



AKADEMIN FÖR HÄLSA OCH ARBETSLIV
Avdelningen för socialt arbete och kriminologi

Kärlekens sista rum

– enhetschefer i socialtjänsten om äldres lagliga rätt
att sammanbo i särskilt boende

Charlotta Dahlgren
Andreas Nerström

2019

Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), 15 hp
Socialt arbete
Socionomprogrammet

Handledare: Annemi Skerfving
Examinator: Pär Grell

Abstract

Authors: Andreas Nerström and Charlotta Dahlgren

Title: Love's last room – first line managers in social eldercare on the legal right of elderly to cohabit with their partner in special housing (translated title)

Supervisor: Annemi Skerfving

Assessor: Pär Grell

This study aimed to examine the reasoning among first line managers concerning the law from 2012 which gives older couples the right to continue living together even when only one of them needs special housing for service and care. We used a qualitative method with data collected through individual semi-structured interviews with six care managers in different municipalities in Sweden. The theoretical approach and interpretative framework for the analysis consisted of Michael Lipsky's theory of street-level bureaucracy, Roine Johansson's Swedish adaption of this theory and Max Weber's theory about social actions. We found that there was little variation in how the interviewed care managers used the law and the guidelines to support the work in the organisation rather than seeking individually based solutions for the elderly. The main conclusion of our study was that the law concerning the cohabitation guarantee for elderly has made little difference.

Key words: Eldercare, Ethical stress, Reasonable standard of living, Social action, Street-level bureaucracy.

Sammanfattning

Syftet med denna studie var att undersöka hur enhetschefer inom socialtjänstens biståndsbedömning resonerade kring ändringen i socialtjänstlagen från 2012 som ger äldre par rätt att bo tillsammans i ett vård- och omsorgsboende även om bara den ena av dem är i behov av det. Vi använde en kvalitativ metod baserad på semistrukturerade intervjuer med sex enhetschefer i socialtjänstens myndighetsdel i olika kommuner i Sverige. De teoretiska tolkningsramarna för vår analys utgjordes av Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och Max Webers teori om olika handlingstyper. Vi använde även Roine Johanssons vidareutveckling av Lipskys teori. Vi kom fram till att det fanns en relativt liten variation i hur de intervjuade enhetscheferna tolkade lagen och att de tenderade att arbeta mer utifrån sina lokala riktlinjer än med individuella anpassningar för sina äldre brukare. Den huvudsakliga slutsatsen av vår undersökning var att den nya lagstadgade rätten att sammanbo hade lett till små skillnader.

Nyckelord: Biståndsbedömning äldre, etisk stress, gräsrotsbyråkrater, handlingsutrymme, sammanboende.

Förord

Vi vill tacka de enhetschefer som med sina öppenhjärtiga beskrivningar av sitt arbete lade grunden för vår studie. Vi tackar även vår handledare Annemi Skerfving för goda råd och uppmuntran. Detta examensarbete har tillkommit med våra gemensamma krafter och vi ansvarar båda för alla delar.

Gävle i juni 2019.

Charlotta Dahlgren & Andreas Nerström

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 PROBLEMFÖRMULERING	3
1.3 SYFTE	4
1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.5 DISPOSITION	5
1.6 BEGREPPSFÖRKLARINGAR	5
1.7 TIDIGARE FORSKNING	6
1.7.1 OM LAGÄNDRINGEN	6
1.7.2 SKÄLIG LEVNADSNIVÅ	7
1.7.3 HANDLINGSUTRYMME	8
1.7.4 ETISK STRESS	9
2. TEORETISKT PERSPEKTIV	11
2.1 GRÄSROTSBYRÅKRATI	11
2.2 WEBERS HANDLINGSTEORI	13
3. METOD	14
3.1 FÖRFÖRSTÅELSE	14
3.2 FORSKNINGSDSIGN	14
3.3 LITTERATURSÖKNING	15
3.4 URVAL	15
3.5 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	16
3.6 ETISKA ÖVERVÄGANDEN	17
3.7 VALIDITET	18
3.8 RELIABILITET	18
3.9 GENERALISERBARHET	19
3.10 ANALYSMETOD	19
4. RESULTAT	21
4.1 KONSEKVENSER AV LAGÄNDRINGEN	21
4.1.1 FÖRBÄTTRINGAR MED LAGÄNDRINGEN ENLIGT INTERVJUPERSONERNA	21
4.1.2 SVÅRIGHETER MED LAGÄNDRINGEN	22
4.2 ENHETENS HANDLINGSUTRYMME	24
4.3 SYNEN PÅ SKÄLIG LEVNADSNIVÅ	24
4.4 ETISK STRESS	25
4.5 ÖVRIGA RESULTAT	26
4.5.1 EN SKEPTISK INSTÄLLNING	26

4.5.2 KÖNSFÖRDELNINGEN	27
4.5.3 ÅTT BO TILLSAMMANS MED DEMENTA PERSONER	27
5. ANALYS	28
5.1 VÅR TOLKNING AV EMPIRIN UTIFRÅN TEORIER OM GRÄSROTSBYRÅKRATER	28
5.2 VÅR TOLKNING AV EMPIRIN UTIFRÅN HANDLINGSTEORI	29
6. DISKUSSION	32
6.1 RESULTATSAMMANFATTNING	32
6.2 RESULTATDISKUSSION	33
6.3 METODDISKUSSION	37
6.4 IDÉER TILL FRAMTIDA FORSKNING	38
REFERENSER	39
BILAGOR	42

1. Inledning

Vi har nog alla någon gång tagit del av ett hjärtskärande reportage om ett par med ett långt äktenskap bakom sig som tvingats att bo åtskilda på ålderns höst när de kanske behöver varandra som mest men också behöver vård och service från samhället. Även lagstiftaren började under 00-talet uppmärksamma att kommunerna inte alltid mötte de äldres boendeönskemål och det lidande det kunde medföra för enskilda personer.

1.1 Bakgrund

Regeringen konstaterar i en proposition om lagändring från 2011 (12:147) att många kommuner i sina service- och omvårdnadsboenden inte ger äldre möjlighet att bo tillsammans med sin partner. Regeringen vill se en förändring, där rätten att sammanbo i särskilt boende ingår i det som kallas skälig levnadsnivå, vilket i bred mening styr vilket stöd som människor har rätt till enligt socialtjänstlagen. Lagändringen beskrivs av regeringen som ett led i en pågående anpassning av äldrepolitiken mot att höja äldres grad av självbestämmande, värdighet och möjlighet att fortsätta ses som individer. En annan trend i äldrevården under senare år har varit att äldre allt längre bor kvar i sitt eget hem i stället för i kommunala boenden. Under de femton åren mellan 2001 och 2015 har andelen i åldersgruppen 65 år och uppåt som bor i särskilt boende sjunkit från 8 till 4 procent (Socialstyrelsen, 2016). Även om man tar med i beräkningen, att en del av förklaringen kan ligga i att fler frivilligt väljer att bo kvar längre i sitt eget hem, går det att säga att det har blivit svårare att få flytta till särskilt boende för den som vill.

1.2 Problemformulering

Önskan att leva tillsammans med någon är som vi ser det främst ett emotionellt behov och rätten att fortsätta göra det ingår numera i den skäliga levnadsnivån. Emotionella behov är svåräta och någon exakt definition av begreppet skälig levnadsnivå finns inte utan här är det bedömningar som gäller (Jfr Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Mot bakgrund av det ovanstående har vi funderat över hur lagändringen, som trädde i kraft den 1 november 2012, har hanterats i socialtjänstens myndighetsutövning där besluten om bistånd fattas. Den nya rättigheten för äldre att få bo tillsammans trots skilda vårdbehov ställde nya krav på den kommunala myndigheten där service och omvårdnad för äldre vanligtvis utgått från individen. Detta individuella fokus har naturligtvis påverkat vård- och omsorgsboendenas utformning,

likväl som själva omvårdnaden. Att göra stora förändringar i rutiner och service tar också stora resurser i anspråk, så hur förhöll sig socialtjänsten till det nya och hur vägdes de ekonomiska, juridiska och mänskliga intressena samman? Nu när det gått snart sju år sedan lagändringen vill vi veta hur handlingsutrymmet ser ut för socialtjänstens medarbetare när det kommer till att erbjuda äldre medborgare gemensamt boende i en situation där den ena i ett par behöver flytta till ett särskilt boende. Finns det praktisk möjlighet att tillmötesgå önskemålen på ett bra sätt eller behöver man göra kompromisser? Vi tänker att den första linjens chef – vanligen kallad enhetschef – kan ge svar. På denna näst lägsta organisatoriska nivå i myndigheten har medarbetaren oftast såväl kännedom om enskilda brukare som arbetsledaransvar för biståndshandläggare samt budgetansvar och ansvar för att arbetet på enheten utförs i enlighet med lagar och lokala riktlinjer (Jfr Thylefors, 2014). Detta anses vidare kunna vara en utsatt position i organisationen just eftersom man där oftast har många personer och/eller nivåer att svara inför i arbetet (ibid). Detta tänker vi skulle kunna göra beslutsfattandet komplicerat och vara en bidragande faktor till det som brukar kallas etisk stress, om det skulle vara så att enhetscheferna behöver fatta beslut som inte rimmar med deras egen övertygelse om vad som är rätt. Vi vill undersöka, dels hur enhetschefer förhåller sig till uppgiften att erbjuda äldre par sammanboende i särskilt boende, dels hur de upplever uppgiften – är den lätt eller svår, medför den till exempel komplicerade avvägningar, där man tvingas välja mer med hjärnan än hjärtat?

1.3 Syfte

Att undersöka hur ansvariga enhetschefer inom socialtjänstens biståndsbedömning för äldre resonerar kring de äldres lagliga rätt att sammanbo i särskilt boende även om skilda vårdbehov föreligger samt hur de upplever det arbetet.

1.4 Frågeställningar

- Vilka förbättringar och svårigheter ser enhetschefer inom socialtjänstens biståndsbedömning för äldre med lagändringen?
- Hur ser enhetscheferna på handlingsutrymmet i processen kring de äldres eventuella sammanboende?
- Hur definierar enhetscheferna skälig levnadsnivå när det gäller emotionella behov?
- Kan enhetscheferna uppleva etisk stress i arbetet med äldres eventuella sammanboende?

1.5 Disposition

Detta arbete är indelat i sex kapitel. Kapitel ett innehåller bakgrund, problemformulering, syfte och frågeställningar samt begreppsförklaringar och en redogörelse för tidigare forskning på ämnet. I kapitel två presenteras de teoretiska perspektiv som ligger till grund för analysen av det empiriska materialet. Kapitel tre innehåller en beskrivning av forskningsmetoden uppdelad på punkterna förförståelse, forskningsdesign, litteratursökning, urval, tillvägagångssätt, etiska överväganden, validitet, reliabilitet, generaliserbarhet och analysmetod. I kapitel fyra presenteras undersökningens empiriska resultat, vilka sedan analyseras med valda teoretiska perspektiv i kapitel fem. I det avslutande kapitel sex förs en diskussion om resultaten och hur ämnet kan beforskas vidare. Därefter följer referenslista och bilagor.

1.6 Begreppsförklaringar

Brukare: Våra intervjupersoner har använt olika benämningar på de personer de möter i sitt arbete, till exempel kunder, brukare, vårdtagare eller äldre. Vi har i arbetet valt att använda brukare.

