



LUNDS
UNIVERSITET
Socialhögskolan

Mellan lagens intention och kommunens intressen.

**En kvalitativ textanalys med fokus på bedömning av
skälig levnadsnivå avseende rätten till särskilt boende
för äldre.**

Rasmus Juhlin och Josefine Petersson

Kandidatuppsats SOPA 63
VT 2019

Handledare: Lars Harrysson

Abstract

Authors: Rasmus Juhlin and Josefine Petersson

Title: *Between the intention of law and the municipal interest. A qualitative study focusing on the assessment of a reasonable standard of living regarding the right of care in a nursing home* [Translated title].

Supervisor: Lars Harrysson

Assessor: Susanna Johansson

The aim of this study was to research the assessment of reasonable standard of living in relation to a holistic view regarding the right of care in a nursing home. Our selection of empirical material was 6 judgements from Swedish courts and 16 social inquiry from local authorities of social work. The material was limited to dismissal of the right of care in a nursing home, within the years of 2016 to 2019. An analysis of judgements was initial in our study, where we used Lupita Svenssons method for non-solicitors to analyse the judgements connection to the intention of the law of social services. The results of the analysis became an access to the qualitative text analysis of the social inquiries, with a perspective of salutogenic administration and discretion.

The main result of this study was that the courts assessments are based on a precedent from the supreme administrative court, that emphasize the laws intention of a holistic view. The results also showed that the local authorities rarely make a holistic assessment and that local guidelines limit the care administrators discretion. Which jeopardize that the assessments are not in accordance with the intention of the law of social services.

Keywords: Reasonable standard of living, eldercare, social work, holistic view, salutogenic administration, discretion

Förord

Vi vill tacka vår handledare Lars Harrysson som på ett klokt och förstående sätt gett oss vägledning, tänkvärda perspektiv och goda råd. Det har hjälpt oss att ta oss genom denna process där det har funnits toppar, dalar och flera svängar på vägen, men som har stärkt både vår kunskap och förståelse.

Vi vill även tacka Morten Klemme Nielsen för sitt intresse, engagemang och kloka råd kring vår rättsfallsanalys. Ett stort tack riktar vi även till berörda kommuner och de handläggare som har hjälpt oss att samla in material till vår undersökning.

Vi vill tacka er som lagt tid på att läsa och ge feedback på vår uppsats. Inte att förglömma så vill vi tacka familj och vänner som på alla sätt har varit stöttande, förstående och uppmuntrande i en både tids- och energikrävande process.

Till slut vill vi tacka varandra för ett gott samarbete. Det har krävt mer av oss än vad vi själva kunde förutse och har krävt mycket arbete men också gett en hel del skratt.

Trevlig läsning!

Rasmus och Josefine

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 6 |
| 1.1 Problemformulering | 6 |
| 1.2 Syfte | 8 |
| 1.3 Frågeställning | 8 |
| 1.4 Arbetsfördelning | 8 |
| 2. Bakgrund | 9 |
| 2.1 Socionomen och rättskälleläran..... | 9 |
| 2.2 Socialtjänstlagens utveckling | 9 |
| 2.3 Handlägningsprocessen..... | 12 |
| 2.4 Kommunalt självstyre..... | 13 |
| 2.5 Relevanta begrepp i studien..... | 13 |
| 3. Kunskapsläge | 14 |
| 3.1 Den sociala utredningen..... | 14 |
| 3.2 Standardisering..... | 15 |
| 3.3 Det komplexa uppdraget..... | 16 |
| 4. Metod | 17 |
| 4.1 Metodologiska överväganden | 17 |
| 4.2 Kvalitativ analys av rättsfall och utredningar..... | 18 |
| 4.3 Urvalsprocessen..... | 18 |
| 4.4 Rättsfall och utredningar | 20 |
| 4.5 Förförståelse | 20 |
| 4.6 Bearbetning och analys..... | 21 |
| 4.7 Studiens trovärdighet..... | 23 |
| 4.8 Etiska överväganden | 23 |
| 5. Teori | 24 |
| 5.1 Salutogen handläggning..... | 24 |
| 5.2 Handlingsutrymme..... | 28 |
| 6. Resultat och Analys | 29 |
| 6.1 Rättsfallsanalys | 29 |
| 6.1.1 Lite kort om rättsfallen | 29 |
| 6.1.2 Omfattande behov och självständighet | 30 |
| 6.1.3 Självbestämmandets gränser..... | 33 |
| 6.1.4 Helhetsbedömning med åldersaspekt | 34 |
| 6.1.5 Summering..... | 36 |
| 6.2 De kommunala utredningarna | 37 |
| 6.2.1 Undersökningskommunerna | 38 |
| 6.2.2 Kommunala riktlinjer | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 6.2.3 Rättssäkerhet | 42 |
| 6.2.4 Ökad delaktighet för en helhetssyn och helhetsbedömning | 44 |
| 7. Avslutande diskussion | 47 |
| 8. Referenser:..... | 50 |
| 9. Bilagor | 53 |
| 9.1 Bilaga 1..... | 53 |
| 9.1.1 Informationsbrev..... | 53 |
| 9.2 Bilaga 2..... | 54 |
| 9.2.1 Kodningsschema Rättsfall..... | 54 |
| 9.2.2 Kodningsschema Utredningar | 54 |
| 9.2.3 Kodningsschema Handlingsutrymme..... | 54 |
| 9.3 Bilaga 3..... | 55 |
| 9.3.1 Tabell utredningar | 55 |

1. Inledning

Utvecklingen inom äldreomsorgen fick en rejäl skjuts under 1950-talet och har i stort sett inte stått stilla sedan dess. Rätten att kunna bo kvar hemma och få hjälp i hemmet, istället för att behöva flytta in på boende har haft betydelse för utvecklingen. En tydlig målsättning var att stärka den enskildes självbestämmande samt att nå en normalisering om rätten att kunna bo kvar i det egna hemmet vid åldrande och sjukdom (SKL, 2011). Detta ledde till en reformering av det sociala systemet genom en ny lag som innefattade flera tidigare lagar. Detta var Socialtjänstlagen (SoL) som trädde i kraft 1982. Här betonas att helhetssyn ska vara utmärkande för socialtjänsten och att den enskildes sociala situation ska ses i helhet med sin sociala miljö (Proposition 1979/80:1).

1.1 Problemformulering

I socialtjänstlagen infördes begreppet skälig levnadsnivå som en definition av vad som ska uppnås av det bistånd som ges den enskilde. Begreppet definieras inte i någon konkret mening vare sig i lagtext eller förarbete, utan ska förstås utifrån helhetssynen och socialtjänstlagens portalparagraf, 1 kap 1 § SoL (SFS 2001:453) som ger vägledning för hur övriga paragrafer ska tolkas och förstås. Tio år efter att socialtjänstlagen trätt i kraft genomfördes ytterligare en reformering efter äldredelegationens (ÄDEL) utredning om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. (prop. 1990/91:14). Detta gav kommunerna ett samlat ansvar för långvarig vård och service till äldre samt handikappade och blev skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för äldre med behov av vård och service (ibid; Edebalk, 2016; Edebalk, 2018). Detta stärkte den enskildes självbestämmanderätt och innebar att rätten att bo kvar i det egna hemmet också skulle omfatta de med stora vårdbehov (SKL, 2011).

Tillämpningen av kvarboendepincipen och önskan av många äldre att få bo kvar i det egna hemmet har lett till att gruppen äldre som bor kvar hemma har ökat. Detta gäller även äldre med omfattande och komplexa hjälp- och stödbehov. (Boström, 2014). Utvecklingen inom äldreomsorgen har påverkats av samhällets utveckling i stort. Påtalad ökning kan inte bara härledas till den äldres vilja att få bo kvar hemma, utan bygger även på olika organisatoriska förändringar såsom skärpta bedömningskrav och nedskärningar av platser på sjukhus och särskilt boende, på grund av bristande ekonomi (Boström, 2014; Edebalk, 2018).

Socialtjänstlagens förarbete uttrycker att huvudinriktningen för omsorg av äldre är att stärka möjligheterna till eget boende även för de med omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård. Likaså betonas att när behovet av tillsyn eller krav på trygghet och säkerhet inte kan tillgodoses bör det finnas möjlighet till särskilt boende, som erbjuder god vård samt beaktar den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och livskvalitet (prop. 1996/97:124). ÄDEL-reformen införde kvarboendepincipen och tar sin utgångspunkt i att den äldre ska ha rätten att bo kvar i sitt eget hem och bygger på antagandet att detta är den äldres önskan. I senare förarbeten poängterar regeringen vikten av att det vid bedömningen görs en sammanvägning av omständigheter då den enskilde inte har en obegränsad frihet att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. De vill visa på en flexibel förståelse och användning av skälig levnadsnivå, så att det kan matchas efter ekonomiska förutsättningar (prop. 2000/01:80). Detta stärker kommunens tolkningsföreträde av skälig levnadsnivå och deras möjlighet att utforma riktlinjer efter detta. Norman och Schön (2005) menar att kommuner tänjer förståelsen av skälig levnadsnivå med ekonomiska motiv, istället för att behoven blir styrande.

I Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre (prop. 2005/06:115) belyser regeringen att särskilt boende främst getts till personer med mycket omfattande behov och betonar att det är av vikt att beakta andra förhållanden såsom oro och otrygghet, än enbart behov av omvårdnad dygnet runt. De menar att kommunerna gör en restriktiv bedömning och förtydligar att den enskildes självbestämmande, integritet och möjlighet till att aktivt delta i samhällslivet *alltid* ska beaktas (ibid). I regeringens proposition 2009/10:116 lyfter de fram behovet av ett nationellt bedömningsinstrument för att förbättra kvaliteten på utredningar. De konstaterar att sociala, kulturella och andra behov ges alltför lite utrymme och kommunala riktlinjer riskerar att styra vilka insatser som beviljas. Även rapporter från Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har visat att kommunala riktlinjer tenderar att i utformningen begränsa utrymmet för individuell behovsbedömning (Socialstyrelsen, 2016). Detta påverkar möjligheten att få en plats på ett boende och kan istället leda till att den äldre känner sig tvingad att bo kvar hemma. Kvarboendepincipen präglar idag Sveriges äldreomsorg och har blivit mer av en skyldighet än en rättighet (Edebalk, 2018; SKL, 2011; Wånell, 2012). Även om forskning visar att det är relativt få avslag som görs inom äldreomsorgen (StAAF och Wolmesjö, 2014), visar den samtidigt att det görs allt strängare bedömningar. Lindelöf och Rönnbäck (2004) konstaterar att den enskildes rätt att överklaga

myndighetsbeslut till förvaltningsrätten gav en förhoppning om en utveckling i rättspraxis för att ge en mer enhetlig tillämpning i hela landet, men att detta inte uppnåts.

Redan 1982 när den första sociallagstiftningen trädde i kraft uttalades att helhetssynen skulle vara utmärkande för socialtjänstens arbete. Förarbeten och forskning pekar på en komplexitet i att bedöma den enskildes livssituation i helhet och huruvida denne tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Mycket har hänt och förändringar inom äldreomsorgen tycks aldrig avstanna men intentionen om en helhetssyn kvarstår.

1.2 Syfte

Vårt syfte är att undersöka hur skälig levnadsnivå bedöms avseende behov av särskilt boende, såväl i rättspraxis som i individuella prövningar gällande bistånd.

1.3 Frågeställning

- Hur bedöms skälig levnadsnivå i förhållande till helhetssyn, avseende rätten till särskilt boende, i rättspraxis?
- Hur bedöms skälig levnadsnivå i förhållande till helhetssyn, avseende rätten till särskilt boende, inom kommunal biståndsbedömning?

1.4 Arbetsfördelning

Arbetet med vår uppsats har till största del varit ett samarbete där vi suttit gemensamt. Det har funnits ett eget ansvar av inläsning samt utrymme för personlig reflektion, följa upp tanke och idé och återkoppla i diskussion om relevans och användbarhet. Vårt samarbete påbörjades tidigt under terminen med att tillsammans söka tidigare forskning och att utarbeta en forskningsplan i förberedande kurs. Därigenom har vi arbetat oss igenom ett stort moment om planering och tillvägagångssätt och kunnat ta kontakter för att upplysa om vår uppsatsidé och söka möjlighet till att inhämta underlag. Studien har under arbetets gång tagit nya vägar som krävt omdirigering. För att skapa struktur har vi använt oss av en arbetsplanering som fått vara ett levande dokument och bygga på en dialog om vad som är nästa steg. Samarbetet har belyst våra olikheter i tankeprocess och bearbetning av material, vilket skapat diskussion och övervägningar som av bearbetningen gett oss större insikt och djupare förståelse.

2. Bakgrund

I detta avsnittet vill vi ge en beskrivning av de rättsliga grunderna som berör äldreomsorg och handläggning ärende inom ramen för socialtjänsten.

2.1 Socionomen och rättskälleläran

Socialtjänstlagens ramlagskonstruktion öppnar upp för att professioner som jobbar med människor själva ska kunna använda lagen. Socionomen blev på så sätt rättstillämpare i en roll som icke-jurist utifrån att människans komplexitet och vardagssituation inte kan placeras i juridikens svartvita syn på världen (Svensson, 2017). Juridikens fundament utgörs av rättskälleläran som förtydligar rättsordningen. Lagen är den främsta källan för tillämpning, men för tolkning och förståelse av lagtexten finns förarbeten, såsom regeringens propositioner, vilka förtydligar lagens syfte. På uppdrag av regeringen kan exempelvis Socialstyrelsen formulera bindande föreskrifter för socialtjänsten, för att skapa en enhetlighet och kvalitetssäkra socialtjänstens arbete (ibid). Vidare i rättskälleläran konstateras att domslut från de högsta instanserna såsom högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen är prejudicerande. Detta innebär att instansens rättstillämpning ska vara vägledande för underinstanser och myndigheter. Rättskällornas hierarki visar vilken ordning de ska användas och förståelsen för deras värde (ibid).

Svensson (2017) menar att det uppstår ett glapp när socionomen rör sig på juridikens arena. Deras reflexiva förmåga att kunna inta olika perspektiv blir försvårande inom det juridiska fältet där det är viktigt att inta en position och bygga argument utifrån rättskälleläran. Denna svårighet kan visa sig i sociala utredningar där argumentation om den sociala problematiken är otydlig i sin koppling till de rättsliga förutsättningarna. Svensson (ibid) lyfter fram att det krävs mod från socionomen att som icke-jurist lita på sin professionella kunskap och sitt tolkningsföreträde för att ta sig makt som rättstillämpare.

2.2 Socialtjänstlagens utveckling

Portalparagrafen i 1 kap. 1 § SoL (SFS 2001:453) uttrycker att samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet samt inriktas på att frigöra

och utveckla enskildas och grupper egna resurser med respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Konstruktionen som en målinriktad ramlag visar på skyldigheter för kommunala myndigheter samt vissa rättigheter för den enskilde, där ramen ger utrymme för tolkning. I biståndsparagrafen, 4 kap 1 § SoL återges den enskildes rätt att få bistånd när dennes behov inte kan tillgodoses av den enskilde själv eller på annat sätt. Ett sådant bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och stärka möjligheten till ett självständigt liv.

