

Dokument: Prop. 2000/01:80

Rubrik: Ny socialtjänstlag m.m. Prop. 2000/01:80

Regeringens proposition
2000/01:80

Ny socialtjänstlag m.m.
Prop.
2000/01:80

De föreslagna materiella ändringarna i socialtjänstlagen innebär att rätten till bistånd för den enskilde vidgas och att rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär skall omfatta i princip alla typer av biståndsbeslut, att länsstyrelserna ges utökade tillsynsinstrument samt att det blir obligatoriskt att upprätta vårdplaner när barn och unga skall vårdas utanför hemmet.

Regeringen föreslår även en samlad strategi kring kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten.

De föreslagna ändringarna i LVM, LVU och LSU innebär att det införs en möjlighet att ta urin-, blod- och utandningsprov på tvångsintagna i s.k. LVM-hem och särskilda ungdomshem. Vidare föreslås avseende LVM och LVU att vissa tvångsbefogenheter flyttas från socialtjänstförordningen (1981:750) till respektive lag. Dessutom föreslås vissa förändringar i LVM i syfte att klargöra

dels när ett beslut om tvångsvård upphör att gälla vid olovlig frånvaro, dels vem som ansvarar för ledningen av verksamheten vid hemmet.

Som ikraftträdandedag föreslås beträffande ändringarna i LVM, LVU och LSU den 1 juli 2001, för lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten den 1 oktober 2001 samt för socialtjänstlagen den 1 januari 2002.

6 Rätten till bistånd

6.1 Nuvarande ordning

Sedan den 1 januari 1998 gäller beträffande rätten till bistånd att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på särskilt angivna villkor. Vad som skall anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lagen och en riksnorm som innefattar skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift fastställs av regeringen för varje år. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskilde rätt till bistånd för skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Vad som avses med annat bistånd preciseras också i lagen, nämligen hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

Kommunen har därutöver getts en befogenhet att kunna utge bistånd även i annan form eller utöver vad som anges om det finns skäl för det. **Sådant bistånd är dock inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen.**

Biståndsbeslut som avser försörjningsstöd eller annat bistånd kan överklagas av den enskilde genom förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen prövar såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan

fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Övriga biståndsbeslut kan enbart bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

6.2 Den enskildes rätt till bistånd skall stärkas

Regeringens förslag: Socialtjänstlagens bestämmelser om rätt till bistånd ändras på så sätt att de begränsningar i fråga om annat bistånd som gäller i dag tas bort. Bestämmelsen kommer i princip att återgå till vad som gällde före den 1 januari 1998. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt skall ha rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt. Begreppet skälig levnadsnivå skall kvarstå i lagen med den innebörd som begreppet har vad gäller innehåll och nivåbestämning av biståndet. Likaså kvarstår bestämmelsen om att biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Försörjningsstödet preciseras till att avse, förutom de poster som ingår i riksnormen, skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Övriga poster som nu finns i uppräknningen ingår, utan precisering, i begreppet livsföring i övrigt.

Socialtjänstutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att bestämmelserna om försörjningsstöd skulle regleras i en särskild lag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser välkomnar förslaget om att rättssäkerheten skall stärkas för den enskilde genom att det återigen blir möjligt att överklaga biståndsbeslut genom förvaltningsbesvär. Bland kommunerna är bilden splittrad, hälften av de kommuner och kommunförbund som har yttrat sig tillstyrker förslaget. Den enskildes rättssäkerhet och demokratiskäl väger tungt hos de kommuner som tillstyrker förslaget att återinföra överklagningsrätten. Oxelösunds kommun framhåller dock att kommunalekonomiska restriktioner är ett legitimt intresse vid avvägning av bistånd i enskilda fall, men ställer sig bakom utredarens förslag. Stockholms stad anför att det är en grundläggande rättssäkerhetsfråga att beslut inom socialtjänsten skall kunna överklagas av den enskilde, och välkomnar förslaget i den delen. Lidköpings kommun anför att det är positivt att myndigheten får sin tolkning av lagen prövad i högre instans, vilket innebär en kvalitetssäkring såväl för den enskilde som för beslutsfattaren. Bland övriga kommuner som tillstyrker kan nämnas Jönköping, Gävle, Hällefors, Karlsborg, Skellefteå och Skinnskatteberg. Kommunförbundet Stockholms län anser att en återinförd besvärsmålsrätt måste följas av preciserade anvisningar från Socialstyrelsen och andra myndigheter så att domstolsprövningar av besvär i allmänhet kan utfalla så att utslaget kan uppfattas som rimligt av såväl medborgare som landets socialnämnder. De kommuner, bl.a. Haninge, Gnosjö, Mörbylånga, Karlstad, Sala och Luleå, och kommunförbund som avstyrker förslaget anför framförallt att det strider mot den kommunala självbestämmanderätten samt att det har gått för kort tid sedan de nya bestämmelserna trädde i kraft. Många kommuner anför att det är politiker och professionella som vet bäst och att det är viktigare att utveckla tjänstegarantier och klagomålshantering. Svenska Kommunförbundet anser att den enskilde skall ha en allmän rätt till omprövning av tjänstemannabeslut i en politisk instans. Statskontoret avstyrker förslaget. Man bedömer att ett utökat rättighetsinslag skulle innebära ökade bidragskostnader och kostnader inom förvaltningsdomstolarna. Avvägningen mellan rättighets- och skyldighetslagstiftning samt betydelsen för det kommunala självstyret bör belysas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag: Vid reformeringen av socialtjänstlagen (1980:620) år 1998 (prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rsk. 1996/97:264)

infördes förändringar när det gäller den enskildes rätt till vissa biståndsinsatser genom att det dels infördes en precisering av försörjningsstödet, dels att rätten till prövning av ett biståndsbeslut genom förvaltningsbesvär begränsades till beslut om försörjningsstöd och vissa andra preciserade insatser, nämligen färdtjänst, hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade. Färdtjänst har sedermera utmönstrats ur socialtjänsten. Som skäl för denna begränsning av den enskildes rätt till prövning av biståndsbeslut anförde regeringen bl.a. att genom bestämmelserna om att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom, den enskilde är tillförsäkrad ett inflytande över insatserna. Den enskilde själv spelar en mer aktiv roll när det gäller bedömningen av behovet av olika åtgärder och bestämmandet av målet för en viss insats. Vad den enskilde och kommunen kan ha olika uppfattningar om är i första hand valet av insats eller utformningen av insatsen. Regeringen konstaterade mot denna bakgrund att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över denna typ av beslut inte behövdes för att kommunerna skulle tillgodose varierande behov av stöd, vård eller behandling som enskilda kan ha. Regeringen betonade samtidigt det stora ansvar som kommuner har för att det finns lämpliga åtgärder att sätta in för bl.a. barn och unga i svårigheter och för människor med missbruksproblem. Regeringen utgick vidare från att kommunen även i fortsättningen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå och att stödet utformas så att det stärker dennes resurser att leva ett självständigt liv.

Begreppet skälig levnadsnivå kvarstod i lagen likväl som den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser.

De utvärderingar som har gjorts av dels Socialstyrelsen, dels länsstyrelserna har emellertid visat att ändringarna i socialtjänstlagen har fått vissa effekter som inte var avsedda.

Socialstyrelsens uppföljning av ändringarna i lagen har redovisats till regeringen i rapporten Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:3. Uppföljningen har bl.a. innefattat frågan hur kommunerna har utnyttjat den ökade friheten att bestämma. Hur har t.ex. bedömningen av tandvård påverkats när det numera i lagen anges att endast akut tandvård ingår i försörjningsstödet? Har hushåll med korta hjälptider bedömts på annat sätt än hushåll med längre?

Socialstyrelsens uppföljning grundar sig på en rad olika studier, både egna och andras.