Enhetschef: Våra informanter är alla första linjens chefer inom socialtjänstens myndighetsutövande äldreomsorg. Det innebär att de är arbetsledare för biståndshandläggare, vilka kan sägas befinna sig längst ner i organisationens hierarki. Över enhetscheferna finns oftast en eller två chefsnivåer och i toppen av hierarkin den politiskt tillsatta nämnden. Dessa personer kan ha olika titlar i olika kommuner, men vi kommer i arbetet att för enkelhets skull referera till dem som enhetschefer.

Etisk stress: Vi använder begreppet i enlighet med den definition som ges i Psykologilexikon (Egidius, H. 2008). ”Upplevd konflikt mellan vad man upplever att man bör göra, och tryck från kamrater, organisation, praxis med mera som hindrar eller omöjliggör en etiskt riktig handling, ger upphov till moralisk stress, även kallad etisk stress.”

Partner: Vi använder i arbetet det neutrala begreppet partner för make, maka, sambo.

Skälig levnadsnivå: Begreppet avser oftast ekonomiska förhållanden och är då vanligen en materiell standard som en medborgare ska vara garanterad att nå upp till med hjälp av

socialtjänsten. Exakt vad det innebär är svårt att slå fast och det tolkas på olika sätt av olika professionella. (Jfr Lindelöf & Rönnbäck, 2004). Skälig levnadsnivå när det gäller emotionella behov är rimligtvis ett än mer subjektivt begrepp.

Särskilt boende: Definieras av Socialstyrelsen som biståndsbedömt boende för personer 65 år eller äldre med vård- och omsorgsinsatser för personer med behov av särskilt stöd. Till exempel vård- och omsorgsboende eller boende anpassat för personer med demenssjukdom.

1.7 Tidigare forskning

I våra sökningar efter tidigare forskning har vi inte funnit några studier som tagit upp äldres rätt till sammanboende i särskilt boende. Själva lagändringen har dock varit föremål för ett antal myndighetsrapporter både före och efter 2012. Här följer en redogörelse för dessa rapporter och våra fynd av tidigare forskning som är kopplad till vårt syfte och våra frågeställningar. Det finns mycket material som kretsar kring åldrande generellt, vilket vi inte redogör för här utan nöjer oss med att konstatera att åldringsvård är ett stort ämnesområde som beforskas på universitet i hela världen. Inom den internationella forskningen finns ett stort utbud av artiklar och avhandlingar som redogör för dilemman inom socialt arbete med äldre. Även om vi fokuserat på den svenska äldrevården så har vi tagit del av den internationella forskningen på ett övergripande plan och beskriver ett par artiklar nedan. Artiklarna är publicerade i internationella tidskrifter, de vanligaste metoderna är kvalitativa och ett vanligt tema är frågan om hur det kommer sig att många äldres individuella önsknings och behov inte hörsammas. I studiens avsnitt 3.3 finns en redogörelse för själva sökprocessen.

1.7.1 Om lagändringen

Kartläggningar gjorda före lagändringen av Riksdagens utredningstjänst (2010; 2011) visade att det var relativt få par som efterfrågade att få bo tillsammans i särskilt boende. I en majoritet av de kommuner som svarade hade mellan ett och fyra par inkommit med en sådan ansökan under det senast gångna året. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag följt upp hur lagändringen om äldres rätt till sammanboende från 2012 tagits emot i de kommunala förvaltningarna. Detta har skett tre gånger – 2013, 2014 och 2015. Utredarna gjorde då bland annat nätbaserade enkätundersökningar som gick ut till alla kommuner där man ställde frågor om hur antalet ansökningar påverkats av lagändringen, hur könsfördelningen bland de

sökande sett ut, vilken typ av boende som kommunerna erbjudit, hur lägenhetskontrakten utformades med mera. I den sista uppföljningen (Socialstyrelsen, 2015) konstaterades att antalet ansökningar om parboende fortfarande efter lagändringen var lågt även om det ökat något, från omkring 300 under 2012 till omkring 400 under 2015. Utredarna konstaterade också att det var något fler män än kvinnor som ansökte om att få ta med sig sin partner till särskilt boende, 54 respektive 46 procent. Boendena som erbjöds varierade stort i kommunerna, från lägenhet med två rum till att en extra säng ställdes in i ett boende avsett för en person. I de flesta kommuner, cirka 60 procent, gavs den medflyttande personen ingen rätt att bo kvar om hen överlevde sin partner.

1.7.2 Skälig levnadsnivå

Lindelöf och Rönnbäck (2004) konstaterar i sin aktgranskande och intervjubaserade avhandling *Att fördela bistånd – Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen* att skälig levnadsnivå är ett svävande begrepp och att det är svårt att definiera. Domstolarna bidrar inte med någonting konkret och det har gjorts få överklaganden. Skälig levnadsnivå har använts som en riktlinje och en minimigräns för vad som är en anständig levnadsnivå. Samtidigt har det använts som en maxgräns för vad man kan kräva, beroende på om man ser stöd från samhället som ett skydd eller som en rättighet. Det är upp till beslutsfattaren att avgöra vad som kan betraktas som rimligt och vad som faller inom ramen för vad som kan anses vara skälig levnadsnivå (ibid). Eftersom det inte framgår av lagen vem som har rätt till vad ska bedömningen ske på individuella grunder utifrån den kompetens som finns hos kommunen. Handläggningen har i viss mån standardiserats och består i högre grad än tidigare av rutinåtgärder, men socialtjänsten ska trots detta utgå från individens unika situation vilket betyder att alla ska behandlas individuellt och att det ska finnas en variation i utbudet (ibid).

I en den intervjubaserade artikeln *Det gäller att hushålla med kommunens resurser – biståndsbedömares syn på äldres sociala behov* (Andersson, 2004) redovisas ett antal teman i resonemanget kring skälig levnadsnivå. De intervjuade biståndsbedömarna upprepar ungefär samma argument. Dessa teman eller argument avfärdas dock av artikelförfattaren som vaga och ambivalenta och hon menar att de egentligen inte leder fram till den verkliga frågan – den om de äldres behov – utan har en distansrande effekt. Enligt artikelförfattaren bortser man från de äldres individuella situation och fokuserar för mycket på de otydliga gemensamma riktlinjerna. Äldre människor är relativt kravlösa och de få önsknings de har borde självklart höras. Men det sociala perspektivet verkar inte finnas bland bedömarna, enligt

artikelförfattaren. Likriktning råder i sättet att tänka kring frågorna och det råder ett spänt förhållande mellan den individuella prövningen och de gemensamma riktlinjerna (ibid).

I den kvalitativa studien *Tid att leda. En kunskapsöversikt om hur chefskap påverkar äldreomsorgens kvalitet* (Thelin, & Wolmesjö, 2014) betonas bland mycket annat vikten av chefs arbetsfördelning, rimlig arbetsbelastning och stöd till medarbetare, som en viktig grund för att kunna sträva efter en skälig levnadsnivå för äldre. Det konstateras att det råder brist på forskning om ledarskap inom äldreomsorg och att det finns ett viktigt orsaksamband i att organisatoriska arbetsvillkor påverkar alla inom en organisation, vilket ger olika förutsättningar för god kvalitet inom äldreomsorgen. Det ökade fokuset på ekonomiska villkor har medfört en större komplexitet och fler etiska dilemman (ibid). Vidare resoneras det kring kvalitetsbegreppet som kan skifta innebörd beroende på varierande omständigheter. Äldreomsorgen är en föränderlig verksamhet och förutsättningen för en god kvalitet finns på alla nivåer i organisationen (ibid).

1.7.3 Handlingsutrymme

Det finns många artiklar som fokuserar på handlingsutrymme inom socialtjänsten och som innehåller resonemang kring överväganden och beslutsfattande. Till exempel i Dunér och Nordströms (2006) artikel *The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare*. Handläggare inom socialtjänsten möter vanligtvis äldre sökande personligen och de balanserar de äldres och deras släktingars önskemål mot tillgängliga insatser. De använder sin makt och sitt handlingsutrymme för att uppnå enighet som grundar sig på rådande moraliska förhållanden. Det är en svår balansgång där frågor om äldre människors rättigheter och krav på att de ska tillåtas att leva under värdiga förhållanden ställs på sin spets. Beroende på vilken typ av arbetsstrategi handläggaren väljer kan hen enligt författarna genom förhandlingar övertyga äldre om att acceptera en viss hjälp och undvika en annan (Dunér och Nordströms, 2006).

I *Att prioritera i socialtjänsten – Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande* (Wörten, 2010) behandlas de svårigheter som genomsyrar beslutsprocessen. De relateras här till det paradoxala i att de i studien intervjuade tjänstemännen hänvisar till både lagstiftningen och till sin ”professionella frihet” när det gäller beslutsprocessen. Handlingsfriheten är inte gränslös utan begränsas av riktlinjerna och reglerna. Det resoneras i artikeln kring att

socialtjänstens ramlagskaraktär ger kommuner ett utrymme att utforma sina egna målsättningar och att detta medför geografiska skillnader i serviceutbudet (ibid).

Även i artikeln *Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden* (Trydegård & Thorslund, 2001) framkommer, med hjälp av kvalitativa metoder, att det finns regionala skillnader i hur behoven bedöms och hur vården utformas. I en kommun kan det handla om proportionen en av tre personer som har tillgång till någon form av äldreomsorg. Medan det i en annan kommun kan handla om en av tio. Trots att det finns en osäkerhet inför vad denna skillnad grundar sig i visar det att det finns en avsevärd regional ojämlikhet i hur äldreomsorgen fördelas i Sverige. Ifall dessa regionala variationer inte bara är tillfälliga utan består kanske man kan börja göra indelningar i olika ”välfärdskommuner” för de äldre i stället att se Sverige som en homogen välfärdsstat. Detta utgör enligt författaren ett påtagligt hot mot principen om likabehandling (ibid).

Enligt Evans & Harris artikel *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion* (2004) skapas riktlinjerna allt högre upp i organisationen vilket innebär att enhetschefer och handläggare är mer styrda idag än tidigare. Artikelförfattarna utgår från flera olika brittiska undersökningar som utreder handlingsutrymmets påverkan på handläggares beslut och relaterar detta till Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater. En undersökning visar att handlingsutrymmet kompletterar det som saknas i riktlinjerna medan en annan visar att handlingsutrymmet försvagar riktlinjerna. Det betyder paradoxalt nog att riktlinjer kan göra beslutandet otydligare. Det som styr vilken åtgärd som tillämpas är den hjälpsökandes behov, men utvecklingen av riktlinjer gör socialarbetare ambivalenta i sin yrkesutövning eftersom regler kräver tolkning och det är utifrån just dessa tolkningar man fattar beslut. Samtidigt är utbudet av serviceåtgärder begränsat och på så vis är den tidigare så centrala individuella bedömningen på väg att bli ett tomt begrepp. Även socialarbetares minskade yrkesstatus påverkar handlingsutrymmet och hur det hanteras (Evans & Harris, 2004).

1.7.4 Etisk stress

I *Överlevnadsstrategier i socialt arbete: Hur påverkar copingstrategier kvalitet och hälsa?* (Astvik & Melin, 2013) undersöks arbetssituationen för socialarbetare. Belastningen påstås ha ökat generellt och artikeln fokuserar på de strategier som medarbetare tar till för att hantera arbetsuppgifterna. En strategi för att minska den etiska stressen i arbetet kan vara att frånga sina professionella principer och sänka ambitionsnivån, vilket kan få tråkiga konsekvenser

dels i form av sämre kvalitet för klienter och dels i form av professionell meningsförlust för socialarbetaren själv (ibid).