Målsättningen för åtgärderna när det gäller äldreomsorgen har varit "att göra det möjligt för de äldre att leva kvar i sina hem under goda förhållande istället för att i förtid nödgas bo under mer institutionella former" (prop. 1979/80:1). Det är kommunens ansvar att genom hemtjänst, dagverksamhet eller liknande underlätta för den enskilde att bo hemma (3 kap 6 § SoL). I propositionen 1996/97:124 uttrycks att utgångspunkten om att stärka möjligheten till eget boende bygger på förståelsen av att detta är de flestas önskan och förtydligar att den andra delen av en sådan målbestämmelse är att det sker med respekt för den äldres självbestämmande och integritet (ibid).

I socialtjänstlagens avsnitt om äldre framhålls att omsorgen ska inriktas på att de får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande där de ges möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållande samt ha en meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Därtill är det kommunens ansvar att verka för att de äldre har goda bostäder, ges stöd och hjälp i hemmet samt att inrätta särskilt boende för äldre i särskilt behov av omvårdnad och service (Socialtjänstlag, SFS 2001:453).

Propositionen 1996/97:124 betonar att varje människa oavsett ålder ska betraktas som en unik individ och inte ett vårdobjekt, med en egen uppfattning samt rätt att bestämma hur denne vill leva sitt liv. Förutsättningarna för hjälp i hemmet har förbättrats alltmer och kan erbjudas med omfattande insatser dygnet runt i det egna hemmet för att äldre ska kunna leva ett självständigt liv. Samtidigt uttrycks en förståelse för att närhet till personal dygnet runt kan ha avgörande betydelse för trygghetskänslan och framhåller att äldre i ökad utsträckning ska kunna välja att bo kvar hemma samt att för de som vill flytta till särskilt boende ska det finnas ett varierat utbud. Detta för att stärka den enskildes rätt till självbestämmande (ibid).

När socialtjänstlagen sedan omarbetades uttryckte regeringen i förarbetet att det krävs en flexibilitet i användningen och förståelsen för skälig levnadsnivå som kan anpassas efter

ekonomiska förutsättningar. Det är av vikt att det i bedömningen görs en sammanvägning av omständigheter då den enskilde inte har en obegränsad frihet att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. Regeringen poängterar att skälig levnadsnivå ger uttryck för kvaliteten i insatsen samt vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig men att det i förhållande till sämre ekonomiska förutsättningar istället kan förstås som en miniminivå (prop 2000/01:80). När det kommer till skälig levnadsnivå bland äldre framgår det tydligt att det präglas av strävan mot kvarboende men inom ramen för deras självbestämmande. I förarbeten konstateras ingen avgränsning för vem som har rätt till särskilt boende utan denna gräns utgörs av om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Från att flytten till särskilt boende bör finnas som möjlighet, har en utökad tillgänglighet av insatser som kan ges hemmet förskjutit den möjligheten allt längre bort (Wånell, 2012).

I propositionen 2005/06:115 beskrivs att ett särskilt boende kännetecknas av kraven på att insatser som tillgodoser den äldres behov ska kunna ges dygnet runt och vara utformat för att möjliggöra att den äldre kan fortsätta leva ett så självständigt liv som möjligt. Regeringen konstaterar att det är främst personer med mycket omfattande behov som getts plats på särskilt boende och betonar att det är av vikt att beakta andra förhållande såsom oro och otrygghet, än enbart behov av omvårdnad dygnet runt. I SOU 2008:113 lyfter äldreboendedelegationen fram att särskilda boende behöver utvecklas för att kunna tillgodose äldres sociala och medicinska behov. Det som en gång infördes som ett självständigt boende där varje rum hade ett eget kök och badrum, har med avveckling och utveckling blivit ett boende för de som har omfattande behov och är beroende av omsorg stor del av dygnet. De visar att det redan finns brist på platser inom särskilda boende och att det krävs åtgärder på gruppnivå för att förbättra boendesituationen för de äldre. De lyfter att det finns ett behov av att inrätta trygghetsboende vilket förväntas ha goda effekter för äldres välbefinnande och livskvalitet (ibid). I april 2019 trädde en ny version av 5 kap 5 § SoL i kraft. Paragrafen har getts ett nytt stycke om att kommunen får inrätta särskilda boendeformer för äldre som har behov av att bryta önskad isolering samt har behov av stöd och hjälp i hemmet (SFS 2018:1724), vilket syftar till att kommunen ges möjlighet att införa trygghetsboende som bistånd. I SOU 2017:21 betonas vikten av att utgå från individen med förståelsen att vi alla är olika och konstaterar att det är en utmaning inom en verksamhet som har tendensen att sträva efter en utformning som blir lika för alla. Mångfald i äldreomsorgen ska inte vara en mångfald av aktörer att välja mellan utan en mångfald av innehåll och arbetssätt. Detta stärker

den enskildes rätt att själv få bestämma samt rätten till att mötas med respekt, rätt till trygghet och att leva i relation till andra.

2.3 Handläggningsprocessen

För att fatta beslut kring den enskilde krävs lagstöd, vilket fastställs i 1 kap 1 §

Regeringsformen (SFS 1974:152), ”den offentliga makten utövas under lagarna”.

Handläggningen regleras av förvaltningslagen och socialtjänstlagen. Handläggningsprocessen består av olika hållpunkter, bland annat partsinsyn, kommunikering, beslutsmotivering samt underrättelse av beslut som ska säkerställa en rättssäker hantering och som ska präglas av objektivitet, saklighet och öppenhet (prop 2016/17:180). Socialtjänstlagens 11 kapitel (SFS 2001:453) reglerar handläggningen av ärenden och framhåller att utifrån vad som inkommer genom ansökan eller anmälan ska utredning inledas utan dröjsmål. Dessutom uttrycks krav på dokumentation och att detta utförs med respekt för den enskildes integritet samt hänvisar till förvaltningslagens bestämmelser i ärenden som avser myndighetsutövning mot den enskilde. Förvaltningslagen tar upp att ärenden ska handläggas på ett så smidigt, snabbt och kostnadseffektivt sätt som möjligt, dock utan att det ger någon negativ konsekvens för rättssäkerheten. Utredningsansvaret förtydligas i den nya förvaltningslagen (SFS 2017:900) kring att det i första hand är den handläggande myndigheten som har ansvar att utreda i den utsträckning som krävs för att ta ett rättssäkert beslut vill man underlätta för den enskilde att undvika domstolsprövning (Prop 2016/17:180).

Dessutom vill man i förvaltningslagens förarbete betona vikten av ett tydligt medborgarperspektiv som stärker den enskildes rätt till delaktighet i handläggningen (prop.2016/17:180). Partsinsyn syftar till att den enskilde har rätt att ta del av det material som tillförts i dennes ärende men som i vissa fall begränsas av sekretessprövning. Innan ett beslut som går den enskilde emot fattas, ska underlaget kommuniceras till den enskilde och ge utrymme att inom avtalad tid inkomma med yttrande. Kommunikering kan ske muntligt, skriftligt eller genom delgivning. Hur det kommuniceras bestäms av handläggande myndighet. Handläggning av ett ärende avslutas med beslut, vilket ska tydligt motiveras utifrån vilka föreskrifter som tillämpats samt de omständigheter som varit avgörande för beslutet. Beslutsmotiveringens krav på vilka föreskrifter som tillämpats förtydligas i den nya förvaltningslagen som trädde i kraft i juli 2018, vilket har som målsättning att säkerställa rättssäkerhetskraven. Den enskilde ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet

samt informeras om rätten att överklaga och hur man går tillväga. I förvaltningslagens 6 § (SFS 2017:900) förtydligas även myndigheternas serviceskyldighet, som innebär att de ska ge den enskilde sådan hjälp att denne kan bevaka sin rätt och sina intressen. En sådan hjälp kan innebära att vara den äldre behjälplig att sammanställa sitt yttrande för överklagan av beslut.

Socialstyrelsens föreskrifter om handläggning (SOSFS 2014:5) är bindande och utgår från lagarna, samt innehåller allmänna råd vid hantering av handläggning. Här förtydligas vad som ska framgå av dokumentationen för att utreda, bedöma och besluta. Socialstyrelsens modell IBIC är däremot inte bindande för handläggning, men dess användning förespråkas i stor utsträckning för att säkerställa en enhetlig behovsbedömning (Socialstyrelsen 2016).

2.4 Kommunalt självstyre

Det kommunala självstyret regleras i 14 kap Regeringsformen (SFS 1974:152). Självstyret utgörs av de folkvalda politikerna utifrån de allmänna val som hålls vart fjärde år. Självstyret ger medborgarna möjlighet att vara delaktiga och känna ansvar för samhällets utveckling. Kommuner ges stor handlingsfrihet att fatta beslut som ska bidra till ett välfungerande samhälle, gynna medborgarna och samtidigt kunna fördela kommunens gemensamma resurser på ett ansvarsfullt sätt (SKL, u.å). Den handlingsfrihet som ges inom det kommunala självstyret innebär att politikerna på lokal nivå beslutar om vad som ska och bör genomföras, exempelvis genom lokala riktlinjer (Lindelöf och Rönnbäck, 2014).

Ju mindre staten detaljstyr och reglerar via lagstiftningen, desto mer tvingas kommunerna och andra verkställare att skapa egna regler och riktlinjer för verksamheten (Rothstein i Lindelöf och Rönnbäck, 2014 s.59.)

2.5 Relevanta begrepp i studien

Socialtjänstlagen: Reform av social vårdlagstiftning som ersatte tidigare barnavårdslag, nykterhetsvårdslag, socialhjälpslag och barnomsorgslag. Trädde i kraft 1982 och förkortas SoL.

ÄDEL-reformen: Omfattande reformation inom omsorgen utifrån Äldre-delegationens utredning. Trädde i kraft 1992.

Särskilt boende: Boende med omvårdnad, viss sjukvård, service och personal dygnet runt. Infördes efter ÄDEL-reformen.

Förvaltningsrätten: Förvaltningsrätten är den första instansen som omfattar myndigheters och förvaltningars skötsel samt mål och ärenden mellan myndigheter och enskilda medborgare.

Kammarrätten: Andra instansen och hanterar överklagande av förvaltningsrättens domslut. Kräver prövningstillstånd.

Högsta Förvaltningsdomstolen: Tidigare Regeringsrätten, är högsta instans i förvaltningsärenden. Kräver prövningstillstånd.

Domslut: Rättens beslut.

IBIC: Förkortning av Individens Behov I Centrum som är Socialstyrelsens dokument för systematiskt arbetssätt inom utredning och bedömning av individens behov. Innefattar bedömningsinstrumentet BAS (Behov Av Stöd).

3. Kunskapsläge

För vår sökning av tidigare forskning har vi använt oss av LUB search och Libris webbsök med sökord som trygghet, äldre*, bistånd, välbefinnande och behov. Under arbetets gång har vi vidare sökt upp källor såsom förarbeten, riktlinjer och lagtexter.

3.1 Den sociala utredningen

Lindelöf och Rönnbäck (2014) har i sin studie undersökt handläggningens två ansikten, där de har studerat handläggningens hantering i relation till lagstiftningen och hur det hanteras i praktiken. De konstaterar att det kring handläggningen, sett till lagar och andra styrdokument finns regler och normer som efterlevs och regler som inte gör det. Deras uppfattning är att detta inte är något tillfälligt utan snarare ett djupt inrotat handlande som de ser som fortskridande. I sin studie lyfter de fram att kritik som riktas mot behovsbedömningen är utifrån att den fungerar allt mer som en sorteringsprocess där byråkratins regler och riktlinjer blir medel för att hindra potentiella hjälpsökande och begränsa omfattningen på insatser som fördelas (ibid). Detta styrker även Söderberg (2014) i sin avhandling som också lyfts fram i SOU 2017:21, där kritik riktas mot att avslag för särskilt boende motiveras med att utökade hemtjänstinsatser är tillräckligt.

Svensson (2000) menar att det finns en skillnad mellan vad som förs in i den sociala akten och vad som skrivs i den sociala utredningen. Utredningen har både som syfte att utgöra ett underlag till beslutsfattandet och samtidigt utgöra ett underlag för det fortsatta arbetet.

Svensson (ibid) lyfter fram att det i konstruktionen av den sociala utredningen sker en omdefiniering av problemsituationen som snarare speglar förvaltningens beskrivning än den enskildes. Detta beskriver även Lindelöf och Rönnbäck (2014) som visar att det i handlägningsprocessen skapas en byråkratisk identitet åt den sökande. De belyser detta utifrån Michael Lipsky's teori om klientprocessen och att handläggningen till stor del innebär att anpassa klienten och dennes behov till organisationens ramar. Vidare lyfter de fram tidigare forskning som visar att den sociala utredningen inte görs förutsättningslöst utan att innehållet anpassas till ramarna och att utredningar tenderar att vara fokuserade på praktiska hjälpbehov. Tillgängliga resurser tenderar därmed bli mer styrande än den enskildes behov (ibid). Likaså belyser Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) att det för den sociala utredningen ofta skapas arbetshypoteser som styr arbetet vilket leder till en strävan att motivera det man ser. Utredningen skrivs då i syfte att ge underlag till den bedömning man redan har gjort.

Söderbergs (2014) studie visar att biståndshandläggare i mötet med den enskilde angående ansökan om särskilt boende, anpassar sitt förhållningssätt utifrån prioriteringar av kvarboende och ideal om den enskildes självständighet och självbestämmande. Söderberg (2014) menar att handläggare framhåller ett visst beslut mer självklart än det andra och stärker den enskildes självbestämmande utifrån detta.

Då kvarboende är ett självklart beslut stärker handläggaren den enskildes självbestämmande genom att informera om tillgängliga insatser i hemmet och samtidigt visar på de negativa aspekterna av en flytt till särskilt boende. Detta i en strävan att balansera behovsbedömning mot tillgängliga resurser och nå ett samförstånd med den enskilde. Då flytt till särskilt boende är ett självklart beslut stärker handläggaren den enskildes självbestämmande genom att visa på vikten av kontinuitet och säkerhet och samtidigt visar på de fördelaktiga aspekterna av en flytt till särskilt boende (ibid).

3.2 Standardisering

Under de senaste tjugo åren har kraven på en standardisering av dokumentation inom socionomens arbetsfält ökat. Denna utveckling har en grund i new public management (NPM), där fokus är att mäta hur effektiv myndigheten är på ett kvantitativt sätt (Björk, 2017). Standardiserad bedömning sker inom socialtjänstens olika område och där digitaliserade dokumentationssystem blivit allt mer självklara. Detta för att systematisera

arbetet med ambitionen att förbättra kvaliteten i socialtjänstens arbete (Martinell Barfoed och Jacobsson 2019). Efter regeringens förslag fick Socialstyrelsen i uppdrag att arbeta fram ett nationellt bedömningsinstrument (prop. 2009/10:116), som i början av år 2013 presenterade materialet BAS, som är en halvstrukturerad intervjuguide som syftar till att ge en mer nyanserad bild av den äldres uppfattning om sin livssituation. BAS är numera en del av IBIC(SOU 2017:21). Intentionen med IBIC är en ökad rättssäkerhet, tydlighet och insyn i handlägningsprocessen samt en likvärdig hantering. Avsikten är att införa ett enhetligt språk inom socialt arbete med äldre och att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet (Wolmesjö, 2014).

Det finns olika modeller för hur en standardiserad dokumentation kan se ut men samtliga modeller har som mål att öppna upp förutsättningarna för att systematiskt kunna följa upp klienterna och se deras utveckling över tid. Standardiserade bedömningsmallar likriktar frågorna som ställs till klienterna så att alla klienter får samma frågor, med ambitionen att kunna mäta resultat över tid (Björk, 2017). Martinell Barfoed och Jacobsson (2019) visar att trots att BAS är ett standardiserat formulär så är användningen mer person och situationsbunden och påverkas även av hur individuella behov uttrycks. De erfarna handläggarna tenderar att gå mer utanför formuläret och skriva i marginalen jämfört med de novisa handläggarna.

