



Dato 11. mars 2020
Saksnr.: 2020006341-3
Saksbehandler Hilde Engenes
Godkjent av

Saksgang
Helseutvalget
Formannskapet

Møtedato
24.03.2020
22.04.2020

Høring NOU 2019:26 - Fra straff til hjelp

Forslag til vedtak

1. Formannskapet slutter seg til kommunedirektørens forslag til høringsuttalelse
2. Formannskapet forutsetter at konsekvensene forslagene i NOU 2019:26 får for de kommunale helsetjenestene utredes nærmere både med hensyn til kapasitet, kompetansebehov og kostnader.
3. Formannskapet forutsetter at det ikke settes i verk endringer som innebærer økte kostnader for kommunene, uten at disse kompenseres.

Sammendrag

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26 - Fra straff til hjelp. Kristiansand kommune oversender sin høringsuttalelse 22 april i etterkant av formannskapets behandling av saken. Dette er etter avtale med departementet. Rusreformutvalget ble oppnevnt mars 2018 med oppdrag om å forberede gjennomføringen av regjeringens rusreform, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til egen bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten.

I 2019 ble det sendt inn et samlet faglig innspill til rusreformutvalgets arbeid fra kommunene Søgne, Songdalen og Kristiansand. Dette var forankret i prosesser som involverte tjenestene i både oppvekst og helse og mestring. Forslag til høringsuttalelse bygger på dette når administrasjonen i hovedsak anbefaler å støtte forslaget om avkriminalisering når det gjelder reaksjoner overfor voksne rusavhengige. Når det gjelder ungdom vil administrasjonen sterkt fraråde å gå inn på en modell som stenger for muligheten til å opprettholde dagens praksis med påtaleunndlatelse med vilkår (ungdomkontrakter) siden erfaringene viser at dette har gode effekter i det forebyggende arbeidet. Administrasjonen peker også på forhold relatert til økt kostnadsbehov og fare for vridning av tjenestene på rusfeltet - i og med forslaget ikke omfatter ressursøkning til kommunene for å håndtere nye oppgaver som ligger i modellen.

Camilla Bruno Dunsæd
Kommunedirektør

Brede Skaalerud
Direktør for helse og mestring

Saksutredning

Kommunene Kristiansand, Søgne og Songdalen ga et samlet faglig innspill til rusreformutvalgets arbeid i mars 2019. Administrasjonen har tatt utgangspunkt i dette materialet. Fra 1 januar 2020 er disse tre kommunene slått sammen til Kristiansand kommune. Innspillene er forankret i fagmiljøene som jobber med både ungdom og voksne rusmiddelavhengige. Det har også vært dialog med brukerorganisasjoner lokalt på rusfeltet. Kriminalitetsforebyggende koordinator og tjenestene i oppvekst har vært involvert i prosessene. Administrasjonen har vurdert at høringen behandles politisk i hovedutvalget for de rusfaglige tjenestene, som er helseutvalget og i formannskapet.

Forslag til høringsuttalelse fra Kristiansand kommune

Rusreformutvalget har levert en svært god utredning som gir en god oversikt og gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget på feltet. NOUen belyser svært godt problemstillinger relatert til straff, stigmatisering og behovet for bedre tilgang på helsehjelp – som er særegne for rusfeltet.

Utvalget har hatt som hovedoppdrag fra regjeringen å utrede grunnlaget for gjennomføringen av en rusreform ... «for å sikre et bedre tilbud til rusavhengige, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten» (Fra formålet i oppdraget fra regjeringen, basert på politisk plattform 14 januar 2018)

Utvalget har tatt et viktig prinsipielt utgangspunkt for sitt arbeid hvor de forholder seg til at straff bare kan rettferdiggjøres hvis kriminaliseringen er egnet til å redusere negative konsekvenser av rusmiddelbruk. Utvalget mener at det i tillegg må stilles krav om at andre reaksjoner og sanksjoner vil være formålsløse eller utilstrekkelige, og at nyttevirkningene av straff er klart større enn skadevirkningene – hvis man skal opprettholde et straffespor. Det er knyttet til faglige vurderinger og erfaringer av dette at Kristiansand kommune gir ulike anbefalinger når det gjelder henholdsvis ungdom og voksne som har en etablert rusmiddelavhengighet. Utvalget legger frem forslag til en modell for oppfølging som er lik for alle målgrupper.