Lloyd, King & Chenoweth (2002) tar upp frågan om socialarbetare är utsatta för mer stress än personal inom andra yrkesgrupper och vilka faktorer som i så fall bidrar till stress och utbrändhet bland dem. De konstaterar att socialt arbete är ett starkt stressigt yrke och att mycket av stressen härrör från konflikten mellan klientens behov och organisationens krav. Faktorer som identifierats som bidragande till stress och utbrändhet har med arbetets karaktär att göra och i synnerhet spänningen mellan moraliska avvägningar, arbetsbelastning och arbetsmiljö. De påpekar bland annat att en skyddande faktor för socialarbetare är att ha stöd för sitt arbete i lagen och i det regelverk som hör till organisationen (Lloyd, King & Chenoweth, 2002).

2. Teoretiskt perspektiv

Vi har valt att anlägga två besläktade perspektiv på vår empiri: 1. Teorin om gräsrotsbyråkrater ursprungligen beskriven av Michael Lipsky och vidareutvecklad av Roine Johansson. 2. Max Webers teori om handlingar. Båda teorierna har utformats för att få syn på och förstå människors agerande inom byråkratiska organisationer samt vad som styr det, vilket gör dem lämpliga för vår studie där vi vill undersöka hur socialarbetarnas handlingsutrymme, beslutsprocesser och resonemang kring en specifik fråga ser ut. Genom att välja två teoretiska infallsvinklar och inte en är ambitionen att kunna ge analyserna fler nyanser. Nedan presenterar vi teorierna i korthet med tonvikt på de delar som är relevanta för vårt arbete.

2.1 Gräsrotsbyråkrati

Den amerikanska forskaren Michael Lipsky publicerade 1980 sin bok *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* där han resonerar kring hur offentliga tjänstemän i praktiken fungerar som beslutsfattare eftersom de använder sitt handlingsutrymme för bedömning i sitt dagliga möte med klienter. Den typ av yrkesutövare som har direktkontakt med hjälpsökande kallas för ”street-level bureaucrats” eller ”gräsrotsbyråkrater” på svenska. Det kan till exempel röra sig om lärare, poliser och socialarbetare som interagerar direkt med allmänheten. De representerar i förlängningen regeringens politik. Rollen som gräsrotsbyråkrat innebär ett dilemma, eftersom denna befinner sig i positionen mellan politiska och ekonomiska beslut och klientens behov. Detta dilemma bidrar till att man i sin profession utvecklar egna strategier utefter sina personliga värderingar, vilket i sin tur kan leda till godtyckliga beslut. En annan aspekt är att man som gräsrotsbyråkrat är tvungen att agera utifrån de aktuella förutsättningarna och man tvingas då ofta bortse från de hjälpsökandes behov.

Lipsky (2010) menar, att organisationer transformerar individer till klienter. De avidentifieras och hanteras som ”ärenden”, som kategoriseras och hänvisas till en given målgrupp. Hur detta sker avgör i slutändan vilken insats som mötet mellan individ och organisation resulterar i. Handlingsutrymmet finns alltså redan i den initiala kategoriseringen av klienten och färgar valet av insatser. Brukaren måste anpassa sig efter organisationen och har inget annat val. Handläggaren kan mer eller mindre bortse från brukarens önskningar, eftersom resurserna

ändå är så knappa och riktlinjerna ofta diffusa. Situationen innebär alltså enligt Lipsky att gräsrotsbyråkraten ska besluta om människor och ta hänsyn till enskilda situationer, men att organisationens struktur tvingar dem att ransonera bland resurserna. Organisationsstrukturen kräver likformighet i situationer som kräver mänsklig respons. Lipsky (2010) menar att den samlade effekten av beslut fattade på grundval av stela rutiner och förenklingar om klienter, kan underminera människors tilltro till systemet och i förlängningen påverka politikens riktning.

Där Lipsky intresserar sig för gräsrotsbyråkratens handlingsfrihet i förhållande till politiska och andra direktiv uppifrån, vill den svenske forskaren Roine Johansson mer fokusera på hur organisationens arbetssätt och arbetsuppgifternas karaktär utgör ramar och begränsningar för medarbetarens handlingsutrymme. I *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete* (1992) beskriver Johansson, precis som Lipsky, klientrelationen som en dubbel relation, dels mellan två människor, dels mellan organisation och klient. Han talar om att gräsrotsbyråkratens bemötande av klienten kommer att färgas av de administrativa kategorier som hen behöver passa in klienten i för att kunna hantera dennes problem/ansökan. Johansson påpekar att dessa kategorier inte har vuxit fram organiskt genom gräsrotsbyråkratens arbete utan är något som tillhandahålls genom organisationen. Processen att ”förvandla” människor till ärenden kallar Johansson att konstruera en klient. Johansson beskriver också fem organisatoriska dimensioner som sammanvägda kommer att definiera en klientrelation med avseende på graden av individualitet i handläggningen.

1. Regel/bundenhet. Var organisationen placeras in på skalan visar i vilken omfattning verksamheten är detaljstyrd och i vilken omfattning styrningen utgörs av lösligare ramar. Johansson påpekar att strikta regler för arbetet kan uppfattas både som hämmande och som bekväma av medarbetarna.

2. Specialiseringsgrad. Ju mer specialiserat organisationens arbete är, desto bättre känner medarbetaren till klientgruppen, ärendegången och så vidare och desto mer sällan behöver medarbetare och klient reda ut behov eller andra förutsättningar i samtal.

3. Tid per ärende. Hänger delvis samman med graden av specialisering, ju högre specialisering desto mindre tid beräknas per ärende. Tid i sig är en faktor som påverkar hur personlig handläggningen blir.

4. Intresseorientering. Här placeras verksamheten in på en skala mellan service och kontroll beroende på vad som ska åstadkommas. Ju mer arbetet är inriktat på kontroll desto mer vägs hänsyn till annat än klienten in i arbetet.

5. Avstånd. Här beskriver Johansson en skala från möte ansikte mot ansikte via telefonkontakt till skriftlig kontakt där det ökande avståndet gör det svårare för klienten att få gehör för personliga önskemål och lättare för medarbetaren att till exempel hålla fast vid föreskrifter eller lämna negativa besked.

2.2 Webers handlingsteori

Ett sätt att förstå eller beskriva handlingsutrymme är att utgå från teorin kring den tyska sociologen Max Webers olika typer av handlingar. Vi använder oss av Månssons tolkning av Webers handlingsteori ur antologin *Klassisk och modern samhällsteori* (2007) och

Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete av Svensson, Johnsson & Laanemets (2008).

En handling kan enligt Weber vara målrationell, värderationell, affektiv eller traditionell.

Weber menar att handlingar bygger på normer oavsett om det rör sig om ingrodda vanor eller strävan efter förändring. Målrationella handlingar har ett bestämt syfte. Målet nås genom att välja den handling som på det bästa sättet leder fram till det. Värderationella handlingar har ett egenvärde. Effekterna är sekundära. Värdet är till exempel en religiös, moralisk eller idealistisk övertygelse. Affektiva handlingar är sprungna ur ett visst känslotillstånd.

Traditionella handlingar styrs av konventioner. De olika typerna av handlingar har olika mening. De är visserligen teoretiska konstruktioner som skapats i syfte att belysa sociologiska fenomen men drivkrafterna bakom handlingar medför olika betydelser och förståelsen för ett visst agerande blir klarare om man kan få en bild av dess förlopp. Aktörer har olika föreställningar om verkligheten och är ibland underkastade en abstrakt ideologi. Oavsett grad av rationalitet i en handling så finns det en idé bakom en handling som för aktören gör den berättigad (Månson, 2007; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

3. Metod

I detta kapitel redogör vi för vår forskningsmetod uppdelat på underrubrikerna förförståelse, forskningsdesign, litteratursökning, urval, tillvägagångssätt, etiska överväganden, validitet, reliabilitet, generaliserbarhet och analysmetod.

3.1 Förförståelse

Vår teoretiska förförståelse grundas på den kunskap vi fått under tre års studier på socionomprogrammet. Ingen av oss två författare har praktisk erfarenhet av vare sig omvårdande eller socialt arbete med äldre. Detta kan som vi ser det vara både en brist och en tillgång. Då vi inte har personlig kunskap om hur arbetet på en enhet för biståndsbedömning för äldre kan eller brukar gå till skulle det kunna leda till att vi både missar relevanta aspekter och tillmäter andra för stor vikt. Å andra sidan går vi förhoppningsvis in i arbetet utan alltför mycket förutfattade meningar eller lojaliteter, medvetna som omedvetna – öppna för det vi möter.

3.2 Forskningsdesign

Eftersom vi har velat fördjupa oss i hur representanter för socialtjänstens myndighetsutövning resonerar kring en del av sitt arbete har vi valt att göra en kvalitativ studie som bygger på ett mindre antal semistrukturerade intervjuer. På så vis har våra informanter getts utrymme att utveckla sina svar och vi har kunnat ställa följdfrågor som hjälpt oss i förståelsen av deras utsagor. Vår ambition har varit att undersöka hur enhetschefer resonerar kring lagen om sammanboende för äldre. Genom beskrivningar av situationer och företeelser kan man förstå de teman som intervjupersonerna berör och hur det ser ut ur intervjupersonens eget perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2014). Det handlar alltså om en kombination av den mellanmänniska och kontextuella verklighet i vilken de verkar samt vilka lagar och regler de har att förhålla sig till.

Eftersom vår ambition har varit att låta intervjupersonernas egna resonemang och erfarenheter i största möjliga mån ligga till grund för våra slutsatser har vi försökt vara så öppna och inkännande som möjligt inför vårt material. Vi har dock inte frångått våra teoretiska kunskaper i vår strävan att komma fram till ett resultat, utan har använt oss av den kunskap vi besitter, för att upptäcka mönster och komma fram till en slutsats. Teman, begrepp och

resonemang har således framgått av både materialet i sig och vår kunskapsöversikt. För att undvika att våra personliga egenskaper såsom ålder, kön och åsikter i för hög grad skulle påverka arbetet, har vi försökt åsidosätta våra egna erfarenheter och eventuella åsikter kring ämnet. Kvale och Brinkmann (2014) beskriver med hjälp av sin malmletarmetafor hur man som intervjuare gräver fram kunskap på ett så neutralt sätt som möjligt (ibid). Kvalitativ forskning syftar alltså till att beskriva och förstå en individs erfarenheter i den aktuella kontexten och individen studeras ur ett helhetsperspektiv. Den mening som skapas är kontextuell (ibid).

3.3 Litteratursökning

Vårt urval av forskningslitteratur gjordes med hjälp av sökmotorerna Discovery och Google Scholar där vi sökte efter relevanta texter inom vårt ämnesområde. Eftersom vi undersökte svenska förhållanden var sökningarna inriktade på just det men ett par internationella exempel har ändå bedömts relevanta då de på ett mer allmänt plan redogör för dilemman förknippade med socialt arbete inom äldreomsorgen. Exempel på detta finns i 1.7.3. och 1.7.4.