Den kritik som framförts handlar till största del om den ökade mängden administrativa moment och att arbetet i sig blivit mer fyrkantigt och stelt (ibid). Björk (2017) lyfter samtidigt fram kritik om att dokumentationen ger en ökad arbetsbelastning och tar mycket tid i anspråk. Som en reaktion på detta har regeringen under sommaren år 2016 tillsatt en delegation med uppdrag att undersöka tillitsbaserade arbetsformer som syftar till att minska administrationskraven i hopp om att stärka tillit och arbetsglädje (Martinell Barfoed och Jacobsson 2019; Falkenström och Hjärpe 2017).

3.3 Det komplexa uppdraget

Wolmesjö (2014) beskriver att kärnan i biståndshandläggarens formella uppdrag inbegriper kunskaper inom socialrätt, civilrätt, förvaltningsrätt samt om dokumentation, kommunala riktlinjer och välfärdssystemet i stort. Det komplexa i uppdraget är hur detta görs, inte vad som görs. Till synes kan uppdraget se tämligen lätt ut, såsom att vem som helst kan fylla i dessa papper och formulär. Uppdraget kräver att biståndshandläggaren navigerar sig

rättssäkert fram i handlingsutrymmet för att kunna motsvara de skyldigheter och rättigheter som stadgas i lag och föreskrifter (ibid). Förvaltningslagen (SFS 2017:900) uttrycker att handläggningen ska vara smidig och kostnadseffektiv samt pekar på ett utredningsansvar som kräver biståndshandläggarens bedömning för vad som är tillräcklig dokumentation och inte för mycket. Wolmesjö (2014) menar att människan och dess livssituation är komplex och högst individuell, och att det blir biståndshandläggarens uppgift att passa in detta i alla de regler och formulär som reglerar uppdraget. Söderberg (2014) beskriver professionen som att biståndshandläggare befinner sig i ett spänningsfält mellan likabehandlingsprincipen och individualiseringsprincipen där det friska hos den enskilde förstås i förhållande till tillräckligt sjuk, vilket blir en förståelse av likabehandling. Detta kräver såväl finess som etisk medvetenhet (Martinell Barfoed och Jacobsson 2019) och en förståelse för rollens paradox, där man ska vara rådgivande, gränsdragande, värna den enskildes rätt och samtidigt vara beslutsfattande och representera myndighetens intressen (Wolmesjö, 2014).

4. Metod

I detta avsnitt redogör vi för vårt tillvägagångssätt för att besvara studiens syfte och frågeställning. Inledningsvis redogör vi för vårt val av forskningsstrategi för att därefter beskriva vårt urval och en kort beskrivning av empirin. Vidare resonerar vi kring vår förförståelse samt hur detta har påverkat studien. Vi beskriver bearbetning och analys, för att sedan avrunda med studiens tillförlitlighet och våra etiska överväganden.

4.1 Metodologiska överväganden

I denna studie har vi valt en kvalitativ ansats där vi använder oss av textanalys för att undersöka och besvara våra frågeställningar. En kvalitativ forskning är fördjupande och grundar sig på hur människor beskriver, uttrycker och formulerar sin upplevda verklighet (Bryman, 2011 s.361f). En kvalitativ textanalys syftar till att förstå vad texten uttrycker om något fenomen i samhället och att texten analyseras i sitt sammanhang (Boréus, 2015, s.175). För att kunna se på hur skälig levnadsnivå bedöms finner vi att textanalys är den metod som möjliggör och passar vårt syfte på bästa sätt. För ett tillförlitligt material ser vi att en kvalitativ textanalys säkerställer att underlaget kan visa på ett verkligt samhällsfenomen.

Bryman (2011, s 501) beskriver att det behöver finnas en uppfattning av att dokumentet vars text ska analyseras, hänger ihop med andra dokument som visar på dess kontext. Vi visar på detta genom en beskrivning av dess bakgrund samt den rättsliga processen för hantering av dessa ärenden. Fördelaktigt med textanalys är att forskaren inte påverkar ett redan färdigt material, vilket i sin tur ger nackdel då det inte ges möjlighet till ett förtydligande genom följdfrågor, likt vid intervju (ibid s.489).

4.2 Kvalitativ analys av rättsfall och utredningar

Som inledande analys har vi valt att göra en rättsfallsanalys av ett antal rättsfall, med domslut från både förvaltningsrätt och kammarrätt. Detta för att få en juridisk grundförståelse för hur skälig levnadsnivå tillämpas i rättspraxis. En sådan analys gör det möjligt att se kopplingen mellan tolkningen av lagstiftning, förarbeten och prejudikat samt den rättsliga tillämpningen (Svensson, 2017 s.12). Bortsett från den rent juridiskt skolade ingången för analys av rättsfall finns det för icke-juristen enligt Svensson (2017 s.45f) en metod för att synliggöra den formella och materiella argumentationen, för att kunna koppla detta till professionen.

Analysen bygger på domslut från förvaltningsrätt och kammarrätt, och Svensson (2017 s.29) betonar att vi som rättsfallstolkare ska sträva efter att finna tolkningen som bäst harmonierar med rättssystemets värderingar i övrigt (ibid). Vår tolkning av rättsfallsanalysen blir vår ingång för att se på de kommunala utredningarna. I denna analys kommer vi att anlägga ett teoretiskt perspektiv. Bryman (2011 s.501) menar att dokumenten ger oss likt ett fönster för oss att se in igenom och förstå dess verklighet utifrån teori.

4.3 Urvalsprocessen

I diskussioner kring urval kom vi tidigt fram till att använda oss av utredningar gällande äldre. I vår undersökning har vi gjort ett målinriktat urval där vi använder oss av utredningar gällande särskilt boende som har lett till ett avslag. Detta då vårt intention var att se på skälig levnadsnivå utifrån såväl sökande som bedömare och då ha ett material som har skillnad mellan dessa två. Ett målinriktat urval innebär att deltagare väljs ut på ett strategiskt sätt för att det ska vara relevant för undersökningen och forskningsfrågorna (Bryman, 2011 s.392). Vid insamling av utredningar har vi gjort ett bekvämlighetsurval, vilket beskrivs av Bryman (2011, s.194) som att forskaren använder sig av tillgängliga kontakter. Vi har använt nätverk från arbetsliv, utbildning och privat för att komma i kontakt med myndigheter som ansvarar

för biståndsbedömning bland äldre. Tidigare forskning har visat att det finns skillnader mellan kommuner gällande bedömning samt att det generellt sett ges få avslag och därmed har vi valt att ta kontakt med tre olika kommuner, som alla ryms inom bekvämlighetsurvalet samt är liknande enheter för en ökad säkerhet i undersökningsresultaten (Svensson och Ahrne, 2015 s. 22). Vi har valt ett målinriktat urval gällande avslag med utgångspunkt i att kunna undersöka de avvägningar som görs i bedömningen av särskilt boende. En nackdel som synliggjorts är den sociala utredningens konstruktion där handläggaren blir likt ett filter vilket inte kan säkerställa att det är den enskildes perspektiv som presenteras. Vi har resonerat att handläggningens kommunikering till viss del säkerställer att den enskilde tagit del av och getts tillfälle att yttra sig om utredningens innehåll. För urval av utredningar har vi gjort ett ytterligare målinriktat urval för vad vi ser som relevant i underlaget som vi efterfrågar. Utöver kriterierna om utredning för särskilt boende och avslag, framför vi att underlaget bör vara omfattande i den mening att det krävts en övervägning i bedömningen samt att besluten ligger inom ramen för åren 2016 - 2019. Vilka utredningar som sedan valts ut som lämpligt underlag, är något som myndigheten fått råda över. Totalt fick vi in 21 utredningar som vi genom bearbetning reducerade till 16 stycken för att bäst motsvara undersökningens syfte.

I tidigt insamlingsskede av utredningar fick vi indikationer från kontaktpersoner att det fanns ett begränsat antal utredningar som getts avslag. Här valde vi då att komplettera insamling av underlag med att söka rättsfall gällande rätten till särskilt boende, vilket då innebär att den enskilde getts avslag och överklagat. För vårt urval av rättsfall har vi använt oss av tillgängliga databaser på Lunds universitet, såsom Zeteo och Infotorg juridik med sökfunktion, vilket Svensson (2017 s. 17) menar är det vanligaste tillvägagångssättet idag. Sökningar gjordes med samma målstyrda urval som utredningar från kommunerna, utifrån avslag om särskilt boende. Urvalet gjordes slumpmässigt utifrån de träffas vi fick av vår sökning. För vår rättsfallsanalys inhämtade vi nio rättsfall via Infotorg juridik med sökning: avslag särskilt boende. Dessa rättsfall har domar från både förvaltningsrätt och kammarrätt. Dessa har ingen koppling till insamlat underlag av kommunal utredningar. Likaså begränsade vi vår sökning av rättsfall till åren 2016–2019. Detta för en uppdaterad rättspraxis, då den juridiska kompetensen i rättstillämpning är ständigt levande och föränderlig över tid och samhällskontext (Svensson, 2017 s.10f). Genom bearbetning reducerades antalet rättsfall till 6 stycken för ett enhetligt underlag i rättsfallen.

Tillgängliga resurser såsom det egna nätverket har varit av vikt för vårt arbete där vi i ett tidigt skede kunde sondera möjligheten att samla in underlag till vår undersökning. Samtidigt har vi kunnat urskilja nackdelar såsom att det riskerar att bli allt för målstyrt och då inte representativt för bedömning av skälig levnadsnivå i ett större avseende, eftersom underlaget enbart består av avslag och som i sin individuella bedömning samtidigt är unik (Bryman, 2011 s. 495). Urvalet att undersöka individuella bedömningar kan kräva en tolkning för att finna likheter i underlaget i helhet som då speglar forskarens tolkning av materialet (ibid, s.501). Urvalet består av kontaktpersonernas val av lämpligt underlag och detta kan komma att påverkas av deras egen integritet då det är deras arbete som kommer att analyseras.

4.4 Rättsfall och utredningar

För textanalyser lyfter Bryman (2011:489) fram fyra kriterier för att kunna bedöma kvaliteten på de dokument som ska studeras. Autenticitet avser att säkerställa att dokumentet är äkta och från en pålitlig källa (ibid.). Dokumenten vi har använt oss av kommer från kommunal verksamhet samt från Sveriges domstolar, vilket ger stor tillit till dokumentens äkthet. Dokumentens trovärdighet visar att det inte finns några fel eller att något blivit ändrat (Bryman 2011:489). De dokument vi tagit del av har varit i sin helhet vilket stärker tillförlitlighet till att de inte innehåller några fel. Dokumenten ska också vara representativa för kategorin av material de tillhör (ibid.). Utredningarna vi har tagit del av har i sin struktur sett olika ut, men samtliga har avsett handläggning och bedömning gällande särskilt boende. Rättsfallen vi inhämtat har i stor utsträckning varit identiska i sin struktur med ett fåtal skillnader. Vilket visar på att dokumenten vi inhämtat är representativa för rättspraxis. Dokumentets meningsfullhet utgörs av att materialet ska vara lätt att förstå och begripligt för oss som läsare. Vi menar att de kunskaper vi skaffat oss under utbildningen såsom inom juridik har gett en förståelse för den juridiska terminologi som används. Samtidigt kan vi se viss källkritik avseende de rättsfall vi har studerat, då vi inte får ta del av alla omständigheter under huvudförhandlingen eller den bakomliggande utredningen med beslut som har överklagats. Vilket begränsar den bild som ges av texten.

4.5 Förförståelse

En analys som bygger på att man som forskare tolkar dess mening innebär samtidigt att man som forskare har en förståelse med sig in i läsningen. Vår analys och tolkning medför således en tolkning där vår förförståelse påverkar hur vi läser materialet (Bergström och Boréus, 2018

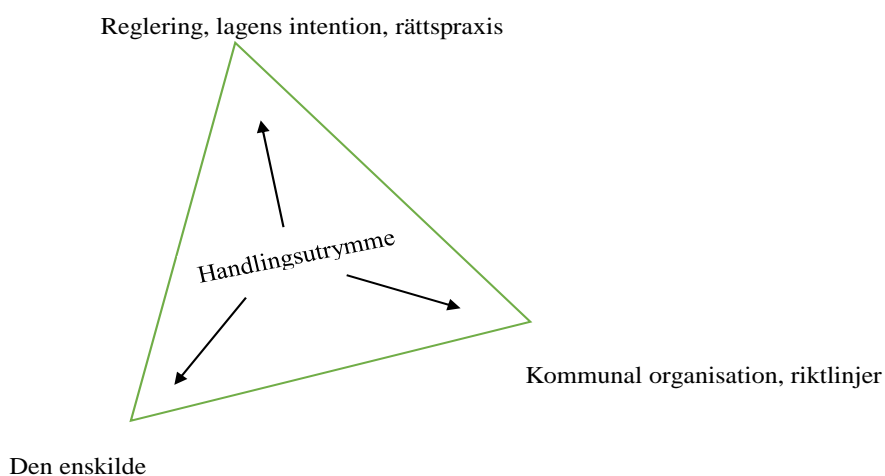
s.31). Vi har båda en förförståelse inom området utifrån erfarenheter i arbetsliv och verksamhetsförlagd utbildning, som påverkat såväl intresse för ämnet och frågeställningen, som förståelsen för den text vi analyserar. Följden av detta blir att vi har en förståelse för biståndsbedömarens arbete och tillvägagångssätt när vi läser texten. Det har krävt att vi i större utsträckning ifrågasätter och kritiserar vår egen förståelse i analysprocessen för att inte påverkas av våra personliga erfarenheter. Att inleda undersökningen med en analys av rättsfall som en ingång till att analysera utredningarna har stärkt vår objektivitet att se till vad texten säger.

4.6 Bearbetning och analys

I vår studie använder vi oss av en kunskapsteoretisk utgångspunkt med ett induktivt tillvägagångssätt. Detta har sin tyngd i förståelsen kring den sociala verkligheten och hur underlaget i en viss kontext ger tolkning av densamma. Samhällsvetenskaplig teori lägger grunden för det perspektiv som används för att se på empirin (Bryman, 2011 s.341; Svensson 2015 s.214). För kvalitativ forskning lyfter Rennstam och Wästerfors (2015 s.220) fram bearbetningens moment såsom att sortera, reducera och argumentera. Vi började med att enskilt läsa igenom rättsfallen i sin helhet med både domslut från förvaltningsrätt och kammarrätt. I samband med en andra genomläsning gjorde vi noteringar i marginalen kring tankar och reflektioner som läsningen gett oss. Dessa tog vi sedan i en gemensam diskussion för att tillsammans hitta vägen framåt i processen och påbörjade en kodning utifrån detta. Här tappade vi sedan tråden i arbetet då det inte kändes som rätt angreppssätt. Att läsa, läsa igen, markera och kategorisera var olika tillvägagångssätt för oss att umgås med vårt material för att på något sätt bringa ordning i ett kaos (Rennstam och Wästerfors, 2015 s.80f). Därvid valde vi istället att utgå från den metod som Svensson (2017 s.45f) beskriver som rättsfallsanalys för icke-jurister. Genom att systematiskt gå igenom rättsfallen, sammanställde vi dessa i en tabell utifrån de rättskällor som domstolen hänvisade till samt deras argument i sin bedömning. Rättskällorna diskuterade vi sedan i relation till socialtjänstlagens portalparagraf genom att rita upp dessa kopplingar på en whiteboard för att göra dessa mer överblickbara. Det har krävts tid och energi att bearbeta materialet men likt det Rennstam och Wästerfors (2015 s.81) tar upp, att det är först i det arbetsamma umgänget med materialet som man får upp ögonen för vad som finns att se. För att kunna arbeta oss djupare in i texten sorterade vi ut domstolens argument i en tabell med för- och motargument till frågan "Tillförsäkras den enskilde skälig levnadsnivå i det egna hemmet". Inspirationen hämtade vi

ur Svenssons (2000) artikel om rättsociologisk textanalys. Här reducerades rättsfallen från nio till sex, där rättsfallen som getts tilläggsuppgifter av betydande karaktär mellan instanserna sorterades bort. Därefter tog vi oss vidare till att manuellt koda domskälen i olika färger utifrån tre utgångspunkter som vi kunnat urskilja i rättskällornas koppling till domstolens bedömning. Detta gav en tydlig överblick för att sedan kunna bearbeta varje kodning för sig och sammanställa vårt resultat.