Rusreformutvalget foreslår en modell der bruk, erverv og innehav av en begrenset mengde narkotika til eget bruk, er ulovlige handlinger som utløser en reaksjon i form av oppmøteplikt for en rådgivningstjeneste i kommunen. Møtet vil ha to alternative innretninger avhengig av hvorvidt vedkommende som er ilagt møteplikt samtykker, eller ikke, til kartlegging av rusmiddelbruk, livssituasjon for øvrig samt mulig tjenestebehov. Det første alternativet omfatter personer som ikke gir samtykke til kartlegging. Dette vil bestå av generell rådgivning og informasjon, som er obligatorisk i kraft av oppmøteplikten personen er ilagt av politiet. Det andre alternativet omfatter personer som samtykker til kartlegging.

Utvalgets forslag innebærer at saken avsluttes fra rådgivningsenhetens side etter gjennomført møte, og eventuell formidling av kontakt med, eller henvisning til, relevante tjenester. Eventuell videre oppfølging skjer i de respektive tjenestene, etter personens samtykke og på grunnlag av personens tjenestebehov. Dersom personen ikke samtykker til videre oppfølging, men har et behandlingstrengende rusproblem eller annen lidelse, mener utvalget at rådgivningsenheten bør kunne oppfordre personen til å vurdere å medvirke til kartlegging. Denne formen for motivering er relevant når det knyttes en viss bekymring til vedkommendes liv og helse.

Forslaget innebærer en avkriminalisering av bruk av alle typer narkotiske stoffer. Kristiansand kommune støtter utvalgets forslag og er av den oppfatning at

kriminalisering ikke reduserer de negative konsekvensene av rusmiddelbruk *hos personer som har en rusmiddelavhengighet*. Dette er innbyggere som ofte har store helsemessige og sosiale utfordringer og som må sikres god helsehjelp og tilpassede sosial- og velferdstjenester. Utvalget skisserer også tiltak for å lempe på gjeldsbyrden til personer med alvorlige rusproblemer, som samtidig vil kunne bidra til å styrke motivasjonen for rusbehandling. Dette støttes også. Modellen forutsetter imidlertid at politiets aktivitet med hensyn til avdekking er på et nivå slik at personer som har behov for helsehjelp faktisk kommer i kontakt med hjelpeapparatet på denne måten.

Kristiansand kommune ser utfordringene i at avkriminalisering og konsekvensene dette får for samfunnets reaksjonsformer, kan oppfattes som en legalisering. Det er derfor viktig å ha gode strategier for å kommunisere dette gjennom det helsefremmende og forebyggende arbeidet på rusfeltet. Særlig er dette viktig overfor ungdom- hvor en ser at mer liberale holdninger til cannabis allerede har ført til at en del unge tror at cannabis er legalisert. Dette er også noe av utgangspunktet for kommunens bekymring når utvalgets modell og forslag til tiltak ikke skiller mellom målgrupper.

I kommunens tidligere innspill til utvalget har en understreket betydningen av å kunne opprettholde og videreutvikle tilnærminger en ser har god effekt i det forebyggende arbeidet rettet mot ungdom. Kristiansand kommune kan ut fra sitt erfaringsgrunnlag ikke støtte utvalgets konklusjon på dette området, og mener det er viktig å kunne opprettholde bruken av påtaleunntatelse slik den fungerer i dag. Man bør ikke foreta grep som kan svekke politiets sentrale funksjon i det forebyggende arbeidet rettet mot ungdom. Kommunen har gode erfaringer med at nettopp samarbeidet mellom kommune og politi kan ha en positiv innvirkning på ungdommen ved begynnende narkotikautfordringer.