Sökbegreppen har vi varierat och använt i olika kombinationer. Som exempel kan nämnas *ageism*, *social work*, *nursing care*, *reasonable standard of living*, *freedom of action*, *discretion* och dessa ords svenska motsvarigheter. Vi har i Discovery begränsat sökningen till litteratur från de senaste sju åren (eftersom bestämmelsen om att det ska ingå i skälig levnadsnivå att kunna sammanbo med make eller sambo trädde i kraft den 1 november 2012) och kryssat i peer reviewed-boxen och full-text. I Google Scholar finns inte dessa filter, men å andra sidan erhålls inte lika många träffar där.

3.4 Urval

Vår undersökning har riktat in sig på första linjens chefer inom socialtjänstens äldreomsorg där man gör biståndsbedömningar, till exempel vad gäller särskilt boende. Som tidigare nämnts använder vi benämningen enhetschef, trots att deras titel kan variera, då kommunerna är organiserade på delvis olika sätt. Våra intervjupersoner har titlar som enhetschef, biträdande enhetschef, biståndschef och myndighetschef. För att få ett för landet så representativt resultat som möjligt gjorde vi ett strategiskt urval av kommuner i olika storlek och i olika delar av landet. Således är såväl storstadskommuner som mellanstora och mindre kommuner i glesbygd representerade. Eftersom vi, när vi påbörjade projektet, befarade att det skulle bli svårt att få informanter som ville svara på våra frågor, skickade vi ut ett stort antal

förfrågningar, cirka 40 stycken, till kommunernas öppna mejlbrevlådor för vidarebefordran till rätt person inom myndigheten, ett så kallad tvåstegsurval (Ahrne och Eriksson-Zetterquist, 2015). Det visade sig dock att i stort sett alla tillfrågade socialtjänstkontor tackade ja till deltagande i undersökningen, varför vi blev tvungna att neka många som hörde av sig. Det slutliga urvalet kom att i viss utsträckning påverkas av hur snabbt socialtjänstkontoren svarade på vår förfrågan även om vi prioriterade spridningen av intervjupersoner över landet och därför till exempel tackade nej till intervjupersoner från landskap som redan var representerade. Antalet informanter lät vi växa fram under intervjuarbetets gång genom att löpande diskutera hur svaren förhöll sig till svar från tidigare intervjuer. När inga väsentligt annorlunda svar längre dök upp ansåg vi oss ha nått mättnad såsom den beskrivs av Ahrne och Eriksson-Zetterquist (2015), och avslutade intervjufasen.

De sex personer som deltog i studien var alla kvinnor och hade en medelålder på 46 år. De hade mellan 6 och 24 biståndshandläggare under sig. De hade i genomsnitt arbetat i 15 år inom socialtjänsten, varav 8 år som chefer.

3.5 Tillvägagångssätt

Vi mejlade en första kort förfrågan om deltagande i studien till kommunernas öppna brevlådor. Där bad vi om att vårt brev skulle skickas till en person i förvaltningen med direkt arbetsledningsansvar för de personer som utreder och beviljar bistånd åt äldre. Dessa har sedan fått vårt följebrev med beskrivning av undersökningen innan de tackat ja till deltagande. Därefter utformade vi en intervjuguide som utgick ifrån undersökningens fyra frågeställningar men även innehöll mer öppna frågor (Bilaga 1). Ett par dagar före intervju fick de undersökningens huvudfrågor mejlade till sig så att de skulle hinna förbereda sig om de behövde det. Vi valde att göra intervjuerna per telefon eftersom vi då kunde välja informanter från hela landet, att träffa dem på deras orter hade inneburit resor i en omfattning som inte rymdes inom arbetets tidsramar. Vi är medvetna om att vissa nyanser av ett samtal kan gå förlorade på detta vis, till exempel sådant som uttrycks i gester och minspel och att metoden inte lämpar sig för alla typer av intervjuer. Vi anser dock att ämnet för vår studie inte är så känsligt att det borde vara hämmande för informanterna att tala om det per telefon. Samtalen som tog i genomsnitt 45 minuter gjordes med högtalarfunktionen på, för att möjliggöra trepartssamtal och spelades in med hjälp av dator och/eller inspelningsmikrofon och transkriberades sedan i sin helhet.

3.6 Etiska överväganden

Vi har genom arbetet beaktat de fyra forskningsetiska huvudkrav som ställs på all humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (Vetenskapsrådet, 2002).

Informationskravet innebär att forskaren har skyldighet att ge personer som deltar i forskningen nödvändig information kring deras roll, vad forskningen ska leda till för resultat och vilka risker eller negativa konsekvenser den skulle kunna innebära. Forskaren ska också göra klart att det är frivilligt att delta och att medverkan kan avbrytas när som helst. Våra informanter fick denna information i skriftlig form, per mejl, innan de valde att delta (Bilaga 2). Vi informerade även våra intervjupersoner om var de kan ta del av det färdiga resultatet av studien.

Samtyckeskravet betyder att forskaren måste försäkra sig om att deltagaren gör det frivilligt. Vi inhämtade deltagarnas skriftliga samtycke per mejl innan vi påbörjade intervjuundersökningen. Deltagaren kan, enligt kravet, när som helst ta tillbaka sitt samtycke eller begränsa sitt deltagande, vilket vi även påminde om när vi senare ringde upp för intervju.

Konfidentialitetskravet säger att forskaren ska säkerställa deltagarnas anonymitet både vad beträffar redovisning av materialet och bearbetning och förvaring av detsamma. Vi har tillgodosett detta genom att rensa våra data från ordval eller meningar som kan ge vid handen vilken kommun eller vilka personer det handlar om och vi har gett våra intervjupersoner kodnamn. Efter transkriberingen av intervjuerna raderades de och innan dess förvarades datorn de låg på utom räckhåll för andra än oss själva.

Nyttjandekravet stipulerar att insamlat forskningsmaterial såsom personuppgifter endast får användas i forskning och till exempel inte i kommersiella syften. Även detta krav har tillgodosetts.

Vi har genom att förhålla oss öppna inför och diskutera även andra typer av etiska dilemman som kan uppstå under forskningsprocessen försökt undvika eventuella etiska överträdelser. Enhetschefernas beskrivningar och upplevelser av sin yrkesutövning kan vara ett känsligt ämne. Vi var därför noga med att inte uttrycka några förutfattade meningar, utan lämnade

stort utrymme åt intervjupersonen att utveckla sina egna tankar. Genom detta hade vi förhoppningen att intervjupersonerna skulle känna trygghet och att de skulle svara så sanningsenligt som möjligt. Kvale och Brinkmann (2014) nämner en motsättning mellan strävan efter att söka inträngande kunskap och att vara så respektfull som möjligt inför intervjupersonen. Alltför stor försiktighet riskerar att leda till ett tunt empiriskt material. Vi har hanterat detta under intervjuerna genom att ställa följdfrågor tills vi förstått och då ibland återigen försäkrat våra intervjupersoner om att de pratar anonymt och av fri vilja.

3.7 Validitet

Validiteten handlar om ifall en studie undersöker det den avser att undersöka. Detta har en koppling till tillförlitligheten och trovärdigheten i en studie (Kvale & Brinkmann, 2014). Kvale & Brinkmann beskriver valideringen som kontinuerlig genom hela forskningsprocessen. Det är inte ett separat stadium av arbetet utan snarare en röd tråd genom alla sju stadier som den kvalitativa studien delas in i (ibid). Vi har genom hela arbetsprocessen haft detta i åtanke och aktivt reflekterat över hur vi gjort våra val och hur vi redovisat det vi kommit fram till. Vi har låtit vårt syfte styra över metodval för att säkerställa validiteten.

3.8 Reliabilitet

Reliabiliteten anger en studies trovärdighet. Ofta tittar man då på huruvida den kan upprepas med liknande resultat eller ej, något som är enklare att åstadkomma i kvantitativa undersökningar än i en kvalitativ intervjuundersökning. Det är svårt att återskapa exakt samma förhållanden som rått vid ett tidigare intervjutillfälle och en stor del av resultatet bygger på tolkningar (Kvale & Brinkmann, 2014). Att genomföra vår studie igen skulle försvåras ytterligare genom att de medverkande anonymiserats och att vi har ställt följdfrågor som uppkommit i den samtalsliknande situation som en semistrukturerad intervju utgör.

För att öka trovärdigheten i vår studie har vi genomfört intervjuerna och tolkningarna tillsammans, vilket minskar risken för subjektiv snedvridning (Kvale & Brinkmann, 2014). Vi har under arbetet haft en pågående diskussion kring våra personliga uppfattningar och hur vi som forskare kan förhålla oss utan att påverka våra intervjupersoner mer än nödvändigt (Kvale & Brinkmann, 2014). I samma syfte har vi gjort forskningsprocessen så transparent som möjligt med redovisning även av dess svagheter (Ahrne & Svensson, 2015).

3.9 Generaliserbarhet

Generaliserbarheten – möjligheten att överföra en studies slutsatser på andra grupper eller sammanhang – fungerar olika i kvantitativa och kvalitativa forskningsprojekt (Svensson & Ahrne, 2015). I en kvalitativ studie som vår är det svårt att direkt överföra resultaten på en hel eller annan population. I stället kan det handla om att föra en jämförande diskussion kring studien i förhållande till andra liknande studier. Ju fler studier som pekar i samma riktning desto mer generell kan kunskapen sägas vara (ibid). Vår avsikt med studien kan dock mer liknas vid Kvale och Brinkmanns (2014) beskrivning av den kvalitativa studien som går ut på att beskriva en kontext, för att på så sätt producera kontextberoende kunskap, till skillnad från universell kunskap.

3.10 Analysmetod

Vi har använt det som beskrivs som kvalitativ metod när vi analyserat våra data. Svaren våra intervjupersoner gett har meningskoncentrerats utifrån vad som framkommit, vilket innebär att vi har sammanfattat svaren inom olika tematiska kategorier (Kvale & Brinkmann, 2014). I detta avseende har vi haft en dubbel ansats där vi dels följde de teman vi ställde upp i frågeställningarna – framförallt handlingsutrymme, skälig levnadsnivå och etisk stress – och dels hade öron och ögon öppna för nya teman som visade sig i materialet.

Kategoriseringen av intervju svaren hjälpte oss att strukturera och att jämföra svaren för att kunna hitta mönster. Vi har även letat efter olikheter i empirin, eftersom det är ett sätt att utveckla innebörder av intervjuerna och skapa meningsfulla perspektiv på materialet. Genom att vara öppna för det avvikande inom ett och samma tema har vi strävat efter att ha en respektfullt nyfiken inställning till empirin (Kvale & Brinkmann, 2014; Ahrne & Svensson, 2015).

Vi har haft en abduktiv ansats i arbetet, vilket inneburit ett öppet förhållningssätt i intervjuerna och under transkriberingen av intervjumaterialet (Kvale & Brinkmann, 2014). Det gällde även i valet av teori där vi gick in i studien med ett tänkbart teorival som vi sedan prövade och omprövade utifrån att valet skulle bli det bäst lämpade för vår empiri (ibid). På så vis kom vi fram till att i tolkningen använda Lipskys teori om gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme (1980), hans egen vidareutveckling av den (2010) och Johanssons (1992)

anpassning av Lipsky till svenska förhållanden. Vi har även använt Webers teori om olika handlingstyper.