Efter träget arbete övergick vi till utredningarna och började med en första genomläsning utan kodning eller annan markering. Dessa diskuterades istället utifrån förståelsen av tidigare forskning och vad vi fått fram i rättsfallsanalysen. Vi delade in underlaget i tre olika kategorier utifrån utredningarnas omfattning och som överensstämde med de kriterier vi satt för vårt urval. En av kategorierna sållades bort utifrån att de inte uppfyllde urvalets kriterier gällande utredningens omfattning. Detta för ett underlag som ger förutsättningar för oss att på bästa sätt svara på vår frågeställning. Sedan började den andra processen av att läsa, läsa igen och umgås med underlaget, för att skapa ordning i nästa kaos genom att på nytt sortera och reducera (Rennstam och Wästerfors, 2015 s.80f, s.220). Vid en första kodning tittade vi på faktorer för en helhetssyn i utredningen samt om det görs i en helhetsbedömning, utifrån vad rättsfallsanalysen visat. Av vad vi såg i denna första kodning, gick vi vidare till att koda materialet utifrån vad som sägs av vem och hur detta tas med i bedömningen. Detta med förståelse om att utredningen är konstruerad av och återger biståndshandläggarens perspektiv (Svensson, 2000, s.33). Vidare i bearbetning arbetade vi med texten som den är konstruerad och hur handlägningsprocessen synliggörs i utredningen, för att kartlägga hur handlingsutrymmet nyttjas. För detta gjorde vi en modell enligt figur nedan.



Utifrån vad som sägs i texten synliggjorde vi handläggarens rörelser mellan; den enskilde, reglering och rättspraxis samt kommunala riktlinjer och organisatoriska förutsättningar. Dessa

rörelser färgkodade vi utifrån de olika hörnen samt teoretisk utgångspunkt om salutogen handläggning.

4.7 Studiens trovärdighet

I analysprocessen av empiri är det oundvikligt att forskaren ger sin egen förståelse av materialet. Slutsatser som dras utifrån textanalyser speglar på så sätt forskarens personliga tolkning av materialet. I kvalitativa textanalyser omformas materialet i struktur genom bearbetning för att tolkas och återges utifrån undersökningens perspektiv (Bryman, 2011 s.43; Lind, 2014, s.130). Genom att beskriva hur vår tolkning av rättsfallsanalysen ger en ingång till att bearbeta utredningarna visar vi på trovärdighet genom att tydliggöra de metoder vi använt och vårt tillvägagångssätt. Detta för att säkerställa att forskningen utförts på ett korrekt sätt utifrån regler samt att de som bistått oss med underlag till undersökningen få ta del av resultatet för att kunna bekräfta eller bestrida våra resultat (Bryman, 2011, s.354). Svensson och Ahrne (2015 s.24) menar att forskning bygger på vetenskap och att dess trovärdighet ligger i dess transparens, triangulering och återkoppling till fältet. Transparens innebär att studien kan kritiserats utifrån att metod och bearbetning tydliggörs. Detta i likhet med överförbarhet. Genom att vi tydligt beskriver metod och bearbetning samt de fynd vi gjort i resultat och analys samt slutsats visar vi på transparens och överförbarhet. Vilket möjliggör för andra forskare att avgöra studiens överförbarhet till egen forskning (Bryman, 2011, s.355). Ett självgranskande synsätt har genomsyrat arbetet där vi redogör för vår förståelse och för forskningsprocessen. Detta för att säkerställa att egna värderingar eller teoretisk utgångspunkt inte påverkat våra resultat (ibid). Under processens gång har vi genom god och erfaren handledning fått objektiv vägledning under forskningsprocessen. Detta visar på undersökningens pålitlighet samt möjligheten att styrka och konfirmera att vi agerat i god tro (Bryman, 2011 s.355; Boréus, 2015 s. 174).

4.8 Etiska överväganden

Inom forskning skapas ständigt etiska frågeställningar att förhålla sig till som forskare och som finns för att säkerställa att man förhåller sig på ett korrekt sätt till de människor eller situationer som ska analyseras. Vetenskapsrådets (2002) forskningskrav betonar att forskning ska vara av hög kvalitet och inom relevanta frågor för samhället. Informationskravet uttrycker vår skyldighet att lämna information kring syfte och målsättning med studien samt på vilket

sätt den kommer att utföras. Samtyckeskravet medför att informera om att deltagande i studien är frivilligt och kan avbrytas utan negativa konsekvenser (ibid). Detta har vi framfört till de berörda kommunerna via informationsbrev. Något liknande kan inte göras gällande rättsfallen då de är offentliga handlingar vilket sätter högre krav på såväl konfidentialitets- och nyttjandekravet. Konfidentialitetskravet grundas på individskyddskravet om att ingen ska utsättas för kränkning eller förödmjukelse genom insyn i känsliga uppgifter (ibid). I rättsfallen lämnas personuppgifter även om de hanteras via målnummer. Här har vi valt att blanda rättsfallen och numrera dessa från 1-6 och sammanställt dessa utan att ange målnummer och därmed även anonymiserat citat tagna ur rättsfallen för att säkerställa att ingen personlig information tas med och att den enskilde inte utsätts för kränkning eller förödmjukelse. De kommunala utredningarna har valts ut och avidentifierats innan vi mottagit underlaget. Således har informationen sekretessprövats enligt gällande bestämmelser vilket säkerställer den enskildes integritet (Lind, 2014, s.133; Svensson och Ahrne, 2015, s.29). Dessutom har vi valt att i vår studie anonymisera berörda kommuner samt att blanda utredningar och tilldela dessa nummer från U1-U16 för att säkerställa konfidentialitetskravet. Nyttjandekravet innebär att vi säkerställer att materialet endast används för denna undersökning, förvaras så att obehöriga ej kan ta del av underlaget samt att detta förstörs då undersökningen är avslutad (Vetenskapsrådet 2002).

5. Teori

I detta avsnitt presenterar vi de teoretiska utgångspunkterna som vi använt för att analysera den delen av vår empiri som består av kommunala utredningar. Val av teori är utifrån den helhetssyn som påtalats som utmärkande för socialtjänsten och som framträtt i rättsfallsanalysen.

5.1 Salutogen handläggning

Ett salutogent förhållningssätt bygger på Aaron Antonovskys teori om Känsla Av Sammanhang som utgörs av tre kärnvärden, såsom begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet (Westlund och Duckert, 2012). Begriplighet är en kognitiv komponent och refererar till tiden som varit och våra samlade erfarenheter och kunskaper fram tills situationen just nu. Hanterbarhet är en handlingsinriktad komponent där vi med tillgång till våra egna och andras resurser kan möta de krav som kan ställas i olika situationer.

Meningsfullhet är en motiverande komponent, som när vi upplever att något är meningsfullt driver oss framåt (ibid).

Westlund och Duckert (2012) beskriver att den salutogena handläggningen strävar efter att i processen underlätta för den enskilde. Den enskilde är huvudpersonen för utredningen och medverkar så långt dennes förmågor räcker till. I salutogen handläggning krävs det för att den enskilde ska kunna göra en ansökan, att denne har fått god information om sina rättigheter, befintligt utbud sett till bistånd samt kontaktvägar. Handläggaren ska kunna bistå med information om utredningen, beskriva de olika rollerna i processen sett till sig själv och andra deltagande, samt att i mötet med den enskilde kunna redogöra för de delar som kommer att beröras. Allt detta för att ge förutsättningar för den enskilde att ha begriplighet i den process denne befinner sig i. För hanterbarheten är det av vikt att utredningen får ta den tid som krävs och inte tvingas fram. Likaså är det av vikt att ge information om innebörden av kommunikering och rätten att överklaga, för att den enskilde ska ges möjlighet till delaktighet och inflytande (ibid). Den enskildes delaktighet är en förutsättning i salutogen handläggning, vilket ger innehåll i processen för den enskilde som i sin tur ger meningsfullhet. Detta beskrivs som: "den som har mening söker begriplighet och med begriplighet följer hanterbarhet" (Westlund och Duckert, 2012).

Westlund och Duckert (2012) menar att möjligheten till delaktighet står i relation till den enskildes kommunikativa och kognitiva förmågor, vilket ger handläggaren ett avgörande inflytande över samtalet och därmed utredningens karaktär. Ett samtal av informativ karaktär kännetecknas av struktur och oftast en manual som vägledning för samtalet. Handläggaren ställer då frågor som den enskilde besvarar, ibland med stöd av anhörig. Dessutom ges samtalet vid behov ett inslag av utlåtande och synpunkter av andra och kan kompletteras av handläggarens egna observationer. Ett sådant förfarande förutsätter att den enskilde är medveten om sina behov.

Då samtalet är av reflektiv karaktär kännetecknas det istället av att handläggaren hjälper den enskilde att få insikt om sina behov och att klara av att uttrycka dessa. Ett sådant samtal kräver mer fördjupande frågor om hur svårigheterna i vardagen påverkar den enskildes livsföring och situation. Samtidigt behöver en sådan fördjupning av svårigheterna ges en mening utifrån vad det skulle innebära att svårigheterna får en lösning. Delaktigheten blir meningsfull och att finna uttryck för sina behov gör det möjligt för den enskilde att se möjligheter kring hur dessa kan hanteras. Sett till utredningen blir den mer utforskande och

över längre tid, där den enskilde ges möjlighet att prova olika insatser, hjälpmedel eller miljöer. Skillnaden mellan dessa är att då den enskilde är oklar över sina behov kan inte en bedömning göras, då behöver personen hjälp att få insikt om sitt behov. Först då kan det faktiska behovet bedömas och prövas (ibid). Detta menar Westlund och Duckert (2012) står i relation till det som Socialstyrelsen föreskriver i Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.

Det är den enskildes behov som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas.[...] Om det inte tydligt framgår av ansökan vad den avser bör handläggaren hjälpa den enskilde att precisera eller komplettera sina önskemål, så att denna information kan läggas till grund för nämndens utredning och beslut. Det följer av bestämmelserna om myndigheters serviceskyldighet (Socialstyrelsen, 2015 s.353).

Ett reflekterande samtal ger utrymme att under samtalet och tillsammans med den enskilde utforska för att beskriva dennes förmågor och behov. Detta kan medföra att det krävs en komplettering av vad som har angivits i ansökan och ger upphov att arbeta med ansökan i olika steg såsom en ursprunglig och en förtydligande ansökan. Ett mobiliserande samtal kännetecknas av att det är likt ett familjeråd där alla görs delaktiga i lösningen (Westlund och Duckert, 2012).

För en salutogen handläggning är den enskildes kvarvarande resurser en viktig faktor. Det är handläggarens uppgift att i utredningen kartlägga den enskildes behov, förmågor och livssituation. För detta kan samtal vara otillräckligt och en manual allt för omfattande vilket kräver att handläggaren använder sitt omdöme för att hitta en balans i samtalet (Westlund och Duckert, 2012).

Hälsobegreppet omfattar två dimensioner, en professionellt bedömd dimension och en självskattad dimension relaterad till egen förmåga. [...] Ett behovsinriktat arbetssätt utgår från individen. Det är individens egen uppfattning om resurser och aktuella begränsningar i livsföringen som behöver synliggöras. Dessa uppgifter utgör utgångspunkten för handläggarens bedömning och beslut (Socialstyrelsen, 2016 s.30, s.41).

Socialstyrelsens modell för att beskriva och bedöma behov enligt SoL, menar Westlund och Duckert (2012) inte är helt i enlighet med salutogen handläggning, då det främst fokuserar på

det fysiska behovet och i viss mån det psykologiska. Samtidigt menar de att Socialstyrelsens bedömningsinstrument beskriver behovet i termer av hälsa och funktionsnedsättning som avsaknad av resurs, finns det kopplingar till det salutogena tänkandet och hanterbarhet. Behov kan förstås som normativa, uttryckta, upplevda och komparativa. Normativa behov är då behovet bedöms i förhållande till rådande normer, upplevda behov är utifrån den enskildes upplevelse som kan präglas av förväntningar på både omsorgen och sig själv. De uttryckta behoven likställs med efterfrågat behov och komparativt behov uppstår vid jämförelse med andra (Socialstyrelsen, 2016).

Enligt det salutogena synsättet är hälsa något som man har mer eller mindre av, men att det inte ger uttryck för att vara fri från sjukdomar. På så sätt kan man samtidigt vara både frisk och sjuk. För en salutogen handläggning förespråkas att man arbetar målrationellt och använder sig av rambeslut. Detta utgår från en tolkning av lagens intentioner och de intressen den avser att tillgodose (Westlund och Duckert, 2012). Ett rambeslut innebär att den enskilde beviljas tillgång till insatser inom en bestämd ram, satt till tid eller mängd. Inom ramen är det den enskilde som avgör från gång till gång hur tiden ska nyttjas för att anpassa insats efter den enskildes dagsform och variation i behov. Detta syftar även till att stärka den enskildes inflytande, men kräver samtidigt att ramen är tydlig för den enskilde. Ett sådant beslut kräver inte en uppföljning utan snarare en utvärdering men sätter högre krav på utredningen och beskrivningen av den enskildes behov (ibid). Detta menar Westlund och Duckert (2012) är fördelaktigt för att stärka den enskildes känsla av sammanhang, i motsats till detaljbeslut som ger ett begränsat utrymme för den enskildes inflytande då insatserna är fasta sett till dag, tid och utförande. En salutogen handläggning är kopplad till handläggarens förmåga att kunna hantera ett flertal modeller och metoder samt att i viss och varierande grad ge den enskilde makt och inflytande i processen. Handläggare får en tydlig roll som informatör och rådgivare och bidrar till att stärka den enskildes begriplighet, vilket ger utrymme för en meningsfull process och en ökad hanterbarhet (ibid). Förutsättningarna för salutogen handläggning är ett samspel mellan kärnvärdena, salutogena modeller för utredning (informerande, reflekterande, mobiliserande) och de ekonomiska förutsättningarna (ibid). Att den enskilde ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att det ska utformas så att det stärker möjlighet till självständigt liv, menar Westlund och Duckert (2012) handlar om att det är resultatet av handlandet som ska bedömas inte tillvägagångssättet. Den materiella rättssäkerheten ser till resultatet där frågan är om beslutet är lämpligt och effektivt, medan den formella rättssäkerheten ser till processen och om ett beslut var rätt eller fel.