Kristiansand kommune erfarer at ungdommer i liten grad selv søker hjelp for sitt rusproblem. Gjennom dagens praksis med påtaleunntatelse med vilkår (ungdomskontrakter) kommer hjelpeapparatet raskt i gang med hjelp, også i de sakene hvor ungdommen ikke selv har erkjent et rusproblem. Gjennom bevisstgjøringsamtaler, hasj avvenningskurs og annen oppfølging fra kommunen viser erfaringstall at ungdommen i 7 av 10 tilfeller gjennomfører ungdomskontrakten. I 60 prosent av tilfellene omhandler kontrakten rusforebyggende tiltak over minst 1 år. Kommunen anser dette som et hensiktsmessig forebyggende hjelpetiltak hvor en kommer tidlig i posisjon og unngår å tape verdifull tid i ungdommens liv og forhindre større skade når det gjelder psykisk helse og utvikling.

Ut fra dagens bestemmelsene som gjelder om påtaleunntatelse for ungdom under 18 år, blir forholdet ikke registrert på rullebladet dersom vilkårene er gjennomført. Kristiansand kommune betrakter dette som et område hvor nytteverdien av de sanksjonsmulighetene som finnes i dag er klart større enn skadevirkningene. Dette gjelder både på individ- og samfunnsnivå. Kristiansand kommune er derfor av den oppfatning at disse virkemidlene bør beholdes i det forebyggende arbeidet rettet mot ungdom, hvor tidlig innsats og relasjon over tid er avgjørende for å lykkes. Per i dag har mange kommuner ikke tilstrekkelig fremoverlente og oppsøkende tjenester til å følge opp ungdom som er i en tidlig eksperimenterende fase med rusmidler og som vil takke nei til videre oppfølging.

Utvalget mener det er nødvendig med en flerfaglig tilnærming for å kunne gi tilstrekkelig rådgivning og for å foreta en helhetlig og forsvarlig vurdering av behov hos personer med rusproblematikk. Utvalget foreslår derfor at rådgivningsenheten i kommunen skal ha tilgang på både helsefaglig, herunder medisinskfaglig, psykologfaglig og sosialfaglig, så vel som erfaringsbasert kompetanse. Det skal også sikres barnevernfaglig kompetanse når personer er under 18 år. Når utvalget vurderer økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget kommer det frem stor usikkerhet med hensyn til antall personer og saker som skal håndteres i den nye modellen og dels i hvilken utstrekning helse- og velferdstjenestene må yte tjenester i større omfang enn i dag.

Kristiansand kommune vil påpeke at innføring av den foreslåtte modellen uansett vil innebære økte administrative kostnader. Den type rådgivning til alle som blir henvist for bruk og besittelse av narkotika, som modellen skisserer er tiltak kommunen ikke har i dag. Utvalget peker på at kommunene allerede har den kompetansen som rådgivningsenhetene skal ha. Det er riktig, men disse ressursene har i dag en annen innretning. Hvis kommunene skal prioritere dette arbeidet uten ressursøkning vil det innebære en dreining av helsetjenestene. Det vil blant annet innebære at eksisterende helse- og sosialtjenester skal gi råd og veiledning også til «av- og til-brukere» som tas for bruk eller besittelse av narkotika. Dette er en målgruppe som sannsynligvis vil ha liten interesse av dette og som heller ikke skal ha helsetjenester. Kristiansand kommune har uttrykt denne bekymringen i innspill til utvalgets arbeid og kan fortsatt ikke se at disse problemstillingene er tilstrekkelig adressert når utvalget ikke er tydelige på at modellen vil innebære behov for ressursøkning i kommunene. I tidligere innspill er det vist til den store rekrutteringsutfordringen som den norske helsetjenesten vil stå i fremover. Det er derfor svært viktig at kommunale helseressurser benyttes til målgrupper med reelt behov for tverrfaglig innsats og tjenester.