4. Resultat

Här presenteras studiens empiri som består av transkriberade, tematiserade och meningskoncentrerade intervjusvar. Under varje underrubrik redogör vi dels för vad intervjupersonerna som grupp har uppgivit, dels tar vi fasta på de resonemang och åsikter som skiljer svaren åt eller är tydliggörande på annat sätt. När vi citerar eller behöver benämna en intervjuperson använder vi beteckningarna IP 1 (Intervjuperson 1), IP 2, IP 3 och så vidare. För läsbarhetens skull har vi rensat bort det mesta av utfyllnadsord, pauser och liknande ur citaten.

4.1 Konsekvenser av lagändringen

Intervjupersonerna uppgav alla att lagändringen hade inneburit små skillnader för deras arbete, även om deras riktlinjer behövt justeras i linje med kommuninvånarnas utökade rättighet. Detta berodde främst på att ansökningarna om sammanboende var så pass få, i fem av sex kommuner var antalet så litet att intervjupersonerna hade ingående kunskap om dem alla. I en kommun var dock antalet mångdubbelt större än i de övriga. En intervjuperson påpekade att lagändringen hade inneburit extra kostnader för kommunen.

Det har inte kommit in fler ansökningar (efter lagändringen), men fler får det beviljat, det är inte lika lätt att ge avslag nu. (IP 2)

IP 6 talade om att det inför lagändringen hade funnits en oro för att det skulle komma in ansökningar i en omfattning som skulle bli svår att bemöta men att så inte blivit fallet.

4.1.1 Förbättringar med lagändringen enligt intervjupersonerna

Alla intervjupersonerna framhöll att rätten att själv få välja huruvida man vill bo tillsammans eller inte i grunden är bra. Flera poängterade att det blivit lättare att förhålla sig till ansökningar om sammanboende nu när det finns en tydlighet i lagen. Tidigare hade man i någon kommun regelmässigt avslagit sådana ansökningar med hänvisning till att det var svårt att lösa det praktiskt men man hade samtidigt haft en känsla av att man kanske borde ha försökt lösa det. I vissa av kommunerna hade man även före lagändringen ofta bifallit ansökningarna.

4.1.2 Svårigheter med lagändringen

Besittningsrätten

Alla sex intervjupersoner talade om att det kan uppstå problematiska situationer för den medflyttande partnern, om den som blivit beviljad vårdboendet går bort. Inte i någon undersökt kommun hade den efterlevande någon besittningsrätt utan kunde bli tvingad att lämna boendet. Detta beskrevs av flera intervjupersoner som en svårighet i utredningsprocessen, då dessa förutsättningar ska klargöras för de sökande. Men samtidigt gav flera uttryck för åsikten att det brukar lösa sig med besittningsrätten efter hand på så sätt att den som från början varit frisk också utvecklar ett vårdbehov och därmed kan bo kvar. En av intervjupersonerna talade om ett mer utbrett problem med förhållandevis friska kommuninvånare, som inte tog det personliga ansvar för sitt eget boende som kan krävas, utan förväntade sig att få bo kvar i särskilt boende efter att deras partner gått bort.

Men det blir ju problem sen när den vårdkrävande avlider. Det är det som blir det jobbiga för många, att förstå vad som händer då (...) Ja, varje människa måste ju ombesörja för sig själv. Precis på samma sätt som för er två, eller mig. Då måste man ju ha det med sig, man måste förstå det. Man kan ju inte bo på ett särskilt boende om man inte har det särskilda omvårdnadsbehovet. (IP 3)

Man måste hitta lösningar till var man kanske skulle kunna bo efter. Vi brukar rekommendera att man hyr ut sitt boende i andra hand. Men det är inte alla som har möjlighet till det. (IP 2)

Men oftast blir det inte några problem eftersom den friske har fått eget vårdbehov under tiden i boendet. (IP 4)

Två intervjupersoner nämner att det regelmässigt händer att sökande drar tillbaka sina ansökningar när de blir medvetna om att de måste avsäga sig besittningsrätten.

Att hantera för höga förväntningar och besvikelse

Flera av intervjupersonerna beskrev att de möter en besvikelse bland sina brukare när de får reda på hur vård- och omsorgsboendet för ett sammanboende par är utformat. Det kan till

exempel gälla det faktum att man ska dela på ett rum där både vård och umgänge ska ske och att boendet liknar en institution mer än ett hem. Inte sällan leder det till att brukare antingen låter bli att ansöka om sammanboende eller drar tillbaka en gjord ansökan.

Vi informerar om den här rätten (att sammanbo) men sen när man berättar hur man bor och lite så, så är de inte så intresserade längre. (IP 1)

Att veta vem som vill vad

Flera intervjupersoner uppgav att det kan vara problematiskt att få fram huruvida det är den ena partners eller bådars önskan att fortsätta sammanbo när man lämnar sitt hem för ett särskilt boende. Även om båda uttrycker sin vilja att göra det kan det enligt intervjupersonerna vara så att den ena partnern är så dominant att den andra inte förmår uttrycka en eventuellt avvikande mening.

Det kan vara ojämlika förhållanden, man kan bli medtvingad mot sin vilja i en osund relation. Men så är det i socialt arbete generellt, att människor påverkas negativt av varandra. (IP 6)

I en av kommunerna användes en metod där man alltid talar enskilt med de två för att säkerställa att båda vill bo tillsammans. I en annan fanns en praxis att låta paren sammanbo på prov i tre månader innan man gjorde klart avtalet juridiskt.

Relationsvåld

En av intervjupersonerna beskrev att det i den aktuella kommunen uppdagats ett oproportionerligt högt inslag av relationsvåld bland de par som börjat sammanbo i särskilt boende.

Det har visat sig först efter att paren kommit till boendet. Vi har ett aktivt arbete mot relationsvåld i vår kommun, så det är kanske därför vi upptäckt det. Men det kan också vara så att en viss typ av kontrollerande relationer är vanligare när man vill bo ihop. (IP 4)

4.2 Enhetens handlingsutrymme

Samtliga intervjupersoner ansåg sig själva och enheten ha ett i stort sett gott handlingsutrymme i frågorna om äldres sammanboende. Det som utmärkte deras svar var att de relaterade handlingsutrymmet till huruvida de kunde uppfylla lagens krav eller inte, vilket de tyckte att de kunde. Flera relaterade även handlingsutrymmet till att de kunde följa de lokala riktlinjerna.

Handlingsutrymmet är tillräckligt. Vi löser de ansökningar vi får in. Vi har aldrig gett något avslag. (IP 6)

En av enhetscheferna relaterade handlingsutrymmet till möjligheten att kunna ge brukarna individuellt anpassade lösningar.

Vi har ekonomiska och juridiska förutsättningar att fatta beslut vi är nöjda med. Vi har möjlighet att anpassa bedömningar efter individuella förutsättningar. (IP 5)

En intervjuperson ansåg att det ibland kan vara svårt för kommunerna att lösa sammanboendet praktiskt.

Det kan ju helt enkelt bli väldigt fullt i boendena, för mycket folk i lokalerna. Jag tänker att politiker, anhöriga och medborgare inte förstår fullt ut vad detta kan innebära. (IP 3)

4.3 Synen på skälig levnadsnivå

Enligt ändringen i socialtjänstlagen från 2012 ska rätten att sammanbo i särskilt boende ingå, som en del i den skäliga levnadsnivån. Vi bad intervjupersonerna att fritt beskriva sin syn på skälig levnadsnivå generellt. Då vi själva kategoriserar rätten att sammanbo primärt som ett emotionellt behov, bad vi också intervjupersonerna redogöra för hur de resonerar kring skälig levnadsnivå när det kommer till emotionella behov. Detta tyckte alla var en väldigt svår uppgift.

Det handlar om att de grundläggande basala behoven ska kunna tillgodoses, så tänker jag när det är skälig levnadsnivå. Och det ska inte bli oskäliga kostnader för kommunen. (IP 1)

Några intervjupersoner relaterade resonemanget till en fråga om rättvisa eller likabehandling, att alla som ansöker om något ska få samma resultat. Andra tryckte i stället på att det är en individuell fråga vad som är skäligt för en person. Ytterligare någon ansåg att det handlar om vad som är rimligt att bevilja utifrån de resurser som finns att tillgå och en beskrev det i en form av cirkelresonemang, där den skäliga levnadsnivån låg vid den tidpunkt när man på enheten kände att en äldre person klarade sig så dåligt i sitt eget boende, att hen behövde flytta till ett vård- och omsorgsboende.

Lagen är ganska luddig. Skälig levnadsnivå ... det som är skäligt för dig behöver inte vara skäligt för mig. Det kan bli rättsosäkert. Därav riktlinjerna. (IP 3)

Ingen kunde tydligt redogöra för hur de emotionella behoven skulle vägas in. Flera personer uttryckte att det inte skulle spela någon roll i bedömningen av en ansökan om den som ansökte till exempel var väldigt ledsen över en situation. Det emotionella behov som intervjupersonerna hade lättast att förhålla sig till var oro/otrygghet. En intervjuperson nämnde som ett exempel på emotionellt behov, att alla har rätt att känna sig trygga där de bor. En annan beskrev att många äldre brukare upplevde oro och att man inom enheten försökte komma tillrätta med den genom till exempel tätare insatser i hemmet, innan man som en sista utväg beviljade plats på ett vård- och omsorgsboende där personal finns på plats hela tiden.

Det är svårt att förklara närmare men det är en individuell bedömning vi måste göra ... alla personens förmågor och icke-förmågor ska vägas in. (IP 5)

Vi kan känna emotionellt med personen i fråga, men det är inte det som är styrande. Då frångår vi ju rättspraxis. För att det inte ska bli godtyckligt finns lagen. (IP 6)

4.4 Etisk stress

Syftet med denna frågeställning har varit att försöka fånga upp hur väl intervjupersonerna ansåg att de kunde åstadkomma det regeringen avsåg med den nya lagen, vilket som tidigare nämnts var att öka äldres rätt att fortsätta leva ett självständigt och individuellt anpassat liv, samt hur det påverkar intervjupersonerna att eventuellt inte kunna uppfylla detta. Ingen av de sex intervjupersonerna sade sig dock uppleva etisk stress i arbetet med de äldres eventuella

sammanboende. Alla tyckte att deras kommun uppfyllde det lagen föreskriver och de kände sig tillfreds med de boendialternativ som erbjöds. Detta gällde såväl i den av kommunerna där sammanboende som regel tilldelades en tvårumslägenhet och i de fem kommuner där parboende vanligtvis innebar att två personer delar på det utrymme som en ensam vård sökande skulle ha tilldelats.

Jag känner ingen stress, jag måste rätta mig efter vad lagen säger. De ekonomiska ramarna är en del i det. Det får inte vara orimliga kostnader för kommunen. (IP 1)

Jag undrade just vad ni menade med den frågan. Nej, jag känner inte det, jag tycker det går bra. För mig är detta enkla bedömningar. (IP 3)

En av intervjupersonerna ansåg att det som kom närmast att likna etisk stress i arbetet var att tvingas se personer som inte har omsorgsbehov uppta en plats på särskilt boende (efter att deras partner som var den som beviljats boendet gått bort) och på så vis förhindra att någon behövande kan flytta in.

4.5 Övriga resultat

I våra semistrukturerade intervjuer gavs intervjupersonerna utrymme att tala även om sådant vi inte uttryckligen frågade om. Tre teman kom upp så frekvent att vi här redovisar dem.