5.2 Handlingsutrymme

Wolmesjö (2014) uttrycker att arbetet som biståndshandläggare kan uppfattas som ett självständigt uppdrag med stor autonomi och handlingsfrihet att ta kvalificerade beslut utifrån ett stort ansvar mot kommunens ekonomiska budget. Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) menar att handlingsutrymmet inte enbart innefattar möjligheten att fördela resurserna utan även hur detta görs på bästa sätt. Det kräver goda kunskaper om de enskildas livsvillkor, funktionsvariationer, sociala och ekonomiska förutsättningar. Därtill krävs kunskap om insatser som kan erbjudas och förmåga att inta den enskildes perspektiv för att hitta lösningar samtidigt som man kan prioritera i enlighet med de ekonomiska förutsättningar som finns i kommunen (Wolmesjö, 2014). Att förhålla sig professionellt till sitt handlingsutrymme kan beskrivas som att finna en självständig position i förhållande till sitt uppdrag och inte enbart medverka i det som är organisationens uppdrag och se till deras intresse (Svensson, Johnsson och Laanemets, 2008). Wolmesjö (2014) beskriver det formella handlingsutrymmet som reglerat i lagar, styrdokument samt kommunala riktlinjer och det informella handlingsutrymmet som format av professionsetik, professionskultur och organisationsstruktur.

Standardiseringen av dokumentation inom socionomens fält har ökat och utvecklingen har sin grund i New Public Management och ett fokus på effektivitet (Björk, 2017). Detta präglas också av ett tydligt behov av insyn relaterat till styrning av socialt arbete. Idag ses samhället likt en marknad som ska möjliggöra valfrihet, kundorientering och ett köp- och säljtänk, där insatser standardiseras för att kunna mätas utifrån effektivitet (Svensson, Johnsson och Laanemets, 2008). Standardisering, likriktning och effektivisering inom människobehandlande organisationer tenderar att inskränka handlingsutrymmet.

Handlingsutrymmet används på olika sätt vilket också ger olika bedömningar och kan förstås utifrån skillnader i den individuella socialarbetarens referensramar som utgörs av kunskap och erfarenheter. Den erfarna kan lita mer på vaga tecken medan novisen söker säkra faktorer, vilket många gånger beror på en osäkerhet när tydliga tolkningar inte finns att tillgå. (Svensson, Johnsson och Laanemets, 2008). Likaså menar Wolmesjö (2014) att de erfarna handläggarna kan vara flexibla i sina beslut utifrån att erfarenhet och kunskap knutet till professionen kan avgöra när de kan tänja eller gå utanför ramarna. Beslut kan ses självklara

för organisationen medan det ses obegripligt för den enskilde. Dessa situationer uppstår exempelvis när ett bistånd nekas på grund av att den sökande inte uppfyller de krav som organisationen ställer. Kraven är organisationens sätt att begränsa vilka som får ta del av resurserna och försäkra sig om att resurserna fördelas på bästa sätt (Svensson, Johnsson och Laanemets, 2008). Utmärkande för handläggarens handlingsutrymme är att kunna jämkta socialtjänstlagens intentioner med kommunala riktlinjer och ekonomiska förutsättningar utan att för den delen låta kommunens intressen bli styrande (Wolmesjö, 2014).

6. Resultat och Analys

6.1 Rättsfallsanalys

I detta avsnitt kommer vi presentera den rättsfallsstudie vi valt att göra som inledning till vår undersökning. Här besvarar vi vår frågeställning kring hur skälig levnadsnivå bedöms i förhållande till helhetssyn avseende rätten till särskilt boende, i rättspraxis.

6.1.1 Lite kort om rättsfallen

I urvalet av rättsfall finns en tredjedel av landets förvaltningsrätter och samtliga kammarrätter representerade. Vi har valt att liksom tidigare omnämna den äldre som sökt bistånd om särskilt boende som "den enskilde" i rättsfallsstudien, även om det i rättsväsendet används termer såsom klagande och motpart. Detta då parten som klagande kan skifta mellan instanserna beroende på utgången av rättens beslut. Åldersspridningen på de enskilda som berörs i rättsfallen, är från 83 till 97 år och utgörs till hälften av kvinnor och hälften män. I studien har vi summerat det vi fått fram av rättsfallen 1-5 som samtliga bedömer behovet av särskilt boende. Det sjätte rättsfallet står i motsats till de övriga men som vi har valt att ta med för att just kunna belysa motsatsen. Totalt sett har vi analyserat 12 domslut då samtliga rättsfall har domslut från två instanser.

Figur 2.

| Nr | Ålder | Kön | Förvaltningsrätt | Domslut | Kammarrätt | Domslut |
|----|-------|--------|------------------|------------|------------|-------------|
| 1 | 83 år | Kvinna | Stockholm | Bifall | Stockholm | Bifall |
| 2 | 96 år | Man | Linköping | Avslag | Jönköping | Bifall |
| 3 | 93 år | Kvinna | Malmö | Avslag | Göteborg | Bifall |
| 4 | 90 år | Kvinna | Stockholm | Avslag | Stockholm | Bifall |
| 5 | 97år | Man | Umeå | Bifall | Sundsvall | Avslag |
| 6* | 85år | Man | Malmö | Bifall Htj | Göteborg | Bifall Htj. |

* I detta ärende har den enskilde getts avslag om insatser i hemmet med hänvisning att det kan tillgodoses på särskilt boende, även om detta inte är den enskildes önskan.

Bedömningspunkterna enligt 4 kap 1 § SoL är:

- att den enskilde har behov
- som inte kan tillgodoses på annat sätt

för att tillförsäkras skälig levnadsnivå. Rättsfrågan blir i samtliga fall om den enskilde tillförsäkras skälig levnadsnivå i det egna hemmet.

6.1.2 Omfattande behov och självständighet

Av studien framkommer det att de i 80 % av domskälen, sett till både förvaltningsrätt och kammarrätt hänvisar till följande citat.

Huvudinriktningen när det gäller omsorger om äldre och personer med olika slags funktionshinder är att förstärka möjligheterna till eget boende. Detta bör vara utgångspunkten även i de fall den enskilde har omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård. När behovet av tillsyn eller kraven på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet bör det finnas möjligheter att flytta till en särskild boendeform (Proposition 1996/97:124 s.89).

Vår bedömning är att detta visar på det som i portalparagrafen uttrycks som att främja den sociala tryggheten, ge jämlika levnadsvillkor samt att frigöra den enskildes egna resurser. Den avslutande delen av citatet relaterar vi till utgångspunkterna i biståndsparagrafen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Sett till majoriteten som hänvisar till detta är det endast i ett av rättsfallen (Rättsfall 2, Kammarrätten), som de i domskälen också hänvisar till att det i samma proposition uttrycks att detta är ett antagande om att det är de flesta människors önskemål. Vi menar att detta samtidigt ska förstås mot bakgrunden av den stora reformering som genomförde äldreomsorgen vid den tidpunkten, som hade för avsikt att stärka den enskildes rätt att bo kvar

och inte tvingas flytta till boende för att få vård och omsorg. Innebörden av ett omfattande behov som inte kan tillgodoses i det egna hemmet har förändrats i takt med att hemtjänstens möjligheter att utföra vård och omsorg av en alltmer omfattande karaktär, har utvecklats. Vi menar att det som ansågs vara omfattande behov när förarbetet skrevs var av en karaktär som med insatser kunde stärka den enskildes rätt att bo kvar hemma. Detta till skillnad från dagsläget där utvecklingen i vad som kan tillgodoses i hemmet genom insats, har "sprungit förbi" de äldres förståelse av ett omfattande behov.

För att bistånd i form av särskilt boende ska kunna medges krävs [...] ett så omfattande omvårdnadsbehov att bistånd i form av hemtjänst eller annat bistånd i hemmet inte är tillräckligt för att [...] uppnå skälig levnadsnivå (Rättsfall 3, Förvaltningsrätten).

Liknande avgränsningar för förståelse av vilken omfattning som ska föreligga för behov av särskilt boende görs i olika formuleringar. Tolkningen av det som uttrycks i tidigare angivet citat ur propositionen 1996/97:124 s.89 om att stärka rätten att bo kvar i det egna hemmet och att behovet av trygghet och säkerhet också ska vägas in i förståelsen av behov av särskilt boende, kan förstås som det motsatta utifrån citatet nedan.

Även i de fall där den enskilde har omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård bör huvudinriktningen vara att förstärka möjligheterna till eget boende. Först när behovet av tillsyn eller kraven på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet bör det finnas möjlighet att flytta till särskilt boende (Rättsfall 5, Förvaltningsrätten).

Vår tolkning av denna formulering är att den snarare framhåller att hur omfattande behov den enskilde än har, är strävan att se till att den enskilde bor kvar hemma. Att oavsett omfattning av behov, är det *först* när behov av tillsyn eller krav på trygghet och säkerhet inte kan tillgodoses som möjlighet att flytta till särskilt boende bör finnas. Strävan om att stärka möjligheten att bo kvar blir istället till en tydlig begränsning av möjlighet att flytta. Även om formuleringen inte är vedertagen utan endast i ett av rättsfallen anser vi att det ger en viss spegling till hur man förstår kvarboendepincipen som utgångspunkt.

I biståndsparagrafen 4 kap 1 § SoL uttrycks att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjlighet till att leva ett självständigt liv och portalparagrafen 1 kap 1 § SoL

betonar att socialtjänsten ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas egna resurser. Samtidigt påverkar förståelsen av ett omfattande behov förståelsen av den enskildes självständighet. Självständigheten blir i flera av rättens bedömningar likt en friskhetsindikator som snarare visar att alla möjligheter ännu inte är uttömda, än den enskildes värdighet att försöka rå om sig själv.

[...] trots sina sjukdomstillstånd klarar av att sköta sin personliga omvårdnad och många hushållssysslor självständigt (Rättsfall 4, Förvaltningsrätten).

Även om hon klarar delar av sin personliga omvårdnad och vardagssysslor på egen hand är det enligt kammarrätten utrett att [...] sjukdomsbesvär medför begränsningar för henne i vardagen (Rättsfall 1, Kammarrätten).

Självständigheten resoneras i båda citaten utifrån förståelsen av omfattande behov, där det i citatet ur rättsfall 1 visar att det trots självständighet kvarstår behov. Likaså gör kammarrätten i rättsfall 4 en bedömning att det finns ett visst behov av praktisk hjälp samt behov av en fungerande mathållning relaterat till omfattande och allvarliga sjukdomstillstånd. Till skillnad från citatet från förvaltningsrätten rättsfall 4, belyser då kammarrätten behovet av hjälp och låter självständigheten vara outtalad och därmed accepterad i förhållande till sjukdomsbilden. Liknande skillnad i förståelse av självständighet finns också mellan instanserna i rättsfall 2, där självständigheten gällande personlig omvårdnad samt vid förflyttning utomhus inte visar på ett omfattande behov enligt förvaltningsrätten. Kammarrätten i samma rättsfall, bedömer istället att ett flertal sjukdomsbesvär och betydande syn- och hörselnedsättning visar på ett omfattande behov som kvarstår trots att den enskilde kan förflytta sig självständigt. Av studien framgår det att den enskildes grad av självständighet inte per automatik visar att det inte finns ett omfattande behov utan att det trots viss självständighet ändå kan finnas ett omfattande behov.

6.1.3 Självbestämmandets gränser

Andra ledet av den föreslagna målbestämmelsen lyfter fram vikten av att socialtjänsten i sitt arbete med äldre beaktar deras självbestämmande, integritet och trygghet. [...] Regeringen vill slå fast att äldres självbestämmande och integritet måste respekteras och vara utgångspunkten både för planering och organisering av omsorg och vård (Proposition 1996/97:124 s.121f).

Citatet ovan hänvisar med "målbestämmelsen" till det som uttrycks om huvudinriktningen för omsorger om äldre (se inledande citat i föregående avsnitt). Regeringen uttrycker i propositionen att även om den enskildes självbestämmande redan uttrycks i portalparagrafen ser de skäl att betona detta ytterligare. Som nämnt i föregående avsnitt blir förståelsen av huvudinriktningen om kvarboende, endast i ett rättsfall belyst med att det är ett antagande om de flesta människors vilja. Samma rättsfall är också det enda att referera till 5:5 SoLs numera fjärde stycke, om att den äldre ska så långt som möjligt kunna välja när och hur stöd och hjälp ska ges i boendet. Däremot belyser en tredjedel i sina domskäl att hänsyn bör tas till den enskildes egna uppfattning och som oftast blir att återge vad den enskilde framfört i utredningen. Respekt för den enskildes självbestämmande och att ta hänsyn till den enskildes uppfattning uttrycker inte riktigt samma sak, även om syftet i de båda är att beakta vad den enskilde uttrycker. Vi menar att ta hänsyn till vad den enskilde uttrycker om sin livssituation och sina behov är självaste grunden för att göra en bedömning, medans respekt för den enskildes självbestämmande mer visar på rätten att få behovet tillgodosett på ett sätt som respekterar den enskildes integritet.

Hon tackar nej till alla tjänster som hemtjänsten erbjuder som har med mat att göra. [...] Hon skulle känna sig övervakad om någon från hemtjänsten satt och såg på när hon åt och på grund av sitt allmäntillstånd kan hon inte gå på restaurang. (Rättsfall 5, Kammarrätten).

I hälften av instansernas domskäl refereras det till proposition 2000/01:80 s.91 om att den enskilde inte ges obegränsad frihet att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. Detta menar vi kan förstås utifrån det som portalparagrafen uttrycker som att socialtjänstens arbete ska bygga på demokratins och solidaritetens grunder med hänsynstagande till den enskildes ansvar för sin och andras sociala situation. Respekten för den enskildes självbestämmande står i detta avseende således i proportion till vad som rimligtvis kan erbjudas äldrekollektivet.

I rättsfall 6 har den enskilde getts avslag om hemtjänstinsatser utifrån att behovet kan tillgodoses på särskilt boende. Här refereras till ovanstående proposition om självbestämmandets gräns, samt till en författningskommentar enligt citat nedan.

Om den av kommunen erbjudna insatsen tillgodoser behovet, har den enskilde ingen rätt att få insatsen utformad på ett annat sätt (Prop. 1996/97:124 s. 174).

Förvaltningsrätten visar på i sin bedömning att den enskilde inte erbjuds någon plats på särskilt boende eller att detta finns tillgängligt samt att den enskilde inte heller getts bistånd för hemtjänstinsatser. Den enskildes behov blir därmed inte tillgodosett på något sätt och tillförsäkras inte en skälig levnadsnivå. Enligt kammarrätten krävs det för att socialnämnden ska kunna neka insatser som kan stärka den enskildes förutsättningar att bo kvar i det egna hemmet att de kan visa att detta är så kostnadskrävande att det inte kan anses rimligt i förhållande till kostnaden för alternativet som erbjuds.

Nämnden har enbart anfört att det medför stora kostnader när personal ska köra till [...] bostad tre gånger per dag. Det framgår av utredningen att det tar 36 minuter tur och retur för denna resa. Någon närmare beskrivning av kostnaderna än så har inte lämnats (Rättsfall 6, Kammarrätten).

I detta fallet framgår det tydligt att utgångspunkten om att möjliggöra ett kvarboende samt se till den enskildes självbestämmande väger tyngre än kostnaderna. Detta exempel är enligt vår bedömning något extremt avseende vad som är kostnadskrävande, men som vi samtidigt anser kan illustrera ramen för självbestämmandet, där ett mer utförligt kostnadsunderlag från socialnämnden kan förmå den enskilde att flytta till särskilt boende för att få den vård och omsorg som krävs för att tillgodose behovet.