Andelen kommuner som generellt avslår olika 6 g §-poster har inte ökat enligt Socialstyrelsen. Starka restriktioner för socialbidrag till semesterresor och psykoterapi fanns t.ex. redan före lagändringen. De flesta kommuner hade även sänkt socialbidragsnormen för barnfamiljer redan före lagändringen. Socialbidragsprövningen är dock både till innehåll och karaktär komplex, vilket ger utrymme för den enskilde handläggarens personliga bedömningar och värderingar även sedan hänsyn tagits till riktlinjer och praxis. Flera studier visar att socialbidragshandläggare som ställs inför en och samma fallbeskrivning kan göra mycket olika bedömningar, såväl vid jämförelse mellan handläggare i olika kommuner som mellan handläggare inom samma kommun. I en rapport till regeringen redovisade Socialstyrelsen i juni 1999 samt i rapporten Rättssäkerheten inom äldreomsorgen (februari 2001) en uppföljning av konsekvenserna av ändringarna vad gäller överklagningsrätten inom äldreomsorgen.

Resultatet visar att det även inom äldreomsorgen skett en uppdelning av biståndsprövningen på två olika bestämmelser, 6 f § och 6 g §, och därmed två besvärsvägar.

Länsstyrelserna har haft regeringens uppdrag att i sin verksamhets- och individtillsyn uppmärksamma effekterna av ändringarna i överklagningsrätten när det gäller bistånd till vård- och behandlingsskostnader samt annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd. Länsstyrelserna har kunnat konstatera

att många kommuner har infört en mer restriktiv bedömning av biståndsansökningarna samt att det råder stor skillnad mellan olika kommuner och olika handläggare. Flera av länsstyrelserna pekar därutöver på de problem som uppdelningen av biståndsprövningen på två olika bestämmelser har medfört. Ändringarna i överklagningsrätten har medfört att vissa beslut tas med stöd av 6 g § trots att de borde höra hemma under 6 b §, vilket fått till följd att den enskilde fått felaktig information om hur man överklagar, och därigenom kanske gått förlustig rätten till bistånd. De indikationer som getts genom dessa uppföljningar tillsammans med det starka stöd som utredarens förslag har fått bland remissinstanserna visar på behovet av en återgång till tidigare ordning där den enskilde som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt ges en rätt till bistånd för såväl sin försörjning som för sin livsföring i övrigt. Den uppdelning eller gradering av olika gruppers behov, som den nuvarande ordningen ger uttryck för, tycks inte ha lett till några positiva effekter vare sig för enskilda eller kommunerna, utan snarare bidragit till ökad administration på socialbyråerna och en osäkerhet om vad som gäller. En ökad rättssäkerhet för den enskilde är därför även av vikt för att undvika oskäligen skillnader i biståndsprövningen. Den föreslagna ändringen innebär inte någon ändring när det gäller den enskildes eget ansvar att efter sin förmåga bidra till sin försörjning. Inte heller föreslår regeringen någon ändring i de bestämmelser som reglerar vilka krav socialtjänsten kan ställa på den enskilde för att bistånd skall komma i fråga. Syftet med rättighetsbestämmelser är att garantera enskilda människor det stöd som de är i behov av i de fall detta inte kan tillgodoses av dem själva eller någon annan. Detta är ett uttryck för människans eget ansvar att klara sin livsföring. Men det är också ett uttryck för att samhället i vissa fall skall träda in med stöd när den enskilde inte kan klara detta.

Några remissinstanser framhåller att en återgång till det tidigare gällande systemet med rätt att överklaga alla typer av biståndsbeslut till förvaltningsdomstol, står i strid med det kommunala självstyret. Exempelvis innebär prövning genom förvaltningsbesvär ett mer ingripande förfarande för kommunerna än laglighetsprövning. Ingrepp i den kommunala självstyrelsen är inte unikt, utan detta gäller hela socialtjänstlagen och även hälso- och sjukvårdslagstiftningen som kan sägas vara en inskränkning av det kommunala självstyret. Regeringens uppfattning är dock att hänsynen till den enskildes rättssäkerhet väger tyngre än kommunernas intresse i detta fall och att förslaget därför är motiverat.

Utgångspunkten för den föreslagna ändringen är att alla personer skall ha rätt till insats efter behov. Ingen grupps behov skall vara starkare skyddat än andras. Det kan inte vara rimligt att personer med behov av olika vårdinsatser eller barn och unga som behöver vård inte ges samma rättstrygghet som t.ex. äldre och personer med funktionshinder. Socialtjänstlagen skall säkra att de medborgare som har behov av socialt stöd, men även vård- och behandlingsinsatser, får det stöd och den behandling som de behöver. Ofta är det fråga om människor som lever i en utsatt och pressad situation och som därför är i behov av hjälp.