4.5.1 En skeptisk inställning

Fem av sex intervjupersoner uttryckte på flera vis i sina resonemang en grundläggande tveksamhet till själva nyttan med sammanboendet och då i synnerhet för den friska partnern. De ansåg att det i nästan alla fall vore bättre om ett par bodde på var sitt håll och i stället umgicks på boendet i en omfattning som passade den friska. De redogjorde också för sin egen personliga inställning och hur de skulle komma att resonera om de i framtiden hamnade i en situation med en sjuk partner. I denna händelse skulle ingen av dem välja att flytta med till ett boende.

Skepsisen kom också till uttryck när intervjupersonerna beskrev hur enhetens handläggare pratade med sina brukare om rätten att sammanbo. Det framkom att de informerade om möjligheten ”eftersom de har en skyldighet att göra det”, men att mycket av informationen

kom att handla om riskerna och problemen med ett sammanboende, som att man inte har besittningsrätt, att man kommer att bo trångt och tillsammans med sjuka människor och att det kan bli dyrare för paret om båda bor i ett vård- och omsorgsboende än om den ena partnern bor kvar hemma.

4.5.2 Könsfördelningen

I Socialstyrelsens uppföljning 2015 av lagändringen framkom det att det var en i princip jämn fördelning könsmässigt bland dem som ansökte om att sammanbo i särskilt boende. I vår undersökning har dock flera intervjupersoner beskrivit en total övervikt för manliga medflyttare, alltså en situation där det är en kvinna som har vårdbehovet och hennes manliga partner väljer att bo med henne i det särskilda boendet. En av intervjupersonerna som arbetar i en mindre landsortskommun beskriver det som hon tänker kan ligga bakom: ”Jag tänker att män har svårare att bli ensamma, kvinnan har servat honom hela tiden och även om hon nu är sjuk så kan han inte släppa henne, hon är själva livhanken, då följer han med för det är ändå hon som trots sin sjukdom är den som styr ... jag kan ju komma hem här till män som aldrig har lagat mat.”

4.5.3 Att bo tillsammans med dementa personer

Flera av intervjupersonerna kom utan anmodan in på området demens. De uttryckte en farhåga för att människor i allmänhet inte har en realistisk bild av vad det skulle kunna innebära att bo tillsammans med dementa personer, antingen det sker på ett demensboende eller på ett somatiskt särskilt boende, där det oftast också finns dementa personer. Enligt en intervjuperson skulle det, förutom att vara otrivsamt och stökigt, kunna leda till att en relativt frisk äldre person, i snabbare takt än annars, tappar förmågor. I en kommun avrådde man aktivt från att som frisk flytta med till ett demensboende.

Det är inte att rekommendera. Då finns det andra lösningar, tycker vi. Man får vara på boendena hur mycket man vill och även sova över. Det finns möjligheter att leva med varandra, men man kanske inte bor ihop hela tiden. (IP 2)

5. Analys

I detta kapitel tolkar vi studiens empiri med hjälp av de två teoretiska perspektiven om gräsrotsbyråkrater och handlingar. Empirin består av transkriberingar av sex stycken intervjuer med enhetschefer inom biståndsbedömning för äldre från olika kommuner i Sverige. I vår tolkning av intervjupersonernas utsagor har vi växlat mellan att detaljstudera enstaka svar och meningar och att väga samman en persons olika svar och på så sätt skapa oss en förståelse för vad som är innebörden i det sagda.

5.1 Vår tolkning av empirin utifrån teorier om gräsrotsbyråkrater

Vår studie inriktar sig på medarbetarna närmast över dem som kan kallas de verkliga gräsrotsbyråkraterna, vilket kan vara en svaghet med teorivalet. Vi anser ändå att våra informanter är tillräckligt nära klienterna för att kunna relatera deras arbete till delar av dessa teorier. De får klientärenden dragna för sig och är med i resonemang om bedömningar med mera. Ibland är de även med och träffar klienter eller har telefonsamtal med dem eller deras anhöriga. Dessutom har de flesta av våra informanter själva varit biståndshandläggare innan de blev arbetsledare.

I intervjuvaren antyds upprepade gånger att man på enheten inte avviker från de givna direktiven utan är lojal mot organisationen. Denna lojalitet innebär att man följer riktlinjerna och har fokus på ekonomin. Man hävdar att man måste rätta sig efter vad lagen kräver och att insatserna inte får innebära orimliga kostnader för organisationen. Enligt Lipsky (2010) har man som gräsrotsbyråkrat ändå ett visst handlingsutrymme. Man är en offentligt anställd tjänsteman som interagerar, beslutar och verkställer beslut som möter klienters hjälpbehov. Socialarbetare har möjlighet skapa egna riktlinjer, eftersom det finns utrymme för subjektiva bedömningar och de kan på så vis välja hur de ska utöva sin makt inom sitt specifika kompetensområde. De är relativt befriade från organisatorisk insyn och auktoritet och utför komplicerade uppgifter som inte kan reduceras till formler (ibid). Ett genomgående svar på våra frågor om hur man mötte brukarnas önskemål och behov var dock, att man främst måste följa riktlinjerna. En av intervjupersonerna förklarade att det finns en emotionell aspekt i handläggandet av ärenden, men att man inte får låta känslorna styra, eftersom man då frångår rättspraxis. Hon hänvisade till att lagarna finns till för att besluten inte ska bli godtyckliga. Ett återkommande uttryck i intervjuerna är att man är *nöjd*. Det kan handla om att man är nöjd

med handlingsutrymmet eller att man är nöjd med sina beslut, nöjd med den service man ger brukarna.

Johansson (1992) beskriver med den så kallade avståndsdimensionen hur ett möte mellan en klient och en representant för samhället, en gräsrotsbyråkrat, tenderar att bli mindre personligt med avståndet. Det blir lättare att behandla en individ som representant för en kategori ju mindre tid som tillbringas ansikte mot ansikte. Här kan vi se att våra intervjupersoner som bara ibland hade egen kontakt med brukarna – och därför egentligen befann sig ”bortanför” de typer av interaktioner Johansson beskriver – ofta talade om brukarna i allmänna och svepande ordalag och med ett språk som låg byråkratin och dess kategorisering av människor nära. Vanliga ord var vårdkrävande, ärende, rättssäker, likställd handläggning, bedömning och så vidare. Detta stämmer även väl ihop med processen att konstruera en klient som både Lipsky (2010) och Johansson (1992) beskriver.

Johansson (1992) talar också om organisationens specialiseringsgrad och graden av detaljstyrning som två indikationer på hur individualiserad handläggningen av brukarnas ansökningar tenderar att bli. Här har våra intervjupersoner varit mycket tydliga i sina beskrivningar av arbetet med de äldres ansökningar om parboende i särskilt boende (och även övriga ansökningar). De har alla tryckt på att bedömningarna ”är enkla” och att ”reglerna följs” och att det i stort sett bara är rutiner som styr. Om det utifrån det går att dra slutsatsen att biståndsbedömningen för äldre är detaljstyrd och hårt specialiserad vill vi låta vara osagt. Det är ändå tydligt utifrån det informanterna berättade att enheternas arbete i väsentlig utsträckning bygger på standardiserade förfaringssätt. När våra samtal med intervjupersonerna handlade om situationer där brukare backat från sina önskemål om parboende efter att de fått veta, antingen att de skulle bo i samma rum som sin partner, bo med dementa personer eller att de inte med säkerhet skulle få bo kvar i det särskilda boendet i händelse av partners bortgång, beskrev ingen av våra intervjupersoner några försök att möta brukarna i deras betänkligheter, utan konstaterade endast att dessa ansökningar dragits tillbaka.

5.2 Vår tolkning av empirin utifrån handlingsteori

I det sociala arbetet är det oundvikligt med ett visst mått av osäkerhet, eftersom det handlar om människors komplexitet. Arbetet skapas i den stund det utförs (Svensson, Johnson & Laanemets, 2008). I valet mellan olika alternativ finns handlingsutrymmet och här kommer

Webers fyra typer av handlingar in. Att fatta beslut om och godkänna en viss insats inom exempelvis äldrevården kan sägas vara en *målrational handling* på så vis att organisationens syften infrias. Den *traditionella handlingen* är besläktad med den målrational handlingen eftersom den utgår ifrån vad arbetsmanualen säger. Det är målet som motiverar handlingen (ibid). Att istället agera utifrån att någonting måste göras oavsett mål är en *värderationell handling*. Den är i sin tur besläktad med den *affektiva handlingen* eftersom den bygger på värderingar och inte är helt rationell. Dessa olika handlingstyper utgör en del av socialarbetarens ”spännvidd” och utfallet av arbetet påverkas av hur man som person anpassar sig till situationen och hur man väljer att agera (ibid).

När våra intervjupersoner beskrev hur de gick tillväga i arbetet med de äldres eventuella sammanboende hänvisade samtliga till att de följde de lokala riktlinjerna och att det inte fanns särskilt stort utrymme för egna val eller alternativa lösningar. Som vi ser det kan det självklart vara så att handlingsutrymmet är mycket litet men enhetschefernas handlingar kan också vara färgade av en lojalitet med den egna organisationen. Under våra intervjusamtal har vi uppfattat det som att riktlinjerna är ständigt närvarande, vilket till exempel märks på intervjupersonernas ordval. Deras vokabulär ligger nära den vi tror står att finna i själva riktlinjerna. Man talar till exempel om att ”grundkriterierna ska vara uppfyllda”, det ska finnas ett ”dokumenterat vårdbehov” och ”man ska ha uttömt hemtjänsten som alternativ”. Om man sätter in det i ett Weberskt sammanhang, kan man säga att enhetschefernas handlingar är målrational eller till och med traditionella. Socialtjänsten ska erbjuda par att få fortsätta sitt liv tillsammans inom särskilt boende och enhetscheferna ser till att de får ett sådant erbjudande. De intervjuade uttrycker nästan inga personliga åsikter eller förhoppningar kring dessa erbjudanden, trots att vi frågar efter det. Deras handlingar är inte inriktade på att skapa några förändringar och kan inte sägas vara vare sig värderationella eller affektiva.

Organisationers riktlinjer är naturligtvis skapade av en anledning. Ambitionen är att alla, beroende på aktuell problematik, ska behandlas likvärdigt. Men denna precisering av handlingsutrymmet kan i en förlängning också reducera arbetet till en mer mekanisk procedur. En fara med en sådan minskad flexibilitet ligger i att vissa hjälpsökande kan ha svårt att passa in i den av organisationen åtstramad mallen. Numera ska socialt arbete gärna vara målinriktat och effektivt (Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008). Det värderationella och solidariska handlandet är inte lika framträdande. Arbetet blir mer manualstyrt vilket i och för

sig kan vara till hjälp i många situationer men socialarbetarens kunskap och värderingar får mindre utrymme (ibid).

6. Diskussion

Detta kapitel inleds med en sammanfattning av studiens viktigaste resultat. Därefter diskuterar vi resultaten i relation till tidigare forskning samt ger tips på fortsatt forskning.

6.1 Resultatsammanfattning

Här redovisar vi kort de svar vi anser oss ha fått på våra frågeställningar och därefter övriga resultat. Det ska poängteras att resultaten baseras på våra sex intervjupersoners utsagor och därför inte kan ses som allmängiltiga.

- Vilka förbättringar och svårigheter ser enhetschefer inom socialtjänstens biståndsbedömning för äldre med lagändringen?