6.1.4 Helhetsbedömning med åldersaspekt

Som tidigare nämnts i avsnittet om rättskälleläran så utgör domslut från de högsta instanserna ett prejudikat som blir vägledande för underinstanserna samt för den kommunala myndighetsutövningen som i detta avseende är biståndsbedömning gällande särskilt boende. I rättsfallet RÅ 2007 ref.86 uttrycker regeringsrätten:

De senast angivna förarbetsuttalandena synes i första hand ta sikte på det fysiska omvårdnadsbehovet. Något hinder mot att vid sidan härav även beakta andra faktorer, såsom sociala och psykologiska, kan dock inte utläsas av förarbetena. Riksdagen har vidare genom sitt beslut angående 5 kap. 4 § SoL betonat socialnämndens ansvar för att stödja äldre människor som är ensamma och isolerade. Det finns även skäl att framhålla att förarbetenas utgångspunkt att äldre människor skall ges förutsättningar att bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt bygger på antagandet att detta är i överensstämmelse med de flesta människors önskemål (RÅ 2007 ref.86).

Detta prejudikat lyfts fram i nio av de totalt tolv domslut vi har undersökt. Det som är intressant med prejudikatet är att de uttrycker att det inte finns hinder att se till andra faktorer, vilket av vår bedömning innebär att det rättsliga stödets ram för en helhetsbedömning har funnits i lagens intention. Helhetssynen har uttryckts som att vara utmärkande för socialtjänstens arbete sedan socialtjänstlagens reformerades och det har även betonats i propositionen 2005/06:115 att det är av vikt att beakta oro och otrygghet. Således har prejudikatet blivit en viktig vägvisare för underinstanser att tillämpa en helhetsbedömning av den äldres livssituation.

Om hälsan sviktar eller om de yttre förhållandena förändras på ett avgörande sätt är det inte lika självklart för alla att vilja bo kvar i den egna bostaden även om hemtjänstinsatser erbjuds. Tilltagande fysisk svaghet kan leda till en känsla av otrygghet och till social isolering. Även sådana aspekter måste beaktas vid en helhetsbedömning av frågan om den enskilde alltså är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå vid kvarboende i den egna bostaden (RÅ 2007 ref.86).

Citatet ovan visar på regeringsrättens tolkning av proposition 1996/97:124 s.121f. I samma proposition uttrycks även att känslor av ensamhet och isolering innebär en risk för den fysiska och psykiska hälsan. Vi anser att regeringsrättens tolkning på ett bra sätt illustrerar hur människans behov är komplexa i sin sammansättning och att dessa behöver förstås samt bedömas relaterat till varandra.

[...] behov av praktisk hjälp är inte i sig av sådan omfattning att hon på grund härav inte skulle kunna uppnå en skälig levnadsstandard i hemmet. Enligt förvaltningsrätten måste emellertid även hennes psykiska ohälsa samt hennes otrygghetskänslor beaktas (Rättsfall 1, Förvaltningsrätten).

Citatet beskriver att det fysiska behovets omfattning utgör en grund som behöver förstås i relation till andra faktorer i den enskildes livssituation, såsom psykisk ohälsa och otrygghet. Detta visar på den prejudicerande effekten där omfattande behov har getts en helhetsbedömning utifrån att andra faktorer än det praktiska hjälpbehovet vägs in. Enligt vår bedömning stärker detta samtidigt det som nämnts i tidigare avsnitt, att det trots viss självständighet kan finnas ett omfattande behov.

I rättsfall 3 beskrivs den enskildes situation med faktorer som lindrig demenssjukdom som påverkar korttidsminnet, nedsatt rörlighet där förflyttning sker med rullstol samt en upplevelse av att vara isolerad, ensam och otrygg i det egna hemmet. Förvaltningsrätten lyfter fram nämndens förslag på åtgärder såsom utökade insatser och ansökan om färdtjänst med trappklättrare för att tillgodose behovet. Kammarrätten gör en mer komplex helhetsbedömning av situationen sett till att hälsobesvär och minnesproblematik samt särskild hänsyn till ålder visar att den enskilde inte tillförsäkras skälig levnadsnivå i det egna hemmet. Den enskildes ålder i sig ger inte rätt till bistånd om särskilt boende, då enbart ålder inte utgör ett behov. I RÅ 2007 ref.86 uttrycker regeringsrätten att "hög ålder talar för att hälsoproblem och hjälpbehoven snarare kommer att öka än att minska" vilket visar på en åldersaspekt i bedömningen av den enskildes behov. Detta lyfts också fram i merparten av instansernas bedömningar. Av studien framkommer det i rättsfall 5, där den enskilde är 97 år gammal och klarar de vardagliga behoven, såsom personlig omvårdnad och hushållssysslor självständigt men känner sig ensam och har en önskan att få flytta till särskilt boende, att åldern i sig inte är ett behov.

Sammantaget är således [...] omvårdnadsbehov även med beaktande av hans höga ålder inte så omfattande att han har rätt till särskilt boende (Rättsfall 5, Kammarrätten).

Detta visar i vår mening att ålder som en aspekt på den enskildes behov kan i viss mån stärka förståelsen av behovens problematik på längre sikt, med förutsättning att det finns ett omvårdnadsbehov som utgör en svårighet i vardagen. Åldern kan därmed inte väga tyngre än behovet.

6.1.5 Summering

Av vår rättsfallsstudie framgår det att förståelsen av ett omfattande behov står i relation till vad som praktiskt sett kan ges som insats i hemmet. Vad som kan tillgodoses och vad som blir tillgodosett kräver en förståelse och bedömning av behovets sammansättning. Ett praktiskt

utförande behöver nödvändigtvis inte tillgodose komplexiteten i behovet utifrån den enskildes självbestämmande och integritet. Därtill framhålls den enskildes ansvar för sin och andras situation utifrån socialtjänstlagens solidariska grund där den enskildes självbestämmande ställs mot rimligheten i kostnaden. Att ha behov innebär att den enskilde inte kan tillgodose detta självständigt men samtidigt innebär det inte per automatik att självständigheten är obefintlig. Den enskildes självständighet tenderar att i förståelsen visa på friskhet som på så sätt kan tolkas som att alla möjligheter inte är uttömda. Det prejudikat som lyfts fram visar tydligt att det varit ett fokus på fysiska behov och uttrycker att det inte finns hinder att även se till det psykiska och sociala behovet. Utifrån vad studien har visat menar vi att det är först vid en helhetsbedömning som självständigheten ges ett utrymme att förstås och accepteras i relation till behoven.

Studien har lyft vikten av att ta hänsyn till den enskildes egna uppfattning och att ha respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Att vi inte med obegränsad frihet kan välja sociala tjänster ger innebörd till förfarandet att ansöka om och få det bedömt, samt att göra detta med hänsyn till den enskildes uppfattning. Bedömningen för vad som blir tillgodosett måste grundas i den enskildes rätt att bestämma hur denne vill leva sitt liv och respekt för dennes integritet. Det krävs då att det inte skiljer mellan vad som teoretiskt bedömts kunna tillgodose behovet och vad som praktiskt sett blir tillgodosett för den enskilde.

Den helhetsbedömning som framhålls av prejudikatet RÅ 2007 ref.86 förtydligar och vägleder för underinstanserna att se det som genomsyrar socialtjänstlagens förarbeten, det vill säga att helhetssynen ska vara utmärkande. Få ärenden kring rätten till särskilt boende prövas ända upp till högsta instans, vilket visar på såväl vikten av prejudikat som rättskälla, som att prejudikatet även tio år senare är högst aktuellt.

6.2 De kommunala utredningarna

Här presenterar vi resultat och analys av vår undersökning i kommunala utredningar gällande särskilt boende. Här avser vi att besvara vår frågeställning om hur skälig levnadsnivå bedöms i förhållande till helhetssyn avseende rätten till särskilt boende. För vår analys av kommunala utredningar har vi dels haft en ingång från vår rättsfallsanalys, dels använt ett teoretiskt perspektiv utifrån salutogen handläggning och handlingsutrymme.

6.2.1 Undersökningskommunerna

Kommun A är den större kommunen i detta sammanhang och information på deras hemsida gällande särskilt boende uttrycker att ett hembesök sker inom 14 dagar efter att ärendet aktualiserats samt att beslut garanteras inom sex veckor efter ansökan.

Den kommunala riktlinjen uttrycker att när den enskilde har stora svårigheter att klara sitt vardagliga liv eller upplever extrem oro och otrygghet kan särskilt boende beviljas. Stora svårigheter beskrivs som serviceinsatser, hjälpinsatser flera gånger per dag samt insatser nattetid och att insatser i hemmet som kan tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov bör ha prövats först.

Informationen visar på en gräns för vilka behov som kommunen anser att insatser kan tillgodose i hemmet och vad som ska uppfyllas för att ges plats på särskilt boende. Inget tyder på att det är den enskildes individuella situation och behov som bedöms vilket sätter fokus på insatser istället för på behov.

Kommun B är den mellanstora kommunen i vår undersökning och information från deras hemsida beskriver att ett vårdboende/demensboende är till för personer som inte kan få den vård och omsorg de behöver i sitt hem. För att beviljas plats på ett vårdboende ska man ha stora behov av omsorg dygnet runt (och ha en diagnostiserad demenssjukdom för demensboende). Den kommunala riktlinjen konstaterar att för att beviljas ett särskilt boende ska den äldres behov av vård, omsorg och trygghet vara så omfattande att det inte kan tillgodoses i den egna bostaden. Behovet av särskilt boende ska grunda sig på en helhetsbedömning, där den äldres situation och egna möjligheter tas i beaktande tillsammans med sociala, medicinska, fysiska, psykiska och existentiella behov.

Informationen från hemsidan beskriver att en plats på särskilt boende är relaterat till behov dygnet runt som inte kan ges i hemmet. Dessutom pekar man på kravet av medicinsk diagnos för boende med demensinriktning. Även här kan det förstås som en gräns för vad kommunen anser att tillgängliga insatser kan tillgodose och samtidigt belyser riktlinjen den äldres situation och egna möjligheter, vilket pekar på en behovsinriktning. Att det krävs en demensdiagnos för demensboende kan förstås som ett sätt att organisera omsorgen på bästa sätt, men det kan inte vara ett krav då det är behoven som avgör om bistånd ges, inte medicinskt underlag.

Kommun C är den minsta kommunen i sammanhanget och information på deras hemsida beskriver att det krävs ett beslut från biståndshandläggare, som ska avgöra om den sökande

har ett omfattande omvårdnadsbehov. Ett omfattande omvårdnadsbehov beskrivs som ett behov av hjälp med personlig omvårdnad dygnet runt där hemvårdsinsatser inte räcker till. I utredningarna vi tagit del av, hänvisas det till att särskilt boende är till för en person som inte längre kan få behovet av omvårdnad, trygghet och säkerhet tillgodosett i det egna hemmet. För att beviljas plats på ett särskilt boende ska personen ha ett omfattande omvårdnads- och tillsynsbehov som sträcker sig över stor del av dygnet. Behovet kan vara av såväl fysisk och psykisk som social art. Det är det individuella behovet som avgör om en person har rätt till insatsen.

Till en början pekar informationen på socialtjänstlagens intention om att möjligheten till särskilt boende bör finnas när behovet inte blir tillgodosett i hemmet och att formuleringen med fokus på person ger perspektiv utifrån den enskilde. Sedan visar informationen istället på gränsen för vad tillgängliga resurser i hemmet anses tillgodose och vad som ska uppnås för att ha rätt till en plats. Detta beskriver behovet utifrån ett insatsperspektiv som kan vara av fysisk, psykisk eller social karaktär mot förståelsen att det är hjälp med personlig omvårdnad som visar på omfattande behov. Som slutkläm beskrivs att det är det individuella behovet som är avgörande, vilket i sig motsäger att man kan dra en gräns för vad som ska uppnås.

6.2.2 Kommunala riktlinjer

Av vår analys framgår att de kommunala riktlinjerna tenderar att bli det främsta rättesnöret för handläggarens bedömning. I likhet med det som Lindelöf och Rönnbäck konstaterat ser även vi att riktlinjerna begränsar utrymmet för handläggaren att kunna se den enskildes behov utifrån dennes perspektiv och leder istället in handläggaren på att fokusera på insatser. Det framgår vidare att förståelsen för den enskildes behov värderas främst utifrån de fysiska behoven och som ofta framhålls med självständighet eller med förståelse av att det finns insatser att tillgå. Likaså lyfts detta fram av Söderberg samt Lindelöf och Rönnbäck i tidigare forskning där det friska hos den enskilde förstås mot tillräckligt sjuk. Handläggare riskerar att låsa sitt handlingsutrymme till en normativ förståelse för behoven som då kategoriseras utifrån insatser, vilket vi ser som en koppling till de kommunala riktlinjerna. Citat nedan är ett exempel där den enskilde försöker beskriva hur behovet upplevs i vardagen, men som inte är ett behov av praktisk hjälp. Det finns ett fysiskt behov som tillgodoses av ett visst stöd från hemvården men främst av att den enskilde kämpar på att klara sig så gott det går.

Du vill gärna klara det själv men vad du än ska göra går det långsamt. [...] Dessa vardagsmoment tar mycket energi och gör att [personen] måste gå och lägga sig ett par timmar efter varje aktivitet” (U1).

Undertecknad erbjuder utökad hemvård och dagverksamhet som du tackar nej till. [...] Du berättar att du inte skulle orka komma iväg på en dagverksamhet och att du inte heller vill utöka besök från hemvården då det skulle göra dig ännu mer orolig då du redan är orolig när hemvården kommer till dig (U1).

Detta är ett exempel på en bedömning där handläggaren fokuserar på vilken insats som tillgodoser behovet och missar att se behovet såsom det uttrycks av den enskilde. Liknande bedömningar ser vi även i U2, U6, U7 och U13. Det fokus på insatser som framgår av analysen överensstämmer med det som Svensson, Johnsson och Laanemets beskriver om att handläggaren använder sig utav arbetshypoteser. Är hypotesen att alla behov kan eller ska tillgodoses i hemmet formas mötet och utredningen efter detta. Av analysen ser vi även att då kommunala riktlinjer styr in handläggarens fokus på insatser, förs detta över i användningen av bedömningsmallar såsom IBIC. Intentionen med IBIC som ett behovsinriktat och systematiskt arbetssätt med individen i centrum går förlorad när kommunala riktlinjer tar överhanden. Detta försvårar även för handläggaren att se behoven i relation till varandra och komplexiteten som kan finnas i deras helhet. Vår undersökning visar att det endast i ett fåtal av utredningarna görs en helhetsbedömning i likhet med det som framgick av rättsfallsanalysen. Detta visar på den komplexitet som Wolmesjö menar finns i uppdraget och som Söderberg beskriver som ett spänningsfält mellan likabehandlingsprincipen och individualiseringsprincipen.

När den enskilde i exemplet U1 ovan, uttrycker sina svårigheter i relation till att denne försöker göra vad den kan, och att insatser ger oro istället för trygghet ges detta inget gehör. Handläggaren fokuserar på att det finns insatser att tillgå och motiverar avslaget med att påtalade insatser finns att tillgå och det sökta biståndet om särskilt boende bedöms inte ha en positiv inverkan. Detta konstaterar Söderberg i sin forskning, där hon visar att handläggaren framhåller negativa aspekter med särskilt boende för att stärka tilltron till insatser i hemmet.