Detta innebär att den nuvarande preciseringen till försörjningsstöd och bistånd i form av hjälp i hemmet eller särskilt boende för äldre och personer med funktionshinder upphör och att rätten till bistånd kommer att gälla insatser som avser den enskildes livsföring, oavsett vilken grupp den enskilde tillhör.

Innehållet i insatserna behöver därmed inte preciseras i lagen. Begreppet "för sin livsföring" sammanfattar en lång rad olika behov av stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg. Behoven kan tillgodoses med olika insatser, som i vissa fall varierar utifrån såväl individuella förhållanden som tillgängliga resurser. Möjliga insatser påverkas också genom metodutveckling och över tid.

Här är socialtjänstens professionella kunskap av stor betydelse och också samspelet med den enskilde.

När det gäller att bestämma nivån för biståndet har det som tidigare kopplats till begreppet skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma ifråga.

Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.

Förutom kravet på anpassning till enskildas behov och den nivå som kan komma ifråga måste en bestämmelse av detta slag kunna användas oberoende av de samhällsförändringar som sker. Förändringar sker ständigt på andra områden och särskilt förändringar i socialförsäkringssystem och inom hälso- och sjukvården har konsekvenser för hur socialtjänstverksamheterna skall utformas. Även ändrade förutsättningar i själva arbetsformerna till följd av metodutveckling kräver en generell utformning. Därtill kommer att över tiden ändrade ekonomiska förutsättningar ställer krav på en flexibel användning. En alltför detaljerad lagstiftning kan därmed antas innebära att tillämpningen över tiden skulle försvåras.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är viktigt att markera socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges möjlighet att välja det billigaste alternativet.

Förhållandet mellan enskildas krav på social service i olika former och vad som kan erbjudas dem kan i större utsträckning förtydligas. Riktlinjer, tjänstegarantier och även klagomålshantering är olika uttryck för detta. Om dessa utformas utifrån den enskildes perspektiv på vad som kan förväntas, men även vad som är möjligt att erhålla, kan medborgarnas krav anpassas till de lokala förutsättningarna. Avvägningen är svår men sannolikt nödvändig för att upprätthålla enskildas förtroende för socialtjänsten. Konflikter kan uppstå i all samverkan oavsett hur professionell en tjänsteman är och hur välformulerade riktlinjerna än är och även om de ekonomiska förutsättningarna är goda. Dessa konflikter måste hanteras.

Rättighetsbestämmelsen är i detta hänseende en nödvändighet. Risken är annars stor att den enskildes förtroende för socialtjänsten försvagas vilket sannolikt leder till sämre förutsättningar för att bedriva verksamheten. Detta gäller såväl individuellt arbete som arbete av förebyggande karaktär. Försörjningsstödet Försörjningsstödet föreslås,

liksom tidigare, bestå av två delar. Dels den schablonberäknade "riksnormen", som är lika för alla, dels de poster som varierar individuellt. Från uppräkningsposterna i nuvarande 6 b § första stycket 2. socialtjänstlagen har läkarvård, akut tandvård och glasögon tagits bort. Detta innebär inte att socialbidrag inte skall kunna utgå för dessa behov, men genom den ändring som föreslås i övrigt, omfattas dessa poster av begreppet livsföring i övrigt. Försörjningsstödet renodlas på det sättet till att enbart omfatta sådana kostnader som är regelbundet återkommande. Detta utan att innebära någon försämring för den enskilde eller att kostnaderna ökar för kommunerna. När det gäller riksnormen föreslår regeringen ingen förändring från vad som gäller i dag.