Enhetscheferna uttrycker att det i teorin är bra med en lagstadgad rätt att fortsätta bo tillsammans i särskilt boende eftersom det stärker äldres rättigheter. De uttrycker ändå vad vi uppfattar som en skepsis till vad det innebär i praktiken, framför allt verkar de anse att det i många fall är negativt för den friskare partnern att flytta med till ett boende. Det som vidare kan vara problematiskt enligt enhetscheferna är att förklara att bara den vårdberättigade partnern har besittningsrätt till lägenheten samt de situationer som kan uppstå när den vårdberättigade går bort.

- Hur ser enhetens handlingsutrymme ut i processen kring de äldres eventuella sammanboende?

Våra intervjupersoner ser handlingsutrymmet som gott och anser att deras enheter kan uppfylla det som lagen föreskriver. Vi kan också konstatera att enhetscheferna inte efterfrågar något annat handlingsutrymme än kunna följa lagar och riktlinjer.

- Hur definierar enhetscheferna skälig levnadsnivå när det kommer till emotionella behov?

Ingen riktig definition framkom i svaren. Samtliga sex intervjupersoner var osäkra på hur de skulle tolka frågan och det var tydligt att ingen av de sex enheterna hade någon diskussion

kring detta på arbetsplatsen, något som verkade finnas kring skälig levnadsnivå på ett mer materiellt plan.

- Kan enhetscheferna uppleva etisk stress i arbetet med äldres eventuella sammanboende?

Ingen av enhetscheferna uttryckte att de kände etisk stress.

När det gäller själva förekomsten av sammanboende i särskilt boende pekar vår studie i samma riktning som Socialstyrelsens tidigare nämnda uppföljningar åren 2013–2015, det vill säga att lagändringen inte lett till någon signifikant ökning av antalet ansökningar. Samtliga intervjupersoner talar om endast ett fåtal ansökningar per år. En kommun fick in flera gånger så många men ändå få i absoluta tal.

Sammanboendet som erbjuds de äldre är oftast inte något annat än att två personer samsas om en boyta ursprungligen tänkt för en. Endast i en kommun är det som regel en tvårumslägenhet som erbjuds.

Utifrån vad vi fångat upp är enhetscheferna i studien lojala med arbetsplatsens riktlinjer och rutiner, vilka de anser är nödvändiga för att kunna utföra arbetet på ett rättssäkert och rättvist sätt. Vår tolkning av intervju svaren utifrån Johanssons (1992) teori om gräsrotsbyråkrater visade att enhetscheferna verkar på ett avstånd från brukarna som gör det enklare att hålla fast vid riktlinjer än vad det vanligtvis är för en handläggare.

6.2 Resultatdiskussion

När vi gick in i arbetet hade vi en föreställning om att samtalen med enhetscheferna om deras arbete med ansökningarna om gemensamt boende för äldre, skulle komma att ha brukarna i centrum. Att de skulle prata om ideologiska, psykologiska eller emotionella aspekter av arbetet med de äldre. I stället kom samtalen att i stor utsträckning handla om direktiv, resurser och administration. Enhetscheferna beskrev en arbetssituation på flera sätt präglad av brister, till exempel brist på tid och brist på resurser i form av tillgängliga lägenheter. De beskrev hur enheten ofta hade svårt att tillmötesgå önskemål från sina brukare som helhet, det kunde gälla allt mellan att inte kunna ge det antal promenader per vecka som de äldre önskade till att inte kunna bevilja flytt till särskilt boende, trots att en person länge önskat detta, utan i stället

hänvisa till ytterligare insatser inom hemtjänsten. I ljuset av detta är det lätt att tänka sig att handläggningen och diskussionen kring det förhållandevis lilla antalet par som ansöker om gemensamt boende är något som hamnar lite utanför fokus.

Om man gör en återkoppling till det lagstiftaren beskrev i förarbetena till lagändringen från 2012 (Prop.12:147) så talades det där om att öka äldre människors självbestämmande, grad av individualitet och möjlighet att leva ett gott och värdigt liv långt upp i åren. Det är logiskt att undra om det då är rimligt att, som fem av sex undersökta kommuner i vår studie gör, erbjuda par som vill sammanbo att göra det i ett gemensamt rum där precis allt ska ske – vård, samvaro, besök, sömn och vila. Våra intervjupersoner sade sig vara nöjda med att kunna presentera denna bostadslösning och ansåg att brukarna hade fritt val att anta den eller inte, men frågan vi ställer oss är om det alltid kan anses vara ett val, ett möjligt val.

En av våra intervjupersoner nämnde att det vore önskvärt med en lösning på frågan om boendet för en efterlevande partner. Utöver det har ingen av våra intervjupersoner uttryckt någon kritik mot hur realiteterna styr arbetet med de äldre som vill sammanbo, mot de lokala kommunala riktlinjerna eller mot de begränsade ekonomiska möjligheterna. Fem av sex ifrågasatte inte heller rimligheten i de juridiska omständigheter som kringgärdar parboendet, vilka inte ger den friska någon egen besittningsrätt. Den kritik som fanns handlade i stället om att det var svårt att få brukarna att förstå att de måste flytta om deras vårdberoende partner skulle gå bort.

I vår studie gav intervjupersonerna på flera vis uttryck för en tveksamhet till sammanboendet i sig. Flera sade sig inte heller själva vilja bo så om de var den friska partnern. Vi frågar oss, kan denna skepsis ha samband med det vi uppfattar som ett ointresse för att reflektera över vad det egentligen är samhället erbjuder de äldre i form av sammanboende? Och kan den då även hänga samman med det faktum att lagändringen inte lett till någon nämnvärd förändring i antalet ansökningar om sammanboende? Enligt Lipskys (2010) teori finns en växelverkan mellan lagstiftare och gräsrotsbyråkrater där de båda krafterna påverkar varandra. Kanske är det hela inte mer komplicerat än att en reform eller lagändring behöver sina engagerade förkämpar för att fungera bra och bli attraktiv. Sett från enhetschefernas håll kan man i stället formulera en fråga om hur förankrad reformen egentligen var i socialtjänstens verklighet. Våra intervjupersoner har lång erfarenhet av arbete med myndighetsutövande socialt arbete med äldre. Att de inte ivrar för sammanboende i särskilt boende när en är frisk och en är sjuk

är kanske den enda rimliga inställningen givet den kunskap de har om åldrandets psykologiska och kroppsliga processer och det sociala arbetets villkor.

Medarbetare i en organisation är via sitt individuella handlingsutrymme medskapare av arbetsplatsens riktlinjer. I slutändan är det enligt Lipsky (2010) de som definierar vad som ingår i organisationens arbete. Däri ligger enligt Lipsky (2010) också ett ansvar. Om man inte tänjer på gränserna förblir allt som det har varit. Lipsky (2010) anser att handlingsutrymmet är inbyggt i en socialarbetares profession, att ”arbetsmaterialet” är människor och att lösningar ska vara individanpassade. Att hjälpa en klient kan innebära att man delvis måste negligera organisationens riktlinjer (ibid). Socialarbetare måste handskas med denna ambivalens i sin yrkesutövning, som Evans & Harris (2004) skriver. Reglerna måste tolkas utifrån riktlinjerna och individens behov samtidigt, vilket med tiden medfört att riktlinjerna på många håll skärpts utan att arbetet för den sakens skull blivit mindre komplicerat (Evans & Harris, 2004).

Våra intervjupersoner konstaterar att socialtjänstlagen som de arbetar utifrån är ”otydlig” och att de behöver de lokala riktlinjerna som hjälp i att utföra sitt arbete. Det minskade handlingsutrymme det ger kan ses som ett tveeggat svärd, det kan både vara begränsande i möjligheten att hjälpa brukare med individuella lösningar och det kan ge socialarbetaren känslan av minskat personligt ansvar för om något i arbetet med brukarna skulle gå fel (Johansson, 1992). Man minskar alltså utrymmet för individuella lösningar genom att hänvisa till att lagen är ospecifik. Det paradoxala blir att lagen är ospecifik just på grund av att det ska finnas utrymme för att socialarbetaren i kraft av sin professionella och personliga kompetens ska kunna konstruera individuella lösningar. De tillgängliga resurserna måste balanseras mot vårdbehovet och önskemålen, som Dunér och Nordström (2006) skriver. Det är en förhandling, men det är upp till handläggaren att styra in diskussionen på ”rätt” alternativ (Dunér & Nordström, 2006).

Den övergripande strategin inom biståndsbedömning för äldre är enligt våra intervjupersoner rationaliserade och likriktade hemtjänstinsatser i en ökande omfattning till den dag brukaren inte längre kan klara sig hemma. Brukarna följer det som benämns som vårdtrappan och de individuella lösningarna blir färre, vilket man i sin tur kan tolka som att behoven blivit mindre. Men det är kanske inte behoven som blivit mindre utan utbudet av service. För hur ska man annars kunna förklara de regionala skillnader som uppstår och som både Trydegård & Thorslund (2001) och Wörlen (2010) resonerar kring? I vår studie var det en kommun

bland de sex som utmärkte sig genom att ha mångdubbelt fler ansökningar om parboende i särskilt boende. Samma kommun utmärkte sig även genom att erbjuda de största lägenheterna och genom att enhetschefen i sina intervjuvar med oss poängterade vikten av individuella lösningar.

Lojaliteten mot organisationen är uppenbar bland våra intervjupersoner. Man beviljar insatser så länge de är i linje med riktlinjerna. Denna uppfattning beskrivs även av Lindelöf & Rönnbäck (2004). De menar att insatserna styrs av kommunens utbud. Man beskriver en klients behov med vilken *insats* denna är i behov av. Detta menar man pekar mot att det inte är behovet som styr, utan utbudet, vilket i sin tur illustrerar att handlingsutrymmet är begränsat (ibid). Att sänka sin ambitionsnivå kan vara ett sätt att hantera etisk stress, som Astvik & Melin (2013) skriver. Omvänt man kan se bristen på flexibilitet som en stressignal. Kanske är även lojaliteten ett tecken på detta eftersom en strikt inställning till riktlinjerna kan vara ett sätt att lämna över ansvaret till överordnade för att lätta på sin egen börda (Astvik & Melin, 2013).

Fokuserar man generellt inom äldreomsorgen då för mycket på de gemensamma riktlinjerna? Andersson (2004) påstår att det går ut över de äldres individuella situation. Den individuella bedömningen står tillbaka för mycket på grund av att man vill hushålla med kommunens resurser (ibid). Att de intervjuade biståndsbedömarna i Anderssons studie upprepar ungefär samma argument kan vara ett tecken på ett ökat fokus på de ekonomiska villkoren, vilket också Thelin & Wolmesjö (2014) skriver om. De frågar sig om detta har medfört en större arbetsmässig komplexitet och etiska dilemman (Thelin & Wolmesjö, 2014). Belastningen påstås ha ökat generellt, vilket vi kan känna igen från Astvik & Melin (2013) och kanske hanteras detta med att man lutar sig mer mot riktlinjerna än sitt eget professionella omdöme. Lloyd, King & Chenoweth (2002) skriver att det i denna spänning mellan handlingsutrymme och riktlinjer finns en bidragande orsak till stress och utbrändhet. Man kan enligt författarna inte förvänta sig annat än att en medarbetare inom socialtjänsten följer regelverket, kalkylerar över vilka insatser som leder till det uppsatta målet oavsett om detta strider mot den inre övertygelsen (Lloyd, King & Chenoweth, 2002). Vi har i våra intervjuer närmast oss dessa frågor och det är talande att våra informanter mest tyckte sig ha gott ut av riktlinjerna.