Du har ett visst omvårdnadsbehov. [...] din känsla av ensamhet och otrygghet kan tillgodoses genom utökad hjälp från hemvården samt genom dagverksamhet. [...] en plats på vårdboende skulle inte bidra till att tillvarata dina egna resurser (U1).

Bedömningen visar att förståelsen för att behovet kan tillgodoses på annat sätt är knuten till kommunala riktlinjer som uttrycker att mängden insatser visar på omfattande behov. Det friska hos den enskilde blir istället inte tillräckligt sjuk, så som Söderberg konstaterat i sin forskning. Även sett till att den enskilde inte har obegränsad frihet att välja sociala tjänster menar vi att kravet att underkasta sig att ha insatser flera gånger om dagen, trots att det är nedbrytande för den psykiska hälsan utifrån den oro som den enskilde beskriver, går emot såväl helhetssyn som skälig levnadsnivå. I likhet med det Lindelöf och Rönnbäck samt Wolmesjö konstaterar, visar detta svårigheten i att göra en individuell helhetsbedömning om förståelsen ligger i insatsutbudet och inte i behovet.

I exemplet ur U1 ovan, hamnar den enskilde i situationen att behöva överbevisa handläggaren om sitt behov och sett till vår undersökning är det mindre än hälften som verkar villiga att ta den striden. Att det är få som inkommer med yttrande eller överklagan kan såväl visa på ett korrekt beslut om att behovet är tillgodoses på annat sätt, som att den enskilde inte getts förutsättningar att ta tillvara sin rätt. När fokus riktas mot insatser och det finns en färdig hypotes, försvaras en helhetsbedömning och riskerar att handläggaren fastnar vid att hemtjänstinsatser kan ges i oändlighet. Här visar vi ett exempel.

Dottern berättar att [personen] besväras av svår kognitiv svikt och minns en händelse i två minuter och sedan glömmer. Detta innebär att han ringer sina barn ungefär 20 gånger om dagen och undrar var frun är då han glömmer att hon avlidit. [personen] är mycket orolig och vilsen (U3).

Personalgruppen anser att [personen] är i behov av särskilt boende då han gått så lång i sin demenssjukdom och är mycket orolig, otrygg samt förvirrad (U3).

Utredningen visar att [person] har tilltagande kognitiv svikt och speciellt närminnet är påverkat. Känner t.ex. inte igen hemvårdspersonal och glömmer det man pratat om inom några minuter. Ringer sina anhöriga dagligen, berättar dock att han känner sig trygg i sin lägenhet (U3).

Under utredningstiden har insatserna i det egna hemmet utökats till besök ungefär var tredje timme utifrån att anhöriga påtalat att det finns behov.

Förutom de insatser som nyligen satts in kan man utöka biståndet med ytterligare tillsyner, omvårdnads- och serviceinsatser. Även dagverksamhet kan bli aktuellt om [personen] får en demensdiagnos så att han får tillgång till en meningsfull sysselsättning samt social gemenskap. Även om personen inte kan använda sig av trygghetslarmet så tillgodoses hans behov genom kontinuerliga besök under hela dygnet (U3).

Mot förståelse om att personen i U3 redan hade insatser var tredje timme och att detta kan utökas ytterligare menar vi att detta visar i vilken utsträckning man bedömer att insatser kan tillgodose behov i hemmet. Utifrån vad Westlund och Duckert beskriver om salutogen handläggning, menar vi att fokus på insatser riskerar att den enskilde upplever ett tvång i att bo kvar, medan fokus på behov och den enskildes önskan kan stärka möjligheten till kvarboende och den enskildes kvarvarande resurser. I bedömningen ställs samtidigt ett krav på medicinskt underlag för att ges rätt till social gemenskap och meningsfull sysselsättning. Det visar att handläggaren än en gång låser sig vid förståelsen av insatsen istället för att se till den enskildes behov, vilket underminerar den enskildes rättssäkerhet.

6.2.3 Rättssäkerhet

Handläggningen kan försvåras av att det finns flera uppfattningar om vad behovet är. Exemplet ur U3 i avsnittet ovan, visar hur handläggaren behöver förhålla sig till den enskilde som har svår kognitiv svikt, anhöriga och hemtjänstpersonal. Utifrån den bedömning som görs läggs det stor vikt vid att den enskilde uttrycker att denne känner sig trygg och ingen vikt vid att personen upplevs orolig och otrygg av anhörig och personal. Vidare i utredningen förhåller sig handläggaren till den enskilde såsom att denne inte kan uttrycka sin livssituation genom att följa upp utökade insatser med hemvårdspersonal och kommunicerar förslag till beslut per telefon med anhörig och ger inte den enskilde någon möjlighet att yttra sig. Liknande tillvägagångssätt där kommunikering inte sker med den enskilde eller att information från anhöriga stundtals vägs in i utredningen framgår även i U2, U4, U7 och U9. Utifrån vad Lindelöf och Rönnbäck tar upp i sin forskning om att utredningar inte skrivs förutsättningslöst, kan vi av citatet ovan se en likhet med vad Svensson, Johnsson och Laanemet konstaterat om hur handläggaren väljer att ta med vissa delar från olika parter i sin

utredning och att bedömningen redan är gjord innan utredningen skrivs. Detta likt det Svensson belyst om utredningens konstruktion och att handläggaren sätter ihop sin utredning på ett sätt som motiverar bedömningen. Biståndshandläggaren filtrerar vilken information som kommer med i utredningen och konsekvensen blir att delar av informationen som biståndshandläggaren har, inte bedöms. Sett till salutogen handläggning och det som föreskrivs i IBIC är det av vikt att handläggaren kan skilja på normativt behov, upplevt behov och uttryckt behov samt att kunna vara saklig då egna observationer läggs in i utredningen. Vår undersökning visar att handläggare inte har ett enhetligt förhållningssätt till information som ges samt att den enskilde inte alltid får föra sin talan i delar av utredningen. I ena stunden stärker man den enskilde att uttrycka sina behov under hembesöket för att sedan välja att följa upp insatser via hemvårdspersonal eller kommunicera direkt till anhörig.

Kommunicerat beslutet muntligt till [personens] dotter (U3).

Undertecknad har försökt nå sonen per telefon 27/11 och 28/11 för att informera om beslutet. Har lämnat meddelande på hans telefonsvarare (U7).

Vad som påverkar hur biståndshandläggare väljer att agera är inget som framgår av vår undersökning. Däremot menar vi att utifrån vad Björk samt Martinell Barfoed och Jacobsson beskrivit i sin forskning om den effektivisering som utvecklingen strävar mot, samt att förvaltningslagen förespråkar en smidig och kostnadseffektiv process, kan en möjlig förklaring vara att ta den snabbaste vägen. Likaså kan vi se den komplexitet i uppdraget som Wolmesjö poängterat, att förhålla sig till den enskildes bästa när denne inte alltid kan göra det själv, utan att för den delen agera på ett sätt som undergräver rättssäkerheten. Bedömningen kräver att biståndshandläggaren kan förhålla sig till hur andra parter uppfattar situationen, egna observationer samt vilken vikt dessa uppgifter kan ges i förhållande till den enskilde.

Yttrande inkommer [...] från dotter och son där det framkommer att de upplever att [personens] mentala hälsa och rörlighet försämrats avsevärt [...] och bedömer att det finns en risk att [personen] till följd av nedsatt rörlighet snart kommer behöva rullstol (U2).

Undertecknad tar telefonkontakt med [personen] eftersom han inte skrivit under yttrandet. [...] [personen] svarar att han inte känner sig ledsen eller deprimerad över sin livssituation utan berättar att han tycker det fungerar bra (U2).

Av citatet ovan framgår skilda uppfattningar om livssituationen. Detta kräver att handläggaren i varje sådan situation avväger hur information ska vägas in för den enskildes rättsäkerhet. Vad Westlund och Duckert beskriver om salutogen handläggning så framhålls den materiella rättssäkerheten där resultatet av att behovet så som det upplevs av den enskilde blir tillgodosett, är i fokus. Likaså framhåller salutogen handläggning att rambeslut ger förutsättningar för den enskildes självbestämmande och varierande dagsform. Av vår undersökning framgår inget som visar att man tillämpar rambeslut utan då vi ser att fokus är på insatser förstår vi det som detaljbeslut. Ett rambeslut skulle vara gynnsamt där den enskilde har varierande behov relaterat till dagsform. En sådan bedömning kan underlätta att se till komplexitet i varje enskilds situation och inte bara till grundläggande behov utan strävar mot att den enskilde ska ha känsla av sammanhang.

Under hembesöket diskuterades möjligheten att utöka dina hemvårdsinsatser för att få mer närhet till personal men det tackade du nej till eftersom du inte visste vad hemvårdspersonalen skulle göra när de kom (U13).

[...] förklarar att hon inte vill sitta och vänta på hemvården eller ha fasta tider när hjälpen ska utföras (U1).

Vi har sett att det i flera utredningar, bland annat de som nämns i citat ovan, finns utrymme att använda sig utav rambeslut för att bättre kunna stärka den enskildes delaktighet, självbestämmande samt en ökad meningsfullhet och livskvalité. Vi ser inte att detaljbeslut är sämre, men att det ger mindre utrymme för den enskildes självbestämmande och kräver hög delaktighet genom hela handlägningsprocessen. Vilket betonas i nya förvaltningslagen som framhåller ett medborgarperspektiv.

6.2.4 Ökad delaktighet för en helhetssyn och helhetsbedömning

För att kunna göra en ansökan krävs att den enskilde förstår vad den ansöker om. För att vara delaktig och ges inflytande i utredningen krävs att den enskilde informeras om vad som prövas. Det är samtidigt av betydelse när, hur och vilken information som ges. Sett utifrån salutogent handlägningsperspektiv syftar information till att ge den enskilde begriplighet och en förutsättning att vara delaktig. Sådan information kan inte vara ett standardförfarande utan behöver anpassas till personen man möter och behovet man pratar om samt ställas i relation

till den enskildes kognitiva och kommunikativa förmågor. Det är biståndshandläggaren som utifrån sin kompetens och finess ska se till den enskildes delaktighet.

Din anhörige berättar att han är orolig för dig och att ditt minne ställer till det för dig. Han förklarar att du [...] inte tyckt om att ha folk springandes. Han tror därför inte att täta besök från hemvårdspersonalen kommer vara till någon hjälp för dig, och inte heller att besök på dagverksamheten kommer fungera. Din anhörige önskar att du får flytta till ett särskilt boende, något du inte säger emot (U9).

I detta fallet initieras ärendet genom en anmälan från anhörig och hembesök bokas. Det är endast vad som framgår av citatet ovan som i utredningen visar att den enskilde har gjort en ansökan om särskilt boende. Det framgår en tydlig oro från anhörig, vilket vi sett även i U3 och U4, vilket leder till att den enskilde inte ges möjlighet till att förstå vad mötet, processen eller dokumentationen handlar om, vilket begränsar möjligheterna till delaktighet. Sett till det formella handlingsutrymmet som Wolmesjö beskriver, ges inte någon juridisk möjlighet att uppta ansökan, yttrande eller överklagan från någon annan än den enskilde om det inte finns en fullmakt. Vi ser däremot att den byråkratiska processen försvårar i vissa situationer att tillförsäkra en skälig levnadsnivå, och att handlingsutrymmet istället behöver användas flexibelt, sett till såväl barmhärtighetsprincip som skademinimeringsprincip. Ett sådant förfarande sätter högre krav på att den enskilde informeras på ett lämpligt sätt.

Av vår undersökning framgår att den enskildes delaktighet tenderar att minska efter hembesöket. Sett utifrån det Westlund och Duckert poängterar om salutogen handläggning, är det skillnad på den enskildes möjlighet till delaktighet om denne får komma till tals vid en utvärdering av, om beviljade insatser tillgodoser behovet eller först får ta del av en redan färdig bedömning och istället behöva överbevisa handläggaren om något annat. I de fall vi sett att det görs någon form av uppföljning av insatser görs detta främst med utförarna vilket också undergräver den enskildes delaktighet. Att utvärdera insatser med den enskilde menar vi är i enlighet med rättssäkerhet och delaktighet oavsett om man tillämpar ram- eller detaljbeslut. En meningsfull process för såväl den enskilde som för handläggaren har resultat och målsättning i fokus vilket behöver tid för att arbetas fram. Vi menar att sett till såväl reglering som standardisering är mer tid åt varje utredning inget utvecklingen talar för.

Utifrån vad vi sett i rättsfallsanalysen har vår undersökning av kommunala utredningar visat att majoriteten av utredningarna berör samtliga faktorer av en helhetssyn i utredningen. Med helhetssyn har vi avsett faktorer såsom fysiska, psykiska och sociala behov samt trygghet och självbestämmande. Undersökningen visar att trots detta är det endast i ett fåtal av utredningarna som det görs en helhetsbedömning som visar på behovens relation till varandra och dess komplexitet. Vi ser att även om utredningen belyser faktorer av en helhetssyn så värderas dessa ojämnt i förståelsen för ett omfattande behov vilket försvårar för handläggaren att göra en helhetsbedömning. Alltså att det är svårt att påvisa ett större behov om det fysiska behovet inte är framträdande. Här visar vi på ett exempel ur U13.

Du upplever att du är ensam och orolig i din lägenhet. Du uttrycker en oro för vad som ska hända i livets slutskede. Du är orolig för att du ska bli sämre i din sjukdom. [...] Du uttrycker att det inte är lägenheten som är problemet men att det är otryggheten, oron samt att du inte har närhet till personal (U13).

Du upplever ensamhet och otrygghet i hemmet samt att du är rädd för att bli sämre. Du klarar din personliga hygien självständigt samt att du klarar av att värma din mat. [...] din känsla av ensamhet och otrygghet kan tillgodoses genom täta besök av hemvården (U13).

I detta exemplet avböjs utökade insatser utifrån att den enskilde inte behöver någon praktisk hjälp, utan upplever oro och otrygghet. Självständigheten lyfts fram som förståelse för att det fysiska behovet inte är en svårighet i vardagen, likt det Söderberg har beskrivit. Detta är även i likhet med exemplet ur U1 där den enskilde uttrycker att utökade insatser skulle öka dennes oro, där det i båda fallen bedöms att trygghet kan tillgodoses med utökade insatser. Om det är behovet som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas, krävs först att biståndshandläggaren förstår vad behovet är och dess komplexitet. Utifrån vad rättsfallsanalysen visat gällande helhetsbedömning menar vi att insatser som utökas under utredningsskedet alternativt söks samtidigt, måste utvärderas med den enskilde för att en sådan bedömning ska vara möjlig. Beviljad insats i hemmet kan inte motivera ett avslag om särskilt boende utan att handläggaren säkerställer att insatsen faktiskt tillgodoser behovet. Denna kritik har även påtalats i Söderberg forskning. Kort sagt får det inte finnas glapp mellan teori och praktik. Mot förståelse av vad tidigare forskning har visat om att den sociala utredningen konstrueras som beslutsunderlag för att motivera en bedömning som

omedvetet/medvetet redan har gjorts, ser vi av vår undersökning att det för en saklig och objektiv bedömning enligt lagens intention om helhetssyn krävs att handläggaren innan slutbedömning ställer sig frågan, Förstår jag varför den enskilde söker särskilt boende?