Lagrådet har anfört att det saknas anledning att bibehålla den nuvarande regleringen av s.k. försörjningsstöd, eftersom den nuvarande uppräkningsposterna hör samman med att beslut om försörjningsstöd kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Lagrådet föreslår därför att bestämmelsen i paragrafen utformas annorlunda och att ordet försörjningsstöd i lagen i övrigt byts ut. Begreppet försörjningsstöd är emellertid inte enbart kopplat till rätten att överklaga, utan också till de krav som socialnämnden kan ställa på en person, framförallt gäller detta ungdomar, för att denne skall få rätt till försörjningsstöd. Regeringen anser därför att begreppet försörjningsstöd och uppräkningsposterna som skall ingå har en vidare betydelse än enbart kopplingen till överklagandemöjligheter. Livsföring i övrigt Begreppet "livsföring i övrigt" har funnits med allt sedan socialtjänstlagen trädde i kraft för snart tjugo år sedan. Den begränsning av begreppet, till att endast avse hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade, som skedde i samband med ändringen av biståndsbestämmelsen den 1 januari 1998, föreslås tas bort. Med begreppet avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet.

Det kan vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade m.m. Det är inte möjligt att lämna en uttömmande uppräkningspost av vilka insatser eller behov som skall anses ingå. En individuell bedömning måste, liksom är fallet nu, göras i varje enskilt fall. Den rättspraxis som har utvecklats under de snart tjugo år socialtjänstlagen har varit i kraft, liksom allmänna råd från Socialstyrelsen bör kunna tjäna till ledning vid bedömningen av vilken biståndsinsats som kan komma i fråga. Regeringen vill dock här kommentera några insatser. Tandvård Ansökningar om ekonomiskt bistånd till tandvård och bedömningen av vilken omfattning och kostnad som kan godtas för detta är ständigt förekommande hos socialnämnderna. Som framkommit av de uppföljningar som Socialstyrelsen och länsstyrelserna har gjort så är det framförallt bistånd till tandvård som har reducerats sedan förändringen år 1998. Ofta är det fråga om personer som skjuter upp behovet av tandvård alltför länge på grund av knappa ekonomiska resurser. Följden av detta har blivit en eftersatt tandvård som ofta kräver omfattande insatser till höga kostnader. Nya regler har genom tandvårdsreformen införts som inneburit högre kostnader för den enskilde och för många innebär att behovet av tandvård blivit än mer eftersatt. Akuta åtgärder är ofta av provisorisk karaktär och kräver inte sällan efterföljande behandling för att ge en mer permanent effekt. Det är därför inte rimligt att begränsa rätten till bistånd för tandvård till enbart akut sådan. Självfallet skall i detta fall liksom vid andra biståndsansökningar en skälighetsbedömning göras av kostnaden för ingreppet.

I frågan vad som skall anses vara nödvändig tandvård och vad som är skälig kostnad, ligger naturligtvis först och främst en bedömning av en tandläkare. Många kommuner anlitar redan i dag en förtroendetandläkare för

att bedöma behov och insatser. En professionell bedömning av behov och insatser behöver inte automatiskt leda till en restriktivare bedömning, utan till att den enskilde erhåller adekvat behandling.

Om den enskildes behov av ekonomiskt bistånd bedöms vara av kortvarig art och denne själv kan tillgodose sitt behov inom en rimlig tid, bör detta naturligtvis vägas in i bedömningen av hur omfattande biståndet till tandvård skall vara.

Vård och behandling

Den vård och behandling som närmast avses är sådan som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde, dvs. framför allt behandling för missbruk av alkohol, narkotika och liknande. Men även behandling för spelmissbruk kan i vissa fall vara en insats som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde. Vård- och behandling av barn och unga är också sådana insatser som blir föremål för biståndsbedömning.

Den skiljelinje som måste dras är, enligt regeringens uppfattning, mot sådana insatser som är att hänföra till hälso- och sjukvård och som är sjukvårdshuvudmannens ansvar att tillgodose. Det kan inte vara rimligt att t.ex. kostnader för psykoterapi, alternativ medicinsk behandling eller andra sjukvårdande insatser skall bekostas av socialtjänsten. Det är viktigt att markera att kommunernas yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver inte skall omfatta insatser som åligger annan huvudman. Att enskilda i vissa fall kan vara missnöjda med att de inte får den behandling de önskar inom hälso- och sjukvården får inte medföra att kommunerna tvingas ta över det ansvaret från landstingen. Samtidigt måste vikten av att socialtjänsten och sjukvården utvecklar samverkan kring personer som har problem, vilka kräver insatser från båda huvudmännen, betonas.