Hur ser du på ett eventuellt införande av LOV?

Vad skulle du säga är den största fördelen/nackdelen med att inte ha LOV?

Tror du att ditt arbete som biståndshandläggare skulle förändras något i samband med ett eventuellt införande av LOV? I så fall hur?

Upplever du att dina klienter och deras anhöriga är nöjda med den omsorg de ges eller det finns en ”efterfrågan” på valfrihetssystem?

Om det är så att omsorgstagaren är missnöjd med sitt boende/hemtjänst, hur bemöter ni det och vad tar ni till för åtgärder i den situationen?

Man kan ju välja att se LOV som en möjlighet för privata utförare att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten, hur ser du på det?

Tror du att den kommunala respektive privata hemtjänsten har påverkats av LOV, i så fall på vilket sätt?

Vet du något om varför man valt att inte införa LOV i xxx kommun?

Hur ser du på ett valfrihetssystem i särskilt boende?