7. Avslutande diskussion

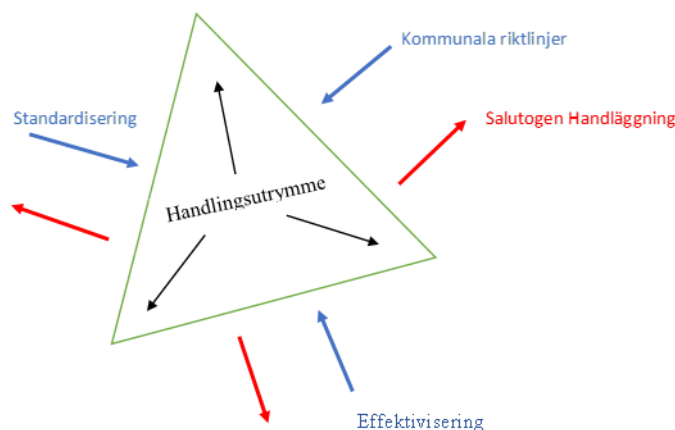
Syftet med denna studien var att undersöka hur skälig levnadsnivå bedöms i förhållande till helhetssyn när det gäller rätten till plats på särskilt boende. För att besvara vår frågeställning om hur denna bedömning görs i rättspraxis har vi analyserat sex rättsfall med domslut från både förvaltningsrätt och kammarrätt. Likaså har vi analyserat 16 sociala utredningar utifrån perspektiv om salutogen handläggning och handlingsutrymme för att besvara vår frågeställning om hur bedömning görs inom kommunal biståndsbedömning.

Vår rättsfallsanalys visar att bedömningen av den enskildes behov av särskilt boende lätt hamnar i en beskrivning av självständighet och praktiskt hjälpbehov. Lagens intention om att se till människans helhet samt syftet att främja kvarboende har funnits i över 35 år och prejudikatet RÅ 2007 ref.86 är mer än 10 år gammalt. Det som konstaterades där var att den äldres behov av psykisk och social karaktär kan eller snarare bör vägas in i en helhetssyn. Ändå kan vi se att bedömningen av den enskildes behov i domstolarna inte är enhetlig då domen ändras i de flesta fall, även utan att uppgifter av avgörande karaktär har lagts till. Trots en målinriktad ramlag, intention om helhetssyn och en vägledande tillämpning kvarstår en svårighet i att bedöma en annan människas behov och livssituation. Vi ser att prejudikatet är av stor vikt för vidare tillämpning och förståelse av helhetssyn när det gäller skälig levnadsnivå avseende särskilt boende. Det är upp till rättstillämpare att följa den väg som getts. Vad vi sett av bedömningen som görs i rättspraxis, ser vi att utvecklingen går mer mot socialtjänstlagens intention om helhetssyn. Att se till de fysiska, psykiska, sociala behoven och den enskildes trygghet i en större förståelse än hur de kan förstås var för sig. Samt att hög ålder kan ge ett perspektiv om att svårigheter i vardagen troligtvis kommer försämrats.

Vår analys av sociala utredningar visar i likhet med tidigare forskning, att kommunala riktlinjer tenderar att begränsa handlingsutrymmet samt att dessa blir framträdande i bedömningen. Likaså har vi sett att fysiska svårigheter ges större tyngd vid bedömning och att behov som inte passar in i den kommunala riktlinjen riskerar att åsidosättas, vilket försvårar en helhetssyn och helhetsbedömning. Söderbergs beskrivning om att det friska hos individen

förstås som inte tillräckligt sjuk har varit synlig i de flesta utredningar vi har analyserat. Svårigheten att från tre olika kommuner få ihop ett större underlag av väsentlig omfattning, kan förstås som att det görs få avslag, vilket har konstaterats i rapporter och forskning. Få avslag kan spegla antagandet om att det är de flesta människors vilja att bo kvar hemma eller att handläggare i sitt komplexa uppdrag i stor utsträckning kan förhålla sig till sitt handlingsutrymme i enlighet med socialtjänstlagens intention. Samtidigt kvarstår att kommunala riktlinjer begränsar handlingsutrymmet och vi ser utifrån vad Westlund och Duckert konstaterat, att salutogen handläggning strävar efter att vidga detsamma. Detta perspektiv lyfter fram delaktighet och inflytande som att släppa in den enskilde i handlägningsprocessen vilket vi ser som en möjlig väg att införliva lagens intention och portalparagrafens målsättning. Om det finns en strävan att nationellt sett vill nå ett genomslag med IBIC, ett salutogent perspektiv och ökad delaktighet, behövs det ett tydligt nationellt direktiv inom området, som inte lämnar utrymme för kommunala riktlinjer. Lindelöf och Rönnbäck beskrev att det fanns en förhoppning om att en utvecklad rättspraxis skulle leda till en enhetlig tillämpning och vi ser att prejudikatet som framhålls i rättsfallsanalysen är ett steg i rätt riktning.

Med den figur vi använde för att illustrera handläggarens rörelser inom sitt handlingsutrymme (4.6 Bearbetning och analys), vill vi även visa på de yttre faktorer som vi utifrån tidigare forskning ser påverkar handlingsutrymmet.



Figur 3.

Är nyttan med en kommunal riktlinje att kontrollera handläggare och påminna om ekonomiska förutsättningar, så håller vi med Svensson (2017) att det krävs mod av handläggaren att ta sin makt som beslutsfattare. Vi syftar på mod att se till lagens fullständiga

ram och inte låta kommunala riktlinjer vilseleda från uppdraget och lagens intentioner, men med förståelse för kommunens förutsättningar.

Vi ser att kvarboendepincipen som en rättighet är i enlighet med socialtjänstlagens intentioner och portalparagrafens vägledning om att främja och frigöra för den enskilde samt ha respekt för självbestämmande och integritet. När kvarboendet främst förstås utifrån tillgängliga insatser och handläggaren brister i lyhördhet för det upplevda behovet, ser vi att biståndsbedömningen istället riskerar att den enskilde upplever ett kravboende. Som inte står i relation till vad portalparagrafen uttrycker, utan visar på bristande respekt för den enskildes integritet och självbestämmande. Westlund och Duckert betonar den enskildes delaktighet som vägen till att nå känsla av sammanhang och såväl forskning som förvaltningslagen visar på att den enskildes delaktighet behöver stärkas.

Om huvudinriktningen inom äldreomsorgen, oavsett kommun, är att stärka den enskildes möjligheter att bo kvar i sitt hem, så länge det tillgodoser dennes fysiska, psykiska och sociala behov samt behov av trygghet och säkerhet, ser vi behov av en tillitsstyrd organisation. Tillit till att handläggare kan göra en saklig bedömning utifrån den enskildes delaktighet där materiell rättssäkerhet bli drivande och resultatet av insatsen för ett värdigt liv och den enskildes livskvalité är i fokus. Tillit till att professionen vet och kan använda sitt handlingsutrymme på demokratins och solidaritetens grunder.

Vi ser att utvecklingen inom äldreomsorgen inte står still och inte ser ut att göra det heller. Utifrån de implementeringar som skett med IBIC och strävan om att stärka den enskildes delaktighet ser vi att det behövs fortsatt forskning om biståndsbedömning i en större omfattning för att nå en nationell enhetlighet utan att för den delen standardisera människans individuella komplexitet.

8. Referenser:

- Björk, Alexander (2017) Forum: Mot en situerad standardisering inom socialtjänsten. *Socialvetenskaplig Tidskrift* 24 nr.3-4 ss. 303-113.
- Boréus Kristina, Bergström Göran (2018) *Textens mening och makt*. Studentlitteratur: Lund
- Boréus, Kristina (2015). Texter i vardag och samhälle. I Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber
- Boström, Martina (2014) *Trygghet – på vems villkor? Uppfattningar om och erfarenheter av trygghet hos äldre personer med behov av omsorg*. I Dissertation series no 53. Jönköping: School of Health Sciences, Jönköping University
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö; Liber
- Edebalk, Per Gunnar. (2016). *Den ”nya äldreomsorgen” Om framväxten 1965-1993*, I Research reports in social work 2016:6. Lund:School och social work, Lund University
- Edebalk, Per Gunnar. (2018). *Den ”nya äldreomsorgen” Reträtt och prövningar 1994-2006*, I Research reports in social work 2018:4. Lund:School och social work, Lund University
- Falkenström, Hanna & Hjärpe Teres (2017) Dokumentation och känslor - socialsekreterares pappers- och känslorarbete. *Socialvetenskaplig Tidskrift* 24 nr.3-4 ss. 177-199
- Lind, Rolf (2014). *Vidga vetandet* Lund:Studentlitteratur
- Lindelöf, Marianne & Rönnbäck, Eva (2004). *Att fördela bistånd Om handlägningsprocessen inom äldreomsorgen*. (Diss) Umeå Universitet
- Martinell Barfoed, Elizabeth & Katarina Jacobsson (2019) *socialt arbete och pappersgöra*. [Arbetsmanus före publicering.]
- Norman, E., Schön, P. and Stockholms läns äldrecentrum (2005) *Biståndshandläggare - ett (o)möjligt uppdrag : en översikt av aktuell forskning om biståndshandläggarnas yrkesroll och organisering*. Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum
- Proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten
- Proposition 1990/91:14 Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.
- Proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen
- Proposition 2000/01:80 Ny socialtjänstlag
- Proposition 2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre
- Proposition 2009/10:116 Värdigt liv i äldreomsorgen
- Proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning- ny förvaltningslag
- Rennstam, Jens & Wästerfors, David (2015). *Från stoff till studie*. Lund:Studentlitteratur

- SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 2001:453 Socialtjänstlag.
- SFS 2003:460 Lagen om etikprövning av forskning som avser människor.
- SFS 2017:900 Förvaltningslag.
- SFS 2018:1724 Lag om ändring i Socialtjänstlagen
- SKL Fakta om Kommunal självstyrelse (u.å)
- [<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/darforarsjalvstyrelsebra/faktaomkommunaltsjalvstyrelse.1569.html>, hämtat 190501].
- SKL. (2011). *Från fattigvård till valfrihet – Utvecklingen av vård och omsorg om äldre*
- Socialstyrelsen (2015) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. Falun:Edita Bobergs
- Socialstyrelsen (2016). *Individens behov i centrum. Behovsriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation om individens behov utifrån ICF*.
- [<http://www.socialstyrelsen.se/individensbehovicentrumibic>. Hämtad: 190225.]
- SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrift om handläggning enligt SoL...
- SOU 2008:113 Bo bra hela livet
- SOU 2017:21 Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer.
- Staaf, Annika & Wolmesjö, Maria (2014) Om etiska dilemman och rättssäkerhet i handlägningsprocessen. I (red) Wolmesjö, M & Staaf, A. *Rätt till bistånd i äldreomsorgen*. Malmö: Gleerups.
- Svensson Kerstin, Johnsson Eva, Laanemets Leili (2008) *Handlingsutrymme – Utmaningar i socialt arbete*. Natur och kultur: Stockholm
- Svensson Peter (2015) Teorins roll i kvalitativ forskning. I Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber
- Svensson, Lupita (2000) Rättssociologisk textanalys - en metodutveckling för studiet av socialt arbete. I Rerfærd. Nr 91,23 Årgång 2000.
- Svensson, Lupita (2017). *Rättsfallsanalys för icke-jurister*. Stockholm: Wolter Kluwer
- Svensson, Peter & Ahrne, Göran (2015). Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt. I Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber
- Söderberg, Maria (2014) *Hänsynstagandets paradoxer. Om äldre, närstående och biståndshandläggare vid flytt till särskilt boende*. Diss:Lund:Lunds universitet, socialhögskolan.

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

[<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> Hämtat 2019-05-20]

Westlund, Peter & Duckert, Malin (2012) *Salutogen handläggning. Bistånd enligt SoL inom äldreomsorgen*. Stockholm: Fortbildning AB

Wolmesjö, Maria (2014) Biståndshandläggarrollen.I (red) Wolmesjö, M & Staaf, A. *Rätt till bistånd i äldreomsorgen*. Malmö: Gleerups.

Wånell, Sven Erik. (2012). *Det särskilda boendet – en historisk exposé*. I *Äldre i centrum*. Nr: 2.

Rättsfall:

RÅ 2007 ref.86

9. Bilagor

9.1 Bilaga 1

9.1.1 Informationsbrev

Vi är två studenter från Lunds universitet Campus Helsingborg som går sjätte terminen av sju på socionomutbildningen. Vi skriver vårt examensarbete vars syfte är att undersöka skälig levnadsnivå inom socialt arbete med äldre. Genom en kvalitativ textanalys av utredningar om särskilt boende som getts avslag, vill vi undersöka hur skälig levnadsnivå skildras ur sökande och bedömande perspektiv.

Vi har valt att utforska detta eftersom skälig levnadsnivå är ett vedertaget begrepp i lagstiftningen utan en egentlig definition och som motiveras i varje individuell bedömning. Att vårt urval riktar sig mot avslag är utifrån möjligheten att se på skälig levnadsnivå ur parternas olika uppfattning. Att underlaget inhämtas i utredning om särskilt boende grundas i förförståelsen av kvarboendeprincipen och att särskilt boende är ett yttersta bistånd att beviljas inom äldreomsorg.

För att säkerställa att underlaget hanteras i enlighet med sekretess efterfrågas ett avidentifierat material. Detta material kommer vi enbart att använda oss av i denna undersökning och förvaras på ett sätt så ingen obehörig kan ta del av detta. För undersökningen krävs ett omfattande underlag så vi uppskattar varje utredning som vi kan ta del utav, oavsett mängd med avgränsning att var utredning bör ha en omfattande beskrivning av ärendet. Vi ser helst att utredningarna är daterade inom åren 2016 - 2019 för enhetlighet i det totala underlaget.

Med denna information vill vi tydliggöra undersökningens syfte och tillvägagångssätt, för er att kunna samtycka till att delge underlag för vår studie. Därmed får ni sedan ta del av den färdiga uppsatsen. Vi är er behjälpliga i den mån ni önskar för ett gott samarbete som möjliggör insamling av vårt underlag.

Vid frågor angående vår uppsats finns möjlighet att ringa eller mejla oss på nedanstående kontaktuppgifter.

Rasmus Juhlin Mail: xxx
Josefine Petersson Mail: xxx

Mobil: xxx
Mobil: xxx

TACK PÅ FÖRHAND!

Mvh Rasmus och Josefine

9.2 Bilaga 2

9.2.1 Kodningsschema Rättsfall

| Kodningsschema |
|---|
| Självständighet och behov |
| Självbestämmande |
| Befintlig insats tillräcklig/otillräcklig |
| Helhetssyn och ålder i bedömning |

9.2.2 Kodningsschema Utredningar

| Kodningsschema |
|---|
| Den enskilde |
| Anhörig |
| Annan (ex. sjukvård, hemtjänstpersonal) |
| Handläggare |

9.2.3 Kodningsschema Handlingsutrymme

| Kodningsschema |
|-----------------------------------|
| Kommunal organisation, Riktlinjer |
| Den enskilde |
| Reglering, Rättspraxis |

9.3 Bilaga 3

9.3.1 Tabell utredningar

| NR | Fysiskt | Psyiskt | Socialt | Trygghet | Självbe- stämmande | Faktorer för helhetssyn | Ålder | Helhets- bedömning |
|-----|---------|---------|---------|----------|-----------------------|----------------------------|-------|-----------------------|
| U1 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U2 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U3 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U4 | x | x | x | | x | NJA | NEJ | NEJ |
| U5 | x | x | x | x | x | JA | JA | JA |
| U6 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U7 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U8 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | JA |
| U9 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U10 | x | | | x | x | NEJ | NEJ | NEJ |
| U11 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U12 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U13 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U14 | x | | | | x | NEJ | NEJ | NEJ |
| U15 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |
| U16 | x | x | x | x | x | JA | NEJ | NEJ |