6.3 Metoddiskussion

Vi var intresserade av enhetschefernas subjektiva upplevelser av arbetet med den nya lagen och valde intervjumetoden utifrån det. Kvalitativa intervjuer kan vara en väg att genom den kontextberoende kunskap som alstras kunna förstå större samhällsliga fenomen (Kvale & Brinkmann, 2014; Backman, 2016). Kritiken mot en sådan metod brukar enligt Kvale och Brinkmann bland annat handla om att den skulle vara okritisk (ta allt intervjupersonen säger för sant), för individfokuserad (inte ta hänsyn till intervjupersonens sociala sammanhang) och att den leder till trivial eller ointressant kunskap. Kvale och Brinkmann (2014) talar vidare om intervjuforskarens skicklighet i hantverket som en avgörande faktor för studiens validitet. Med detta sagt kan det inte hållas för uteslutet att vi som studenter på kandidatnivå valt en för svår metod.

Vi valde att göra våra intervjusamtal per telefon, främst för att hinna med att intervjua personer spridda över landet. Troligen hade träffar ansikte mot ansikte gett oss mer nyanserade svar från våra intervjupersoner när vi förutom att lyssna på dem även hade kunnat se deras minspel och kroppsspråk. Kanske hade även vi själva som intervjuare fungerat delvis annorlunda. Det kan till exempel vara svårare att driva på samtalstempot, ”kräva” svar genom att upprepa frågor eller be om förklaringar när man har personen framför sig. Genom att välja telefonintervjuer är det troligt att våra intervjuer på gott och ont blev mer ifrågasättande.

Vi gjorde valet att intervjua arbetsledare angående hur man på enheten bedömer ansökningar om och ser på sammanboende i särskilt boende. Hade vi i stället valt att intervjua de enskilda biståndshandläggarna, de som möter kommuninvånarna, hade vi troligen fått delvis andra svar. En svårighet med det hade varit att hitta enskilda handläggare som haft en ansökan om sammanboende på sitt bord tillräckligt många gånger för att kunna och vilja prata om det. Den allra mest nyanserade bilden hade vi kanske fått om vi pratat med personer på olika nivåer i organisationen och hade kunnat jämföra deras resonemang.

På en kvalitativ intervjuundersökning bör inte ställas kvantitativa krav. Under arbetets gång har vi ändå blivit nyfikna på hur representativt vårt urval är, särskilt eftersom en informant/kommun skilde sig avsevärt från de andra fem i både resonemang och i vilken service som erbjöds de äldre. Detta hade kunnat kartläggas med en enkätundersökning.

På samma gång som en kvalitativ intervjustudie med sex deltagare kan kritiseras för att vara smal och individfokuserad kan den å andra sidan även anses svepande och gapa över för mycket. Kanske hade vår undersökning nått en djupare nivå av individuellt upplevd sanning om vi lagt allt krut på en eller två informanter. Det hade också öppnat upp för att kunna bearbeta och tolka materialet på flera sätt, så kallad metod-triangulering (Svensson & Ahrne, 2015), vilket hade kunnat öka trovärdigheten i resultaten.

6.4 Idéer till framtida forskning

En insikt vi fått genom vår studie är att det är väldigt få par som ansöker om gemensamt särskilt boende. I en av våra sex undersökta kommuner var det dock betydligt fler ansökningar än i de andra fem. Den kommunen erbjöd också de överlägset största boendena för par. Det vore intressant att undersöka hur det ser ut i landet som helhet, finns det en statistisk samvariation mellan antalet ansökningar och vilken storlek och standard på boende som erbjuds i en kommun?

Fem av sex intervjupersoner gav som vi tidigare nämnt uttryck för en personlig åsikt om att i en framtid aldrig vilja sammanbo i särskilt boende så länge de var relativt friska. Det gjorde oss nyfikna på om och i så fall hur en sådan personlig aversion kan komma till uttryck i kontakten med brukare och hur brukaren då påverkas av det. Då vi utgår ifrån att de flesta socialarbetare har strategier för att förhålla sig professionellt när de arbetar skulle en sådan studie behöva komma bakom den nivån, kanske i form av en så kallad skuggning eller en diskursanalys.

Referenser

Ahrne, G. & Eriksson-Zetterquist, U. (2015). Intervjuer. I G. Ahrne & P. Svensson (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 34-53). Stockholm: Liber

Ahrne, G. & Svensson, P. (2015). Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I G. Ahrne & P. Svensson (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 8-15). Stockholm: Liber

Andersson, K. (2004). Det gäller att hushålla med kommunens resurser, biståndsbedömares syn på äldres sociala behov i *Socialvetenskaplig tidskrift* årgång 11 nr 3-4, 275-292. Umeå: Forsa <https://journals.lub.lu.se/svt/article/view/15603/14088>

Astvik, W. & Melin, M. (2013). Överlevnadsstrategier i socialt arbete: Hur påverkar copingstrategier kvalitet och hälsa? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, (4), 61-73. <http://kau.diva-portal.org/smash/get/diva2:732846/FULLTEXT01.pdf>

Backman, J. (2016). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Dunér, A. & Nordström, M. (2006): The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work*, 9 (4), 425-444. doi.org/10.1080/13691450600958486

Egidius, H. (2008). *Psykologilexikon*. Stockholm: Natur & Kultur. <https://www.psykologiguiden.se/psykologilexikon/>

Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*, 34 (6), 871-895. doi.org/10.1093/bjsw/bch106

Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag

Kvale, S., Brinkmann, S., & Torhell, S.-E. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lindelöf, M., & Rönnbäck, E. (2004). *Att fördela bistånd. Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*, Dissertation Thesis, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:143144/FULLTEXT01.pdf>

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Lloyd, C., King, R., & Chenoweth, L. (2002). Social work, stress and burnout: A review. *Journal of Mental Health*, 11(3), 255-265. doi.org/10.1080/09638230020023642

Månson, P. (2007). I H. Andersen & L.B. Kaspersen (Red.), *Klassisk och modern samhällsteori*. (s.71-85). Lund: Studentlitteratur.

Regeringen. (2011). Proposition 12:147 *Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen*.
<https://www.regeringen.se/contentassets/301e43f49dc041efa049f3f96eb5f981/ratten-att-fa-aldras-tillsammans---en-fraga-om-skalighet-vardighet-och-valbefinnande-i-aldreomsorgen-prop.-201112147>

Riksdagens utredningstjänst. (2010). *Tills döden skiljer oss åt – En kartläggning av möjligheten för äldre par att fortsätta leva tillsammans i äldreboende*.

Riksdagens utredningstjänst. (2011). *Länge leve kärleken – En kartläggning om parboende i Sveriges kommuner*.

Socialstyrelsen. (2013). *Fler äldre vill bo tillsammans*.
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013oktober/fleraldrevillfortsattabotillsammans>

Socialstyrelsen. (2014). *Små lägenheter gör det svårt att bo tillsammans på särskilda boenden*.
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2014oktober/smalagenhetergordetsvartattbotillsammans-pasarskildaboenden>

Socialstyrelsen. (2015). *Äldres rätt att fortsätta bo tillsammans i äldreboende – Uppföljning av en lagändring*.
<https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2015/2015-12-15>

Socialtjänstlagen (2001: 453). Hämtad den 22:a mars 2019 från
<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2001:453>

Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Svensson, P. (2015). Teorins roll i kvalitativ forskning. I G. Ahrne & P. Svensson (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 208-219). Stockholm: Liber

Svensson, P. & Ahrne, G. (2015). Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt. I G. Ahrne & P. Svensson (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 17-31). Stockholm: Liber

Thelin, A., & Wolmesjö, M. (2014). *Tid att leda: En kunskapsöversikt om hur chefskap påverkar äldreomsorgens kvalitet*. Stockholm: Vision. Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1052626/FULLTEXT01.pdf>

Trydegård, G., & Thorslund, M. (2001). Inequality in the welfare state? Local variation in old-age care – the case of Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 10 (3), 174–184. doi.org/10.1111/1468-2397.00170

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.
<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Wörlén, M. (2010) Att prioritera i socialtjänsten - om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. (2010). *Socialvetenskaplig Tidskrift*, (1), 28-45.
<https://journals.lub.lu.se/svt/article/view/15697/14180>

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide:

BAKGRUNDSFRÅGOR

Kön:

Ålder:

År i yrket:

Antal handläggare under sig:

Har du fått någon introduktion/utbildning med anledning av lagändringen 2012?

Ungefär hur ofta kommer en ansökan om sammanboende till din enhet?

INTERVJUFRÅGOR

Angående vilka faktorer som spelar in när det avgörs om ett par får sammanbo eller inte:

- Vilka faktorer spelar in när ni fattar beslut om eventuellt sammanboende i särskilt boende?
- Vad väger tyngst i bedömningen?
- Är det någon skillnad i hur ni bedömer före och efter lagändringen?

Angående enhetschefers handlingsutrymme:

- Vad kan leda till att ni nekar ett par sammanboende?
- Beskriv ett svårt ärende:

Angående enhetschefers syn på skälig levnadsnivå

- Vad ingår allmänt i begreppet skälig levnadsnivå enligt dig?
- Hur definierar du begreppet när det kommer till emotionella behov? (Var drar du gränsen?)

Angående etisk stress

- Skulle du säga att ditt arbete med sammanboende medför etisk stress? Isf beskriv:
- Vilken typ av lägenhet erbjuder ni, antal rum?
- Hur ser hyresvillkoren ut i din kommun för en efterlevande partner?
- Upplever du att människor känner till rätten att sammanbo i särskilt boende?
- Informerar ni om den rätten?

Avslutande frågor

- Hur upplever du som helhet arbetet med äldre som ansöker om sammanboende? Berätta. (positivt, negativt, lätt, svårt)
- Finns det något annat kring arbetet med sammanboende som du vill nämna?

Bilaga 2. Följebrev till informanterna:

Förfrågan om att delta i studie om äldres lagliga rätt att sammanbo i särskilt boende

Stockholm 1904XX

Hej!

Vi är två socionomstudenter vid Högskolan i Gävle. I vårt examensarbete har valt att undersöka hur ansvariga chefer inom socialtjänsten resonerar kring de äldres lagliga rätt att sammanbo i särskilt boende även om skilda vårdbehov föreligger.

Vi skulle vilja intervjua Dig för att samla in material till denna studie.

Under intervjun, som vi tror kommer att ta 30-45 minuter, kommer vi att använda oss av digital inspelningsutrustning. Inga andra än vi själva kommer att ha tillgång till intervjuvaren och när dessa är transkriberade kommer de att raderas. Den information som Du lämnar kommer att behandlas säkert och förvaras inlåst så att ingen obehörig kan ta del av den. Redovisningen av resultatet kommer att ske så att ingen berörd individ kan identifieras. Resultatet kommer att redovisas i form av ett examensarbete, som när det är färdigt och godkänt kommer att finnas i en databas vid Högskolan i Gävle. Du kommer ha möjlighet att ta del av examensarbetet genom att få en kopia av det. Du kan om du så önskar när som helst avbryta din medverkan.

Det skulle vara värdefullt om Du kunde delta i denna studie.

Hör gärna av dig till:

Charlotta Dahlgren: [mejladress, telefonnummer](#)

Andreas Nerström: [mejladress, telefonnummer](#)